



**CRNA GORA**

**MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE**

**IZVJEŠTAJ O REALIZACIJI PLANA OPTIMIZACIJE JAVNE UPRAVE 2018-2020  
ZA PERIOD 1. APRIL – 30. JUN 2019. GODINE**

**OKTOBAR 2019. GODINE**

## Sadržaj

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| 1. Uvod.....                                                  | 3  |
| 2. Sprovođenje Plana optimizacije na centralnom nivou .....   | 8  |
| 2.1. Realizacija kratkoročnih mjera na centralnom nivou ..... | 9  |
| 2.2. Realizacija srednjoročnih mjera na centralnom nivou..... | 26 |
| 3. Sprovođenje Plana optimizacije na lokalnom nivou.....      | 34 |
| 3.1. Realizacija kratkoročnih mjera na lokalnom nivou .....   | 35 |
| 3.2. Realizacija srednjoročnih mjera na lokalnom nivou .....  | 46 |
| 4. Identifikovani izazovi .....                               | 49 |
| 4.1. Prijedlog zaključaka.....                                | 51 |
| 5. Prilozi .....                                              | 52 |

## 1. Uvod

Vlada Crne Gore je na 84. sjednici od 6. jula 2018. godine donijela **Plan optimizacije javne uprave Crne Gore 2018-2020** i Zaključcima broj 07-3481 zadužila Ministarstvo javne uprave da, u saradnji sa Ministarstvom finansija, prati realizaciju mjera iz Plana i o tome izvještava Vladu kvartalno.

Cilj Plana optimizacije je da sprovođenjem definisanih mjera doprinese optimizaciji broja zaposlenih i kreiranju administrativnih struktura koje na **efikasniji način odgovaraju na potrebe građana i privatnog sektora** uz istovremeno rasterećenje državnog i opštinskih budžeta.

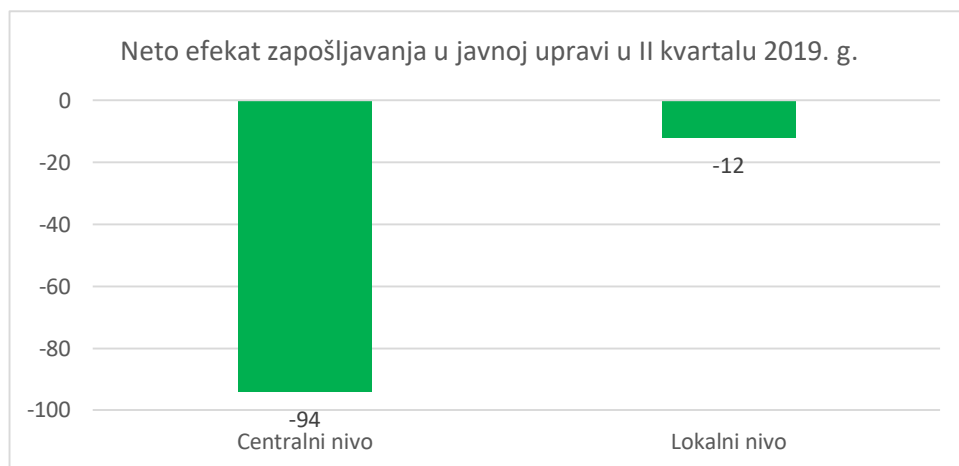
Prema polaznim vrijednostima, **na centralnom nivou je bilo 39,312 zaposlenih, a na lokalnom nivou 12,174**. Ciljna vrijednost smanjenja kroz kratkoročne mjere do kraja 2018. godine na centralnom nivou iznosila je 3% (1,179 zaposlenih), a na lokalnom 5% (609 zaposlenih), dok ciljna vrijednost smanjenja kroz srednjoročne mjere na centralnom nivou iznosi 5% (1,966 zaposlenih), a na lokalnom 10% (1,217 zaposlenih). Ispunjavanje ovih indikatora direktno je vezano za transfer dvije varijabilne tranše u iznosu od 8 mil € u okviru Sektorske budžetske podrške koju pruža EU.

Od početka primjene Plana optimizacije, **Ministarstvo javne uprave je posvećeno radilo na koordinaciji procesom optimizacije javne uprave, kao i na praćenju sprovođenja mjera definisanih Planom optimizacije**, o čemu je izvjestilo Vladu Crne Gore kroz tri izvještaja o sprovođenju Plana za period jul-avgust 2018, septembar-decembar 2018. i januar-mart 2019, kao i Analizu efekata kratkoročnih mjera Plana koja je obuhvatila drugu polovinu 2018. godine.

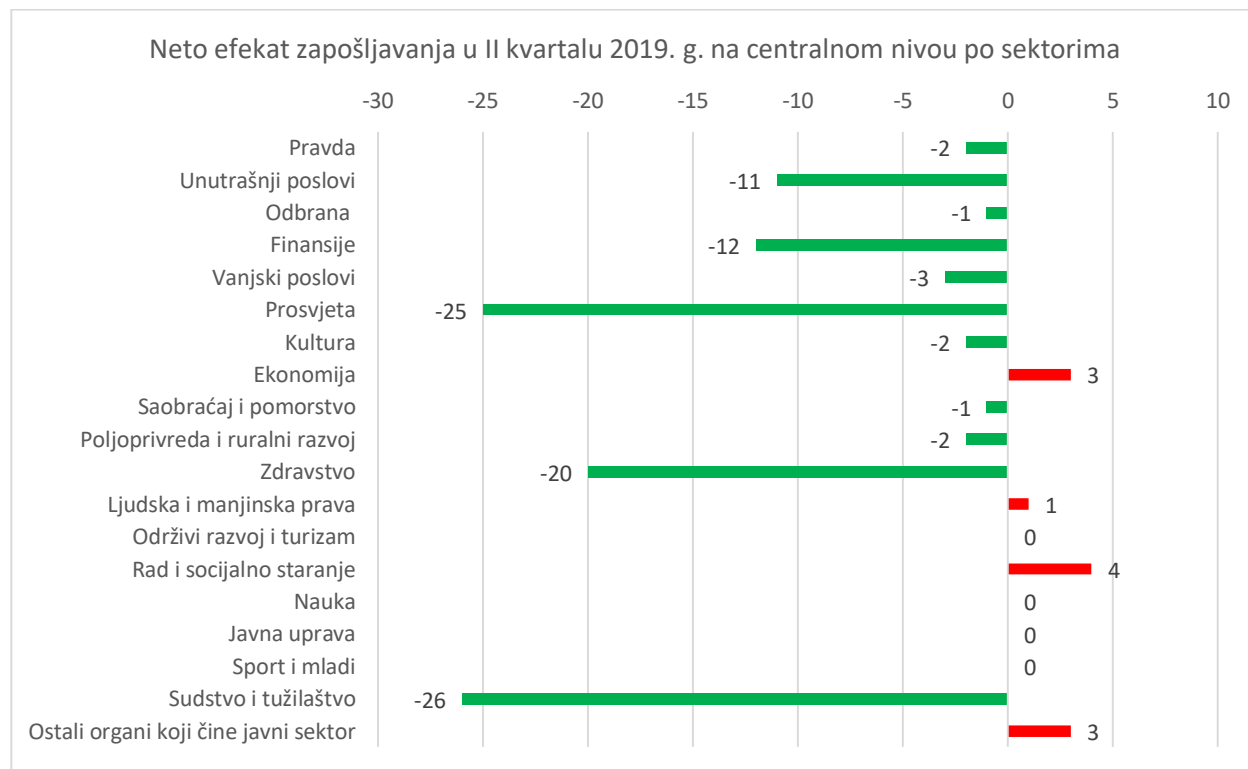
**Dosadašnje praćenje i izvještavanje** je pokazalo da je sprovođenje Plana optimizacije imalo **pozitivan uticaj na usporavanje trenda rasta zaposlenosti u javnoj upravi**, a da se nije negativno odrazilo na ukupan rast zaposlenosti. Iako nijesu ispunjeni predviđeni ciljevi smanjenja broja zaposlenih do kraja 2018. godine, Plan optimizacije ostvario je **pozitivan efekat u snažnijoj kontroli zapošljavanja u javnoj upravi**, zahvaljujući uspješnoj koordinaciji institucionalnih mehanizama Ministarstva javne uprave, Ministarstva finansija, Uprave za kadrove, Zavoda za zapošljavanje, kao i jedinica lokalne samouprave. Dodatno, kroz uspostavljenu proceduru rada Međuresorskog tima za praćenje implementacije Plana optimizacije i Užeg kabineta Vlade nastavljeno je odobravanje zahtjeva za novim zapošljavanjima i angažovanjima podnijetih od strane organa sa ciljem odgovaranja na izazove evropske integracije i omogućavanja nesmetanog funkcionisanja organa.

Ministarstvo javne uprave nastavilo je da u drugom kvartalu 2019. godine prati primjenu kratkoročnih i srednjoročnih mjera Plana optimizacije. Cilj ovog izvještaja jeste da predstavi sprovedene aktivnosti i ostvarene rezultate, kao i da identifikuje izazove u daljoj implementaciji procesa optimizacije.

**U drugom kvartalu 2019. godine, posmatrano kroz neto efekat (povećanja po svim osnovama i smanjenja po svim osnovama) došlo je do smanjenja broja zaposlenih u javnoj upravi u iznosu od 106 lica, odnosno 94 na centralnom i 12 na lokalnom nivou.**



Analizirano po sektorima, na centralnom nivou je do najvećeg smanjenja broja zaposlenih u neto efektu došlo u sektorima sudstva i tužilaštva (26), prosvjete (25), zdravstva (20), finansija (12) i unutrašnjih poslova (11), dok je do najvećeg povećanja broja zaposlenih u neto efektu došlo u sektorima rada i socijalnog staranja (4), ekonomije (3) i ostalim organima koji čine javni sektor (3).



**Uzimajući u obzir osnove novih zapošljavanja**, a prema podacima dostavljenim od strane organa, nosilaca obaveze sprovođenja Plana optimizacije, u II kvartalu 2019. godine na centralnom nivou realizovano je **146 novih zapošljavanja**.

Od ovog broja, najveći broj lica zaposlen je **uz odobrenje Užeg kabineta Vlade - 124, što čini 84.9%** ukupnog broja novozaposlenih u ovom izvještajnom periodu. **Važno je istaći da je većina lica angažovana na određeno vrijeme - njih 90, što čini 61.6% ukupnog broja novozaposlenih.**

Analizirajući po sektorima, najviše novih zapošljavanja bilo je u **zdravstvu (81), prosvjeti (16) i radu i socijalnom staranju (16).**

**Uzimajući u obzir osnove prestanka radnog odnosa**, u istom izvještajnom periodu došlo je do **smanjenja broja zaposlenih na centralnom nivou u iznosu od 2,383 zaposlenih.** Najveći dio smanjenja predstavljaju ugovori na određeno vrijeme u vaspitno-obrazovnim ustanovama koji su istekli tokom juna usljed kraja školske godine, a za koje se pretpostavlja da su obnovljeni od septembra sa početkom nove školske godine. S obzirom na specifičnost i ročnost ovih ugovora, isti nijesu razmatrani kroz analizu kojom se mjeri efekat optimizacije na centralnom nivou.

S tim u vezi, na centralnom nivou je tokom drugog kvartala 2019. godine **za 240 zaposlenih prestao radni odnos.** Od tog broja, za najveći broj lica radni odnos je prestao po osnovu **ostvarivanja prava na penziju - 80.** Po osnovu prestanka radnog odnosa na određeno vrijeme, centralni nivo je napustilo 57 zaposlenih, a za 44 lica radni odnos je prestao putem sporazuma. Drugi razlozi po sili zakona bili su osnov za prestanak radnog odnosa za 33 zaposlenih, dok je otkazom zaposlenog, odnosno raskidom ugovora o radu, radni odnos prestao za 21 lice. Petoro zaposlenih na centralnom nivou je, prema podacima MJU, proglašeno tehnološkim viškom.

Posmatrajući po sektorima, najviše zaposlenih napustilo je sektor **zdravstva (101), zatim prosvjete (41), sudstva i tužilaštva (26) i unutrašnjih poslova (16).**

Na osnovu raspoloživih podataka Ministarstva javne uprave, tokom izvještajnog perioda zaključen je 391 ugovor o privremenim i povremenim poslovima, od čega 281 uz saglasnost Užeg kabineta Vlade i 110 bez prethodno dobijene saglasnosti. Tokom II kvartala 2019, isteklo je 123 ugovora, što predstavlja **neto efekat povećanja broja ugovora o privremenim i povremenim poslovima na centralnom nivou za 268.**

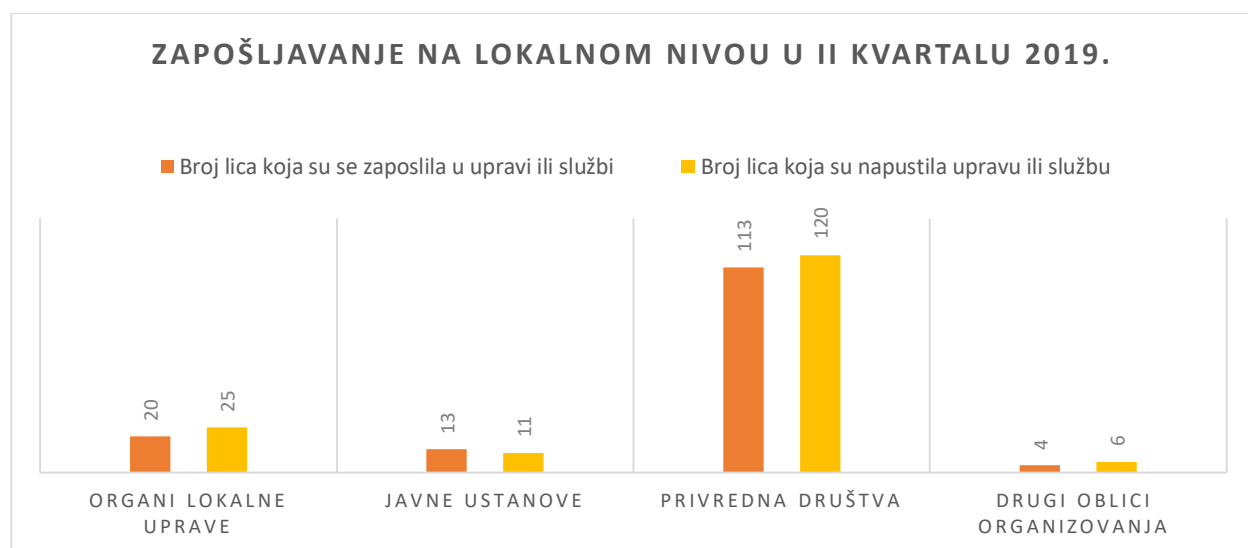
Takođe, u II kvartalu 2019. godine zaključeno je 1,268 ugovora o djelu uz odobrenje Užeg kabineta (dominantno za potrebe Ispitnog centra i Centra za stručno obrazovanje) i 629 bez ovog odobrenja, što čini ukupan broj od 1,897 zaključenih ugovora o djelu na centralnom nivou. Tokom pomenutog izvještajnog perioda, 1,482 ugovora je isteklo, što čini **neto efekat povećanja od 415 ugovora o djelu na centralnom nivou.**

Na osnovu podataka dostavljenih Ministarstvu javne uprave, **sektorska funkcionalna analiza izrađena je samo za resor javne uprave, nacrt je pripremljen za resor finansija, dok je njena izrada otpočeta za 7 resora**, i to: odbrane, pravde, rada i socijalnog staranja, sporta i mladih, vanjskih poslova, nauke i kulture.

Paralelno sa naporima Ministarstva javne uprave i Ministarstva finansija da planiraju i obezbijede potrebna budžetska sredstva za realizaciju sporazumnog prestanka radnog odnosa uz isplatu otpremnine, tokom izvještajnog perioda usvojen je **Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru** ("Sl. list CG", br. 34/19), čime je stvoren pravni osnov za isplatu otpremnina zaposlenima koji su zainteresovani za sporazumni prestanak radnog odnosa. Zakonom su predviđene posebne mjere koje će onemogućiti povratak ovim licima u javni sektor nakon ostvarivanja prava na otpremninu. Naime, zaposleni kome prestane radni odnos na osnovu sporazumnog prestanka radnog odnosa, a ostvari pravo na otpremninu, ne može zasnovati radni odnos u javnom sektoru u periodu od **pet godina** od dana sporazumnog prestanka radnog odnosa. Ovo ograničenje ne odnosi se na zaposlenog koji vrati cjelokupni iznos isplaćene otpremnine.

**Kadrovski plan organa državne uprave, Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore i Kabineta predsjednika Vlade Crne Gore** za 2019. godinu donijet je na 126. sjednici Vlade Crne Gore održanoj 20. juna 2019. godine. Svih 48 organa koji su bili dužni da dostave nacrt kadrovskog plana za 2019. godinu Upravi za kadrove sa ciljem pripreme ovog dokumenta su to i učinili.

**Kadrovski plan za drugi državni organ** je, prema podacima Uprave za kadrove, dužno da dostavi 62 organa na centralnom nivou. Od tog broja, njih 48 je ispunilo ovu obavezu, dok **14 drugih državnih organa nije donijelo kadrovski plan za 2019. godinu.**



**U jedinicama lokalne samouprave, u izvještajnom periodu došlo je do smanjenja broja zaposlenih u neto efektu od 12 lica.** Lokalni nivo su napustila ukupno 162 lica, ali je istovremeno bilo 150 novih angažmana, od čega je najviše zaposlenih na određeno vrijeme, dok zapošljavanja na neodređeno predstavljaju uglavnom transformaciju postojećih radnih ugovora na određeno u ugovore na neodređeno kod onih institucija gdje se primjenjuje Zakon o radu.

Takođe, zaključeno je 699 ugovora o djelu, a 562 je isteklo (neto efekat čini 137 ugovora o djelu na kraju drugog kvartala 2019. godine). Najviše ugovora o djelu zaključile su lokalne uprave – 263. **Gotovo polovina ugovora o djelu koja je zaključena u izvještajnom periodu nije dobila saglasnost Užeg kabineta Vlade ili predsjednika opštine. Najviše njih zaključeno je u javnim ustanovama, gdje je 95% ugovora o djelu zaključeno bez saglasnosti.**

Osim toga, zaključeno je ukupno 243 ugovora o privremenim i povremenim poslovima, od čega 71 bez saglasnosti predsjednika Opštine ili Užeg kabineta Vlade. U toku izvještajnog perioda isteklo je 116 ugovora, što čini **neto efekat povećanja od 127 ugovora o privremenim i povremenim poslovima na lokalnom nivou.**

U izvještajnom periodu na lokalnom nivou za **60 lica** je istekao ugovor o radu na određeno vrijeme, najviše u privrednim društvima, potom javnim ustanovama i drugim oblicima organizovanja, a zatim u lokalnim upravama. Takođe, **49 lica** je sporazumno raskinulo radni odnos.

Ministarstvo javne uprave nastavilo je da pruža podršku jedinicama lokalne samouprave u okviru projekta "Podrška uspostavljanju transparentne i efikasne javne uprave na usluzi građanima", koji finansira Evropska unija, a sprovodi UNDP Crna Gora u saradnji sa Ministarstvom javne uprave. Shodno Uredbi o kriterijumima i bližem načinu sprovođenja provjere znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina za rad u državnim organima, koja se primjenjuje i na lokalnom nivou, tokom ovog izvještajnog perioda je u svim JLS, uz podršku MJU i UNDP, uspostavljen sistem elektronskog testiranja kandidata, koji podrazumijeva elektronsku provjeru znanja, sposobnosti, kompetencija i vještina kandidata koji ispunjavaju uslove internog, odnosno javnog oglasa za popunu radnog mjesta u organima lokalnih samouprava. Za potrebe uspostavljanja sistema elektronskog testiranja kandidata u JLS, u saradnji između MJU i ZOCCG, a uz podršku UNDP CG obezbijeđen je i implementiran neophodan aplikacioni softver (sa bazom zajedničkih pitanja, koja se može dalje proširivati i prilagođavati shodno potrebama pojedinih opština), i sprovedene tri obuke za predstavnike JLS.

## 2. Sprovođenje Plana optimizacije na centralnom nivou

Praćenje sprovođenja mjera Plana optimizacije javne uprave na centralnom nivou tokom drugog kvartala 2019. godine obilježila je intenzivna komunikacija sa predstavnicima organa i institucija na centralnom nivou, nosilaca obaveze sprovođenja Plana, radi davanja dodatnih pojašnjenja u vezi metodologije prikupljanja podataka, ali i provjere određenog dijela dostavljenih podataka. Ministarstvo javne uprave je više puta tražilo dopune i dodatna obrazloženja predstavnicima organa kako bi dobilo što preciznije podatke za izvještajni period od **1. aprila do 30. juna 2019. godine**.

Ministarstvo javne uprave je inoviralo upitnike za **prikupljanje podataka** korišćene u prethodnom izvještajnom periodu. Novim upitnicima traženi podaci su predstavljeni po mjesecima kako bi se pratila kretanja zaposlenih na mjesečnom nivou, ali i osigurala veća preciznost i provjerljivost dobijenih podataka.

Najveći izazov prilikom **verifikacije podataka** predstavljali su podaci o novim zapošljavanjima putem javnih oglasa započetih prije početka sprovođenja Plana optimizacije (06.07.2018. godine), zatim podaci o transformaciji radnog odnosa zaposlenih iz određenog u radni odnos na neodređeno vrijeme, kao i podaci o ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima koji su istekli tokom izvještajnog perioda.

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 3). Sektorski pristup prati pristup korišćen prilikom izrade godišnjeg budžeta i omogućava bolje praćenje i dovođenje u vezu sprovođenja sektorskih politika, budžeta, aktivnosti i rezultata.

Prvi rok za dobijanje traženih podataka bio je 2. septembar 2019. godine. Ovaj rok je bilo potrebno produžiti do kraja septembra 2019. godine. Podaci za sve institucije obuhvaćene Planom pribavljaju se zasebno, **uz izuzetak vaspitno-obrazovnih ustanova koje resorno ministarstvo dostavlja objedinjene za ove javne ustanove**.

**Sve institucije na centralnom nivou obuhvaćene Planom optimizacije su dostavile upitnik za prikupljanje podataka o zaposlenima**, odnosno 203 institucije<sup>1</sup> koje se posmatraju zasebno i 247 vaspitno-obrazovnih ustanova koje se posmatraju objedinjeno.

---

<sup>1</sup> Uz određene izmjene organa obuhvaćenih polaznim vrijednostima (baseline) usljed ukidanja organa ili preuzimanja poslova određenih organa od strane resornih ministarstava. U odnosu na prethodni izvještajni period, ukupan broj institucija je smanjen za jednu, s obzirom na to da je došlo do spajanja Uprave pomorske sigurnosti i Lučke uprave u Upravu pomorske sigurnosti i upravljanja lukama.

## 2.1. 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 31.12.2019. godine

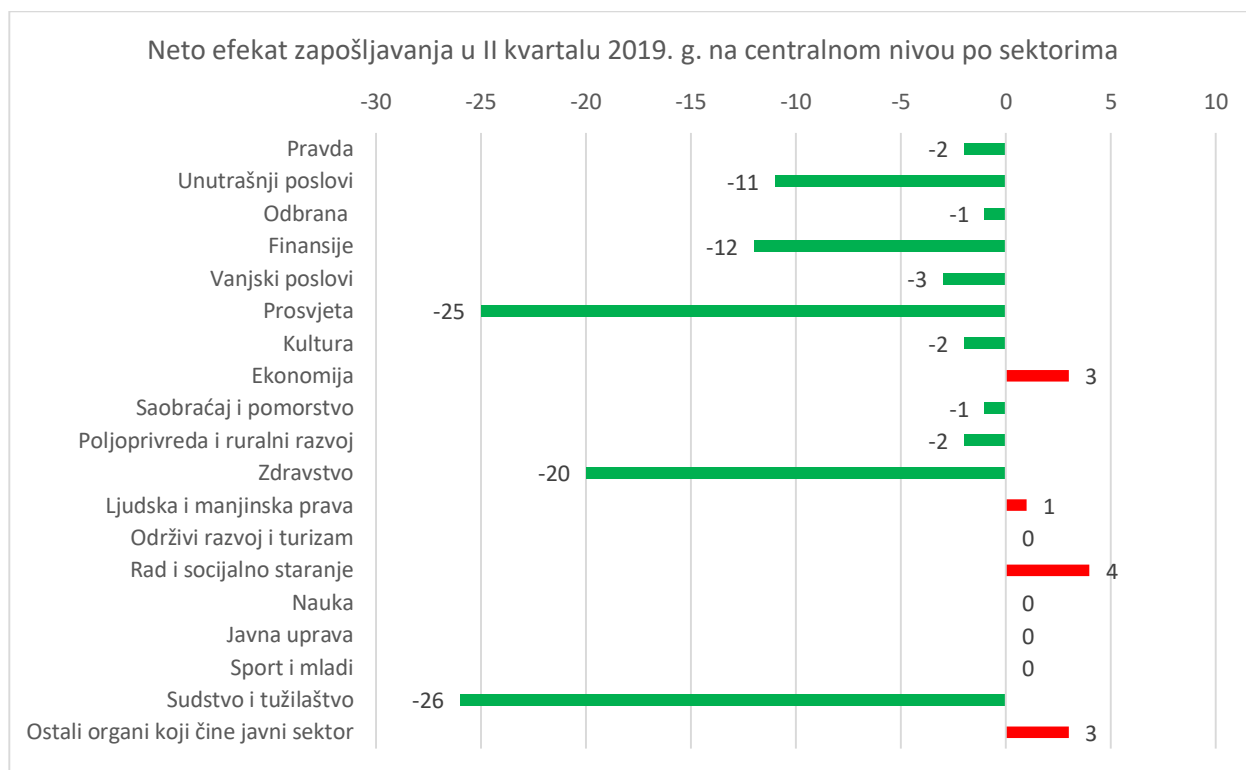
Ograničenje se ne odnosi na: interni oglas, zamjenu privremeno odsutnog zaposlenog, imenovanje i postavljenje lica u skladu sa zakonom, započete postupke po osnovu javnih oglasa, radno angažovanje nezaposlenih lica u cilju sprovođenja mjera aktivne politike zapošljavanja u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast zapošljavanja (npr. javni radovi), radno angažovanje po osnovu projekata koji se finansiraju sredstvima EU ili donacija, poslove sezonskog karaktera, u skladu sa zakonom. Izuzetno, Uži kabinet može odobriti dodatne, posebne izuzetke od ove mjere.

Ograničavanje zapošljavanja na neodređeno i određeno vrijeme jedna je od ključnih mjera u okviru procesa optimizacije koja ima za cilj racionalizaciju broja zaposlenih, kao i smanjenje učešća zarada zaposlenih u tekućim izdacima budžeta.

Tokom drugog kvartala 2019. godine, došlo je do smanjenja broja zaposlenih na centralnom nivou po svim osnovama u **neto efektu od 2.237 zaposlenih**. Ovo smanjenje prvenstveno dolazi od velikog broja ugovora na određeno vrijeme u vaspitno-obrazovnim ustanovama koji su istekli tokom juna 2019. godine (kraj školske godine). Ukoliko se ovi ugovori izuzmu iz proračuna, imajući u vidu prirodu ovih ugovora, podaci pokazuju **smanjenje broja zaposlenih u neto efektu od 94 zaposlena na centralnom nivou u drugom kvartalu 2019. godine**.

|                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| Nova zapošljavanja na centralnom nivou:                            | 146       |
| Prestanak radnog odnosa na centralnom nivou:                       | 240       |
| <b>Neto efekat smanjenja broja zaposlenih na centralnom nivou:</b> | <b>94</b> |

Analizirano po sektorima, do najvećeg smanjenja broja zaposlenih u neto efektu došlo je u sektorima sudstva i tužilaštva (26), prosvjete - bez ugovora na određeno vrijeme u vaspitno-obrazovnim ustanovama (25), zdravstva (20), finansija (12) i unutrašnjih poslova (11), dok je do najvećeg povećanja broja zaposlenih u neto efektu došlo u sektorima rada i socijalnog staranja (4), ekonomije (3) i ostalim organima koji čine javni sektor (3).

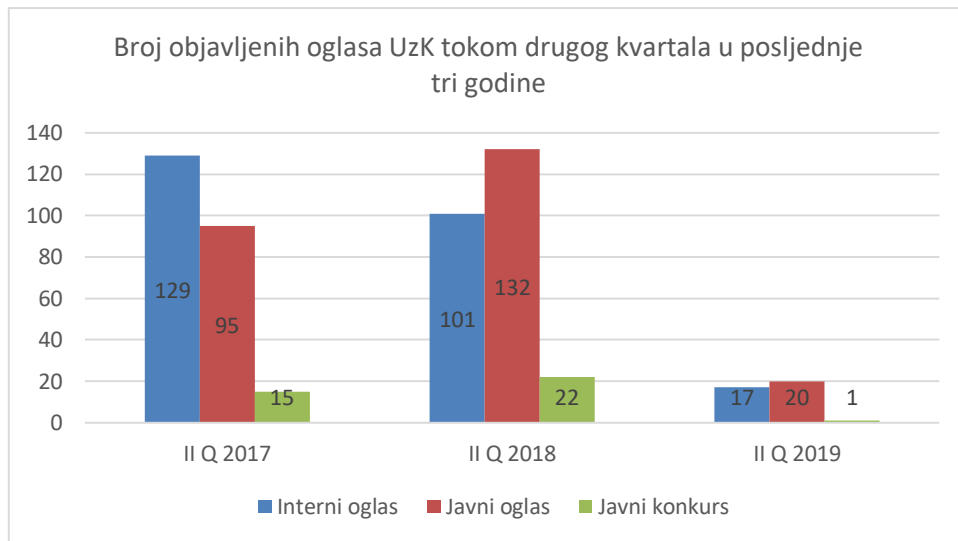


Kako bi se uspješno odgovorilo na izazove evropske integracije i omogućilo nesmetano funkcionisanje organa u javnoj upravi, nastavljeno je odobravanje zapošljavanja kroz uspostavljenu proceduru odobravanja novih angažovanja od strane Međuresorskog tima za praćenje implementacije Plana optimizacije i Užeg kabineta Vlade.

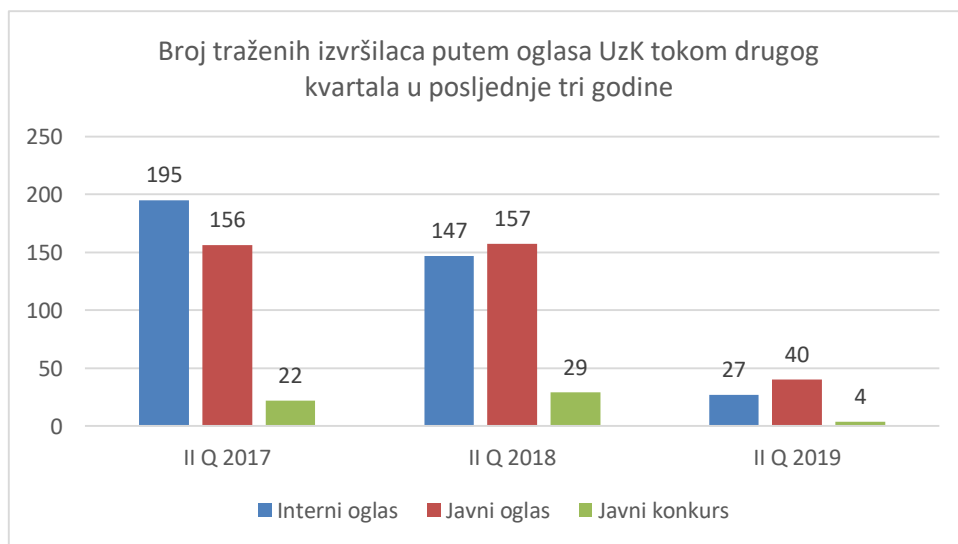
Uprava za kadrove (UzK), za organe u kojima se primjenjuje Zakon o državnim službenicima i namještenicima, i Zavod za zapošljavanje (ZZZ), za institucije u kojima se primjenjuju opšti propisi o radu, preduzeli su mjere kako bi osigurali da se odluke Užeg kabineta poštuju.

**Uprava za kadrove** objavljuje samo one oglase za čije objavljivanje postoji 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 17 internih oglasa, 20 javnih oglasa i jedan javni konkurs. Ukoliko uporedimo dinamiku objavljivanja oglasa Uprave za kadrove u istom periodu tokom prethodne dvije godine, uočava se jasno **smanjenje broja objavljenih oglasa** tokom drugog kvartala 2019. godine. Naime, kao što se može vidjeti na grafiku ispod, u izvještajnom periodu objavljeno je 38 oglasa, od aprila do juna 2018. godine 255 oglasa, a u istom periodu tokom 2017. godine 239 oglasa.



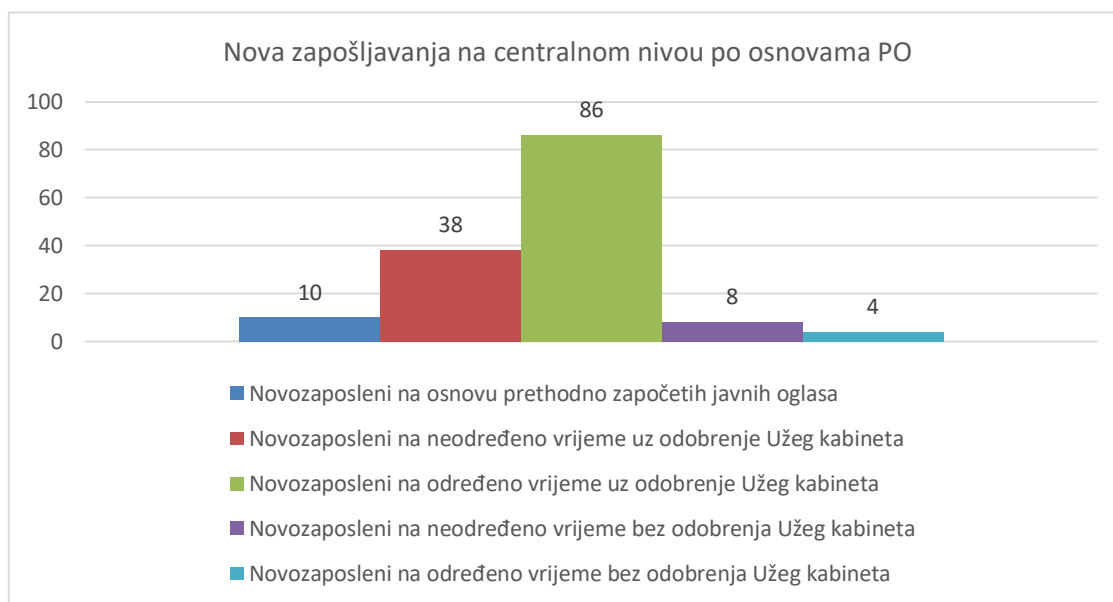
Upoređivanje broja traženih izvršilaca tokom drugog kvartala u posljednje tri godine dovodi do istog zaključka. Naime, uočava se **jasno smanjenje broja traženih izvršilaca** putem sve tri kategorije oglasa. Broj traženih izvršilaca putem javnog oglasa tokom drugog kvartala 2019. godine manji je za 74.5% u odnosu na isti period 2018. godine, odnosno za 74.4% u odnosu na isti period 2017. godine. Slično, broj traženih izvršilaca putem javnog konkursa tokom izvještajnog perioda manji je za 86.2% u odnosu na isti period 2018. godine, odnosno za 81.8% u odnosu na drugi kvartal 2017. godine.



Kada je u pitanju primjena opštih propisa o radu, **Zavod za zapošljavanje** je, u skladu sa Zaključcima Vlade br. 07-4796 od 18. oktobra 2018. godine, pripremio tipski upitnik koji ustanove popunjavaju prije podnošenja zahtjeva za davanje saglasnosti na novo zapošljavanje, a gdje 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.

**Uzimajući u obzir osnove novih zapošljavanja obuhvaćene ovom mjerom**, a prema podacima dostavljenim od strane organa, nosilaca obaveze sprovođenja Plana optimizacije, u II kvartalu 2019. godine na centralnom nivou realizovano je **146 novih zapošljavanja**.



Od ovog broja, najveći broj lica zaposlen je **uz odobrenje Užeg kabineta Vlade - 124, što čini 84.9%** ukupnog broja novozaposlenih u ovom izvještajnom periodu. Takođe, većina lica angažovana je na određeno vrijeme - njih 90, što čini 61.6% ukupnog broja novozaposlenih.

Po osnovu **javnih oglasa započetih prije 06.07.2018. godine**, odnosno prije početka sprovođenja Plana optimizacije, a koji su okončani u ovom izvještajnom periodu, zaposleno je 10 lica. Od ovog broja, najviše njih zaposleno je na Univerzitetu Crne Gore - 5, zatim u Ministarstvu zdravlja - 3, Zavodu za zapošljavanje Crne Gore - 1 i Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama - 1.

Kada je u pitanju zapošljavanje **na neodređeno vrijeme uz odobrenje Užeg kabineta Vlade**, najviše lica zaposleno je u javnim zdravstvenim ustanovama - 13, Generalnom sekretarijatu Vlade - 9, Institutu za standardizaciju Crne Gore - 6 i Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija - 4, a zatim u Policijskoj akademiji - 2, ustanovama socijalne i dječje zaštite - 2, Nacionalnoj turističkoj organizaciji - 1 i Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja - 1.

**Zapošljavanje lica na određeno vrijeme uz odobrenje Užeg kabineta predstavlja najviše korišćenu osnovu zapošljavanja tokom II kvartala 2019. godine.** Od ukupno 86 zaposlenih po ovoj osnovi, 60 lica zaposleno je u javnim zdravstvenim ustanovama, 13 lica u ustanovama socijalne i dječje zaštite, a 6 na Univerzitetu Crne Gore. Nadalje, po dvoje lica zaposleno je u

Pomorskom muzeju Crne Gore i Policijskoj akademiji, a po jedno u Centaru za stručno obrazovanje, Nacionalnoj turističkoj organizaciji i Ministarstvu za ljudska i manjinska prava.

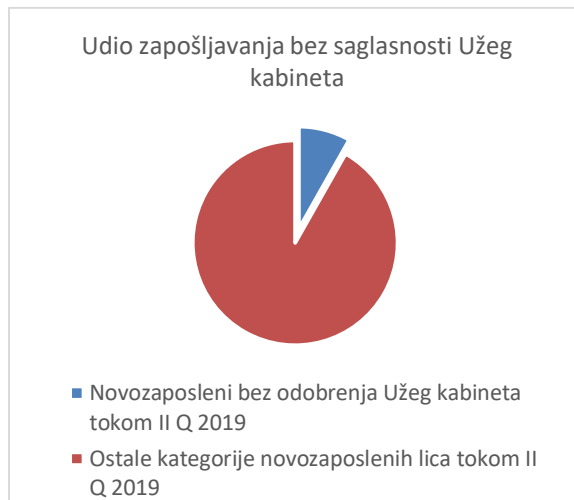
Zapošljavanje **bez odobrenja Užeg kabineta Vlade** činilo je 8.2% od ukupnog broja novozaposlenih tokom II kvartala 2019. godine. Od toga, 8 lica zaposleno je na neodređeno vrijeme, a 4 lica na određeno vrijeme.

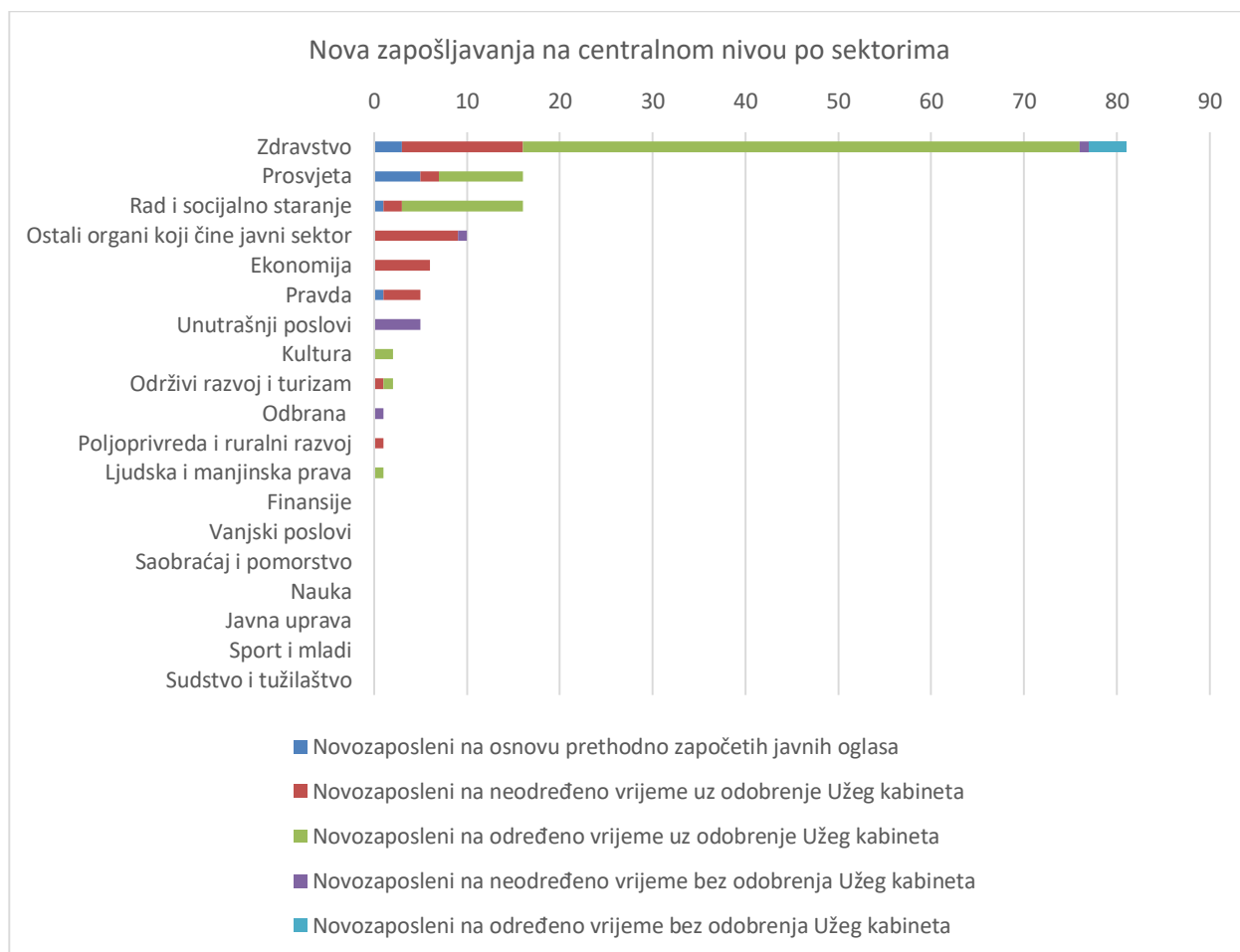
Analizirajući po sektorima, najviše novih zapošljavanja bilo je u **zdravstvu (81)**, **prosvjeti (16)** i **radu i socijalnom staranju (16)**.

Kada je sektor **zdravstva** u pitanju, na osnovu prethodno započelih javnih oglasa zaposleno je troje lica, na neodređeno vrijeme uz odobrenje Užeg kabineta 13 lica, na određeno vrijeme uz odobrenje Užeg kabineta 60 lica, na neodređeno vrijeme bez odobrenja Užeg kabineta jedno lice, a na određeno vrijeme bez odobrenja Užeg kabineta četvoro lica.

U sektoru **prosvjete** 5 lica je zaposleno na osnovu prethodno započelih javnih oglasa, dvoje lica zaposleno je na neodređeno vrijeme uz odobrenje Užeg kabineta, a devetoro na određeno vrijeme uz odobrenje Užeg kabineta. Zapošljavanja bez saglasnosti Užeg kabineta u ovom izvještajnom periodu nije bilo.

U sektoru **rada i socijalnog staranja** jedno lice je zaposleno na osnovu prethodno započetog javnog oglasa, dvoje lica zaposleno je na neodređeno vrijeme uz odobrenje Užeg kabineta, a 13 na određeno vrijeme uz odobrenje Užeg kabineta. Zapošljavanja bez saglasnosti Užeg kabineta u ovom izvještajnom periodu nije bilo.

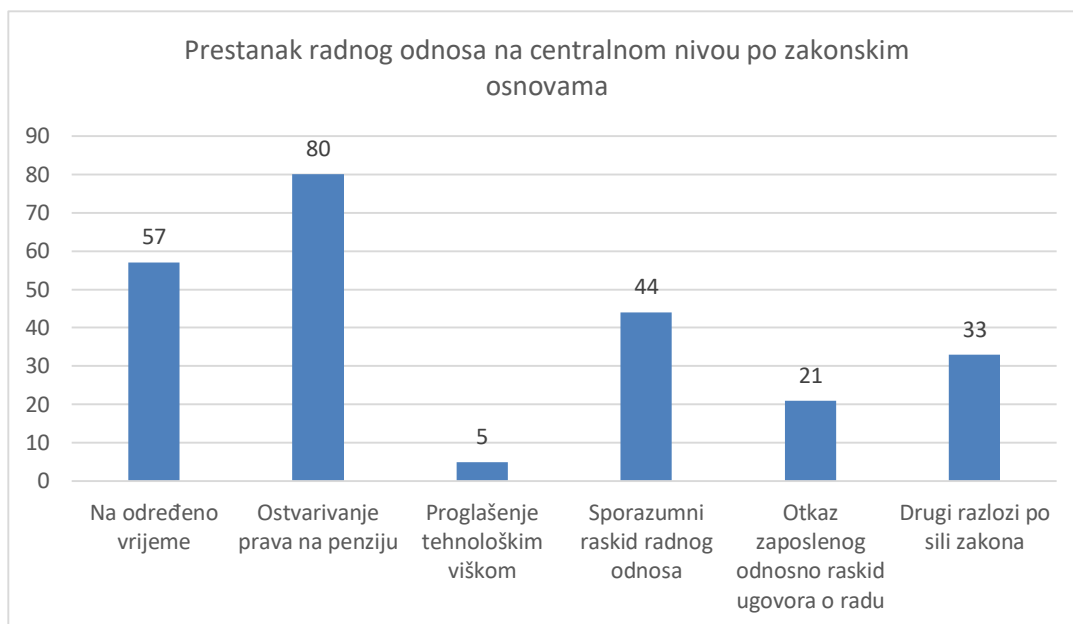




**Uzimajući u obzir osnove prestanka radnog odnosa obuhvaćene ovom mjerom,** u istom izvještajnom periodu došlo je do  **smanjenja broja zaposlenih na centralnom nivou u iznosu od 2,383 zaposlena.** Najveći dio predstavljaju ugovori na određeno vrijeme u vaspitno-obrazovnim ustanovama koju su istekli tokom juna usljed kraja školske godine, a za koje se očekuje da će biti obnovljeni od septembra sa početkom nove školske godine. S obzirom na specifičnost ovih ugovora, isti nijesu razmatrani kroz analizu kojom se mjeri efekat optimizacije na centralnom nivou.

Tako je na centralnom nivou tokom drugog kvartala 2019. godine  **za 240 zaposlenih prestao radni odnos.**

Od tog broja, za najveći broj lica radni odnos je prestao po osnovu **ostvarivanja prava na penziju - 80.** Prema podacima dostavljenim od strane organa na centralnom nivou, od ovog broja najviše njih je bilo zaposleno u sektoru prosvjete (33), zatim u zdravstvu (25), finansijama (5) i sudstvu i tužilaštvu (4).



Po osnovu **prestanaka radnog odnosa na određeno vrijeme** centralni nivo je napustilo **57** zaposlenih, od čega najviše u zdravstvu (30), sudstvu i tužilaštvu (17), radu i socijalnom staranju (5) i prosvjeti (3).

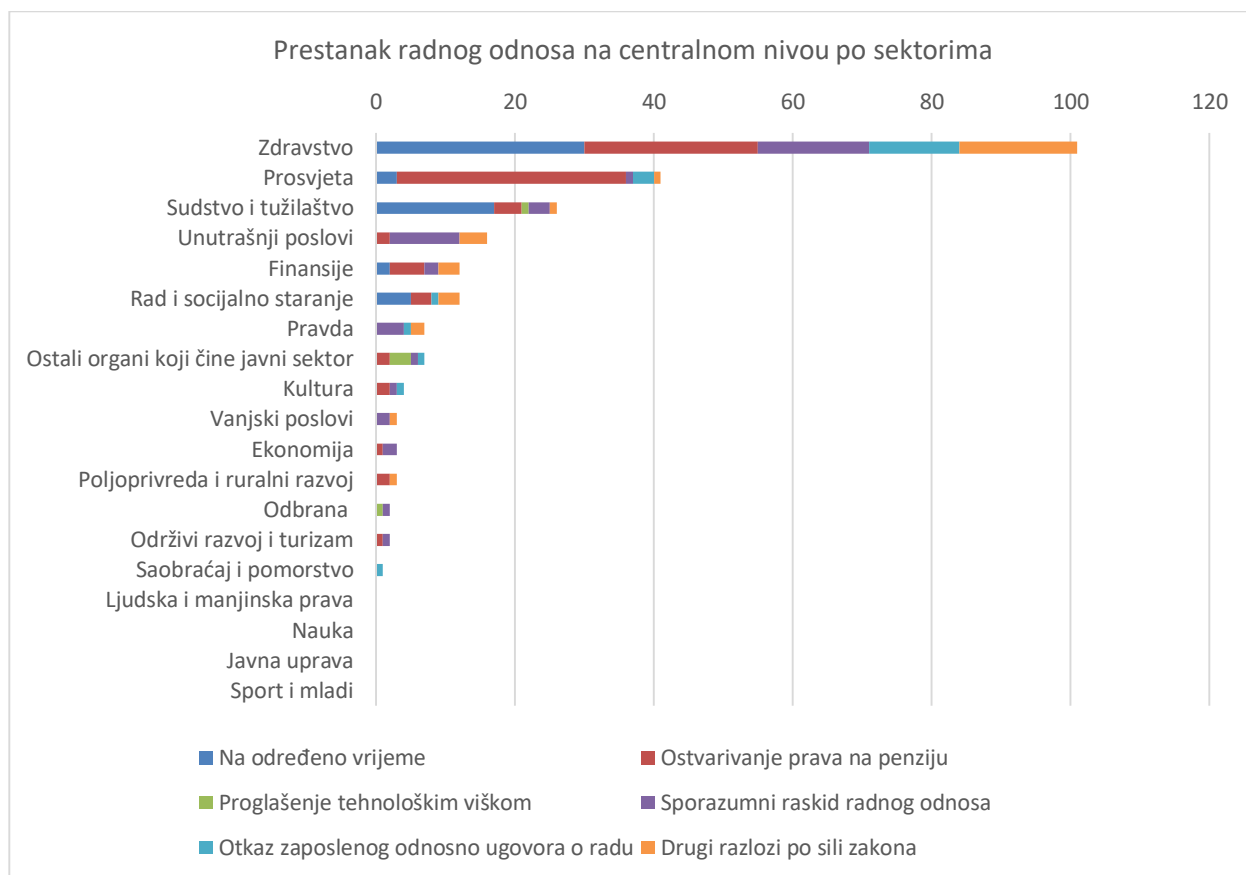
Institut **sporazumnog prestanaka radnog odnosa** je takođe korišćen u značajnoj mjeri tokom izvještajnog perioda. Naime, za **44** lica na centralnom nivou je radni odnos prestao putem sporazuma. Od toga, najveći broj je u sektoru zdravstva (16), unutrašnjih poslova (10), pravde (4) i sudstva i tužilaštva (3).

**Drugi razlozi po sili zakona** bili su osnov za prestanak radnog odnosa za **33** zaposlenih, od čega najviše u sektoru zdravstva (17), unutrašnjih poslova (4), finansija (3), kao i rada i socijalnog staranja (3).

**Otkazom zaposlenog, odnosno raskidom ugovora o radu** radni odnos je prestao za **21** lice na centralnom nivou. Od tog broja, najviše zaposlenih u zdravstvu (13) i prosvjeti (3) je napustilo javnu upravu po ovom osnovu tokom II kvartala 2019. godine.

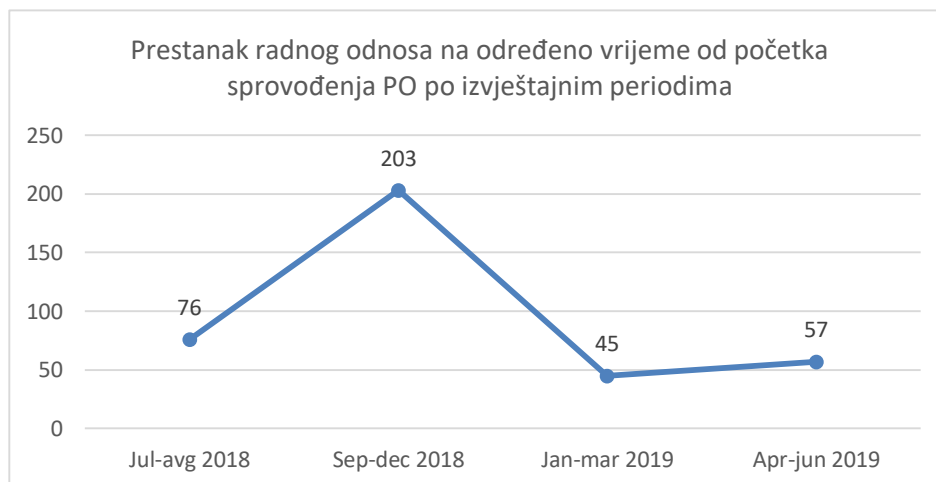
**Petoro zaposlenih na centralnom nivou je**, prema podacima MJU, **proglašeno tehnološkim viškom**. Od toga, troje zaposlenih u Stručnoj službi Predsjednika Crne Gore i po jedno u Ministarstvu odbrane i Višem sudu za prekršaje.

Posmatrajući po sektorima, najviše zaposlenih napustilo je sektor **zdravstva (101)**, zatim **prosvjete (41)**, **sudstva i tužilaštva (26)** i **unutrašnjih poslova (16)**.

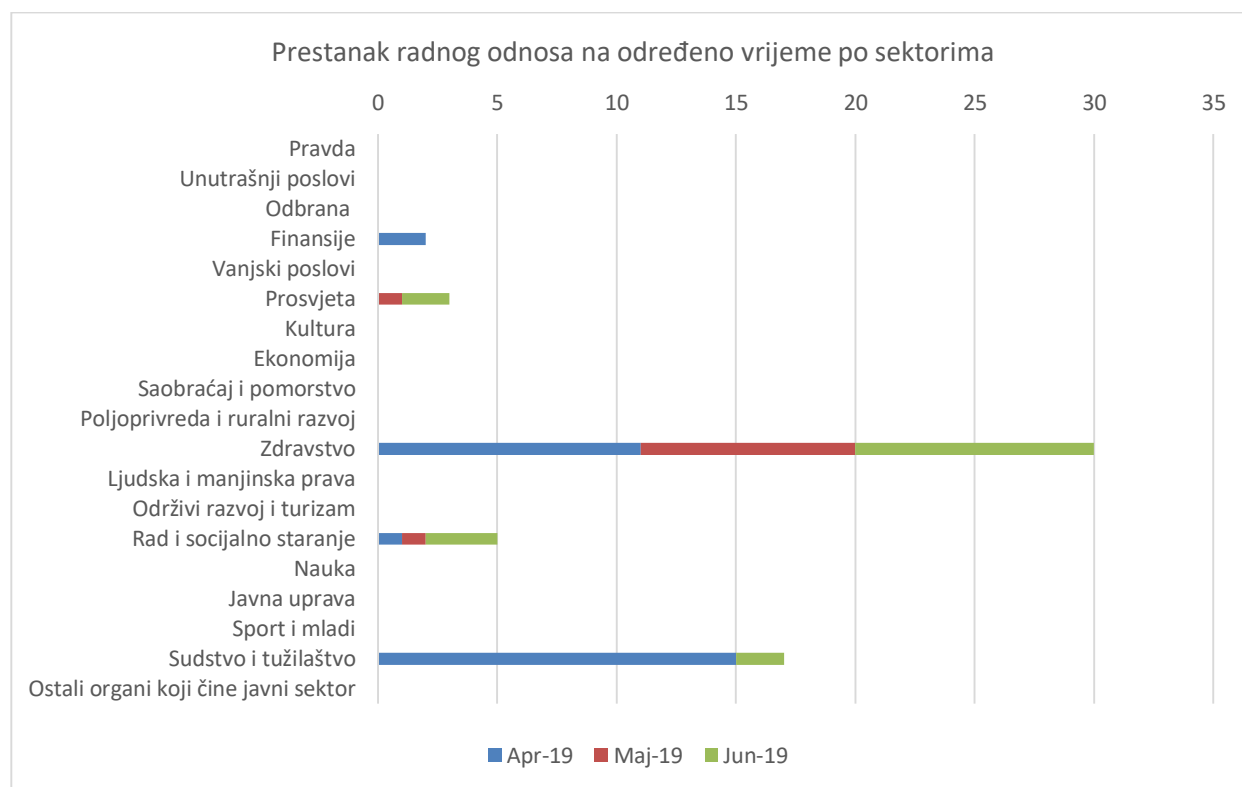


**Mjera 2** Prestanak radnog odnosa na određeno vrijeme istekom roka na koji je radni odnos zasnovan bez mogućnosti produženja do 31.12.2019. godine, odnosno prestanak radnog angažmana lica angažovanih po drugim osnovama (npr. ugovor o privremenim i povremenim poslovima, ugovor o djelu) po isteku vremena 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 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 **57 lica**, što predstavlja blago povećanje broja u odnosu na prethodni izvještajni period, ali istovremeno značajno smanjenje u odnosu na izvještajni period septembar-decembar 2018, kao što se može vidjeti na sljedećem grafičkom prikazu.



Od ukupnog broja zaposlenih kojima je radni odnos prestao po ovom osnovu, najviše njih je napustilo sektore zdravstva (30) i sudstva i tužilaštva (17), a zatim rada i socijalnog staranja (5), prosvjete (3) i finansija (2).

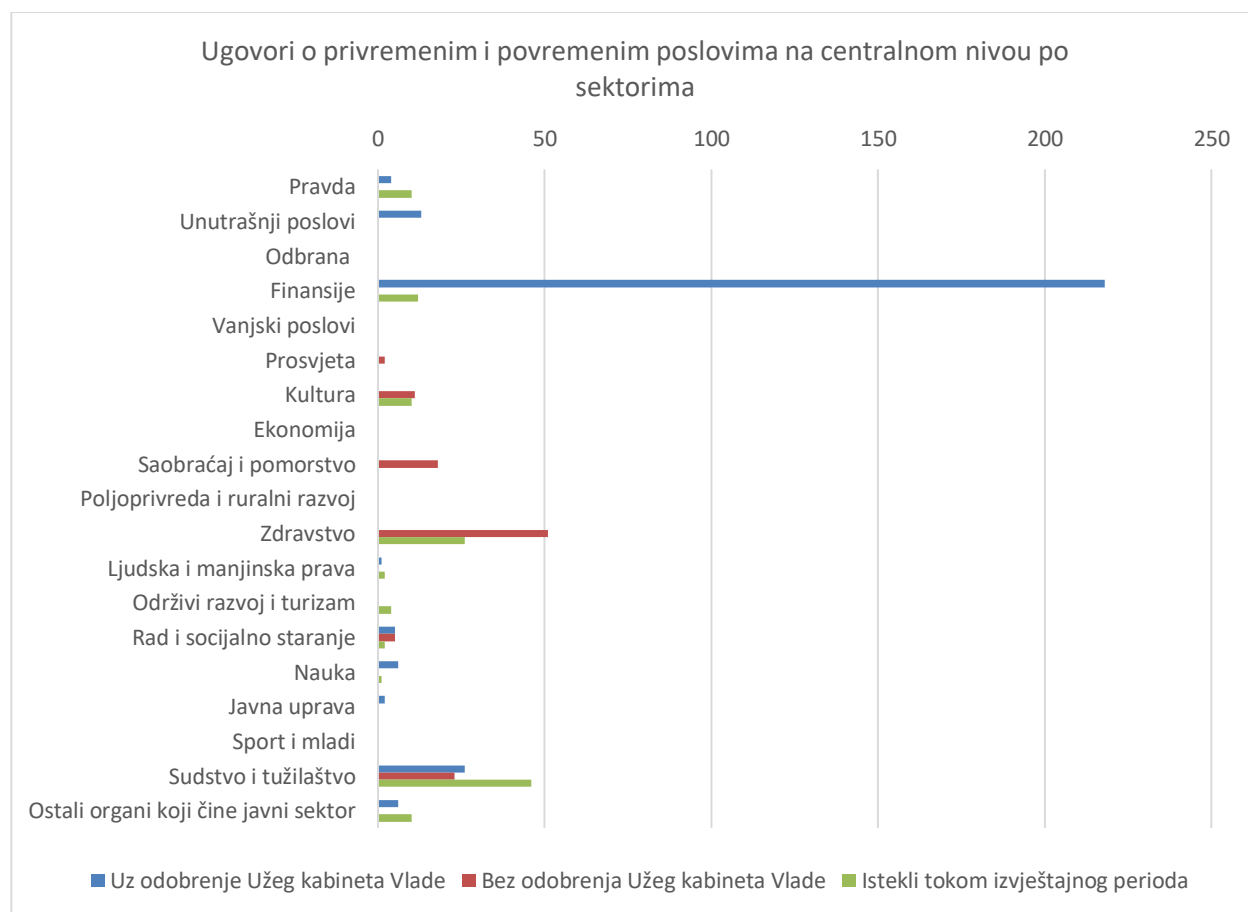


**Ugovori o privremenim i povremenim poslovima** zaključuju se u skladu sa odredbama Zakona o radu ("Sl. list CG", br. 49/08, 88/09, 26/09, 26/10, 59/11, 66/12, 31/14, 53/14 i 4/18), za obavljanje određenih poslova koji ne zahtijevaju posebno znanje i stručnost, a po svojoj prirodi su takvi da ne traju 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.

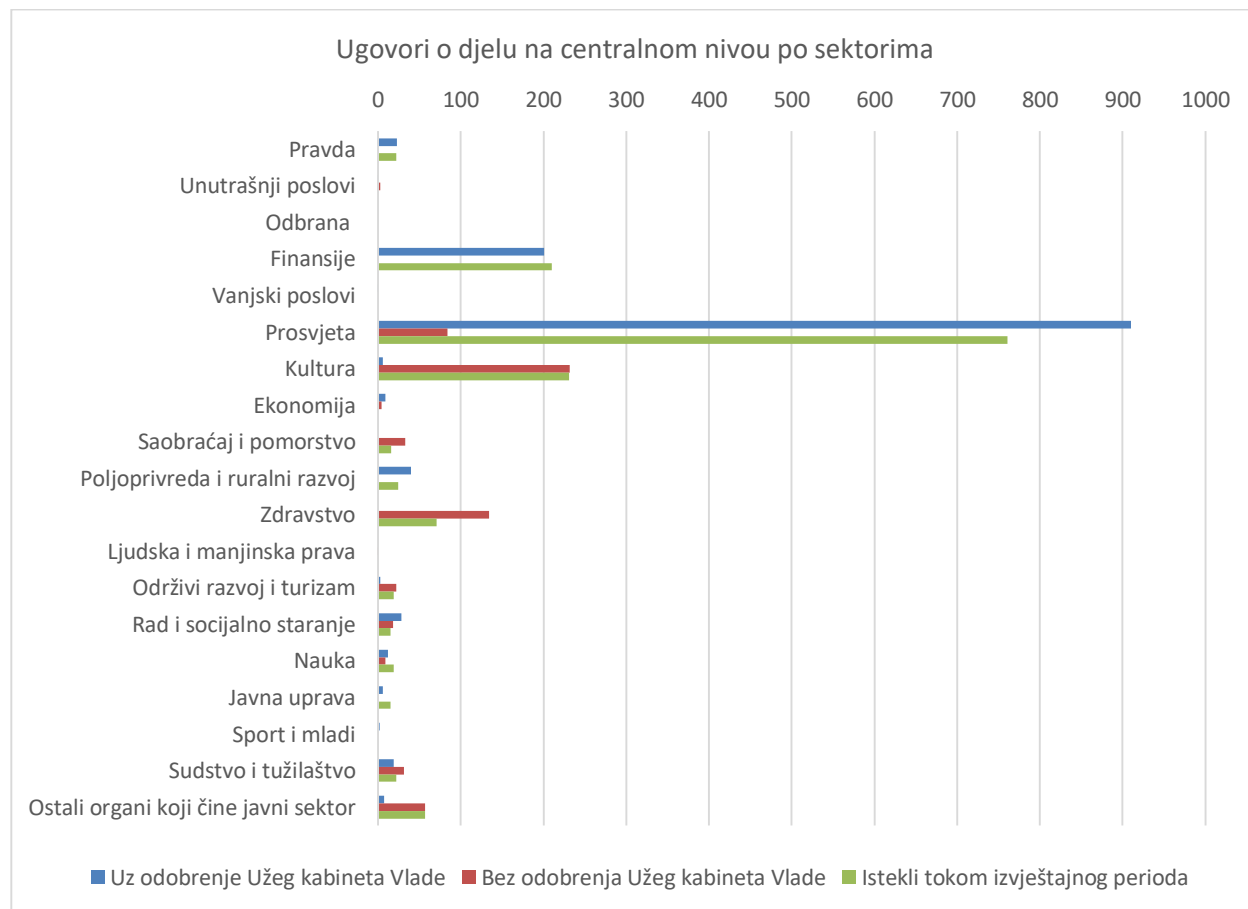
Na osnovu raspoloživih podataka Ministarstva javne uprave, tokom izvještajnog perioda zaključeno je 391 ugovora o privremenim i povremenim poslovima, od čega 281 uz saglasnost Užeg kabineta Vlade i 110 bez prethodno dobijene saglasnosti. Tokom izvještajnog perioda isteklo je 123 ugovora, što skupa predstavlja **neto efekat povećanja broja ugovora o privremenim i povremenim poslovima na centralnom nivou za 268.**

Od ovog broja, najviše ugovora uz saglasnost Užeg kabineta je zaključeno u sektoru finansija (218, a isteklo 12), a bez saglasnosti Užeg kabineta u sektoru zdravstva (51, a isteklo 26). Posmatrano prema ustanovama, u sektoru finansija najveći broj ugovora zaključila je Uprava za imovinu, a u sektoru zdravstva javne zdravstvene ustanove.



**Ugovori o djelu** potrebni za nesmetano vršenje poslova organa zaključuju se na osnovu Zakona o obligacionim odnosima ("Sl. list CG", br. 47/08, 4/11, 22/17) za obavljanje poslova koji aktom o sistematizaciji poslodavca nijesu sistematizovani kao određeno radno mjesto.

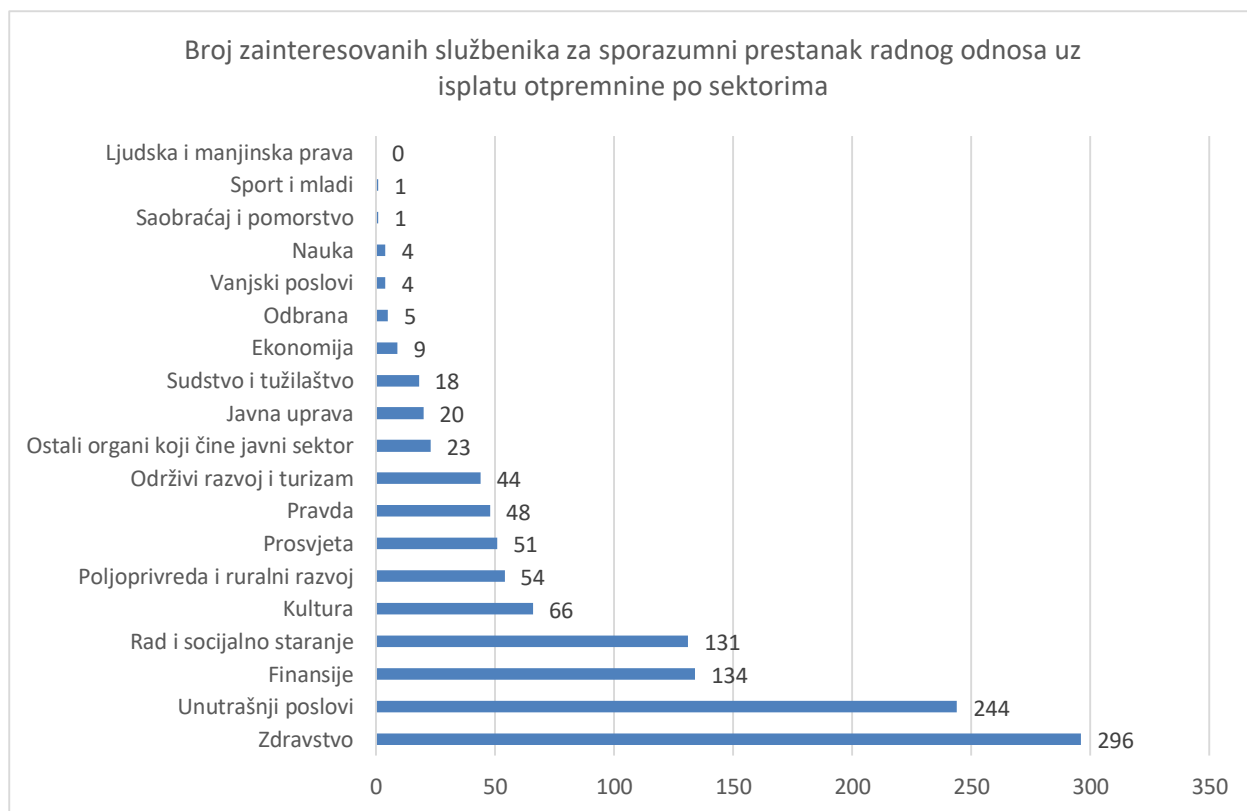
U ovom izvještajnom periodu je, na osnovu podataka dostavljenih Ministarstvu javne uprave, zaključeno **1,268** ugovora o djelu uz odobrenje Užeg kabineta i **629** bez ovog odobrenja, što čini ukupan broj od **1,897 ugovora o djelu na centralnom nivou**. Tokom pomenutog izvještajnog perioda, **1,482 ugovora o djelu je isteklo**, što čini **neto efekat povećanja od 415 ugovora o djelu na centralnom nivou**.



Najveći broj ugovora o djelu uz saglasnost Užeg kabineta zaključen je u sektoru prosvjete (910, a isteklo 761), a najveći broj ugovora bez prethodno pribavljene saglasnosti u sektoru kulture (232, a isteklo 231). Posmatrano prema ustanovama, u sektoru prosvjete najveći broj ugovora zaključile su javne ustanove Ispitni centar i Centar za stručno obrazovanje, a u sektoru kulture Kraljevsko pozorište Zetski dom i Muzički centar Crne Gore.

**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).

Sa ciljem pravovremenog planiranja potrebnih budžetskih sredstava za namjenu isplate otpremnina, 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, te za izvještajni period septembar-decembar 2018. 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 sprovedli anketu o sporazumnom prestanku radnog odnosa da istu sprovedu do 15. aprila 2019. godine i da o rezultatima informišu Ministarstvo javne uprave.



Prema podacima koje je MJU dobilo ovim putem, ukupno **1,153 zaposlenih na centralnom nivou**<sup>2</sup> je izrazilo interesovanje za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine.

Analizirajući pristigle podatke koristeći sektorski pristup, najviše zainteresovanih za sporazumni prestanak radnog odnosa je u sektoru zdravstva (296), unutrašnjih poslova (244), finansija (134) i rada i socijalnog staranja (131).

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

Tokom II kvartala 2019. godine, ukupno **5 lica** je proglašeno tehnološkim viškom, i to troje u Stručnoj službi Predsjednika Crne Gore, jedno u Ministarstvu odbrane i jedno u Višem sudu za prekršaje.

#### **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)**

Podaci Uprave za kadrove pokazuju da je tokom aprila, maja i juna 2019. godine **jedan službenik** stavljen na raspolaganje.

#### **Mjera 6 Definisanje posebnog programa mjera aktivne politike zapošljavanja lica koja su proglašena tehnološkim viškom i dobrovoljno napustila radno mjesto uz isplatu otpremnina u okiru IRF CG ili nekog drugog organa**

Utvrdjivanje podsticajnih mjera za lica proglašena tehnološkim viškom i ona koja sporazumno raskidaju radni odnos predstavlja prioritet Vlade u narednom periodu. Ovakve podsticajne mjere mogu biti usmjerene u pravcu davanja otpremnina ili/i određenog paketa mjera aktivnog zapošljavanja, kao što su povoljni krediti. Cilj ovih mjera nije smanjiti ukupnu zaposlenost, već preusmjeriti zaposlene iz javnog sektora u privatni.

S obzirom na to da Vlada Crne Gore, samostalno i u saradnji sa drugim organima i državnim i međunarodnim institucijama, sprovodi programe podrške zapošljavanju i razvoju biznisa, mjere

---

<sup>2</sup> Iako su se zaposleni izjašnjavali po ovom pitanju bez informacije o visini otpremnine, broj zaposlenih koji su podnijeli zahtjev za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine po donošenju Odluke o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru korespondira iskazanom interesovanju putem ankete. Nakon isteka roka za podnošenje zahteva od strane zaposlenih, MJU je prikupilo podatke od strane organa, koji su pokazali da je 1,430 zaposlenih na centralnom nivou podnijelo zahtjev za sporazumni prestanak radnog odnosa, od čega najviše u sektorima zdravstva (520), zatim prosvjete (319), finansija (128), rada i socijalnog staranja (95) i unutrašnjih poslova (91). To znači da su predviđanja MJU o broju zaposlenih zainteresovanih za sporazumni prestanak radnog odnosa bila tačna i da su uslovi koji se nude zaposlenima zadovoljavajući.

aktivnog zapošljavanja moguće je sprovesti **modifikacijom postojećih programa i/ili kreiranjem novih uz obezbjeđenje odgovarajuće budžetske podrške.**

Sa ciljem definisanja programa, Ministarstvo javne uprave je, nakon konsultacija sa predstavnicima Ministarstva ekonomije, Investiciono-razvojnog fonda (IRF) i Sekretarijata za razvojne projekte, pripremilo 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 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.

S tim u vezi, finansijski okvir za ovu namjenu definisaće se u komunikaciji sa Ministarstvom finansija i Investiciono-razvojnim fondom.

**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

Novi Zakon o državnoj upravi ("Sl. list CG", br. 78/2018) predviđa da na prijedlog akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organ državne uprave pribavlja mišljenje Ministarstva javne uprave, a u postupku donošenja ovog akta pribavlja se i mišljenje ministarstva koje vrši nadzor nad radom tog organa. Na ovaj način, prilikom donošenja novih akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji pažljivo se sagledavaju i prepoznaju realne potrebe, specifične aktivnosti, predstojeće potrebe djelovanja u okviru procesa pristupanja EU, potrebe koje proizilaze iz strateških dokumenata Vlade, kao i mjere predviđene Planom optimizacije.

Tokom izvještajnog perioda, Ministarstvo javne uprave je dalo mišljenje na **18 prijedloga pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave.** Od ovog broja, **tri organa** je izmijenilo prvobitne prijedloge pravilnika i dostavilo **inovirane verzije** ovom ministarstvu.

Kada je u pitanju obaveza smanjenja broja sistematizovanih izvršilaca od 10-30% u odnosu na važeći akt o sistematizaciji, ova mjera nije ispunjena. Naime, podaci dostavljeni od strane ovih

organa pokazuju da je **broj sistematizovanih izvršilaca po organima u prosjeku povećan za 1%**. Najviše je povećan broj sistematizovanih izvršilaca u Upravi za vode (64%), Upravi za igre na sreću (40%) i Poreskoj upravi (9%), dok je najviše smanjen broj sistematizovanih izvršilaca u Ministarstvu poljoprivrede i ruralnog razvoja (-19%), Ministarstvu rada i socijalnog staranja (-18%) i Upravi za ugljovodonike (-15%).

Na drugoj strani, mjera koja predviđa ograničenje da opšte službe ne mogu imati više od 15% od ukupnog broja sistematizovanih izvršilaca je ispunjena. Naime, podaci pokazuju da broj sistematizovanih izvršilaca **na opštim i pomoćnim poslovima u prosjeku predstavlja 14% od ukupnog broja sistematizovanih izvršilaca**.

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

Prilikom davanja mišljenja na prijedloge pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa, Ministarstvo javne uprave i Uprava za kadrove posebno vode 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.

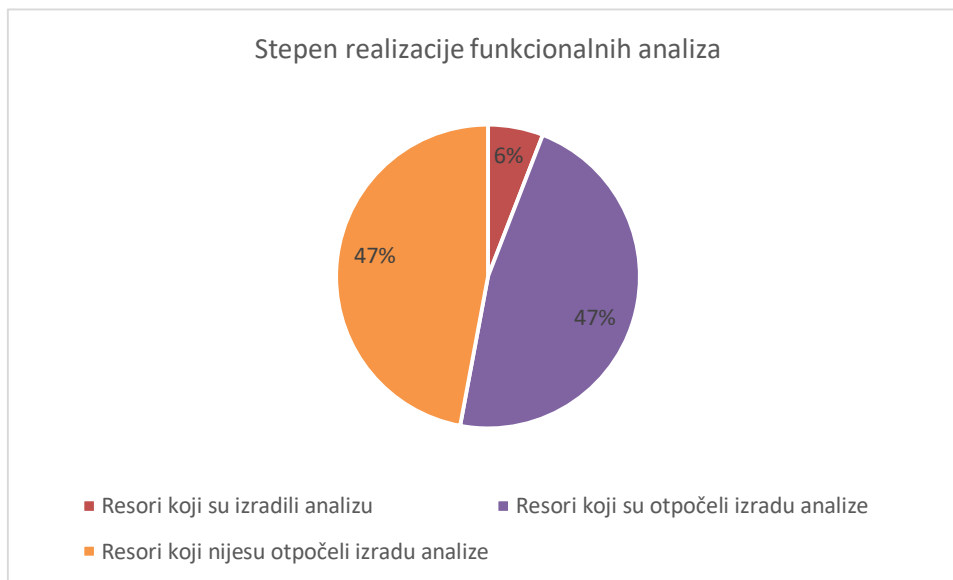
U cilju praćenja sprovođenja ove mjere, formirana je Komisija koju čine predstavnici Ministarstva javne uprave, Uprave za kadrove i Ministarstva finansija, a koja daje mišljenja na prijedloge pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji na centralnom nivou.

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

Ministarstvo javne uprave je Zaključkom Međuresorskog stručnog tima za izradu Metodologije i Plana optimizacije javne uprave od 24.07.2018. godine zadužilo ministarstva da detaljno sagledaju metodologiju Svjetske banke za izradu sektorskih analiza koja im je dostavljena i na

osnovu iste otpočnu aktivnosti na izradi jednostavnijih funkcionalnih analiza, tzv. dijagnostike sistema (resora).<sup>3</sup>

Na osnovu podataka dostavljenih Ministarstvu javne uprave, **sektorska funkcionalna analiza izrađena je samo za resor javne uprave, nacrt je pripremljen za resor finansija, dok je njena izrada otpočeta za još 7 resora**, i to: odbrane, pravde, rada i socijalnog staranja, sporta i mladih, vanjskih poslova, nauke i kulture.



Proces optimizacije javne uprave može izvući pouke iz slabosti identifikovanih ovom analizom - pretjerano fragmentisanje, neadekvatna raspodjela funkcija ili nepotrebni nivoi hijerarhije. Što se tiče javne uprave generalno, organizaciona optimizacija, slična onoj koja se ovom analizom preporučuje za MJU i UzK, možda ne može u potpunosti ostvariti očekivano smanjenje broja zaposlenih od 5% do kraja 2020. godine. Mnoge organizacije tek treba da izgrade kapacitete za EU i rasporede adekvatno osoblje na nove funkcije koje proizilaze iz obaveza članstva u EU. Zbog toga **optimizacija trenutne zaposlenosti stvaranjem jedinica sa jasnom misijom i ukidanjem nepotrebnog fragmentisanja može osloboditi određena radna mjesta, ali proces pristupanja EU može zahtijevati da se oslobođena radna mjesta preusmjere na druge poslove vezane za ovaj proces.**

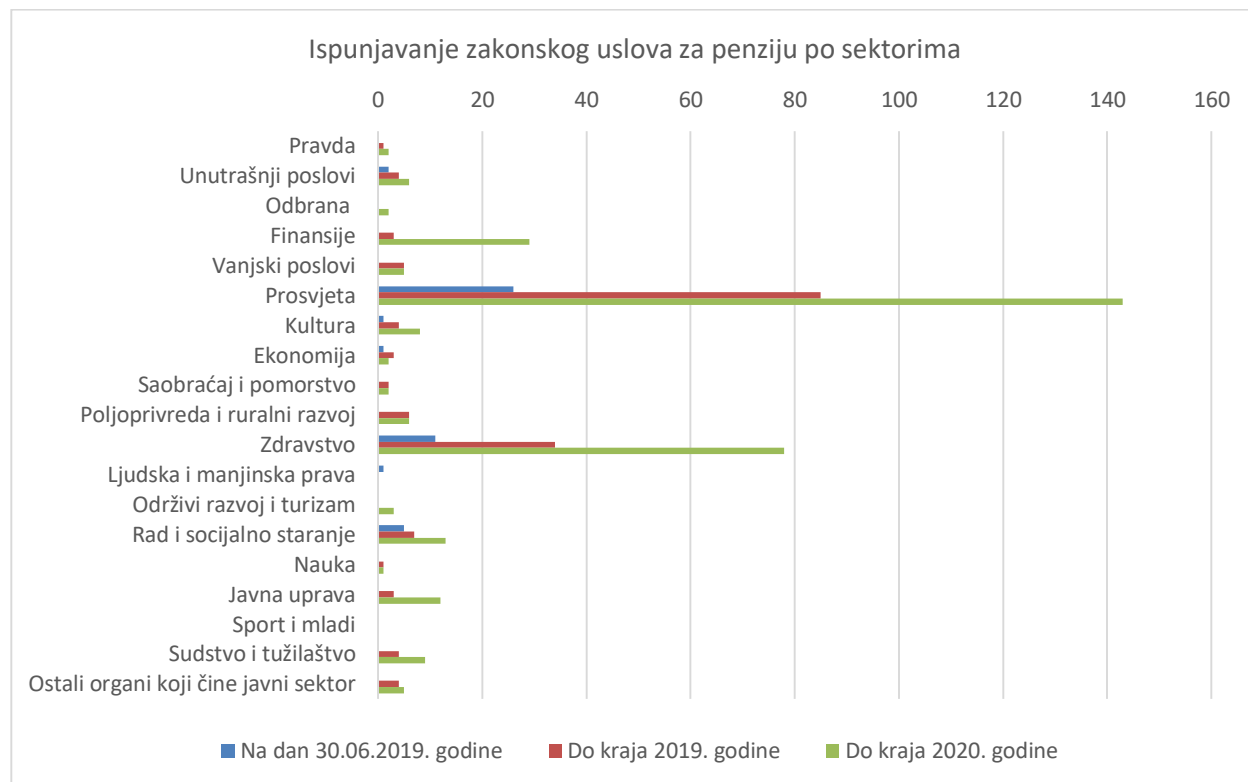
**Mjera 11 Pojačani inspekcijski nadzor u odnosu na primjenu propisa u vezi sa prestankom radnog odnosa po sili zakona** (ispunjavanja zakonskih uslova, 67 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja).

Uzimajući u obzir zakonski uslov za sticanje prava na starosnu penziju sa navršениh 67 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja, podaci dostavljeni od strane organa pokazuju da na

<sup>3</sup> Dodatno, 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.

dan 30. jun 2019. godine **47** zaposlenih na centralnom nivou ostvaruju uslov za penziju. Do kraja 2019. godine, ovaj uslov će ispuniti **166** zaposlena, a do kraja 2020. godine njih **326**.

Posmatrano po sektorima, najveći broj zaposlenih će do kraja 2020. godine ispuniti zakonski uslov za penziju u prosvjeti (143), zdravstvu (78) i finansijama (29).



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

Tokom izvještajnog perioda, Ministarstvo prosvjete je zajedno sa Upravom za kadrove nastavilo da radi na izradi modela angažovanja i praćenja rada, odnosno mentorstva za studente prilikom odrađivanja prakse u državnim organima i organima lokalne samouprave.

UzK je od organa na centralnom i lokalnom nivou prikupila informacije o zainteresovanosti za angažovanje studenata završnih godina za obavljanje prakse, kao i podatke o broju traženih studenata i traženim oblastima obrazovanja. Prema podacima UzK, oko 200 studenata će dobiti priliku da praksu obavi u 29 organa na centralnom nivou.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Javni poziv za studente završnih godina za obavljanje prakse u državnim organima i organima lokalne samouprave objavljen je 1. oktobra 2019. godine. Rok za prijave ističe 1. novembra 2019. godine.

## 2.2. Realizacija srednjoročnih mjera na centralnom nivou

Plan optimizacije definisao je devet srednjoročnih mjera na centralnom nivou, čija se realizacija prati tokom 2019. i 2020. godine.

Srednjoročna mjera 5, koja se odnosi na ograničenje broja lica angažovanih po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima koji ne smije biti veći od 10% zaposlenih na neodređeno vrijeme, se počinje primjenjivati nakon prestanka mjere ograničenja zapošljavanja na neodređeno i određeno vrijeme (Kratkoročna mjera 1).

**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 Ministarstva javne uprave<sup>5</sup>.

Analiza je pokazala da su efekti mjera optimizacije imali pozitivan uticaj na **usporavanje trenda rasta zaposlenosti u javnoj upravi**, ali se nisu negativno odrazili na ukupan rast zaposlenosti, koji je u periodu od decembra 2017. do decembra 2018. iznosio 9.3%. Dodatno, **smanjeno je relativno učešće zaposlenosti u javnoj upravi u ukupnoj zaposlenosti** sa 28,2% u decembru 2017. na 26,8% u decembru 2018. godine (za 1.4%). Takođe, evidentan je **trend opadanja učešća bruto zarada i doprinosa na teret poslodavca u Budžetu Crne Gore**, mjereno učešćem ovih izdataka u strukturi BDP-a (10.36% u 2017, 9.99% u 2018, 9.86% u 2019). Ovo znači da je Plan optimizacije prozveo tzv. **efekat istiskivanja ponude na tržištu rada u korist privatnog sektora**.

Nadalje, zaključak je da su sve kratkoročne mjere pokrenute, čime su se **stvorile pretpostavke i za početak realizacije srednjoročnih mjera**, od kojih se neke već sprovode, posebno kroz primjenu Zakona o državnim službenicima i namještenicima i reorganizaciju državne uprave, kao i jačanje i proširenje opsega institucija uključenih u proces kadrovskog planiranja.

**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.

Paralelno sa naporima Ministarstva javne uprave i Ministarstva finansija da planiraju i obezbijede potrebna budžetska sredstva, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u

---

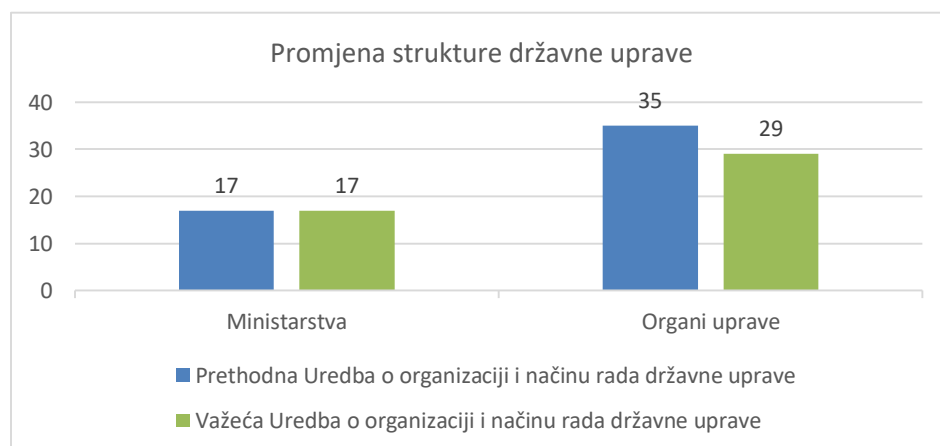
<sup>5</sup> Analiza je dostupna na: <http://www.mju.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

javnom sektoru<sup>6</sup> usvojen je od strane Skupštine Crne Gore na Šestoj sjednici Prvog redovnog zasijedanja održanoj 10. juna 2019. godine, čime je stvoren pravni osnov za isplatu otpremnina zaposlenima koji su zainteresovani za sporazumni prestanak radnog odnosa. Zakonom su predviđene posebne mjere koje će onemogućiti povratak ovim licima u javni sektor nakon ostvarivanja prava na otpremninu. Naime, zaposleni kome prestane radni odnos na osnovu sporazumnog prestanka radnog odnosa, a ostvari pravo na otpremninu, ne može zasnovati radni odnos u javnom sektoru u periodu od **pet godina** od dana sporazumnog prestanka radnog odnosa. Ovo ograničenje se ne odnosi se na zaposlenog koji vrati cjelokupni iznos isplaćene otpremnine.<sup>7</sup>

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

Sa ciljem unapređenja organizacione strukture državne uprave, kao i usklađivanja sa evropskim standardima, te smanjenja troškova javne uprave, usvojena su nova zakonska rješenja koja regulišu ovu oblast. Prije svega, misli se na novi Zakon o državnoj upravi ("Sl. list CG", br. 78/2018), koji je usvojen 22. novembra 2018. godine. Vlada Crne Gore donijela je i podzakonske akte čiji je osnov u ovom zakonu, i to: Uredbu o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl. list CG", br. 87/2018, 2/2019), Uredbu o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave ("Sl. list CG", br. 13/2019) i Uredbu o kancelarijskom poslovanju organa državne uprave ("Sl. list CG", br. 47/2019).

Rukovodeći se **potrebama racionalizacije** uz sagledavanje zakonom utvrđenih kriterijuma, zbog prirode poslova ili manjeg obima posla, novim normativnim okvirom ukinuti su pojedini organi, a poslovi preuzeti od strane resornog ministarstva, dok je u jednom slučaju došlo do spajanja dva organa. **Tako je broj organa uprave smanjen sa 35 na 29, dok je broj ministarstava ostao isti (17).**



<sup>6</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru ("Sl. list CG", br. 34/19)

<sup>7</sup> Kako bi se obezbijedila implementacija ove norme, Odlukom o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru, koju je Vlada Crne Gore donijela 11. jula 2019. godine, predviđeno je kreiranje baze podataka o svim zaposlenima koji iskoriste pravo na otpremninu, a koja će biti objavljena na sajtu MJU.

Novim zakonskim rješenjima **izjednačava se položaj svih organa uprave u odnosu na resorna ministarstva i unapređuje komunikacija između organa uprave i ministrstava**. Novi zakon ne razlikuje organe u sastavu i samostalne organe, već se organi uprave osnivaju kao samostalni organi za poslove izvršavanja zakona i drugih propisa, odnosno za vršenje pretežno stručnih i sa njima povezanih upravnih poslova u pojedinim oblastima, i to samo ako se na taj način obezbjeđuje efikasnije i ekonomičnije obavljanje poslova, ako je to potrebno za obezbjeđenje dvostepenosti upravnog postupka ili ako je opravdano zbog obima posla u određenoj oblasti. Organi uprave imaju stručnu i upravljačku samostalnost u skladu sa zakonom, a njihova **odgovornost je ojačana**.

Takođe, pored ministarstava i organa uprave, po prvi put se uvode **državne agencije i državni fondovi**, koji vrše poslove državne uprave, pa se na ovaj način organizaciona struktura usaglašava sa EU standardima, odnosno principima javne uprave koje je SIGMA/OECD utvrdila za sve države kandidate za članstvo u EU. Državne agencije i državni fondovi prepoznati su kao nosioci javnih ovlašćenja i propisuju se jedinstvena pravila za njihovo osnivanje i način rada. Na ovaj način uspostavljen je pravni okvir za jasnu organizaciju i tipologiju organa, čime se doprinijelo koherentnosti sistema, što je jedan od strateških ciljeva reforme javne uprave utvrđen Strategijom reforme javne uprave 2016-2020. godine.

Sa aspekta **racionalizacije trošenja budžetskih sredstava** važno je napomenuti da će se u pogledu **radnog statusa zaposlenih u državnim agencijama i državnim fondovima primjenjivati propisi o državnim službenicima i namještenicima**, na koji način će se, u najvećoj mogućoj mjeri zapošljavanje u organizacijama sa javnim ovlašćenjima upodobiti kriterijumima koji važe za državne službenike i namještenike. Ovo posebno imajući u vidu da se u pogledu radnog statusa na ova lica primjenjuju opšti propisi o radu ili drugi akti, koji na bitno drugačiji i povoljniji način uređuju njihov položaj (zarade, dodaci na zarade, privilegije i dr.).

Sa istim ciljem, **ograničen je i broj državnih sekretara u ministarstvima** na maksimum dva, a posebnim propisom Vlade utvrđeno koja ministarstva mogu imati državne sekretare i koji je njihov broj.

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

Nova Uredba o kriterijumima za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju poslova u organima državne uprave ("Sl. list CG", br. 13/2019) 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** (direkcija, odsjek, grupa, biro, kancelarija i pisarnica) koje se **moгу osnovati ako imaju najmanje četiri izvršioca**, kao i ograničenja u pogledu sistematizacije radnih mjesta. Naime, u aktu o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa mora biti **sistematizovano radnih mjesta za najmanje 4% izvršilaca u zvanju viši savjetnik III**.

Ova ograničenja su u direktnoj vezi sa realizacijom ciljeva utvrđenih Planom optimizacije i Strategijom reforme javne uprave, s obzirom da doprinose unapređenju funkcionalnosti državnog aparata i smanjivanju troškova za njegov rad.

**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.

Adekvatno kadrovsko planiranje i utvrđivanje potrebnog (optimalnog) broja izvršilaca predstavlja neizostavnu aktivnost u procesu optimizacije budući da je to jedan od važnih instrumenata koji omogućava proaktivni pristup u pogledu planiranja i racionalnog upravljanja ljudskim resursima.

Novim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list Crne Gore”, br. 2/18) **značajno je unaprijeđen institut kadrovskog planiranja**. U skladu sa Zakonom, putem kadrovskog plana se planira broj zaposlenih, promjene u kadrovskoj strukturi i druga strateška pitanja upravljanja kadrovima u skladu sa budžetskim i strateškim planiranjem rada Vlade. Kadrovski plan je uspostavljen kao jedan od vidova strateškog planiranja Vlade, a Zakon ga jasno povezuje sa drugim oblicima strateškog planiranja, prije svega **sa budžetskim planiranjem**.

Poseban značaj utvrđenih izmjena kadrovskog planiranja ogleda se i u tome da starješina državnog organa, između ostalog, **ne može donijeti odluku o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta, ako popuna tog radnog mjesta nije predviđena kadrovskim planom**.

Vlada Crne Gore je na sjednici od 6. jula 2018. godine prvi put donijela Uredbu o sadržaju, postupku i načinu pripreme i izmjene Kadrovskog plana za organe državne uprave i službe Vlade (“Sl. list CG”, br. 50/2018) i na ovaj način cjelovito uredila pitanja od značaja za institut kadrovskog planiranja. Ovime se obezbjeđuje da kadrovski plan koji usvaja Vlada bude mehanizam za realno planiranje ljudskih resursa u definisanom vremenskom periodu.

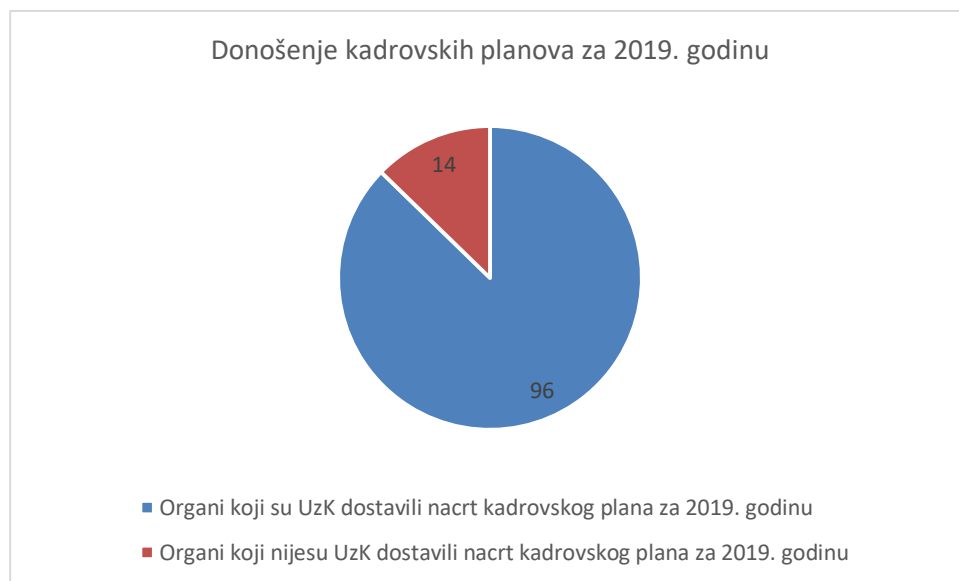
Dodatno, brojne novine normativnog okvira koji reguliše ovu oblast doprinijeće ispunjenju cilja unapređenja upravljanja ljudskim resursima i mjerenja kvaliteta njihovog rada, a koje se, prije svega, ogledaju u uvođenju sistema zapošljavanja na osnovu kompetencija, te u uvezivanju sistema srednjoročnog kadrovskog planiranja sa sistemom budžetskog planiranja, kao i sa sistemom stručnog usavršavanja zaposlenih.

Zakonom je propisana obaveza donošenja kadrovskog plana u roku od 30 dana od dana donošenja Zakona o budžetu za tu godinu.

Kadrovski plan za organe državne uprave i službe Vlade donosi Vlada, dok kadrovski plan za drugi državni organ donosi starješina tog organa. 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 2019. godinu donijet je na 126. sjednici Vlade Crne Gore održanoj **20. juna 2019. godine**. Svih 48 organa koji su bili dužni da dostave nacrt kadrovskog plana za 2019. godinu Upravi za kadrove sa ciljem pripreme ovog dokumenta su to i učinili.

**Kadrovski plan za drugi državni organ** je, prema podacima Uprave za kadrove, dužno da dostavi 62 organa na centralnom nivou. Od tog broja, njih 48 je ispunilo ovu obavezu, dok **14 drugih državnih organa nije donijelo kadrovski plan za 2019. godinu**.



**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...).

Preduslov za ispunjenje ovih mjera jeste donošenje **Zakona o javno-privatnom partnerstvu**, kojim će se stvoriti novi zakonodavni okvir za sprovođenje projekata javno-privatnog partnerstva umjesto važećeg Zakona o učešću privatnog sektora u vršenju javnih usluga ("Sl. list RCG", br. 30/2002). Ministarstvo finansija je pripremio Prijedlog zakona o javno-privatnom partnerstvu koji je stavljen na javnu raspravu tokom maja i juna 2018. godine i korigovan u skladu sa

sugestijama dobijenim tokom javne rasprave od strane privatnog i nevladinog sektora, organa državne uprave i državnih organa, kao i javnih preduzeća. Ovim zakonom će po prvi put biti prepoznata i sistemski riješena pitanja koja se odnose na ugovorno ulaganje između privatnog i javnog partnera. Na ovaj način, kombinovaće se autoritet javnih institucija i ekspertiza i znanje privatnog sektora, a sve u cilju pružanja **kvalitetnijih javnih usluga**.<sup>8</sup>

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

Strategijom reforme javne uprave 2016-2020 i pratećim Akcionim planom, Vlada Crne Gore se obavezala na sprovođenje seta aktivnosti koje za cilj imaju pojednostavljenje procedura, pružanje elektronskih usluga građanima i privredi putem portala eUprave, uvezivanje ključnih registara i elektronsku razmjenu podataka kroz jedinstveni informacioni sistem za elektronsku razmjenu podataka JISERP, kao i elektronsko kancelarijsko poslovanje kroz sistem elektronskog upravljanja dokumentima eDMS.

Sa ciljem ispunjenja navedene obaveze, Ministarstvo javne uprave je izradilo **Nacrt zakona o elektronskoj upravi**<sup>9</sup>. Novim zakonom o elektronskoj upravi detaljnije se reguliše upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija u organima uprave na svim nivoima, kako u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti, tako i u komunikaciji sa građanima, privrednim društvima, drugim pravnim licima i preduzetnicima, a sve u cilju pojednostavljivanja komunikacije sa javnom upravom.

Nacrtom zakona o elektronskoj upravi propisano je postupanje i korišćenje jedinstvenog informacionog sistema organa državne uprave, informaciono-komunikacione mreže organa državne uprave, domena mreže organa državne uprave, jedinstvenog sistema za elektronsku razmjenu podataka, uspostavljanje metaregistra registara i informacionih sistema, kao i ostalih resursa neophodnih za elektronsku upravu.

Pored navedenog, propisani su elektronska komunikacija organa državne uprave, način korišćenja i dodjeljivanja licenci, obaveza objavljivanja kataloga usluga elektronske uprave, način otpremanja akata u elektronskom obliku, sistem za elektronsku identifikaciju i autentifikaciju i sistem za elektronsku naplatu administrativnih taksi.

Dodatno, MJU radi na pripremi Uputstva o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja kojim se po prvi put uvodi vršenje **kancelarijskog poslovanja u elektronskom obliku**<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Vlada Crne Gore je na 138. sjednici od 10. oktobra 2019. godine utvrdila Prijedlog Zakona o javno-privatnom partnerstvu.

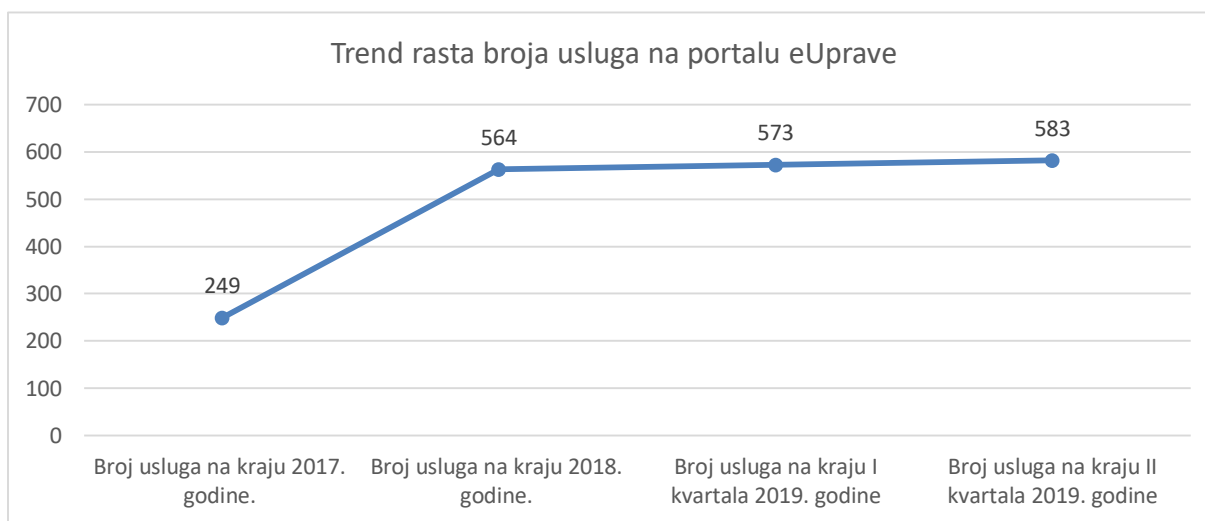
<sup>9</sup> Vlada Crne Gore je na 139. sjednici od 17. oktobra 2019. godine utvrdila Prijedlog zakona o elektronskoj upravi.

<sup>10</sup> Uputstvo o načinu vršenja kancelarijskog poslovanja je donijeto 9. oktobra 2019. godine.

Sa ciljem unapređenja usluga koje pružaju organi, poboljšana je interna komunikacija između organa kroz obezbjeđivanje interoperabilnosti elektronskih registara organa i njihovo povezivanje kroz jedinstveni informacijski 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: Centralni registar stanovništva, Centralni registar privrednih subjekata, Registar poreskih obaveznika i osiguranika (koji sadrži dva ključna registra - Registar poreskih obveznika i Registar zaposlenih), Registar kaznene evidencije, Registar obrazovanja i Registar materijalnog obezbjeđenja.

Elektronsko upravljanje dokumentima **eDMS primjenjuje se u svim ministarstvima i Generalnom sekretarijatu Vlade, a realizovan je i proces integracije eDMS i portala elektronske sjednice Vlade (ESV)** direktnim slanjem materijala iz Ministarstva javne uprave preko sistema za elektronsko upravljanje dokumentima na portal elektronskih sjednica Vlade. Prema podacima kojima raspolaže MJU, eDMS ima 2,255 korisnika u 19 institucija, dok je ukupno evidentirano 478,812 predmeta i 820,355 dokumenta.



Dodatno, evidentan je **trend rasta broja usluga na portalu eUprave**. Broj usluga na portalu na kraju drugog kvartala 2019. godine iznosi **583**, što predstavlja povećanje u odnosu na broj dostupnih usluga na kraju 2018. godine - 564, odnosno na kraju 2017. godine - 249.

Ove usluge pruža **51 organ uprave**, a od ukupnog broja dostupnih usluga **24 predstavljaju one stop shop** (jedinstveno upravno mjesto). Najčešće korišćene usluge za fizička lica su program stručnog osposobljavanja, zahtjev za izdavanje studentskih kredita i izvod iz kaznenih evidencija. Za pravna lica, pored programa stručnog osposobljavanja, najčešće su korišćene usluge biznis licenci. Važno je napomenuti da će se **stvaranjem uslova za elektronsku naplatu**

**administrativnih такси i kreiranjem novih modela elektronske identifikacije** značajno unaprijediti razvoj e-servisa na portalu eUprave u predstojećem periodu. Zadovoljstvo korisnika e-uslugama se ne mjeri u dovoljnoj mjeri, o čemu govori dostupnost samo jedne elektronske ankete na portalu eUprave. Sa druge strane, rezultati pokazuju da je na pitanje da li je ovim putem olakšan proces pružanja usluga, 85,97% korisnika dalo potvrđan odgovor.

### 3. Sprovođenje Plana optimizacije na lokalnom nivou

Ministarstvo javne uprave je u cilju preciznog prikupljanja podataka o broju zaposlenih po različitim kriterijumima na lokalnom nivou, još u prethodnom kvartalu unaprijedilo metodologiju prikupljanja podataka, što je omogućilo bolju kontrolu tačnosti popunjenih upitnika i ukrštanje podataka koji se odnose na ovaj kvartal sa dosad dostavljanim podacima. Praćenje sprovođenja mjera Plana optimizacije javne uprave na lokalnom nivou tokom drugog kvartala 2019. godine obilježila je intezivna komunikacija sa organima lokalne uprave i lokalnim javnim službama, radi davanja dodatnih pojašnjenja u vezi metodologije prikupljanja podataka, ali i provjere određenog dijela dostavljenih podataka. U svakodnevnoj komunikaciji, Ministarstvo javne uprave je u procesu prikupljanja podataka, provjeravalo dostavljene informacije u upitnicima, te više puta tražilo dopune, dodatna obrazloženja i ispravke dostavljenih podataka predstavnicima organa i službi, kako bi dobilo što preciznije podatke za izvještajni period od **1. aprila do 30. juna 2019. godine**. Takođe je prilikom provjere dostavljenih podataka u komunikaciji sa institucijama ustanovljen značajan broj grešaka u podacima koji su dostavljani u prethodnom periodu, te su institucije zamoljene da Ministarstvu dostave zvanične ispravke podataka koje su slali ranije, kako bi podaci međusobno korespondirali.<sup>11</sup>

Zbog gore navedenog, rok za prikupljanje podataka koji je Ministarstvo javne uprave utvrdilo bilo je potrebno produžiti, kako imajući u vidu da sve jedinice lokalne samouprave nisu u naznačenom roku dostavile podatke, tako i zbog činjenice da je i kod upitnika koji su dostavljeni u roku u velikom broju slučajeva bila uočena određena nepravilnost u dostavljenim podacima i traženo pojašnjenje i dostavljanje tačnih podataka od organa lokalne uprave ili javne službe.

U konačnom, podaci su prikupljeni od 25 lokalnih uprava<sup>12</sup>, 64 javne ustanove, 107 privrednih društava na lokalnom nivou, i 24 drugih oblika organizovanja, dominantno lokalnih turističkih organizacija, što je ukupno 195 lokalnih službi.

Utvrđivanje novih akata o sistematizaciji i dalje je ostao izazov<sup>13</sup> kao i nerazumijevanje kategorije sistematizovanih izvršilaca na opštim i pomoćnim poslovima.

---

<sup>11</sup> Tokom provjere podataka u prvobitno pristiglim upitnicima, usled neslaganja između međusobno uzročno-posledičnih kategorija podataka, jer svaka promjena u broju zaposlenih logično mora biti praćena sa promjenom u rubrici radnog angažovanja ili broja lica koja su napustila službu kao i obrnuto, što je u značajnom broju upitnika bilo problematično, takođe je uočeno da neke institucije nisu dobro razumjele pojedine kategorije u upitniku (npr. sezonski rad koji se obavezno iskazuje u posebnoj kategoriji). Bez obzira na to što je MJU ovom prilikom kontaktiralo svaku instituciju pojedinačno i uputilo osobu zaduženu za popunjavanje upitnika detaljno u metodologiju razjasnivši svaku nedoumicu, potencijalni uzrok ovog problema i u budućnosti, može biti promjena lica koja su u institucijama od kvartala do kvartala zadužena za popunjavanje upitnika.

<sup>12</sup> Podatke je dostavila i gradska opština Golubovci

<sup>13</sup> U odnosu na prethodni izvještajni period još 12 institucija je usvojilo nove akte o sistematizaciji

U nastavku slijedi prikaz realizacije kratkoročnih mjera Plana optimizacije na lokalnom nivou u **aprilu, maju i junu 2019. godine**, sa osvrtom na realizaciju srednjoročnih mjera za koju su se stvorili uslovi u prvom kvartalu tekuće godine.

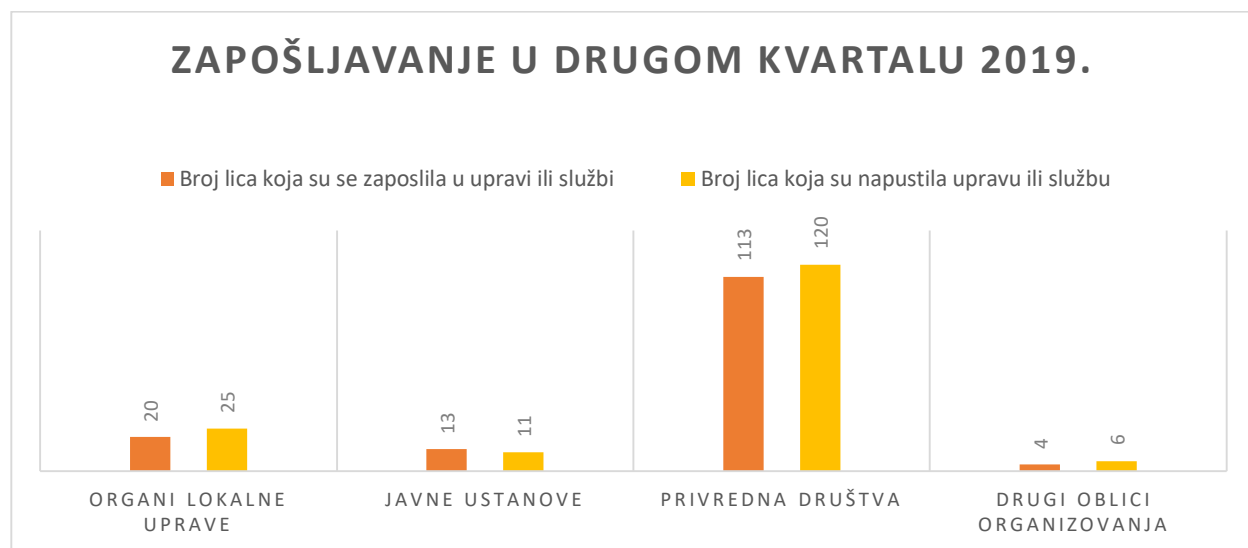
### 3.1. Realizacija kratkoročnih mjera na lokalnom nivou

**Mjera 1** Ograničavanje zapošljavanja zasnivanjem radnog odnosa na neodređeno i na određeno vrijeme u organima lokalne uprave i javnim službama čiji je osniivač JLS do 1.7.2019. godine

*Ograničenje se ne odnosi na: interni oglas, zamjenu privremeno odsutnog zaposlenog, imenovanje i postavljenje lica u skladu sa zakonom, započete postupke po osnovu javnih oglasa, radno angažovanje nezaposlenih lica u cilju sprovođenja mjera aktivne politike zapošljavanja u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast zapošljavanja (npr. javni radovi), radno angažovanje po osnovu projekata koji se finansiraju sredstvima EU ili donacija, poslove sezonskog karaktera, u skladu sa zakonom.*

U izvještajnom periodu, prema raspoloživim podacima, zaključno sa 30.06.2019. godine, u lokalnim upravama i lokalnim javnim službama radno je angažovano<sup>14</sup> **150 lica**. U istom periodu, **162** lica su napustila lokalnu upravu ili lokalnu službu.

Najviše je bilo angažovanja u privrednim društvima (113), ali je u privrednim društvima takođe bilo i najviše odlazaka (120). U nastavku slijedi detaljniji prikaz radnih angažovanja u lokalnim upravama i lokalnim javnim službama u drugom kvartalu tekuće godine.

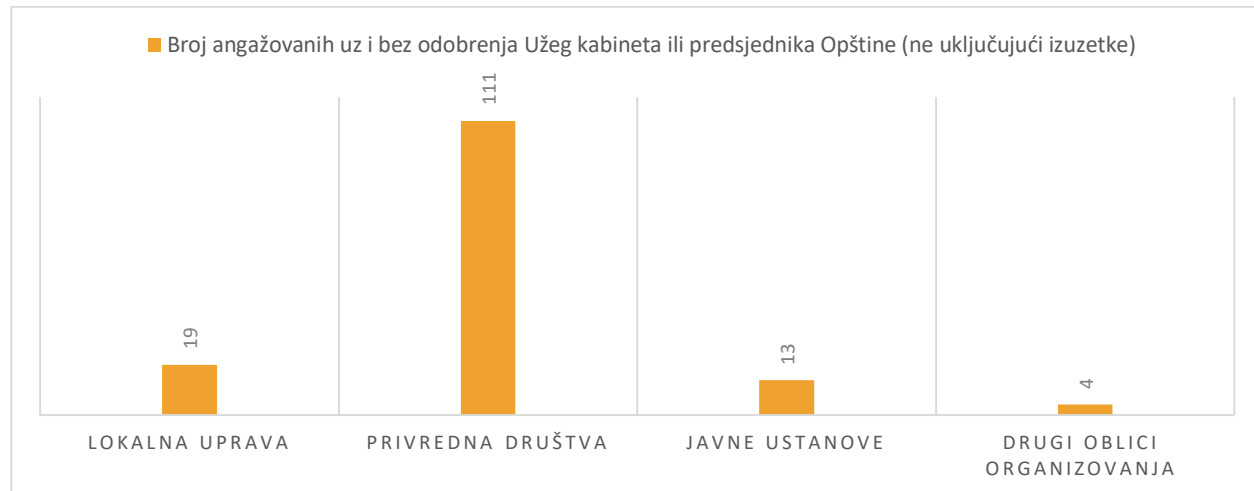


<sup>14</sup> Radna angažovanja se odnose na: angažovanje po prethodno započetim javnim oglasima prije Plana optimizacije, a koji su okončani u izvještajnom periodu, kao i radna angažovanja uz i bez odobrenja predsjednika Opštine ili Užeg kabineta Vlade, koja nisu izuzeta Planom optimizacije.

Po osnovu angažovanja po prethodno započetim javnim oglasima, prije 1. jula 2018, a koji su okončani u izvještajnom periodu, zaposlena su **3 lica**, od čega dva u privrednim društvima i jedno u organima lokalne uprave, čiji opadajući trend ukazuje da je ovaj osnov zapošljavanja konačno iscrpljen, a procedure okončane, te da u narednom periodu neće više biti zapošljavanja po ovom osnovu.

Angažovanja na određeno i neodređeno vrijeme su upitnikom tražena u sekciji radnih angažovanja koja **ne uključuju** kategorije ugovora o djelu, ugovora i privremenim i povremenim poslovima, prethodno započetih javnih oglasa, sezonaca, aktivne politike zapošljavanja, projekata stranih donatora ili internih oglasa.

Prema raspoloživim podacima, **147 lica je** angažovano po ovim osnovama, odnosno **71 lice angažovano je uz a 76 bez odobrenja predsjednika Opštine ili Užeg kabineta Vlade**. Najviše ovakvih angažovanja bilo je u privrednim društvima, potom u lokalnim upravama, zatim javnim ustanovama i konačno drugim oblicima organizovanja.



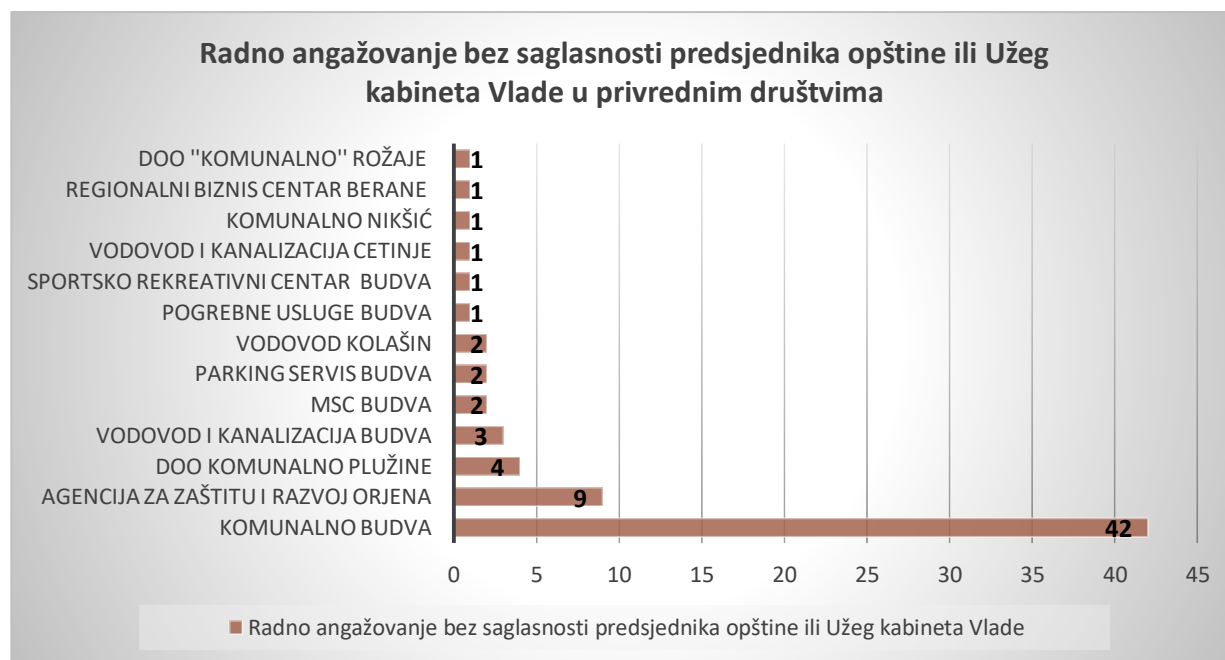
Privredna društva koja su na određeno ili neodređeno vrijeme zapošljavala su:

Komunalno Budva (42), Komunalne djelatnosti Bar (15), Agencija za zaštitu i razvoj Orjena (9), Vodovod i kanalizacija Bar (6), Radio Berane doo Bar (4), Sportski centar Igalo Herceg Novi (4), DOO Komunalno Plužine (4), Vodovod i kanalizacija Budva (3), Parking servis HN doo (3), Parking servis Budva (2), MSC Budva (2), Čistoća Herceg Novu (2), Vodovod Kolašin (2), Putevi doo Podgorica (2), DOO Mediteran reklame Budva (1), Pogrebne usluge Budva (1), Sportsko rekreativni centar Budva (1), Vodovod i kanalizacija Cetinje (1), Agencija za izgradnju i razvoj HN doo (1), Komunalno Nikšić (1), DOO "Komunalno" Rožaje (1), Sportski centar Rožaje (1), JP Komunalne djelatnosti Ulcinj (1), Sportski centar Žabljak (1), Regionalni biznis centar Berane (1).

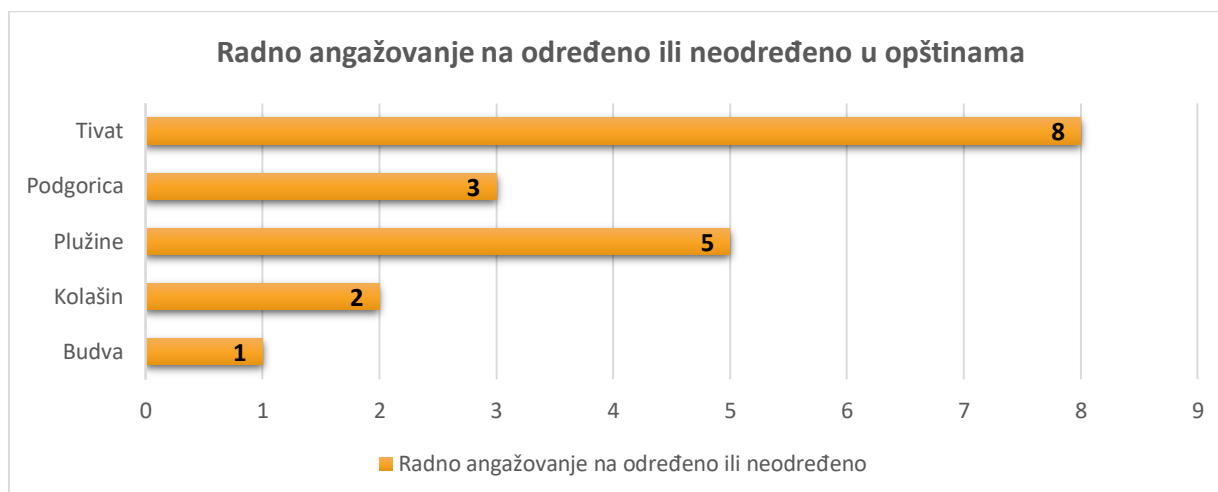
Od 111 angažovanja u privrednim društvima 41 je sprovedeno uz a 70 bez odobrenja predsjednika Opštine ili Užeg kabineta Vlade.

Među privrednim društvima koja su na ovaj način zapošljavala, ističe se *Komunalno doo Budva* koje je bez odobrenja predsjednika Opštine ili Užeg kabineta Vlade angažovalo 40 lica. Ovako

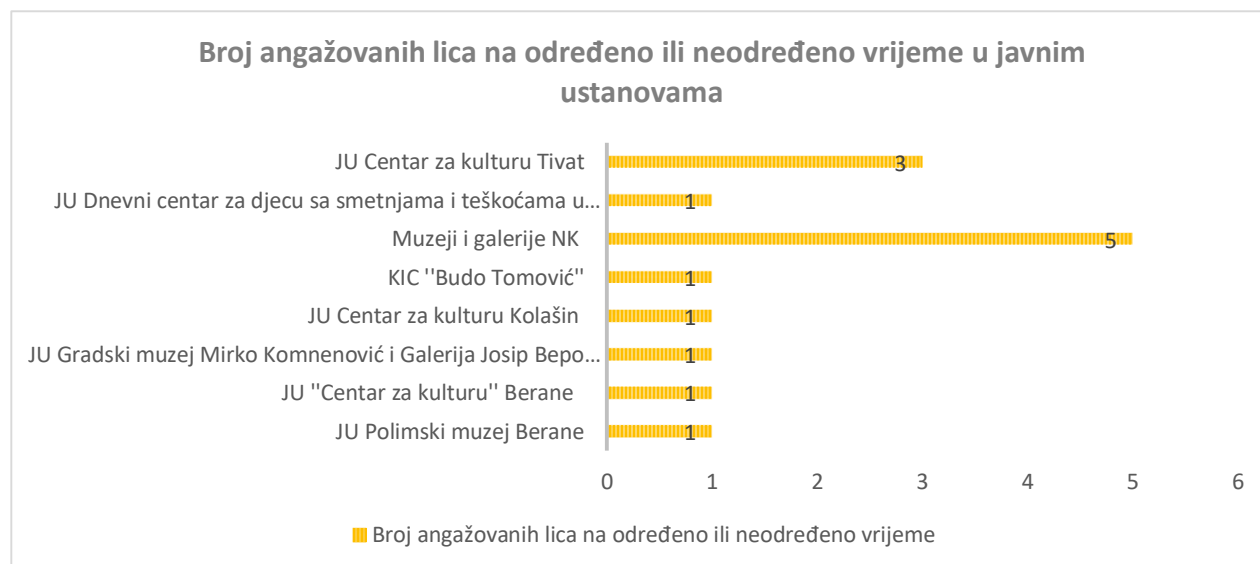
velik broj novih zapošljavanja iz ove institucije objašnjavaju time što je pomenutih 40 lica angažovano prema Zakonu o strancima koji svoje dozvole za privremeni boravak i rad moraju obnavljati najmanje jednom u tri godine, te da im se u skladu sa tim regulišu i periodično obnavljaju i ugovori o radu, budući da se radi o radnicima na održavanju čistoće, koji su neophodni za vršenje funkcije ovog preduzeća. Shodno tome ovo preduzeće je u prethodnom kvartalu prednjačilo u broju odlazaka po osnovu isteka ugovora o radu. Kada je u pitanju *Agencija za razvoj i zaštitu Orjena* iz Herceg Novog, uzrok zapošljavanja novih 9 zaposlenih je zapravo pokretanje Avanturističkog parka, kao nove jedinice u okviru ove institucije što je zahtijevalo dodatno angažovanje osoblja i to na određeno vrijeme, budući da rad ovog sadržaja zavisi od vremenskih uslova.



Pored privrednih društava, na određeno i neodređeno vrijeme su zapošljavale i lokalne uprave. Od 19 ovakvih radnih angažovanja, sva su sprovedena uz saglasnost predsjednika Opštine, od čega tri uz saglasnost Užeg kabineta Vlade, a jedno uz saglasnost Ministarstva finansija.

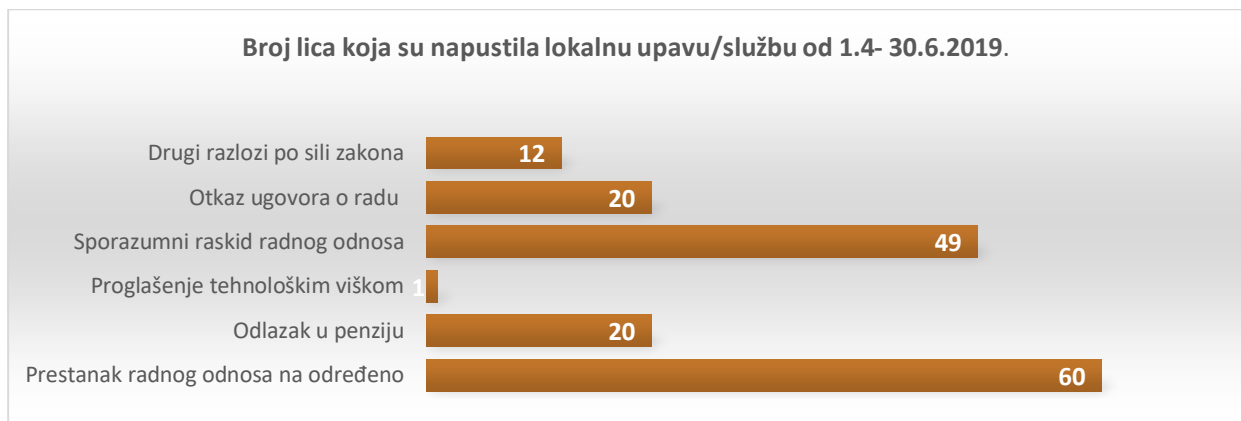


Javne ustanove su na isti način angažovale 13 lica, od čega 11 uz a dva bez saglasnosti predsjednika Opštine ili Užeg kabineta Vlade. Angažovanja bez saglasnosti predsjednika Opštine ili Užeg kabineta Vlade sproveli su JU Centar za kulturu Tivat i JU Centar za kulturu Berane.



U konačnom, u drugim oblicima organizovanja, četiri lica su po ovoj osnovi angažovana, od čega jedno Turističkoj organizaciji Herceg Novi, a tri u Turističkoj organizaciji Bijelo Polje, sva bez saglasnosti predsjednika Opštine ili Užeg kabineta Vlade.

**Sveukupni podaci ukazuju da se u izvještajnom periodu zaposlilo 150 lica. Sa druge strane lokalnu upravu ili službu napustila su 162 lica po sledećim osnovama:**

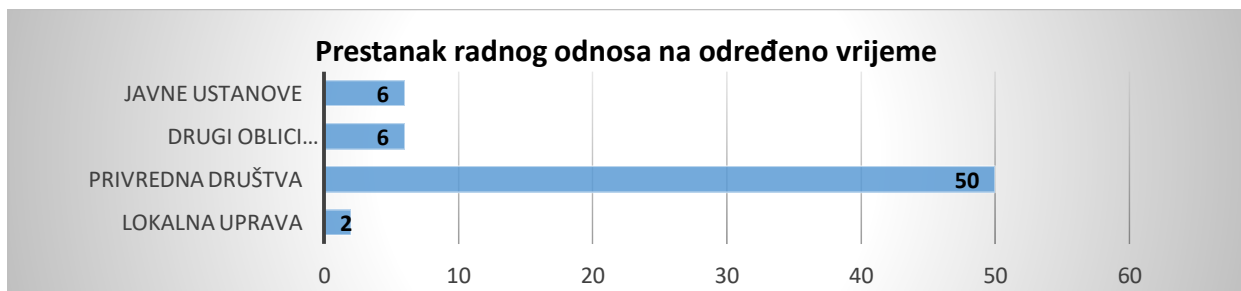


Od 49 lica koja su sporazumno raskinula radni odnos, najviše njih je to učinilo u privrednim društvima – 37.

Od **120** lica koja su napustila privredna društva po prethodno navedenim kategorijama za **50** je prestao radni odnos na određeno vrijeme, **37** je sporazumno raskinulo radni odnos, za **14** lica je prestao radni odnos otkazom ugovora o radu na inicijativu poslodavca ili zaposlenog, **13** lica se penzionisalo u izvještajnom periodu, **5** lica je napustilo lokalnu službu iz drugih razloza po sili zakona, a **jedno** lice je proglašeno tehnološkim viškom.

**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.

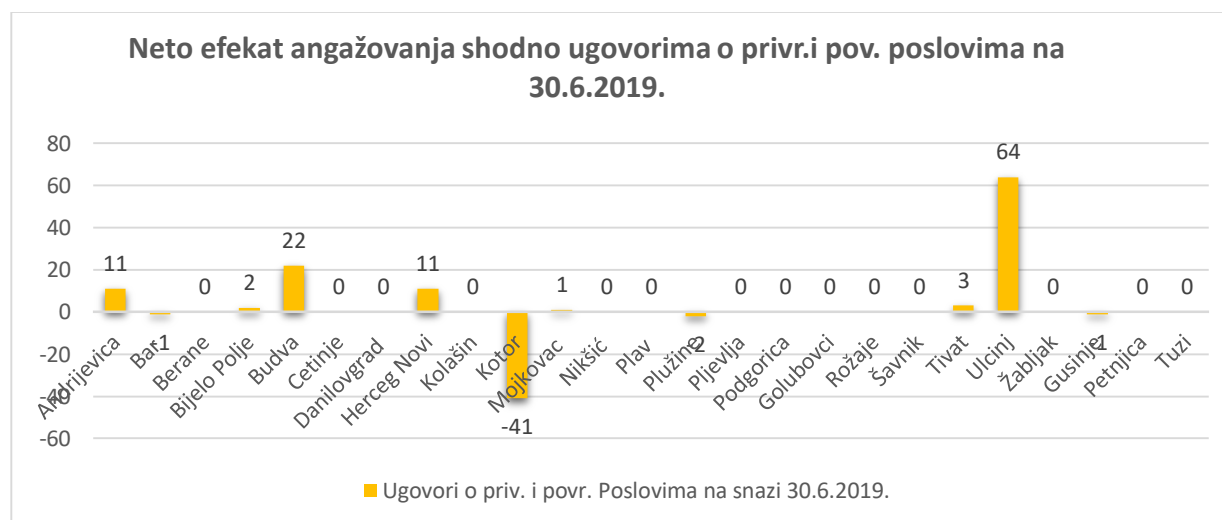
U izvještajnom periodu na lokalnom nivou za **60 lica** je istekao ugovora o radu na određeno vrijeme, najviše u privrednim društvima, potom javnim ustanovama i drugim oblicima organizovanja, a zatim u lokalnim upravama.



Najviše radnih angažovanja sprovedeno je po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima. **243** ugovora o privremenim i povremenim poslovima je zaključeno, dok je **116** isteklo u izvještajnom periodu. Od 243 ugovora, 172 je zaključeno uz saglasnost predsjednika Opštine ili Užeg kabineta Vlade, a 71 bez saglasnosti.

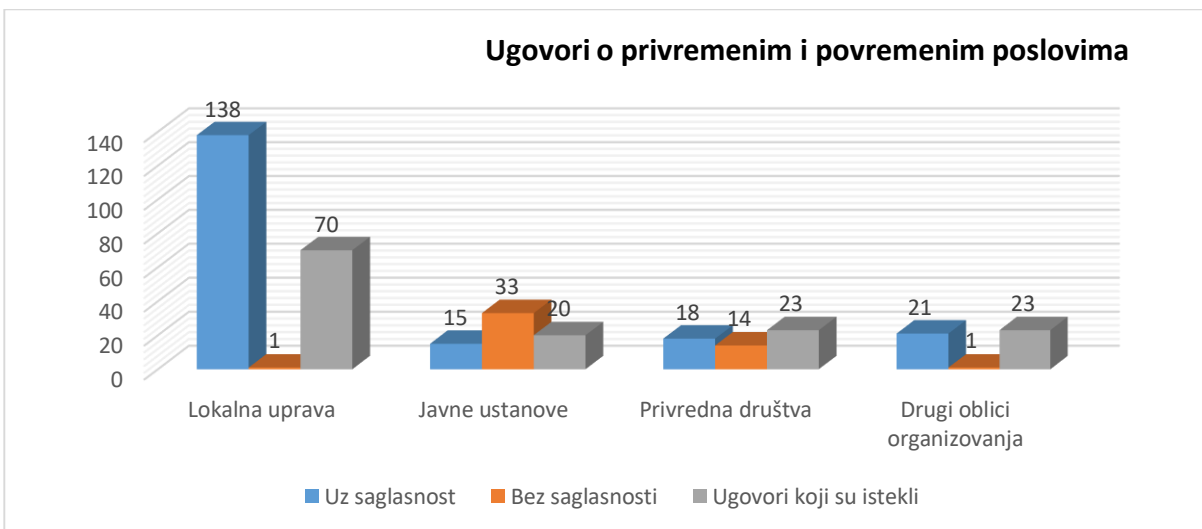
**Organi lokalne uprave** prednjače u zapošljavanju po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima i u drugom kvartalu 2019, pa je po ovoj osnovi angažovano 139 lica, odnosno 138 uz a 1 bez odobrenja predsjednika Opštine ili Užeg kabineta. U ovom izvještajnom periodu najviše radnih angažovanja po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima sprovela je Opština Ulcinj (64), potom Opština Budva (37), Opština Herceg Novi (11) i Opština Andrijevica (11).

Na kraju drugog kvartala, kada sagledamo ugovore o privremenim i povremenim poslovima koji su zaključeni i one koji su istekli, dolazimo do neto efekta od 127 lica koja su angažovana po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima u lokalnoj upravi, zaključno sa 30.6.2019. godine. U ovom slučaju se ističu lokalne uprave **Ulcinja, Budve, Andrijevice i Herceg Novog.**



U nastavku slijedi grafički prikaz zaključivanja ugovora o privremenim i povremenim poslovima uz i bez saglasnosti predsjednika Opštine ili Užeg kabineta Vlade, kao i isteka ugovora po institucijama:<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Neto efekat ugovora o privremenim i povremenim poslovima na dan 30.6. 2019. godine iznosi 69 ugovora u lokalnim upravama, 28 ugovora u javnim ustanovama, u privrednim društvima 9 a u drugim oblicima organizovanja 21 ugovor.



Kada su u pitanju angažovanja shodno **ugovorima o djelu**, u izvještajnom periodu zaključeno je **699** ugovora o djelu, a **562** su istekla (neto efekat iznosi 137 ugovora o djelu tokom drugog kvartala 2019. godine). Više od polovine zaključenih ugovora o djelu, zaključena je bez saglasnosti predsjednika opštine ili Užeg kabineta Vlade – **290**.

Najviše ugovora o djelu su zaključivale lokalne uprave, 298 u izvještajnom periodu, gdje prednjači **Opština Pljevlja** sa **208** ugovora o djelu zaključenih uz saglasnost predsjednika Opštine, koji su međutim istekli do kraja juna 2019. godine.



U javnim ustanovama zaključeno je **160 ugovora o djelu**, među kojima prednjače oni koji su zaključeni bez saglasnosti predsjednika Opštine ili Užeg kabineta Vlade, a njih je **149**. Sa druge strane, 11 ugovora o djelu je zaključeno uz saglasnost.

Među javnim ustanovama koje su na ovaj način angažovale, izdvajaju se OJU Muzeji Kotor – 35, JU Narodna biblioteka u Budvi - 31, JU Hercegfest u Herceg Novom - 24, JU Muzeji i galerije Podgorica

**12 zaključenih ugovora o djelu bez saglasnosti.**

U privrednim društvima zaključen je 181 ugovor o djelu, a istekla su 133, dok je u drugim oblicima organizovanja zaključeno 60 ugovora o djelu a istekla su 44.

**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, izvršioci sa posebnim stručnim znanjima, sposobnostima i vještinama).

Na kraju prethodnog izvještajnog perioda, 826 lica izrazilo je interesovanje za sporazumni prestanak radnog odnosa na lokalnom nivou. Ovo je podatak koji je Ministarstvo javne uprave prikupilo nakon poziva svim onim institucijama koje nisu anketirale zaposlene, od početka primjene Plana, da to učine do 15. aprila 2019, u skladu sa zaključkom Vlade.<sup>16</sup>

Nakon usvajanja *Zakona o izmjenama o dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru*<sup>17</sup>, koji je stupio na snagu 29.06.2019. godine, stekli su se uslovi da Vlada Crne Gore donese *Odluku o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru* (Sl.list br. 41 od 22.07.2019. godine),<sup>18</sup> koja će se primjenjivati do 31. decembra 2020. godine.

Prema podacima koje su JLS dostavile MJU, nakon stupanja na snagu ove Odluke, na lokalnom nivou podnešena su 322 zahtjeva za sporazumni raskid radnog odnosa, a od ukupno podnešenog broja zahtjeva institucije su Ministarstvu dostavile podatke o 277 zaposlenih na lokalnom nivou sa kojima imaju namjeru da po osnovu prvog poziva<sup>19</sup> i do sad podnijetih zahtjeva zaključe sporazum o prestanku radnog odnosa uz isplatu otpremnine.

**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, u izvještajnom periodu je **samo jedno** lice proglašeno tehnološkim viškom na lokalnom nivou i to u privrednom društvu doo Radio Bar.

---

<sup>16</sup> Zaključak Vlade, Broj 01-101/19-1608/2, 8.4.2019. godine

<sup>17</sup> Službeni list Crne Gore, br. 034/19 od 21.06.2019. godine

<sup>18</sup> Vlada Crne Gore takođe je kasnije donijela i *Odluku o izmjenama Odluke o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru*, koja je objavljena u "Službenom listu CG", br. 55/2019 od 27.9.2019. godine, kada je i stupila na snagu.

<sup>19</sup> Svim organima i institucijama na lokalnom nivou dostavljeni su Predlog javnog poziva za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine zaposlenom kao i Obrazac zahtjeva za sporazumni prekid radnog odnosa uz isplatu otpremnine za lokalni nivo. U cilju podrške organima i institucijama na centralnom i lokalnom nivou, kao i zaposlenima koji su zainteresovani za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine, organizovan je Info dan povodom javnog poziva za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine, objavljena lista najčešćih pitanja i odgovora i kreiran e-mail nalog [otpremnineinfo@mju.gov.me](mailto:otpremnineinfo@mju.gov.me) kako bi svi koji imaju određene nedoumice ili otvorena pitanja mogli dobiti odgovarajući odgovor i pojašnjenje.

**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+otpremna).

U lokalnim upravama je donijeto šesnaest (trinaest u Rožajama, tri u Nikšiću) odluka o stavljanju na raspolaganje službenika za potrebe internog tržišta rada, dok je sprovedeno samo jedno radno angažovanje putem internog tržišta rada (u Baru).

**Mjera 6** Definisanje posebnog programa mjera aktivne politike zapošljavanja

Mjera se jedinstveno primjenjuje na centralnom i na lokalnom nivou (vidjeti mjeru 6 na centralnom 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 primjene Plana optimizacije, usvojena su **73** nova pravilnika o organizaciji i sistematizaciji – u 22 javne ustanove, 26 privrednih društava, 6 drugih oblika organizovanja (TO), i 19 lokalnih uprava. Od toga je u ovom izvještajnom periodu na lokalnom nivou ukupno usvojeno **12** novih akata o sistematizaciji, a nekoliko opština je izvršilo dopunu ranije usvojenih akata.

Lokalne uprave koje prema podacima koje su dostavile Ministarstvu javne uprave do kraja izvještajnog perioda nisu usvojile nove akte o sistematizaciji su: Opština **Budva, Cetinje, Kotor, Šavnik, Ulcinj i Gusinje**.

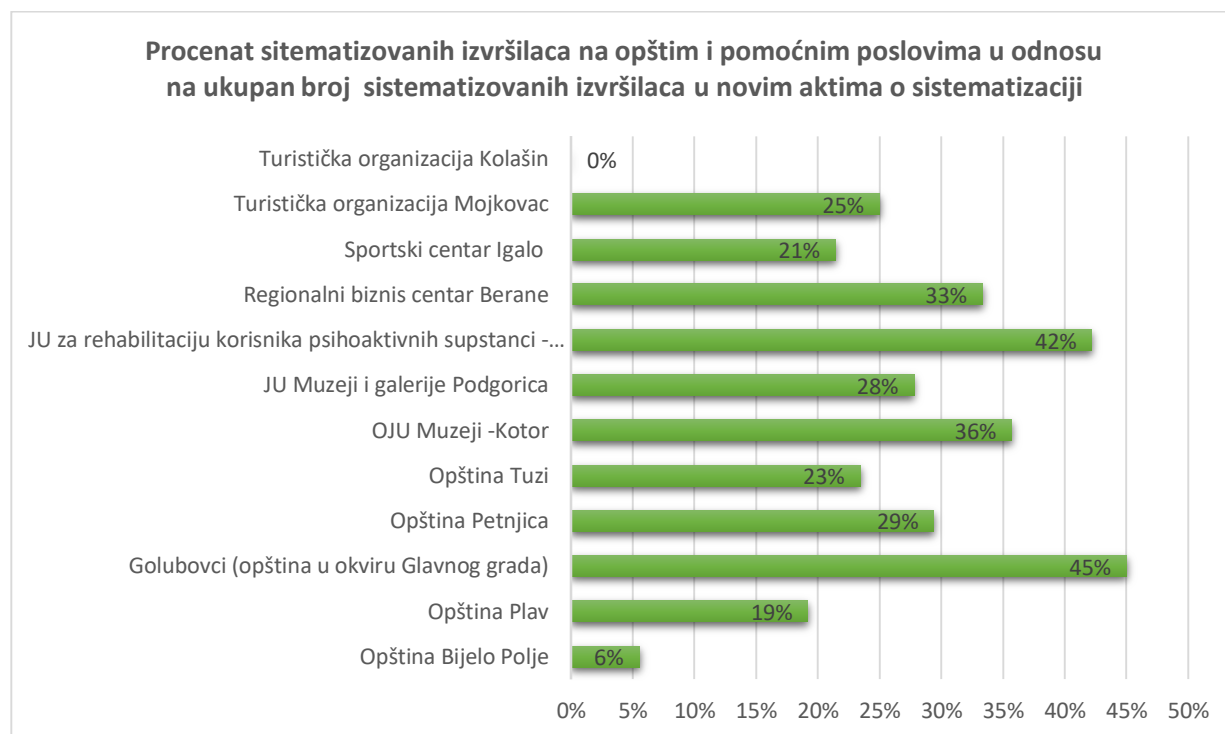
Akte o sistematizaciji su usvojile ostale JLS, odnosno: Andrijevica, Bar, Berane, Bijelo Polje, Herceg Novi, Kolašin, Danilovgrad, Mojkovac, Nikšić, Plav, Plužine, Pljevlja, Podgorica, Golubovci (opština u okviru Glavnog grada), Rožaje, Tivat, Žabljak, Petnjica i Tuzi. Što se tiče Podgorice novi akti su usvojeni u 22 od postojećih 23 organa lokalne uprave i službi u okviru Glavnog grada.

Kada su lokalne službe u pitanju, 24% privrednih društava (26 od 107), 25% drugih oblika organizovanja (6 od 24) i 34% javnih ustanova (22 od 64), usvojilo je nove akte o sistematizaciji.

Kada su u pitanju sistematizovani izvršioci na opštim i pomoćnim poslovima, prema dostavljenim podacima u II kvartalu 2019, lokalne uprave koje su sistematizovale 15% ili manje izvršilaca na opštim i pomoćnim poslovima, u odnosu na ukupan broj su: Herceg Novi, Bar i Bijelo Polje.

Od javnih ustanova i privrednih društava, ciljanu vrijednost su ispunili ili su relativno blizu JU Nova gradska Biblioteka i čitaonica HN, Parking Servis Berane, RTV Cetinje, Agencija za izgradnju i razvoj HN, Agencija za zaštitu i razvoj Orjena, Sportski objekti doo Podgorica, Komunalno Tivat, Komunalno i vodovod Žabljak, TO Ulcinj, TO Rožaje, TO Kolašin.

Tokom perioda od 01.04-30.06.2019. godine, nove i/ili inovirane pravilnike o organizaciji i sistematizaciji donijeli su: Opština Bijelo Polje, Opština Plav, Golubovci (opština u okviru Glavnog grada), Opština Petnjica, Opština Tuzi, OJU Muzeji –Kotor, JU Muzeji i galerije Podgorica, JU za rehabilitaciju korisnika psihoaktivnih supstanci – Podgorica, Regionalni biznis centar Berane, Sportski centar Igalo, Turistička organizacija Mojkovac, Turistička organizacija Kolašin.



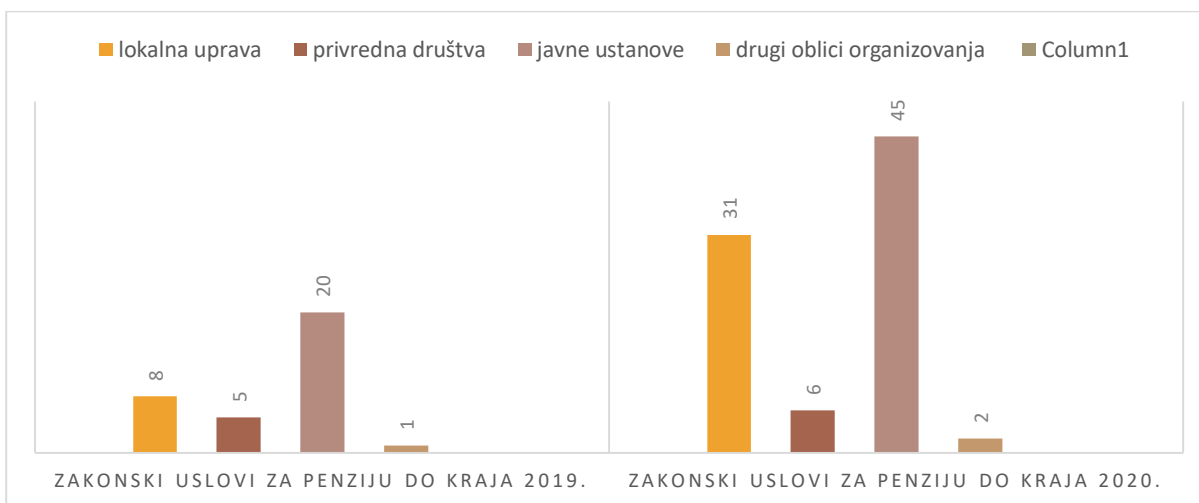
**Mjera 8** Prilikom definisanja novih nadležnosti u okviru akta o sistematizaciji te aktivnosti prepoznati u okviru postojećeg broja zaposlenih.

Sprovođenje mjere prati se kontinuirano sa sprovođenjem mjere 7.

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

Prema raspoloživim podacima, u izvještajnom periodu 20 lica se penzionisalo, od čega najviše u privrednim društvima – 13. Broj penzionisanih lica u organima lokalne uprave je u ovom kvartalu bio 4, u javnim ustanovama ih je bilo 2, dok je u drugim oblicima organizovanja penzionisano samo 1 lice.

Zakonske uslove za penziju na dan 30.6.2019, ispunilo je 18 lica, od čega 10 u privrednim subjektima, 5 u lokalnim upravama i 3 u javnim ustanovama. **Do kraja tekuće godine 34 lica će ispuniti zakonske uslove za penziju, a do kraja primjene Plana optimizacije 2020. godine, njih 84.**



## 3.2. Realizacija srednjoročnih mjera na lokalnom nivou

Plan optimizacije definisao je i 13 srednjoročnih mjera na lokalnom nivou, čija se implementacija očekuje u 2019. i 2020. godini.

U nastavku dat je osvrt na realizaciju četiri srednjoročne mjere, za čiju su se realizaciju stekli uslovi u izvještajnom periodu.

### **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, pa je tako na lokalnom nivou broj zaposlenih smanjen u iznosu od 475, odnosno 3,9% u odnosu na polaznu osnovu utvrđenu krajem 2017. godine.<sup>20</sup> Jedan od zaključaka Analize ukazuje na to da bi rast broja zaposlenih bio posljedica ovog procesa, da nije bilo mjera Plana optimizacije.

### **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 (vidi mjeru 3 na lokalnom nivou)

### **Mjera 4** Uvođenje kadrovskog planiranja u JLS

Prema podacima koje su JLS dostavile MJU, od početka primjene Plana, zaključno sa 30. junom 2019. godine, od 25 lokalnih uprava (uključujući i gradsku upravu Golubovaca), njih 14 je donijelo kadrovski plan. Lokalne uprave koje još uvijek nisu donijele kadrovski plan su : Opština Bar, Berane, Cetinje, Kotor, Plav, Plužine, Šavnik, Ulcinj, Žabljak, Gusinje, Petnjica.

Ministarstvo javne uprave je od početka primjene Plana optimizacije pružalo podršku jedinicama lokalne samouprave u okviru radnih sastanaka na kojima su rješavana sva otvorena pitanja primjene novog zakonodavnog okvira za službenički sistem na lokalnom nivou, odnosno Zakona o lokalnoj samoupravi kao i Zakona o državnim službenicima i namještenicima, sa fokusom na izradu kadrovskih planova.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Analiza efekata kratkoročnih mjera Plana optimizacije u 2018. godini, mart 2019. Dostupna na: <http://www.mju.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

<sup>21</sup> Više informacija na: [http://www.mju.gov.me/rubrike/plan\\_optimizacije/sastanci\\_i\\_radionice/195871/Odrzana-cetvrta-radionica-o-primjeni-novog-zakonodavnog-okvira-za-sluzbenicki-sistem-na-lokalnom-nivou.html](http://www.mju.gov.me/rubrike/plan_optimizacije/sastanci_i_radionice/195871/Odrzana-cetvrta-radionica-o-primjeni-novog-zakonodavnog-okvira-za-sluzbenicki-sistem-na-lokalnom-nivou.html)

Takođe na ranije organizovanim radionicama date su smjernice za uspješno kadrovsko planiranje na lokalnom nivou i predstavljen model – tabela kadrovskog plana za lokalne samouprave za 2020 godinu koja je dostupna na sajtu UZK.

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

Podsticanje međuopštinske saradnje je proces koji se kontinuirano sprovodi bez obzira na nepostojanje obavezujuće zakonske norme. Prema raspoloživim podacima važeći ugovori o međuopštinskoj saradnji na dan 30.6.2019. godine i oblasti u kojima su opštine prepoznale interes za MOS su:

1. Zajedničko vršenje poslova unutrašnje revizije po sporazumu, na osnovu Zakona o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru
  - Opština Nikšić za opštine Plužine i Šavnik
  - Opština Pljevlja, za opštinu Žabljak
  - Opština Tivat za opštine Kolašin i Mojkovac
2. Poslovi glavnog gradskog arhitekta
  - Opština Nikšić tj njen glavni gradski arhitekta po sporazumu obavlja ove poslove i u opštinama Šavnik, Žabljak, Plužine,, Glavni grad Podgorica za opštinu Kolašin, opština Rožaje za opštinu Gusinje i opština Berane za opštinu Mojkovac.
3. Upravljanje regionalnom sanitarnom deponijom
  - 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%,
4. Uvođenje kompostiranja i prikupljanja selektivnog otpada
  - Opštine Kotor, Budva, Tivat i Herceg Novi - Lider projekta JKP Kotor. Partneri na projektu JKP Budva, Tivat i Herceg Novi.
5. Upravljanje postrojenjem za prečišćavanje otpadnih voda
  - Opštine Tivat i Kotor
6. Osnivanje Regionalnog parka Sinjajevina
  - Lider projekta je Opština Mojkovac. Partneri na projektu: opštine Danilovgrad, Žabljak, Kolašin i Šavnik.
7. Osnivanje Regionalnog biznis centra za sjevero-istočni region
  - Lider projekta je Opština Berane. Partneri na projektu: opštine Andrijevica, Bijelo Polje, Plav, Rožaje, Regionalna razvojna agencija Bjelasica, Komovi i Prokletije.

U cilju podsticanja međuopštinske saradnje, MJU je formiralo radnu grupu koja je pripremila nacrt predloga *Analize o mogućim oblastima i mehanizmima saradnje između JLS i izvorima finansiranja i Predlog plana podsticajnih mjera*. Prikupljanjem podataka na terenu i u saradnji sa JLS, državnim organima i Zajednicom opština, a na osnovu međunarodnih iskustava i primjera najbolje regionalne prakse, predloženi su mogući vidovi ostvarivanja MOS i efikasniji načini sprovođenja nadležnosti lokalne samouprave u Crnoj Gori uz preporuku za usvajanje podsticajnih mjera i mehanizama, kao i mogućih izvora finansiranja ovakve saradnje.

Osim Nacrta samog dokumenta, takođe su izrađeni modeli *Ugovora i Sporazuma* o međuopštinskoj saradnji za poslove koji su prepoznati Analizom.

## 4. Identifikovani izazovi

Ključni izazovi u procesu optimizacije odnose se na sprovođenje onih aktivnosti koje treba da pokažu sve specifičnosti pojedinih sektora i time predstavljaju dopunu horizontalnim mjerama koje se na jedinstven način sprovode u cjelokupnoj javnoj upravi.

Na centralnom nivou, **ministarstva ni u ovom izvještajnom periodu nijesu pripremila funkcionalne analize, po sektorskom pristupu**, koje predstavljaju svojevrsan input “odozdo na gore” i zasnivaju se na pojedinačnim potrebama i planovima pripremljenim na osnovu analiza funkcija, organizacije i kadrova na nivou organa u svim sektorima. Ovo je bio otežavajući faktor za pripremu novih pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i, s tim u vezi, poštovanje mjere optimizacije koja se odnosi na obavezu smanjenja broja sistematizovanih izvršilaca od 10-30% u odnosu na prethodni akt o sistematizaciji. Tokom izvještajnog perioda, prema podacima koji su dostavljeni MJU, **osam ministarstava je otpočelo izradu funkcionalnih analiza sektora**.

Kada je **lokalni nivo** u pitanju, primjetno je **kašnjenje u usvajanju novih akata o sistematizaciji**, što je uslovalo i kašnjenje u donošenju kadrovskih planova u jedinicama lokalne samouprave. Sa druge strane, većina jedinica lokalne samouprave koja je usvojila nove akte o sistematizaciji nije smanjila broj sistematizovanih izvršilaca od 10-30% u odnosu na prethodni akt o sistematizaciji.

Takođe, nova organizacija državne uprave ustanovljena od 1. januara 2019. godine i kašnjenje u donošenju pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa državne uprave, uzrokovali su kašnjenje u donošenju Kadrovskog plana za organe državne uprave i službe Vlade, što je moglo uticati na **povećanje broja radnih angažovanja lica po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ugovora o djelu**.

Povećanje broja lica angažovanih po ugovoru o privremenim i povremenim poslovima i ugovoru o djelu može predstavljati **rizik od znatnog povećanja broja zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou u srednjem roku**, ukoliko isto nije usklađeno sa srednjoročnim kadrovskim planiranjem u javnoj upravi, a u slučaju prestanka važenja mjere ograničavanja zapošljavanja na određeno i neodređeno vrijeme. Treba napomenuti da je primjena ove mjere dovela do usporavanja zapošljavanja u javnoj upravi, a da pritom nije ugrozila funkcionisanje sistema, te da bi broj zaposlenih bio značajno veći da nije bilo ove mjere Plana optimizacije.

U susret kadrovskom planiranju za narednu godinu, ukazujemo da su organi dužni da, u skladu sa novom Uredbom o sadržaju, postupku i načinu pripreme i izmjene Kadrovskog plana za organe državne uprave i službe Vlade, **istovremeno sa pripremom predloga potrebnih budžetskih sredstava za narednu godinu, pripreme nacrt kadrovskog plana za istu godinu** i oba dokumenta dostave Ministarstvu finansija na saglasnost. Napominjemo da ovi procesi treba da teku paralelno od samog početka pregovora sa potrošačkim jedinicama do usvajanja finalnih dokumenata, o čemu je ministarka javne uprave informisala sve budžetske jedinice dopisom koji je dostavljen u prvoj polovini avgusta 2019. godine. Dodatno, prilikom pripreme nacrta

kadrovskih planova, neophodno je da **organi u skladu sa realnim potrebama za novim zapošljavanjem planiraju popunu konkretnih radnih mjesta**, imajući u vidu **zakonsko ograničenje po kojem popuna radnog mjesta nije moguća ukoliko ista nije planirana kadrovskim planom**.

U organima na centralnom i lokalnom nivou koji nijesu obuhvaćeni propisima o državnim službenicima i lokalnoj samoupravi evidentan je **nedostatak sistema kadrovskog planiranja**, zbog čega je Ministarstvo rada i socijalnog staranja Zaključcima Vlade Crne Gore zaduženo da definiše model kadrovskog planiranja u okviru Zakona o radu, kako bi se omogućila primjena kadrovskog planiranja u svim institucijama (javnim ustanovama, regulatornim tijelima i drugim nosiocima javnih ovlašćenja) na centralnom i lokalnom nivou koje nijesu obuhvaćene propisima o državnim službenicima i namještenicima i lokalnoj samoupravi.

Izazovi i naučene lekcije u primjeni Plana optimizacije predstavljajuće **važan input prilikom pripreme novog strateškog dokumenta reforme javne uprave** planirane za narednu godinu, a koji će se zasnivati na rezultatima ostvarenim u okviru dosadašnje reforme.

## 5. Prilozi

**Prilog 1: Tabela prikaz neto efekta povećanja na centralnom nivou tokom drugog kvartala 2019. godine**

| Ukupno povećanje na centralnom nivou                                                                         |              |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| Zapošljavanje na osnovu prethodno započetih javnih oglasa                                                    | 10           |
| Zapošljavanje uz odobrenje Užeg kabineta Vlade                                                               | 124          |
| Zapošljavanje bez odobrenja Užeg kabineta Vlade                                                              | 12           |
| <b>Ukupno povećanje:</b>                                                                                     | <b>146</b>   |
| Ukupno smanjenje na centralnom nivou                                                                         |              |
| Prestanak radnog odnosa na određeno vrijeme                                                                  | 57           |
| Prestanak radnog odnosa na određeno vrijeme u vaspitno-obrazovnim ustanovama                                 | 2,143        |
| Ostvarivanje prava na penziju                                                                                | 80           |
| Proglašenje tehnološkim viškom                                                                               | 5            |
| Sporazumni raskid radnog odnosa                                                                              | 44           |
| Otkaz zaposlenog odnosno raskid ugovora o radu                                                               | 21           |
| Drugi razlozi po sili zakona                                                                                 | 33           |
| <b>Ukupno smanjenje:</b>                                                                                     | <b>2,383</b> |
| Ukupno smanjenje ne računajući prestanak radnog odnosa na određeno vrijeme u vaspitno-obrazovnim ustanovama: | 240          |
| <b>Neto efekat na centralnom nivou:</b>                                                                      | <b>- 94</b>  |

| Ugovori o privremenim i povremenim poslovima na centralnom nivou                       |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Zaključeni ugovori o privremenim i povremenim poslovima                                | 391        |
| Istekli ugovori o privremenim i povremenim poslovima                                   | 123        |
| <b>Neto efekat povećanja broja ugovora:<br/>(zaključeni ugovori - istekli ugovori)</b> | <b>268</b> |

| Ugovori o djelu na centralnom nivou                                                    |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Zaključeni ugovori o djelu                                                             | 1,897      |
| Istekli ugovori o djelu                                                                | 1,482      |
| <b>Neto efekat povećanja broja ugovora:<br/>(zaključeni ugovori - istekli ugovori)</b> | <b>415</b> |

**Prilog 2: Tabela prikaz neto efekta zapošljavanja na lokalnom nivou tokom drugog kvartala 2019. godine, uz pregled zaključenih ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ugovora o djelu**

| <b>Ukupno povećanje na lokalnom nivou</b>                 |            |
|-----------------------------------------------------------|------------|
| Zapošljavanja na osnovu prethodno započetih javnih oglasa | 3          |
| Zapošljavanja uz odobrenje Užeg kabineta Vlade            | 71         |
| Zapošljavanja bez odobrenja Užeg kabineta Vlade           | 76         |
| <b>Ukupno povećanje</b>                                   | <b>150</b> |

| <b>Ukupno smanjenje na lokalnom nivou</b>                 |            |
|-----------------------------------------------------------|------------|
| Radni odnos na određeno vrijeme                           | 60         |
| Ostvarivanje prava na penziju                             | 20         |
| Proglašenje tehnološkim viškom                            | 1          |
| Sporazumni raskid radnog odnosa                           | 49         |
| Rješenje o prestanku radnog odnosa (ostavkom ili otkazom) | 20         |
| Drugi razlozi po sili zakona                              | 12         |
| <b>Ukupno smanjenje</b>                                   | <b>162</b> |

|                                      |            |
|--------------------------------------|------------|
| <b>Neto efekat na lokalnom nivou</b> | <b>-12</b> |
|--------------------------------------|------------|

| <b>Ugovori o o privremenim i povremenim poslovima</b>                 |            |
|-----------------------------------------------------------------------|------------|
| Zaključeni uz saglasnost predsjednika Opštine ili Užeg kabineta Vlade | 172        |
| Zaključeni bez saglasnosti                                            | 71         |
| Istekli                                                               | 116        |
| <b>Neto efekat (zaključeni ugovori - istekli ugovori)</b>             | <b>127</b> |

| <b>Ugovori o djelu</b>                                                |            |
|-----------------------------------------------------------------------|------------|
| Zaključeni uz saglasnost predsjednika Opštine ili Užeg kabineta Vlade | 409        |
| Zaključeni bez saglasnosti                                            | 290        |
| Istekli                                                               | 562        |
| <b>Neto efekat (zaključeni ugovori - istekli ugovori)</b>             | <b>137</b> |

**Prilog 3: Kategorizacija institucija na centralnom nivou prema sektorima**

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

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

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

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>Sekretarijat za zakonodavstvo</p> <p>Sekretarijat za razvojne projekte</p> <p>Stručna služba predsjednika Crne Gore</p> <p>Stručna služba Skupštine Crne Gore</p> <p>Stručna služba Državne izborne komisije</p> <p>Stručna služba Državne revizorske institucije</p> <p>Služba Zaštitnika ljudskih prava i sloboda</p> <p>Službeni list Crne Gore</p> |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|