

**PLAN OPTIMIZACIJE
JAVNE UPRAVE CRNE GORE 2018-2020:
Analiza efekata kratkoročnih mjera
u 2018. godini**

15. mart 2019.

S a d r Ź a j

1. Plan optimizacije javne uprave kao jedan od ključnih instrumenata sprovođenja Reforme javne uprave do 2020. godine	3
1.1. Polazne i ciljane vrijednosti	3
1.2. Mjere u Planu optimizacije.....	4
1.3. Implementacija i monitoring.....	4
2. Efekti primjene kratkoročnih mjera Plana optimizacije u periodu 1.7.-31.12.2018.....	6
3.1. Trend zaposlenosti.....	6
3.2. Izabrani indikatori zaposlenosti po mjerama Plana optimizacije	6
3.3. Analiza indikatora i trendova	9
3.2. Plan optimizacije i efekti na javnu potrošnju.....	14
4. Zaključne ocjene i preporuke	15
ANEKS	17
1. Kratkoročne mjere u Planu optimizacije	17
2. Srednjoročne mjere u Planu optimizacije	20
Pregled tabela i grafika	23

1. Plan optimizacije javne uprave kao jedan od ključnih instrumenata sprovođenja Reforme javne uprave do 2020. godine

Opšti cilj **Strategije reforme javne uprave do 2020. godine** je stvaranje efikasne i servisno opredijeljene javne uprave, koju karakteriše rast povjerenja građana u njen rad. Prema Strategiji, centralnu ulogu u procesu reforme imaju zaposleni na svim nivoima upravnog sistema, koji moraju biti profesionalni, kompetentni i spremni da odgovore svim izazovima koje sa sobom nosi rad u modernom upravnom sistemu. U ostvarivanju seta strateških reformskih ciljeva, kao poseban cilj, u Strategiji je definisano unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima i uspostavljanje efektivnog sistema za praćenje i optimizaciju broja zaposlenih i mjerenja kvaliteta njihovog rada. Drugim riječima, kao jedna od ključnih reformskih aktivnosti unutar Strategije jeste i optimizacija javne uprave.

U globalnom kontekstu, **optimizacija javne uprave** podrazumijeva stalni pritisak na zaposlene da ljudske i ukupne resurse koriste što je moguće efikasnije, uz odgovarajuću kombinaciju vještina zaposlenih, te raspoređivanje osoblja i opredjeljivanje tekućeg budžeta u skladu sa definisanim javnim politikama i njihovim prioritetima. Optimizacija je zasnovana na nizu elemenata za modernizaciju države: optimizaciju efektivnosti, povećanje efikasnosti, smanjenje troškova, racionalizaciju radne snage, i unapređenje kvaliteta javnih usluga. Politika optimizacije, kao stub reforme javne uprave, predstavlja sistematsko i kontinuirano unapređenje radnih učinaka i rezultata rada javne uprave.

Vlada Crne Gore je 6. jula 2018. godine, donijela **Plan optimizacije javne uprave 2018-2020.** (u daljem tekstu Plan), sa setom kratkoročnih i srednjoročnih mjera optimizacije javne uprave, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou. Cilj Plana je da sprovođenjem planiranih mjera doprinese optimizaciji broja zaposlenih i kreiranju administrativnih struktura koje na efikasniji način odgovaraju na potrebe građana i privatnog sektora uz istovremeno rasterećivanje državnog i opštinskih budžeta.

1.1. Polazne i ciljane vrijednosti

U cilju optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru kreirana je **baza podataka** o broju zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou. MJU je na osnovu **upitnika** po sektorskom pristupu uspostavilo bazu podataka o ukupnom broju zaposlenih u javnom sektoru. Prema tim podacima broj zaposlenih na centralnom nivou je **39.312**, a na lokalnom nivou **12.174**. To su utvrđene ciljane vrijednosti na bazi koji se vrši praćenje broja zaposlenih, u odnosu na startnu 2017. godinu.

Tabela 1 Ciljne vrijednosti za ukupan broj zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou

Broj zaposlenih	Centralni nivo		Lokalni nivo	
1. Polazna vrijednost u 2017. godini – 51.486 (28,2%)	39,312	100%	12,174	100%
2. Polazna vrijednost kao dio ukupne registrovane zaposlenosti u 2017.g. - 182.368 (MONSTAT)		21.6%		6.7%
3. Smanjenje kroz kratkoročne mjere, XII 2018	1,179	-3%	609	-5%
4. Ciljana vrijednost XII 2018. (1-3)	38,133		11,565	
5. Smanjenje kroz srednjoročne mjere, 2020 (ukupno, u odnosu na polaznu vrijednost)	1966	-5%	1217	-10%
6. Ciljana vrijednost 2020. (1-5)	37,346	95%	10,957	90%

Ciljne vrijednosti predstavljaju balans između potrebe da se optimizuje, restrukturira i smanji broj zaposlenih, ali i da se osiguraju neophodni kadrovski kapaciteti za uspješno ispunjavanje obaveza iz procesa pristupanja EU i neophodnih ulaganja u ljudske resurse za pojedine poslove.

Tabela 2 Izbrani indikatori: finansijski aspekti optimizacije

	Kategorija	2017	%
	BDP Crne Gore	4,299,091,000.00	100
	Realna stopa rasta BDP	4,7	
Izdaci Budžeta Crne Gore - ekonomska klasifikacija			
4	Izdaci	2,161,736,647.63	50.28
411	Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	445,363,693.67	10.36
412	Ostala lična primanja	10,648,738.73	0.25
4125	Otpremnine (unutar 412)	881,541.88	0.02
419	Ostali izdaci	38,242,445.06	0.89
4191	Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu (unutar 419)	7,248,416.41	0.17
422	Sredstva za tehnološke viškove	12,968,450.79	0.30
4222	Otpremnine za tehnološke viškove (unutar 422)	2,383,763.02	0.06
Izdaci lokalne samouprave			
Ukupni rashodi LS		222,515,530.14	5.18
Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca		46,744,798.82	1.09
Ostala lična primanja		3,227,794.96	0.08

Izvor: Zakon o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2017.g. (Sl.list CG br. 84/18) i podaci o finansijama lokalne samouprave, ZOCG 2019 (<http://uom.me/baze-podataka/opstinske-finansije/>);

U tabeli 2 dati su polazni finansijski aspekti optimizacije, koji trebaju biti u korelaciji sa planiranim ciljanim vrijednostima.

1.2. Mjere u Planu optimizacije

Detaljan pregled mjera Plana optimizacije dat je u Aneksu ove analize.

1.3. Implementacija i monitoring

U cilju praćenja stepena sprovođenja mjera iz Plana, Ministarstvo javne uprave je u obavezi da u saradnji sa Ministarstvom finansija izvještava Vladu o stepenu implementacije kvartalno, a institucije da izvještavaju dvomjesečno.

U skladu sa Zaključkom Vlade, 6. septembra je formiran i počeo sa radom i **Međuresorski tim za praćenje Plana optimizacije** čiji su članovi: šef Kabineta predsjednika Vlade, savjetnica predsjednika Vlade, državni sekretar u Ministarstvu javne uprave, zamjenik generalnog sekretara Vlade, generalni direktor Direktorata za Budžet u Ministarstvu finansija i pomoćnik direktorice Uprave za kadrove. Tim je tokom izvještajnog perioda blagovremeno i detaljno analizirao sve dostavljene zahtjeve za tumačenje mjera iz Plana, od strane institucija, kao i svaki pojedinačni zahtjev za zapošljavanje, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou.

Formirani su i timovi za davanje mišljenja na **Predloge akata o sistematizaciji** na centralnom nivou (predstavnicu MJU, MF i UZK) i lokalnom nivou (predstavnicu JLS o kojoj se konkretno radi, predstavnik Zajednice opština, MJU i UZK).

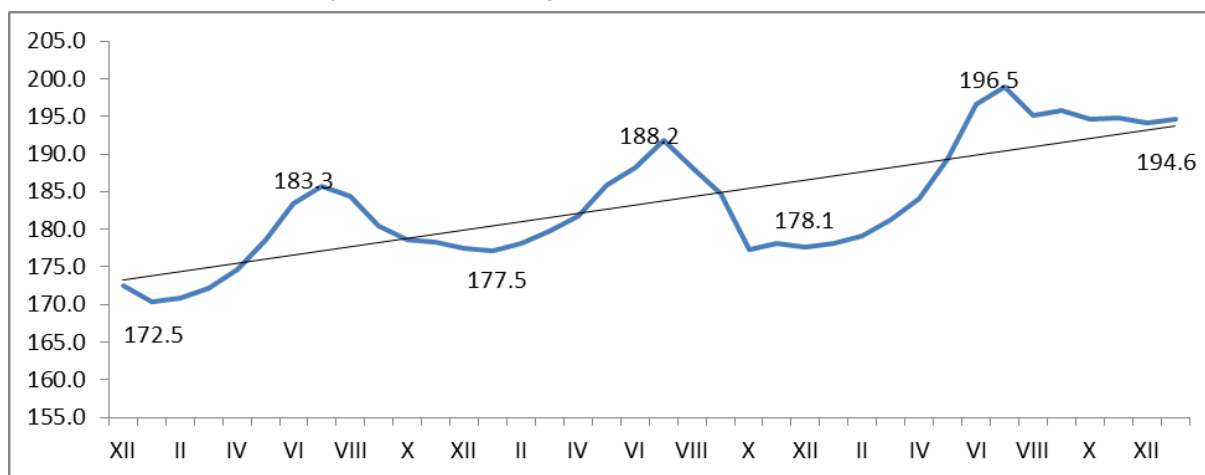
Prvi izvještaj obuhvatio je period jul-septembar 2018. godine, a drugi izvještaj period do kraja 2018. godine.

2. Efekti primjene kratkoročnih mjera Plana optimizacije u periodu 1.7.-31.12.2018.

3.1. Trend zaposlenosti

Registrovana zaposlenost u Crnoj Gori pokazuje trend rasta, kako u mjesecima najveće registrovane zaposlenosti, tako i krajem godine, te na nivou godišnjeg prosjeka. U decembru 2018. godine registrovana zaposlenost je **194.085**, što predstavlja rast od 9,3% u odnosu na decembar 2017. godine (rast za 16,948 zaposlenih). Trend rasta se nastavlja i u januaru 2019. godine.

Grafik 1 Zaposlenost u Crnoj Gori: Decembar 2015. – Januar 2019.



Izvor: Uprava za statistiku, 2019;

Važno je napomenuti da se, u trendu ukupnog rasta zaposlenosti, **smanjuje relativno učešće zaposlenosti u javnoj upravi**. Tako je decembra 2017. godine, zaposlenost u javnoj upravi činila **28,2%** ukupne zaposlenosti (51,486 od 182,368 prosječno registrovanih zaposlenih u 2017.), dok u decembru 2018. godine, učešće zaposlenih u javnoj upravi, u ukupnoj registrovanoj zaposlenosti u tom mjesecu, smanjilo na **26,8%**, odnosno za **1,4%** (52.099). Rastom ekonomske aktivnosti u 2017. i 2018. godini (4.6% i 4.1% respektivno), ali i mjerama Plana optimizacije, kreira se prostor za **rast zaposlenosti u privatnom sektoru**.

Iz navedenog, možemo zaključiti da su efekti mjera optimizacije imali **pozitivan uticaj na usporavanje trenda rasta zaposlenosti u javnoj upravi**, ali nisu se odrazili negativno na ukupni rast zaposlenosti. Zaposlenost kontinuirano raste, što znači da **rast tražnje za radnom snagom u privatnom sektoru raste**. Plan optimizacije je prozveo tzv. efekat istiskivanja ponude na tržištu rada, u korist privatnog sektora. (*crowding-out effect*). Pretpostavka jačanja ovog trenda jeste puna primjena mjera Plana, kao i nastavak pozitivnih ekonomskih kretanja razvojne agende Crne Gore.

3.2. Izabrani indikatori zaposlenosti po mjerama Plana optimizacije

Iako se Plan optimizacije primjenjuje svega nekoliko mjeseci, njegovi efekti na **usporavanje dinamike rasta zaposlenosti** u javnoj upravi su evidentni. U sljedećem tabelarnom pregledu, (koji predstavlja modifikovanu formu Upitnika, po kom su se institucije izjašnjavale tokom izvještajnog perioda) daju se osnovni indikatori zaposlenosti po mjerama Plana optimizacije za period jul-decembar 2018. godine.

Tabela 3 Izabrani indikatori zaposlenosti po mjerama Plana optimizacije

POLAZNA VRIJEDNOST ZAPOSLENOSTI (Plan optimizacije)	CENTRALNI NIVO			LOKALNI NIVO		
	39,312			12,174		
	1.7.-1.9.	1.9.-31.12.	Ukupno	1.7.-1.9.	1.9.-31.12.	Ukupno
I. UKUPNO NOVOZAPOSLENI¹ PO OSNOVU:	262	1,497	1,759	111	783	894
1. Internog oglasa	24	12	36	8	8	16
2. Zamjene privremeno odsutnog zaposlenog	111	826	937	29	59	88
3. Imenovanja i postavljenja lica u skladu sa zakonom	28	52	80	52	96	148
4. Radnog angažovanja nezaposlenih lica u cilju sprovođenja mjera aktivne politike zapošljavanja (APZ) u skladu sa propisima kojima se uređuje oblast zapošljavanja	108	14	122	200	174	374
5. Radno angažovanje po osnovu projekata koji se finansiraju sredstvima EU ili ostalih donacija	18	22	40	16	38	54
6. Radnog angažovanja na poslovima sezonskog karaktera	22	94	116	504	171	675
7. (Javni) oglas započeti prije 1. jula 2018. godine	104	298	402	59	117	176
MJERA 1: 8. Radno angažovanje na osnovu odobrenja Užeg kabineta	0	209	209	0	114	114
9. Radno angažovanje bez odobrenja užeg kabineta (ne uključujući navedene kategorije izuzetaka od Plana optimizacije ²)	0	4	4	0	52	52
BROJ SLUŽBENIKA/LICA KOJI SU NAPUSTILI DRŽAVNU UPRAVU/LOKALNU SAMOUPRAVU ILI SLUŽBE PO SLEDEĆIM OSNOVAMA:						
II. UKUPNO SMANJENJE ZAPOSLENIH:	96	575	671	243	574	817
Mjera 2. Prestanak radnog odnosa zaključen na određeno vrijeme	76	203	279	201	417	618
Mjera 11. Broj službenika koji su penzionisani od 1. 9. 2018. godine	18	123	141	30	37	67
Mjera 4. Broj službenika koji su proglašeni tehnološkim viškom uz isplatu otpremnine	2	42	44	12	1	13
Mjera 3. Broj zaposlenih koji su sporazumno raskinuli radni odnos u izvještajnom periodu		125	125		82	82
Broj službenika koji su napustili državnu upravu otkazom ugovora o radu (od strane poslodavca ili zaposlenog)		82	82		37	35
ZAPOSLENOST NA DAN 31.XII 2018.	Podatak MF, bez vojske		40,400	Podatak MJU		11,699
NETO EFEKAT NA ZAPOSLENOST (RADNI ODNOSI) : POLAZNA VRIJEDNOST + RAST ZAPOSLENOSTI - EFEKTI MJERA PLANA OPTIMIZACIJE u 2018. GODINI = ZAPOSLENOST NA DAN 31.XII 2019.	Umjesto da rast zaposlenosti u uključenim institucijama bude 1,759, on je umanjen za efekat mjera optimizacije od 671		1,088	Došlo je do smanjenja zaposlenosti za 475 u organima LU, JU i JP; znači da su, preko neto efekta smanjenja od 77, LU dalje optimizovale broj		77

¹ Zbirna procjena rasta zaposlenosti u izvještajnom periodu, obuhvata samo podatke u sivim kvadratima, dok su ostali podaci isključeni, jer je procjena da oni ne predstavljaju rast zaposlenosti na kraju izvještajnog perioda.

² Izuzeci od Plana: interni oglas, zamjena privremeno odsutnog zaposlenog, imenovanje i postavljenje lica u skladu sa zakonom, započeti postupci 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, poslovi sezonskog karaktera, u skladu sa zakonom

			<u>zaposlenih;</u>			
III. UGOVORI O DJELU						
1. Broj ново-zaključenih ugovora o djelu čije zaključenje je neophodno za nesmetano vršenje poslova organa (u skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima) uz odobrenje MF i MJU	268	877	1,145	290	292	582
2. Broj ново-zaključenih ugovora o djelu bez odobrenja Ministarstva finansija i Ministarstva javne uprave (Uzeg kabineta), ukoliko je odgovor da, navesti tačan broj		383	383		135	135
3. Broj ugovora o djelu isteklih u toku izvještajnog perioda		1,110	1,110		438	438
4. NETO EFEKAT BROJA ANGAZOVANIH PO OSNOVU UGOVORA O DJELU =(1+2)-3			418			279
5. NETO EFEKAT BROJ ANGAZOVANIH PO OSNOVU UGOVORA O DJELU BEZ UKLJUCENJA NOVOZAKLJUCENIH UGOVORA O DJELU BEZ ODOBRENJA MF I MJU (1-3)			35			144
III. SPORAZUMNI RASKID RADNOG ODNOSA (za 2019.) - stvaranje preduslova						
Mjera 3. Da li je sprovedena ANKETA za službenike o zainteresovanosti za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine službeniku - broj institucija koje su sprovele anketu u izvještajnom periodu (još 96 institucija centralnog nivoa treba da sprovede anketu, do ukupnog broja, a na lokalnom nivou još 4 lokalne uprave i 97 javnih službi)	20	84	104	74	107	181
Broj službenika koji je izrazio interesovanje nakon sprovedene ankete za službenike o zainteresovanosti za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine službeniku	67	492	559	345	421	766
IV. AKTI O SISTEMATIZACIJI (Mjera 7. Centralni nivo I Mjera 6. kod lokalnog nivoa)						
Broj akata o sistematizaciji na koje je UzK dala mišljenje / saglasnost		66/ 43		0	0	
Ukupan broj sistematizovanih radnih mjesta po važećem aktu o sistematizaciji	21,858	35,172		11,849	14,707	
Ukupan broj sistematizovanih izvršilaca po važećem aktu o sistematizaciji		26,041		/	15,503	
Ukupan broj sistematizovanih izvršilaca na opštim i pomoćnim poslovima ³ po važećem aktu o sistematizaciji. U odnosu na ukupan broj sistematizovanih izvršilaca (po Planu - do 15%)	3,086 (14,1%)	5,015 (19,3%)		3,812	5,371 (35%)	
% smanjenja broja izvršilaca po novom aktu o sistematizaciji		1,79%			0.2%	
V. OSTALO						
Ukupan broj zaposlenih na određeno vrijeme ⁴ sa presjekom stanja na kraju izvještajnog perioda	1,040	4,082		1,515	1,170	
% zaposlenih na određeno vrijeme u odnosu na broj zaposlenih na neodređeno vrijeme	8,26%	7,6%		19%	12%	
Mjera 5. Radnog angažovanje putem internog tržišta rada kao mjera Plana optimizacije.	0	0		7	2	

³ Pod opštim poslovima podrazumijevaju se: kadrovski poslovi, računovodstveno-finansijski i poslovi javnih nabavki, administrativni i kancelarijski poslovi. Pod pomoćnim poslovima podrazumijevaju se: poslovi vozača, kurira, domara, održavanja higijene, fotokopiranja.

⁴ Ne odnosi se na lica u mandatu i VRK

Mjera 5. Broj odluka o stavljanju na raspolaganje službenika za potrebe internog tržišta rada	0	0		3	12	
Mjera 11. Broj službenika koji ispunjavaju zakonske uslove za penziju (40 godina staža i 67 godina starosti) do kraja izvještajnog perioda	78	70		55	32	
Broj službenika koji će u 2019. ispuniti zakonske uslove za penziju		211			119	
Broj službenika koji će u 2020. ispuniti zakonske uslove za penziju		242			92	
Broj zaključenih ugovora o međuopštinskoj saradnji (JLS)				13	11	

3.3. Analiza indikatora i trendova

1. SMANJENA JE DINAMIKA RASTA ZAPOSLENOSTI: Podaci pokazuju da je došlo do usporavanja daljeg zapošljavanja tj. smanjena je dinamika rasta zaposlenosti; došlo je do ograničenja zapošljavanja u javnoj upravi, pa je prvi efekat da je proces u biti veoma pozitivan. Drugim riječima, **pozitivan efekat je i samo usporavanje zapošljavanja.**

To se potvrđuje i kroz odgovor na pitanje: *Šta bi se stvarno desilo da uopšte nisu uvedene mjere ograničavanja zapošljavanja?*

- Umjesto da rast zaposlenosti u uključenim institucijama na centralnom nivou bude 1,759 + 671, on je **umanjen za efekat mjera optimizacije od 671**, pa iznosi 1,088 novozaposlenih (**rast od 2,77%, umjesto rasta od 4,47%, koliki bi bio bez mjera optimizacije**);
- Kod lokalne uprave, javnim ustanovama i javnim preduzećima čiji je osnivač opština **došlo je do apsolutnog smanjenja broja zaposlenih za 475, odnosno 3,9%** (sa 12,174 u XII 2017. godine na 11,699 u XII 2018. godine). Znači da su, preko neto efekta smanjenja zaposlenosti kroz mjere optimizacije od 77 novozaposlenih, lokalne uprave, službe i preduzeća dalje optimizovale broj zaposlenih, pa je kumulativni neto efekat smanjenja zaposlenosti - **475**; Drugim riječima, da nije bilo mjera plana optimizacije, tj. smanjenja broja zaposlenih za 817, a s obzirom da je okvirno novozaposleno krajem godine bilo 894 radnika – ne bi bilo smanjenja zaposlenosti za 475, već bi bio zabilježen rast zaposlenosti od 419 radnika (rast od 894 – registrovano smanjenje od 475 = 419 radnika); Nakraće, da nije bilo mjera optimizacije – u na lokalnom nivou bilo bi rasta zaposlenosti;
- **Ukupan pozitivan efekat** primjena mjera Plana na smanjenje dinamike zapošljavanja u javnoj upravi možemo računati kao zbir efekata mjera optimizacije na centralnom nivou (671) i mjera optimizacije na lokalnom nivou (817), što iznosi **1,488 zaposlenih** (posebno mjera ograničavanja rasta zaposlenosti preko instituta Komisije i Užeg kabineta);

2. FISKALNI EFEKAT MJERA OPTIMIZACIJE: Da nije bilo plana optimizacije, posebno ciljanih kratkoročnih mjera, za očekivati je da bi rast zapošljavanja u javnom sektoru u cjelini, bio **znatno veći**, što bi imalo **veoma negativan fiskalni efekat na budžet.**

Tabela 4. Ostvareni efekti smanjenja radnog angažovanja: izvještajni period i period do 1.7.2019.

Broj radnika (centralni nivo - 671 i lokalni nivo - 817)	Prosječna mjesečna bruto zarada 2018. (€)	Okvirna mjesečna ušteda na bruto zaradama (€)	Prosječan broj mjeseci efekta mjere u izvještajnom periodu	Efekat mjera smanjenja zaposlenosti u izvještajnom periodu (€)	Dalji efekat mjera smanjenja zaposlenosti do planiranog vremena trajanja mjere
--	---	---	--	--	--

					(1.7.2019.) - 6 mjeseci
1,488	766	1,139,808	3	3,419,424	6,838,848

Kao što se vidi iz tabele 4, ostvareni efekti smanjenja broja radno angažovanja po Planu optimizacije, su **3,41 mil €** u 2018. godini, a do planiranog perioda primjene ove mjere biće kumulativno **10,25 mil €**. Za očekivati je da će neto efekat i dalje raste, pa će ukupni fiskalni efekat u prvoj godini sprovođenja Plana optimizacije - takođe biti veći.

3. POLITIČKA PODRŠKA: Radi objektivnosti ocjene, u ovom kontekstu, mora se istaći i snažna politička podrška za ovaj proces, koji po prirodi stvari nailazi na otpor institucija. Drugim riječima, samo uz snažnu političku podršku procesu optimizacije, ukupni efekti mogu biti ostvareni, a to uključuje i postepeno prilagođavanje ovom procesu, odnosu jačanje svijesti da to **nije** proces „protiv“ neke konkretne institucije, već da **dobrobit ukupnog sistema** javne uprave i smanjenje pritiska na javne finansije.

4. UŠPOSTAVLJANJE I SNAŽENJE PROCEDURA ODOBRAVANJA NOVOG ZAPOSŁJAVANJA. Ovaj efekat proizilazi iz prethodno definisane političke podrške procesu optimizacije. **Međuresorski tim za praćenje implementacije Plana optimizacije javne uprave** koji razmatra zahtjeve za zapošljavanje koji su upućeni Užem kabinetu, Ministarstvu finansija i Ministarstvu javne uprave, veoma kvalitetno je radio svoj posao u prethodnom periodu. Rad ovoga tima – Komisije, pokazao se kao dobar mehanizam sa logično uspostavljenim i jasnim procedurama. Naime, organi i institucije upućuju zahtjev za odobravanje – saglasnost za novo zapošljavanje, MF obrađuje sve zahtjeve i priprema ih u formi tabele za rad Komisije. Tabela sadrži: organ/instituciju, sadržaj zahtjeva, obrazloženje, broj radnika – službenika, fiskalni efekat, izvod iz sistematizacije i sl. Komisija zasjeda i razmatra svaki pojedinačni zahtjev. Temeljnou analizom, zahtjevi se pripremaju i upućuju Užem kabinetu na odlučivanje. Na bazi sprovedene analize, pojedini zahtjevi se odobravaju, u nekim slučajevima predlog se modifikuje/smanjuje, a neki zahtjevi se predlažu da se ne odobre. Pripremljeni jedinstveni predlozi, dostavljaju se Užem kabinetu na razmatranje i odlučivanje. Odluke Užeg kabineta vraćaju se Ministarstvu finansija na sprovođenje.

Dva izvještajna perioda u 2018. godini pokazuju da se sistem postepeno uspostavio i da funkcioniše. Uprkos velikom pritisku, ostvaren je značajan pozitivan efekat na dinamiku rasta zapošljavanja, tj. njegovo smanjenje u javnom sektoru.

U izvještajnom periodu, preko Komisije, odnosno Užeg kabineta, kao što je i navedeno u zbirnoj tabeli br. 7, odobreno je sljedeće novo zapošljavanje i angažovanje:

- **Radno angažovanje** za 323 novozaposlena, na određeno i neodređeno vrijeme (209 sentralni i 114 lokalni nivo)
- Broj **ново-zaključenih ugovora o djelu** čije zaključenje je neophodno za nesmetano vršenje poslova organa (u skladu sa Zakonom o obligacionim odnosima) uz odobrenje MF i MJU - ukupno **1,727** (1,145 na centralnom i 582 na lokalnom nivou); Značajan broj ugovora o djelu je istekao (1,548); Izazov u narednom periodu ostaju novozaključeni ugovori o djelu, koji su realizovani **bez saglasnosti** (518);

Uži kabinet je razmatrao i odlučivao po velikom broju zahtjeva (3.937 zahtjeva, po svim osnovama angažovanja).

5. PSIHOLOŠKI EFEKAT PLANA OPTIMIZACIJE: Kao i drugi ekonomski fenomeni, i optimizacija, poput inflacije, ima i psihološki efekat (efekat ugledanja, tj. prihvatanja i prilagođavanja). U početku primjene Plana, nije bilo otpora institucija, što je čest slučaj sa ovakvim planovima i nepovjerenjem u njegovu sprovodljivost i obaveznost. Međutim, plan se počeo ostvarivati i uspostavljene procedure postepeno su se prihvatile od strane gotovo svih uključenih. Tema optimizacije postaje svakodnevnica u javnoj upravi, jer zadire u sve segmente rada. Tada nastupa faza otpora da „Plan“ ugrožava sistem“, koju zamjenjuje faza da se Plan optimizacije treba poštovati i da se njemu treba prilagoditi. Postepeno, starješine organa i institucija, lokalne uprave, ali i JP na lokalnom nivou, počinju da razmišljaju o suštini ovoga Plana, činjenici da su efekti njegovog sprovođenja vidljivi i prihvaćeni, kao i o potrebi uvođenja mjera optimizacije sa suštinskim ciljem rasta efikasnosti ukupnih ljudskih resursa i kvaliteta pružanja javnih usluga građanima i privredi (*do more with less*). Posebno je važno istaći dobru saradnju sa JLS, imajući u vidu da ove mjere nemaju za njih stepen obaveznosti kao za centralni nivo države. Registruje se **trend racionalnijeg pristupa institucija**, kada je riječ o podnošenju zahtjeva za novim zapošljavanjem i angažovanjem, prema Komisiji i Užem kabinetu. Obrazloženja postaju obuhvatnija, a sami predlozi podliježu temeljitijem preispitivanju – koliko je zaista novih zaposlenih potrebno za kvalitetno obavljanje posla, u skladu sa novim aktima o sistematizaciji.

6. SPECIFIČNI IZAZOVI PO SEKTORIMA: evidentirani specifični problemi po sektorima su sljedeći:

- Otežavajuća okolnost su **započeti postupci iz prve polovine 2018. godine** (npr. ukupan broj zaposlenih na centralnom nivou (bez vojske) na dan 31.12.2018⁵, po podacima Ministarstva finansija bio je 40.400. Plana optimizacije na ovom nivou (uključujući pozitivne efekte mjera optimizacije). U javnom sektoru zabilježen je rast po ovom osnovu najviše kod Ministarstva prosvjete – 339, dok je kod većine budžetskih korisnika u prosjeku došlo do pada broja zaposlenih; Generalno, u **sektoru obrazovanja**, dolazi do značajnog broja rasta zapošljavanja;
- Drugi veliki sektor, **sektor zdravstva**, koji se takođe suočava sa svim izazovima optimizacije kao i sektor obrazovanja, pristupio je ovom procesu sa više razumijevanja i sektorske podrške, te su zahtjevi sektora zdravstva za novim zapošljavanjem utemeljeni i u skladu sa racionalnim pristupom cijelom procesu;

7. NEPOŠTOVANJE PLANA OPTIMIZACIJE : u ovoj analizi, misli se na nova zapošljavanja bez saglasnosti Komisije i Užeg kabineta, što je svojevrsna **zloupotreba**, tj. nepoštovanje Plana. To je detektovano već kod prve analize za period jul-septembar 2018. (npr. kod ugovora o djelu, ukoliko radnik ode na bolovanje 15 dana, angažuje se novi, na ugovor o djelu, koji mu se ugovori na period od 6 mjeseci ili godinu dana, a u međuvremenu se prvi radnik već vratio na posao). Od oktobra raste broj zahtjeva za traženje saglasnosti od Komisije na sva zapošljavanja, ne samo na određeno i neodređeno, već i za ugovor o djelu. Kada su uvedena nova pravila (od oktobra 2018.) da se treba tražiti saglasnost na sva zapošljavanja, izuzetno je porastao pritisak na Komisiju i na Uži kabinet. Broj zahtjeva za dobijanje saglasnosti raste, ali se istovremeno taj postupak i ustanovljava kao praksa, tako da se fenomen „zloupotrebe“ polako smanjuje, odnosno postupak zapošljavanja bez saglasnosti Užeg kabinet (Mjera 1). Očekuje se da se broj ovih slučajeva i kod radnog angažovanja, i kod ugovora o djelu, dalje smanjuje.

8. NOVE PROCEDURE ZA RASPISIVANJE JAVNIH OGLASA: U međuvremenu je počela primjena i novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima i Zakona o državnoj

⁵ Postoji razlika u osnovi i obuhvatu institucija, kad se računa zaposlenost od strane Ministarstva finansija i podataka dobijenih kroz anketu i komunikaciju od strane Ministarstva javne uprave.

upravi, na osnovu kojeg je izvršena reorganizacija državne uprave, a što je značajno uticalo na postupke javnog oglašavanja. Naime, preduslov za zahtjev za odobravanje novog zapošljavanja je novi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, u skladu sa navedenim zakonima.. A ZDSiN u članu 38 definiše uslove kada starješina državnog organa može donijeti odluku o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta (ako je prepoznato aktom o sistematizaciji, ako nije popunjeno, uz ispunjavanje uslova o zahtjevu o trajanju radnog odnosa datom u čl 52, te da je popuna radnog mjesta predviđena Kadrovskim planom za tu kalendarsku godinu). Kadrovskiim planom, shodno čl. 148 i 149 ZDSiN, planira se broj zaposlenih, promjene u kadrovskoj strukturi i druga strateška pitanja upravljanja kadrovima u skladu sa budžetskim i strateškim planiranjem rada Vlade. Kadrovski plan se donosi za kalendarsku godinu, poslije Budžeta, i još uvijek nije donijet za 2019. godinu Razlog tome je i obaveza organa uprave da imaju nove akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji državnih organa i pravnih lica, a to još uvijek nije slučaj za sve državne organe, te je to razlog odlaganja usvajanja Kadrovskog plana 30 dana poslije utvrđivanja Zakona o budžetu za 2019. godinu. Navedenim ograničenjima se, de facto, dalje usporava proces zapošljavanja, koji se mora prvo prepoznati u Kadrovskom planu. Istovremeno, shodnom primjenom, ovo se odnosi i na lokalni nivo (JLS)⁶.

Drugim riječima, proces optimizacije je učinkovitiji, što se više uključuju i tzv. meke mjere Plana, koje jesu povezane sa primjenom novih propisa (ZDU, ZDSiN), a koje uključuju primjenu zahtjevnijih pravila i procedura za usvajanje novih **akata o sistematizaciji**, koji se za organe državne uprave pripremaju po novoj Uredbi o kriterijumima za unutrašnju organizaciju, koja propisuje minimalni broj izvršilaca za formiranje unutrašnjih organizacionih jedinica, i druge mjere u prilog optimizaciji, kao i postupak davanja mišljenja, odnosno saglasnosti (**Ministarstva javne uprave i Uprave za kadrove**) i transparentnost ukupnog procesa upravljanja ljudskim resursima. Dobrom analizom opisa posla i analizom raspoloživih ljudskih resursa, i proces upravljanja postaje efikasniji, jer se organizacija posla osmišljava u skladu sa međunarodnim standardima, što je potvrđeno komparativnom analizom i dobrom praksom.

9. POZITIVNA ULOGA ZAVODA ZA ZAPOSŁJAVANJE CRNE GORE: ovaj dio analize odnosi se na proaktivan pristup Zavoda za zapošljavanje Crne Gore prema javnim ustanovama na koje se odnose opšti propisi o radu. Zavod je pripremio **tipski upitnik** za sve ustanove da, prije nego što podnesu bilo kakav zahtjev za davanje saglasnosti za novo zapošljavanje, popune upitnik gdje treba detaljno da argumentovano i stručno obrazlože da li im ti novozaposleni zaista trebaju za nesmetano odvijanje radnog procesa, što svakako podstiče svaku ustanovu na razmišljanje i dublju analizu i argumentaciju o potrebi optimizacije broja zaposlenih. Napominjemo da iako po važećim propisima o radu, oni nemaju obavezu da traže saglasnost, sve više se na ovaj način uključuju u proces optimizacije, dostavljajući zahtjeve. Drugim riječima, ZZZ nema zakonskog osnova i ne može da zabrani oglašavanje novog zapošljavanja, ali poslije popunjavanja upitnika ustanove razumijevaju da je ovaj proces postao mnogo transparentniji, da je riječ o javnom interesu da se ukupni efekti plana optimizacije prate i da se o njima izvještava. Analogno, ustanove postaju manje „odlučne“ u zahtjevima za novu zaposlenost i pokušavaju da se postepeno usaglašavaju sa Planom optimizacije. Tako da Upitnik ZZZ ima ne samo informativni, već i **edukativni** karakter i doprinosi jačanju svijesti o činjenici da je Plan optimizacije zajedički projekat javne uprave i da treba doprinijeti njegovom ostvarenju. Često se poslije popunjavanja Upitnika, ustanove još jednom preispitaju, te zahtjev modifikuju, u smislu racionalizacije.

⁶ U čl. 98 Zakona o lokalnoj upravi („Sl.list CG“ br. 2/18) navodi se da se „na prava, obaveze i odgovornosti lokalnog službenika, odnosno namještenika koja nijesu uređena ovim ili posebnim zakonom primjenjuju zakon kojim se uređuje zasnivanje radnog odnosa u državnim organima, prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i namještenika i podzakonski akti za njegovo sprovođenje (u daljem tekstu: propisi o državnim službenicima i namještenicama), kao i opšti propisi o radu”.

10. PITANJE OTPREMNINA: obezbijeđeno je 2 mil eura iz **IPA 2017-** direktne budžetske podrške za proces reforme javne uprave u Crnoj Gori, što je dio tzv. prve, fiksne tranše. Pored navedenog, u Budžetu Crne Gore prepoznato je dodatno kreditno **zaduženje kod Svjetske banke** za „Projekat implementacije Plana optimizacije, u okviru sprovođenja reforme javne uprave“ u iznosu od 15 mil €. Aktiviranje ovog kredita je u proceduri i očekuje se raspoloživost ovih sredstava u 2020. godini.

U tabeli 9 definisani su očekivani rezultati i način mjerenja progressa kojij će biti praćen preko dva SIGMA indikatora⁷ i četiri indikatora iz Strategije RJU 2016-2020. Direktna budžetska podrška podrazumijeva transfer 15 mil € u periodu 2018-2020. godine, i to 12 mil € kao budžetska podrška raspoređena u prvu, fiksnu i druge dvije, varijabilne tranše (svaka 4 mil €, po godinama) i 3 mil € za tehničku podršku sprovođenju RJU. Za razliku od fiksne tranše, varijabilne se vezuju za realizaciju dogovorenih specifičnih ciljeva po indikatorima i treba da podstaknu politički dijalog o reformi javne uprave u zemlji. Realizacija ovog programa prati se preko **Posebne grupe za reformu javne uprave**⁸ koju čine predstavnici EU i Crne Gore. U datoj tabeli, najveći ponder ima ostvarivanje cilja optimizacije broja zaposlenih (25% vrijednosti tranše), kao i cilj ostvarivanja sistema obuke državnih službenika koji je na snazi i koji se primjenjuje u praksi (takođe 25%). Vezu ciljeva, očekivanih rezultata, polaznih i ciljnih vrijednosti, koje se mjere specifičnim indikatorima, te njihova veza sa varijabilnim tranšama mogu biti prikazane i tabelarno.

Tabela 5. Program sektorske budžetske podrške za reformu javne uprave 2018-2020.

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

⁷ SIGMA Baseline Assesment, Montenegro, 2015;

⁸ EC-Montenegro Special Group for PAR;

Pravni osnov za sporazumni raskid radnog odnosa, tj. uvođenje ovog instituta, podrazumijeva da se izmijeni Zakon o zaradama u javnom sektoru (čl. 33). Na taj način, otpremnina bi se, umjesto dva, mogla isplaćivati po tri osnova: a) proglašenje tehnološkog viška (što funkcionije), b) za odlazak u penziju, uključujući i prijevremeni odlazak (takođe funkcionije), i c) u slučaju sporazumnog raskida radnog odnosa. Posebno je važno istaći da Plan optimizacije podrazumijeva da se, u slučaju sporazumnog raskida radnog odnosa, **po pravilu, ti poslovi raspoređuju unutar raspoloživih ljudskih resursa**, tj. organizacija mora da se restrukturira i preraspodjelom zaposlenih na najefikasniji način organizuju ukupne radne obaveze. Taj se proces mora kontrolisati preko Komisije, i uz IT podršku registra ovih slučajeva. Drugačije, ne bi imalo smisla da se na bazi npr. 200 sporazuma o raskidu radnog odnosa sa otpremninom odmah zaposli isto toliko novih radnika, na ta ista radna mjesta. Ili da se, ti radnici, zaposleni na npr. lokalnom nivou, veoma brzo nađu evidentirani kao zaposleni radnici na centralnom nivou, i obratno. Takođe je važno istaći da se sporazumni raskid počeo dešavati i u nekim jedinicama lokalne samouprave, koje su takođe objavile pozive za evidentiranje takvih radnika za sporazumni raskid (Rožaje, Pljevlja, Budva, itd.).

11. VEZA IZMEĐU PPCG 2019-2020. I PLANA OPTIMIZACIJE: Programom pristupanja Crne Gore EU 2019 – 2020, u okviru planiranja administrativnih kapaciteta, koji obuhvata zbirno podatke preraspodjele posla, mobilnosti unutar organa javne uprave, kao i nova zapošljavanja, po navedenim osnovama planirano je ukupno angažovanje **402** službenika u 2019. godini i **220** službenika u 2020. godini, sa detaljnim prikazom neophodnih kadrova po pregovaračkim poglavljima, po institucijama i sa jasnom vezom sa aktom o sistematizaciji i opisom posla. Može se ocijeniti da Plan optimizacije nije negativno uticao na potrebu jačanja administrativnih kapaciteta za proces pritupnih pregovora sa EU.

3.2. Plan optimizacije i efekti na javnu potrošnju

Prema Programu ekonomskih reformi 2019-2021., proces optimizacije je prepoznat u projekcijama centralnog budžeta i budžeta lokalne samouprave.

Evidentan je **trend opadanja učešća bruto zarada i doprinosa na teret poslodavca u Budžetu Crne Gore**, mjereno učešćem ovih izdataka u strukturi BDP-a u 2018, 2019, 2020 i 2021. godini. Sa 10,4% u 2017. godini, projekcije se kreću u navedenom periodu 10%, 9,9%, 9,5% i 9% respektivno, što upućuje na konzervativan pristup daljem rastu zaposlenosti po ovom osnovu na centralnom nivou.

Tabela 6. Plan optimizacije i efekti na srednjoročne projekcije javne potrošnje

Kategorija		2017	%	2018 plan*	%	2018 realizacija - GDDs	%	2019 plan*	%
BDP Crne Gore (mil €)		4,299	100			4,605	100	4,789	100
Realna stopa rasta BDP		4,7				4,1*		2,8*	
Izdaci Budžeta Crne Gore - ekonom. klasifikacija									
4	Izdaci	2,161.74	50.28	2,004.13		1,905.59	41.39	2,384.02	49.79
411	Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	445.36	10.36	438.98	9.53	459.80	9.99	472.06	9.86
412	Ostala lična primanja	10.65	0.25	12.65	0.27	13.21	0.29	15.32	0.32
4125	Otpremnine (unutar 412)	0.88	0.02	0.80	0.02	0.799	0.02	1.01	0.02
419	Ostali izdaci	38.24	0.89	46.00	1.00	43.61	0.95	49.50	1.03
4191	Izdaci po osnovu isplate ugovora o djelu (unutar 419)	7.25	0.17	6.29	0.14	8.124	0.18	6.36	0.13
422	Sredstva za tehnološke viškove	12.97	0.30	20.40	0.44	14.20	0.31	14.83	0.31

4222	Otpremnine za tehnološke viškove (unutar 422)	2.38	0.06	8.10	0.18	2.07	0.05	2.33	0.05
Izdaci lokalne samouprave									
Ukupni rashodi LS		222.52	5.18	179.52	3.90	237.50	5.16	192.66	4.02
Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca		46.74	1.09	47.68	1.04	47.72	1.04	51.63	1.08
Ostala lična primanja		3.23	0.08	3.29	0.07	3.54	0.08	4.19	0.09

Izvor: Zakon o završnom računu Budžeta Crne Gore za 2017. godinu ("Sl.list CG", br. 84/18)

Zakon o budžetu Crne Gore za 2018. godinu ("Sl.list CG" br. 90/17, 17/18 i 55/18)

Saopštenje MF od 31.1.2019. , <http://www.mif.gov.me/pretraga/195731/Saopstenje-Izvršenje-budžeta-Crne-Gore-u-2018-godini-GDDS-tabela-12.html>

Kod **budžeta lokalne samouprave**, projekcije kretanja bruto zarada i doprinosa na teret poslodavca takođe bilježe trend opadanja učešća u BDP-u u 2018. godini (sa 1,09% u 2017.g. na procijenjenih 1,04% u 2018. godini). Međutim, trendovi za 2019., 2020. i 2021. godinu su obrnuti, tj. projektovan je rast učešća ove kategorije u BDP-u na 1,08%, 1,09% i 1,11% u 2019., 2020. i 2021. godini. Ovo se može tumačiti i povećanjem broja opština, gdje je onda logičan proces i uspostavljanje novih administrativnih struktura.

Sve u svemu, ove projekcije upućuju na potrebu kontinuirane pažnje nad procesom optimizacije javne uprave, bez obzira na formalnu dužinu kratkoročne mjere ograničenja zapošljavanja kroz institut davanja saglasnosti Užeg kabineta.

4. Zaključne ocjene i preporuke

Zaključne ocjene:

Efekti mjera optimizacije imali su **pozitivan uticaj na usporavanje trenda rasta zaposlenosti u javnoj upravi**, ali nisu se odrazili negativno na ukupni rast zaposlenosti. Zaposlenost kontinuirano raste, što znači da, uslijed mjera optimizacije u javnom sektoru, **rast tražnje za radnom snagom u privatnom sektoru raste**. Plan optimizacije je prozveo tzv. efekat istiskivanja ponude na tržištu rada, u korist privatnog sektora. (*crowding-out effect*). Pretpostavka jačanja ovog trenda jeste puna primjena mjera Plana, kao i nastavak pozitivnih ekonomskih kretanja razvojne agende Crne Gore.

Umjesto da rast zaposlenosti u uključenim institucijama na centralnom nivou bude 1.759, on je **umanjen za efekat mjera optimizacije od 671**, pa iznosi 1,088 novozaposlenih (**rast od 2,77%, umjesto rasta od 4,47%, koliki bi bio bez mjera optimizacije**);

Kod lokalne uprave, javnim ustanovama i javnim preduzećima čiji je osnivač opština došlo je do **apsolutnog smanjenja broja zaposlenih za 475, odnosno 3,9%**. Znači da su, preko neto efekta smanjenja zaposlenosti kroz mjere optimizacije, lokalne uprave, službe i preduzeća dalje optimizovale broj zaposlenih, pa je kumulativni neto efekat smanjenja zaposlenosti – 475.

Ukupan pozitivan efekat primjena mjera Plana na smanjenje dinamike zapošljavanja u javnoj upravi možemo računati kao zbir efekata mjera optimizacije na centralnom nivou i mjera optimizacije na lokalnom nivou, što iznosi **1,487 zaposlenih**. Ostvareni efekti smanjenja broja radno angažovanja po Planu optimizacije, su **3,41 mil € u 2018. godini**, a do planiranog perioda primjene ove mjere biće kumulativno **10,25 mil €**. Za očekivati je da će neto efekat i dalje raste, pa će ukupni fiskalni efekat u prvoj godini sprovođenja Plana optimizacije - takođe biti veći.

Sprovođenje Plana optimizacije u 2018. godini karakterisali su: jasna politička podrška; uspostavljanje i snaženje procedura novog zapošljavanja u skladu sa Planom kroz Komisiju za praćenje sprovođenja Plana i Uži kabinet; jačanje instituta kadrovskog planiranja i svih uključenih institucija (posebno Ministarstva javne uprave, Ministarstva finansija, Uprave za kadrove, kao i Zavoda za zapošljavanje), poštovanje Plana u najvećem broju slučajeva kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou; postepeno prevazilaženje sektorskih izazova).

Od ukupnog broja kratkoročnih mjera, sve su pokrenute, a time su se stvorile pretpostavke i za početak realizacije srednjoročnih mjera (neke mjere se već sprovode, posebno kroz primjenu ZDSiN i reorganizaciju državne uprave, jačanje i proširenje opsega institucija uključenih u proces kadrovskog planiranja, te shodnu primjenu na lokalnom nivou i sl.).

Preporuke:

1. Prema kratkoročnim mjerama Plana, ograničavanje zapošljavanja zasnivanjem radnog odnosa na neodređeno i određeno vrijeme u organima državne uprave i javnim ustanovama čiji je osnivač država, kao i u organima lokalne uprave, javnim službama i privrednim društvima čiji je osnivač opština – ističe 01.07.2019 (tzv. „moratorijum“). S obzirom na prethodno navedene **pozitivne efekte Plana optimizacije**, koji nisu svi izraženi kroz fiskalni uticaj, već su posljedica primjene novih propisa, obaveznosti novih procedura i postepenog rasta svijesti o značaju samog procesa - potrebno je **objektivno procijeniti dužinu primjene prve mjere** i na bazi objektivne analize činjenica eventualno predložiti njeno produženje, za narednih 6 mjeseci, do kraja kalendarske i budžetske 2019. godine.
2. U što kraćem roku početi sa punom primjenom instituta sporazumnog raskida radnog odnosa utemeljenog na dopunjenom Zakonu o zaradama u javnom sektoru.
3. Takođe se može preporučiti da se kod ostalih institucija, na koje se ne odnosi ZDSiN (npr. KBC), radi Kadrovski plan, prema kome se treba postupati, bar u jednoj kalendarskoj godini. Sam proces izrade Kadrovskog plana jača svijest o potrebi optimizacije i uređuje sistem *per se*.

ANEKS

1. Kratkoročne mjere u Planu optimizacije

Tabela 1 Centralni nivo – kratkoročne mjere u Planu optimizacije

MJERA		INDIKATOR REALIZACIJE
1	Ograničavanje zapošljavanja zasnivanjem radnog odnosa na neodređeno i određeno vrijeme u organima državne uprave i javnim ustanovama čiji je osnivač država do 1.7. 2019. godine. Ograničenje se ne odnosi na: interni oglas, zamjenu privremeno odsutnog zaposlenog, imenovanje i postavljenje lica u skladu sa zakonom, 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.	Izveštaj o stepenu realizacije mjere (broj institucija i stepen realizacije mjere po instituciji) 1.7.2018 – 30.6.2019.
2	Prestanak radnog odnosa na određeno vrijeme istekom roka na koji je radni odnos zasnovan, bez mogućnosti produženja do 1.7.2019. godine, odnosno prestanak radnog angažmana lica angažovanih po drugim osnovama (npr. ugovor o privr.povremenim poslovima, ugovor o djelu), po isteku vremena na koje su ta lica angažovana. Ograničenje se ne odnosi na ugovore o djelu čije zaključenje je neophodno za nesmetano vršenje poslova organa (u skladu sa ZOO), uz prethodno pribavljeno odobrenje Ministarstva finansija i Ministarstva javne uprave.	Izveštaj svih organa centralnog nivoa o sprovođenju mjere
3	Stvaranje preduslova za sprovođenje mjere sporazumnog prestanka radnog odnosa (izmjena Zakona o zaradama ⁹ 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 potrebe organa odnosno službe - deficitarni stručni kadar, izvršioc i sa posebnim stručnim znanjima, sposobnostima i vještinama)	Pripremljena Analiza pravnog okvira, ocjena stanja, predlog aktivnosti neophodnih za sprovođenje mjere
		Sprovedena anketa o zaposlenosti, sastavni dio izveštaja
		Promijenjen Zakon o zaradama u javnom sektoru, čl. 33
4	Proglašenje tehnološkog viška uz isplatu otpremnine na zaposlene na koje se primjenjuju opšti propisi o radu; (Zakon o radu čl. 92-96; čl. 4 Odluka o otpremnini zaposlenih u javnom sektoru Sl.list CG 32/16, 19/18; čl. 28, Granski kolektivni ugovor za oblast uprave i pravosuđa, Sl.list 18/15; 12 bruto zarada zaposlenog ili 12 prosječnih bruto zarada;)	Izveštaj o doprinosu mjere ostvarenju Plana optimizacije (broj ljudi koji su proglašeni tehnološkim viškom)
5	Stavljanje u funkciju internog tržišta rada u skladu sa propisima kojima se uređuju prava i obaveze državnih službenika i namještanika (stavljanje lica na raspolaganje+otpremnina); (ZDSiN, čl 128 - 134)	Broj lica na raspolaganju
6	Definisanje posebnog programa mjera aktivne politike zapošljavanja lica koja su proglašena tehnološkim viškom i dobrovoljno napustila radno mjesto uz isplatu otpremnina, u okviru IRF CG ili nekog drugog organa;	Definisana mjera u Programu IRF-a , kao i u drugim organima;

⁹ čl. 33 (Zaposleni ostvajure pravo na druga primanja i to 1) otpremninu prilikom odlaska u penziju, 2) otpremninu u slučaju proglašenja tehnološkog viška i 3) otpremninu u slučaju sporazumnog raskida radnog odnosa.

7	Promjene akata o sistematizaciji u skladu sa stvarno potrebnim brojem izvršilaca kroz sagledavanje budžetskih i strateških opredjeljenja rada Vlade, uz obavezu smanjenja ukupnog broja sistematizovanih izvršilaca od 10-30% u odnosu na važeći akt o sistematizaciji, kao i ograničenje da opšte službe ne mogu imati više od 15% od ukupnog broja sistematizovanih;	Broj utvrđenih akata o sistematizaciji
8	Prilikom definisanja novih nadležnosti u okviru akta o sistematizaciji te aktivnosti prepoznati u okviru postojećeg broja zaposlenih (bolje upravljanje ljudskim resursima, organizaciona efikasnost i efektivnost)	Izvještaj o realizaciji mjere
9	Formiranje komisije u čijem će sastavu biti predstavnici Ministarstva javne uprave, Ministarstva finansija i Uprave za kadrove, na visokorukovodnom nivou, čiji je zadatak davanje mišljenja na akta o sistematizaciji kroz sagledavanje budžetskih i strateških opredjeljenja Vlade i definisanih ograničenja, uz prethodno pribavljenja mišljenja Uprave za kadrove i Ministarstva finansija.	Formirana Komisija; data mišljenja na sve dostavljene pravilnike
10	Definisati metodologiju za izradu horizontalne i vertikalnih (sektorskih) funkcionalnih analiza;	Izrađena metodologija (podrška WB)
11	Pojačani inspekcijski nadzor u odnosu na primjenu propisa uvezi sa prestankom radnog odnosa po sili zakona (ispunjavanja zakonskih uslova, 67 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja (Zakon o radu, čl. 139, ZDSiN čl. 122);	Izvještaj Inspekcije rada i Upravne inspekcije o sprovođenju mjere
12	Ministarstvo prosvjete i Uprava za kadrove definisaće model angažovanja studenata za realizaciju prakse u državnoj upravi	Broj angažovanih studenata

Tabela 2. Lokalni nivo – kratkoročne mjere

MJERA		INDIKATOR REALIZACIJE
1	Ograničavanje zapošljavanja zasnivanjem radnog odnosa na neodređeno i određeno vrijeme u jedinicama lokalne samouprave i javnim službama čiji je osnivač JLS, do 1. 7. 2019.godine (Ograničenje se ne odnosi na: interni oglas, zamjenu privremeno odsutnog zaposlenog, imenovanje i postavljenje lica u skladu sa zakonom, 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)	Izveštaj o stepenu realizacije mjere (stepen realizacije mjere po JLS)
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.	Izveštaj svih organa o sprovođenju mjere
3	Stvaranje preduslova za sprovođenje mjere sporazumnog prestanka radnog odnosa (Izmjena Zakona o zaradama i s tim u vezi, izmjena Odluke o otpremninama zaposlenih u javnom sektoru; Sprovođenje ankete za zaposlene o zainteresovanosti za sporazumni prestanak radnog odnosa uz isplatu otpremnine zaposlenom. Prethodno, rukovodilac organa odnosno službe utvrđuje listu zaposlenih koji se neće anketirati zbog potreba organa odnosno službe (deficitarni stručni kadar, izvršioци sa posebnim stručnim znanjima, sposobnostima i vještinama).	Analiza pravnog okvira, ocjena stanja, predlog aktivnosti (III Q 2018)
		Sprovedena anketa u organima javne uprave i javnim službama, IV Q 2018
		Promijenjen Zakon o zaradama (IV Q 2018)
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.	Izveštaj o doprinosu mjere ostvarenju Plana optimizacije (broj ljudi koji su proglašeni tehnološkim viškom); Izveštaje dostaviti MJU; IV Q 2018
5	Stavljanje u funkciju internog tržišta rada u skladu sa propisima kojima se uređuju prava i obaveze državnih službenika i namještanika (stavljanje lica na raspolaganje+otpremnina);	Broj lica na raspolaganju
6	Definisanje posebnog programa mjera aktivne politike zapošljavanja lica koja su proglašena tehnološkim viškom i dobrovoljno napustila radno mjesto uz isplatu otpremnina, u okviru IRF CG ili nekog drugog organa;	Definisana mjera u Programu IRF-a , kao i u drugim organima, u 2019. i 2020. G.
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 vazeci akt o sistematizaciji i uz preporuku da na opštim poslovima ne treba biti angažovano više od 15% od ukupnog broja sistematizovanih; Prije donošenja akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji opštine će sačiniti analizu o procjeni potrebnih radnih mjesta u organu lokalne uprave, stručnoj službi, odnosno posebnoj službi u JLS, uzimajući u obzir obim, vrstu i složenost poslova koji treba da se obavljaju u lokalnoj upravi i optimalnom broju zaposlenih za pojedina radna mjesta radi vršenja poslova iz nadležnosti organa, službe, odnosno posebne službe. Za zaposlene koji se ne mogu rasporediti na radna mjesta utvrđena aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji donijeti rješenja o stavljanju na raspolaganje). Veza AP RJU: Cilj 4.6.1., mjera 1. a), b) c); Formiranje komisije u čijem će sastavu biti predstavnici JLS o kojoj se konkretno radi, predstavnik Zajednice opština, MJU i UzK, čiji zadatak će biti da na zahtjev opština daje preporuke i mišljenja u funkciji sprovođenja plana optimizacije u JLS	Broj utvrđenih akata o sistematizaciji; Broj preporuka komisije; III Q 2018.

8	Prilikom definisanja novih nadležnosti u okviru akta o sistematizaciji te aktivnosti prepoznati u okviru postojećeg broja zaposlenih.	Izveštaj o realizaciji mjere, III-IV Q 2018;
9	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);	Izveštaj Inspekcije rada i Upravne inspekcije o sprovođenju mjere; III-IV Q 2018;

2. Srednjoročne mjere u Planu optimizacije

Tabela 3. Centralni nivo – srednjoročne mjere

CENTRALNI NIVO – SREDNJOROČNE MJERE (realizacija mjera u 2019 . i 2020. godini)		
	MJERA	INDIKATOR REALIZACIJE
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.	MJU pripremi format izvještavanja i metodologiju; Pripremljena analiza , I Q 2019
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)	Broj zaključenih sporazuma, III Q 2019
3	Reorganizacija državne uprave u skladu sa konceptom novog Zakona o državnoj upravi (spajanje organa, ukidanje organa i sl);	Utvrđena nova organizaciona struktura u skladu sa novim Zakonom o državnoj upravi ("Sl.list CG", br. 78/18) i Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave ("Sl.list" CG, br. 87/18 i 2/19)
4	Uspostavljanje unutrašnje organizacione strukture uz smanjenje funkcija, spajanje organizacionih jedinica, ukidanje nivoa na osnovu propisanih kriterijuma, na osnovu kriterijuma propisanih posebnim propisom Vlade;	Uspostavljan pravnog osnov za donošenje akata o unutrašnjoj organizaciji na osnovu utvrđenih kriterijuma
5	Ukupan broj zaposlenih na određeno vrijeme , zbog privremeno povećanog obima posla po ugovoru o privremeno-povremenim poslovima, zaključenih neposredno ili preko omladinske ili studentske zadruge i lica angažovanih po drugim osnovama, ne može biti veći od 10% broja zaposlenih na neodređeno vrijeme u organu.	Godišnji izvještaji o sprovođenju mjere kroz izvještaje o radu organa državne uprave , državnih organa i ostalih institucija na centralnom nivou (2019-2020)
6	Jačanje srednjoročnog kadrovskog planiranja (Član 149 ZDSiN, Kadrovski plan za organe državne uprave i službe Vlade donosi Vlada. 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 drukčije 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)	Usvojen Kadrovski plan
7	Dio poslova koje vrši Uprava za imovinu dodijeliti privatnom partneru po modelu JPP-a, samo ukoliko to donosi uštede;	Broj zaključenih ugovora (I Q 2019)
8	Povjeravanje pomoćnih poslova privatnom sektoru , posebno u zdravstvenim ustanovama, kao i drugim resorima, kroz podugovaranje/ outsourcing ili druge oblike JPP, kao i u drugim prepoznatim sektorima;	Broj zaključenih ugovora (2019-2020)
9	Pojednostavljenje procedura kroz primjenu propisa kojima se uređuje elektronsko poslovanje (e-kancelarijsko poslovanje, uvezivanje registara, razmjena podataka i sl.)	Veza AP za Strategiju reforme javne uprave 2018-2020

Tabela 3 Lokalni nivo – srednjoročne mjere

LOKALNI NIVO - SREDNJOROČNE MJERE (realizacija mjera u 2019 . i 2020. godini)		
	MJERA	INDIKATOR REALIZACIJE
1	Izrada analize efekata kratkoročnih mjera u 2018. (do 1.3.2019.godine), sa mogućnošću inoviranja predviđenih srednjoročnih mjera ,	Pripremljena analiza , I Q 2019
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	Broj zaključenih sporazuma, do III Q 2019
3	Uspostavljanje optimalne organizacione strukture organa lokalne uprave, stručnih, odnosno posebnih službi u JLS. Na osnovu analize stanja u pogledu postojeće organizacione strukture i načina vršenja utvrđenih poslova iz nadležnosti lokalne samouprave i ostvarivanja budućih ključnih strateških ciljeva opštine utvrditi novu organizacionu strukturu odnosno izmjene postojeće organizacione strukture organa, stručnih službi, odnosno posebnih službi tako da se obezbijedi veća funkcionalna povezanost u procesu rada, efikasnije vršenje poslova, odgovornije upravljanje u lokalnoj upravi, smanjivanje nepotrebnih organizacionih i drugih troškova (ukidanje organa lokalne uprave, stručnih, odnosno posebnih službi, sa ili bez preuzimanja poslova ukinutog organa, odnosno službe ili dijela ukinutih poslova od strane drugog organa, odnosno službe).	Broj usvojenih akata od strane JLS, III Q 2018
4	Uvođenje kadrovskog planiranja u jedinicama lokalne samouprave - Donošenje kadrovskog plana za organe lokalne uprave, stručne službe, odnosno posebne službi u JLS. Donošenje kadrovskog plana predstavlja dugoročnu mjeru. Međutim, imajući u vidu da se, za vrijeme implementacije Plana optimizacije, na broj zaposlenih u JLS, primjenjuje opšta mjera ograničavanja zapošljavanja u javnom sektoru, promjene u kadrovskoj strukturi u dijelu zapošljavanja, odnosno povećanja broja zaposlenih, koje su planirane kadrovskim planom u JLS, vrše se pod uslovima, na način i po postupku predviđenom za vrijeme važenja mjere ograničavanja zapošljavanja.	Broj usvojenih kadrovskih planova u JLS, I Q 2019
5	Razvoj internog tržišta rada - Obezbijediti vršenje poslova iz nadležnosti opštine prema potrebama organa lokalne uprave, stručnih službi, odnosno posebnih službi, putem trajnog, odnosno privremenog raspoređivanja lokalnih službenika i namještenika u isti ili drugi organ ili službu u lokalnoj upravi (u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi) i korišćenjem internog tržišta rada.	Broj lica na raspolaganju
6	Obezbijediti redovnu, eksternu, objektivnu, stručnu i nezavisnu kontrolu trošenja budžetskih sredstava u opštinama izmjenom Zakona o državnoj revizorskoj instituciji Crne Gore. Da DRI dobije obavezu a svake godine kontroliše završni račun budžeta opština ili da kontroliše završne račune budžeta najmanje pet opština.	Broj sprovedenih eksternih revizija od strane DRI, broj opština u kojima je revizija sprovedena, IV Q 2019 i kontinuirano
7	Jačanje kadrovskih kapaciteta zaposlenih u JLS. Donijeti Opšti program i godišnji plan obuka za lokalne službenike i namještenike, na osnovu sprovedene analize potreba zaposlenih za stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem, odnosno za sticanje novih (specijalističkih) znanja i vještina potrebnih u obavljanju poslova i zadataka pojedinih radnih mjesta. Donijeti specifične programe obuka za stručno usavršavanje i sticanje novih specijalističkih znanja lokalnih službenika u obavljanju pojedinih specifičnih poslova i zadataka. Donijeti poseban program obuka lokalnih službenika i namještenika prema potrebama organa, stručnih, odnosno posebnih i planirati sredstva u budžetu za njegovu realizaciju.	Broj provedenih obuka, broj polaznika , UZK i JLS, konitunuirano

8	Obezbijediti vršenje poslova iz nadležnosti javnih službi i privrednih društava čiji je osnivač opština, kada je to moguće bez novog zapošljavanja, putem zaključivanja sporazuma o ustupanju zaposlenih (u skladu sa Zakonom o radu i čl. 125 Zakona o lokalnoj samoupravi).	Broj zaključenih sporazuma o ustupanju, JLS; konitunirano;
9	Obezbijediti zajedničko vršenje pojedinih sopstvenih poslova iz nadležnosti opštine, putem međuopštinske saradnje. Pokretanje inicijativa od strane opština koje nijesu u mogućnosti da zbog finansijskih, kadrovskih ili drugih razloga samostalno obavljaju poslove iz sopstvene nadležnosti, koji se mogu obavljati putem međuopštinske saradnje (poslovi unutrašnje revizije, javne nabavke, poslovi izrade i realizacije planova i programa razvoja opština, izrada i upravljanje projektima međuopštinske saradnje, izrada i upravljanje projektima koji se finansiraju iz sredstava EU, poslovi zaštite i spašavanja i drugi). Zaključivanje ugovora između opština o uslovima i načinu zajedničkog vršenja poslova. (čl. 30 Zakona o lokalnoj samoupravi, kao i čl. 109 i 191)	Broj zaključenih ugovora o međuopštinskog saradnji JLS; konitunirano;
10	Obezbijediti zajedničko vršenje javnih usluga kroz osnivanje privrednog društva ili javne ustanove za dvije ili više opština ; Opštine će definisati potencijalne sektore saradnje i zajedničkog vršenja javnih usluga;	Broj osnovanih privrednih društava Broj osnovanih javnih ustanova
11	Uključivanje privatnog sektora u vršenju poslova od javnog interesa; Pripremiti analizu o uključivanju privatnog sektora u vršenju javnih poslova u komunalnoj djelatnosti, pružanju javnih usluga putem privatno-javnog partnerstva (koncesionih aranžmana i dr.), posebno sa aspekta smanjivanja javnih troškova, poboljšanja kvaliteta u pružanju javnih usluga, utvrđivanja optimalnog broja zaposlenih u javnim preduzećima i drugom. Zaključivanje Ugovora o povjeravanju vršenja poslova od javnog interesa.	Pripremljena analiza; Broj zaključenih ugovora;
12	Ukupan broj zaposlenih na određeno vrijeme, zbog privremeno povećanog obima posla po ugovoru o privremeno-povremenim poslovima, zaključenih neposredno ili preko omladinske ili studentske zadruge i lica angažovanih po drugim osnovama, ne bi trebao biti veći od 10% broja zaposlenih na neodređeno vrijeme u organu. Shodno tome, organ koji ima manje od 100 zaposlenih može da ima najviše do 10 angažovanih lica(mjera nakon predstanka mjere graničavanja zaposljavanja).	Izveštaji JLS o sprovedenoj mjeri; Agregirani podaci - MJU;
13	Pojednostavljenje procedura kroz primjenu propisa kojima se uređuje elektronsko poslovanje (e-kancelarijsko poslovanje, uvezivanje registara, razmjena podataka i sl.)	Veza za AP Strategije reforme javne uprave 2016-2020

Pregled tabela i grafika

Tabela 1 Ciljne vrijednosti za ukupan broj zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou	3
Tabela 2 Izbrani indikatori: finansijski aspekti optimizacije.....	4
Tabela 3 Izabrani indikatori zaposlenosti po mjerama Plana optimizacije	7
Tabela 4. Ostvareni efekti smanjenja radnog angažovanja: izvještajni period i period do 1.7.2019.	9
Tabela 5. Program sektorske budžetske podrške za reformu javne uprave 2018-2020.	13
Tabela 6. Plan optimizacije i efekti na srednjoročne projekcije javne potrošnje.....	14
 Grafik 1 Zaposlenost u Crnoj Gori: Decembar 2015. – Januar 2019.....	6