

Predlog za transfer sredstava sa potrošačke jedinice Ministarstvo javne uprave na potrošačke jedinice Opština Bijelo Polje, Opština Pljevlja i Prijestonica Cetinje

UVOD

Strategija reforme javne uprave 2016-2020 fokusirana je na realizaciji prioriternih ciljeva od kojih ispunjavanja se očekuje da u značajnoj mjeri doprinese ispunjenju općeg cilja odnosno stvaranju efikasne, servisno opredijeljene javne uprave, koju karakteriše rast povjerenja građana u njen rad. Strategija obuhvata cjelokupan sistem javne uprave u kome je lokalna samouprava prepoznata kao poseban segment, značajan za realizaciju ključnih reformskih oblasti.

Strategija je kao jedan od ključnih izazova prepoznala **optimizaciju** broja zaposlenih u javnom sektoru, naročito u kontekstu potrebe da se u isto vrijeme smanji broj zaposlenih, ali i da se osiguraju neophodni kadrovski kapaciteti za uspješno ispunjavanje obaveza iz EU integracija. U tom smislu racionalizacija strukture organa i smanjenje broja zaposlenih u općinama je neophodan korak u ispunjenju ovog cilja i obezbjeđenju dugoročne održivosti lokalnih javnih finansija. Strategijom reforme javne uprave 2016-2020, planirano smanjenje broja zaposlenih u javnoj upravi je 5% na centralnom nivou i 10% na lokalnom nivou do kraja 2020. godine.

U cilju podrške ovom procesu i uspostavljanja administracije koja kvalitetno odgovara na potrebe građana i privatnog sektora, uz istovremeno rasterećivanje državnog budžeta i općinskih budžeta Vlada Crne Gore je 6. jula 2018. godine donijela Plan optimizacije javne uprave 2018 i 2020 definišući i set kratkoročnih i srednjoročnih mjera i zadužila Ministarstvo javne uprave da u saradnji Ministarstvom finansija, prati realizaciju ovih mjera. Nakon toga, kako bi se stvorili preduslovi za sprovođenje mjere sporazumnog prestanka radnog odnosa, donešen je i *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru*, na osnovu koga je Vlada donijela *Odluku o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru*.

Akcionim planom 2018-2020, za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori u okviru sektorske budžetske podrške (SBS), koja je podrška EK procesu reforme javne uprave, predviđena su sredstva za implementaciju Plana optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru, pri čemu je definisano da dio sredstava potrebnih za sprovođenje Plana optimizacije u jedinicama lokalne samouprave bude takole obezbijeđen iz ovih sredstava.

S tim u vezi Ministarstvo javne uprave koje u saradnji sa Ministarstvom finansija intenzivno radi na aktivnostima praćenja i obezbjeđenja uslova za sprovođenje Plana optimizacije, što uključuje i segment finansijske podrške, je cijenio i finansijske mogućnosti lokalnih samouprava u budžetu Ministarstva javne uprave za 2020. godinu na poziciji 4324 *Transferi općinama* opredijelilo sredstva u iznosu od **450.000,00 eura** u cilju finansijske pomoći i općinama u procesu sprovođenja Plana optimizacije. Izmjenama Zakona o budžetu Crne Gore za 2020. godinu ovaj iznos umanjen je na 350.000 eura.

AKTUELNA SITUACIJA

U proteklom periodu, Ministarstvu javne uprave se obratilo šest lokalnih samouprava, Općina i finansijsku pomoć u isplati otpremnina, u ukupnom iznosu od 818.302,34 eura. Od stupanja na snagu Odluke o sporazumnom prekidu radnog odnosa uz isplatu otpremnine, prema informacijama koje Ministarstvu dostavljaju institucije na lokalnom nivou u ovih šest lokalnih samouprava, do sada su zaključena 74 sporazuma.

Lokalne samouprave koje su se obratile Ministarstvu su: Općina Ulcinj, Općina Plav, Općina Bijelo Polje, Općina Pljevlja, Prijestonica Cetinje i općina Berane. Tražena pomoć odnosi se na isplatu otpremnina za zaposlene u lokalnim upravama i pojedinim javnim službama odnosno javnim ustanovama i privrednim društvima čiji je osnivač općina.

OPŠTINA	TRAŽENI IZNOS OTPREMINE (eur)
Ulcinj (JP Vodovod I kanalizacija)	124.038,78
Plav	65.698,05
Bijelo Polje	203.145,51
Pljevlja	150.000,00
Cetinje	155.420,00
Berane	120.000,00
UKUPNO	818.302,34

Imajući u vidu da se privredna društva finansiraju prevashodno iz sopstvenih sredstava, ovog puta su u fokusu Ministarstva bili zahtjevi u kojima se tražena pomoć većim dijelom odnosi na isplatu otpremnina za zaposlene u lokalnim upravama i javnim ustanovama čiji je osnivač općina.

OCJENA STANJA

Ministarstvo javne uprave je pojedinačno sagledalo svaki od podnesenih zahtjeva, cijenilo i njihovu opravdanost kako za općinu u cjelini tako i za institucije na koje se tražena pomoć odnosi, a prije svega imajući u vidu: *efekte u dosadašnjoj realizaciji Plana optimizacije i poštovanje ograničenja u zasnivanju radnog odnosa na određeno i neodređeno bez prethodne saglasnosti Užeg kabineta, obavezu uvođenja elektronskog testiranja i sprovođenje kadrovskog planiranja.*

Budući da je Ministarstvo javne uprave zaduženo da prati sprovođenje Plana optimizacije na lokalnom nivou, o čemu redovno izvještava Vladu, te da u stalnoj komunikaciji sa lokalnim samoupravama, Ministarstvom finansija i Zavodom za zapošljavanje Crne Gore kontinuirano prikuplja podatke o realizaciji mjera iz Plana optimizacije na lokalnom nivou, na osnovu sopstvene

evidencije moglo je procijeniti stepen poštovanja Plana optimizacije u ovim općinama u globalu, a naročito u odnosu na navedene mjerljive kriterijume.

Kada je u pitanju poštovanje Plana optimizacije, odnosno zaključka Vlade koji se odnosi na ograničenje u produženju i zasnivanju radnog odnosa na određeno i neodređeno osim u slučaju prethodne saglasnosti Učeg kabineta, moramo istaći da **svih šest općina** koje su podnijele zahtijev za finansijsku pomoć, kada se radi o organima i službama lokalne uprave i javnim ustanovama, prema saznanjima Ministarstva, uglavnom su poštovala ovu preporuku.

Posmatrajući i neto efekat na broj zaposlenih u organima i službama lokalne uprave i javnim ustanovama od početka sprovođenja Plana optimizacije do 30.06.2020. godine, broj zaposlenih je smanjen u općinama Pljevlja (-33), Bijelo Polje (-22), Plav (-19), Berane (-8) i Cetinje (-6), a povećan u Općini Ulcinj (+13). Dakle u poređenju sa brojem zaposlenih na početku sprovođenja Plana optimizacije u posmatranim institucijama broj zaposlenih je **smanjen** u Plavu za 11,80%, Pljevljima za 8,17%, Bijelom Polju za 5,57%, Cetinju za 2,8%, Beranama za 2,4%, dok je u Općini Ulcinj **povećan** za 6,81%.

Kada je u pitanju obaveza kadrovskog planiranja, kadrovske planove za 2019. godinu **nisu donijele** tri općine i to: **Berane, Plav i Ulcinj**. Takođe općine **Plav i Ulcinj** nisu u zakonskom roku donijele ni kadrovski plan za 2020. godinu. U procesu optimizacije, kadrovsko planiranje je jedan od važnih instrumenata koji omogućava proaktivni pristup u pogledu planiranja i racionalnog upravljanja ljudskim resursima. Pri ocjeni postignutih rezultata u sprovođenju Plana optimizacije, kadrovsko planiranje predstavlja važan mehanizam i neizostavnu aktivnost.

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, tokom 2019. godine aktivno su koristile općine Pljevlja, Bijelo Polje i Cetinje.

Posmatrajući i pojedinačno svaki od zahtijeva može se konstatovati sljedeće:

1. Kada je u pitanju zahtijev Općine **Ulcinj** moramo naglasiti da se u cijelosti (124.038,78 eur) odnosi na isplatu otpremnina u privrednom društvu *JP Vodovod i kanalizacija Ulcinj*, te se shodno tome ne uklapa u opredjeljenje Ministarstva javne uprave da ovom prilikom podrži zahtjeve u kojima se tražena pomoć većim dijelom odnosi na isplatu otpremnina za zaposlene u lokalnim upravama i javnim ustanovama čiji je osnivač općina. Osim toga, cijene i ovaj zahtijev u skladu sa postavljenim kriterijumima, moramo naglasiti veoma loše kvantitativne pokazatelja kada je u pitanju sprovođenje Plana optimizacije, te povećanja umjesto planiranog smanjenja broja zaposlenih u neto efektu, ova općina takođe nije blagovremeno ispoštovala ni zakonsku obavezu kadrovskog planiranja, a što ujedno predstavlja i jednu od srednjoročnih mjera Plana optimizacije.
- Zahtijev koji je Općine **Plav** dostavila Ministarstvu (65.698,05 eur), uglavnom se odnosi na isplatu otpremnine za zaposlene u Doo Komunalne djelatnosti Plav, a kao što je već rečeno prednost je ovog puta data zahtjevima koji se odnose na otpremnine za sporazumne prekide radnog odnosa u organima lokalnih uprava i javnim ustanovama, uz procjenu postignutih

rezultata i poštovanja mjera iz Plana optimizacije. Iako procenat neto smanjenja broja zaposlenih u organima i službama lokalne uprave i javnim ustanovama od poljeka sprovođenja procesa optimizacije u općini Plav, ukazuje na poštovanje određenog broja mjera iz Plana optimizacije, buduć i da ova općina nije u zakonskom roku donijela kadrovske planove ni za 2019. godinu ni za 2020. godinu, svakako ne možemo govoriti o doslednom sprovođenju Plana optimizacije i Zakona o lokalnoj samoupravi.

- Zahtjev Općine **Bijelo Polje** (203.145,51 eur) odnosi na zaposlene u organima lokalne uprave i zaposlene u javnim ustanovama koji je osnivač općina, a u kojima je tokom procesa optimizacije došlo do smanjenja broja zaposlenih. Općina Bijelo Polje dosljedno poštuje mjere i zaključke Vlade iz Plana optimizacije, te govoreći o realizaciji pojedinačnih mjera tokom sprovođenja procesa optimizacije, može se naglasiti da je općina Bijelo Polje jedna od rijetkih koja je u odnosu na važeći akt o sistematizaciji ispoštovala mjeru i preporuku da na općim poslovima ne treba biti angažovano više od 15% od ukupnog broja sistematizovanih izvršilaca.
- Općina **Pijevlja**, se Ministarstvu obratila zahtijevom (150.000,00 eur) koji je u vezi isplate otpremnina za zaposlene u organima lokalne uprave tokom 2020. godine. Osim što uredno izmiruje reprogramirane obaveze, ova općina je između ostalog ovom prilikom posmatranih općina ostvarila najbolje rezultate kada su u pitanju neto efekti u sprovođenju Plana optimizacije. Takođe imajući u vidu da je novim aktom o sistematizaciji Općina ukinula sva radna mjesta za koja je u 2019. godini isplatila otpremninu na račun sporazumnog prekida radnog odnosa, može se zaključiti da se u ovom slučaju Plan optimizacije i odluke Vlade poštuju u potpunosti.
- Zahtjev koji je uputila Prijestonica **Cetinje** (155.420 eur) odnosi se dijelom na zaposlene u lokalnoj upravi i javnim ustanovama (87.362,94 eur), a dijelom na zaposlene u privrednim društvima (68.057,44 eur). Neto efekti sprovođenja optimizacije u Prijestonici ukazuju na smanjenje broja zaposlenih kako u organima lokalne uprave tako i u javnim službama. Takođe poštuju se i ostale mjere i zaključci Vlade u vezi Plana optimizacije, odnosno ograničenje u zasnivanju radnog odnosa na određeno i neodređeno bez prethodne saglasnosti Učnog kabineta, zakonska obaveza donošenja kadrovskog plana, kao i sprovođenje obaveznog elektronskog testiranja za sve koji ispunjavaju uslove internog, odnosno javnog oglasa za popunu radnog mjesta u organima i službama lokalne uprave. činjenica da su prema evidenciji Ministarstva javne uprave do sada u Prijestonici Cetinje sklopljena samo dva sporazuma uz isplatu otpremnine ukazuje na moguć i potencijal ovog mehanizma kada je u pitanju optimizacija broja zaposlenih.
- Zahtjev Općine **Berane** (120.000,00 eur), odnosi se manjim dijelom na zaposlene u organima lokalne uprave, a većim na zaposlene u privrednim društvima. Neto efekat u broju zaposlenih u organima lokalne uprave i javnim službama ukazuje na smanjenje broja zaposlenih u odnosu na poljeka sprovođenja Plana optimizacije. Međutim, imajući u vidu činjenicu da Općina Berane nije donijela kadrovski plan za 2019. godinu, dovodi se u pitanje doslednost ove općine kada je u pitanju poštovanje mjera iz Plana Optimizacije, ali i Zakona o lokalnoj samoupravi buduć i da aktivnost kadrovskog planiranja predstavlja ne samo neizostavan mehanizam u doslednom sprovođenju mjera optimizacije, već i zakonsku obavezu za sve općine.

PREDLOG ZA FINANSIJSKU PODRŠKU

Ministarstvo javne uprave je imajul i u vidu ciljeve Strategije reforme javne uprave za period 2016 - 2020 i znal aj optimizacije na lokalnom nivou, budžetska sredstva koja su sektorskim pristupom odnosno kroz SBP predviđena Akcionim planom 2018-2020, kao i sredstva koja su opredjeljena na poziciji Transferi općinama u Budžetu Ministarstva javne uprave za 2020. godinu, na osnovu detaljnog sagledavanja dostavljenih zahtjeva i raspologivog novca za ove namjene, zaključilo da u ovom trenutku treba finansijski podržati jedan broj jedinica lokalne samouprave u procesu sprovođenja Plana optimizacije i isplate otpremnina.

Zahtjeve za finansijsku pomoć podnijele su Općina Ulcinj, Općina Plav, Općina Bijelo Polje, Općina Pljevlja, Prijestonica Cetinje i općina Berane, a svaki od ovih zahtjeva pažljivo je razmotren i ocijenjen u odnosu na predmet tražene pomoći i odnosno institucije na koje se odnosi, relevantne kriterijume i aktuelnu situaciju kada je u pitanju doslednost u sprovođenju Plana optimizacije, te raspologiva finansijska sredstva. S tim u vezi, uslove odnosno tražene kriterijume kada su u pitanju: poštovanje svih zakonskih obaveza, rezultati sprovođenja plana optimizacije odnosno neto efekat smanjenja zaposlenih i doslednost u sprovođenju mjera i preporuka Plana optimizacije, ispunjavaju općine **Pljevlja, Bijelo Polje i Cetinje**.

U skladu sa svim gore navedenim, Ministarstvo javne uprave je procijenilo da u ovom trenutku može finansijski u djelimično podržati zahtjeve općina koje su pokazale najviše odgovornosti u procesu sprovođenja Plana optimizacije i to Općinu Pljevlja sa 100.000,00 eur (traženo 150.000,00 eur) i Općinu Bijelo Polje sa 190.000,00 eur (traženo 203.145,51 eur) buduć i da se isti u cjelosti odnose na podršku sporazumnim prekidima radnog odnosa u lokalnim upravama i javnim ustanovama. Zahtjev Prijestonice Cetinje može se podržati djelimično tj. u iznosu koji se odnosi na zaposlene u lokalnoj upravi i javnim ustanovama 60.000,00 eur (traženo 87.362,94 eur).

Ministarstvo će svakako nastaviti da prati i koordinira proces sprovođenja optimizacije na lokalnom nivou, te u skladu sa mogućnostima ostaje otvoreno za nove zahtjeve i eventualno finansijsku pomoć općinama u slučaju opravdanosti takve intervencije u skladu sa relevantnim kriterijumima.

PREDLOG ZAKLJUČAKA

1. Vlada je odobrila transfer sredstava sa potrošak jedinice Ministarstvo javne uprave (organizacioni kod 42001), Program: Reforma javne uprave (programski kod 1853) sa budžetske pozicije 4324 i Transferi općinama, iznos od 350.000,00 EUR-a, i to:
 - Općini Bijelo Polje (račun br. 550-5376-57 PIB: 02003554) iznos od 190.000,00 EUR-a;
 - Općini Pljevlja (račun br. 535-6558-96, PIB: 02019868) iznos od 100.000,00 EUR-a i
 - Prijestonici Cetinje (račun br. 540-7751-75 PIB: 02005115) iznos od 60.000,00 EUR-a.