Naša uprava

institut alternativa

CIN Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore

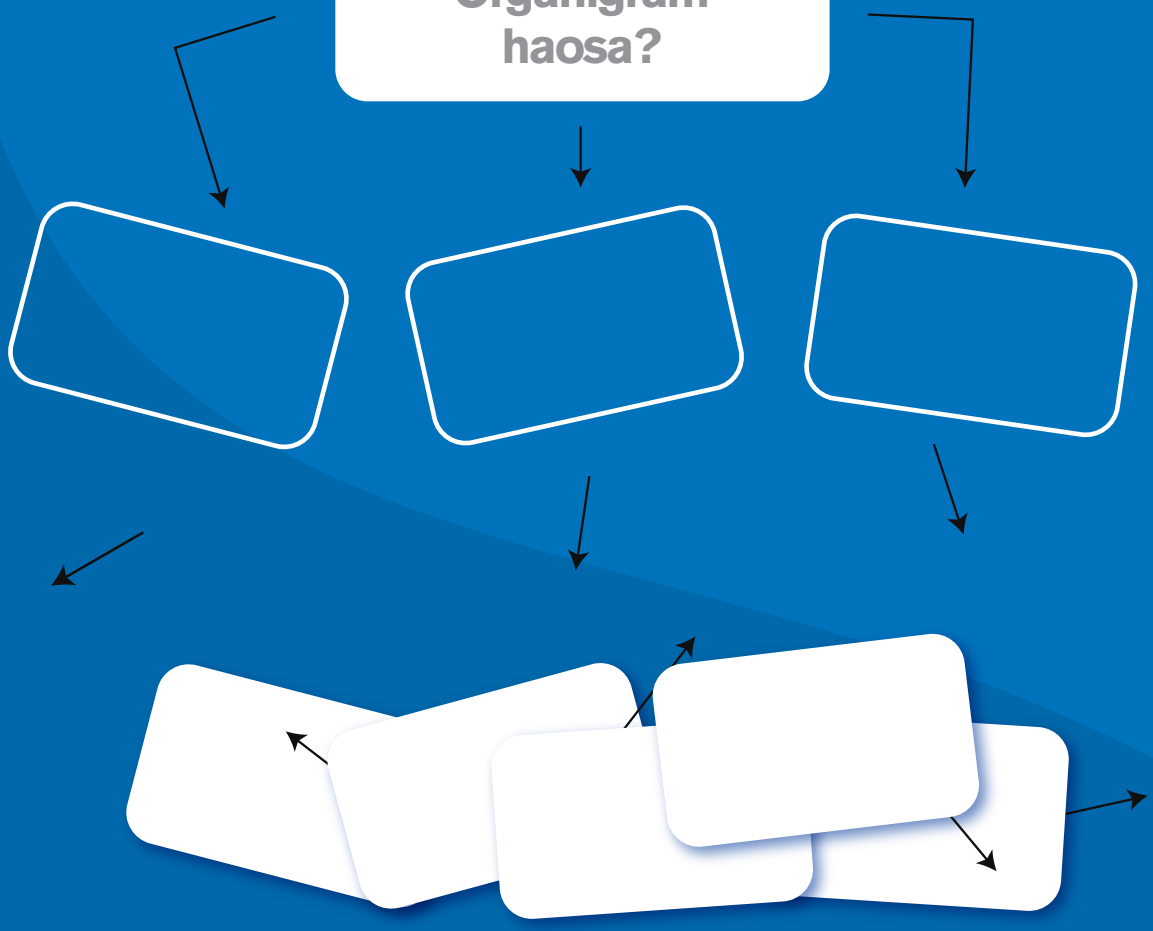
NEW HORIZON Civil Society Organization

NVO Natura-Kolašin

Nevladino udruženje "BONUM" PLJEVLJA

CRNOGORSKA UPRAVA

Organigram haosa?



B | T | D The Balkan Trust for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Ovaj projekat finansira Evropska unija, a konfinasira Balkanski fond za demokratiju (BTD), projekat Njemačkog Maršalovog fonda SAD (GMF)

Naziv publikacije: **Crnogorska uprava: Organigram haosa?**

Izdavač: **Institut alternativa**

Bulevar Džordža Vašingtona 57, Podgorica, Crna Gora

Tel/fax: **+ 382 (0) 20 268 686**

E-mail: **info@institut-alternativa.org**

Za izdavača: **mr Stevo Muk**

Urednik: **mr Stevo Muk**

Autorka: **mr Milena Milošević**

Saradnice u istraživanju: **Miljana Babić, Aleksandra Vavić**

Prelom i dizajn: **Ana Jovović**

Podgorica, januar 2018. godine.

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-61-8
COBISS.CG-ID 34700304

B | T | D The Balkan Trust for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Ova analiza nastala je u okviru projekta „Civilno društvo za dobru upravu: Da služi i zasluži!", koji sprovode Institut alternativa, Bonum, Natura, Novi horizont i Centar za istraživačko novinarstvo, a finansiraju Evropska unija u okviru programa podrške razvoju lokalnih organizacija civilnog društva i Balkanski fond za demokratiju (BTD), projekat Njemačkog Maršalovog fonda SAD (GMF). Sadržaj nacrta predstavlja isključivu odgovornost autora i ni na koji način ne odražava stavove donatora.

SAŽETAK:

Predmet ove analize su česte reorganizacije crnogorske uprave, u odnosu na deklarativno opredjeljenje ka uspostavljanju efikasnije, racionalnije i fleksibilnije uprave. Ključni nalazi pokazuju da je donosiocima odluka ostavljen preveliki prostor za arbitrarnost i diskreciono odlučivanje u donošenju novih i izmjeni postojećih akata o unutrašnjoj organizaciji organa uprave, koje nije zasnovano na kadrovskom planiranju.

Vlada je do sada, tokom četiri godine primjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima, donijela dva kadrovska plana – oba polovinom kalendarskih godina (2015. i 2016). Time što nisu usvojeni početkom budžetske godine je njihova funkcija znatno obesmišljena, dok Kadrovski plan za 2017. godinu nikada nije usvojen. Na drugoj strani, Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave u Crnoj Gori mijenjana je ukupno 14 puta, što govori o tome da re-organizacija u našoj upravi nije stvar izuzetka već pravila.

Umjesto da služe kao mehanizam za strateško prilagođavanje uprave novim poslovima i ulogama organa, česte reorganizacije služe, između ostalog, i kao potencijalna alatka za politizaciju uprave i degradaciju funkcionera i službenika. Tokom 2017. godine, do novembra, Ustavnom sudu su podnijete najmanje dvije inicijative za ocjenu zakonitosti organizacionih izmjena u državnoj upravi. Komisija za žalbe, drugostepeno tijelo zaduženo za zaštitu prava državnih službenika, usvojila je više od 70% žalbi na raspored službenika u državnim organima usljed reorganizacija.

Zakonski okvir je nedovoljno precizan, kako u pogledu pravnog osnova za formiranje i ukidanje organa uprave, tako i pogledu uslova za izmjene unutrašnje organizacije organa.

U cilju smanjivanja prostora za arbitrarne reorganizacije i pravnu nesigurnost zaposlenih u upravi, neophodno je uspostaviti jasnu vezu između kadrovskog planiranja i reorganizacija u upravi, na način što će kadrovski planovi uključiti analizu novih profila radnih mjesta i profila radnih mjesta za kojima prestaje potreba. Takođe je neophodno propisati obaveze praćenja realizacije ovih planova. Pozitivne primjere individualnih planova reorganizacije na nivou pojedinačnih organa treba uzeti u obzir prilikom definisanja kadrovskog planiranja u novom zakonu o državnim službenicima i namještenicima i pratećim podzakonskim aktima.

UVOD:

Optimizacija i reforma javne uprave su u velikoj mjeri slični procesi. Optimizacija podrazumijeva transformisanje administracije na način da se ostvari njena puna funkcionalnost, odnosno najveća moguća efektivnost.[1] U tom smislu, ovaj proces treba da obezbijedi njeno prilagođavanje socijalnim, ekonomskim i tehnološkim promjenama.[2]

Uprkos strateškom okviru, ciljane vrijednosti za paralelne i usko povezane procese reorganizacije, racionalizacije i optimizacije nijesu jasno definisane.[3] Za potrebe ove analize, reorganizaciju definišemo kao proces mijenjanja unutrašnje strukture organa uprave, odnosno uprave u cjelini, dok racionalizacija treba da dovede do smanjenja ukupnih troškova administracije, ali i veće vrijednosti, koju će građani dobiti za novac uložen u funkcionisanje organa uprave.

Ključno pitanje na koje ovdje nastojimo da odgovorimo je sljedeće: Koliko su dosadašnje učestale prakse reorganizacije uprave doprinijele njenom uspješnijem funkcionisanju i manjim ukupnim troškovima za građane? Drugim riječima, naš cilj je da odgovorimo na to šta se, u crnogorskom kontekstu, krije iza ovih velikih termina i proklamovanih ciljeva Strategije reforme javne uprave.

O važnosti ove teme govore podaci koji Crnu Goru svrstavaju u zemlje sa najglomaznijim javnim sektorom koji, prema posljednjim dostupnim podacima, broji više od 51.000.[4] Ukoliko uzmemo u obzir da je ukupan broj zaposlenih u 2015. godini iznosio 175.617[5], to znači da je udio javnog sektora u ukupnoj zaposlenosti u Crnoj Gori najmanje 29%, što je preko 10% više od prosjeka u OECD zemljama.[6] Među OECD zemljama u brojnosti javnog sektora prednjače skandinavske zemlje sa udjelom javnog sektora u ukupnoj zaposlenosti

1 / The Optimization of Public Administration in the Western Balkan Region: Comparative Study with Baseline Analysis, Regional School of Public Administration, 2016.

2 / Isto.

3 / U Strategiji se tvrdi da je neophodno sagledati sve relevantne faktore u cilju određivanja optimalnog broja zaposlenih u državnim organima (obim poslova svakog državnog organa, postojeći broj zaposlenih, zahtjevi EU integracija u pojedinim oblastima). S tim u vezi, Strategija samo predviđa donošenje metodologije za utvrđivanje optimalnog broja zaposlenih, ali ne definiše konkretne polazne vrijednosti za smanjenje broja zaposlenih. Vidi: Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020,Vlada Crne Gore, jul 2016. godine, dostupna na: http://media.mojauprava.me/2016/11/Strategija-reforme-javne-uprave-u-Crnoj-Gori-2016-2020.godine.pdf (pristup 13.11.2017).

4 / Video sa konferencije za medije nakon 53. Sjednice Vlade Crne Gore, dostupno na: https://www.youtube.com/watch?v=IwVmUXQYV04 (pristup 14.12.2017. godine)

5 / Statistički godišnjak 2016, Zavod za statistiku Crne Gore, dostupno na: http://monstat.org/userfiles/file/publikacije/GODISNJAK%202016%20(1).pdf

6 / Oko 18% je prosječni udio zaposlenosti u javnom sektoru u odnosu na ukupnu radnu snagu u OECD zemljama, vidi: OECD: Government at a Glance 2017 - Highights

i do 30% (Norveška), dok se manje članice Evropske unije po brojnosti javnog sektora kreću oko ili nešto iznad OECD prosjeka: primjera radi, u Sloveniji 17,3%, u Slovačkoj 19,3%, dok je u Estoniji udio javnog sektora 23%, i dalje znatno manji nego u Crnoj Gori.

Takođe, posljednji godišnji izvještaj Državne revizorske institucije pokazao je da su izdaci za zarade zaposlenih u javnom sektoru tokom 2016. godine iznosili 43 miliona eura, odnosno 11% više od limita definisanih Smjernicama makroekonomske i fiskalne politike za period od 2015. do 2018. godine za izdatke za zarade i za ostala lična primanja.[7]

Pet godina nakon što je Vlada konstatovala da je u Crnoj Gori uspostavljena organizacija državne uprave sa mnoštvom organa koji nemaju dovoljno jasno definisane nadležnosti i odgovornosti, koja se negativno odražava na produktivnost i stabilnost uprave i ugrožava sistem odgovornosti i sprovođenje dugoročnih reformskih planova[8], u ovom pogledu smo i dalje na početku. Trenutno, crnogorski javni sektor broji 54 organa državne uprave[9], više od 150 javnih preduzeća na državnom i lokalnom nivou, 23 lokalne samouprave i još dvije gradske opštine sa još najmanje 58 javnih ustanova na lokalnom nivou, preko 100 sekretarijata i 27 drugih organa, i to sve na 620.000 stanovnika.

Fokusirajući se na jedan naizgled tehnički aspekt upravljanja u Crnoj Gori, koji se odnosi na organizacione preduslove, ova analiza istražuje prostor za arbitrarno odlučivanje koji je ostavljen donosiocima odluka i njegovu nedostajuću vezu sa kadrovskim planiranjem. U ovom zadatku, naročito se fokusiramo na centralni – državni nivo. U prvom dijelu, pružamo osvrt na dosadašnju praksu (re)organizacije crnogorske uprave, nakon čega objašnjavamo kako se nedorečenosti zakonskog okvira odražavaju na loše prakse u ovoj oblasti. Treći dio sadrži prikaz manjkavosti kadrovskog planiranja u Crnoj Gori, i nedostatak njegove veze sa organizacijom posla u javnoj upravi. Četvrti dio prikazuje određene iskorake u ovoj oblasti, koji mogu pružiti određene lekcije u boljem osmišljavanju propisa koji regulišu ovu oblast. Ključni zaključak analize je da izmjene organizacije uprave treba da budu utemeljene na dokazima zasnovanom kadrovskom planiranju.

---

7 / Smjernicama makroekonomske i fiskalne politike za period od 2015. d0 2018. godine definisan je limit potrošnje za bruto zarade i doprinose na teret poslodavca i za ostala lična primanja u iznosu od 390,99 mil. eura. Vidi: Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije Crne Gore za period oktobar 2016 – oktobar 2017. godine, Državna revizorska institucija, Crna Gora, dostupan na: http://www.dri.co.me/1/doc/Godisnji%20izvjestaj%20o%20izvrsenim%20revizijama%20Drzavne%20revizorske%20institucije%20za%20period%20%20oktobar%202016%20do%20oktobar%202017%20godine.pdf (pristup 7.11.2017).

8 / Pravno-institucionalna analiza organizacije sistema državne uprave u Crnoj Gori sa prijedlogom budućih rješenja, Ministarstvo unutrašnjh poslova i Ministarstvo finansija, Podgorica, 23. decembar 2011. godine.

9 / Ukupno 18 ministarstava, 21 organ u sastavu, i 15 samostalnih organa.

REORGANIZACIJA UPRAVE:
KONSTANTA, A NE IZUZETNA PROMJENA

Važeća Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave u Crnoj Gori mijenjana je ukupno 14 puta[10], što ide u prilog našoj početnoj tezi da reorganizacija u Crnoj Gori nije stvar izuzetka već pravila.

Nijedna od analiziranih izmjena ne sadrži obrazloženje zbog kojih, primjera radi, Agencija za zaštitu životne sredine prestaje da bude samostalni organ uprave i postaje organ uprave u sastavu Ministarstva održivog razvoja i turizma u martu 2017. godine, ili zašto se osniva Uprava za dijasporu kao organ u sastavu Ministarstva vanjskih poslova u aprilu 2013. godine. Ni u materijalima sa sjednica Vlade, odnosno zaključcima koje Vlada usvaja, nije vidljiv osnov za organizacione izmjene, koje imaju nekoliko implikacija po sveukupno funkcionisanje uprave. Naime, reorganizacija državne uprave, ali i pojedinačnih organa uprave, može služiti kao:

- mehanizam za prilagođavanje uprave novim poslovima i ulogama organa, kao autentični izraz strateškog opredjeljenja uprave;
- mehanizam za raspodjelu pozicija između partija na vlasti i, s tim u vezi, potencijalna alatka za politizaciju uprave.

Važeća Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave mijenjana je 14 puta u periodu od januara 2012. godine do marta 2017. godine.

Prema Zakonu o državnoj upravi, Vlada Crne Gore zadužena je za osnivanje organa državne uprave, utvrđivanje organizacije i načina rada državne uprave. Tri osnovna oblika organa uprave su: ministarstva, samostalni organi uprave i organi uprave u sastavu ministarstva. Samostalni organi uprave trebalo bi da se osnivaju izuzetno, kada je „za vršenje stručnih i sa njima povezanih upravnih poslova potrebna primjena naučnih i posebnih stručnih metoda rada i saznanja ili kad u određenoj upravnoj oblasti nema uslova za osnivanje ministarstva, kao i u slučajevima kad je to propisano posebnim zakonom".[11] Organi u sastavu, na drugoj strani, obavljaju „poslove izvršavanja zakona i drugih propisa, upravne i stručne poslove u upravnim oblastima kad obim i priroda poslova ne zahtijevaju posebno organizovanje i samostalnost u radu".[12]

10 / Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list Crne Gore", br. 005/12 od 23.01.2012, 025/12 od 11.05.2012, 044/12 od 09.08.2012, 061/12 od 07.12.2012, 020/13 od 26.04.2013, 017/14 od 04.04.2014, 006/15 od 10.02.2015, 080/15 od 31.12.2015, 035/16 od 03.06.2016, 041/16 od 06.07.2016, 061/16 od 26.09.2016, 073/16 od 25.11.2016, 003/17 od 13.01.2017, 019/17 od 27.03.2017).

11 / Zakon o državnoj upravi, „Službeni list Republike Crne Gore", br. 038/03 od 27.06.2003, „Službeni list Crne Gore", br. 022/08 od 02.04.2008, 042/11 od 15.08.2011, 054/16 od 15.08.2016.

12 / Isto.

Ovakve zakonske definicije ostavljaju mnogo prostora za slobodna tumačenja, s obzirom na to da ne postoje jasni kriterijumi koji bi napravili razliku između samostalnih organa i organa u sastavu. U Nacrtu analize funkcionalnih i finansijskih efekata uvođenja instituta „organa uprave u sastavu ministarstva" u crnogorski upravni sistem, Ministarstvo javne uprave takođe tvrdi da uvođenje organa uprave u sastavu ministarstva Uredbom iz 2012. godine, nije dovelo do ostvarenja efekata bolje funkcionalne povezanosti organa državne uprave, jačanja odgovornosti u državnoj upravi i efikasnosti u radu državne uprave.[13]

NEPRECIZAN ZAKONSKI OKVIR – POTENCIJAL ZA POLITIZACIJU?

Nakon raspada dugogodišnjeg političkog saveza Demokratske partije socijalista i Socijaldemokratske partije pokazalo se da nedorečenosti zakonskog okvira mogu „ići na ruku" političarima koji žele da ostvare neprimjeren uticaj na rad administracije. Između ostalog, dva samostalna organa uprave (Zavod za intelektualnu svojinu i Agencija za zaštitu životne sredine) postala su organi u sastavu, što je pružilo pravni osnov za razrješenje direktora koji su bili i ostali visoko pozicionirani u sada opozicionom SDP-u.

Nedorečenosti u pravnom okviru ostavljaju prostor za reorganizacije organa uprave, koje nijesu utemeljene na procjeni obima i složenosti poslova.
Ove pravne praznine za rezultat često imaju prestanak radnog odnosa i raspored službenika bez preciznih kriterijuma.

Bivši direktor Zavoda za intelektualnu svojinu podnio je inicijativu za ocjenu zakonitosti Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, kojom je Zavod za intelektualnu svojinu pozicioniran kao organ uprave u sastavu Ministarstva ekonomije. On je u inicijativi tvrdio da je pravnim nasiljem i arbitrarnošću, Vlada derogirala međunarodno konvencionalno pravo iz oblasti intelektualne svojine, Ustav Crne Gore, ali i niz zakona, uključujući i Zakon o državnoj upravi. Vlada je u odgovoru na inicijativu, međutim, tvrdila da je, u konkretnoj situaciji, Zavod za intelektualnu svojinu pozicionirala kao organ u sastavu Ministarstva ekonomije, primjenjujući Zakonom utvrđeno ovlašćenje da utvrđuje organizaciju državne uprave.[14]

Tokom 2017. godine, pokrenuta je još jedna inicijativa za ocjenu ustavnosti reorganizacije – ovog puta na nivou organa uprave.[15] Naime, bivša glavna veterinarska inspektorka u

13 / Analiza funkcionalnih i finansijskih efekata uvođenja instituta „organa uprave u sastavu ministarstva" u crnogorski upravni sistem – NACRT, Ministarstvo javne uprave, Vlada Crne Gore, oktobar 2017. godine.

14 / Prijedlog mišljenja na Inicijativu Zavoda za intelektualnu svojinu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti člana 3, stav 2 Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave (bez rasprave), Vlada Crne Gore, 7. septembar 2017. godine.

15 / Do finalizovanja ove analize, nijesu okončani postupci pred Ustavnim sudom.

Upravi za inspekcijske poslove pokrenula je inicijativu za ocjenu ustavnosti Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja. Prethodno je njeno mjesto u Upravi za inspekcijske poslove ukinuto, a poslove preuzelo Ministarstvo. Ona smatra da novi pravilnik Ministarstva nije zakonit jer nije predvidio poslove glavnog inspektora, dok Vlada, u izjašnjenju na inicijativu tvrdi da je na Ministarstvu da odredi konkretna inspektorska zvanja „u zavisnosti od obima i složenosti poslova".[16]

Međutim, ne postoji metodologija za utvrđivanje obima i složenosti posla, jer kadrovsko planiranje u našoj upravi, kao što ćemo vidjeti u narednom dijelu analize, nikada nije zaživjelo. Inicijative za ocjenu zakonitosti reorganizacija su zato ilustracija načina na koji se nepostojanjem jasnih kriterijuma i obrazloženja u odnosu na koje Vlada može mijenjati organizaciju uprave, ostavlja prostor za različita tumačenja zakonskog okvira koja, u krajnjem, mogu ugroziti povjerenje u rad uprave.

Važeći zakon o državnim službenicima i namještenicima takođe reguliše raspored službenika usljed ukidanja organa ili dijela poslova, ali nedovoljno precizno. Kriterijumi za raspored ostavljaju prostor za proizvoljno tumačenje, što se odražava u relativno velikom broju žalbi. U 2016. godini, žalbe zbog rasporeda predstavljaju desetinu svih žalbi dostavljenih Komisiji za žalbe, drugostepenom organu zaduženom za zaštitu prava državnih službenika.[17]

Ključni problem je što Zakon ostavlja ogroman prostor za tumačenje uslova po kojima se zaposleni mogu rasporediti. Trajni raspored usljed reorganizacije državnog organa vrši se na mjesta koja odgovaraju njihovom nivou kvalifikacije obrazovanja i za koja ispunjavaju druge propisane uslove. Postoji dodatna odredba koja predviđa da se ranija radna mjesta i ocjene u posljednje tri godine moraju uzeti u obzir, ali se ne razrađuje na koji način. U praksi to rezultira proizvoljnim rasporedom i čak prestankom radnog odnosa. U 73% slučaja, Komisija za žalbe je poništila rješenje o rasporedu na koje je izjavljena žalba tokom 2016. godine.[18]

16 / Prijedlog mišljenja na Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, koju je podnijela Mirjana Drašković, iz Podgorice (bez rasprave), Vlada Crne Gore, 21. septembar 2017. godine

17 / Komisija za žalbe, Izvještaj o radu u periodu 1. januar – 31. decembar 2016. godine, Podgorica, april 2017. godine.

18 / Isto.

REORGANIZACIJA I KADROVSKO PLANIRANJE:
VEZA KOJA NEDOSTAJE

Sa ciljem da unaprijedi upravljanje ljudskim resursima, Zakon o državnim službenicima i namještenicima iz 2013. godine je propisao obavezu donošenja kadrovskog plana na nivou Vlade, koji bi trebalo da se sastoji od zbirnih i pojedinačnih podataka o zaposlenima u državnim organima i potreba za novim zapošljavanjem u godini za koju se kadrovski plan donosi. Ovaj plan bi trebalo da se donese za kalendarsku godinu u roku od 30 dana od dana donošenja zakona o budžetu za tu godinu.[19] Ovakva zakonska rješenja pate od nekoliko manjkavosti koja su došla od izražaja u praksi, a, osim u prethodno opisanim „stihijskim" reorganizacijama uprave, ogledaju se i u kasnom, formalističkom usvajanju kadrovskih planova, ili u njihovom neusvajanju.

Kadrovsko planiranje, kao koncept koji koriste najrazvijenije zemlje, definiše se kao „dinamičan proces koji osigurava da organizacija ima odgovarajući broj ljudi sa pravim vještinama na pravom mjestu u pravo vrijeme da ispuni kratke i dugoročne organizacione ciljeve."[20] Ova definicija u nekoliko aspekata prevazilazi trenutne domete kadrovskog planiranja u Crnoj Gori, zato što:

- kadrovski plan za crnogorsku državnu upravu trebalo bi da se donosi već kada je budžet utvrđen, pa je nemoguće uticati na planiranje izdataka za usavršavanje i angažovanje zaposlenih;
- nedostaje eksplicitna veza između kadrovskih planova i dugoročnih ciljeva, a samim tim i veza sa vizijom organizacije poslova u datom organu.

Vlada je do sada, tokom četiri godine primjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima, donijela dva kadrovska plana – oba polovinom kalendarskih godina, u junu 2015, odnosno maju 2016. godine.[21] Time je njihova funkcija dodatno obesmišljena, dok Kadrovski plan za 2017. godinu nije uopšte usvojen. U Informaciji koju je Vlada Crne Gore usvojila u februaru 2017. godine, navedeno je da Uprava za kadrove nije u mogućnosti da pripremi plan, između ostalog i zato što pojedina ministarstva ili nijesu

19 / Zakon o državnim službenicima i namještenicima, „Službeni list Crne Gore", br. 039/11 od 04.08.2011, 050/11 od 21.10.2011, 066/12 od 31.12.2012, 034/14 od 08.08.2014, 053/14 od 19.12.2014, 016/16 od 08.03.2016.

20 / Huerta Melchor, O. (2013), „The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries", OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/5k487727gwvb-en

21 / Kadrovski plan organa državne uprave i službe Vlade Crne Gore za 2015. godinu, Vlada Crne Gore, jun 2015. godine, i Kadrovski plan organa državne uprave i službe Generalnog sekretarijata Vlade za 2016. godinu, Vlada Crne Gore, maj 2016. godine.

donijela pravilnike o sistematizaciji ili ih nijesu uskladila sa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave. Vlada je tada donijela zaključak da se plan hitno pripremi do kraja marta, ali to nije urađeno.[22]

Kadrovsko planiranje u Crnoj Gori nikada nije zaživjelo. Donesena su svega dva kadrovska plana na nivou državne uprave, i to polovinom kalendarskih godina (2015. i 2016. godine), čime je njihova funkcija obesmišljena.

U obrazloženjima dva usvojena kadrovska plana, navode se izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji kao osnov za nova zapošljavanja. Međutim, nema analiza i jasnog strateškog opredjeljenja, koji bi pojasnili razloge reorganizacije, osim opštih formulacija kao što su su „povećani obim poslova" i „potreba za novom organizacijom na nivou organa u cilju kvalitetnog i efikasnog izvršavanja obaveza i zadataka".[23] Značajnu prepreku za uspostavljanje efikasnog kadrovskog planiranja predstavlja činjenica da potpuna ažuriranost Centralne kadrovske evidencije, informacionog sistema koji bi trebalo da sadrži sve relevantne podatke o zaposlenima, nikada nije postignuta, kao i to što se još čeka na uvezivanje ove evidencije sa registrom zarada koji vodi Ministarstvo finansija. Kao rezultat „stihijskih" reorganizacija i zapošljavanja imamo rastuće izdatke za zarade iz državnog budžeta – za više od 50 miliona eura od 2011. do 2017. godine.[24]

22 / Informacija o primjeni instituta kadrovskog planiranja u organima državne uprave i Generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore, Uprava za kadrove, februar 2017. godine.

23 / Obrazloženje kadrovskog plana organa državne uprave i Službe Vlade Crne Gore, Vlada Crne Gore, jun 2015. godine, dostupno na: http://www.uzk.co.me/images/stories/dokumenti/KADROVSKI%20PLAN/Kadrovski%20plan%20OBRAZLO%C5%BDENJE.pdf (pristup 8.11.2017).

24 / Zakoni o završnom računu budžeta Crne Gore za 2011, 2012, 2013, 2014. i 2015. godinu (Sl. list CG, br.066/12 od 31.12.2012, br. 160/13 od 27.12.2013, br. 060/14 od 31.12.2014, br. 078/15 od 31.12.2015, br. 001/17 od 09.01.2017); Predlog zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2016. godinu, Ministarstvo finansija, maj 2017, dostupan na: http://www.mif.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=292026&rType=2&file=Predlog%20Zakona%20o%20zavrsnom%20ra%C4%8Dunu%20Bud%C5%BEeta%20CG%20za%202016.%20godinu.docx (pristup 13.11.2017).

OD REORGANIZACIJE DO OPTIMIZACIJE: NEKI ISKORACI

Prema OECD-u, dobro kadrovsko planiranje, između ostalog, podrazumijeva međusobnu usklađenost strategija institucija i kadrovskog planiranja.[25] Pozitivan primjer u Crnoj Gori može predstavljati, na nivou formulisanja, Plan reorganizacije i jačanja administrativnih kapaciteta za sektore životne sredine i klimatskih promjena u Crnoj Gori (2017-2020).[26]

Ovaj plan je za polazni osnov uzeo sljedeće principe: (de)birokratizaciju i optimizaciju procesa, koja podrazumijeva efikasno korišćenje postojećih resursa, kontinuirano stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika i namještenika, upravljanje ljudskim resursima u cilju optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru, koji podrazumijeva realno sagledavanje postojećih kapaciteta i njihovo preusmjeravanje između institucija radi postizanja optimalne iskorišćenosti.

Pozitivne odlike ovog plana su što je utemeljen na analizi opterećenosti svih zaposlenih koji rade na poslovima u sektoru, kao i na procjeni jačanja administrativnih kapaciteta, ne samo u brojčanom smislu novih zapošljavanja, već i u smislu potreba za dodatnim usavršavanjem i preuzimanjem zaposlenih između različitih institucija. Ono što je izuzetak u crnogorskoj praksi je i sprovedena procedura konsultovanja rukovodilaca, zaposlenih u obuhvaćenim institucijama, prilikom definisanja Plana. Dodatno, na osnovu konsultacija sa rukovodiocima, pripremljen je profil novih radnih mjesta, pa je očekivano da buduća organizacija posla u ovom sektoru bude više predvidiva i zasnovana upravo na ovim prethodno sprovedenim analizama. Dakle, u odnosu na dominantnu praksu da se kadrovski planovi donose na osnovu izmjena akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, Plan otvara mogućnost da novi profili radnih mjesta budu osnova za reorganizaciju.

Još je rano suditi o primjeni Plana, budući da je usvojen tek u julu 2017. godine, ali standardi ukazuju na to da je praćenje primjene planova jednako važno. Naime, OECD upućuje da bi dobre prakse trebalo da obuhvate i ključne indikatore učinka kako bi se na pravi način procjenjivala primjena kadrovskih planova i vršila njihova prilagođavanja. Ovi indikatori bi trebalo da uključe smanjenje i povećanje obima posla, nepredviđena odsustva, ostavke/otkaze, nivo zadovoljstva zaposlenih i sl.[27]

---

25 / Huerta Melchor, O. (2013), „The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries", OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/5k487727gwvb-en

26 / Dostupan na: http://www.mrt.gov.me/rubrike/spi/spi-planovi/174669/Plan-reorganizacije-i-jacanja-administrativnih-kapaciteta-za-sektore-zivotne-sredine-i-klimatskih-promjena-u-Crnoj-Gori-2017-202.html (pristup 8.11.2017).

27 / Huerta Melchor, O. (2013), „The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries", OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/5k487727gwvb-en

U Crnoj Gori, obaveza podnošenja izvještaja o sprovođenju kadrovskog plana nije propisana, osim načelne obaveze Uprave za kadrove da prati i ocjenjuje realizaciju programa usavršavanja „i drugih programa razvoja kadra". Na drugoj strani, kao što je i prepoznato u Strategiji reforme javne uprave, i dalje se redovno ne mjeri nivo zadovoljstva službenika i namještenika u organima u kojima obavljaju poslove, odnosno ne postoji mjerenje ili analiza organizacione klime.[28]

ZAKLJUČAK

Crnogorska uprava još nije uspostavila efikasan sistem kadrovskog planiranja, čija bi dosljednja primjena mogla da utvrdi neophodne profile radnih mjesta, i samim tim, ograniči praksu arbitrarnih reorganizacija na nivou cjelokupne državne uprave i na nivou pojedinačnih organa uprave.

Dosadašnji koncept kadrovskog planiranja umnogome je bio osuđen na neuspjeh s obzirom na to da nije bio povezan sa paralelnim i važnim procesima planiranja budžeta. Loš „tajming" je umnogome obesmislio ovaj institut. Obaveza da se kadrovski planovi donose na godišnjem nivou takođe nije u potpunosti utemeljena, imajući u vidu suštinu planiranja koje bi trebalo da bude usklađeno i sa kratkim, ali i sa dugoročnim ciljevima organa. Otud, „ambiciozno" propisivanje obaveza da se planovi donose na godišnjem nivou samo po sebi, bez insistiranja na njihovoj usklađenosti sa programima stručnog usavršavanja i srednjoročnim strateškim dokumentima, očigledno nije dalo rezultate u praksi.

Na drugoj strani, Vlada je prepoznala probleme u položaju organa u sastavu, ali još nije izvjesno u kom pravcu će ići izmjene relevantnog zakonskog okvira, u prvom redu, Zakona o državnoj upravi i Zakona o državnim službenicima i namještenicima. U kontekstu čestih izmjena pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, naročito nedovoljno razrađene odredbe o rasporedu zaposlenih mogu ugroziti njihovu pravnu sigurnost.

Pet godina nakon početka pregovora sa Evropskom unijom, pred očekivanu završnu fazu pregovora, neophodno je uspostaviti trajniju organizaciju državne uprave, koja neće nesrazmjerno zavisiti od aktuelnih sastava vlada i konstelacija političkih snaga, već na predvidiv način ostvariti osnovne funkcije uprave kao servisa građana. U tom smislu, ovaj proces je neophodno sprovesti uz podršku šireg kruga ekspertske zajednice, civilnog društva i Skupštine.

28 / Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020, Vlada Crne Gore, jul 2016. godine, dostupno na: http://mojauprava.me/strategija-reforme-javne-uprave-u-okviru-strategije/ (pristup 8.11.2017).

PREPORUKE:

- Vlada treba da uspostavi jasnu vezu između obaveznog kadrovskog planiranja i reorganizacija u upravi, tako što će kadrovski planovi uključiti analizu novih profila radnih mjesta i profila radnih mjesta za kojima prestaje potreba;
- Neophodno je propisati obavezu za sve pojedinačne državne organe da pripremaju godišnje izvještaje o realizaciji kadrovskih planova;
- Cjelishodnije i fleksibilnije rješenje bi bilo da se kadrovski planovi donose za više godina, a da se inoviraju na godišnjem nivou, u odnosu na godišnje izvještaje o realizaciji plana i u odnosu na analize potreba državnog organa u pogledu donošenja, primjene, praćenja i procjene učinka javnih politika, odnosno unapređenja pružanja usluga građanima i biznisu;
- U okviru anketa zadovoljstva zaposlenih i kadrovskog planiranja, neophodno je uključiti pitanja koja se odnose na opterećenost zaposlenih i na predloge za unapređenje organizacije posla u datom organu;
- Pozitivne primjere individualnih planova reorganizacije na nivou pojedinačnih organa treba uzeti u obzir prilikom definisanja kadrovskog planiranja u novom Zakonu o državnim službenicima i namještenicima i pratećim podzakonskim aktima.

IZVORI:

- Analiza funkcionalnih i finansijskih efekata uvođenja instituta „organa uprave u sastavu ministarstva“ u crnogorski upravni sistem – NACRT, Vlada Crne Gore, oktobar 2017. godine;
- Godišnji izvještaj o izvršenim revizijama i aktivnostima Državne revizorske institucije Crne Gore za period oktobar 2016 – oktobar 2017. godine, Državna revizorska institucija, Crna Gora, dostupan na: http://www.dri.co.me/1/doc/Godisnji%20izvjestaj%20o%20izvrsenim%20revizijama%20Drzavne%20revizorske%20institucije%20za%20period%20%20oktobar%202016%20do%20oktobar%202017%20godine.pdf
- Huerta Melchor, O. (2013), „The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries“, OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/5k487727gwvb-en

- Informacija o primjeni instituta kadrovskog planiranja u organima državne uprave i Generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore, Uprava za kadrove, februar 2017. godine;
- Izvještaj o sprovođenju Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora u 2015. godini, Vlada Crne Gore, jul 2016, str. 136, dostupan na: http://www.mju.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=268664&rType=2&file=Izvjestaj%20o%20sprovo%C4%91enju%20unutra%C5%A1njeg%20Plana%20reorganizacije%20javnog%20sektora%20u%202015.%20godini.pdf
- Kadrovski plan organa državne uprave i službe Vlade Crne Gore za 2015. godinu, Vlada Crne Gore, jun 2015. godine;
- Kadrovski plan organa državne uprave i službe Generalnog sekretarijata Vlade za 2016. godinu, Vlada Crne Gore, maj 2016. godine;
- Komisija za žalbe, Izvještaj o radu u periodu 1. januar – 31. decembar 2016. godine, Podgorica, april 2017. godine;
- Obrazloženje kadrovskog plana organa državne uprave i Službe Vlade Crne Gore, Vlada Crne Gore, jun 2015. godine, dostupan na: http://www.uzk.co.me/images/stories/dokumenti/KADROVSKI%20PLAN/Kadrovski%20plan%20OBRAZLO%C5%BDENJE.pdf
- Plan reorganizacije i jačanja administrativnih kapaciteta za sektore životne sredine i klimatskih promjena u Crnoj Gori, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, jul 2017. godine, dostupan na: http://www.mrt.gov.me/rubrike/spi/spi-planovi/174669/Plan-reorganizacije-i-jacanja-administrativnih-kapaciteta-za-sektore-zivotne-sredine-i-klimatskih-promjena-u-Crnoj-Gori-2017-202.html
- Pravno-institucionalna analiza organizacije sistema državne uprave u Crnoj Gori sa prijedlogom budućih rješenja, Ministarstvo unutrašnjh poslova i Ministarstvo finansija, Podgorica, 23. decembar 2011. godine;
- Prijedlog mišljenja na Inicijativu Zavoda za intelektualnu svojinu za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti člana 3, stav 2 Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave (bez rasprave), Vlada Crne Gore, 7. septembar 2017. godine;
- Prijedlog mišljenja na Inicijativu za pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva poljoprivrede i

ruralnog razvoja, koju je podnijela Mirjana Drašković, iz Podgorice (bez rasprave), Vlada Crne Gore, 21. septembar 2017. godine;

- Statistički godišnjak 2016, Zavod za statistiku Crne Gore, dostupan na: http://monstat.org/userfiles/file/publikacije/GODISNJAK%202016%20(1).pdf

- Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020, Vlada Crne Gore, jul 2016. godine, dostupna na: http://media.mojauprava.me/2016/11/Strategija-reforme-javne-uprave-u-Crnoj-Gori-2016-2020.godine.pdf

- Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave („Službeni list Crne Gore", br. 005/12 od 23.01.2012, 025/12 od 11.05.2012, 044/12 od 09.08.2012, 061/12 od 07.12.2012, 020/13 od 26.04.2013, 017/14 od 04.04.2014, 006/15 od 10.02.2015, 080/15 od 31.12.2015, 035/16 od 03.06.2016, 041/16 od 06.07.2016, 061/16 od 26.09.2016, 073/16 od 25.11.2016, 003/17 od 13.01.2017, 019/17 od 27.03.2017);

- Zakon o državnim službenicima i namještenicima, „Službeni list Crne Gore", br. 039/11 od 04.08.2011, 050/11 od 21.10.2011, 066/12 od 31.12.2012, 034/14 od 08.08.2014, 053/14 od 19.12.2014, 016/16 od 08.03.2016;

- Zakon o državnoj upravi, „Službeni list Republike Crne Gore", br. 038/03 od 27.06.2003, Službeni list Crne Gore", br. 022/08 od 02.04.2008, 042/11 od 15.08.2011, 054/16 od 15.08.2016;

- Zakoni o završnom računu budžeta Crne Gore za 2011, 2012, 2013, 2014. i 2015. godinu (Sl. list CG, br.066/12 od 31.12.2012, br. 160/13 od 27.12.2013, br. 060/14 od 31.12.2014, br. 078/15 od 31.12.2015, br. 001/17 od 09.01.2017).

O INSTITUTU ALTERNATIVA

Djelujemo kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su okviru programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, parlamentarni program i bezbjednost i odbrana. Na osnovu rada u okviru naših programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za pregovaračka poglavlja 23 i 32. Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine. IA je licenciran od strane Ministarstva nauke kao naučno-istraživački institut 2013. godine.

Projekat "Civilno društvo za dobru upravu: Da služi i zasluži!" finansiraju Evropska unija u okviru programa podrške razvoju organizacija civilnog društva i Balkanski fond za demokratiju (BTD), projekat Njemačkog Maršalovog fonda SAD (GMF). Projekat sprovode Institut alternativa, Bonum, Natura, Novi horizont i Centar za istraživačko novinarstvo. Cilj projekta je unapređenje praksi dobrog upravljanja u Crnoj Gori.

MOJA UPRAVA

WWW.MOJAUPRAVA.ME