

ZAPOŠLJAVANJE U CRNOGORSKIM OPŠTINAMA – PO ZASLUZI ILI PARTIJI?



Projekat finansira EU, a konfinansira Kraljevska norveška ambasada.



**ZAPOŠLJAVANJE U
CRNOGORSKIM OPŠTINAMA
– PO ZASLUZI ILI PARTIJI?**

Podgorica, 2014.

Zapošljavanje u crnogorskim opštinama – po zaslugi ili partiji?

Izdavači:

Centar za građansko obrazovanje (CGO) i Institut Alternativa (IA)



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

institut alternativa

Za izdavača:

Daliborka Uljarević

Urednik:

Stevo Muk

Autorke:

dr Jovana Marović, Institut alternativa (IA)
mr Milena Milošević, Institut alternativa (IA)
Dina Bajramspahić, Institut alternativa (IA)

Dizajn i produkcija:

Centar za građansko obrazovanje (CGO)

Štampa

Studio MOUSE - Podgorica

Tiraž

100 primjeraka

Publikacija je dio projekta "Korupcija na lokalnom nivou - nulta tolerancija!", koji sprovodi Centar za građansko obrazovanje (CGO) u saradnji sa Institutom alternativa (IA), NVO Bonum i NVO Nada, uz finansijsku podršku Delegacije EU u Crnoj Gori i sufinansiranje od strane Norveške kraljevske ambasade.



Centar za građansko obrazovanje
Centre for Civic Education

institut alternativa



Ova publikacija je izdata uz podršku Evropske unije. Sadržaj ove publikacije je isključivo odgovornost Centra za građansko obrazovanje i Instituta alternativa i ni na koji način ne može biti interpretirana kao zvanični stav Evropske unije.



NORWEGIAN EMBASSY Produkciju ove publikacije sufinansirala je Norveška kraljevska ambasada

SADRŽAJ

1. Uvodne napomene	7
2. Okvir za reformu lokalne samouprave u Crnoj Gori	9
3. Ključni izazovi upravljanja ljudskim resursima na lokalnom nivou	13
3.1.1. Višak zaposlenih	15
3.1.2. Neadekvatno planiranje ljudskih resursa	13
3.1.3. Manjak stručnog kadra	14
3.1.4. Nedovoljna motivisanost lokalnih službenika i namještenika	15
3.1.5. Partijsko zapošljavanje	17
3.1.6. Organizovanje poslova upravljanja ljudskim resursima	18
3.1.7. Nedovoljna transparentnost	21
4. Procedure zapošljavanja na lokalnom nivou	25
5. Zaključci	19
6. Preporuke	23
7. Dodatak	28
8. Literatura	32

1. UVODNE NAPOMENE

Analiza “Zapošljavanje u crnogorskim opštinama – po zaslugi ili partiji?” predstavlja nastavak aktivnosti Instituta alternativa u praćenju sprovođenja reforme javne uprave u Crnoj Gori, fokusirajući se na lokalni nivo nakon više objavljenih publikacija i monitoring izvještaja koji su se bavili reformskim procesima u organima državne uprave.¹ Analiza je pripremljena u okviru projekta *Korupcija na lokalnom nivou – nulta tolerancija!*² u čijem je središtu bilo identifikovanje ključnih problema na lokalnom nivou u oblastima visoko rizičnim za korupciju.

Polazi se od ključnih izazova za reformu službeničkog sistema na lokalnom nivou koje prati analiza problema sa kojima se suočavaju crnogorske opštine u upravljanju ljudskim resursima. U skladu sa projektnim okvirom, posebna pažnja je posvećena kapacitetima za upravljanje ljudskim resursima u 14 opština.³ U cilju objašnjavanja dinamike reforme lokalne samouprave, analizirani su ključni strateški dokumenti, odnosno zakonodavni okvir koji se odnosi na službenički sistem u Crnoj Gori. Podaci o broju zaposlenih na lokalnom nivou, kao i odluke o zapošljavanju/

1 Analiza “Reforma državne uprave – između ambicioznih planova i realnih mogućnosti” je objavljena 2012. godine, dok su tokom 2013. i 2014. godine pripremljeni kvartalni, polugodišnji i godišnji izvještaj o praćenju Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2011. godine

2 Projekat uz podršku Evropske unije, uz kofinansiranje Norveške kraljevske ambasade, sprovodi Centar za građansko obrazovanje (CGO), u saradnji sa Institutom alternativa (IA), NVO Bonum iz Pljevlja i NVO Nada iz Herceg Novog

3 Bar, Budva, Cetinje, Danilovgrad, Herceg Novi, Kolašin, Kotor, Mojkovac, Nikšić, Pljevlja, Plužine, Podgorica, Rožaje i Tivat

izboru lokalnih službenika/ca i namještenika/ca u 2013. godini prikupljeni su putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Pregled netransparentnih praksi zapošljavanja na lokalnom nivou naveden je na osnovu analize novinskih članaka objavljenih tokom 2013. i 2014. godine.

Izvor informacija su bili i stavovi lokalnih službenika/ca i odbornika/ca, kao i predstavnika/ca civilnog sektora, prikupljeni tokom četrnaest konsultativnih treninga u opštinama koje su bile predmet istraživanja, kao i tokom panel diskusije “*Preduslovi za transparentno zapošljavanje na lokalnom nivou*” koja je održana 17. juna 2014. godine u Kolašinu.

2. OKVIR ZA REFORMU LOKALNE SAMOUPRAVE U CRNOJ GORI

“Potrebno je racionalizovati lokalnu administraciju i ojačati njenu efikasnost.”

Izvještaj o napretku Crne Gore u 2012. godini, str. 6

“Nije bilo pomaka na planu racionalizacije i efikasnosti lokalne uprave.”

Izvještaj o napretku Crne Gore u 2013. godini, str. 8

Kadrovska i finansijska nepripremljenost opština za obaveze koje proizilaze iz članstva u Evropskoj uniji značajan je ograničavajući faktor u pravcu brže integracije. Upravo ovaj strateški cilj uslovljava potrebu transformacije kompletne javne uprave u organizacionom i funkcionalnom smislu. U okviru prilagođavanja opština zahtjevima procesa evropske integracije nekoliko aktivnosti je od posebnog značaja:

- ✓ precizna raspodjela nadležnosti između centralnog i lokalnog nivoa, uz ojačanu koordinaciju;
- ✓ uspostavljanje većeg stepena fiskalne decentralizacije;
- ✓ jačanje kapaciteta lokalnih vlasti;
- ✓ edukovanje kadrova u organima lokalne uprave o procesu evropske integracije i fondovima EU;
- ✓ unapređenje međuopštinske saradnje.

U pokušaju prevazilaženja raskoraka između sve većeg obima obaveza, postojećih kapaciteta za njihovo ispunjavanje i “glomaznog”

upravljačkog aparata u svim opštinama, Vlada je na osnovu Ustava Crne Gore,⁴ Zakona o lokalnoj samoupravi i Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, poseban dio Strategije upravne reforme za period 2002-2009. godine posvetila upravo ciljevima i prioritetima na lokalnom nivou koji su bili usmjereni na decentralizaciju i jačanje uloge lokalnih vlasti u sveobuhvatnom približavanju zemlje Evropskoj uniji.

Ipak, dometi aktivnosti koje su sprovedene na osnovu prvog strateškog okvira su bili izuzetno slabi.⁵ Prilagođavanje javne uprave u Crnoj Gori principima dobrog upravljanja Evropskog administrativnog prostora, u strateškom smislu, nastavljeno je usvajanjem Strategije reforme javne uprave u martu 2011. godine.⁶ Kada su lokalne samouprave u pitanju, u Strategiji je, između ostalog, istaknuta potreba za:

- ✓ višim nivoom funkcionalne i fiskalne decentralizacije;
- ✓ uspostavljanjem kvalitetnog sistema razvoja ljudskih resursa i vođenja kadrovske politike;
- ✓ unapređenjem transparentnosti rada lokalne uprave uz veće učešće građana/ki i zainteresovanih strana u vršenju javnih poslova.⁷

Zakon o lokalnoj samoupravi propisuje popunjavanje slobodnih radnih mjesta na osnovu javnog oglašavanja, dok za službena zvanja upućuje na uslove za njihovo vršenje koje uređuje Vlada i to propisima kojima se uređuje i zapošljavanje u državnim organima.⁸

4 Kojim se ističe pravo na lokalnu samoupravu i pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim poslovima

5 "Reforma državne uprave u Crnoj Gori – između ambicioznih planova i realnih mogućnosti", Institut alternativa, 2012.godine, str: 15-17

6 Strategija reforme javne uprave (AURUM) za period 2011-2016, mart 2012. godine

7 Ibid, str. 27

8 Član 88, Zakon o lokalnoj samoupravi, "Sl. list RCG", br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, "Sl. list Crne Gore", br. 88/09, 03/10 i 38/12

3. KLJUČNI IZAZOVI UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA NA LOKALNOM NIVOU

Dobro upravljanje ljudskim resursima ne treba da bude ni komplikovano ni preterano sofisticirano. Često onaj suštinski važan prvi korak u poboljšanju procesa i veština predstavlja svest o aktuelnoj organizacionoj kulturi i praksi upravljanja zaposlenima (kao i o slabostima te prakse).⁹

Iako važno pitanje brojnih reformskih dokumenata koji se odnose na lokalnu samoupravu, proces decentralizacije u Crnoj Gori je još uvijek u ranoj fazi. U središtu decentralizacije je princip subsidijarnosti koji podrazumijeva prenošenje nadležnosti sa centralnog nivoa na “uže jedinice” u skladu sa njihovim finansijskim i stručnim kapacitetima.¹⁰ Prenosnje nadležnosti na lokalni nivo u Crnoj Gori nije praćeno fiskalnim ovlašćenjima na adekvatan način što utiče na smanjen obim decentralizacije u odnosu na potreban/planiran. Međutim, neznatno povećanje obima nadležnosti lokalne uprave prati stalan porast broja zaposlenih što značajno opterećuje lokalne budžete.

⁹ “Priručnik za upravljanje ljudskim resursima“, Savet Evrope, Beograd, 2012., str. 10

¹⁰ Koprić Ivan, “Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima“, Hrvatska javna uprava 9 (1): 69–78, 2009.

“Lokalne samouprave u procesu reorganizacije javnog sektora predstavljaju poseban izazov, imajući na umu da se kroz proces decentralizacije, obim nadležnosti i prenijeti/povjereni poslovi lokalnim samoupravama nijesu značajno povećali, dok se na drugoj strani značajno povećao broj zaposlenih, kao i broj javnih preduzeća u vlasništvu lokalnih samouprava.”¹¹

3.1.1. Višak zaposlenih

Optimalan broj zaposlenih u lokalnim samoupravama nije jednostavno utvrditi i na njega utiče niz faktora,¹² saglasni su svi učesnici konsultativnih treninga u 14 lokalnih samouprava koji su održani tokom juna i jula 2013. godine. Poseban izazov predstavlja realizovanje kadrovske politike u malim opštinama koje moraju obavljati jednak obim poslova kao i velike lokalne samouprave, koje, istovremeno, imaju i veći stepen finansijske održivosti.¹³

Podaci Ministarstva finansija pokazuju da je ukupan broj zaposlenih na lokalnom nivou na kraju 2012. godine iznosio 10508.¹⁴ Ovaj broj je identičan onom koji je prepoznat kao izuzetno visok u Strategiji reforme javne uprave za period 2011-2016. godine. Od ukupnog broja zaposlenih, 4564 je bilo angažovano u lokalnoj upravi, 884 u javnim ustanovama, a 5060 u javnim preduzećima. Veliki broj zaposlenih direktno se odražava na visinu tekućih izdataka koji su u periodu januar-mart 2014. godine iznosili 69,4 miliona eura.¹⁵ Planom unutrašnje reorganizacije javnog sektora predviđeno je smanjenje od 1024 zaposlenih do kraja 2016. godine.¹⁶

11 Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora, jul 2013. godine, str. 12

12 Od nadležnosti koje su povjerene lokalnim samoupravama, budžeta opština, broja stanovnika, itd.

13 Komentar sa konsultativnog treninga sa predstavnicima lokalne uprave, odbornicima i predstavnicima civilnog društva, održanog u Plužinama, 16. jul 2013. godine

14 Informacija o pokazateljima finansijskog stanja lokalne samouprave u 2012. godini, Ministarstvo finansija, str. 8; Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora, str. 13

15 Bilten XXXII, Ministarstvo finansija Crne Gore, april - jun, 2014., str. 57

16 Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora, str. 61

	Stanje u 2013.	Smanjenje broja zaposlenih				Ukupno smanjenje broja zaposlenih
		I faza		II faza		
		2013.	2014.	2015.	2016.	
Jedinice lokalne samouprave (organi lokalne uprave i JU u opštinskom vlasništvu)	5060	127	126	120	120	493
Javna preduzeća u vlasništvu opština	5448	136	136	130	129	531

Tabela br.1: Plan smanjenja broja zaposlenih na nivou lokalne samouprave do kraja 2016 godine¹⁷

Prema podacima iz ovog Plana, zaposleni u lokalnim samoupravama čine jednu petinu ukupnog broja zaposlenih u javnom sektoru.¹⁸

Naziv opštine	Organi lokalne uprave	Javne ustanove	Javna preduzeća	Ukupno
Bar	288	/	564	852
Budva	342	96	620	1058
Cetinje	262	15	214	491
Danilovgrad	133	42	105	280
Herceg Novi	225	63	183	471
Kolašin	152	36	52	240
Kotor	181	38	240	459
Mojkovac	85	13	45	143
Nikšić	516	85	142	743
Pljevlja	286	58	352	696
Plužine	40	8	22	70
Podgorica	690	201	1353	2244
Rožaje	99	39	82	220
Tivat	101	32	138	271

Tabela br. 2: Broj zaposlenih u lokalnim samoupravama u 2012.¹⁹

Višak zaposlenih postoji u većini crnogorskih lokalnih samouprava, a izuzetak predstavljaju opštine Mojkovac, Plužine i Tivat u kojima je “procijenjeno” da je trenutni broj zaposlenih optimalan.²⁰

¹⁷ Isto, str. 33

¹⁸ Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora, str. 12

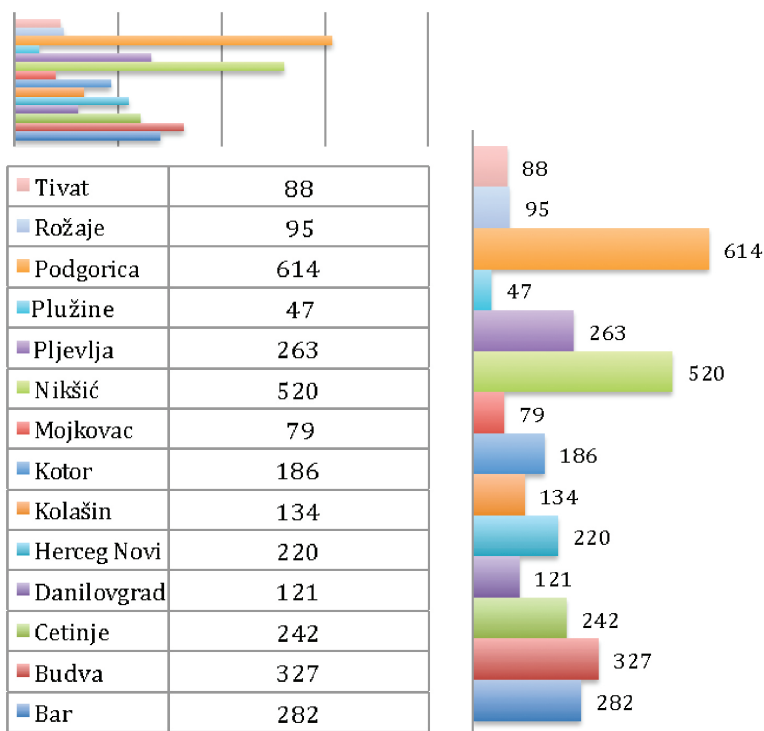
¹⁹ Informacija o pokazateljima finansijskog stanja lokalne samouprave u 2012., str. 8

²⁰ Navedeno prema: Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za implementaciju Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora za IV kvartal 2013., i I i II kvartal 2014. godine, jul 2014. godine, str. 116-117. Opštine Kolašin, Plav, Rožaje, Ulcinj i Žabljak nisu dostavile informacije o ovoj aktivnosti

Međutim, zvanični podaci o broju zaposlenih u crnogorskim opštinama datiraju iz 2012. godine,²¹ dok su podatke o ukupnom broju zaposlenih, koji uključuju i zaposlene u javnim preduzećima i ustanovama, za potrebe izrade prvog izvještaja o realizaciji Akcionog plana za implementaciju Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora u julu 2014. godine, dostavile su samo opštine Kotor (439), Mojkovac (140), Plužine (79), Tivat (248) i Šavnik (78).

Institut alternativa je, u okviru ovog istraživanja, u februaru 2014. godine tražio, na osnovu zahtjeva za slobodan pristup informacijama, podatke o broju zaposlenih u organima lokalne uprave od 14 opština koje su obuhvaćene projektom.

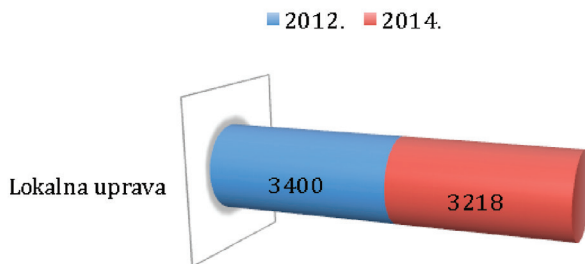
Grafik br. 1: Broj zaposlenih u organima lokalne uprave u 14 opština u 2014.



21 Ovi podaci su navedeni i u Planu unutrašnje reorganizacije javnog sektora iz jula 2013. godine

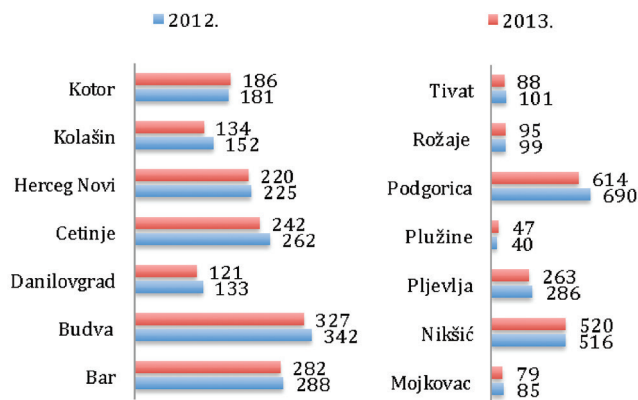
Broj zaposlenih u 14 crnogorskih lokalnih samouprava je, dakle, prema podacima koje smo dobili u skladu sa ZSPI, početkom 2014. godine iznosio 3218, što je za 182 manje nego krajem 2012. godine.

Grafik br. 2: Ukupan broj zaposlenih u organima lokalne uprave u 14 opština 2012-2014.



Bez obzira na određenu racionalizaciju broja zaposlenih, nijedna opština još uvijek nije usvojila plan smanjenja zaposlenih.²² Takođe, iz tabele br. 2 se može vidjeti da je u pojedinim opštinama broj lokalnih službenika značajno, gotovo i dvostruko, veći u javnim preduzećima u odnosu na lokalnu upravu. Ovo je slučaj sa opštinama Bar, Budva, Kotor, Pljevlja, Podgorica i Tivat.

Grafik br. 3: Pregled promjene broja zaposlenih u lokalnim upravama po opštinama



²² Opštine Mojkovac, Plužine i Tivat nisu usvojile ovaj plan jer nemaju “višak zaposlenih”, dok opštine Kolašin, Plav, Rožaje, Ulcinj i Žabljak nisu dostavile informacije o ovoj aktivnosti. Vidjeti: Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za implementaciju Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora za IV kvartal 2013., i I I II kvartal 2014., str. 116-117

Primjetno je npr. da, po ovim podacima, u pojedinim opštinama, kao što su Kotor, Nikšić i Plužine, broj zaposlenih je povećan uprkos brojnim analizama²³ koje ukazuju na potrebu smanjenja broja zaposlenih, a u pravcu budžetskih ušteda i prilagođavanja broja zaposlenih stvarnim potrebama i utvrđenim nadležnostima.

Na višak zaposlenih u organima lokalne samouprave, kao i na stepen nezaposlenosti, po mišljenju učesnika konsultativnih treninga, utiče i to što je još uvijek poželjniji posao u javnoj upravi, nego u civilnom ili biznis sektoru, bez obzira na visinu zarade koja je, u većini slučajeva, manja kada je u pitanju naknada za rad u javnom sektoru. O tome, po njihovim riječima, svjedoče istraživanja javnog mnjenja.²⁴ Dodatno opterećenje predstavljaju službenici/e koji su ispunili uslov za penziju i dobijaju sredstva iz Penzijsko-invalidskog fonda (PIO), ali i dalje obavljaju poslove u lokalnoj upravi i za to primaju redovne plate.²⁵

Pojedine opštine su problem viška zaposlenih pokušavale riješiti sistemom dobrovoljnog otpuštanja i/ili putem isplate otpremnina na osnovu kreditnog zaduživanja, što je bio slučaj sa opštinama Cetinje²⁶ i Kolašin.²⁷ Međutim, upravo je isplata otpremnina u opštini Kolašin, svima koji su bili zainteresovani, negativan primjer racionalizacije broja zaposlenih, budući da ovoj aktivnosti nije prethodila analiza o kadrovima koje je potrebno zadržati.

23 Informacija o pokazateljima finansijske održivosti lokalnih samouprava u Crnoj Gori, str. 8; Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora, str. 13

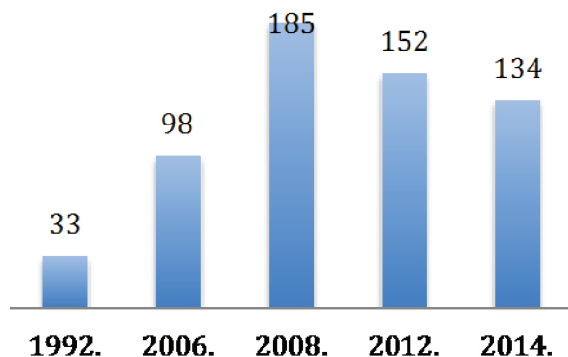
24 Komentar sa konsultativnog treninga sa predstavnicima lokalne uprave, odbornicima i predstavnicima civilnog društva, održanog u Budvi, 10. jul 2013. godine

25 Isto, Kotor, 9. jul 2013. godine

26 Isto, Cetinje, 24. jul 2013. godine

27 Isto, Kolašin, 17. jul 2013. godine

Grafik br. 4: Kretanje broja zaposlenih u Opštini Kolašin u periodu 1992-2014.²⁸



3.1.2. Neadekvatno planiranje ljudskih resursa

Planiranje ljudskih resursa podrazumijeva predviđanje potrebe za angažovanjem određenog kvalifikovanog kadra i to na osnovu anticipiranih unutrašnjih (organizacionih) i spoljašnjih promjena. Strateški ciljevi razvoja lokalne samouprave moraju se održavati u strategiji razvoja ljudskih resursa koja se može sačinjavati na godišnjem i višegodišnjem nivou. Planiranje kadrova u jednogodišnjem periodu mora se vezati i odraziti i na predlog godišnjeg budžeta.

Stoga, kada postoji disproporcionalnost između broja zaposlenih i obima poslova kojima lokalne uprave raspolažu otvaraju se brojna pitanja. Najprije, nemogućnost sagledavanja potrebnog broja i ekspertsko-obrazovnog profila kadrova u odnosu na opseg poslova

²⁸ Iz izlaganja odbornice Socijaldemokratske partije (SDP) u Skupštini Opštine Kolašin, Željke Vuksanović, na panelu “Preduslovi za transparentno zapošljavanje na lokalnom nivou”, održanom 17. juna 2014. godine. “Korupcija je i lokalna praksa”, Portal RTCG, dostupno na: <http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/55396/korupcija-je-i-lokalna-praksa.html>

koje opštine obavljaju, odnosno potrebu za specifičnim znanjima i vještinama koje uslovljava proces pregovora za članstvo u Evropskoj uniji, ukazuje na problem planiranja ljudskih resursa, odnosno odsustvo adekvatnog analiziranja stvarnih potreba i profila. Budući da u većini crnogorskih opština postoji višak zaposlenih, proizilazi zaključak da zapošljavanje u ovim opštinama nije zasnovano na adekvatnim analizama i planiranjima.

Dodatnu nelogičnost u “naporima” da se broj zaposlenih državnoj i lokalnoj upravi, svede na optimalan predstavlja obaveza iz Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora o pripremi analiza optimalnog broja izvršilaca i to u trećem kvartalu 2014. godine.²⁹ Ovaj Plan je, dakle, “predvidio” stepen racionalizacije zaposlenih u javnim institucijama prije nego što su sveobuhvatne analize zapravo i sprovedene.

3.1.3. Manjak stručnog kadra

Uspješnost lokalnih samouprava u ispunjavanju povjerenih nadležnosti zavisi i od kapaciteta ovih jedinica da vrše povjerene poslove. Nedostatak stručnog kadra na lokalnom nivou je realnost svih zemalja u tranziciji.³⁰

Kada je riječ o Crnoj Gori, problem planiranja ljudskih resursa u organima lokalne uprave se odražava na manjak kapaciteta, koji se, opet, ogleda i u nepovoljnoj starosnoj strukturi zaposlenih i manjku visokog stručnog kadra.³¹ “Kako su zaposleni veza između opštinske uprave i građana, potrebna im je prava kombinacija vještina, znanja i razumijevanja, koju moraju koristiti u svom radu, nezavisno od

29 Plan reorganizacije javnog sektora, str. 61

30 Mikulić Sanja, “Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u procesu decentralizacije”, Hrvatska javna uprava, 2009., str. 2

31 Nacrt Strategije za profesionalni razvoj lokalnih službenika i namještenika u Crnoj Gori 2014-2018., februar 2014. godine, str. 9, dostupno na: <http://www.msp.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=158715&rType=2&file=Predlog%20Strategije%20za%20profesionalni%20razvoj%20lokalnih%20slu%C5%BEbenika%20i%20namje%C5%A1tenika.doc>

funkcije koju vrše ili poslova koje obavljaju.”³²

3.1.4. Nedovoljna motivisanost lokalnih službenika/ca i namještenika/ca

Prepoznavanje i definisanje strateških ciljeva razvoja ljudskih resursa uključuje i planiranje neophodnih obuka koje je potrebno sprovesti u određenom vremenskom periodu. Mogućnošću stalnog usavršavanja za zaposlene ne samo da se postižu ciljevi razvoja kako lokalne samouprave, tako i njenih kapaciteta, već se stvara stimulativno radno okruženje koje podstiče i motiviše zaposlene. Ovaj segment kadrovske politike je utoliko važan što je motivisanost zaposlenih u neposrednoj vezi sa njihovim učinkom. Otuda je redovno praćenje rada službenika i nepristrasna evaluacija postignutog na godišnjem nivou od velikog značaja. Da bi ocjenjivanje učinka bilo moguće mora se sprovoditi na osnovu precizno definisanih kriterijuma.

Međutim, sa aspekta profesionalizacije i modernizacije crnogorske lokalne uprave, Strategija reforme javne uprave kao jedan od glavnih problema identifikuje nedovoljnu motivisanost lokalnih službenika/ca i namještenika/ca³³ koja može biti prouzrokovana i neadekvatnim sistemom ocjenjivanja, odnosno apstraktnim obrascem koji ne daje jasnu sliku učinka na godišnjem nivou. Lokalni službenici/e i namještenici/e smatraju da su upravo sama sadržina obrasca, odnosno način ocjenjivanja, uticali na to da sistem ocjenjivanja nikada nije zaživio u praksi.³⁴

Zakon o državnim službenicima i namještenicima i Uredba o mjerilima i načinu ocjenjivanja državnih službenika i namještenika uređuju ovu oblast i to propisujući kontinuirano praćenje rada službenika/ca i namještenika/ca uz ocjenjivanje na godišnjem nivou, do 31. januara tekuće za prethodnu godinu. Kao mjerila za

³² Ibid., str. 5

³³ Strategija reforme javne uprave 2011-2016. godine, str. 38

³⁴ Komentar sa konsultativnog treninga sa predstavnicima lokalne uprave, odbornicima i predstavnicima civilnog društva, održanog u Kolašinu, 17. jul 2013. godine

ocjenjivanje, u odnosu na postignute rezultate rada, uzimaju se u obzir stručnost, obim i blagovremenost u vršenju poslova. Neposredni rukovodilac predlaže ocjenu o radu službenika starješini organa. Međutim, primjena novih rješenja nailazi na poteškoće, kako na državnom, tako i na lokalnom nivou. Naime, tokom rada na izvještaju o sprovođenju Zakona o državnim službenicima i namještenicima u organima državne uprave, Institut alternativa je ostvario uvid u rješenja o ocjenama zaposlenih u okviru pet institucija.³⁵ Pored toga što je Uredba stupila na snagu tek u julu, pa je to u značajnoj mjeri negativno uticalo na postupak ocjenjivanja, organi nisu donijeli sva rješenja u zakonski predviđenom roku, dok su sama rješenja štura bez detaljnog obrazloženja ocjena, odnosno osnova, za donošenje konačne ocjene.³⁶

Ustaljeno je mišljenje lokalnih službenika/ca, dalje, da ova zakonska obaveza ne može biti adekvatno ispunjena na lokalnom nivou zbog slabih kapaciteta opština.³⁷ Međutim, budući da starješina ocjenjuje zaposlene, na predlog neposrednog rukovodioca, ova aktivnost ne zahtijeva dodatne kapacitete. Ipak, ocjenjivanje lokalnih službenika i namještenika tokom 2013. godine nije vršeno u Baru, Kotoru, Mojkovcu, Nikšiću, Pljevljima i Šavniku, a u prvom izvještaju o realizaciji Akcionog plana za implementaciju Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora navode se podaci o ocjenjivanju isključivo za Opštinu Tivat.³⁸

Redovno praćenje rada lokalnih službenika i namještenika bi bilo olakšano ukoliko bi centralne kadrovske evidencije (CKE) bile funkcionalne i redovno ažurirane u svim lokalnim samoupravama,

35 Agencija za zaštitu životne sredine, Sekretarijat za zakonodavstvo, Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo kulture.

36 "Zapošljavanje i napredovanje u državnim organima – godišnji monitoring izvještaj", Institut alternativa, maj 2014. godine, str. 14-15

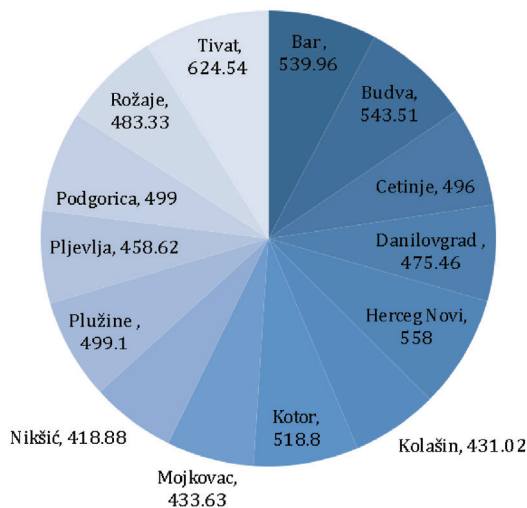
37 Komentar sa konsultativnog treninga sa predstavnicima lokalne uprave, odbornicima i predstavnicima civilnog društva, održanog u Mojkovcu, 19. jul 2013. godine

38 Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za implementaciju Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora za IV kvartal 2013., i I i II kvartal 2014., str. 120

što sada nije slučaj. Pojedine opštine uopšte nemaju uspostavljene CKE ili ne postoje u elektronskoj formi.³⁹ Nemogućnost detaljnog praćenja učinka zaposlenih onemogućava utemeljeno ocjenjivanje njihovog rada na godišnjem nivou

Na motivisanost lokalnih službenika/ca negativno utiču i niske zarade. Podaci Ministarstva finansija iz juna 2013. godine, pokazuju da je u ovom periodu najniža prosječna neto zarada bila u opštini Andrijevića 393,81 €, a najviša u opštini Tivat 624,54 €. Ukupno 13 lokalnih samouprava je 2013. godine imalo nižu prosječnu neto zaradu u odnosu na državni nivo (484,00 €).

Grafik br. 5: Prosječna neto zarada u 2013. godini u 14 lokalnih samouprava⁴⁰



3.1.5. Partijsko zapošljavanje

Faktor koji značajno utiče na povećanje broja zaposlenih uprkos nepostojanju objektivnih i održivih preduslova za to jeste partijsko zapošljavanje. “Sindrom” zapošljavanja po partijskoj

³⁹ Isto, str. 118

⁴⁰ Informacija o pokazateljima finansijske održivosti lokalnih samouprava u Crnoj Gori, str. 7

liniji tema je koja se nalazi u središtu političke debate, medijske, ali i međunarodne pažnje kada je Crna Gora u pitanju i to “zahvaljujući” aferi “Snimak”. Riječ je o audio snimcima koje je objavio dnevni list “Dan” sa sjednice rukovodstva Demokratske partije socijalista (DPS) od 30. juna 2012. godine na kojoj su analizirane mogućnosti zapošljavanja članova i simpatizera ove stranke, a kako bi joj obezbijedili podršku na parlamentarnim izborima koji su održani 14. oktobra 2013. godine.⁴¹ Uprkos tome što je “afeta” o partijskom zapošljavanju svoje mjesto našla u Izvještaju o napretku Crne Gore u 2013. godini,⁴² još uvijek nema njenog epiloga, budući da ni tužilačka ni parlamentarna istraga nisu dovele do utvrđivanja odgovornosti. Štaviše, mediji su i tokom 2014. godine, a prije održavanja lokalnih izbora u 12 crnogorskih opština, izvještavali o novim partijskim zapošljavanjima i to uprkos članu 21 Zakona o finansiranju političkih partija⁴³ na osnovu kojeg je zabranjeno zapošljavanje u organima državne i lokalne uprave tokom izborne kampanje. Državni organi su u početkom godine oglasili 50 radnih mjesta u 7 opština neposredno prije raspisivanja lokalnih izbora.⁴⁴

Izvjeshno je da postoje primjeri intenzivnog zapošljavanja prije održavanja izbora, bez obzira na višak zaposlenih u organima lokalne uprave na koji je već ukazano. Radnim mjestima se “kupuju” glasovi, izborna pobjeda i socijalni mir. To se negativno odražava na finansijsku stabilnost lokalnih samouprava. Sistem lokalnih finansija u Crnoj Gori je dugoročno opterećen brojnim problemima od kojih su najznačajniji pad tekućih prihoda, porast neizmirenih obaveza i kreditnih zaduženja, kao i visok nivo budžetskog deficita. Krajem prvog kvartala 2014. godine ukupan dug svih lokalnih samouprava je iznosio 171,05 miliona

41 Snimci dostupni na internet prezentaciji dnevnog lista “Dan”: <http://www.dan.co.me/ekskluzivno/>

42 Izvještaj o napretku Crne Gore u 2013. godini, oktobar, 2013., str. 55

43 Ustavni sud je 30. maja 2014. godine proglasio neustavnim većinu odredbi Zakona o izmjenama i dopunama;

44 “Službenike i profesore zapošljavaju u kampanji”, DAN, 26. mart 2014. godine, dostupno na: <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Politika&datum=2014-03-26&clanak=426770>

euru, odnosno 4,86% procijenjenog BDP za 2014. godinu, dok su ukupne neizmirene obaveze opština zaključno sa martom mjesecom iznosile su 108,61 miliona eura.⁴⁵ Projektovane potencijalne uštede nakon racionalizacije broja zaposlenih u svim opštinama po Planu unutrašnje reorganizacije do kraja 2016. godine bi trebalo da iznose 9. 388. 476, 33 eura.⁴⁶

3.1.6. Organizovanje poslova upravljanja ljudskim resursima

Upravljanje ljudskim resursima podrazumijeva planiranje, sprovođenje procedura zapošljavanja, selekciju kandidata, praćenje rada zaposlenih, nagrađivanje, kao i ostale poslove od značaja za razvoj kadrova. Ove poslove, najčešće, obavljaju specijalizovane, posebne, institucije na nacionalnom ili službe, kada je riječ o lokalnom nivou. Crnogorske opštine nemaju posebne službe za upravljanje ljudskim resursima sa preciziranim nadležnostima za primjenu Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2011. godine.

Posmatrajući trenutnu organizaciju sistema lokalne uprave u 14 cnorogorskih opština primjetno je da su mjesta zaposlenih koji se bave kadrovskim pitanjima najčešće sistematizovana u okviru sekretarijata za opštu upravu ili lokalnu samoupravu, ili se ovim pitanjima bavi služba glavnog administratora, kao što je to slučaj u opštinama Herceg Novi i Plužine. U organizacionom smislu, izuzetak predstavljajuposebna odjeljenja u nadležnim sekretarijatima u npr. Nikšiću, Podgorici i Pljevljima.

Tabela br. 3: Upravljanje ljudskim resursima u 14 opština

Opština	Nadležno tijelo
Bar	Sekretarijat za opštu upravu i društvene djelatnosti
Budva	Sekretarijat za lokalnu samoupravu
Cetinje	Sekretarijat za lokalnu samoupravu
Danilovgrad	Sekretarijat za opštu upravu i društvene djelatnosti
Herceg Novi	Glavni administrator

45 Bilten XXXII, Ministarstvo finansija Crne Gore, april - jun, 2014., str. 58-59

46 Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora, str. 61

Kolašin	Sekretarijat za opštu upravu
Kotor	Sekretarijat za opštu upravu
Mojkovac	Sekretarijat za opštu upravu i društvene djelatnosti
Nikšić	Sekretarijat za lokalnu samoupravu - Odjeljenje za centralnu kadrovsku evidenciju i upravljanje i razvoj kadrova
Pljevlja	Sekretarijat za opštu upravu – Služba za opšte, upravne i kadrovske poslove
Plužine	Glavni administrator
Podgorica	Sekretarijat za lokalnu samoupravu
Rožaje	Sekretarijat za opštu upravu
Tivat	Sekretarijat za informacione i zajedničke poslove

U lokalnim samoupravama su različito sistematizovana i popunjena mjesta za upravljanje ljudskim resursima. Od 14 opština najčešće samo jedna osoba radi na poslovima upravljanja ljudskim resursima, dok je u Herceg Novom angažovano dvoje, a u Nikšiću četiri službenika/ce koji rade na ovim poslovima. U Opštini Danilovgrad je sistematizovano jedno radno mjesto, ali ono nije popunjeno od 2012. godine.⁴⁷ Zaposleni nadležni za kadrovsku politiku u okviru lokalne uprave nemaju ulogu u obezbjeđivanju stručne podrške kada su javna preduzeća i ustanove u pitanju.

Tabela br. 4: Primjer opisa poslova upravljanja ljudskim resursima u Opštini Tivat⁴⁸

“Ustanovljavanje, vođenje i ažuriranje centralne kadrovske evidencije lokalnih službenika i namještenika; Vođenje propisane i druge evidencije na računarski podržan način; Praćenje i sprovođenja propisa koji se odnose na status lokalnih službenika i namještenika i davanje mišljenja o primjeni tih propisa; Praćenje ostvarivanja prava lokalnih službenika i namještenika i pripremanje odgovarajućih akata u vezi sa tim; Pripremanje analiza, izvještaja i informacija u oblasti službeničkih odnosa i kadrovske politike; Sprovođenje postupka javnog oglašavanja (javnog i internog oglasa i konkursa za organe lokalne uprave i službe); Planiranje kadrova u organima lokalne uprave i službama; Davanje mišljenja na akte o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova i zadataka organa lokalne uprave i službi; Praćenje ocjenjivanja rada lokalnih službenika i namještenika; Praćenje rada pripravnika; Sagledavanje i analiziranje potreba organa za usavršavanjem i obukom kadra i pružanje pomoći u realizaciji obuke i usavršavanju kadrova, sprovođenje istraživanja i izrada procjene potreba za obukama, prikupljanje podataka u vezi stručnog

⁴⁷ Nisu uključeni podaci za opštine Kotor, Pljevlja, Plužine i Podgorica.

⁴⁸ Opis poslova Sekretarijata za informacione sisteme i zajedničke poslove Opštine Tivat u dijelu koji se odnosi na upravljanje ljudskim resursima, dostupno na: <http://opstinativat.com/lokalna-samouprava/organi-lokalne-uprave/925.html>

osposobljavanja i obuka; Pripremanje planova i programa stručnog usavršavanja i obuka lokalnih službenika i namještenika, i preduzimanje mjera i aktivnosti na organizovanju i realizaciji planova i programa obuka; Pripremanje projekata koji se odnose na obuku i osposobljavanje pripravnika; Pružanje stručne pomoći Predsjedniku i Glavnom administratoru u dijelu upravljanja kadrovima; Upravljanje kadrovima koji se ostvaruju kroz sprovođenje zakona i drugih propisa o lokalnim službenicima i namještenicima, kao i posebnih propisa iz oblasti rada; Saradnju sa državnim organom za upravljanje kadrovima u ostvarivanju utvrdjenih nadležnosti iz ove oblasti; Davanje mišljenja u postupku pripreme propisa i akata iz oblasti rada koje donosi Skupština i akata koje donosi Predsjednik Opštine; Vršenje i drugih poslova iz nadležnosti Opštine u ovoj oblasti.”

Budući da je za primjenu Zakona o državnim službenicima i namještenicima, kao što je već istaknuto, neophodno uspostaviti posebne službe za ljudske resurse, Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme javne uprave sadrži mjeru osnivanja jedinica za upravljanje ljudskim resursima u svim opštinama i u Zajednici opština Crne Gore kontinuirano tokom 2014. i 2015. godine.⁴⁹

Ipak, treba dodatno razmotriti uređenje ovih službi u lokalnim upravama koje imaju manje od 100 zaposlenih, kao što je to slučaj sa npr. opštinama Mojkovac, Plužine, Tivat i Rožaje. S obzirom na to da se razmatra mogućnost uvođenja politipskog načina organizovanja lokalne samouprave,⁵⁰ moguće rješenje je formiranje nekoliko službi u većim opštinama koje bi upravljale ljudskim resursima u više opština u skladu sa geografskom pozicijom. Najzad, obavljanje funkcije specijalizovane jedinice za sprovođenje konkursa, provjeru sposobnosti i ostalih pitanja iz kadrovske politike na lokalnom nivou može biti povjereno Upravi za kadrove ili Zajednici opština. Ovaj model bi zahtijevao reorganizaciju i značajno unapređenje kapaciteta i Uprave za kadrove i Zajednice opština.

Način organizacije službi za ljudske resurse i komisija za provjeru sposobnosti od posebnog je značaja kada se uzme u obzir da trenutno postoji problem sa sastavima ovih komisija i na državnom nivou,⁵¹ pa se postavlja pitanje kako će pitanja nadležnosti za određivanje

49 Izvještaj o realizaciji aktivnosti iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme javne uprave za period 2011-2013., sa predlogom Akcionog plana za period 2014-2015. godine, str. 32

50 Ibid, str. 19

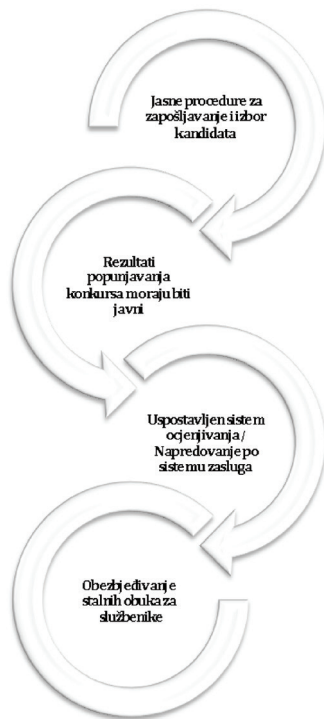
51 Više o ovome: “Zapošljavanje i napredovanje u državnim organima”, str. 12

članova ovih komisija biti uređena u lokalnim samoupravama. Posebno je problematično ko o ovim pitanjima trenutno odlučuje. Zbog nepostojanja preduslova za primjenu Zakona o državnim službenicima i namještenicima na nivou lokalne samouprave, u ovom trenutku, nije uspostavljen jednoobrazan sistem za sprovođenje testova provjere sposobnosti.

3.1.7. Nedovoljna transparentnost

Imajući u vidu kriterijume za transparentno zapošljavanje i napredovanje u javnoj upravi, treba istaći da nisu u potpunosti ispunjeni na lokalnom nivou u Crnoj Gori. Lokalne samouprave još uvijek nisu dovoljno transparentne kada je u pitanju objavljivanje podataka o procedurama zapošljavanja.

Grafik br. 6: Kriterijumi za transparento zapošljavanje i napredovanje na lokalnom nivou



Opštine javno oglašavaju popunjavanje radnih mjesta, ali rezultati ovih konkursa najčešće nisu dostupni⁵² na njihovim internet prezentacijama, dok pojedine opštine, kao što je to slučaj sa Herceg Novim, ne dozvoljavaju pristup ovim podacima ni na osnovu ZSPI, već uvid omogućavaju isključivo u svojim prostorijama.⁵³ Sistem ocjenjivanja i napredovanja još uvijek se sprovodi (ili se uopšte ne sprovodi) na proizvoljan način.

U skladu sa odsustvom preduslova za shodnu primjenu novih zakonskih rješenja koja se odnose na zapošljavanje i napredovanje, opštine još uvijek sprovođenje testova provjere sposobnosti ne realizuju po odredbama Zakona o državnim službenicima i namještenicima koje su stupile na snagu u januaru 2013. godine.

Sveobuhvatan prikaz obuka koje su zaposleni završili na godišnjem nivou može se naći na sajtu Opštine Tivat, dok je kod drugih opština najčešće u okviru godišnjih izvještaja o radu nadležnih sekretarijata.

Grafik br. 7: Primjer transparentnog oglašavanja - Opština Tivat



⁵² Uvidom u internet prezentacije 14 opština koje su bile predmet istraživanja ove odluke smo pronašli na stranicama nadležnih sekretarijata u Budvi i Podgorici.

⁵³ Odgovor Opštine Herceg Novi na zahtjev za slobodan pristup informacijama Instituta alternativa, mart 2014.

4. PROCEDURE ZAPOŠLJAVANJA NA LOKALNOM NIVOU

Zakon o državnim službenicima i namještenicima⁵⁴ uvodi unaprijedene kriterijume za popunjavanje radnih mjesta i kao takav predstavlja značajno poboljšanje u pogledu obezbjeđivanja preduslova za zapošljavanje najboljih kandidata.

Zakon propisuje obaveznost testiranja zainteresovanih kandidata, kao proceduru provjere sposobnosti, dok je podzakonskim aktima uređen sistem ocjenjivanja. Međutim, ni osamnaest mjeseci od početka primjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima nisu ispunjeni preduslovi za njegovo sprovođenje na lokalnom nivou. Zakon o lokalnoj samoupravi, kao što je već rečeno, djelimično definiše i pravni status lokalnih službenika i namještenika upućujući na shodnu primjenu propisa kojima se uređuje pravni status državnih službenika i namještenika. Međutim, veliki je broj pitanja iz službeničkih odnosa na lokalnom nivou na koje nije moguće shodno primijeniti odredbe ZDSIN i to posebno: ovlašćenja i obaveze organa u lokalnim samupravama kao poslodavca; statusna pitanja zaposlenih koja spadaju u kategoriju visoko rukovodnog kadra; nadležnost za donošenje kadrovskih planova, zaštita prava lokalnih službenika i namještenika; disciplinska odgovornost; obaveznost primjene podzakonskih akata koja proizilaze iz ZDSIN na lokalne službenike i namještenike i druga pitanja.

54 Usvojen 2011. godine primjenjuje se od 1. januara 2013. godine, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, "Službeni list Crne Gore, broj 39/2011". od 4. 8. 2011. godine

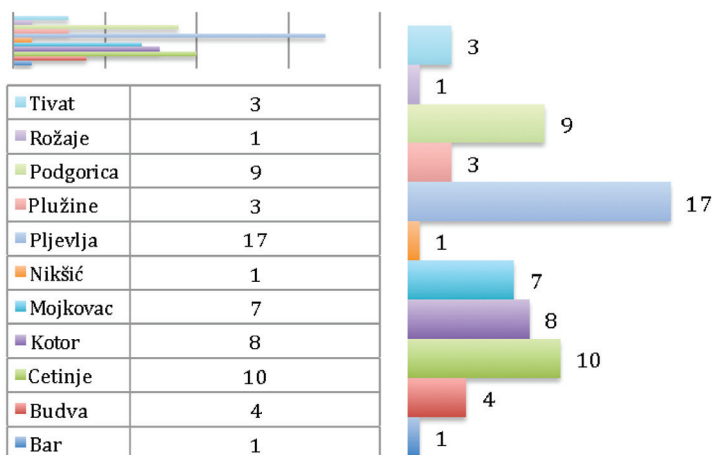
Formalni okvir za primjenu Zakona o državnim službenicima i namještenicima se pokušao postići odredbama Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi koji je objavljen u julu 2013. godine. Naime, član 36 ovog Nacrta u pogledu regulisanja ključnih pitanja za sprovođenje procedura zapošljavanja upućuje na "odredbe zakona kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i namještenika."⁵⁵ Pored toga što izmjene nisu još uvijek formalno usvojene ni godinu dana nakon što su pripremljene, odredbe nisu u dovoljnoj mjeri usaglašene sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. U tom smjeru, neprecizno definisanje nadležnosti posebnih službi za upravljanje ljudskim resursima stvorilo bi prostor za širenje oblasti djelovanja ovih jedinica što je suprotno duhu Zakona o državnim službenicima i namještenicima.

Dodatan problem na koji ukazuje nacrt Strategije za profesionalni razvoj lokalnih službenika i namještenika u Crnoj Gori za period 2014-2018. godine je nemogućnost shodne primjene određenih rješenja iz ZDSIN na lokalnom nivou, pa se u ovom dokumentu preporučuje donošenje posebnog Zakona o lokalnim službenicima i namještenicima.⁵⁶

55 „U pogledu načina popunjavanja radnih mjesta, ocjenjivanja lokalnih službenika i namještenika, prava i obaveza po osnovu raspolaganja, prava u slučaju ukidanja organa lokalne uprave ili dijela poslova, razvrstavanja poslova radnih mjesta lokalnih službenika i namještenika u zvanja, uslova za utvrđivanje odgovornosti imenovanih, odnosno postavljenih lica, lokalnih službenika i namještenika, sadržine i načina vođenja kadrovske evidencije i drugih pitanja koja nijesu uređena ovim zakonom, shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti državnih službenika i namještenika. Na prava, obaveze i odgovornosti imenovanih, odnosno postavljenih lica, lokalnih službenika i namještenika, koja nijesu uređena propisima iz stava 1 ovog člana primjenjuju se opšti propisi o radu.” - Član 36 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, jul 2013. godine, Dostupno na: <http://www.mup.gov.me/vijesti/130104/Pripremljen-Nacrt-Zakona-o-izmjenama-i-dopunama-Zakona-o-lokalnoj-samoupravi.html>

56 Nacrt Strategije za profesionalni razvoj lokalnih službenika i namještenika u Crnoj Gori za period 2014-2018. godine, radna verzija, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava za kadrove, Zajednica opština, februar 2014. godine

Grafik br. 8: Broj odluka o izboru lokalnih službenika i namještenika na osnovu internog i javnog oglašavanja u 2013.



Tokom 2013. godine su, dakle, sprovedena 64 interna i javna konkursa u 11 lokalnih samouprava. Na osnovu podataka koje smo dobili putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama od 14 lokalnih samouprava obuhvaćenih projektom, najviše odluka o izboru lokalnih službenika i namještenika je donošeno u Opštini Pljevlja (17), dok Danilovgrad i Kolašin nisu oglašavali slobodna radna mjesta u 2013. godini. Opština Herceg Novi nije dozvolila uvid u odluke o izboru službenika i namještenika, uz obrazloženje da je isti moguće ostvariti samo u prostorijama opštine.

Tabela br. 5: Pregled zapošljavanja po opštinama

Opština	Broj zapošljenih službenika i namještenika u 2013.	Interni oglasi – između organa lokalne uprave
Bar	1	/
Budva	5	3
Cetinje	10	/
Kotor	8	/
Mojkovac	10	/
Nikšić	1	1
Pljevlja	17	/

Plužine	3	/ ⁵⁷
Podgorica	9	2 ⁵⁸
Rožaje	19	/
Tivat	7	/
Ukupno	90	6

Ukupno 90 službenika i namještenika je angažovano na osnovu javnog i internog oglašavanja u 11 lokalnih samouprava u 2013. godini. U Opštini Rožaje zapošljeno je 19 pripravnika, dok je u Opštini Cetinje svih 10 službenika i namještenika angažovano na određeno vrijeme, a od ovog broja samo su dva pripravnika. U Tivtu je 5 namještenika zapošljeno na određeno, tokom “trajanja turističke sezone”.

57 Napomena: Jedno lice je zapošljeno putem rješenja o zasnivanju radnog odnosa na neodređeno na osnovu ranijeg ugovora o stipendiranju.

58 Napomena: U okviru jedne odluke o zasnivanju radnog odnosa na neodređeno vrijeme nije označeno da li je na osnovu javnog ili internog konkursa.

5. ZAKLJUČCI

Reforma lokalne samouprave u Crnoj Gori ne odvija se željenom dinamikom. Problemi nedovoljnog prenošenja nadležnosti na lokalni nivo, kao i prateće fiskalne decentralizacije, koji su prepoznati kao centralni u strateškim okvirima za reformu javne uprave, i dalje su ključni u ovom procesu.

Kada je službenički sistem u pitanju, opštine se (ne)prilagođavaju odredbama Zakona o državnim službenicima namještenicima iz 2011. godini, budući da ni osamnaest mjeseci nakon početka njegove primjene, još uvijek nisu ispunjeni formalni preduslovi za njegovo sprovođenje na lokalnom nivou. Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, iz jula 2013. godine, upućuje na procedure koje uređuju zapošljavanje na državnom nivou, ali ove odredbe nisu još uvijek usvojene, ne usklađuju ovu oblast na precizan način, a ne nude ni pojašnjenje šta podrazumijeva shodna primjena ovih rješenja. Dodatno, nacrt Strategije za profesionalni razvoj lokalnih službenika i namještenika u Crnoj Gori ukazuje na nemogućnost shodne primjene brojnih rješenja iz Zakona o državnim službenicima i namještenicima na lokalnom nivou.

Većina jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori ima višak zaposlenih, a racionalizacija ne daje značajne rezultate uprkos potrebi za smanjivanjem pritiska na lokalne budžete, odnosno disproporcionalnosti između opsega nadležnosti i broja zaposlenih.

Nijedna opština do sada nije usvojila plan smanjivanja broja zaposlenih. Višak zaposlenih utiče na povećanje izdataka koji su u prvom kvartalu 2014. godine iznosili blizu 70 miliona eura. Plan

unutrašnje reorganizacije javnog sektora projektuje da će do kraja 2016. godine u lokalnim samoupravama biti 1024 zaposlenih manje, što bi trebalo da ostvari uštedu i do 10 miliona eura. Pored toga što postoji veliki broj “prekobrojnih” službenika, opštine se suočavaju sa nepovoljnom starosnom strukturom zaposlenih i manjkom visoko stručnog kadra. Nemogućnost realne procjene potrebnog broja i obrazovnog profila zaposlenih ukazuje na sveprisutni problem neadekvatnog planiranja, dok je višak zaposlenih u neposrednoj vezi sa partijskim zapošljavanjem. Javna uprava u Crnoj Gori je i dalje visoko politizovana iako je ova tema u fokusu interesovanja Evropske komisije, a njena depolitizacija preduslov za napredovanje u procesu pregovora.

Nemogućnost utvrđivanja optimalnog broja zaposlenih u opštinama upućuje naloše kadrovsko planiranje. Unapređenju procesa planiranja ne doprinosi ni Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora koji je predvidio sačinjavanje neophodnih analiza o optimalnom broju zaposlenih tek godinu dana nakon usvajanja samog dokumenta koji upravo nudi projekciju racionalizacije.

Opštine nemaju razvijene kapacitete za upravljanje ljudskim resursima u vidu službi koje bi dosledno primjenljivale rješenja o zapošljavanju i napredovanju iz Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Trenutno ljudskim resursima upravljaju sekretarijati za opštu upravu, lokalnu samoupravu ili službe glavnog administratora.

Lokalne samouprave koje su bile predmet ovog istraživanja angažovale su ukupno 90 službenika i namještenika u 2013. godini na osnovu 64 javna i interna oglasa. Opštine Danilovgrad i Kolašin nisu oglašavale slobodna radna mjesta, dok Herceg Novi dozvoljava uvid u odluke o zapošljavanju isključivo u prostorijama opštine. Javna preduzeća i ustanove sprovode postupke zapošljavanja mimo kadrovske politike lokalne uprave.

Kadrovske evidencije zaposlenih ne ažuriraju se redovno, niti su uspostavljene u svim lokalnim samoupravama, pa to otežava praćenje

njihovog učinka koje bi omogućilo realno ocjenjivanje. Primjena novog sistema ocjenjivanja nailazi na poteškoće u primjeni na lokalnom nivou, pa u 2013. godini ocjenjivanje nije ni vršeno u Baru, Kotoru, Mojkovcu, Nikšiću, Pljevljima i Šavniku. Na nedovoljnu motivisanost lokalnih službenika i namještenika utiču i niske zarade. U 2012. godini, ukupno 13 lokalnih samouprava (od 21) je imalo nižu prosječnu neto zaradu u odnosu na državni nivo.

6. PREPORUKE

U skladu sa obavezom iz Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora, sprovesti sveobuhvatne analize u svim crnogorskim opštinama koje će omogućiti:

- ✓ Racionalizaciju broja zaposlenih u skladu sa utvrđenim potrebama i revidiranim pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji;
- ✓ Reorganizaciju organa lokalne uprave.

Stvoriti preduslove za sprovođenje Zakona o državnim službenicima i namještenicima na lokalnom nivou i to:

U normativnom okviru

- ✓ Izmjeniti Zakon o lokalnoj samoupravi na način što će upućivati na Zakon o državnim službenicima i namještenicima u pogledu popunjavanja radnih mjesta, ocjenjivanja lokalnih službenika, kao i sadržine i načina vođenja kadrovske evidencije;
- ✓ Preciznom definicijom nadležnosti posebnih službi za upravljanje ljudskim resursima otkloniti mogućnost da se jedan isti organ uprave, pored upravljanja i planiranja ljudskih resursa, bavi i drugim poslovima;
- ✓ Precizirati da posebne jedinice nadležne za upravljanje ljudskim resursima organizuju provjere sposobnosti kandidata za posao u organima i službama lokalne samouprave, pripremaju godišnji plan obuka i kadrovski plan;

U institucionalnom pogledu

- ✓ Uspostaviti posebne službe/jedinice u svim lokalnim

samoupravama koje će se baviti upravljanjem ljudskim resursima;

- ✓ Zbog administrativno-tehničkih ograničenja u lokalnim samoupravama prethodno razmotriti koji je od tri moguća modela upravljanja ljudskim resursima najekonomičniji i najfunkcionalniji:
 - 1) centralizovan model upravljanja preko Uprave za kadrove ili Zajednice opština;
 - 2) polu-centralizovan u skladu sa eventualnim uvođenjem politipskog načina organizovanja lokalne samouprave – uspostavljanje nekoliko službi, u najvećim gradovima, koje bi po geografskom kriterijumu upravljale ljudskim resursima u više opština;
 - 3) decentralizovan – organizovanje posebnih službi u svim jedinicama lokalne uprave.
- ✓ Sprovoditi postupke zapošljavanja u javnim ustanovama i preduzećima preko novoustanovljenih službi za upravljanje ljudskim resursima;

U pravcu unapređenja transparentnosti

- ✓ Objavljivati i redovno ažurirati podatke o oglašavanju slobodnih radnih mjesta; rang liste kandidata koji su se prijavili na konkurs za slobodno radno mjesto; obuke koje su na godišnjem nivou završili lokalni službenici i namještenici;
- ✓ Uspostaviti funkcionalne kadrovske evidencije u svim lokalnim samoupravama koje će obuhvatiti podatke o zaposlenima u organima lokalne uprave, javnim preduzećima i ustanovama;

Unaprijediti planiranje ljudskih resursa. Uz ekspertsku podršku raditi na višegodišnjem planiranju ljudskih resursa u svim opštinama.

- ✓ Jačati kapacitete Uprave za kadrove u pravcu adekvatnijeg sprovođenja obuka za lokalne službenike i namještenike;
- ✓ Oznažiti servis u Zajednici opština za pružanje podrške u pravcu jačanja kapaciteta lokalnih samouprava za upravljanje ljudskim resursima.

7. DODATAK

Tabela br. 6: Mediji o netransparentnom i partijskom zapošljavanju na lokalnom nivou

Bar

Opština Bar je tokom 2013. godine sprovela samo jedan javni konkurs, a u periodu kada su angažovana dva savjetnika za ekonomska pitanja nije bilo javnog oglašavanja slobodnih radnih mjesta već su pomenuta radna mjesta popunjena na osnovu sporazuma o preuzimanju radnika iz Željezničke infrastrukture Crne Gore AD Podgorica. Na pomenutim radnim mjestima angažovani su bivši poslanik Demokratske partije socijalista (DPS) i njegov sin. Procjena je da barska opština ima više od 100 prekobrojnih službenika i namještenika i preko 12 millona eura gubitka.

Izvor: “Zaposlio Franovića i njegovog sina kao savjetnike”, dnevni list DAN, 7. 2. 2014.

Predstavnici Unije poslodavaca i Saveza sindikata na sjednici Odbora za zdravstvo, rad i socijalno staranje “Efekti suzbijanja sive ekonomije na tržištu rada” istakli da su organi državne i lokalne uprave angažovali oko 1000 radnika mimo zakona, odnosno u zoni sive ekonomije.

Izvor: “Vlast na crno zapošljava 1.000 ljudi”, dnevni list DAN,

Lokalna vlast u Pljevljima je tokom trogodišnjeg perioda zaposlila preko 300 svojih ljudi.

Izvori: "Afera "Rođak" na pljevaljski način", dnevni list Pobjeda, 18. april 2014.

"Nemamo šta da krijemo, sve je bilo po zakonu", dnevni list DAN, 11. april 2014.

8. LITERATURA

Zakoni, podzakonski akti i ostala regulativa:

1. Akcioni plan za reformu lokalne uprave u Crnoj Gori za 2013. godinu, Koordinacioni odbor za reformu lokalne samouprave, Podgorica, februar 2013.
2. Nacionalna trening strategija za lokalnu samoupravu u Crnoj Gori 2008-2012., novembar 2008.
3. Nacrt Strategije za profesionalni razvoj lokalnih službenika i namještenika u Crnoj Gori 2014-2018. godine, radna verzija, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Uprava za kadrove, Zajednica opština, februar 2014. godine
4. Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi, jul 2013. godine
5. Odluka o organizaciji i načinu rada lokalne uprave – Kotor, “Sl. list Opštine Kotor”, br. 11/05 od 11.10.2005, 09/07 od 30.07.2007, “Sl. list Crne Gore - opštinski propisi”, br. 13/11 od 18.04.2011. godine
6. Odluka o obrazovanju Koordinacionog odbora za reformu lokalne samouprave, “Sl. list RCG”, br. 14/07 i 22/07 i „Sl. list CG”, broj 53/09
7. Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora, jul 2013. godine
8. Strategija reforme javne uprave za period 2011-2016., mart 2011. godine
9. Strategija za inovacije i dobro upravljanje na lokalnom nivou, Savjet Evrope, 2005.
10. Uredba o mjerilima i načinu ocjenjivanja državnih službenika i namještenika, “Službeni list Crne Gore”, broj 33/2013” od 11. 7. 2013. godine

11. Zakon o državnim službenicima i namještenicima, "Službeni list Crne Gore, broj 39/2011", od 4. 8. 2011. godine
12. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju političkih partija, "Službeni list Crne Gore, broj 10/2014" od 26. 2. 2014. godine
13. Zakon o lokalnoj samoupravi, "Sl. list RCG", br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06, "Sl. list Crne Gore", br. 88/09, 03/10 i 38/12

Izveštaji:

1. Analiza funkcionisanja lokalne samouprave u Crnoj Gori, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Podgorica, 21. jun 2012.
2. Informacija o pokazateljima finansijskog stanja lokalne samouprave u 2012. godini, Ministarstvo finansija, maj 2013.
3. Izveštaj o napretku Crne Gore u 2012 godini., oktobar 2012.
4. Izveštaj o napretku Crne Gore u 2013. godini, oktobar 2013.
5. Izveštaj o radu Koordinacionog odbora za reformu lokalne samouprave u 2011. godini, mart 2012. godine
6. Izveštaj o radu Koordinacionog odbora za reformu lokalne samouprave u 2012. godini, mart 2013. godine
7. Izveštaj o radu Koordinacionog odbora za reformu lokalne samouprave u 2013. godini, februar 2014. godine
8. zvjestaj o realizaciji Akcionog plana za implementaciju Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora za IV kvartal 2013., i I I II kvartal 2014. godine, jul 2014. godine
9. Izveštaj o realizaciji aktivnosti iz Akcionog plana za implementaciju Strategije reforme javne uprave za period 2011-2013. godine sa predlogom Akcionog plana za period 2014-2015. godine, Podgorica, decembar 2013.

Publikacije:

1. Allen Richard, Biro Milena, "Analiza funkcija i kapaciteta upravljanja ljudskim resursima u crnogorskim opštinskim upravama", UNDP, novembar 2011.
2. Bilten XXXII, Ministarstvo finansija Crne Gore, april - jun, 2014.
3. Janićijević Nebojša, "Upravljanje organizacionim

- promenama”, Ekonomski fakultet u Beogradu, 2007.
4. Koprić Ivan, “Decentralizacija i dobro upravljanje gradovima”, Hrvatska javna uprava 9 (1): 69–78, 2009.
 5. Mikulić Sanja, “Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u procesu decentralizacije”, Hrvatska javna uprava, 2009.
 6. Priručnik za upravljanje ljudskim resursima, Savet Evrope, Beograd, 2012.
 7. “Reforma državne uprave – između ambicioznih planova i realnih mogućnosti”, Institut alternativa, 2012.
 8. Zapošljavanje i napredovanje u državnim organima – godišnji monitoring izvještaj, Institut alternativa, maj 2014.

Internet prezentacije:

1. Glavni grad Podgorica – www.podgorica.me
2. Opština Bar – www.bar.me
3. Opština Budva – <http://www.budva.me/mne>
4. Opština Danilovgrad – <http://danilovgrad.me/>
5. Opština Herceg Novi – <http://www.hercegnovi.me>
6. Opština Kolašin – <http://www.kolasin.me/>
7. Opština Kotor – <http://www.cg.opstinakotor.org/>
8. Opština Mojkovac – <http://www.mojkovac.me/>
9. Opština Nikšić – <http://www.niksic.me/>
10. Opština Pljevlja – <http://www.pljevlja.me/>
11. Opština Plužine – <http://www.pluzine.me/>
12. Opština Rožaje – www.rozaje.me
13. Opština Tivat – www.opstinativat.com
14. Prijestonica Cetinje – <http://www.cetinje.me/>
15. Zajednica opština Crne Gore – <http://www.uom.co.me/>

