



institut alternativa



Naša uprava

# ZAČARANI KRUG RACIONALIZACIJE

Javni sektor Crne Gore čini oko 60 hiljada zaposlenih, na čije se zarade i naknade troši više od pola milijarde eura godišnje, s trendom rasta. Vlada je obećala da će do 2020. godine smanjiti broj zaposlenih u javnom sektoru za 5% na nacionalnom nivou i 10% na lokalnom nivou odnosno da će oko 3200 zaposlenih prestati da radi u javnoj upravi.

Ovo nije prvi put da Vlada daje slična obećanja. Obećanje da će broj zaposlenih biti smanjen za 10%, dato 2013. godine u Planu unutrašnje reorganizacije javnog sektora, ostalo je mrtvo slovo na papiru. U međuvremenu, postojale su sektorske inicijative, kao što je racionalizacija školske mreže i smanjenje broja zaposlenih u sektoru prosvjete, koje takođe nisu dale rezultata.

Zapošljavanje u javnom sektoru predstavlja jedan od ključnih političkih resursa, koji se koristi (i zloupotrebljava) tokom cijelog mandatnog perioda, ali je posebno vezan za izborni proces, u kojem se obećanjem posla u javnom sektoru kupuju glasovi. Tome u prilog svjedoči i afera „Snimak“ iz 2013. godine, koja je razotkrila jasne veze između zapošljavanja i kupovine glasova na izborima. U konstelaciji neprimijenjenih političkih odnosa, više relevantnih istraživanja pokazuje da je najviši stepen diskriminacije prisutan u oblasti zapošljavanja upravo po kriterijumu političke pripadnosti.<sup>1</sup> S druge strane, društveni pritisak na zapošljavanje u javnom sektoru je visok, jer je za mnoge posao u javnom sektoru vrhunac profesionalne ambicije, o čemu svjedoči podatak da bi se znatno veći procenat mladih prije zaposlio u državnom nego u privatnom sektoru, čak i za značajno manju zaradu.<sup>2</sup>

Na lokalnom nivou, uprkos ugovorima o reprogramu duga i sve lošijoj finansijskoj situaciji nekih opština, država takođe ne uspijeva da primora lokalne samouprave da smanje broj zaposlenih, već je on u stalnom porastu.

1 / CEDEM, 2017; IPSOS 2016, 2018.

2 / Centar za građansko obrazovanje, „Mladi – Društveni dekor ili društveni kapital?“ 2016, <https://goo.gl/G4hdqC>



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 zasludi!“ koji 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 analize je isključiva odgovornost autora i ni na koji način ne odražava stavove donatora.

Javna preduzeća na nacionalnom nivou, iako prema nekim procjenama imaju oko 10 000 zaposlenih, posmatraju se kao privredna društva koja se takmiče na tržišnoj utakmici, u kojima država nema pravo da ograničava kadrovsku politiku. Zanemaruje se činjenica da većina ostvaruje gubitke i ima monopolске pozicije u oblastima u kojima rade. Takođe, dok je u organima državne uprave (naročito od 2011. godine) pod pritiskom EU i domaćih aktera uspostavljena zahtjevnija procedura zapošljavanja, u dijelu javnog sektora, koji uključuje javna preduzeća na državnom i opštinskom nivou, i dalje važe procedure istovjetne kao u privatnom sektoru, otvorene za zloupotrebe.

Trenutni proces optimizacije,<sup>3</sup> umjesto sistemskog rješavanja problema u kadrovskom planiranju u javnoj upravi, želi da kroz brza rješenja (penzionisanje, otpremnine, ukidanje ugovora na određeno vrijeme) dostigne planirane rezove. Na proces se gleda kao na obavezu nametnutu spolja, a čije sprovođenje ima finansijske koristi – ne kroz uštede i smanjenje tekućih troškova, već kroz sektorskiju budžetsku podršku EU.

Ova analiza predstavlja tok dosadašnjeg procesa optimizacije i skreće pažnju na lekcije koje možemo naučiti iz prethodnih pokušaja, ukazujući na suštinske mane procesa, zbog kojih je on osuđen na propast ukoliko ne dođe do korjenitih promjena u načinu njegovog sprovođenja.

## **NOVA OBEĆANJA – PROCES OPTIMIZACIJE 2017–2018.**

U pogledu smanjenja broja zaposlenih, Strategija reforme javne uprave 2016–2020. kao cilj navodi „**Određivanje ciljanih vrijednosti za optimizaciju broja zaposlenih u državnim organima**“.<sup>4</sup> Period realizacije Strategije je do 2020. godine, a u okviru ovog cilja planirano je da će se do 2019. godine raditi na pripremnim aktivnostima za otpočinjanje procesa optimizacije. Uz pretpostavku da pripremne aktivnosti zaista budu završene, predviđeno je da 2019. i dijelom 2020. godine organi zapravo sprovedu smanjenje broja zaposlenih u utvrđenim limitima.

Prema podacima Ministarstva javne uprave iz januara 2018. na državnom nivou zaposleno je 39 306 službenika, dok je na lokalnom nivou zaposleno njih 12 174, odnosno ukupno 51 480 zaposlenih. Od ukupnog broja, na centralnom nivou je 3 963 zaposlenih na određeno vrijeme, a na lokalnom nivou 868.

3 / Optimizacija javne uprave može se definisati kao transformisanje administracije na način da se ostvari njena puna funkcionalnost, odnosno najveća moguća efektivnost. Dijeli se na fazu racionalizacije, u kojoj se sprovode mjeru čiji je cilj ušteda na kraći rok, bez većih funkcionalnih, organizacionih i strukturalnih promjena, i fazu reorganizacije, koja se odnosi na korjenite promjene u smislu strukture, poslova i funkcija, resursa, upravljačkih sistema, unutrašnjih i spoljnih odnosa, poslovnih procesa, itd. Definicije navedene prema dokumentu: „Moderna država – racionalna država“, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Republika Srbija, 2015.

4 / U okviru ovog cilja, planirane su sljedeće aktivnosti: 1. Formirati međuresorski tim za koordinaciju i praćenje realizacije ove aktivnosti – 2016. godina; 2. Ustanoviti kriterijume i metodologiju za optimizaciju broja zaposlenih – 2016. godina; 3. Analiza stanja na osnovu metodologije od strane svih organa – 2017. godina; 4. Utvrđivanje ciljanih vrijednosti za optimizaciju, od strane Vlade – 2018. godina; 5. Sprovoditi monitoring realizacije plana optimizacije broja zaposlenih – 2019. godina.

Podaci Ministarstva javne uprave o broju zaposlenih u javnom sektoru (januar 2018)

Centralni nivo	Ministarstva	2 816	39 306	51 480
	Organi u sastavu	11 006		
	Nezavisna tijela	1 610		
	Javne institucije	23 874		
Lokalni nivo	Organi lokalne uprave	4 378	12 174	
	Javne institucije na lokalnom nivou	1 190		
	Javna preduzeća i nezavisne agencije na lokalnom nivou	6 606		

Podaci o broju zaposlenih u javnom sektoru, koje je Ministarstvo javne uprave saopštilo u januaru 2018. godine, dobijeni su uglavnom na osnovu pisanih odgovora koje su institucije i organi pojedinačno dostavili Ministarstvu. Oko 10% podataka prikupljeno je na osnovu podataka Ministarstva finansija, a odnosi se na one institucije koje imaju veći stepen nezavisnosti (regulatorne agencije, nezavisna tijela, itd.). Već na samom početku procesa, određene institucije nisu pokazale volju čak ni da dostave podatke o početnom stanju, pozivajući se na nezavisnost u radu. Ovo dovodi u pitanje njihovu spremnost da budu voljni učešnici narednih koraka procesa, koji će uključivati smanjenje broja zaposlenih.

Iz ovog procesa samovoljno su se izuzeli Vojska Crne Gore, s argumentacijom da je kadrovska politika odbrane definisana obavezama koje proističu iz članstva u NATO, i Centralna banka Crne Gore, koja se pozvala na nezavisnost institucije.

U Ministarstvu javne uprave, koje rukovodi procesom, smatraju da je očigledno „da na centralnom nivou nema viška zaposlenih, da postoji veliki broj upražnjenih mesta u ministarstvima i da postoji potreba za novim zapošljavanjem u pojedinim sektorima“.<sup>5</sup> Osnovni fokus optimizacije, prema Ministarstvu javne uprave, treba da bude na lokalnoj samoupravi i sektorima zdravstva, prosvjete i rada i socijalnog staranja.

Ministarstvo javne uprave je, na osnovu zaključka Savjeta za reformu javne uprave, formiralo Međuresorski stručni tim zadužen za utvrđivanje metodologije i Plana optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru, kojim koordinira ministarka javne uprave, a čine ga sekretari svih ministarstava, predstavnici Uprave za kadrove, Zajednice opština i nevladinog sektora. Zadatak ovog tijela biće i praćenje sprovođenja Plana optimizacije broja zaposlenih, što će podrazumijevati formiranje mini timova u svakom ministarstvu. Oni će imati obavezu da, nakon utvrđivanja metodologije, pripreme nacrt plana optimizacije za svoje sektore.<sup>6</sup> Namjera je bila da Plan optimizacije zaposlenih u javnom sektoru bude utvrđen do II kvartala 2018. godine.

5 / Zapisnik sa 3. sjednice Tima za optimizaciju u javnom sektoru, januar 2018. godine

6 / Pribilović: „Radimo plan optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru“, Portal analitika, članak dostupan na: <https://goo.gl/orps4x>.

U dosadašnjem procesu optimizacije nije razmotren problem tzv. **neraspoređenih službenika**.<sup>7</sup> Riječ je o službenicima koji nisu u roku propisanim zakonom odnosno podzakonskim aktom raspoređeni po novom Pravilniku o sistematizaciji radnih mjesta, ali obaveze ostvaruju po ranijem rasporednom rješenju. Ovo pitanje je naročito otvoreno u pojedinim organima, a uzroci mogu biti višestruki.<sup>8</sup>

Kao svojevrsni podsticaj za sprovođenje reformi, Evropska unija je kroz novi finansijski instrument uvela i mehanizam direktne budžetske podrške, koji u oblasti reforme javne uprave za Crnu Goru u periodu 2018–2020 iznosi 15 miliona eura. Jedan od posebnih indikatora koji se pratiti kao preduslov za isplatu tranši je i broj zaposlenih u državnim organima na centralnom nivou i u jedinica- ma lokalne samouprave.<sup>9</sup> Kao pokazatelj ispunjavanja ovog cilja, predviđeno je smanjenje učešća zarada zaposlenih u tekućim izdacima budžeta za 4% do 2020, kao i smanjenje broja zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou za 10%.

## JAVNA PREDUZEĆA – DIO JAVNOG SEKTORA ILI NE?

Ministarstvo finansija je 2013. godine saželo probleme u javnim preduzećima na ovaj način:

„Jedna od važnih karakteristika preduzeća u većinskom vlasništvu države jeste da uglavnom proizvode gubitke, da većina ima višak zaposlenih, kao i da su prosječne zarade, a posebno me- nadžmenta, više u odnosu na prosjek u državnoj administraciji – centralnoj влади.“<sup>10</sup>

Prema istraživanju Instituta alternativa, na kraju 2015. godine, u 39 najvećih preduzeća u pot- punom ili većinskom javnom vlasništvu mahom je na centralnom nivou bilo 9 861 zaposlenih.<sup>11</sup> Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora sadrži podatke o manjem broju javnih preduzeća (31), koja su na kraju 2012. godine imala ukupno 8 589 zaposlenih.

Iako je Plan unutrašnje reorganizacije uključivao javna preduzeća na centralnom nivou, Ministarstvo javne uprave odlučilo je da ne uključi javna preduzeća u zbir zaposlenih na centralnom nivou (a

7 / Prema informacionom sistemu za upravljanje ljudskim resursima, postoji oko 700 zaposlenih (od oko 9 600, koji se nalaze u sistemu UZK) koji nisu vezani za bilo koju poziciju iz Akta o sistematizaciji. Od ovog broja, njih 328 radi u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Upravi policije. Prema podacima koje su dale sâme institucije, u oktobru je bilo 320 takvih zaposlenih (od kojih je 280 opet iz Uprave policije).

8 / Više o mogućim uzrocima ove pojave na primjeru Uprave policije u tekstu „Na bijelom hljebu i po odlukama „na crno“, dostupan na: <https://goo.gl/ieif64>

9 / Informacija o Predlogu finansijskog sporazuma između Vlade Crne Gore i Evropske komisije o Godišnjem akcijskom pro- gramu za Crnu Goru za 2017. godinu – dio 2, s Predlogom finansijskog sporazuma

10 / Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora, jul 2013. godine

11 / Podaci o broju zaposlenih u javnim preduzećima dostupni na portalu „Moj novac“: <http://javnapreduzeca.mojnovac.me/uporedna-analiza/broj-zaposlenih>

samim tim ni u Plan optimizacije javnog sektora), iako je uključilo javna preduzeća čiji su osnivači opštine. Obrazloženje je da je riječ o „privrednim subjektima koji sve više pokazuju trend privatizacije, a u tom slučaju bi automatski izašli van javnog sektora i ne bi bili mjerodavni za praćenje procesa optimizacije. Time ne bismo imali objektivnu sliku smanjenja broja zaposlenih, jer bi i zaposleni u tim subjektima prestali da budu zaposleni u javnom sektoru“ te da je „za lokalni nivo zauzet drugačiji pristup, imajući na umu da na nivou opština značajan broj zaposlenih radi upravo u javnim preduzećima, koja uglavnom obavljaju tradicionalne poslove pružanja javnih usluga građanima, kao što su vodosnabdijevanje i komunalne usluge.“<sup>12</sup>

Ovakav pristup Ministarstva javne uprave suprotan je ranijim izjavama ministarke javne uprave da „opseg javnog sektora jeste problematičan i zato je opredjeljenje da se preuzme definicija iz Plana reorganizacije iz 2013. godine, tj. da se analizom obuhvati cijelokupni javni sektor“. <sup>13</sup>

Izuzimanjem javnih preduzeća na centralnom nivou, osim što se zaobilazi jedan od ključnih problema preopterećenosti javnog sektora, otvara se i prostor za „presipanje“ kadra iz institucija i ustanova u ovaj dio javnog sektora. Nije teško pretpostaviti da se javni sektor može smanjiti na račun povećanja u javnim preduzećima, ukoliko država, kao osnivač i vlasnik ovih privrednih društava, ne uvede značajniji nadzor nad njihovim radom i ne sproveđe mjere ograničenja zapošljavanja ili makar dostupnosti osnovnih informacija o njihovom radu.

## KAKO DO SMANJENJA BROJA ZAPOSLENIH?

Metodološka uputstva za optimizaciju broja zaposlenih iz februara 2018. godine sugerisala su da se u okviru razmatranja mogućnosti za primjenu kratkoročnih horizontalnih mjera, poput zabrane novih zapošljavanja i smanjivanja broja zaposlenih lica koja su u radnom odnosu na određeno vrijeme, prvo prikupe odgovarajući podaci potrebni za analizu i projekcije posljedica takvih opštih mjera.

Međutim, odgovori na brojna pitanja od značaja za analizu nisu prikupljeni do polovine maja 2018. godine.<sup>14</sup> Na primjer, samo 7 od 23 jedinica lokalne samouprave dostavilo je odgovore na drugi

---

12 / <http://www.vijesti.me/vijesti/nastavljeno-nekontrolisano-zaposljavanje-kad-partije-krenu-malo-je-stolica-979387>

13 / Zapisnik sa I sastanka Međuresorskog stučnog tima za izradu Metodologije i Plana optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru, održan 19. 7. 2017. godine.

14 / Neka od ovih pitanja uključuju i: „Broj zaposlenih lica kojima će radni odnos prestati po sili zakona (odlazak u penziju) tokom 2018., 2019. i 2020. godine? Koliko će zaposlenih i s kojih pozicija (zvanja) imati mogućnost da ode u penziju tokom 2018., 2019. i 2020. godine? Postoje li prepreke da radno mjesto koje je upražnjeno bude popunjeno putem instituta raspoređivanja (uključujući i interni oglas između organa)? U okviru kojih sektora postoji potreba za povećanjem broja zaposlenih i iz kojih razloga?“

upitnik Ministarstva javne uprave.<sup>15</sup> Presjek podataka za pet ključnih sektora na državnom nivou i to sektora pravosuđa, rada i socijalnog staranja, unutrašnjih poslova, zdravstva i prosvjete takođe nije pripremljen.

U periodu od usvajanja Strategije do maja 2018, samo je u Ministarstvu javne uprave i Upravi za kadrove započeto sprovođenje funkcionalne procjene ljudskih resursa u organizaciji Svjetske banke. Rezultati nisu dostupni timu za optimizaciju sve do polovine maja 2018. godine.

Horizontalne mjere racionalizacije<sup>16</sup> ne daju odgovor na pitanje koji od aktivnih zaposlenih su potrebni za kvalitetan rad u institucijama u kojima rade, niti daju odgovor na pitanje da li su radna mjesta na kojima oni rade potrebna u sistemu pojedinih institucija. Iskustvo organa državne uprave, u kojima se već godinama radi na uspostavljanju sistema upravljanja ljudskim resursima, pokazuje da ni naizgled napredni mehanizmi upravljanja kadrovima, kadrovski planovi, naslijedena praksa usvajanja akata (pravilnika) o sistematizaciji radnih mjesta, pa čak i strategija upravljanja ljudskim resursima u nekim državnim organima, ne uspjevaju dati jasan odgovor na pitanje potrebe za određenim radnim mjestima i brojem izvršilaca.

Metodologija za izradu kadrovskih planova ukazuje da ljudske resurse treba planirati ne samo u odnosu na potrebu za dodatnim zapošljavanjem, već i u odnosu na prekomjerno zapošljavanje na pojedinim radnim mjestima.<sup>17</sup> Pa ipak, posljednji dostupni kadrovski planovi Vlade (za 2016. i 2018. godinu), osim naglašavanja koliko će zaposlenih steki uslove za penziju, govore isključivo o potrebi za novim zapošljavanjem, bez ukazivanja na viškove zaposlenih.<sup>18</sup> Ista je situacija i s Planom pristupanja EU, u kojem se navodi da se u naredne dvije godine planira zapošljavanje 673 službenika potrebnih za proces pristupanja EU.<sup>19</sup>

Mjere koje bi vodile „oslobađanju“ lica koja su stekla uslove za penzionisanje, lica zaposlenih po

---

15 / Radi se o opština Andrijevica, Bar, Budva, Cetinje, Kotor, Nikšić i Rožaje.

16 / Zabrane zapošljavanja, penzionisanje službenika koji su stekli uslove za penziju, odluka da se ne produže aktivni ugovori o radu na određeno vrijeme, kao i sporazumni raskid radnog odnosa sa zaposlenima koji izraze želju da raskinu radni odnos uz isplatu otpremnine.

17 / Metodologija za izradu kadrovskih planova navodi sljedeće: „Odnos između ponude i tražnje ljudskih resursa analizira se da bi se utvrdilo da li su dvije varijable uravnotežene, tj. da li postoje ili da li će postojati deficit ili suficit kadrova. Tako se stvaraju pretpostavke za izradu Plana za regrutovanje i zadržavanje kvalitetnih kadrova, a ako je neophodno, i Plana za smanjenje broja zaposlenih.“

18 / „U 2018. godini planira se zapošljavanje ukupno 704 državna službenika i namještenika. U toku 2018. godine planira se zapošljavanje 580 državnih službenika i namještenika na neodređeno vrijeme i 124 na određeno vrijeme. Broj službenika i namještenika koji će ispuniti uslov za odlazak u penziju u 2018. godini je 35.“ – Kadrovski plan organa državne uprave i službi Vlade Crne Gore za 2018. godinu.

„U 2016. godini planira se zapošljavanje ukupno 470 državnih službenika i namještenika, od čega 466 državnih službenika i 4 namještenika. U toku 2016. godine planira se zapošljavanje 419 državnih službenika i namještenika na neodređeno vrijeme i 51 na određeno vrijeme, što je ukupno 470.“ – Kadrovski plan organa državne uprave i službi Vlade Crne Gore za 2016. godinu.

19 / Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (PPCG) 2018– 2020, dostupan na: <https://goo.gl/dJd2Wi>

ugovoru o djelu, kao i jednog broja lica koja bi sporazumno raskinula radni odnos uz isplatu otpremnine, moglo bi voditi zaključku da trenutno zaposleni nisu potrebni za ostvarivanje redovnih funkcija u institucijama u kojima su zaposleni. Takođe, kratkoročne horizontalne mjere mogu voditi „odlivu“ kvalitetnog kadra sa značajnim profesionalnim učinkom, bez obzira na to što pripadaju kategorijama na koje se ove mjere odnose (npr. zaposleni na određeno).

Značajno oslanjanje na horizontalne mjere moralo bi da uvaži naučene lekcije iz iskustva ranijih moratorijuma Vlade na zapošljavanje. Vlada je u februaru 2009. godine naložila Upravi za kadrove da obustavi prijem novih zahtjeva za zapošljavanje u prvoj polovini te godine. Revizijom Državne revizorske institucije utvrđeno je da Vlada, uprkos mjerama zabrane, nije uspjela u značajnijoj mjeri da ograniči zapošljavanje u državnoj upravi, pogotovo ako se uzme u obzir da su budžetski korisnici zaobilazili utvrđenu mjeru zabrane zapošljavanjem po osnovu ugovora o djelu i pripravnika.<sup>20</sup>

## KRAH PLANA UNUTRAŠNJE REORGANIZACIJE JAVNOG SEKTORA

Trenutni proces optimizacije javnog sektora nije bez presedana, već predstavlja drugi pokušaj u posljednjih pet godina. U julu 2013. godine, Vlada Crne Gore usvojila je **Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora (2013–2017)**, čiji je jedan od ključnih ciljeva bio smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru. Plan je predviđao nastavak ograničenja novih zapošljavanja i smanjenje trenutnog broja za 10%. Kako je analizom utvrđeno da je tadašnji broj zaposlenih u javnom sektoru 58 766, to je značilo da je plan podrazumijevao **osloboditi se ukupno 5 378 zaposlenih do kraja 2017. godine**.

Međutim, prvi izvještaj o sprovođenju plana (za 2014. godinu) pokazao je da se broj zaposlenih na centralnom nivou, umjesto planiranog smanjenja, **povećao za 1 846 zaposlenih**<sup>21</sup>, od čega 1 207 na lokalnom nivou<sup>22</sup>. Osim što se broj zaposlenih nije smanjivao, nisu se poštovali ni zaključci Vlade koji su se odnosili na obavezu donošenja Plana smanjenja broja zaposlenih u svim sektorima, odnosno resorima. Takođe, ni resori kod kojih je utvrđen znatno povećan broj zaposlenih nisu dostavili informaciju o razlozima povećanja broja zaposlenih u njihovim sektorima, s procjenom optimalnog broja zaposlenih.

---

20 / Više o ovoj temi u izvještaju Instituta alternativa „Reforma državne uprave u Crnoj Gori – između ambicioznih planova i realnih mogućnosti“, 2013, str 55, dostupan na <https://goo.gl/HE6iN1>

21 / Prema podacima iz Plana (maj 2013. godine), na nivou javnog sektora, ukupno je bilo radno angažovano 54 131 lica, a prema podacima dobijenim u decembru 2014. godine, 55 977 lica.

22 / Do drastičnog povećanja na lokalnom nivou dijelom je došlo i zbog nedovoljno precizno određenog početnog stanja o broju zaposlenih u Planu reorganizacije, na način što određene opštine nisu izvještavale o svim preduzećima i javnim ustanovama.

Posljednji izvještaj o realizaciji Plana zaključuje „kako je u periodu maj 2013. – decembar 2015. godine došlo do povećanja ukupnog broja zaposlenih za 1.199 lica”, kao i „od 5 sektora u kojima je, kao posebna mjera, prepoznata mjeru – smanjenje broja zaposlenih, samo su je 2 sektora realizovala, i to: sektor unutrašnjih poslova, za policiju i sektor zdravstva, za javno zdravstvene ustanove, dok je 3 sektora nijesu realizovala, i to: sektor odbrane, za Vojsku, sektor prosvjete, za vaspitno-obrazovne ustanove i sektor pravde, za pravosuđe.”<sup>23</sup>

Ministarstvo unutrašnjih poslova pripremilo je dva godišnja izvještaja o sprovođenju ovog plana, za 2014. i 2015. godinu. U 2016. godini usvojena je Strategija reforme javne uprave za period 2016–2020, kojom je, nezvanično i bez objašnjenja, ovaj plan stavljen ad acta, prije svog formalnog isteka (2017. godine).<sup>24</sup>

Veselin Vukčević, raniji direktor direktorata za državnu upravu, istakao je da je problem s Planom unutrašnje reorganizacije javnog sektora bio „nedostatak iskrenosti i objektivnosti, i da je to razlog zbog kojeg se išlo na linearno smanjivanje.”<sup>25</sup>

S druge strane, ekspert SIGME u dokumentu iz 2016. godine navodi da se optimizacija mogla nastaviti i prema Planu unutrašnje reorganizacije:

---

*„Jasno je da bi optimizacija u skladu s razmišljanjima i brojčanim ciljevima iz Plana iz 2013. mogla da se nastavi, ukoliko je moguće bez čekanja, na novi plan. To bi mogao da ostane prvi vertikalni element optimizacije, koji bi mogla da dopuni horizontalna funkcionalna analiza, s ciljem bolje horizontalne distribucije poslova i dolaska do procjene da li su svi oni relevantni”.<sup>26</sup>*

---

Osim horizontalnih strateških akata koji se bave optimizacijom, postoje i sektorski dokumenti koji regulišu zapošljavanje, a čija je primjena upitna. Kada je riječ o sektoru obrazovanja, koji se često ističe kao jedan od prioritetnih sektora za proces optimizacije, treba imati u vidu da je novembra 2010. godine usvojen Pravilnik o normativima i standardima za sticanje sredstava iz javnih prihoda za ustanove koje realizuju javno važeće programe<sup>27</sup>. Izmjenama ovog akta iz 2017. godine, ukinuto je ograničenje da se ustanovi, pored broja izvršilaca određenih Pravilnikom, može na poseban

23 / Izvještaj o sprovođenju Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora u 2015. godini

24 / Prilikom usvajanja izvještaj o sprovođenju Plana u 2014. godini, Vlada je zadužila Ministarstvo unutrašnjih poslova da „prepozna osnovne ciljeve i dalje pravce reorganizacije javnog sektora, napravi reviziju svih aktivnosti utvrđenih Planom unutrašnje reorganizacije javnog sektora i razmotri mogućnost njihovog integrisanja u novu Strategiju reforme javne uprave za period 2016–2020.”

25 / Zapisnik sa 3. sjednice Tima za optimizaciju u javnom sektoru, januar 2018. godine

26 / Klaudijus Maniokas, ekspert SIGMA, Metodološka napomena, O metodu optimizacije u Crnoj Gori

27 / Ovim aktom propisani su odgovarajući brojevi izvršilaca (stručnih saradnika, saradnika, administrativno-računovodstvene službe, tehničke službe i drugo), „Službeni list Crne Gore”, br 066/10 od 19. 11. 2010, 041/13 od 27. 8. 2013, 067/17 od 19. 10. 2017.

zahtjev odobriti angažovanje **najviše jednog dodatnog izvršioca** na nekom radnom mjestu. Prema trenutno važećem Pravilniku, ustanovi se može odobriti neograničen broj dodatnih izvršilaca.<sup>28</sup> Dakle, ni ovaj sektorski proces optimizacije ne daje rezultate, jer podaci iz Izvještaja o radu Ministarstva prosvjete za 2017 godinu govore da je „došlo do povećanja broja zaposlenih od septembra 2017. uslijed Zakona o izmjenama i dopunama Opštег zakona o obrazovanju i vaspitanju“.

## NEMOĆ DRŽAVE PRED SAMOVOLJOM OPŠTINA

Broj zaposlenih na lokalnom nivou, uprkos krizi opštinskih finansija, raznim vidovima pritiska da se sproveđe racionalizacija i smanjenje troškova, **u stalnom je porastu**.

Prema informaciji u Planu unutrašnje reorganizacije javnog sektora, u 2012. godini bilo je 10 508 zaposlenih u organima lokalne uprave, javnim ustanovama i preduzećima čiji je osnivač opština.



Prema podacima koje su opštine dostavile Ministarstvu finansija, ukupan broj zaposlenih u lokalnim samoupravama na kraju 2014. godine iznosio je 11 778.<sup>29</sup> Prema podacima Ministarstva javne uprave, u 2017. godini, lokalne samouprave imale su 12 174 zaposlenih. Dakle, broj zaposlenih se u odnosu na 2014. godinu povećao za 396, a najviše je porastao u opštinama Rožaje, Kotor, Tivat i Podgorica.

U određivanju ciljanih vrijednosti za smanjenje zaposlenih, Strategija reforme javne uprave za lokalne samouprave oslanja se na metodologiju iz Plana unutrašnje reorganizacije i određuje 10% do

28 / Član 48, Pravilnik o normativima i standardima za sticanje sredstava iz javnih prihoda za ustanove koje realizuju javno važeće programe, „Službeni list Crne Gore“, br 066/10 od 19. 11. 2010, 041/13 od 27. 8. 2013, 067/17 od 19. 10. 2017.

29 / Ministarstvo finansija, Informacija o stanju javnih finansija i broju zaposlenih na lokalnom nivou, decembar 2014.

2020. godine (iako se navodi da će ove vrijednosti biti podložne promjenama u skladu s analizom stanja koja će biti odrađena naknadno).

Nije jasno na koji način će Vlada primorati lokalne samouprave da smanje broj zaposlenih u procesu optimizacije, kad to nije uspjela nijednim ranijim mehanizmom, uključujući ugovore o reprogramu poreskog duga.

Ministarstvo finansija je sa 16 opština potpisalo ugovore o reprogramu poreskog duga<sup>30</sup>, kojim su opštine obavezane da utvrde dinamiku rješavanja viška zaposlenih i obezbijede saglasnost Ministarstva finansija prilikom svakog novog zapošljavanja. Uslovi za raskid ugovora sa 7 od 16 lokalnih samouprava stekli su se već nakon prve godine njegovog važenja<sup>31</sup>, najviše u dijelu koji se odnosi na obavezu obezbjeđivanja saglasnosti za nova zapošljavanja, ali i izmirivanja dugovanja po reprogramu.<sup>32</sup>

Odredbama potpisanih ugovora predviđeno je da će Ministarstvo finansija raskinuti ugovor ukoliko opština ne izvršava ugovorom utvrđene obaveze koje se odnose na, između ostalog, obezbjeđenje pozitivnog mišljenja Ministarstva finansija prilikom svakog novog zapošljavanja. Takođe, iako je obaveza opština bila da do kraja 2017. godine izrade planove reorganizacije, kojima će se smanjiti broj zaposlenih i predvidjeti dinamika izmirivanja zaostalih poreskih obaveza, ona nije ispoštovana. Nakon tri godine od potpisivanja ugovora o reprogramu, Poreska uprava objavila je da je 1. april 2018. godine novi rok za dostavljanje opštinskih planova racionalizacije broja zaposlenih.<sup>33</sup>

S druge strane, pojedine opštine tvrde da su još ranije izvršile program racionalizacije, kao što su Nikšić<sup>34</sup> i Kolašin, dok je racionalizaciju kao odvojen i paralelan proces najavila i Budva.

---

30 / Ministarstvo finansija je 2015. godine potpisalo ugovore o reprogramu poreskog duga sa 16 opština: Andrijevica, Bar, Berane, Bijelo Polje, Budva, Danilovgrad, Kolašin, Mojkovac, Nikšić, Plav, Pljevlja, Rožaje, Ulcinj, Cetinje, Šavnik i Žabljak. Ukupan iznos poreskog duga koji je reprogramiran ovim ugovorima iznosi 90,25 miliona eura i period otplate je u najvećem broju slučajeva 20 godina.

31 / Broj oglašenih radnih mesta za koja nije dobijena saglasnost Ministarstva finansija: Nikšić – 83, Plav – 12, Pljevlja – 35, Bar – 13, Berane – 31, Cetinje – 23, Danilovgrad – 28. Izvor: Informacija o realizaciji obaveza koje su definisane ugovorima o reprogramu poreskog duga opština i ugovorima o regulisanju međusobnih odnosa Države i opština po osnovu kreditnog zaduženja uz državnu garanciju, Ministarstvo finansija, 2016, [http://www.gov.me/sjednice\\_vlade/167](http://www.gov.me/sjednice_vlade/167)

32 / Iz Poreske uprave je otkriveno da potpisnice ugovora o reprogramu istovremeno ne izmiruju svoje redovne, trenutne poreske obaveze na lična primanja, u nekim slučajevima i više od godinu dana. Poreska uprava je poreskom tajnom označila cijeli niz dokumenata o ispunjavanju poreskih obaveza lokalnih samouprava. Tokom 2017. godine, Ministarstvo finansija nije objavljivalo informaciju o realizaciji obaveza koje su definisane ugovorima o reprogramu poreskog duga opština.

33 / Poreska uprava, „Održan sastanak sa predstavnicima opština i lokalnih preduzeća – neophodno rješenje za pitanje poreskog duga“, članak dostupan na <https://goo.gl/ecPfMq>

34 / Predstavnica Opštine Nikšić, Veselinka Jauković naglasila je da je ta opština već ispoštovala raniji plan racionalizacije i 2015. godine sprovedla smanjenje broja zaposlenih za 10%, te da je digla kredit kako bi isplatila otpremnine. Istakla je da je trenutno broj zaposlenih optimalan te da nema prostora za dalje smanjivanje i zatražila da se upitnik upodobi na način što će obuhvatiti i 2015. godinu.

Očigledno je da ne funkcionišu mehanizmi koji su do sada korišćeni da bi lokalne samouprave racionalizovale svoje troškove i smanjile broj zaposlenih. Ministarstvo finansija nije spremno da ograniči samovolju lokalnih samouprava i podliježe pritiscima koji dolaze s političkog nivoa i iz samih lokalnih samouprava. Ključni mehanizam budžetskog nadzora, obavezujuće mišljenje Ministarstva finansija na predog odluke o budžetu opštine<sup>35</sup>, bez kojeg ona ne može biti usvojena, do sada nije korišćen da bi se podstaklo ispunjavanje obaveza iz ugovora o reprogramu. S druge strane, čak iako bi se raskinuli ugovori o reprogramu poreskog duga, posljedica bi bila blokiranje opštinskih bankovnih računa i neminovna pomoć države kako bi se izmirivale obaveze prema zaposlenima i obezbijedile usluge građanima. Opštine ne samo da nisu kažnjene, već se tokom 2017. godine, kroz dvije zakonske inicijative, nastojalo omogućiti lokalnim samoupravama da ostvare značajnije prihode.<sup>36</sup>

**Lokalne finansije, nekada i sad (u milionima eura)**  
(Izvor podataka: Ministarstvo finansija)

	2008.	2017,
Prihodi	347,8	219,12
Dug	23,5	166,9
Trošak za bruto zarade	42	46,7

Dosljedna primjena bilo kojeg od mehanizama koji stoje na raspolaganju Vladi u odnosu na lokalne samouprave vodila bi ka krajnjim mjerama raspuštanja skupštine opštine<sup>37</sup>. Iz svega navedenog nejasno je na koji način će se uspjeti nametnuti obaveza lokalnim samoupravama u pogledu trenutnog procesa optimizacije, bez spremnosti na agresivniju politiku ograničavanja pomoći, prihoda, strožeg inspekcijskog i drugog nadzora lokalnih samouprava s centralnog nivoa.

35 / Član 35, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, „Službeni list Crne Gore”, br. 020/14 od 25. 4. 2014, 056/14 od 24. 12. 2014, 070/17 od 27. 10. 2017, 004/18 od 26. 1. 2018.

36 / Usvajanje Zakona o Prijestonici kojim su udvostručeni prihodi Cetinja i proces izmjena i dopuna Zakona o finansiranju lokalnih samouprava koji Zajednica opština vidi isključivo kao priliku za povećanje opštinskih prihoda. Vidjeti prilog RTCG: „Bojadžić: Vratiti Opštinama dio prihoda”, dostupan na: <https://goo.gl/3X7PvM>

37 / Zakon o lokalnoj samoupravi, čl. 185 („Službeni list Crne Gore”, broj 2/2018) daje mogućnost Vladi da raspusti skupštinu opštine u slučajevima nepostupanja ili nevršenja svojih funkcija.

## VIŠE OD POLA MILIJARDE GODIŠNJE ZA PLATE U JAVNOM SEKTORU

Svake godine, zaposleni u javnom sektoru Crne Gore prime više od **pola milijarde eura** iz javnih izvora. Skoro jedna četvrtina budžeta na nacionalnom i lokalnom nivou troši se na zarade zaposlenih, oko 439 miliona na državnom i 47 miliona na lokalnom nivou u 2018. godini. Kada se tome dodaju troškovi koji po ovom osnovu nastaju za još oko 10 hiljada zaposlenih u nezavisnim tijelima i javnim preduzećima, a koji se zbog rasutosti podataka i drugačijeg sistema evidentiranja ne mogu s preciznošću utvrditi, zasigurno prelazimo sumu od 500 miliona eura. Zakonska rješenja kojima je regulisana oblast zarada dovela su do značajnih povećanja ovih budžetskih pozicija, iako je Planom reorganizacije predviđano da će njegovo sprovođenje dovesti do smanjenja ukupne javne potrošnje za 64 miliona eura.

Pregled potrošnje na pozicijama vezanim za ljudske resurse na centralnom nivou  
(u milionima eura)  
Izvor podataka: Ministarstvo finansija

	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.
<b>Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca</b>	371,25	374,65	371	387,34	382,17	422,49	438,24	438,97
<b>Ostala lična primanja</b>	12,82	10,33	12,11	11,95	14,74	10,90	10,29	12,65
<b>Ugovori o djelu</b>	/	/	5,2	5,6	6,2	7,3	5,5	6,2
<b>Otpremnine</b>	0,07	0,07	2,48	1,17	2,50	1,17	0,88	0,79

Osim smanjenja broja zaposlenih, Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora je kao jedan od posebnih ciljeva imao i „Unapređenje planiranja i standardizaciju politika zarada u javnom sektoru“. U okviru ovog cilja, u martu 2016. godine, usvojen je Zakon o zaradama u javnom sektoru, koji je izazvao drastičan rast potrošnje na ovim budžetskim pozicijama u cijelom javnom sektoru. Uprkos najavama tadašnjeg ministra finansija da će uticaj Zakona na budžet biti oko 13 miliona eura<sup>38</sup>, trošak za **bruto zarade zaposlenih** u državnom budžetu porastao je za 40 miliona u 2016. godini<sup>39</sup> u odnosu na prethodnu i nastavio da raste svake naredne godine.<sup>40</sup> U 2011. godini ova kategorija

38 / Portal Analitika: „Zakon o zaradama: Za plate 13 miliona više u budžetu“, članak dostupan na: <https://goo.gl/T4bcLi> (posljednji pristup 8. 5. 2018. godine)

39 / Iako je Zakon o zaradama u javnom sektoru stupio na snagu u martu 2016. godine, budžet za 2016. godinu je u posljednjem kvartalu 2015. godine planiran na osnovu jedne od verzija ovog Zakona, predviđajući značajno veći iznos za zarade zaposlenih, na osnovu očekivanog fiskalnog uticaja Zakona.

40 / Više detalja o pogrešnom planiranju troškova ovog zakona na u članku: „Rebalans budžeta – šta se zapravo desilo i ko je odgovoran?“, dostupan na: <https://goo.gl/RCBsTG> (posljednji pristup 8. 5. 2018. godine)

bila je na nivou od 371 milion eura, da bi, prema planu budžeta, u 2018. godini trebalo da iznosi 439 miliona eura, što predstavlja rast od 18,3%.<sup>41</sup> O lošem planiranju ovih izdataka govori i podatak da su potrošnjom za zarade i ostala lična primanja zaposlenih probijeni i limiti iz Smjernica makroekonomske i fiskalne politike 2015–2018.<sup>42</sup>

Dosadašnje iskustvo govori da Ministarstvo javne uprave i Ministarstvo finansija nemaju dovoljno kapaciteta ili volje da sprovedu složenije analize finansijskih efekata, u prilog čemu govori siromašna analiza o efektima uvođenja organa u sastavu.<sup>43</sup>

Troškovi za ljudske resurse nisu sadržani samo u stavci „Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca“. **Ostala lična primanja** doživjela su značajan pad nakon usvajanja Zakona o zaradama u javnom sektoru (sa 14,7 u 2015. na 10,9 miliona u 2016. godini). Ipak, nakon četiri izmjene Zakona<sup>44</sup>, kojima se mahom brišu početna ograničenja dodatnih naknada za zaposlene, troškovi po ovoj stavci počinju se povećavati u 2018. godini (20% u odnosu na 2017. godinu). Ukupnoj sumi za ljudske resurse treba dodati i izdatke po osnovu isplate ugovora o djelu, koji prosječno iznose od 6 do 7 miliona godišnje (6,29 miliona eura prema planu za 2018. godinu).

U isto vrijeme, **otpremnine**, kao ključni instrument racionalizacije, nakon relativnog skoka uslijed usvajanja Plana unutrašnje reorganizacije u periodu 2013–2016, doživljavaju značajan pad. Takođe, ukupna slika troškova za zaposlene upotpunjena je i izdacima za sudske sporove protiv države po osnovu radnih odnosa. U periodu 2012–2015. godine, za troškove sudske sporove isplaćeno je 71.305.707 eura, od čega je značajan dio uzrokovani sporovima u oblasti radnih odnosa.<sup>45</sup>

Na lokalnom nivou, troškovi zarada zaposlenih takođe su u porastu. Iako je ukupna finansijska stabilnost lokalnih samouprava u posljednjih 10 godina ozbiljno narušena drastičnim padom prihoda i rastom zaduženosti, troškovi zarada zaposlenih u stabilnom su rastu. U odnosu na 2008. godinu, lokalne samouprave su na kraju 2017. godine imale skoro 130 miliona manje prihoda i 140 miliona

---

41 / Budžetski podaci citirani prema bazi podataka na portalu Instituta alternativa, „Moj novac“ <https://goo.gl/5RQdY7> (posljednji pristup 8. 5. 2018. godine)

42 / „Izvršenje izdataka za bruto zarade i ostala lična primanja u 2016. godini iznosi 434,04 mil. eura, što je 43,05 mil. eura više od limita definisanih Smjernicama makroekonomske i fiskalne politike za period od 2015. do 2018. godine.“, Ocjena primjene kriterijuma fiskalne odgovornosti, Državna revizorska institucija, oktobar 2017. godine, str. 145, izvještaj dostupan na: <https://goo.gl/pnpqCX> (posljednji pristup 8. 5. 2018. godine)

43 / Finansijski dio ove analize poredi podatke o budžetskim sredstvima, prije uvođenja „organu u sastav ministarstva“ (2011. i 2016), kao i planiranih sredstava u budžetu za 2017. godinu, te dolazi do zaključka da su budžetski troškovi za rad državne uprave porasli, bez podataka o efektima na iznos troškova zarada za zaposlene ili sprovođenje radnih procesa.

44 / „Službeni list Crne Gore“, br. 016/16 od 8. 3. 2016, 083/16 od 31. 12. 2016, 021/17 od 31. 3. 2017, 042/17 od 30. 6. 2017, 012/18 od 23. 2. 2018

45 / Izvor: Izvještaj o reviziji uspjeha „Izdaci za sudske sporove po osnovu radnih odnosa“, Državna revizorska institucija, mart 2016. godine, dostupan na: <https://goo.gl/moqiaX>

više duga.<sup>46</sup> S druge strane, ukupne zarade na lokalnom nivou u 2017. godini bile su za 5 miliona veće od onih iz 2008. godine.

	Ukupna potrošnja za bruto zarade na lokalnom nivou	Ukupna potrošnja za ostala lična primanja na lokalnom nivou	Ukupno	Procenat u ukupnim rashodima
2008.	42 092 200,68	7 324 615,14	49 416 815,82	15,62
2009.	40 532 718,95	6 026 649,02	46 559 367,97	17,96
2010.	32 760 897,80	5 724 119,67	38 485 017,47	17,14
2011.	33 685 526,71	7 347 314,02	41 032 840,73	20,53
2012.	33 099 260,94	2 935 022,82	36 034 283,76	17,62
2013.	36 042 059,60	2 484 776,67	38 526 836,27	18,06
2014.	36 789 248,67	2 306 533,60	39 095 782,27	18,47
2015.	46 614 673,85	5 051 688,94	51 666 362,79	21,75
2016.	45 098 519,07	4 422 209,48	49 520 728,55	22,29
2017.	46 744 798,82	3 227 794,96	49 972 593,78	23,87

## KAKO IZBJEĆI ZAČARANI KRUG OPTIMIZACIJE?

Dosadašnje procese optimizacije karakteriše djelovanje uprave isključivo na podsticaj EU, postavljanje horizontalnih ciljeva smanjenja zaposlenih kroz netačno utvrđeno početno stanje i usvajanje planova od čije se primjene prečutno odustaje, a sprovođenje optimizacije nadomještava se pripremom novih, složenijih reformskih dokumenata.

Trenutni proces optimizacije postavljen je „odozgo na dolje“. Krovni horizontalni indikatori nisu zasnovani na pojedinačnim potrebama i planovima, pripremljenim na osnovu analiza na nivou organa i organizacija. S druge strane, teško je nadati se uspjehu optimizacije ukoliko je rašireno uvjerenje da na centralnom nivou i u ministarstvima nema prostora za smanjenje broja zaposlenih. O tome svjedoče i individualni odgovori organa i institucija koji ne vase za racionalizacijom, već često ukažuju na navodnu potrebu za više zaposlenih. Ranije iskustvo pokazuje da nema spremnosti starješina u organima i institucijama da izvrše neophodne kadrovske rezove, što govori o nedostacima upravljačke odgovornosti, lošem kadrovskom planiranju i sistemskim izazovima organizacione kulture u javnom sektoru.

46 / Izvor: Ministarstvo finansija, Srednjoročna strategija upravljanja dugom 2018–2020, str. 13, dostupna na: <http://www.mf.gov.me/rubrike/prezentacije/183655/Srednjorocna-strategija-upravljanja-dugom-2018-2020.html>

Horizontalne mjere racionalizacije, poput zabrane zapošljavanja, penzionisanja službenika, ukidanja ugovora o radu na određeno vrijeme, kao i sporazumno raskidi radnog odnosa, pojedinačno i zajedno mogu da „pogode“ metu (propisani pokazatelj smanjenja broj zaposlenih), ali ne mogu da postignu cilj optimizacije.

Zanemaruju se drugi povezani segmenti, čijim unapređenjem bi se obezbijedile bolje usluge s manjim brojem zaposlenih i nižim troškovima. Dugoročno bi bilo korisno iskoristiti mogućnosti koje nude postojeći mehanizmi upravljanja ljudskim resursima, kao i buduće složenije procjene kadrova i poslova koji se obavljaju u pojedinim organima i organizacijama, kako bi se došlo do valjanih i preciznih odgovora na pitanja potreba i ukupne produktivnosti javnog sektora.

Broj zaposlenih kao indikator racionalizacije dopunjena je finansijskim indikatorom troška za ljudske resurse u ugovoru Vlade i Evropske komisije. Međutim, čak i uz ovaj indikator, **mogućnosti za skrivanje stvarnih troškova za zaposlene** nalaze se u ugovorima o privremenim poslovima, konsultantskim ugovorima, zapošljavanju preko agencija za posredovanje u zapošljavanju i drugim formama angažovanja koje su van formalnog zapošljavanja, u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Da bi bio uspješan, **proces optimizacije javnog sektora mora biti sveobuhvatan**. Isključivanje javnih preduzeća na centralnom nivou, kao i pojedinih institucija (Centralne banke, Vojske) ne samo iz procesa smanjenja broja zaposlenih nego i svih ostalih elemenata optimizacije (reorganizacije, poboljšanja unutrašnjih procedura, uvezivanja u centralne sisteme evidencija) značajan je propust, koji može imati loše posljedice po cijeli sistem. Ovo je posebno važno za nivo monopolskih javnih preduzeća, koja mogu postati „utočište“ za zbrinjavanje otpuštenih iz državnog i lokalnog nivoa.

Sveobuhvatnost podrazumijeva i **garancije da će se optimizacija sprovести i na lokalnom nivou**. Kako svi dosadašnji pokušaji nisu urodili plodom, potreban je drugačiji pristup zasnovan na strožem nadzoru nad opštinskim bužetima i stvarnim brojem zaposlenih, ali i odlučnijim stavom Vlade u pogledu uslovljavanja prihoda i pomoći s centralnog nivoa sproveđenjem optimizacije.

Naziv publikacije:  
**Začarani krug racionalizacije**

Izdavač: Institut alternativa  
Bulevar Džordža Vašingtona 57, Podgorica, Crna Gora  
Tel/fax: + 382 (0) 20 268 686  
E-mail: [info@institut-alternativa.org](mailto:info@institut-alternativa.org)  
Za izdavača: Stevo Muk  
Urednik: Stevo Muk  
Autori: Stevo Muk, Aleksandra Vavić  
Ekspertska podrška: Marko Sošić  
Saradnica u istraživanju: Miljana Babić  
Prelom i dizajn: Ana Jovović

---

Podgorica, maj 2018. godine.

---

## 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 poglavља 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 zasluzi!" 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](http://WWW.MOJAUPRAVA.ME)