

BUDŽETSKO I KADROVSKO PLANIRANJE DRUGO IME ZA OPTIMIZACIJU

Jun 2021. godine

Milena Muk, Marko Sošić

Kadrovsko planiranje u Crnoj Gori svodi se na sporadične tabelarne prikaze broja zaposlenih u državnoj upravi, bez prethodno sprovedenih analiza o stvarno potrebnom kadru, uz odvojenost od procesa budžetskog planiranja. To ilustruju podaci da su kadrovski planovi za 2018. i 2019. godinu usvajani pola godine nakon usvajanja budžeta, ali i da se pribjegava njihovim neobrazloženim izmjenama.

Ne prati se izvršavanje kadrovskih planova, a oni ne sadrže ni važne informacije koje se odnose na angažovanje putem konsultantskih usluga i ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima i o dopunskom radu, iako se za ove vrste ugovora izdvajaju značajni iznosi. Državna revizorska institucija je utvrdila i da se ovi instituti angažovanja osoba za rad u državnoj upravi koriste neplanski i često zloupotrebljavaju.

Da kadrovsko planiranje nije posmatrano kao mehanizam optimizacije javne uprave, govori i paralelno usvajanje Plana optimizacije javne uprave za period 2018-2020. godine. Budžetski izdaci za bruto zarade u javnom sektoru su se tokom primjene ovog Plana povećali, između ostalog, za više od 20 miliona eura u 2020. u odnosu na 2019. godinu. Na drugoj strani, programsko budžetiranje i uspostavljanje srednjoročnog budžetskog okvira predstavljaju šansu da se unaprijedi međusobna povezanost kadrovskog i budžetskog planiranja; u prvom redu, kroz jasniju viziju o novim javnim politikama i reformama i novcu potrebnom za njihovo finansiranje, uključujući i ljudske resurse.

Kadrovski planovi treba u potpunosti da budu sinhronizovani sa budžetskim planiranjem, naročito planiranim izdacima za primjenu novih politika i da prikažu predviđeni finansijski efekat novih zaposlenja, angažovanja i prekida radnog odnosa. Oni treba da obuhvate sve vidove angažovanja osoba u javnoj upravi (i tzv. „ugovorce“) i da sadrže obrazloženje potreba i izdataka za ljudske resurse u datoj godini. Takođe, državni organi treba redovno da objavljuju podatke o izvršavanju kadrovskih planova i njihovim finansijskim efektima, kako bi se pravovremeno pratila realizacija ali i planirali budući izdaci.

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



Norwegian Embassy
Belgrade

Publikacija je nastala u sklopu projekta “Jačanje nadzora javnih finansija u Crnoj Gori”, koji Institut alternativa sprovodi uz podršku ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu i Balkanskog fonda za demokratiju njemačkog Maršalovog fonda SAD (BTD).

Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove ambasade Kraljevine Norveške, Balkanskog fonda za demokratiju niti njemačkog Maršalovog fonda.

Plan optimizacije - dvije godine kasnije

Glomazna javna administracija godinama se predstavlja kao jedan od glavnih tereta u pogledu stabilnosti javnih finansija. Naročito od početka pregovora sa Evropskom unijom, Vlada Crne Gore je nekoliko puta usvajala planska dokumenta za reorganizaciju¹, odnosno optimizaciju javnog sektora odnosno javne uprave², ali njihova primjena je bila neuspješna.

“Optimizacija javne uprave” se najčešće koristi kao deklarativni izraz Vlade da smanji broj zaposlenih, bolje prerasporedi postojeće zaposlene i uz manju potrošnju ostvari zadovoljavajući nivo pružanja upravnih usluga. Međutim, ovaj proces je do sada uglavnom posmatran kao dodatak postojećim reformama. Paralelno usvajanje Plana optimizacije javne uprave za period 2018-2020. godine, uz važeću Strategiju reforme javne uprave i kadrovse planove na godišnjem nivou, pokazalo je da se proces kadrovskog planiranja ne posmatra kao mehanizam optimizacije javne uprave, što bi suštinski trebalo da predstavlja

Drugim riječima, ako bi proces optimizacije javne uprave bio trajno opredjeljenje Vlade i odražavao njegovu suštinu koja se ogleda u stalnom nastojanju uprave da ostvari punu funkcionalnost i efikasnost, on treba da se ugradi u osnovu budžetskog i kadrovskog planiranja. Međusobna povezanost ova dva procesa je nužna, naročito uvažavajući činjenicu da bruto zarade za zaposlene u javnom sektoru predstavljaju petinu budžeta Crne Gore. Kadrovsko planiranje je dinamičan proces koji treba da osigura da određena institucija ima pravi broj ljudi sa pravim vještinama na pravim mjestima u pravo vrijeme kako bi postigla kratkoročne i dugoročne organizacione ciljeve. Ovaj proces ima za cilj postizanje optimalne kombinacije raspoloživog budžeta i odgovarajućeg broja zaposlenih koji posjeduju neophodne veštine za postizanje organizacionih ciljeva.³ Prema Smjernicama za izradu kadrovskog plana koje je pripremila Uprava za kadrove 2019. godine, osnovni ciljevi kadrovskog planiranja su, između ostalog, uspostavljanje kratkoročne i dugoročne veze između strategija i ukupnih poslovnih aktivnosti državnog organa i neophodnih ljudskih resursa za ostvarenje strateških ciljeva, ali i obezbjeđivanje maksimalnog povrata ulaganja državnog organa u ljudske resurse.⁴

U crnogorskom pravnom okviru kadrovsko planiranje je razrađeno kroz donošenje plana kojim se “planiraju broj zaposlenih, promjene u kadrovskoj strukturi i druga strateška pitanja upravljanja kadrovima u skladu sa budžetskim i strateškim planiranjem rada Vlade”.⁵ Međutim, kadrovski planovi su usvajani uglavnom za zakašnjenjem od pola godine, dok za 2017. godinu kadrovski plan na nivou državne uprave nikada nije usvojen. Na drugoj strani, uprkos proklamovanoj namjeri da se troškovi za ljudske resurse optimizuju, to se nije desilo. Na početku primjene strateških dokumenata za reformu javnu finansija i javne uprave, 2016. godine,

1 Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora*, Podgorica, jul 2013. godine

2 *Plan optimizacije javne uprave 2018 – 2020. godine*, jul 2018. godine

3 Oscar Huerta Melchor, *The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries*, OECD Working Papers on Public Governance No. 21

4 Uprava za kadrove, *Smjernice za izradu kadrovskog plana*, Podgorica, mart 2019. godine

5 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, (“Sl. list RCG”, br. 2/2018, 34/2019 i 8/2021)

zarade zaposlenih na centralnom nivou su nas godišnje koštale 422 miliona, a u 2020. godini su nakon rebalansa izdaci po ovom osnovu bili planirani za 20 procenata više (498,4).⁶ Primjeri loše fiskalne procjene izdataka za ljudske resurse ogledaju se i u promašenoj procjeni o troškovima povezanim sa primjenom Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru. Inicijalna procjena je bila da će se zbog usvajanja ovog Zakona u 2016. godini izdaci za zarade povećati za 13 miliona eura, ukupni izdaci za tu godinu bili su višestruko veći.

Cilj ove analize je da pruži kritički pregled procedura i ključnih koraka pri kadrovskom i budžetkom planiranju, kako u normativnom okviru, tako i u praksi, kako bismo istakli slabe tačke ovog procesa. Osim analize normativnog okvira, kadrovskih planova za prethodne godine, pregleda dostupne literature i uporednih praksi, zahtjevi za dodjelu budžetskih sredstava odabranih organa za 2021. godinu (Uprava policije, Uprava carina, Ministarstvo nauke, Ministarstvo javne uprave, Fond za zdravstveno osiguranje) su takođe analizirani kako bi se pratila obrazloženja traženih izdataka za bruto zarade. Pet organa su odabrani kako bi se obuhvatile različite funkcije državne uprave, ali i tipovi organa (ministarstva, samostalni organ uprave, fond). Važno je napomenuti da se analizirani zahtjevi odnose na pripremu budžeta od strane “stare” Vlade, koja je sa navedenim institucijama komunicirala prije izbora nove Vlade 4. Decembra 2020. godine. T Analiza je strukturirana na način da, nakon kratkog osvrta na **pravni okvir** u ovoj oblasti, ukazuje na praktične izazove kadrovskog planiranja, naročito u pogledu **kašnjenja, nedovoljnog obuhvata kadrovskog planiranja, odsustva obrazloženja potreba za reorganizacijom i prerasporedom zaposlenih, nedovoljno efikasne reforme budžetskog planiranja i nepouzdana upravljanje podacima**. U posljednjem dijelu ukazujemo na ključne zaključke i preporuke.

Planiranje unazad: pokriće za stihijsko zapošljavanje

Nije pretjerano reći da kadrovskog planiranja u Crnoj Gori nema, osim na papiru. I raniji Zakon o državnim službenicima i namještenicima, iz 2011. godine, prepoznao je ovu funkciju, koja je normativno “osnažena” novim Zakonom iz 2017. godine i pratećom Uredbom.⁷ Prema pravnom okviru, kadrovski plan donosi Vlada za organe državne uprave i službe Vlade. U cilju sinergije sa finansijskim planiranjem, zakon je predvidio da se kadrovski plan za datu kalendarsku godinu donose 30 dana od usvajanja državnog budžeta, a da sadrži i projekcije za naredne dvije godine. Dodatno, Uredbom je propisano da organi državne uprave i službe Vlade nacрте kadrovskog plana dostavljaju Ministarstvu finansija, radi davanja saglasnosti o usklađenosti nacрта kadrovskog plana sa zakonom o budžetu. Izmjenama Zakona o državnim službenicima i namještenicima, koje su usvojene 2019. godine, relativizovana je i odredba da se popunjavaju samo ona radna mjesta predviđena kadrovskim planom. Dok je prvobitno postojala obaveza da se popunjavaju samo mjesta predviđena planom, uveden je niz izuzetaka, prema kojima se može zapošljavati uz saglasnost Vlade i u situacijama koje su nedovoljno

6 Više na: <http://mojinovac.me/web/home>

7 Uredba o sadržaju, postupku i načinu pripreme i izmjene kadrovskog plana za organe državne uprave i službe Vlade (“Službeni list Crne Gore”, br. 050/18 od 20.07.2018)

definisane, poput “neophodnosti popune radnog mjesta”.⁸

Kašnjenje je konstanta kadrovskog “planiranja”

Grafik 1. Kadrovsko i budžetsko planiranje od 2018. godine do 2021. godine

2018	2019	2020
<ul style="list-style-type: none"> • Budžet za 2018. godinu usvojen u decembru 2017. godine • Kadrovski plan Vlade usvojen u aprilu 2018. godine 	<ul style="list-style-type: none"> • Budžet za 2019. godinu usvojen u decembru 2018. godine • Kadrovski plan Vlade usvojen u junu 2019. godine, izmjene usvojene u julu 2019. godine 	<ul style="list-style-type: none"> • Budžet za 2020. godinu usvojen u decembru 2019. godine • Kadrovski plan Vlade usvojen u februaru 2020. godine, izmjene usvojene u junu 2020. godine

Uprkos obavezi donošenja kadrovskog plana neposredno nakon usvajanja budžeta, iz grafičkog prikaza je jasno da su kadrovski planovi usvajani sa značajnim zakašnjenjem, dok za 2017. godinu, primjera radi, kadrovski plan nikada nije usvojen. Takođe, izmjene kadrovskih planova samo zbog reorganizacije ministarstava bez dodatnog obrazloženja, su obilježile 2019. i 2020. godinu, dodatno obesmišljavajući svrhu kadrovskog planiranja. U odnosu na 2021. godinu, situacija je dodatno usložnjena tranzicijom vlasti, nakon što je Demokratska partija socijalista sa partnerima izgubila vlast. Umjesto prijedloga zakona o budžetu za 2021. godinu, Vlada je u decembru 2020. godine donijela odluku da pređe na privremeno finansiranje, u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, što je odložilo i usvajanje kadrovskog plana. Dodatno, ministarstva i organi uprave kasne sa usvajanjem akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, u skladu sa novom organizacijom uprave, ali i sa unošenjem podataka o novoj organizaciji i zaposlenima u centralnu kadrovsku evidenciju (CKE). Do maja 2021. godine, na Vladi su usvojeni pravilnici za manje od polovine od ukupnog broja organa uprave (18 od ukupno 38 organa) dok su podaci u CKE unijeti za svega osam organa. Zbog toga je Vlada usvojila Informaciju, kojom ukazuje na potrebu usvajanja djelimičnog kadrovskog plana, koji neće obuhvatiti sve organe zbog neažurnog usvajanja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i unosa podataka u CKE.⁹

8 “Izuzetno, starješina državnog organa može donijeti odluku o pokretanju postupka za popunu radnog mjesta čija popuna nije predviđena kadrovskim planom (...) ako je to radno mjesto u toku tekuće kalendarske godine ostalo upražnjeno prestankom radnog odnosa državnog službenika, odnosno namještenika u državnom organu ili ako zbog organizacionih izmjena i/ili neophodnosti popune radnog mjesta pribavi saglasnost Vlade.”

9 Vlada Crne Gore, Informacija o mogućnosti donošenja djelimičnog Kadrovskog plana za organe državne uprave i službe Vlade Crne Gore za 2021. godinu, 20. maj 2021. godine, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/7e38f7e1-fa35-4579-89d0-75535a914153>

Nedovoljan obuhvat kadrovskog plana i “zaboravljeni” raspored

Obaveza kadrovskog planiranja je propisana samo za obveznike Zakona o državnim službenicima i namještenicima, dok je za lokalne organe uprave uvedena Zakonom o lokalnoj samoupravi. Ipak, značajan dio javnog sektora, uključujući i prosvjetu i zdravstvo koji broje preko 20 hiljada zaposlenih, ne podliježu obavezi kadrovskog planiranja što takođe utiče na limite optimizacije javnog sektora u širem smislu.¹⁰ Još jedna sadržajna manjkavost kadrovskog plana je i to što obuhvata samo nova zapošljavanja, bez razmatranja korišćenja instituta rasporeda, kao mehanizma popune slobodnih radnih mjesta od strane već zaposlenih u datom organu. Naročito u velikim organima, poput Uprave policije, i Uprave prihoda i carina, trajni raspored već zaposlenih, odnosno interna mobilnost, može biti značajan mehanizam optimizacije i odgovora na nove potrebe i reforme.

Smjernice za izradu kadrovskog plana Uprave za kadrove predviđaju, između ostalog, aktivnosti analize postojećih ljudskih resursa, posebno broja, znanja, vještina, sposobnosti i drugih potencijala zaposlenih kao i predviđanje promjena kod postojećih kadrova, kroz interno raspoređivanje.¹¹ Međutim, ove smjernice ne ogledaju se u postojećim praksama kadrovskog planiranja, budžetskim zahtjevima, niti pravnim obavezama organa. Iz donešenih kadrovskih planova i budžeta izostaju razmatranja o potrebi reorganizacije i eventualnog prerasporeda zaposlenih. Logika je postavljena naopako, jer je reorganizacija organa navedena kao jedan od osnova za izmjenu kadrovskog plana¹², umjesto da se kroz obrazloženje kadrovskog plana pristupi razmatranju opcija prerasporeda zaposlenih i predvidi izmjena pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji u skladu sa jasno iskazanim potrebama i raspoloživim budžetom.

Spori pomaci u unapređenju budžetskog planiranja

Uprkos najavljenom reformi budžetskog planiranja, koja je bila važna komponenta Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period 2016-2020. godine, u proteklom periodu nije došlo do očekivanog napretka u ovoj oblasti. Jedan od razloga je preveliko oslanjanje na projektnu podršku bez adekvatnih napora da se unutar same administracije, kroz budžetske pregovore i unapređenje informacija predstavljenih u zahtjevima za dodjelu budžetskih sredstava, napravi kvalitativni pomak bez obzira na postojanje određenih tehničkih preduslova.¹³

10 Ministarstvo zdravlja je 2013. godine usvojilo Plan ljudskih resursa u zdravstvu za period 2013-2022. godine ali ne postoji zakonska obaveza periodičnog kadrovskog planiranja za zdravstvo, niti propisan sadržaj i postupak donošenja kadrovskog plana.

11 Uprava za kadrove, *Smjernice za izradu kadrovskog plana*, Podgorica, mart 2019. godine

12 Uredba o sadržaju, postupku i načinu pripreme i izmjene kadrovskog plana za organe državne uprave i službe Vlade (“Službeni list Crne Gore”, br. 050/18 od 20.07.2018)

13 Milena Muk, *Upravljanje javnim finansijama: Druga strana medalje (ažurirani monitoring izvještaj)*, Institut alternativa, Podgorica, septembar 2019. godine

Prvi korak u tom pravcu predstavlja uvođenje programskog budžeta u Predlog Zakona o budžetu za 2021. godinu.¹⁴ Programsko budžetiranje podrazumijeva donošenje odluka ministarstava i potrošačkih jedinica prvog nivoa, Ministarstva finansija, Vlade, Skupštine, koje je zasnovano na opipljivim podacima u vezi sa strateškim prioritetima i budžetskim izdvajanjima. Podrazumijeva utvrđivanje jasne odgovornosti za rukovođenje programom a time i uspostavljanje upravljačke odgovornosti u potrošačkim jedinicama pa u krajnjem, i unapređenje pružanja javnih usluga u javnom sektoru. Kroz dalji razradu programskog budžeta, koji je sada uveden samo na načelnom nivou, trebalo bi da se ostvari značajniji uvid u realne potrebe institucija. Naime, u narednom periodu se očekuje veća razrada programa na nivou aktivnosti, što će stvoriti i bolji uvid u neophodan broj zaposlenih.¹⁵

Takođe, reforma upravljanja javnim finansijama je u međuvremenu dovela do boljeg informacionog sistema, koji je olakšao komunikaciju Ministarstva finansija i socijalnog staranja sa potrošačkim jedinicama i jednostavniju pripremu budžeta. Za dalje unapređenje budžetskog planiranja, važna je primjena dva projekta, koja traje do kraja 2021. godine.¹⁶ U okviru projekata, prema sačinjenoj informaciji o njihovoj primjeni, do sada je sprovedena analiza stanja, i sačinjen koncept za unapređenje višegodišnjeg i programskog budžetiranja, Između ostalog, plan je da se srednjoročni okvir budžeta sastoji od:

- polazne osnove, tj. nastavak finansiranja tekućih politika i primjenu zakonske regulative,
- uvođenje procedura za identifikaciju, određivanje prioriteta, obračunavanje troškova i odabir (u skladu sa raspoloživim sredstvima) novih predloga javnih politika, izmjene ili odustajanje od sprovođenja postojećih politika, zatim novih kapitalnih projekata i/ili prilagođavanja kod postojećih kapitalnih projekata.¹⁷

Ovaj drugi aspekt srednjoročnog planiranja je izuzetno važan i za kvalitetno kadrovsko planiranje, jer bez vizije i znanja o planiranim reformama i njihovim ciljevima, nije moguće odgovoriti na stvarne potrebe za ljudskim resursima u državnoj upravi.

Analiza zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava pet institucija obuhvaćenih istraživanjem¹⁸ pokazuje da planirani izdaci za bruto zarade i doprinose nisu obrazloženi primjenom javnih politika i reformi u određenim oblastima. U načelu, naš monitoring reforme upravljanja javnim finansijama, pokazao je da su informacije u zahtjevima za dodjelu budžetskih sredstava daleko od sveobuhvatnih. Iako nerijetko jedinice traže povećanje budžetskih sredstava, većina njih, ne navodi probleme u finansiranju niti precizira izdatke za nove aktivnosti, dok

14 Predlog Zakona o budžetu za 2021. godinu

15 Intervju sa Bojanom Paunovićem, generalnim direktorom Direktorata za budžet u Ministarstvu finansija i socijalnog staranja, održan putem Zoom-a, 2. aprila 2020. godine

16 1. Unaprjeđenje budžetskog sistema, višegodišnjeg budžetskog planiranja i sistema javne finansijske interne kontrole i 2. Unaprijeđenje IT sistema za planiranje budžeta

17 Ministarstvo finansija, *Informacija o unapređenju sistema budžetiranja i višegodišnjeg budžetskog okvira*

18 Uprava policije, Uprava carina, Ministarstvo nauke, Ministarstvo javne uprave, Fond za zdravstveno osiguranje

čak i za tekuće aktivnosti, više od četvrtine potrošačkih jedinica za koje smo dobili informacije, ne navode obrazloženja.¹⁹ Od analiziranih zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava za 2021. godinu, samo se u zahtjevu koji je Fond za zdravstveno osiguranje tokom 2020. godine uputio Ministarstvu finansija navodi da su izdaci za bruto zarade i doprinose u zdravstvenom sistemu planirani u odnosu na polazne osnove, ali i u odnosu na zahtjeve zdravstvenih ustanova za prijem novih zaposlenih i dodjelu specijalizacija, u obzir su uzeti i ciljevi Plana razvoja ljudskih resursa u zdravstvu 2013 – 2022. godine. Međutim, nijesu navedeni konkretniji podaci.²⁰

Obrazloženja izostaju, sa njima i važne informacije

Kadrovski planovi koji se usvajaju na nivou Vlade nijesu praćeni adekvatnim obrazloženjima, pa je nejasna analitička osnova na kojoj počivaju. Primjera radi, iz obrazloženja kadrovskog plana za 2020. godinu, samo jedna rečenica se navodi kao razlog za povećanje broja zaposlenih, a to su „izmjene propisa u dijelu nadležnosti organa kao i poslovi koji se odnose na proces EU integracija“.²¹ Dodatno, oni ne sadrže ni izvještaj o realizaciji kadrovskog plana za prethodnu godinu, uprkos zakonskim obavezama, već samo uporedni prikaz ključnih informacija iz kadrovskih planova za tekuću i prethodnu godinu. Ne navode se razlozi zbog kojih kadrovski plan za prethodnu godinu eventualno nije realizovan, ili razlozi zbog kojih treba da se poveća ili smanji broj državnih službenika, odnosno namještenika na neodređeno vrijeme, iako Uredba o kadrovskom planiranju propisuje da bi obrazloženje, između ostalog, trebalo da sadrži te informacije.

Dakle, niti znamo na čemu se zasnivaju planovi, niti kakva je njihova realizacija. Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, kao resorno ministarstvo, ima zanemarljivu ulogu u procesu kadrovskog planiranja, uglavnom tehničku koja se sastoji u prosleđivanju na usvajanje Vladi objedinjenog kadrovskog plana za organe državne uprave i službe Vlade. Objedinjeni plan, na osnovu dostavljenih pojedinačnih planova od strane državnih organa, sačinjava Uprava za kadrove. Prije usvajanja, objedinjeni kadrovski plan dobija saglasnost Ministarstva finansija. Međutim, kako izostaje kontrola kvaliteta od strane resornog Ministarstva za javnu upravu, ni Ministarstvo finansija ni Uprava za kadrove nemaju autoritet i odgovornost da se suštinski izjasne o potrebama pojedinačnih organa u pogledu neophodnih kompetencija i vještina za obavljanje strateških i redovnih aktivnosti.

Sa aspekta upravljanja informacijama, važnu ulogu igraju i Uprava za statistiku, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja i Uprava za kadrove. Međutim, mnoge osnovne informacije od značaja za upravljanje ljudskim resursima, izostaju. Uprava za kadrove u svojim godišnjim izvještajima prikazuje podatke o broju uspješno realizovanih konkursa i oglasa za rad u državnim organima, ali postoji prostor da se ovi podaci unaprijede, naročito u pogledu opi-

19 Milena Muk, Upravljanje javnim finansijama: Druga strana medalje (ažurirani monitoring izvještaj), Institut alternativa, Podgorica, septembar 2019. godine, dostupno na: <http://media.institut-alternativa.org/2020/11/druga-strana-medalje-ii.pdf>

20 Rješenje Fonda za zdravstveno osiguranje. Broj 02-8726, Podgorica 10.11.2020. godine

21 Obrazloženje Kadrovskog plana za 2020. godinu, dostupno na: <https://uzk.gov.me/arhiva/227259/Kadrovski-planovi-drzavnih-organa-za-2020-godinu.html>

sa predstavljenih brojki i integrisanja rodne perspektive i perspektive ljudskih prava, kako bi se određene afirmativne politike, pa, ukoliko je i neophodno, alati poput rodno senzitivnog budžetiranja, mogle adekvatno planirati.²² Uprava za statistiku koja objavljuje zvanične podatke o prosječnim zaradama po sektorima, ne nudi prikaz prosječne zarade u javnoj upravi, već za „državnu upravu i odbranu, obavezno socijalno osiguranje“, čiji tačan opseg nije sasvim jasan.²³

Trenutno je u testnoj fazi unaprijeđeni informacioni sistem za evidenciju zarada i očekuje se njegovo povezivanje sa Centralnom kadrovskom evidencijom, koju vodi Uprava za kadrove, ali i proširivanje obuhvata sistema zarada na centralni nivo javne uprave koji broji oko 40 hiljada zaposlenih. Ovaj informacioni sistem bi trebalo da sadrži detaljan prikaz svih elemenata u strukturi zarade, uključujući i varijabile i dodatke po raznim osnovama i da omogući lakše izvještavanje o politici zarada. Kako bi se izvršio monitoring primjene kadrovskog plana i budžeta, naročito s aspekta motivacione politike i finansijske procjene, itekako je važno pratiti pravičnost sistema zarada i raspodjele privilegija, uključujući varijabile i ostale dodatke na zaradu. Podaci o zaradama za radna mjesta čije je popuna predviđena su takođe neophodan aspekt odgovornog budžetskog i kadrovskog planiranja. Postojeće prakse su se, međutim, zbog faktičke radvojenosti procesa kadrovskog i budžetskog planiranja uglavnom svodile na to da se kadrovska politika prilagođava unaprijed određenom budžetu i limitima koje odredi Ministarstvo finansija.

Milioni izdataka za “ugovorce” bez jasnog plana

Kadrovski planovi se, u načelu, svode na tabelarne prikaze broja sistematizovanih radnih mjesta po državnim organima, broja zaposlenih na određeno i na neodređeno vrijeme po ključnim službeničkim kategorijama, broj službenika koji su potrebni kao i broj onih kojima prestaje radni odnos. Međutim, nema podataka o drugim načinima angažovanja, poput ugovora o djelu, iako oni predstavljaju značajnu budžetsku stavku. Praksa pokazuje i da se ovi ugovori, iako predstavljaju obligacioni a ne radni odnos, često koriste za faktički rad u državnim organima, kao i ugovori o privremnim i povremenim poslovima, koji bi trebalo da se koriste u ograničenom trajanju samo za poslove koji ne zahtijevaju posebnu stručnost i nijesu predviđeni aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji državnih organa. Konstantan rast izdataka za ugovore o djelu, ali i suma koja se izdavaja za konsultantske usluge, ukazuju na potrebu da se ovom aspektu budžetskog, a faktički i kadrovskog planiranja, posveti više pažnje.

22 Izvještaji Uprave za kadrove dostupni na: <https://uzk.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

23 Uprava za statistiku, Statistički godišnjak za 2020. godinu

Tabela: Izdaci po osnovu ugovora o djelu i konsultantskih usluga²⁴

Godina	Izdaci za ugovore o djelu	Izdaci za konsultantske usluge, projekte i studije
2021	11 465 564	30 232 669
2020	8 862 472	28 255 415
2019	8 737 203	38 094 533
2018	8 120 914	32 072 103
2017	7 248 416	30 981 979

Državna revizorska institucija (DRI) je utvrdila da je sistem planiranja ugovora o djelu, ugovora o dopunskom radu i ugovora o privremenim i povremenim poslovima kod organa državne uprave neefikasan. Planiranje je uglavnom neobrazloženo i zasnovano na bazi utrošenih sredstava u ove svrhe iz prethodnog perioda. "Nepostojanje Plana kojim bi se definisali poslovi koji će se realizovati u toku godine kroz zaključenje ugovora, broj lica i potrebna finansijska sredstva, dovodi do toga da se vrše značajna preusmjerenja sredstava u toku godine za potrebe realizacije ovih ugovora kao i da se u određenim slučajevima isplate vrše iz sredstava odobrenih za druge namjene", utvrdila je DRI u reviziji uspjeha o upravljanju ugovorima ove vrste iz 2020. godine.²⁵ DRI je utvrdila i da se ugovori o djelu ne vode na jednoj budžetskoj liniji, pa su stvarni izdaci veći, ali i da se oni sklapaju za poslove koje bi trebalo da obavljaju zaposleni u skladu sa uslovima i opisom posla iz akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

Povezani problem planiranja izdataka za bruto zarade i doprinose zaposlenih kao i za druge vrste angažmana (ugovori o djelu, ugovori o privremenim i povremenim poslovima, intelektualne usluge) upućuju na potrebu da kadrovski planovi uključe, osim broja zaposlenih, i druge eksperte i osobe koje doprinose radu državnih organa kroz posebne angažmane. U zemljama sa razvijenijim sistemom kadrovskog planiranja, poput Velike Britanije i Belgije, pravi se i razlika između tzv. "ugovoraca" (contractual staff) i stalno zaposlenih i planovi obuhvataju ove različite vrste angažmana. Ovi primjeri potvrđuju i potrebu za kvalitetnim informacijama kao osnovom dobrog budžetskog i kadrovskog planiranja, ali i za izvještavanjem o radnoj snazi u državnoj upravi tokom godine. Osim transparentnosti, time se obezbjeđuje i pravovremena razmjena informacija između državnih organa. Primjera radi, u Velikoj Britaniji, iako neujednačeno i u nezvaničnom formatu, na mjesečnom nivou mnoge institucije objavljuju informacije o upravljanju radnom snagom (workforce management information), koje uključuju

24 Više informacija o „budžetu“ po dubini dostupno je na posebnom portalu Instituta alternativa „Moj novac“. Podaci za 2020. godinu su predstavljeni u odnosu na zakone o budžetu sa rebalansima a za 2021. u odnosu na Predlog Zakona o budžetu za 2021. godinu. Više na: <http://mojnovac.me/web/home>

25 Državna revizorska institucija, *Revizija uspjeha: Uspješnost upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave*, Konačni izvještaj, Podgorica, jun 2020. godine

podatke o broju različitih kategorija zaposlenih i s njima povezanih troškova.²⁶ Objavljivanje ovih podataka bio je odgovor na pojačanu kontrolu potrošnje na zapošljavanje, kao i na potrebu praćenja troškova za konsultantske usluge.²⁷

Zaključak

Iako zahtijeva saglasnost Ministarstva finansija, kadrovski plan na nivou državne uprave ne sadrži procjene finansijskog uticaja. Drugim riječima, nije jasno koliko će novca biti izdvojeno za nova zapošljavanja ili otpremnine. To je dobra ilustracija otuđenosti dva procesa, budžetskog i kadrovskog planiranja, čija je sinergija neophodna kako bi se izdaci za bruto zarade planirali realistično i na način kojim bi se mogla ostvariti suštinska optimizacija. Drugim riječima, ukoliko bi kadrovsko planiranje zaživjelo u punom smislu, kao instrument, ne bi bilo neophodni dodatni planovi optimizacije javne uprave.

Predstavljeni nalazi pokazuju da kadrovsko planiranje, osim slabe veze sa budžetskim planiranjem, pati od drugih manjkavosti koje se negativno odražavaju na javne finansije. Proceduralne manjkavosti najviše se ogledaju u propustima pravovremenog usvajanja kadrovskih planova, odnosno u činjenici da za jednu godinu (2017) kadrovski plan nije ni usvojen, dok je u ostalim godinama bivao usvojen i sa pola godine zakašnjenja. Takođe, uprkos zakonskoj obavezi, kadrovski planovi ne sadrže jasna obrazloženja niti informacije o realizaciji za prethodnu godinu.

Sam sadržaj kadrovskih planova je nedovoljno sveobuhvatan. Osim informativnog tabelarnog pregleda zaposlenih po određenim kategorijama radnih mjesta, i po institucijama, kadrovski plan ne uključuje druge vidove angažmana u državnoj upravi (na pr. ugovore o djelu ili konsultantske usluge), iako je i DRI prepoznala potrebu za boljim planiranjem i kontrolom izdata u ove svrhe. Dostupnost podataka o potrošnji na ljudske resurse u državnoj upravi tokom godine takođe je nedovoljno, i negativno se odražava na kvalitet budžetskog planiranja.

26 Objavljeni podaci za 2020. godinu su dostupni na sljedećem linku:

<https://www.gov.uk/government/publications/workforce-management-information-2020>

27 Oscar Huerta Melchor, *The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries*, OECD Working Papers on Public Governance No. 210

Preporuke

Neophodna je bolja sinhronizacija pripreme kadrovskih planova, zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava i ukupnog procesa budžetskog planiranja, tako što će se, između ostalog, u zahtjevima za dodjelu budžetskih sredstava, pružiti potpune informacije o planiranim novim aktivnostima i strateškim ciljevima za koje je potrebno angažovanje ili preraspored zaposlenih i te informacije ujedno biti osnova za detaljnije kadrovsko planiranje;

Neophodno je propisati obavezne stavke i obrazac za zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava, kako bi oni u punoj mjeri sadržali informacije o potrebnim ljudskim resursima, naročito u odnosu na potrebe definisanja i sprovođenja novih javnih politika ali i plan i obrazloženje angažovanja po osnovu ugovora o djelu, povremenim i privremenim poslovima, konsultantskih usluga i sl;

Kroz izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima i posebnih zakona, poput zakona o zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju, neophodno je proširiti krug organa i institucija koje su dužne da sprovedu obavezno kadrovsko planiranje, u prvom redu na javne ustanove i agencije;

Kadrovski plan treba da sadrži predviđeni finansijski efekat novih zaposlenja i prekida radnog odnosa, u slučaju da podrazumijeva isplatu otpremnine;

Kadrovski plan, osim novih zapošljenja, treba da predvidi, obrazloži i ostavi mogućnost za popunu određenih radnih mjesta trajnim (pre)rasporedom zaposlenih;

Kadrovski plan, osim saglasnosti ministarstva zaduženog za finansije, treba da sadrži i obrazloženje potreba za novim kadrovima, prekidom radnog odnosa i sl. u skladu sa već definisanim obavezama;

Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija treba da preuzme ulogu kontrole kvaliteta procesa pripreme kadrovskog planiranja, kako bi se obezbijedilo da se kadrovski planovi zasnivaju na prethodno sprovedenim analizama broja, znanja, vještina, sposobnosti i drugih potencijala zaposlenih i procjenama koje proizilaze iz takvih analiza; kroz jasno definisanu kontrolnu listu, koja će obuhvatiti pitanja prethodno sprovedenih analiza, obrazloženja i projekcija, Ministarstvo treba na godišnjem nivou da sačinjava izvještaj o sprovedenom procesu kadrovskom planiranju, i da ukaže na probleme i izazove u sprovođenju ovog instituta;

Državni organi, po uzoru na dobre uporedne prakse, treba redovno da objavljuju podatke o izvršavanju kadrovskih planova i njihovim finansijskim efektima, kako bi se pravovremeno pratila realizacija ali i planirali budući izdaci: u tom pogledu, informacioni sistem za centralizovani obračun zarada, treba da se koristi za automatizovano izvještavanje javnosti na mjesečnom nivou o svim osnovama primanja u javnom sektoru;

Uprava za statistiku, Uprava za kadrove i Ministarstvo finansija i socijalnog staranja takođe treba proaktivno da objavljuju rodno raščlanjenu statistiku o ljudskim resursima u javnoj upravi, uključujući zarade, lična primanja, i dodatke na zaradu za šta se stvaraju pretpostavke unapređenjem informacionog sistema za evidenciju zarada.

Izvori

- Državna revizorska institucija, *Revizija uspjeha: Uspješnost upravljanja ugovorima o djelu, ugovorima o dopunskom radu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima u organima državne uprave*, Konačni izvještaj, Podgorica, jun 2020. godine
- Internet prezentacija „Moj novac“, <http://mojnovac.me/web/home>
- Intervju sa Bojanom Paunovićem, generalnim direktorom Direktorata za budžet u Ministarstvu finansija i socijalnog staranja, održan putem Zoom-a, 2. aprila 2020. godine
- Izvještaji Uprave za kadrove dostupni na: <https://uzk.gov.me/biblioteka/izvjestaji>
- Milena Muk, *Upravljanje javnim finansijama: Druga strana medalje* (ažurirani monitoring izvještaj), Institut alternativa, Podgorica, septembar 2019. godine
- Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora*, Podgorica, jul 2013. godine
- Ministarstvo finansija, *Informacija o unapređenju sistema budžetiranja i višegodišnjeg budžetskog okvira*
- Obrazloženje Kadrovskog plana za 2020. godinu, dostupno na: <https://uzk.gov.me/arhiva/227259/Kadrovski-planovi-drzavnih-organa-za-2020-godinu.html>
- Oscar Huerta Melchor, *The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries*, OECD Working Papers on Public Governance No. 210
- *Plan optimizacije javne uprave 2018 – 2020. godine*, jul 2018. godine
- Predlog Zakona o budžetu za 2021. godinu
- Rješenje Fonda za zdravstveno osiguranje. Broj 02-8726, Podgorica 10.11.2020. godine
- Uprava za statistiku, Statistički godišnjak za 2020. godinu
- Uprava za kadrove, *Smjernice za izradu kadrovskog plana*, Podgorica, mart 2019. godine
- Uredba o sadržaju, postupku i načinu pripreme i izmjene kadrovskog plana za organe državne uprave i službe Vlade (“Službeni list Crne Gore”, br. 050/18 od 20.07.2018)
- Vlada Crne Gore, Informacija o mogućnosti donošenja djelimičnog Kadrovskog plana za organe državne uprave i službe Vlade Crne Gore za 2021. godinu, 20. maj 2021. godine, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/7e38f7e1-fa35-4579-89d0-75535a914153>
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima, (“Sl. list RCG”, br. 2/2018, 34/2019 i 8/2021)

Institut alternativa

Naša **misija** je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Naši **strateški ciljevi** su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

www.institut-alternativa.org
www.mojauprava.me
www.mojnovac.me
www.mojgrad.me
