

I LOKALNO JE JAVNO:
**POUKE DOSADAŠNJIH
„REFORMI”**



Naziv publikacije:

**I LOKALNO JE JAVNO:
Pouke dosadašnjih „reformi”**

Izdavač:

Institut Alternativa

Bulevar Džordža Vašingtona 57, Podgorica, Crna Gora

Tel/fax: + 382 (0) 20 268 686 E-mail: info@institut-alternativa.org

Za izdavača:

Stevo Muk

Urednik:

Stevo Muk

Autorka:

Milena Muk

Prelom i dizajn:

Ana Jovović

Podgorica, mart 2020. godine



Ova analiza nastala je u okviru projekta „Za bolju reformu javne uprave” koji je finansijski podržala Evropska unija, u okviru sektorske budžetske podrške za reformu javne uprave u Crnoj Gori. Sadržaj analize predstavlja isključivu odgovornost autora i ni na koji način ne odražava stavove Evropske unije.

UVOD	4
Krah optimizacije na lokalnom nivou	5
Lokalne finansije: Uspjeh je kad se porezi plaćaju	8
ŠTA DALJE?	11
PREPORUKE.	12
IZVORI	14

UVOD

U procesu reforme javne uprave, lokalna samouprava zaostaje za državnom upravom u oblastima odgovornosti, transparentnosti, upravljanja ljudskim resursima.. Cilj ove analize je zato da dodatno osvjetli reformu lokalne samouprave, onako kako se njoj pristupa zvaničnim strateškim mjerama, ali i posredno da ukaže na propuse u dosadašnjem pristupu reformama na lokalnom nivou.

Ključni strateški okvir u ovoj oblasti čine Strategija reforme javne uprave za period 2016-2020. godine, koja u posebnom poglavlju tretira oblast lokalne samouprave i Plan optimizacije javne uprave za period 2018-2020. godine. Strategija je postavila osam ciljanih vrijednosti za lokalne samouprave. Tri cilja pretpostavljaju uspostavljanje sistema za upravljanje ljudskim resursima, sprovođenje jednog od oblika obavezne saradnje u 30 % opština, kao i potpisivanje 20 sporazuma o međuopštinskoj saradnji. Četiri cilja se odnose na finansijske pokazatelje prema kojima bi procenat sopstvenih prihoda u budžetima trebao biti na nivou od 65 % (sa 56,5 % iz 2016. godine), učešće tekuće javne potrošnje u odnosu na bruto društveni proizvod (BDP) na nivou 2,5 (sa 3,4 iz 2016. g), smanjen nivo neizmirenih obaveza u odnosu na BDP (sa 3,4 na 1,5 % BDP), te nivo opštinskog javnog duga u odnosu na BDP smanjen sa 4,8 % sa 4%. Osmi cilj je da se broj zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave i javnim službama čiji su osnivači jedinice lokalne samouprave smanji za 10 %.¹

U ovom papiru pokušaćemo da odgovorimo u kojoj mjeri su ovi ciljevi ispunjeni, ali, što je još važnije, da li se njima pogađa meta, odnosno koliko su adekvatni za rješavanje nagolimilanih problema na lokalnom nivou. Glavni izvor su nam dostupna dokumenta i zvanični izvještaji u oblastima zapošljavanja i javnih finansija, kao i dokumenta dobijena na osnovu zahtjeva za Slobodan pristup informacijama, u prvom redu kadrovski planovi opština. U prvom dijelu dajemo osvrt na domete optimizacije, odnosno prilagođavanja broja zaposlenih na lokalnom nivou, zacrtanim ciljanim vrijednostima. U drugom dijelu predstavljamo prikaz lokalnih finansija sa ciljem provjere ispunjenosti finansijskih pokazatelja zacrtanim relevantnim strateškim dokumentima. Na kraju, ukazujemo da prekomjerno zapošljavanje i neodrživost javnih finansija, koji su kao gorući problemi prepoznati aktuelnim strateškim dokumentima, ostaju prioritetni izazovi na lokalnom nivou, ali i na osnovu dosadašnjih iskustava ukazujemo na naučene lekcije i nudimo preporuke za bolje sprovođenje reformi na lokalnom nivou.

1 Ministarstvo unutrašnjih poslova, Strategija reforme javne uprave 2016-2020. godine, jul 2016. godine, dostupno na: https://mju.gov.me/biblioteka/strategije_i_akcioni_planovi

Krah optimizacije na lokalnom nivou

Jedna od posljedica nedovoljnog razvoja brojnih crnogorskih opština, naročito na sjeveru, godinama je bilo **neracionalno zapošljavanje** u javnim preduzećima, ustanovama i službama na lokalnom nivou. S obzirom na to da privatni sektor nije mogao da generiše dovoljan broj radnih mjesta, stopa zaposlenosti je održavana zapošljavanjem u javnom sektoru ali do mjere u kojoj opštine nijesu više bile u mogućnosti da plaćaju poreze i doprinose na zarade zaposlenih. To je jedan od razloga zašto je 15 opština moralo da potpiše ugovore o reprogramu poreskog duga sa Ministarstvom finansija 2015. godine, a jedna od ugovornih obaveza bila je i smanjenje broja zaposlenih i novo zapošljavanje samo uz saglasnost Ministarstva finansija.²

Sa sličnim obavezama opštine su se suočile i u Strategiji reforme javne uprave i Planu optimizacije. Treba naglasiti da je realizacija strateških mjera usmjerenih na optimizaciju u početku patila od svojevrsne **“konstrukcione greške”**. Naime, ciljne vrijednosti smanjenja zaposlenih na lokalnom nivou svoj numerički iskaz dobile su tek usvajanjem Plana optimizacije, u junu 2018. godine, ali su polazne vrijednosti za projektovano smanjenje od 1217 zaposlenih uzete iz decembra 2017. godine (12 174). Osim što nije praćeno kretanje broja zaposlenih tokom prvih šest mjeseci 2018. godine, i polazne vrijednosti iz 2017. godine utvrđene su na metodološki upitan način - na osnovu podataka koje su kroz odgovore na upitnike dostavile lokalne uprave i javne ustanove i javna preduzeća čiji je osnivač opština. U strukturi zaposlenih u lokalnim samoupravama, najviše je bilo zaposlenih u opštinskim javnim preduzećima (6606), lokalnim upravama (4378) i ustanovama (1190). Od ovog broja njih 868 je bilo zaposleno na određeno vrijeme. Dodatno, postavilo se i pitanje samostalnosti opština, odnosno pravne nemogućnosti Vlade da obaveže opštine na poštovanje mjera, već su one komunicirane u formi preporuka.³

Za posledicu imamo situaciju da nikada opštine nijesu usvojile «nametnute» mjere niti bile adekvatno podstaknute da ih dosljedno sprovode. Da je nedomaćinsko upravljanje finansijama na lokalnom nivou, međutim, narušilo osjetljivi odnos samostalnosti lokalnih samouprava i potrebe za efikasnijim centralnim nadzorom, pokazalo je i sklapanje ranije opisanih ugovornih obaveza sa Ministarstvom

2 / Ivana Bogojević, Reforma javnih finansija i poreska tajna: Kroz prizmu opštinskog duga, Institut alternativa, jun 2018. godine, <http://media.institut-alternativa.org/2018/07/Reprogram-i-PFM.pdf>

3 / Primjera radi, Zaključkom Vlade je “preporučeno lokalnim samoupravama da do 1. jula 2019.godine ograniče zapošljavanje zasnivanjem radnog odnosa na neodređeno i određeno vrijeme”. Ovaj zaključak je usvojen u formi preporuke sa argumentom da se lokalnim samoupravama ne može imperativno nametnuti obaveza optimizacije, kao što je to urađeno u odnosu na organe nad kojima vlada vrši nadzor ili čiji je država osnivač. Vidi: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/84

finansija, koje, uprkos pravnim mehanizmima, nisu poštovane. Samim tim, rezultati nijesu zadovoljavajući. Iako Vlada tvrdi da je došlo do određenih pomaka u smanjenju broja zaposlenih, postavlja se pitanje pouzdanosti ovih podataka s obzirom na to da u izvještajima Vlade i Ministarstva javne uprave nema presjeka broja zaposlenih u lokalnim samoupravama na kraju bilo kojeg od izvještajnih perioda praćenja realizacije Plana optimizacije. Samo Ministarstvo javne uprave je već u prvom izvještaju o realizaciji Plana optimizacije naglasilo da je «preciznost podataka veliki izazov sa kojim se MJU suočavalo u ovom procesu».⁴ Uzimajući u obzir podatke o kretanju broja zaposlenih, na način na koji su oni predstavljeni u periodu od septembra 2018. godine do decembra 2019. godine, broj zaposlenih u lokalnim samoupravama je smanjen za 544, dakle više nego dvostruko manji od projektovanog cilja do marta 2020. godine.⁵

Čak i da su pouzdani podaci o broju zaposlenih u skladu sa važećim zakonima, primjetan je **zabrinjavajući trend angažovanja zaposlenih po mehanizmima kojima se zaobilazi ili direktno krši zakon**. Samo u toku druge polovine 2019. godine, zabilježeno je povećanje sklopljenih ugovora o privremenim i povremenim poslovima na lokalnom nivou za 103, iako je naglašeno slabljenje ovog trenda. Ipak, osim zbirnih brojki o broju sklopljenih ovakvih ugovora, njihov sadržaj i suština mogu biti problematičniji, i na to ukazuje dosadašnja praksa. Naime, sklapanjem ugovora o privremenim i povremenim poslovima za poslove koji su sistematizovani u lokalnim organima, dakle poslovima koji predstavljaju njihovu **stalnu a ne privremenu** potrebu, direktno se krši zakon. Zakon o radu jasno propisuje da se ugovor o povremenim i privremenim poslovima sklapa za obavljanje određenih poslova koji nijesu predviđeni aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i koji ne zahtijevaju posebno znanje i stručnost, a po svojoj prirodi su takvi da ne traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini. Izvještaji o realizaciji Plana optimizacije ne prikazuju dovoljno detalja o razlogu i svrsi sklapanja ovih ugovora, iako se njima potencijalno može povećavati broj stvarno zaposlenih na lokalnom nivou.

Naročito zabrinjava što mjere koje bi dugoročno trebalo da optimizuju broj zaposlenih na lokalnom nivou, takođe nisu uzele maha. Institut tehnološkog viška, dakle preispitivanja potrebe za određenim kadrom, se najmanje koristio kao razlog smanjenja zaposlenih. Takođe, nedovoljan broj opština je izmijenio pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, na način da predvidi značajno smanjenje

4 / Ministarstvo javne uprave, Izvještaj o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018-2020, oktobar 2018. godine, dostupno na: https://mju.gov.me/rubrike/plan_optimizacije/realizacija

5 / Izvještaji o realizaciji plana optimizacije, dostupni na: https://mju.gov.me/rubrike/plan_optimizacije/realizacija

sistematizovanih radnih mjesta i racionalizuje zapošljavanje time što će smanjiti zaposlenost u službama koje se bave opštim i administrativnim poslovima, što je bio jedan od ciljeva optimizacije. Naime, ova mjera je trebalo da odgovori na zabrinjavajuće stanje, naročito u javnim preduzećima u vlasništvu opština gdje radi više od polovine zaposlenih u sistemu lokalnih samouprava. Plan optimizacije je prepoznao da je u opštinskim preduzećima ”godinama unazad uočen veliki broj zaposlenih“ kao i da pojedina preduzeća iz oblasti komunalnih djelatnosti karakteriše i “nepovoljna kvalifikaciona struktura, pa manje od 50 % zaposlenih angažovano je za obavljanje osnovne djelatnosti, dok je većina zaposlenih angažovana na administrativnim, pravnim, računovostvenim ili poslovima upravljanja, održavanja i podrške osnovnim djelatnostima.”⁶ Ipak, prema izvještajima o realizaciji Plana, 18 institucija na lokalnom nivou je od početka primjene Plana ispoštovalo mjeru sistematizovanja 15% ili manje izvršilaca na opštim i pomoćnim poslovima, od toga samo šest opština. Izvještaj ističe primjer Opštine Bijelo Polje, koja je novim aktima o sistematizaciji predvidjela 6% sistematizovanih izvršilaca na opštim i pomoćnim poslovima, od ukupnog broja izvršilaca, ali ne navodi jasno koja je stopa primjene ove mjere, odnosno koji broj institucija na lokalnom nivou nije izvršio reorganizaciju radnih mjesta na način koji bi u dužem roku omogućio izvršavanje javnih ovlašćenja na optimalan način.⁷

U krajnjem, kadrovsko planiranje, iako propisano kao obaveza Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2017. godine, nije zaživjelo u punom smislu te riječi. Na ovaj zaključak navodi detaljna analiza usvojenih kadrovskih planova opština za 2019. godinu, koju je izvršio Institut alternativa. Među opštinama koje su usvojile kadrovske planove prepoznaje se formalistički pristup u ispunjavanju zakonske obaveze, bez detaljnog obrazlaganja potreba za novim popunjavanjima radnih mjesta, navođenja detaljnih informacija o trenutnoj situaciji, ali i uz relativizovanje podataka iskazanih u dokumentu. Primjera radi, Opština Tivat navodi da u toku 2019. i 2020. godine planira zapošljavanje 60 službenika (39 na neodređeno i 21 na određeno), ukoliko za njima bude potrebe iz čega proizilazi da kadrovski plan nije zasnovan na analizi potreba. Takođe, zabrinjava što i svega deset opština koje su usvojile planove planira zapošljavanje čak 457 lica.⁸

6 / Plan optimizacije javne uprave Crne Gore za period 2018-2020. godine, jul 2018. godine, dostupno na: https://mju.gov.me/rubrike/plan_optimizacije

7 / Ministarstvo javne uprave, Izvještaj o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018-2020, za period 1.jul-31 .decembar 2019. godine, dostupno na: https://mju.gov.me/rubrike/plan_optimizacije/realizacija

8 / Vidi: Institut alternativa, Deset opština planira da zaposli preko 450 službenika, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/deset-opstina-planira-da-zaposli-preko-450-sluzbenika/>

Lokalne finansije:

Uspjeh je kad se porezi plaćaju

U 2018. godini usvojen je Zakon o finansiranju lokalne samouprave, koji uz rad na drugim relevantnim normativnim aktima, u prvom redu Zakonu o komunalnim djelatnostima i predloženim rješenjima za ubiranje komunalnih taksi, ima za cilj da unaprijedi sopstvene prihode opština. Ipak, ciljane vrijednosti učešća sopstvenih prihoda u ukupnim budžetima nije ostvaren u 2018. godini: ciljane vrijednost bila je 55% dok je ostvarena na nivou 52.99%. Ključno objašnjenje za neostvarivanje ovog cilja je kašnjenje u primjeni Zakona o komunalnoj djelatnosti.⁹ Uprkos namjeri osnaživanja potencijala za ubiranje sopstvenih prihoda opština, u dužem vremenskom periodu primjetan je trend njihovog opadanja: u periodu između 2009. i 2017. godine, Crna Gora je izgubila preko 70 EUR po glavi stanovnika što je rezultat zakonskog ukidanja nekoliko lokalnih prihoda bez odgovarajuće naknade.¹⁰

Međutim, kao što se i u Izvještaju o primjeni Strategije reforme javne uprave naglašava, treba imati u vidu da obračun prihoda u opštinama pati od manjkavosti, koje je prepoznala i Državna revizorska institucija u Izvještaju o reviziji sistema raspodjele sredstava Egalizacionog fonda. Naime, DRI je utvrdila da Ministarstvo finansija koje treba da utvrdi kriterijume za raspodjelu sredstava iz ovog fonda na osnovu opštinskih prihoda, nije vršilo provjeru dostavljenih podataka, već je, prilikom obračuna, evidentiralo iznose koji su prikazani u dostavljenim tabelama od strane opština. Primjera radi, Prijestonica Cetinje je u tabelama za akontativnu raspodjelu koje je dostavila Ministarstvu finansija prikazala prosjek po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica koji je za preko 140 hiljada eura manji od stvarnog. Za posljedicu imamo da je Ministarstvo na osnovu netačnog podatka utvrdilo iznos koji Prijestonici pripada po tom osnovu.¹¹

Vlada tvrdi da indikatori obezbjeđenja finansijske održivosti i dobrog finansijskog kapaciteta opština uravnoteženjem prihoda lokalne samouprave pokazuju pozitivan trend napretka. Prema preliminarnim podacima s kraja 2018. godine javni dug na lokalnom nivou je smanjen kao i nivo neizmirenih obaveza jedinica lokalne samouprave u odnosu na BDP. Učešće tekuće javne potrošnje na lokalnom nivou u odnosu na BDP je smanjeno i iznosi 2,93%. Indikator koji se odnosi na učešće

9 / Ministarstvo javne uprave, Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016 – 2020. godine, u 2018. godini, mart 2019. godine, dostupno na: <https://mju.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

10 / Ministarstvo javne uprave, Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016 – 2020. godine, u 2018. godini, mart 2019. godine, dostupno na: <https://mju.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

11 / Državna revizorska institucija, Izvještaj revizije sistema raspodjele sredstava Egalizacionog fonda, april 2018. godine.

prihoda jedinice lokalne samouprave u BDP-u nije ostvaren, ali pokazuje trend napretka jer je u odnosu na 2017. godinu povećan je i iznosi 6,25% (a ciljana vrijednost za 2018. godinu bila je 6,50%).¹²

Imajući u vidu loše početno stanje u ovim oblastima, izolovani pozitivni trendovi još uvijek nemaju trajniji efekat na održivost finansija na lokalnom nivou. Naime, početno stanje je bilo toliko loše da su kao prvi rezultati u pravcu stabilizacije lokalnih javnih finansija prepoznati podaci Poreske uprave Crne Gore da su sve crnogorske opštine za prva tri mjeseca 2019. godine uredno izmirile obaveze kada je riječ o uplatama zarada poreza i doprinosa i to je prvi put u posljednjih 10 godina.¹³ U međuvremenu, ipak, ukupni troškovi za bruto zarade porasli su za preko 8.5 miliona eura u planiranim budžetima za 2020. godinu u odnosu na izvršenje za prethodnu godinu (2019.), odnosno za skoro 13 miliona eura u odnosu na izvršenje za 2018. godinu, kada je usvojen Plan optimizacije. Povećanja su primjetna i za izdatke za ugovore o djelu i ostala lična primanja.

Tabela 1: Izdaci za bruto zarade po crnogorskim opštinama od 2015. do 2020. godine¹⁴

	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Andrijevica	585,004.00	545,676.76	472,124.35	391,560.27	352,065.52	352,619.49
Bar	3,346,100.00	2,957,537.89	2,846,823.09	2,751,913.60	2,895,966.55	2,580,609.78
Berane	2,720,700.00	2,269,437.62	1,857,790.40	2,349,951.20	2,387,512.78	3,280,040.64
Bijelo Polje	1,988,600.00	1,405,639.28	1,389,719.00	1,044,544.49	1,677,113.35	2,074,865.49
Budva	5,875,300.00	5,554,965.08	4,834,092.01	4,668,875.07	3,969,332.55	4,756,314.04
Danilovgrad	1,597,946.00	1,749,676.75	1,636,041.71	1,516,294.57	1,418,438.91	1,428,245.84
Gusinje	673,250.00	429,060.11	408,912.03	309,157.91	279,351.41	171,154.16
Herceg Novi	3,805,000.00	3,950,626.93	3,751,991.41	3,700,119.46	3,523,735.76	3,215,524.23
Kolašin	1,114,910.00	859,515.53	733,008.55	546,492.45	638,207.17	807,288.28
Kotor	3,496,015.00	3,274,194.15	3,227,561.90	3,342,779.26	3,150,228.73	2,536,088.13
Mojkovac	856,250.00	757,475.63	724,146.50	705,991.83	694,901.96	643,441.35
Nikšić	6,678,894.00	4,874,777.95	4,710,951.15	5,023,138.55	4,414,413.12	4,384,828.40
Petnjica	435,000.00	372,419.17	343,384.13	281,537.45	208,781.64	156,441.77
Plav	1,167,560.00	954,751.14	1,088,960.84	1,166,978.99	632,526.11	585,908.18
Plužine	549,800.00	441,545.28	464,719.92	474,003.96	464,846.28	415,805.92
Pljevlja	2,833,048.00	1,828,518.15	1,704,702.45	1,807,266.36	1,778,304.53	2,880,055.98
Podgorica	10,966,900.00	10,555,898.97	10,273,342.35	9,881,924.46	9,247,364.67	8,643,729.26

12 / Ministarstvo javne uprave, Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016 – 2020. godine, u 2018. godini, mart 2019. godine, dostupno na: <https://mju.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

13 / Radio Tivat, Mugoša: Sve crnogorske opštine uredno platile poreze i doprinose, april 2019. godine, dostupno na: <https://radiotivat.com/mugosa-sve-crnogorske-opstine-uredno-platile-poreze-i-doprinose/2019/04/>

14 / Za 2020. godinu, prikazani su planirani izdaci, dok su za sve ostale godine, prikazani podaci u odnosu na izvršenje budžeta

I LOKALNO JE JAVNO: POUKE DOSADAŠNJIH „REFORMI”

Rožaje	1,454,260.00	983,808.59	737,269.79	1,350,033.82	1,350,033.82	1,691,169.58
Tivat	3,390,050.00	3,020,369.75	2,825,399.03	2,635,763.52	1,957,204.84	1,648,547.91
Ulcinj	2,499,350.00	1,347,278.00	1,312,846.11	1,146,849.18	1,447,196.54	973,638.88
Cetinje	1,928,610.00	1,915,987.54	1,192,799.39	1,108,616.55	1,392,454.63	2,569,597.56
Žabljak	710,400.00	669,306.97	661,717.30	651,225.80	685,474.42	584,805.21
Šavnik	550,000.00	495,890.59	521,316.81	520,026.82	491,455.85	468,382.06
Tuzi	910,246.00	481,213.45				
Ukupno	60,133,193.00	51,695,571.28	47,719,620.22	47,375,045.57	45,056,911.14	46,849,102.14

Ovakva situacija je naličje kraha optimizacije opisanog u prethodnom odjeljku. Ministarstvo finansija nije efikasno koristilo svoje nadzorne mehanizme, niti je vodilo evidenciju zarada u javnom sektoru, što je obaveza ove institucije u skladu sa Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru. Budžetska inspekcija i dalje nije operativna, s obzirom na to da u međuvremenu nijesu zaposleni inspektori u ovoj organizacionoj jedinici Ministarstva finansija.

Izveštaj DRI o korišćenju sredstava Egalizacionog fonda ukazao je i na probleme u obračunu zarada na lokalnom nivou, koji otežavaju efikasan nadzor nad javnim finansijama i ukazuju na nedostatak tehničkih preduslova za efikasnije upravljanje javnim finansijama. Primjera radi, utvrđeno je da se u Opštini Bijelo Polje, izračunavanje ukupnog iznosa bruto zarada za zaposlene vrši ručno. Ova Opština i Opština Rožaje nijesu dostavile tačne podatke o zaradama. Rožaje je čak prikazalo obračun zarada koji je za skoro pola miliona eura manji od onog utvrđenog u postupku revizije.

DRI je utvrdila i da programi koje koriste Berane, Bijelo Polje, Danilovgrad, Kolašin, Rožaje i Cetinje za obračun i evidenciju lokalnih prihoda nemaju mogućnost da prikažu izvještaj o obračunatim i naplaćenim lokalnim fiskalnim prihodima, kao i da izdvoje prihode koji se odnose na prethodne godine, a koji su naplaćeni u tekućoj godini, već te operacije obavljaju ručno na osnovu pomoćnih evidencija.¹⁵

U proteklom periodu došlo je do zaključivanja više sporazuma o međuopštinskoj saradnji, što je jedan od ciljeva reforme, gdje su zabilježeni pomaci.¹⁶ Međutim, nema sistematskih informacija o tome u kojoj mjeri je vršenje određenih poslova, kao što su zaštita i spasavanje, unaprijedilo pružanje usluga u tekućoj oblasti i dovelo do određenih ušteda.

15 / Državna revizorska institucija, Izveštaj revizije sistema raspodjele sredstava Egalizacionog fonda, april 2018. godine

16 / Ministarstvo javne uprave, Izveštaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016 – 2020. godine, u 2018. godini, mart 2019. godine, dostupno na: <https://mju.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

ŠTA DALJE?

Jedinstvena reforma lokalne samouprave pokazala se kao veliki izazov u prethodnom periodu. Uprkos pokušajima sistemskih rješenja, poput novog Zakona o finansiranju lokalne samouprave, načini rada i funkcionisanja razlikuju se od opštine do opštine, čak i u nekim elementarnim aspektima kao što su obračun prihoda i zarada, što se negativno odražava na ukupno stanje u ovoj oblasti.

Ciljevi optimizacije na lokalnom nivou nijesu postavljeni na solidnim osnovama. Najbolja ilustracija toga je neodgovarajuće utvrđeni početni broj zaposlenih, koji je uslovio nepreciznosti u izvještavanju i, u krajnjem, nepostizanje ključnih rezultata Plana optimizacije javne uprave na lokalnom nivou. Ključni nadzorni mehanizmi, prvenstveno kroz inspekcijски nadzor od strane Upravne i Budžetske inspekcije, nijesu korišćeni u dovoljnoj mjeri što je dodatno dovelo do izostanka učinkovite primjene ključnih strateških dokumenata i nedovoljnog poštovanja zakona, što se odražava i u zloupotrebi instituta ugovora o privremenim i povremenim poslovima.

Prekomjerno zapošljavanje i neodrživost javnih finansija ostaju prioritetni izazovi na lokalnom nivou. Samim tim, iako lokalna samouprava ne bi trebalo da bude izuzeta iz ostalih oblasti javne uprave (odgovornost i transparentnost, pružanje usluga, službenički odnosi, razvoj i koordinacija javnih politika), i u narednom periodu treba staviti fokus na optimizaciju, koja u svojoj osnovi podrazumijeva fazu racionalizacije, u kojoj se sprovode mjere čiji je cilj ušteda na kraći rok, bez većih funkcionalnih, organizacionih i strukturnih promjena, ali i fazu reorganizacije, koja se odnosi na korjenite promjene u smislu strukture, poslova i funkcija, resursa, upravljačkih sistema, unutrašnjih i spoljnih odnosa, poslovnih procesa.¹⁷

17 / „Moderna država – racionalna država“, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Republika Srbija, 2015.

01

OPŠTINE TREBA U ZAKONSKOM ROKU I VODEĆI RAČUNA O POTREBI RACIONALIZACIJE JAVNE POTROŠNJE DA PRAVOVREMENO PRIPREMAJU KADROVSKE PLANOVE;

02

OPŠTINE TREBA DA USKLADE DONOŠENJE I OBRAZLOŽENJA GODIŠNJIH KADROVSKIH PLANOVA SA DUGOROČNIM CILJEVIMA OPTIMIZACIJE JAVNE UPRAVE KAKO BI SE OBEZBIJEDILA ODRŽIVOST NAPORA ZA SMANJENE TROŠKOVA ZA ZARADE I UTVRDILE POTREBE ZA REORGANIZACIJOM ORGANA UPRAVE, SLUŽBI I SL;

03

FINANSIJSKI ASPEKT IZDVAJANJA ZA LJUDSKE RESURSE TREBA DA BUDE JEDAN OD KLJUČNIH POKAZATELJA RACIONALIZACIJE ZAPOŠLJAVANJA NA LOKALNOM NIVOU: S OBZIROM NA NEPOUZDANOST METODE PRIKUPLJANJA INFORMACIJA O BROJU ZAPOSLENIH NA OSNOVU UPITNIKA O BROJU ZAPOSLENIH, OBRAČUN ZARADA I ISPLATA PO OSNOVU UGOVORA O DJELU I O PRIVREMENIM I POVREMENIM POSLOVIMA I PO OSNOVU DRUGIH LIČNIH PRIMANJA TREBA DA BUDE KLJUČNI POKAZATELJ U OVOJ OBLASTI;

04

VLADA TREBA EFIKASNIJE DA KORISTI RASPOLOŽIVE MEHANIZME, U PRVOM REDU INSPEKCIJSKI NADZOR, DA PRAVOVREMENO DETEKUJE I SPRIJEČI OPSEŽNIJE ZAOBILAŽENJE STROŽIJIH PRAVILA ZAPOŠLJAVANJA NA LOKALNOM NIVOU, ZLUPOTREBOM DRUGIH INSTITUTA, KAO ŠTO SU UGOVORI O PRIVREMENIM I POVREMENIM POSLOVIMA;

05

VLADA TREBA DA IZVIJESTI U KOM BROJU SU UGOVORI O PRIVREMENIM I POVREMENIM POSLOVIMA SKLOPLJENI ZA POSLOVE IZ REDOVNOG OPISA POSLOVA ORGANA I SLUŽBI LOKALNE SAMOUPRAVE TOKOM TRAJANJA PRIMJENE PLANA OPTIMIZACIJE JAVNE UPRAVE;

06

MINISTARSTVO FINANSIJA TREBA DA UNAPRIJEDI NADZOR NAD EVIDENCIJOM PRIHODA I ZARADA NA LOKALNOM NIVOU, NAROČITO KROZ STVARANJE USLOVA ZA PUNU FUNKCIONALNOST BUDŽETSKE INSPEKCIJE;

07

VLADA I OPŠTINE TREBA DA STVORE TEHNIČKE PREDUSLOVE ZA EFIKASNIJI OBRAČUN I EVIDENCIJU PRIHODA I ZARADA, KROZ IZGRADNJU UNIFORMNOG PROGRAMA KOJI ĆE SVE OPŠTINE MOĆI DA KORISTE NA ISTI NAČIN.

IZVORI:

- Državna revizorska institucija, Izvještaj revizije sistema raspodjele sredstava Egalizacionog fonda, april 2018. godine
- Institut alternativa, Deset opština planira da zaposli preko 450 službenika, dostupno na: <https://institut-alternativa.org/deset-opstina-planira-da-zaposli-preko-450-sluzbenika/>
- Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije, Moderna država – racionalna država, 2015. godine
- Ivana Bogojević, Reforma javnih finansija i poreska tajna: Kroz prizmu opštinskog duga, Institut alternativa, jun 2018. godine, <http://media.institut-alternativa.org/2018/07/Reprogram-i-PFM.pdf>
- Ministarstvo javne uprave, Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016 – 2020. godine, u 2018. godini, mart 2019. godine, dostupno na: <https://mju.gov.me/biblioteka/izvjestaji>
- Ministarstvo javne uprave, Izvještaji o realizaciji plana optimizacije, dostupni na: https://mju.gov.me/rubrike/plan_optimizacije/realizacija
- Ministarstvo unutrašnjih poslova, Strategija reforme javne uprave 2016-2020. godine, jul 2016. godine, dostupno na: https://mju.gov.me/biblioteka/strategije_i_akcioni_planovi
- Network of Associations of Local Authorities of South East Europe (NALAS), Fiscal Decentralization Indicators for South-East Europe: 2006-2017, December 2018, dostupno na: http://www.nalas.eu/News/FD_2018
- Radio Tivat, Mugoša: Sve crnogorske opštine uredno platile poreze i doprinose, april 2019. godine, dostupno na: <https://radiotivat.com/mugosa-sve-crnogorske-opstine-uredno-patile-poreze-i-doprinose/2019/04/>
- Zaključak Vlade Crne Gore, Br. 07-3481, dostupno na: http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/84

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

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.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

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 strukturane su u pet glavnih programa: javna uprava, odgovorne javne finansije, bezbjednost i odbrana i socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za Poglavlja: javne nabavke (5), pravosuđe i temeljna prava (23) i finansijski nadzor (32). Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine, a 2018. godine organizovali smo i našu prvu školu Otvorenog budžeta.

U dosadašnjem radu, aktivno smo saradivali sa preko 40 organizacija u regionalnim mrežama Zapadnog Balkana i sa preko 100 organizacija u Crnoj Gori. Institut je aktivno uključen u regionalne mreže: Think for Europe (TEN), Pointpulse, SELDI, WeBER, Koalicija UNCAC, Global BTAP, PASOS i Koalicija za zaštitu zviždača Jugoistočne Evrope.

Rezultati našeg rada sumirani su u 107 publikacija, izvještaja i analiza, a donosiocima odluka uputili smo više od 1000 preporuka. Preko četiri hiljade puta u medijima smo izložili predloge i preporuke za bolje javne politike.

Pokrenuli smo i tri internet stranice. Moj grad je pionirski poduhvat prikaza budžetskih podataka lokalnih samouprava. Nakon njega, izrađena je Moja uprava, adresa za građane koji žele da prijave problem sa kojim su se susreli prilikom ostvarivanja prava pred javnom upravom. Najnoviji internet portal Moj novac rezultat je namjere da hiljade nepretraživih, „zaključanih” podataka učinimo dostupnim.

Institut alternativa redovno objavljuje informacije o finansijama, projektima i donatorima koji su podržali rad organizacije. Zbog toga, Institut je tri godine zaredom dobio pet zvjezdica za transparentnost prema istraživanju koje je sprovela međunarodna neprofitna organizacija Transparify koja ocjenjuje transparentnost preko 200 istraživačkih centara.

Predsjednik Upravnog odbora IA je Stevo Muk, a našu organizaciju trenutno čini desetočlani tim.
