Crna Gora
Državna revizorska institucija

Broj: 02-035/25-391/65
Podgorica, 18.09.2025. godine

Efikasnost uspostavljanja optimalne administracije u procesu reforme javne uprave

Konačni izvještaj

Podgorica, septembar 2025. godine

SADRŽAJ

1		OPŠTI DIO	3
	1.1.	PRAVNI OSNOV ZA VRŠENJE REVIZIJE	3
	1.2.	RAZLOZI ZA VRŠENJE REVIZIJE	3
	1.3.	PREDMET, OBIM I OGRANIČENJA REVIZIJE	5
	1.4.	KRITERIJUMI REVIZIJE	6
	1.5.	CILJ REVIZIJE I REVIZORSKO PITANJE	6
	1.6.	IZVORI I METODI PRIKUPLJANJA INFORMACIJA	7
	1.7.	VRIJEME VRŠENJA REVIZIJE	7
2		ADMINISTRATIVNI OKVIR	7
	2.1.	Broj zaposlenih u javnoj administraciji	7
	2.2.	Organizaciona struktura za upravljanje i praćenje strategije	8
3		NALAZI REVIZIJE	12
	3.1.	Strategija reforme javne uprave 2016-202	12
	3.2.	Strategija reforme javne uprave 2022-2026	17
4		OCJENA, ZAKLJUČCI I PREPORUKE	30

1. OPŠTI DIO

1.1. Pravni osnov za vršenje revizije

Pravni osnov za vršenje revizije „Efikasnost uspostavljanja optimalne administracije u procesu reforme javne uprave“ sadržan je u:

- Ustavu Crne Gore, član 144 („Sl. list CG“ br. 01/07, 38/13);
- Zakonu o Državnoj revizorskoj instituciji, član 4 („Sl. list RCG“ br. 28/04, 27/06, 78/06 i „Sl. list CG“ br. 17/07, 73/10, 40/11 i 31/14 i 070/17);
- Godišnjem planu revizije Državne revizorske institucije za 2025. godinu, DRI br. »I« 06-038-24-282 od 26.12.2024. godine i
- Odluci o vršenju revizije (DRI br. 02-035/25-391/2, od 04.02.2025.g.) u sastavu: dr Branislav Radulović (rukovodilac Kolegijuma) i dr Milan Dabović (član Kolegijuma).

Revizija je vršena u skladu sa:

- Poslovnikom Državne revizorske institucije („Sl. list CG“ br. 3/15);
- Uputstvom o metodologiji vršenja revizije uspjeha („Sl. list CG“, br. 45/17) i
- INTOSAI okvirom profesionalnih objava (IFPP)

U skladu sa članom 144 Ustava Crne Gore, Državna revizorska institucija Crne Gore (DRI) vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finansijskim poslovima čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine.

1.2. Razlozi za vršenje revizije

Strategijom reforme javne uprave 2016-2020 i Strategijom reforme javne uprave 2022-2026 utvrđeni su ciljevi koji su se odnosili na uspostavljanje optimalne administracije, ili unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima i uspostavljanje sistema za praćenje i optimizaciju broja zaposlenih i kvaliteta njihovog rada.

Strategijama su prepoznati izazovi kao što je potreba da se u isto vrijeme smanji broj zaposlenih ali i da se osiguraju neophodni kadrovski kapaciteti za uspješno ispunjavanje obaveza iz EU integracija[1]. Zatim, potreba da javna uprva bude optimalna u odnosu na broj zaposlenih i efikasnost pružanja usluga. Stoga je bio cilj smanjiti troškove javne uprave optimizovanjem broja zaposlenih u javnom sektoru u odnosu na privatni sektor, spriječiti zloupotrebu ugovora o djelu, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, objezbediti centralizovani sistem obračuna zarada kroz praćenje ukupnog fonda bruto zarada na centralnom i lokalnom nivou, i broja zaposlenih[2].

[1] Strana 51 Strategije reforme javne uprave 2016-2020.
[2] Strana 10 Strategija reforme javne uprave 2022-2026.

U izvještajima koji se odnose na realizaciju aktivnosti, analizu i evaluaciju strateških dokumenata prepoznat je niz ograničenja zbog kojih se planirani indikatori i aktivnosti ne realizuju u skladu sa utvrđenim mjerilima i planiranom dinamikom. Neka od navedenih ograničenja prepoznata su i u izvještajima međunarodnih institucija:

- Evaluacijom je utvrđeno da su institucije javne uprave, koje su zadužene za stub strategije koji se tiče upravljanja javnim resursima, mogle da urade više na promovisanju i jačanju sistema zasnovanog na zaslugama u javnoj upravi. Naročito su minimalni rezultati evidentirani u oblasti optimizacije javne uprave, mjerenoj kroz set indikatora unutar strategije. (Srednjoročna evaluacija Strategije reforme javne uprave 2016-2020 u Crnoj Gori); [3]
- Procenat implementacije Strategije reforme javne uprave 2022-2026 je nizak, a politička nestabilnost i sajber napad se navode kao ključni razlozi. Politička podrška realizaciji Strategije je osigurana formiranjem Savjeta za reformu javne uprave kojim predsjedava premijer, ipak na administrativnom nivou izostaje koordinacija (Izvještaj Evropske Komisije o napretku Crne Gore za 2024. godinu)[4]

Kako bi utvrđeni ciljevi u oblasti uspostavljanja optimalne administracije bili realizovani Strategijom reforme javne uprave 2016-2020 i Strategijom reforme javne uprave 2022-2026 planirana je 41[5] aktivnost/podaktivnost i iste su se odnosile na uspostavljanje novih i nadogradnju postojećih evidencija i softverskih rješenja, unapređenje zakonskog okvira, optimizaciju broja zaposlenih, uspostavljanje mehanizama kontrole i sprovođenje inspekcijskog nadzora i kadrovsko planiranje, i mjerenje zadovoljstva zaposlenih.

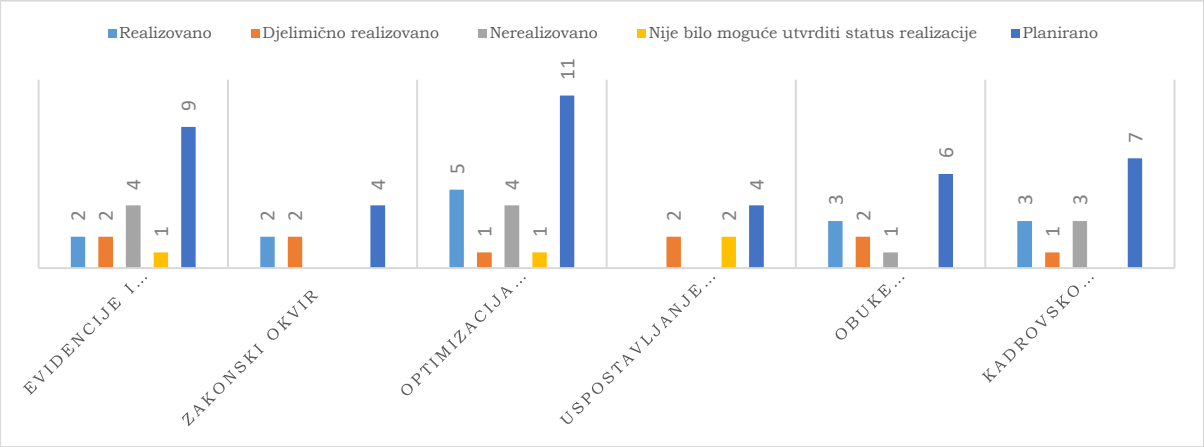
Postupkom revizije je utvrđeno da je od 41 aktivnosti/podaktivnosti realizovano 37%, djelimično realizovano 24%, nerealizovano 29% aktivnosti /podaktivnosti, dok za 10% nije bilo moguće utvrditi status realizacije.

Najveći stepen realizacije ostvaren je u dijelu uspostavljanja zakonskog okvira i sprovođenju obuka za službenike i javnom sektoru, dok je najviše nerealizovanih aktivnosti/podaktivnosti bilo u oblasti uspostavljanja evidencija i softverskih rješenja. Detaljan pregled statusa realizacije planiranih aktivnosti prema oblastima dat je u prilogu 2 Izvještaja.

Takođe postupkom revizije je utvrđeno da dio realizovanih aktivnosti/podaktivnosti iz Strategije reforme javne uprave 2016-2020 nije ostvario planirane ciljeve, kao i da je dio djelimično realizovanih aktivnosti iz Strategije reforme javne uprave 2022-2026 bio u ranoj fazi realizacije.

[3] Strana 6.
[4] Strana 24 Izvještaja.
[5] Revizijom su obuhvaćene 33 aktivnosti/podaktivnosti iz Strategije reforme javne uprave 2016-2020 (Akcioni plan 2016-2017 i Akcioni plan 2018-2020) i 8 aktivnosti iz Strategije reforme javne uprave 2022-2026 (Akcioni plan 2022-2024). Detaljnije obrazloženje dato je u tački 1.3. Predmet, obim i ograničenja revizije.

Grafik 1: Realizacija aktivnosti/podaktivnosti iz Strategije reforme javne uprave 2016-2020, i Strategije reforme javne uprave 2022-2026 (Akcioni plan 2022-2024), u oblasti optimizacije javne uprave



1.3. Predmet, obim i ograničenja revizije

Postupkom revizije bila je obuhvaćena realizacija indikatora i aktivnosti koje su planirane:

- Strategijom reforme javne uprave 2016-2020 u okviru operativnog cilja 4.3.3 - Unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima i uspostavljanje efektivnog sistema za praćenje i optimizaciju broja zaposlenih i mjerenja kvaliteta njihovog rada (3 indikatora rezultata i 33 aktivnosti/podaktivnosti iz Akcionog plana 2016-2017 i Akcionog plana 2018- 2020), i
- Strategijom reforme javne uprave 2022-2026 u okviru operativnog cilja 3.3 - Optimalna administracija (2 indikatora i 8 aktivnosti iz Akcionog plana 2022-2024).

Postupkom revizije obuhvaćen je period 2016-2025. godine.

Obzirom na dinamiku vršenja revizije **nijesu obuhvaćene** aktivnosti iz Akcionog plana 2025-2026 za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2022-2026. Navedenim Akcionim planom utvrđene su 4 nove aktivnosti sa rokom za realizaciju od II kvartala 2025 do IV kvartala 2026. godine.

Subjekti revizije bili su:

1. Savjet za reformu javne uprave;
2. Ministarstvo finansija;
3. Uprava za ljudske resurse;
4. Ministarstvo javne uprave;
5. Ministarstvo rada i socijalnog staranja;
6. Ministarstvo zdravlja.

1.4. Kriterijumi revizije

Kriterijumi za ocjenu realizacije indikatora rezultata bile su ciljne vrijednosti utvrđene strateškim dokumentom, dok je realizacija planiranih aktivnosti/podaktivnosti mjerena utvrđenim indikatorima rezultata i dinamikom realizacije.

Kriterijumi za ocjenu sistema izvještavanja bile su Smjernice za izvještavanje o sprovođenju strateških dokumenata Generalnog sekretarijata Vlade iz oktobra 2020. godine, Poslovnik o radu savjeta za reformu javne uprave, zaključci Savjeta za reformu javne uprave sa utvrđenim rokovima.

1.5. Cilj revizije i revizorsko pitanje

Cilj revizije bio je da utvrdi da li je postupak uspostavljanja optimalne administracije u procesu reforme javne uprave, za period 2016-2025. godine ostvario planirane rezultate.

Stoga je, u postupku revizije, bilo potrebno dati odgovor na **glavno revizorsko pitanje**:

Da li je postupak uspostavljanja optimalne javne administracije u procesu reforme javne uprave sprovođen efikasno?

i revizorska potpitanja:

1. Da li su nadležne institucije realizovale indikatore i aktivnosti iz strateških dokumenata?
   - 1.1. Da li su realizovani indikatori učinka utvrđeni strategijama?
   - 1.2. Da li su realizovane planirane aktivnosti na uspostavljanju zakonskog okvira?
   - 1.3. Da li su realizovane planirane aktivnosti na upostavljanju evidencija zaposlenih?
   - 1.4. Da li su realizovane planirane aktivnosti u dijelu optimizacije procesa rada?
   - 1.5. Da li su realizovane planirane aktivnosti na osposobljavanju i usavršavanju kadrova?
2. Da li obezbijeđen odgovarajući sistem praćenja i izvještavanja o realizaciji aktivnosti i indikatora iz strateških dokumenata?
   - 2.1. Da li je uspostavljena funkcionalna struktura neophodna za postupak praćenja dinamike realizacije planiranih aktivnosti i indikatora? (oprativni timovi/koordinaciona tijela, informacioni sistem itd.)
   - 2.2. Da li je izvještavanje Vladi sprovođeno u skladu sa smjernicama za izvještavanje i utvrđenom dinamikom?
   - 2.3. Da li je obezbijeđeno blagovremeno izvještavanje o realizaciji zaključaka usvojenih od strane Savjeta za za reformu javne uprave?

1.6. Izvori informacija

U postupku revizije korišćena je dokumentacija subjekata revizije, koji su strategijama određeni kao instutucije nadležne za realizaciju aktivnosti. Zatim, dokumentacija koja se odnosila na rad Savjeta za reformu javne uprave (zapisnici sa sjednica Savjeta, zaključci Savjeta, izvještaji o radu Savjeta, akta o formiranju koordinacionih struktura za praćenje realizacije strategije, informacije dostavljane Savjetu na razmatranje i druga dokumentacija koja se odnosi na realizaciju aktivnosti obuhvaćenih revizijom).

U postupku revizije korišćena je i dokumentacija Ministarstva javne uprave koja se odnosi na postupak monitoringa i izvještavanja o realizaciji aktivnosti i indikatora iz strateških dokumenata (akta o formiranju, izvještaji o realizaciji akcionih planova, izvještaji o evaluaciji itd).

Dodatan izvor informacija predstavljali su izvještaji, analize i studije Evropske komisije, SIGMA-e i UNDP-a u dijelu uspostavljanja optimalne javne administracije u Crnoj Gori.

1.7. Vrijeme vršenja revizije

Predmetna revizija je izvršena u periodu februar – jun 2025. godine.

Reviziju je sproveo revizorski tim DRI u sastavu:

- Blažo Savković, državni revizor – načelnik u Sektoru II i
- Ivana Jovanović, državna revizorka – rukovoditeljka Odjeljenja

2. ADMINISTRATIVNI OKVIR

2.1. Broj zaposlenih u javnoj administraciji

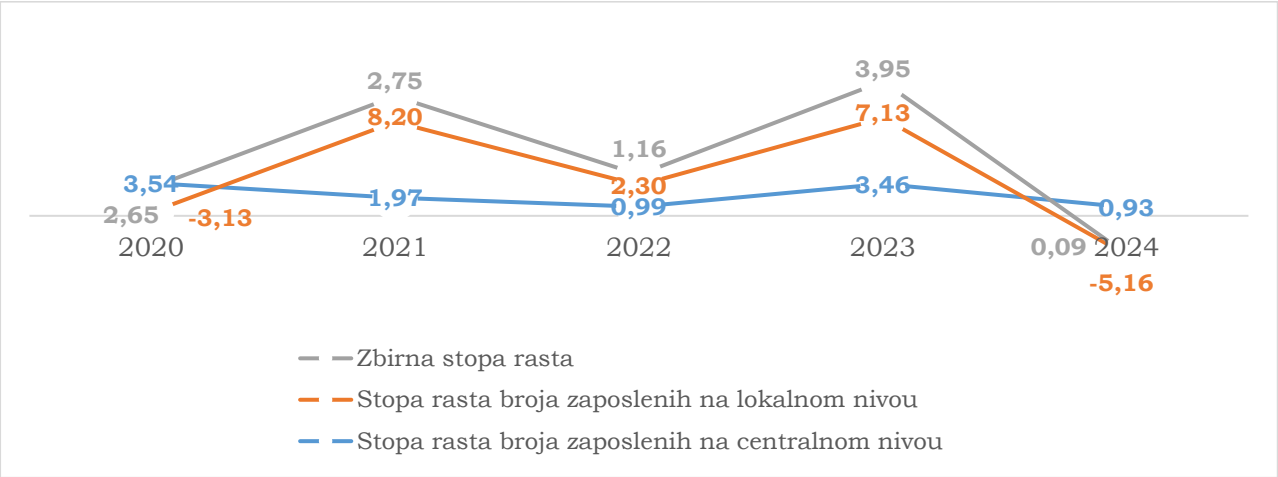
Strategijom reforme javne uprave 2016-2020 i Strategijom reforme javne uprave 2022-2026 planirani su indikatori, mjere i/ili aktivnosti/podaktivnosti kojima je trebalo da bude ostvaren uticaj na smanjenje broja zaposlenih u javnoj administraciji. Međutim, broj zaposlenih se povećava u kontinuitetu od 2019-2024. godine, prema prosječnoj stopi rasta od 2,12%. Podatke o kretanju broja zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou u periodu 2016-2024, za potrebe vršenja revizije, dostavilo je Ministarstvo finansija.

Tabela 1: Broj zaposlenih u javnoj administraciji, u periodu 2016-2024. godine na kraju godine (decembar), prema podacima Ministarstva finansija

Godina	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Centralni nivo[6]				42.379	43.880	44.743	45.186	46.748	47.284
Lokalni nivo[7]	5.466	5.724	5.802	6.510	6.306	6.823	6.980	7.478	7.092
Ukupno				**48.889**	**50.186**	**51.556**	**52.166**	**54.226**	**54.376**

*__Napomena__: Podaci o kretanju broja zaposlenih u javnoj administraciji Ministarstva finansija se razlikuju od podataka o broju zaposlenih koje je objavilo Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija u Izvještaju o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018-2020 za 2020. godinu.

Grafik 2: Stopa rasta broja zaposlenih u javnoj administraciji, u periodu 2019-2024. godine prema podacima Ministarstva finansija



2.2. Organizaciona struktura za upravljanje i praćenje realizacije strategije reforme javne uprave

Strategija reforme javne uprave 2016-2020

Strategijom reforme javne uprave 2016-2020 utvrđeno je da Vlada i Savjet za reformu javne uprave donošenjem zaključaka usmjeravaju proces reforme javne uprave, na način što će prepoznavati ključne probleme u realizaciji Strategije i definisati mjere za otklanjanje tih problema.

Nadležnosti Savjeta u realizaciji Strategije utvrđene Odlukom o obrazovanju Savjeta za reformu javne uprave *("Službeni list Crne Gore", br. 066/ 16 ...057/ 18)* i, između ostalog, su obuhvatale :

- praćenje sprovođenja Strategije reforme javne uprave 2016-2020. godine;

[6] **Centralni nivo obuhvata** direktne i inirektne budžetske korisnike – državni organi, organi državne uprave, javne ustanove, fondove, zavode i druge potrošačke jedinice koje se u potpunosti ili pretežno finansiraju iz Budžeta Crne Gore.
[7] **Lokalni nivo obuhvata** jedinice lokalne samouprave- organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave i službe, javne ustanove.

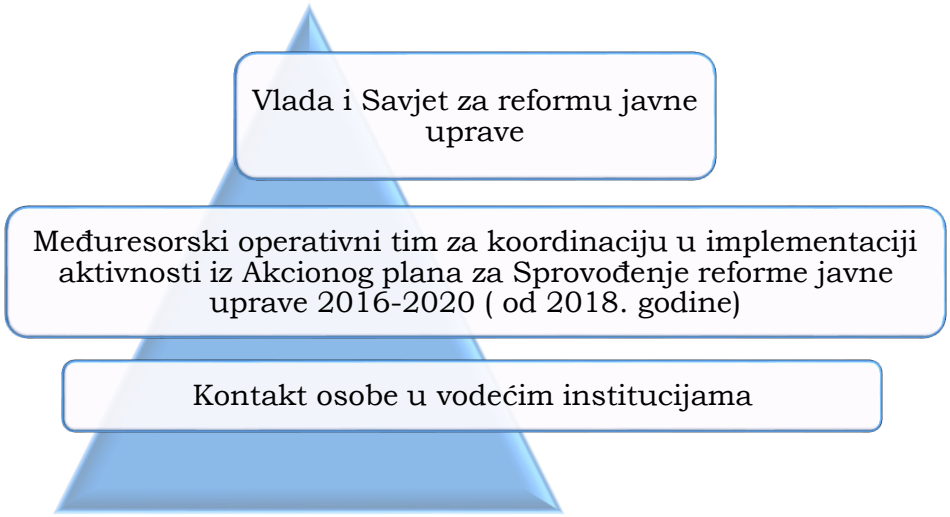
- praćenje prioriteta, dinamike i rokova realizacije mjera i aktivnosti čiji su nosioci državni organi i druge nadležne institucije i ocjenju postignutih rezultata u ostvarenju ciljeva reforme javne uprave;
- usmjeravanje procesa reforme javne uprave, kroz prepoznavanje ključnih problema u realizaciji Strategije i definisanje mjera za otklanjanje tih problema.

Strategiju reforme javne javne uprave 2016-2020 je usvojila Vlada Crne Gore na predlog Ministarstva unutrašnjih poslova, u skladu sa utvrđenim nadležnostima. Strategijom je utvrđena odgovornost Ministarstva unutrašnjih poslova za praćenje sprovođenja reforme, a svi organi koji su bili navedeni kao nosioci pojedinih prioritetnih ciljeva bili su dužni da izvještavaju Ministarstvo i dostavljaju potrebne podatke. Ministarstvo je trebalo jednom godišnje, u saradnji sa svim odgovornim institucijama, da izvještava Vladu o sprovođenju Strategije, a na šestomjesečnom nivou Savjet za reformu javne uprave.

Međutim, Uredbom o izmjenama i dopunama uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave[8] iz novembra 2016. godine formirano je Ministarstvo javne uprave koje je, u skladu sa utvrđenim nadležnostima, preuzelo praćenje i izvještavanje o realizaciji Strategije reforme javne uprave 2016-2020.

Ministarstvo javne uprave je u januaru 2018. formiralo Međuresorski operativni tim za koordinaciju u implementaciji aktivnosti iz Akcionog plana za Sprovođenje reforme javne uprave 2016-2020[9]. Članovi Operativnog tima su ujedno bili određeni kao kontakt osobe za saradnju sa Odjeljenjem za upravljanje procesom reforme javne uprave u Ministarstvu javne uprave i bili u obavezi da dostavljaju podatke o realizaciji aktivnosti predviđenih Akcionim planom za sprovođenje Strategije.

Grafik 3: Organizaciona struktura za upravljanje i praćenje realizacije Strategije reforme javne uprave 2016-2020



[8] „Sl.list CG“, br. 73 od 25.11.2016. godine.
[9] Rješenje broj 01-050/18-211 od 23.01.2018. godine.

Strategija reforme javne uprave 2022-2026

Rad Savjeta za reformu javne uprave nastavljen je u skladu sa izmijenjenom odlukom Odlukom o obrazovanju Savjeta za reformu javne uprave[10] i istim utvrđenim zadacima na realizaciji Strategije reforme javne uprave 2022-2026, pri čemu je broj članova Savjeta povećan sa 9 na 16 članova.

Od 2022. godine do perioda vršenja revizije Savjet za reformu javne uprave formirao je dvije koordinacione strukture za praćenje realizacije Strategije reforme javne uprave 2022-2026.

Prva koordinaciona struktura formirana je krajem 2022. godine i bila je sastavljena od 6 koordinacionih tijela sa ciljem da, sa se najvišeg nivoa prate, analiziraju i ocjenjuju stepen realizacije aktivnosti predviđenih Akcionim planom 2022-2024 za implementaciju Strategije reforme javne uprave 2022-2026[11], i to:

1. Kordinaciono tijelo za oblast profesionalizacije javne uprave;
2. Koordinaciono tijelo za organizaciju i rad javne uprave u funkciji potreba građana;
3. Koordinaciono tijelo za strateško planiranje;
4. Koordinaciono tijelo za digitalizaciju i servise;
5. Koordinaciono tijelo za transparentnost i otvorenost rada javne uprave;
6. Koordinaciono tijelo za oblast optimizacije.

Druga koordinaciona struktura formirana je Odlukom o obrazovanju Koordinacionog tima za sprovođenje reforme javne uprave[12] sa šest koordinacionih tijela i 55 članova:

1. Koordinaciono tijelo za službenički sistem u javnoj upravi;
2. Koordinaciono tijelo za organizaciju i rad javne uprave;
3. Koordinaciono tijelo za transparentnost i otvorenost rada javne uprave;
4. Koordinaciono tijelo za razvoj i pružanje usluga;
5. Koordinaciono tijelo za sistem lokalne samouprave;
6. Koordinaciono tijelo za strateško planiranje.

Zadatak koordinacionih tijela druge koordinacione strukture je, između ostalog, bio da prate, analiziraju i ocjenjuju stepen realizacije aktivnosti predviđenih Akcionim planom 2022-2024. za sprovođenje reforme javne uprave 2022-2026. Zatim, da aktivno učestvuju u pripremnim aktivnostima i dostavljanju pravovremenih informacija, predloga i inicijativa Savjetu za reformu javne uprave i da o izazovima i kašnjenjima u primjeni Strategije obavijeste Savjet.

[10] "Službeni list Crne Gore", br. 037/21 ...014/24.
[11] Stav II Rješenja.
[12] https://wapi.gov.me/download-preview/75f88162-dbd9-412a-b5b6e20a2b21e0ba?version=1.0

Grafik 4: Organizaciona struktura za upravljanje i praćenje realizacije Strategije reforme javne uprave 2022-2026



Ministarstvo javne uprave, koje je u skladu sa Strategijom reforme javne uprave 2022-2026, odgovorno za praćenje sprovođenja reforme javne uprave formiralo je novembru 2022. godine Međuresorski operativni tim za praćenje implementacije Akcionog plana 2022-2024[13] sa 35 članova. Članovi Operativnog tima su ujedno određeni i kao kontakt osobe za saradnju sa Direktoratom za strateško planiranje u javnoj upravi, međunarodnu saradnju i IPA fondove Ministarstva javne uprave.

Osim unaprjeđenja kanala komunikacije zadatak Operativnog tima je i usmjeravanje procesa reforme javne uprave, kroz prepoznavanje ključnih problema u realizaciji Strategije i definisanje predloga mjera za otklanjanje identifikovanih problema.

[13] Odluka Ministarstva javne uprave br: 01-078/22-5004/2 od 24. novembra 2022. godine.

3. NALAZI REVIZIJE

3.1. Strategija reforme javne uprave 2016-2020

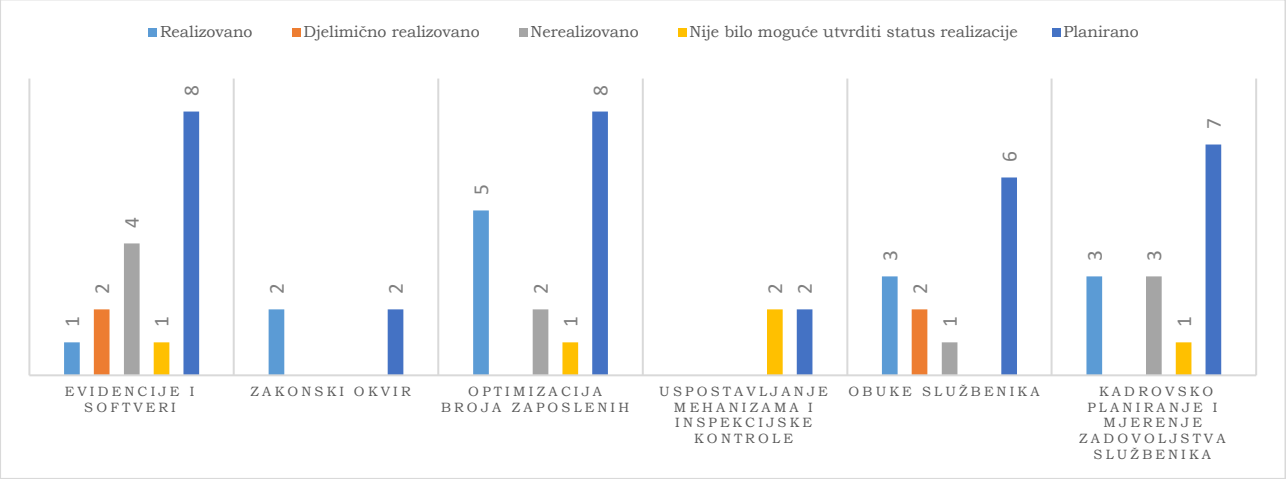
Strategijom reforme javne uprave 2016-2020 utvrđen je cilj - Unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima i uspostavljanje efektivnog sistema za praćenje i optimizaciju broja zaposlenih i mjerenja kvaliteta njihovog rada (4.3.3). Cilj je trebalo da bude ostvaren realizacijom 3 indikatora rezultata i 33 podaktivnosti.

Strategijom je prepoznato da će *„ključni izazov u ovoj oblasti biti optimizacija broja zaposlenih u državnim organima, posebno u kontekstu potrebe da se u isto vrijeme smanji broj zaposlenih ali i da se osiguraju neophodni kadrovski kapaciteti za uspješno ispunjavanje obaveza iz EU integracija“*[14].

Postupkom revizije je utvrđeno da je realizovan 1 indikator rezultata i 42% ili 14 planiranih podaktivnosti. Najveći procenat realizacije ostvaren je u oblasti uspostavljanja zakonskog okvira, za koji su planirane dvije aktivnosti i obje realizovane, i u dijelu planiranih aktivnosti na optimizaciji broja zaposlenih.

Najveći procenat nerealizovanih aktivnosti odnosio na oblast uspostavljanja evidencija i softverskih rješenja, dok nije bilo moguće utvrditi status realizacije aktivnosti koje su se odnosile na sprovođenje inspekcijskog nadzora i povećanje broja inspekcijskih kontrola kako bi se osiguralo da državni organi ažurno unose podatke u Centralnu kadrovsku evidenciju.

Grafik 5: Realizacija podaktivnosti iz Strategije reforme javne uprave 2016-2020, cilj (4.3.3)- Unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima i uspostavljanje efektivnog sistema za praćenje i optimizaciju broja zaposlenih i mjerenja kvaliteta njihovog rada



[14] Strana 51 Strategije reforme javne uprave 2016-2020.

Indikatori rezultata

Indikatori rezultata, koji su utvrđeni u okviru cilja 4.3.3 - Upravljanje ljudskim resursima i uspostavljanje efektivnog sistema za praćenje i optimizaciju broja zaposlenih i mjerenja kvaliteta, odnosili su se na unaprjeđenje planiranja kadrova, smanjenje broja zaposlenih u javnoj upravi na centralnom nivou i sprovođenje mjerenja zadovoljstva zaposlenih u javnoj upravi.

Državni revizor je, u postupku revizije utvrdio da je ostvaren stepen realizacije indikatora rezultata od 33%, odnosno jedan indikator je realizovan i dva nijesu realizovana.

Tabela 2: Status realizacije indikatora učinka utvrđenih Strategijom reforme javne uprave 2016-2020, cilj 4.3.3 - Upravljanje ljudskim resursima i uspostavljanje efektivnog sistema za praćenje i optimizaciju broja zaposlenih i mjerenja kvaliteta

Naziv indikatora	Polazna vrijednost (2014)	Ciljna vrijednost (2020)	Ostvarena vrijednost	Status realizacije
Procenat institucija koje su usvojile kadrovske planove u skladu sa propisima	0%	95%	99%	Realizovano
Ukupan broj zaposlenih na centralnom nivou (po »sektorskom pristupu« bez lokalne samouprave)	40.409[15]	-5% u odnosu na polaznu vrijednost		Nije realizovano
Procenat organa uprave koje su sprovele mjerenje zadovoljstva zaposlenih	0%	30%		Nije realizovano

Mjere za optimizaciju broja zaposlenih u javnoj upravi bile su utvrđene Planom optimizacije 2018-2020, koji je početkom jula 2018. godine usvojila Vlada Crne Gore. Plan optimizacije optimizacije javne uprave imao je za cilj da pruži podršku uspostavljanju administracije koja na bolji način odgovara na potrebe građana i privatnog sektora uz istovremeno rasterećivanje državnog i opštinskih budžeta. To je podrazumijevlo usvajanje i implementaciju plana optimizacije i redistribuciju i/ili smanjenje broja zaposlenih u skladu sa potrebama uprave, uključujući suočavanje sa izazovima evropskih integracija[16].

Planom su utvrđene mjere za optimizaciju javne uprave ili 12 kratkoročnih i 9 srednjoročnih mjera za centralni nivo, odnosno 9 kratkoročnih i 13 srednjoročnih mjera za lokalni nivo. Mjere su se odnosile na ograničavanje zapošljavanja, prestanak radnog odnosa na određeno vrijeme istekom roka, proglašenje tehnološkog viška, definisanje posebnog programa mjera aktivne politike zapošljavanja, promjene akata o sistematizaciji, pojačani inspekcijski nadzor, jačanje kadrovskog planiranja, povjeravanje pomoćnih poslova privatnom sektoru itd.

[15] Podaci su dati za centralni nivo, a na osnovu Izvještaja o sprovođenju Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora, u 2015. godini.
[16] Strana 51 Plana.

Planirano je da se sprovođenjem navedenih mjera ostvari uticaj na smanjenje broja zaposlenih, i to na centralnom nivou za 5% i lokalnom 10% do kraja 2020. godine.

Prema podacima Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija Plan optimizacije 2018-2020 nije ostvario utvrđene ciljeve i umjesto planiranog smanjenja broja zaposlenih na centralnom nivou za 5% i lokalnom za 10% do kraja 2020. godine, došlo je do povećanja broja zaposlenih za 8% na centralnom i 8% na lokalnom nivou[17].

Postupkom revizije je tvrđeno da je Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija objavilo različite podatke o broju zaposlenih u javnoj upravi u Izvještaju o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018-2020 za 2020. godinu[18], u odnosu na podatke o broju zaposlenih u javnoj upravi koje je Ministarstvo finansija dostavilo za potrebe vršenja revizije (tabela 1 Izvještaja). Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija u Izvještaju navodi da su korišeni podaci o broju zaposlenih u javnoj upravi Ministarstva finansija, pri čemu su odstupanja značajna naročito u dijelu broja zaposlenih na lokalnom nivou.

U izjašnjenju Ministarstva javne uprave[19] navodi se: *„da je u tom periodu postojala drugačija metodologija prikupljanja podataka za potrebe praćenja Plana optimizacije 2018-2020. Pored podataka Ministarstva finansija, u obzir su uzimani podaci dostavljeni direktno od institucija, kako na centralnom nivou tako i na lokalnom nivou, koje su bile obuhvaćene Planom optimizacije.“*

Bez obzira na neslaganje podataka o broju zaposlenih Ministarstva finansija i Ministarstva javne uprave na centralnom nivou, nije ostvarena ciljna vrijednost indikatora iz Strategije.

Politički nivo koordinacije procesa optimizacije javne uprave bio je u nadležnosti Savjeta za reformu javne uprave.

Aktivnosti/podaktivnosti

Akcionim planom 2016-2017 i Akcionim planom 2018-2020 za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016 -2020 planirane su 33 podaktivnosti aktivnosti za realizaciju cilja - Unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima i uspostavljanje efektivnog sistema za praćenje i optimizaciju broja zaposlenih i mjerenja kvaliteta njihovog rada (4.3.3).

Za svaku podaktivnost utvrđen je jedan ili više indikatora učinka. Mjereno utvrđenim indikatorima učinka i na osnovu dokumentacije koju su dostavili subjekti revizije utvrđeno je da:

- 42% ili 14 podaktivnosti je realizovano;
- 15% ili 5 podaktivnosti su djelimično realizovane;

[17] Strana 3 Izvještaja o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018-2020 za 2020. godinu, sa osvrtom na implementaciju cjelokupnog dokumenta; Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, Jun 2021. godine.
[18] Strana 3 Izvještaja.
[19] Broj: 01-11/25-3 od 9. septembra 2025. godine.

- 30% ili 10 podaktivnosti nije realizovano;
- za 12% ili 4 podaktivnosti nije bilo moguće utvrditi status realizacije.

Tabela 3: Pregled statusa realizacije aktivnosti iz Strategije reforme javne uprave 2016-2020, u okviru cilja 4.3.3 - Unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima i uspostavljanje efektivnog sistema za praćenje i optimizaciju broja zaposlenih i mjerenja kvaliteta njihovog rada

Realizovane podaktivnosti	1. Izrada podzakonskog akta koji se odnosi na CKE
	2. Pripremiti izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima (ZDSN) u dijelu kadrovskog planiranja
	3. Izmjena ZDSN u dijelu stručnog opsosobljavanja odnosno usavršavanja, kao i njegovog uvezivanja sa sistemom razvoja kadrova
	4. Utvrđivanje ciljanih vrijednosti za optimizaciju, od strane Vlade
	5. Pripremiti Plan optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru, u skladu sa utvrđenim ciljanim vrijednostima
	6. Implementacija Plana optimizacije
	7. Sprovoditi monitoring realizacije plana optimizacije broja zaposlenih
	8. Sačinjavati godišnje izvještaje o realizaciji Plana optimizacije za 2018, 2019 i 2020.
	9. Pripremiti podzakonski akt o stručnom osposobljavanju i usavršavanju
	10. Utvrdjivanje obaveznog programa obuke za novozaposlene “uvođenje u posao”
	11. Sprovođenje obaveznih programa obuka za različite kategorije službenika i namještenika
	12. Izrađen podzakonski akt koji se odnosi na kadrovsko planiranje
	13. Izrađene smjernice za kadrovsko planiranje, implementaciju i praćenje
	14. Obuka službenika Uprave za kadrove i službenika u organima koji su odgovorni za kadrovsko planiranje
Djelimično realizovane podaktivnosti	1. Podizanje svijesti visoko rukovodnog kadra o ažurnosti CKE
	2. Kreirano softwersko rješenje za povezivanje CKE sa evidencijom zarada koju vodi Ministarstvom finansija
	3. Realizovati trening trenera za predavače UZK koji će realizovati program obrazovanja za sticanje ključnih vještina za upravljanje ljudskim resursima
	4. Ojačati kapacitete službenika za ljudske resurse na centralnom i lokalnom nivou u skladu sa akreditovanim programom obrazovanja za upravljanje ljudskim resursima
	5. Utvrditi metodologiju za mjerenje zadovoljstva zaposlenih u organima
	1. Prikupiti podatke o realizaciji kadrovskih planova kroz Centralnu kadrovsku evidenciju (CKE)

Nerealizovane podaktivnosti	2. Pripremiti godišnje izvještaje o realizaciji kadrovskih planova kroz Centralnu kadrovsku evidenciju
	3. Izrada projektnog zadatka za uvođenje sistema za bolje upravljanje i kontrolu zarada
	4. Obuke za službenike
	5. Ustanoviti kriterijume i metodologiju za optimizaciju broja zaposlenih
	6. Analiza stanja na osnovu metodologije od strane svih organa
	7. Utvrdjivanje obaveznog programa obuke za visoko-rukovodni kadar
	8. Odabrati "Pilot institucije" za mjerenje zadovoljstva zaposlenih u organima
	9. Sprovesti obuke koje se odnose na mjerenje zadovoljstva zaposlenih u organima
	10. Sprovesti mjerenje zadovoljstva službenika i namještenika u državnim organima, na godišnjem nivou
Nije bilo moguće utvrditi status realizacije	1. Nadogradnja Centralne kadrovske evidencije (CKE)
	2. Formirati međuresorski tim za koordinaciju i praćenje realizacije aktivnosti koja se odnosi na određivanje ciljanih vrijednosti za optimizaciju broja zaposlenih u državnim organima
	3. Sproveden inspekcijski nadzor kako bi se osiguralo da državni organi ažurno unose podatke u CKE
	4. Povećati broj inspekcijskih kontrola u državnim organima i jedinicama lokalne samouprave kako bi se osiguralo da državni organi ažurno unose podatke u CKE

Strategijom reforme javne uprave 2016-2020, u cilju optimizacije broja zaposlenih u javnoj upravi, planirano je 8 aktivnosti i realizovano 62 %, pri čemu se sve realizovane aktivnosti odnose na izradu, sprovođenje i izvještavanje o realizaciji Plana otimizacije. Realizovane aktivnosti su:

- Utvrditi ciljane vrijednosti za optimizaciju, od strane Vlade;
- Pripremiti Plan optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru, u skladu sa utvrđenim ciljanim vrijednostima;
- Implementacija plana optimizacije
- Sprovoditi monitoring realizacije plana optimizacije broja zaposlenih;
- Sačinjavati godišnje izvještaje o realizaciji Plana optimizacije za 2018, 2019 i 2020.

Realizacija planiranih aktivnosti, sprovođenje monitoringa i izvještavanje na način utvrđen Planom ne znači i ostvarenje utvrđenih ciljeva, koji su se odnosili na smanjenje broja zaposlenih u javnoj administraciji na centralnom i lokalnom nivou. Umjesto planiranog smanjenja došlo je do povećanja broja zaposlenih u javnom sektoru na kraju 2020. godine.

Praćenje realizacije Strategije

Ministarstvo javne uprave, u postupku revizije nije dostavilo dokumentaciju koja se odnosi na rad formirane strukture za praćenje realizacije Strategije reforme javne uprave 2016-2020.

Zaključkom Savjeta za reformu javne uprave sa VI Sjednice od 19.03.2018. godine, zaduženo je Ministarstvo javne uprave da kontinuirano dostavlja kvartalne izvještaje o radu Međuresorskog operativnog tima za koordinaciju implementacije aktivnosti iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016-2020[20].

Izvještavanje o realizaciji Strategije

Ministarstvo javne uprave je sačinjavalo godišnje izvještaje o realizaciji, na način utvrđen Strategijom.

Rad Savjeta za reformu javne uprave

Sekretarijat Savjeta za reformu javne uprave, u postupku vršenja revizije, nije dostavio zapisnike sa sjednica Savjeta koje su se održavale u periodu realizacije Strategije reforme javne uprave 2016-2020.

Prema podacima iz Izvještaja o radu Savjeta za reformu javne uprave za period jul – decembar 2017. godine, prva sjednica Savjeta održana je 7. jula 2017. godine i u toku 2017. godine realizovana su 4 zaključka.

Tokom 2018. godine održano je 5 sjednica Savjeta i realizovano 13 zaključaka, a za osam zaključaka je utvrđen kontinuiran status realizacije[21]. U 2019. godini održane su 4 sjednice Savjeta i realizovano 7 zaključaka, a jedan zaključak je imao status realizacije „u toku“[22].

Navedeni zaključci su se, između ostalog, odnosili na realizaciju Plana optimizacije 2018-2020. Zatim, obavezu predlagača nacrta propisa, strateških, planskih i analitičkih dokumenata od značaja za reformu javne uprave da iste dostavljaju blagovremeno Savjetu, dostavljanje izvještaja o radu Međuresorskog operativnog tima za koordinaciju implementacije aktivnosti iz Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2016-2020.

Izvještaj o radu Savjeta za reformu javne uprave za 2020. godinu nije dostavljen u postupku revizije.

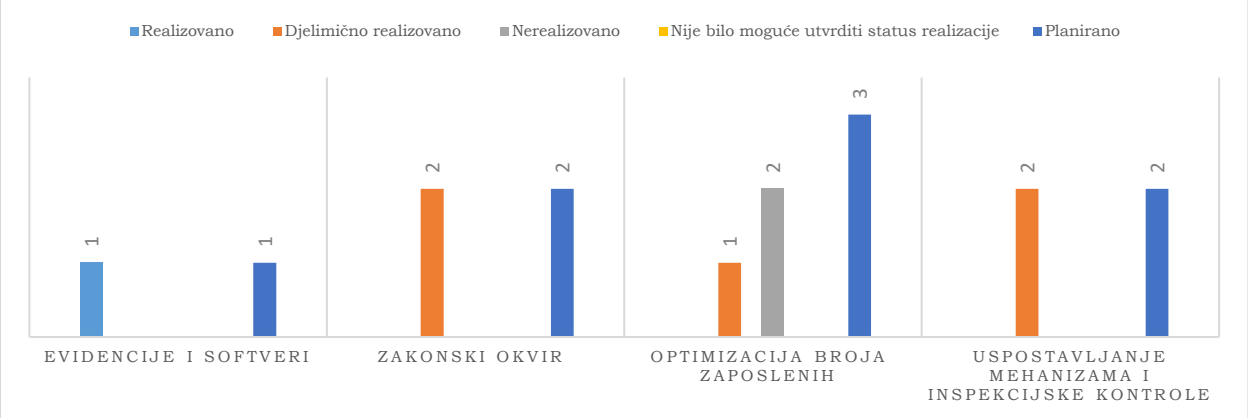
[20] Izvještaj o radu Savjeta za reformu javne uprave za 2018. godinu.
[21] Izvještaj o radu Savjeta za reformu javne uprave za 2018. godinu.
[22] Izvještaj o radu Savjeta za reformu javne uprave za 2019. godinu.

3.2. Strategija reforme javne uprave 2022-2026

Strategijom reforme javne uprave 2022-2026 u okviru strateškog cilja 3. Profesionalna administracija utvrđen je operativni cilj 3.3. Optimalna administracija i istim predviđeno da se *„unaprijedi organizaciono funkcionisanje i poboljšati efikasnost rada organa i javne uprave u cjelini. Prvi korak predstavlja mapiranje procesa za kompletnu javnu upravu, kao i na nivou organa – kroz izradu funkcionalnih analiza, što će doprinijeti i optimizaciji procesa unutar organa. Kroz sprovođenje funkcionalnih analiza, potrebno je jasno mapirati procese rada i nadležnosti u institucijama, sagledati broj zaposlenih i nivo opterećenosti na nivou organa, organizacionih jedinica i na nivou svakog zaposlenog, s posebnim osvrtom na sektore obrazovanja i zdravstva“*[23].

Postupkom revizije je utvrđeno da je, do momenta vršenja revizije, bio ostvaren 1 indikator i 1 aktivnost iz Akcionog plana 2022-2024. Realizovana je aktivnost koja se odnosila na uspostavljanje evidencija o broju zaposlenih u javnoj administraciji u Ministarstvu finansija. Najveći procenat nerealizovanih aktivnosti je bio u dijelu izrade analiza i implementaciju preporuka na osnovu izrađenih analiza, a koje se odnose na optimizaciju javne uprave.

Grafik 6: Realizacija aktivnosti iz Akcionog plana 2022-2024 za implementaciju Strategije reforme javne uprave 2022-2026, operativni cilj 3- Optimalna administracija



Indikatori rezultata

Strategijom reforme javne uprave 2022-2026 u okviru operativnog cilja 3.3 Optimalna administracija utvrđena, kao mjerilo realizacije utvrđena su dva 2 indikatora učinka od kojih jedan indikator nije realizovan. Drugi indikator ostvario ciljnu vrijednost na kraju 2024. godine ali ostvarena ciljna vrijednost nije rezultat Strategijom planiranih mjera i aktivnosti.

Tabela 4: Status realizacije indikatora rezultata utvrđenih Strategijom reforme javne uprave 2022-2026, operativni cilj 3.3 – Optimalna administracija, do momenta vršenja revizije

[23] Strana 77, Strategija reforme javne uprave 2020-2026.

Indikator	Početna vrijednost	Ciljna vrijednost (2024)	Ostvarena vrijednost (2024)	Status realizacije do monenta vršenja revizije
Broj institucija sa izmijenjenom organizacionom i funkcionalnom strukturom na osnovu preporuka funkcionalnih analiza	0	Vrijednost će biti postavljena nakon izrađenih funkcionalnih analiza	-	Nije realizovano
Ukupan broj zaposlenih na centralnom i na lokalnom nivou u ukupnom broju zaposlenih u Crnoj Gori	26%	23,7%	21.10%	Realizovano*

*Napomena: Ostvareni indikator nije rezultat sprovođenja mjera planiranih Stategijom 2022-2026, već periodičnih promjena u broju zaposlenih u javnom i realnom sektoru.

Indikator 1: Utvrđivanje ciljne vrijednosti indikatora planirano je nakon realizacije aktivnosti 3.3.5 Izrađena fazna analiza funkcionalnosti javne uprave. U okviru navedene aktivnosti planirano je da se, uz ekspertsku podršku Svjetske banke, izradi fazna analiza funkcionalnosti javne uprave sa preporukama za unapređenje stanja u sektorima obrazovanja i zdravstva (interni procesi rada, efikasnost i odgovornost javne uprave, kadrovska politika, broj zaposlenih itd).

Ministarstvo zdravlja je, u periodu vršenja revizije, bilo formiralo radnu grupu za izradu analize dok u Ministarstvu prosvjete, nauke i inovacija nijesu preduzimane aktivnosti na izradi funkcionalne analize za oblast obrazovanja. Stoga, postoji opravdan rizik da za navedeni indikator neće biti moguće utvrditi ciljnu vrijednost do kraja perioda važenja Strategije, odnosno do kraja 2026. godine.

U izjašnjenju Ministarstva javne uprave[24] na Preliminarni izvještajnavodi se: *„Svjetska banka je pružila podršku izradi prve faze funkcionalne analize u sektoru zdravstva, ali da nakon toga nije iskazano interesovanje za nastavak ovog procesa. Takođe, složenost izrade funkcionalnih analiza u oblasti obrazovanja uslovila je ograničenu spremnost međunarodnih partnera da pruže podršku u ovoj oblasti.“*

Indikator 2: U periodu vršenja revizije Ministarstvo finansija je imalo izrađene evidencije o broju zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou, neophodne za praćenje realizacije indikatora.

Podaci o kretanju broja zaposlenih u javnoj upravi objavljuju se periodično od strane Ministarstva javne uprave, u saradnji sa Ministarstvom finansija. U skladu sa podacima o vrijednosti indikatora koji je u 2024. godini iznosio 21,10% ostvaren je povoljniji indikator u odnosu na ciljnu vrijednost utvrđenu Strategijom ili 23,7%.

Međutim, ostvareni indikator nije rezultat realizacije planiranih mjera u oblasti smanjenja broja zaposlenih u javnoj upravi, već periodičnih

[24] Broj: 01-11/25-3 od 9. septembra 2025. godine.

fluktuacija broja zaposlenih u javnom i realnom sektoru na koje nije izvršen uticaj mjerama i politikama ograničavanja broja zaposlenih.

U izjašnjenju Ministarstva javne uprave[25] na Preliminarni izvještaj navodi se: „ da su *za postizanje zadovoljavajuće vrijednosti indikatora uticali kvalitetno definisan set mjera Vlade i odgovorna fiskalna i kadrovska politika, kroz sprovođenje Paketa ekonomskih reformi Evropa sad, usmjerenog na unapređenje poslovnog okruženja, smanjenje javnih rashoda i modernizaciju javne uprave, fiskalnu konsolidaciju i kontrolu javne potrošnje, reformu i bolji nadzor nad poslovanjem javnih preduzeća, stožiji nadzor nad primjenom ugovora o privremeno povremenim poslovima, unapređenje planiranja ljudskih resursa i kadrovske politike u cijelom sistemu javne uprave*."

Naime, stvaranje pravnog osnova za sporazumni prestanak radnog odnosa i tehnološkog viška uz otpremnine, uspostavljanje mehanizama za ograničavanje zapošljavanja lica kojima je isplaćena otpremnina uz uspostavljanje adekvatnog mehanizma za ograničavanje ponovnog zapošljavanja u javnoj upravi nakon isplaćene otpremnine su mjere koje su previđene izmjenama Zakona o zaradama u javnom sektoru.

Ministarstvo finansija je izradilo Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, kojim nijesu uzete u obzir navedene mjere pa samim tim nije moguće ostvariti uticaj na kretanje indikatora na način predviđen Strategijom. Nakon izmjena Zakona o zaradama u javnom sektoru Strategijom je bila predviđena izmjena odgovarajućih podzakonskih akata.

Od usvajanja Strategije nijesu preduzimane druge mjere kojima bi se mogao ostvariti uticaj na smanjenje broja zaposlenih u javnoj administraciji. Odnosno, poslednja Odluka o otpremnini u slučaju sporazumnog prestanka radnog odnosa zaposlenih u javnom sektoru[26] donesena je 2019 godine sa rokom važenja do 31. decembra 2020. godine i na osnovu navedene odluke 448 službenika sporazumno prekinulo radni odnos.

Aktivnosti iz Akcionog plana 2022-2024

Strategijom reforme javne uprave 2022-2026 planirano je 8 aktivnosti, čija realizacija bi imala uticaj na uspostavljanje optimalne administracije u javnoj upravi. Mjereno utvrđenim indikatorima učinka do perioda vršenja revizije, procenat realizacije planiranih aktivnosti iznosio je 12% ili 1 aktivnost je bila realizovana, 63% ili 5 aktivnosti su bile djelimično realizovane i 25% ili 2 aktivnosti nijesu bile realizovane.

Tabela 5: Status realizacije aktivnosti utvrđenih Akcionim planom 2022-2024 za implementaciju Strategije reforme javne uprave 2022-2026, operativni cilj 3.3 – Optimalna administracija, do momenta vršenja revizije

Realizovane aktivnosti	1. Izrada evidencije/registra za sve zaposlene na centralnom nivou koji se finansiraju iz Budžeta CG.

[25] Broj: 01-11/25-3 od 9. septembra 2025. godine.

[26] Objavljena u "Sl. listu CG", br. 41 od 22. jula 2019, 55/19, 61/19.

Djelimično realizovane aktivnosti	2. Unapređenje normativnog okvira kojim je regulisan sistem zarada u javnom sektoru 3. Izmjena Zakona o radu 4. Uspostavljanje efikasnog mehanizma u dijelu zaključivanja Ugovora o djelu i Ugovora o privremenim i povremenim poslovima; 5. Fazna analiza funkcionalnosti javne uprave; 6. Uspostavljanje mehanizma kontrole doznaka privremene spriječenosti za rad (bolovanje).
Nerealizovane aktivnosti	7. Koordinacija implementacije preporuka za optimizaciju javne uprave (uključujući i izrađene funkcionalne analize); 8. Izrada cost-benifit analize o uvođenju zajedničkih usluga za ključne administrativne funkcije radi optimizacije procesa rada.

Aktivnost 2: Unapređenje normativnog okvira kojim je regulisan sistem zarada u javnom sektoru je trebalo da bude realizovano kroz izmjene Zakona o zaradama u dijelu mjerenja učinka rada zaposlenih i definisanja efikasnog mehanizma između razultata rada zaposlenih i nagrađivanja, uspostavljanje obaveznog vođenja jedinstvene evidencije o broju zaposlenih koji se finansiraju iz budžeta, uspostavljanje mehanizma za ograničavanje zapošljavanja lica kojima je isplaćena otpremnina uz uspostavljanje adekvatnog mehanizma za ograničavanje ponovnog zapošljavanja u javnoj upravi u određenom periodu, nakon isplaćene otpremnine.

U periodu vršenja revizije, od strane Ministarstva finansija, bio je utvrđen Nacrt Zakona o zaradama koji od predviđenih izmjena jedino sadrži preciznije određenje vođenja centralne evidencije o zaradama zaposlenih u državnom sektoru.

Strategijom je planirano i donošenje podzakonskih akata nakon usvajanja izmjena Zakona o zaradama.

Aktivnost 3: Izmjena Zakona o radu je, u periodu vršenja revizije, bila u ranoj fazi realizacije. Odnosno, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga je dostavilo Rješenje o formiranju radne grupe za izradu Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu[27], a Nacrt zakona još uvijek nije bio izrađen. Strategijom je planirano da se Zakon o radu izmijeni u dijelu uspostavljanja Kadrovskog planiranja institucija koje se finansiraju iz budžeta.

Aktivnost 4: Uspostavljanje efikasnog mehanizma u dijelu zaključivanja Ugovora o djelu i Ugovora o privremenim i povremenim poslovima je trebalo da bude realizovano kroz pojačan inspekcijski nadzor u dijelu zaključivanja Ugovora o djelu i Ugovora o privremeno povremenim poslovima. Ministarstvo javne uprave je dostavilo zapisnike o inspekcijskom nadzoru Odjeljenja upravne inspekcije u Opštinama Žabljak, Plužine, Kolašin, Bijelo Polje, Pljevlja, Ulcinj, Andrijevica, Bar, Kotor, Mojkovac, Tuzi, Budva, Podgorica, Herceg Novi, Tivat, Petnjica, Šavnik, Zeta, Cetinje, Danovgrad, Plav, Berane,

[27] Broj: 106-051/21-825 od 06.10.2021. godine.

Gusinje, Nikšić i Rožaje na osnovu čega je utvrđeno da je aktivnost djelimično realizovanja.

Zatim, planirana je Izmijena Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica u dijelu povećanja poreske stope na Ugovore o djelu. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, kojim je uvećana stopa poreza na dohodak za ugovore o djelu sa 9% na 15%, je počeo da se primjenjuje od 1. januara 2022. godine. Postupkom revizije nije bilo moguće utvrditi da li je navedeno povećanje stope poreza na ugovore o djelu obuhvaćeno navedenim izmjenama ili je Strategijom planirano dodatno povećanje stope poreza u odnosu na ono koje je počelo da važi od 01. janura 2022. godine.

U okviru navedene aktivnosti planiran je i indikator rezultata - promocija instituta o angažovanju lica sa liste koji su prošli provjeru sposobnosti do šest mjeseci, u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. Ministarstvo finansija, kao nadležna institucija za realizaciju navede aktivnosti, nije dostavilo dokumentaciju na osnovu koje bi bilo moguće utvrditi da je utvrđeni indikator rezultata realizovan.

Aktivnost 5: Fazna izrada analize funkcionalne javne uprave je trebalo da obuhvati izrađenu faznu analizu funkcionalnosti javne uprave s preporukama za unaprjeđenje stanja u sektorima obrazovanja i zdravstva (interni procesi rada, efikasnost i odgovornost javne uprave, kadrovska politika, broj zaposlenih i slično). Izrada fazne analize funkcionalnosti javne uprave je, u periodu vršenja revizije, bila u ranoj fazi realizacije.

Odnosno, Ministarstvo zdravlja je u januaru 2023. godine formiralo radnu grupu za izradu funkcionalne analize[28], sa zadatkom da učestvuje u izradi funkcionalne analize za oblast zdravstva koju će kreirati eksperti Svjetske banke. Rok za realizaciju zadatka je bio 30. jun 2023. godine. Ministarstvo zdravlja, u postupku revizije, nije dostavilo nacrt funkcionalne analize.

Ministarstvo prosvjete, u skladu sa dostavljenom dokumentacijom, nije preduzimalo aktivnosti na izradi funkcionalne analize za oblast obrazovanja.

Aktivnost 6: Uspostavljanje mehanizma kontrole doznaka privremene spriječenosti za rad (bolovanje) je trebalo da obuhvati usvojen izmijenjen normativni okvir o zdravstvenoj zaštiti i izrađen analitički materijal o broju bolovanja i finansijskim implikacijama.

Prema odgovoru Ministarstva zdravlja normativni okvir o zdravstvenoj zaštiti u dijelu uspostavljanja mehanizama kontrole doznaka nije mijenjan, ni Fond za zdravstveno osiguranje nije preduzimao slične aktivnosti u okviru svojih nadležnosti. Fond za zdravstveno osiguranje je dostavio pregled rada prvostepenih ljekarskih komisija prema filijalama, sa ukupnim brojem bolovanja u 2024. godini bez analize i finansijskih implikacija.

U okviru aktivnosti planirano je i kreiranje mehanizma monitoringa privremene spriječenosti za rad i Vlada Crne Gore je u martu 2024. godine donijela Odluku o obrazovanju Nacionalne komisije za kontrolu privremene spriječenosti za rad[29], na osnovu Informacije Ministarstva zdravlja o potrebi obrazovanja nacionalne komisije za kontrolu privremene spriječenosti za rad.

[28] Rješenje broj: 4-427/23-257/1 od 19.01.2023. godine.
[29] Zaključak Vlade br. 08-040/24-1383/2 od 21. marta 2024. godine.

U Informaciji Ministarstva zdravlja se navodi da usljed nedostatka efikasne kontrole korišćenja ovog instituta javlja se zloupotreba instituta privremene spriječenosti za rad, što iziskuje visoke troškove za poslodavce i Fond za zdravstveno osiguranje. Prema podacima Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore u toku 2023. godine, Fond je u toku 2023. godine za privremenu spriječenost za rad refundirao 9 miliona eura, a prema računici Unije poslodavaca o broju izgubljenih radnih dana za privremenu spriječenost za rad preko 60 dana, potročeno je 55 miliona eura.

Zadaci Komisije bili su da:

- Izvrši identifikaciju i izradi analizu problema i uzroka zloupotrebe privremene spriječenosti za rad;
- Utvrdi prioritete, mjere i metode na planu razvoja i jačanja politika u oblasti privremene spriječenosti za rad;
- Predlaže mjere za unapređenje regulatornog i institucionalnog okvira u oblasti kontrole privremene spriječenosti za rad;

Komisija je trebalo da se sastaje jednom kvartalno ili po potrebi češće radi realizacije zadataka i o svom radu informiše Vladu jednom godišnje.

Na osnovu dokumentacije koju je dostavilo Ministarstvo zdravlja u postupku revizije, utvrđeno je da je od osnivanja Nacionalne komisije za kontrolu privremene spriječenosti za rad održana samo konstitutivna sjednica 25.06.2024. godine i da je nakon toga prekinut rad Komisije bez odgovarajućeg pravnog osnova.

Prema odgovoru Ministarstva zdravlja „kada je došlo do rekonstrukcije Vlade Crne Gore 23.07.2024. godine, a samim tim i do kadrovskih promjena, prestao je rad navedene Komisije“.

Međutim, Nacionalna komisija za kontrolu privremene spriječenosti za rad predstavlja privremeno radno tijelo osnovano odlukom Vlade[30] i može prestati sa radom donošenjem odluke o prestanku važenja Odluke o obrazovanju Nacionalne komisije za kontrolu privremene spriječenosti za rad od strane Vlade. Na način rada privremenih radnih tijela primjenjuju se odredbe Poslovnika Vlade Crne Gore o načinu rada stalnih radnih tijela. Odnosno, zamjenik predsjednika radnog tijela, u slučaju spriječenosti predsjednika, ima prava, obaveze i odgovornosti predsjednika[31].

U periodu vršenja revizije Nacionalna komisija je imala zamjenika predsjednika i 11 članova, od Odlukom predviđenih 14.

Ministarstvo zdravlja je dostavilo zapisnik sa konstitutivne sjednice Komisije sa zaključcima da:

- Ministarstvo zdravlja izvrši strukturalnu analizu bolovanja, i
- U saradnji sa Ministarstvom rada i socijalnog staranja pristupi pronalasku adekvatnih i kvalitetnih zakonskih rješenja, koja će biti usklađena sa Zakonom o radu i Zakonom o zdravstvenoj zaštiti.

Komisija nije dostavila godišnji izvještaj o radu Vladi.

Praćenje realizacije Strategije

Postupkom revizije je utvrđeno da dvije operativne strukture formirane za praćenje realizacije Strategije reforme javne uprave 2022-2026, do perioda

[30] Član 12, stav 3 Uredbe o Vladi Crne Gore ("Sl. list CG", br. 080/08 ...121/23).
[31] Član 12 i 13 Poslovnika Vlade Crne Gore ("Sl. list CG", br. 003/12 ... 043/25).

vršenja revizije, nijesu sprovodile zadatke na način utvrđen osnivačkim aktima. Operativne strukture nijesu obezbjeđivale potpunu analizu i ocjenu stepena realizacije aktivnosti predviđenih Strategijom i nijesu obavještavale Savjetu za reformu javne uprave o izazovima i kašnjenjima u primjeni Strategije.

Savjet za reformu javne uprave formirao je krajem 2022. godine koordinaciona tijela, sa ciljem da, sa se najvišeg nivoa prati, analizira i ocjenjuje stepen realizacije aktivnosti predviđenih Akcionim planom 2022-2024 za implementaciju Strategije reforme javne uprave 2022-2026[32], i to:

1. Kordinaciono tijelo za oblast profesionalizacije javne uprave;
2. Koordinaciono tijelo za organizaciju i rad javne uprave u funkciji potreba građana;
3. Koordinaciono tijelo za strateško planiranje;
4. Koordinaciono tijelo za digitalizaciju i servise;
5. Koordinaciono tijelo za transparentnost i otvorenost rada javne uprave;
6. Koordinaciono tijelo za oblast optimizacije.

Kooordinaciona tijela su preko kontakt osobe na kraju kvartala, a po potrebi i češće, trebalo da obavještavaju Savjet za reformu javne uprave o preduzetim aktivnostima i dostavljaju predloge i inicijative za prevazilaženje izazova u implementaciji aktivnosti[33].

U postupku vršenja revizije nijesu dostavljeni izvještaji o preduzetim aktivnostima navedenih koordinacionih tijela, predlozi i inicijative i isti nijesu razmatrani na sjednicama Savjeta za reformu javne uprave.

U julu 2024. godine Vlada je donijela Odluku o obrazovanju Koordinacionog tima za sprovođenje reforme javne uprave[34] sa šest koordinacionih tijela i 55 članova, čime je formirana nova organizaciona struktura. Fomirana su sljedeća koordinaciona tijela:

1. Koordinaciono tijelo za službenički sistem u javnoj upravi;
2. Koordinaciono tijelo za organizaciju i rad javne uprave;
3. Koordinaciono tijelo za transparentnost i otvorenost rada javne uprave;
4. Koordinaciono tijelo za razvoj i pružanje usluga;
5. Koordinaciono tijelo za sistem lokalne samouprave;
6. Koordinaciono tijelo za strateško planiranje.

Zadatak koordinacionih tijela je, između ostalog, da:

I. održavaju sastanke najmanje jednom u tri mjeseca, da sačinjavaju izvještaje o radu za svaki održani sastanak i da izvještaj o radu dostavljaju koordinatoru Koordinacionog tima;
II. prate, analiziraju i ocjenjuju stepen realizacije aktivnosti predviđenih Akcionim planom 2022-2024, koje se odnose na oblast za koju je pojedinačno koordinaciono tijelo obrazovano;
III. aktivno učestvuju u pripremnim aktivnostima i dostavljanju pravovremenih informacija, predloga i inicijativa Savjetu za reformu javne uprave i da o izazovima i kašnjenjima u primjeni Strategije obavijeste Savjet.

[32] Stav II Rješenja.
[33] Stav V Rješenja.
[34] https://www.gov.me/dokumenta/75f88162-dbd9-412a-b5b6-e20a2b21e0ba

I. Postupkom revizije je utvrđeno da se većina koordinacionih timova nije sastajala utvrđenom dinamikom, pri čemu se Koordinaciono tijelo za razvoj i pružanje usluga nije sastalo nijednom od donošenja Odluke o obrazovanju Koordinacionog tima za sprovođenje reforme javne uprave, a Koordinaciono tijelo za transparentnost i otvorenost od oktobra 2024. godine nije imalo koordinatora.

Grafik 7: Broj održanih sastanaka koordinacionih timova za sprovođenje reforme javne uprave od usvajanja Odluke o obrazovanju Koordinacionog tima za sprovođenje reforme javne uprave (jul 2024), do momenta vršenja revizije



Ministarstvo javne uprave je u decembru 2024. godine dostavilo Vladi Informaciju o radu Koordinacionog tima za sprovođenje reforme javne uprave sa zahtjevom za davanje saglasnosti za isplatu naknade za svih 55 članova Koordinacionog tima. Navedena Informacija sadrži podatke o održanim sastancima za koordinacionih timova:

- Koordinacionog tijela za organizaciju i rad državne uprave;
- Koordinacionog tijela za službenički sistem;
- Koordinacionog tijela za sistem loklane samouprave;
- Koordinacionog tijela za otvorenost i transparentnost javne uprave;
- Koordinacionog tijela za strateško planiranje:

Međutim, Informacija ne sadrži podatak da Koordinaciono tijelo za razvoj i pružanje nije održavalo sastanke u skladu sa Odlukom o obrazovanju.

Vlada Crne Gore je usvojila navedenu Informaciju i dala saglasnost da se koordinatorima, sekretarkama i članovima Koordinacionog tima isplati naknada od 40% prosječne bruto zarade[35], čime je stvoren pravni osnov za isplatu nadoknade 14 članova Koordinacionog tijela za razvoj i pružanje usluga koji nijesu održali nijedan sastanak.

II. Ministarstvo javne uprave je, u postupku revizije, dostavilo 8 zapisnika/izvještaja sa sastanaka koordinacionih timova sa zaključcima ili bez zaključaka i isti ne mogu predstavljati potpunu osnovu za praćenje, analizu i ocjenu stepena realizacije aktivnosti iz Akcionog plana 2022-2024. Koordinaciona tijela u skladu sa dostavljenim zapisnicima sprovodila su aktivnosti koja se tiču saradnje i izvještavanja Evropske komisije, SIGMA-e,

[35] Zaključak broj 10-078/24-4168/2 od 19. decembra 2024. godine.

izradi Akcionog plana 2025-2026, izradi Izvještaja o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave za 2024. godinu, ažuriranje statusa aktivnosti, razmatrana je međuresorna saradnja u oblasti izrade zakonskih akata itd.

Obzirom da je zadatak koordinacionoh tijela u skladu sa Odlukom o obrazovanju Koordinacionog tima da prate, analiziraju i ocjenjuju stepen realizacije aktivnosti predviđenih Akcionim planom 2022-2024, do momenta vršenja revizije nije postojala koordinaciona struktura za praćenje realizacije aktivnosti iz drugog Akcionog plana za period 2025-2026, koji je Vlada Crne Gore usvojila u martu 2025. godine.

III. Koordinaciona tijela nijesu dostavljala obavještenja o izazovima i kašnjenjima u primjeni Strategije, stoga ista nijesu razmatrana na sjednicama Savjeta za reformu javne uprave.

Uporedo sa radom koordinacionih tijela praćenje implementacije Akcionog plana 2022-2024 treba da sprovodi i Međuresorski operativni tim shodno Odluci o obrazovanju Međuresorskog operativnog tima za praćenje za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2022-2026 godine, koju je donijelo Ministarstvo javne uprave 24. novembra 2022. godine.

Zadatak Međuresorskog operativnog cilja bio je, između ostalog, da u cilju kvalitetnijeg i kontinuiranog praćenja realizacije aktivnosti održava sastanke najmanje jednom kvartalno i da koordinator Operativnog tima o radu i rezultatima tima, prema potrebi obavještava Savjet za reformu javne uprave. Prema odgovoru Ministarstva javne uprave, koji je dostavljen u postupku revizije „u procesu monitoringa i izvještavanja Direktorat za strateško planiranje Ministarstva je bio u stalnoj komunikaciji sa članovima tima. Sa članovima operativnog tima su održavani brojni radni sastanci na kojima nijesu vođeni zapisnici“.

Na sjednicama Savjeta za reformu javne uprave sekretarka Savjeta je informisala članove Savjeta o realizovanim aktivnostima i radu koordinacione strukture, što je konstatovano u zapisnicima sa sjednica Savjeta koji su dostavljeni u postupku revizije.

Izvještavanje o realizaciji Strategije

Upravljačka struktura za reformu javne uprave, koju čine Vlada i Savjet za reformu javne uprave, mogu obezbijediti efikasno upravljanje strategijom ukoliko postoji potpun i sveobuhvatan sistem izvještavanja. Zatim, ukoliko postoji dovoljno aktivna uloga Ministarstva javne uprave da u informacijama i predlozima zaključaka, koje dostavlja upravljačkoj strukturi, prepoznaje izazove u realizaciji indikatora i aktivnosti, i radu uspostavljenih koordinacionih struktura.

Strategijom reforme javne uprave 2022-2026 prepoznata je potreba da se obezbijedi adekvatan informacioni sistem koji će olakšati proces prikupljanja podataka, a kako bi uloga koordinatora Koordinacionog tima bila analitička, a ne administrativno-tehnička. Radi unapređenja sistema izvještavanja i analize stanja reforme javne uprave, planirana je izrada veb portala. Portal je trebalo da ima za cilj da da prikaz svih aktivnosti u realnom vremenu i stepen njihove realizacije, kako bi se ujedno pratio napredak, a i

izazovi u implementaciji aktivnosti planiranih za sprovođenje reforme javne uprave[36]. Međutim, nijedan od dva navedena alata nije korišćen za prikupljanje podataka i unapređenje sistema izvještavanja o realizaciji Strategije do perioda vršenja revizije.

Ministarstvo javne uprave je izradilo Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana 2022-2024 Strategije reforme javne uprave 2022-2026, za 2024. godinu, međutim navedeni izvještaj ne sadrži izazove i ograničenja u implementaciji indikatora i aktivnosti u okviru operativnog cilja 3.3 – Optimalna administracija, a koji su utvrđeni postupkom revizije. Odnosno da:

- Realizacija indikatora 1 -Ukupan broj zaposlenih na centralnom i na lokalnom nivou u ukupnom broju zaposlenih u Crnoj Gori, nije rezultat sprovedenih mjera već periodičnih kretanja na tržištu rada u realnom i javnom sektoru. Mjere za realizaciju navedenog indikatora predviđene su izmjenama Zakona o zaradama, koji je u fazi Nacrta nije sadržao izmjene kojima bi bio stvoren pravni osnov za kreiranje mjera na optimizaciji broja zaposlenih (mjerenje učinka rada zaposlenih i definisanje efikasnog mehanizma između razultata rada zaposlenih i nagrađivanja,stvaranje pravnog osnova za sporazumni prestanak radnog odnosa i tehnološkog viška, uz otpremnine i uspostavljanje mehanizma za ograničavanje zapošljavanja lica kojima je isplaćena otpremnina uz uspostavljanje adekvatnog mehanizma za ogranicavanje ponovnog zaposljavanja u javnoj upravi u određenom periodu, nakon isplaćenje otpremnine).
  U izvještaju se suprotno utvrđenom navodi da je „od posebne važnosti za dostizanje optimalne javne uprave u pogledu broja zaposlenih indikator koji se mjeri odnosom broja zaposlenih u javnoj upravi na centralnom i lokalnom nivou u odnosu na ukupan broj zaposlenih, koji je u konstantnom padu od 2022. godine. Vrijednost za 2024. godinu ostaje ispod ciljane vrijednosti, što upućuje na to da je ovaj indikator realizovan u zadovoljavajućoj mjeri“[37].
- Nije izrađena nijedna od dvije planirane fazne analize funkcionalnosti javne uprave (zdravstvo i prosvjeta), od koje zavisi uspostavljanje ciljne vrijednosti indikatora 1- Broj institucija s izmijenjenom organizacionom i funkcionalnom sturkturom na osnovu preporuka funkcionalnih analiza i aktivnosti Koordinacija implementacije preporuka za optimizaciju javne uprave. Rok za realizaciju zadatka je bio 30. jun 2023. godine.
  U Izvještaju o sprovođenju Akcionog plana se navodi da je „sprovedena samo prva faza analize kadrovske politike i procesa zapošljavanja u zdravstvenom sistemu Crne Gore. Proces sveobuhvatnih funkcionalnih analiza sektora ostaje sistemski izazov za naredni period“.[38]

Izvještaj je usvojen bez zaključaka kojima bi se institucije obavezale na realizaciju planiranih aktivnosti iz Strategije.

[36] Strana 104-106 Strategije.
[37] Strana 23 Izvještaja.
[38] Strana 27 Izvještaja.

Rad Savjeta za reformu javne uprave

Strategijom reforme javne uprave 2022-2026 prepoznato je da reforma javne uprave predstavlja cikličan proces koji zahtijeva stalno poboljšanje u svim oblastima. Ili da upravljanje procesom reforme javne uprave podrazumijeva efikasnu koordinaciju u njenoj implemetaciji, kao i efikasan način izvještavanja o rezultatima postignutim u implementacionom periodu.

U odnosu na rad Savjeta za reformu javne uprave, koji je pružao političku podršku procesu sprovođenja Strategije reforme javne uprave 2016-2020, identifikovani su sljedeći izazovi:

- nije bio proaktivan u svom radu;
- nijesu preduzimane mjere intervencije u implementaciji strategije;
- ključni dokumenti koji su se odnosili na reformu javne uprave nijesu razmatrani na sjednicama savjeta[39].

Ministarstvo javne uprave je, u postupku revizije, dostavilo zapisnike sa sedam sjednica Savjeta, počev od 03. oktobra 2022. godine do momenta vršenja revizije, na osnovu kojih je utvrđeno da:

I. Nije obezbijeđena proaktivna uloga Savjeta za reformu javne uprave na uspostavljanju funkcionalne koordinacione strukture za praćenje realizacije Strategije reforme javne uprave 2022-2026. Savjet u prve dvije godine realizacije Strategije nije razmatrao kvartalne izvještaje koordinacionih tijela prvoformirane koordinacione strukture za praćenje realizacije aktivnosti iz Strategije i nije donosio obavezujuće zaključke koji se odnose na rad navedene koordinacione strukture.

Odnosno, Savjet je na I sjednici održanoj 03. oktobra 2022. godine razmatrao Informaciju o uspostavljanju koordinacione strukture u cilju praćenja realizacije Strategije reforme javne uprave 2022-2026. godine, istu usvojio i donio zaključke kojima je formirana prva koordinaciona struktura za praćenje realizacije indikatora i aktivnosti iz Strategije.

Članovi Savjeta su na sjednici 05. maja 2023. godine, u okviru izazova o radu Savjeta, usmeno informisani da je Koordinaciono tijelo za strateško planiranje održalo sastanak, dok se ostala koordinaciona tijela nijesu sastajala[40], međutim na navedenoj sjednici nijesu usvojeni zaključci koji se odnose na rad koordinacionih tijela. Usvojen je zaključak da Ministarstvo javne uprave unaprijedi Izvještaj o radu Savjeta za reformu javne uprave za 2022. godinu u dijelu prepoznavanja izazova u radu, i istim je data preporuka da je potrebno intenzivirati rad koordinacionih tijela.

Savjet za reformu javne uprave do formiranja druge koordinacione strukture nije razmatrao kvartalne izvještaje koordinacionih tijela o preduzetim aktivnostima, predloge i inicijative za prevazilaženje izazova u implementaciji, kako je utvrđeno rješenjima o obrazovanju koordinacionih tijela.

Savjet za reformu javne uprave nije razmatrao obavještenja o izazovima i kašnjenjima u primjeni Strategije, koja koordinaciona tijela druge koordinacione strukture treba da dostavljaju Savjetu u skladu sa osnivačkim aktom niti je donosio zaključke koji se tiču navedene obaveze.

[39] Strana 103 Strategije.
[40] Zapisnik sa IV sjednice Savjeta za reformu javne uprave.

II. Informacije koje je Savjetu za reformu javne uprave dostavljalo Ministarstvo javne uprave na razmatranje ne predstavljaju potpun osnov za preduzimanje pravovremenih intervencija u implementaciji Strategije.

Odnosno, Savjet za reformu javne uprave je od donošenja Strategije reforme javne uprave 2022-2026 do momenta vršenja revizije razmatrao, samo jednu informaciju koja se odnosi na realizaciju aktivnosti i indikatora iz Steategije. Naime, na I sjednici Savjeta za reformu javne uprave u novom sazivu 26. decembra 2023. godine razmatrana je Informacija i kratak pregled o aktivnostima koje se sprovode u procesu reforme javne uprave. Informacija u dijelu strateškog cilja 3 – Profesionalna administracija ne navodi nijednu od ograničavajućih okolnosti na realizaciji operativnog cilja 3.3 – Optimalna administracija, a koja je utvrđena postupkom revzije.

Dodatno, na istoj sjednici Savjeta razmatrana je Informaciju o načinu rada i koordinacionoj strukturi, na osnovu usvojenih zaključaka, formirana je druga koordinaciona struktura za praćenje realizacije indikatora i aktivnosti iz Strategije.

Posljednja Informacija i kratak pregled o aktivnostima koje se sprovode u procesu reforme javne uprave sa nacrtom Operativnih zaključaka sa 12. sjednice PAR SG, koju je Ministarstvo javne uprave dostavilo Savjetu razmatrana je na III sjednici održanoj 07.03.2025. godine. Informacija sadrži status realizacije zaključaka sa Sjednica savjeta za reformu javne uprave, status izrade Akcionog plana 2025-2026 i nacrt Operativnih zaključaka. U dijelu Informacije koja se odnosi na rad koordinacione strukture za praćenje realizacije Strategije nijesu navedene potpune informacije o rezultatima rada koordinacionih tijela. Odnosno, navodi se da su „od jula 2024. godine Koordinacioni tim i koordinaciona tijela održavali redovne sastanke. Na sastancima je, uz aktivno učešće koordinatora, sekretara i članova tima, formulisan jedan dio aktivnosti koji će biti dio novog akcionog dokumenta...“

III. U odnosu na izazove u upravljanju koji su prepoznati u radu Savjeta prilikom pružanja političke podrške u procesu sprovođenja Strategije reforme javne uprave 2016-2020, Savjet je u radu na sprovođenju Strategije reforme javne uprave 2022-2026 razmatrao ključna dokumenta koja su se odnosila na reformu javne uprave.

4. Ocjena, zaključci i preporuke

Na bazi sprovedene revizije i utvrđenog činjeničnog stanja, a u skladu sa čl. 44 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji i čl. 45 Poslovnika Državne revizorske institucije, nadležni Kolegijum DRI u sastavu: **dr Branislav Radulović** (Rukovodilac Kologijuma) i **dr Milan Dabović** (član Kolegijuma), na sjednici Kolegijuma DRI održanoj 18.09.2025. godine usvojio je:

KONAČNI IZVJEŠTAJ

o reviziji uspjeha

„Efikasnost uspostavljanja optimalne administracije u procesu reforme javne uprave ”

Na osnovu sprovedenog postupka revizije nadležni Kolegijum DRI utvrdio je da postupak uspostavljanja otimalne administracije u procesu reforme javne uprave, u periodu 2016-2025, **nije u dovoljnoj mjeri bio efikasan[41] i nije u potpunosti ostvario planirane rezultate.**

Strategijama reforme javne uprave 2016-2020 i 2022-2026 utvrđeni su ciljevi koji su se odnosili na uspostavljanje optimalne administracije, unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima i uspostavljanje sistema za praćenje i optimizaciju broja zaposlenih i kvaliteta njihovog rada. Strategijama su prepoznati izazovi kao što je potreba da se u isto vrijeme smanji broj zaposlenih ali i da se osiguraju neophodni kadrovski kapaciteti za uspješno ispunjavanje obaveza iz EU integracija. U strateškim dokumentima je prepoznata potreba da javna uprava bude optimalna u odnosu na broj zaposlenih i efikasnost pružanja usluga. Stoga je bio cilj smanjiti troškove javne uprave optimizovanjem broja zaposlenih u javnom sektoru u odnosu na privatni sektor.

Revizijom implementacije Strategija reforme javne uprave za period 2016–2020 i 2022–2026 utvrđeno je da planirane aktivnosti, indikatori i ciljevi u oblasti optimizacije javne uprave, upravljanja ljudskim resursima i mjerenja učinka zaposlenih nijesu realizovani u zadovoljavajućoj mjeri, niti su doveli do očekivanih rezultata.

Predviđene mjere i aktivnosti nijesu rezultirale smanjenjem broja zaposlenih – naprotiv, prema podacima Ministarstva finansija, **broj zaposlenih u javnoj upravi kontinuirano raste prosječnom stopom od 2,12% godišnje u periodu 2019–2024.** Ukupan broj zaposlenih u javnoj upravi u 2024. godini je 54.276, od čega 47.284 na centralnom nivou.

54.276

zaposlenih u javnoj upravi u 2024. godini

[41] Čl. 53 Uputstva o metodologiji vršenja revizije uspjeha ("Sl. list CG", br. 068/19).

Strategija reforme javne uprave 2016-2020 je, između ostalog, za cilj imala unapređenje upravljanja ljudskim resursima i uspostavljanje efektivnog sistema za praćenje i optimizaciju broja zaposlenih i mjerenja kvaliteta njihovog rada. Cilj je trebalo da bude ostvaren realizacijom 3 indikatora rezultata i 33 podaktivnosti.

U periodu 2016–2020 od ukupno 33 planirane podaktivnosti realizovano je 14 ili 42%. Navedeno za posljedicu ima da je ostvarena ciljna vrijednost samo jednog od tri indikatora. Institucije su usvojile **kadrovske planove**, ali planirano **smanjenje broja zaposlenih na centralnom nivou** nije ostvareno. Takođe, organi uprave nijesu sproveli **mjerenje zadovoljstva zaposlenih.**

42%
aktivnosti realizovano u periodu 2016-2020

U cilju optimizacije broja zaposlenih u javnoj upravi, planirano je 8 aktivnosti od čega je realizovano 62 %, pri čemu se sve realizovane aktivnosti odnose na izradu, sprovođenje i izvještavanje o realizaciji Plana otimizacije (2018-2020). Međutim, utvrđeni ciljevi nijesu ostvareni, odnosno umjesto planiranog smanjenja došlo je do povećanja broja zaposlenih u javnom sektoru na kraju 2020. godine.

Dodatno, postupkom revizije je utvrđeno da je Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija objavilo različite podatke o broju zaposlenih u javnoj upravi u Izvještaju o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018-2020 za 2020. godinu, u odnosu na podatke o broju zaposlenih u javnoj upravi koje je Ministarstvo finansija dostavilo DRI, čime je dovedena u pitanje pouzdanost izvještavanja.

U izjašnjenju Ministarstva javne uprave[42] navodi se: *„da je u tom periodu postojala drugačija metodologija prikupljanja podataka za potrebe praćenja Plana optimizacije 2018-2020. Pored podataka Ministarstva finansija, u obzir su uzimani podaci dostavljeni direktno od institucija, kako na centralnom nivou tako i na lokalnom nivou, koje su bile obuhvaćene Planom optimizacije.“*

U Strategiji reforme javne uprave 2022-2026 (Akcioni plan 2022-2024), je postavljen operativni cilj - Optimalna administracija, koji je trebao da bude ostvaren realizacijom 2 indikatora i 8 aktivnosti.

U periodu 2022–2024 od dva indikatora rezultata jedan indikator je realizovan, dok za drugi nije postavljena ciljna vrijednost.

Ciljna vrijednost za **broj zaposlenih na centralnom i lokalnom nivou u ukupnom broju zaposlenih** u Crnoj Gori je bila 23,7%. U 2024. godini ovaj procenat iznosi 21,1%, odnosno ovaj indikator je ostvario ciljnu vrijednost. Međutim, realizacija indikatora nije rezultat sprovedenih mjera već posledica kretanja eksternih faktora (broja zaposlenih u realnom i javnom sektoru).

12,5%
aktivnosti je u potpunosti realizovano u periodu 2022-2024

U izjašnjenju Ministarstva javne uprave[43] na Preliminarni izvještaj DRI navodi se: *„da su za postizanje zadovoljavajuće vrijednosti indikatora uticali kvalitetno definisan set mjera Vlade i odgovorna*

[42] Broj: 01-11/25-3 od 9. septembra 2025. godine.
[43] Broj: 01-11/25-3 od 9. septembra 2025. godine.

fiskalna i kadrovska politika, kroz sprovođenje Paketa ekonomskih reformi Evropa sad, usmjerenog na unapređenje poslovnog okruženja, smanjenje javnih rashoda i modernizaciju javne uprave, fiskalnu konsolidaciju i kontrolu javne potrošnje, reformu i bolji nadzor nad poslovanjem javnih preduzeća, stožiji nadzor nad primjenom ugovora o privremeno povremenim poslovima, unapređenje planiranja ljudskih resursa i kadrovske politike u cijelom sistemu javne uprave. Ipak važno je istaći da Strategija RJU prepoznaje set mjera iz nadležnosti Ministarstva javne uprave koji su u direktnoj vezi sa unapređenjem organitzacione i funkcionalne strukture u Crnoj Gori. Među njima se posebno izdvajaju izrada Predloga zakona o Vladi, izrada Nacrta zakona o javnim ustanovama u Crnoj Gori i sveobuhvatna reforma sistema lokalne samouprave, koje su u završnoj fazi.“

Planirana aktivnost - analiza funkcionalnosti javne uprave s preporukama za unaprjeđenje stanja u sektorima obrazovanja i zdravstva je, u periodu vršenja revizije, bila u ranoj fazi realizacije. Posljedica navedenog je da ciljna vrijednost za 2024. godinu za drugi indikator- **broj institucija sa izmijenjenom organizacionom i funkcionalnom strukturom** nije postavljena, a postoji opravdan rizik da za navedeni indikator neće biti moguće utvrditi ciljnu vrijednost do kraja perioda važenja Strategije, odnosno do kraja 2026. godine.

U izjašnjenju Ministarstva javne uprave[44] na Preliminarni izvještaj DRI navodi se: „*Svjetska banka pružila je podršku izradi prve faze funkcionalne analize u sektoru zdravstva, ali da nakon toga nije iskazano interesovanje za nastavak ovog procesa. Takođe, složenost izrade funkcionalnih analiza u oblasti obrazovanja uslovila je ograničenu spremnost međunarodnih partnera da pruže podršku u ovoj oblasti.*“

Strategijom su planirane izmjene Zakona o zaradama u cilju unaprjeđenja normativnog okvira kojima je regulisan sistem zarada u javnom sektoru. Mađutim, Nacrt zakona o zaradama u javnom sektoru nije obuhvatio Strategijom planirane izmjene u dijelu mjerenja učinka rada zaposlenih i definisanja efikasnog mehanizma između razultata rada zaposlenih i nagrađivanja i dr.

Postupkom revizije je utvrđeno da dvije operativne strukture formirane za praćenje realizacije realizacije Strategije reforme javne uprave 2022-2026, do perioda vršenja revizije, nijesu sprovodile zadatke na način utvrđen osnivačkim aktima. Operativne strukture nijesu obezbjeđivale potpunu analizu i ocjenu stepena realizacije aktivnosti predviđenih Strategijom i nijesu obavještavale Savjet za reformu javne uprave o izazovima i kašnjenjima u primjeni Strategije. Državni revizor je utvrdio da nije obezbijeđena proaktivna uloga Savjeta za reformu javne uprave na uspostavljanju funkcionalne koordinacione strukture za praćenje realizacije Strategije reforme javne uprave 2022-2026. Na sjednicama Savjeta za reformu javne uprave sekretarka Savjeta je informisala članove Savjeta o realizovanim aktivnostima i radu koordinacione strukture, što je konstatovano u zapisnicima sa sjednica Savjeta koji su dostavljeni u postupku revizije.

[44] Broj: 01-11/25-3 od 9. septembra 2025. godine.

Ministarstvo javne uprave je u decembru 2024. godine dostavilo Vladi Informaciju o radu Koordinacionog tima za sprovođenje reforme javne uprave sa zahtjevom za davanje saglasnosti za isplatu naknade za svih 55 članova Koordinacionog tima. Navedena Informacija sadrži podatke o održanim sastancima za koordinacionih timova:

- Koordinacionog tijela za organizaciju i rad državne uprave;
- Koordinacionog tijela za službenički sistem;
- Koordinacionog tijela za sistem loklane samouprave;
- Koordinacionog tijela za otvorenost i transparentnost javne uprave;
- Koordinacionog tijela za strateško planiranje:

Međutim, Informacija ne sadrži podatak da Koordinaciono tijelo za razvoj i pružanje nije održavalo sastanke u skladu sa Odlukom o obrazovanju.

Vlada Crne Gore je usvojila navedenu Informaciju i dala saglasnost da se koordinatorima, sekretarkama i članovima Koordinacionog tima isplati naknada od 40% prosječne bruto zarade, čime je stvoren pravni osnov za isplatu nadoknade 14 članova Koordinacionog tijela za razvoj i pružanje usluga koji nijesu održali nijedan sastanak.

Suštinski, realizacija strategija reforme javne uprave u dijelu optimizacije javne uprave se uglavnom svodila na normativne promjene i formalnu izradu dokumenata, dok su aktivnosti koje zahtijevaju međuresorsku saradnju, IT integraciju, implementaciju nadzora, razvoj kapaciteta i kulturološke promjene – ostale potpuno ili djelimično nerealizovane. To ukazuje da je reformu javne uprave pratila izrazita formalizacija, ali bez suštinske transformacije sistema, što ozbiljno dovodi u pitanje održivost i postizanje planiranih rezultata.

60%

realizovanih aktivnosti se odnosi na normativne promjene i izradu dokumenata

U cilju unaprjeđenja realizacije indikatora i aktivnosti utvrđenih Strategijom reforme javne uprave 2022-2026 i unaprjeđenja daljih reformskih procesa u oblasti javne uprave DRI izdaje **7 preporuka**:

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

- **Zaključak 1**

  Postupkom revizije je utvrđeno da dvije operativne strukture formirane za praćenje realizacije realizacije Strategije reforme javne uprave 2022-2026, do perioda vršenja revizije, nijesu sprovodile sve planirane zadatke na način utvrđen osnivačkim aktima. Operativne strukture nijesu obezbjeđivale potpunu analizu i ocjenu stepena realizacije aktivnosti predviđenih Strategijom i nijesu obavještavale Savjet za reformu javne uprave o izazovima i kašnjenjima u primjeni Strategije.

- **Preporuka U1**

  Savjet za reformu javne uprave treba da obezbijedi funkcionalnu koordinacionu strukturu, koja utvrđenom dinamikom ispunjava sve planirane zadatke utvrđene osnivačkim aktima.

- **Zaključak 2**

  Upravljačka struktura za reformu javne uprave, koju čine Vlada i Savjet za reformu javne uprave, mogu obezbijediti efikasno upravljanje strategijom ukoliko postoji potpun i sveobuhvatan sistem izvještavanja. Ukoliko postoji dovoljno aktivna uloga Ministarstva javne uprave da u informacijama i predlozima zaključaka, koje dostavlja upravljačkoj strukturi, prepoznaje izazove u realizaciji indikatora i aktivnosti, i radu uspostavljenih koordinacionih struktura.
  Strategijom reforme javne uprave 2022-2026 prepoznata je potreba da se obezbijedi adekvatan informacioni sistem koji će olakšati proces prikupljanja podataka, a kako bi uloga koordinatora Koordinacionog tima bila analitička, a ne administrativno-tehnička. Radi unapređenja sistema izvještavanja i analize stanja reforme javne uprave, planirana je izrada veb portala. Portal je trebalo da ima za cilj da da prikaz svih aktivnosti u realnom vremenu i stepen njihove realizacije, kako bi se ujedno pratio napredak, a i izazovi u implementaciji aktivnosti planiranih za sprovođenje reforme javne uprave[45]. Međutim, nijedan od dva navedena alata nije korišćen za prikupljanje podataka i unapređenje sistema izvještavanja o realizaciji Strategije do perioda vršenja revizije.
  Ministarstvo javne uprave je izradilo Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana 2022-2024 Strategije reforme javne uprave 2022-2026, za 2024. godinu, međutim navedeni izvještaj ne sadrži izazove i ograničenja u implementaciji indikatora i aktivnosti u okviru operativnog cilja 3.3 – Optimalna administracija, a koji su utvrđeni postupkom revizije.

- **Preporuka U2**

  Ministarstvo javne uprave treba da obezbijedi sistem izvještavanja Vladi i Savjetu za reformu javne uprave koje omogućava usmjeravanje procesa reforme javne uprave, i da u saradnji sa koordinacionom strukturom za praćenje realizacije strategije vrši identifikaciju ključnih problema i definiše konkretne mjere za njihovo otklanjanje.

- **Preporuka U3**

  Ministarstvo javne uprave treba blagovremeno da izvještava Vladu i Savjet za reformu javne uprave o radu koordinacione strukture i izvršenju zadataka koji su utvrđeni osnivačkim aktom, i da predlozima zaključaka usmjerava proces rada koordinacione strukture za praćenje realizacije strategije.

- **Preporuka U4**

  Ministarstvo javne uprave treba da, u saradnji sa Generalnim sekretarijatom Vlade, razmotri mogućnost uspostavljanja informacione

[45] Strana 104-106 Strategije.

podrške u postupku realizacije strateških dokumenta u kojima je veći broj ministarstava i organa javne uprave odgovoran za realizaciju indikatora i aktivnosti. Informaciona podrška bi trebalo da omogući jednostavnije prikupljanje podataka, praćenje, analizu i izvještavanje o statusu i dinamici realizacije aktivnosti i indikatora.

- **Zaključak 3**

Ministarstvo javne uprave je u decembru 2024. godine dostavilo Vladi Informaciju o radu Koordinacionog tima za sprovođenje reforme javne uprave sa zahtjevom za davanje saglasnosti za isplatu naknade za svih 55 članova Koordinacionog tima. Navedena Informacija sadrži podatke o održanim sastancima za koordinacionih timova:

- Koordinacionog tijela za organizaciju i rad državne uprave;
- Koordinacionog tijela za službenički sistem;
- Koordinacionog tijela za sistem loklane samouprave;
- Koordinacionog tijela za otvorenost i transparentnost javne uprave;
- Koordinacionog tijela za strateško planiranje:

Međutim, Informacija ne sadrži podatak da Koordinaciono tijelo za razvoj i pružanje nije održavalo sastanke u skladu sa Odlukom o obrazovanju.

Vlada Crne Gore je usvojila navedenu Informaciju i dala saglasnost da se koordinatorima, sekretarkama i članovima Koordinacionog tima isplati naknada od 40% prosječne bruto zarade[46], čime je stvoren pravni osnov za isplatu nadoknade 14 članova Koordinacionog tijela za razvoj i pružanje usluga koji nijesu održali nijedan sastanak.

- **Preporuka U5**

Ministarstvo javne uprave treba da, u skladu sa članom 9 stav 2 Odluke o kriterijumima za utvrđivanje visine naknade za rad člana radnog tijela ili drugog oblika rada[47], po završetku rada dostavlja potpun izvještaj koji čini osnov za ostvarivanje naknade članova radnog tijela.

- **Zaključak 4**

Unapređenje normativnog okvira kojim je regulisan sistem zarada u javnom sektoru je trebalo da bude realizovano kroz izmjene Zakona o zaradama, u dijelu mjerenja učinka rada zaposlenih i definisanja efikasnog mehanizma između razultata rada zaposlenih i nagrađivanja, uspostavljanje mehanizma za ograničavanje zapošljavanja lica kojima je isplaćena otpremnina uz uspostavljanje adekvatnog mehanizma za ograničavanje ponovnog zapošljavanja u javnoj upravi u određenom periodu, nakon isplaćenje otpremnine.

[46] Zaključak broj 10-078/24-4168/2 od 19. decembra 2024. godine.
[47] "Službeni list CG", br. 026/12 ... 078/22 od 25.07.2022.godine.

U periodu vršenja revizije, od strane Ministarstva finansija, bio je utvrđen Nacrt Zakona o zaradama koji od predviđenih izmjena jedino sadrži preciznije određenje vođenja centralne evidencije o zaradama zaposlenih u državnom sektoru.
Strategijom je planirano i donošenje podzakonskih akata nakon usvajanja izmjena Zakona o zaradama.

- **Preporuka U6**

Ministarstvo finanasija treba da u postojeći Nacrt Zakona o zaradama uključi izmjene predviđene Strategijom reforme javne uprave 2022-2026 i donose odgovarajuća podzakonska akta, kako bi bio stvoren pravni osnov za sprovođenje mjera za optimizaciju javne uprave.

- **Zaključak 5**

Na osnovu dokumentacije koju je dostavilo Ministarstvo zdravlja u postupku revizije, utvrđeno je da je od osnivanja Nacionalne komisije za kontrolu privremene spriječenosti za rad održana samo konstitutivna sjednica 25.06.2024. godine i da je nakon toga prekinut rad Komisije bez odgovarujećeg pravnog osnova.
Prema odgovoru Ministarstva zdravlja „kada je došlo do rekonstrukcije Vlade Crne Gore 23.07.2024. godine, a samim tim i do kadrovskih promjena, prestao je rad navedene Komisije“.
Međutim, Nacionalna komisija za kontrolu privremene spriječenosti za rad predstavlja privremeno radno tijelo osnovano odlukom Vlade[48] i može prestati sa radom donošenjem odluke o prestanku važenja Odluke o obrazovanju Nacionalne komisije za kontrolu privremene spriječenosti za rad od strane Vlade. Na način rada privremenih radnih tijela primjenjuju se odredbe Poslovnika Vlade Crne Gore o načinu rada stalnih radnih tijela. Odnosno, zamjenik predsjednika radnog tijela, u slučaju spriječenosti predsjednika, ima prava, obaveze i odgovornosti predsjednika[49].
U periodu vršenja revizije Nacionalna komisija je imala zamjenika predsjednika i 11 članova, od Odlukom predviđenih 14.
Komisija nije dostavila godišnji izvještaj o radu Vladi.

- **Preporuka U7**

Ministarstvo zdravlja treba da obezbijedi nastavak rada Nacionalne komisije za kontrolu privremene spriječenosti za rad, u skladu sa Uredbom o Vladi Crne Gore i Poslovnikom Vlade Crne Gore, i izvršenje zadataka iz Odluke o obrazovanju Nacionalne komisije za kontrolu privremene spriječenosti za rad.

[48] Član 12, stav 3 Uredbe o Vladi Crne Gore ("Sl. list CG", br. 080/08 ...121/23).
[49] Član 12 i 13 Poslovnika Vlade Crne Gore ("Sl. list CG", br. 003/12 ... 043/25).

Nadležni Kolegijum DRI utvrdio je da karakter nalaza u predmetnoj reviziji nalaže da:

- **subjekti revizije**, u skladu sa čl. 15 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji u roku:
  - 30 dana po dostavljanju konačnog izvještaja, dostave DRI Akcioni plan za realizaciju preporuka i
  - 12 mjeseci po dostavljanju konačnog izvještaja, dostave DRI Izvještaj o preduzetim radnjama po izrađenim i dostavljenim preporukama.

- Konačan izvještaj DRI se dostavi **Odboru za ekonomiju, finansije i budžet** Skupštine Crne Gore.

Podgorica, 18.09.2025. godine

Rukovodilac Kolegijuma DRI
dr Branislav Radulović

_____
Senator DRI

Prilog 1: Status realizacije aktivnosti iz Strategije reforme javne uprave 2016-2020 i Strategije reforme javne uprave 2022-2026[50] mjerene utvrđenim indikatorom rezultata

r/b	Aktivnost/ Podaktivnost		Nadležna institucija/e	Status realizacije
1.	Pripremiti izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima (ZDSN)u dijelu kadrovskog planiranja	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018; AP 2018-2020	Ministarstvo javne uprave	R
2.	Izrađen podzakonski akt koji se odnosi na kadrovsko planiranje	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	Uprava za ljudske resurse	R
3.	Izrađene smjernice za kadrovsko planiranje, implementaciju i praćenje	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018; AP 2018-2020	Uprava za ljudske resurse	R
4.	Nadogradnja Centralne kadrovske evidencije (CKE)[51]	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018; AP 2018-2020	Uprava za ljudske resurse	NUS
5.	Izrada podzakonskog akta koji se odnosi na CKE	SRJ 2016-2020; AP 2018-2020	Uprava za ljudske resurse	R
6.	Podizanje svijesti visoko rukovodnog kadra o ažurnosti CKE	SRJ 2016-2020; AP 2018-2020	Uprava za ljudske resurse	DR
7.	Obuka službenika Uprave za kadrove i službenika u organima koji su odgovorni za kadrovsko planiranje	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018; AP 2018-2020	Uprava za ljudske resurse	R
8.	Formirati međuresorski tim za koordinaciju i praćenje realizacije aktivnosti koja se odnosi na određivanje ciljanih vrijednosti za optimizaciju broja zaposlenih u državnim organima	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	Ministarstvo javne uprave	NUS
9.	Ustanoviti kriterijume i metodologiju za optimizaciju broja zaposlenih	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	Ministarstvo javne uprave	N
10.	Analiza stanja na osnovu metodologije od strane svih organa	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	Ministarstvo javne uprave	N

[50] Revizijom su obuhvaćene aktivnosti iz Akcionog plana 2022-2024 za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2022-2026.

[51] U 2020. godini je nastavljena realizacija Projekta "Podrška za nadogradnju i ažurnost CKE" koji je finansirala Evropska komisija, a koji ima za cilj obračun zarada na osnovu podataka iz CKE i potpuno ažurnu CKE, projekat je i dalje u toku a završetak se očekuje u decembru 2021.godine. Uspješno je kreiran novi kadrovski informacioni sistem i njegova primjena je počela u novembru 2020. godine. Prilagođen je svim propisima iz oblasti službeničkog sistema. Predhodni sistem (KIS) je u potpunosti zamenjen novim sistemom (KIS) i korisnici aktivno i svakodnevno rade na njemu kroz unos podataka na način propisan zakonom o državnim službenicima i namještenicima; IZVJEŠTA O RADU UPRAVE ZA KADROVE ZA 2020. GODINU, strana 44.

11.	Utvrđivanje ciljanih vrijednosti za optimizaciju, od strane Vlade	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018; AP 2018-2020	Ministarstvo javne uprave	R
12.	Pripremiti Plan optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru, u skladu sa utvrđenim ciljanim vrijednostima	SRJ 2016-2020; AP 2018-2020	Ministarstvo javne uprave	R
13.	Implementacija plana optimizacije	SRJ 2016-2020; AP 2018-2020	Ministarstvo javne uprave	R
14.	Sprovoditi monitoring realizacije plana optimizacije broja zaposlenih	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	Ministarstvo javne uprave	R
15.	Sačinjavati godišnje izvještaje o realizaciji Plana optimizacije za 2018, 2019 i 2020.	SRJ 2016-2020; AP 2018-2020	Ministarstvo javne uprave	R
16.	Prikupiti podatke o realizaciji kadrovskih planova kroz Centralnu kadrovsku evidenciju (CKE)	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	Uprava za ljudske resurse	N
17.	Pripremiti godišnje izvještaje o realizaciji kadrovskih planova kroz Centralnu kadrovsku evidenciju	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	Uprava za ljudske resurse	N
18.	Izrada projektnog zadatka za uvođenje sistema za bolje upravljanje i kontrolu zarada	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	Ministarstvo finansija; Uprava za ljudske resurse	N
19.	Kreirano softwersko rješenje za povezivanje CKE sa evidencijom zarada koju vodi Ministarstvom finansija	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	Ministarstvo finansija; Uprava za ljudske resurse	DR
20.	Obuke za službenike	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	Ministarstvo finansija; Uprava za ljudske resurse	N
21.	Sproveden inspekcijski nadzor kako bi se osiguralo da državni organi ažurno unose podatke u CKE	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	Ministarstvo javne uprave	NUS
22.	Povećati broj inspekcijskih kontrola u državnim organima i jedinicama lokalne samouprave kako bi se osiguralo da državni organi ažurno unose podatke u CKE	SRJ 2016-2020; AP 2018-2020	Ministarstvo javne uprave	NUS
23.	Izmjena ZDSN u dijelu stručnog opsosobljavanja odnosno usavršavanja, kao i njegovog uvezivanja sa sistemom razvoja kadrova	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	Uprava za ljudske resurse	R
24.	Pripremiti podzakonski akt o stručnom osposobljavanju i usavršavanju	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018; AP 2018-2020	Uprava za ljudske resurse	R
25.	Utvrdjivanje obaveznog programa obuke za visoko-rukovodni kadar	SRJ 2016-2020;	Uprava za ljudske resurse	N

		AP 2016-2018; AP 2018-2020		
26.	Utvrdjivanje obaveznog programa obuke za novozaposlene "uvođenje u posao"	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018; AP 2018-2020	Uprava za ljudske resurse	R
27.	Sprovođenje obaveznih programa obuka za različite kategorije službenika i namještenika	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	Uprava za ljudske resurse	R
28.	Realizovati trening trenera za predavače UZK koji će realizovati program obrazovanja za sticanje ključnih vještina za upravljanje ljudskim resursima	SRJ 2016-2020; AP 2018-2020	Uprava za ljudske resurse	DR
29.	Ojačati kapacitete službenika za ljudske resurse na centralnom i lokalnom nivou u skladu sa akreditovanim programom obrazovanja za upravljanje ljudskim resursima	SRJ 2016-2020; AP 2018-2020	Uprava za ljudske resurse	DR
30.	Utvrditi metodologiju za mjerenje zadovoljstva zaposlenih u organima	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018; AP 2018-2020	Uprava za ljudske resurse	DR
31.	Odabrati "Pilot institucije" za mjerenje zadovoljstva zaposlenih u organima[52]	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	Uprava za ljudske resurse	N
32.	Sprovesti obuke koje se odnose na mjerenje zadovoljstva zaposlenih u organima	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	Uprava za ljudske resurse	N
33.	Sprovesti mjerenje zadovoljstva službenika i namještenika u državnim organima, na godišnjem nivou	SRJ 2016-2020; AP 2018-2020	Uprava za ljudske resurse	N
34.	Izrada evidencije/registra za sve zaposlene na centralnom nivou koji se finansiraju iz Budžeta CG	SRJ 2022-2026; AP 2022-2024	Ministarstvo finansija	R
35.	Unapređenje normativnog okvira kojim je regulisan sistem zarada u javnom sektoru	SRJ 2022-2026; AP 2022-2024	Ministarstvo finansija	DR
36.	Izmjena Zakona o radu u dijelu uspostavljanja Kadrovskog planiranja (KP) institucija koje se finansiraju iz budžeta	SRJ 2022-2026; AP 2022-2024	Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga	DR

[52] U 2020.godini, nastavljena je realizacija aktivnosti koja se odnosi na uspostavljanje mjerenja zadovoljstva zaposlenih u javnom sektoru. U skladu sa dinamikom planiranih aktivnosti, u prvoj polovini godine, aktivnosti su bile odložene zbog pandemije izazvane Covid 19 virusom, tako da je realizacija nastavljena on line u drugoj polovini godine. Tim formiran od strane Uprave za kadrove u sastavu od predstavnika iz Ministarstvo javne uprave, Zajednice opština i nezavisni ekspert angažovan od strane SIGMA-e, intenzivno je radio na definisanju upitnika za sprovođenje mjerenja zadovoljstva zaposlenih; IZVJEŠTA O RADU UPRAVE ZA KADROVE ZA 2020. GODINU, strana 40.

37.	Uspostavljanje efikasnog mehanizma u dijelu zaključivanja Ugovora o djelu i Ugovora o privremenim i povremenim poslovima	SRJ 2022-2026; AP 2022-2024	Ministarstvo finansija	DR
38.	Izrađena fazna analiza funkcionalnosti javne uprave s preporukama za unapređenje stanja u sektorima obrazovanja i zdravstva (interni procesi rada, efikasnost i odgovornost javne uprave, kadrovska politika, broj zaposlenih i slično)	SRJ 2022-2026; AP 2022-2024	Ministarstvo javne uprave	DR
39.	Koordinacija implementacije preporuka za optimizaciju javne uprave (uključujući i izrađene funkcionale analiza)	SRJ 2022-2026; AP 2022-2024	Ministarstvo finansija	N
40.	Izrada cost-benifit analize o uvođenju zajedničkih usluga za ključne administrativne funkcije radi optimizacije procesa rada	SRJ 2022-2026; AP 2022-2024	Ministarstvo finansija	N
41.	Uspostavljanje mehanizma kontrole doznaka privremene spriječenosti za rad (bolovanje)	SRJ 2022-2026; AP 2022-2024	Ministarstvo zdravlja	DR

Prilog 2: Status realizacije aktivnosti iz Strategije reforme javne uprave 2016-2020 i Strategije reforme javne uprave 2022-2026[53] mjerene utvrđenim indikatorom rezultata – po oblastima

r/b	Aktivnost/ podaktivnost		Status realizacije	
1.	Nadogradnja Centralne kadrovske evidencije (CKE)	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018; AP 2018-2020	NUS	Evidencije i softveri
2.	Izrada podzakonskog akta koji se odnosi na CKE	SRJ 2016-2020; AP 2018-2020	R	
3.	Podizanje svijesti visoko rukovodnog kadra o ažurnosti CKE	SRJ 2016-2020; AP 2018-2020	DR	
4.	Prikupiti podatke o realizaciji kadrovskih planova kroz Centralnu kadrovsku evidenciju (CKE)	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	N	
5.	Pripremiti godišnje izvještaje o realizaciji kadrovskih planova kroz Centralnu kadrovsku evidenciju	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	N	
6.	Izrada projektnog zadatka za uvođenje sistema za bolje upravljanje i kontrolu zarada	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	N	
7.	Kreirano softwersko rješenje za povezivanje CKE sa evidencijom zarada koju vodi Ministarstvom finansija	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	DR	
8.	Obuke za službenike	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	N	
9.	Izrada evidencije/registra za sve zaposlene na centralnom nivou koji se finansiraju iz Budžeta CG	SRJ 2022-2026; AP 2022-2024	R	
10.	Pripremiti izmjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima (ZDSN) u dijelu kadrovskog planiranja	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018; AP 2018-2020	R	Zakonski okvir
11.	Izmjena ZDSN u dijelu stručnog opsosobljavanja odnosno usavršavanja, kao i njegovog uvezivanja sa sistemom razvoja kadrova	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	R	
12.	Unapređenje normativnog okvira kojim je regulisan sistem zarada u javnom sektoru	SRJ 2022-2026; AP 2022-2024	DR	
13.	Izmjena Zakona o radu u dijelu uspostavljanja Kadrovskog planiranja (KP) institucija koje se finansiraju iz budžeta	SRJ 2022-2026; AP 2022-2024	DR	

[53] Revizijom su obuhvaćene aktivnosti iz Akcionog plana 2022-2024 za sprovođenje Strategije reforme javne uprave 2022-2026.

14.	Formirati međuresorski tim za koordinaciju i praćenje realizacije aktivnosti koja se odnosi na određivanje ciljanih vrijednosti za optimizaciju broja zaposlenih u državnim organima	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	NUS	Optimizacija broja zaposlenih
15.	Ustanoviti kriterijume i metodologiju za optimizaciju broja zaposlenih	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	N	
16.	Analiza stanja na osnovu metodologije od strane svih organa	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	N	
17.	Utvrđivanje ciljanih vrijednosti za optimizaciju, od strane Vlade	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018; AP 2018-2020	R	
18.	Pripremiti Plan optimizacije broja zaposlenih u javnom sektoru, u skladu sa utvrđenim ciljanim vrijednostima	SRJ 2016-2020; AP 2018-2020	R	
19.	Implementacija plana optimizacije	SRJ 2016-2020; AP 2018-2020	R	
20.	Sprovoditi monitoring realizacije plana optimizacije broja zaposlenih	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	R	
21.	Sačinjavati godišnje izvještaje o realizaciji Plana optimizacije za 2018, 2019 i 2020.	SRJ 2016-2020; AP 2018-2020	R	
22.	Izrađena fazna analiza funkcionalnosti javne uprave s preporukama za unapređenje stanja u sektorima obrazovanja i zdravstva (interni procesi rada, efikasnost i odgovornost javne uprave, kadrovska politika, broj zaposlenih i slično)	SRJ 2022-2026; AP 2022-2024	DR	
23.	Koordinacija implementacije preporuka za optimizaciju javne uprave (uključujući i izrađene funkcionale analiza)	SRJ 2022-2026; AP 2022-2024	N	
24.	Izrada cost-benifit analize o uvođenju zajedničkih usluga za ključne administrativne funkcije radi optimizacije procesa rada	SRJ 2022-2026; AP 2022-2024	N	
25.	Sproveden inspekcijski nadzor kako bi se osiguralo da državni organi ažurno unose podatke u CKE	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	NUS	Uspostavljanje mehanizama i inspekcijske kontrole
26.	Povećati broj inspekcijskih kontrola u državnim organima i jedinicama lokalne samouprave kako bi se osiguralo da državni organi ažurno unose podatke u CKE	SRJ 2016-2020; AP 2018-2020	NUS	
27.	Uspostavljanje efikasnog mehanizma u dijelu zaključivanja Ugovora o djelu i Ugovora o privremenim i povremenim poslovima	SRJ 2022-2026; AP 2022-2024	DR	
28.	Uspostavljanje mehanizma kontrole doznaka privremene spriječenosti za rad (bolovanje)	SRJ 2022-2026; AP 2022-2024	DR	
29.	Pripremiti podzakonski akt o stručnom osposobljavanju i usavršavanju	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018; AP 2018-2020	R	Obuke sl. už.

30.	Utvrdjivanje obaveznog programa obuke za visoko-rukovodni kadar	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018; AP 2018-2020	N	
31.	Utvrdjivanje obaveznog programa obuke za novozaposlene “uvođenje u posao”	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018; AP 2018-2020	R	
32.	Sprovođenje obaveznih programa obuka za različite kategorije službenika i namještenika	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	R	
33.	Realizovati trening trenera za predavače UZK koji će realizovati program obrazovanja za sticanje ključnih vještina za upravljanje ljudskim resursima	SRJ 2016-2020; AP 2018-2020	DR	
34.	Ojačati kapacitete službenika za ljudske resurse na centralnom i lokalnom nivou u skladu sa akreditovanim programom obrazovanja za upravljanje ljudskim resursima	SRJ 2016-2020; AP 2018-2020	DR	
35.	Izrađen podzakonski akt koji se odnosi na kadrovsko planiranje	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	R	Kadrovsko planiranje i mjerenje zadovoljstva
36.	Izrađene smjernice za kadrovsko planiranje, implementaciju i praćenje	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018; AP 2018-2020	R	
37.	Obuka službenika Uprave za kadrove i službenika u organima koji su odgovorni za kadrovsko planiranje	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018; AP 2018-2020	R	
38.	Utvrditi metodologiju za mjerenje zadovoljstva zaposlenih u organima	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018; AP 2018-2020	DR	
39.	Odabrati "Pilot institucije" za mjerenje zadovoljstva zaposlenih u organima	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	N	
40.	Sprovesti obuke koje se odnose na mjerenje zadovoljstva zaposlenih u organima	SRJ 2016-2020; AP 2016-2018	N	
41.	Sprovesti mjerenje zadovoljstva službenika i namještenika u državnim organima, na godišnjem nivou	SRJ 2016-2020; AP 2018-2020	N	