



DEMOCRACY PLUS

SIŽE POLITIKE

DUPLIRANJE POZICIJA DRŽAVNIH
SLUŽBENIKA KAO REZULTAT VLADINOG
RESTRUKTUIRANJA: ŠTA JE REŠENJE?

FEBRUAR, 2020



SIŽE POLITIKE

DUPLIRANJE POZICIJA DRŽAVNIH
SLUŽBENIKA KAO REZULTAT VLADINOG
RESTRUKTUIRANJA: ŠTA JE REŠENJE?

Autor: **Visar Rushiti**

Design and Layout: **Envinion**

Autorsko pravo© 2020 Demokratija plus (D+)

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne sme se umnožavati, čuvati ili prenositi u bilo kom obliku ili bilo kojim elektronskim, mehaničkim, fotokopirnim ili drugim sredstvima, bez dozvole D +.

Izradu ove publikacije podržala je Kosovska fondacija za otvoreno društvo (KFOS). Ovde izneti stavovi ne odražavaju nužno stavove KFOS-a.

Sadržaj

REZIME	6
DUPLIRANJE POZICIJA KAO POSLEDICA INTEGRISANJA ŠEST MINISTARSTAVA U 15 MINISTARSTAVA.....	7
MINISTARSTVO EKONOMIJE, RADA, TRGOVINE, INDUSTRIJE, PREDUZETNIŠTVA I STRATEŠKOG ULAGANJA	9
MINISTARSTVO RADA I SOCIJALNE ZAŠTITE (MRSZ)	9
MINISTARSTVO TRGOVINE I INDUSTRIJE (MTI)	11
MINISTARSTVO INOVACIJA I PREDUZETNIŠTVA (MIP)	13
MINISTARSTVO DOJASPORE I STRATEŠKOG ULAGANJA (MDSU).....	14
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA I JAVNE UPRAVE (MUPJU).....	15
MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE (MJU).....	15
MINISTARSTVO INFRASTRUKTURE I ŽIVOTNE SREDINE (MIŽS).....	17
MINISTARSTVO ŽIVOTNE SREDINE I PROSTORNOG PLANIRANJA	17
MINIMALNI BROJ POZICIJA IZ ŠEST MINISTARSTAVA KOJI SU STVORILI DUPLIKATE	19
PUT PRED NAMA.....	21
OPCIJA 1	22
OPCIJA 2	22
PREPORUKE.....	24

Rezime

- Prema strukturi vlade izglasane u parlamentu početkom februara 2020.godine, suočavamo se sa spajanjem ministarstava, delovima ministarstava sa drugim ministarstvima ali ne i sa ukidanjem ili iskorenjivanjem postojećih ministarstava. To je zato što odeljenja ministarstava (ili delovi) su samo prebačeni u ministarstva za koja se mislilo da ima više smisla u ovoj strukturi, nego što je ranije bilo;
- Zakon koji obuhvata oblast civilne službe (bilo da je Zakon o civilnoj službi ili zakon o državnim službenicima) reguliše preraspoređivanje državnih službenika koji su proglašeni viškom zbog restrukturiranja ili rastavljanja jedne institucije;
- Prema Zakonu o civilnoj službi, proces transfera ima dva roka: mesec dana za preraspoređivanje na jednaku poziciju (ukoliko takva pozicija postoji) ili do godinu dana za preraspoređivanje na drugu poziciju u okviru civilne službe;
- Prema zakonu o državnim službenicima, proces transfera nema rok i mora se desiti u okviru iste kategorije (ne izričito na istu poziciju). Za to se formira komitet za restrukturiranje koji rukovodi prijemnom jedinicom (osoblje) odgovarajuće institucije i sastoji se od predstavnika ministarstava ili tela koji služe kao alternative preseljavanju;
- Način i postupak preseljenja viška državnih službenika zavisi od toga koji će zakon biti obuhvaćen, bilo Zakon o državnoj službi ili Zakon o državnim službenicima koji je pred Ustavnim sudom do 28. februara 2020.;
- Četiri od šest ministarstava koja se spajaju pridružiće se ministarstvima u celini, dok će dva biti podeljena u dva: Ministarstvo za dijasporu i strateška ulaganja i Ministarstvo za inovacije i preduzetništvo. Ukupno će biti najmanje 100 radnih mesta od šest ministarstava za spajanje koja će stvoriti dupliranje na pozicijama u matičnim ministarstvima, a to su uglavnom pozicije na rukovodećem nivou;
- Ministarstva koja će se pridružiti ostalim ministarstvima u celini (ona koja neće biti podeljena) imaju mogućnost lakšeg i ravnomernijeg preseljenja, a proces premeštanja se vrši od slučaja do slučaja, što najverovatnije može degradirati poziciju civilnog službenika čiji položaj postoji u matičnom ministarstvu. Sa druge strane, ministarstva koja su podeljena na dva dela, posebno ako matična ministarstva integrišu samo funkcionalna odeljenja, raspoređivanje državnih službenika može biti podeljeno na više ministarstava;
- Najmanji broj viška državnih službenika kao rezultat restrukturiranja dolazi iz ministarstava sa širokim portfeljem, jer se službenici iz profesionalne kategorije lako raseļjavaju zbog opterećenja rada ovih ministarstava koja se spajaju;

Dupliranje pozicija kao posledica integrisanja šest ministarstava u 15 ministarstava

Broj ministarstava na Kosovu od formiranja prve Vlade nakon prvih nacionalnih izbora 2001. godine se stalno povećava. Prethodna Vlada koja je započela svoj mandat 2017. godine preuzela je Vladu koja se sastojala od 19 ministarstava, i dodala je još dva, desežući broj od 21 ministarstva: Ministarstvo ruralnog razvoja i Ministarstvo inovacija i preduzetništva.

Štaviše, komponenta strateškog ulaganja je dodata ministarstvu dijaspore. Sa druge strane, iako je na početku obećano da će se Vlada sastojati od 12 ministarstava, nova Vlada koja je izglasana 3. februara 2020. godine ima 15 ministarstava. Prema tome, šest ministarstava će se integrisati u 15 druga ministarstva, spojiti se sa postojećim, jer vladina odeljenja nisu ukinuta.

U ovom aspektu, Ministarstvo dijaspore i strateškog ulaganja će biti podeljeno na dva dela, komponenta dijaspore će se pridružiti Ministarstvu spoljnih poslova, a komponenta strateškog ulaganja će se pridružiti Ministarstvu ekonomije, rada, trgovine, industrije, preduzetništva i strateškog ulaganja. Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja će se pridružiti Ministarstvu infrastrukture, Ministarstvo inovacija i preduzetništva će biti podeljeno na dva dela, ali će se deo koji se tiče inovacija pridružiti Ministarstvu obrazovanja, nauke i tehnologije dok će deo koji se tiče preduzetništva pridružiti Ministarstvu ekonomije kao i Ministarstvo rada i socijalne zaštite Ministarstvu trgovine i

industrije iz prethodne vlade. Tako da, ono što je nekada bilo poznato kao Ministarstvo ekonomskog razvoja će se sada sastojati od tri prethodna ministarstva i dve komponente od drugih ministarstava i činiće ministarstvo sa najvećim portfoliom i brojem zaposlenih. Na kraju, Ministarstvo javne uprave će se pridružiti Ministarstvu unutrašnjih poslova pa će sačiniti Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave.

Međutim, iako su prethodno pomenuta ministarstva predstavljena kao novi Kabinet (uključujući i Premijera i njegova dva zamenika), mandat ovih ministarstava nastavlja da bude isti ili nedefinisano prema novoj formaciji. Spajanje ministarstava čija su zaduženja i odgovornosti zacrtana u Uredbi o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava će definitivno morati da se menja. Takođe, Uredbe o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova svakog pogođenog ministarstva restrukturiranjem vlade se mora promeniti. Dodatno, radnicima koji su pogođeni spajanjem ministarstava je nepoznato koje će pozicije imati u novim formacijama, i kako će pozicije koje su sada duplirane biti sistematizovane u matičnim ministarstvima. Tabela ispod pokazuje broj zaposlenih (državni, javni i imenovani službenici) u šest ministarstava koja će biti integrisana u ostala 15 ministarstava.

TABELA 1: UKUPAN BROJ (POSTOJEĆI I PLANIRANI) RADNIKA U ŠEST MINISTARSTAVA.

Br.	Ministarstvo	Postojeći	Planirani
1.	Ministarstvo rada i socijalne zaštite	794	855
2.	Ministarstvo trgovine i industrije	225	248
3.	Ministarstvo dijaspore i strateškog ulaganja	77	82
4.	Ministvo inovacija i preduzetništva	27	52
5.	Ministarstvo javne uprave	266	277
6.	Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja	323	343

GODIŠNJI FINANSIJSKI IZVEŠTAJ 2018.GOD.

U svrhu predavljanja broja pozicija u šest ministarstava koja će prouzrokovati dupliranje, propisa o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Kako bi se izvukao broj pozicija koje stvaraju dupliranje u šest relevantnih ministarstava, Uredbe o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u svakom od ovih ministarstava su analizirana. Iako uredba o kojoj se govori uključuje i planiranje osoblja i ne predstavlja stvaran/realan broj zaposlenih, u nedostatku drugih podataka, pozicije su izvedene u skladu sa ovim uredbama. Sa druge strane, ovo nije bilo teško jer sva ministarstva (sa nekoliko izuzetaka) imaju tri odeljenja koja idu uz samo ministarstvo,

kao što su Odeljenje finansija i generalnog sekretara, pravno odeljenje, odeljenje evropskih integracija kao i tri jedinice koje izveštavaju generalnom sekretaru, naime ministar. Slede ministarstva koja su navedena po njihovim imenima koja su predstavljena u predlogu kabineta u Skupštini 3. februara 2020. i postoji objašnjenje za svako ministarstvo ili komponentu koja se pridružuje datom ministarstvu. U okviru svakog ministarstva se takođe daje minimum radnih mesta koja stvaraju dupliranje sa odgovarajućim pozicijama u matičnom ministarstvu.

Ministarstvo ekonomije, rada, trgovine, industrije, preduzetništva i strateškog ulaganja

Dotično ministarstvo čine tri prethodna ministarstva, Ministarstvo ekonomskog razvoja (MER), Ministarstvo rada i socijalne zaštite (MRSZ), Ministarstvo trgovine i industrije (MTI) i dve komponente druga dva ministarstva, komponenta preduzetništva Ministarstva za inovacije i preduzetništvo i komponenta za strateška ulaganja iz Ministarstva za dijasporu i strateška ulaganja. Da bi smo analizirali kako se dupliraju ili umnožavaju pozicije državnih službenika, u nastavku ćemo razraditi pozicije odeljenja ili druge strukture koje su identične onima u Ministarstvu ekonomskog razvoja. Dakle, u ovom slučaju MER se uzima kao krovno ministarstvo koje objedinjuje dva ministarstva i dve komponente ostala dva ministarstva, služeći tako kao merilo za pravljenje dupliranja / umnožavanja položaja državnih službenika.

Ministarstvo rada i socijalne zaštite (MRSZ)

MRSZ sa svim centralnim i lokalnim vlastima kojima je bilo podređeno imalo je 794 zaposlenih na kraju 2018. godine prema godišnjem finansijskom izveštaju Ministarstva finansija¹. Međutim, prema Uredbi o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji

poslova u MRSZ², u kancelarijama ministarstva samo ima 470 zaposlenih koji su podeljeni na sledeći način: 404 se odnose na funkcionalna odeljenja koja, po novoj definiciji odgovornosti ovog dela Ministarstva ekonomije, bi moralo da se prebaci prema tim funkcijama, u matično ministarstvo. To je zato što, čak i važeći zakoni stvaraju obaveze za ta odeljenja i jedinice koje nisu povezane samo sa Uredbom Vlade o administrativnim odgovornostima kancelarije predsednika Vlade i ministarstava.³ Sa druge strane, 66 zaposlenih su deo tri odeljenja i jedinica koji stvaraju duplikate u istim odeljenjima u Ministarstvu Ekonomije.

Taj broj od 66 zaposlenih će potencijalno kreirati duplikaciju sličnih pozicija u Ministarstvu ekonomije zato što se radi o tri odeljenja (devet jedinica u okviru njih) koja su organizovana u svakom ministarstvu (Odeljenje za evropske integracije i koordinaciju politika sa 10 zaposlenih, Pravno odeljenje sa 11 zaposlenih i Odeljenje za finansije i opšte usluge sa 10 zaposlenih). Ovaj se broj takođe dodaje osoblju u strukturama kao što je jedinica unutrašnjeg revizora sa 3 zaposlena, jedinica za odnose sa javnošću sa 3 zaposlena uključujući i poziciju Sekretara. Ako zbog obima posla, deo ovih službenika iz ovih odeljenja i struktura može biti smešten u Ministarstvo ekonomije, ponovo će biti zvaničnih pozicija koje stvaraju dupliranje i traže rešenje.

1 Ministarstvo finansija, godišnji izveštaj za godinu zaključno sa 31. decembar 2018.god. str. 86: <https://bit.ly/2R4QUdW>

2 Uredba br. 14/2015 o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova u ministarstvu rada i socijalne zaštite: <https://bit.ly/2R7bEuj>

3 Uredba br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti kancelarije premijera i ministarstava

TABELA 2: RADNA MESTA I BROJ ZAPOSLENIH KOJI STVARAJU DUPLIRANJE

Radna mesta u MRSZ	Broj radnih mesta
Generalni sekretar	1
Osooblje kancelarije Generalnog sekretara	2
Šef jedinice unutrašnjeg revizora	1
Šef jedinice za odnose sa javnošću	1
Šef jedinice za javne nabavke	1
Direktor odeljenja za evropske integracije	1
Šef jedinice za evropske integracije	1
Šef jedinice za koordinaciju politika	1
Direktor pravnog odeljenja	1
Šef jedinice za izradu i usklađivanje zakonodavstva	1
Šef jedinice za nadgledanje sprovođenja zakona	1
Šef jedinice za razmatranje žalbi	1
Šef odeljenja za finansije i opšte usluge	1
Šef jedinice za ljudske resurse	1
Šef jedinice za budžet i finansije	1
Šef jedinice za IT i logističke usluge	1
Ukupno	17

Ministarstvo trgovine i industrije (MTI)

MTI sa svim podređenim centralnim organima imao je 225 zaposlenih na kraju 2018. godine prema godišnjem finansijskom izveštaju Ministarstva finansija⁴. Međutim, prema Uredbi o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova MTI⁵, postoji 198 zaposlenih u kancelarijama i centralnim organima ministarstva od kojih su ovi sledeći: 147 se odnose na funkcionalna odeljenja koja bi se u novoj definiciji odgovornosti ovog dela u okviru Ministarstva ekonomije trebalo preneti u skladu sa tim funkcijama na matično ministarstvo. To je zato što za ova odeljenja i jedinice su primjenjivi zakoni koji stvaraju obaveze koje nisu vezane samo za Uredbu Vlade o administrativnim odgovornostima Kancelarije premijera i ministarstava. Sa druge strane, 51 zaposleni su deo tri odeljenja koja stvaraju dupliranje sa istim odeljenjima u Ministarstvu ekonomije.

Broj od 51 zaposlenih potencijalno stvara dupliranje sa sličnim radnim mestima u Ministarstvu ekonomije, jer se radi o tri odeljenja (10 jedinica unutar njih) koji su organizovani unutar svakog ministarstva (Odeljenje za evropske integracije i koordinaciju politika sa 5 zaposlenih, Pravno odeljenje sa 6 zaposlenih i Odeljenje za finansije i opšte usluge sa 28 zaposlenih). Službenici u strukturama kao što je Jedinica unutrašnjeg revizora sa 2 zaposlena, Jedinica za odnose sa javnošću sa 3 zaposlena, Jedinica za nabavke sa 4 zaposlenih i Kancelarija generalnog sekretara sa 3 zaposlena uključujući i poziciju Sekretara. Ako se i u ovom slučaju zbog obima posla deo službenika nadležnih

odeljenja i struktura u MTI-u može smestiti u Ministarstvu ekonomije, još uvek postoje neki zvanični položaji koji stvaraju dupliranje i zahtevaju rešavanje.



MRSZ sa svim centralnim i lokalnim vlastima kojima je bilo podređeno imalo je 794 zaposlenih na kraju 2018. godine prema godišnjem finansijskom izveštaju Ministarstva finansija.

4 Ministarstvo finansija, godišnji izveštaj zaključno sa 31. decembrom, 2018. godine. str. 86

5 Uredba br. 29/2012 o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova u Ministarstvu trgovine i industrije: <https://bit.ly/2wW2Y35> i Uredba br. 10/2018 o imeni i dopuni Uredbe br. 29/2012 o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova u Ministarstvu trgovine i industrije: <https://bit.ly/39En6UA>

TABELA 3: RADNA MESTA I BROJ ZAPOSLENIH KOJI STVARAJU DUPLIRANJE

Radna mesta u MTI	Broj radnih mesta
Generalni sekretar	1
Osooblje kancelarije generalnog sekretara	2
Šef jedinice unutrašnjeg revizora	1
Šef jedinice za odnose sa javnošću	1
Šef jedinice za javne nabavke	1
Direktor odeljenja za evropske integracije i koordinaciju politika	1
Šef jedinice evropskih integracija	1
Šef jedinice za koordinaciju politika	1
Direktor pravnog odeljenja	1
Šef jedinice za izradu i usklađivanje zakonodavstva	1
Šef jedinice za nadgledanje sprovođenja zakona	1
Šef odeljenja za finansije i opšte usluge	1
Šef jedinice za ljudske resurse	1
Šef jedinice za budžet i finansije	1
Šef IT jedinice i logističkih usluga	1
Ukupno	16

Ministarstvo inovacija i preduzetništva (MIP)

MIP je brojao 27 zaposlenih krajem 2018.godine prema finansijskom izveštaju Ministarstva finansija⁶. MIP je podeljeno na dva dela, komponenta za inovacije koja je integrisana u Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnologije, dok je komponenta preduzetništva integrisana u Ministarstvo ekonomije.

Ukoliko Ministarstvo obrazovanja integriše samo komponentu inovacija (oddeljenje za inovacije sa sedam zaposlenih) i Ministarstvo ekonomije integriše samo komponentu preduzetništva (oddeljenje za preduzetništvo sa sedam zaposlenih), onda dva odeljenja (pravno odeljenje i odeljenje za finansije i opšte usluge)⁷, u ovom slučaju i njihovi zaposleni, bi morali da se smeste u relevantno ministarstvo⁸.

TABELA 4: RADNA MESTA I BROJ ZAPOSLENIH KOJI STVARAJU DUPLIRANJE

Radna mesta u MIP	Broj radnih mesta
Generalni sekretar	1
Osoblje kancelarije generalnog sekretara	1
Direktor pravnog odeljenja	1
Šef jedinice za izradu i usklađivanje zakonodavstva	1
Šef jedinice za nadgledanje sprovođenja zakona	1
Službenik u pravnom odeljenju	4
Šef odeljenja za finansije i opšte usluge	1
Šef jedinice za ljudske resurse	1
Šef jedinice za budžet i finansije	1
Šef IT jedinice i logističkih usluga	1
Službenik u odeljenju za finansije i opšte usluge	4
Ukupno	17

⁶ Ministarstvo finansija, godišnji izveštaj zaključno sa 31.decembrom, 2018.godine. str. 86

⁷ Ministarstvo inovacija i preduzetništva nema odeljenje za evropske integracije i koordinaciju politika.

⁸ Uredba br.23/2017 o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova u ministarstvu inovacija i preduzetništva: <https://bit.ly/2wLfk4x>

Ministarstvo dijaspore i strateškog ulaganja (MDSU)

MDSU imalo je 77 zaposlenih krajem 2018. godine prema finansijskom izveštaju Ministarstva finansija⁹. Ovo ministarstvo je takođe bilo podeljeno na dva dela, komponenta za diasporu je integrisana u Ministarstvo spoljnih poslova dok je komponenta za strateško planiranje integrisana u Ministarstvo ekonomije. Ukoliko dva ministarstva koja dobi-

jaju po jednu komponentu integrišu funkcionalna odeljenja (MDSU ima tri odeljenja vezana za komponentu dijaspore i jedno odeljenje za strateško ulaganje), onda ostaje 23 zaposlena koja su deo pravnog odeljenja i jedinica u okviru odeljenja, odeljenje za finansije i opšte usluge i jedinice u okviru njih¹⁰ i tri jedinice pod ministrom i generalnim sekretarem (jedinica za unutrašnju reviziju, javne nabavke i odeljenja za odnose sa javnošću).¹¹

TABELA 5: RADNA MESTA I BROJ ZAPOSLENIH KOJI STVARAJU DUPLIRANJE

Radna mesta u MDSU	Broj radnih mesta
Generalni sekretar	1
Direktor pravnog odeljenja	1
Šef jedinice za izradu i usklađivanje zakonodavstva	1
Šef jedinice za nadgledanje sprovođenja zakona	1
Službenik u pravnom odeljenju	2
Šef jedinice za budžet i finansije	1
Šef jedinice za ljudske resurse	1
Šef jedinice za budžet i finansije	1
Šef IT jedinice i logističkih usluga	1
Službenik u odeljenju za finansije i opšte usluge	13
Ukupno	23

⁹ Ministarstvo finansija, godišnji izveštaj zaključno sa 31.decembrom, 2018.godine. str. 86

¹⁰ MDSU nema odeljenje za evropske integracije i koordinaciju politika.

¹¹ Uredba br. 03/2018 o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova u ministarstvu dijaspore i strateškog ulaganja: <https://bit.ly/2X-2n5az>

Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave (MUPJU)

Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave se sastoji od Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva javne uprave. Prema godišnjem finansijskom izveštaju ministarstva finansija, MUP sa svojim centralnim ogranima i lokalnim ograncima, imalo je 9,894 zaposlenih krajem 2018.godine¹². MUP ima tri odeljenja koja su ista u skoro svim ministarstvima i jedinice koja imaju odgovornost da izveštavaju ministra, zapravo Generalni sekretar ministarstva.

obima posla, deo službenika ne stvara dupliranje pozicija sa MUP-om, izuzev 12 vodećih pozicija. Ovo znači da od 69 zaposlenih, samo 12 pozicija su rukovodeće pozicije koje se još uvek mogu sistematski prerasporediti u ministarstvu samo na poziciju koja nije trenutna.

Ministarstvo javne uprave (MJU)

Prema godišnjem finansijskom izveštaju ministarstva finansija, MJU je imalo 266 zaposlenih na kraju 2018.godine, dok je planirani i predviđeni broj radnih mesta, kroz Uredbu o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji MJU-a 277¹³. Ovaj broj uključuje dva centralna tela ili izvršne agencije unutar MJU, Kosovski institut za javnu upravu (KIJU) i Agencija informacionog društva (AID). Prema pomenutoj uredbi i organigramu u prologu, postoje 69 zaposlenih koji su sistematizovani u odeljenjima i jedinicama u MUP-a kao što su: Odeljenje finansija i opštih usluga, pravno odeljenje, odeljenje za evropske integracije i koordinaciju politika, jedinica za nabavke, jedinica za odnose sa javnošću i jedinica unutrašnjeg revizora. Međutim, pošto oba ministarstva, i MUP i MJU, su ministarstva sa velikim portfoliom i velikim brojem zaposlenih, i zbog

¹² Ministarstvo finansija, godišnji izveštaj zaključno sa 31.decembrom, 2018.godine. str. 86

¹³ Uredba br.02/2018 o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova u ministarstvu javne uprave (MJU): <https://bit.ly/2wYQNCx>

TABELA 6: RADNA MESTA I BROJ ZAPOSLENIH KOJI STVARAJU DUPLIRANJE

Randa mesta u MJU	Broj radnih mesta
Generalni sekretar	1
Direktor pravnog odeljenja	1
Šef jedinice za izradu i usklađivanje zakona	1
Šef jedinice za nadgledanje sprovođenja zakona	1
Šef jedinice za finansije i opšte usluge	1
Šef jedinice za ljudske resurse	1
Šef jedinice za budžet i finansije	1
Šef IT jedinice i logističkih usluga	1
Šef jedinice za odnose sa javnošću	1
Šef jedinice unutrašnje revizije	1
Šef jedinice javnih nabavki	1
Šef jedinice evropskih integracija i koordinacije politika	1
Ukupno	12

Ministarstvo infrastrukture i životne sredine (MIŽS)

Ministarstvo infrastrukture i životne sredine čine Ministarstvo infrastrukture i transporta i Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja. Prema godišnjem izveštaju Ministarstva finansija, Ministarstvo infrastrukture i transporta je krajem 2018¹⁴. imalo 281 zaposlenih. Kao i ostala ministarstva, Ministarstvo infrastrukture i transporta ima odeljenja i jedinice koja stvaraju dupliranje kao u strukturi tako i kod radnih mesta, u poređenju sa ostalim ministarstvima u ovom slučaju sa Ministarstvom životne sredine i prostornog planiranja.

politika, jedinica za nabavke, jedinica za odnose sa javnošću i jedinica za unutrašnju reviziju. Međutim, pošto su oba ministarstva, MŽSPP i MIT, ministarstva sa velikim portfoliom i velikim brojem zaposlenih, zbog obima posla, udeo službenika ne stvara dupliranje pozicija sa matičnim ministarstvom osim za 15 rukovodećih radnih mesta.

Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja

Prema godišnjem finansijskom izveštaju Ministarstva finansija, MŽSPP je na kraju 2018. imalo 323 zaposlenih, dok prema Uredbi o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta postoje 224 zaposlenih¹⁵. Ovaj broj takođe obuhvata dva centralna tela ili izvršne agencije u okviru MŽSPP-a, Kosovska agencija za zaštitu životne sredine (KAZŽS) i Kosovska agencija za katastar (KAK). Prema predmetnoj uredbi i priloženom organogramu postoji 91 zaposlenih koji su sistematizovani u odeljenja i jedinice koje postoje u Ministarstvu infrastrukture i transporta (MIT) kao što su: odeljenje za finansije i opšte usluge, pravno odeljenje, jedinica za integraciju i koordinaciju



Prema godišnjem finansijskom izveštaju Ministarstva finansija, MŽSPP je na kraju 2018.

14 Ministarstvo finansija, godišnji izveštaj za godinu koja se završava 31. decembra 2018. str. 86.

15 Uredba br. 05/2017 o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u Ministarstvu životne sredine i prostornog planiranja (MŽSPP): <https://bit.ly/2UCzeBm>

TABELA 7: RADNA MESTA I BROJ ZAPOSLENIH KOJI STVARAJU DUPLIRANJE

Radna mersta u MŽSPP	Broj radnih mesta
Generalni sekretar	1
Direktor pravnog odeljenja	1
Šef jedinice za izradu i usklađivanje zakonodavstva	1
Šef jedinice za nadgledanje sprovođenja zakonodavstva	1
Šef odeljenja za finansije i opšte usluge	1
Šef jedinice za ljudske resurse	1
Šef jedinice za budžet i finansije	1
Šef IT jedinice i logističkih usluga	1
Šef odeljenja za evropske integracije i koordinaciju politika	1
Šef jedinice za evropske integracije	1
Šef jedinice za koordinaciju politika	1
Šef jedinice za odnose sa javnošću	1
Šef jedinice za unutrašnju reviziju	1
Šef jedinice za javne nabavke	1
Ukupno	15

Minimalni broj radnih mesta iz šest ministarstava koja stvaraju dupliranje

Na osnovu objašnjenja gore navedenih ministarstava, postoji minimalan broj radnih mesta koji kao rezultat daju dupliranje (čak i umnožavanje u slučaju Ministarstva ekonomije) kao rezultat postojanja nekoliko identičnih odeljenja i jedinica u svakom ministarstvu.. Ova radna mesta su uglavnom rukovodeća jer u većini slučajeva civilni službenici ili zvaničnici u ovim ministarstvima mogu biti postavljeni zbog velikog obima posla. Međutim, za ministarstva koja su podeljena na dva dela, ista analogija se ne može koristiti jer se podelom Ministarstva inovacije i preduzetništ-

va između Ministarstva prosvete i Ministarstva ekonomije, integrišući samo funkcionalna odeljenja (koja se odnose na inovacije i preduzetništvo), ostavlja preostala odeljenja u sredini i bez adrese. To znači da jedno ministarstvo, kao što je Ministarstvo prosvete, integriše preostala odeljenja jer je to jedno od ministarstava koje nije zaduženo za spajanje drugih ministarstava u ovo ministarstvo. Sledeća tabela prikazuje minimum radnih mesta iz šest ministarstava koja potencijalno stvaraju dupliranje sa istim radnim mestima u matičnim ministarstvima.

TABELA 8: MINIMUM RADNIH MESTA U ŠEST MINISTARSTVA KOJA STVARAJU DUPLIRANJE

Br.	Ministarstvo	Duplirana radna mesta
1.	Ministarstvo rada i socijalne zaštite	17
2.	Ministarstvo trgovine i industrije	16
3.	Ministarstvo za dijasporu i strateška ulaganja	23
4.	Ministarstvo inovacije i preduzetništva	17
5.	Ministarstvo javne uprave	12
6.	Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja	15
Ukupno		100

Ako ova radna mesta podelimo po nazivima, na primer, sekretar, direktor odgovarajućeg odeljenja, osoblje u kabinetu Sekretara i druga radna mesta, onda se bavimo sledećim:

TABELA 9: PODELA RADNIH MESTA KOJA STVARAJU DUPLIRANJE U ŠEST MINISTARSTVA PO NAZIVIMA

Br.	Radna mesta u MTI	Broj radnih mesta
1.	Generalni sekretar	6
2.	Direktor pravnog odeljenja	6
3.	Direktor odeljenja za finansije i opšte usluge	6
4.	Direktor odeljenja za evropske integracije i koordinaciju politika	4
5.	Šef jedinice za izradu i usklađivanje zakonodavstva	6
6.	Šef jedinice za nadgledanje sprovođenja zakonodavstva	6
7.	Šef jedinice za ljudske resurse	6
8.	Šef jedinice za budžet i finansije	6
9.	Šef IT jedinice i logističkih usluga	6
10.	Šef jedinice za evropske integracije	4
11.	Šef jedinice za koordinaciju politika	4
12.	Šef jedinice za unutrašnju reviziju	6
13.	Šef jedinice za odnose sa javnošću	6
14.	Šef jedinice za javne nabavke	6
15.	Službenik u pravnom odeljenju	6
16.	Službenik u odeljenju za finansije i opšte usluge	16
Ukupno		100

Put pred nama

Kao što je gore navedeno, reorganizacija Vlade na način na koji je kabinet iglasan u Skupštini ne znači ukidanje bilo kojeg ministarstva ili organizacije, već spajanje ministarstva ili delova ministarstva sa drugim matičnim ministarstvima. To znači šest portfolija ministarstava koji se spajaju nisu ugašena već samo smeštena u matičnim ministarstvima. Međutim, vlada ne bi trebalo da razmišlja o reorganizaciji vlade u posebna odeljenja u smislu da imamo spajanje više ministarstava oko jednog ministarstva, već bi trebalo da vidi funkcije u celini i proglašava nove dužnosti i odgovornosti za ministarstva koja kasnije poprimaju oblik organizacija. Može biti slučajeva da se jedno određeno ministarstvo pridruži drugom, ali deo prvog može biti bliže pridruživanju drugom ministarstvu. Na primer, MRSZ će se kao Ministarstvo ujediniti u celini u Ministarstvo ekonomije, ali ako pogledate zadatke koje danas obavlja, MRSZ uključuje podelu subvencija za određene šeme ili kategorije, trebalo bi pomisliti da su neke od funkcija možda bolje povezane sa Ministarstvom finansija i transfera. Iz tog razloga o reorganizaciji Vlade treba razmišljati u celini, a ne delom od strane nekih ministarstava, jer samo spajanje nekih ministarstava u celinu bez sagledavanja problematične celine može dovesti do organizacija koje će kasnije doneti više štete nego koristi.



MRSZ će se kao Ministarstvo ujediniti u celini u Ministarstvo ekonomije, ali ako pogledate zadatke koje danas obavlja, MRSZ uključuje podelu subvencija za određene šeme ili kategorije, trebalo bi pomisliti da su neke od funkcija možda bolje povezane sa Ministarstvom finansija i transfera.

Što se tiče raspoređivanja civilnih službenika, jedna činjenica koja čini situaciju bar nekoliko nedelja složenijom ili nejasnom je zakonodavstvo primenjivo na civilnu službu. Zakon o civilnoj službi je ukinut od 12. septembra 2019.¹⁶ zbog primene Zakona o javnim službenicima¹⁷, ali je poslednji suspendovan od 19. novembra 2019. do 28. februara 2020¹⁸. U ovoj situaciji, prema mišljenju pravnika, trebalo bi da se vrati stari zakon, odnosno Zakon

16 Zakon br. 03/L-149 o civilnoj službi Kosova: <https://bit.ly/3aBUOLL>

17 Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima: <https://bit.ly/2UU9klm>

18 Ustavni sud, odluke sa sednice održane dana 19. novembra 2019, odluka 1 za privremene mere (predmet 203/19): <https://bit.ly/3aD-MCLa>

o civilnoj službi. Dakle, u ovom trenutku situaciju treba oceniti prema dva zakona jer se do 28. februara primenjuje Zakon o civilnoj službi, dok nakon 28. februara zavisi od presude Ustavnog suda i očekuje se da ako ne u celosti, Zakon o državnim službenicima bude vraćen.

Opcija 1

Prva opcija se odnosi na primenu Zakona o civilnoj službi prema kojem se civilni službenici koji su višak nakon spajanja ministarstava, ukoliko postoji jednaka pozicija, trebaju se rasporediti na ovim pozicijama. Međutim, ukoliko nema jednakih pozicija, onda se oni se raspoređuju na drugim pozicijama i prolaze odgovarajuću obuku u skladu sa pozicijom na koju su preraspoređeni ¹⁹. Npr. u ovom slučaju može doći do smanjenja pozicija u slučaju resetovanja na poziciju koja nije jednaka prethodnoj. S druge strane, ako civilni službenik odbije da prođe obuku radi preseljenja na drugo radno mesto, to znači da civilnom službeniku prestaje radni odnos u civilnoj službi. Štaviše, kada je civilni službenik u statusu viška civilnog službenika, postoje dve opcije: prva opcija je prebacivanje na mesec dana na jednako radno mesto, a druga opcija je godinu dana tokom kojeg se očekuje da se civilni službenik smesti u instituciju na drugoj poziciji ²⁰. Ako prođe godinu dana i nije izvršeno nikakvo raspoređivanje ili preraspoređivanje odgovarajući civilni službenik gubi posao u civilnoj službi.



Prva opcija se odnosi na primenu Zakona o civilnoj službi prema kojem se civilni službenici koji su višak nakon spajanja ministarstava, ukoliko postoji jednaka pozicija, trebaju se rasporediti na ovim pozicijama.

Opcija 2

Opcija dva vezana je za primenu Zakona o civilnim službenicima koji se takođe bavi transferom civilnih službenika u slučaju zatvaranja ili restrukturiranja ministarstva. Ovaj zakon tretira ovaj element povoljnije za civilne službenike nego li Zakon o civilnoj službi. Prema Zakonu o civilnoj službi, civilni službenik se prebacuje na drugu poziciju u okviru iste kategorije (iako to ne znači na istu poziciju), ali ovaj zakon se ne odnosi na uslove i mogućnosti za prestanak radnog odnosa nakon što je istekao rok za transfer. Shodno tome, kada se ministarstvo spoji sa drugim ministarstvom, civilni službenik je u principu prebačen u matično ministarstvo u okviru kategorije ili profesionalne ili rukovodeće (liderstvo po nivou) ali ne znači da je

¹⁹ Zakon br. 03/L-149 o civilnoj službi u Republici Kosovo, član 32.

²⁰ Regulation no. 08/2012 for Redundant Civil Servants: <https://bit.ly/2UCKrC4>

pozicija jednaka prethodnoj. Ukoliko nije moguće da se civilni službenik prebaci u matično ministarstvo, oni mogu, takođe, biti prebačeni u drugu instituciju civilne službe i u svakom slučaju, formira se komisija za restrukturiranje koju vodi jedinica za prijem (osoblje) i sastoji se od predstavnika institucija u kojima se državni službenik može smestiti (izvršna agencija, druga institucija, ministarstvo unutrašnjih poslova itd.). Problem sa premeštanjem civilnih službenika, prema Zakonu o civilnim službenicima, detaljno je regulisan pod-zakonskim aktima koje je predložilo ministarstvo zaduženo za javnu upravu, ali zbog suspenzije Zakona o civilnim službenicima, finalizacija i usvajanje sekundarnog zakonodavstva je zaostala.

Što se tiče pozicija koje je ovaj papir nazvao dupliranim pozicijama, moguća su dva scenarija, sve zavisno od toga prema kojem zakonu koji reguliše državnu službu prolazi postupak premještanja. Prema zakonu o civilnoj službi, civilni službenici iz šest ministarstava od datuma odobrenja nove vlade su suvišni civilni službenici i (prema zakonu) u roku od mesec dana moraju biti raspoređeni na ekvivalentne pozicije, ukoliko ekvivalentne pozicije postoje. Međutim, kako je to u većini slučajeva nemoguće, proći će do jedne godine tokom koje se očekuje da državni službenici budu raspoređeni na druga radna mesta u matičnim ministarstvima ili u drugim institucijama državnih službi. U situaciji kada Zakon o civilnim službenicima stupa na snagu nakon presude Ustavnog suda, još uvek se bavimo transferima državnih službenika iz kategorije preseljenja bilo u matično ministarstvo, u izvršnu agenciju ministarstva unutrašnjih poslova, ili u neku drugu instituciju državne službe. Međutim, kao što je gore pomenuto, ovim zakonom nisu utvrđeni rokovi za dodelu i ukoliko takav rok ili prilika nisu ispunjeni, državni službenik može izgubiti posao nakon jedne godine. Ako razmotrimo prin-

cip karijere u državnoj službi, preseljenje državnih službenika, uključujući radna mesta koja stvaraju umnožavanje, treba da se obavlja Zakonom o državnim službenicima.



Opcija dva vezana je za primenu Zakona o civilnim službenicima koji se takođe bavi transferom civilnih službenika u slučaju zatvaranja ili restrukturiranja ministarstva.

Preporuke

Na osnovu gornjeg objašnjenja, niz preporuka može se dati uglavnom Vladi u procesu reorganizacije i preseljenja državnih službenika:

- 1** Vlada treba da vidi restrukturiranje Vlade u celini, a ne samo ministarstva koja su pogođena restrukturiranjem Vlade. To je zbog toga što se državni službenici mogu prebaciti i u druge institucije državne službe van ministarstava koja su bila pod uticajem reorganizacije, i stoga problem organizacije i sistematizacije treba posmatrati u celini, a ne delimično;
- 2** Da bi postojao način i postupak celog procesa preseljenja državnih službenika, Vlada treba da sačeka presudu Ustavnog suda o Zakonu o javnim službenicima koja je suspendovana do 28. februara 2020;
- 3** U slučaju vraćanja Zakona o civilnim službenicima, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave podnosi Vladi podzakonske akte koji proizilaze iz Zakona o civilnim službenicima, uključujući detaljni postupak preseljenja civilnih službenika i sastav restrukturiranja provizija;
- 4** Vlada treba da prođe kroz dugotrajan proces restrukturiranja (u celini) i preseljenja državnih službenika širom Vlade jer pravilno restrukturiranje i preseljenje zahtevaju vreme i stručnost koja na kraju proizvodi Vladinu organizaciju i sistematizaciju koja na posletku pruža profesionalne usluge građanima;
- 5** Vlada ne bi trebalo da ulazi u ciklus otpuštanja samo zato što su otpušteni službenici višak. Državna služba na Kosovu je zasnovana na karijeri i to bi trebalo stalno da se održava;

- 6 Vlada ne bi trebalo da smanjuje broj civilnih službenika kroz reorganizaciju. Ako Vlada ima za cilj da smanji broj zaposlenih u civilnoj službi, trebalo bi da zamrzne proces zapošljavanja na određeni period do potpunog preseljenja državnih službenika koji su trenutno zaposleni u državnoj službi, a zatim centralizovanim zapošljavanjem na državnom nivou utvrdi pravilo o broju i rasporedu civilnih službenika u ministarstvima;
- 7 Brojni rukovodeći položaji (čak i viši menadžerski položaji) mogu se dodeliti ekvivalentnim pozicijama u situacijama kada nedostaje osoblje. Na primer, generalni sekretar može biti imenovan za generalnog direktora izvršne agencije, ili direktor odeljenja ministarstva može biti direktor odeljenja izvršne agencije u Ministarstvu;
- 8 Isto tako, definisanjem uloge i odgovornosti ministarstava nakon spajanja mogu se stvoriti nova odeljenja i odeljenja koja su jednaka trenutnim rukovodećim pozicijama u ministarstvima koja su predmet spajanja;

Demokratija Plus (D+) je nezavisna, neprofitabilan i nestranačka organizacija, zvanično registrovana marta 2016.godine. D+ stremi ka razvoju demokratskog društva kroz podizanje učešća građana u političkim procesima, prouzrokujući veću javnu odgovornost i utičući na donošenje odluka. Mi integrišemo informacione tehnologije u svim našim naporima dok se trudimo da primenimo moć interneta, koji igra važnu ulogu u demokratizaciji društva.

D+ cilja da doprinese uspostavljanju praksi dobrog upravljanja u javnim institucijama na centralnom i lokalnom nivou, jačanju vladavine prava, unapređujući političke partije i proces slobodnih i fer izbora.

Podržano od:

