



REPUBLIKA E KOSOVËS / REPUBLIKA KOSOVA / REPUBLIC OF KOSOVA

ZYRA KOMBËTARE E AUDITIMIT
NACIONALNA KANCELARIJA REVIZIJE
NATIONAL AUDIT OFFICE

Br. Dokumenta: 21x.22x.9-2014/16-08

IZVEŠTAJ REVIZIJE O
SPORAZUMIMA O POSEBNIM USLUGAMA I
RADNI UGOVORI ZA POSEBNE ZADATKE

Ne obavezna revizija

Priština, Novembar 2017

Generalni Revizor, Republike Kosova je najviša institucija ekonomske i finansijske kontrole, koja Ustavom i zakonima zemlje uživa funkcionalnu, finansijsku i operativnu nezavisnost.

Nacionalna Kancelarija Revizije obavlja revizije regularnosti i performansu, i za svoj rad odgovara Skupštini Kosova.

Naša je misija da doprinosimo u zdravom finansijskom upravljanju u javnoj administraciji. Mi izvršimo revizije u skladu sa međunarodno priznatim standardima revizije na javnom sektoru i najboljim evropskim praksama.

Izveštaji Nacionalne Kancelarije Revizije direktno promovišu odgovornost jer obezbeđuju konsistentnu osnovu za traženje odgovornosti od menadžera svake budžetske organizacije. Na ovaj način mi povećamo poverenje u trošenju javnog novca i odigramo aktivnu ulogu na obezbeđenju interesa poreskih obveznika i ostalih interesnih stranaka na povećanju javne odgovornosti.

Revizije performanse preduzete od strane Nacionalne Kancelarije Revizije su nezavisni, objektivni i pouzdani pregledi koji procenjuju da li vladine akcije, sistemi, operacije, programi, aktivnosti ili organizacije koje deluju u skladu sa principima ekonomije¹, efikasnosti² i efektivnosti³ i da li postoji prostor za poboljšanje.

Generalni Revizor je odlučio u vezi sa ovom izveštaju "Sporazumi o Posebnim Uslugama i Radnim Ugovorima o Posebnim Uslugama" u konsultaciji sa Pomoćnicom Generalnog Revizora Vlora Mehmeti, koja je nadgledala reviziju.

Tim koji je realizovao ovaj izveštaj:

Myrvete Gashi, Direktorka Revizije

Mazllumsha Sejfadini, Vođa tima

Ardiana Miftari, Član tima

NACIONALNA KANCELARIJA REVIZIJE - Adresa: Musine Kokalari, Nr. 87, Prishtinë 10000, Kosovë

Tel: +381(0) 38 60 60 04/1011

<http://zka-rks.org>

¹ Ekonomija - učešće privrede znači minimiziranje troškova resursa. Korišćeni resursi moraju biti na raspolaganju blagovremeno, u odgovarajućoj količini i kvalitetu i po najpovoljnijoj ceni

² Efikasnost - Princip efikasnosti znači maksimalno iskorišćenje dostupnih resursa. odnosi se na vezu između uključenih resursa i rezultata datih u pogledu količine, kvaliteta i vremena.

³ Efektivnost - Princip efikasnosti podrazumeva postizanje unapred utvrđenih ciljeva i postizanje očekivanih rezultata.

TABELA SADRŽAJA

Opšti sažetak	5
1 Uvod	8
1.1 Problem revizije	8
1.2 Cilj revizije	9
1.3 Kriterijumi revizije	9
1.4 Delokrug i Metodologija revizije.....	10
2 Rezultati revizije	13
2.1 Potrebni preduslovi za funkcionisanje SPU/RUPZ	13
2.2 Sistem nadgledanja SPU od strane MJA	14
3 Upravljanje osoblja sa SPU/RUPZ od strane budžetskih organizacija i postignuti rezultati	16
3.1 Procena i planiranje potreba	16
3.1.1 Trend angažovanja službenika sa SPU/RUPZ.....	18
3.2 Implementacija zakonskih zahteva.....	22
3.2.1 Primena pojednostavljenih procedura regrutovanja	22
3.2.2 Angažovanje sa SPU za specifični rad ili zadatke	23
3.2.3 Prevazilaženje zakonskih rokova	24
3.2.4 Primena poreza na lični dohodak i penzijskog doprinosa.....	25
3.3 Izveštavanje i nadgledanje pruženih usluga od strane angažovanih službenika sa SPU/RUPZ.....	27
4 Zaključci	29
5 Preporuke.....	30

Lista skraćenica

LJR	Ljudski Resursi
PIK	Poljoprivredni Institut Kosova
RUPZ	Radni Ugovori za Posebne Zadatke
ZOO	Zakon o Obligacionim Odnosima
ZR	Zakon o Radu
LCS	Zakon o Civilnim Službenicima
MJA	Ministarstvo Javne Administracije
MPŠRR	Ministarstvo Poljoprivrede Šumarstvo i Ruralnog Razvoja
MI	Ministarstvo Infrastrukture
MKOS	Ministarstvo Kulture Omladine i Sporta
MŽSPP	Ministarstvo Životne Sredine i Prostornog Planiranja
PSPZ	Prirodni Spomenici od Posebnog Značaja
SPU	Sporazumi o Posebnim Uslugama
BO	Budžetska Organizacija
EO	Ekonomski Operater
GFI	Godišnji Finansijski Izveštaji
NKR	Nacionalna Kancelarija Revizije

Opšti sažetak

Efektivan i efikasan sistem javne službe pomaže državnim institucijama da pružaju kvalitetne javne usluge prema građanima i biznisima. Imajući u vidu da se javni troškovi treba osnivati na principima odgovornosti, efektivnosti i transparentnosti, Nacionalna Kancelarija Revizije izvršila reviziju usaglašenosti i performansi angažovanja radnika sa Sporazumom o Posebnim Uslugama/Radnim Ugovorima o Posebnim Uslugama.

Angažovanje radnika sa sporazumom/ugovorom u 2016 imala trend povećanja u većinu budžetskih organizacija u odnosu na 2015, i time imala i povećanje troškova njihovog finansiranja, prema tome, na osnovu toga Nacionalna Kancelarija Revizije je motivisana da vrši ovu reviziju.

Organi javne administracije efektivno su izvršili rad u pravcu ispunjenja institucionalnih ciljeva i zahteva građana osim dozvoljenog broja radnika, može da angažuju i ostale službenike sa posebnim sporazumom/ugovorom za rad i specifične zadatke. Angažovanje službenika za rad i posebne zadatke treba izvršiti na osnovu pravilnog planiranja potreba i nadgledanja rezultata. Tokom regrutovanja službenika za sprovođenje određenih projekata potrebno je pridržavati zakonskim zahtevima da bi se osiguralo da su izabrani najzaslužniji kandidati. Elektronski i pisanih mediji obavljene izveštaji od strane Nacionalne Kancelarije Revizije izazvale su zabrinutost zbog trenda povećanja takvih sporazuma i nepoštovanja zakonskih zahteva.

Cilj revizije je bio da procenimo da li su nadležni organi u okviru Ministarstva Javne Administracije stvorili preduslove da omoguće budžetskim organizacijama adekvatno upravljanje Sporazuma o Posebnim Uslugama/Radnim Ugovorima o Posebnim Uslugama. Procenili smo da li su budžetske organizacije unapred identifikovale potrebu za angažovanje stručnjaka i instalirale mehanizme nadgledanja. Dalje, da li je sklapanje ovih Sporazuma o Posebnim Uslugama/Radnim Ugovorima o Posebnim Uslugama u skladu sa zakonskim zahtevima.

Subjekt revizije su institucije centralnog i lokalnog nivoa, odnosno: Ministarstvo Javne Administracije, Ministarstvo Kulture Omladine i Sporta, Ministarstvo Životne Sredine i Prostornog Planiranja, Ministarstvo Poljoprivrede Šumarstvo i Ruralnog Razvoja i Ministarstvo Infrastrukture, opštine, Uroševac, Peć, Gnjilane, Prizren, Suva Reka, Priština. Revizija obuhvata upravljanje sporazuma/ugovora i rizici koji se povezuju sa njima za period 2015-2016.

Kroz ove revizije, nameravamo da promovishemo transparentnost i povećamo odgovornost kod odgovornih autoriteta u vezi sa upravljanjem Sporazuma o Posebnim Uslugama/Ugovorima o Posebnim Uslugama i da pružimo preporuke o poboljšanju.

Opšti zaključci

Ministarstvo Javne Administracije nije izradila sekundarno zakonodavstvo/procedure za ovu vrstu angažovanja kroz kojeg detaljno bi se određivali procedure angažovanja. U nedostatku tih procedura, Budžetske Organizacije (dalje BO) sklopile ugovore za posebne usluge bez neke jedinstvene procedure koja bi osigurala da njihovo upravljanje je izvršeno u skladu sa principom transparentnosti, jednakosti i konkurencije. Dalje, Ministarstvo Javne Administracije još nije uspostavila jasan sistem nadgledanja i izveštavanja za BO, koji bi pomogli u proceni performanse i postizanju rezultata za ovu vrstu angažovanja.

Revidirana Ministarstva i Opštine angažovale radnike sa Sporazumom o Posebnim Uslugama/Radnim Ugovorima o Posebnim Uslugama bez nekog adekvatnog planiranja i formalnog nadgledanja njihove performanse. Izveštavanje o angažovanoj osoblju sa SPU/RUPZ nije bilo potpuna i tačna. Angažovanje radnika sa sporazumom/ugovorom u 2016 je povećano u odnosu na 2015, ovim i povećani troškovi finansiranja tih sporazuma. Za godine 2015/2016 samo iz revidiranih institucijama za ovu vrstu sporazuma potrošeno 3,903,597€. U odnosu na 2015 godini, troškovi za ovu vrstu angažovanja u 2016 u centralnom nivou povećani za 55%, a na lokalnom nivou povećani za 76%.

Štaviše, angažovanje kroz sporazuma u većini slučajeva nije bilo u skladu sa zakonskim zahtevima. Većina angažovanih sa sporazumom bili su za pokrivanje regularnih položaja i za usluge/radove koje bi trebalo da se ugovaraju kroz procedure nabavki a ne za rad i posebne zadatke. Pojednostavljene procedure regrutovanja nisu uopšte ili nisu pravilno primenjene, zakonski rokovi predviđeni za period angažovanja su prekoračeni skoro u svim revidiranim slučajevima. Takođe, porez na lični dohodak i penzijski doprinos nije primenjen za većinu sporazuma.

Ministarstva nisu instalirale mehanizme izveštavanja i nadgledanja kroz kojih bi se omogućilo da se rezultati dokumentiraju i da budu osnova za odlučivanje. Revidirane institucije su delimično izveštavale o angažovanju službenika sa radnim sporazumom/ugovorom o posebnim zadacima. U slučajevim kada je bilo izveštaja, oni nisu pružili potpun izgled o performansi i izvršenim radovima. Nedostatkom dokumentovanja specifičnih izveštaja o performansi, mi nismo mogli da procenimo da li angažovanjem ovog osoblja ministarstva/opštine uspele da poboljšaju institucionalnu performansu.

Glavne Preporuke

Naše preporuke su date za odgovorne institucije koje su podeljene prema oblastima.

Preporučujemo Ministra Javne Administracije da:

- Osigurava da je preduzeo potrebne akcije za izradu sekundarnog zakonodavstva u oblasti civilne službe na Kosovu koji reguliše procedure angažovanja sa SPU;
- Izradi planove i izveštaje nadgledanja u kojim bi se uključile organizacije koje primenjuju te sporazume kako bi proizveli efektivne rezultate dokom odlučivanja; i
- U saradnji sa Ministarstvom Finansija da pregleda slučajeve kada su organizacije angažovale osoblje sa sporazumom za redovne pozicije. U zavisnosti od potrebe za redovno osoblje da pregleda njih i tamo gde je neophodno da nađe rešenje u okviru zakonskog okvira.

Preporučujemo Odgovornim Ministrima i Predsednicima Opštine da:

- Osiguraju da su identifikovali potrebe za angažovanje radnika sa ovom vrstom sporazuma, izvrše procenu i planiranje za angažovanje radnika sa sporazumom u početku svake godine i njihovo uključenje u godišnjem planu;
- Osiguraju da angažovanje službenika sa Sporazumom o Posebnim Uslugama/Radnim Ugovorima o Posebnim Uslugama izvrši samo u posebnim slučajevima kada neki projekat ili određeni posao se izvrši sa tekućom osobljem unutar institucije, nego se traži ekspert jedne posebne oblasti;
- Da osiguraju potpuno i tačno izveštavanje za angažovano osoblje sa SPU/RUPZ;
- Angažovanje sa sporazumom ili ugovorom o posebnim radom se obavlja u skladu sa zakonskim zahtevima i da se primeni održavanje na izvoru Porez na lični dohodak i penzijski doprinos;
- Osiguraju da su instalirali mehanizam izveštavanja i nadgledanja angažovanja sa Sporazumom o Posebnim Uslugama/Radnim Ugovorima o Posebnim Uslugama u okviru organizacije, da koriste ključne pokazatelje performansi radi prikaza rezultata aktivnosti i pružanih usluga; i
- Osiguraju da za realizaciju usluga održavanja higijene, obezbeđenja i slično preduzeli potrebne akcije kroz procedure javnih nabavki.

Odgovor strana koje su uključene u reviziji

Ministarstvo Životne Sredine i Prostornog Planiranja, Ministarstvo Javne Uprave, Ministarstvo Kulture Omladine i Sporta, Ministarstvo Poljoprivrede, Šumarstva i Ruralnog Razvoja i Opština Prizren su se složile revizorskim nalazima i preporukama. Nismo primili odgovor od: Ministarstva Infrastrukture, Opštine Priština, Opštine Uroševac, Opštine Gnjilane, Opštine Peć i Opštine Suva Reka. Podstičemo institucije koje su uključene u ovoj reviziji da učine sve napore za adresiranje datih preporuka.

1 Uvod

Dobro upravljanje Ljudskih Resursa (u daljnom tekstu LJR) na javnom sektoru ima poseban uticaj u stvaranju efektivne javne administracije i dobrog upravljanja na javnoj službi.

Upravljanje LJR je proces koji se povezuje sa celom organizacijom, dakle je od posebnog značaja u jednoj organizaciji jer njen efekat se oseća u svakom delu lanca tako da i organizaciona performansa može uticati iz prakse upravljanja LJR.

Organi Javne Administracije za obavljanje njihovih funkcija u interesu građana i države osim dozvoljenog broja zaposlenih, mogu angažovati stručnjake iz različite oblasti i da sklapaju të posebne/specifične sporazume/ugovore.

Cilj sklapanja Sporazuma o Posebnim Uslugama (u daljnom tekstu SPU) i Radnih Ugovora za Rad i Posebne Zadatke (u daljnom tekstu RUPZ) je angažovanje drugih ljudi za privremene radove koje se ne mogu obavljati od strane redovnih radnika. Tu ulaze radovi određenih stručnjaka, slučajni radovi koji zahtevaju posebno tehničko znanje, poslovi za pružanje edukativnih usluga – obuke itd.

Ovaj izveštaj ispituje kako Javne Institucije Kosova upravljaju SPU/RUPZ i rizike koje su povezane sa njim i organizovan je u dva dela:

- Procedure i preduslovi za regulisanje SPU/RUPZ i sistem nadgledanja, kao i
- Upravljanje osoblja SPU/RUPZ od strane budžetskih organizacija i postignuti rezultati.

Nacionalna Kancelarija Revizije odlučila da izvrši ovu reviziju kako bi održala odgovornim odgovorne osoblje o načinu korišćenja i izveštavanja, zaštitom interesa građana.

1.1 Problem revizije

Uprkos naporima Vlade u unapređenju sistema javnih usluga, naše finansijske revizije izvršene za Budžetske Organizacije, pokazuju slabosti u primenu zakonskih zahteva i procedurama u upravljanju osoblja i njihove nadoknade. Ovo je naročito evidentno kod angažovanja zaposlenih sa SPU/RUPZ bez primene procedure regrutovanja i njihovog zapošljavanja bez odgovarajuće analize o potrebi za posebne usluge.

Kao indikatori problema mi smo se oslanjali na Izveštaje Revizije Finansijskih Izveštaja institucija centralnog i lokalnog nivoa izvršenih od strane Nacionalne Kancelarije Revizije (u daljnom tekstu NKR) uključujući i izveštaj "Finansijska performansa i pružene usluge u opštinama za 2015 godinu"⁴. Kao identifikovane nepravilnosti u ovim izveštajima su:

- Visoki broj radnika sa SPU/RUPZ bez nekog adekvatnog planiranja o neophodnosti njihovog angažovanja i procenu koristi od ovih angažovanja; i
- Nedostatke u poštovanju proceduralnih zakonskih zahteva kao: prevazilaženje zakonskih rokova više od šest odnosno četiri meseci, ne primena održavanja na izvoru poreza na lični dohodak i penzijskog doprinosa, ne dokumentovanje korišćenja pojednostavljenih procedura regrutovanja za izabranje angažovanih i pokrivanje regularnih položaja sa osobljem kroz SPU/RUPZ.

Na lokalnom nivou za 2015 sklopljeno 1029 takvih sporazuma. Za ove ugovore je diskutovano mnogo i u štampanim i elektronskim medijama.⁵

1.2 Cilj revizije

Cilj revizije je da proceni da li Departman Pravde –DP i Departman Uprave Civilne Službe – DUCS 9 u okviru Ministarstva Javne Administracije stvorili regulativne preduslove da bi omogućili budžetskim organizacijama adekvatno upravljanje SPU/RUPZ. Mi smo procenili da li ove organizacije prethodno identifikovale potrebu za angažovanje stručnjaka i instalirali mehanizme nadgledanja. Dalje, da li je sklapanje Sporazuma o Posebnim Uslugama/Radnim Ugovorima o Posebnim Uslugama u skladu sa zakonskim zahtevima.

Da bi smo odgovorili cilja revizije podneli sledeća revizorska pitanja:

- Da li su se stvoreni potrebni preduslovi za SPU i da li je funkcionalan sistem nadgledanja od strane MJA, ako ne, zašto i kako može poboljšati?
- Da li se SPU/RUPZ upravljaju u skladu sa pravnim okvirom od relevantnih Ministarstva/Opštine i da li su proizvedeni adekvatni rezultati od tih angažovanja, i ako ne, zašto, i kako može poboljšati?

1.3 Kriterijumi revizije

Kriterijumi revizije korišćeni u ovoj reviziji proiziđu iz domaćeg zakonodavstva, odnosno Zakon o Radu i Zakon o Civilnoj Službi na Kosovu. Zakon o Radu predviđa da osim ugovora za neodređeni period, mogu se sklapati i ugovori za određeni period i ugovori o radu i posebne zadatke (RUPZ).

⁴ Finansijska performansa i pružene usluge u opštinama za 2015 godinu – Usporedni podaci i pokazatelji performanse, - DOKUMENT DISKUSIJE

⁵ <http://koha.net/?id=4&l=133718>; <http://www.insajderi.com/miliona-euro-per-kontrata-mbi-veper/>

Mi ćemo proceniti identifikovanje i ispunjenje ciljeva institucija i / ili zahteve građana, sa fokusom izveštavanja i nadgledanja angažovanih službenika sa SPU/RUPZ.

- MJA treba stvoriti preduslove (sekundarno zakonodavstvo) kako bi omogućila budžetskim organizacijama adekvatno upravljanje Sporazuma o Posebnim Uslugama;
- BO treba da vrše planiranje i procenu kapaciteta potrebnih resursa za postizanje ciljeva organizacije;
- BO putem svojih unutrašnjih mehanizma, treba osigurati da se poštuju sve procedure za angažovanje osoblja sa SPU/RUPZ i treba da vrši nadgledanje njihovog rada;
- Angažovanje službenika sa SPU/RUPZ treba da se vrši za određeni vremenski period ne više od šest odnosno četiri meseci;
- Angažovanje službenika treba da se vrši samo u tim slučajevima, kada za neki određeni posebni posao, traži se stručnjak adekvatne oblasti. Njihovo angažovanje, treba da se obavlja u potpunom skladu sa zakonodavstvom na snazi⁶;
- Poslodavac, za sve angažovane sa SPU/RUPZ treba da primeni održavanje na izvoru poreza na lični dohodak i penzijskog doprinosa⁷; i
- BO treba da stvara jasan sistem izveštavanja o angažovanom osoblju sa SPU/RUPZ u cilju procene opravdanosti za angažovanje ovog osoblja.

1.4 Delokrug i Metodologija revizije

Delokrug revizije obuhvata institucije centralnog i lokalnog nivoa za 2015 i 2016 godinu.

Na centralnom nivou smo uključili pet (5) Ministarstva: Ministarstvo Javne Administracije (MJA), Ministarstvo Kulture Omladine i Sporta (MKOS), Ministarstvo Životne Sredine i Prostornog Planiranja (MŽSPP), Ministarstvo Poljoprivrede Šumarstvo i Ruralnog Razvoja (MPŠRR), i Ministarstvo Infrastrukture (MI).

Na lokalnom nivou smo uključili šest (6) Opštine: Uroševac, Peć, Gnjilane, Prizren, Suva Reka, i Priština.

Izabranje institucija za revidiranje je izvršeno na osnovu većeg broja angažovanih službenika sa SPU/RUPZ za period revizije i položaje zašto su angažovani oni službenici. MJA je izabrana zbog odgovornosti koju ima za pravni okvir a ne za svrhu angažovanja osoblja u ovoj ministarstvu.

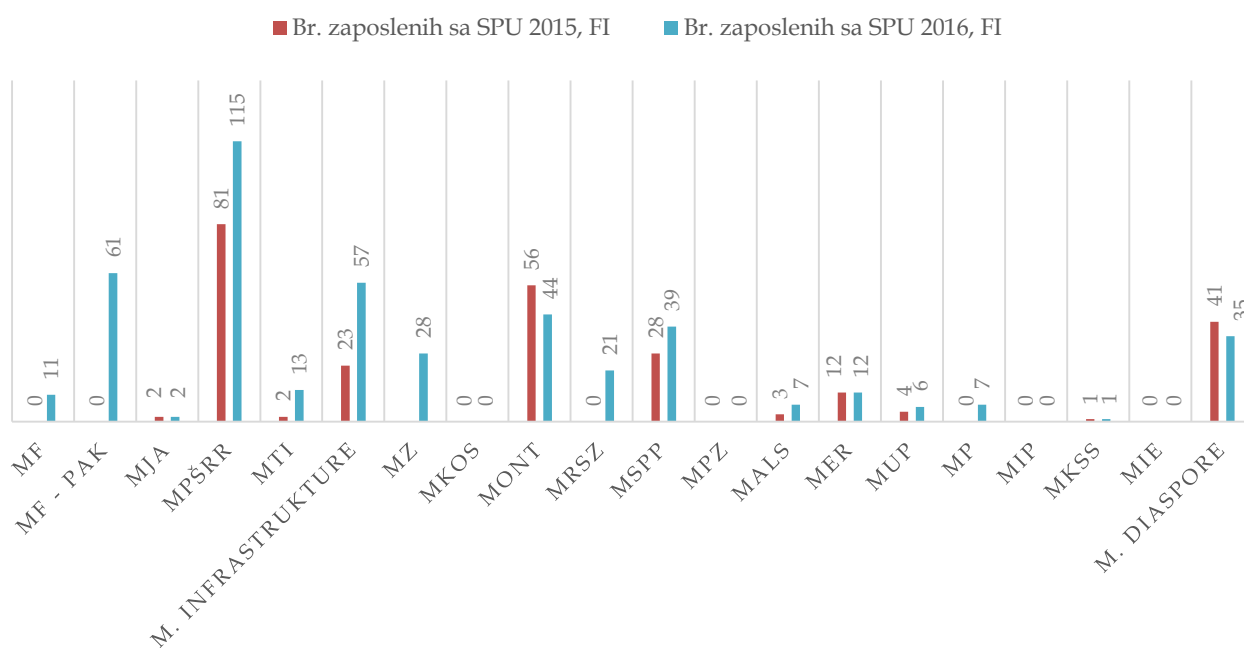
⁶ Zakon Nr.03/L-149, o Civilnoj Službi Republike Kosova; Zakon o Radu Br.03/L-212 i Zakon Br.04/L-077, Obligacionim Odnosima.

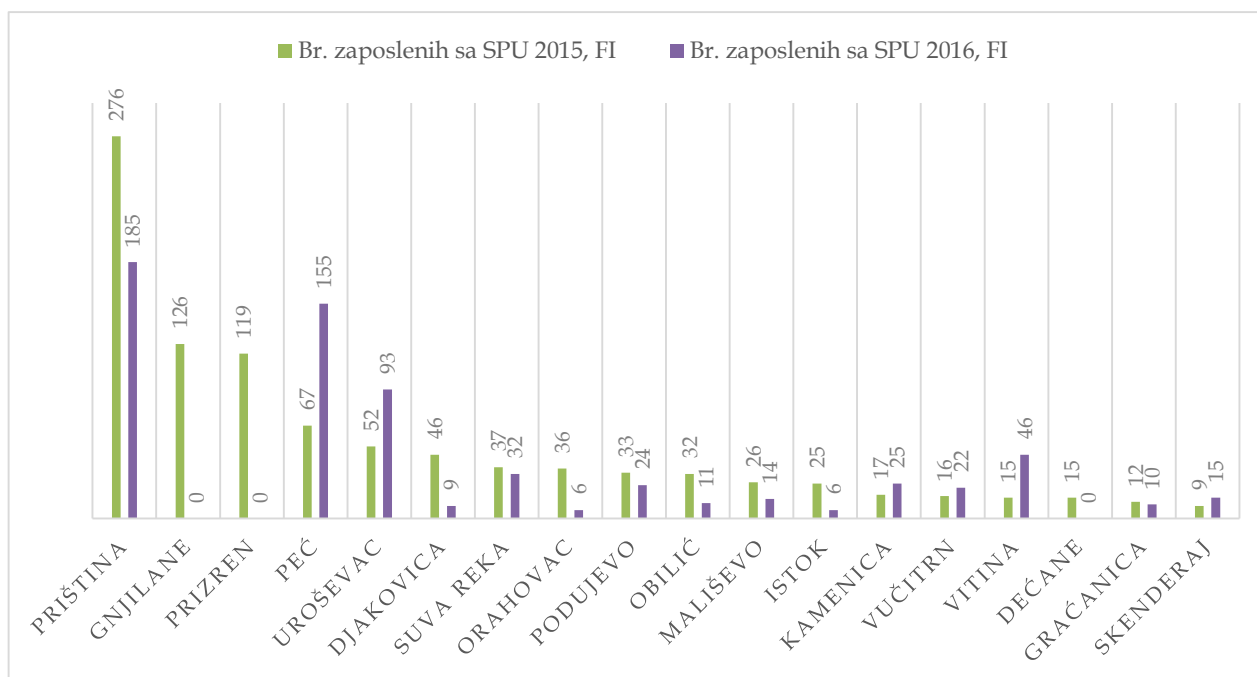
⁷ Zakon Br.05/L-028 o Porezu na lični dohodak

Kao osnova naših analiza služile evidencije Trezora/registar dobavljača za period 2015-2016, izveštaji revizije NKR-a o Godišnjim Finansijskim Izveštajima (u daljnom tekstu GFI) 2015 kao i izveštavanje BO u GFI za 2016 godinu o broju angažovanih sa SPU/RUPZ.

Na narednom grafiku prikazali smo broj angažovanih sa SPU prema izveštavanju u Godišnjim Finansijskim Izveštajima (GFI) relacija između 2016/15 za Ministarstva i Opštine. Vredi napomenuti da u nekim slučajevima kada smo prikazali cifru nula (0) u narednim grafikonima o angažovanju osoblja sa SPU jeste da te budžetske organizacije nisu izveštavale u GFI broj službenika angažovanih sa SPU, tako da kao ilustraciju predstavili podatke izveštavane u GFI od strane BO.

Grafikon 1. Broj zaposlenih sa SPU za Ministarstva za godine 2015 i 2016



Grafikon 2. Broj zaposlenih sa SPU/RUPZ za Opštine za godine 2015 i 2016

Iz gornjih grafika možemo videti da u ministarstvima ali i u opštinama negde ima trend pada a negde rasta angažovanog osoblja sa SPU iz 2015 u 2016 godini. Ovi trendovi su nam služili u izabranju pojedinačnih uzoraka za naredna testiranja.

Da bi realizovali reviziju, koristili smo različite metode sa namerom da dajemo odgovor revizorskim pitanjima. U okviru ove revizije fokusirali smo se na:

- Analiziranje aktuelnog zakonodavstva;
- Intervjuisanje odgovornih službenika u adekvatnim institucijama;
- Ocenjivanje da li su institucije prethodno izvršili identifikaciju i procenu potreba za angažovanje stručnjaka sa SPU/RUPZ ;
- Analiziranje SPU/RUPZ i način izvršenih isplata, na osnovu tih sporazuma/ugovora;
- Analiziranje koji sektori imaju veći broj angažovanih sa SPU/RUPZ;
- Procenu načina kako institucije nadgledaju procese angažovanja službenika sa SPU/RUPZ;
- Procenu koliko je uticao angažovanje službenika sa SPU/RUPZ u poboljšanju performansi institucija i podizanje kvaliteta rada kod adekvatnih Ministarstva /Opštine.

2 Rezultati revizije

Uprkos razvoja u pravcu boljeg upravljanja ljudskih resursa stagnacija su evidentna u sprovođenju SPU/RUPZ. Ne procenjivanje potreba za posebne usluge ili rad, ne planiranje i ne sprovođenje zakonskih zahteva tokom sklapanja takvih sporazuma nije osigurala javnu administraciju da su takva angažovanja poboljšali performansu i kvalitet usluga za građane.

U ovom poglavlju prikazani su glavni nalazi revizije koji se povezuju sa Ministarstvom Javne Administracije odgovornu za osiguranje zakonske osnove i ostale institucije na centralnom i lokalnom nivou izabranih za reviziju.

2.1 Potrebni preduslovi za funkcionisanje SPU/RUPZ

Angažovanje stručnjaka razne oblasti se reguliše na osnovu Zakona o Civilnim Službenicima, Zakona o Radu i Zakona o Obligacionim Odnosima. Radi detaljnog regulisanja procedure angažovanja sa SPU, MJA treba da izradi sekundarno zakonodavstvo i procedure koje bi detaljno regulisale način angažovanja sa SPU.

Ministarstvo Javne Administracije nije izradila procedura (sekundarno zakonodavstvo) kroz kojih se detaljno odredio procedure angažovanja službenike sa ovim vrstom sporazuma. Nedostatkom tih procedura, Budžetske Organizacije su sklopili sporazume o posebnim uslugama bez nekog kriterijuma ili jedinstvene procedure koja bi osigurala da njihovo upravljanje izvršeno uz poštovanje principa transparentnosti, jednakosti i konkurencije..

MJA pružila pismena objašnjenja nekim Budžetskim Organizacijama o načinu angažovanja radnika sa SPU. Međutim, ovaj način objašnjenja onoliko koliko može da pomaže procesu, ne može biti održivo rešenje i ne osigurava konzistentnost u implementaciju ovih sporazuma.

Utvrđivanje uslova za sklapanje SPU vrši se prema zakonu o Obligacionim Odnosima (u daljnom tekstu ZOO) što podrazumeva javno objavljivanje od strane Institucije i implementaciju jedne pojednostavljene procedure regrutovanja. Međutim, još nema neku posebnu regulativu koja određuje slučajeve tih angažovanja, ali to rezultira sa prirode usluga (cilju) koji se sprovede u skladu sa principima utvrđenim ovim zakonom.

Prava i obaveze uspostavljena između stranaka, nadoknada, odgovornost, eventualni sporovi i ostala pitanja uspevaju da se tretiraju prema ZOO. Ovi zadaci prema posebnim sporazumima nemaju unapred određeni koeficijent za nadoknadu rada, nego to je rezultat direktnih pregovora između stranaka nakon prijema aplikacije na osnovu principa određeni sa ZOO.

Za sve zaposlene u javnom sektoru, čiji se status ne reguliše sa ZCS, primeni se Zakon o Radu (u daljnom tekstu ZR). Prema ZR⁸, za rad i posebne zadatke dozvoljava se sklapanje ugovora između poslodavaca i zaposlenog za period ne duži od 120 dana tokom jedne godine. Povodom stvaranja

⁸ Zakon o radu Br. 03/L-212, član 8 i član 10, tačka 2.3

radnog odnosa, poslodavac je dužan da objavi javni konkurs. Za što bolju implementaciju ovih ugovora, Ministarstvo Rada i Socijalne Zaštite pripremila uzorke ugovora koji su na veb stranicu Ministarstva. Ovaj zakon nije predviđao izdavanje nekog podzakonskog akta u vezi sa tretiranjem ovih ugovora.

2.2 Sistem nadgledanja SPU od strane MJA

Nadgledanje treba da osigurava sistematsko i periodično prikupljanje informacije počevši iz faze planiranja projekata. To bi omogućilo da rezultati, procesi i iskustava dokumentuju i koriste kao osnova za odlučivanje i proces učenja. Cilj nadgledanja je merenje i procena performanse zaposlenih u odnosu na obavljeni rad.

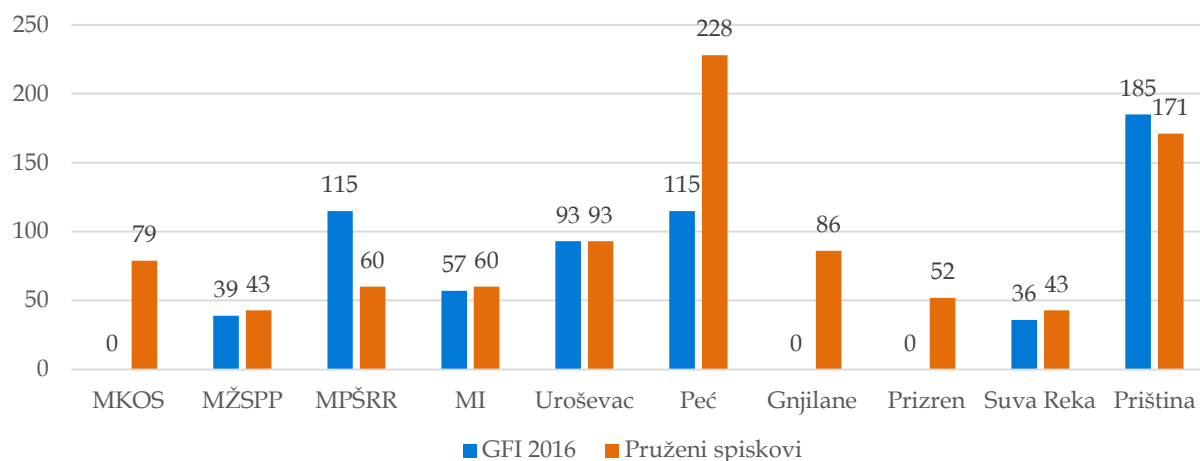
MJA još nije uspostavila jasan sistem nadgledanja osoblja angažovanog sa SPU za budžetske organizacije, takođe nije pripremila niti izveštaje o nadgledanju. Na osnovu intervjua sa odgovornim službenikom u MJA u početku 2017 godine, MJA pripremila upitnik koji je dostavljen svim institucijama centralnog i lokalnog nivoa radi prikupljanja podataka o broju i pozicije angažovanih sa SPU. Nakon kompletiranja ovih podataka, MJA će pripremiti sažet /informativan izveštaj za Vladu i Skupštinu.

Inicijativa MJA-a za osiguranje podataka o broju i pozicije angažovanih sa SPU je dobrodošla, ipak to pokazuje nedostatak opštih informacija u javnoj administraciji koliko, kako i zašto su angažovani do sada zaposleni sa sporazumom za posebne usluge.

Izveštavanje podataka za angažovane službenike sa SPU/RUPZ iz revidiranih ministarstva i opštine nije tačan i potpun. To jer budžetske organizacije u njihovom izveštavanju u GFI 2016 godine, predstavili broj koji nije u skladu sa brojem spiska koji nam dat tokom revizije. Stoga, smatramo da ministarstva i opštine nisu bile efektivne u izveštavanju pitanja koja se povezuju sa SPU/RUPZ. Ove razlike prikazujemo u narednom grafikonu.

Grafikon 3. Razlike između GFI-a i spiskova BO-a

Promena broja angažovanih sa SPU prema GFI 2016 i pruženim spiskovima



Iz gornjeg grafikona možemo videti da MŽSPP, MI, opština Peć i Suva Reka u GFI prikazale mali broj angažovanih u odnosu na ponuđene spiskove. Dok su MPŠRR i opština Priština u GFI prikazale veći broj angažovanih u odnosu na ponuđene spiskove. MKOS, opština Gnjilane i Prizrena nisu uopšte izveštavale u GFI o angažovanju tih osoblja, a opština Uroševac je jedina BO koja iste podatke izveštavala u GFI i pružila nama.

3 Upravljanje osoblja sa SPU/RUPZ od strane budžetskih organizacija i postignuti rezultati

3.1 Procena i planiranje potreba

Procena potreba je sistematski proces određivanja i adresiranja potreba. Potreba može biti volja za poboljšanje aktuelne performanse ili za korigovanje nedostatka.⁹ Procena potreba je deo procesa planiranja koji se često koristi za poboljšanje pojedinaca, za obrazovanje/obuku, organizacija ili zajednica. To može biti efektivno sredstvo za razjašnjavanje problema i za identifikovanje odgovarajućih intervencija ili rešenja.¹⁰

Procene potreba su efektivne samo kad su fokusirane kod završnog rezultata i pružaju konkretne dokaze koji se mogu koristiti za određivanje koja su ta sredstva potrebna za postizanje kod rezultata da bi bili efikasniji za postizanje željenih rezultata.¹¹

Za godinu 2015/2016, Ministarstva/Opštine, odnosno jedinice ljudskih resursa nisu obavile procenu potreba za osoblje koja će se angažovati sa posebnim uslugama. Jedinice LJR u ministarstvu na godišnjem planu planirale samo regularne pozicije.

Ministarstva u njihovim budžetskim zahtevima za 2015 i 2016, tražili povećanje broja pozicija sa redovnom osobljem. Prema službenicima ovih institucija zbog ne odobrenja zahteva za povećanje broja regularnog osoblja od strane Ministarstva Finansija, ministarstva su angažovale osoblje sa SPU. Međutim, u nekim ministarstvima iako im povećano osoblje za određeni broj oni su angažovali i službenike sa SPU više od zahtevanog broja.

Centralni Nivo - Ministarstva

MPŠRR, u godinama 2015/2016, angažovala 52 odnosno 62 zaposlenih sa SPU. Zaposleni su angažovani u Departmanima i u svojim podređenim institucijama, Poljoprivrednog Instituta Kosova (PIK), Agenciju za Razvoj Poljoprivrede (AARP) i Agencije Šumarstva Kosova (AŠK). MPŠRR je podnela zahtev u Ministarstvo Finansija za odobravanje 50 regularnih pozicija za 2015 godinu i 98 za 2016 godinu. Obzirom da su te pozicije nisu odobrene, Ministarstvo angažovala gore navedeni broj radnika kroz sporazuma. Takođe, putem jednog pisma tražila od drugih BO da transferišu neki službenik u MPŠRR po mogućnosti i njihovom interesovanju. Ovom zahtevu pozitivno je odgovarao samo MKOS, od koje izvršen transfer jednog službenika.

⁹ <http://www.adprima.com/needs.htm> Kizlik, B., "Needs Assessment Information", ADPRIMA, last access 16 October 2010

¹⁰ Fulgham, S. M. & Shaughnessy, M. (September–October 2008). Q & A with Ed Tech Leaders: Interview with Roger Kaufman. Educational Technology. pp. 49–52.

¹¹ Kaufman, Roger, Alicia M. Rojas, Hannah Mayer (1993). Needs Assessment: A User's Guide. Englewood Cliffs, New Jersey: Educational Technology Publications, Inc. p. 4.

MŽSPP, Odlukom Vlade Kosova¹² od 2009 godine preuzela pod zaštitom Prirodnog Spomenika od Posebnog značaja (PSPZ) "Gadimska Pećina". Od te godine, Ministarstvo redovno tražila povećanje broja regularnih službenika za upravljanje ovog spomenika prirode. Zbog ne odobravanja njih, MŽSPP ove pozicije pokrivala angažovanjem službenika sa SPU. Od ukupno devet (9) zaposlenih službenika na ovom monumentu, osam (8) su angažovani sa SPU. Osim gore navedenih angažovani, MŽSPP angažovala sa SPU i u drugim pozicijama: pravni službenik, finansijski, službenik za nabavku itd., koji nisu povezani sa stručnjacima određenog područja, nego pokrivanje regularnih pozicija.

MI, tokom budžetskog planiranja za 2016, tražila povećanje broja redovnih službenika za 30 pozicije. Iako su zahtevane pozicije bile pokrivena redovnim osobljem, Ministarstvo je angažovala još 60 drugih radnika sa SPU. Od svih angažovanih sa SPU, 18 imali poziciju Ekzaminer/Ispitivač¹³, a ostali deo angažovanih pokrivali sledeće pozicije: administrativni službenik, službenici projekata za puteve, finansijski službenik, službenik za Političku Koordinaciju, službenik za javno informisanje, službenik za merenje osovinske težine itd.

MKOS izradila godišnji plan LJR za 2016, međutim nije predviđala angažovanje osoblja sa SPU. Uprkos nekih zahteva direktora, MKOS nije obavila opšte identifikovanje i procenu potreba na nivou ministarstva za angažovanje eksperata sa SPU za 2016. Direktorati u okviru MKOS-a podneli su 14 zahteva za regrutovanje zaposlenih sa SPU tokom 2016 godine. Osoblje angažovano sa SPU u MKOS u 2016 je 79 i uglavnom su smešteni u tri departmana: 18 radnika u Departmanu kulture, 47 radnika u Departmanu nasleđa i 14 radnika u administraciji u MKOS. Radnici su uglavnom bili angažovani u pozicijama: službenici turizma, pravni, finansijski, arhive, skicograf, muzeolog, arheolog, čistač, socijalni asistent i konsultant.

Lokalni Nivo

Za 2015/2016, Opštine, odnosno kadrovske jedinice nisu prethodno obavili identifikaciju i procenu potreba za osoblje koji će se angažovati sa posebnim uslugama. Opštine, odnosno kadrovske jedinice u godišnjim planovima nisu uključile angažovanje osoblja sa SPU/RUPZ. U opštinama Gnjilane, Prizren i Suva Reka, Opštinski Direktorati sa pismenim zahtevima obratile se Predsednicima Opštine posebnom da dozvoljavaju angažovanje službenika sa SPU/RUPZ. Nakon razmatranja, Predsednici su odobrili zahteve i doneli odluku/zaključak za angažovanje službenika sa SPU/RUPZ za određeni vremenski period.

Pitanja koja se odnose na način upravljanja angažovanih sa SPU prikazana su u narednim poglavljima.

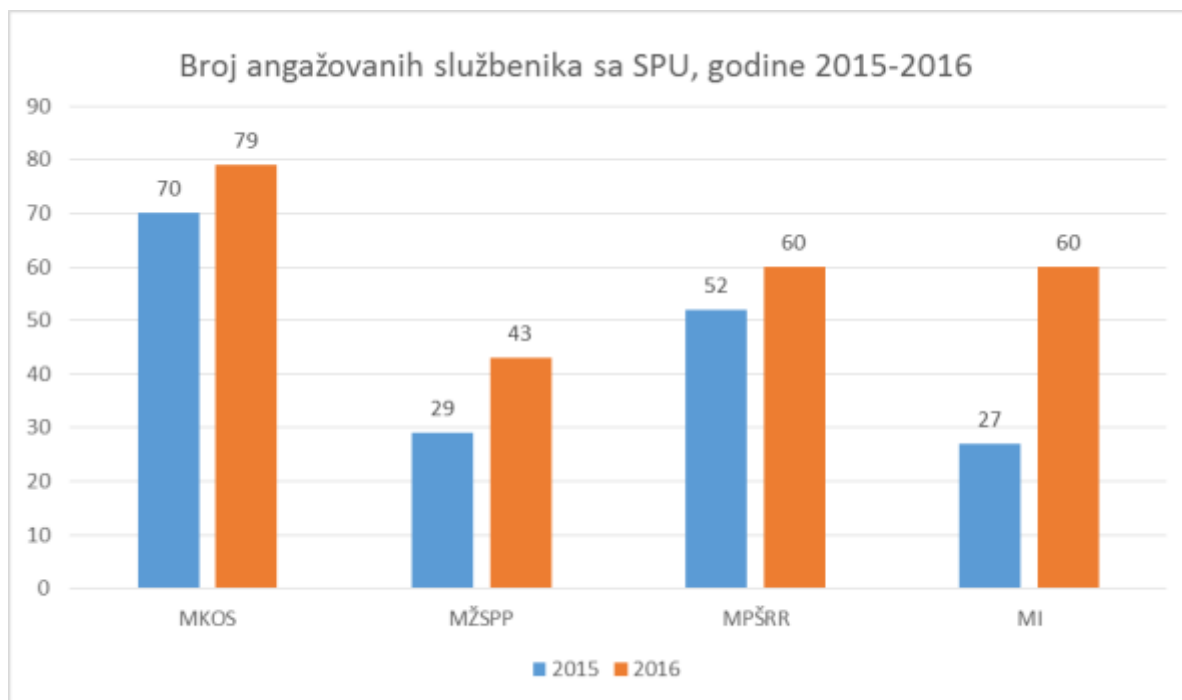
¹² Odluka Vlade Kosova br.04/57 dt. 13.03.2009

¹³ Na osnovu Zakona o Vozačkoj Dozvoli (Br.05-L-064) i Administrativnog Uputstva (AU Br.08/16 Član 3. tačka 2.) pozicija za kontrolor/ispitivač ne treba da bude civilni službenik od juna 2016 godine.

3.1.1 Trend angažovanja službenika sa SPU/RUPZ

Analize revizije su pokazale da angažovanje radnika sa SPU/RUPZ ima trend rasta od 2015 u 2016 godini, i time povećani i troškovi za finansiranje ovih sporazuma. Trend rasta broja angažovanih sa SPU je prikazan u narednim grafikonima.

Grafikon br.4 Centralni Nivo - Ministarstva



Iz gornjeg grafikona vidimo da MI imala najviši trend rasta sa 55%, MŽSPP-33%, MPŠRR 14%, a najniži imala MKOS od 12%.

MKOS iako imala niži trend u odnosu na 2015, ostaje jedna od ministarstva sa najvećim brojem angažovanih radnika sa SPU. Angažovanja u ovu ministarstvu pokriju redovne pozicije u departmanima u okviru Ministarstva i u podređenih institucija kao što su: Filharmonija, Muzej, Narodno Pozorište, Ansambl Šota, Arheološki Institut itd.

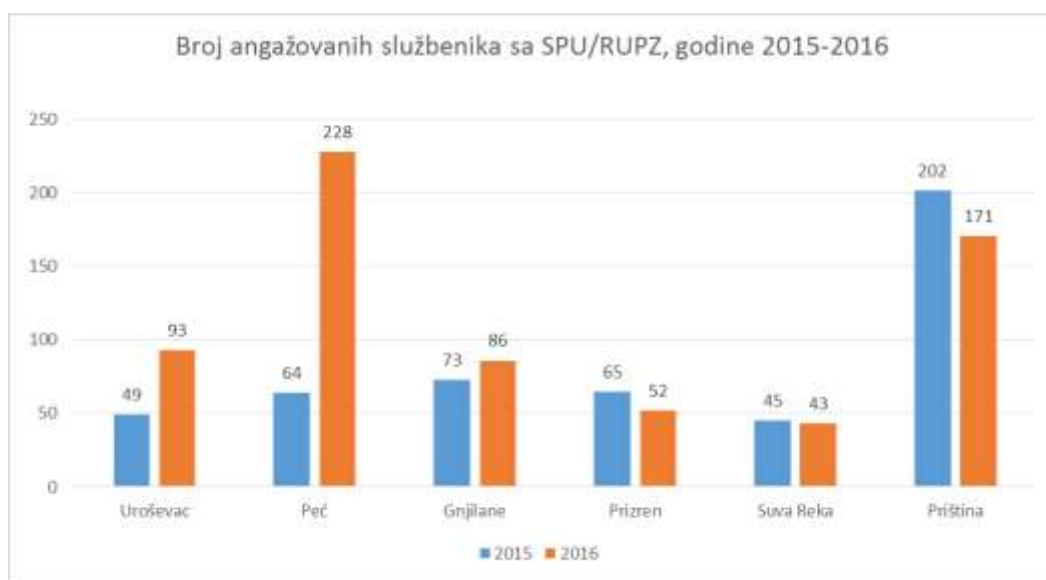
U MI, stupanje na snagu Zakona o Vozačkoj Dozvoli¹⁴ u Juni 2016, delimično uticao na trend rasta angažovanih službenika. Ovim zakonom, radnici u pozicijama Ispitanika nemaju status civilnog službenika, stoga Ministarstvo ove pozicije ispunila sa angažovanim službenicima sa SPU. Dakle, Departman Vozila i Vozačkih Dozvola imao značajan broj angažovanih od 18 službenika ili blizu 30%. A ostali deo angažovanih pokrili redovne pozicije u većini departmana MI.

¹⁴ Zakon o Vozačkim Dozvolama (Br.05-L-064) i Administrativno uputstvo (AU Br.08/16 - za upitnike, Član 3. tačka 2.)

U MŽSPP, angažovanje službenika sa SPU bilo zbog ne usvajanja povećanja redovnog osoblja i za slučajeve ad-hoc za redovne pozicije koje se ne može planirati, kao što je slučaj sa: porodijskim odsustvom; besplatno odsustvo, suspenzija službenika itd.

Prema MPŠRR, zbog ne odobrenja povećanja broja redovnog osoblja ove pozicije su ispunili sa SPU. Službenici su različitih profila da bi pružili profesionalnu/administrativnu podršku u departmanima Ministarstva i njenim podređenim institucijama.

Grafikon br.5 -Lokalni Nivo - Opštine



Iz gornjeg grafikona vidimo da opština Peć imala najveći trend rasta od 257%, Uroševac 90%, Gnjilane 18%, dok solidan trend pada imale opštine, Prizren 25%, Priština 19% i Suva Reka 5%.

Povećanjem angažovanja u opštini Peć uticala isplata 162 zaposlenih za održavanje higijene i bezbednosti objekata u Direktoratu Obrazovanja, Administracije, Kulture Zdravstva i Socijalne Zaštite. Ovi radnici bili ugovoreni preko ekonomskog operatera, međutim, opština u decembru 2015 raskinula ugovor sa EO i nastavila isplatu zaposlenih preko SPU-a do kraja 2016 godine jer je predmet bio na sudskom postupku.

Opština Priština uprkos pada, ostaje jedna od opština sa velikim brojem zaposlenih angažovanih sa SPU. Za dve godine redom, ova opština u Direktoratu Obrazovanja preko SPU angažovala 46 radnika u kuhinji za pripremu i servisiranje hrane u predškolskim institucijama. Takođe, značajan broj bio za angažovanje u raznim kulturnim aktivnostima, raznim bendovima za dan oslobođenja Prištine, dan Dijaspore, 28 Novembar, praznici na kraju godine itd., u trajanju od 1 do 3 dana. Dalje, ostali deo angažovanih je raspodeljen u većini opštinskih direktorata za obavljanje poslova kao što su: programer -razvijач softvera za e-kiosk, za registraciju subvencija, programer projekta PARATUS za CFM, anketari i registratori imovine, registratori ilegalne gradnje, matičare, profesionalne saradnike itd.

U opštini Uroševac zaposleni su angažovani skoro u svim direktoratima i izvršili radove predviđene sa redovnim pozicijama.

U opštini Gnjilane, za dve godine angažovani 37 radnika u Direktoratu Obrazovanja za poziciju Čuvara zgrade koje bi trebalo da se ugovaraju kroz procedure nabavki. Ostali deo zaposlenih pokrili redovne pozicije i u slučaju povećanja obima radova u određenoj sezoni.

U opštini Suva Reka, za dve godine redom angažovani pet (5) čuvara u kampu "Kasablanka" u Široku nakon povlačenja Švajcarskog i Austrijskog KFOR-a, jer su sredstva kampa date opštini kao donacija. Čuvari bili angažovani od strane Opštine do rešenja vlasništva kampa (DP "Damperi" Suva Reka), vlasništvo fabrike treba regulisati između Kosovske Agencije za Privatizaciju (KAP) i Vlade Kosova. Ostatak deo angažovani uglavnom su pokrili redovne pozicije rada.

Zbog povećanja obima rada u određenim periodima godine, opštine Suva Reka i Prizren angažovale osoblje u pozicijama Zdravstveni radnici/Lekari, Vatrogasci i Šumari.

Iako je Opština Prizren imala trend opadanja, za obe godine su popunjeni redovni položaji po raznim Direkcijama, a odlukom koja je odobrena od Predsednika angažovano je 10 službenika u "Task Grupi za Sprovođenje Zakona za tretiranje bespravne gradnje" u Direkciji za Urbanizam i Prostorno Planiranje.

U tabeli 1 i 2 prikazali smo broj angažovanih sa SPU/RUPZ u revidiranim institucijama, za 2015 i 2016 godine u odnosu na broj službenika dozvoljenih Zakonom o Budžetu.

Tabela br. 1 - Centralni Nivo - Ministarstva

Br	Institucija	Godina	Br. dozvoljenih službenika Zakonom o Budžetu	Br. tekućih službenika	Br. službenika sa SPU	Br. službenika sa SPU u odnosu na broj dozvoljenih službenika Zakonom o Budžetu(%)	SPU isplaćena u 2015 i 2016 godini, Ukupna Vrednost (në €)
	a	b	c	d	e	f=e/c	g
1	MKOS	2015	654	624	70	10.7	249,313.00
		2016	674	640	79	11.7	373,808.00
2	MŽSPP	2015	293	287	29	9.9	49,575.00
		2016	335	317	43	12.0	69,525.00
3	MPŠRR	2015	323	308	52	16.1	206,526.00
		2016	354	347	60	16.9	247,632.00
4	MI	2015	266	266	27	10.2	69,770.00
		2016	296	294	60	20.3	202,904.00
Ukupno za dve godine							1,469,053.00

Iz tabele vidimo da, u okviru revidiranih ministarstva za godine 2015 i 2016, broj angažovanih sa SPU povećan i ukupna vrednost isplate za ove dve godine iznosila 1,469,053€. Ova ministarstva su povećale svoje godišnje troškove za SPU, dok tokom 2015 godine, ukupni troškovi ministarstva bili 575,184€ u 2016 bili 893,869€ ili povećanje tih troškova za 318,685€. Oko 55% budžeta više su trošile ministarstva za ovu kategoriju u odnosu na prethodnoj godini. Prosečna mesečna plata za ovu osoblju u 2016 bila oko 307€ ili 3,693€ godišnje.

Upoređujući broj angažovanih službenika sa SPU u odnosu na broj dozvoljenih pozicija Zakonom o Budžetu 2016, primećujemo da MI imala 20.3% angažovanih službenika sa SPU, MPŠRR 16.9%, MŽSPP 12.8% i MKOS 11.7%.

Dok u 2015 godini, MPŠRR ima najveći procenat angažovanih 16.1%, MKOS 10.7%, MI i MŽSPP oko 10 %.

Cilj angažovanja službenika sa SPU u ministarstvu uglavnom je pokrivanje redovnih pozicija a ne angažovanje stručnjaka neke posebne oblasti, osoblje koje treba biti angažovano za određeni vremenski period i za određeni rad koji se ne pokrije redovnim pozicijama.

Lokalni nivo - Tabela br.2

Br	Institucija Opština:	Godina	Br. dozvoljenih službenika Zakonom o Budžetu	Br. službenika sa SPU	Br. službenika sa RUPZ	Br. službenika sa SPU u odnosu na broj dozvoljenih službenika Zakonom o Budžetu(%)	Br. službenika sa RUPZ u odnosu na broj dozvoljenih službenika Zakonom o Budžetu(%)	SPU/RUPZ isplaćene u 2015 i 2016 godini, Ukupno Vrednost (na €)
	a	b	c	d	e	f=d/c	g=e/c	
1	Uroševac	2015	2377	49	0	2.06	-	60,615.00
		2016	2387	93	0	3.90	-	159,139.00
2	Peć	2015	2225	64	0	2.88	-	75,168.00
		2016	2225	228	0	10.25	-	560,448.00
3	Gnjilane	2015	2448	0	73	-	2.98	219,428.00
		2016	2448	12	74	0.49	3.02	235,652.00
4	Prizren	2015	3101	40	25	1.29	0.81	69,840.00
		2016	3101	28	24	0.90	0.77	83,086.00
5	Suva Reka	2015	1309	26	19	1.99	1.45	44,975.00
		2016	1309	27	16	2.06	1.22	41,098.00
6	Priština	2015	4725	202	0	4.28	-	412,887.00
		2016	4725	171	0	3.62	-	472,208.00
Ukupno za dve godine:								2,434,544.00

Iz tabele primećujemo da¹⁵, u šest revidiranim opštinama za godine 2015/2016 angažovanje sa SPU/RUPZ¹⁶ u nekim slučajevima imao pad a u nekima rast. Potrošeni budžet za dve godine za revidirane opštine je 2,434,544€. Ove opštine su povećale njihove godišnje troškove za SPU/RUPZ, dok tokom 2015 godine ukupni troškovi u ovim opštinama su bili 882,913€, u 2016 je 1,551,631€ ili povećanje za 668,718€. Oko 76% više budžeta potrošile opštine u 2016 za ove sporazume u odnosu na 2015 godini.

Upoređujući broja službenika angažovanih sa SPU/RUPZ u odnosu na broju dozvoljenih pozicija sa Zakonom o Budžetu 2016, primećujemo da opština Peć imala više od i 10% službenika angažovanih sa SPU/RUPZ, Uroševac oko 4%, Priština 3.6%, Gnjilane 3.5%, Suva Reka 3.3% i

¹⁵ Broj službenika angažovanih sa SPU/RUPZ je osnivan na spiskove pružene od revidiranih entiteta

¹⁶ Opština Prištine, nema podataka koliki je broj angažovanih sa SPU i koliki sa RUPZ, nego svi se klasifikuju sa SPU, međutim u testiranim uzrocima našli smo da ima službenike angažovanih i sa RUPZ.

Prizren 1.7%. Dok za 2015, opština Prištine ima najveći procenat angažovanih sa 4.3% pored dozvoljenog broja budžetom, Suva Reka 3.4%, Gnjilane 3%, Peć oko 3%, Prizren i Uroševac 2.1%.

U opštinama cilj angažovanja službenika sa SPU/RUPZ uglavnom je bio pokrivanje redovnih pozicija, povećanje obima sezonskih radova i neuspeh ugovaranja usluga kroz javne nabavke za usluge obezbeđenja i održavanja.

3.2 Implementacija zakonskih zahteva

Ispunjavanje zakonskih zahteva od strane BO za SPU/RUPZ, osnivanje radnog odnosa u institucijama centralne i lokalne administracije u Republici Kosova, reguliše se sa ZCS i ZR. Na osnovu ovih zakona dozvoljava se angažovanje eksperata razne oblasti za ograničeni vremenski period. Ta imenovanja se vrše na određeni rok za kraći period od šest odnosno četiri meseci.

Da bi smo procenili da li angažovani sa SPU/RUPZ u institucijama centralnog i lokalnog nivoa za godine 2015 i 2016, izvršene su u skladu sa zakonskim zahtevima, izabrali smo i testirali određeni broj uzoraka i rezultati revizije su prikazani u narednim podglavljljima.

3.2.1 Primena pojednostavljenih procedura regrutovanja

Pre sklapanja ugovora sa pojedincima, neophodno je da budžetska organizacija primeni pojednostavljene procedure regrutovanja kao što se zahteva ZOO. Primena pojednostavljenih procedura regrutovanja će osigurati organizaciju da se poštuje princip transparentnosti, jednakosti i konkurencije. Dalje, primena tih procedura bi osigurala javnu administraciju da je izabran najzaslužniji kandidat.

Većina Ministarstva koje smo revidirali nisu primenile pojednostavljene procedure regrutovanja za angažovanje službenika sa SPU. Bolja situacija je bila na MŽSPP koja za obe dve godine za poziciju "Ciceron" kod Prirodnih Spomenici od Posebnog Značaja (PSPZ) Gadimska Pećina primenila pojednostavljene procedure regrutovanja. Takođe, MŽSPP od septembra 2016 i za ostale pozicije za angažovanje sa SPU počela sa primenom pojednostavljenih procedura regrutovanja. U isto vreme MPŠRR je za neke službenike koji su tokom 2016 godine angažovani preko SPU primenila pojednostavljene procedure regrutovanja.

Od šest revidiranih opština, samo opštine Suva Reka i Prizren u svim testiranim uzrocima primenile pojednostavljene procedure regrutovanja. Dalje, opština Peć delimično za neke pozicije primenila pojednostavljene procedure regrutovanja. Za 2015/2016 godinu opštine Uroševac, Gnjilane i Priština ni u jednom testiranom uzorku nisu primenile pojednostavljene procedure regrutovanja za angažovanje službenika sa SPU/RUPZ.

Ne primena pojednostavljenih procedura regrutovanja od strane javnih institucija rezultirao nepoštovanjem principa transparentnosti, jednakosti i konkurentnosti. Dalje, nije osigurao da je izabran najzaslužniji kandidat.

3.2.2 Angažovanje sa SPU za specifični rad ili zadatke

Angažovanje zaposlenih treba vršiti samo u tim slučajevima kada za neki određeni specifični posao traži se stručnjak relevantne oblasti. Međutim, kao na centralnom i lokalnom nivou angažovanja sa SPU retko je bilo slučajeva kada su angažovani stručnjaci relevantne oblasti. Većina slučajeva su izvršena za pokrivanje redovnih pozicija. Dalje, bilo je slučajeva kada za neke poslove sklopljeni sporazumi a trebalo bi da se ugovaraju kroz procedure zakona o Javnim Nabavkama.

Centralni Nivo - Ministarstva

U MŽSPP, jedan radnik je angažovan sa SPU u poziciji integrisani ekspert za Hidrologiju. Dok, u MPŠRR tri službenika u Poljoprivrednom Institutu Kosova (PIK), angažovani u pozicijama ekspert za mikrobiologiju i prehrambene tehnologije i ekspert hemije koji od strane ministarstva posmatrani kao eksperti adekvatne oblasti. Dok, ostali deo angažovani u revidiranim ministarstvima popunili redovne pozicije kao što su: finansijski službenik, službenik za podršku i posebne projekte, Ciceron "Gadimska Pećina", službenik za podršku u pravnim/administrativnim pitanjima, službenik za podršku nabavku, službenik za informisanje, visoki službenik za obuku i izgradnju kapaciteta, visoki službenik vinograda, službenik za direktne isplate, Tehnički Inspektor, službenik za arhiviranje, asistent na sektoru ljudskih resursa, Ekzaminer/Ispitivač, saobraćajni inženjer, službenik projekta za puteve, službenik za Koordinaciju Politika, službenik za merenje težine osovine, pravnik, recepcionar, razni službenici u oblasti marketinga, finansija, kulture, sporta, čistač, čuvar itd.

Lokalni nivo

Opština Prištine angažovala radnike u različitim pozicijama kao i: Programer -razvijач softvera za E-kiosk, za registraciju subvencija, za projekat PARATUS za Centre Porodične Medicine, Ekspert za nadgledanje, digitalizacije i restrukturiranja objekata. U dečijem kulturnom centru angažovala jedan Koreograf kao ekspert adekvatne oblasti. Takođe, opština angažovala razne bendove u dnevnim ili nedeljnim rasporedima za razne kulturne manifestacije: za dan oslobođenja Prištine, dan Dijaspore, 28 Novembar, praznici na kraju godine itd.

Opština Prizren u Direktoratu Urbanizma i Prostornog Planiranja odlukom koju je usvojio Predsednik osnovao "Radnu Grupu za implementiranje Zakona o tretiranju nezakonitih izgradnji" gde su angažovani 10 eksperta adekvatne oblasti. Dalje, Opština Suva Reka, angažovala jednog eksperta u informativnom sistemu za ujedinjenje adresa "Aris".

Ostali zaposleni sa SPU/RUPZ angažovani u raznim Opštinskim Direktoratima i pokrivali redovne pozicije kao: finansijski službenik, službenik za nabavku, civilnog stanja, IT-a, kadrovske, tržišni inspektori, supervizori kapitalnih projekata, održavaće vodovoda itd.

Za usluge/radove koje trebalo da se ugovaraju kroz Zakona o javnim nabavkama, u nekim opštinama ove usluge su se pokrivala sa SPU/RUPZ kao što su:

- Opština Peć nakon raskida ugovora sa EO u decembru 2015, odlukom Predsednika Opštine, 162 postojeći radnici za održavanje higijene i bezbednosti objekata u Direktoratu Obrazovanja, Administracije, Kulture Zdravstva i Socijalne Zaštite, isplaćeni do kraja 2016 kroz posebnog sporazuma. Isplate za ove službenike u ovoj formi nastavljaju i u 2017 jer je predmet bio na sudskom postupku.
- Opština Priština angažovala 46 radnika u kuhinji za pripremu i servisiranje hrane u predškolskim institucijama za dve godine redom.
- Opština Gnjilane, angažovala 37 radnika u Direktoratu Obrazovanja za poziciju Čuvara zgrade za dve godine redom.
- Opština Suva Reka, za dve godine redom angažovala pet (5) čuvara u kampu "Kasablanka" u Široku nakon povlačenja Švajcarskog i Austrijskog KFOR-a, jer su sredstva kampa date opštini kao donacija. Čuvari bili angažovani od strane Opštine do rešenja vlasništva kampa (DP "Damperi" Suva Reka).

Zbog povećanja obima rada u određenim periodima godine, opštine Suva Reka i Prizren angažovale osoblje u pozicijama Zdravstveni radnici/Lekari, Vatrogasci i Šumari.

Pokrivanje redovnih pozicija sa radnicima kroz sporazumu i ne razvijanje procedure nabavki za usluge koje mogu pružiti ekonomski operateri osim što ukazuje neusaglašenost sa zakonskim zahtevima, ukazuje i na neadekvatno upravljanje ljudskim resursima.

3.2.3 Prevažilaženje zakonskih rokova

Angažovanje zaposlenih za rad i posebne zadatke prema pravosnažnim zakonima predviđeno da se obavlja za određeni vremenski rok, ne duži od šest odnosno četiri meseci. To je zbog toga što za poslove ili dužnosti koje zahtevaju dugoročni period, zakoni predviđaju zaposlenje redovnih radnika i koje su predmet drugog pravnog uređenja.

Revizija je naglasila da u većini ispitanih uzoraka na centralnom i lokalnom nivo, javne institucije prevazišle zakonske rokove za SPU/RUPZ.

Prevažilaženje zakonskih rokova su prikazane u tabelarnom obliku na centralnom i lokalnom nivou.

Tabela 3. Centralni Nivo - Ministarstva

Godine	MKOS	MŽSPP	MBZHR	MI
2015	22	8	14	6
2016	23	10	14	10

Većina angažovanih sa SPU prevazišle zakonske rokove preko šest (6) meseci. U nekim institucijama službenici su angažovani od 2010-2012. Za 2015 i 2016 godini najveći deo ovog osoblja bio angažovan za 24 meseci. Potpisivanje ugovora je izvršeno na raznim vremenskim rokovima i razlikuje iz jednog Ministarstva u drugoj. Ugovori su uglavnom potpisivani na period od jedan, tri do šest meseci (1, 3 do 6) i ponavljani do 12 puta tokom godine.

Vredi naglasiti da u tri Ministarstva: MŽSPP, MPŠRR, i MI većini zaposlenih produženi sporazumi i u 2017. Dok MKOS, u decembru 2016 donela odluku sa kojom je određeno da od Januara 2017, svako daljne angažovanje sa SPU će se zasnivati na proceni potreba, sa javnim konkursom i sa pojednostavljenim procedurama regrutovanja.

Tabela 4 . Lokalni Nivo - Opštine

Godine	Uroševac	Peć	Gnjilane	Prizren	Suva Reka	Priština
2015	8	4	10	4	5	7
2016	15	12	12	2	2	23

U svim revidiranim opštinama pronašli smo prekoračenje zakonskih rokova preko šest odnosno četiri meseci za angažovanje službenika sa SPU/RUPZ. Bolja situacija je bila u opštinama Suva Reka i Prizren gde prekoračenje zakonskih rokova bilo samo u dva slučaja od testiranih uzoraka. Potpisivanje sporazuma je izvršeno na raznim vremenskim rokovima i razlikuje iz jedne opštine u drugoj. Sporazumi su uglavnom potpisivani na period od jedan, tri do šest meseci (1, 3 do 6) i ponavljani nekoliko puta tokom godine.

3.2.4 Primena poreza na lični dohodak i penzijskog doprinosa

Zakonom o Porezu na Lični Dohodak, zahteva se da svaki poslodavac održava na izvor porez od oporezive plate isplaćene njegovim zaposlenima, uključujući i isplate za stručne, tehničke, finansijske usluge i upravljanja, isplate za ugovore na delo, isplate za nastupe glumaca, muzičara, sportista potčinjenih agenata itd., tokom svakog perioda uplatnog spiska za koje isplaćen njihov prihod.

Pregled o isplatu poreza na lični dohodak i penzijski doprinos prikazan u tabelama 5 i 6.

Tabela 5. Centralni Nivo - Ministarstva

Godine	MKOS	MŽSPP	MPŠRR	MI
2015	Da	Ne	Ne	Ne
2016	Da	Ne	Delimično	Delimično

Isplata poreza na Lični Dohodak i penzijskog doprinosa na centralnom nivou je delimično sprovedena od strane ministarstva za angažovane službenike sa SPU. MKOS isplatila porez na lični dohodak i penzijskog doprinosa za dve godine. Dok, MI počela isplatu u Februaru 2016, a MPŠRR u Aprilu 2016. za razliku od gore navedenih ministarstva, MŽSPP nije primenila porez po odbitku na lični dohodak i penzijskog doprinosa za obe dve godine.

Tabela 6. Lokalni Nivo - Opštine

Godine	Uroševac	Peć	Gnjilane	Prizren	Suva Reka	Priština
2015	Ne	Da	Ne	Da	Ne	Da
2016	Ne	Da	Ne	Da	Ne	Da

Na lokalnom nivou, Isplata Poreza na Lični Dohodak i penzijskog doprinosa je delimično sprovedena od strane opštine. Opština Peć počela da plati porez po odbitku i penzijski doprinos u skladu sa zakonom utvrđenim rokovima. Opština Priština, Porez na izvor i penzijski doprinos za 2015 isplatila sa dve godine zakašnjenja, a Opština Prizren, nije isplatila u 2015, ali ove isplate izvršene su sa zakašnjenjem u 2016 godine sa kaznama. Za razliku od pomenutih opština, opštine Uroševac, Gnjilane i Suva Reka za obe godine nisu izvršile ove isplate za angažovane službenike sa SPU/RUPZ.

Ne poštovanje zakonskih rokova od strane Ministarstva/Opština za isplatu Poreza na Lični Dohodak i penzijskog doprinosa za angažovane službenike sa SPU/RUPZ, osim što pokazuje o nepoštovanju zakonskih zahteva, doprineo štetu budžeta i angažovanih službenika.

3.3 Izveštavanje i nadgledanje pruženih usluga od strane angažovanih službenika sa SPU/RUPZ

Nadgledanje treba da osigurava sistematsko i periodično prikupljanje počev od faze planiranja projekta. Ovo bi omogućilo da rezultati, procesi i iskustva dokumentiraju i koriste kao osnova za donošenju odluka i kao proces učenja. Nadgledanje je proces praćenja rada, rezultata ili proizvoda upoređivanjem sa planom ili prognozom.

Javne Institucije treba da određuju ključne pokazatelje performansi u vezi sa uslugama ili aktivnostima koji treba sprovesti angažovani sa SPU/RUPZ. Izveštavanje o performansi angažovanih za pružanje usluga je jedna od komponenti nadgledanja performansi. Kroz izveštavanja menadžment svih nivoa institucija se informišu o napretku ispunjavanja ciljeva ugovora, u ovom slučaju za SPU/RUPZ.

Odgovorni službenici Ministarstva/Opštine naveli da angažovanje osoblja sa SPU/RUPZ uticao na poboljšanje performansi kod tih institucija, ali nama nije pružen neki uporedni izveštaj koji odražava prethodno i aktuelno stanje institucija ili neku analizu koja bi ukazala na ovu pozitivnu promenu. Institucije centralnog /lokalnog nivoa uglavnom su izveštavale sa opštim izveštajima a nisu koristile ključne pokazatelje performansi koji odražavaju rezultate aktivnosti za merenje pruženih usluga sa SPU/RUPZ. U nedostatku dokumentovanja specifičnih izveštaja o performansi, mi nismo mogli da procenimo da li angažovanjem ovog osoblja ministarstva/opštine uspele da poboljšaju institucionalnu performansu.

Ministarstva/opštine uglavnom nisu pripremile redovne izveštaje nadgledanja za angažovano osoblje sa SPU/RUPZ, što bi omogućila dokumentovanje postignutih rezultata i omogućila menadžmentu donošenje adekvatnih odluka.

Centralni Nivo - Ministarstva

- U MPŠRR, na osnovu izveštaja pripremljenog od strane ministarstva za angažovanje službenika sa SPU, menadžment je procenio da su službenici različitih profesionalnih profila. Ovi službenici realizuju svakodnevni rad i angažovanja isto kao ostali redovni službenici kao što su: obavljanje administrativnog posla, pružanje ekspertize i profesionalnih saveta, upravljanje aktivnosti koji proizidu od plana rada departmana, identifikovanje i analizu sektorskih pitanja, izveštavanje o preduzetim aktivnostima.
- U MŽSPP, izradili izveštaje o nadgledanju gde je pozitivno procenjen angažovanje osoblja sa SPU kod PSPZ "Gadimska Pećina". Ako ne bi se nastavilo angažovanje službenika u ovom monumentu, onda bi se pećina još oštetila i bila bi neupotrebljiva za različite posetioce.
- U MI, za angažovane na poziciju Ekzaminer/Upitnik, pripremljene su mesečne izveštaje o nadgledanju i proceni. U ovim izveštajima upisuju se mesečne aktivnosti angažovanih osoblja u ciframa /brojkama za testiranje kandidata za teoretski i praktični deo testa za vozačku dozvolu. Takođe u ovim izveštajima ističe se da njihovo angažovanje realizovano u skladu sa namerom. A što se tiče angažovanj za poziciju Pravna službenica u MI, izvršeno

pozitivna procena o performansi u oblasti usaglašavanja tri zakona¹⁷ koji regulišu sektor saobraćaja sa direktijama EU-a. U ovom izveštaju o proceni, zahtevano od pravnih službenika da počinju sa procedurama regrutovanja za angažovanje u neodređenom vremenu, na osnovu postignutih rezultata i veliku potrebu ministarstva za stručnjake koji znaju zakonodavstvo EU-a.

- MKOS za angažovane službenike sa SPU nije pripremila izveštaje o nadgledanju i proceni da bi opisala njihove aktivnosti.
- U MKOS, angažovani službenici sa SPU nisu pripremili pismene izveštaje za obelodanjivanje izvršenih radova s njihove strane za period angažovanja. Međutim u tri ministarstva, MŽSPP, MPŠRR i MI stanje razlikuje jer angažovani sa SPU u nekim slučajevima delimično izveštavali individualno u određenim vremenskim periodima o njihovom radu. A za drugi deo angažovanih izveštavali njihovi nadzornici na nivou departmana sa opštim izveštajima bez korišćenja nekog ključnog pokazatelja performanse. U revidiranim ministarstvima, u dosijeima isplata angažovanih nije bilo radnih izveštaja za period angažovanja.

Lokalni Nivo

- U opštinama Priština, Peć i Suva Reka u dosijeu isplata za dve godine priložen je i mesečni radni izveštaj u nekim slučajevima izrađen od strane zaposlenog ili direktnog supervizora i odobren od strane odgovornih službenika. U radnim izveštajima ističe se da izvršenje dužnosti od strane angažovanih službenika izvršeno u skladu sa sporazumima / ugovorima.
- Opština Prizren za 2015 nije imala izveštaje o radu o pruženim uslugama od strane angažovanih službenika, međutim u 2016 izrađeni su mesečni izveštaji nadgledanja i procene koji su priloženi predmetu za obradu isplate.
- U opštinama Gnjilane i Uroševac ni u jednoj testiranoj isplati nije bilo izveštaja o radu izrađene od strane zaposlenih ili njihovih supervizora. Međutim, vredi napomenuti da opština Uroševac sa našim zahtevom nakon završetka rada na terenu dostavili nam radne izveštaje izrađene od strane supervizora angažovanih službenika. Ovi izveštaji su izrađeni samo nakon našeg zahteva i većina njih bili izrađeni u 2017 u opštem obliku.

17

4 Zaključci

Uprkos pokretanja u pravcu boljeg upravljanja ljudskih resursa stagnacije su evidentne u implementaciji SPU/RUPZ. Neuspeh procene potreba o određenim uslugama ili radu, ne planiranje i ne sprovođenje zakonskih zahteva tokom sklapanja takvih sporazuma nije osigurala javnu administraciju da su takva angažovanja poboljšala performansu i kvalitet usluga za građane.

Ministarstvo Javne Administracije nije izradila sekundarno zakonodavstvo/procedure za ovu vrstu angažovanja kroz kojeg detaljno bi se odredile procedure angažovanja. U nedostatku tih procedura, Budžetske Organizacije sklopile sporazume za posebne usluge bez neke jedinstvene procedure ili kriterijuma koji bi osigurao da je njihovo upravljanje obavljeno u skladu sa principom transparentnosti, jednakosti i konkurentnosti. Dalje, Ministarstvo Javne Administracije još nije uspostavila jasan sistem nadgledanja i izveštavanja za Budžetske Organizacije, koje bi pomogle u proceni performansi i postizanju rezultata za ovu vrstu angažovanja.

Revidirana Ministarstva i Opštine angažovale radnike sa Sporazumom o Posebnim Uslugama/Radnim Ugovorima o Posebnim Uslugama bez nekog adekvatnog planiranja i formalnog nadgledanja njihove performanse. Izveštavanje o angažovanoj osoblju sa SPU/RUPZ nije bilo potpuna i tačna. Angažovanje radnika sa sporazumom/ugovorom u 2016 je povećano u odnosu na 2015, ovim i povećani troškovi finansiranja tih sporazuma. Za godine 2015/2016 samo iz revidiranih institucijama za ovu vrstu sporazuma potrošeno 3,903,597€. U odnosu na 2015 godini, troškovi za ovu vrstu angažovanja u 2016 u centralnom nivou povećani za 55%, a na lokalnom nivou povećani za 76%.

Štaviše, angažovanje kroz sporazumu u većini slučajeva nije obavljen u skladu sa zakonskim zahtevima. Većina angažovanih sa sporazumom bili su za pokrivanje regularnih položaja i za usluge/radove koje bi trebalo da se ugovaraju kroz procedure nabavki a ne za rad i posebne zadatke. Pojednostavljene procedure regrutovanja nisu uopšte ili nisu pravilno primenjene, zakonski rokovi predviđeni za period angažovanja su prekoračeni skoro u svim revidiranim slučajevima. Takođe, porez na lični dohodak i penzijski doprinos nije primenjen za većinu sporazuma.

Ministarstva nisu instalirale mehanizme izveštavanja i nadgledanja kroz kojih bi se omogućilo da se rezultati dokumentiraju i da budu osnova za odlučivanje. Revidirane institucije su delimično izveštavale o angažovanju službenika sa radnim sporazumom/ugovorom o posebnim zadacima. U slučajevim kada je bilo izveštaja, oni nisu pružili potpun izgled o performansi i izvršenim radovima. Nedostatkom dokumentovanja specifičnih izveštaja o performansi, mi nismo mogli da procenimo da li angažovanjem ovog osoblja ministarstva/opštine uspele da poboljšaju institucionalnu performansu.

5 Preporuke

Preporučujemo Ministra Javne Administracije da:

- Osigurava da je preduzeo potrebne akcije za izradu sekundarnog zakonodavstva u oblasti civilne službe na Kosovu koji reguliše procedure angažovanja sa SPU;
- Izradi planove i izveštaje nadgledanja u kojim bi se uključile organizacije koje primenjuju te sporazume kako bi proizvodili efektivne rezultate dokom odlučivanja; i
- U saradnji sa Ministarstvom Finansija da pregleda slučajeve kada su organizacije angažovale osoblje sa sporazumom za redovne pozicije. U zavisnosti od potrebe za redovno osoblje da pregleda njih i tamo gde je neophodno da nađe rešenje u okviru zakonskog okvira.

Preporučujemo Odgovornim Ministrima i Predsednicima Opštine da:

- Osiguraju da su identifikovali potrebe za angažovanje radnika sa ovom vrstom sporazuma, izvrše procenu i planiranje za angažovanje radnika sa sporazumom u početku svake godine i njihovo uključenje u godišnjem planu;
- Osiguraju da angažovanje službenika sa Sporazumom o Posebnim Uslugama/Radnim Ugovorima o Posebnim Uslugama izvrši samo u posebnim slučajevima kada neki projekat ili određeni posao se izvrši sa tekućom osobljem unutar institucije, nego se traži ekspert jedne posebne oblasti;
- Da osiguraju potpuno i tačno izveštavanje za angažovano osoblje sa SPU/RUPZ;
- Angažovanje sa sporazumom ili ugovorom o posebnim radom se obavlja u skladu sa zakonskim zahtevima i da se primeni održavanje na izvoru Porez na lični dohodak i penzijski doprinos;
- Osiguraju da su instalirali mehanizam izveštavanja i nadgledanja angažovanja sa Sporazumom o Posebnim Uslugama/Radnim Ugovorima o Posebnim Uslugama u okviru organizacije, da koriste ključne pokazatelje performansi radi prikaza rezultata aktivnosti i pružanih usluga; i
- Osiguraju da za realizaciju usluga održavanja higijene, obezbeđenja i slično preduzeli potrebne akcije kroz procedure javnih nabavki.