

IZVEŠTAJ O PROCENI POTREBA ZA OBUKOM ZAPOSLENIH U LOKALNOJ SAMOUPRAVI



PRIPREMILI:
DANIELE DEL BIANCO
CEZARY TRUTKOWSKI

JANUAR 2017.

Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe



SADRŽAJ

SPISAK SKRAĆENICA	4
PRAVNI OKVIR	5
SAŽETAK	6
1. PRVO POGLAVLJE: PROCENA POTREBA ZA OBUKOM – METODOLOŠKA NAPOMENA	10
2. DRUGO POGLAVLJE: PREGLED SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI SRBIJI	12
2.1 Reforma javne uprave	14
2.2 Zakon o opštem upravnom postupku	15
2.3 Stručno usavršavanje u lokalnoj samoupravi	15
2.4 Finansiranje lokalne samouprave	15
3. TREĆE POGLAVLJE: OPŠTA PROCENA JLS U SRBIJI	16
3.1 Lokalne razvojne strategije i politike	17
3.2 Razvojni prioriteti JLS	19
3.3 Delotvornost rezultata rada JLS – iz ugla ključnih zainteresovanih strana	22
3.4 Nivo i kvalitet saradnje JLS sa ključnim akterima	24
3.5 Prepreke koje utiču na efikasnost rada lokalnih samouprava	27
3.6 Pružanje usluga u JLS	28
3.7 Praksa upravljanja u JLS	34
3.8 Upravljanje ljudskim resursima u JLS	35
4. ČETVRTO POGLAVLJE: DOSADAŠNJE ISKUSTVO U PROGRAMIMA STRUČNOG USAVRŠAVANJA	43
5. PETO POGLAVLJE: ZAHTEVI I POTREBE ZA OBUKAMA	47
6. ŠESTO POGLAVLJE: PREPORUKE ZA OBUKOM	57
6.1 Sistemski izazovi – opšte potrebe	58
6.2 Identifikovane nedelotvornosti – hitne potrebe	59
REFERENCE	61



SPISAK SKRAĆENICA

Skraćenica	Pun naziv
Republička vlada	Ministarstva, posebne organizacije, agencije, kancelarije i službe Vlade
SE	Savet Evrope
OCD	Organizacije civilnog društva
EU	Evropska unija
ULJR	Upravljanje ljudskim resursima
MOS	Međuopštinska saradnja
IPA	Instrument za pretpriputnu pomoć
IT	Informacione tehnologije
JLS	Lokalna samouprava
MDULS	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
OPP	Opštinski paket podrške
NVO	Nevladine organizacije
RJU	Reforma javne uprave
RRA	Regionalne razvojne agencije
SKGO	Stalna konferencija gradova i opština
SDC	Agencija za razvoj i saradnju Švajcarske
PPO	Procena potreba za obukom

* Uobičajene i opšte prihvaćene skraćenice se ne prevode

Projekat „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi“ osmišljen je da bi odgovorio na potrebe koje proizlaze iz sprovođenja ključnih prioriteta sadržanih u Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji (u daljem tekstu: Strategija RJU) i Akcionog plana za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u periodu 2015-2017. godine (Akциони plan), kao i da bi odgovorio na zahteve povezane sa primenom postojećeg zakonskog okvira – Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 21 – od 4. marta 2016) i Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru („Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 18 – od 1. marta 2016).

Projekat finansiraju Evropska unija (EU) i Savet Evrope (SE) a realizuje SE. Glavni partneri u projektu su Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) i Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), koji obavljaju aktivnosti u skladu sa njihovim delokrugom rada.

Cilj projekta je da poboljša delotvornost i administrativne kapacitete jedinica lokalne samouprave (JLS) putem uspostavljanja profesionalnog sistema obuke i unapređenja funkcije upravljanja ljudskim resursima (ULJR).

Glavni očekivani rezultati projekta odnose se na unapređenje kod uspostavljanja sistema upravljanja ljudskim resursima u lokalnim samoupravama, izgradnju modernog i delotvornog sistema upravljanja ljudskim resursima i uspostavljanje sistema stručnog usavršavanja zaposlenih u lokalnoj samoupravi, što sve zajedno treba da doprinese delotvornijoj i odgovornoj javnoj upravi i njenoj daljoj profesionalizaciji, modernizaciji, depolitizaciji i racionalizaciji.

Publikacija koja se nalazi pred vama predstavlja ključne nalaze i preporuke Izveštaja o analizi potreba za obukom zaposlenih u lokalnoj samoupravi, koji je pripremljen od strane autora Daniel Del Bianco, Cezary Trutkowski, Dejan Razić Ilić i Maje Todorović.

Autori ovog izveštaja žele da izraze iskrenu zahvalnost pojedincima i organizacijama koji su podržali proces procene i dali dragocen doprinos širem razumevanju potreba za obukom u lokalnim samoupravama u Srbiji. Posebna zahvalnost pripada Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave i Stalnoj konferenciji gradova i opština za njihovu korisnu podršku i doprinos u procesu izrade ove analize.



PRAVNI OKVIR

RELEVANTNI ZAKONI

1. Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“ br. 129/2007, 83/2014);
2. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije („Službeni glasnik RS“ br. 129/2007, 18/2016);
3. Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine („Službeni glasnik RS“ br. 99/2009, 67/2012);
4. Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“ br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013, 125/2014, 95/2015);
5. Zakon o lokalnim izborima („Službeni glasnik RS“ br. 129/2007, 34/2010, 54/2011);
6. Zakon o glavnom gradu („Službeni glasnik RS“ br. 129/2007, 83/2014);
7. Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“ br. 21/2016);
8. Zakon o regionalnom razvoju („Službeni glasnik RS“ br. 51/2009, 30/2010);
9. Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“ br. 18/2016);
10. Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru („Službeni glasnik RS“ br. 18/2016);
11. Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru („Službeni glasnik RS“ br. 68/2015).

RELEVANTNI PODZAKONSKI AKTI I NACRTI ZAKONA

1. Nacrt zakona o planskom sistemu u Republici Srbiji, <http://www.rsjp.gov.rs/pripremljen--paket-propisa-o-planiranu-i-upravljanu-javnim-politikama/t>
2. Uredba o postupku za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava („Službeni glasnik RS“ br. 113/2013);
3. Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu („Službeni glasnik RS“ br. 104/2014).

RELEVANTNA STRATEŠKA DOKUMENTA

1. Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS“ br. 9/2014, 42/2014);
2. Strategija stručnog usavršavanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS“ br. 27/2015).



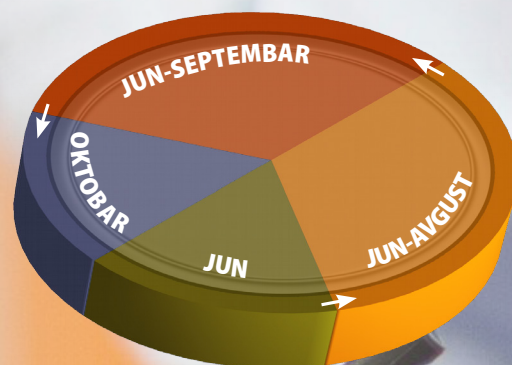
SAŽETAK

Najvažnija premisa u uspostavljanju funkcije upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi u Srbiji jeste da ova funkcija treba da bude jedan od ključnih činilaca u promovisanju promena na institucionalnom i operativnom nivou u lokalnim samoupravama (JLS). Uvođenje dva ključna strateška dokumenta – Strategije reforme javne uprave (SRJU) sa njenim Akcionim planom i Strategije stručnog usavršavanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave (SSU) sa njenim Akcionim planom, trebalo bi da dovede do razvoja JLS zasnovanim na postojećim potrebama za stručnim usavršavanjem i zakonskim okvirom lokalne samouprave.

Procena potreba za obukom (PPO) obavljena je u periodu od juna do oktobra 2016. godine, sa ciljem da:

- obezbedi nezavisno i pouzdano terensko istraživanje o obukama sprovedenim u gradovima, opštinama i gradskim opštinama, koje će omogućiti razvoj sistema stručnog usavršavanja u skladu sa potrebama i očekivanjima zaposlenih i imenovanih lica u lokalnim samoupravama,
- utvrdi koje su obuke potrebne da bi opštine, gradovi i gradske opštine propisno ispunjavale svoje obaveze.

Istraživanje je obavljeno u četiri glavne faze, u periodu od juna do oktobra 2016. godine.



Faza **uvodnog istraživanja** zasnivala se na 10 dubinskih intervjua obavljenih sa ključnim akterima iz lokalnih samouprava, predstavnicima republičke vlade, donatorima, predstavnicima organizacija civilnog društva (OCD) i Stalne konferencije gradova i opština (SKGO).

U fazi **kvantitativnog istraživanja** sprovedene su: (i) anketa na regionalnim prezentacijama organizovanim od strane SKGO u saradnji sa MDULS, prikupivši ukupno 148 upitnika od učesnika iz JLS; i (ii) anketa preko interneta distribuirana svim načelnicima JLS. Putem druge ankete prikupljeno je 100 validnih odgovora. Od tog broja, 81 su popunili predstavnici različitih opština i gradova, a 19 anketa su popunili predstavnici gradskih uprava iz različitih resora. Znajući da je 81 objedinjen upitnik dobijen od opština, gradova i gradskih opština i da u Srbiji ima ukupno 170 gradova, opština i gradskih opština, proizlazi da je ostvaren odziv od 47,6%.

Faza **kvalitativnog istraživanja** obuhvatila je 33 dubinska individualna intervjua i 16 grupnih intervjua sa ukupno 73 sagovornika. Pored toga, pružaocima obuka podeljen je upitnik za prikupljanje podataka u cilju prikupljanja informacija o prethodno realizovanim obukama i programima stručnog usavršavanja za period 2014-2016. godine (odgovore je dostavilo 13 pružalaca obuka).

Na kraju, faza **provere podataka** u toku oktobra 2016. godine prikupljeni podaci su potvrđeni na sastanku sa načelnicima uprava, koji je organizovan u saradnji sa SKGO.

Istraživanje i analiza dopunjeni su bilateralnim sastancima sa predstavnicima državne uprave, donatorske zajednice, predstavnicima JLS, OCD i drugih relevantnih strana (Regionalne razvojne agencije, Privredne komore, i dr.) da bismo uzeli u obzir njihova iskustva i viđenja i da bismo se nadovezali na postojeće i skorašnje inicijative.

U nastavku, publikacija daje pregled najvažnijih istraživačkih nalaza, metodologije rada (Poglavlje 1), sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji (Poglavlje 2), pregled opšte procene JLS u Srbiji (Poglavlje 3), opis iskustava sa realizovanih obuka u JLS u Srbiji (Poglavlje 4) i pregled zahteva i potreba za stručnim usavršavanjem (Poglavlje 5), koje su utvrdile same JLS i predstavnici državne uprave, donatorskih organizacija i OCD

GLAVNI ZAKLJUČCI ISTRAŽIVANJA

Analiza je prvenstveno bila usmerena na procenu učinka lokalnih samouprava u pogledu lokalnih razvojnih strategija i politika i razvojnih prioriteta JLS. Procena je urađena tako što su uzeta u obzir i sopstvena viđenja lokalnih samouprava i viđenja drugih zainteresovanih aktera. **Povezivanje prioriteta JLS i procene kvaliteta života u JLS pokazalo je da su prioriteta lokalnog ekonomskog razvoja, kao što su infrastrukturna ulaganja i poboljšanje kvaliteta usluga koje se pružaju građanima i poslovnim organizacijama, bili najvažniji prioriteta u danas uspešnijim opštinama i gradovima. Za ostale JLS prioriteta se odnose na rešavanje socijal-**

nih problema i obezbeđivanje osnovnih usluga. Međutim, zajednički izazov za sve JLS jeste određen broj institucionalnih prepreka u njihovom radu, koje se odnose na nedovršen proces decentralizacije i regionalizacije, neizvesne raspodele poslova i nadležnosti između različitih nivoa vlasti, nezadovoljavajuće programe finansiranja lokalne samouprave, kao i na prekomernu politizaciju i stranačku pristrasnost na lokalnom nivou.

Kad posmatramo operativne izazove i pogledamo koji su izvori najvećih poteškoća, predstavnici JLS dosledno su kao najbitnije navodili sledeće: nedostatak osoblja u lokalnoj upravi i neadekvatnu (infra)strukturu, zakonske nestabilnosti, česte promene zakonskih propisa, postojeća zakonska ograničenja u donošenju odluka JLS, kao i nedovoljne sopstvene prihode. Pored toga, kao činioce koji ograničavaju operativni kapacitet svojih uprava, JLS su istakle još i nedostatak saradnje sa organima centralne vlasti, posebno u smislu brzog reagovanja na zahteve JLS za (procesnim) tumačenje važećih zakona i nedostatak sistematskog praćenja od strane državne uprave. Kada smo ukrstili dobijene podatke o percepciji JLS o svom sopstvenom učinku i o izvoru najvećih poteškoća sa kojima su JLS suočene, **pokazalo se da su negativna zapažanja o radu uglavnom povezana sa izazovima kao što su: nedovoljni sopstveni resursi i prihodi, nedovoljna stručnost pojedinih zaposlenih, prepreke u pristupu fondovima EU i politički pritisak.**

Nedostatak veština i znanja zaposlenih na nivou JLS generalno se smatra jednim od ključnih činilaca koji ometaju rad JLS. Kada uzmemo u obzir činjenicu da se posao u JLS ne smatra primamljivim u smislu zarade ili perspektive za dalju karijeru, već samo u smislu sigurnosti posla, kao i postojeća ograničenja za zapošljavanje novih

kadrova, ne iznenađuje što JLS dosledno smatraju da unapređenje veština i znanja zaposlenih u JLS predstavlja najvažniji instrument za poboljšanje njihovog učinka.

Međutim, čini se da se trenutna praksa upravljanja ljudskim resursima i strategije usmerene na profesionalizaciju kadrova ne sprovode sistematski na nivou JLS: 78% anketiranih lokalnih samouprava izgleda nema (čak ni) interni opšti akt koji uređuje profesionalno usavršavanje zaposlenih; dok s druge strane, iako 53% JLS analiziraju potrebe za obukom svojih zaposlenih, svega 19% je izjavilo da ima formalnu proceduru za procenu potreba.

Većina obuka koje su pohađali zaposleni u JLS u toku 2015. godine bile su besplatne obuke koje su organizovali spoljni pružaoci obuke. U proseku, JLS troše oko 300.000,00 RSD godišnje na obuku (s tim da oko polovine anketiranih opština i gradova troši manje od 150.000,00 RSD godišnje). Svega 40% opština i gradova troši godišnje između 2.000,00 i 5.000,00 RSD na svakog od svojih zaposlenih, dok 41% troši manje od 2.000,00 RSD po zaposlenom. Iako proističe da je Stalna konferencija gradova i opština najvažniji pružalac obuka u Srbiji, 42% anketiranih JLS (naročito veće uprave sa više od 200 zaposlenih) takođe tvrdi da i one same organizuju interne obuke.

Važno je imati na umu da bi utvrđivanje potreba za obukom trebalo da pokaže nepodudarnost između sadašnjih postojećih znanja potencijalnih učesnika obuke i poželjnih ili neophodnih znanja. Što se tiče neposrednih potreba za obukom, u toku obavljenih razgovora dobijeno je vrlo malo informacija o stvarnim, konkretnim potrebama za obukom. Većina ispitanika mogla je da prepozna određene oblasti, ali ne i konkretne teme ili metodologije obuke koje bi

Zajednički problemi, zajednički zahtevi za obukom:	Zajednički problemi, pojedinačni zahtevi za obukom:
<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> revizija, interna revizija, upravljanje revizijom <input checked="" type="checkbox"/> razvoj projekata i upravljanje projektima <input checked="" type="checkbox"/> lokalni ekonomski razvoj i privlačenje investicija <input checked="" type="checkbox"/> uvođenje elektronske uprave i kompjuterizacija kancelarijskog poslovanja 	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> upravljanje javnom imovinom <input checked="" type="checkbox"/> upravljanje otpadnim vodama i čvrstim otpadom <input checked="" type="checkbox"/> etika i mere u borbi protiv korupcije <input checked="" type="checkbox"/> inspekcijski nadzor u različitim oblastima <input checked="" type="checkbox"/> inkluzija Roma

bile najpogodnije. **Sve u svemu, čini se da većina rukovodilaca u JLS smatra da su zame-na postojećeg kadra i promene postojećih zakonskih propisa (naročito onih koji se tiču finansiranja JLS i upravljanja imovinom) daleko efikasnije rešenje za nedostatak kapaciteta u JLS nego izgradnja kapaciteta zaposlenih putem stručnog usavršavanja.** Međutim, odgovori anketiranih ispitanika omogućili su izradu spiska zahteva ili očekivanja u pogledu stručnog usavršavanja. **Ubedljivo prvo mesto na spisku zauzela je obuka za razvoj i upravljanje projektima, a nakon toga obuka vezana za uvođenje elektronske uprave i upotrebu IT alata.**

Ukrštanjem pomenutih trening potreba za obukom, koje su identifikovali predstavnici JLS, sa problematičnim oblastima poslovanja u JLS, utvrđene su dve grupe problema prikazane u

tabeli iznad.

Ispostavilo se, u mnogim slučajevima, da očekivanja od obuke i zahtevi za obukom, koje su izneli potencijalni učesnici obuke, odstupaju od stvarnih potreba. To se dešava zbog brojnih razloga, kao što su nepostojanje svesti da su stručni kapaciteti nedovoljni, pogrešno viđenje uzroka problema ili stereotipni pristup usvojen prilikom izbora tema za obuku. Prema tome, ono što je potrebno da bi se utvrdile potrebe za obukom jeste istraživanje uzroka problema i prepoznavanje onih koji se mogu rešiti sticanjem novih znanja i razvojem veština. Pritom, njih treba razlikovati od oblasti koje zahtevaju druge promene ili specifične modifikacije. Takođe, treba napomenuti da bi nekritičko prihvatanje zahteva lokalnih samouprava moglo iste da izloži nepotrebnim obavezama (finansijskim i organizacionim) ili čak da ih dovede do nepovoljnih posledica (u slučajevima kada željeno znanje zapravo nije usvojeno).

PRVO POGLAVLJE:

PROCENA POTREBA ZA OBUKOM

METODOLOŠKA NAPOMEN

Sprovedenje aktivnosti stručnog usavršavanja u životu organizacije pokazuje nastojanje da se ostvari drugačije – i, prema definiciji, bolje – i željeno stanje u njenom radu¹. Potrebe za obukom proističu iz nedostataka vezanih za ograničenja ili nepravilnosti ljudskog delovanja, prvenstveno zbog nedostatka znanja ili veština. U tom smislu, treba ih razlikovati od drugih činilaca koji imaju uticaj na funkcionisanje organizacije. Naime, retko se dešava da konkretna razvojna ograničenja budu rezultat nedovoljne

stručnosti ljudi koji su deo organizacije. Uslovi u toj organizaciji mogu da odstupaju od očekivanja usled različitih pravnih, institucionalnih ili istorijskih razloga. Ta nepodudarnost može da bude u vezi i sa društvenim ili političkim kontekstom, ili ograničenom dostupnošću ljudskih ili finansijskih resursa. Prema tome, prilikom procene potrebe za obukom, pitanje koje prvo dolazi do izražaja nije predmet obuke (tj. njen sadržaj, ciljna grupa, način organizovanja), već opravdanost obuke pod postojećim okolnostima.

Stoga, procena potreba za obukom (PPO) treba da ponudi odgovor na pitanje da li je edukacija zaista ono što će pomoći organizaciji da postigne željeno stanje. Na kraju, lako se može desiti da gradonačelnici, načelnici uprave ili drugi funkcioneri poseduju znanja i veštine potrebne za delovanje, ali ih zakonski propisi ili druga sistematska ograničenja sprečavaju da efikasno obave svoje zadatke.

Procena potrebe za obukom pomaže da se utvrde razlike između postojećih znanja i znanja koja su, iz nekog razloga, neophodna ili poželjna.

U tom duhu, možemo govoriti o dva načina za utvrđivanje potrebe za obukom:

- ☑ opisivanje očekivanja od obuka (ili želja), ili
- ☑ utvrđivanje neophodnih kompetencija.

¹ Prilagođeno iz Procene potreba za obukom lokalne vlasti na Malti (2014), C. Trutkowski, stručnjak Saveta Evrope, iz Poljske, imenovani stručnjak za projekat MT04/1 „Partnerstvo za kreativnu upravu“, str. 8-10 (2014).

U prvom slučaju radi se pre svega o željama vezanim za obuku (htenjima) konkretnih pojedinaca, dok u drugom slučaju govorimo o sistemskoj neophodnosti (potrebi) za obukom. Ključni izazov je znati kako da se odvoje želje od potreba. U slučaju sistema javne uprave, želje službenika za obukom ograničene su njihovim stepenom svesti i njihovom motivacijom za ličnim usavršavanjem, dok potrebe uglavnom proističu iz načina na koji je sistem organizovan, kao i iz reformskih programa koje razvijaju politički lideri.

Ključni cilj analize bio je da otkrije očekivanja zaposlenih u lokalnoj samoupravi u pogledu obuke, kao i potrebe u pogledu daljeg strateškog stručnog usavršavanja zaposlenih u JLS u Srbiji.

Cilj istraživanja bio je da utvrdi sledeće:

- ✓ Postojeći nivo znanja i prethodno iskustvo ključnih grupa zaposlenih u lokalnoj samoupravi i izabраних лица;
- ✓ Potrebu za unapređenjem znanja i stručnih veština;
- ✓ Stavove prema obuci;
- ✓ Spremnost JLS da učestvuju na obuci i da li mogu da priušte obuku;
- ✓ Ograničenja koja mogu da ugroze uspešno sprovođenje Strategije stručnog usavršavanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji.

Osim toga, kada su u pitanju ciljevi sprovedenog istraživanja, potrebno je navesti i sledeće elemente:

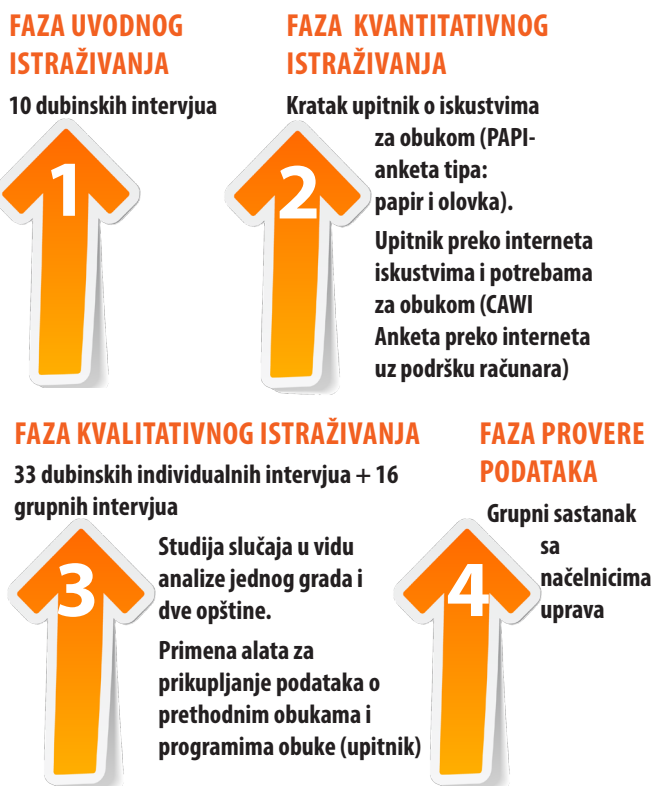
- ✓ Odrediti domet obuke i različite metodologije obučavanja koje su do sada primenjene na lokalnom nivou (kod ključnih grupa zaposlenih u JLS i izabраних лица);
- ✓ Utvrditi sadržaj obuke, delokrug i metode koje nove obuke i razvojni programi treba da obuhvate;

- ✓ Analizirati kapacitet lokalnih samouprava da organizuju sopstveni sistem za interno obučavanje na održivoj osnovi;
- ✓ Definisati najpodesniji institucionalni okvir za sprovođenje Strategije stručnog usavršavanja.

Analizom je obuhvaćena sledeća grupa zainteresovanih strana:

- ✓ Organi centralne vlasti;
- ✓ Lokalna samouprava (opštine, gradovi i gradske opštine);
- ✓ Regionalne razvojne agencije (RRA);
- ✓ Organizacije civilnog društva;
- ✓ Pružaoci obuka; i
- ✓ Donatorske organizacije.

Ciljevi analize zahtevali su implementaciju relativno obimnog istraživanja koje se sastojalo iz četiri faze:





DRUGO POGLAVLJE:

PREGLED SISTEMA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI SRBIJI

Republika Srbija ima monotipni jednostepeni sistem lokalne samouprave, zasnovan na Ustavu Republike Srbije i na sledećim zakonima:

- ☑ Zakonu o lokalnoj samoupravi;
- ☑ Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije;
- ☑ Zakonu o utvrđivanju nadležnostima Autonomne pokrajine Vojvodine;
- ☑ Zakonu o finansiranju lokalne samouprave;
- ☑ Zakonu o lokalnim izborima;
- ☑ Zakonu o glavnom gradu;
- ☑ Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, i na drugim brojnim sistemskim i sektorskim zakonima.

Republika Srbija ratifikovala je 2007. godine Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi (ETS br. 122) Saveta Evrope (SE), prihvativši neke, ali ne i sve njene odredbe². Vlada Srbije formulisala je rezerve uglavnom u odnosu na „načelo subsidiarnosti“ i fokusirala ih na sledećim pitanjima:

² Više informacija o statusu rezervi i deklaraciji o Sporazumu br. 122 - Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, dostupno na sledećoj internet adresi: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122/declarations?p_auth=UfQQUtCs

- ✓ vršenje javne odgovornosti od strane lokalnih vlasti i domet njihove nadležnosti;
- ✓ adekvatnost struktura i administrativnih sredstava u odnosu na misiju lokalnih vlasti;
- ✓ pravni status zaposlenih u lokalnim samoppravama;
- ✓ finansijska naknada izabranih lica;
- ✓ srazmernost u kontekstu upravnog nadzora; kao i
- ✓ regulisanje učešća građana u poslovima lokalne samouprave (Dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na učešće u poslovima lokalne vlasti; CETS br. 207).

Postojeći Akcioni plan za RJU predviđa skup mera koje će se baviti pitanjima kao što su promena statusa zaposlenih u lokalnim samoppravama, preraspodela poslova i nadležnosti, i dr.

Primarni zadaci i nadležnosti lokalne samouprave uglavnom se tiču obezbeđenja i upravljanja:

- ✓ uslugama u oblasti infrastrukture (uključujući gradski vodovod i kanalizaciju);
- ✓ održavanjem lokalnih puteva;
- ✓ prikupljanjem čvrstog otpada; i (u gradskim sredinama) centralnim grejanjem i javnim prevozom.

Javna preduzeća (tj. ona koja je osnovala lokalna samouprava) obično su zadužena za pružanje tih usluga, s tim da lokalna samouprava pokriva sve ili samo deo njihovih operativnih troškova preko lokalnih taksa (B. Radulovic, 2015).

Pored toga, lokalna samouprava obezbeđuje jedan broj „osnovnih“ usluga u sektoru obrazovanja, kao što su:

- ◆ upravljanje osnovnim školama i predškolskim ustanovama;
- ◆ održavanje školskih zgrada;

- ◆ kontinuirano profesionalno usavršavanje osoblja osnovnih škola i predškolskih ustanova.

U nadležnost lokalne samouprave ne spada zapošljavanje nastavnog osoblja.

Pored toga, lokalne samouprave pružaju usluge u oblasti socijalne zaštite (tj. integrisanjem vladinih programa socijalne pomoći) i „opšte upravne usluge“ koje se tiču ličnog statusa građana (kao što su izvodi iz matičnih knjiga rođenih, venčanih i umrlih, itd.).

Teritorijalna organizacija iznad nivoa lokalne samouprave sastoji se od:

- 2 autonomne pokrajine;
- 5 statističkih regiona; i
- 29 upravnih okruga.

Jedinice lokalne samouprave sastoje se od:

- Grada Beograda (glavni grad sa specijalnim statusom);
- 25 gradova;
- 119 opština.

Gradovi

Prema Zakonu³, grad je ekonomski, upravni, geografski i kulturni centar šire oblasti, sa više od 100.000 stanovnika. Međutim, i teritorijalna jedinica sa manje od 100.000 stanovnika može da se odredi kao grad na osnovu specifičnih ekonomskih, geografskih ili istorijskih razloga. U skladu sa tom odredbom, ima nekoliko gradova sa manje od 100.000 stanovnika. Za sada, gradovi u Srbiji značajno se razlikuju ne samo prema broju stanovnika, već i prema teritorijalnoj rasprostranjenosti i broju naselja unutar grada.

³ Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije („Službeni glasnik RS“ br. 129/2007, 18/2016).

Sa izuzetkom glavnog grada Beograda⁴, sva naselja sa statusom grada u Srbiji uživaju isti pravni status (B. Milosavljević, 2016).

Statut grada omogućava osnivanje takozvanih gradskih opština, koje nisu definisane zakonom i podređene su gradskoj upravi. One nemaju sopstvene nadležnosti samouprave, već obavljaju poslove koje im je delegirao grad, saglasno svojim specifičnim potrebama i budžetskim ograničenjima. Njihovi budžeti ne mogu se porediti sa budžetima drugih opština. Gradske opštine formalno imaju jednak pravni status međusobno. Gradske opštine nisu jedinice lokalne samouprave.

Opštine

Opština je osnovna jedinica lokalne samouprave u Srbiji. Opštine obično imaju više od 10.000 stanovnika, ali postoje i neke opštine sa manjim brojem stanovnika (tj. one koje su bile formirane pre usvajanja važećeg zakona ili na osnovu specifičnih ekonomskih, geografskih ili istorijskih razloga). Selo u kojem imaju svoje zvanično sedište i okolna sela sačinjavaju teritoriju date opštine. Opština nosi ime svog sedišta.

Mesne zajednice

U skladu sa Zakonom⁵ i njihovim statutima, teritorija opština i gradova može se podeliti na takozvane mesne zajednice radi zadovoljenja opštih, zajedničkih i svakodnevnih potreba stanovništva u specifičnoj oblasti⁶.

4 Ustav Srbije iz 2006. godine propisuje donošenje posebnog zakona o specijalnom statusu glavnog grada Beograda, koji će mu dodeliti veće nadležnosti nego što to imaju drugi gradovi. Do sada usvojeni zakoni propisuju samo neke manje razlike u nadležnostima između gradova i Grada Beograda, kao i između gradova i opština.

5 Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“ br. 129/2007, 83/2014).

6 Zakon o lokalnoj samoupravi, član 7: „Jedinica lokalne samouprave za ostvarivanje svojih prava i dužnosti i za zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva može osnovati preduzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javnu službu, u skladu sa zakonom i statutom.“

2.1 REFORMA JAVNE UPRAVE

Vlada Srbije usvojila je Strategiju reforme javne uprave 2014. godine, dok je njen Akcioni plan usledio početkom 2015. godine. Unutar Vlade, administrativna odgovornost za sprovođenje Strategije RJU pripada Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave. Strategija RJU definiše prioritete i ciljeve RJU, dok Akcioni plan definiše precizne rezultate i mere pomoću kojih treba da se postignu.

Sveukupni cilj Strategije RJU je da formira demokratsku državu zasnovanu na evropskim načelima dobre uprave. Dok identifikovanjem ključnih izazova u oblasti lokalne samouprave nastoji da uspostavi administraciju koja je usmerena ka građanima i privredi (MDULS, 2016)⁷.

Nacrt zakona o sistemu planiranja u Republici Srbiji⁸ bavi se strateškim planiranjem i nadzorom u lokalnim samoupravama koje imaju za cilj da unaprede i standardizuju sadržaj i usvajanje strateških razvojnih planova i srednjoročnih planova u lokalnim samoupravama, kao i zahteve u pogledu podnošenja izveštaja.

7 Razgovor sa pomoćnikom ministra u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave.

8 Sekretarijat za javnu politiku, 2016.

2.2 ZAKON O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU

Novi Zakon o opštem upravnom postupku⁹ (čija puna primena počinje 1. juna 2017) ima za cilj da unapredi upravno zakonodavstvo u skladu sa evropskim standardima. Odnosno, da se javna uprava prilagodi potrebama građana pružanjem neophodnih usluga i garantovanjem njihovog kvaliteta i dostupnosti, i time unapređujući poslovno okruženje i vladavinu prava. Pored navedenog, cilj je i da se modernizuju upravni postupci tako što će postati jednostavniji i efikasniji.

2.3 STRUČNO USAVRŠAVANJE U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Strategija stručnog usavršavanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave i novi Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave¹⁰ usvojeni su sa dvostrukom svrhom:

☑ da se izvorni i povereni poslovi i nadležnosti obavljaju delotvorno, funkcionalno, efikasno, profesionalno, nepristrasno, politički neutralno i etički prihvatljivo;

☑ da se uvede pravičan i standardizovan sistem zapošljavanja, nadzora, ocenjivanja radnog učinka, napredovanja u karijeri, stručnog usavršavanja i zaštite pravnog statusa na osnovu rezultata rada, koji će promovisati legitiman, delotvoran i efikasan radni učinak.

To podrazumeva poboljšanje u upravljanju ljud-

⁹ Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“ br. 18/2016).

¹⁰ Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“ br. 21/2016), 2016.

skim resursima i stručnom usavršavanju. Lokalne samouprave su već obavezne da formiraju jedinice za upravljanje ljudskim resursima (ULJR) ili bar da odrede jedno zaposleno lice unutar lokalne samouprave koje će biti zaduženo za sprovođenje funkcije ULJR.

2.4 FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

Vlada je nedavno pripremila Nacrt zakona o finansiranju lokalne samouprave, čija je svrha da ostvari sledeće ciljeve:

- ☑ Povraćaj 3% od lokalnih prihoda Republici Srbiji, korigujući neuravnoteženost zakona iz 2011. godine;
- ☑ Smanjenje postojećih rashoda na ime zarada i subvencija i povećanje ulaganja u infrastrukturu; i
- ☑ Obezbeđenje poštovanja budžetskog procesa (uključujući jačanje kapaciteta za programsko budžetiranje) i sprečavanje transfera iz državnog budžeta lokalnim samoupravama, koji nisu usklađeni sa delokrugom poverenih poslova i nadležnosti, već su opredeljeni zbog iste politike pripadnosti sa resornim ministarstvima. Zakon će dopuniti reformu započetu usvajanjem Zakona o platama u javnom sektoru¹¹. Pored navedenog, Ministarstvo finansija davaće podršku za unapređeno upravljanje javnom imovinom na lokalnom nivou, finansijsko upravljanje i kontrolu, kao i za jačanje kapaciteta interne revizije.

Uz predviđene promene Zakona o budžetskom sistemu, kroz dve godine, lokalne samouprave će biti obavezne da procene svoje projekte kapitalnih investicija i predlože srednjoročne prioritete javnih ulaganja.

¹¹ Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru.



TREĆE POGLAVLJE:

OPŠTA PROCENA JLS U SRBIJI

Organizacioni sistem lokalne samouprave je jednoobrazni model za sve lokalne samouprave bez obzira na njihovu vrstu, veličinu, stanovništvo i druge razlike (B.Milosavljević, 2016).

Skupština opštine je najviše predstavničko telo a njeni odbornici biraju se na lokalnim izborima svake četiri godine, ima svog predsednika, koji može da bude stalno zaposlen u lokalnoj samoupravi, kao i zamenika predsednika i sekretara. Skupština se sastaje, u proseku, šest do deset puta godišnje, dok se „radna tela“ skupštine sastaju kad god postoji potreba.

Lokalne samouprave imaju punu autonomiju da organizuju svoje lokalne uprave na način koji najbolje odgovara njihovim potrebama i kapacitetima.

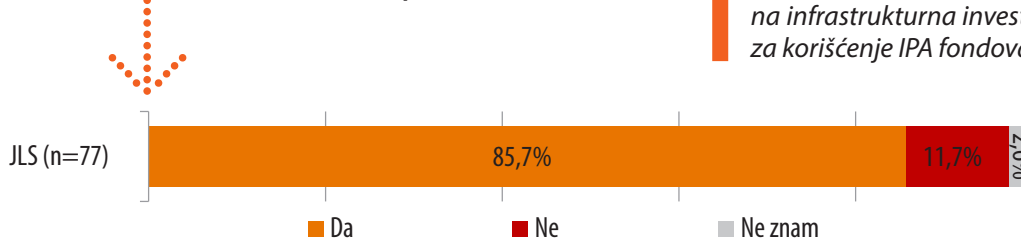
Efikasan rad lokalne samouprave u upravljanju lokalnim poslovima otežan je nedostatkom adekvatnih kapaciteta lokalnih aktera kao i adekvatnih resursa (tj. finansijskih, institucionalnih, ljudskih i socijalnih). Polazeći od analize iskustava lokalnih samouprava u kreiranju i sprovođenju lokalnih razvojnih politika, u fokusu ovog poglavlja su glavna ograničenja za razvoj lokalnih samouprava i prepoznavanje glavnih prepreka za lokalni razvoj u Srbiji. U tom smislu, prikazan je međuresorni ili višestepeni okvir upravljanja kao i zapažanja koja različiti akteri imaju o rezultatima rada lokalnih samouprava.

3.1 LOKALNE RAZVOJNE STRATEGIJE I POLITIKE

Posle demokratskih promena početkom 2000-ih godina, Srbija je započela reformu politike strateškog i operativnog planiranja. Iako su reforme pretežno bile usmerene na nacionalni nivo, čini se da su u velikoj meri pokrenule izradu brojnih neusaglašenih strateških dokumenata na lokalnom nivou.

Prema bazi podataka koju SKGO vodi o strategijama JLS, 112 JLS usvojilo je „Održivu strategiju lokalnog razvoja“, koja predstavlja glavni strateški dokument koji usmerava strateško i operativno planiranje na lokalnom nivou (SCTM, 2016). Nešto drugačiji rezultati dobijeni su u anketi sprovedenoj u okviru ovog projekta. Na osnovu njenih rezultata, razvojne strategije postoje u skoro 85,7% JLS. Prikupljeni podaci govore još i to da skoro 44% jedinica lokalne samouprave trenutno radi na izradi nove strategije ili na ažuriranju postojeće.

(P): DA LI VAŠA JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE IMA AKTUELNU STRATEGIJ RAZVOJA (ILI NJOJ EKVALENTAN STRATEŠKI DOKUMENAT) ?



Uprkos tome što je usvajanje strategije lokalnog razvoja uobičajena praksa, više anketiranih sagovornika istaklo je slab učinak JLS kod strateškog planiranja. Jedan ispitanik objašnjava:

„JLS ne razmišljaju strateški. Odlučivanje nije strateško: ono je ili haotično ili reaktivno, ili na liniji strateških prioriteta državne uprave koji su podjednako problematični a ponekad nedosledni.“

Zbog toga, čini se da republički organi vlasti, donatorska zajednica i predstavnici regionalnih razvojnih agencija smatraju, kako je rekao jedan od njih, da JLS nemaju kapacitete:

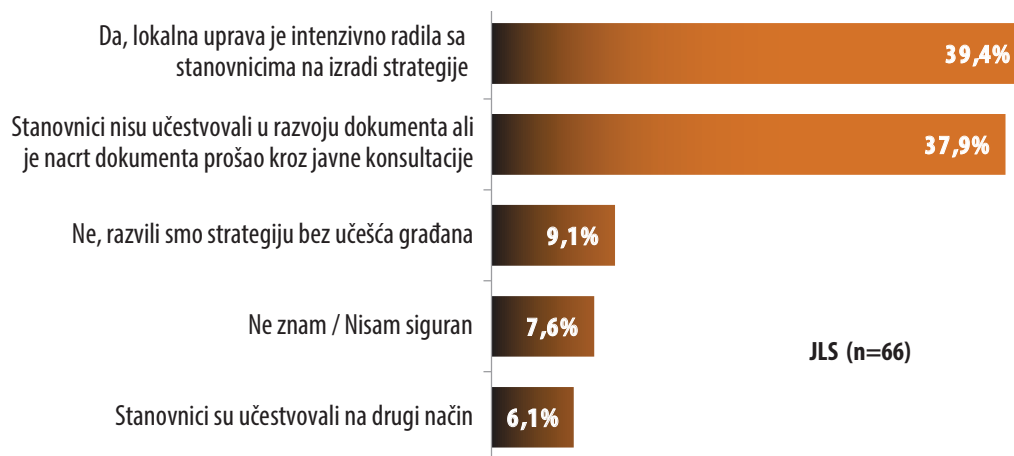
„(...) da na pravi način predstave svoje kapacitete i strateške prioritete kada je u pitanju privlačenje investicija ili apliciranje za donatorska sredstva. To je razlog što ne uspevamo da iskoristimo sva u ovom trenutku raspoloživa sredstva, a ubuduće će biti problem kada ti iznosi budu i veći nego što su sada.“

Nedostatak poverenja u kapacitete lokalnih samouprava, koji su iskazali predstavnici ministarstva, u direktnoj suprotnosti je sa povećanim obimom poverenih poslova i odgovornosti prenetih na lokalni nivo. Predstavnik jednog ministarstva rekao je:

„Imamo problema na lokalnu. Kapaciteti lokalna nisu na nivou koji nam je potreban kada su u pitanju infrastrukturni projekti. Čak i kada uspostavimo funkcionalnu strukturu u upravljanju projektima i obučimo ljude, njih često menjaju ili premeštaju. Kao rezultat, ono što ja vidim kao najveći problem, jeste to što oni ne razumeju sopstvene strateške potrebe, kao ni to šta sve podrazumeva jedna infrastrukturna investicija, šta su zahtevi za korišćenje IPA fondova, i tako dalje.“

Nedostatak adekvatnih kapaciteta za kreiranje politika širom je prepoznat kao opšte prisutan u mnogim lokalnim samoupravama, naročito u manjim, seoskim centrima. Pored toga, akteri centralne vlasti i donatorske zajednice ocenili su kritičnim nedostatak kapaciteta lokalnih samouprava u oblastima kao što su strateško planiranje, izdavanje dozvola, inspekcija, izvršni postupak,

(P) DA LI SU STANOVNICI VAŠE LOKALNE SAMOUPRAVE BILI UKLJUČENI U IZRADU AKTUELNE RAZVOJNE STRATEGIJE?



nadzor i upravljanje velikim investicionim projektima. Pomenuti nedostatak stručnosti otežao je prilike lokalnih samouprava da iskoriste projekte koje finansira EU, te ako ne bude pravilno i blagovremeno rešen, mogao bi negativno da utiče na buduću realizaciju strukturnih fondova. Na kraju, intervjui su jasno pokazali da je u mnogim lokalnim samoupravama teško vršiti nadzor i procenu lokalnih strategija usled nedostatka adekvatnih kapaciteta, ali i usled nedostatka svesti o samom procesu.

Lokalne samouprave često ne smatraju da je autentično strateško planiranje važan deo njihove misije ili, u najmanju ruku, da nije onoliko važan deo kao što je to poštovanje partijskih ili donatorskih prioriteta. Takođe, čini se da su usvojene lokalne strategije „podstaknute donatorima“ jer je postojanje održive strategije razvoja, makar samo na papiru, često jedan od uslova za dobijanje donatorskih sredstava. Međutim, kao što je više ispitanika istaklo, u mnogim slučajevima donatorska podrška se takođe pokazala kao nezamenljiva polazna tačka za pisanje i sprovođenje konkretnih održivih politika.

Prema prikupljenim podacima, skoro 40% opšti-

na i gradova uključuje stanovnike u aktivnosti strateškog planiranja, dok 17% nije organizovalo nikakve konsultacije (ili bar ispitanici nisu znali za njih). U drugim mestima, izgleda da je strategija pripremljena „za administraciju od strane administracije“ što je pomoglo lokalnim samoupravama da ispune formalne uslove prilikom apliciranja za finansiranje iz spoljnih izvora.

Iako se participatorni pristup kreiranju politika, gde god je bio usvojen, pokazao uspešnim u poboljšanju kvaliteta i održivosti strateškog planiranja, učešće organizacija civilnog društva je u suštini bilo ograničeno.

Informacije o projektima i aktivnostima JLS prenose se građanima posredno, preko medija. Iako su, kako je većina ispitanika ukazala, relevantne informacije takođe dostupne na internet stranicama JLS i društvenim mrežama, za sada nema ni zakonske obaveze niti je uobičajena praksa da JLS podnose izveštaj o statusu sprovođenja strategije.

Još jedna prepreka za delotvorno planiranje strateškog razvoja odnosi se na političke uticaje, kao što je ukazao jedan ispitanik:

„Lokalne razvojne strategije su usvojene, ali teško da se sprovode. Projektima se određuje prioritet na

osnovu političke logike (na primer, unapređenje infrastrukture biće urađeno u selu u kojem živi veliki broj birača vodeće političke partije). Pored toga, uobičajeno je da novoizabrani gradonačelnik nije spreman da nastavi sprovođenje strateških projekata koje je započeo njegov ili njen prethodnik, pa zbog toga dolazi do prekida u ostvarenju strateških prioriteta JLS.“

Konačno, svakodnevni teret posla ograničava motivisanost lokalnih lidera da se upuste u održivije, dugoročno planiranje razvojnih prioriteta.


Podaci koje je prikupila SKGO ukazuju da opšte strategije nisu jedini strateški dokumenti usvojeni na lokalnom nivou. Prikupljeni podaci ukazu-

ju da postoji preko 890 strateških dokumenata¹² u zemlji (SCTM, 2016). Čini se da neki ispitanici, koji se bave upravljanjem u JLS, smatraju da je preveliki broj strategija nepraktičan i predlažu jednu opštu i sveobuhvatnu održivu strategiju lokalnog razvoja koja bi bila dopunjena pojedinačnim akcionim planovima za svaki specifični sektor. Prema njihovom mišljenju, to bi za uzvrat omogućilo bolje usklađivanje pojedinačnih akcionih planova i bolje sprovođenje razvojnih strategija i ključnih strateških prioriteta.

3.2 RAZVOJNI PRIORITETI JLS

Prema stepenu razvoja i kapacitetima za obavljanje svojih poslova i nadležnosti, sve jedinice lokalne samouprave razvrstane su u četiri grupe, shodno Uredbi Vlade¹³. Ipak, neki od predstavnika JLS tvrde da kriterijumi razvoja nisu realistični. Činjenica je da je većina JLS „nedovoljno razvijena“ ili „izrazito nedovoljno razvijena“, što znači da su njihovi kapaciteti za obezbeđivanje održivog lokalnog ekonomskog razvoja i adekvatnog kvaliteta usluga potencijalno vrlo nezadovoljavajući.

Centralna vlast osmislila je mere fiskalnog ujednačavanja s ciljem da osigura neophodan učinak i funkcionisanje slabije razvijenih JLS¹⁴. Prema tome, nivo javnih usluga često uveliko zavisi od pomoći dobijene iz državnog budžeta. Međutim, raspoloživi fondovi su vrlo ograničeni zbog finansijske krize.

- 
- ☑ Donatorska podrška pisanju strategije dovodi do održivih strategija na lokalnom nivou.
 - ☑ Neke JLS smatraju da imaju adekvatne kapacitete da osmisle i sprovedu lokalne strategije.
 - ☑ Pravi participatorni procesi unapredili su održivost lokalne strategije.
 - ☑ Čini se da je izrazito umnožavanje održivih lokalnih razvojnih strategija manje efikasno od standardizovanih dokumenata.
 - ☑ Mikromenadžment i suštinske nadležnosti odvlače resurse od strateškog planiranja.
 - ☑ Lokalne strategije u mnogim slučajevima uglavnom ostaju „na papiru“.
 - ☑ Lokalne strategije su u mnogim slučajevima.
 - ☑ „podstaknute donatorima“ i nisu zasnovane na potrebi procena urađenoj prema specifičnom kontekstu.
 - ☑ JLS nemaju kapaciteta da planiraju, osmisle i napišu dosledne politike koje se mogu pratiti i procenjivati.
 - ☑ Nedostatak direktnih i transparentnih informacija građanima.

¹² Ovaj broj predstavlja ukupan broj strateških dokumenata registrovanih od 2007. godine, kad je SKGO započela sa mapiranjem procesa. Međutim, 493 od njih su i dalje validna, odnosno nisu istekla, a 51 je bio u postupku izrade u vreme poslednjeg mapiranja.

¹³ Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu („Službeni glasnik RS“ br. 104/14).

¹⁴ Uredba o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu („Službeni glasnik RS“ br. 104/14).

Imajući u vidu da su dve trećine JLS nedovoljno razvijene, ne iznenađuje što je većina gradonačelnika /predsednika opština nabrojala sledeće oblasti kao strateške razvojne prioritete (prve tri predstavljaju glavne prioritete, koje su svi predstavnici JLS naveli u intervjuima):

1. Privlačenje investicija
2. Borba protiv nezaposlenosti
3. Unapređenje infrastrukture
4. Unapređenje pružanja usluga
5. Rešavanje socijalnih pitanja
6. Investiranje u sport i kulturu
7. Investiranje u prosvetu

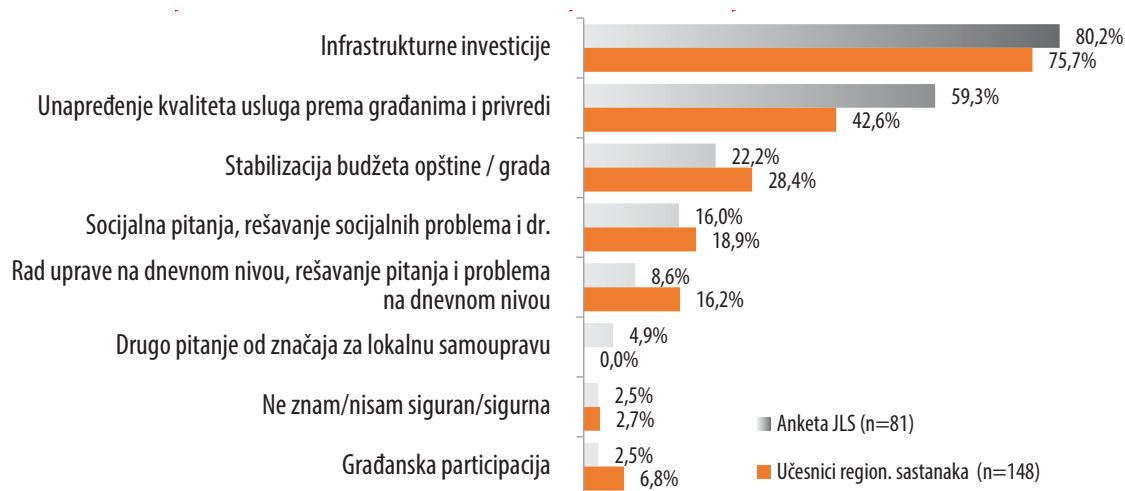
Reprezentativni podaci dobijeni su iz dva nezavisna kvantitativna istraživanja sprovedena putem ankete među načelnicima uprave (n=100), kao i među učesnicima na regionalnim sastancima

koje je organizovala SKGO zajedno sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave u julu 2016. godine (ukupno 148 ispitanih predstavnika opština, n=148). Zaključci istraživanja otkrivaju dominaciju infrastrukturnih ulaganja u razvojnim prioritetima.

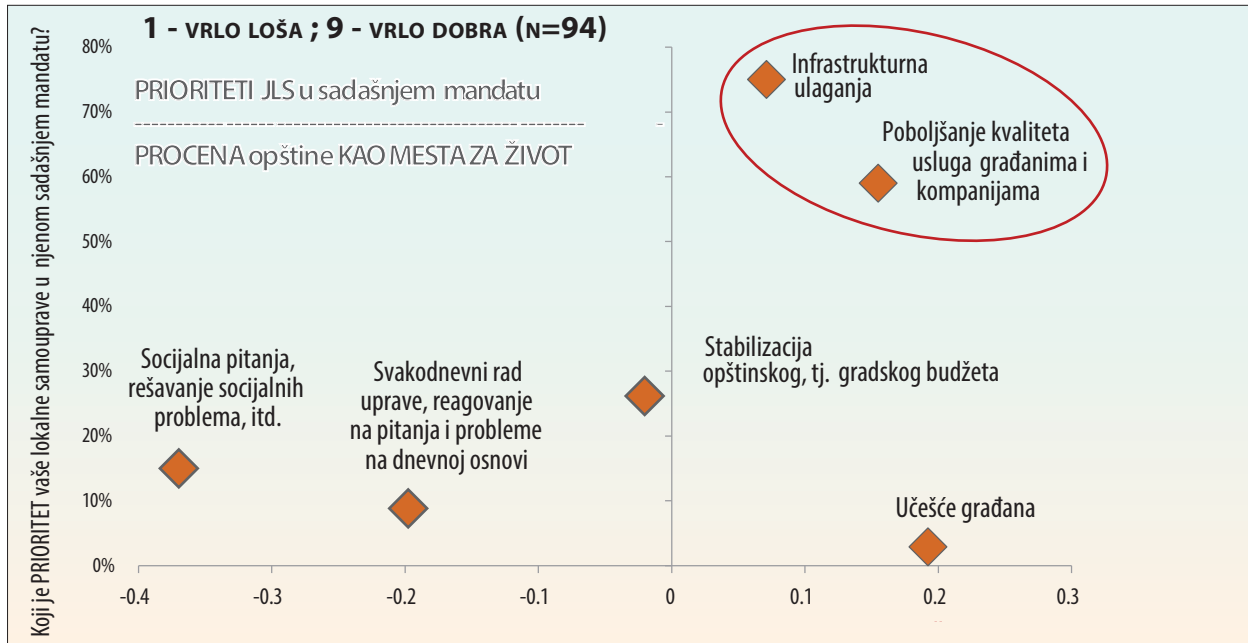
Čini se da su dva činioca imala odlučujući uticaj na kvalitet života: razvojni prioriteti koji se tiču unapređenja lokalne infrastrukture i poboljšanje kvaliteta usluga koje se pružaju građanima i poslovnim organizacijama. Podaci su otkrili pozitivnu korelaciju između procene ispitanika datog lokaliteta kao mesta za život i važnosti tih činilaca.

Od ispitanika u istraživanjima traženo je još da navedu budžetske prioritete u svojim JLS. U nastavku su data poređenja između mišljenja koja su izneli načelnici uprava i mišljenja predstavnika opština koji su prisustvovali regionalnim sastancima koje su organizovali SKGO i MDULS jula 2016. godine (dva nezavisna istraživanja). Vredi zabeležiti dve relativno male razlike u predstavljenim perspektivama. Prilikom tumačenja za-

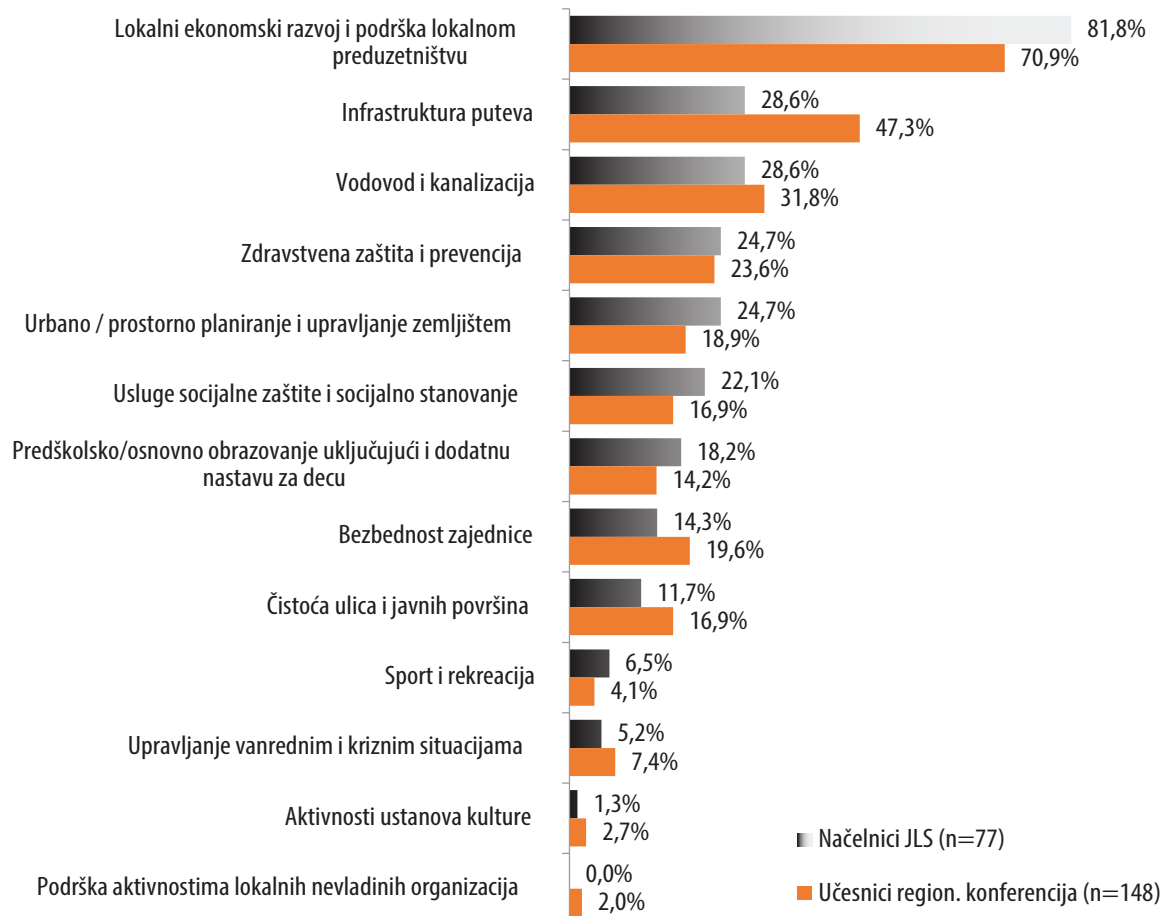
(P) KOJI SU PRIORITETI VAŠE LOKALNE SAMOUPRAVE U SADAŠNJEM MANDATU?



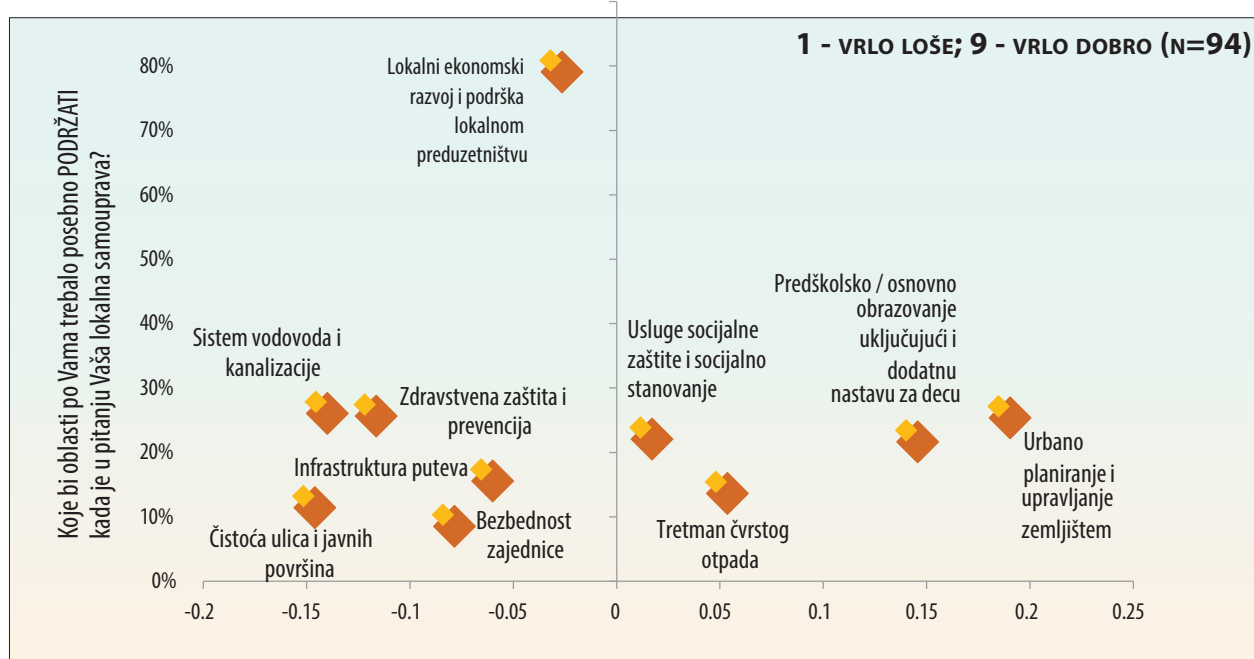
KOJA JE VAŠA UKUPNA OCENA VAŠE OPŠTINE ILI GRADA KAO MESTA ZA ŽIVOT?



(P) KOJE BI OBLASTI, PO VAŠEM MIŠLJENJU, TREBALO POSEBNO PODRŽATI KADA JE U PITANJU VAŠA LOKALNA SAMOUPRAVA?



U KORELACIJI SA: UKUPNA PROCENA VAŠE OPŠTINE ILI GRADA KAO MESTA ZA ŽIVOT?



ključaka istraživanja, dobro je imati na umu da su na mišljenja ispitanika uticale situacije koje imaju u svojim pripadajućim jedinicama lokalne samouprave, i da podaci sadržani u gornjem dijagramu odražavaju hijerarhiju različitih problema na lokalnom nivou.

Dejstvo iznetih budžetskih prioriteta na procenu kvaliteta života u lokalnim samoupravama je heterogeno: neke stavke su u pozitivnoj vezi sa takvom evaluacijom („urbano planiranje i upravljanje zemljištem“, „predškolsko / osnovno obrazovanje uključujući i dodatnu nastavu za decu“, „tretman čvrstog otpada“), a neke negativno karakterišu lokalitete („osnovne infrastrukturne potrebe“, „zdravstvena zaštita i prevencija“, „čistoća ulica i javnih površina“ i „bezbednost zajednice“).

3.3 DELOTVORNOST REZULTATA RADA JLS – IZ UGLA KLJUČNIH ZAINTERESOVANIH STRANA

U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi¹⁵, nadležnosti JLS podeljene su na izvorne i poverene poslove i nadležnosti.

Poverene nadležnosti obuhvataju širok spektar poslova kao što su matične knjige, birački spisak i druge evidencije, inspekcijски nadzor u oblasti obrazovanja, zdravstvena zaštita, zaštita životne sredine, rudarstvo, trgovina robom i uslugama, poljoprivreda, vodoprivreda i šumarstvo, i dr. Te poslove poverila je država u skladu sa sektorskim zakonskim propisima. Sa tim u vezi, država treba da obezbedi JLS finansijsku, tehničku i stručnu podršku za realizaciju tih usluga. Usluge koje JLS pružaju svojim građanima, prema tome, slede iz takvih (izvornih i poverenih) poslova ili nadležnosti.

¹⁵ Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik RS“ br. 129/2007, 83/2014).

Predstavnici državne uprave, donatorske zajednice i JLS jednoglasno su prepoznali ključnu ulogu JLS u promovisanju Vladine razvojne politike i njenom sprovođenju.

Opšta procena rezultata rada JLS dobro je prikazana u izjavi koju je dao jedan predstavnik ministarstva:



„Usluge koje pružaju lokalne samouprave nisu uniformne. Neke od njih pružaju usluge na efikasan način, dok se druge bore sa političkim i kadrovskim promenama. U nekim slučajevima usluge su spore i neefikasne.“

Prema rečima aktera iz organa državne uprave, lokalne samouprave su pozvane da učestvuju u izradi politika i zakona, bilo direktno (npr. radne grupe i javne debate) ili preko predstavnika SKGO. Međutim, istaknuto je da, uz izuzetak SKGO, postoji opšti nedostatak interesa od strane JLS da se aktivno uključe. Pored toga, među predstavnicima organa državne uprave postoji viđenje da JLS nemaju kapacitete za strateško planiranje, analizu javnih politika, monitoring i evaluaciju. Kad je reč o jačim stranama JLS, predstavnici centralnog nivoa vlasti uglavnom su istakli njihovu sposobnost da se uhvate u koštac sa „svakodnevnom krizama“. Mišljenja su da JLS dobro razumeju lokalne potrebe i lokalne probleme i da imaju kapacitete specifične za dati kontekst, ali da ih ne koriste efikasno.

U isto vreme, i donatorska zajednica i predstavnici JLS su istakli da organi državne uprave (tj. resorno ministarstvo) nemaju kapacitete da vrše nadzor nad kvalitetom usluga koje pružaju JLS u oblasti poverenih nadležnosti i njihove usklađenosti sa relevantnim zakonima.

Akteri donatorskih organizacija bili su kritični u pogledu kapaciteta JLS, identifikujući sledeće ključne nedostatke učinka rada:

1. Nepredvidivost budućih raspoloživih sredstava;
2. Nedostatak kapaciteta za pružanje usluga preduzetnicima i investitorima;
3. Nedostatak kvalifikovanog osoblja,
4. Nepostojanje saradnje sa agencijama Vlade Srbije na lokalnom nivou;
5. Nepostojanje sistematskog nadzora od strane republičkih organa;
6. Politizacija i stranačka pristrasnost.

Pema jednom skorašnjem istraživanju (Ninamedia, 2016), **građani** vide korupciju i slabo sprovođenje zakona kao glavne probleme u Srbiji koje treba rešavati, kao i loš kvalitet usluga koje pruža lokalna samouprava. Pored toga, građani obično smatraju da lokalne samouprave nisu u stanju da promovišu lokalni razvoj.



- SKGO aktivno učestvuje u procesu kreiranja politika na centralnom i lokalnom nivou.
- Određena poboljšanja kapaciteta JLS u toku prethodne decenije.
- JLS imaju znanje i kapacitete specifične za dati kontekst.
- JLS su priznate kao glavni učesnik u kreiranju javnih politika.



- Nepostojanje interesovanja i učešća JLS u radu centralne vlasti u kreiranju politike i pripremi zakona.
- Nedostatak kapaciteta JLS.
- Malo učešće građana i poverenje u JLS.

Istraživanje je pokazalo da postoji veće nezadovoljstvo sa radom ispostava republičkih organa na lokalnom nivou i uslugama koje pružaju nego sa pružanjem usluga republičkih organa na centralnom nivou. Zapažanja građana su da je korupcija veća među predstavnicima javnih preduzeća nego među predstavnicima lokalne vlasti. Većina građana misli da lokalna samouprava ne stimuliše lokalni ekonomski razvoj, a građani su najmanje zadovoljni procesom privatizacije.



„Ljudi vide i opažaju samo konkretne stvari i potrebne su im bolje i tačnije informacije o radu lokalnih institucija.“

Na kraju, učešće građana u političkim debatama vrlo je ograničeno i uglavnom se svodi na glasanje na opštim izborima (IPSOS, 2015) usled opšteg nedostatka interesovanja i poverenja u institucije. JLS u izvesnoj meri ne uspeavaju da građanima pruže transparentne i lako dostupne informacije o svom radu i time podrivaju poverenje građana i njihovu spremnost da aktivno ostvaruju građanska prava.

3.4 NIVO I KVALITET SARADNJE JLS SA KLJUČNIM AKTERIMA

Delovanje JLS ne odigrava se u vakuumu već je ugrađeno u funkcionalnu mrežu institucionalnih i društvenih aktera, odnosno zainteresovanih strana. Stepem i kvalitet saradnje u tim mrežama uveliko utiče na ukupne kapacitete i rezultate rada JLS.

Što se tiče **saradnje između organa centralne vlasti** (tj. resornih ministarstava) i JLS, čini se da je lokalna samouprava smatra prilično zadovoljavajućom. Međutim, akteri u JLS ističu da republički organi još uvek nisu rešili izvestan broj ključnih pitanja, koja ometaju operativni potencijal JLS. Zabrinutost JLS uglavnom se odnosi na sledeće:

- ☑ prenos (poverenih) nadležnosti sa centralnog na lokalni nivo vlasti ne prati dovoljan prenos finansijskih resursa niti ga slede adekvatne administrativne smernice i podizanje kapaciteta;
- ☑ čini se da za finansijsku podršku i izdvajanje iz investicionih fondova republičkih organa politička pripadnost ima veću težinu od strateških prioriteta;
- ☑ predstavnici JLS ne učestvuju dovoljno u kreiranju državne politike, čak i kad se ona tiče lokalnih pitanja, što ima za posledicu usvajanje zakona koji su neprimenljivi na lokalne situacije sa specifičnim kontekstom;
- ☑ kad organi republičke vlasti odgovaraju na zahteve JLS za podršku ili tumačenje relevantnih propisa, oni to čine sa neosnovanim kašnjenjem i često ne pruže pravi uvid već samo citiraju odredbe zakona o kojem je reč.

Izgleda da se većina JLS u velikoj meri oslanja na smernice i podršku republičkih organa, zbog čega manjkava i popustljiva interakcija nesrazmerno utiče na rad JLS.

Na primer, većina zainteresovanih strana iz JLS požalila se na nedostatak blagovremenog odgovora na zahteve podnete Komisiji za davanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava¹⁶. Međutim, kad je saradnja republičkih i lokalnih organa uprave uspešna, ona stvara održivi razvoj.

Što se tiče **saradnje sa Autonomnom pokrajinom Vojvodina**, predstavnici JLS izrazili su ambivalentne stavove. Neki su bili vrlo zadovoljni i stepenom saradnje i dobijenom podrškom, dok su drugi rekli da su razlike u političkoj pripadnosti otežale uspešne odnose.

Nedostatak regionalnog identiteta ozbiljno

¹⁶ Kao što propisuje Uredba o postupku za pribavljanje saglasnosti za novo zapošljavanje i dodatno radno angažovanje kod korisnika javnih sredstava.

ometi lokalni razvoj, naročito u svetlu činjenice da su dve trećine JLS male i nedovoljno razvijene, te, prema tome, nisu u stanju da odgovore na osnovne potrebe građana a kamoli da ulažu u lokalni razvoj. Izgleda da međupštinska saradnja nije postala ustaljena praksa za prevazilaženje takve situacije. Primeri međupštinske saradnje uglavnom se odnose na sprovođenje zajedničkih projekata uz donatorsku podršku¹⁷ (primer je Zlatiborski okrug sa uspešnom promocijom lokalnih brendova i turizma).

Statistički regioni i upravni okruzi uglavnom imaju statističku i upravnu svrhu, te stoga nemaju ni kapacitet ni mandat da prave regionalne strategije, podrže JLS ili omoguće međupštinsku saradnju. Prema tome, ne iznenađuje što JLS odnose sa regionalnim i okružnim organima vide kao prilično neuspešne i nedelotvorne. Dok se **regionalne razvojne agencije** smatraju produktivnim partnerom.

Dekonzracija putem osnivanja **regionalnih i lokalnih jedinica i filijala republičkih organa** treba da poboljša prilagođavanje usluga potrebama građana. Trezor i poreska uprava, policija, regionalne školske uprave i drugo, jesu primeri takve dekoncentracije republičkih jedinica u lokalnom kontekstu. To su, ipak, i dalje vladine jedinice koje obavljaju određene poslove i nad-

17 Prema publikaciji „Međupštinska saradnja u Srbiji: Prilike i izazovi“, Tatijana Pavlović-Križanić, SKGO i SDC, 2010: „U Srbiji još nisu sačinjeni dobri institucionalni modeli za međupštinsku saradnju (MOS). Lokalne vlasti uglavnom individualno određuju oblik međupštinske saradnje. Inicijative za uspostavljanje MOS obično potiču od privatnih investitora ili donatora koji žele da vide međupštinske projekte. MOS se može urediti putem ugovora ili specijalno formiranog zajedničkog poduhvata. U okviru ova dva osnovna modela, možemo da govorimo o dva oblika MOS u praksi: (i) institucionalna MOS postoji kad dve ili više JLS (ili dva ili više njihova javna preduzeća) formiraju zajednički poduhvat, koji može biti u formi zajedničkog komunalnog preduzeća ili zajedničke kompanije; (ii) ugovorna MOS označava dugotrajni ugovorni odnos između dve ili više jedinica lokalne vlasti, u kojem obično jedan grad ili veća opština ima ulogu pružaoca usluge dok su druge jedinice lokalne vlasti korisnice, obično na osnovu čisto ekonomskih načela. Agencije za regionalni razvoj su još jedan oblik MOS.“

ležnosti koji nisu preneti na JLS. Međutim, pošto su te usluge uglavnom smeštene u blizini, a ponekad čak i u istoj zgradi u kojoj se nalazi lokalna samouprava, građani često ne mogu da prepoznaju razliku između različitih nivoa vlasti.

Akteri iz JLS nisu prijavili nikakve bitnije probleme u saradnji sa tim jedinicama republičkih vlasti, ali nisu ni pominjali blisku saradnju u izradi lokalne politike. Sve u svemu, izgleda da oni rade prilično nezavisno, ali da službenici i funkcioneri neguju dobre lične odnose.

Nedostatak odgovornosti još više je izražen, prema rečima većine ispitanika, kada postoji praksa „dvojnog izveštavanja“ lokalnih institucija. Takvi subjekti (npr. ustanove primarne zdravstvene zaštite, centri za socijalni rad, ustanove osnovnog i srednjeg obrazovanja, i dr.) čini se potpadaju pod nadležnost i republičkih organa i lokalne samouprave, sa nedefinisanim zajedničkim zaduženjima. Ispitanici su jednodušno izrazili nadu da će odredbe iz novog Zakona o upravnom postupku razrešiti ta pitanja.¹⁸

Saradnja između centralnog i lokalnog nivoa čini se konfliktnom, naročito kad je reč o upravljanju (nacionalnim) javnim preduzećima i pratećom infrastrukturom (kao što su putevi – *Srbija putevi*, i šumarstvo – *Srbija šume*).

18 Obrazloženje ispitanika je da novi zakon propisuje objedinjeno pružanje usluga na jednom mestu ili na jedinstvenom šalteru uprave te, prema tome, umesto da se obraćaju većem broju različitih organa ili da pokreću nekoliko postupaka pred istim organom, građani i preduzetnici sada će moći da podnesu samo jedan zahtev jednom organu, koji će doneti odluku o zahtevu na kraju postupka. Osim toga, zakon propisuje (mesnu, stvarnu) nadležnost i način rešavanja sukoba nadležnosti državnih organa.



☑ Saradnja sa nekim resornim ministarstvima pokazala se uspešnom i izrasla je u realizaciju održivih aktivnosti.

☑ Lični odnosi među službenicima iz različitih nivoa vlasti na lokalnom nivou generalno su kooperativni i nisu problematični.



☑ Prenos (poverenih) nadležnosti republičke vlade na JLS ne prati dovoljan prenos finansijskih resursa niti ga slede adekvatne administrativne smernice i podizanje kapaciteta.

☑ Politička pripadnost doprinosi razlikama u smislu finansijske podrške i izdvajanja iz investicionih fondova republičkih organa.

☑ Nedostatak učešća JLS u kreiranju politike na republičkom nivou.

☑ Odgovori republičkih organa na zahteve JLS za podršku ili tumačenje relevantnih propisa često su spori i neadekvatni.

☑ Upravljanje javnim preduzećima i infrastrukturom sa više nivoa je neefikasno.

☑ Regionalni organi nemaju nadležnosti da pruže podršku JLS.

☑ Građani ne mogu jasno da razdvoje lokalne jedinice i filijale republičkih organa od organa lokalne samouprave.

☑ Umnožavanje javnih organa na lokalnom nivou stvara nejasnoće u pogledu zaduženja i odgovornosti za rad.

Od 2000. godine, skoro svi veći donatori u zemlji promovisali su programe za podršku JLS. Takvi programi podrške fokusirani su na pitanja i oblasti kao što su:

- ◆ jačanje lokalne samouprave;
- ◆ poboljšanje strateškog i operativnog planiranja i budžetiranja;
- ◆ izrada lokalnih strategija održivog razvoja;
- ◆ osmišljavanje lokalnih ekonomskih razvojnih planova;
- ◆ unapređenje usluga lokalne samouprave;
- ◆ poboljšanje efikasnosti javnih komunalnih preduzeća na lokalnom nivou i ulaganje u hitnu sanaciju opštinske infrastrukture;
- ◆ razvoj lokalnih i regionalnih struktura za podršku preduzetništvu;
- ◆ promovisanje konkurentnosti srpskih preduzeća;
- ◆ bolji pristup zdravstvenim i obrazovnim uslugama i uslugama socijalne zaštite u decentralizovanom okruženju;
- ◆ podizanje kapaciteta opština i gradova da razvijaju programe/projekte i apsorbuju investicione fondove Evropske komisije; i dr. (European Intergation Office, 2016).

Jedna od kritičnih stvari koja je prepoznata kada je u pitanju saradnja lokalnih samouprava sa donatorima jeste pasivna uloga JLS kao primaoca podrške. Tako lokalne samouprave uglavnom apliciraju za sredstva u oblastima koje su unapred utvrdili donatori umesto da doprinose utvrđivanju sopstvenih programa i prioriteta.

Da bi se rešila ta pitanja, formirane su Sektor-ske radne grupe za razvojnu pomoć s ciljem da obezbede koordinaciju JLS i donatora u planiranju, programiranju i izveštavanju o razvojnoj pomoći i da poboljšaju programiranje fondova IPA. SKGO je zastupljena u tom telu, u kojem aktivno promoviše koordinaciju donatora i predstavlja im probleme i prioritete lokalne samouprave.

Svi anketirani predstavnici JLS smatraju saradnju sa donatorima izuzetno važnim izvorom finansiranja za razvojne projekte. Međutim, kapaciteti JLS da apliciraju za sredstva od donatora se razlikuju. Neki od njih, veći gradovi i opštine, razvili su interne kapacitete za pripremu projekata, dok su drugi uspeali da prevaziđu interni nedostatak kapaciteta kroz partnerstvo sa OCD, lokalnim preduzetnicima, regionalnim razvojnim agencijama, i dr. Međutim, opšte viđenje je da se usled nedostatka kapaciteta za pripremu (i implementaciju) projekata donatorska sredstva ne koriste u punom potencijalu.



- ☑ Sektorske radne grupe za razvojnu pomoć.
- ☑ Donatorska sredstva pružaju apsolutno neophodne resurse za razvojne projekte.



- ☑ Saradnja između JLS i donatora nije izbalansirana, posebno kod određivanja prioriteta.
- ☑ JLS nemaju kapacitete da privuku i upravljaju donatorskim sredstvima i da realizuju projekte koje finansiraju donatori.

Saradnja sa organizacijama civilnog društva i predstavnicima lokalnih preduzetnika razlikuje se od jednog slučaja do drugog, ali većina mehanizama za međusektorsku saradnju, koji su ustanovljeni na lokalnom nivou (tj. društveno-ekonomski, poslovni, međuetnički saveti, ra-

zne radne grupe, i sl.), predviđa aktivno učešće sva tri sektora¹⁹.

Učešće civilnog društva uvek zavisi od prilika da učestvuju (tj. strana lokalnih vlasti) i spremnosti da učestvuju (strana građana). Procena aktera iz JLS o uključenju OCD zasnovana je na njihovom viđenju efikasnosti OCD kao lokalnih razvojnih partnera.

Vladina Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom osnovana je u cilju sistemskog uključivanja OCD u dijalog sa Vladom ali i jačanja saradnje između JLS i OCD. Između ostalog, ova kancelarija je izradila detaljne Smernice za socijalno uključivanje OCD u proces izrade podzakonskih akata i izdaje godišnji izveštaj o budžetskim izdacima za OCD.

3.5 PREPREKE KOJE UTIČU NA EFIKASNOST RADA LOKALNIH SAMOUPRAVA

Lokalne samouprave treba da predstavljaju okosnicu nacionalnog procesa reforme javnih politika, efikasnog donošenja relevantnih nacionalnih zakona kroz strateško i operativno planiranje.

Od 2000-ih godina ulagani su naporu za formulisane *ad hoc* strategija lokalnih samouprava. Međutim, kako je već pomenuto ukupni rezultati su slabi zbog više različitih činilaca, gde je nedostatak adekvatnih tehničkih kapaciteta JLS samo jedan od njih.

Iako postoji opšta saglasnost da JLS zaista nemaju kapacitete da planiraju, osmisle i napišu dosledne politike, koje se mogu pratiti i proce-njivati, takođe se čini da složeni među-instituci-

¹⁹ Smernice Vlade Srbije za uključivanje OCD u postupak izrade zakona definišu različite mehanizme za unapređenje učešća građana u zakonodavnom procesu: lokalne savete, komisije, pregovaračka tela, radne grupe, i dr. (Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom www.civilnodrustvo.gov.rs/documents-and-publications/documents.198.html)

onalni odnosi donekle ograničavaju autonomiju JLS i ukupne kapacitete za delovanje. U stvari, JLS u kojima postoji snažno liderstvo bolje su opremljene da kreiraju i sprovedu lokalni razvoj. Međutim, čak iako bi u takvim JLS specifično stručno usavršavanje u određenim oblastima za njihove rukovodioce i zaposlena lica poboljšalo ukupni radni učinak tih lokalnih samouprava, i dalje postoje činioci koji bi umnogome ograničili razvoj njihovih kapaciteta.

Takve prepreke odnose se na nedosledan proces decentralizacije, parcijalno i nejasno delegiranje funkcija, veliko oslanjanje JLS na sredstva republičkih organa i ukorenjenost stranačke pripadnosti i stranačke pristrasnosti.

Pored toga, čini se da su prilike po pitanju evropskih integracija i međuopštinske saradnje i dalje u velikoj meri ostale neiskorišćene.

3.6 PRUŽANJE USLUGA U JLS

Prema rečima većine anketiranih gradonačelnika i predsednika opština, izgleda da JLS ne nailaze na veće poteškoće u obezbeđenju javnih

usluga građanima i privredi. Međutim, prema mišljenjima predstavnika manjih opština, nedostatak kvalifikovanog osoblja otežava njihov rad. Na kraju, gradske opštine predviđaju da prošire svoj mandat nad sve većim brojem nadležnosti i tako poboljšaju svoj učinak.

Izgleda da JLS ne obavljaju sistematsku procenu usluga koje pružaju, ni u smislu efikasnosti (troškovi i prednosti) ni delotvornosti (kvalitet).

Uprkos nedostatku formalnih i sistematski primenljivih mehanizama procene učinka, izgleda da su neki gradonačelnici uvereni u svoju sposobnost da ocenjuju kvalitet rada i pružanja usluga u JLS. Kao što je jedan gradonačelnik izjavio:

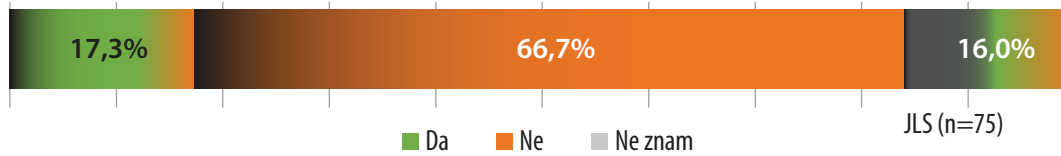


„Znam koliko su građani zadovoljni uslugom, s obzirom da mi se direktno obraćaju sa žalbama.“

Rezultati istraživanja su pokazali da uprkos tome što nema sistematske procene učinka, mnogi načelnici uprave osećaju se sigurnim u efikasnost rada lokalne uprave u svojoj JLS. Ukupna procena ukazuje da je skoro 50% ispitanika pozitivno ocenilo efikasnost, dok je svega 1,3% ispitanika dalo negativnu ocenu.

Institucionalne prepreke			
Nedostatak predvidljivosti u finansiranju i značajno oslanjanje na državni budžet	Nedosledna distribucija izvornih i poverenih funkcija	Nedostatak politika (fiskalnog) ujednačavanja, koje bi uzele u obzir razlike između JLS	Nedostatak odgovornosti JLS prema građanima usled preterane politizacije i stranačke pripadnosti
Menadžerske prepreke			
Nedostatak jasnih, standardizovanih upravnih postupaka	Nedostatak dobrog liderstva i dobre prakse u upravljanju	Nedostatak veština i prakse pozitivne komunikacije (vertikalne i horizontalne) unutar JLS	
Organizacione prepreke			
Česte reorganizacije osoblja povezane sa političkim pritiscima a ne sa funkcionalnom analizom	Nedostatak kvalifikovanih lica	Nedostatak sistematske analize potreba za obukom	Nedostatak transparentnog postupka izbora za obuku

(P) U POSLEDNJE TRI GODINE, DA LI JE VAŠA OPŠTINSKA ILI GRADSKA UPRAVA SPROVELA SAMOPROCENU SOPSTVENOG RADA KORISTEĆI NEKI OD ALATA ZA SAMOPROCENU?



Očekuje se da odredbe uvedene novim Zakonom o opštem upravnom postupku²⁰, kao što su uvođenje alata za elektronsku upravu i modela za upravne postupke koje je izradila SKGO, poboljšaju i kvalitet i efikasnost usluga u JLS.

Od 2000. godine bilo je brojnih (uglavnom bezuspešnih) inicijativa, čiji je cilj bio da poboljšaju organizaciju i pružanje usluga u JLS. Anketirani predstavnici rekli su da su mnoge lokalne samouprave obavile funkcionalnu analizu i unele promene u organizaciju uprave, ali da se ishodi takvih reorganizacija uglavnom smatraju neuspešnim. Da citiramo jednog načelnika uprave:

„Uradite funkcionalnu analizu i počnete sa reorganizacijom (...) a onda dobijete nove nadležnosti a u isto vreme se traži da smanjite broj zaposlenih (...). Dodajete nove zadatke zaposlenima koji su vredni i sposobni i pravite kombinacije zadataka koji po logici ne pripadaju istoj jedinici, ali nemate izbora.“

Vredi pomenuti činjenicu da se mogu uočiti suštinske razlike u oceni delotvornosti između različitih vrsta JLS. Podaci pokazuju da je takva samoprocena daleko pozitivnija u većim grado-

vima, dok predstavnici manjih opština priznaju da moraju da se bore sa velikim teškoćama.

Od ispitanika je traženo da ocene delotvornost raznih aktivnosti svojih službi, a njihovi odgovori otkrili su sledeće osnovne probleme u radu službi lokalne samouprave:

- ◆ revizija, interna revizija, upravljanje revizijom,
- ◆ upravljanje otpadnim vodama i čvrstim otpadom,
- ◆ inkluzija Roma,
- ◆ lokalni javni prevoz i lokalni putevi i
- ◆ upravljanje javnom imovinom.

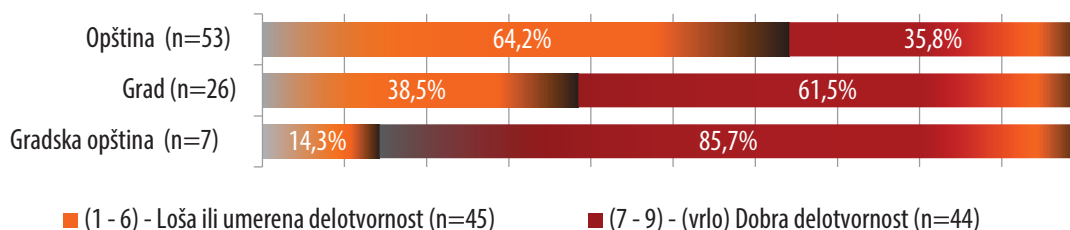
S druge strane, ispitanici su naveli one oblasti u radu JLS u kojima se poslovi obavljaju neometano. To su, pre svega:

- ◆ zaštita manjinskih prava,
- ◆ javne nabavke i postupak tendera,
- ◆ opšti upravni postupak,
- ◆ politika rodne ravnopravnosti u JLS i
- ◆ saradnja sa nevladinim organizacijama.

Takođe, mišljenja koja su izrazili ispitanici u istraživanju u pogledu glavnih prepreka u radu lokalne vlasti daju nam određene indikacije o strukturi problema s kojima se svakodnevno susreću.

²⁰ Zakon o opštem upravnom postupku („Službeni glasnik RS“ br. 18/2016).

(P) KAKVU BISTE OPŠTU OCENU DALI KADA JE U PITANJU DELOTVORNOST VAŠE GRADSKE/OPŠTINSKE UPRAVE? (PREMA) VRSTE LOKALNE SAMOUPRAVE



MOLIMO VAS DA DATE OPŠTU PROCENU VAŠE OPŠTINSKE/GRADSKE UPRAVE U POGLEDU ISPUNJENOSTI ZADATAKA ILI OBAVLJANJA POSLOVA U DATIM OBLASTIMA. (GLAVNE TEŠKOĆE U OBAVLJANJU POSLA - PRVIH 20)



Analiza je pokazala da problemi imaju različit uticaj na to kako rukovodstvo JLS procenjuje delotvornosti učinka u njihovim gradskim/opštinskim upravama.

S jedne strane, podaci pokazuju da je „nedovoljna stručnost nekih zaposlenih“ potencijalno najveći teret za uspešan rad nekih JLS (iako se to ne odnosi na veliku grupu načelnika uprave).

OPŠTA PROCENA VAŠE OPŠTINSKE/GRADSKJE UPRAVE U POGLEDU ISPUNJENOSTI ZADATAKA ILI OBAVLJANJA POSLOVA U DATIM OBLASTIMA. (OBLASTI U KOJIMA SE POSLOVI OBAVLJAJU NEOMETANO - PRVIH 20)

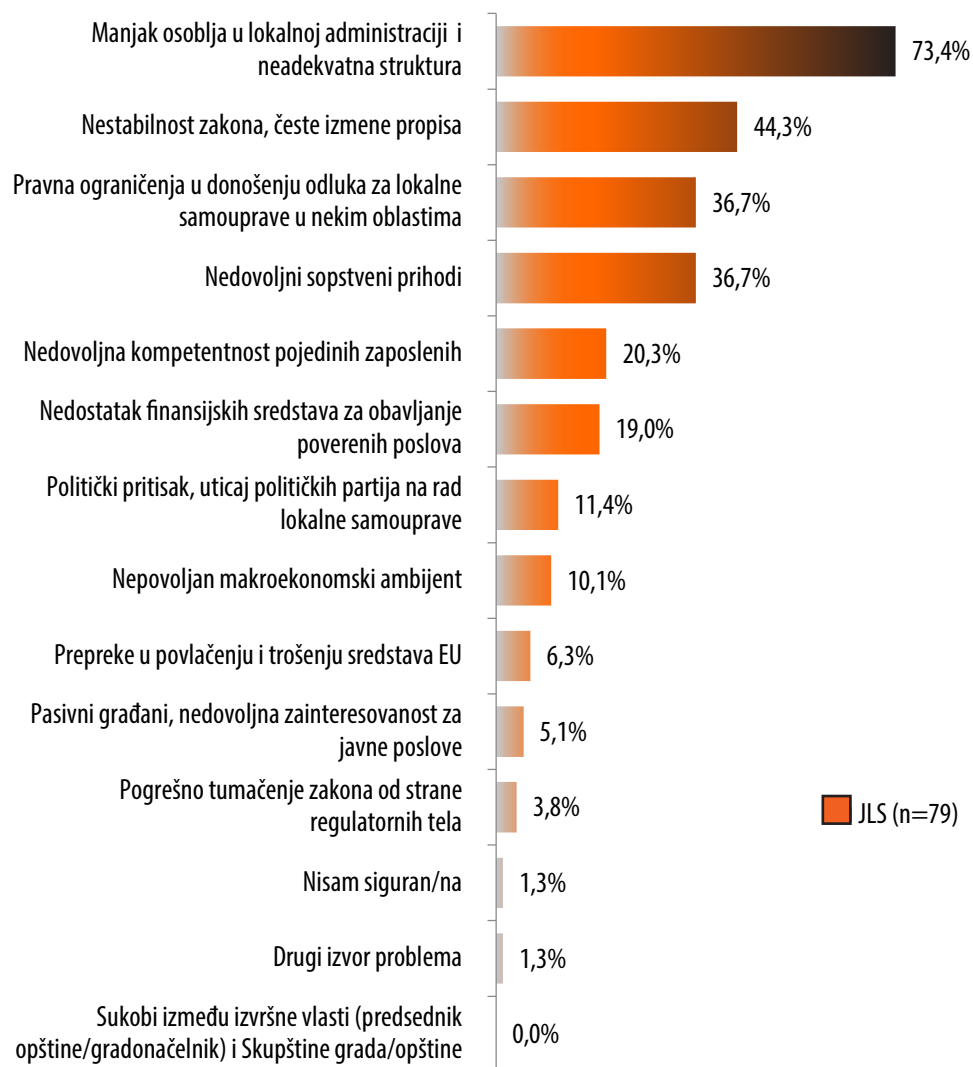


Sa druge strane, „nedostatak osoblja u lokalnoj upravi i neadekvatna struktura“, koji je najčešće pominjan izvor problema, nema jasan uticaj na procenu delotvornosti lokalne uprave. To znači da se problemi u vezi sa stručnošću ne prepo-

znaju kao najčešće ograničenje, bar ne od strane načelnika uprave, iako imaju potencijalno najveći značaj.

U isto vreme, izjave ispitanika ukazuju da kvalitet života u mesnim zajednicama najviše ugro-

(P) KOJI SU IZVORI NAJVEĆIH TEŠKOĆA U UPRAVLJANJU VAŠOM LOKALNOM SAMOUPRAVOM NA DNEVNOM NIVOU?

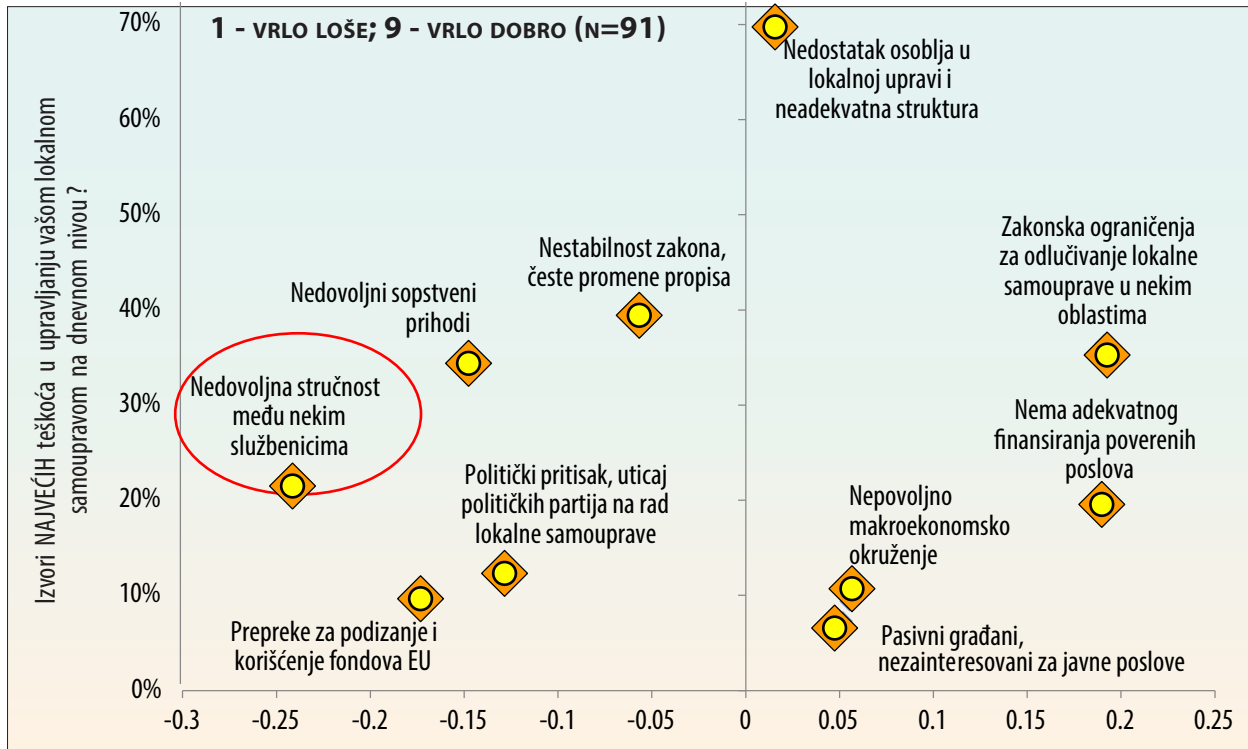


žavaju problemi koji proističu iz „nedovoljnih sopstvenih prihoda“ i „političkih pritisaka, uticaja političkih partija na rad lokalne samouprave“.

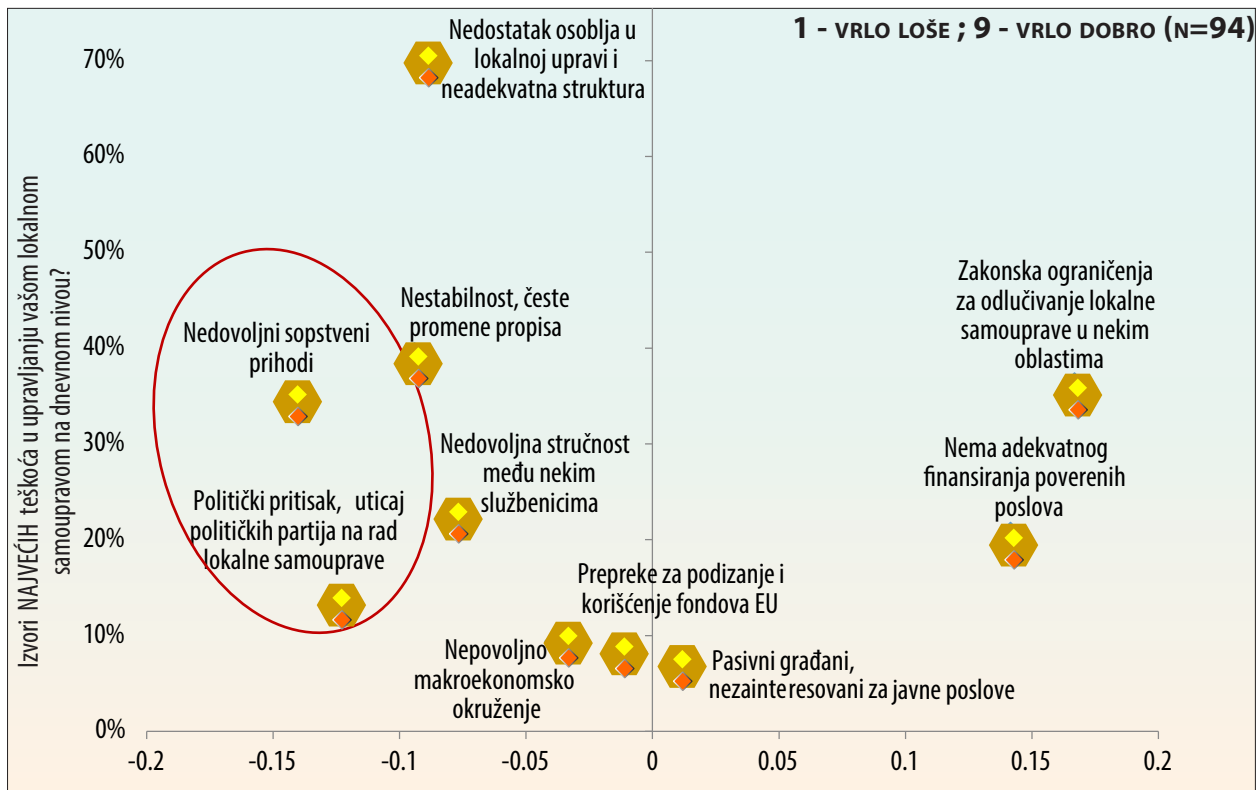
S druge strane, izvori problema kao što su „nema adekvatnog finansiranja poverenih poslova“, „zakonska ograničenja za odlučivanje lokalne samouprave u nekim oblastima“, „pasivni građani,

nezainteresovani za javne poslove“, ili „prepreke za podizanje i korišćenje fondova EU“, koji su prepoznati kao bitni izvori problema, nemaju neki naročito negativan uticaj na njihov rad u širem smislu. Drugim rečima, oni se ne prevode u percepciju lošijeg kvaliteta života u mesnim zajednicama.

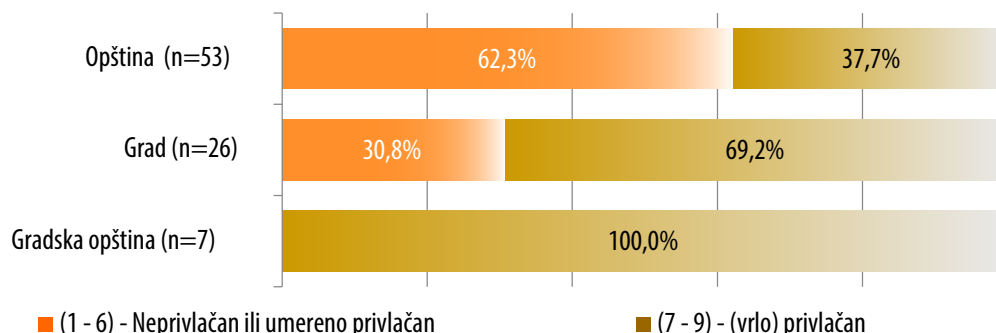
U KORELACIJI SA: OPŠTA PROCENA DELOTVORNOSTI LOKALNE UPRAVE U JLS.



U KORELACIJI SA: GENERALNA PROCENA OPŠTINE ILI GRADA KAO MESTA ZA ŽIVOT?



**(P) DA LI JE POSAO U LOKALNOJ SAMOUPRAVI PRIVLAČAN ILI NEPRIVLAČAN
U ODNOSU NA DRUGE DOSTUPNE MOGUĆNOSTI ZAPOSŁJAVANJA?
(PREMA) VRSTE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE**



Prilikom procene kvaliteta pruženih usluga i ostvarenog učinka, predstavnici JLS naveli su jedan broj zajedničkih problema:

1.	Nedostatak IT veština
2.	Nedostatak veština komunikacije sa klijentima
3.	Nedostatak poznavanja Zakona (i kapaciteta za njegovu primenu) o reviziji, internoj reviziji i finansijskom upravljanju i kontroli
4.	Nedostatak delotvornih postupaka i sistema za nadzor i izveštavanje
5.	Nedostatak specifičnih profila osoblja neophodnih za pružanje određenih usluga (građevinski inženjeri, stručnjaci za zaštitu životne sredine, itd.)

3.7 PRAKSA UPRAVLJANJA U JLS

Gradonačelnici i načelnici uprave izneli su mnoštvo primera onog što smatraju dobrom praksom upravljanja. Jedan gradonačelnik, na primer, rekao je da ključ za uspeh leži u:

„strogij upravi gde vas se podređeni plaše, ali od starta im je jasno šta su vaša očekivanja“

Neki su pomenuli princip „motivisanja ljudi sopstvenim primerom“, dok su se drugi saglasili sa onim što je jedan gradonačelnik jasno iskazao na ovaj način:

„Važno je utvrditi ko su vam kompetentni i posvećeni saradnici i imati u njih poverenje.“

Interesantno je da su ispitanici koji su prešli da rade za lokalnu upravu iz poslovnog sektora izrazili ozbiljnu zabrinutost u pogledu upravljanja i delotvornosti lokalne uprave. Za mnoge ispitanike jedno od kritičnih pitanja, kako je ukazao načelnik jedne uprave, jeste to što:

„Neki gradonačelnici i članovi veća imaju tendenciju da 'mikromenadžuju'. Zbog ovoga zaposleni prestaju da budu kreativni i kooperativni i samo izvršavaju naređenja. To se nikada ne završi dobro.“

Liderstvo na nivou JLS treba da usvoji jasnu viziju i da upravlja razvojem opštine ali, kako je istakao jedan gradonačelnik:

„Zaposleni u upravi treba da su profesionalci koji znaju kako najbolje da sprovedu stvari.“

Pored toga, drugo ključno pitanje koje su pokrenuli predstavnici JLS jeste način na koji rukovodioci vide sebe. Jedna načelnica uprave sebe vidi:

„više kao izvršitelja nego kao menadžera. Ako nešto treba da se uradi brzo i pažljivo bolje da to uradim sama“.

Više ispitanika iz lokalnih samouprava pomenulo je nedostatak zdravih internih postupaka upravljanja zasnovanih na dobro prihva-

ćenim postupcima upravljanja kao ključnu prepreku za delotvorno upravljanje. Kako je rekao jedan ispitanik:



„Gradonačelnik, pomoćnici gradonačelnika, članovi Gradskog veća, načelnik gradske uprave, nisu sigurni kojim zaposlenima rukovode u okviru 'lanca komande'. S druge strane, zaposleni nisu uvek sigurni koga treba da izveste o izvršenom zadatku. Lanac izveštavanja je jasan na papiru, ali praksa je nešto drugo. Na primer, načelnik uprave treba da odobrava zahteve zaposlenih da prisustvuju nekoj edukaciji, ali se zahtevi podnose Kabinetu gradonačelnika, a odobrenja dobijaju od pomoćnika gradonačelnika.“

3.8 UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA U JLS

Novi Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave²¹ navodi prava i obaveze imenovanih funkcionera, službenika i nameštenika na nivou pokrajinskih i lokalnih vlasti. Zakon uvodi promene u oblasti upravljanja ljudskim resursima (ULJR), profesionalnog usavršavanja i obuke službenika u lokalnoj samoupravi.

Zakon o određivanju maksimalnog broja zapo-

²¹ Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“ br. 21/2016).

slenih u javnom sektoru²² utvrđuje ukupan maksimalan broj zaposlenih u lokalnim samoupravama, uključujući institucije koje se finansiraju iz lokalnog budžeta (osim ustanova u obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i predškolskom obrazovanju) i opštinska preduzeća i druge institucije (osim javnih preduzeća), čiji je jedini osnivač JLS i koje se finansiraju iz budžeta.

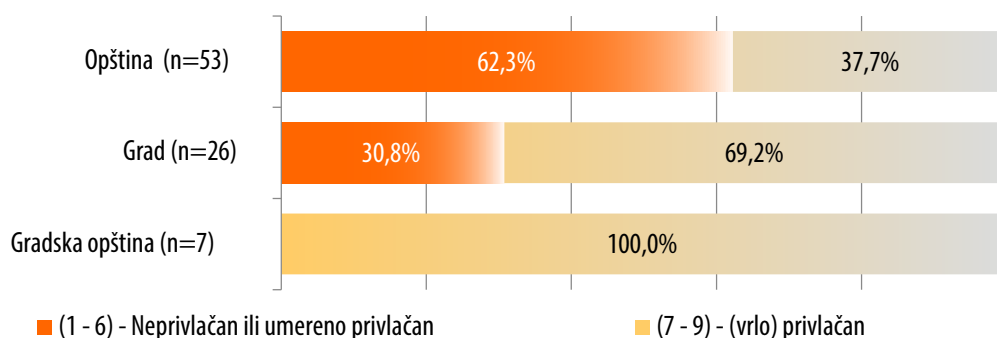
Načelnici uprave smatraju da su poslovi u lokalnoj samoupravi dosta privlačni: na skali od 1 do 9 (od potpuno neprivlačan do vrlo privlačan), srednja vrednost bila je 6,38, dok je prosek išao do 7,0. Iako podaci ne ukazuju ni na kakvo bitno razlikovanje u percepciji privlačnosti u različitim tipovima JLS, ipak treba reći da je nešto manje verovatno da bi se primamljivost posla u lokalnoj samoupravi cenila i u ruralnim opštinama.

Vredi pomenuti činjenicu da se percepcija privlačnosti posla razlikuje među predstavnicima različitih vrsta opština.

Kao što je priznala većina ispitanika, glavna motivacija za rad u upravi, naročito u prošlosti, jeste „stalan posao“. U manjim i slabije razvijenim opštinama lokalna samouprava je „najbolji“ od nekolicine mogućih poslodavaca.

²² Zakon o određivanju maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru („Službeni glasnik RS“ br. 68/2015).

(P) DA LI JE POSAO U LOKALNOJ SAMOUPRAVI PRIVLAČAN ILI NEPRIVLAČAN U ODNOSU NA DRUGE DOSTUPNE MOGUĆNOSTI ZAPOSŁJAVANJA? (PREMA VRSTE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE



Kvalifikovani mladi ljudi traže posao na drugim mestima. S obzirom na male zarade, prihvatanje posla u JLS za ambiciozne ljude je uglavnom stvar „strasti“; kao što je rekao jedan gradonačelnik:

„Posao je toliko zahtevan da morate da ga volite da biste ga radili... ili ga napuštate.“

To mišljenje potvrđuju rezultati istraživanja.

vatno da će ispitanici pomenuti aspekte kao što su „blizina mesta rada i stanovanja“, „razni poslovi i odgovornosti“, „mogućnost rada sa zanimljivim ljudima“ ili „radno vreme“. Vredi pomenuti da su ispitanici pridavali relativno najmanju važnost aspektima kao što su „prilike za usavršavanje svoje stručnosti“, „zanimljivi izazovi povezani sa odgovornostima u obavljanju posla“ ili „autonomija u radu“.

(P) KOLIKO JE SVAKA OD NAVEDENIH STAVKI VAMA LIČNO VAŽNA ILI NEVAŽNA U KONTEKSTU RADA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI?

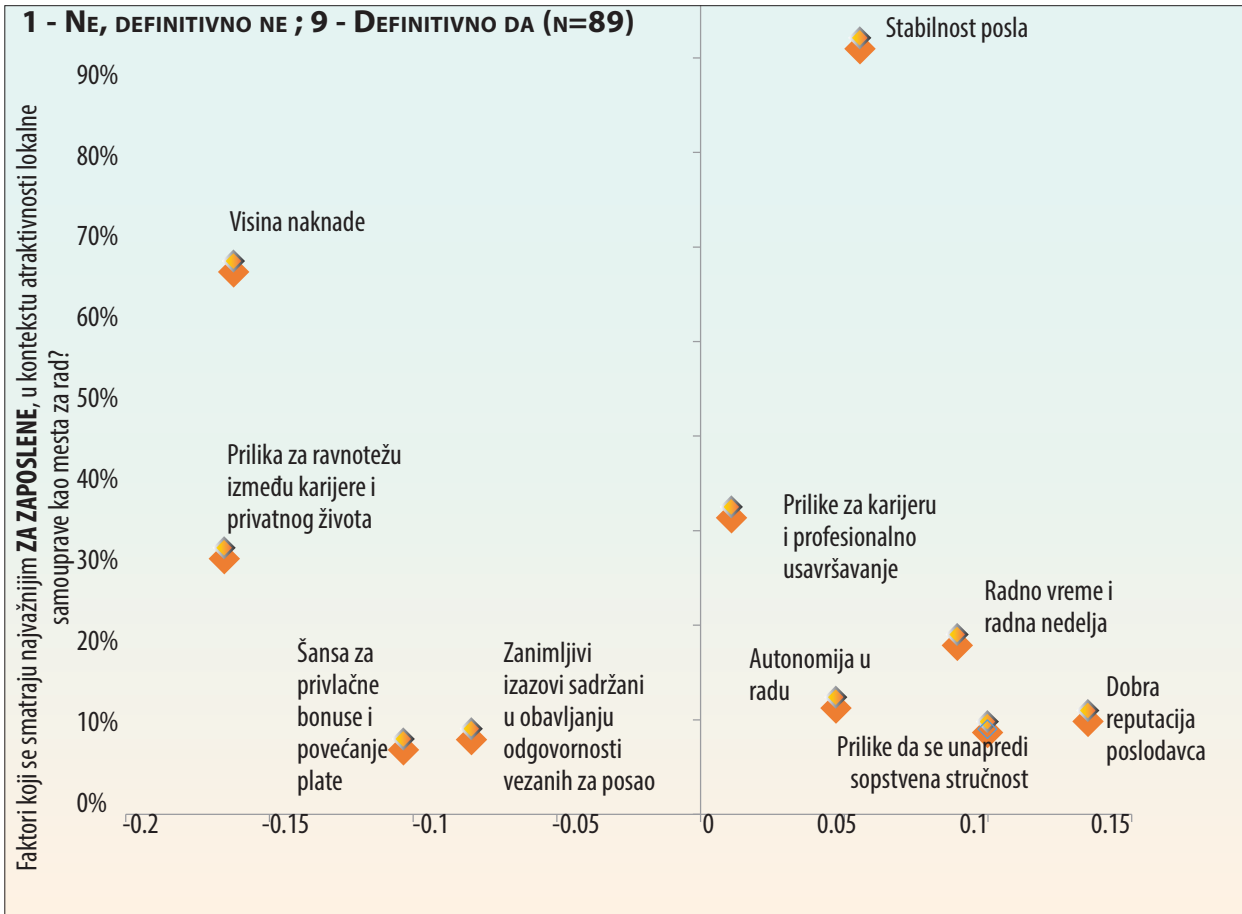


Iz perspektive načelnika uprave, glavni činioci koji određuju primamljivost nekog posla u lokalnoj samoupravi obuhvataju „stabilnost posla“ i „visinu naknade“. Bilo je manje vero-

U sličnom tonu, anketirani načelnici uprave veruju da najvažniji činioci koji utiču na zadovoljstvo zaposlenih poslom u svojoj službi sadrže, pre svega, pitanja vezana za sigurnost zaposlenja i finansij-

U KORELACIJI SA:

DA LI JE POSAO U LOKALNOJ SAMOUPRAVI ZADOVOLJAVAJUĆI ZA ZAPOSLENE KOJI RADE TAMO?



sku sigurnost: „stabilnost posla“ i „visinu naknade“. Druga pitanja imaju sekundarnu ulogu.

Analiza podataka pokazuje da dominantni faktori (koji se odnose na uslove zapošljavanja) ne uvećavaju zadovoljstvo službenika radnim mestom (bar u očima načelnika uprave). Na osnovu dobijenih rezultata može se pretpostaviti da za one službenike koji pridaju važnost „stabilnosti posla“ i „visini naknade“, posao u lokalnoj samoupravi nije naročito privlačan. Reklo bi se da ga oni tretiraju kao bilo koji drugi posao, ne razmišljajući mnogo o prirodi svoje odgovornosti, i ne vide ga kao misiju ili kao priliku da učine nešto za dobrobit lokalne zajednice. Nasuprot tome, ispitanici koji uvažavaju „dobru reputaciju poslodavca“ i „prilike za usavršavanje svoje stručnosti“

rad u lokalnoj samoupravi vide kao privlačan i zadovoljavajući.

Ispitanici su jednoglasno ukazali na nedostatak zdrave politike i tradicije u ULJR na nivou JLS. Ovako je to sažeo jedan gradonačelnik:



„Osamdesetih godina uprave su bile socijalna institucija, u smislu plata. U privredi su tada plate bile duplo veće nego u lokalnoj upravi. I ko je bio kvalitetniji nije radio u upravi. Nažalost, i posle 30 godina je slična situacija u smislu kvalifikacione strukture...“

Sposobno i kvalifikovano osoblje je neophodan preduslov za učinak svake lokalne samouprave. Osim svega nekoliko izuzetaka, ispitanici su izjavili da sadašnji službenici u lokalnoj upravi ne

poseduju adekvatna znanja ili veštine za delotvorno obavljanje poslova koji se odnose na lokalno planiranje, razvoj infrastrukture i upravljanje, kao i na monitoring. Brojni ispitanici izrazili su istu bojazan:

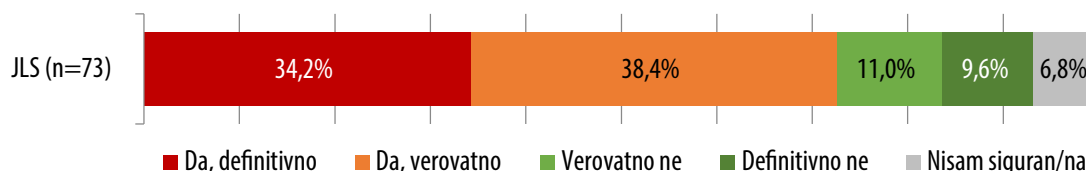


„Imamo višak zaposlenih koji nemaju kapacitet i manjak sposobnih zaposlenih.“

propisa, kao i u odnosu na političke pritiske.

Iako postoje izvesni primeri vrline među lokalnim samoupravama u kojima je iskazan visok nivo profesionalnosti u postupku zapošljavanja, za mnoge lokalne samouprave ovo pitanje još uvek je vrlo ozbiljno. Na viđenje o zapošljavanju u lokalnim samoupravama i dalje utiče praksa koja je nekad bila uobičajena (a u mnogim lokal-

UVIDATE LI PROBLEME U RADU VAŠE LOKALNE UPRAVE KOJI SU PRVENSTVENO UZROKOVANI NEDOVOLJNIM ZNANJEM ILI VEŠTINAMA ZAPOSLENIH U VAŠOJ LOKALNOJ SAMOUPRAVI?



Uz ograničenja iz važećih zakona, pribeglo se angažovanju kadrova na određeno vreme i raspoređivanju kadrova, kao zajedničkoj praksi za prevazilaženje utvrđenih ograničenja zajedno sa strožim postupcima za izbor novih zaposlenih. Posebno kod opština sa višim procentom zaposlenih blizu starosne granice, ograničenja za fluktuaciju radne snage koje je uveo Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave²³, smatraju se pretnjom koja ugrožava ukupni kapacitet osoblja.

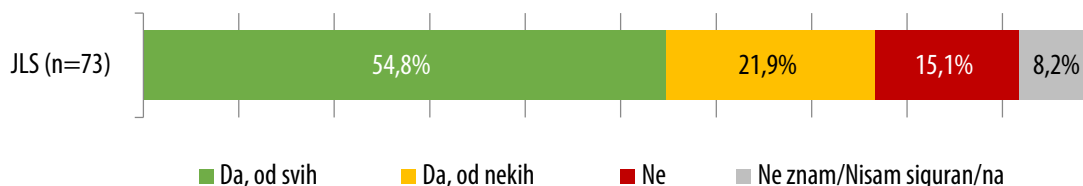
Nestašica stručnog osoblja postaje bitan problem u svetlu nepostojanosti zakona i čestih promena

²³ Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave („Službeni glasnik RS“ br. 21/2016).

nim samoupravama i dalje postoji) da se zaposle novi službenici a da se postojeći rasporede na manje privlačne pozicije posle održanih izbora. To je razlog što zaposleni u lokalnim samoupravama (naročito starija generacija) imaju vrlo loše mišljenje o transparentnosti postupka prijema. Vrlo često se smatra da je postupak predmet političkog uticaja.

U međuvremenu, ograničenje prijema novih zaposlenih izgleda da pogoršava, bar u nekim slučajevima, praksu raspoređivanja osoblja i angažovanja radnika na određeno vreme na ključnim radnim mestima. Međutim, česte reorganizacije osoblja ukazuju da se službenici

DA LI SE OD ZAPOSLENIH U VAŠOJ LOKALNOJ UPRAVI ZAHTEVA DA UNAPREĐUJU SVOJE PROFESIONALNE KOMPETENCIJE?



u lokalnoj samoupravi takođe često premeštaju na radna mesta za koja ne poseduju dovoljno znanja i specifične kapacitete. Pored navedenog, kako je rekao jedan ispitanik:



„Zaposleni koji tokom karijere završe višu školu ili fakultet odmah traže da im se prizna viši stepen škole, ali bi da ostanu na istom radnom mestu. Ako ih prerasporedimo na neka druga mesta sa više odgovornosti, oni često to ne mogu da rade.“

Donatorske organizacije su svedoci čestih promena osoblja i suočile su se sa brojnim izazovima u sprovođenju programa za podizanje kapaciteta. Pored navedenog, donatorske organizacije često iskuse promene osoblja čak i u toku realizacije projekta, što dovodi do odlaganja ako ne i do ugrožavanja uspešnog završetka projekta. U nekim slučajevima donatorske organizacije bile su suočene ne samo sa promenom osoblja već i sa promenom razvojnih prioriteta, posle izbora. Kako je to rekao jedan predstavnik donatora, jasno ukazujući na rašireno mišljenje među ispitanicima:



„Nepotizam je prisutan u svim aspektima rada lokalnih samouprava – od selekcije kadrova do lokalnih politika koje se donose. Profesionalizam i transparentno zapošljavanje nisu uspostavljeni.“

Više rukovodilaca JLS istaklo je da nema doslednog i sistematskog ocenjivanja radnog učinka zaposlenih. Izgleda da nema jasnog opisa radnih mesta na osnovu kojeg bi se mogao pratiti i oceniti učinak svakog pojedinačnog zaposlenog. Pored toga, nedostaju adekvatne disciplinske mere pa je kažnjavanje službenika zbog nemara ili lošeg učinka često dugotrajan i neizvestan postupak.

Sve u svemu, ispitanici procenjuju da je svega između 20% i 40% njihovih zaposlenih zaista sposobno, posvećeno i vredno, i time predstavljaju istinsku dodatnu vrednost za JLS. Znači da su ti zaposleni oni od kojih se traži da obavljaju po-

većani broj zadataka, čime se nadoknađuje loš učinak ostalog osoblja koje uglavnom vidi svoj posao kao „siguran posao“ koji ne zavisi od njihovih zasluga. U datom scenariju, ugrožena je i individualna i organizaciona održivost.

Nedostatak sistematskog pristupa ocenjivanju radnog učinka osoblja jedna je od ključnih prepreka za ukupni učinak JLS. Kako kaže jedan gradonačelnik:



„Ne vrši se ocenjivanje kadrova jer nemamo mogućnosti da finansijski nagradimo ljude. U poslednje vreme ljudima se ne plaća ni prekovremeni rad. Ako ne možemo da nagradimo ne možemo ni da sankcionišemo. Pa zašto bi se onda radilo ocenjivanje rada kadrova?“

Izgleda da ne postoji strukturisan pristup profesionalnom usavršavanju u većini JLS. To ometa uspešnost svakog pristupa profesionalnom usavršavanju službenika uprave na lokalnom nivou. U stvari, kako je istakao jedan ispitanik:

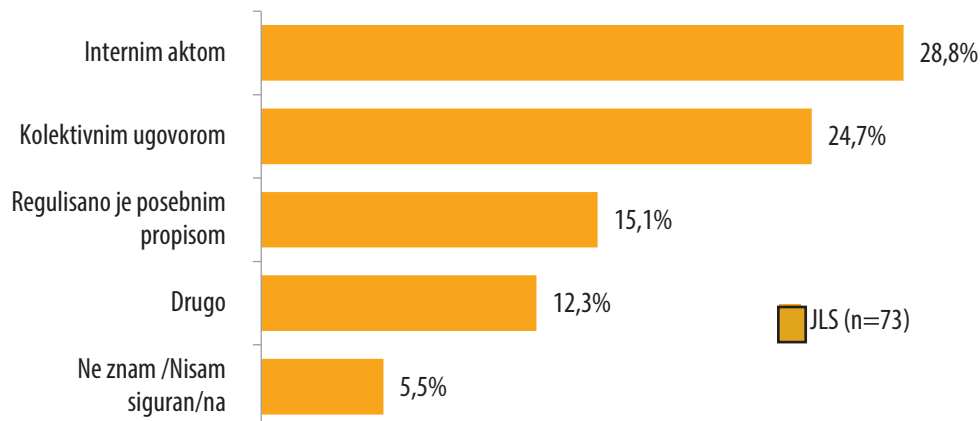


„Zaposleni nisu sistematski podsticani da unapređuju svoje znanje i veštine – to nije ni radna obaveza ni preduslov za unapređenje.“

Iako se, prema izjavama ispitanika, u više od polovine opština od zaposlenih zahteva da unaprede svoje stručne kvalifikacije, takav zahtev retko dolazi u obliku formalnog postupka.

Na osnovu podataka prikupljenih iz razgovora, grubo je procenjeno da JLS izdvajaju 0,1-0,2% svojih budžeta na aktivnosti podizanja kapaciteta (uključujući obuke, davanje licenci, konferencije, itd.). Rezultati istraživanja ukazuju da, u proseku, opštine troše nešto malo iznad 300.000,00 RSD na obuke svojih zaposlenih (ali otprilike polovina opština troši oko 150.000,00 RSD godišnje); 41% opština troši na obuke manje od 2.000,00 RSD po zaposlenom, a takav rashod u 40% opština varira između 2.000,00 i 5.000,00 RSD po zaposlenom.

KAKO JE TA OBAVEZA FORMULISANA?

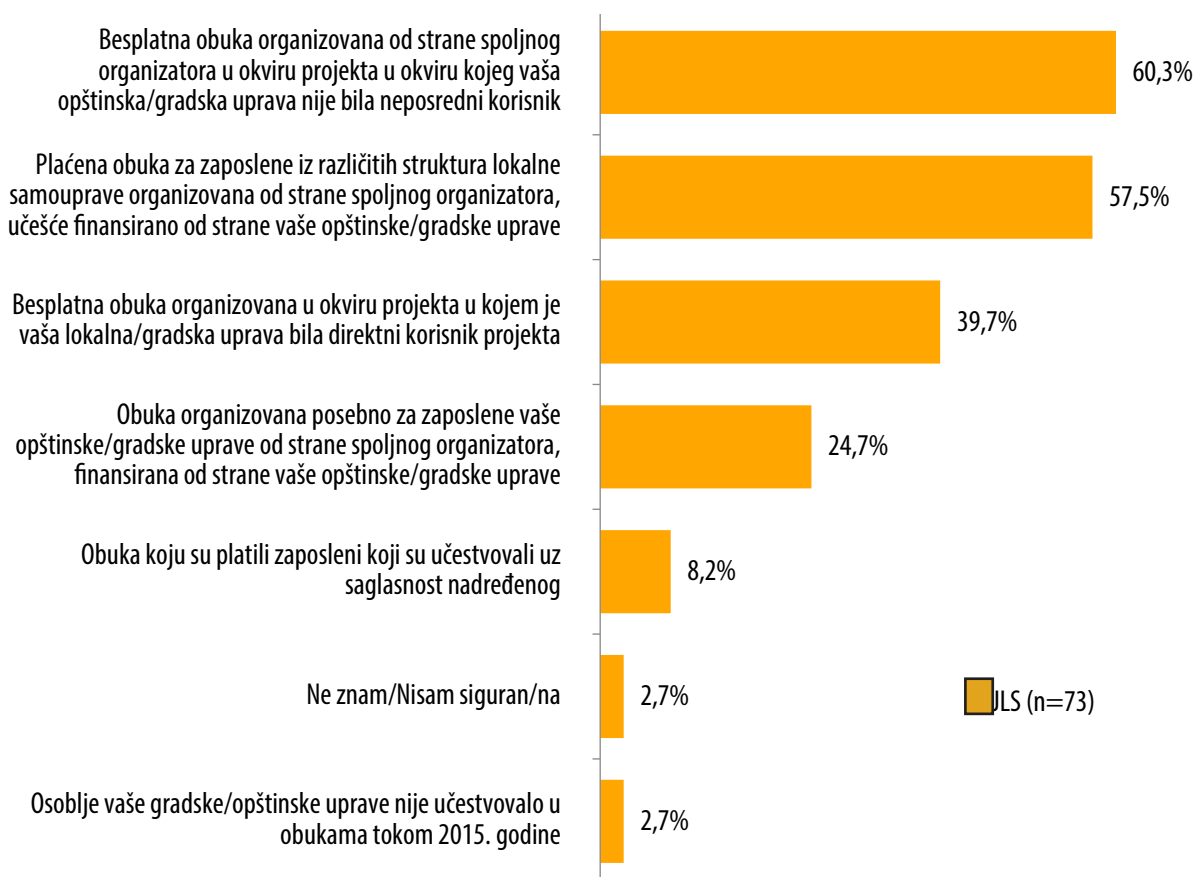


Prema izjavama ispitanika, učešće na obukama je uobičajena praksa među zaposlenima u JLS. Većina obuka je besplatna, a organizuje ih neki od spoljnih izvođača obuke.

Na drugom mestu su bile plaćene obuke za zaposlene iz različitih struktura lokalne vlasti.

Učešće u aktivnostima obuke podjednako je uobičajeno među svim zaposlenima, ali je ređe

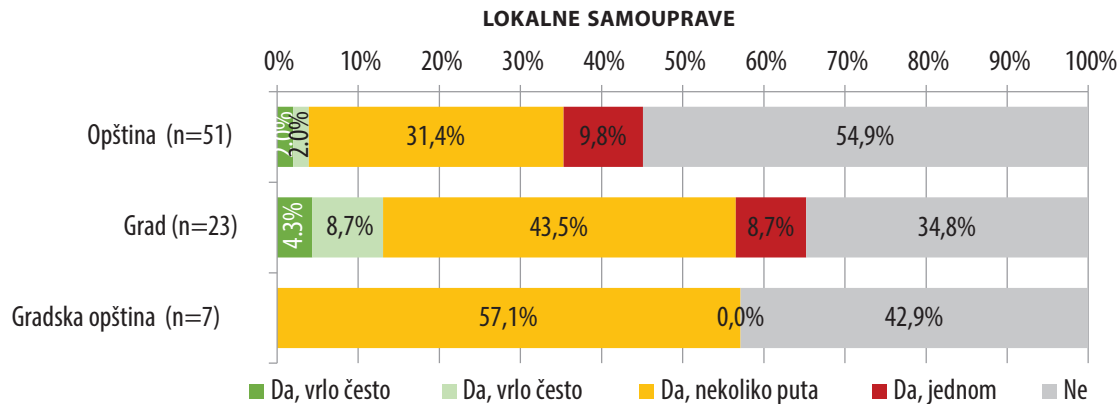
(P) U KOJOJ VRSTI (EKSTERNE) OBUKE SU UČESTVOVALI ZAPOSLENI U VAŠOJ LOKALNOJ SAMOUPRAVI U TOKU 2015. GODINE?



među gradonačelnicima. Osoblje JLS vrlo često učestvuje na konferencijama, seminarima i radionicama, dok su ostali vidovi učenja manje popularni.

uglavnom pohađa dostupne obuke koje su standardno u ponudi ili ih organizuju razna ministarstva uz podršku iz donatorskih projekata. Rezultati istraživanja govore da je prethodne godine 42,2% službi organizovalo interne obuke.

(P) DA LI STE PROŠLE GODINE ORGANIZOVALI INTERNU OBUKU OSOBLJA VAŠE LOKALNE UPRAVE? (PREMA) VRSTI



Ispitanici su u više navrata sugerisali da mere za podizanje kapaciteta treba da obuhvate i gradonačelnike i članove veća koji nemaju prethodna saznanja o (lokalnom) javnom sektoru.

Takva aktivnost bi poboljšala, između ostalog, organizacioni učinak i komunikaciju, rukovođenje i veštine za rešavanje konflikata ne samo unutar JLS (kod međuljudskih i međuresornih odnosa) već i prema građanima.

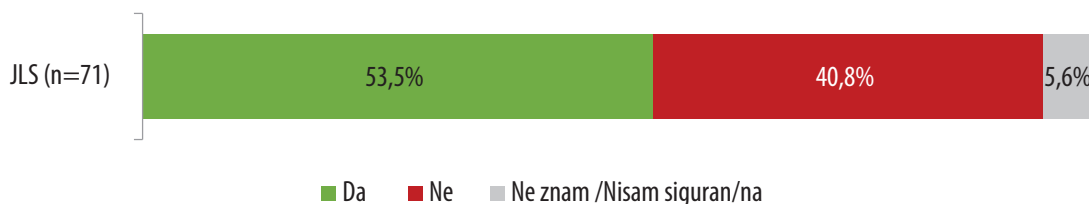
Organizovanje interne obuke za zaposlene nije redovna praksa. Niko iz anketiranih JLS nije nikada organizovao takvu obuku; njihovo osoblje

Takve događaje su češće organizovale gradske opštine (57,1% službi) i gradovi (56,5%), i sa najnižim procentom opštine (35,4%).

Procene potreba za obukom ne obavljaju se kao uobičajena osnova za izradu godišnjih planova obuke i izdvajanja iz budžeta za profesionalno usavršavanje. Odabir zaposlenih za pristup aktivnostima podizanja kapaciteta često ne sledi neki sistematski i transparentan postupak.

U više razgovora načelnici uprave izjavili su da se obično utvrdi da li postoji potreba da se pošalju određeni ljudi na specifične obuke, ali to

(P) DA LI VAŠA GRADSKA ILI OPŠTINSKA UPRAVA ANALIZIRA POTREBE ZA OBUKOM SVOJIH ZAPOSLENIH?



(P) DA LI POSTOJI PROCEDURA, ODLUKA ILI PRAVILO KOJE DEFINIŠE KAKO TREBA ANALIZIRATI POTREBE ZA OBUKOM?



nije rezultat neke systemske ocene. Obično sami zaposleni iskažu interes da pohađaju određene obuke, a njihovi neposredni pretpostavljeni obavezni su da odobre njihovo pohađanje.

Predstavnici JLS izjavili su da su njihovi zaposleni generalno zainteresovani za obuke, često ih čak vide kao nagradu za svoj rad. Međutim, neki članovi osoblja još uvek oklevaju da se uključe u obuku, a čak i kad to urade ne pokušavaju da primene stečene veštine u svom svakodnevnom obavljanju poslova.

Kako kažu predstavnici JLS, izgleda da samo jedan od dva zaposlena ima lični dosije obuke. Pored toga, nije praksa u svim JLS da zaposleni imaju obavezu da napišu izveštaj po završenoj obuci i da ga dostave kadrovskoj službi ili službeniku za ljudske resurse.

Kako je istakla jedna načelnica uprave:



„Donose mi samo pozive za obuke. Vidim da isti ljudi idu na iste obuke, a neki nikad nisu bili, nije se vodilo računa, to je bilo pravilo. Pisala sam dopis da je obuka obavezna i da je obavezna povratna informacija gde je ko bio, teme obuka, koliko je koštalo, itd. Kada sam jednom prilikom proverila šta je od ova urađeno, shvatila sam da je samo neko licina dostavila informaciju osobi koju sam zadužila da vodi evidenciju.“

Zabrinjava što nedostatak pristupa procenjivanjem potreba za obukom za podizanje kapaciteta i plana profesionalnog usavršavanja u nekim slučajevima dovodi do nedelotvorne prakse. Kako je sugerisao jedan ispitanik:



„Na treninge šalju ljude koji nisu previše zauzeti, bez obzira na to da li je taj trening relevantan za njihov posao ili ne... Ili još gore, šalju zaposlene sa kojima imaju dobar lični odnos.“

(P) DA LI VAŠA GRADSKA ILI OPŠTINSKA UPRAVA IZRAĐUJE PLAN STRUČNOG USAVRŠAVANJA ZAPOSLENIH?





ČETVRTO POGLAVLJE:

DOSADAŠNJE ISKUSTVO U PROGRAMIMA STRUČNOG USAVRŠAVANJA

ako se pristupi i praksa u domenu profesionalnog usavršavanja i karijernog napredovanja veoma razlikuju među JLS, čini se da ukupan nivo učešća u aktivnostima profesionalnog usavršavanja nije vrlo intenzivan. Deo iz ovog izveštaja – Upravljanje ljudskim resursima u JLS, daje pun prikaz savremenog ULJR u JLS. Na osnovu uvida stečenog tokom razgovora, može da se zaključi da rukovodioci u JLS veruju da su obuke korisne samo ako obuhvate vredne i posvećene ljude koji su adekvatno pozicionirani u JLS, u skladu sa svojim stepenom obrazovanja.

Što se tiče metodologija obuke, podaci dobijeni iz razgovora sa donatorima i pružaocima obuke kao i zainteresovanim stranama iz JLS, pokazuju da polaznici, iako je većina obuka bila organizovana u obliku interaktivnih radionica, daju prednost obukama koje sadrže sledeće pristupe:

- ☑ proučavanje slučaja i najbolje prakse;
- ☑ praktične vežbe;
- ☑ procenu učenja;
- ☑ mentorski rad i pomoć uz rad.

Format i metodologije korišćeni u obukama prilično se razlikuju i nije bilo moguće utvrditi trendove u smislu trajanja obuke, broja polaznika, izbora polaznika ili ocene za obuku. Međutim, izgleda da su polaznici iz JLS više voleli obuke (kao što su one koje su organizovale ministarstva) u kojima su mogli da pristupe relevantnim informacijama o novim usvojenim zakonima. Na kraju, većina ispitanika je pozdravila elektronsku obuku kao inovativan i delotvoran način da se dobiju informacije i steknu kapaciteti. SKGO je 2014. godine uvela obuku preko interneta za sledeće teme:

- ☑ Unapređenje inspeksijskog nadzora na lokalnom nivou;
- ☑ Azil i migracije;
- ☑ Upravljanje i kontrola javnih finansija na lokalnom nivou;
- ☑ Lokalni ekonomski razvoj;
- ☑ Sistem lokalne samouprave i načela dobre uprave;
- ☑ Zaštita životne sredine na lokalnom nivou.

Internet platforma SKGO podržava dva modaliteta učenja preko interneta: „podržan mentorski rad“ i „samoukost“.

Primeri pratećih aktivnosti usmerenih na obezbeđenje održivosti rezultata obuka mogu se sažeti kao:

- ☑ Davanje programa, materijala i tehnika obuke uglavnom SKGO za buduću upotrebu, umnožavanje, smišljanje kurseva za podsećanje i ažuriranje;
- ☑ U nekim programima obuke učesnicima je data prilika da stečene veštine i znanja praktično koriste u svakodnevnom radu u JLS, na primer: za pripremu projektnih predloga i apliciranje za finansiranje iz spoljnih izvora, pripremu raznih strateških dokumenata, da prođu sertifikaciju povoljnog poslovnog okruženja za JLS, uspostave međusektorska partnerstva za unapređeno upravljanje jav-

nim politikama u određenim poljima (npr. upravljanje energetskom efikasnošću), kampanje za obraćanje i podizanje svesti javnosti, davanje dodatnih informacija, itd.

Prema prikupljenim podacima²⁴, za JLS je u periodu 2014-2016. godine organizovano više od 340 kurseva obuke. Obuke su grupisane prema oblastima i podoblastima. Prepoznate su tri oblasti obuke:

- ☑ Profesionalni razvoj (n=8 obuka)²⁵;
- ☑ Tehnička podrška (n=80 obuka)²⁶;
- ☑ Funkcije JLS (n=254 obuke)²⁷.

Sve teme obuka izvedenih od 2014. godine svrstane su prema gore navedenim oblastima i podoblastima.

Izgleda da je većina obuka održana u sledećim podoblastima (što čini skoro polovinu izvedenih obuka):

1. Upravljanje finansijama jedinice lokalne samouprave, lokalni porezi i takse, finansijski i računovodstveni poslovi (68);
2. Lokalni ekonomski razvoj i privlačenje investicija (32);

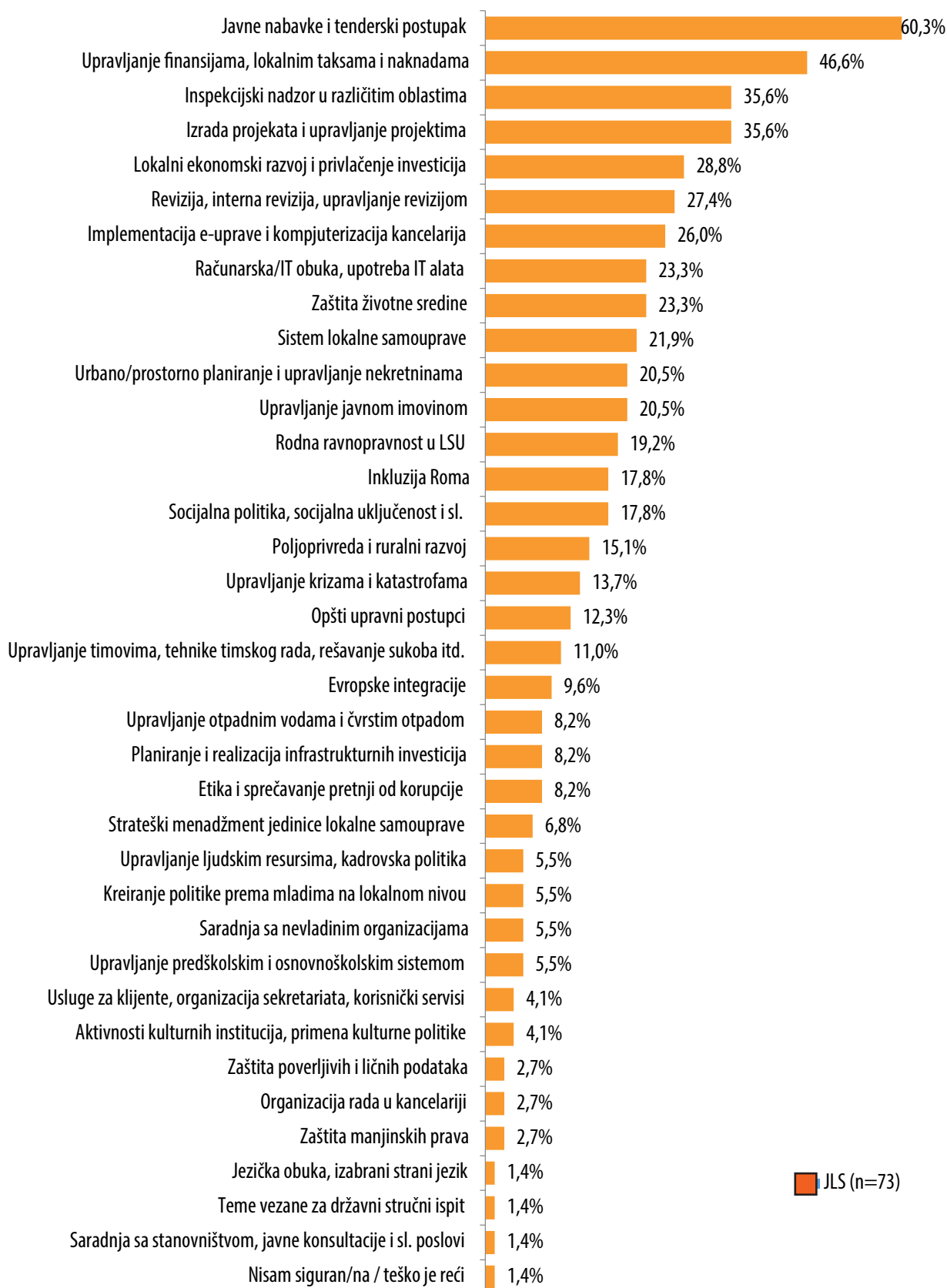
24 Baza podataka Centra za obuke pri SKGO korišćena je kao osnova za ovaj izveštaj, ali je dopunjena da bi obuhvatila informacije dobijene od prikupljača podataka, iz obavljenih razgovora i poseta lokalnim samoupravama. Prema tome, svaka kvantitativna analiza je ilustrativna i ne predstavlja validan statistički bitan podatak.

25 Podoblasti: organizacija rada u kancelariji; upravljanje timom, izgradnja tima, rešavanje konflikta, itd.; IT; kursevi jezika; upravljanje radnim vremenom.

26 Podoblasti: izrada i upravljanje projektima; elektronska uprava; stručni državni ispit; opšti upravni postupak; evropske integracije; korisničke usluge; strateško upravljanje jedinicama lokalne samouprave; privatnost i zaštita podataka; javne nabavke i postupak tendera; funkcionisanje JLS.

27 Podoblasti: omladinska politika; revizija; poljoprivreda i seoski razvoj; politika u oblasti kulture; inkluzija Roma; upravljanje krizama i katastrofama; aktivno ostvarivanje građanskih prava; zaštita životne sredine; etika i borba protiv korupcije; upravljanje otpadnim vodama i čvrstim otpadom; lokalni ekonomski razvoj i investicije; planiranje i realizacija infrastrukturnih investicija; urbanističko i prostorno planiranje i upravljanje nepokretnom imovinom; upravljanje javnom imovinom; socijalna politika i socijalno uključivanje; saradnja sa NVO; inspeksijski nadzor; upravljanje ljudskim resursima; zaštita manjinskih prava; finansijsko upravljanje i budžetiranje; upravljanje sistemom predškolskog i osnovnog obrazovanja; politika rodne ravnopravnosti; lokalni javni prevoz i lokalni putevi; bezbednost na putevima; višedisciplinarnе obuke.

NAJPOPULARNIJE TEME OBUKA OD STRANE JLS U 2015. GODINI



3. Upravljanje vanrednim i kriznim i situacijama (21).

4. Javne nabavke i postupak tendera (18).

Značajno je to što, prema dobijenim podacima, neke oblasti uopšte nisu bile pokrivenе obukama:

1. Lokalni javni prevoz i lokalni putevi;
2. Upravljanje otpadnim vodama i čvrstim otpadom²⁸;
3. Aktivnosti ustanova kulture, sprovođenje politike u oblasti kulture;
4. Upravljanje radnim vremenom.

Vredi pomenuti da je većina izvođača obuke obrađivala iste podoblasti:

- ☑ Lokalni ekonomski razvoj i investicije;
- ☑ Planiranje i realizacija infrastrukturnih ulaganja;
- ☑ Urbanističko i prostorno planiranje i upravljanje nepokretnom imovinom; i
- ☑ Upravljanje vandrednim i kriznim situacijama.

Izgleda da to odražava i prioritete donatora i strateške ili urgentne potrebe JLS, kao što je to bio slučaj sa obukom o upravljanju vandrednim i kriznim situacijama, koja se vezuje za katastrofalne poplave iz 2014. godine.

Čini se da prikupljeni podaci ističu da su kotizaciju platile direktno JLS, naročito za obuke orga-

28 SKGO je održala šest obuka o upravljanju otpadnim vodama i čvrstim otpadom u 2013. godini; 2016. godine SKGO je održala pet obuka a održaće još četiri iz ove oblasti. Međutim, istraživanje obuhvata period 2014-2015. godine.

nizovane u sledećim podoblastima:

- ☑ Upravljanje finansijama jedinice lokalne samouprave, lokalni porezi i takse, finansijski i računovodstveni poslovi;
- ☑ Javne nabavke i postupak tendera;
- ☑ Urbanističko i prostorno planiranje i upravljanje nepokretnom imovinom;
- ☑ Upravljanje ljudskim resursima.

Najveći izvođač obuke za JLS u Srbiji je Stalna konferencija gradova i opština (74% svih realizovanih treninga u 2015. godini prema anketi). Ova organizacija snažno utiče na podizanje kapaciteta zaposlenih u lokalnoj samoupravi. Naredni identifikovani izvođači obuka su državne ustanove (npr. Ministarstva, Pokrajinski sekretarijat, ili kancelarije, itd.)(41 %).

Centralni nivo vlasti, preko svojih ministarstava i drugih vladinih institucija, takođe je bio u istom periodu uključen u izvođenje obuka iz domena njihovih nadležnosti.

Kancelarija za evropske integracije takođe je pružila jedan broj obuka za JLS, uglavnom u sklopu programa prekogranične saradnje sa Bugarskom, Rumunijom, Hrvatskom i Crnom Gorom.

Dijagram na strani 45 sadrži najpopularnije teme obuka za JLS iz 2015. godine (koje su pomenuli načelnici uprave). Ovaj pregled jasno pokazuje da su preovladavajuće vrste obuke one koje na *ad hoc* osnovi pomažu službenicima da popune praznine u svom znanju a koje im je potrebno za svakodnevni rad u lokalnoj upravi.



5 PETO POGLAVLJE:

ZAHTEVI I POTREBE ZA OBUKAMA

U toku razgovora dobijeno je vrlo malo informacija o stvarnim potrebama za obukom. Većina ispitanika mogla je da prepozna konkretne oblasti, ali ne i konkretne teme ili metodologije obuke koje bi bile najpogodnije. Osim toga, čini se da većina rukovodilaca u JLS smatra da je zamena postojećeg osoblja i promena postojećih zakonskih propisa (naročito onih koji se tiču finansiranja JLS i upravljanja imovinom) daleko efikasnije rešenje za nedostatak kapaciteta u JLS nego izgradnja kapaciteta putem obučavanja.

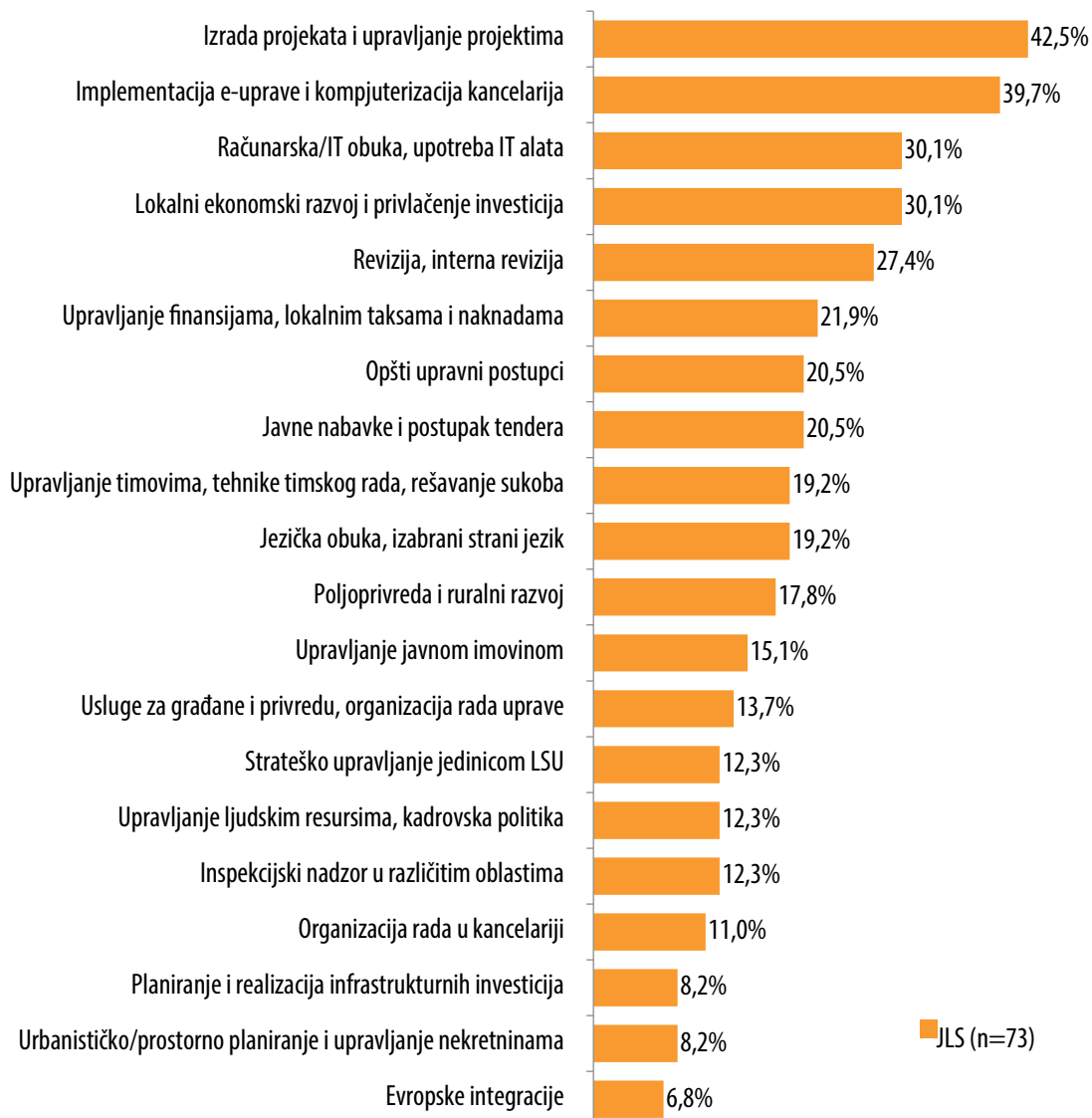
Sa druge strane, nadležna ministarstva i kancelarije identifikovali su nekoliko prioriternih potreba za obukama, koje su prikazane u tabeli:

INSTITUCIJA	UTVRĐENE TEME OBUKA
MINISTARSTVO FINANSIJA	<ul style="list-style-type: none"> ☑ Programski budžet; ☑ Uređenje programske strukture; ☑ Monitoring i evaluacija programskog budžeta; ☑ Priprema odluka o budžetu; ☑ Procene prihoda i rashoda; ☑ Građanski budžet; ☑ Planiranje odabir i praćenje kapitalnih investicija; ☑ Upoznavanje lokalnih samouprava sa propisima o kontroli državne pomoći, vrstama državne pomoći, uslovima za dodelu državne pomoći, pravima i obavezama korisnika državne pomoći i lokalnih samouprava kao davaoca državne pomoći.
MINISTARSTVO TRGOVINE TURIZMA I TELEKOMUNIKACIJA	<ul style="list-style-type: none"> ☑ Zaštita potrošača; ☑ Radionica sa komunalnim inspektorima: Prodaja van prodajnog objekta; ☑ Radionica sa pokrajinskim inspektorima u skladu sa Zakonom o utvrđivanju nadležnosti APV i primena Zakona o posebnim ovlašćenjima radi efikasne zaštite prava intelektualne svojine; ☑ Inspeksijski nadzor (izmena i dopuna Zakona o turizmu i primena zakona o turizmu); ☑ Obavljanje poverenih poslova inspeksijskog nadzora; ☑ EU propisi i direktive o uslugama.
MINISTARSTVO OMLADINE I SPORTA	<ul style="list-style-type: none"> ☑ Programsko budžetiranje (za Kancelarije za mlade); ☑ Obuka za novo zaposlene koordinate Kancelarija za mlade – strateško planiranje, sprovođenje, monitoring, evaluacija, izveštavanje, prikupljanje, analiza i korišćenje podataka; ☑ Procedure i propisi u vezi donošenja odluka o finansiranju programa iz oblasti sporta (za donosioce odluka); ☑ Kontrola utrošaka sredstava za realizaciju programa iz oblasti sporta koji su finansirani iz budžeta JLS; ☑ Korišćenje softvera za praćenje Programa razvoja sporta; ☑ IPA i donatorska razvojna pomoć u fazi pripreme, sprovođenja i realizacije IPA projekata i procedura EU; ☑ Pisanje EU projekata; ☑ Sportska inspekcija u skladu sa Zakonom o sportu; ☑ Izrada plana inspeksijskog nadzora, izrada kontrolnih listi, oblik inspeksijskog nadzora, izrada edukativnih priručnika, itd (za sportske inspektore); ☑ Potencijalni načini finansiranja sportskih inspektora.

INSTITUCIJA	UTVRĐENE TEME OBUKA
MINISTARSTVO PRIVREDE	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Priprema predloga projekata u skladu sa nacionalnim, EU i međunarodnim standardima.
MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Osnovna obuka iz oblasti zaštite od požara; <input checked="" type="checkbox"/> Procena ugroženosti i Planova zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama; <input checked="" type="checkbox"/> Zaštita i spasavanje za članove štabova za vanredne situacije i stručno-operativne timove.
MINISTARSTVO ZDRAVLJA	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Primena Zakona o pravima pacijenata za članove saveta za Zdravlje i savetnika za prava pacijenata.
MINISTARSTVO KULTURE I INFORMISANJA	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Javno informisanje, projektno sufinansiranje u oblasti javnog informisanja u skladu sa Zakonom o javnom informisanju i medijima i Pravilnikom o sufinansiranju projekata za ostvarivanje javnog interesa u oblasti javnog informisanja; <input checked="" type="checkbox"/> Značaj kulture i umetnosti; <input checked="" type="checkbox"/> Projektni menadžment u kulturi.
MINISTARSTVO ZA RAD, ZAPOSŁAVANJE, BORAČKA I SOCIJALNA PITANJA	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Briga o porodici i socijalne zaštite za zaposlene u centrima za socijalni rad; <input checked="" type="checkbox"/> Primena Zakona o zaštiti podataka o ličnosti; <input checked="" type="checkbox"/> Primena zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja; <input checked="" type="checkbox"/> Specijalizovane edukacije na temu porodičnog nasilja i sudske zaštite imovinskih interesa lica pod starateljstvom; <input checked="" type="checkbox"/> Uredba o namenskim transferima u socijalnoj zaštiti zaposlenih u JLS; <input checked="" type="checkbox"/> Primena važećih propisa iz oblasti boračko-invalidske zaštite i zaštite civilnih invalida rata; <input checked="" type="checkbox"/> Primena programa jedinstvene evidencije i podataka o korisnicima prava u oblasti boračko-invalidske zaštite; <input checked="" type="checkbox"/> O falsifikovanju dokaza na osnovu kojih su stranke neosnovano ostvarile prava iz oblasti boračko-invalidske zaštite, metoda korišćenih za njihovu izradu kao i načina upravnog rešavanja; <input checked="" type="checkbox"/> Zakon o pravima boraca, vojnih invalida, civilnih invalida rata i članova njihovih porodica i podzakonskih akata za sprovođenje ovog Zakona; <input checked="" type="checkbox"/> Implementacija programa jedinstvene evidencije podataka o korisnicima prava u oblasti boračko-invalidske zaštite i uspostavljanja novog isplatnog sistema na osnovu ove evidencije.

INSTITUCIJA	UTVRĐENE TEME OBUKA
KANCELARIJA ZA EVROPSKE INTEGRACIJE	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> Priprema predloga projekta; <input checked="" type="checkbox"/> Upravljanje projektima; <input checked="" type="checkbox"/> Alternativni izvori finansiranja; <input checked="" type="checkbox"/> Priprema i praćenje realizacije programskog budžeta; <input checked="" type="checkbox"/> Priprema analize troškova i koristi za infrastrukturne projekte; <input checked="" type="checkbox"/> Regionalno upravljanje komunalnim uslugama; <input checked="" type="checkbox"/> Praćenje i vrednovanje programa javnih investicija.

POTRBE ZAPOSLENIH ZA STRUČNIM USAVRŠAVANJEM



Očekivanja od obuke koja su utvrdila ministarstva samo u izvesnoj meri odgovaraju potrebama JLS (naročito u slučaju Ministarstva finansija), ali uglavnom se odnose na konkretan domen nadležnosti ministarstava i kapacitet JLS za sprovođenje relevantnih zakonskih propisa i mera.

Pored toga, naznake dobijene od anketiranih ispitanika iskorišćene su da se sastavi spisak zahteva obuke ili očekivanja od obuke. **Ubedljivo prvo mesto na spisku zauzela je obuka za izradu projekata i upravljanje projektima, koju prate pitanja vezana za uvođenje elektronske uprave i upotrebu alata IT.**

Potrebe za obukom koje su identifikovale regionalne razvojne agencije i OCD čini se da u izvesnoj meri proističu iz njihovog iskustva sa JLS, ali i da odražavaju njihova konkretna stručna znanja.

Važno je imati na umu da bi utvrđivanje potreba za obukom trebalo da utvrdi nepodudarnosti između postojećih znanja potencijalnih učesnika obuke i znanja koje se zahteva ili je iz nekog razloga poželjno. Ispostavilo se, u mnogim slučajevima, da očekivanja od obuke i zahtevi koje su izneli potencijalni učesnici obuke odstupaju od stvarnih potreba. To se dešava zbog brojnih razloga, kao što su nepostojanje svesti o tome da su stručnosti nedovoljne, pogrešno viđenje šta su uzroci problema, ili stereotipni pristup usvojen prilikom izbora tema za obuku. Prema tome, da bi se utvrdile potrebe za obukom neophodno je istraživanje uzroka problema i prepoznavanje onih koji se mogu rešiti sticanjem novih znanja i razvojem veština; njih treba razlikovati od oblasti koje zahtevaju druge radnje ili specifične modifikacije. Takođe, treba podsetiti da bi nekritičko prihvatanje zahteva za obukom moglo neku službu lokalne samouprave da izloži nepotrebним obavezama (finansijskim i organizacionim) ili čak da dovede do nepovoljnih posledica (kad

nije stečeno znanje koje je zapravo potrebno).

Na osnovu zaključaka iz razgovora prepoznat je jedan broj prepreka za institucionalni razvoj JLS, što govori da bi obuke trebalo da se fokusiraju na sledeće oblasti:

1. Upravljanje i uloga liderstva
2. Kreiranje politike i upravljanje politikom, i procena njenog dejstva
3. Kultura organizacije i procedure
4. Finansijsko planiranje i upravljanje
5. Upravljanje ljudskim resursima
6. Kapacitet JLS da angažuju građane i pružaju kvalitetne usluge
7. Kapacitet JLS da privuku investicije

Pored toga, stalno unapređivanje znanja rukovodilaca i osoblja JLS i operativni kapacitet za nove propise prepoznati su kao najbitnija potreba na kojoj treba da se zasnivaju obuke u svim gore pomenutim oblastima. Ne samo što treba obezbediti ta znanja putem konkretnih primera već ih treba neprestano podržavati uvidom u primenu zakonskih propisa u lokalnom kontekstu.

Menadžerske i liderske veštine su ključni kapaciteti na kojima se zasniva ukupno funkcionisanje JLS. Kapacitet rukovodilaca i lidera u JLS ne mogu da se zasnivaju na individualnim stavovima, već treba da budu jasno strukturisani i sadržani u smislenom opisu radnog mesta.

Nedostatak menadžerskih i liderskih veština negativno utiče na ukupne rezultate rada JLS:

„Nejasne instrukcije negativno utiču na motivaciju zaposlenih. Često ni gradonačelnik, načelnik uprave i članovi veća nemaju jasnu sliku o tome ko daje zadatke kome, pa tako ni zaposleni nisu sigurni kojim redom da izvršavaju zadatke i koga da izveste po završetku. Sve je jasno na papiru, ali u praksi ne funkcioniše tako.“

Većina ispitanika istakla je važnost leaderske uloge kao ključnog pogona za promovisanje efikasnog i delotvornog učinka JLS, kao što se snažno založio jedan predsednik opštine:



„Pravi lider razume problem zajednice, zna kojim resursima raspolaže, ima viziju i zna kako da motiviše i angažuje ljude... i ne odustaje nego nastoji da pronađe rešenje.“

Obuke usmerene na unapređenje veštine upravljanja i leaderske uloge, međutim, treba još i da podstaknu pažnju JLS na timski rad i izveštavanje uz promovisanje opšteg okruženja i strukture organizacije.

Učešće i doprinos lokalne samouprave u kreiranju politike na nacionalnom nivou je ograničeno. Pored njihovog posrednog učešća preko SKGO, JLS teže tome da budu pasivni primaoci i puki sprovodioci politika koje su smišljene i napisane na nacionalnom nivou. Motivacija i kapacitet su nužni za aktivno uključivanje u kreiranje politike, ali se na lokalnom nivou upravljanje politikom čini komplikovanim i tegobnim poslom.

Treba napomenuti da, iako je ogromna većina anketiranih aktera, koji jesu i koji nisu deo JLS, prepoznala veštine kreiranja politike i upravljanja politikom kao kapacitete bez kojih se ne može napredovati, ipak niko nije pomenuo procenu dejstva ni kao prioritet ni kao nužnu fazu za delotvorno kreiranje politike. Nedostatak takvog shvatanja izgleda ukazuje na to da treba uložiti više napora da bi se objasnili koraci i činioni u delotvornom kreiranju politike.

Od novog Zakona o opštem upravnom postupku očekuje se da unese jasnoću u strukturu i postupke organizacije u JLS. Zainteresovane strane iz JLS žalile su se na nedostatak organizacione jasnoće, misleći i na postojeću pravnu složenost i na standarde interne organizacije (tj. njihovo nepostojanje).

Brojni načelnici uprave rekli su da se organizaciona struktura menja svaki put kad se lokalna samouprava promeni, bez prave analize ili razloga. A jedan načelnik uprave je posvedočio:



„Pre četiri godine imali smo 18 odeljenja. Uz istu količinu posla, smanjili smo broj odeljenja na šest. Sada po sistematizaciji, koja je u pripremi, imaćemo 12.“

Zdravo **finansijsko upravljanje** na nivou JLS podrazumeva kapacitet JLS za vršenje finansijske kontrole, upravljanje imovinom, programsko budžetiranje i internu reviziju. Zainteresovane strane iz JLS i predstavnici republičke vlade podjednako iskazuju nedostatak neophodnih veština da obave navedeno. Kako kaže jedan načelnik uprave:



„Nemamo znanja ni kapacitet da sprovedimo propise koji se odnose na internu reviziju, finansijsko upravljanje i kontrolu.“

Jedan ispitanik iz republičke Vlade, koji je to jasno istakao, dopunio je ovim primerom:



„Lokalne samouprave još uvek imaju problem sa linijskim budžetiranjem nezavisno od programskog. To zahteva mnogo bolje planiranje.“

Tu je očit i nedostatak procedura potrebnih da se obezbedi propisno participativno finansijsko planiranje.

Zainteresovane strane jednoglasno su potvrdile važnost zdrave prakse **u upravljanju ljudskim resursima** posebno fokusirane na ocenjivanje učinka zasnovano na rezultatima rada. Iako različite JLS različito trpe zbog nedovoljno razvijenih ljudskih resursa, opšti utisak je da je od osoblja JLS tek manji broj zaposlenih propisno kvalifikovan za svoje radno mesto.

Pored pitanja politizacije i sledstvenih promena u organizaciji, čini se da manjak privlačnosti

rada u JLS, koji je posledica ograničenih plata i nedostatka prilika za napredovanje u karijeri, obeshrabruje kvalifikovane mlade profesionalce da potraže posao u lokalnoj samoupravi. Kao što je potvrdio jedan načelnik uprave:



„Vredni zaposleni su pretrpani poslom, dok ostali rade vrlo malo. Opisi poslova iz sistematizacije se ne primenjuju usled različitog kapaciteta zaposlenih. Problem je i u broju i u strukturi zaposlenih. Zaposleni su pasivni.“

Pored toga, jedan gradonačelnik dodaje:



„Izborni zakon u Srbiji je takav kakav je, pa pravite koalicije na lokalnom nivou, predlažete ljude koje možda i ne biste predlagali ako gledate kvalitet. Nisam zadovoljan kapacitetom Izvršne vlasti. Imamo problem u strukturi zaposlenih.“

Zainteresovane strane iz lokalnih samouprava i predstavnici republičke Vlade i donatorske zajednice jednako su istakli važnost boljeg pružanja usluga i **aktivnog angažovanja građana** preko njihovih mesnih zajednica.

Što se tiče JLS, one treba da steknu relevantne kapacitete da bi obavljale usluge kao što su elektronske usluge, korisnički centri, itd., koje će da poboljšaju delotvorno pružanje usluga i dodatno ih angažuju u interakciji sa građanima i lokalnim preduzetnicima. Međutim, za takve usluge potrebno je kvalifikovano osoblje, a jedan načelnik odeljenja objašnjava to ovako:



„Zaposleni koji rade direktno sa građanima često nemaju dovoljno strpljenja sa ‘teškim građanima’ i moram da ih podsećam da je klijent uvek u pravu. Nedostaju nam određeni profili zaposlenih da pružimo kvalitetnu uslugu. Na primer, imamo dovoljno pravnička ali nedovoljno onih koji su specijalizovani za određene oblasti. Nemamo građevinske inženjere ni stručnjake u oblasti zaštite životne sredine.“

Učešće građana u kreiranju politike na nivou lokalne samouprave ograničeno je na javne rasprave pa čak i tada postoji opšte shvatanje da građani nisu uvek raspoloženi da učestvuju u javnim raspravama – političkim debatama, pretežno se svodi na glasanje na opštim izborima usled opšteg nedostatka interesovanja i poverenja u institucije.

Vrlo slabo građansko društvo ne podstiče učešće građana. Nema mnogo OCD koje su u stanju da daju kvalitetan doprinos razvoju javne politike i pravilnom praćenju rada lokalne samouprave.

Finansije i kapacitet JLS da naprave uspešne projekte lokalnog razvoja i dalje se najvećim delom oslanjaju na finansijske transfere i smernice za rad od republičke Vlade, s jedne strane, odnosno na donatorsku podršku, s druge strane. Iako se očekuje da se donatorska podrška u zemlji nastavi, bar u bliskoj budućnosti, JLS treba da poboljšaju svoj kapacitet i postanu partneri u strategiji republičke Vlade i donatora, da se sa adekvatnim veštinama aktivno uključi u izradu projekata, upravljanje i procenu projekata, i **privlačenje investicija**.

Unapređenje kapaciteta JLS **za pripremu projekata** nužno je, s jedne strane, da bolje ugrade projekte međunarodnih donatora u lokalni kontekst i potrebe a s druge strane, da prate napore republičke Vlade da na najbolji način iskoristi raspoloživa sredstva u evropskim integracijama.

Kako kaže jedan akter iz ministarstva:



„Uz nekoliko izuzetaka, mali su kapaciteti lokalnih samouprava da pripreme kvalitetne predloge projekata, dobiju i na pravi način iskoriste sredstva iz fondova podrške Evropske unije. Istovremeno, ti kapaciteti su od presudne važnosti za proces integracije.“

Moglo bi da se zaključi da su za JLS neophodni kapaciteti za bolju izradu projekata i pravilne

procedure za sprovođenje projekata da bi se stvorili povoljni uslovi i za privatne (tj. poslovne) investicije.

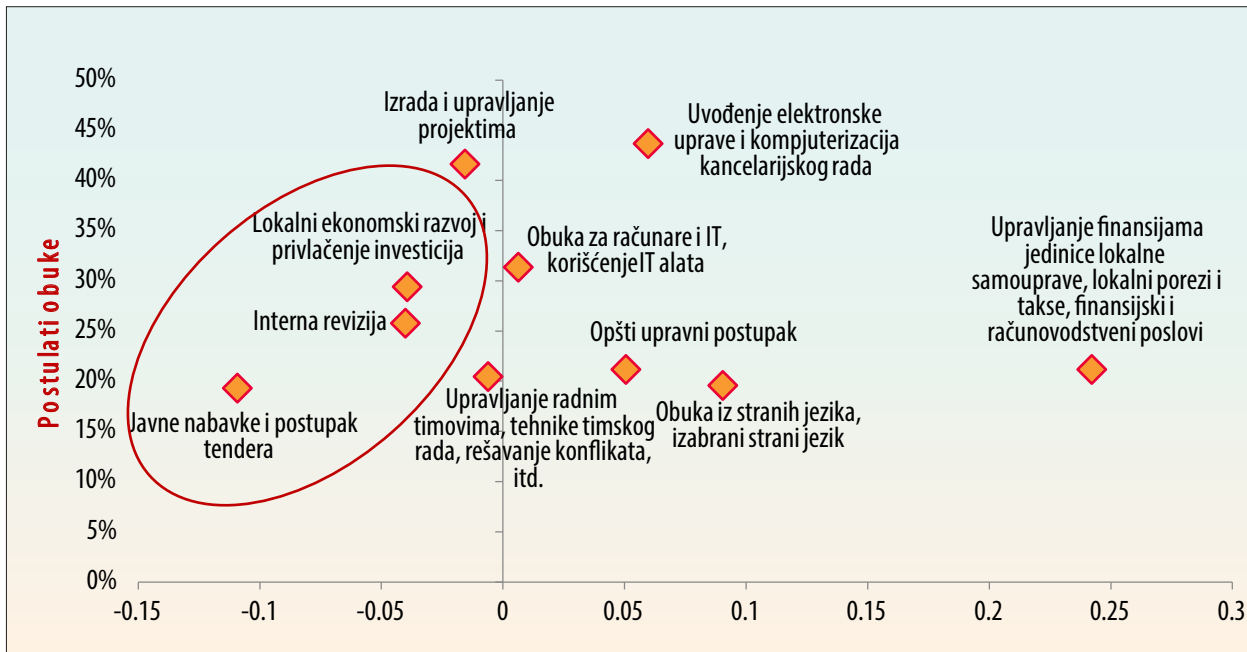
Zahtevi za obukom, koje su pomenuli ispitanici u istraživanju, provereni su u odnosu na problematične oblasti koje su opštine prijavile da postoje u njima. To naravno nije dovoljno za dijagnozu stvarne potrebe. Uostalom, postoje i drugi činioci koji utiču na rad službi, kao što su sistemski činioci, ili praksa upravljanja koju primenjuju rukovodioci. Međutim, ne može se zanemariti činjenica da su uzroci bar nekih od problema vezani za nedostatak stručnosti među osobljem JLS,

koje su izneli načelnici uprave. Tu je i grupa tema koja se često pominje ali nije u vezi sa problemima koji pogađaju službe lokalne samouprave. Naravno, to ne znači da treba zanemariti takve postulate obuke, koje su iznelie zainteresovane strane: na kraju, oni odražavaju moguću nameru da se obuče kadrovi u tim oblastima, ali se može postaviti pitanje koristi od takve obuke.

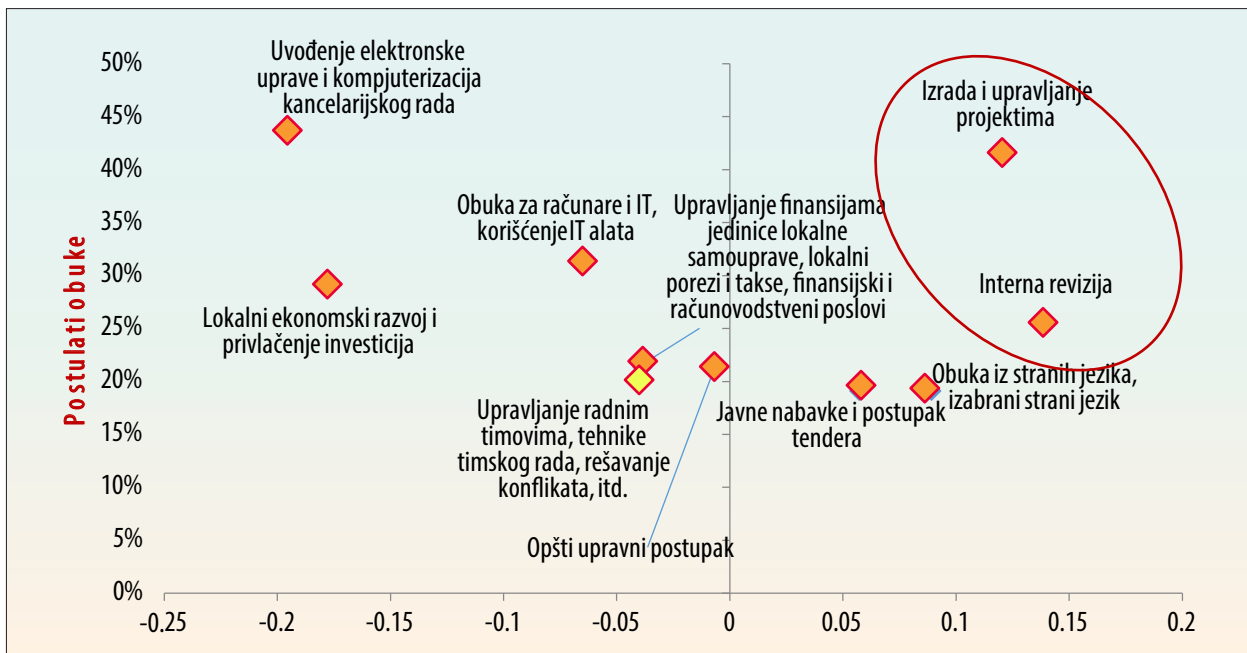
Analiza podataka pokazuje da se najvažnije potrebe za obukom kadrova u službama lokalne samouprave (bar onih u vezi sa problemima sa kojima su suočene JLS) odnose na oblasti kao što su:

Zajednički problemi, zajednički zahtevi za obukom:	Zajednički problemi, pojedinačni zahtevi za obukom:
<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> revizija, interna revizija, upravljanje revizijom <input checked="" type="checkbox"/> izrada projekata i upravljanje projektima <input checked="" type="checkbox"/> uvođenje elektronske uprave i kompjuterizacija kancelarijskog rada 	<ul style="list-style-type: none"> <input checked="" type="checkbox"/> upravljanje javnom imovinom <input checked="" type="checkbox"/> upravljanje otpadnim vodama i čvrstim otpadom <input checked="" type="checkbox"/> etika i mere u borbi protiv korupcije <input checked="" type="checkbox"/> inspekcijski nadzor u različitim oblastima <input checked="" type="checkbox"/> inkluzija Roma

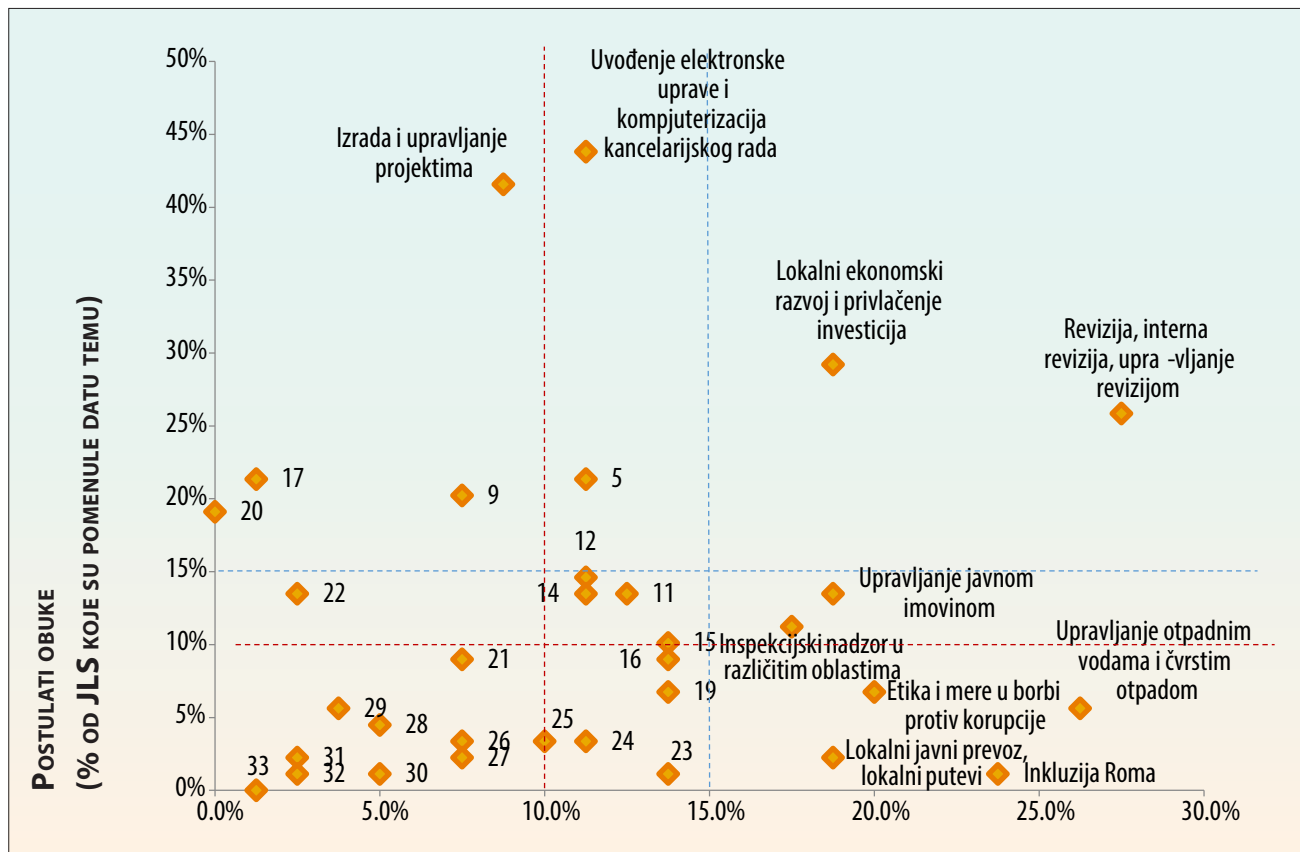
U KORELACIJI SA: OPŠTA PROCENA DELOTVORNOSTI LOKALNE UPRAVE NA NIVOU LOKALNE SAMOUPRAVE?
1 - VRLO LOŠE; 9 - VRLO DOBRO (N=89)



U KORELACIJI SA: UVIĐATE LI PROBLEME U RADU VAŠE LOKALNE UPRAVE KOJISU PRVENSTVENO UZROKOVANI NEDOVOLJNIM ZNANJEM ILI VEŠTINAMA ZAPOSLENIH U VAŠOJ LOKALNOJ SAMOUPRAVI?
DEFINITIVNO NE - DEFINITIVNO DA (N=81)



U KORELACIJI SA: OBLASTI VEĆIH POTEŠKOĆA U OBAVLJANJU POSLOVA (% OD JLS KOJE SU POMENULE DATU OBLAST)



- | | |
|---|---|
| 1. Uvođenje elektronske uprave i kompjuterizacija kancelarijskog rada | 17. Opšti upravni postupak |
| 2. Revizija, interna revizija, upravljanje revizijom | 18. Lokalni javni prevoz i lokalni putevi |
| 3. Izrada projekata i upravljanje projektima | 19. Zaštita životne sredine |
| 4. Lokalni ekonomski razvoj i privlačenje investicija | 20. Javne nabavke i postupak tendera |
| 5. Upravljanje finansijama jedinice lokalne samouprave, lokalni porezi i takse, finansijski i računovodstveni poslovi | 21. Planiranje i realizacija infrastrukturnih ulaganja |
| 6. Upravljanje javnom imovinom | 22. Usluge koje se pružaju građanima i poslovnim organizacijama, radna organizacija u upravi ili sekretarijatu, korisnički centar, itd. |
| 7. Upravljanje otpadnim vodama i čvrstim otpadom | 23. Kreiranje omladinskih politika na lokalnom nivou |
| 8. Inspekcijski nadzor u različitim oblastima | 24. Upravljanje krizama i katastrofama |
| 9. Upravljanje radnim timovima, tehnike timskog rada, rešavanje konflikata, itd. | 25. Socijalne politike, socijalno uključivanje, aktivnosti socijalnih ustanova |
| 10. Etika i mere u borbi protiv korupcije | 26. Izgradnja odnosa sa građanima, javne konsultacije, saradnja, itd. |
| 11. Upravljanje ljudskim resursima, politika ljudskih resursa | 27. Politika rodne ravnopravnosti u JLS |
| 12. Poljoprivreda i seoski razvoj | 28. Upravljanje predškolskim sistemom i sistemom osnovnog obrazovanja |
| 13. Inkluzija Roma | 29. Upravljanje radnim vremenom i organizacija rada |
| 14. Strateško upravljanje jedinicama lokalne samouprave | 30. Rad ustanova kulture, sprovođenje politike u domenu kulture |
| 15. Evropske integracije | 31. Zaštita tajnih informacija i ličnih podataka |
| 16. Urbanističko i prostorno planiranje i upravljanje nepokretnom imovinom | 32. Saradnja sa nevladinim organizacijama |
| | 33. Zaštita manjinskih prava |



ŠESTO POGLAVLJE:

PREPORUKE ZA OBUKOM

Istraživanje obavljeno u sklopu procene potrebe za obukom pokazuje da se ne može govoriti o sistematskom pristupu u razvoju veština i sticanju znanja među zaposlenima u lokalnim samoupravama. Neujednačena praksa, odsustvo delotvornih formalnih zahteva za unapređenje profesionalne stručnosti i organizaciona ograničenja na nivou opštinske uprave svakako ne doprinose doslednoj politici obučavanja. Kao rezultat toga, iskustvo opštinskih službenika u pogledu obuke je ograničeno, a njihova stvarna motivacija da pohađaju formalne obuke je mala.

Nedostatak veština i znanja zaposlenih na nivou JLS opšte je shvaćen kao jedan od ključnih činilaca koji ometaju učinak JLS. Prema tome, po pravilu, lokalni lideri (gradonačelnici i načelnici uprave) razumeju potrebu za unapređenjem profesionalnih kvalifikacija – i sopstvenih i svojih podređenih. Međutim, lokalni

lideri ukazuju i na jedan broj problema u vezi s tim:

- ☑ finansijska ograničenja u kombinaciji sa stalnim pritiskom u pogledu raznih investicionih potreba (odnosno, u manjim opštinama, u pogledu pružanja osnovnih usluga) često onemogućavaju izdvajanje sredstava za podizanje stručnosti zaposlenih u lokalnoj samoupravi;
- ☑ kadrovska ograničenja (nedostatak osoblja, odsustvo motivacije za profesionalno usavršavanje) sprečavaju službenike da se intenzivno uključe u obuku. Generalno govoreći, rad u JLS ne smatra se privlačnim poslom u smislu zarade ili perspektive za karijeru, već samo u smislu stabilnosti posla;
- ☑ nejasna podela poslova i nadležnosti između različitih nivoa vlasti sprečava smišljeno, strateško i dugoročno planiranje ljudskih resursa;
- ☑ ukorenjenost stranačke pripadnosti i stranačke pristrasnosti na lokalnom nivou dovodi do nejasnih obrazaca prakse zapošljavanja kao i puta za napredovanje u karijeri.

Nadležnosti lokalne samouprave ostaju ograničene, strateško planiranje je i dalje uslovljeno donatorima, a izgradnja stručnosti ostaje neujednačena i nekoordinisana. Postoji velika potreba za fokusom na usko definisanu i specijalizovanu obuku za službenike, tj. obuku koja daje neposredne i direktne rezultate koji su često povezani sa kompenzacijom nedostatka znanja povezanog sa promenama zakonskih propisa.

S obzirom na činjenicu da je procena potreba za obukom otkrila izvesnu nespornost zaposlenih u JLS za profesionalnim usavršavanjem u vidu obuke i da su sistemske mogućnosti za izgradnju karijere u lokalnoj samoupravi vrlo ograničene, preporučljivo je da se razmisli o uvođenju opšteg, zakonom propisanog zahteva (pa makar i ograničenog) da zaposleni u lokalnoj samoupravi obavežu na pohađanje sistemskih obuka. Učešće na zvaničnim događajima (skupovima) koji pomažu zaposlenima da izgrade svoje profesionalne kapacitete može se povezati sa izvesnom vrstom mehanizma u vidu "bonusa", dok bi godišnji bonus za službenike lokalne samouprave mogao da zavisi od njihovog



učesća u "sistemskim" oblicima stručnog usavršavanja (treninzi, obuke).

6.1 SISTEMSKI IZAZOVI – OPŠTE POTREBE

Čini se da procena potreba za obukom opravdava sledeće preporuke u pogledu oblasti obuke:

- ☑ **Delotvorno upravljanje opštinom zahteva dobrog lidera. Zaposleni će biti više motivisani da uče i razvijaju svoje profesionalne kompetencije ukoliko su zadaci jasno dodeljeni i njihov rad se prati.**
 - ↳ Liderske veštine gradonačelnika i drugog rukovodećeg kadra treba unaprediti da bi se uvele sistemske promene u JLS. To će omogućiti efikasnije korišćenje postojećih resursa – putem delegacije odgovornosti pružaju se bolje usluge i jača kapacitet za strateški razvoj opštine.

OBUKA koja je potrebna: liderske veštine; moderne metode upravljanja, organizacija uprave.

- ☑ **Ključ za uspešan razvoj JLS u datim okolnostima je kvalifikovano i profesionalno osoblje** - rezultati istraživanja ukazuju na to da su negativna viđenja učinka JLS povezana (između ostalog) sa negativnom ocenom stručnosti nekih od zaposlenih. Pored toga, čini se da većina rukovodilaca u JLS smatra da su zamena postojećeg osoblja i promene postojećih zakonskih propisa (naročito o finansiranju JLS i upravljanju imovinom) daleko delotvornije rešenje za nedostatak kapaciteta JLS nego podizanje kapaciteta putem obučavanja. **Zato, opštine treba da izgrade delotvorne kapacitete za upravljanje ljudskim resursima.**

↳ Obuka treba da bude organizovana za kadar koji je zadužen za strateško planiranje u lokalnoj samoupravi. Obuka treba da se odnosi na važnost upravljanja ljudskim resursima, njegove moderne tehnike i principe. Treba da se objasni i promoviše ideja o lokalnoj samoupravi kao organizaciji koja uči.

OBUKA koja je potrebna: moderni metodi upravljanja ljudskim resursima.

- ☑ **Jedinice lokalne samouprave treba da se podvrgnu ocenjivanju učinka, što će pomoći da se proceni kvalitet pružanja usluga i utvrde postojeće potrebe za redovnom obukom.** Pokazatelji uprave sada se koriste u celoj Evropi za praćenje učinka pružalaca lokalnih usluga, uključujući javna preduzeća. Oni su u širokoj upotrebi kao alat za strateško planiranje, vođenje dijaloga o razvoju, dodelu spoljne pomoći i uticanje na direktne strane investicije. Kad se utvrde problemi u vezi sa učinkom, može se doneti odluka o odgovarajućem rešenju – uključujući unapređenje stručnosti onih koji su odgovorni.

↳ Treba uvesti delotvoran i održiv sistem za praćenje učinka da bi se poboljšao učinak JLS. Takav sistem treba da obuhvati dokazane procedure, skupove pokazatelja, praksu utvrđivanja repera, itd.

OBUKA koja je potrebna: upravljanje učinkom.

- ☑ **Rad JLS treba da se depolitizuje da bi se povećala efikasnost i delotvornost rada i uvećala motivacija osoblja da poboljša svoje kvalifikacije i razvije profesionalne veštine.**

↳ Potrebno je znatno povećati transparentnost rada lokalne samouprave. Treba izraditi i uvesti jasne i efikasne postupke prijema u radni odnos, napredovanja i otpuštanja zaposlenih.

OBUKA koja je potrebna: politike transparentnosti i borbe protiv korupcije; etički kodeks.

- ☑ **Lokalne samouprave treba da preuzmu aktivniju ulogu u promovisanju i podsticanju lokalnih investicija.** Treba da se usmere na obezbeđivanje održivijeg ekonomskog razvoja opštine. Potrebno je izraditi nove promotivne tehnike i obezbediti bolju komunikaciju sa potencijalnim investitorima.

↳ Obuka treba da poveća razumevanje značaja promocije JLS kao neophodnog elementa strategije održivog lokalnog razvoja.

OBUKA koja je potrebna: lokalni ekonomski razvoj, upravljanje projektima, ubiranje prihoda, promotivne tehnike, itd.

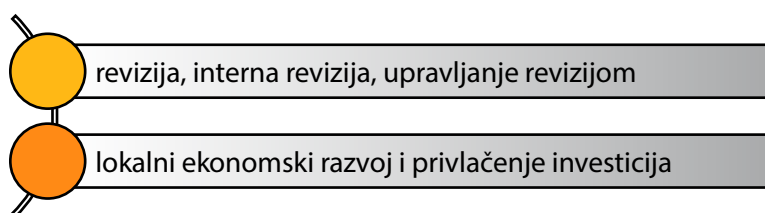
6.2 IDENTIFIKOVANE NEDELOTVORNOSTI – HITNE POTREBE

U toku obavljenih razgovora dobijeno je vrlo malo informacija o neposrednim potrebama za obukom. Većina ispitanika mogla je da prepozna konkretne oblasti, ali ne i konkretne teme ili metodologije obuke koje bi bile najpogodnije. Anketirani ispitanici naveli su izvestan broj zahteva ili očekivanja od obuke. Ubedljivo prvo mesto na spisku zauzela je obuka za izradu projekata i upravljanje projektima, koju prate pitanja u vezi

sa uvođenjem elektronske uprave i upotrebom IT alata.

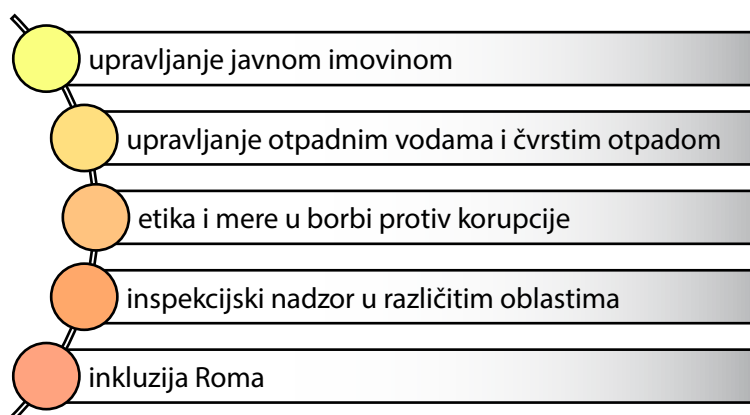
Međutim, kao što je već pomenuto, treba imati na umu da stvarne potrebe za obukom često odstupaju od otvoreno iskazanih zahteva. To se dešava zbog brojnih razloga, kao što su nepostojanje svesti da su stručnosti nedovoljne, pogrešno viđenje šta su uzroci problema ili stereotipni pristup usvojen prilikom izbora tema za obuku.

Konfrontacija zahteva obuke, koje su pomenuli predstavnici JLS, i problematičnih oblasti, koje su opštine prijavile da postoje u njima, omogućava da se utvrdi jedna **grupa hitnih potreba za obukom**. Analiza podataka pokazuje da se takve potrebe za



obukom (bar u odnosu na probleme sa kojima su suočene JLS) odnose na sledeće teme:

Tu je i grupa **tema koje se retko pominju ali su direktno povezane sa problemima koji utiču na učinak JLS**, kao što su:



Na kraju, može se utvrditi još jedna grupa: teme koje su često pominjane, ali nisu nužno povezane sa opštim izjavama o problemima koji utiču na službe lokalne samouprave:

- ☑ izrada projekata i upravljanje projektima,
- ☑ uvođenje elektronske uprave i kompjuterizacija kancelarijskog rada,
- ☑ upravljanje finansijama jedinice lokalne samouprave, lokalni porezi i takse, finansijski i računovodstveni poslovi,
- ☑ upravljanje radnim timovima, tehnike timskog rada, rešavanje konflikata, itd.,
- ☑ opšti upravni postupak,
- ☑ javne nabavke i postupak tendera.

Činjenica da gore navedene teme nisu generalno prepoznate kao izvori svakodnevnih problema u funkcionisanju JLS ne znači da ih treba zanemariti. Dok se u nekim lokalnim samoupravama ove teme smatraju važnim, u drugim lokalnim samoupravama nisu prepoznate.

Obim potreba za obukom otkriven u ovoj studiji ukazuje na postojanje snažne potrebe da se preduzmu sistematske mere kako ne bi došlo do problema u koordinaciji podrške u oblasti stručnog usavršavanja. Zaključci istraživanja ukazuju na to da jedna organizacija posebno priznata među zaposlenima u lokalnoj samoupravi. Stalna konferencija gradova i opština, koja je svakako najvažniji izvođač obuke za JLS u Srbiji. Pošto buduća institucionalna podrška za organizaciju obuke za zaposlene u lokalnoj samoupravi ostaje otvoreno pitanje, kod donošenja političkih odluka treba ozbiljno razmisliti o potencijalu SKGO.



REFERENCE

B. Milosavljević, J. Jerinić . (2016)	Status of Serbian Towns in the Light of Recent Plans Towards a National Decentralisation Strategy. Portal Znanstvenih Časopisa Republike Hrvatske.
	Preuzeto sa: hrcak.srce.hr
B. Radulović, S. Dragutinović (2015)	Efikasnost lokalne samouprave u Srbiji: SFA pristup. Industrija, 43(3), 123-142.
	Preuzeto sa: www.scindeks-clanci.ceon.rs
KEI (2016)	Kancelarija za evropske integracije - Informacioni sistem za koordinaciju razvojne pomoći u Republici Srbiji ISDACON.
	Preuzeto sa: www.evropa.gov.rs
IPSOS (2015)	Audit of political engagement 2015: Public opinion poll on citizen participation in democratic processes in Serbia.
	Preuzeto sa: www.otvoreniparlament.rs
MDULS (2016)	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Reforma javne uprave i prateći Akcioni plan.
	Preuzeto sa: www.mduls.gov.rs
NARR (2015)	Nacionalna agencija za regionalni razvoj - Razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave.
	Preuzeto sa: www.regionalnirazvoj.gov.rs
Ninamedia (2016)	Istraživanje o zadovoljstvu građana o radu državnih i lokalnih organa.
	Preuzeto sa: www.beta.rs
Fiskalni savet Republike Srbije (2016)	Summary of fiscal trends 2016 and consolidation reforms 2016-2020.
	Preuzeto sa: www.fiskalnisavet.rs
SKGO (2016)	Strategije SKGO.
	Preuzeto sa: www.strategije.skgo.org

Izdavač

Savet Evrope, Kancelarija u Beogradu

Španskih boraca 3, 11070 Beograd

www.coe.int/belgrade

© Savet Evrope, 2017.

Ova publikacija priređena je u okviru zajedničkog projekta Evropske unije i Saveta Evrope „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi“, koji se sprovodi uz finansijsku pomoć Evropske unije i Saveta Evrope.

Stavovi izraženi u publikaciji ni u kom slučaju ne odražavaju zvanično mišljenje Evropske unije i/ili Saveta Evrope.

Autori

Daniele del Bianco

Cezary Trutkowski

Za izdavača

Tim Cartwright

Urednik

Jovana Vlaškalin

Tiraž 300

Dizajn i štampa

KUĆA ŠTAMPE PLUS, Bačka 15. Zemun, Srbija

www.stampanje.com

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove publikacije ne može biti reprodukovan niti prenet u bilo kom obliku ni bilo kakvim sredstvima, elektronskim (CD-ROM, internet itd.) ili mehaničkim putem, uključujući fotokopiranje, snimanje i bilo kakav sistem za skladištenje podataka ili njihovo prenošenje bez prethodne pismene dozvole Saveta Evrope (Direktorat za komunikacije).

Za dodatne informacije, obratiti se na adresu:

Odsek za dobru upravu

Odeljenje za demokratske institucije i upravu

DG II – Generalni Direktorat za Demokratiju

Savet Evrope

Email: lsg.serbia@coe.int

Internet : www.coe.int/belgrade

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 47 država, od kojih su 28 članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primenu Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Evropska unija je jedinstveno ekonomsko i političko partnerstvo 28 demokratskih evropskih zemalja. Njeni ciljevi su mir, prosperitet i sloboda za njenih 500 miliona građana – u pravednijem i bezbednijem svetu. Kako bi se to ostvarilo, države članice Evropske unije su uspostavile tela koja vode Evropsku uniju i usvajaju njene zakone. Najvažniji su Evropski parlament (koji predstavlja narod Evrope), Savet Evropske unije (koji predstavlja nacionalne vlade) i Evropska komisija (koja predstavlja zajednički interes Evropske unije).

<http://europa.rs>

