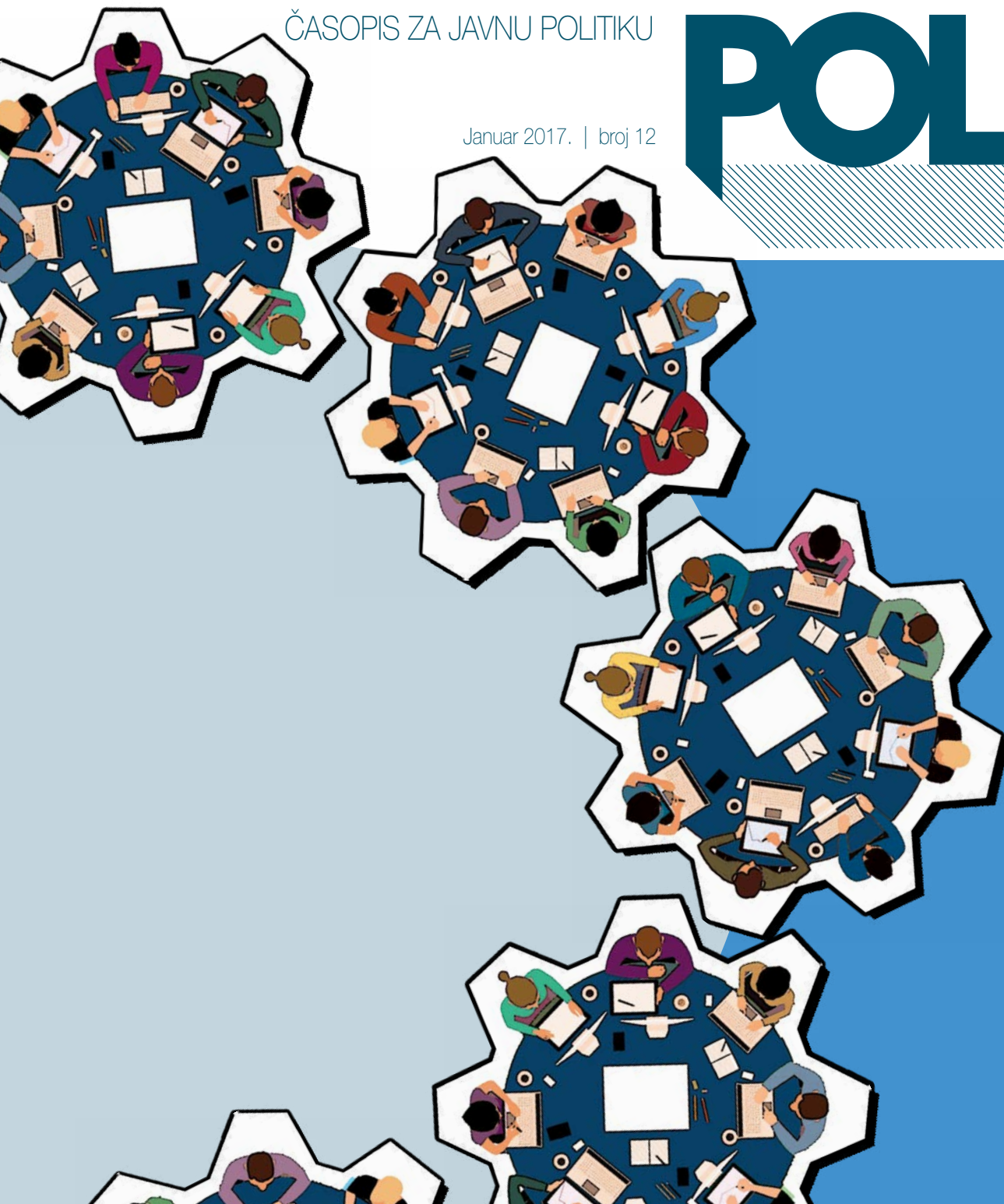


ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

Januar 2017. | broj 12

POLIS



TEMA BROJA
UPRAVLJANJE Ljudskim Resursima
NA Lokalnom Nivou

Januar 2017. | broj 12

POLIS

ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

Izdavači

Stalna konferencija gradova i opština –
Savez gradova i opština Srbije i
Centar za javnu i lokalnu upravu – PALGO centar

Za izdavače

Đorđe Staničić, generalni sekretar SKGO
Dušan Damjanović, izvršni direktor PALGO centra

Urednici

Jelena Jerinić
Nikola Tarbuk
Dušan Damjanović

Saradnica na uređivanju časopisa

Milena Vojinović

Saradnik na uređivanju broja

Edi Majstorović

Grafičko oblikovanje

MDesign

Ilustracije

Tošo Borković

Lektura i korektura

Ivana Andrić

Štampa

Dosije studio d.o.o. Beograd

Tiraž

1.000 primeraka
ISSN 2334-637X

CIP - Каталогизacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd
352/354(497.11)

POLIS : časopis za javnu politiku /
urednici Jelena Jerinić, Nikola Tarbuk, Dušan
Damjanović. - 2012, br. 1- . - Beograd :
Stalna konferencija gradova i opština, Savez
gradova i opština Srbije : Centar za javnu i
lokalnu upravu, PALGO centar, 2012-
(Beograd : Dosije studio). - 26 cm
Tromesečno
ISSN 2334-637X = Polis (Beograd)
COBISS.SR-ID 194451212



STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA – SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: +381 11 3223 446
Fax: +381 11 3221 215
www.skgo.org



CENTAR ZA JAVNU I LOKALNU UPRAVU – PALGO CENTAR

Svetozara Markovića 26/V
11000 Beograd
Tel: +381 11 630 45 53
Fax: +381 11 32 456 48
www.palگو.org

Publikacija *Polis - časopis za javnu politiku* je izdanje Stalne konferencije gradova i opština – Saveza gradova i opština Srbije (SKGO) i Centra za javnu i lokalnu upravu – PALGO centra, čije izdavanje podržava projekat „Institucionalna podrška SKGO – druga faza“, koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi SKGO. Ova publikacija i tekstovi u njoj ne predstavljaju zvaničan stav Švajcarske agencije za razvoj i saradnju. Takođe, autorski tekstovi u publikaciji ne predstavljaju zvaničan stav SKGO i PALGO centra. Za informacije i stavove u autorskim tekstovima odgovorni su isključivo autori.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

LJUDSKI RESURSI – NAJVAŽNIJI ČINILAC DOBRE UPRAVE

Usvakoj ciljno orijentiranoj organizaciji, ljudi koji je čine su nezaobilazan i najvažniji resurs. Njihova sposobnost, inovativnost, motivisanost, međusobna povezanost i koordinacija postaju presudni za ostvarenje ciljeva i uspeh organizacije. Kvalitet ljudskih resursa i dobro upravljanje ljudskim resursima su posebno značajni i vidljivi u javnom sektoru i administraciji, gde uspeh i ostvarenje ciljeva u mnogo većoj meri nego u korporativnom svetu zavise direktno od zaposlenih i menadžmenta. Uspeh svake javne administracije direktno zavisi od dobrog upravljanja ljudskim resursima i od optimalnog iskorišćavanja i unapređenja potencijala zaposlenih.

Reforma administracije i javne uprave jedna je od veoma često pominjanih tema u Srbiji u poslednje dve decenije, kako u političkim i predizbornim nastupima, tako i u stručnim krugovima. U prethodnih nekoliko godina upravljanje ljudskim resursima počelo je da se prepoznaje kao nezaobilazna i veoma važna funkcija u okviru javne uprave. Na centralnom nivou, donošenjem Zakona o državnim službenicima 2005. godine i drugih propisa koji su ga pratili, proces upravljanja ljudskim resursima se, sa više ili manje uspeha, odvijao i razvijao u okviru državne uprave. Na lokalnom nivou on je uveden tek Zakonom o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, koji je u najvećoj meri počeo da se primenjuje od 1. decembra 2016. godine. Bez obzira na sve prepreke i teškoće koje su se od 2005. naovamo javljale tokom uvođenja i realizacije različitih aktivnosti koje se odnose na upravljanje ljudskim resursima unutar državne uprave, možemo reći da su postignuti značajni pomaci na tom polju. Iskustva, modeli i znanja

razvijeni kroz upravljanje ljudskim resursima na centralnom nivou će svakako biti vetar u leđa i olakšati uvođenje upravljanja ljudskim resursima na lokalnom nivou.

Upravo je ovaj pomak ka sistemskom reformisanju javne uprave i napredak u oblasti upravljanja ljudskim resursima u jedinicama lokalne samouprave, kao i potreba za podrškom izražena od strane gradova i opština razlog zbog kojeg smo se opredelili da 12. broj *Polisa* posvetimo temi upravljanja ljudskim resursima.

Koliki je značaj razvoja kvaliteta ljudskih resursa u lokalnim upravama pokazuje Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, koju je usvojio Savet Evrope. U ovom dokumentu se ukazuje na to da lokalna samouprava treba da bude takva da je u njoj omogućeno da zapošljavanje službenika bude zasnovano na njihovom kvalitetu, odnosno na njihovim sposobnostima i da službenicima bude obezbeđena mogućnost stručnog usavršavanja i razvoja karijere. Evropska strategija za inovacije i dobru upravu na lokalnom nivou, koja je takođe dokument Saveta Evrope, ukazuje na to da je jedan od ključnih principa dobre uprave to da su lokalni službenici i funkcioneri u mogućnosti da ispune svoje dužnosti. Ovo se prvenstveno odnosi na to da je potrebno kontinuirano održavati i razvijati njihove profesionalne sposobnosti kako bi bili u stanju da poboljšaju svoje rezultate.

Lokalna samouprava je u poslednjih petnaest godina doživela niz promena u različitim sferama delovanja, čiji su efekti bili više ili manje prepoznati kao pozitivni, ali je status zaposlenih i funkcionera, koji je trebalo da budu nosioci pozitivnih promena, ostao ne-

>>>

promenjen. Naime, Zakon o radnim odnosima u državnim organima iz 1991. godine, koji se primenjivao na zaposlene u lokalnoj upravi, ne samo što je bio namenjen regulisanju sistema državnih službenika, a na lokalne se shodno primenjivao, nego je pisan u jednoj potpuno drugačijoj realnosti i nije mogao da predvidi moderne trendove kakvo je upravljanje ljudskim resursima, niti sve ono što će se dešavati sa lokalnom samoupravom u prethodnih 25 godina. Pretpostavka je da bi brojne reforme na lokalnom nivou bile daleko uspešnije i dale znatno bolje rezultate da ih je pratio i podržavao pravni okvir koji je trebalo da osigura adekvatan i moderniji radni i materijalni položaj lokalne administracije. Podizanje kvaliteta rada uprave i samim tim i kvaliteta usluga koje građani dobijaju, zahteva maksimalno angažovanje svih zaposlenih i optimalno iskorišćenje njihovih potencijala, što je moguće sprovesti samo kroz uvođenje sistema za upravljanje ljudskim resursima, za početak u lokalnu upravu, a u narednom periodu i u ostale organizacije, preduzeća i službe čiji je osnivač lokalna samouprava.

Pored organizacionih i proceduralnih novina koje Zakon o zaposlenima u AP i JLS uvodi radi uspostavljanja sistema za upravljanje ljudskim resursima, neophodno je naglasiti stručno usavršavanje kao veoma bitan deo procesa upravljanja ljudskim resursima. U dosadašnjem službeničkom sistemu na lokalnom nivou, stručno usavršavanje se u velikom broju slučajeva sprovodilo *ad hoc*, bez posebnog plana, bez utvrđivanja potreba zaposlenih, kao i bez jedinstvene evidencije o pohađanim obukama. Odsustvo uređenog sistema u ovoj oblasti ogledalo se u veoma niskom stepenu primene usvojenih znanja, kao i u nepovratno potrošenoj ogromnoj energiji i sredstvima, sa ponekada nejasnim krajnjim rezultatima. Novi sistem stručnog usavršavanja treba da se zasniva na realnim

potrebama kako zaposlenih kao pojedinaca, tako i organizacije u celini, i da omogućiti neprekidno obrazovanje i usavršavanje zaposlenih, koje će rezultirati efikasnijim, bržim i kvalitetnijim ostvarivanjem radnih zadataka službenika, a samim tim i boljim funkcionisanjem celokupne uprave.

Dosadašnja praksa je pokazala da kvalitet lokalne administracije u velikoj meri utiče na razvoj i napredak funkcija lokalne samouprave, a samim tim i na kvalitet života građana. Ukoliko uzmemo u obzir konstantne nove obaveze i ovlašćenja koja se prenose na lokal, kao i planove i potrebe u vezi sa daljom decentralizacijom i povećanjem izvornih nadležnosti lokalne samouprave, jasno je da je uvođenje procesa upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi jedan od prioritarnih zadataka za gradove i opštine.

Kao i kod svakog dosadašnjeg uvođenja novina u funkcionisanje javnog sektora, možemo očekivati početne teškoće, možda i neke otpore promenama, ali se, s obzirom na zainteresovanost opština i gradova da unaprede rad svoje administracije i poboljšaju učinak zaposlenih, može očekivati da će upravljanje ljudskim resursima naći na plodno tle u velikoj većini gradova i opština. Naravno, to ne znači da će proces biti brz i bezbolan, ali početna spremnost brojnih gradova i opština da ga pokrenu jeste pokazatelj da su i oni sami „umorni“ od dosadašnjeg lokalnog službeničkog sistema koji nije mogao do kraja da odgovori na sve izazove sa kojima se susreću. ■

Uredništvo *Polisa*
Jelena Jerinić
Nikola Tarbuk
Dušan Damjanović

✉ polis@skgo.org

ULOGA NOVOG ZAKONA O ZAPOSLENIMA U AP I JLS U SVEUKUPNOJ REFORMI JAVNE UPRAVE



Ana Brnabić

Ministarka državne uprave i lokalne samouprave

U martu 2016. godine, Skupština Srbije je usvojila Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, kao jedan od najvažnijih propisa u procesu reforme javne uprave. Početak primene Zakona je predviđen za 1. decembar 2016. godine, a njegovi ciljevi su depolitizacija, profesionalizacija, odnosno uvođenje službeničkog sistema po ugledu na organe državne uprave, koji na državnom nivou funkcioniše od 2006. godine.

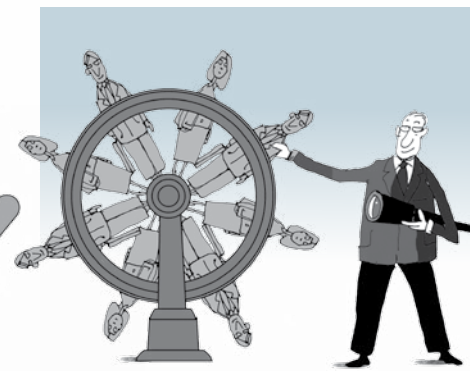
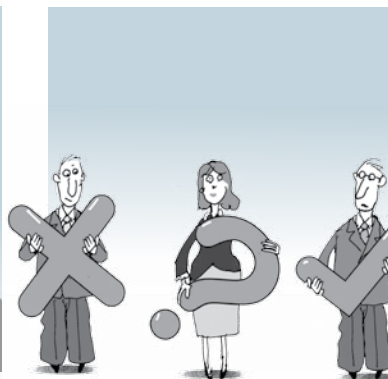
Šta ovo konkretno znači? Prvo, želimo da depolitizujemo proces zapošljavanja i omogućimo punu profesionalizaciju zaposlenih na lokalnu. Primera radi, Zakon predviđa uvođenje kadrovskog plana i ograničavanje zapošljavanja prema raspoloživim sredstvima u budžetu. Novine u odnosu na prethodni period su i uvođenje detaljnog uređenja konkursnih postupaka zapošljavanja, ali i obaveze ocenjivanja službenika, što je do sada veoma retko primenjivano. Jedan od ciljeva ovog zakona jeste da zaposleni na lokalnu obavljaju svoje poslove na adekvatan, funkcionalan, stručan i etički prihvatljiv način, pri čemu će stručno usavršavanje biti od ključne važnosti. Upravo će kvalitetna obuka omogućiti da građani i u najvećem gradu, ali i u najmanjoj opštini dobiju efikasnu i kompletnu uslugu.

Opšti nivo stručnosti među javnim službenicima i njihove profesionalne kompetencije nisu pod znakom pitanja, ali ono na čemu mora da

se radi jesu takozvane „meke veštine“ i razumevanje uloge državne uprave. Zaposleni u jedinicama lokalne samouprave, kao i njihove kolege u republičkim organima moraju da se prilagode i promene način rada i razmišljanja. Javna uprava postaje uslužni servis za građane i privredu – mi smo tu zbog njih, a ne obrnuto.

Uvođenjem transparentnog sistema selekcije, evaluacije i edukacije službenika stvaraju se fer preduslovi za povećanje efikasnosti i modernizaciju ne samo lokalnih administracija već cele javne uprave. Kada budući službenik uđe u sistem javne uprave, moći će putem internih konkursa da prelazi iz jedne u drugu lokalnu samoupravu. Biće omogućen prelazak iz pokrajinskih i lokalnih organa vlasti u republičke, što će, uz adekvatno praćenje i ocenjivanje, unaprediti kvalitet života u lokalnim zajednicama, a paralelno i poboljšati funkcionisanje kompletne državne uprave.

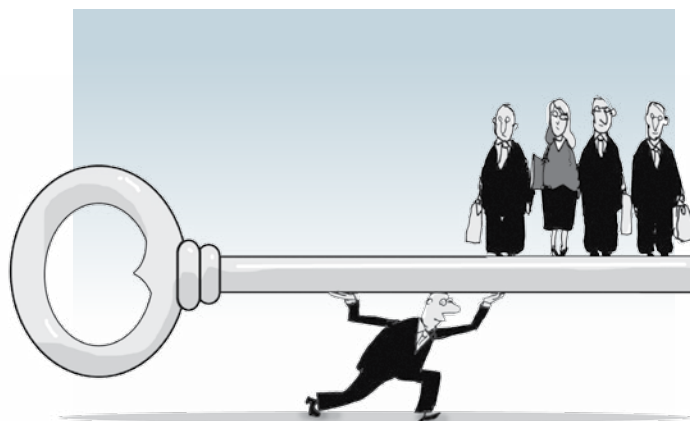
Puna primena propisa poput Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave je još jedna potvrda da Vlada Srbije čini ogromne napore da kreira ambijent koji je pogodan za dalji razvoj i reforme. Srbija je zemlja 21. veka, vidimo je u društvu modernih država, a profesionalizacija i depolitizacija spadaju u ključne odlike razvijanih sistema, kakvom težimo i koji ćemo, sigurna sam, uspeti da razvijemo predanim zajedničkim radom. ■



SADRŽAJ

- Saša Mogić**
06 PRAVA UPRAVA –
PROFESIONALNA UPRAVA
JE REALAN CILJ
- Miloš Stanojčić**
11 NOVA REŠENJA IZ ZAKONA
O ZAPOSLENIMA U AP I JLS
I PRVE NEDOUVICE

- Msr Branko Ljuboja**
16 ZAOKRUŽIVANJE SISTEMA
- Radovan Živković**
21 NA PUTU OD „KADROVSKE
EVIDENCIJE” DO „UPRAVLJANJA
LJUDSKIM RESURSIMA”
- Ivan Milivojević**
27 STRUČNO USAVRŠAVANJE LOKALNIH
SLUŽBENIKA IZ PERSPEKTIVE STALNE
KONFERENCIJE GRADOVA I OPŠTINA



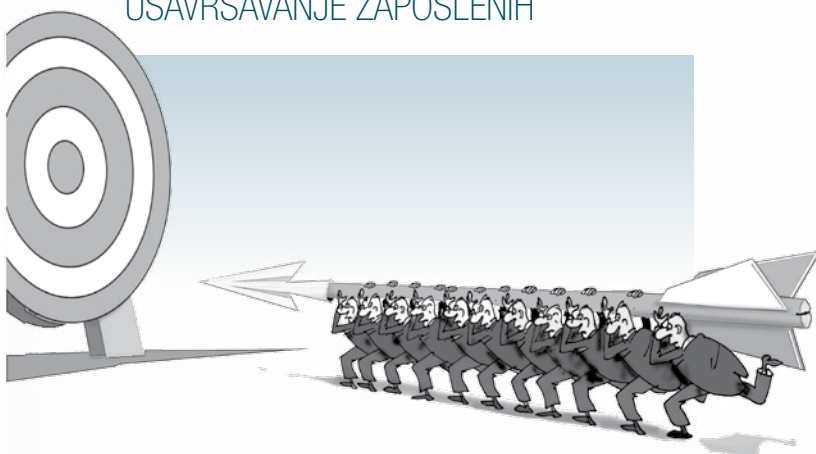


33 Prof. dr Dejan Kostić
**ZNAČAJ UPRAVLJANJA LJUDSKIM
 RESURSIMA I RAZVOJA LJUDSKIH
 RESURSA U KONTEKSTU REFORME
 JAVNE UPRAVE**

45 Nina Zelić
**SISTEM STRUČNOG
 USAVRŠAVANJA U FRANCUSKOJ I
 VISOKA NACIONALNA ŠKOLA
 ZA DRŽAVNU UPRAVU**

39 Mr Tatijana Pavlović Križanić
**UPRAVLJANJE LJUDSKIM
 RESURSIMA U JAVNOM SEKTORU
 – PRIMERI HRVATSKE, ITALIJE I
 FRANCUSKE**

51 Aleksandar Jovanović i Jovana Vlaškalin
**UPRAVLJANJE LJUDSKIM
 RESURSIMA U LOKALNOJ
 SAMOUPRAVI I USPOSTAVLJANJE
 SISTEMA ZA STRUČNO
 USAVRŠAVANJE ZAPOSLENIH**





Saša Mogić

Pomoćnik ministra
Ministarstvo državne uprave i lokalne
samouprave

✉ sasa.mogic@mduls.gov.rs

PRAVA UPRAVA — PROFESIONALNA UPRAVA JE REALAN CILJ

Donošenjem zakona kojim se uspostavljaju osnovna načela službeničkog sistema, zasnovana na standardima prihvaćenim u savremenim sistemima, ispunjava se osnovna pretpostavka za punu profesionalizaciju i depolitizaciju kadrova u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave

Kada bismo pokušali da se osvrnemo na to kakve su se promene dogodile na našim prostorima u poslednjih 25 godina, verovatno da ne bismo uspeli ni sve da nabrojimo niti svega da se prisetimo. Međutim, verovatno je da bismo se setili promena u državi u ovom periodu a, uporedo sa tim promenama, i promene odnosa javne vlasti i građana. Danas, kada se u tom odnosu u prvi plan stavlja građanin, javna uprava se menja i uspostavlja kao servis za građane i privredu. Uslov za ovu promenu jeste uspostavljanje efikasne i profesionalne javne uprave.

Značajan korak ka realizaciji ovih promena učinjen je donošenjem Zakona o državnim službenicima 2005. godine, kojim je uređen radnopravni status zaposlenih u organima državne uprave, sudovima, javnim tužilaštvima, Republičkom javnom pravobranilaštvu, službama Narodne skupštine, službama predsednika Republike, službama Vlade, službama Ustavnog suda i službama organa čije članove bira Narodna skupština. Međutim, van njegovog domašaja ostala su ne samo lica koja nisu državni službenici, već i zaposleni u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave.

Članom 189. Zakona o državnim službenicima propisano je da će se i ubuduće odredbe Zakona o radnim odnosima u državnim organima shodno primenjivati i na zaposlene u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, do donošenja posebnog zakona.

I eto, taj zakon je jedna od retkih stvari koja se nije (suštinski) promenila za prethodnih 25 godina, sve do početka 2016.

Ukratko, model radnih odnosa iz navedenog zakona donetog 1991. godine, koji počiva na kombinovanju specijalnog režima radnih odnosa u državnim organima sa opštim režimom radnih odnosa,

nije se u praksi pokazao kao uspešan. Osim toga, davanje organizacione autonomije autonomnoj pokrajini i lokalnoj samoupravi u proteklom periodu često je bilo praćeno netransparentnim procesima političkog kadriranja, uključujući prekomerno zapošljavanje i dovođenje lojalnog partijskog kadra sa neadekvatnim kvalifikacijama i kompetencijama za rad u organima i službama pokrajine i lokalne samouprave.

Kako je jedna od najslabijih karika u postojećem pravnom okviru nedostatak adekvatnog posebnog zakonskog uređenja radnopravnog statusa zaposlenih u autonomnoj pokrajini i lokalnoj samoupravi, deset godina od uspostavljanja službeničkog sistema u državnim organima, zaposleni u autonomnim pokrajinama i lokalnim samoupravama ostali su lišeni poboljšanja koja ovaj sistem nosi. Ovde se pre svega misli na proširenje kriterijuma za zaposlenje, sistematizovanje zvanja, razvoj mogućnosti za napredovanje u karijeri, praćenje i vrednovanje rezultata njihovog rada i stručno usavršavanje. Ovome treba pridodati i potrebu za uvođenjem savremenih mehanizama dobrog rukovođenja na nivou lokalne samouprave u kontekstu unapređenja kvaliteta i efikasnosti službi koje na lokalnom nivou pružaju svoje usluge građanima i privredi.

Neke od navedenih negativnih pojava u razvoju radnih odnosa na pokrajinskom i lokalnom nivou posledica su činjenice da cilj Zakona o radnim odnosima u državnim organima nije bio da uvaži specifičnosti pokrajinskog i lokalnog nivoa, već je on donet za državne organe, a shodno se primenjivao na autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave. Svi izneti razlozi ukazali su na potrebu da se Zakon o radnim odnosima u državnim organima zameni pogodnijim modelom službeničkog sistema, uz puno uvažavanje svih specifičnosti karakterističnih za autonomnu pokrajinu i lokalnu samoupravu.

Praksa i uglavnom pozitivni rezultati u višegodišnjoj primeni Zakona o državnim službenicima upućivali su na stanovište da i status zaposlenih u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave treba urediti primenom istih načela koja regulišu položaj državnih službenika. Takođe, uočeni su istovetni razlozi koji su doveli do donošenja Zakona o državnim službenicima, među kojima se posebno ističu: neadekvatno rešen postupak zasnivanja radnog odnosa; nepostojanje selekcije koja bi omogućila izbor najboljih kandidata; sistem zvanja koji nije doveden u vezu sa klasifikacijom poslova; sistem napredovanja koji ne počiva na složenosti i odgovornosti poslova odnosno na rezultatima rada, kao i sistemska neuređenost profesionalnog razvoja karijere putem stručnog usavršavanja zaposlenih.

Donošenjem zakona kojim se uspostavlja osnovna načela službeničkog sistema, zasnovana na standardima prihvaćenim u savremenim uporednopravnim sistemima, ispunjava se osnovna pretpostavka za punu profesionalizaciju i depolitizaciju kadrova u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave.

Da bi ovaj zakon bio celovit, neophodno je bilo da obuhvati i položaj funkcionera u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave i time u potpunosti prekine shodnu primenu Zakona o radnim odnosima u državnim organima na pokrajinskom i lokalnom nivou. Zakon generičkim pojmom *zaposleni* obuhvata funkcionere, službenike i nameštenike koji iz radnog odnosa obavljaju prava, dužnosti i odgovornosti organa, organizacija i službi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave.

Zakon o radnim odnosima u državnim organima se shodno primenjuje na zaposlene u organima autonomne pokrajine, opštini i gradu. Poseban cilj ovog zakona je da definiše okvir svoje primene ne

ograničavajući se samo na organe i imajući u vidu svu postojeću raznolikost organizacionih oblika na pokrajinskom i lokalnom nivou koji u svom delokrugu imaju poslove pokrajinske ili lokalne uprave (direkcije, službe, kancelarije, centri, servisi, agencije, preduzeća, fondovi, zavodi itd.). Imajući u vidu autonomiju u kojoj pokrajina i lokalna samouprava imaju mogućnost osnivanja različitih organizacionih oblika u svrhu vršenja poslova iz svoje nadležnosti, zakon pozitivnim ali i negativnim određenjem definiše okvir primene na zaposlene u svim organima, stručnim službama i posebnim organizacijama koji obavljaju poslove uprave iz delokruga pokrajine i lokalne samouprave, a nisu izričito uređeni drugim, posebnim zakonima kojima se uređuje radnopravni položaj zaposlenih. Pored navedenog, Zakon se primenjuje i na zaposlene u gradskim opštinama, čime je popunjena pravna praznina koja se prethodno popunjavala analognom primenom odredaba koje se odnose na opštine.

Zakon precizira da su funkcioneri sva izabrana, imenovana i postavljena lica (osim službenika na položaju) koja zasnivaju radni odnos u autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave, u skladu sa posebnim propisom. Tako, na primer, Zakon o lokalnoj samoupravi utvrđuje da su na stalnom radu predsednik opštine, zamenik predsednika opštine, predsednik skupštine, sekretar skupštine, zamenik sekretara skupštine, a da članovi opštinskog veća mogu da budu na stalnom radu.

Razjašnjena su i pitanja poslodavca u autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave, i to tako što je, na lokalnom nivou, utvrđeno da prava i dužnosti poslodavca vrši skupština, odnosno skupštinsko radno telo utvrđeno statutom ili aktom skupštine, a za službenike i nameštenike u jedinicama lokalne samouprave prava i dužnosti u ime poslodavca vrši načelnik uprave ili rukovodilac koji ruko-

>>>

vodi službom ili organizacijom. Za načelnika uprave, prava i dužnosti poslodavca obavlja gradsko/opštinsko veće.

Da bi se suštinski otpočeo proces profesionalizacije uprave, nužno je bilo da se uredi položaj „šefa uprave“ na potpuno nov način. Umesto načelnika uprave koji je funkcioner, Zakon vrlo detaljno razrađuje položaj, prava i dužnosti službenika na položaju. Takođe, Zakon taksativno nabroja na kojim radnim mestima se uvodi rad službenika na položaju. S početkom primene Zakona, načelnik uprave postaje službenik sa posebnim ovlašćenjima i obavezama koje proističu iz položaja rukovođenja organom uprave. Ova odrednica ga izdvaja iz kruga postavljanih lica koja su funkcioneri. Da bi se osigurao kontinuitet postojećih načelnika uprave i upravi omogućila što lakša promena u novi službenički sistem, Zakon je predvideo da postojeći načelnici mogu da nastave sa radom do isteka perioda na koji su postavljeni. Zakon precizno utvrđuje pod kojim uslovima i u kakvom konkursnom postupku može biti postavljen službenik na položaju. Za uspostavljanje stabilne i dugoročne pozicije načelnika uprave od posebnog značaja su odredbe koje na precizan način uređuju pitanja prestanka rada na položaju. Čak i kada se pogledaju razlozi za razrešenje načelnika uprave, jasno je da kao „najsudbeniji“ razlog može da deluje ocenjivanje. Međutim, pošto se za ocenjivanje primenjuju propisi koji se odnose na državne službenike, pravila i postupak koji moraju da se primene kod ocenjivanja ukazuju na maksimalno objektivan proces, koji je lišen političkih i paušalnih ocena rada službenika. Naravno, i u ovom procesu je obezbeđena zaštita prava službenika na položaju, kao i ostalih službenika. Ukoliko se, ipak, dogodi prestanak rada na položaju, službenik na položaju ima pravo da bude raspoređen na odgovarajuće radno mesto u upravi. Ukoliko bi se dogodilo da odgovarajućeg radnog mesta nema (u

pogledu stepena i vrste stručne spreme), Zakon obezbeđuje zaštitnu meru u vidu naknade plate u trajanju od tri meseca, slično kao i za funkcionere. Zakon na primeren način uređuje položaj službenika na položaju kod uprava koje su organizovane kao jedinstven organ, kao i kod uprava koje su organizovane u više uprava za pojedine oblasti.

Da bi se osigurao kontinuitet u rukovođenju upravom, ali i izbegle nepravilnosti iz prošlog perioda, Zakon uvodi institut vršioca dužnosti službenika na položaju. U situaciji u kojoj bi se dogodilo da nema ni načelnika uprave ni njegovog zamenika, može se postaviti vršilac dužnosti, ali samo iz reda službenika, i to onih koji ispunjavaju utvrđene uslove za rad na položaju. Vršilac dužnosti se postavlja na period od tri meseca, ali je utvrđena i obaveza da se u roku od 15 dana raspiše javni konkurs za popunjavanje radnog mesta službenika na položaju. Ukoliko se konkursni postupak završi neuspešno, moguće je još jednom produžiti „mandat“ vršiocu dužnosti za još tri meseca. Nakon ovog roka nije više moguće produžavati ovaj period. Na ovaj način, Zakon je indirektno poslao upozorenje opštinskim i gradskim većima da moraju ozbiljno da planiraju kadrovsku politiku u pogledu radnih mesta na položaju.

Kad je reč o izvršilačkim radnim mestima, Zakon razlikuje službenike i nameštenike. Na službeničkim radnim mestima se obavljaju stručni poslovi iz nadležnosti autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave. Ovde dolazimo do još jedne suštinske promene koju donosi ovaj Zakon. Pored odredbi Zakona koje na ovaj način uređuju poslove službeničkih radnih mesta, podzakonska akta, a pre svega Uredba o merilima za opis i razvrstavanje radnih mesta, na precizan način uređuju način utvrđivanja opisa poslova radnih mesta, ali i određuju elemente za utvrđivanje uslova potrebnih za obav-

ljanje poslova na tim radnim mestima, a time i razvrstavanje u službenička zvanja. Pravilnom primenom ovih odredaba, ali i kroz sprovođenje upravnog nadzora, prekinuće se praksa da se opisi radnih mesta i razvrstavanje u zvanja kreiraju u skladu sa stručnim karakteristikama zaposlenih, a ne u skladu sa potrebama posla u upravi. Suviše dugo smo bili svedoci izmišljenih radnih mesta, radnih mesta na kojima su opisani poslovi koji postoje samo u jednoj jedinici lokalne samouprave i obavljanja istih ili srodnih poslova u različitim zvanjima i stepenima i vrstama stručne spreme. Ova promena će znatno pojačati napore za pažljivo planiranje ljudskih resursa, i pored činjenice da se sve jedinice lokalne samouprave žale na neodgovarajuću kadrovsku strukturu u upravama.

Službenička radna mesta se razvrstavaju u zvanja koja u najvećoj meri odgovaraju zvanjima službenika u državnoj upravi. Izuzeci su napravljeni u odnosu na najviše izvršilačko zvanje – viši savetnik, koje je uvedeno samo za autonomnu pokrajinu i Grad Beograd, kao i u pogledu uvođenja tri zvanja za poslove sa srednjom stručnom spremom, dok na državnom nivou postoje samo dva zvanja – referent i mlađi referent. Uvođenje tri referentska zvanja je posledica specifičnosti jedinica lokalne samouprave u kojima je skoro polovina zaposlenih sa srednjom stručnom spremom. Na ovaj način je omogućeno kvalitetnije razvrstavanje velikog broja zaposlenih.

Među pravima službenika treba istaći utvrđeno pravo na napredovanje u karijeri, pravo na stručno usavršavanje, kao i pravo na žalbu, s obzirom na to da se o svim pravima i dužnostima zaposlenih odlučuje rešenjem. U okviru utvrđenih dužnosti službenika posebnu pažnju zaslužuju odredbe o obavezama postupanja u skladu sa zakonom, pravilima struke i kodeksom ponašanja, kao i zaštita službenika od naloga rukovodioca koji nisu u skladu sa zakonom ili mogu da prouzrokuju štetu.



Efikan rad jedinica lokalne samouprave uslovljen je kvalitetom i optimalnim brojem zaposlenih koji obavljaju poslove iz njihove nadležnosti. Posebno uređivanje položaja službenika u jedinicama lokalne samouprave i uvođenje službeničkog sistema koji počiva na „merit“ sistemu, s jedne strane, garantuje jednaku dostupnost svih radnih mesta, a istovremeno nalaže primenu mehanizama selekcije i odabira najkvalitetnijih kadrova. Posebnost postupka popunjavanja radnih mesta uslovljena je i specifičnošću poslova i zadataka službenika, kao i potrebom da se unapred planira prijem novih kadrova.

Zakon uvodi novi institut – *kadrovski plan*, sa ciljem da se obezbedi blagovremeno planiranje broja potrebnih kadrova i da se zapošljavanje novih kadrova uskladi sa raspoloživim sredstvima u budžetu. Obavezni elementi kadrovskog plana određuju da se još prilikom pripreme i usvajanja budžeta za narednu

godinu, preispita, isplanira i usaglasi sa raspoloživim budžetskim sredstvima broj zaposlenih na neodređeno vreme, broj pripravnika, broj zaposlenih na određeno vreme u kabinetu, kao i broj zaposlenih koji bi trebalo da budu angažovani zbog povećanog obima posla.

Popunjavanje radnog mesta je Zakonom uređeno i u pogledu redosleda načina popunjavanja (premeštaj, interni konkurs, preuzimanje i javni konkurs), kao i u pogledu procedure za sprovođenje internog i javnog konkursa, utvrđenog kruga učesnika konkursa, sastava i ovlašćenja konkursne komisije i zaštite prava učesnika u konkursu. Značajno je da je utvrđeno da konkursnu komisiju čine: neposredan rukovodilac u odnosu na radno mesto koje se popunjava, službenik koji je stručan za oblast, tj. za poslove tog radnog mesta i službenik koji obavlja poslove upravljanja ljudskim resursima. Na istim principima je uređen i postupak popunjavanja radnog mesta službenika

na položaju. Popunjavanje radnog mesta službenika na položaju se vrši rešenjem o postavljenju na položaj. Ukoliko organ nadležan za postavljenje ne postavi ni jednog od tri odabrana najbolja kandidata, o tome mora da obavesti učesnike javnog konkursa, ali i da razloge za takvu odluku objavi na zvaničnoj internet prezentaciji autonomne pokrajine odnosno jedinice lokalne samouprave.

Značajna novina je i da oglas o javnom konkursu ne mora da bude objavljen u celini u dnevnim novinama koje se distribuiraju na teritoriji cele Republike Srbije, već može da se objavi obaveštenje o javnom konkursu sa navođenjem adrese internet prezentacije autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave na kojoj je objavljen tekst oglasa. Takođe je značajno da je obavezan element oglasa i informacija o tome koje stručne osposobljenosti, znanja i veštine će se proveravati u konkursnom postupku, kao i način njihove provere.

>>>

Posebno značajan element novog službeničkog sistema predstavlja uspostavljanje jedinstvenog sistema stručnog usavršavanja službenika. Jedinstveni sistem stručnog usavršavanja obuhvata uspostavljanje funkcije Saveta za stručno usavršavanje, obavezne elemente opštih i posebnih programa stručnog usavršavanja, akreditaciju realizatora programa stručnog usavršavanja i finansiranje sprovođenja programa stručnog usavršavanja iz budžeta Republike Srbije za opšte programe, a za posebne programe iz budžeta jedinica lokalne samouprave. Savet predlaže ministru za lokalnu samoupravu obavezne elemente programa i akreditaciju, a pored ovoga, obavlja i druge značajne poslove, kao što je utvrđivanje potreba jedinica lokalne samouprave za stručnim usavršavanjem, daje mišljenja o predlozima opštih i posebnih programa stručnog usavršavanja, prati efekte primene Zakona u ovoj oblasti i dr. Savet je koncipiran na paritetnom principu, tako da četiri člana predlaže SKGO, od kojih najmanje dva moraju da budu iz jedinica lokalne samouprave, a predsednika i tri člana predlaže ministarstvo za lokalnu samoupravu. Vlada imenuje članove Saveta na period od 5 godina. Za razvoj funkcije upravljanja ljudskim resursima, kao i za pravilno planiranje kadrova u jedinicama lokalne samouprave, posebno je značajno uspostavljanje ovog sistema radi planiranja razvoja znanja i veština svakog službenika. Uspostavljanjem neophodne strukture programa stručnog usavršavanja stiču se uslovi da se prilikom pripreme plana rada svakog službenika utvrdi koje programe stručnog usavršavanja službenik mora da pohađa u narednoj kalendarskoj godini, što čini jedan od elemenata ocenjivanja službenika. Ranije je već pomenut problem neodgovarajuće strukture zaposlenih u odnosu na potrebe jedinica lokalne samouprave. Sistem stručnog usavršavanja bi trebalo da pomogne da se zatečeni službenici osposobe za stručno i efikasno

obavljanje poslova koji su od značaja za svaku jedinicu lokalne samouprave. U svemu navedenom, posebnu ulogu imaju službenici koji se bave upravljanjem ljudskim resursima u jedinicama lokalne samouprave. Zakon posebno uređuje i poslove upravljanja ljudskim resursima, nabrajajući poslove koji se obavljaju u ovoj oblasti, a takođe i reguliše pitanje kadrovske evidencije zaposlenih.

U pogledu disciplinske odgovornosti i prestanka radnog odnosa, Zakon na precizan način navodi uslove, razloge i postupke koji su potrebni da se ispune da bi nastupila disciplinska odgovornost ili prestanak radnog odnosa. Takođe, Zakon je uredio i pitanje statusa neraspoređenog službenika i prava službenika u ovoj situaciji.

Zaštita prava službenika ostvaruje se u dvostepenom postupku. O pravima, obavezama i odgovornostima službenika iz radnog odnosa odlučuje poslodavac rešenjem, saglasno zakonu kojim se uređuje opšti upravni postupak, a to rešenje ima karakter upravnog akta. Protiv rešenja žalba se podnosi u roku od osam dana od dana njenog prijema, ako Zakonom nije određen kraći rok.

Kao nov kvalitet u zaštiti prava, Zakon uvodi žalbenu komisiju. U jedinicama lokalne samouprave žalbena komisija je kolegijalni organ, koji obrazuje veće kao drugostepeni organ za odlučivanje o žalbama službenika na rešenja kojima se u upravnom postupku odlučuje o njihovim pravima i dužnostima, kao i o žalbama učesnika internog i javnog konkursa. Žalbena komisija u svom radu primenjuje zakon kojim se uređuje opšti upravni postupak. Žalbena komisija je dužna da odluči o žalbi u roku od 15 dana od dana njenog prijema, a protiv odluke žalbene komisije može da se pokrene upravni spor.

Žalbena komisija je samostalna u svom radu. Zakonom je takođe propisano da

žalbena komisija radi u veću od tri člana i odlučuje većinom od ukupnog broja članova. Predsednik i članovi žalbene komisije imenuju se na pet godina i mogu da budu ponovo imenovani i imaju pravo na naknadu za rad, čiju visinu određuje veće. Najmanje dva člana žalbene komisije moraju biti lica koja imaju stečeno visoko obrazovanje iz naučne oblasti pravne nauke. Imena članova žalbene komisije objavljuju se na internet prezentaciji jedinice lokalne samouprave, kao i mišljenja o najčešćim pitanjima o kojima odlučuje žalbena komisija. Obaveza žalbene komisije je da najmanje jednom godišnje veću podnosi izveštaje o svom radu.

Pored žalbene komisije, službenici se mogu obratiti organu državne uprave nadležnom za poslove upravne inspekcije. Upravni inspektor dužan je da postupi po svakoj predstavi iz svoje nadležnosti i da podnosioca predstavke obavesti o ishodu svog postupanja, kao i da, ukoliko utvrdi nezakonitost ili nepravilnost u sprovođenju zakona, drugih propisa i opštih akata, preduzima mere na koje je ovlašćen zakonom kojim se uređuje upravna inspekcija.

Kako bi olakšali i pomogli primenu ovog zakona, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, zajedno sa SKGO i Misijom Saveta Evrope u Srbiji, uz finansijsku podršku Evropske unije, sprovode projekat podrške jedinicama lokalne samouprave.

U ovom predstavljanju Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave pomenute su samo najznačajnije promene koje uvodi ovaj zakon, što ukazuje na značaj toga i potrebu da se sa posebnom pažnjom posvetimo upravljanju ljudskim resursima, koji su preduslov uspostavljanja moderne, profesionalne i efikasne uprave, kakvu naši građani očekuju da imaju. ■



Miloš Stanojčić

Diplomirani pravnik i konsultant

✉ milstanojčić@gmail.com

NOVA REŠENJA IZ ZAKONA O ZAPOSLENIMA U AP I JLS I PRVE NEDOUMICE

Po prvi put u pravnoj istoriji Srbije počinje da se primenjuje zakon koji uređuje prava i dužnosti iz radnog odnosa zaposlenih u organima autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, uvažavajući posebnosti sistema lokalne samouprave u odnosu na državne organe, između ostalog, i u radnopravnom smislu

Prvog decembra 2016. godine počela je primena Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Istina, pre navedenog datuma počele su da se primenjuju pojedine odredbe, narednog dana od stupanja na snagu Zakona, i to odredbe koje se odnose na stručno usavršavanje i odredbe kojima se uređuju pitanja u vezi sa ljudskim resursima. Pored navedenog, odredbe o obrazovanju i radu žalbene komisije se primenjuju takođe od narednog dana od dana stupanja na snagu zakona, što znači da žalbenu komisiju koja odlučuje o žalbama službenika na rešenja kojima se odlučuje o njihovim pravima i dužnostima, kao i o žalbama učesnika internog i javnog konkursa treba da obrazuje gradsko/opštinsko veće. Elem, već prvi korak je izazvao određene nedoumice. Konkretno, zakonska formulacija da *do obrazovanja žalbene komisije, odlučivanje o žalbama službenika nastavlja da obavlja Veće* nije najsrećnije sklopljena s obzirom na to da veće do sada nije ni odlučivalo o takvim žalbama. Ipak, navedeno ne izaziva ozbiljnije praktične probleme. Zakon je u nastavku vrlo detaljan kad je reč o navodima da žalbenu komisiju obrazuje veće na period od pet godina, sa definisanjem rokova za odlučivanje, stručnog profila njenih članova, ukazivanjem na procesni zakon, razlozima za izuzeće člana komisije, prestanak dužnosti, razlozima za razrešenje... Uprkos iscrpnosti ovih odredbi, postavilo se pitanje da li članovi žalbene komisije mogu da budu izabrana, imenovana i postavljena lica. Identično pitanje je postavljeno i u pogledu mogućnosti da članovi žalbene komisije budu lica koja nisu u radnom odnosu u gradskoj/opštinskoj upravi. Odgovor na oba pitanja je potvrđan, s obzirom na to da su predviđeni uslovi da dva člana žalbene komisije moraju da imaju stečeno visoko obrazovanje iz naučne oblasti pravne nauke na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova, master aka- >>>

demskim studijama, master strukovnim studijama, specijalističkim akademskim studijama, specijalističkim strukovnim studijama, odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine ili specijalističkim studijama na fakultetu, sa najmanje pet godina radnog iskustva u struci, bez daljih ograničenja. Bez obzira na nedvosmislen zaključak, poželjno je izbeći praksu da članovi žalbene komisije budu izabrana, imenovana i postavljena lica. U ovom delu, svojevrsan izazov za JLS će predstavljati obaveza donošenja poslovnika o radu žalbene komisije budući da je reč o novoj obavezi.

Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji, raspoređivanje službenika i zaključivanje ugovora o radu

Ipak, dalje zakonske obaveze za JLS zaslužuju više pažnje. Na prvom mestu reč je o raspoređivanju službenika prema pravilnicima o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta donetim u skladu sa ovim zakonom i pratećim podzakonskim aktima, kao i o zaključivanju ugovora o radu sa nameštenicima čiji se radni odnos nastavlja. Postojanje pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta ne predstavlja novu kategoriju, ali Zakon predviđa brojna nova rešenja na koja će JLS morati da obrate pažnju. Uбудuće će radno mesto moći da se popuni kada se kumulativno ispune dva uslova, i to: da je radno mesto predviđeno pravilnikom i da je njegovo popunjavanje predviđeno kadrovskim planom za tekuću godinu. Ovim dolazimo do značajne nepoznanice za JLS, a to je kadrovski plan. Reč je o, formalno-pravno gledano, jednostavnom aktu, svojevrsnoj tabeli koja prikazuje broj zaposlenih prema radnim mestima i zvanjima, broj zaposlenih sa radnim odnosom na neodređeno vreme koji su potrebni u godini za koju se donosi kadrovski plan, broj pripravnika čiji se prijem planira i broj zaposlenih čiji se prijem u radni odnos na određeno vreme planira u kabinetu gra-

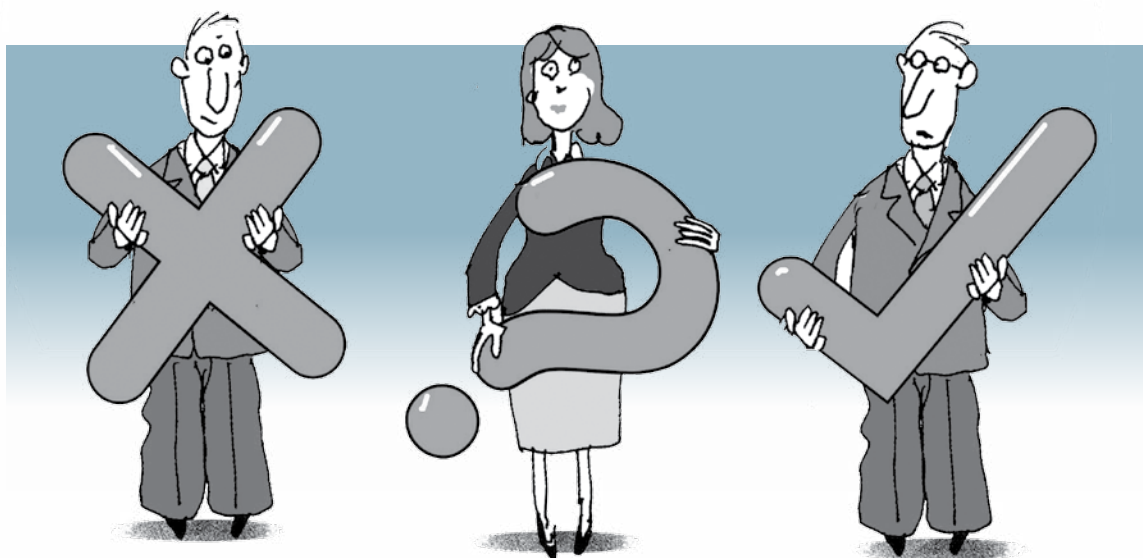
donačelnika, predsednika opštine, odnosno predsednika gradske opštine ili zbog povećanja obima posla.

Zakonom se dalje propisuje da se u slučaju donošenja novog pravilnika ili njegove izmene, a pre raspoređivanja službenika na odgovarajuća radna mesta, može sprovesti prethodna provera stručne osposobljenosti, znanja i veština. Pored ovoga, značajna je odredba na koju JLS treba da obrate pažnju prilikom sačinjavanja pravilnika, a to je da radno mesto rukovodioca unutrašnje organizacione jedinice ne može biti razvrstano u zvanje niže od zvanja ostalih radnih mesta u njoj. Odredba pokazuje senzibilitet tvorca Zakona, pošto je praksa pokazala da u JLS neretko dolazi do situacija da rukovodioci unutrašnjih organizacionih jedinica imaju niža zvanja, pa i stručnu spremu u odnosu na ostala radna mesta u konkretnoj organizacionoj jedinici, a što je, naravno, nelogično i nepoželjno. Značajna novina je da u jedinici lokalne samouprave, odnosno gradskoj opštini, pravilnik usvaja veće, što je suprotno odredbama člana 59. Zakona o lokalnoj samoupravi, koji propisuje da akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji opštinske uprave donosi načelnik uz saglasnost opštinskog veća. Nedoumica se otklanja shodno pravilu *lex posterior derogat legi priori*, što dalje znači da će se u ovom slučaju primenjivati odredbe Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, a ne odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi.

Pozicija sekretara skupštine, gradskog pravobranilaštva i interne revizije

Kontekst pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta otvara niz pitanja. Da li sekretar skupštine grada/opštine treba da bude sistematizovan u upravu? Kako treba da izgleda jedinstveni pravilnik, gde su pozicionirani budžetski inspektori i interna revizija? Kakav je položaj gradskog/opštinskog pravobranilaštva? Iz

Zakona proizlazi da u JLS objedinjeni predlog pravilnika priprema načelnik uprave, a u jedinicama lokalne samouprave u kojima je organ uprave organizovan u više uprava za pojedine oblasti, načelnik uprave u okviru koje se obavljaju opšti, pravni ili normativni poslovi priprema objedinjen predlog pravilnika, koji dostavlja Veću na usvajanje. Što se tiče pitanja u vezi sa sekretarom skupštine grada/opštine treba naglasiti da sekretar skupštine nije službenik na položaju, već funkcioner. U jedinici lokalne samouprave i gradskoj opštini, položaji u smislu odredaba ovog zakona jesu radna mesta načelnika gradske/opštinske uprave, odnosno uprave gradske opštine i njihovih zamenika. Sekretar skupštine nije ni zaposleni odnosno nije deo opštinske/gradske uprave, već drugog organa, tj. skupštine, pa ne može ni biti sistematizovan u opštinsku/gradsku upravu, odnosno njen pravilnik. Postavljena su i pitanja u vezi sa internom revizijom s obzirom na to da u većini JLS ne postoje službe interne revizije, već ove poslove obavlja jedno lice, a otud je nastala i nedoumica u pogledu organizovanja i sistematizovanja. Član 82. Zakona o budžetskom sistemu propisuje obavezu korisnika javnih sredstava da uspostave internu reviziju, nezavisnu od delatnosti koju revidira. U JLS je prilično čest slučaj da se pojedine službe ne mogu organizovati, već da poslove obavlja jedno lice. To je posebno izraženo u manjim JLS i JLS srednje veličine. Konkretna odgovor na pitanje je da, u ovom kontekstu, nema razlike u tome da li posao interne revizije obavlja služba ili samo jedan zaposleni, a samim tim nema ni prepreke za ovakav vid organizovanja interne revizije u JLS. Što se tiče pitanja u vezi sa gradskim/opštinskim pravobranilaštvom, pravobranilaštvo nije i neće biti deo uprave, ali je pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u pravobranilaštvu deo objedinjenog pravilnika. Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u pravobranilaštvu predlaže opštinski/gradski pravobranilac. Iz ove oblasti je i



pitanje da li je pravobranilac službenik na položaju, a odgovor je identičan kao i u slučaju sekretara skupštine, jer u jedinici lokalne samouprave i gradskoj opštini položaji u smislu odredaba ovog zakona jesu radna mesta načelnika gradske/opštinske uprave, odnosno uprave gradske opštine i njihovih zamenika, a ne i radno mesto pravobranioca.

Organizovanje poslova upravljanja ljudskim resursima

Dalji sled je vezan za upravljanje ljudskim resursima, odnosno za to koji poslovi će biti sadržani u pravilniku o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta. Pojavila su se određena pitanja, pa i negodovanja, s obzirom na nemogućnost najvećeg broja JLS da organizuje službe za upravljanje ljudskim resursima, a zbog ograničenog broja zaposlenih. Ipak, ove reakcije nisu opravdane s obzirom na to da Zakon samo propisuje da se organizuju poslovi upravljanja ljudskim resursima, ali ne stvara obavezu u pogledu organizacionog oblika. Dakle, nije zakonska obaveza da se organizuje posebna služba oličena kroz odeljenje, od-

sek ili grupu, već navedene poslove može da obavlja i jedan zaposleni. Organizovanje poslova upravljanja ljudskim resursima je u tom delu prepušteno JLS odnosno njihovim kadrovskim kapacitetima.

Nova rešenja u pogledu položaja načelnika gradske uprave

Kao što je već rečeno, Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave daje niz novih rešenja i primenu instituta koji se do sada nisu koristili u značajnijoj meri. U daljem tekstu će biti dat njihov kraći pregled, s obzirom na to da je svako novo zakonsko rešenje uglavnom uzrokovalo niz pitanja. Shodno Zakonu, u jedinici lokalne samouprave i gradskoj opštini, položaji u smislu odredaba ovog zakona jesu radna mesta načelnika gradske/opštinske uprave, odnosno uprave gradske opštine i njihovih zamenika. Dakle, dolazi, u nekoj meri, do preobražaja pozicije načelnika / zamenika načelnika uprave. Navedeno može da se posmatra i kao pretkorak ka konačnoj profesionalizaciji uprave i obezbeđivanju uslovne stalnosti

načelnika uprave, koji predstavlja sponu između zaposlenih u upravi i izabranih, imenovanih i postavljenih lica, odnosno političkih struktura. Uprava kao organ JLS ili, barem, još uvek organ JLS, predstavlja garanciju kontinuiteta i izvor institucionalnog pamćenja. Činjenje pozicije načelnika uprave snažnijom ili bolje reći zaštićenijom dovodi i do zaštite uprave u celini. U tom pravcu je od značaja navođenje razloga za prestanak rada na položaju. Međutim, još veći značaj treba dati nabravanju razloga za razrešenje, koji su *numerus clausus* karaktera. Među Zakonom propisanim razlozima ostaje upitna mogućnost razrešenja načelnika uprave usled konačnog rešenja kojim mu je određena ocena „ne zadovoljava“ na vanrednom ocenjivanju, odnosno ukoliko mu dva puta, bez obzira na redosled ocena, rešenjem bude određena ocena „ne zadovoljava“. Bojazan je da se na navedeni način otvara mogućnost urušavanja pozicije načelnika uprave pošto ocenjivanje može da bude motivisano razlozima političke podobnosti, a ne kvaliteta rada. Generalno su upitna merila i kriterijumi ocenjivanja službenika, a u slučaju na-

>>>

čelnika uprave ta upitnost dobija dimenziju više. Zakonodavac je u ovom slučaju morao da vaga. Značajna karakteristika službeničkog sistema je i ocenjivanje. S obzirom na to da je načelnik uprave sada službenik na položaju, potrebno je da i sam bude podvrgnut ocenjivanju, a da li će se propisivanje navedenog ispostaviti kao manje zlo, jer zakonskim rešenjem se stvara ranjivost načelnika uprave, pokazaće vreme. Posebnu pažnju treba posvetiti postavljanju vršioca dužnosti službenika na položaju. U prethodnom periodu su se u određenom broju JLS dešavale dve grupe situacija koje nisu imale zakonsko utemeljenje. Prva je bila upravo vezana za postavljanje vršioca dužnosti načelnika uprave, uprkos tome što tadašnji propisi ovo nisu omogućavali. Drugo, štetnije, jeste da u nekim JLS nisu u dužem periodu uopšte postavljeni načelnici uprava. To se prenebrežavalo, odnosno prevazilazilo nezakonitim postupanjem gradonačelnika / predsednika opština, koji su vršili poslove iz nadležnosti načelnika uprave. Stoga je značajno ukazati na odredbe Zakona kojima se propisuje da, ukoliko nije postavljen načelnik uprave, kao ni njegov zamenik, do postavljenja načelnika uprave, kao i kada načelnik uprave nije u mogućnosti da obavlja dužnost duže od 30 dana, veće može postaviti vršioca dužnosti – službenika koji ispunjava utvrđene uslove za radno mesto službenika na položaju, koji će obavljati poslove načelnika uprave, najduže na tri meseca, bez sprovođenja javnog konkursa.

Što se tiče prestanka rada na položaju, načelnik uprave / zamenik protekom vremena na koje je postavljen, podnošenjem pismene ostavke i ukidanjem položaja više nema pravo na mirovanje radnog odnosa, što predstavlja novo rešenje, ali ima pravo da kod poslodavca bude raspoređen na drugo radno mesto za koje ispunjava uslove, a što je propisano članom 54. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave.

Obaveznost probnog rada

Institut probnog rada odnosno njegova obaveznost predstavlja novo rešenje. Probni rad je obavezan za sva lica koja nisu zasnivala radni odnos u organu autonomne pokrajine, jedinici lokalne samouprave ili državnom organu. Probni rad za radni odnos zasnovan na neodređeno vreme traje šest meseci. Za radni odnos na određeno vreme, probni rad je obavezan samo ako je radni odnos zasnovan na duže od šest meseci i tada traje dva meseca.

Probni rad službenika prati njegov neposredni rukovodilac, koji posle okončanja probnog rada poslodavcu daje pismeno mišljenje o tome da li je službenik zadovoljio na probnom radu. Službeniku koji ne zadovolji na probnom radu prestaje radni odnos. Do sada je probni rad predstavljao samo mogućnost, ali sada je reč o obavezi. Ovim se daje poslodavcu dovoljno vremena da proceni nečije kvalitete i posvećenost konkretnom poslu, a time i mogućnost da službeniku prestane radni odnos ukoliko ne pokaže zadovoljavajuće rezultate.

Preciziranje položaja neraspoređenih službenika

Odredbe Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u pogledu položaja neraspoređenih službenika propisuju da, dok je neraspoređen, službenik ima pravo na naknadu plate prema zakonu kojim se uređuju plate u autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave. Neraspoređenom službeniku prestaje radni odnos protekom roka od dva meseca od konačnosti rešenja kojim je utvrđeno da je službenik neraspoređen. Službenik kome prestane radni odnos protekom dva meseca od konačnosti rešenja kojim je utvrđeno da je neraspoređen, ima pravo na otpremninu prema zakonu kojim se uređuju plate, naknade i druga primanja zaposlenih u autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave. Naizgled, ove odredbe ne pružaju ništa novo, ali takav zaključak bi bio

pogrešan. Do stupanja ovog Zakona na snagu, u slučaju da zaposleni ostane neraspoređen nisu postojale odredbe koje bi regulisale pravo na naknadu plate, niti rok čijim istekom prestaje radni odnos, kao ni iznos otpremnine. Dakle, ovim se konačno reguliše jedna situacija koja je po svojoj prirodi u praksi učestala.

Postupak popunjavanja radnih mesta

Popunjavanje radnog mesta je zakonom u celosti definisano u smislu koraka. Pri popunjavanju izvršilačkog radnog mesta prednost ima premeštaj službenika, sa napredovanjem ili bez njega. Ukoliko poslodavac odluči da radno mesto ne popuni premeštajem, sprovodi se interni konkurs. U slučaju neuspeha internog konkursa zakon predviđa mogućnost da se radno mesto popuni preuzimanjem službenika od drugog poslodavca. Najzad, ukoliko se ni to ne učini tek onda nastupa obaveza sprovođenja javnog konkursa. Navedeni redosled radnji popunjavanja radnih mesta predstavlja jedan od najznačajnijih delova Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Preciziranje koraka će, bez dileme, dovesti do transparentnijeg postupka zasnivanja radnog odnosa, ali i do racionalnijeg pristupa kada je reč o budžetskim izdacima za plate novozaposlenih. Upravo je ovo jedna od najznačajnijih razlika u odnosu na prethodna zakonska rešenja.

Narednim članovima su iscrpno i nedvosmisleno regulisana pitanja konkursne komisije, posledice uspeha i neuspeha konkursa, prava na žalbu i u celini pitanja konkursnog postupka, kako za interni tako i za javni konkurs, što sve zajedno potcrtava gore navedeni zaključak u pogledu značaja ovog dela Zakona.

Radni odnos na određeno vreme

U odredbama koje se odnose na radni odnos na određeno vreme precizno se

navode razlozi kada se radni odnos na određeno vreme može zasnovati, i to radi zamene odsutnog zaposlenog do njegovog povratka, zbog privremeno povećanog obima posla, najduže na šest meseci u toku jedne kalendarske godine, na radnim mestima u kabinetu izabranog lica u organu autonomne pokrajine, kabinetu gradonačelnika Grada Beograda, predsednika Skupštine Grada Beograda, kabinetu gradonačelnika, predsednika opštine ili predsednika gradske opštine, dok traje dužnost tih izabranih lica (pomoćnici gradonačelnika, odnosno predsednika opštine, kao i druga lica koja zasnivaju radni odnos na radnim mestima u kabinetu), radi učešća u pripremi ili realizaciji određenog projekta, najduže do završetka projekta i radi obuke pripravnika, za vreme trajanja pripravničkog staža. Zajednička karakteristika u svim ovim slučajevima, osim u slučaju zasnivanja radnog odnosa na određeno vreme radi učešća u projektu ili realizacije projekta i radi obuke pripravnika, jeste da se radni odnos na određeno vreme zasniva bez javnog konkursa. Još značajnije je propisivanje da radni odnos na određeno vreme ne može da preraste u radni odnos na neodređeno vreme, izuzev pripravniku, kad položi državni stručni ispit. Navedeno dalje znači da će se ubuduće izbeći neželjene situacije da se postavlja lice koje po isteku mandata ne bude ponovo postavljeno ili koje u toku trajanja mandata bude razrešeno, rasporedi na radna mesta u istom organu koje odgovara njegovoj stručnoj spremi i radnim sposobnostima, a što je propisao Zakon o radnim odnosima u državnim organima. U ovom slučaju se opravdano govori o neželjenim situacijama. Zakonom o lokalnoj samoupravi je propisano da pomoćnike predsednika opštine postavlja i razrešava predsednik opštine, ali da ih postavlja u opštinsku upravu. Nelogičnost rešenja da predsednik opštine kao jedan, istina inokosni, organ postavlja svoje pomoćnike u drugom organu, u sadejstvu sa već navedenim

članom iz Zakona o radnim odnosima u državnim organima, dovela je do toga da se, kao na traci, pomoćnici predsednika opštine postavljaju, potom razrešavaju i tako raspoređuju na radna mesta u upravi odnosno da im radni odnos prerasta u radni odnos na neodređeno vreme. Odredbama Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave se ova praksa definitivno onemogućava.

Dodatno obrazovanje

Novim zakonom se precizira koncept dodatnog obrazovanja kroz njegovo omogućavanje službeniku, ali uz transparentne kriterijume i izbor na internom konkursu. Ovim se ujedno i štite poslodavci, s obzirom na obaveznost zaključivanja ugovora između poslodavca i službenika i zakonsku obavezu službenika da ostane na radu kod poslodavca najmanje dvostruko duže od trajanja dodatnog obrazovanja, jer je inače dužan da jednokratno nadoknadi poslodavcu sve troškove dodatnog obrazovanja.

Disciplinska odgovornost i odgovornost za štetu

U pogledu disciplinske odgovornosti i odgovornosti službenika za štetu vrše se određena preciziranja. Zadržana je podela na lakše i teže povrede dužnosti iz radnog odnosa, a shodno tome i srazmerna težina propisanih disciplinskih mera. U ovom delu je značajna iscrpnost i jasnost članova kojima se reguliše sam postupak, počev od njegovog pokretanja zaključkom, preko obrazovanja disciplinske komisije do obaveznosti usmene rasprave. Posebnu napomenu treba načiniti u pogledu mogućnosti pokretanja i vođenja disciplinskog postupka protiv službenika na položaju. Odgovornost službenika za štetu je takođe definisana, a – što će najzad urediti u najvećoj meri i ovu oblast – uz ukazivanje na rešenja iz Zakona o obligacionim odnosima u pogledu krivice odnosno krajnje nepažnje koja je

potrebna da postoji da bi bilo i odgovornosti. Svakako nisu bez značaja odredbe u ovom delu koje se odnose na odgovornost službenika za štetu prouzrokovanu trećem licu, uz opciju poslodavca da od službenika zahteva naknadu plaćenog iznosa ukoliko je poslodavac nadoknadio štetu.

Zaključna razmatranja

Ovaj tekst svakako ne iscrpljuje sva nova rešenja, niti u potpunosti navodi sve nedoumice koje su se do ovog momenta pojavile. Naredni period, s obzirom na to da sledi početak primene Zakona, bez sumnje će dovesti do velikog broja novih pitanja. Vrlo brzo će se pokazati određene slabosti primene u praksi, što je neminovnost kod svakog propisa, a kolike će one to biti zavisi od uspeha njegove implementacije u organe, službe i organizacije autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i gradske opštine. Posledice sada već nekadašnjeg zakonskog rešenja su nejasni i netransparentni kriterijumi zapošljavanja, karijernog kretanja, neplaniranje broja zaposlenih i strukture zaposlenih, izostanak sistema stručnog usavršavanja, kao i izostanak stimulisanja zaposlenih i, najzad, neusklađenost sa institutima Zakona o radu. Navedeno je dovelo do odlaska najstručnijih pojedinaca iz sistema JLS, ali i sporosti i glomaznosti aparata, što je, prirodno, uzrokovalo nedovoljno kvalitetnu uslugu. Očekivanja od novog zakonskog rešenja su da sve štetne posledice otkloni ili ih učini manjim, kao i da omogući uvođenje funkcije upravljanja ljudskim resursima i uspostavljanje profesionalnog službeničkog sistema. Uverićemo se da li su ova očekivanja realna ili ne, ali svakako da Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, uz uočene slabosti, kao i one koje će se u narednom periodu pokazati, predstavlja značajan iskorak iz obilja nedostataka prethodnog, vremenom i okolnostima prevaziđenog zakonskog rešenja. ■



Msr Branko Ljuboja

Konsultant

✉ brankoljuboja65@gmail.com

ZAKRUŽIVANJE SISTEMA

Lokalna samouprava je nadležna za oblasti koje regulišu svakodnevni život građana. Zakonito, efikasno i brzo rešavanje zahteva građana podrazumeva dobro obučene službenike, spremne da u potpunosti izvršavaju obaveze koje proizlaze iz radnog mesta na koje su raspoređeni

Dobro uređen i pre svega celovit pravni okvir za neku oblast je nužan uslov za njeno kvalitetno funkcionisanje. Ako u sistemu postoji, i najmanji, informatičkim rečnikom rečeno, „bag“, postoji konstantna pretnja da sistem kad-tad dođe u krizu, bez obzira na kvalitet i zalaganje lica koja su uključena u poslove koji obezbeđuju funkcionisanje sistema. Zato je odgovornost onih koji donose najopštije odluke od kojih zavisi celovitost sistema – najveća. Upravo je celovitost pravnog okvira bila najveći problem u ove dve i po decenije tranzicije srpskog društva.

Kada je reč o pravnom okviru za sistem lokalne samouprave kod nas, ne može se reći da lokalnoj samoupravi u Republici Srbiji tokom proteklog perioda nije posvećena adekvatna pažnja. Sistemski zakoni koji uređuju položaj lokalne samouprave donošeni su i menjani više puta, te je u skladu sa tim menjana i koncepcija lokalne samouprave. Ako bi se napravila paralela sa sistemom organizacije vlasti na centralnom nivou i mogućnošću da se vlast organizuje po principu jedinstva vlasti ili po principu podele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, moglo bi se reći da je vlast na lokalnom nivou u Republici Srbiji bila organizovana po oba modela. Od skupštinskog sistema devedesetih¹, 2002. godine prešlo se na sistem podele vlasti (naravno bez postojanja sudske vlasti, koja je po definiciji centralizovana), u okviru kojeg je bio pred-

1. Skupštinski sistem, odnosno sistem jedinstva vlasti, sasvim je u skladu sa članom 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, u kom se kaže da će pravo lokalnih vlasti da, u okviru svojih zakonskih ovlašćenja, uređuju poslove i upravljaju bitnim delom javnih poslova pod svojom odgovornošću i u interesu lokalnog stanovništva, vršiti saveti ili skupštine sastavljeni od članova koji su slobodno izabrani tajnim glasanjem na osnovu neposrednog, ravnopravnog i opšteg prava glasa, koji mogu imati izvršne organe koji su njima odgovorni.

viđen neposredan izbor gradonačelnika / predsednika opštine kao vršioca izvršne vlasti, da bi se 2007. godine tadašnji zakonodavci opredelili za ponovni izbor prvog čoveka jedinice lokalne samouprave u skupštini i to iz reda izabranih odbornika. Način finansiranja lokalne samouprave je takođe prošao kroz nekoliko faza da bi se danas došlo do programskih budžeta, koji moraju da budu u skladu sa strateškim dokumentima jedinice lokalne samouprave. Međutim, sve to vreme jedan segment važan za funkcionisanje lokalne samouprave praktično je ostao pravno neregulisan. To su bili položaj, odnosno prava i obaveze zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave. Naravno, isto se može reći i za položaj zaposlenih u autonomnim pokrajinama, te sve što se u ovom tekstu kaže za zaposlene u jedinicama lokalne samouprave, važi i za zaposlene u autonomnim pokrajinama.

Reforma javne uprave koja se do sada sprovodila dovela je do apsurdna pitanje radnih odnosa zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave. Naime, Zakon o radnim odnosima u državnim organima, koji se sve do sada primenjivao na zaposlene u opštinama/gradovima u Republici Srbiji, u članu 1. je predvideo da se njime regulišu prava, obaveze i odgovornosti iz radnih odnosa lica zaposlenih u ministarstvima, posebnim organizacijama, sudovima, javnim tužilaštvima, javnom pravobranilaštvu, organima za prekršaje i u službama Narodne skupštine, predsednika Republi-

ke, Vlade i Ustavnog suda koji se primaju u radni odnos odlukom funkcionera koji rukovode ovim organima i službama, određena prava predsednika Republike i određena prava, obaveze i odgovornosti lica koja bira Narodna skupština i lica koja postavlja Vlada, odnosno drugi nadležni organ. Tek u članu 75. Zakona je stajalo da se odredbe zakona od glave II do glave XIV shodno primenjuju na organe autonomnih pokrajina, gradova i opština. Dakle, zakonodavac nije uzeo u obzir specifičnosti rada u lokalnoj samoupravi, već je naložio jedinicama lokalne samouprave da se akta koja regulišu položaj zaposlenih upodobe sa odredbama zakona koji se prvenstveno odnosi na najviše državne organe. Nelogičnostima tu nije kraj. Kada je 2001. godine donet Zakon o platama u državnim organima i javnim službama, on je u prelaznim i završnim odredbama predvideo da, pored ostalih, prestaje da važi član 75. Zakona o radnim odnosima u državnim organima, dakle upravo član koji je odredio primenu zakona na autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave. Velika većina pravnika u skoro svim jedinicama lokalne samouprave našla se u dilemi. Osnovno pitanje je bilo koji se zakon primenjuje na radne odnose u lokalnoj samoupravi. Da li je to opšti zakon o radu ili je zakonodavac napravio grub previd, pa je lošom formulacijom, a želeći da pitanje zarada zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave izuzme iz Zakona o radnim odnosima u državnim organima, ceo zakon izuzeo od primene na

lokalu, iako mu to nije bila namera? Lokalne samouprave su prećutno primenjivale odredbe Zakona o radnim odnosima u državnim organima, te je takva situacija trajala sve do donošenja Zakona o državnim službenicima 2005. godine.

Zakon o državnim službenicima je uredio prava i obaveze državnih službenika i pojedina prava i obaveze nameštenika, a državnog službenika je definisao kao lice čije se radno mesto sastoji od poslova iz delokruga organa državne uprave, sudova, javnih tužilaštava, Republičkog javnog pravobranilaštva, službi Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda i službi organa čije članove bira Narodna skupština ili s njima povezanih opštih pravnih, informatičkih, materijalno-finansijskih, računovodstvenih i administrativnih poslova. Po istom zakonu, nameštenik je lice čije se radno mesto sastoji od pratećih pomoćno-tehničkih poslova u državnom organu.

Zaposlene u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave Zakon o državnim službenicima pominje u članu 189, kojim je propisano da će se na zaposlene u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave shodno primenjivati Zakon o radnim odnosima u državnim organima, do donošenja posebnog zakona.

Izmenom sektorskih zakona, od jula 2006. godine na zaposlene u ustanovama čiji >>>

su osnivači Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave primenjuje se Zakon o radu (do tada se na zaposlene u ustanovama čiji je osnivač jedinica lokalne samouprave primenjivao Zakon o radnim odnosima u državnim organima), te je ostalo da se Zakon o radnim odnosima u državnim organima primenjuje samo na zaposlene u organima jedinica lokalne samouprave, a na osnovu upućujuće odredbe drugog zakona. Dakle, položaj više od 30 hiljada zaposlenih u lokalnim samoupravama Republike Srbije nije bio adekvatno regulisan, što je samim tim uzrokovalo mnoge probleme. Najkрупniji problemi koji su nastali zbog primene anahronog Zakona o radnim odnosima u državnim organima jesu sledeći:

1. Rad u jedinicama lokalne samouprave, i pored činjenice da svakako spada u poslove javne uprave, specifičan je. Aksiom je tvrdnja da je lokalna samouprava prvi i neposredni kontakt građana sa vlašću, a po definiciji, lokalna samouprava je nadležna za oblasti koje regulišu svakodnevni život građana. Zakonito, efikasno i brzo rešavanje zahteva građana podrazumeva dobro obučene službenike, spremne da u potpunosti izvršavaju obaveze koje proizlaze iz radnog mesta na koje su raspoređeni. Vršenje poslova kojima se rešava o pravima i obavezama građana mora se obavljati po načelima vladavine prava, načela moraju da se nalaze u zakonskom tekstu koji reguliše rad zaposlenih u lokalnoj samoupravi i postupanje suprotno utvrđenim načelima mora biti sankcionisano. U Zakonu o radnim odnosima u državnim organima nije bilo odredbi o načelima delovanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave.

2. Zapošljavanje u jedinicama lokalne samouprave nije sprovedeno planski, sa unapred utvrđenim potrebama, već je uglavnom vršeno stihijski. Svaka promena vlasti u jedinicama lokalne samouprave je po pravilu uzrokovala nova i nova zapo-

šljavanja, a akta o sistematizaciji su se prilagođavala stručnoj spremi lica koja su se zapošljavala po nalogu. Tako su pojedine organizacione jedinice u mnogim lokalnim samoupravama bile pretprane viškom nepotrebnih radnih mesta, dok za vrlo važne poslove nije bilo dovoljno kvalitetnih službenika.

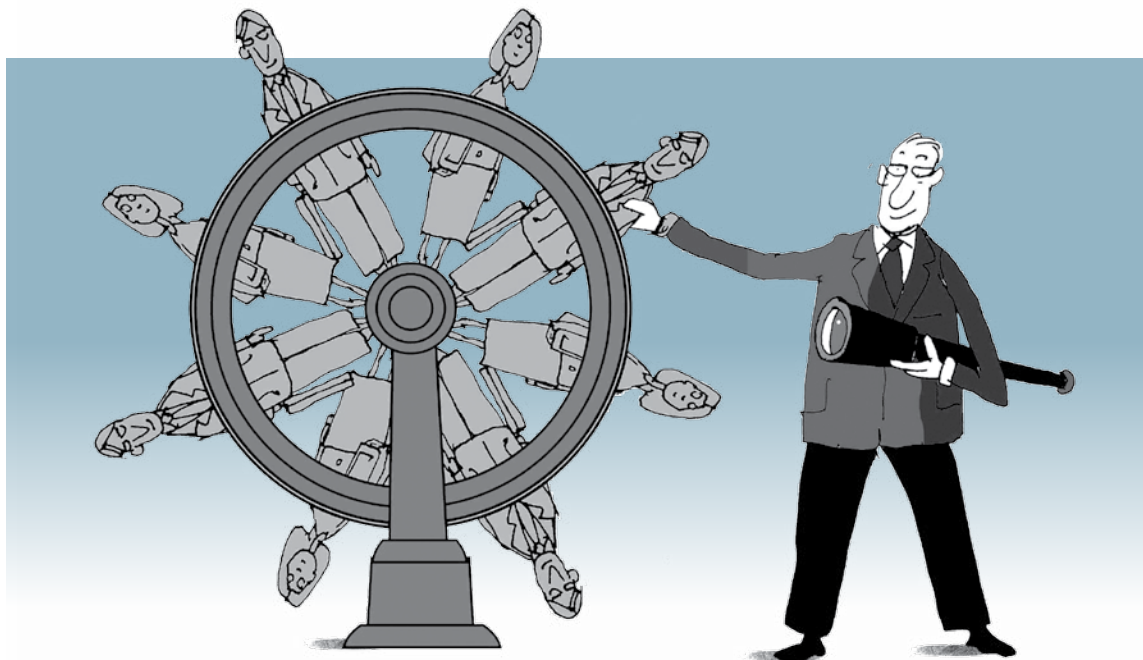
3. Sticanje zvanja, čiji je prvenstveni cilj da izraze stručna svojstva zaposlenih i njihovu osposobljenost za vršenje poslova određene stručnosti u organu jedinice lokalne samouprave, bilo je formalizovano. Dovoljni su bili stručna sprema i određene godine radnog staža i zaposleni je dobio mogućnost da stekne određeno zvanje. Dakle, uslov za sticanje višeg zvanja bile su godine staža, bez obzira na vrstu posla koju je zaposleni obavljao, a ne rad u struci, što je jedino logično i opravdano. Drugo, kvalitet rada zaposlenih ni formalno, a u većini slučajeva ni stvarno, nije bio uziman u obzir prilikom prelaska zaposlenog u više zvanje.

4. Zaštita prava zaposlenih nije bila uređena na način koji bi omogućio veći stepen objektivnosti pri vođenju postupka u ostvarivanju zaštite njihovih prava. Zaposleni su se radi ostvarivanja svojih prava mogli pismeno obratiti funkcioneru koji rukovodi organom, imali su pravo prigovora protiv rešenja ili drugog akta kojim je odlučeno o njihovim pravima i obavezama, a o podnetom podnesku, odnosno prigovoru rešavao je funkcioner koji rukovodi organom, to jest isti funkcioner koji je rešenje i doneo. Funkcioner je mogao da, bez ikakvih posledica, ne donese nikakav akt po podnetom prigovoru, a tada je zaposleni imao pravo da se obrati nadležnom sudu. Ovakvim rešenjem u Zakonu o radnim odnosima u državnim organima, žalbeni postupak u okviru organa jedinice lokalne samouprave bio je potpuno dezavuisan i predstavljao je mrtvo slovo na papiru. S druge strane, neadekvatan žalbeni postupak i prak-

tično nepostojanje kontrole nad aktima funkcionera koji rešava o pravima i obavezama zaposlenih, u dosta slučajeva je imao kao posledicu to da su akta kojima je rešavano o pravima zaposlenih u sudskom postupku bila poništavana, a da su potom jedinice lokalne samouprave bile dužne da nadoknade štetu zaposlenima čija su prava bila povređena.

5. Zakon o radnim odnosima u državnim organima, koji većinu instituta iz oblasti radnih odnosa nije uredio, sadržavao je odredbe koje su u savremenom radnom zakonodavstvu predmet kolektivnog pregovaranja. Glava VIIa Zakona se odnosila na radno vreme, odmora i odsustva, njome je bilo propisano minimalno i maksimalno trajanje godišnjeg odmora, te je time bio ograničen prostor sindikalnim organizacijama zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave prilikom pregovora o zaključivanju posebnog kolektivnog ugovora sa resornim ministarstvom.

6. Položaj načelnika gradske/opštinske uprave bio je regulisan Zakonom o lokalnoj samoupravi. Navedeni zakon je predvideo uslove i postupak za postavljenje načelnika (odgovarajući fakultet u odnosu na delokrug uprave, položen ispit za rad u organima državne uprave, pet godina radnog iskustva u struci, postavljenje od strane Opštinskog veća na osnovu javnog oglasa na period od pet godina), ali u njemu nema odredbe koja predviđa u kojim slučajevima se načelnik gradske/opštinske uprave može razrešiti pre isteka vremena na koje je izabran. O razrešenju se govori u članu 46. Zakona o lokalnoj samoupravi, koji reguliše nadležnosti Opštinskog veća i gde u tački 7 stoji da Opštinsko veće postavlja i razrešava načelnika opštinske uprave, odnosno načelnike uprava za pojedine oblasti. Nepostojanje jasno definisanih uslova za razrešenje načelnika pre isteka perioda na koji je izabran predstavljalo je dodatno opterećenje za inače složenu funkciju načelnika gradske/opštinske



uprave kao lica koje prvenstveno ima obavezu da zahteve političkih činilaca uvede u zakonsku formu.

Navedeni razlozi, uz druge, kao i stalni apeli rukovodilaca i zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave, bili su više nego dovoljan razlog da se pokrene postupak donošenja zakonskog akta kojim bi se regulisao položaj zaposlenih na lokalnu. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Vlade Republike Srbije u prethodnom sazivu je shvatilo koliki značaj za modernizaciju celokupne državne uprave kod nas ima regulisanje položaja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave, te je organizovalo više sastanka na kojima se raspravljalo o nacrtu zakona. Svakako treba pomenuti i veliki doprinos koji je u postupku donošenja Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave dala i Stalna konferencija gradova i opština. Okupljanjem eksperata koji su

učestvovali u pisanju teksta nacrta Zakona, organizovanjem seminara na kojima su formulisani mnogi predlozi koji su unapredili predlog Zakona, organizovanjem javnih rasprava i permanentnim isticanjem značaja usvajanja ovakvog zakona u javnosti, Stalna konferencija gradova i opština je još jednom potvrdila svoju ulogu najboljeg zastupnika interesa gradova i opština u Republici Srbiji. I konačno, 3. marta 2016. godine, Narodna skupština Republike Srbije donela je Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Zakon je objavljen u „Službenom glasniku Republike Srbije“ broj 21/2016.

Zakon detaljno reguliše oblast radnih odnosa u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Sistematizovan je u 21. glavu, a prilikom donošenja zakonodavac je u tekst Zakona stavio odredbu kojom je određeno da primena Zakona

počinje od 1. decembra 2016. godine. Time je nadležnima u AP Vojvodini i jedinicama lokalne samouprave dato dovoljno vremena da izvrše sve potrebne pripreme za primenu Zakona.

Probleme koji su navedeni u ovom tekstu, a koji su posledica primene Zakona o radnim odnosima u državnim organima, Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave rešava na sledeći način:

1. Načela delovanja službenika pri vršenju poslova i radnih zadataka pre svih su zakonitost, nepristrasnost i politička neutralnost, zatim odgovornost za svoj rad, dalje, dostupnost informacija o radu službenika i, na kraju, jednaka dostupnost radnih mesta.

2. Zakon je izvršio podelu zaposlenih na funkcionere, službenike i nameštenike. >>>

Funkcioner je izabrano, imenovano, odnosno postavljeno lice (osim službenika na položaju) u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, odnosno u organima gradske opštine, kao i u službama i organizacijama koje oni osnivaju prema posebnom propisu. Službenik je zaposleno lice koje profesionalno obavlja stručne poslove iz nadležnosti autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave ili sa njima povezane opšte pravne poslove, informatičke, materijalno-finansijske, računovodstvene i administrativne poslove. Službenik je zaposleno lice na izvršilačkom radnom mestu, kao i na radnom mestu službenika na položaju. Nameštenik je lice koje zasniva radni odnos radi obavljanja pratećih, pomoćno-tehničkih poslova u autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave. Na prava i dužnosti nameštenika primenjuju se opšti propisi o radu i odredbe posebnog kolektivnog ugovora za jedinice lokalne samouprave.

3. Jasno i precizno su navedeni prava i obaveze službenika. Zaposleni imaju pravo na napredovanje u službi, stručno usavršavanje, bezbednost i zdravlje na radu, usmeravanje i kontrolu rada, zaštitu od zlostavljanja na radu, pravo na žalbu, pravo na sindikalno i profesionalno udruživanje, pravo na platu, naknade i druga primanja, pravo na odmore i odsustva, kao i na dodatna prava utvrđena kolektivnim ugovorom. Rad u organima jedinica lokalne samouprave podrazumeva i značajan stepen odgovornosti te Zakon navodi i dužnosti kojih se zaposleni moraju pridržavati u svome radu: profesionalno postupanje, izvršavanje naloga, premeštaj, privremeni rad na poslovima koji nisu u opisu radnog mesta 30 dana u periodu od 6 meseci, privremeni rad na nižem radnom mestu, dok traju okolnosti koje su uzrokovale takav rad, obavezu čuvanja tajnih podataka, poštovanje radnog vremena, dužnost obaveštavanja o sumnji postojanja korupcije i rad u radnoj grupi.

4. Popunjavanje radnih mesta vrši se na osnovu kadrovskog plana, koji se priprema i usvaja zajedno sa odlukom o budžetu. Time načelo racionalnosti pri trošenju budžetskih sredstava dobija na značaju, a takođe se postiže i javnost u politici zapošljavanja, jer odluku donose odbornici skupštine, najvišeg tela jedinice lokalne samouprave. I sam postupak popunjavanja radnih mesta je racionalniji, jer se radno mesto popunjava trajnim premeštajem, sprovođenjem internog konkursa, preuzimanjem službenika i tek na kraju zasnivanjem radnog odnosa nakon sprovedenog javnog konkursa. U okviru uprave obavezno je organizovanje poslova upravljanja ljudskim resursima, što je takođe značajan iskorak u profesionalizaciji gradskih/opštinskih uprava.

5. Detaljno su regulisana zvanja za izvršilačka radna mesta u organima jedinice lokalne samouprave, zavisno od nivoa obrazovanja i, što je važno, radnog iskustva u struci. Uvedeni su obavezno ocenjivanje kako rukovodilaca tako i zaposlenih, te na osnovu toga i mogućnost kretanja (napredovanja) u službi.

6. U postupku zaštite prava zaposlenih, uvedena je, kao drugostepeni organ, žalbena komisija. Žalbena komisija je kolegijalni organ koji u drugom stepenu odlučuje o žalbama službenika. Žalbenu komisiju obrazuje gradsko/opštinsko veće, radi u sastavu od tri člana i dužna je da o žalbi službenika reši u roku od 15 dana od dana prijema zahteva. Povodom odluke žalbene komisije može se pokrenuti upravni spor. Uvođenjem instituta žalbene komisije u znatnoj meri je poboljšana položaj zaposlenih u postupku zaštite prava i može se očekivati da tokom vremena žalbene komisije u jedinicama lokalne samouprave budu sve objektivnije pri donošenju odluka.

7. Zakon upućuje na kolektivne ugovore kod instituta koji su po prirodi stvari predmet kolektivnog pregovaranja.

8. Načelnici gradskih/opštinskih uprava ulaze u službenički sistem i za njih Zakon koristi termin *službenici na položaju*. Zakon detaljno reguliše uslove za prestanak rada na položaju, a takođe navodi slučajeve u kojima se službenik na položaju (načelnik i zamenik načelnika) može razrešiti pre isteka vremena na koje je postavljen. To su slučajevi pravosnažne presude na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci – danom pravosnažnosti presude, zatim konačnog rešenja kojim mu je izrečena disciplinska kazna prestanka radnog odnosa, dalje, konačnog rešenja kojim mu je određena ocena „ne zadovoljava“ na vanrednom ocenjivanju, zatim slučaj sprovođenja inicijative za razrešenje na osnovu mere javnog objavljivanja preporuke za razrešenje koju izrečne Agencija za borbu protiv korupcije, a službenik na položaju može biti razrešen i zbog drugih razloga predviđenih opštim propisima o radu kojima se uređuje prestanak radnog odnosa nezavisno od volje zaposlenog i volje poslodavca. Ovakvim regulisanjem u velikoj meri je umanjen čest politički voluntarizam pri razrešenju načelnika uprava, te je samim tim njihov položaj poboljšan.

Valja napomenuti da su i ostala pitanja položaja zaposlenih u Zakonu detaljno regulisana, kao što su stručno usavršavanje i dodatno obrazovanje, disciplinska odgovornost i disciplinski postupak, prestanak radnog odnosa, prestanak potrebe za radom zaposlenog.

Donošenje i primena Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama predstavlja ogroman korak u unapređenju sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji. Sada su na potezu funkcioneri, službenici na položaju i zaposleni u jedinicama lokalne samouprave. Njihov zadatak je koliko jednostavan, toliko i odgovoran. To je dosledna i objektivna primena Zakona. Ništa manje i ništa više od toga. ■



Radovan Živković

konsultant

✉ radovanz@gmail.com

NA PUTU OD „KADROVSKE EVIDENCIJE” DO „UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA”

Stupanjem na snagu Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, između ostalog, uvodi se i značajna novina, odnosno „institut upravljanja ljudskim resursima”, čiji je cilj unapređenje ljudskih kapaciteta, stručnosti, efektivnosti i kvaliteta usluga koje pruža lokalna administracija

Obaveza posebnog organizovanja poslova upravljanja ljudskim resursima u organima autonomnih pokrajina (AP) i jedinica lokalne samouprave (JLS) omogućuje kvalitetniju organizaciju rada, ostvarivanje prava i definisanje obaveza zaposlenih u organima AP i JLS.

Model kadrovske evidencije zaposlenih na lokalnom nivou, koji se najčešće svodio na vođenje „personalnog dosijea zaposlenog” u papirnoj, odnosno „hard copy” formi, polako ali sigurno će prerasti u moderan sistem upravljanja ljudskim resursima, koji će biti baziran na odlučivanju na osnovu tačnih, preciznih, pouzdanih i blagovremenih informacija koje su od suštinskog značaja u institucijama u kojima je ljudski kapital najvredniji resurs. Jedini način da se ovo ostvari jeste stvaranje precizne i kompletne baze kadrovske evidencija. Kako u ovom trenutku ne postoji objedinjena kadrovska evidencija o zaposlenima u JLS, kao ni o njihovom stručnom usavršavanju, uvođenjem kadrovske evidencije u elektronskoj formi u JLS biće stvoreni preduslovi za objedinjavanje evidencija na centralnom i lokalnom nivou, nakon donošenja odgovarajućih zakonskih i podzakonskih rešenja.

Dosadašnja praksa vođenja kadrovske evidencije, koja je uvedena Zakonom o državnim službenicima 2005. godine, obuhvata planiranje zapošljavanja, sprovođenje postupaka zapošljavanja, analizu i izradu opisa poslova radnih mesta, ocenjivanje rada i napredovanje, kontinuirano usavršavanje državnih službenika, kao i upotrebu informatičke baze podataka. Međutim, i posle više od 10 godina, još uvek se ne može govoriti o integrisanom sistemu upravljanja ljudskim resursima.

Na državnom nivou, planiranje zapošljavanja se u praksi svodi na planiranje >>>

zapošljavanja kadrova prema njihovom obrazovnom profilu i kvalifikacijama, a ne prema potrebama poslovnih procesa. Zapošljavanje na najodgovornijim rukovodećim mestima (položajima) najvećim delom se obavlja na netransparentan način i bez konkursne procedure. Još uvek nije sprovedena depolitizacija, još uvek se na rukovodeća mesta postavljaju kadrovi po principu „političkih“ zasluga, između ostalog, zato što još uvek nisu dovoljno definisani zahtevi i kriterijumi za odabir. Sistem ocenjivanja, koji bi trebalo da predstavlja osnovu za napredovanje, odnosno nagrađivanje za ostvarene rezultate pokazuje slabosti. Oko 80% zaposlenih se ocenjuje sa „ističe se“ ili „naročito se ističe“ jer se ocenjivanje u stvari svodi na administrativno ocenjivanje s ciljem favorizovanja visokih ocena radi povećanja zarada kroz dodelu „stimulacija“. Radni ciljevi pre predstavljaju spisak poslova i aktivnosti nego ciljeve državne uprave, te se u takvoj situaciji gubi iz vida pojedinačni doprinos svakog zaposlenog. Centralna informatička baza kadrova na državnom nivou još uvek nije ni potpuna ni ažurna, jer pojedini organi neažurno dostavljaju ili uopšte i ne dostavljaju podatke o zaposlenima.

Iako je usvojena Strategija stručnog usavršavanja državnih službenika u Republici Srbiji, administrativni kapaciteti koji treba da rade na realizaciji prioriteta još uvek nisu dovoljno razvijeni.¹

Skoro identična situacija je i na pokrajinskom, odnosno na lokalnom nivou: planiranje se često svodi na planiranje prema „potrebama vladajućih političkih

partija“, a zapošljavanje ide po principu političkih zasluga. Mali broj JLS ima usvojene dokumente kojima su uspostavljena određena interna pravila, odnosno definisani kriterijumi za selekciju kandidata prilikom zapošljavanja, i to su one JLS koje su rad uprave uskladile sa odgovarajućim ISO standardom. Sistematizacije i opisi radnih mesta se u velikom broju JLS prilagođavaju zaposlenima, a manje potrebama organizacije posla, odnosno i sama organizaciona struktura uprave se prilagođava strukturi zaposlenih. U određenom broju opština uočen je nedostatak visoko školovanih, posebno rukovodećih kadrova.

U periodu avgust–septembar 2016. godine realizovano je istraživanje za potrebe izrade analize stanja u oblasti upravljanja ljudskim resursima u JLS, posebno u oblasti softvera koji se koristi za tu namenu, a u okviru projekta „Upravljanje ljudskim resursima u jedinicama lokalne samouprave“, koji finansijski podržavaju Savet Evrope i EU, a koji implementira Savet Evrope u partnerstvu sa Ministarstvom za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS) i Stalnom konferencijom gradova i opština (SKGO). Prema rezultatima istraživanja² mogu se izvesti sledeći zaključci:

- Za mnoge JLS značajan izazov predstavlja to što nemaju do kraja uspostavljenu organizacionu strukturu za obavljanje poslova upravljanja ljudskim resursima (poslovi kadrovske evidencije su najčešće pridodati zaposlenima koji rade i na drugim poslovima u upravi), što znači da će predsto-

jećim novim sistematizacijama morati da se uspostave i organizacioni oblici, odnosno instituti upravljanja ljudskim resursima. Jedna od otežavajućih okolnosti je i to što JLS nemaju dovoljno visoko obrazovanih i stručnih kadrova, te će biti neophodno da se onim JLS koje nisu u mogućnosti da same uspostave potrebnu organizacionu strukturu pruži stručna pomoć.

- Iako većina JLS nema elektronsku evidenciju podataka o zaposlenima, ipak ohrabruje činjenica da sve JLS imaju uspostavljenu evidenciju o zaposlenima, odnosno raspolažu podacima koji su definisani Zakonom, i to zahvaljujući vođenju personalnih dosijea zaposlenih. Iste podatke u elektronskoj formi ima manji broj JLS, ali je to posebno značajno kako za JLS koje imaju takvu evidenciju, tako i za ostale JLS jer će moći da koriste iskustvo kako bi lakše uspostavile sistem elektronske evidencije.
- Kada se govori o evidenciji o stručnom usavršavanju i dodatnom obrazovanju zaposlenih, treba istaći da skoro polovina JLS vodi evidenciju o tome, ali da će tek punom primenom Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave ta vrsta evidencije biti uspostavljena u svim JLS. Stručno usavršavanje i dodatno obrazovanje su posebno značajni kako u sistemu upravljanja ljudskim resursima tako i za stvaranje efikasne i stručne, ne samo lokalne uprave, već i javne uprave uopšte. Osim u JLS koje su

1. Izvor: Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS“, br. 9/2014, 42/2014 – ispravka).

2. Navedeni podaci, u fazi pisanja ovog teksta, još uvek nisu zvanično potvrđeni od strane Saveta Evrope i korisnika projekta, te se kao takvi ne mogu nikako tumačiti kao zvaničan stav Saveta Evrope i Evropske unije.

uvele sistem na osnovu ISO standarda koji predviđa i donošenje određenih planova, većina JLS nema, niti je ikada imala, planske dokumente koji se odnose na stručno usavršavanje zaposlenih, iako imaju usvojene strateške dokumente razvoja lokalnih samouprava. Kako bi se otklonili izazovi sa kojima se susreću organi AP i JLS, neophodno je unaprediti sam proces stručnog usavršavanja zaposlenih u tim organima u skladu sa strategijom koju je donela Vlada Republike Srbije.³

- Sve JLS raspolažu IT opremom (računarima, štampačima i dr.) koja predstavlja neophodan tehnički resurs za uspostavljanje sistema upravljanja ljudskim resursima. Ako se ima u vidu da za uspostavljanje same elektronske verzije evidencije o zaposlenima može da se obezbedi softver koji ne mora da zahteva informacione sisteme, može se zaključiti da sve JLS imaju preduslov za uspostavljanje takve evidencije. Izazov predstavlja nedostatak stručnih i obrazovanih kadrova koji treba ne samo da održavaju postojeću IT infrastrukturu, već i da, što je još izazovnije, rade na izradi softvera. Naime, većina JLS koje imaju softver za vođenje evidencije o zaposlenima koristi rešenja koja su nabavljena od eksternih pružalaca usluga izrade softvera, a mnogo manje njih je sopstvenim kapacitetima razvilo softver, u skladu sa svojim potrebama. Nedostatak kadrova u JLS će u narednom periodu biti sve izraženiji, ako se imaju u vidu odredbe Zako-

Set podataka definisanih članom 190. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave:

- 1) lično ime, adresa i JMBG građana;
- 2) maternji jezik;
- 3) jezik na kome je stečeno osnovno, srednje i visoko obrazovanje;
- 4) vrsta radnog odnosa i datum njegovog zasnivanja;
- 5) promena radnog mesta;
- 6) obrazovanje, položeni stručni ispiti, drugi oblici stručnog usavršavanja;
- 7) posebna znanja i veštine;
- 8) godine radnog iskustva, staža osiguranja i staža osiguranja koji se računa sa uvećanim trajanjem;
- 9) datum navršavanja radnog veka;
- 10) godišnje ocene rada;
- 11) izrečene disciplinske mere i utvrđena materijalna odgovornost;
- 12) obračun plate;
- 13) prestanak radnog odnosa.

na o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave kojima se IT stručnjaci prepoznaju kao nameštenici, a ne kao službenici, zbog čega će i njihova zarada biti manja u odnosu na zarade IT stručnjaka koji ne rade u JLS. Pitanje IT stručnjaka će u narednom periodu predstavljati sve veći izazov ne samo za JLS, već i za AP i ostale državne organe, s obzirom na to da se radi o izuzetno „deficitarnim“ kadrovima, koji sve više prelaze u privatni sektor gde je njihova zarada veća ili odlaze u inostranstvo. Upravljanje delovima IT sistema i održavanje svih delova IT sistema, pa i softvera za kadrovsku evidenciju će predstavljati veliki izazov, posebno ako se ima u vidu da veoma malo JLS raspolaže tehničkom dokumentacijom, koja bi trebalo da postoji.

- Sam softver je prevashodno razvijen, odnosno nabavljen kao odgovor na zahteve zaposlenih kojima je u opisu radnog mesta vođenje evidencije o zaposlenima. Softver nije do kraja usklađen sa određenim standardima, a još manje je usklađen sa svim propisima prema kojima se uspostavlja takva vrsta evidencije, jer nijednim propisom i nije bila definisana obaveza uspostavljanja elektronske evidencije. Stoga je postojeća elektronska evidencija, kao „neobavezna“, i nekompletna i u njoj se mogu naći i podaci za koje nije zakonom definisano da se prikupljaju i vode, niti za njih postoji neophodna saglasnost samih zaposlenih. U svakom slučaju, JLS koje imaju softver jesu u prednosti u odnosu na ostale, jer će lakše i brže moći da postojeću evidenciju „importuju“ u softver koji >>>

3. Strategija stručnog usavršavanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji („Službeni glasnik RS“, broj 27/2015).

će biti u skladu sa odredbama novog zakona.

- Bitno je istaći i to da set podataka o kojima se vodi evidencija nije standardizovan i tek se stupanjem na snagu Zakona uspostavljaju osnove za usklađivanje podataka o zaposlenima o kojima se vodi evidencija ne samo na lokalnom nivou, već i za izradu zajedničke centralne baze podataka na nivou javne uprave. Naime, članom 190. Zakona definisani su podaci koji se unose u kadrovsku evidenciju i u potpunosti su približeni evidencijama koje su definisane Zakonom o državnim službenicima.

Ovi podaci predstavljaju zajednički set i za državne službenike i za zaposlene u AP i JLS, te se oni mogu voditi po istoj matrici, čime su i definitivno prevaziđeni izazovi zbog različitosti seta podataka koji se vode o zaposlenima na lokalnom i državnom nivou.

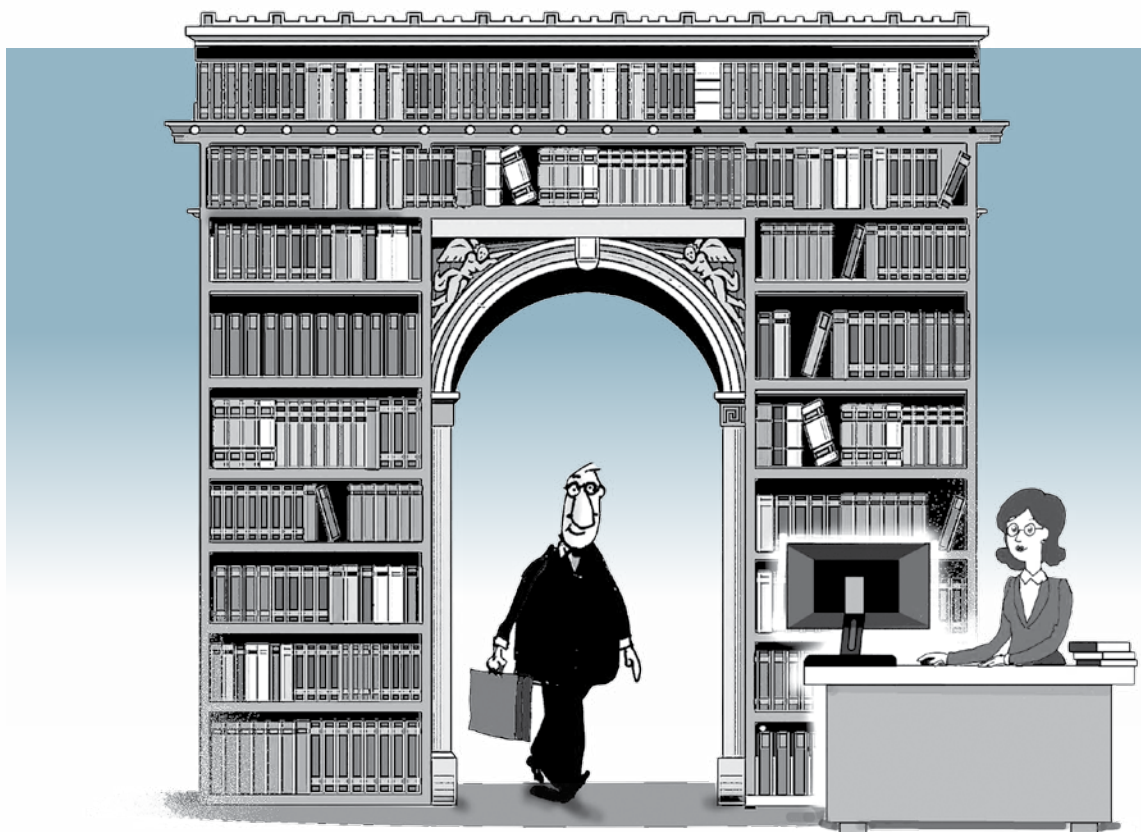
- Svakako da to što veći broj JLS ima softver koji je nabavljen od eksternih dobavljača (programera), čime je uspostavljena „zavisnost“ od njih, često zna da predstavlja izazov, za čije prevazilaženje je potrebno opredeliti ponekad i znatna finansijska sredstva, što JLS koje spadaju u grupu „nerazvijenih“ ili „manje razvijenih“, koje pri tome nemaju ni svoje IT stručnjake, dovodi u situaciju da ne mogu adekvatno da odgovore na taj izazov. Ipak, softver ima mogućnost za „eksport“ podataka iz postojećih evidencija nezavisno od programera koji su ga razvili i ta mogućnost će donekle moći da ublaži posledice zavisnosti.
- Bilo bi dobro da je što više modula informacionog sistema, pa i sam modul za kadrovsku evidenciju, razvijeno prema određenim standardima i da je

kompatibilno sa ostalim softverskim modulima sistema, ali to nije čest slučaj u JLS. Naime, osim što najčešće nisu poštovani određeni standardi, niti postojeći zajednički šifarnici, softver je nabavljan od raznih programera koji su ga razvili bez plana, i u velikom broju JLS postojeći softver ne može da se poveže sa drugim modulima koji takođe imaju funkciju evidencije nekih podataka o zaposlenima, poput evidencije radnog vremena, evidencije o zaradama i sl. Još manje je moguće povezivanje softvera sa softverima drugih organa javne uprave, i to će biti jedan od predstojećih zadataka kako JLS i AP tako i državnih organa koji se bave ne samo evidencijama o zaposlenima, već i razvojem svih elemenata informacionih sistema organa JLS, AP i Republike Srbije.

- Odredbama Zakona o informacionoj bezbednosti i podzakonskih akata koji su u pripremi definišu se mere zaštite od bezbednosnih rizika, odgovornosti pravnih lica prilikom upravljanja IKT sistemima i korišćenja IKT sistema, kao i nadležni organi za sprovođenje mera zaštite. Veliki broj JLS se u ovom trenutku suočava sa brojnim bezbednosnim rizicima u njihovim IKT sistemima: nije uspostavljen adekvatan sistem kontrole upravljanja sistemima i pristupa ne samo IT sistemu, već i posebno podacima koji se nalaze na računarima; neredovno se prave sigurnosne kopije podataka, koje se ne čuvaju u skladu sa standardima; nisu normativno definisani uslovi uspostavljanja, korišćenja i održavanja informacionih sistema.
- Istovremeno sa izradom softvera za elektronsku evidenciju podataka o zaposlenima, potrebno je da se počne i sa primenom odredbi Zakona o informacionoj bezbednosti i pratećih

podzakonskih akata, odnosno da se softver razvije ne samo u skladu sa odredbama Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, već i sa odredbama ostalih propisa koji se odnose na „elektronsko poslovanje“, odnosno informacione sisteme.

- Primetno je da dodeljivanje više korisničkih naloga zaposlenima (nalog za pristup sistemu, nalozi za pristup aplikacijama) predstavlja izazov u smislu pamćenja većeg broja šifara, zbog čega oni te podatke ispisuju na papiriće koji se lepe pored monitora ili se ostavljaju na radnim stolovima, dele sa kolegama i kolegicama, čime postaju dostupni i drugim neovlašćenim licima, koja te podatke mogu da zloupotrebe. Jedno od rešenja je moguće naći u primeni sistema SSO (*Single Sign On*), po kome se korisnik samo jednom prijavljuje na sistem, a sistem nakon prepoznavanja dodeljene uloge omogućava pristup pojedinim resursima informacionog sistema. Korišćenje mogućnosti koje pružaju lična dokumenta ili druga dokumenta (službene legitimacije i sl.) sa čipom, na kojem se nalaze elektronski sertifikati, može biti od izuzetnog značaja u uspostavljanju ovog sistema.
- Nijedna lokalna samouprava podatke o zaposlenima nije objavila na svojim veb prezentacijama, odnosno nije ih učinila javno dostupnim. Ove podatke je moguće dobiti samo na zahtev, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Mogućnost pristupa putem veba nemaju ni zaposleni, a ni rukovodstvo JLS i kao najčešći razlog za to se navodi nepostojanje potpuno sigurnog i bezbednog načina pristupa sistemu (što više predstavlja izgovor nego realan izazov), kao i nepostojanje potre-



be za takvom vrstom pristupa. Pristup podacima i uvid u podatke koji se vode o njima, zaposleni mogu izvršiti samo kod zaposlenih koji su nadležni za poslove vođenja evidencije.

- Na putu od „kadrovske evidencije“ do „upravljanja ljudskim resursima“ biće potrebno da se napravi više malih i velikih koraka. Usvajanje i primena Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave je samo prvi neophodan korak na tom putu. Nakon njega, treba napraviti i ostale korake:
- **„Reinženjering“ samih poslovnih procesa** u okviru uprave, odnosno reorganizacija same lokalne uprave. Uspostavljanje instituta upravljanja

ljudskim resursima, odnosno organizacione jedinice koja će biti nadležna za obavljanje ovih poslova (u zavisnosti od veličine JLS, negde će to biti jedan ili dvoje službenika, a u nekim JLS će to biti organizaciona jedinica sa najmanje troje i više zaposlenih) samo je jedan segment poslovnih procesa u upravi. Biće neophodno da se organizacija cele uprave prilagodi potrebama za postizanjem ciljeva koji budu utvrđeni, kao i radnim procesima, a ne postojećoj kvalifikacionoj strukturi zaposlenih i njihovim političkim zaslugama. Nakon toga treba da se izradi i sistematizacija radnih mesta, da se, u skladu sa njom, na radnim mestima postave zaposleni sa stručnom spremom i dodatnim stručnim kvalifikacijama

za obavljanje poslova koji budu definisani sistematizacijama.

- **Uvođenje i instaliranje informacionih sistema** koji će stvoriti efikasniju infrastrukturu, ne samo za kadrovsku evidenciju, već i za uspostavljanje efikasne uprave zasnovane na e-upravi kroz povezivanje sa ostalim softverskim modulima i uz poštovanje zakona i standarda koji definišu ovu oblast. Uvođenje elektronske evidencije podataka o zaposlenima je samo jedan segment e-uprave, bez kog će biti veoma teško da se na adekvatan način upravlja zaposlenima, odnosno njihovom efikasnošću. Na ovaj način će se omogućiti i bolji i uspešniji rad svih zaposlenih, donošenje odluka zasnovanih na tačnim i pravovremenim >>>

informacijama, što će znatno unaprediti i samu lokalnu samoupravu i podići nivo poverenja građana u samu gradsku, odnosno opštinsku upravu.

- **Unapređenje kadrovskih potencijala u AP i JLS** izradom i primenom planova stručnog usavršavanja. Osim što je u određenom broju nerazvijenih i manje razvijenih JLS primećen nedostatak visoko školovanih, posebno rukovodećih kadrova, često se dešava da i postojeći kadrovi, iako imaju adekvatno formalno obrazovanje, nisu dovoljno stručni za obavljanje poslova na kojima su raspoređeni. Stoga će dodatno obrazovanje i stručno usavršavanje biti neophodni kako bi se svi zaposleni osposobili i usavršili za obavljanje poslova i radnih zadataka koji im budu dodeljivani. U onim sredinama u kojima nema dovoljno stručnih kadrova, na ovaj način će donekle moći da se ublaži problem sa kojim se susreću lokalne samouprave a koji onemogućava njihov dalji razvoj, postizanje boljih rezultata i dostizanje postavljenih ciljeva.

Značajan doprinos u ovoj oblasti predstavlja formiranje Saveta za stručno usavršavanje zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave. Savet formira Vlada RS s ciljem „obezbeđenja načela efikasnosti, pravičnosti i celovitosti, sistema stručnog usavršavanja, a radi davanja stručnih mišljenja i preporuka za njegovo sprovo-

đenje i usavršavanje“⁴. Savet čine predsednik i sedam članova, od kojih predsednika i tri člana predlaže ministarstvo nadležno za lokalnu samoupravu, a četiri člana Stalna konferencija gradova i opština. Savet će biti nadležan da daje mišljenja na predloge organa državne uprave za uvođenje opštih programa stručnog usavršavanja, da analizira inicijative JLS za uvođenje opštih programa i predloge novih posebnih programa stručnog usavršavanja, da predlaže obavezne elemente opštih i posebnih programa stručnog usavršavanja u pogledu metodološke celovitosti programa, planiranih efekata realizacije programa, aktuelnosti programa u odnosu na važeće propise ili planirane njihove izmene, broja i strukture korisnika programa i neophodnih kadrovskih i tehničkih uslova za realizaciju programa, da predlaže kriterijume i uslove za akreditaciju realizatora programa stručnog usavršavanja u pogledu kadrovske osposobljenosti, iskustva i rezultata u realizaciji programa, materijalno-tehničke opremljenosti.

Reforma javne uprave nije moguća bez reforme svih segmenata funkcionisanja javne uprave. Profesionalizacija i depolitizacija javne uprave kroz unapređenje službeničkih sistema na centralnom i lokalnom nivou i sistematsko stručno usavršavanje zaposlenih, kao i modernizacija javne uprave samo su neki od principa na kojima počiva Strategija reforme javne uprave. ■

4. Član 117. Zakona o zaposlenima u AP i JLS.



Ivan Milivojević

Pomoćnik generalnog sekretara
za usluge članstvu

Stalna konferencija gradova i opština
- Savez gradova i opština Srbije

✉ ivan.milivojevic@skgo.org

STRUČNO USAVRŠAVANJE LOKALNIH SLUŽBENIKA IZ PERSPEKTIVE STALNE KONFERENCIJE GRADOVA I OPŠTINA

Pred lokalnu samoupravu, kao javni servis za građane i privredu, postavljaju se sve veći zahtevi, koji nužno pretpostavljaju uspostavljanje sistemskog pristupa stručnom usavršavanju lokalnih službenika

U skladu sa Strategijom reforme javne uprave i aktuelnim procesima decentralizacije i evropskih integracija, pred lokalnu samoupravu u Srbiji postavljaju se sve veći zahtevi, koji pretpostavljaju lokalnu samoupravu kao servis za građane i privredu sposoban da pruži potreban nivo usluga na efikasan i ekonomičan način. Stručno usavršavanje lokalnih službenika i funkcionera stoga postaje imperativ u godinama koje dolaze, kojeg su deklarativno svi svesni, ali nam svakako predstoji dug period uspostavljanja proaktivnog i održivog sistema stručnog usavršavanja, koji će, između ostalog, zahtevati stručnost i odgovornost u poslovima razvoja ljudskih resursa i izdvajanje značajnijih finansijskih sredstava na svim nivoima vlasti.

Poslednjih godina svedoci smo težnje svih nivoa i oblika javne uprave da se kvalitet i efikasnost obavljanja javnih poslova unapređuju, između ostalog i u skladu sa zahtevima koji se pred nas postavljaju u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Sa druge strane, fiskalna konsolidacija, koja se ogleda i u zahtevima za smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru, restriktivni zakonodavni okvir za prijem novih kadrova i nemogućnost odgovarajućeg finansijskog nagrađivanja za stručnost i odgovornost u radu lokalnih službenika, gotovo su vezali ruke lokalnim donosiocima odluka da na takve zahteve odgovore. Posledično, lokalna samouprava u Srbiji, izuzev u manjim opštinama, već dugi niz godina ne predstavlja atraktivnog poslodavca koji bi mogao da privuče i zadrži kvalitetnije kadrove. Brojne analize pokazuju i da je starosna struktura zaposlenih u lokalnim administracijama nepovoljna te da, iako nominalno imaju višak zaposlenih, u njima praktično postoji manjak stručnih kadrova koji su osposobljeni da javne poslove obavljaju u skladu sa zakonodavnim okvirom i zahtevanim standardima. Dodatni teret, pogotovo u manjim opštinama, predstavlja potpuni izostanak pojedinih >>>

stručnih profila na tržištu rada, koji su po određenim sektorskim zakonima definisani kao neophodni kako bi se vršile određene nadležnosti.

Ne ulazeći u analizu funkcionalnosti aktuelnog monotipskog sistema lokalne samouprave u Srbiji i buduće pravce decentralizacije, nameće se pitanje kako u narednom kratkoročnom i srednjoročnom periodu, imajući u vidu postojeće stanje i sva ograničenja, uspostaviti osnove održivog sistema stručnog usavršavanja koji će bar delimično odgovoriti na aktuelne potrebe savremene lokalne samouprave.

Stručno usavršavanje lokalnih službenika – trenutno stanje

Do usvajanja Strategije stručnog usavršavanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave (usvojena 2015. godine) i Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, prava, obaveze i standardi koji su se odnosili na stručno usavršavanje nisu bili preciznije definisani. To je kao posledicu imalo da se lokalne samouprave nisu na odgovarajući način bavile razvojem ljudskih resursa i da su se u budžetima lokalnih samouprava i relevantnih resornih ministarstva izdvajala gotovo beznačajna sredstva za stručno usavršavanje zaposlenih u JLS, te da je većina obuka realizovanih za lokalne samouprave finansirana iz donatorskih programa i projekata. Takođe, brojnost obuka, kao i sadržaj i kvalitet obuka koji je lokalnim samoupravama bio na raspolaganju nisu uvek odgovarali stvarnim potrebama. Nedovoljno izdvajanje budžetskih sredstava za stručno usavršavanje zaposlenih u JLS dovelo je, između ostalog, i do toga da ne postoji dovoljan broj zainteresovanih pružalaca obuka, odnosno da je veoma uzak krug pružalaca obuka zainteresovan da ulaže u razvoj obuka u skladu sa specifičnim potrebama lokalnih samouprava.

Prema godišnjim pregledima realizovanih obuka za JLS, koje Centar za obuku Stalne konferencije gradova i opština izrađuje od 2007. godine (prikupljanjem podataka o obukama realizovanim od strane donatorskih programa i projekata, kao i pojedinih ministarstava i relevantnih vladinih i nevladinih organizacija), u poslednjih pet godina u proseku je godišnje realizovano oko 150 obuka na različite teme koje su u vezi sa nadležnostima JLS. Pri tome treba imati u vidu da je više od polovine navedenih obuka realizovala SKGO i da su obuke na pojedine teme ponavljane, odnosno organizovane regionalno kako bi bile dostupne svim lokalnim samoupravama. Posmatrajući samo obuke koje je SKGO evidentirala kroz navedene godišnje preglede, deo zaposlenih iz svake lokalne samouprave u proseku je učestvovao na 10 obuka godišnje.

U prethodnih nekoliko godina, prioritete oblasti stručnog usavršavanja, u kojima je realizovan najveći broj obuka, bile su:

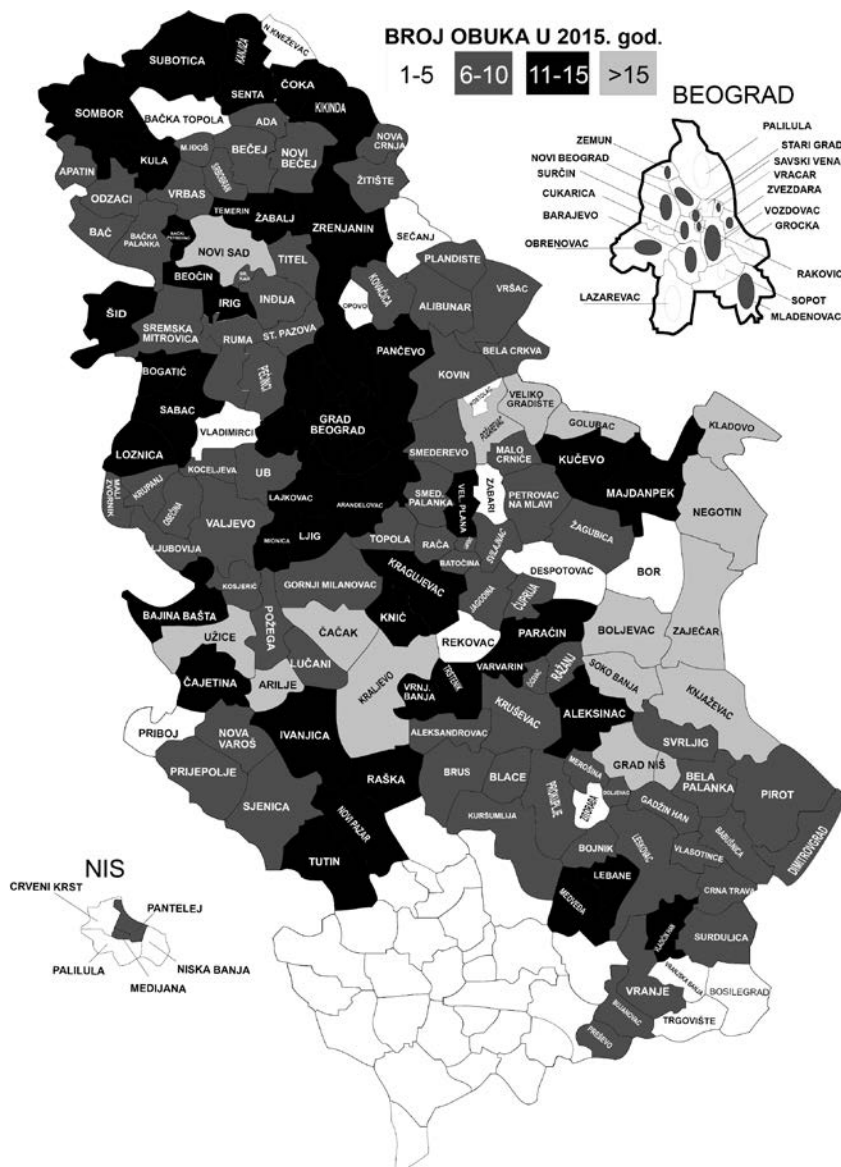
- lokalne finansije (finansijsko upravljanje i kontrola, programski budžet, rad lokalnih poreskih administracija),
- javne nabavke,
- upravljanje javnom svojinom,
- lokalni ekonomski razvoj i privlačenje investicija,
- javno-privatna partnerstva,
- upravljanje projektnim ciklusom u skladu sa procedurama EU (uključujući i infrastrukturne projekte),
- regulatorna reforma na lokalnom nivou,
- urbanističko i prostorno planiranje,
- zaštita životne sredine i upravljanje otpadom,
- poljoprivreda i ruralni razvoj.

U manjem obimu realizovane su i obuke u oblastima koje se odnose na proces pridruživanja, odnosno politike i zakonodavstvo EU, strateško planiranje, upravljanje vanrednim situacijama, socijalnu i zdravstvenu

zaštitu, obrazovanje, zapošljavanje, ljudska i manjinska prava, rodnu ravnopravnost i dr.

Uprkos usko profilisanim temama obuka koje su kreirane u skladu sa potrebama i namenjene konkretnim stručnim profilima zaposlenih, neretka je pojava da pojedine lokalne samouprave na obuke šalju uzak krug zaposlenih, koji pohađaju i obuke koje nisu direktno povezane sa poslovima koje obavljaju. Razlozi za navedeno su brojni. Pre svega, stručno usavršavanje i dobijeni sertifikati nisu predstavljali jedan od preduslova za napredovanje u službi. Dalje, nedostatak stručnih kadrova i njihova posledična opterećenost dnevnim obimom poslova ne omogućava rukovodiocima „luksuz“ da takvim zaposlenima, za potrebe stručnog usavršavanja, omoguće višednevno odsustvo s posla. Zatim, u nedostatku mogućnosti pružanja finansijskih podsticaja zaposlenima, pojedini zaposleni se upućuju na obuke kao vid nagrade, odnosno nefinansijskog podsticaja za svoje zalaganje na poslu. Naravno ova pojava nije preovlađujuća budući da, prema iskustvima SKGO, obukama u najvećoj meri prisustvuju stručnjaci za relevantnu oblast, koji aktivno učestvuju u diskusijama, radionicama ili studijama slučaja koje organizujemo u okviru obuka. Ipak, ona ukazuje na nedostatak planskog pristupa stručnom usavršavanju, počevši od nesprovođenja analize konkretnih potreba svakog pojedinačnog zaposlenog u skladu sa poslovima kojima se bavi i ostvarenim rezultatima rada, preko nedostatka izrade godišnjih planova stručnog usavršavanja zaposlenih i budžetiranja odgovarajućih finansijskih sredstava, pa sve do nedostatka sistematskog praćenja efekata pohađanih obuka.

Kada je reč o vidovima stručnog usavršavanja koje je bilo dostupno zaposlenima u JLS u prethodnom periodu, to su u najvećoj meri bile jednodnevne, dvodnevne ili trodnevne regionalne *in vivo* obuke. One su u sebi obuhvatale i *ex cathedra* prezentacije, ali i interaktivne radionice, rad



nja u potpunosti primene u svojim lokalnim samoupravama usled nemogućnosti značajnijeg uticaja na izmenu relevantnih lokalnih procedura.

U poslednje tri godine SKGO je realizovala preko 230 regionalnih obuka, seminara, radionica i drugih vidova stručnog okupljanja, na kojima je učestvovalo preko 7000 predstavnika JLS.

Imajući sve ovo u vidu, u poslednjih nekoliko godina SKGO je inovirala svoj pristup izgradnji kapaciteta zaposlenih u JLS tako što je pored *in vivo* regionalnih obuka, koje su namenjene svim lokalnim samoupravama, kroz tzv. *pakete podrške opštinama*, započela i sa pružanjem direktne stručne i tehničke podrške pojedinačnim JLS za unapređenje poslovanja u odabranim oblastima. Paketi podrške opštinama predstavljaju kombinaciju klasičnog obučavanja i obučavanja na radu, odnosno pružanja direktne stručne podrške u procesu unapređenja lokalnih procedura i praksi u trajanju od nekoliko meseci, u šta su uključeni i zaposleni i donosioci odluka. Paketi podrške kao takvi rezultiraju osposobljenim službenicima i usvajanjem i uvođenjem u svakodnevnu praksu novih i unapređenih usluga za građane i privredu, a usklađeni su sa zakonskim rešenjima i najboljim praksama. Svakako, sa druge strane, treba imati u vidu da je ovakav vid podrške finansijski znatno zahtevniji i da usled brojnosti lokalnih samouprava nije moguće obezbediti niti finansijske niti stručne resurse za pravovremenu podršku svim JLS.

Dodatna inovativna forma stručnog usavršavanja zaposlenih u JLS koju je SKGO započela od 2014. godine jesu elektronske obuke (e-obuke). E-obuke omogućavaju da se znatno veći broj učesnika u dužem vremenskom periodu i uz znatno manja finansijska sredstva po učesniku obuke, obučava na odabranu temu, uz korišćenje

>>>

na konkretnim primerima i modelima dokumenata, studijama slučaja, podsticanje razmene praksi i diskusiju između kolega iz različitih lokalnih samouprava. Stalna konferencija gradova i opština je u obukama koje je organizovala posebno insistirala na konkretnim radionicama i razmeni iskustava kako bi se u što većoj meri odgovorilo na specifične potrebe učesnika obuke. Iako je ovakav vid stručnog usavršavanja nedvosmisleno koristan, on ima i određene nedostatke. Obuke u trajanju od jednog do tri dana najčešće nisu dovoljne da se učesnicima u potpunosti omogući stica-

nje potrebnog nivoa teorijskih, a posebno praktičnih znanja i veština. Organizovanje obuka u više vremenski razdvojenih višednevnih modula, koje bi moglo predstavljati jedno od rešenja, najčešće nije praktikovano budući da ne postoji mehanizam obezbeđenja da će isti učesnici biti upućivani na obuku, s obzirom na relativno visoku nepredvidivost raspoloživosti polaznika obuke na duži vremenski period zbog nepredvidivosti obima njihovih radnih obaveza. Takođe, pojedini učesnici obuka, koji najčešće nisu visoki rukovodioci u svojim JLS, nisu bili u mogućnosti da stečena zna-

brojnih inovativnih alata. Ovakav vid stručnog usavršavanja omogućava polaznicima obuke da materijalima za obuku i izradi zadataka pristupe u vreme koje njima odgovara, sa posla ili od kuće, radnim danom ili vikendom, a organizatorima obuke daje mogućnost kontinuiranog i strukturiranog višenedelnog rada sa polaznicima. Ovakav vid obučavanja, pored korišćenja različitih formi interaktivnih nastavnih materijala (pisanih, audio i video), omogućava i rad na konkretnim zadacima, dokumentima, studijama slučaja, kao i razmenu stavova i iskustava preko foruma između velikog broja polaznika iz različitih, fizički znatno udaljenih JLS. Stalna konferencija gradova i opština je do sada organizovala devet elektronskih obuka na različite teme, preko kojih je obučeno više od 2800 polaznika iz JLS. Uprkos početnoj zabrinutosti da li će zaposleni u JLS imati odgovarajuće tehničke resurse i kapacitete, te dovoljan nivo zainteresovanosti za ovakav, dugotrajniji vid obučavanja, sa zadovoljstvom možemo reći da je broj polaznika koji se prijavljivao i sa uspehom završio e-obuke višestruko veći od projektovanog, kao i da je ovakav vid obučavanja u evaluacijama polaznika ocenjen najvišim ocenama. Primera radi, u ovoj godini posredstvom dvomesečnih e-obuka obučeno je preko 1200 lokalnih inspektora za primenu novog Zakona o inspekcijском nadzoru, zatim 130 lokalnih stručnjaka koji se bave poslovima zaštite životne sredine za dobro upravljanje u oblasti zaštite životne sredine i preko 350 odbornika koji po prvi put obavljaju odborničku funkciju na temu sistema lokalne samouprave i dobrog upravljanja.

Očekivanja od novog strateškog i zakonodavnog okvira

Poslednja decenija u Evropi obeležena je i brojnim zalaganjima Evropske unije da se stvore uslovi za uspešan razvoj koncepta celoživotnog učenja i podršku celoživotnom učenju, a sve to radi postizanja strateškog cilja koji je Evropski savet postavio

za Evropsku uniju – da EU postane najdinamičnija svetska ekonomija zasnovana na znanju. Evropska komisija je još 2004. godine usvojila predlog za generaciju programa EU koji su se odnosili na podršku celoživotnom učenju za period 2007–2013. (tzv. *Lifelong Learning Programme – LLP*) i izdvojila iznos od gotovo 7 milijardi evra. Takođe, u novoj finansijskoj perspektivi (2014–2020) dostupan je *Erasmus+*, program Evropske unije namenjen finansiranju projekata u oblasti obrazovanja i obuka, mladih i sporta u iznosu od 14,7 milijardi evra. Sa druge strane, čini se da se u Republici Srbiji o konceptu celoživotnog učenja još uvek nedovoljno govori i da se ne planiraju niti izdvajaju značajna finansijska sredstva.

Kako je prepoznat značaj kontinuiranog stručnog usavršavanja svih zaposlenih u JLS, tokom 2015. i 2016. godine, usvojeni su Strategija stručnog usavršavanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave i Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Strategija i Zakon predstavljaju snažan korak napred ka uspostavljanju službeničkog sistema i sistema stručnog usavršavanja na lokalnom nivou i svakako predstavljaju potreban, ali, čini se, ne i dovoljan uslov za njihovu efikasnost i održivost.

Zakonom o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave definiše se obaveza lokalne samouprave da posebno organizuje poslove upravljanja ljudskim resursima, zatim obaveza izrade godišnjeg kadrovskeg plana, redovnog ocenjivanja službenika, sprovođenja analiza potreba za obukom i dodatnim obrazovanjem službenika, kao i pripreme godišnjeg programa stručnog usavršavanja službenika i odgovarajućeg finansijskog plana za izvršavanje programa stručnog usavršavanja. Zakon takođe definiše pravo i dužnost službenika da se stručno usavršava u skladu sa potrebama poslodavca i definiše osnivanje Saveta za

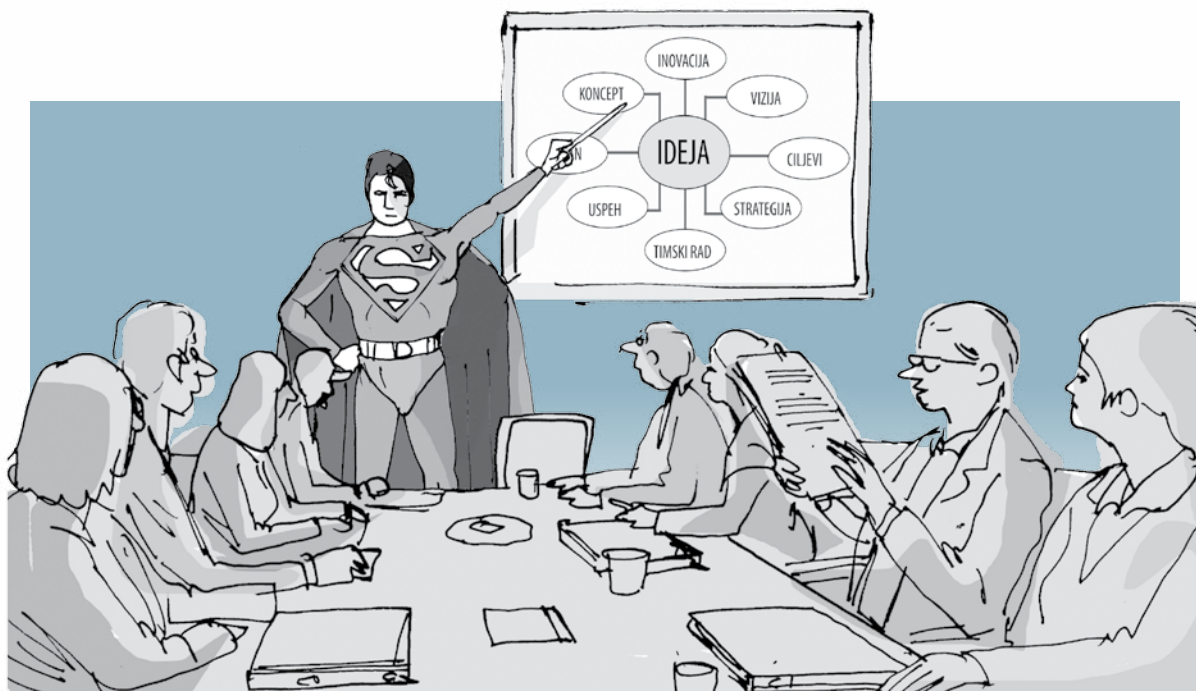
stručno usavršavanje zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave.

Strategijom stručnog usavršavanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave predviđa se uspostavljanje osnovnih standarda (obaveznih elemenata) za razvoj, realizaciju i vrednovanje programa stručnog usavršavanja, kao i uspostavljanje procesa akreditacije subjekata za sprovođenje programa stručnog usavršavanja zaposlenih u JLS.

Takođe, najavljeno je i osnivanje Nacionalne akademije za stručno usavršavanje u javnoj upravi, koja bi u perspektivi, pored stručnog usavršavanja državnih službenika, imala ulogu u jednom delu stručnog usavršavanja lokalnih službenika koji bi se odnosio na programe opšteg stručnog usavršavanja, odnosno programe usavršavanja za poslove koji su isti u svim organima i na svim nivoima vlasti.

Na osnovu prethodno navedenog, u narednom polugodišnjem periodu, u okviru nadležnosti Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, a uz podršku Saveta za stručno usavršavanje (u kojem četiri od osam članova saveta predlaže SKGO), očekuje nas intenzivan rad na definisanju standarda za programe obuke i akreditaciju pružalaca obuka, a potom i pilotiranje celokupnog sistema uz finansijsku podršku projekta „Upravljanje ljudskim resursima u JLS“, koji sprovodi Savet Evrope u saradnji sa SKGO i Ministarstvom za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Time bi se uspostavile osnove za uspostavljanje efikasnog i održivog sistema stručnog usavršavanja.

Takođe, osnivanje akademije za stručno usavršavanje će, ukoliko bude podrazumevalo i izdvajanje značajnijih finansijskih sredstava za razvoj i realizaciju programa obuka, biti potencijalno od velikog značaja i za lokalne samouprave. Svakako, s obzirom na specifičnosti obavljanja poslova od strane lokalnih samouprava kao nivoa uprave koji je najbliži građanima, kao i



brojne izvorne nadležnosti, te teritorijalnu razuđenost lokalnih samouprava, od ključne je važnosti da se, kako je to i predviđeno Strategijom stručnog usavršavanja za zaposlene u jedinicama lokalne samouprave, kroz proces akreditacije pružalaca obuka ojača tržište lokalnih pružalaca obuka, koji bi, u skladu sa definisanim standardima, mogli pravovremeno i u odgovarajućem obimu da odgovore na potrebe za stručnim usavršavanjem u lokalnim samoupravama.

Međutim, za uspostavljanje trajne održivosti od suštinskog značaja je izgradnja kapaciteta u lokalnim samoupravama za obavljanje poslova upravljanja ljudskim resursima i razvoja ljudskih resursa, kao i opredeljivanje značajnih finansijskih sredstava na svim nivoima za stručno usavršavanje zaposlenih u JLS. Nažalost, i pored svih pozitivnih elemenata koji se uvode novim strateškim i zakonodavnim okvirom, i dalje ne postoji definisana obaveza JLS da određeni minimalni procenat godišnjeg budžeta izdvajaju za stručno usavršavanje zaposlenih, niti obaveza u smislu

minimalnog broja dana stručnog usavršavanja svakog zaposlenog u određenom vremenskom periodu. Takođe, prilikom decentralizacije ili poveravanja nadležnosti, ne postoji utvrđena obaveza resornih ministarstava da obezbede sredstva za stručno usavršavanje zaposlenih na lokalnom nivou za obavljanje novih poslova. U ovoj oblasti postoji uporedna praksa u zemljama EU, tako da bi u nekom srednjoročnom periodu bilo neophodno promišljati i o uvođenju pojedinih dodatnih elemenata obaveznosti stručnog usavršavanja.

Potrebe lokalnih samouprava u oblasti stručnog usavršavanja u narednom periodu

Iako koncept celoživotnog učenja podrazumeva da su svima, bez obzira na nivo stručne spreme i vrste poslova koje obavljaju, dostupne mogućnosti za kontinuirano stručno usavršavanje, pojedine oblasti stručnog usavršavanja se posebno nameću kao prioritete za donosiocima odluka i zaposlene u lokalnim samoupravama u narednim godinama. Neke od potreba

za izgradnjom kapaciteta su prepoznate i u nacionalnim strateškim i akcionim dokumentima kao deo važnih aktivnosti u sveukupnoj reformi javne uprave, procesu pristupanja Evropskoj uniji i unapređenju usluga za građane. Načelno ih možemo podeliti na opštije, horizontalne teme, namenjene širem krugu učesnika, i uže stručne, sektorske teme, namenjene specifičnim profilima službenika u lokalnim samoupravama. Takođe, poseban segment predstavljaju obuke namenjene političkom rukovodstvu, odnosno donosiocima odluka u lokalnim samoupravama.

Set horizontalnih tema obuka prvenstveno se odnosi na adekvatnu primenu načela dobrog upravljanja, odnosno dobre uprave, ukoliko se fokusiramo na funkcionisanje javne uprave, u našem slučaju lokalne administracije. Iako je termin *dobro upravljanje* u upotrebi već nekoliko decenija, danas ne postoji njena jedinstvena definicija, odnosno ne postoje jednoznačno definisane oblasti primene za koje bi se moglo reći da su opšte prihvaćene, ali u kontekstu ovog teksta misli se na obuku >>>

ke koje bi trebalo da doprinesu jačanju otvorenosti i transparentnosti, participativnosti, antidiskriminacije, odgovornosti, etičkih pravila ponašanja i vladavine prava. Iako se stiče utisak da još uvek ne postoji dovoljan nivo prepoznavanja važnosti ovih tema i zainteresovanost funkcionera i službenika za učešće na datim obukama, u narednom periodu će biti neophodno posebnu pažnju posvetiti osnaživanju JLS za primenu načela dobrog upravljanja, o čemu govore i brojni strateški i akcioni dokumenti Republike Srbije i samostalnih republičkih organa i nezavisnih tela. S tim u vezi, Stalna konferencija gradova i opština je u poslednjih nekoliko godina uspostavila saradnju sa Državnom revizorskom institucijom, Agencijom za borbu protiv korupcije, Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti, Poverenikom za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Kancelarijom za ljudska i manjinska prava, Kancelarijom za saradnju sa civilnim društvom, Timom za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Republičkim sekretarijatom za javne politike i Službom za upravljanje kadrovima Vlade RS, koju će u narednom periodu, kroz zajednički rad na jačanju kapaciteta JLS u relevantnim oblastima, dodatno intenzivirati.

Iz korpusa horizontalnih tema, koje su namenjene širem krugu učesnika iz JLS, u narednoj godini posebnu pažnju neophodno je posvetiti jačanju kapaciteta za primenu novog Zakona o opštem upravnom postupku, koji u celosti stupa na snagu 1. juna 2017. godine. U saradnji sa Ministarstvom za državnu upravu i lokalnu samoupravu, kao i razvojnim partnerima, SKGO je započela aktivnosti na obezbeđivanju odgova-

rajuće podrške lokalnim samoupravama kroz regionalne i e-obuke za primenu ovog zakona.

U narednim godinama, u skladu sa relevantnim planskim dokumentima koji se odnose na proces pristupanja EU i relevantna pregovaračka poglavlja, od ključne važnosti će biti i izgradnja kapaciteta lokalnih samouprava za uspešno planiranje i realizaciju projekata iz evropskih strukturalnih i investicionih fondova, što uključuje intenzivne obuke na teme kohezije politike EU, strateškog planiranja, pripreme i implementacije projekata u skladu sa procedurama EU, pripreme i realizacije infrastrukturnih projekata, finansijskog upravljanja i kontrole, javnih nabavki, državne pomoći i dr.

Teško je izdvojiti sektorske teme koje bi se mogle smatrati više ili manje važnim i u tom smislu obuke će biti neophodne u svim oblastima koje su, ili će u narednom periodu biti, u nadležnosti lokalnih samouprava. Ipak, ukoliko govorimo o oblastima u kojima trenutno postoji najveći manjak kapaciteta u odnosu na postavljene i projektovane zahteve, potrebno je posebno izdvojiti obuke u oblasti zaštite životne sredine, upravljanja otpadom, energetske efikasnosti, kao i obuke koje se odnose na oblasti e-uprave, upravljanja javnom svojinom, lokalnog ekonomskog razvoja, odnosno unapređenja poslovnog okruženja i oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. Značajnija ulaganja u stručno usavršavanje na lokalnom nivou će takođe biti neophodna i u oblastima koje se odnose na sprovođenje programa reformi u oblasti zapošljavanja i socijalne politike, kao

i javnog zdravlja i jačanja bezbednosti u zajednici.

Stalna konferencija gradova i opština će kroz nastavak već uspostavljene uspešne saradnje sa resornim ministarstvima, direktijama i vladinim kancelarijama i agencijama za pojedine oblasti¹, kao i razvojnim partnerima² aktivno zastupati izdvajanje odgovarajućih finansijskih sredstava i razvoj projekata i programa izgradnje kapaciteta JLS. S druge strane, neophodno je da i same lokalne samouprave pokažu spremnost da razvoju ljudskih resursa pristupe na odgovorniji i sistemski način, uz izdvajanje značajnijih finansijskih i organizacionih resursa. U tom smislu od presudnog značaja će biti i spremnost političkog rukovodstva odnosno funkcionera, kao i rukovodilaca u lokalnim samoupravama da se stručno usavršavaju u oblastima strateškog planiranja, rukovođenja organizacijom, upravljanja promenama, upravljanja ljudskim resursima, veštinama komunikacije i rešavanja konflikata i dr.

Konačno, ukoliko zaista želimo da učinimo ozbiljniji napredak u funkcionisanju javne uprave, neophodno je da na svim nivoima javne uprave razvoj ljudskih resursa postavimo kao najprioritetniju temu. Iako smo još uvek, čini se, daleko od tog cilja, razloge za optimizam možemo naći u najnovijim strateškim dokumentima i zakonodavnom okviru, kao i u sve češćim javnim isticanjima važnosti kontinuiranog stručnog usavršavanja u javnom sektoru kao preduslova za uspešnost sprovođenja aktuelnih i planiranih reformi, pristupanje Evropskoj uniji, odnosno unapređenje usluga prema građanima i privredi. ■

1. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Ministarstvo finansija, Ministarstvo privrede, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo omladine i sporta, Kancelarija za evropske integracije, Kancelarija za upravljanje javnim ulaganjima, Razvojna agencija Srbije, Direkcija za elektronsku upravu, Republička direkcija za imovinu, Republički geodetski zavod, Republički zavod za statistiku.

2. Evropska unija, Švajcarska kancelarija za saradnju (SDC i SECO), Švedska agencija za međunarodnu razvojnu saradnju (Sida), Nemačka organizacija za međunarodnu saradnju (GIZ), Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID), Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), Svetska banka (WB) i dr.



Prof. dr Dejan Kostić

Pomoćnik direktora
Služba za upravljanje kadrovima
Vlade Republike Srbije

✉ dejan.kostic@suk.gov.rs

ZNAČAJ UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA I RAZVOJA LJUDSKIH RESURSA U KONTEKSTU REFORME JAVNE UPRAVE

Svi, manje ili više neuspešni, pokušaji reforme javne uprave u Srbiji i okruženju u poslednjih nekoliko decenija, imali su jednu zajedničku nit – ignorisanje neophodnosti reforme kadrova odnosno uspostavljanja ili reforme sistema upravljanja kadrovima

Kada govorimo o pojmu upravljanja ljudskim resursima i razvoja ljudskih resursa, govorimo o složenom, trajnom procesu, sa pre svega izraženom pravnom i psihološkom komponentom, koji na svojoj složenosti, ali i na značaju posebno dobija kada u jednom društvu neminovna potreba za uvođenjem ili jačanjem ovog procesa postane sastavni deo jednog šireg procesa, kakva je danas u Srbiji, ali i u mnogim drugim pravnim sistemima, potreba za reformom javne uprave. Reforma javne uprave je, slično upravljanju ljudskim resursima, trajan proces i predstavlja, naročito u savremenim uslovima, bitan uslov za uspešno sprovođenje reformskih načela i ciljeva u svim oblastima društva. To su dva složena, isprepletana i dugoročna procesa, posebno u zemljama u tranziciji, u kojima je uprava, državna i lokalna, po pravilu slaba, opterećena nizom problema nagomilanih tokom više decenija.

Svi, manje ili više neuspešni, pokušaji reforme javne uprave u Srbiji i okruženju u poslednjih nekoliko decenija, imali su jednu zajedničku nit – ignorisanje neophodnosti reforme kadrova odnosno uspostavljanja ili reforme sistema upravljanja kadrovima. Za ostvarivanje efikasnog, ali i ekonomičnog funkcionisanja javne administracije neophodno je postojanje službeničkog sistema zasnovanog na visokom stepenu sposobnosti, znanja i kompetencija državnih službenika i nameštenika, adekvatnom kadrovskom planiranju i uspostavljenim evidencijama koje obezbeđuju analitičko praćenje primene propisa kao jednog od uslova za kvalitetno donošenje odluka u sprovođenju i unapređivanju kadrovske politike. Ova činjenica nameće nesporan zaključak da je nemoguće izvršiti uspešnu reformu javne uprave ako pre toga nije uspostavljen optimalan sistem upravljanja ljudskim resursima ili ako proces uspostavljanja takvog sistema nije sa- >>>

Tabela 1: Poređenje kadrovskog menadžmenta i upravljanja ljudskim resursima*

Element za poređenje	Kadrovski menadžment	Upravljanje ljudskim resursima
Perspektiva vremena i planiranja	Kratkoročan, reaktivan, <i>ad hoc</i> , marginalan	Dugoročan, preventivan, strateški, integralan
Psihološki odnos	Poslušnost	Posvećenost
Sistemi kontrole	Spoljašnja kontrola	Samokontrola
Perspektiva odnosa zaposlenog	Pluralistička, kolektivna, niži stepen proveravanja	Unitaristička, individualna, visok stepen poverenja
Uobičajene strukture i sistemi	Birokratski/mehanički, centralizovani, formalne i definisane uloge	Organski, prenosivi, fleksibilne uloge
Uloge	Stručnjaci/profesionalci	Većinom integrisane u linijski menadžment
Kriterijumi evaluacije	Minimiziranje troškova	Maksimum korisnosti angažovanja ljudi

* Slobodan Čamilović, Vidoje Vujić, „Osnove menadžmenta ljudskih resursa“, Beograd 2006, str. 7.

stavni deo same reforme. Zato i ne čudi da je Vlada Republike Srbije, poučena tim iskustvom, u Strategiji reforme državne uprave u Republici Srbiji iz 2004. godine, a kasnije i Strategiji reforme javne uprave u Republici Srbiji iz 2014. godine¹, posebnu pažnju posvetila upravo oblasti upravljanja kadrovima.

Veliki značaj strateškog upravljanja ljudskim resursima i razvoja ljudskih resursa leži u činjenici da ovaj složen proces predstavlja preduslov za uspeh svake pojedinačne organizacije, ali i jednog društva u celini. Da bi odgovorili na izazove savremenog doba praćenog globalizacijom i brzim tehnološkim promenama, veće potrebe društva i sve suroviju konkurenciju, uspešne organizacije, ali i društva u celini, stvaraju svoju konkurentsku prednost pre svega kvalifikovanim i kreativnim kadro-

vima. Ljudski potencijal je tako postao, i svakog dana postaje, sve više temelj planiranja i dugoročnog uspeha. Obezbeđenje veće stope privrednog rasta i razvoja, prosperiteta, rasta životnog standarda, povećanje akumulativne i reproduktivne sposobnosti privrede mogu se po pravilu postići usmeravanjem potencijala ljudskih resursa u pokretačku energiju.

Upravljanje ljudskim resursima

Potreba za selekcijom novih i jačanjem kapaciteta postojećih kadrova je pojava stara koliko i radni odnos u savremenom smislu značenja tog pojma. Međutim, već na prvi pogled je vidljivo da se upravljanje ljudskim resursima danas po svojim obeležjima bitno razlikuje u odnosu na period od pre sto i više godina. Bitno su se promenile društvene okolnosti, struk-

tura, pozicija i druge karakteristike aktera. Put do savremenog upravljanja ljudskim resursima vodio je od kadrovskog menadžmenta (upravljanje kadrovima).² Ipak, ono što se može izdvojiti kao konstanta jeste jačanje spoznaje o značaju strateškog upravljanja kadrovima i njihov sve veći – a može se slobodno reći i – presudni značaj.

Upravljanje ljudskim resursima (engl. *Human Resource Management – HRM*) posebna je multidisciplinarna grana menadžmenta, koja uključuje sve procese i aktivnosti čiji je cilj upravljanje ljudskim resursima. Tokom njegovog razvoja, u upravljanje ljudskim resursima je često postojala intencija pojedinačnog izučavanja funkcija samog procesa upravljanja ljudskim resursima. Sve do 1980. godine primarni fokus istraživača je bio na po-

1. „Službeni glasnik RS“, br. 9/2014, 42/2014 – ispravka.

2. Kao specijalizovana funkcija, kadrovski menadžment (engl. *personnel management*) formalno se pojavio krajem 19. veka, kada je Frederik V. Tejlor (Frederik W. Taylor), američki inženjer mehanike, identifikovao načine da učinak radnika bude efikasniji uz manje naporan rad.

jedinačnim aktivnostima u upravljanju ljudskim resursima, kao što su: analiza posla, regrutacija, selekcija, nagrađivanje, obuka, razvoj i ocenjivanje performansi itd. Nakon tog perioda, a usled pojačanih ekonomskih aktivnosti u oblasti međunarodnog poslovanja i ubrzanog trenda globalizacije, stvaraju se nove perspektive u istraživanju upravljanja ljudskim resursima: strategijska perspektiva, perspektiva ekonomske korisnosti i internacionalna perspektiva.³ Sa punim pravom se ističe da su novi trendovi na globalnom nivou pomerili dosadašnji fokus istraživanja sa kontrole troškova rada na davanje strateškog značaja ljudskim resursima i ulogu ljudskih resursa u organizaciji. Međutim, istraživanje pojedinačnih aktivnosti u upravljanju ljudskim resursima, kao što su planiranje, regrutovanje, selekcija, nagrađivanje i dr., od vitalnog je značaja za poslovni uspeh organizacije. Aktivnosti u upravljanju ljudskim resursima su osnovne alatke u rukama menadžera kojima on može uticati na poslovni uspeh organizacije i postizanje konkurentске prednosti. Efikasno upravljanje ljudskim resursima koje teži optimalnoj proceni potrebnog ljudskog potencijala, obuci koja omogućava sticanje novih veština i znanja, permanentnom praćenju učinka izborom najefikasnijeg kriterijuma njegove ocene, postavljanju vrednosnog sistema koji zadržava radnike u firmi, motiviše zaposlene i jača međuljudske odnose, vodi ka ostvarivanju ciljeva organizacije i unapređenju performansi.⁴

Upravljanje ljudskim resursima, kao naučna disciplina, usredsređeno je na razumevanje, predviđanje, usmeravanje,

menjanje, razvoj i prilagođavanje ljudskog ponašanja i ljudskih potencijala u organizaciji. Od zaposlenih se zahtevaju posvećenost, samokontrola, visok stepen poverenja, profesionalizam, stalna edukacija i maksimalno angažovanje.⁵ Upravljanje ljudskim resursima je nesumnjivo složen menadžerski posao koji obuhvata široki spektar aktivnosti sa ciljem da se poveća efikasnost zaposlenih s obzirom na ciljeve organizacije. Ove aktivnosti moraju biti u skladu sa strategijom organizacije i treba da doprinesu njenom poslovnom uspehu. Domeni delovanja upravljanja ljudskim resursima su: poboljšanje radnih uslova, povećanje zadovoljstva zaposlenih, unapređenje stručne osposobljenosti zaposlenih, prihvatanje promena, i tu spadaju:

- dizajniranje delokruga rada, odnosno definisanje radnih zadataka;
- organizacioni razvoj – obezbeđenje povoljne klime radi olakšanja poslovanja i uvođenja neophodnih promena;
- planiranje radi definisanja potreba za kadrovima;
- odnosi sa sindikatom (stvaranje uslova za sindikalnu aktivnost);
- regrutacija i selekcija – usaglašavanje sposobnosti i individualnih karakteristika pojedinaca sa prirodom posla;
- sistem plaćanja, odnosno uvođenje objektivnog i pravednog sistema plaćanja;
- informacione aktivnosti radi formiranja jedinstvene baze podataka o zaposlenima;
- pomoć zaposlenima kroz rešavanje ličnih i organizacionih problema;

- obuka i razvoj – identifikacija stručne osposobljenosti i planiranje procesa obuke.

Načelno gledajući, osnovne aktivnosti vezane za upravljanje ljudskim resursima, karakteristične za skoro sve organizacije i sva društva jesu:

- analiza radnih mesta (obuhvata opis posla, formiranje plata, obrazovanje uz rad i sl.);
- planiranje, odnosno predviđanje potreba za kadrovima;
- regrutovanje kao proces sagledavanja mogućnosti i izvora za regrutovanje potrebnih kadrova;
- selekcija, odnosno odabir najboljih kandidata;
- socijalizacija zaposlenih kroz proces integrisanja odabranih kadrova u organizaciju;
- nagrađivanje kroz proces razvijanja adekvatnog sistema nagrađivanja;
- razvoj zaposlenih (razvoj karijerne politike);
- osiguranje (zaštita) zaposlenih;
- motivacija za rad;
- ocenjivanje uspešnosti rada;
- otkrivanje i jačanje potencijala za rukovođenje;
- otpuštanje zaposlenih i dr.⁶

Aktuelno stanje u upravljanju ljudskim resursima u javnoj upravi Srbije

Kada govorimo o stanju u upravljanju ljudskim resursima u javnoj upravi, treba imati u vidu da govorimo o složenom sistemu sa dosta različitih celina, pa samim tim i sa različitim dostignutim nivoom >>>

3. Vladimir Maksimović, „Međunarodni aspekt upravljanja ljudskim resursima – poslovni slučaj kompanije 'RAPP MARINE GROUP' u Srbiji“, *Ekonomski signali: poslovni magazin* 2014, vol. 9, br. 2, str. 65–66.

4. Radmila Micić, Ljiljana Arsić, „Upravljanje ljudskim resursima u organizacijama“, *Ekonomski pogledi*, 2/2010, str. 29.

5. Dr Ranko Lojčić, „Savremene tendencije u oblasti menadžmenta ljudskih resursa“, *Vojno delo* 1/2008, str. 174.

6. Radmila Micić, Ljiljana Arsić, „Upravljanje ljudskim resursima u organizacijama“, *Ekonomski pogledi*, 2/2010, str. 31–32. i Byars, L. L., Rue, L. W., *Human Resource Management*, Irwin McGraw Hill, Boston, 1997, str. 6.

upravljanja ljudskim resursima. Sa organizacionog aspekta gledano, javnu upravu čine organi državne uprave (ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije) i drugi državni organi koji obavljaju upravne poslove i vrše javna ovlašćenja. Takođe, tu spadaju i organi pokrajinske autonomije i jedinica lokalne samouprave, koji, nezavisno od toga da li to čine u okviru izvornog ili poverenog delokruga, suštinski obavljaju poslove istog karaktera kao i organi državne uprave, samo na područjima užih teritorijalnih jedinica, sa različitim načinom finansiranja i stepenom kontrole. Isto važi i za javne agencije, nezavisno od toga na nivou koje teritorijalne jedinice obavljaju poslove. Pored toga, pojam javne uprave obuhvata i raznovrsna nezavisna regulatorna tela različitih naziva, statusa i poslova (komisije, agencije) koja u okviru (izvornog ili poverenog) delokruga rada obavljaju pojedine upravne poslove i vrše javna ovlašćenja. U pogledu javnih službi, kada značaj kontinuiranog i kvalitetnog obavljanja ovih delatnosti za sve građane, privredu i društvo u celini, zahteva poveravanje pojedinih javnih ovlašćenja, ona ulaze u predmet Strategije prvenstveno sa aspekta vršenja navedenih javnih ovlašćenja. Na kraju, u javnu upravu spadaju i druga pravna i fizička lica kojima su odgovarajućim zakonom poverena javna ovlašćenja (npr. privredna komora, javni beležnici i sl.). Potreba da se obezbede standardi kvaliteta i funkcionalno jedinstvo aktivnosti kojima se vrše određene vrste upravnih poslova i javnih ovlašćenja, nezavisno od subjekta (organa, organizacija, institucija) koji ih obavljaju/vrše, predstavlja ključni razlog za proširenje predmeta Strategije sa državne na javnu upravu.

Pojedinačno gledano, upravljanje ljudskim resursima je na najvećem nivou u državnoj upravi (mada i tu postoji dosta prostora za poboljšanje), te državna uprava predstavlja jedinu celinu javne uprave sa zaokruženim sistemom upravljanja kadrovima. Postojeći sistem upravljanja ljudskim resursima i razvoja ljudskih resursa u državnoj upravi, uveden Zakonom o državnim službenicima 2005. godine, obuhvata planiranje zapošljavanja, sprovođenje postupaka zapošljavanja, analizu i izradu opisa poslova radnih mesta, ocenjivanje rada i napredovanje, kontinuirano stručno usavršavanje dr-

SLUŽBA ZA UPRAVLJANJE KADROVIMA

Služba za upravljanje kadrovima je služba Vlade osnovana krajem 2005. godine Uredbom o osnivanju Službe za upravljanje kadrovima. Njena uloga je da pruži kontinuiranu podršku reformi državne uprave u skladu sa načelima profesionalizacije, depolitizacije, racionalizacije i modernizacije utvrđenim Strategijom reforme državne uprave, kao i da obezbedi primenu i dalji razvoj utvrđenih standarda i procedura u procesima koji čine upravljanje ljudskim potencijalima.

žavnih službenika, kao i upotrebu informatičke baze podataka. Ovim zakonom obrazovana je i Služba za upravljanje kadrovima⁷, zadužena za stručne poslove upravljanja kadrovima u državnoj upravi.

Iako kadrovsko planiranje podrazumeva planiranje potrebnih kadrova po obra-

zovnom profilu i kvalifikacijama, ono se u praksi svodi samo na planiranje potrebnog broja zaposlenih prema strukturi zvanja za jednu budžetsku godinu, i to ograničeno raspoloživim finansijskim sredstvima i ograničenjem broja zaposlenih. U razvijenim zemljama, koje predstavljaju dobro merilo za zemlje u tranziciji i razvoju, planiranje ljudskih resursa u javnoj upravi je tokom 70-ih i 80-ih godina prošlog veka dovelo do zavidnog nivoa. Sa druge strane, određene institucije javne uprave se u određenim situacijama susreću sa deficitom ljudskih resursa nastalim zbog neatraktivnosti posla u javnom sektoru, i to najpre u domenu kompenzacija i drugih motivacionih faktora. Razloge za takvo stanje treba tražiti u znatno većim zaradama u privatnom sektoru, zbog čega se potencijalni kandidati nerado zapošljavaju u organizacijama i institucijama javnog sektora. U odnosu na ovu praksu, u Srbiji je prosečna zarada veća u javnom nego u privatnom sektoru, što javni sektor čini atraktivnijim za zapošljavanje. Ipak, iako su zarade rukovodilaca i menadžera u javnom sektoru veće od proseka zarade ostalih zaposlenih, one su daleko ispod nivoa zarade visoko pozicioniranog menadžera u privatnom sektoru, što zajedno sa većom nesigurnošću položaja u javnom sektoru čini demotivujuće faktore za zapošljavanje na vodećim pozicijama u institucijama i organizacijama javnog sektora⁸, te rešavanje tog problema na nivou celokupne javne uprave iziskuje dodatne napore u narednom periodu, prvenstveno kroz jačanje statusa državnih službenika na položaju.

Stručno usavršavanje zaposlenih je možda i najbitnija karika u sistemu upravlja-

7. „Službeni glasnik RS”, br. 106/2005, 109/2009.

8. Marko Slavković, „Upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi – stanje i primeri dobre prakse”, u *Stanje i perspektive ekonomskog razvoja grada Kragujevca*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, str. 182.



nja ljudskim resursima. U okviru državne uprave, Centar za stručno usavršavanje Službe za upravljanje kadrovima obavlja poslove koji se odnose na: analizu i procenu potreba za stručnim usavršavanjem državnih službenika; pripremu predloga programa opšteg stručnog usavršavanja državnih službenika; organizaciju i realizaciju stručnog usavršavanja saglasno donesenom programu; analizu efekata realizovanog stručnog usavršavanja; projekte usmerene na podršku radu Službe; međunarodnu saradnju sa dona-

torima i institucijama koje su odgovorne za stručno usavršavanje državnih službenika; saradnju sa organima u oblastima iz delokruga Centra i druge poslove vezane za oblast stručnog usavršavanja državnih službenika. Zbog velikog značaja ovog elementa upravljanja ljudskim resursima, Vlada je 2011. godine donela Strategiju stručnog usavršavanja državnih službenika u Republici Srbiji. Stručno usavršavanje zaposlenih u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave je sve do pre godinu dana bilo

izolovan slučaj i rezultat *ad hoc* rešenja. Najpre je doneta Strategija stručnog usavršavanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji⁹, a 3. marta 2016. godine je Narodna skupština Republike Srbije usvojila Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave¹⁰, kojim je uspostavljanje funkcije ljudskih resursa u lokalnim samoupravama utemeljeno odredbom da se „kod poslodavca posebno organizuju poslovi upravljanja ljudskim resursima“. Od posebnog će >>>

9. „Službeni glasnik RS“, broj 27/2015.

10. „Službeni glasnik RS“, broj 21/2016.

značaja biti najavljeni Zakon o nacionalnoj akademiji za stručno usavršavanje u javnoj upravi, pod čijim će obuhvatom biti državni organi i samostalne i nezavisne organizacije i tela čiji sastav bira Narodna skupština (nadzorna i regulatorna tela), organi, organizacije i službe autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave, javne agencije i organizacije na koje se primenjuju propisi o javnim agencijama (a čiji je osnivač Republika Srbija ili autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave) i preduzeća, ustanove, organizacije i pojedinci kojima su poverena javna ovlašćenja. Predviđa se da stručno usavršavanje postane organizovani proces u kom učestvuju funkcioneri i zaposleni u javnoj upravi na osnovu opštih i posebnih programa, radi sticanja znanja, vrednosti, stavova, sposobnosti i veština usmerenih na podizanje nivoa kompetencija neophodnih za obavljanje poslova iz utvrđenog delokruga i nadležnosti, odnosno poslova javne uprave. Nacionalna akademija će biti centralna institucija sistema stručnog usavršavanja u javnoj upravi Republike Srbije.

Centralna kadrovska evidencija, propisana Zakonom o državnim službenicima, vodi se kao informatička baza podataka o državnim službenicima i nameštenicima u organima državne uprave i službama Vlade, u okviru Grupe za Centralnu kadrovsku evidenciju i informacione sisteme Službe za upravljanje kadrovima. U praksi postoji problem ažurnosti i potpunosti podataka s obzirom na to da pojedini organi neažurno, a drugi uopšte ne dostavljaju podatke. Takođe, dobro

zamišljena ideja internog tržišta rada do sada nije pokazala očekivane rezultate, pre svega zbog straha zaposlenih da prijavom pokažu želju za premeštajem. Ni poslodavci nisu pokazali preveliko interesovanje da problem potrebe za kadrovima rešavaju na ovaj način.

Sistem ocenjivanja državnih službenika takođe ima slabosti. Analitički izveštaji o ocenjivanju pokazuju tendenciju sve veće inflacije visokih ocena (oko 80% ocenjivanih državnih službenika ima ocenu „ističe se” ili „naročito se ističe”). Preveliki naglasak na administrativnoj funkciji ocenjivanja, za svrhu napredovanja, kao i petostepena skala ocena navode sve aktere u procesu ocenjivanja na favorizovanje visokih ocena. Takođe, ocenjivači i ocenjivani imaju pritužbe na probleme subjektivnosti i pristrasnosti u ocenjivanju, posebno kada se radi o tzv. „ostalim merilima”. Sadašnji sistem ocenjivanja daje preveliku moć informacijama i sudu samo jednog izvora.

Zaključak

Razvoj modernog i efikasnog sistema upravljanja ljudskim resursima na nivou državne uprave i lokalne samouprave doprinosi utemeljenju načela decentralizacije, načela depolitizacije, načela profesionalizacije, načela racionalizacije i načela modernizacije, kao osnovnim načelima reforme javne uprave. Poboljšanje sistema upravljanja ljudskim resursima direktno je povezano sa razvojem efikasne i odgovorne javne uprave za dobrobit svih građana. Reforma državne uprave je bitan uslov za uspeh reformi

ostalih segmenata društva i sa njima je neraskidivo povezana. Reforma u bilo kojoj pojedinačnoj oblasti od značaja za funkcionisanje društva ne može da bude uspešna ukoliko se paralelno sa njom, i kao njen komplementarni cilj, ne sprovodi i određena aktivnost usmerena na zaposlene u državnoj upravi koji su zaduženi da reformu sprovedu kroz svoj redovan posao. To znači da je stvaranje profesionalne državne uprave ključni preduslov za uspešnost reforme državne uprave.

Savremena državna uprava posluje u složenom okruženju koje se stalno menja i koje je potpuno različito od relativno jednostavnog, stabilnog i predvidljivog društvenog ambijenta kojem su, svojim rutinskim načinom poslovanja, birokratske organizacije bile prilagođene u prošlosti. Promene političkih i ekonomskih sistema, nova očekivanja i zahtevi građana, povećanje obima i uticaja javnog sektora i, s tim u vezi, narastajuće potrebe za usklađivanjem, saradnjom i decentralizacijom, kao i za prilagođavanjem evropskim standardima, nameću potrebu da se državna uprava prilagodi novim okolnostima. Za uspostavljanje moderne države nije dovoljno samo promeniti zakonodavni okvir, već oblikovanje modela savremene države zahteva usvajanje promena na svim područjima. Naročito treba zadovoljiti potrebe na području menadžmenta, uključujući oblast upravljanja kadrovskim resursima, gde, između ostalih, spada uspostavljanje efikasnog sistema zapošljavanja javnih službenika i nameštenika.¹¹ ■

11. Gozdana Miglič, *Pronalaženje i izbor kadrova za državnu upravu*, Dial, Beograd, 2007.



Mr Tatijana Pavlović Križanić

Konsultantkinja na projektu „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi“ (Savet Evrope)

✉ tanja_krizanic@yahoo.com

UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA U JAVNOM SEKTORU – PRIMERI HRVATSKE, ITALIJE I FRANCUSKE

Modeli reforme upravljanja ljudskim resursima u većini evropskih država ukazuju na suštinske sličnosti koje se odnose na povezivanje popunjavanja radnih mesta sa budžetskim procesom, razvoj sličnih modela upravljanja kompetencijama i decentralizaciju sistema stručnog usavršavanja na teritorijalnom nivou vlasti

Upravljanje ljudskim resursima zasnovano na principima karijernog službeničkog sistema leži u osnovi razvoja i unapređenja javne uprave u Srbiji. Deset godina nakon što je ustanovljena u sistemu državne uprave, funkcija upravljanja ljudskim resursima je postala zakonska obaveza i u gradovima i opštinama. U uslovima striktnih budžetskih ograničenja, koja na minimum svode mogućnost novih zapošljavanja u javnom sektoru, nov pristup ljudskim resursima u javnoj upravi bi trebalo da usmeri strateško delovanje i način razmišljanja rukovodilaca organa u pravcu jačanja *postojećih* profesionalnih kapaciteta i službeničkih potencijala.

Poslednjih desetak godina u većini država članica OECD-a, kao i u svim državama članicama Evropske unije u toku su slični procesi. Iako se radi o državama koje imaju različite ustavne i institucionalne aranžmane, stepene decentralizacije, ekonomske, društveno-političke i kulturne osobenosti, modeli reforme službeničkog sistema u većini ovih država ukazuju na suštinske sličnosti – pre svega kroz povezivanje popunjavanja radnih mesta sa budžetskim procesom, razvoj sličnih modela upravljanja kompetencijama i decentralizaciju sistema stručnog usavršavanja službenika na regionalnom i lokalnom nivou vlasti.

Hrvatska

Od kadrovskih službi do upravljanja na osnovu kompetencijskih modela

Osnovni elementi sistema upravljanja ljudskim resursima za državne službenike u Hrvatskoj uređeni su Zakonom o državnim službenicima¹, podzakonskim propisima i kolektivnim ugovorom za službenike. Radni odnosi nameštenika uređeni su Zakonom o radu.² Prava i dužnosti >>>

1. „Narodne novine RH“, br. 92/05,107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12, 37/13, 38/13, 1/15.

2. „Narodne novine RH“, br. 93/14.

službenika i nameštenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uređeni su Zakonom o službenicima i nameštenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.³

Centralizovano upravljanje ljudskim resursima u Hrvatskoj obavlja Uprava za službeničke odnose Ministarstva uprave Republike Hrvatske. Uprava za službeničke odnose je zadužena za praćenje sprovođenja internih i javnih konkursa, daje jednog člana komisije za sve interne i javne konkurse, ona podstiče mobilnost službenika na internom tržištu rada održavanjem internet portala CIRCA (lista nepopunjenih radnih mesta u državnim organima i podaci o državnim službenicima koji su zainteresovani za premeštaj odnosno preuzimanje)⁴, utvrđuje godišnji predlog plana opšteg stručnog usavršavanja, priprema godišnji izveštaj o proceni potreba za obukom državnih službenika i analizu potreba za obukom svake četiri godine, koju usvaja Vlada RH, vodi centralnu kadrovsku evidenciju državnih službenika i obavlja stručne, tehničke i administrativne poslove za Etičko povereništvo.⁵

Svi državni organi koji imaju više od 50 državnih službenika i nameštenika u obavezi su da obrazuju organizacionu jedinicu za razvoj i upravljanje ljudskim resursima („ljudskim potencijalima“). Nadležnosti jedinice za ljudske resurse u organima državne uprave su da:

1. brine o upravljanju ljudskim resursima i njihovom razvoju;
2. daje mišljenja o pitanjima koja se odnose na prava i dužnosti državnih

- službenika („državna služba“);
3. priprema predlog plana popunjavanja radnih mesta;
4. učestvuje u izradi i praćenju sprovođenja strategija, programa i planova stručnog usavršavanja u državnom organu;
5. vodi personalnu evidenciju službenika i nameštenika i dostavlja podatke za centralnu kadrovsku evidenciju državnih službenika;
6. sprovodi postupak popunjavanja radnih mesta u saradnji sa Upravom za službeničke odnose Ministarstva uprave.

Za državne organe sa manje od 50 zaposlenih sve navedene poslove obavlja Uprava za službeničke odnose Ministarstva uprave RH. Procenjeno je da u državnim organima, koji imaju manje od 50 zaposlenih ne postoje uslovi za obavljanje ovih poslova, zbog visoke složenosti i zahleva za stručnom specijalizacijom.

Zakon o državnim službenicima RH dozvoljava popunjavanje slobodnih radnih mesta u državnim organima samo u skladu s pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji („pravilnik o unutarnjem redu“) i prema usvojenom Planu prijema u državnu službu. Plan prijema u državnu službu ne obuhvata zaposlene na određeno vreme zbog povećanog obima posla.

Slobodna radna mesta u državnim organima popunjavaju se premeštajem službenika i na osnovu internog i javnog konkursa. Pri zapošljavanju premeštajem ne procenjuju se znanja i veštine državnog službenika, jer se očekuje da je državni

organ koji je pokrenuo postupak za premeštaj već u celini upoznat sa kompetencijama službenika koji se premešta. Državni službenik može po potrebi službe biti premešten na drugo radno mesto u istom ili drugom državnom organu, u istom ili drugom mestu rada, na radno mesto za koje je propisan isti stepen obrazovanja i potrebno radno iskustvo. Za premeštaj službenika u drugi organ neophodna je saglasnost rukovodioca državnog organa iz koga se službenik premešta. Saglasnost državnog službenika neophodna je jedino ukoliko je novo mesto rada udaljeno više od 30 km od prebivališta službenika. Zakon o državnim službenicima ne definiše obavezan redosled koraka u postupku popunjavanja radnih mesta.

Napredovanje državnog službenika uređeno je Uredbom o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika.⁶ Ono je uslovljeno postojanjem upražnjenog radnog mesta, kao i osiguranim budžetskim sredstvima. Odredbe o napredovanju su uglavnom načelnog karaktera, a u Uredbi nije jasno utvrđeno na šta se odnose „naročito istaknuti rezultati službenika u području značajnom za rad državnog organa“ koji omogućavaju vanredno napredovanje, bez ispunjavanja uslova koji se odnose na radno iskustvo u određenom stepenu stručne spreme. Stručna javnost u Hrvatskoj duže vreme upozorava na mogućnosti arbitrarnog korišćenja odredbe o „istaknutim rezultatima“ da bi se obezbedilo brže napredovanje službenicima koji ne ispunjavaju uslove za to.⁷

U hrvatskom sistemu državne uprave ocenjuju se ne samo službenici, već i name-

3. „Narodne novine RH“, br. 86/08 i 61/11.

4. Zakon o državnim službenicima Republike Hrvatske pod „premeštajem“ podrazumeva i premeštaj državnog službenika iz jednog državnog organa u drugi na osnovu sporazuma rukovodilaca dva organa (u Zakonu o državnim službenicima RS to je *premeštaj na osnovu sporazuma o preuzimanju*)

5. Etičko povereništvo je nezavisno telo koje se bavi jačanjem etičkih i antikorupcijskih standarda u državnoj upravi.

6. „Narodne novine RH“, br. 77/07 i 142/11.

7. G. Zoretić, D. Buterin, „Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Hrvatske“, Zbornik Veleučilišta u Rijeci, br. 4/ 2016, str. 159–170.

štenici. Službenici se ocenjuju na osnovu kriterijuma efikasnosti, tačnosti, preciznosti i pouzdanosti, kao i seta posebnih kriterijuma koji se utvrđuju u zavisnosti od vrste radnog mesta (pisano i usmeno izražavanje, komunikativnost itd.). Rukovodioci se ocenjuju i primenom trećeg seta kriterijuma koji obuhvata organizaciju i koordinaciju obavljanja poslova, donošenje odluka, motivisanje službenika, rešavanje konflikata, praćenje rada i davanje uputstava službenicima i sprovođenje strateških ciljeva. Nameštenici se ocenjuju samo primenom osnovnog seta kriterijuma (efikasnost, tačnost, preciznost i pouzdanost). Postupak ocenjivanja uređen je Uredbom o postupku i kriterijima ocenjivanja državnih službenika i primenjuje se od 1. januara 2012. godine.⁸ Ocene su jedan od uslova za ostvarivanje prava i obaveza državnih službenika u pogledu napredovanja, stručnog usavršavanja, upućivanja na rad u međunarodne institucije ili rad na međunarodnim projektima, dodeljivanja dodatnih dana godišnjeg odmora, a mogu biti olakšavajuća ili otežavajuća okolnost, koja utiče na visinu sankcije za povredu službene dužnosti itd.

Prema Etičkom kodeksu državnih službenika, u svim državnim organima rukovodilac organa imenuje poverenika za etiku iz reda državnih službenika. Postupci predlaganja poverenika za etiku nisu jasno propisani. Većina poverenika za etiku nema dovoljno znanja i iskustva u oblasti etike, niti je u stanju da osigura nepristrasnost u odnosu prema drugim službenicima, što rešavanje pritužbi na neetičko ponašanje državnih službenika u prvom stepenu čini neefikasnim.⁹

Stručno osposobljavanje državnih službenika u Hrvatskoj uređeno je Uredbom o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika¹⁰. Procena potreba za stručnim usavršavanjem sprovodi se svake četiri godine i revidira se svake godine. Ministarstvo uprave, odnosno Uprava za službeničke odnose je tokom maja i juna 2016. godine sprovela procenu potreba za stručnim obukama državnih službenika za naredne četiri godine. Državni organi su Ministarstvu uprave dostavili predlog institucionalnih potreba za stručnim usavršavanjem, na osnovu procenjenih individualnih potreba službenika zaposlenih u svom državnom organu, a na osnovu upitnika Ministarstva uprave zasnovanog na proceni kompetencija.¹¹ Do kraja aprila svake godine Uprava za službeničke odnose revidira opšte procene potreba za stručnim usavršavanjem radi izrade godišnjih planova stručnog usavršavanja sa procenom neophodnih budžetskih sredstava. Godišnji plan stručnog usavršavanja utvrđuje ciljeve stručnog usavršavanja za sve državne organe za sledeću godinu, sadrži popis svih programa stručnog usavršavanja (zapravo obuka), koje predlažu organi državne uprave i procenu budžetskih sredstava za njihovo sprovođenje.

Predlog plana stručnog usavršavanja priprema Uprava za službeničke odnose Ministarstva uprave, u saradnji sa jedinicama za ljudske resurse u državnim organima. Svi državni organi dostavljaju svoje predloge programa stručnog usavršavanja Upravi za službeničke odnose, na propisanom obrascu, do kraja maja tekuće godine za narednu godinu. Plan je moguće menjati ukoliko se izmene prioriteta na ni-

vou celokupne državne uprave ili prioriteta organa. Sve izmene Plana odobrava Uprava za službeničke odnose. Vlada Republike Hrvatske usvaja godišnji plan stručnog usavršavanja državnih službenika.

Kada Vlada usvoji plan stručnog usavršavanja, Ministarstvo uprave, odnosno Uprava za službeničke odnose priprema opšti godišnji provedbeni (implementacioni) plan izobrazbe za programe stručnog usavršavanja koji su zajednički svim državnim službenicima, nezavisno od organa u kome su zaposleni. Ovaj opšti godišnji plan sadrži raspored održavanja pojedinih programa obuke i rokove za podnošenje prijave za pohađanje pojedinih programa i objavljuje se na internet stranici Uprave za službeničke odnose.

Na osnovu godišnjeg plana stručnog usavršavanja svaki državni organ priprema posebni godišnji implementacioni plan za posebne specijalističke programe stručnog usavršavanja koje samostalno sprovodi. Ovi planovi moraju da budu usvojeni do kraja kalendarske godine koja prethodi godini na koju se odnose. Svaki državni organ dostavlja posebni godišnji implementacioni plan Upravi za službeničke odnose najkasnije 15 dana od dana donošenja. Posebni godišnji implementacioni planovi objavljuju se na internet stranici Uprave za službeničke odnose, kao i na internet stranici državnog organa koji ih je doneo i koji će ih sprovesti i finansirati.

Obuku državnih službenika, službenika u županijama i jedinicama lokalne samouprave kao i zaposlenih u pravnim licima sa javnim ovlašćenjima vrši Državna škola za

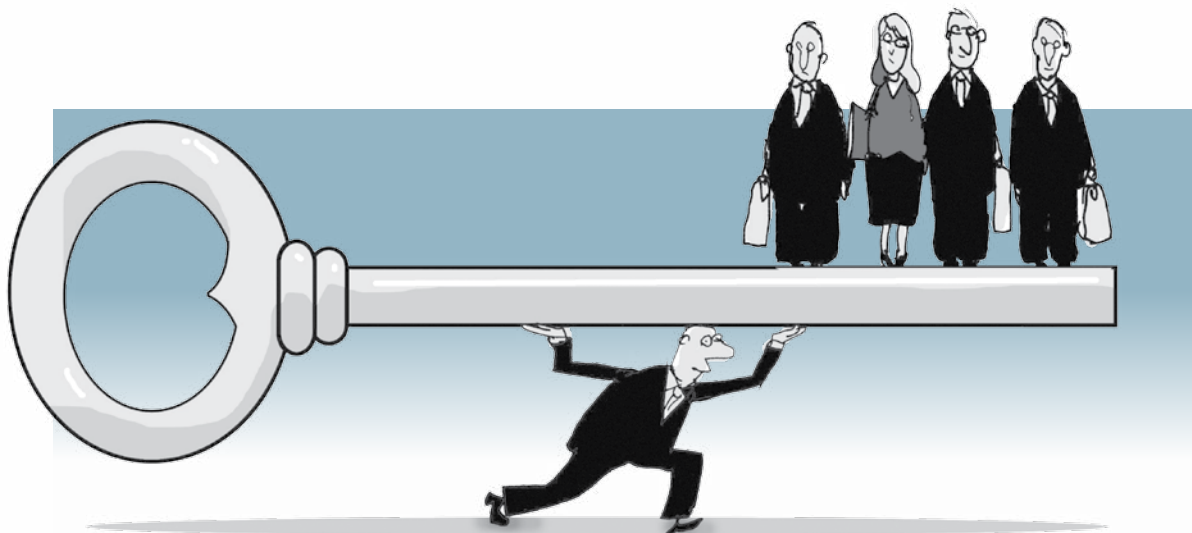
>>>

8. „Narodne novine RH“, br. 133/11.

9. Strategija razvoja javne uprave Republike Hrvatske za razdoblje od 2015. do 2020. godine.

10. „Narodne novine RH“, br. 10/07.

11. Internet stranica Ministarstva uprave Republike Hrvatske: <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-službenicke-odnose/izobrazba/plani-ranje-izobrazbe/758>, pregledano 17. decembra 2016. godine.



javnu upravu. Tokom 2015. godine Škola je organizovala 183 programa stručnog usavršavanja za polaznike na regionalnom i lokalnom nivou vlasti, koje je pohađalo 4620 učesnika. Kadrovski i finansijski kapaciteti škole nisu dovoljni da bi odgovorili na sve potrebe za stručnim usavršavanjem. Uredbom o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika predviđeno je da se neposredno sprovođenje stručnog usavršavanja državnih službenika može poveriti i odgovarajućim domaćim i stranim državnim, javnim i privatnim, prosvetnim, naučnim i drugim organizacijama, institucijama ili privrednim društvima koji se bave obrazovanjem ili zapošljavaju lica s potrebnim posebnim znanjima, veštinama i sposobnostima za sprovođenje pojedinih programa stručnog usavršavanja ili njihovih delova.

Strategija razvoja javne uprave RH za razdoblje od 2015. do 2020. konstatuje da je sistem upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi suviše složen, opterećen nepotrebnim procedurama i u određenim aspektima neprimenjiv. Funkcije razvo-

ja i upravljanja ljudskim resursima nisu standardizovane za celu javnu upravu (zapošljavanje, popunjavanje radnih mesta, stručno usavršavanje, ocenjivanje). Hrvatska je strateški opredeljena za unapređenje funkcije upravljanja ljudskim resursima kroz uvođenje jedinstvenih načela i standarda kroz službeničko zakonodavstvo na svim teritorijalnim nivoima (lokalnom, županijskom/regionalnom i državnom), kako bi se ostvarilo načelo jedinstvenosti upravnog sistema i razvoj novog kompetencijskog okvira. Kompetencijski okvir podrazumeva izradu sheme nadležnosti novog sistema javne uprave na osnovu modela s grupisanim nadležnostima, usklađivanje sheme sa standardima utvrđenim za pojedine organizacione procese i utvrđivanje kompetencija službenika zaposlenim na njima.

Italija Horizontalna i vertikalna pokretljivost na internom tržištu rada

Koncept javne uprave u Italiji obuhvata službenike u državnim organima, orga-

nima teritorijalne autonomije (regioni i pokrajine¹²) i lokalnim samoupravama (opštine). Organi teritorijalne autonomije i opštine su odgovorni za organizaciju javne uprave na svojoj teritoriji. Nadzor nad sprovođenjem propisa od strane teritorijalne autonomije sprovode državni organi.

Italija je podeljena na 30 regiona, od kojih pet imaju širu regionalnu autonomiju (sa visokim nivoom političkih, zakonodavnih i administrativnih ovlašćenja), i oko 8000 opština (sa nadležnostima u oblastima opštinskog planiranja i ekonomskog razvoja, životne sredine, nekih javnih usluga za pojedince i zajednice). Opštine u proseku imaju oko 7000 stanovnika.

Reforma državne službe iz februara 1993. godine uspostavila je ugovorne odnose između zaposlenih u javnom sektoru i države (ovaj proces je poznat i kao „privatizacija zapošljavanja u javnom sektoru“), ostavljajući puno prostora za kolektivno pregovaranje. Status državnih službenika je uređen privatnim radnim pravom, a

12. Amandmanima na Ustav Italije, koji se primenjuju od 1. januara 2017. godine, pokrajine su ukinute.

radne sporove u koje su državni službenici uključeni rešavaju redovni sudovi. Većina zaposlenih u javnom sektoru su kadrovi po ugovoru i njihov status regulisan je privatnim pravom. Njihov status, uslovi rada i sve specifične pojedinosti (povećanja zarade, odsustva, radno vreme i klizno radno vreme, stručni sadržaji, odnos sa sindikatom, popunjavanje radnih mesta putem konkursa, nekompatibilnost sa drugim poslovima) uređuju se kolektivnim ugovorima. Zaposleni u javnom sektoru imaju obavezu efikasnosti, neutralnosti i profesionalizma.

Organ u čijem je delokrugu razvoj javne uprave je Ministarstvo za javnu upravu (*Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione*). U javnoj upravi Italije se dosledno primenjuje karijerni model. Popunjavanje radnih mesta se vrši kroz interne i javne konkurse, pri čemu se čine naponi da se radno mesto, posebno za srednje i više pozicije u upravi, popuni internim konkursom. Evaluacija službenika se obavezno sprovodi kroz godišnju ocenu rada od strane direktnog supervizora. U ocenjivanju se koristi veliki broj kriterijuma, kao što su unapređenje kompetencija u periodu za ocenjivanje, tačnost i preciznost i kvalitet rada. Službenici čiji je radni doprinos ocenjen najvišim ocenama imaju pravo na godišnji bonus od 21–40% osnovne zarade, kao i pravo na unapređenje. Pravo na unapređenje na osnovu rezultata godišnjeg ocenjivanja se ne odnosi na nameštenike.

Službenici su u obavezi da polažu poseban stručni ispit koji je uslov, uz ostale formalne kriterijume, za unapređenje u više zvanje. Transparentna lista slobodnih radnih mesta je dostupna svim službenicima. Promoviše se mobilnost službenika

u okviru internog tržišta rada, a posebne informativne sesije na kojima se promovišu slobodna radna mesta organizuju se za žene i lica sa invaliditetom.

U Italiji je ustanovljen jedinstveni sistem stručnog usavršavanja (*Sistema Unico*). Ovaj sistem uključuje i sve eksterne realizatore programa stručnog usavršavanja. Akreditovane nacionalne škole javne uprave takođe pružaju usluge obuka i lokalnim samoupravama. Obuka po zaposlenom u proseku traje 7–10 dana godišnje.

Svi organi u javnoj upravi moraju da usvoje trogodišnji plan stručnog usavršavanja. Plan se dostavlja Ministarstvu ekonomije i finansija i Komitetu za koordinaciju obuka. Komitet je na osnovu trogodišnjih planova državnih organa, organa teritorijalne autonomije i opština u obavezi da usvoji trogodišnji program stručnog usavršavanja službenika u javnoj upravi.

U Italiji postoji mnogo akreditovanih institucija koje obezbeđuju obuke za zaposlene u javnoj upravi:

- Nacionalna škola za javnu upravu (*Scuola Nazionale dell'Amministrazione – SNA*);
- Institut za diplomatiju „Mario Toscano“;
- Škola za ekonomiju i finansije (*Scuola superiore dell'economia e delle finanze*);
- Škola za unutrašnje poslove (*Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno – SSAI*);
- Centar za studije odbrane (*Centro di formazione della difesa*);
- Škola za statistiku, socijalnu i ekonomsku analizu (*Scuola superiore di statistica e di analisi sociali ed economiche*).¹³

Škole u okviru jedinstvenog sistema mogu da potpišu sporazum sa univerzitetima i drugim institucijama koje se bave stručnim usavršavanjem. One imaju pravo da sarađuju sa eksternim realizatorima programa stručnog usavršavanja jedino ukoliko u okviru mreže ne postoji tražena ekspertiza. Svaka škola ima pravo da izabere trenere na osnovu svojih sopstvenih internih procedura u postupku vrednovanja profesionalnih kapaciteta koji najbolje odgovaraju zahtevima određenog programa obuke (*curricula*). Procedura selekcije i izbora trenera je uređena opštim aktom škole. Za obuku službenika u javnoj upravi zadužena je Nacionalna škola za javnu upravu.

Francuska

Decentralizacija sistema stručnog osposobljavanja službenika

Javni sektor (uprava i javne službe) u Francuskoj čine:

- Državna uprava (*Fonction publique de l'Etat – FPE*);
Državnu upravu u Francuskoj čine organi uprave i njihove područne jedinice na regionalnom i lokalnom nivou vlasti (prefektura, područne jedinice za nadzor u oblasti obrazovanja itd.);
- Teritorijalna samouprava (*Fonction publique territoriale – FPT*);
Francuska ima 96 departmana i 36.763 opštine sa oko 1,8 miliona zaposlenih u lokalnim samoupravama, regionalnim organima vlasti i međuopštinskim institucijama;
- Javna zdravstvena služba (*Fonction publique hospitalière – FPH*);
Osim medicinskog osoblja, ovoj službi pripadaju i socijalni radnici, kao i svi drugi zaposleni koji rade u javnim

>>>

13. Del Bianco, D., *Human Resources Management in Local Self-Government: Report on International Practices of Mandatory Elements and Standards for Professional Training and Accreditation Procedures*, neobjavljeni tekst, Projekat Saveta Evrope i EUD „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi“, 2016.

bolnicama, javnim domovima za stare, javnim ustanovama za socijalno staranje o deci i javnim institucijama za maloletnike, lica sa posebnim potrebama ili odrasle sa psihičkim smetnjama.

Javni sektor u Francuskoj zapošljava 5,5 miliona ljudi, što čini 8,7% ukupnog stanovništva Francuske. Prava i obaveze službenika u javnoj upravi Francuske uređuje Zakon o javnim službenicima iz 1984. godine. Centralno telo koje ima koordinacionu funkciju u oblasti upravljanja ljudskim resursima je Generalni direktorat za upravu i javne službe (*Direction générale de l'administration et de la fonction publique – DGAFP*), u okviru Ministarstva za državnu upravu (*Ministère de la fonction publique*). Generalni direktorat je zadužen za koordinaciju i promovisanje osnovnih vrednosti službeničkog sistema: priprema strategiju razvoja ljudskih resursa, koordinira i nadzire sprovođenje strategije i javnih politika u oblasti ljudskih resursa, predlaže sistem plata i nagrađivanja u javnoj upravi, organizuje sprovođenje internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta, predlaže mere za povećanje interne mobilnosti radne snage itd. Organi uprave obavljaju sve druge funkcije koje uobičajeno podrazumeva upravljanje ljudskim resursima – planiranje novih zapošljavanja u skladu sa budžetskim ograničenjima, ocenjivanje i analizu efekata ocenjivanja, utvrđivanje potreba za obukom i analizu efekata obuke i sl. Redovno se sprovodi procena kapaciteta svakog pojedinačnog organa da obavlja funkciju upravljanja ljudskim resursima.¹⁴

Ministarstvo za državnu upravu je 2015. godine pokrenulo inicijativu za uvođe-

nje novog modela planiranja u oblasti upravljanja ljudskim resursima – Planiranje zapošljavanja, razvoja radne snage i unapređenja kompetencija (*Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences*). Ovu inicijativu preuzela su i ostala dva ključna javna sektora – lokalne samouprave i javni zdravstveni sistem. Inicijativa podrazumeva pripremu predloga opštih i posebnih standarda kompetencija koji bi bili uvršćeni u opise radnih mesta. Standardima kompetencija će se definisati obavezna znanja, veštine i osobine koje je neophodno da poseduju zaposleni koji se raspoređuju na određena radna mesta, odnosno položaje. Definisanjem ovih standarda i načina za njihovo utvrđivanje sužava se prostor za proizvoljnost u postupku izbora kandidata koji formalno ispunjavaju uslove u pogledu godina iskustva i stručnih kvalifikacija. Opšte i posebne kompetencije bi trebalo da budu uporedive za sve službenike istog stepena obrazovanja i godina iskustva, bez obzira na konkretan opis poslova radnog mesta i specifične potrebe konkretnog radnog mesta. Cilj uvođenja standarda kompetencija je povećanje mobilnosti radne snage u javnom sektoru, povećanje odgovornosti i transparentnosti u postupku popunjavanja radnih mesta i unapređenje kvaliteta obavljanja javne funkcije.

Postupak stručnog usavršavanja službenika sprovode škole za javnu upravu (*écoles*) i instituti, kao pružaoci usluga stručnog usavršavanja. Sektorska ministarstva mogu organizovati specifične programe stručnog usavršavanja za svoje službenike kroz škole ministarstava (*Les écoles ministérielles*). Instituti *IRA* i *ENA* (*Organismes de formation à caractère interministériel* *IRA* et *ENA*) pružaju usluge opštih obuka za služ-

benike u svim organima državne uprave na centralnom nivou.

Nacionalni centar za stručno usavršavanje na lokalnom nivou *CNFPT* (*Centre national de la fonction publique territoriale*) jeste centralni organizator i realizator stručnog usavršavanja za francuske opštine. *CNFPT* je javna ustanova koju čine 29 podružnih kancelarija, 18 centara za obuku i 5 instituta. *CNFPT* nema stalno zaposlene trenere. Obuke se realizuju ili angažovanjem eksternih trenera, pravnih ili fizičkih lica, u tenderskoj proceduri ili ugovornim angažovanjem javnih službenika kao trenera.¹⁵ Svi pružaoci usluga usavršavanja su grupisani u specijalizovanu Mrežu škola u javnom sektoru – *RESP* (*Réseau des écoles de service public*), koju čini ukupno 39 pružalaca usluga stručnog usavršavanja.

Zaključak

Iskustva evropskih država, od kojih neke već decenijama imaju razvijene sisteme upravljanja ljudskim resursima, veoma su relevantna i za Srbiju. Naravno, kod nas se tek pomalaju obris jedinstvenog javnoslužbeničkog sistema u kome moderno upravljanje ljudskim resursima, pre svega u lokalnoj samoupravi, tek treba da pronađe i izbori svoje zasluženo mesto. Transparentnost popunjavanja radnih mesta, davanje prioriteta internim zapošljavanjima i sve veća horizontalna i vertikalna pokretljivost zaposlenih unutar sistema javne uprave (država – autonomna pokrajina – lokalne samouprave), povećanje motivacije zaposlenih u uslovima striktnih budžetskih ograničenja kroz stručno usavršavanje i napredovanje, razvoj kompetencijskih modela i decentralizacija sistema stručnog usavršavanja predstavljaju osnove pravaca za unapređenje i budućih modela razvoja javne uprave u Srbiji. ■

14. OECD, HR Management, Country Profiles, <http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20France.pdf>, pregledano 17. decembra 2016.

15. www.intervenants.cnfpt.fr.



Nina Zelić

Projektni menadžer u IPA jedinici,
Sektor za evropske integracije i
međunarodnu saradnju
Ministarstvo državne uprave
i lokalne samouprave

✉ ninazelic@gmail.com

SISTEM STRUČNOG USAVRŠAVANJA U FRANCUSKOJ I VISOKA NACIONALNA ŠKOLA ZA DRŽAVNU UPRAVU

Visoka nacionalna škola za državnu upravu (*ENA*) renomirana je francuska škola za stručno usavršavanje državnih službenika, koja uspešno nastavlja da gradi i širi svoju misiju i opseg usluga koje pruža. Kao stipendista Evropskog fonda za Balkan i stažista u *ENA*, autorka teksta je detaljnije upoznala njen rad, kao i sistem stručnog usavršavanja zaposlenih na svim nivoima vlasti u Francuskoj

Francuska je unitarna, polupredsednička i ustavna republika, u kojoj koegzistiraju državna i teritorijalna vlast, odnosno čije državno uređenje odlikuju dekoncentracija i decentralizacija. Kako centralistički uređena „bonapartistička“ država nije više odgovarala socijalno-ekonomskom razvoju zemlje, osamdesetih godina dvadesetog veka javila se potreba za decentralizacijom, pri čemu je nivo departmana prisutan u Francuskoj još od 1790, kada ih je uspostavila ustavotvorna skupština. Danas u Francuskoj postoji 18 regiona, 101 departman i skoro 36.000 jedinica lokalne samouprave, na koje odlazi 75% državnih investicija. Država je prisutna na teritorijalnom nivou kroz postojanje prefektura, koje su nivo vlasti nastao dekoncentracijom, na čelu sa prefektima, koji postoje i rade na sva tri lokalna nivoa. Decentralizacija naravno podrazumeva i podelu nadležnosti između regiona, departmana, jedinica lokalne samouprave i prefektura, pri čemu su prefekti zaduženi za harmonizaciju centralnih i teritorijalnih politika. Izvori prihoda za jedinice lokalne samouprave su porezi i takse koje one ubiraju na lokalnu (tri od četiri vrste poreza i taksu tiču se zemljišnih nepokretnosti), kao i transferi iz nacionalnog budžeta, i to zajedno čini 90% budžeta lokalne samouprave, dok 10% čine usluge koje jedinice lokalne samouprave pružaju uz naknadu. Sa gotovo 67 miliona stanovnika, Francuska je druga najmnogoljudnija zemlja Evropske unije, u kojoj radi oko 5,4 miliona državnih službenika, što u Francuskoj podrazumeva tri kategorije zaposlenih: zaposlene na centralnom nivou vlasti (ministarstva i drugi organizacioni oblici u njihovom portfoliju, kao i zaposleni u obrazovanju), zaposlene na nivou regiona, departmana i jedinica lokalne samouprave, kao i zaposlene u sektoru zdravstva. Svi zaposleni su razvrstani u kategorije A, B ili C, u zavisnosti od stručne spreme i vrste, odnosno složenosti posla koji obavljaju. >>>

Njihov status regulisan je kroz 4 usko povezana zakona, za koja je zaduženo, prevažodno kao predlađač, Ministarstvo za državnu upravu, odnosno Generalna direkcija za državnu upravu (fr. *La direction générale de l'administration et de la fonction publique – DGAFP*), koja je u njegovoj nadležnosti.

Visoka nacionalna škola za državnu upravu (ENA)

Francuska Visoka nacionalna škola za državnu upravu (fr. *L'École nationale d'administration*, poznatija pod akronimom ENA) uspostavljena je odmah posle Drugog svetskog rata na osnovu ordonanse donete 9. oktobra 1945. godine. Osnovao ju je privremeno telo vlade Šarla de Gola koje je bilo zaduženo za reformu državne uprave, kojim je rukovodio Mišel Debre. Sedište škole je 1991. godine prebačeno u Strazbur, gde se i danas nalazi, kako bi se simbolički škola približila ostalim evropskim institucijama koje su u tom gradu prisutne u velikom broju, dok zgrada u Parizu i dalje aktivno radi. Razlog za osnivanje jedne ovakve, takoreći elitne škole, kako je često nazivana u Francuskoj a i šire, u ranom posleratnom periodu bio je taj što je postojala namera, odnosno prepoznata potreba da se uspostavi jak sistem francuske državne uprave za koju bi bilo moguće regrutovati i obučiti kandidate za zauzimanje najviših pozicija u državno-službeničkom sistemu kroz jedinstven ulazni test za sve. Polazeći od takvih ideja, ENA je tokom niza narednih godina nastavila da unapređuje svoju strukturu i obrazovni program sa ciljem da ostane verna svojim osnovnim principima na osnovu kojih je uspostavljena, a to su da putem stručnog usavršavanja najboljih kandidata omogućiti prolaz ka najvišim nivoima vlasti, stvarajući na taj način visoko kvalifikovane državne službenike i efikasnu i stručnu državnu upravu. Škola sada funkcioniše sa znatno nadgrađenom i proširenom

misijom i aktivnostima. Ona omogućava uvodnu dvogodišnju obuku, kako za Francuze tako i za strance, radi stvaranja visoko obrazovanih državnih službenika, sprovodi kontinuirane kraće obuke za Francuze i za strance, razvija bilateralne i multilateralne odnose u Evropi i ostalim zemljama sveta u sferi menadžmenta i javne uprave, sprovodi obuke iz oblasti Evropske unije i obezbeđuje pripremu za ulazne ispite na konkursima za posao u nekoj od evropskih institucija. U Francuskoj i u svetu ENA je sinonim za elitnu školu, gde se pojam elite vezuje za dve činjenice: kandidati za ulazak na dvogodišnju uvodnu obuku u ENA obično već potiču sa nekih od najjačih univerziteta u Francuskoj (gde su diplomirali sa najvišim ocenama), a broj mesta koji škola godišnje otvara je izuzetno mali. To znači da uspejaju da prođu samo oni koji i zadovoljavaju visoke kriterijume potrebne za ulazak i uspeju da prođu ulazni test, dok nakon završene obuke stižu status A+ visokog državnog službenika. Veliki broj nekadašnjih i današnjih visokih zvaničnika bio je đak u ENA, kao, na primer, bivši predsednik Francuske Žak Širak, ali i aktuelni Fransoa Oland. ENA je u nadležnosti kabineta premijera Francuske, dok nadzor nad njenim radom vrši Ministarstvo za državnu upravu (odnosno Generalna direkcija za državnu upravu – DGAFP). Školom trenutno rukovodi direktorka gđa Natali Luazo (Nathalie Loiseau), pri čemu joj pomoć u tome pružaju Upravni odbor škole, kao i oko 200 zaposlenih koji rade u Strazburu i Parizu. Upravni odbor čine, između ostalog, i članovi Narodne skupštine, predstavnici Senata, Evropskog parlamenta, bivši alumnisti ENA, državne institucije i drugi, reflektujući na taj način jak evropsko i internacionalno orijentisani pravac škole. Škola je podeljena u 5 sektora, a na čelu svakog od njih nalazi se direktor. U ENA postoje: Sektor za obuke, Sektor za stažiranje, Sektor za teme vezane za Evropsku uniju, Sektor

za međunarodnu saradnju i Generalni sekretarijat. U Parizu je jedino smešten Sektor za međunarodnu saradnju, a tu se i realizuju ciklusi kratkih obuka koji traju od dva dana do dva meseca (za državne službenike iz Francuske i inostranstva). Počev od 1945. godine pa do danas škola je prošla kroz nekoliko reformi, kako organizacionih tako i onih vezanih za sam nastavni program. Godine 1990. ENA počinje da obučava i polaznike iz privatnog i nevladinog sektora, a 2002. godine škola se spaja sa Međunarodnim institutom za državnu upravu, čime otpočinje dalje i šire otvaranje ka svetu, što 2004. godine rezultira početkom prijema stranih državljana na uvodnu obuku. Godine 2005. inkorporiran je Centar za evropske studije u Strazburu, a 2006. godine škola je reformisala svoj nastavni program, koji je danas fokusiran na tri oblasti: Evropu i evropska pitanja, teritorijalni nivo vlasti i upravljanje u državnoj upravi, pri čemu je 2015. godine poslednji put izmenjena forma ulaznog prijemnog ispita, kao i sam program ispita. Iako je obrazovna institucija, ENA ima samo dva stalno zaposlena predavača, dok se preostalih oko 1000 na godišnjem nivou angažuju iz postojeće mreže predavača koji nisu profesori sa fakulteta, već su to najčešće trenutno zaposleni u državnoj upravi (često alumnisti ENA), a angažuju se i nezavisni konsultanti. Na taj način omogućava se celokupno jačanje i profesionalizacija sistema državne uprave, kao i profesionalizacija samih službenika, ali se tako i državnim službenicima pruža dodatni izvor sredstava i profesionalnih izazova. Ono što razlikuje ENA od drugih klasično koncipiranih obrazovnih institucija jeste to što ona omogućuje pre svega praktičnu primenu stečenog znanja i time, kroz inovativni pristup učenju i sticanju veština, opskrbljuje polaznike kapacitetima potrebnim za laku adaptaciju na visokim upravljačkim nivoima u državnoj upravi i međunarodnim institucijama.



Pohađanje obuka u ENA

Da bi mogao pohađati ovu prestižnu i nadasve renomiranu školu sa dugom tradicijom, svaki kandidat mora zadovoljavati opšte kriterijume koji se tiču znanja iz oblasti upravnog prava, ekonomije, evropskih tema i pitanja, javnih finansija i stranih jezika, zatim mora biti visoko motivisan sa jasnim karakternim crtama koje oslikavaju njegovo verovanje u etiku državne uprave. ENA obučava polaznike iz Francuske i drugih zemalja EU i sveta za započinjanje karijere najpre u sledećim oblastima: diplomatija i međunarodni odnosi, poslovi iz nadležnosti nižih nivoa vlasti, poslovi vezani za razvoj politika vlade i njihova implementacija, upravljanje u javnoj upravi, revizija i merenje učinka, pravosudni sistem i dr. ENA sprovi obuke podeljene u dve kategorije.

Prva je uvodna obuka u trajanju od 24 meseca za otprilike 80 do 100 polaznika godišnje iz Francuske, kojima se pridodaje oko tridesetak stranih državljana iz zemalja EU i iz sveta (za koje je ova uvodna obuka malo drugačijeg karaktera i kraćeg trajanja, sa drugačijim preduslovima i procesom regrutacije). Kroz ovu obuku polaznici se obučavaju za rad na nekoj od najviših pozicija u državnoj upravi Francuske, međunarodnim organizacijama ili ambasadama. Druga vrsta obuka su kontinuirane obuke u trajanju od nekoliko dana do nekoliko nedelja.

Uvodna obuka od 24 meseca

Kroz prvi tip obuka, po čemu je ENA prevashodno poznata i renomirana, ne samo u Francuskoj i Evropskoj uniji već i u svetu, stvara se, takozvani, „elitni“ sloj visoko

obrazovanih državnih službenika spremnih da stupe na neku od visokih upravljačkih funkcija u državnoj upravi. Kako je opseg kandidata za pohađanje ove dvogodišnje obuke kroz praksu izuzetno tražen i kvalitetan (1500 kandidata godišnje na oko 80 do 100 mesta), postoje tri vrste ulaznog testa za ovu obuku za Francuske državljanke (ova obuka je od 2004. godine otvorena i za građane Evropske unije), pri čemu je svaki test prilagođen kategoriji kojoj kandidat pripada:

- ulazni test za studente sa stečenom diplomom srednje škole i 3 godine tercijarnog obrazovanja (oni popunjavaju 50% ukupnog broja mesta)
- ulazni test za državne službenike sa četvorogodišnjim radnim iskustvom (oni popunjavaju 40% ukupnog broja mesta) >>>

- ulazni test za „eksternu kategoriju kandidata“, odnosno lica iz privatnog i nevladinog sektora ili izabrana lica sa lokalnog nivoa koja imaju više od osam godina profesionalnog iskustva (oni popunjavaju 10% ukupnog broja mesta).

Ova obuka nije samo teoretska već podrazumeva i jedan mesec boravka u Strazburu, 12 meseci stažiranja (u ambasadama ili nekoj od institucija EU), 9 meseci seminara i praktičnih vežbi i 2 meseca posvećena procedurama vezanim za novo radno mesto. Period stažiranja od 12 meseci je posebno značajan zato što podrazumeva konkretan rad u sledećim strukturama: nekoliko meseci u nekoj od evropskih institucija, ambasada ili međunarodnih organizacija, 2 meseca u nekoj od privatnih kompanija i 5 meseci u nekom organu sa nižeg nivoa vlasti. Ukoliko prođete ulazni test za *ENA* i krenete na dvogodišnju obuku, stićete automatski status državnog službenika i stoga ostvarujete pravo na platu koja se preračunava u skladu sa vašim statusom koji ste imali pre nego što ste krenuli na obuku. Tokom trajanja perioda obuke, u zavisnosti od kategorije kojoj kandidat pripada, reguliše mu se i status u matičnoj instituciji iz koje je došao, dok studenti dobijaju status državnog službenika sa najnižim zvanjem. Nakon završene obuke, *ENA* svojim polaznicima omogućava pronalazak posla u mnoštvu oblasti i karijera, a prevashodno u ministarstvima, ambasadama, organima visokog nivoa javne uprave, u telima na nivou regiona, departmana i mnogim drugim. Na kraju dvogodišnje obuke sastavlja se rang lista polaznika, gde se u skladu sa zauzetim mestom datom polazniku pruža mogućnost odabira budućeg radnog mesta u skladu sa onim što je na raspolaganju u tom trenutku. Pa tako oni najbolje rangirani mogu da biraju bolja i viša radna mesta,

a što ste niže na lestvici, vaše opcije su sve manje. Svaki alumništa obavezan je potom da ostane da radi u državnoj upravi najmanje 10 godina nakon završene obuke u *ENA*, a ukoliko odluči da pređe u privatni sektor, obavezan je da vrati državi iznos sredstava koji je primao tokom dvogodišnjeg perioda. Na ovaj način država se osigurava da uložena sredstva u datog kandidata neće biti uzaludno potrošena, što samim tim sužava opseg kandidata na onaj broj koji je visoko motivisan i jasno opredeljen. Skup đaka alumništa koji su pohađali školu od njenog nastanka broji 6000 francuskih državnih službenika i 3300 državnih službenika iz inostranstva. Neka od radnih mesta koja su alumništa *ENA* zauzeli su mesta u Državnom savetu ili Računovodstvenom sudu, radna mesta u Generalnom inspektoratu za finansije, Upravnom inspektoratu ili Socijalnom inspektoratu, neki alumništi su članovi francuskog diplomatskog korpusa, savetnici u upravnim sudovima, a tu su i mnogobrojna radna mesta u raznim ministarstvima, koja čine oko 46% svih radnih mesta na koja alumništi stupaju.

Kontinuirane kraće obuke za francuske državne službenike i strance

ENA sprovodi i kontinuirano stručno usavršavanje državnih službenika Republike Francuske i stranaca. Te obuke su podeljene u tri kategorije: one koje su obavezne po zakonu – za najviše rukovodioce i izabrana lica sa teritorijalnih nivoa vlasti, fakultativne – za sve državne službenike na centralnom nivou vlasti, i obuke sačinjene „po meri“. Obavezne obuke su propisane zakonom, a odnose se na direktore (odnosno pomoćnike ministara i direktore institucija), zamenike direktora i načelnike odeljenja/sektora. Kada je novi direktor / pomoćnik ministra imenovan od stra-

ne francuskog Saveta ministara, on je dužan da pohađa poseban obavezni seminar koji organizuje *ENA* kako bi podigao nivo svesti o svojim upravljačkim obavezama i odgovornostima i razvio svoje menadžerske kapacitete, obučio se za jačanje i širenje kulture o vrednostima i postulatima državne uprave. Ove obuke su obično dvodnevne jer se uzima u obzir broj obaveza koje imaju zaposleni na visokim nivoima državne uprave. Počev od 2017. godine planira se povećanje broja polaznika na oko 50 po obuci. Fakultativne obuke formulisane su u okviru programa u katalogu koji je javno dostupan, a izrađuje ga *ENA* zajedno sa ministarstvima i fakultetima, nakon analize stanja i procene potreba za obukama. Obuke sačinjene „po meri“ osmišljavaju se u skladu sa onim što je potrebno državnim službenicima kako bi se profesionalno usavršavali u svojoj oblasti ili nekoj specifičnoj tematici.

ENA i međunarodna saradnja

Međunarodna saradnja je takođe jedan od osnovnih stubova škole – *ENA* ima status kvalifikovanog ovlašćenog tela za tvining projekte. Članica je i nekoliko evropskih i međunarodnih mreža, kao što su Mreža direktora institucija za stručno usavršavanje državnih službenika u zemljama Evropske unije (*DISPA*), Mreža nacionalnih škola za stručno usavršavanje *OECD*-a i Mreža institucija i škola za stručno usavršavanje u državnoj upravi u Centralnoj i Istočnoj Evropi (*NISPACEE*). *ENA* je dosad organizovala obuke za preko 3300 stranih polaznika u više od 127 različitih zemalja, a svake godine ugošćava preko sto delegacija visokih predstavnika zemalja iz celog sveta, koji dolaze i u Pariz i u Strazbur, i organizuje obuke širom sveta. Kroz evropsku i međunarodnu saradnju škola prevashodno sprovodi tri tipa aktivnosti. Prvo, nudi širok dijapazon kraćih i dužih obuka za strane studen-

te kroz internacionalne cikluse obuka. Jedan od osnovnih principa internacionalnog ciklusa obuka jeste da se podstakne razmena iskustava i gledišta kroz kombinovan rad u učionici i praktično iskustvo stečeno preko stažiranja. Ovi ciklusi mogu biti dužeg trajanja, kao što su *Dugački internacionalni ciklus (CIL)*, koji je u stvari dvogodišnja uvodna obuka koja se organizuje za francuske državljane, a za strance traje 14 meseci, *Internacionalni ciklus za stručno usavršavanje (CIP)*, u trajanju od 8 meseci, *Cycle de Hautes études européennes (CHEE)*, sa pola radnog vremena, koji se tiče isključivo pitanja u vezi sa EU, za čije građane je i namenjen, plus master program iz oblasti državne uprave i međunarodnih odnosa ili državne uprave i javnih financija (*MEGA*). Obuke kraćeg trajanja oblikovane su kroz ciklus nazvan *Internacionalni ciklus za državnu upravu (CISAP)* i nalaze se u katalogu koji takođe *ENA* distribuira. Druga aktivnost iz oblasti međunarodne saradnje vezana je za obuku inostranih državnih službenika kroz partnerstvo sa lokalnim školama za državne službenike (u 4 oblasti: Evropa, Afrika i Bliski istok, Azija i Amerika), a treća se tiče tehničke pomoći usmerene na jačanje kapaciteta državne uprave i podršku sprovođenju reforme javne uprave, gde *ENA* ima značajno iskustvo u podršci uspostavljanju i razvoju različitih škola za stručno usavršavanje, kako u Evropi tako i u svetu. Ciklusi kraćih i dužih obuka namenjeni su kako onim iskusnim tako i manje iskusnim državnim službenicima, uz pokojeg studenta. Polaznici iz inostranstva koji žele da pohađaju obe vrste obuka u *ENA* moraju da prođu drugačiju selekcionu proceduru nego francuski državljani, a za proces regrutacije su zadužene ambasade Francuske širom sveta. Neophodno je tamo da prođu preselekcioni intervju, da polože test vezan za pismeno izražavanje, najpre u oblasti međunarodne saradnje i upravljanja u državnoj upravi, kao i finalni intervju.

Saradnja sa Srbijom

Tokom proteklih godina bilo je nekoliko zajedničkih inicijativa sa Srbijom, i škola već ima uspostavljenu saradnju i poznanstva sa našom zemljom. Srbija je do sada imala 5 polaznika koji su učestvovali na dužim obukama i 18 na kraćim, plus staž jednog državnog službenika iz Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave u trajanju od tri meseca u samoj *ENA* u okviru stipendije Evropskog fonda za Balkan. Godine 2011, u saradnji sa Službom za upravljanje kadrovima, održane su dve obuke na temu stručnog usavršavanja i jačanja kapaciteta u državnoj upravi, zatim je 2014. godine održan sastanak između direktorke *ENA*, gđe Natali Luazo, i gđe Jadranke Joksimović, a iste te godine je održana i konferencija na temu zapošljavanja u državnoj upravi na osnovu zasluge. Malobrojna grupa predstavnika Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i Službe za upravljanje kadrovima je 2015. godine na istu temu išla u kraću studijsku posetu *ENA*. Oktobra 2016. godine realizovana je studijska poseta delegacije Republike Srbije u okviru projekta „Upravljanje ljudskim resursima u jedinicama lokalne samouprave“, koji sprovodi Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave kroz partnerstvo sa Stalnom konferencijom gradova i opština i Savetom Evrope, koji je i kofinansijer, zajedno sa Evropskom unijom. Članove delegacije su, pored predstavnika pomenutih institucija, činili i predstavnici budućeg Saveta za stručno usavršavanje zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave, Službe za upravljanje kadrovima, Ministarstva finansija i Kancelarije za evropske integracije. Tokom petodnevne posete bogate sadržajem *ENA* je iskazala veliku zainteresovanost za još intenzivniju saradnju sa Srbijom i prenos svog znanja i iskustva na polju stručnog usavršavanja i reforme javne uprave uopšte. U novembru 2016. godine u Beogradu je održan seminar na

temu racionalizacije i profesionalizacije javne uprave u Srbiji.

Stručno usavršavanje na nižim nivoima vlasti u Francuskoj

Za stručno usavršavanje zaposlenih na nižim nivoima vlasti, koji su takođe državni službenici, (odnosno u regionima, departmanima i jedinicama lokalne samouprave) zadužen je Nacionalni centar za stručno usavršavanje na lokalnom nivou (fr. *Centre national de la fonction publique territoriale –CNFPT*). *CNFPT* je javna, zajednička i dekoncentrisana institucija koja je zadužena za i uključena u dizajniranje i implementaciju obuka, kao i u zapošljavanje oko 1,8 miliona zaposlenih na lokalnu, a pokriva teritoriju cele Francuske. *CNFPT* ima nacionalne i regionalne političke organe. Kao zajednička reprezentativna organizacija, ona se sastoji kako od predstavnika lokalnih vlasti, tako i od predstavnika zaposlenih u samim organima. Njegova nadležnost prostire se na celju teritoriji Francuske kroz jedinstvenu mrežu od 29 delegacija, odnosno regionalnih centara koji pokrivaju određeni broj lokalnih samouprava, 18 centara za sticanje veština i 5 instituta (4 specijalizovana centra za stručno usavršavanje na lokalnu – *INSET* i jedan Nacionalni institut za stručno usavršavanje na lokalnu – *INET*). Instituti su zaduženi za sačinjavanje specijalnih programa obuka. Oni uvek konsultuju *CNFPT* pri izradi programa obuka, dok je *CNFPT* zadužen i za sačinjavanje i objavljivanje kataloga obuka za sve lokalne državne službenike za celu teritoriju Francuske. *INET* je najpoznatiji od instituta jer predstavlja pandan *ENA* na lokalnom nivou, odnosno sprovodi obuke za najviše kadrove državnih službenika na nivou lokalne vlasti (osim izabranih lica), koji, kao i u *ENA*, nakon završene obuke stižu zvanje A+ državnog službenika za teritorijalni nivo. Jedan deo dvogodišnje uvodne obuke

>>>

ENA organizuje u saradnji sa *INET*-om, pri čemu tokom tog perioda polaznici obuka iz obe institucije zajedno učestvuju u njoj. *CNFPT* takođe podržava lokalne vlasti u upravljanju svojim poslovanjem: pruža podršku pri sprovođenju konkursa za kategoriju A+, radi na modernizaciji zanimanja, izdaje sertifikate koji potvrđuju proveru stečenog iskustva i sertifikate kojima se vrši priznavanje stručnog iskustva. Na čelu Centra je predsednik, koji je ujedno i gradonačelnik jednog od francuskih gradova. Finansijska sredstva *CNFPT* dobija iz jedinica lokalne samouprave tako što svaka od njih odvaja 1% platne mase (trenutno je to smanjeno na 0,9%) iz budžeta i uplaćuje u budžet Centra namenjen stručnom usavršavanju, s tim što opštine imaju pravo da odvajaju i veći procenat od toga, kao i da samostalno organizuju obuke. Interesantno je napomenuti da se poštuje princip solidarnosti, što znači da svaka opština ostvaruje pravo na podjednaka finansijska sredstva za realizaciju obuka, nezavisno od procenat uplaćenih sredstava u budžet Centra. Oko 1200 predstavnika lokalnih vlasti i zaposlenih radi zajedno u 29 regionalnih centara širom zemlje, zajedno sa mrežom instituta i partnera, na utvrđivanju programa obuke, a cilj ovakve razgranate saradnje jeste da ti programi budu usklađeni sa profesionalnim napredovanjem zaposlenih na lokalnu i zahtevima teritorijalnog javnog

servisa. Što se organizacije obuka tiče, *CNFPT* raspolaže mrežom predavača i savetnika koji rade u samom Centru na programima obuka, dok zaposleni sa lokalnog nivoa takođe mogu biti predavači, što vrlo često i jesu. Centar organizuje tri vrste obuka: početnu obuku za novozaposlene u trajanju od 5 dana (ova obuka je obavezna od 2007. godine za sve kategorije zaposlenih), stručne obuke na date teme, kao i specifične obuke za određene kategorije zaposlenih, kao na primer za komunalnu policiju. *CNFPT* ima oko milion polaznika godišnje na nivou svih svojih regionalnih centara.

Sistem stručnog usavršavanja u Francuskoj, iako prilično kompleksan, oslikava mehanizam za koji se čini da funkcioniše sam od sebe, sa jasno definisanim ulogama i ciljevima svih aktera u njemu, iako i sami Francuzi smatraju da su neophodni kontinuirano pojednostavljivanje i automatizacija celokupnog sistema državne uprave. *ENA* je često kritikovana i predmet je aktivne diskusije sa svakom promenom vlasti, pri čemu se često osporava svrsishodnost i isplativost njenog postojanja, kako od strane političara tako i od strane šire javnosti. Bez obzira na to, škola i dalje uspešno nastavlja da radi i gradi svoju reputaciju i da širi opseg usluga koje pruža u Francuskoj, Evropi i svetu, uz visok nivo profesionalnosti zaposlenih u ovoj instituciji. ■



Aleksandar Jovanović

Projektni menadžer, projekat „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi“ Savet Evrope

✉ aleksandar.jovanovic@coe.int



Jovana Vlaškalin

Projektni koordinator, projekat „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi“ Savet Evrope

✉ jovana.vlaskalin@coe.int

UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI I USPOSTAVLJANJE SISTEMA ZA STRUČNO USAVRŠAVANJE ZAPOSLENIH

Republika Srbija je pokrenula proces reformi upravljanja ljudskim resursima i stručnog usavršavanja zaposlenih na lokalnom nivou. Partnerstvo Evropske unije, Saveta Evrope, Stalne konferencije gradova i opština i Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave bi trebalo da tom procesu da početni zamajac i postavi temelj za sveobuhvatne promene koje su Srbiji potrebne u ovoj oblasti

Reforma javne uprave jedan je od ključnih reformskih procesa čiji je cilj ostvarenje napretka u oblasti evropskih integracija a usmerena je na unapređenje transparentnosti, odgovornosti, delotvornosti rada organa i institucija javne vlasti, kao i na pružanje boljih usluga građanima i privredi. Izazovi koji se nalaze pred Republikom Srbijom se, sa jedne strane, odnose na potrebu za modernizacijom i samim tim i reorganizacijom uprave, naročito sada u periodu fiskalne konsolidacije, a sa druge strane, na preuzete obaveze u okvirima pregovaračkog procesa za članstvo u Evropskoj uniji. Reformske promene koje su u toku su svakako iscrpne kako za državu, tako i za ljude koji su ključni pokretači i nosioci ovih promena.

Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji iz 2004. godine obrazlaže po prvi put potrebu za modernizacijom, profesionalizacijom i depolitizacijom uprave na način koji prepoznaje potrebu za unapređenjem službeničkih sistema kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, uključujući sistemski pristup stručnom usavršavanju zaposlenih. U periodu implementacije Strategije reforme državne uprave, tačnije između 2004. i 2013. godine, pokazala se potreba za sveobuhvatnijim reformskim procesom i većom spremnošću svih aktera da se uključe i doprinesu ostvarenju reformskih mera, a to su pre svega decentralizacija, profesionalizacija i depolitizacija, racionalizacija, koordinacija javnih politika, kontrolni mehanizmi, modernizacija državne uprave.

Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji iz 2014. godine (Strategija RJU) predstavlja nastavak reformskog procesa u širem smislu s obzirom na to da svoj domen proširuje na sistem javne uprave. Jedna od ključnih mera obuhvaćenih Strategijom RJU je svakako reforma siste-

>>>

ma lokalne samouprave, koja se sprovodi paralelno i u skladu sa reformom službeničkog sistema.

Usvajanjem Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u martu 2016. godine, čija puna primena je počela 1. decembra 2016. godine, po prvi put se na sveobuhvatan način uređuje sistem radnih odnosa u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Cilj ovog zakona je uspostavljanje osnovnih načela službeničkog sistema zasnovanih na standardima prihvaćenim u savremenim pravnim sistemima. Na ovaj način ispunjava se osnovna pretpostavka za punu profesionalizaciju i depolitizaciju kadrova u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave.

Ono što je svakako značajno napomenuti jeste da se do usvajanja Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave na zaposlene shodno primenjivao Zakon o radnim odnosima u državnim organima iz 1991. godine, koji je kao takav predstavljao neadekvatno rešenje s obzirom na to da je primarna svrha ovog zakona bilo uređenje radnopravnih odnosa zaposlenih u centralnim organima vlasti. Ovakva situacija izazivala je brojne probleme u praksi.

Šta znači dobra i efikasna uprava za državu, privredu i građane?

Za građane dobra i efikasna uprava je mnogo više od brze i efikasne usluge na šalteru. Svakako nije zanemarljiva važnost toga da uprava, posebno na lokalnom nivou, bude orijentisana ka pružanju usluga građanima, ali u modernom i razvijenom svetu, kojem težimo, to samo po sebi nije dovoljno. Moderna i efikasna uprava podrazumeva visok nivo kompetentnosti i efikasnosti u raspolaganju

javnim dobrom i javnim resursima, zatim proaktivan pristup prema potrebama građana i rešavanje izazova lokalne zajednice sa aktivnim učešćem građana u procesu upravljanja javnim poslovima kao što je planiranje i strateško postavljanje prioriteta.

Za privredu dobra i efikasna uprava podrazumeva jasne, jednostavne, lako dostupne i transparentne administrativne procedure vezane za poslovanje i preduzetništvo, brzu i efikasnu prohodnost kroz državni sistem u procesu pribavljanja neophodne dokumentacije za realizaciju investicija. Sve ovo treba da bude propraćeno transparentnim radom uprave koja stvara jednake mogućnosti za sve i omogućava lak pristup informacijama relevantnim za preduzetništvo.

Jedan od tereta ekonomskog razvoja svake zemlje predstavlja glomazan, neefikasan i skup državni aparat. **Za državu** efikasnost državnog aparata, posebno na lokalnom nivou, meri se brzinom i kvalitetom ispunjavanja izvornih i prenetih nadležnosti. Na to utiče nekoliko faktora:

- adekvatno razumevanje izvornih i prenetih nadležnosti u lokalnim samoupravama i pretvaranje tih nadležnosti u konkretne poslove;
- adekvatni resursi (materijalni i ljudski) da lokalne samouprave sprovedu i ispune izvorne i prenete nadležnosti;
- adekvatno znanje i veštine zaposlenih u lokalnim samoupravama potrebni za obavljanje poslova vezanih za ispunjavanje izvornih i prenetih nadležnosti.

Za efikasan državni aparat podjednako su važna sva tri faktora. Cilj reforme sistema upravljanja ljudskim resursima u lokalnim samoupravama upravo jeste da se unapredi stanje u pogledu pomenutih

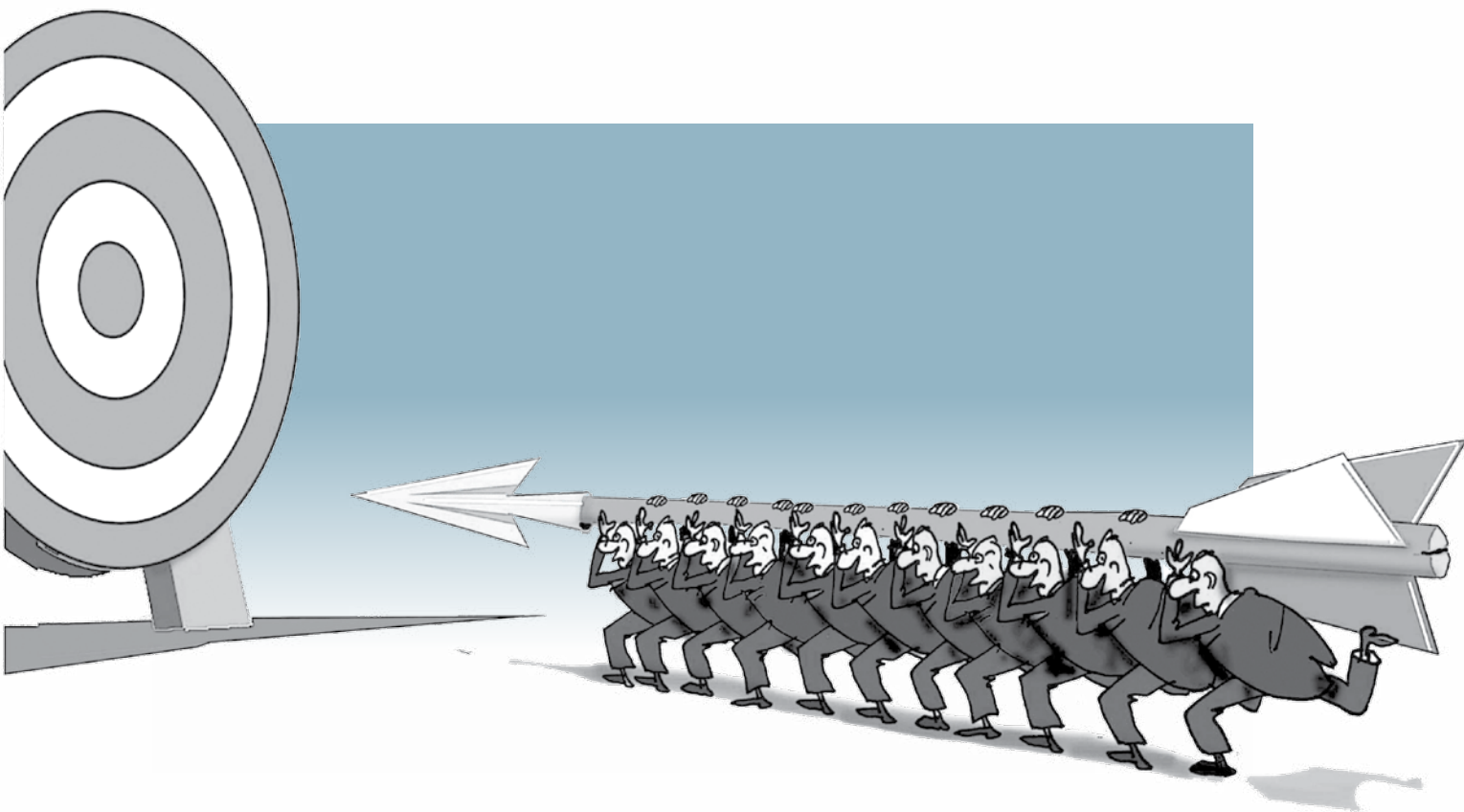
faktora time što bi se bolje definisali poslovi u lokalnim samoupravama koji su na pravi način u korelaciji sa izvornim i prenetim nadležnostima. Dalje, cilj reforme je da se utvrde potrebe za stručnim usavršavanjem zaposlenih na lokalnom nivou kako bi se podigli kapaciteti zaposlenih u lokalnim samoupravama (znanje i veštine) potrebni za dobro i efikasno obavljanje definisanih poslova.

Jedan od ključnih reformskih izazova jeste promena kulture poslovanja i promena svesti zaposlenih u javnoj upravi, ali i građana. Promene koje treba da proizađu iz reformskih procesa koje je Republika Srbija započela imaju svoje duboko utemeljenje u evropskim vrednostima koje su temelj uspostavljanja službeničkog sistema.

Projekat „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi“

Savet Evrope i Evropska unija prepoznali su izazove sa kojima se lokalne samouprave u Republici Srbiji suočavaju i, uz podršku Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i Stalne konferencije gradova i opština, pokrenuli su projekat „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi“. Projekat je zasnovan na ključnim prioritetima Strategije RJU i načelima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, koje pružaju čvrstu osnovu za unapređenje sistema lokalne samouprave u Srbiji.

Projekat u punoj meri podržava implementaciju Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave kroz podršku Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave u procesu razvoja i primene modernih instrumenata upravljanja ljudskim resursima i uspostavljanju efikasnog institucionalnog i organizacionog okvira za stručno usavršavanje zaposlenih. Takođe,



projekat je usmeren na pružanje podrške lokalnim samoupravama za unapređenje funkcije upravljanja ljudskim resursima u skladu sa novim zakonskim rešenjima i pozitivnom evropskom praksom u ovoj oblasti.

Projekat se ostvaruje kroz dve komponente i prateće aktivnosti:

1. Prva je uspostavljanje održivog sistema stručnog usavršavanja zaposlenih u lokalnim samoupravama kroz *top down* i *bottom up* pristup analizi potreba za stručnim usavršavanjem, koja treba da dovede do sveobuhvatnog sagledavanja potreba lokalnih samouprava za stručnim usavršavanjem.
2. Standardizacijom opštih i posebnih programa obuke, akreditacijom pru-

žalaca obuka i uspostavljanjem Save-ta za stručno usavršavanje zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave ostvariće se cilj da se obezbede načela efikasnosti i celovitosti sistema stručnog usavršavanja.

U domenu unapređenja funkcije upravljanja ljudskim resursima u lokalnim samoupravama, projekat pruža savetodavnu i tehničku podršku lokalnim samoupravama u procesu uspostavljanja ove funkcije u skladu sa novim zakonskim rešenjima. Podrška će biti pružena kroz niz aktivnosti, uključujući i implementaciju paketa podrške opštinama, koji sadrži sva nova zakonski obavezujuća dokumenta – predloge modela, rešenja, odluka, kadrovskog plana, pravilnika o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, obuka zaposlenih itd.

Paralelno sa izgradnjom sistema stručnog usavršavanja i unapređenjem funkcije upravljanja ljudskim resursima, projekat predviđa niz aktivnosti koje se odnose na stručno usavršavanje donosilaca odluka u lokalnim samoupravama i zaposlenih koji će se u narednom periodu baviti poslovima upravljanja ljudskim resursima, umrežavanje lokalnih samouprava radi razmene primera dobre prakse, znanja i iskustava u ovoj oblasti.

Donošenje i primena Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave jedan je od najznačajnijih reformskih napredaka u oblasti lokalne samouprave u poslednjih nekoliko godina. U skladu sa reformskim principima, Zakon će doprineti modernizaciji rada uprave na lokalnu, njenoj profesionalizaciji i depolitizaciji, kroz >>>

uspostavljanje službeničkog sistema zasnovanog na načelima konkurentnosti, transparentnosti i napredovanja u skladu sa zaslugama.

Primena zakona i uvođenje funkcije upravljanja ljudskim resursima u gradskim i opštinskim upravama predstavlja suvojevrsan izazov, posebno kada se u obzir uzmu dosadašnja praksa i iskustva. Pozitivna stvar je veliko interesovanje koje su lokalne samouprave pokazale za ovu temu i njihova zainteresovanost da se uključe u aktivnosti projekta. Stalna konferencija gradova i opština je u okviru projekta organizovala šest regionalnih radionica na kojima je Zakon predstavljen. Na obukama je prisustvovalo 210 učesnika iz 105 opštinskih i gradskih uprava. Savet Evrope je sproveo konkurs za izbor 20 pilot opština za implementaciju paketa podrške za unapređenje funkcije upravljanja ljudskim resursima. U pripremi konkursa organizovana su četiri regionalna info-dana na kojima su predstavljeni paketi podrške i upućen je poziv opštinskim i gradskim upravama da učestvuju na konkursu. Na info-danima je prisustvovalo 119 učesnika iz 77 opštinskih i gradskih uprava. Posebno iznenađuje podatak da su za pakete podrške opštinama koje će projekat implementirati konkurisale 92 gradske i opštinske uprave, što predstavlja nešto više od polovine ukupnog broja gradova, opština i gradskih opština u Srbiji. Velika zainteresovanost gradskih i opštinskih uprava za dati paket podrške ukazuje na potrebe opštinskih i gradskih uprava za tehničkom podrškom, kao i na postojeći visok nivo svesti o neophodnom unapređenju rada uprave u ovoj oblasti. Projekat će imati veliki zadatak da odgovori na potrebe 20 opštinskih i grad-

skih uprava izabranih na konkursu, ali i da obezbedi mehanizme za širenje znanja i iskustava na opštinske i gradske uprave koje nisu deo pilot programa.

Značajnu ulogu u ovom procesu će imati Stalna konferencija gradova i opština sa organizacijom mreže za upravljanje ljudskim resursima radi što čvršće saradnje i pravovremenog informisanja u ovoj oblasti, što će odgovoriti na potrebu lokalnih samouprava za boljom komunikacijom, koordinacijom, razmenom iskustava i primerima najbolje prakse. Kao deo projektnih aktivnosti, SKGO je organizovala 8 regionalnih radionica za načelnike gradskih i opštinskih uprava i zaposlene koji rade na poslovima upravljanja ljudskim resursima i jednu radionicu za predstavnike pokrajinske administracije. Cilj radionica je bila podrška primeni Zakona o zaposlenima u lokalnim samoupravama i autonomnim pokrajinama, čija je puna primena počela 1. decembra 2016. godine. Ukupno 250 učesnika iz 126 gradova i opština je prisustvovalo radionicama.

Kao što i sam zakon predviđa, cilj projekta je da se izvorni i povereni poslovi obavljaju na delotvoran, funkcionalan i efikasan način, stručno i nepristrasno, politički neutralno i etički prihvatljivo i da standardizovani sistem zasnivanja radnog odnosa, praćenja i vrednovanja rada, napredovanja, stručnog usavršavanja i zaštite pravnog položaja na osnovu rada bude pravičan i podsticajan za zakonit, efikasan i delotvoran rad.¹

Stručno usavršavanje zaposlenih na lokalnom nivou je jedna od neuređenih oblasti sistema lokalne samouprave, a

važan je deo reforme sistema upravljanja ljudskim resursima. Vlada Republike Srbije je u decembru 2016. godine osnovala Savet za stručno usavršavanje zaposlenih na lokalnom nivou, kao prvi korak ka stvaranju sistema stručnog usavršavanja zaposlenih na lokalnom nivou. Jedan od ciljeva projekta jeste da se rad Saveta podrži kroz tehničku i operativnu podršku u procesu izgradnje sistema stručnog usavršavanja. Prvi koraci u tom pravcu su napravljeni i kroz projekat je urađeno skeniranje stanja u oblasti stručnog usavršavanja. Eksperti Saveta Evrope sa međunarodnim iskustvom, zajedno sa lokalnim ekspertima sproveli su istraživanje potreba za stručnim usavršavanjem na lokalnom nivou kroz istraživanje problema sa kojima se lokalne samouprave suočavaju, teškoća u radu, kapaciteta i motivacije zaposlenih. Istražena su iskustva lokalnih samouprava sa obukama u poslednje 3 godine u vezi sa načinom na koji su obuke organizovane, kako su teme obuka izabrane, načinom selekcije učesnika za obuke i načinom na koji je znanje stečeno na tim obukama preneseno u svakodnevni rad zaposlenih. Rezultati istraživanja će Savetu poslužiti kao polazna tačka za izgradnju sistema za stručno usavršavanje. Sistem za stručno usavršavanje zaposlenih na lokalnom nivou bi trebalo da odgovori na sledeća pitanja:

- ✓ Ko bi trebalo da realizuje programe stručnog usavršavanja za zaposlene na lokalnom nivou? Dosadašnja praksa je bila takva da nije bilo nikakvih kriterijuma koji određuju ko i pod kojim uslovima može da organizuje i realizuje programe stručnog usavršavanja za zaposlene na lokalnom nivou.

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

- ✓ Kako bi trebalo da izgledaju programi stručnog usavršavanja? Jako je važno uvesti standarde koji se moraju poštovati prilikom izvođenja programa stručnog usavršavanja na lokalnom nivou. To uključuje metodologiju rada, pripreme obuka, izveštavanja, pripreme i korišćenje didaktičkih materijala, odnos prema učesnicima itd.
- ✓ Kako se biraju teme programa stručnog usavršavanja? Teme treba da budu zasnovane na konkretnim potrebama zaposlenih za stručnim usavršavanjem. Analiza potreba bi trebalo da bude rađena sistematično i periodično kako bi se detektovali promene i napredak koji su ostvareni u određenim oblastima.
- ✓ Kako se biraju učesnici obuka? Planiranje razvoja kadrova na lokalnom nivou je važna komponenta i trebalo bi da vodi ka tome da učesnici obuka budu zaposleni kojima je obuka potrebna i koji će kasnije u svom svakodnevnom radu implementirati stečena znanja i veštine.
- ✓ Kako se vrši monitoring i evaluacija stručnog usavršavanja zaposlenih na lokalnom nivou, da li se definisani standardi obuka poštuju i koji je merljivi efekat obuka zaposlenih?

Ovo su velika pitanja i izazovi na koje bi Savet trebalo da ponudi odgovore. Naravno, nije realno očekivati da će se sistem napraviti preko noći, posebno ako uzmemo u obzir primere zemalja kao što je Francuska, koja je sistem stručnog usavršavanja zaposlenih gradila decenijama, koja u taj sistem godišnje ulaže desetine,

ako ne i stotine miliona evra. Važno je proces započeti i uloga Saveta u tom procesu je od velike važnosti. Savet Evrope i Evropska Unija će kroz projekat podržati Savet i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave u postavljanju temelja sistema stručnog usavršavanja.

Savet Evrope

Savet Evrope je vodeća međunarodna organizacija za ljudska prava, demokratiju i vladavinu prava. Obuhvata 47 država članica, od kojih su 28 članice Evropske unije. Sve države članice Saveća Evrope potpisnice su Evropske konvencije o ljudskim pravima, akta čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava.

Savet Evrope pomaže državama članicama u borbi protiv korupcije i terorizma i u sprovođenju neophodnih pravosudnih reformi. Njegova grupa eksperata za ustavno pravo, poznatija kao Venecijanska komisija, pruža pravne savete u zemljama širom sveta. Savet Evrope promoviše ljudska prava posredstvom međunarodnih konvencija, kao što su Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici i Konvencija o visokotehnoškom kriminalu. On prati napredak država članica u tim oblastima i daje preporuke preko nezavisnih ekspertskih nadzornih tela.

U okviru resora lokalne samouprave, najpoznatija konvencija Saveća Evrope je Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, prvi multilateralni pravni instrument koji definiše i štiti principe lokalne autonomije. Kongres lokalnih i regionalnih organa vlasti Saveća Evrope okuplja predstav-

nike lokalnih i regionalnih organa vlasti. Uloga Kongresa je promovisanje lokalne i regionalne demokratije, unapređenje upravljanja na lokalnom i regionalnom nivou i jačanje lokalnih organa vlasti. Posebnu pažnju Kongres posvećuje primeni principa iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Republici Srbiji je dodeljeno sedam mesta i sedam zamenika u ovom telu.

Centar za ekspertizu i reformu lokalne samouprave je operativno telo Saveća Evrope u oblasti upravljanja i pružanja podrške centralnim, regionalnim i lokalnim vlastima. Centar je prepoznat po kvalitetu i savremenim programima koje nudi i modelima najboljih evropskih standarda za unapređenje i efikasnost rada uprave. Kroz programe pravne pomoći, Centar je podržao brojne zemlje centralne i istočne Evrope u njihovim naporima da se decentralizuju. Kroz brojne programe za unapređenje kapaciteta, ojačani su institucionalni kapaciteti lokalnih vlasti, čime je unapređen kvalitet rada. Takođe, Centar pruža podršku lokalnim vlastima u nekoliko zapadnih i nordijskih zemalja. Evropska strategija za inovaciju i dobro upravljanje na lokalnom nivou obuhvata 12 evropskih principa dobrog demokratskog upravljanja, što je još jedna značajna inicijativa Centra.

Kancelarija Saveća Evrope u Beogradu uspostavljena je 2001. godine kao glavni centar saradnje sa Saveznom Republikom Jugoslavijom. Danas Kancelarija radi u bliskoj saradnji sa Vladom i relevantnim institucijama Republike Srbije kako bi uspešnije usmerila i efikasnije sprovela programe stručne podrške Saveća Evrope reformskim procesima. Brojni reformski >>>

procesu u našoj zemlji odvijaju se u saradnji sa Savetom Evrope i uz njegovu pomoć, pre svega u domenu pravnog i institucionalnog uređenja države, sprovođenju reformi u pravosuđu i javnoj upravi, u domenu podrške funkcionisanju parlamenta i lokalne samouprave, u unapređenju sistema visokog obrazovanja, jačanju kapaciteta u borbi protiv težih vidova kriminaliteta i drugim oblastima. Saradnja Republike Srbije sa Savetom Evrope je posebno značajna u okviru procesa evropskih integracija, s obzirom na to da aktivnosti Saveta Evrope počivaju i na tzv. Kopenhaškim kriterijumima – u pogledu stabilnosti institucija, vladavine prava, ljudskih prava i poštovanja i zaštite nacionalnih manjina.

U oblasti reforme sistema lokalne samouprave, Kancelarija je od 2006. godine realizovala tri tematska projekta čiji je cilj bilo unapređenje rada lokalne samouprave u Srbiji – „Jačanje lokalne samouprave u Srbiji, Faza 1“, realizovan u periodu 2006–2008. godine, „Jačanje lokalne samouprave u Srbiji, Faza 2“, realizovan u periodu 2009–2012. godine i tekući projekat „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi“, koji je započet u martu 2016. godine a trajaće do decembra 2017. godine. Sve tri pomenute inicijative su zajednički projekti koje finansiraju Evropska unija i Savet Evrope. Implementacioni partner na projektima je Savet Evrope, dok su glavni partneri na projektu resorno ministarstvo nadležno za oblast lokalne samouprave i Stalna konferencija gradova i opština.

Tema upravljanja ljudskim resursima, zauzima sve značajnije mesto u okviru reformskog procesa, što govori i o spremnosti države da ulaže u ljudske resurse – neophodan element u izgradnji profesionalne i delotvorne uprave okrenute građanima. ■

POLIS

Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije (SKGO) i Centar za javnu i lokalnu upravu – PALGO centar pokrenuli su zajednički izdavanje publikacije *Polis – časopis za javnu politiku*, kojim žele da daju svoj doprinos definisanju najboljih javnih politika i unapređenju kvaliteta javne uprave i upravljanja javnim poslovima u Srbiji. Ovim časopisom SKGO i PALGO centar nastavljaju, sada zajednički, posao koji su započeli izdavanjem časopisa *Pravni bilten – propisi i praksa* (SKGO) i *Agenda* (PALGO centar). Posebnu zahvalnost dugujemo Švajcarskoj agenciji za razvoj i saradnju (SDC) za finansiranje projekta „Institucionalna podrška SKGO – druga faza“, koji sprovodi SKGO i u okviru kojeg je podržana naša saradnja, odnosno omogućeno izdavanje ovog časopisa.

Osnovna ideja *Polisa* jeste da se posredstvom ovog časopisa čuju mišljenja različitih stručnjaka iz akademske zajednice, javne uprave i prakse i njihovi predlozi stručnoj i široj javnosti za unapređenje ili ustanovljenje odgovarajućih javnih politika i poboljšanje funkcionisanja javne uprave i upravljanja u važnim oblastima društvenog života. U skladu sa osnovnom misijom obeju organizacija, časopis *Polis* će se baviti oblastima koje su od neposrednog interesa za sve nivoje javne uprave i upravljanja u Srbiji i obrađivaće teme koje su važne za unapređenje njihovog funkcionisanja, posebno rada lokalne vlasti i administracije.

SKGO i PALGO centar se nadaju da će časopisom *Polis* uspeti da barem malo pomognu unapređenje dijaloga između stručne i političke javnosti o pravcima razvoja javnih politika i funkcionisanja javnog upravljanja, kako bi se ustanovile i sprovodile što efikasnije javne usluge, sa ciljem da se Srbija razvija u pravcu modernog, ekonomski efikasnog i socijalno odgovornog društva.

Stalna konferencija gradova i opština
Savez gradova i opština Srbije
Centar za javnu i lokalnu upravu
PALGO centar



**STALNA KONFERENCIJA
GRADOVA I OPŠTINA - SAVEZ
GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE**

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: +381 11 3223 446
Fax: +381 11 3221 215
www.skgo.org

Saša Mogić
PRAVA UPRAVA –
PROFESIONALNA UPRAVA JE REALAN CILJ

Miloš Stanojčić
NOVA REŠENJA IZ ZAKONA O ZAPOSLENIMA
U AP I JLS I PRVE NEDOUVICE

Msr Branko Ljuboja
ZAKRUŽIVANJE SISTEMA

Radovan Živković
NA PUTU OD „KADROVSKE EVIDENCIJE“
DO „UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA“

Ivan Milivojević
STRUČNO USAVRŠAVANJE
LOKALNIH SLUŽBENIKA IZ PERSPEKTIVE
STALNE KONFERENCIJE GRADOVA I OPŠTINA

Prof. dr Dejan Kostić
ZNAČAJ UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA
I RAZVOJA LJUDSKIH RESURSA U KONTEKSTU
REFORME JAVNE UPRAVE

Mr Tatijana Pavlović Križanić
UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA
U JAVNOM SEKTORU –
PRIMERI HRVATSKE, ITALIJE I FRANCUSKE

Nina Zelić
SISTEM STRUČNOG USAVRŠAVANJA
U FRANCUSKOJ I VIŠOKA NACIONALNA ŠKOLA
ZA DRŽAVNU UPRAVU

Aleksandar Jovanović i Jovana Vlaškin
UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA U LOKALNOJ
SAMOUPRAVI I USPOŠTAVLJANJE SISTEMA ZA
STRUČNO USAVRŠAVANJE ZAPOSLENIH



**CENTAR ZA JAVNU
I LOKALNU UPRAVU
- PALGO CENTAR**

Svetozara Markovića 26/V
11000 Beograd
Tel: +381 11 630 45 53
Fax: +381 11 32 456 48
www.palgo.org

