



Ovaj projekat finansira
Evropska unija



Kingdom of the Netherlands



USPOSTAVLJANJE FUNKCIJE UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA- KORAK KA DOBROJ LOKALNOJ UPRAVI

Analiza stanja i kapaciteta JLS za ULJR

#Užice

#GornjiMilanovac

#Požega



USPOSTAVLJANJE FUNKCIJE UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA- KORAK KA DOBROJ LOKALNOJ UPRAVI

Analiza stanja i kapaciteta JLS za ULJR

#Užice

#GornjiMilanovac

#Požega

Naziv publikacije:

Uspostavljanje funkcije upravljanja ljudskim resursima-korak ka dobroj lokalnoj upravi

Izdavač:

Centar za ravnomerni regionalni razvoj CenTriR
Masarikova 5/VI
11000 Beograd

E-mail: office@centrir.org

Web: www.centrir.org

Urednik:

Danijela Jović

Autor:

Vanesa Belkić

Dizajn, prelom i štampa:

Unagraf doo, Beograd

Tiraž: 100

CIP - Каталогизација у публикацији -
Народна библиотека Србије, Београд

005.96:352.07(497.11)

БЕЛКИЋ, Ванеса, 1982-

Uspostavljanje funkcije upravljanja ljudskim resursima : korak ka dobroj lokalnoj upravi : analiza stanja i kapaciteta JLS za ULJR / [autor Vanesa Belkić]. - Beograd : Centar za ravnomerni regionalni razvoj CenTriR, 2017 (Beograd : Unagraf). - 56 str. ; 23 cm

Tiraž 100. - Podatak o autorki preuzet iz kolofona. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 56.

ISBN 978-86-900143-0-9

a) Локална самоуправа - Менаџмент људских ресурса - Србија
COBISS.SR-ID 249161484

Godina: 2017



Kingdom of the Netherlands



Ova publikacija je proizvedena uz finansijsku podršku Evropske unije i Kraljevine Holandije. Sadržaj ove publikacije je odgovornost Centra za ravnomerni regionalni razvoj i na koji način se ne može smatrati da odražava stavove Evropske unije i Kraljevine Holandije.

Sadržaj

METODOLOŠKI OKVIR ISTRAŽIVANJA	5
1 NOVA ULOGA LOKALNE SAMOUPRAVE – NOV PRISTUP UPRAVLJANJU LJUDSKIM RESURSIMA	8
1.1 Pojmovno određenje i uspostavljanje funkcije upravljanja ljudskim resursima u JLS	10
1.2 Evropski standardi u upravljanju ljudskim resursima u jedinicama lokalne samouprave	13
MERENJE UČINKA U OBLASTI UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA	17
2 NAČIN ORGANIZOVANJA POSLOVA UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA	18
3 POPUNJAVANJE RADNIH MESTA	21
3.1 Rodna ravnopravnost i promovisanje jednakih mogućnosti za sve kandidate	22
4 STRUČNO USAVRŠAVANJE I OSPOSOBLJAVANJE ZAPOSLENIH	25
4.1 Stručno osposobljavanje pripravnika i dodatno obrazovanje zaposlenih	27
5 OCENJIVANJE I UPRAVLJANJE UČINKOM ZAPOSLENIH	29
5.1 Disciplinska odgovornost i žalbeni postupak	30
6 PRUŽANJE PRAVNE I SAVETODAVNE POMOĆI ZAPOSLENIMA	32
6.1 Komunikacija službe za ULJR sa zaposlenima	33
7 KODEKS PONAŠANJA I VREDNOSTI NA KOJIMA POČIVA RAD LOKALNE SAMOUPRAVE	35
8 UČINAK OSTVAREN U OBLASTI ULJR	37
DOSADAŠNJA PRAKSA ZAPOŠLJAVANJA U ORGANIMA LOKALNE SAMOUPRAVE	39
9 PERCEPCIJE CIVILNOG SEKTORA O DOSADAŠNJOJ PRAKSI ZAPOŠLJAVANJA U ORGANIMA LOKALNE SAMOUPRAVE	40
9.1 Transparentnost rada lokalne samouprave i upravljanje javnim resursima	40
9.2 Ključna obeležja prakse zapošljavanja u organima lokalne samouprave	41
9.3 Stanje i preporuke za profesionalizaciju lokalne uprave	43
10 STUDIJA SLUČAJEVA–ŽALBENI POSTUPCI U VEZI SA ZAPOŠLJAVANJEM	45
11 ZAKLJUČCI I PREPORUKE	50
LITERATURA I IZVORI	56

Skraćenice

EU	Evropska unija
GU	Gradska uprava
JLS	Jedinica/e lokalne samouprave
OCD	Organizacija/e civilnog društva
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OU	Opštinska uprava
RJU	Reforma javne uprave
SO	Skupština opštine
SKGO	Stalna konferencija gradova i opština-Savez gradova i opština Srbije
ULJR	Upravljanje ljudskim resursima

Metodološki okvir istraživanja

U ovoj publikaciji su predstavljeni nalazi istraživanja sprovedenog na projektu „**Upravljanje ljudskim resursima – ključ efikasne, profesionalne i depolitizovane lokalne samouprave**“, koji sprovodi Centar za ravnomerni regionalni razvoj- CenTriR u okviru regionalnog WeBER projekta (*Western Balkans Enabling Project for Civil Society Monitoring of Public Administration Reform*). WeBER projekat sprovode Centar za evropske politike CEP (Srbija), kao koordinator projekta, i partnerske organizacije: Institut za demokratiju i posredovanje (Albanija), Vanjskopolitička inicijativa (BiH), Grupa za pravne i političke studije (Kosovo*), Institut alternativa (Crna Gora), Institut za evropske politike (Makedonija) i European Policy Center-EPC (Belgija), a finansira ga Evropska unija i sufinansira Kraljevina Holandija.

Istraživanje je imalo za cilj utvrđivanje trenutnog stanja i kapaciteta opštinskih/ gradskih uprava u Gornjem Milanovcu, Požegi i Užicu za uvođenje funkcije upravljanja ljudskim resursima (ULJR) u skladu sa *Zakonom o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave* (u daljem tekstu: Zakona), čija je puna primena počela u decembru 2016. godine. Predmet istraživanja je bilo merenje dosadašnjeg učinka na planu uspostavljanja normativnih i institucionalnih pretpostavki za sprovođenje Zakona u ovim lokalnim samoupravama, sa posebnim akcentom na uspostavljanje i primenu procedura za transparentno popunjavanje radnih mesta, ocenjivanje i vrednovanje učinka zaposlenih, odnosno za uspostavljanje prakse planiranja i organizacije stručnog usavršavanja zaposlenih u organima jedinica lokalne samouprave (JLS). Pored ovoga, u fokusu istraživanja je bila i prethodna praksa zapošljavanja i napredovanja/nazadovanja službenika u ovim opštinskim/gradskim upravama, kao i njene implikacije na kvalitet javnih usluga koje se građanima pružaju na lokalnom nivou. Metodologija istraživanja je obuhvatila kvalitativne metode prikupljanja i obrade podataka uz kombinovanje različitih istraživačkih tehnika, kako bi se predmet istraživanja ispitaio na sveobuhvatan način. Istraživanje je sprovedeno u periodu jun – avgust 2017. godine i obuhvatalo je terensko (field) i arhivsko (desk) istraživanje.

Arhivsko (desk) istraživanje

Arhivsko istraživanje je korišćeno u različitim fazama sprovođenja istraživanja. Na samom početku istraživanja ono je omogućilo postavljanje analitičke osnove za terensko istraživanje, kroz analizu relevantnih primarnih i sekundarnih izvora podataka. U primarne izvore spadaju opšti i drugi pravni akti koji u Republici Srbiji uređuju zapošljavanje i upravljanje ljudskim resursima u JLS, dok u sekundarne

spadaju relevantna dokumenta i izveštaji drugih organizacija i institucija u ovoj oblasti. Takođe, u okviru arhivskog istraživanja je sprovedena analiza žalbenih postupaka u vezi sa zapošljavanjem lokalnih službenika poslednjih pet godina u JLS u kojima je istraživanje sprovedeno. Kao instrument za prikupljanje podataka korišćen je zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, koji je poslat na adrese opštinskih/gradskih uprava, Agenciji za borbu protiv korupcije i Zaštitniku građana. Sadržina dokumenata (žalbi, predstavki i pritužbi) dobijenih na ovaj način je potom analizirana kako bi se identifikovali konkretni slučajevi u vezi kojih su pokrenuti žalbeni postupci, ali i da bi se dodatno „osvetleli“ nalazi dobijeni na fokus grupama od predstavnika civilnog sektora.

Terensko istraživanje

Tokom terenskog istraživanja korišćene su različite tehnike za prikupljanje podataka: dubinski intervjui sa službenicima za upravljanje ljudskim resursima, fokus grupe sa predstavnicima civilnog i medijskog sektora, kao i on-line upitnik za merenje učinka u oblasti upravljanja ljudskim resursima, koji je razvila Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) u okviru svoje veb platforme - Sistem za vrednovanje učinka gradova i opština.

Istraživači su u sve tri JLS organizovali sastanke sa službenicima za upravljanje ljudskim resursima, kojima su delimično prisustvovali i zamenik načelnika Opštinske uprave (Požega) i rukovodilac Odeljenja za poslove organa grada, opštu upravu i društvene delatnosti (Užice). Na sastancima je popunjen standardizovani on-line upitnik za merenje učinka JLS u oblasti upravljanja ljudskim resursima. Upitnik je sadržao 44 pitanja grupisanih u 6 oblasti: 1) Organizacija i planiranje ljudskih resursa, 2) Popunjavanje radnih mesta, 3) Stručno usavršavanje i osposobljavanje zaposlenih, 4) Upravljanje učinkom zaposlenih, disciplinska odgovornost i žalbeni postupak, 5) Pružanje podrške i dodatnih usluga zaposlenima, 6) Vrednosti i kultura organizacije. Odgovori na pitanja iz upitnika su popunjavani isključivo na osnovu prethodne verifikacije dobijenih odgovora neposrednim uvidom u usvojene opšte i druge pravne akte JLS (Odluka o organizaciji gradske/opštinske uprave, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, Kadrovski plan, Odluka o budžetu, Rešenje o obrazovanju žalbene komisije, Poslovnik o radu žalbene komisije, Etički kodeks ponašanja funkcionera i zaposlenih, strateška dokumenta JLS itd.), kao i na osnovu uvida u kadrovsku evidenciju i personalne dosije zaposlenih. Verifikacijom dobijenih odgovora na licu mesta obezbeđena je potpuna pouzdanost sakupljenih podataka, na osnovu kojih je kasnije izmeren dosadašnji učinak (indeks i rang) ovih JLS u oblasti ULJR. Za sprovođenje ovog istraživanja, uz zvanično dopuštenje SKGO-a, korišćena je veb platforma za vrednovanje učinka opština i gradova iz nekoliko razloga: 1) da bi sakupljeni podaci sa terena ušli u centralnu bazu podataka SKGO u kojoj se nalaze i podaci iz drugih opština/gradova, te se na osnovu njih mogu raditi

različite analize u pogledu utvrđivanja trenutnog stanja i potreba JLS, i planirati dalje intervencije na ovom planu, 2) da bi se iskoristila postojeća metodologija za merenje učinka JLS u oblasti ULJR i da bi dobijeni rezultati bili upoređljivi sa podacima sakupljenim u drugim opštinama/gradovima pre ovog istraživanja, 3) da bi bilo moguće rangirati JLS koje su obuhvaćene istraživanjem u odnosu na druge JLS čiji je učinak u oblasti ULJR utvrđen ranije i 4) da bi se lokalni službenici za ULJR obučili da sami periodično koriste veb platformu za samovrednovanje u oblasti ULJR, kako bi mogli da planiraju svoje dalje aktivnosti. Na sastancima održanim u opštinskim/gradskim upravama, paralelno sa popunjavanjem on-line upitnika, sprovedeni su intervjui sa službenicima za ULJR, kako bi se dodatno ispitala pozadina identifikovanih problema i dobila produbljena saznanja o temi istraživanja. Struktura intervjua je pratila strukturu on-line upitnika.

Nakon merenja učinka JLS u oblasti ULJR u svakoj lokalnoj zajednici organizovane su fokus grupe sa predstavnicima lokalnih organizacija civilnog društva (OCD) i medija. Svrha fokus grupa bilo je identifikovanje ključnih problema u vezi sa dosadašnjom praksom zapošljavanja u organima JLS od strane civilnog sektora, da bi se utvrdila ključna „žarišta“ koje je potrebno hitno sanirati u cilju profesionalizacije i depolitizacije lokalne administracije. Fokus grupe su imale za cilj ispitivanje stavova, mišljenja i neposrednih iskustava predstavnika civilnog sektora o prethodnoj praksi zapošljavanja u organima JLS (u poslednjih pet godina) u njihovoj opštini/gradu, sa posebnim osvrtom na transparentnost zapošljavanja i praksu napredovanja/nazadovanja službenika, zatim uticaj te prakse na kvalitet javnih usluga koje se pružaju građanima i kompetentnost lokalnih službenika da efikasno obavljaju svoj posao. Broj učesnika na fokus grupama je varirao između 6 i 8, a ukupan broj učesnika je bio 21, tj. predstavnici 11 lokalnih OCD i 6 medija su podelili svoja saznanja, neposredna iskustva i stavove u vezi sa temama o kojima je diskutovano. Istraživači su kao instrument za prikupljanje podataka na fokus grupama koristili vodič za razgovor koji je sadržao 5 osnovnih tema konkretizovanih kroz veći broj pitanja: (1) Opšta informisanost o radu organa JLS, (2) Praksa zapošljavanja u organima JLS, (3) Kompetencije lokalnih službenika i kvalitet javnih usluga, (4) Sistem napredovanja i nazadovanja lokalnih službenika, (5) Informisanost civilnog sektora o novom regulatornom okviru. Jedno od metodoloških ograničenja ovog istraživanja odnosi se, upravo, na podatke koji su sakupljeni na fokus grupama. Naime, učesnici fokus grupa nisu bili u stanju da u svojim odgovorima razgraniče praksu zapošljavanja u opštinskoj/gradskoj upravi, na koju se jedino primenjuje novi Zakon, od zapošljavanja u lokalnim javnim preduzećima i ustanovama. Tako se većina sakupljenih podataka na fokus grupama odnosi na praksu zapošljavanja u svim organima, organizacijama, ustanovama i preduzećima koje čine sistem lokalne samouprave, a ne samo na opštinsku/gradsku upravu.

1. Nova uloga lokalne samouprave – nov pristup upravljanju ljudskim resursima

Usvajanjem Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave¹ u martu 2016. godine stvorene su normativne pretpostavke za uspostavljanje karijernog službeničkog sistema za službenike zaposlene u organima jedinica lokalne samouprave. Ovim je omogućeno uspostavljanje depolitizovane, profesionalne, efikasne i efektivne lokalne administracije, čiji će zaposleni biti u stanju da odgovore na izazove sa kojima se JLS susreću u sprovođenju svojih nadležnosti u procesu evropskih integracija. Modernizacija u pogledu profesionalizacije lokalne uprave i uspostavljanje sistema koji će omogućiti transparentno zapošljavanje, karijerni razvoj, stručno usavršavanje i napredovanje službenika zasnovano na zaslugama kasnilo je čitavu deceniju u odnosu na državnu upravu, koja je moderan zakon² u ovoj oblasti dobila 2005. godine.

Visok nivo politizacije lokalnih uprava, koje često služe kao partijski servis za udomljavanje podobnih, ruinirao je tokom poslednje decenije ionako slabe kapacitete JLS, dok se uloga lokalne samouprave drastično promenila, ne samo u pogledu uvođenja savremenog pristupa u pružanju usluga građanima i privredi, već je konstantno rastao broj novih nadležnosti lokalnog nivoa vlasti. Tako je lokalni ekonomski razvoj uvršten među izvorne nadležnosti JLS, uvedene su znatne promene u sistemu javnih nabavki, uspostavljena je lokalna poreska administracija, formirani su uslužni centri, stavljen je akcenat na sopstvene budžetske prihode i efikasno upravljanje opštinskom imovinom, unapređen je proces izdavanja građevinskih dozvola, zaživela je praksa projektnog menadžmenta, energetskog menadžmenta, elektronske uprave itd. Pored širenja oblasti delovanja i odgovornosti JLS, koje sada zahtevaju potpuno nova znanja, veštine i sposobnosti lokalnih službenika, poseban izazov predstavlja formulisanje i sprovođenje politike zadržavanja stručnih kadrova. Naime, konstantno je prisutan odliv kvalitetnih kadrova³, koji se, usled boljih uslova koje pružaju civilni i privatni sektor, u javnom sektoru zadržavaju onoliko koliko je neophodno da steknu re-

¹ Službeni glasnik RS, br. 21/2016

² Zakon o državnim službenicima (Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014)

³ Razlozi za nezadovoljstvo i demotivirajući faktori zbog koji stručni kadrovi napuštaju javnu upravu ne leže isključivo u visini zarade, mada to jeste jedan od presudnih faktora. Među njima mogu biti: neplaćeni prekovremeni rad, nemogućnost daljeg usavršavanja, nemogućnost napredovanja zasnovanog na učinku i rezultatima rada, loša radna atmosfera, itd. Više o rezultatima istraživanja koje je ukazalo na ključne razloge odliva državnih službenika zaduženih za poslove evropskih integracija videti u: Lazarević Milena, Katarina Kosmina, Dragana Bajić, *Kvalitetnom politikom zadržavanja kadrova do održive integracije Srbije u Evropsku uniju*, Beograd, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2017. Dostupno na: <http://cep.org.rs/wp-content/uploads/2017/04/GIZ-SEIO-CEP-Knjiga-Retention-Policy-SRB-03-WEB-1.pdf>

levantno iskustvo i ostvare kontakte koji će im omogućiti dalje napredovanje u karijeri. Ovo ne samo da stvara dodatne troškove i gubitak vremena u pogledu zapošljavanja, obuke i organizacione socijalizacije novih službenika, već negativno utiče i na ono što se zove „institucionalno pamćenje“, koje lokalnu upravu treba da učini otpornom na personalne promene kako bi se održao isti kvalitet javnih usluga koje lokalna administracija pruža lokalnoj zajednici. Dalje, ulaskom Srbije u Evropsku uniju pravne tekovine EU će se u pretežnom delu primenjivati na lokalnom nivou, što opet zahteva adekvatne institucionalne, administrativne, finansijske, ljudske i tehničke kapacitete JLS za uspešnu primenu EU standarda i propisa na lokalnom nivou. Nova uloga JLS podrazumeva i njihovo kotiranje na globalnom tržištu kapitala kao manje ili više privlačnih destinacija za nove investicije i poslovne poduhvate, te se one nalaze u konstantnom procesu kompeticije i unapređenja sopstvene konkurentnosti, ne samo u odnosu na opštine i gradove iz zemlje i regiona, već na globalnom svetskom tržištu.

Među najznačajnijim promenama koje je pretrpela lokalna samouprava ubrajamo one koje se ogledaju u načinu percepcije njenog identiteta i svrhe u očima lokalne zajednice. Lokalna samouprava je morala da odbaci dugo negovani identitet samodovoljne, zatvorene organizacije, koja je sama sebi svrha i koja sprovodi vlast nad lokalnim stanovništvom, a čiji rad ne podleže civilnoj kontroli. Civilni i privatni sektor danas veoma dobro razumeju značenje „javnog servisa“, te kao njegovi klijenti insistiraju na visokom kvalitetu javnih usluga, transparentnom radu, odgovornom trošenju javnih sredstava i polaganju računa za sve (ne)urađeno, te sa velikom budnošću prate rad organa lokalne samouprave. Sa ovim su kompatibilni zahtevi za jačanjem otpornosti gradova i opština na korupciju, kroz uspostavljanje normativnih i institucionalnih antikorupcijskih mehanizama koji će ojačati integritet lokalnih službenika i na taj način doprineti sveukupnom integritetu JLS. Konačno, u svetlu pomenutih faktora unutrašnjeg i spoljašnjeg okruženja u kojima deluju JLS, a koji se neprestano menjaju i proizvode manje ili veće implikacije na rad organa lokalne samouprave, neophodno je omogućiti značajno fleksibilniju organizaciju rada gradske/opštinske uprave da bi ona mogla da adekvatno odgovori na promene iz svog okruženja. Ovo će zahtevati novu organizaciju ili periodičnu reorganizaciju gradske/opštinske uprave, a da bi se omogućilo postavljanje „*pravih ljudi na pravo mesto u pravo vreme*“, što je suština dobrog upravljanja ljudskim resursima, neophodno je obezbediti stručno usavršavanje i razvoj zaposlenih, pratiti njihov učinak, ponašanje i odnos prema poslu, kao i obezbediti uslove za njihovo napredovanje zasnovano na učinku i zaslugama.

Jasno je, onda, da nova uloga lokalne samouprave traži potpuno nov pristup upravljanju ljudskim resursima, koji je dobrim delom zasnovan na principima kor-

porativnog upravljanja. Daskora važeći pristup upravljanja kadrovima u JLS⁴, zasnovan isključivo na vođenju kadrovske evidencije i personalnih dosijea zaposlenih, sputavao je modernizaciju lokalne samouprave i njenu transformaciju u depolitizovan, profesionalan, odgovoran, efikasan, ekonomičan i efektivan javni servis za pružanje usluga građanima i lokalnoj privredi. Novi zakonski okvir je dobra šansa za korenite promene u praksi upravljanja ljudskim resursima u JLS, ali će uvođenju savremenog pristupa u ovoj oblasti otpore pružati i donosioci političkih odluka i sami službenici. Prvi, zbog smanjenih mogućnosti za političko zapošljavanje i diskreciono odlučivanje o napredovanju/nazadovanju službenika, a drugi zbog snažnog otpora promeni stečenog službeničkog mentaliteta odbojnog ka promenama i privrženog „kako smo oduvek radili“ praksi, mentaliteta koji je inficiran idejom da „državni posao niko nikada nije završio“ te zato nema potrebe za žurbom i efikasnijim radom, i koji je, istovremeno, podozriv prema ocenjivanju i merenju učinka zaposlenih. Ovo su samo neki od problema sa kojima će se suočiti implementacija savremenog pristupa upravljanja ljudskim resursima u JLS u Srbiji.

1.1 Pojmovno određenje i uspostavljanje funkcije upravljanja ljudskim resursima u JLS

Ljudske resurse gradske/opštinske uprave čine svi njeni zaposleni sa svim svojim kompetencijama, znanjima, sposobnostima, veštinama, iskustvom, te ličnim osobinama i sklonostima⁵ koje ona može upotrebiti u procesu formulisanja i sprovođenja lokalnih javnih politika, kao i za ostvarenje vizije, misije i strateških ciljeva opštine/grada. Dobre lokalne administracije nema bez stručnih, profesionalnih, nezavisnih, posvećenih i odgovornih službenika, te su ljudski resursi, možda, najvažniji resurs kojim raspolaže svaka JLS. Naime, oni direktno upravljaju ostalim resursima koje JLS poseduje (finansijskim, materijalnim, tehničkim i organizacionim), a krajnji efekti tog (ne)efikasnog upravljanja direktno utiču na kvalitet javnih usluga koje se pružaju na lokalnom nivou.

Uopšteno, upravljanje ljudskim resursima (ULJR) predstavlja skup aktivnosti usmeren ka obezbeđivanju, razvoju, motivisanju i zadržavanju ljudskih resursa u organizaciji u svrhu dostizanja organizacionih ciljeva, uz istovremeno postizanje najveće efikasnosti i zadovoljavanje potreba zaposlenih.⁶ Prevedeno na jezik lokalne samouprave, upravljanje ljudskim resursima u JLS obuhvata **niz različiti-**

⁴ Zakon o radnim odnosima u državnim organima (Službeni glasnik RS, br. 48/1991, 66/1991, 44/1998 – dr. zakon, 49/1999 – dr. zakon, 34/2001 – dr. zakon, 39/2002, 49/2005 – US, 79/2005 – dr. zakon, 23/2013 – US) je nastavio da se primenjuje na zaposlene u autonomnim pokrajinama i jednicima lokalne samouprave nakon usvajanja Zakona o državnim službenicima (2005), kojim je uveden modernan službenički sistem na nivou državne uprave.

⁵ Kreativnost, preduzimljivost, motivisanost, ljubaznost, predusretljivost, odanost organizaciji, posvećenost itd.

⁶ Victor Alistar, „Human Resources Management within Civil Service“, AUDOE, Vol.8 No.6, 2012, str. 47-55.

tih povezanih aktivnosti i zadataka⁷ od kojih se svaka odnosi na različit aspekt upravljanja ljudskim resursima, među kojima su:

Tabela 1: Aktivnosti koje čine upravljanje ljudskim resursima u JLS

AKTIVNOSTI ULJR	OBUHVAT AKTIVNOSTI
1. Planiranje ljudskih resursa	Analiza i priprema opisa poslova, zahtevanih znanja, veština i kompetencija za obavljanje tih poslova; definisanje radnih ciljeva; uspostavljanje kodeksa ponašanja zaposlenih; sistematizacija radnih mesta; planiranje potrebe za novim ljudskim resursima u narednom periodu na osnovu predviđanja promena u unutrašnjem i spoljnom okruženju (npr. uvođenje novih nadležnosti, odliv kadrova...).
2. Selekcija kandidata	Transparentan i nediskriminatorski proces izbora kandidata prijavljenih na određeno radno mesto, na osnovu jasno postavljenih kriterijuma selekcije; donošenje odluke o zapošljavanju tj. odbijanju kandidata.
3. Obuka zaposlenih	Unapređenje znanja, sposobnosti, veština, stavova i/ili ponašanja zaposlenih sa ciljem poboljšanja rezultata koje svaki zaposleni postiže na svom radnom mestu ili na mestu koje je tesno povezano sa njegovim.
4. Razvoj zaposlenih	Proces stvaranja mogućnosti za učenje kako bi se zaposlenima pomoglo u njihovom ličnom razvoju, kako bi se pripremili za buduće zahteve posla koji već obavljaju ili za dalji razvoj njihove profesionalne karijere.
5. Merenje/ocena učinka zaposlenih	Proces ocene individualnog doprinosa svakog zaposlenog ostvarenju postavljenih strateških ciljeva JLS i redovnom funkcionisanju uprave u unapred zadatom vremenskom roku (npr. kvartalno, godišnje itd.)
6. Nagrađivanje i sankcionisanje zaposlenih	Formiranje sistema finansijskog (osnovna plata, prekovremeni rad, varijabilni deo plate zasnovan na rezultatima rada itd.) i nefinansijskog nagrađivanja zaposlenih (plaćeni slobodni dani, fleksibilno radno vreme itd.), kao sistema podsticaja za dalje napredovanje u službi zasnovano na zaslugama. Takođe, uspostavljanje sistema sankcionisanja zaposlenih u slučaju kada neispunjavaju radne ciljeve, nepridržavaju se etičkog kodeksa, učine manju ili veću povredu radnih dužnosti itd.
7. Unapređenje odnosa između JLS kao poslodavca i zaposlenih	Poštovanje zakonskih propisa kojima se uređuju radni odnosi i poštovanje kolektivnih ugovora; sprovođenje mera izgradnje timskog duha u kolektivu; podsticanje povremenih zajedničkih aktivnosti zaposlenih i funkcionera izvan radnog vremena; praćenje zadovoljstva zaposlenih i kreiranje boljih uslova za njihov rad itd.
8. Zaštita zdravlja i sigurnosti zaposlenih na radnom mestu	Unapređenje radnih uslova primenom mera koje će smanjiti stres i pritisak na zaposlene, broj povreda na radu, itd.
9. Upravljanje fluktuacijom zaposlenih	Sprovođenje politike zadržavanja stručnih kadrova usled odliva u druge institucije/sektore, kao i sprovođenje dobrovoljnih programa napuštanja službe ili ranijeg penzionisanja usled potrebe za smanjenjem broja zaposlenih i racionalizacije poslovanja.

Zakonski osnov za uspostavljanje funkcije upravljanja ljudskim resursima u JLS predstavljaju čl. 188-191 Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Članom 189 su nabrojani poslovi koje JLS obavlja u vezi sa ULJR: **1) stručni poslovi u postupku zapošljavanja i izbora kandidata, 2) priprema predloga Kadrovskog plana, 3) organizacija stručnog usavršavanja službenika, 4) procena efekata sprovedenih obuka, 5) analiza potreba za**

⁷ Igor Vukonjanski, Terez Šartije, Polin Konstans, Hajko Hefer, Tatjana Borojević, Ksenija Radosavljević, Džon Barber, Olivije Terijen, Tjeri Rambo, *Priručnik za upravljanje ljudskim resursima*, Savet Evrope Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2012, str. 9-10.

obukom i dodatnim obrazovanjem svakog službenika, **6)** priprema predloga godišnjeg Programa stručnog usavršavanja službenika i predloga finansijskog plana za njegovo izvršavanje, **7)** analiza rezultata i praćenje efekata ocenjivanja službenika, **8)** vođenje kadrovske evidencije zaposlenih, **9)** ostale poslove od značaja za karijerni razvoj službenika.

Međutim, efikasno sprovođenje funkcije ULJR podrazumeva mnogo više od uspostavljanja lokalnog pravnog okvira i institucionalizacije poslova ULJR u okviru gradske/opštinske uprave. Posebna organizaciona jedinica ili službenik za ULJR u tom procesu obavljaju samo jedan deo stručnih i administrativnih poslova, dok u sprovođenju funkcije ULJR učestvuju svi funkcioneri, službenici na položaju, rukovodioci unutrašnjih organizacionih jedinica, kao i svi ostali zaposleni na individualnom nivou, s tim što su njihove uloge i odgovornosti bitno različite.

Tabela 2: Realizatori funkcije ULJR u JLS i podela uloga i odgovornosti

Realizatori f-je ULJR	Poslovi i odgovornosti u sprovođenju f-je ULJR	Obrazloženje
DONOSIOCI ODLUKA	Odlučivanje i pružanje podrške	Političko rukovodstvo i Skupština opštine/grada imaju ključnu ulogu u kreiranju normativnog i institucionalnog okvira za savremeno ULJR. Oni svojim odlukama, ponašanjem, stepenom integriteta i liderskom sposobnošću stvaraju povoljan ambijent za poštovanje načela dobrog upravljanja, zatim uspostavljaju kulturne obrasce ponašanja, etičke standarde i vrednosti na kojima se zasniva ponašanje funkcionera i zaposlenih.
SLUŽBENICI NA POLOŽAJU I RUKOVODIOCI ORGANIZACIONIH JEDINICA	Stvaranje uslova za izvršenje funkcije ULJR	Načelnik OU/GU, njegov zamenik i rukovodioci organizacionih jedinica imaju ključnu ulogu u sprovođenju f-je ULJR, jer oni suštinski stvaraju uslove za njeno izvršenje kroz postupanje u skladu sa Zakonom i poštovanje načela i vrednosti, koja mogu biti univerzalana ili postavljena na nivou same OU/GU.
ORGANIZACIONA JEDINICA/ SLUŽBENIK ZA ULJR	Poslovi koordinacije, stručni poslovi i pružanje podrške	Službenik za ULJR ili posebno formirana organizaciona jedinica koja obavlja ove poslove ima koordinišuću ulogu tj. ulogu pružanja podrške svim drugim organizacionim jedinicama OU/GU u sprovođenju f-je ULJR. Pored ovoga, službenik/jedinica za ULJR obavlja i stručne poslove poput: analize potreba za stručnim usavršavanjem, vođenje kadrovske evidencije, praćenje efekata obuke, praćenje učinka zaposlenih, izveštavanje, savetovanje i usmeravanje itd.
ZAPOSLENI U OU/ GU	Lični i profesionalni razvoj u cilju doprinosa ostvarenju strateških ciljeva OU/GU	Zaposleni u OU/GU imaju obavezu da izvršavaju svoje radne obaveze i postižu radne ciljeve u skladu sa opisom posla koji obavljaju. Takođe, njihova obaveza je i da se kontinuirano stručno usavršavaju i razvijaju na ličnom i profesionalnom planu, kao i da svoja znanja, veštine, sposobnosti i iskustva koriste za unapređenje rada OU/GU i razvoja lokalne zajednice.

1.2 Evropski standardi u upravljanju ljudskim resursima u jedinicama lokalne samouprave

Jedan od stubova dobre uprave na lokalnom nivou čini profesionalna lokalna administracija, pa samim tim uspostavljanje funkcije upravljanja ljudskim resursima u JLS predstavlja neminovan zahtev u sveobuhvatnom procesu reforme javne uprave (RJU), koji Srbija sprovodi na svom putu ka članstvu u Evropskoj uniji.

Principi dobre uprave su univerzalnog karaktera jer predstavljaju osnov na kome počiva demokratsko upravljanje u bilo kojoj državi, na svim nivoima vlasti. Kodifikacija ovih principa na tlu Evrope ima svoje izвориšte u dokumentima Saveta Evrope, Evropske unije, kao i drugih organizacija poput Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD). U jednom od ključnih dokumenata Saveta Evrope – **Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi**, navodi se da „*uslovi rada u lokalnoj samoupravi moraju biti takvi da omoguće selekciju kadrova koja se temelji na zaslugama i stručnosti, te da se za ovu svrhu moraju omogućiti adekvatne obuke, naknade i napredovanje u karijeri*“.⁸ Bliže određenje principa na kojima treba da počiva dobra uprava na lokalnom i regionalnom nivou, Savet Evrope je definisao u **Strategiji za inovaciju i dobro upravljanje na lokalnom nivou**⁹ gde je utvrdio 12 principa dobre uprave. Tako 7. princip dobre uprave, koji se odnosi na stručnost i kapacitete, ističe da je potrebno profesionalne veštine zaposlenih u lokalnoj administraciji „*konstantno održavati i unapređivati, kako bi se poboljšali rezultati njihovog rada*“. Takođe, u još jednom dokumentu Saveta Evrope – **Preporuci CM/ReC(2007)12 Komiteta ministara država članica**¹⁰ istaknut je značaj ULJR na nivou lokalne samouprave, tako što je navedeno da „*kapaciteti lokalnih samouprava, pre svega, zavise od kapaciteta radne snage, odnosno njihovih veština, načina selekcije kadrova i njihovog ostanka, odnosno kontinuiranog rada*“.

Pravo na dobru upravu je jedno od osnovnih prava koje uživaju građani Evropske unije prema **Povelji o osnovnim pravima Evropske unije**,¹¹ a njena primena je obavezujuća kako za administraciju EU, tako i za države članice EU onda kada one primenjuju pravne tekovine EU (*acquis communautaire*). Međutim, brzo je postalo jasno da nije moguće koristiti različite standarde i prakse u primeni originalnog nacionalnog zakonodavstva i prava Evropske unije, te su države članice vremenom krenule da koriste iste ili slične standarde prilikom primene propisa

⁸ European Charter of Local Self-Government, CoE, 1988, dostupno na: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>

⁹ Strategy on Innovation and Good Governance at Local Level, CoE, 2008, dostupno na: <https://rm.coe.int/1680701699>

¹⁰ Recommendation CM/ReC(2007)12 of the Committee of Ministers to member states on capacity building at local and regional level, CoE, 2007, dostupno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5271

¹¹ Charter of Fundamental rights of the European Union (2007/C 303/01), Official Journal of the EU, 2007, dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.303.01.0001.01.ENG&toc=O-J.C:2007:303:TOC

nacionalnog i evropskog prava.¹² Usaglašavanje ove prakse je izrodilo potrebu za definisanjem koncepta „evropskog upravnog prostora“¹³, kao jasnih smernica koje države kandidati i potencijalni kandidati za članstvo u EU treba da prate, kako bi jednog dana bile sposobne da efikasno primenjuju pravne tekovine EU i ispunjavaju obaveze koje proističu iz članstva. U principe evropskog upravnog prostora spadaju: pouzdanost i predvidivost, otvorenost i transparentnost, odgovornost, efikasnost i delotvornost¹⁴, kao i tehnička i upravna sposobnost, organizacioni kapacitet, finansijska održivost i uključivanje građana.¹⁵ Evropska komisija je poslednjih godina u okviru politike proširenja pojačala svoj fokus na RJU, jer uspeh političkih i ekonomskih reformi, kao i harmonizacija domaćih propisa sa evropskim pravom, prevashodno zavise od uspešnog sprovođenja reforme javne uprave u državama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u EU. Tako je SIGMA, zajednička inicijativa EU i OECD, u vidu 6 principa javne uprave predstavila 6 ključnih reformskih oblasti u procesu RJU: **1) Strateški okvir reforme javne uprave, 2) Izrada i koordinacija politika, 3) Javna služba i upravljanje kadrovima, 4) Odgovornost, 5) Pružanje usluga i 6) Upravljanje javnim finansijama.**¹⁶ Ovi principi su izrađeni za države koje teže pristupanju EU i odnose se samo na sektor državne uprave, a razvijen je i metodološki okvir za godišnje praćenje implementacije ovih principa u državama Zapadnog Balkana.¹⁷ Međutim, iako će SIGMA meriti ispunjenost principa javne uprave samo na državnom nivou, reforma javne uprave na lokalom nivou treba, takođe, da bude zasnovana na istim principima. Razlog za to je što će se primena evropskih standarda i propisa, nakon pristupanja Srbije EU, u pretežnom delu odvijati na nivou najbližem građanima, a to je, upravo, nivo lokalne samouprave.

12. Stevan Lilić u saradnji sa Katarinom Golubović, *Evropsko upravno pravo sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija*, Pravni fakultet univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011, str. 63.

13. Ovaj koncept je definisan od strane SIGMA-e (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*) koja predstavlja zajedničku inicijativu EU i OECD-a, koju u najvećoj meri finansira EU, a koja pruža podršku jačanju javnih uprava i sprovođenju reformi upravljanja u potencijalnim državama za pristupanje EU i državama susedstva. Pogledati na: <http://www.sigmaweb.org/>

14. S.Lilić, K.Golubović, op.cit., str. 66-84.

15. *The Principles of Public Administration*, SIGMA, 2014, dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>

16. Ibid.

17. Monitoring izveštaje moguće je naći na: <http://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm>

Otuda je, za svrhu sprovođenja ove analize na temu upravljanja ljudskim resursima u JLS, posebno važna treća oblast– **Javna služba i upravljanje kadrovima**, koji sadrži 7 sledećih *principa*:¹⁸

- Princip 1** Delokrug javne službe je adekvatan, jasno definisan i primenjuje se u praksi.
- Princip 2** Uspostavljen je okvir politika i pravni okvir za profesionalnu i javnu službu i primenjuje se u praksi; institucionalno ustrojstvo omogućava dosledne i delotvorne prakse upravljanja kadrovima širom javne službe.
- Princip 3** Zapošljavanje javnih službenika zasnovano je na principu zasluga i jednakoog tretmana u svim fazama zapošljavanja; kriterijumi za raspoređivanje na niže rangirano radno mesto i prekid radnog odnosa za javne službenike su eksplicitno postavljeni.
- Princip 4** Sprečen je direktan ili indirektan politički uticaj na više rukovodeće pozicije u javnoj službi.
- Princip 5** Platni sistem za javne službenike zasniva se na sistematizaciji radnih mesta; pravičan je i transparentan.
- Princip 6** Obezbeđeno je stručno usavršavanje javnih službenika; ono ubuhvata redovno obučavanje, pravičnu ocenu rada, mobilnost i unapređenje na osnovu objektivnih i transparentnih kriterijuma i zasluga.
- Princip 7** Postoje mere za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije, kao i za obezbeđivanje discipline u javnoj službi.

18 Ibid., str. 43-56: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>



MERENJE UČINKA U OBLASTI



UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA



SKGO sistem vrednovanja učinka JLS



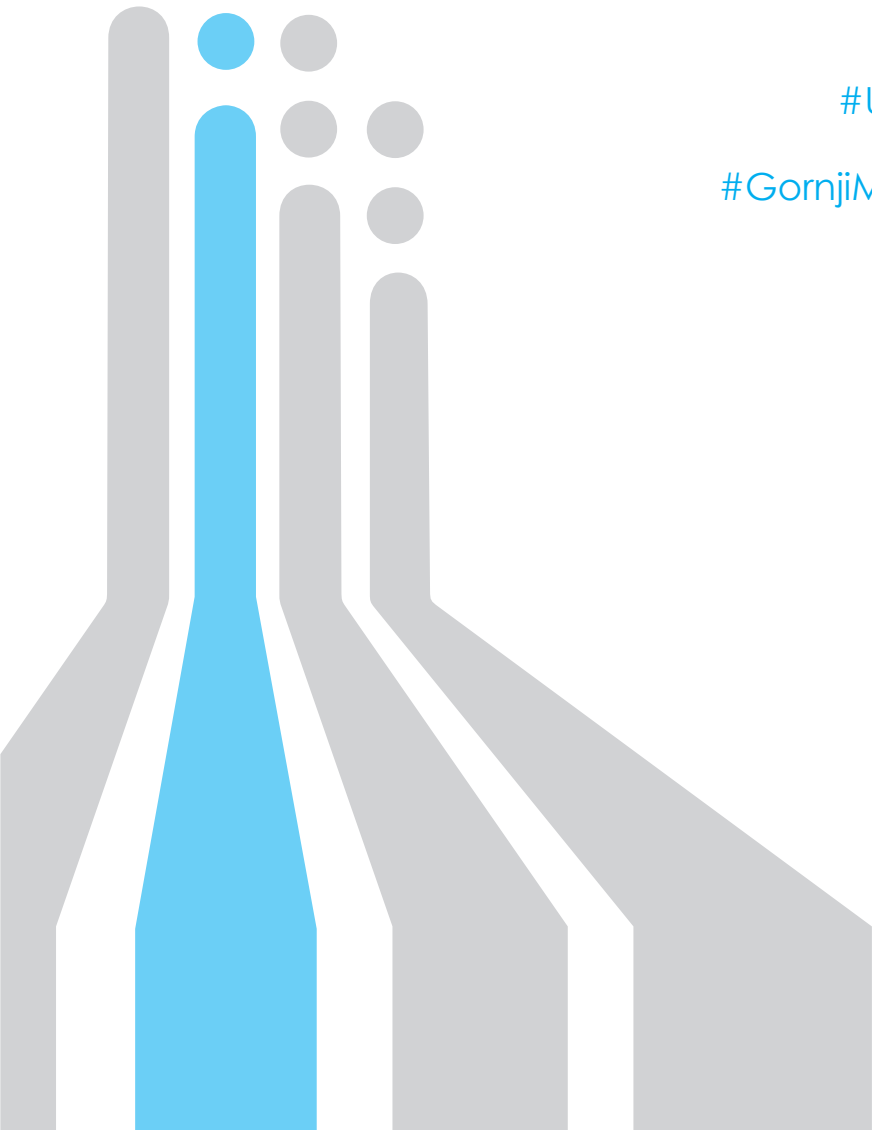
#Užice



#GornjiMilanovac



#Požega



2. Način organizovanja poslova upravljanja ljudskim resursima

#Užice #GornjiMilanovac #Požega

Kako je već pomenuto, u sprovođenju funkcije ULJR u JLS učestvuju funkcioneri, službenici na položaju i rukovodioci organizacionih jedinica opštinske/gradske uprave u okviru svojih redovnih aktivnosti, ali je za poslove koordinacije aktivnosti koje oni obavljaju, kao i za sprovođenje većeg broja stručnih i administrativnih poslova u vezi sa ULJR potrebno ili sistematizovati posebno radno mesto ili formirati posebnu organizacionu jedinicu unutar uprave. Kako će se organizovati poslovi ULJR zavisi od niza faktora, kao što su: veličina JLS, broj zaposlenih, tehnički i finansijski kapaciteti opštinske/gradske uprave, stepen razvijenosti funkcije ULJR itd. Od većih JLS koje imaju preko 50.000 stanovnika i koje poseduju neophodne kapacitete očekuje se da u što skorijem periodu formiraju posebne organizacione jedinice za ULJR (odeljenje, odsek, grupa) u okviru opštinske/gradske uprave (OU/GU), dok se za manje JLS kao alternativno rešenje može predvideti sistematizacija jednog ili većeg broja radnih mesta u čijem opisu se nalaze svi poslovi ULJR navedeni u Zakonu.

Analiza stanja i kapaciteta JLS za ULJR u Užicu, Gornjem Milanovcu i Požegi pokazala je da, 7 meseci nakon stupanja na snagu novog Zakona, nijedna opštinska/gradska uprava nije formirala posebnu organizacionu jedinicu za ULJR. **U Užicu i Gornjem Milanovcu poslove ULJR obavlja po jedan službenik sa punim radnim vremenom i visokom stručnom spremom u oblasti pravnih nauka (240 ESPB bodova), dok u Požegi ove poslove sa nepunim radnim vremenom obavlja jedan službenik sa višom stručnom spremom.** Takođe, poslovi ULJR su na odgovarajući način organizovani samo u Gornjem Milanovcu i Užicu, jer su ove JLS usvojile novi Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, koji predviđa da službenik za ULJR obavlja sve poslove predviđene članom 189 novog Zakona. U Požegi još uvek nije usvojena nova sistematizacija radnih mesta, te su poslovi ULJR i dalje organizovani na stari način, tj. oni obuhvataju isključivo klasične kadrovske poslove u vezi sa radnim odnosima i vođenjem kadrovske evidencije.

Tabela 3: Organizacija poslova ULJR u Užicu, Gornjem Milanovcu i Požegi

Opština/ grad	Broj stanovnika (popis 2011.)	Broj zaposlenih u OU/GU (određeno i neodređeno vreme)	Način organizovanja poslova za ULJR	Organizaciona jedinica uprave u okviru koje su sistematizovani poslovi ULJR
UŽICE	78.040	207	Sistematizovano 1 radno mesto sa punim radnim vremenom i visokom stručnom spremom	Gradska uprava za poslove organa grada, opšte poslove i društvene delatnosti
GORNJI MILANOVAC	44.406	113	Sistematizovano 1 radno mesto sa punim radnim vremenom i visokom stručnom spremom	Odeljenje za opštu upravu i poslove organa opštine
POŽEGA	29.638	64	Sistematizovano 1 radno mesto za nepunim radnim vremenom (više od 60% poslovi ULJR) i višom stručnom spremom	Odeljenje za opštu upravu i zajedničke poslove

Opštine i gradovi treba da usvoje nekoliko obaveznih opštih pravnih akta za sprovođenje poslova ULJR, odnosno da postojeće akte usklade sa novim zakonodavnim okvirom, među kojima su: 1) *Odluka o organizaciji gradske/opštinske uprave*, 2) *Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta*, 3) *Kadrovski plan* i 4) *Posebni programi stručnog usavršavanja*. **Istraživanjem je utvrđeno da je jedino Gornji Milanovac usvojio sve obavezne pravne akte** (izuzev poslednjeg za koji se još nisu stekli uslovi za usvajanje)¹⁹ **i na taj način zaokružio lokalni normativni okvir za sprovođenje poslova ULJR, dok Požega do sada nije usvojila nijedan obavezni akt.** Užice je usvojilo 2 od 3 obavezna akta (Pravilnik o sistematizaciji radnih mesta i Kadrovski plan), dok se u novoj Odluci o organizaciji GU Užice ne spominju poslovi ULJR, već je zadržan stari koncept „poslova u vezi sa radnim odnosima“.

Za efikasno sprovođenje funkcije ULJR neophodno je imati jasnu viziju i poznavati strateško opredeljenje daljeg razvoja opštine/grada, te sa time uskladiti i planirati razvoj ljudskih resursa unutar opštinske/gradske uprave. Kao instrument za dugoročno planiranje ljudskih resursa u JLS može poslužiti višegodišnji plan ULJR, kojim će se definisati ciljevi i načini za ostvarenje ciljeva u prethodno identifikovanim ključnim oblastima razvoja ljudskih resursa. Ipak, nije realno očekivati da će većina JLS uskoro usvojiti ovaj strateški dokument, ali se kao alternativa može razmotriti mogućnost da strategija održivog razvoja opštine/grada, ili neki drugi strateški dokument, sadrži ključne prioritete i pravce ULJR. Sasvim očekivano, **nijedna JLS obuhvaćena ovim istraživanjem nema usvojen višegodišnji**

¹⁹ Izrada Posebnog programa stručnog usavršavanja neposredno zavisi od usvajanja Opšteg programa stručnog usavršavanja, koga donosi resorni ministar zadužen za lokalnu samoupravu, a nakon pribavljenog mišljenja Saveta za stručno usavršavanje zaposlenih u JLS. Do sada resorno ministarstvo nije utvrdilo sadržinu Opšteg programa stručnog usavršavanja zaposlenih u JLS.

plan ULJR, niti je strateški okvir razvoja ljudskih resursa predviđen nekim drugim planskim dokumentom, osim u slučaju Užica.²⁰ Međutim, dok ne zaživi praksa dugoročnog planiranja ULJR, važno je da organizaciona jedinica/službenik za ULJR redovno priprema godišnji operativni plan ULJR, koji treba da objedini sve aktivnosti i zadatke koji će biti realizovani na godišnjem nivou u opštinskoj/gradskoj upravi za uspešno sprovođenje funkcije ULJR. **Nijedna JLS obuhvaćena istraživanjem nema izrađen godišnji operativni plan ULJR, već službenici za ULJR kratkoročno planiraju svoje aktivnosti, na nedeljnom ili mesečnom nivou.**

Vođenje kadrovske evidencije u JLS mora biti značajno drugačije u odnosu na prethodnu praksu, kako bi podaci o zaposlenima mogli da služe za kadrovske planiranje i ULJR u JLS. Kadrovska evidencija treba da bude uspostavljena kao jedinstvena elektronska baza podataka koja sadrži tačne, precizne i ažurirane podatke o svim zaposlenima u opštinskoj/gradskoj upravi i koja omogućuje laku razmenu podataka sa institucijama na različitim nivoima vlasti, zatim donošenje propisa i upravljačkih odluka, kao i pokretanje inicijativa za unapređenje ULJR. Takođe, kadrovska evidencija treba da sadrži sve podatke navedene članom 190 Zakona, kao i digitalizovane prepise svih isprava iz personalnog dosijea radnika. Podaci o ljudskim resursima mogu biti poverljivi ili transparentni, te je potrebno omogućiti različite nivoe pristupa korisnicima elektronske baze podataka. Poverljivi podaci, poput rezultata ocenjivanja učinka, treba da budu dostupni samo službeniku za ULJR i zaposlenom lično, dok recimo materijali sa obuka treba da budu transparentni i dostupni svima. **Sve tri JLS, u kojima je sprovedena analiza stanja, su još daleko od preporučenog načina vođenja kadrovske evidencije.** Užice i Požega ne poseduju program za vođenje elektronske kadrovske evidencije, dok je Gornji Milanovac nabavio ovaj program, ali još uvek nije formirao potpunu bazu podataka o zaposlenima. Službenici za ULJR uredno vode personalne dosjee zaposlenih, ali dosjei nisu digitalizovani i to je posao koji očekuje sve tri lokalne uprave u procesu uspostavljanja savremene kadrovske evidencije.

²⁰ Strategija lokalnog održivog razvoja Grada Užica 2012-2020 kao jedan od specifičnih ciljeva sadrži i upravljanje ljudskim resursima.

3. Popunjavanje radnih mesta

#Užice #GornjiMilanovac #Požega

Zakon o zaposlenima u AP i JLS uveo je velike promene u popunjavanju radnih mesta²¹ u organima JLS u odnosu na praksu koja je važila poslednjih 25 godina. Da bi radno mesto moglo da se popuni potrebno je da budu kumulativno ispunjena dva uslova: 1) *da je radno mesto predviđeno Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta* i 2) *da je njegovo popunjavanje predviđeno Kadrovskim planom za tekuću godinu*. Kadrovski plan²² je dokument koji sadrži prikaz:

- broja zaposlenih prema radnim mestima i zvanjima,
- broja zaposlenih na neodređeno vreme koji su potrebni opštinskoj/gradskoj upravi u godini za koju se donosi Kadrovski plan,
- broja pripravnika čiji se prijem planira,
- broja zaposlenih na određeno vreme čiji se prijem planira zbog povećanog obima posla ili u kabinetu predsednika opštine/gradonačelnika.²³

Izrada i usvajanje ovog dokumenta prati budžetski kalendar, pa se Kadrovski plan i Odluka o budžetu usvajaju na istoj sednici Skupštine grada/opštine. Na osnovu Kadrovske plana donosi se novi Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta ili se rade izmene i dopune važećeg Pravilnika. Takođe, novost je i da svaki put kada opštinska/gradska uprava priprema novi ili menja važeći Pravilnik, kojim se uvodi novo radno mesto, spajaju radna mesta ili menjaju zvanja službenika, da je neophodno uraditi analizu prethodnih opisa poslova. Ovo zaduženje je povereno organizacionoj jedinici/službeniku za ULJR koji detaljno analizira opis svakog posla iz prethodne sistematizacije, proverava procenat vremena koji se provodi u vršenju svakog od njih pojedinačno i sagledava opis poslova sa stanovišta svrhe radnog mesta, unutrašnjeg uređenja uprave, izvršenja određenih nadležnosti JLS itd. Kada se utvrdi da su navedeni poslovi međusobno usklađeni i da su bitni za to konkretno radno mesto, radi se razvrstavanje radnog mesta i izrađuje se konačni opis poslova koji se unosi u novi ili izmenjeni Pravilnik.

21 Članovi 79-115 Zakona uređuju pitanje popunjavanja radnih mesta u organima JLS

22 Član 76 Zakona

23 Jedna od novina jeste i to da su u kabinetu gradonačelnika/predsednika opštine, kao posebnoj organizacionoj jedinici uprave, zaposleni službenici isključivo na određeno vreme tj. na rok koji se poklapa sa mandatom izabranog lica

Već je pomenuto da je stupanjem na snagu novog Zakona trebalo da opštine i gradovi usvoje, najpre, Kadrovski plan krajem prošle godine, a potom i nov Pravidnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta. **Novi Pravidnici su usvojeni u Užicu i Gornjem Milanovcu, s tim što je jedino Gornji Milanovac radio analizu prethodnih opisa poslova. Požega nije usvojila ni Kadrovski plan, niti je usvojila novu sistematizaciju radnih mesta u opštinskoj upravi.**

Zakonom je predviđeno da se izvršilačka radna mesta u gradskoj/opštinskoj upravi popunjavaju na jedan od sledećih načina: **1) trajnim premeštanjem zaposlenog na novo radno mesto, 2) sprovođenjem internog konkursa, 3) preuzimanjem službenika iz drugog državnog organa, JLS i AP i 4) zasnivanjem radnog odnosa nakon sprovednog javnog konkursa.** Takođe, detaljno je uređen redosled radnji prilikom popunjavanja radnog mesta, kao i sam postupak za svaki od 4 predviđena načina popunjavanja radnih mesta. S obzirom da je u Srbiji već nekoliko godina na snazi generalna zabrana zapošljavanja u javnom sektoru, uz izuzetno ostavljenu mogućnost da se novi zaposleni mogu primiti u radni odnos „uz saglasnost tela Vlade, na predlog nadležnog ministarstva ili drugog nadležnog organa i nakon pribavljenog mišljenja Ministarstva finansija“²⁴, **2 od 3 JLS (Užice i Požega) obuhvaćene istraživanjem nisu sprovele postupke za popunjavanja radnih mesta prema novom Zakonu.** Za razliku od njih, **opštinska uprava Gornji Milanovac je do sada uspešno sprovela jedan interni i jedan javni konkurs u skladu sa novim Zakonom.** Istraživači su nakon uvida i provere celokupne konkursne dokumentacije utvrdili da su oba konkursa sprovedena u skladu sa novim regulatornim okvirom. Konkursi su sadržali sve propisane elemente i bili su adekvatno objavljeni-interni na oglasnoj tabli OU, a javni na zvaničnom sajtu opštine, dnevnom listu „Novosti“ i publikaciji Nacionalne službe za zapošljavanje „Poslovi“. Stručna osposobljenost kandidata je na internom konkursu proveravana usmenim putem, a na javnom kroz praktičan rad na računaru i usmenim putem. Na javni konkurs je stiglo 9 prijava, ali je čak 8 bilo formalno neispravno zbog dostavljanja nepotpune dokumentacije.

3.1 Rodna ravnopravnost i promovisanje jednakih mogućnosti za sve kandidate

Savremen pristup upravljanja ljudskim resursima u JLS nameće potrebu da struktura zaposlenih u opštinskoj/gradskoj upravi u najvećoj mogućoj meri oslikava nacionalni sastav, zastupljenost polova i broj osoba sa invaliditetom u strukturi opštine/grada. Zakon o ravnopravnosti polova²⁵ predviđa obavezu svih poslo-

²⁴ Zakon o budžetskom sistemu (Službeni glasnik RS, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015 i 99/2016), čl. 27e stav 35

²⁵ Zakon o ravnopravnosti polova (Službeni glasnik RS br. 104/2009)

davaca, pa i gradova i opština u tom svojstvu, da svim zaposlenima bez obzira na pol obezbede jednak tretman i jednake mogućnosti u vezi ostvarivanja prava iz radnog odnosa. Pored obaveze vođenja evidencije o polnoj strukturi zaposlenih, opštinske/gradske uprave su dužne da primene afirmativne mere ukoliko zastupljenost manje zastupljenog pola iznosi manje od 30% u svakoj organizacionoj jedinici uprave, na rukovodećim mestima i u organima upravljanja i nadzora²⁶. Slične odredbe o afirmativnim merama sadrže i Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom i Zakon o zabrani diskriminacije.²⁷

Tabela 4: Struktura zaposlenih prema polu, nacionalnom sastavu i broju osoba sa invaliditetom

JLS	Broj zaposlenih	Polna struktura svih zaposlenih		Polna struktura rukovodilaca		Broj zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina	Broj zaposlenih osoba sa invaliditetom
		M	Ž	M	Ž		
Užice	207	79	128	18	13	0	1
Gornji Milanovac	113	47	66	3	4	1	1
Požega	64	27	37	6	2	1	0

Kada se analizira rodna statistika zaposlenih u opštinskim/gradskim upravama, koje su bile obuhvaćene istraživanjem, dolazi se do zaključka da je u njima situacija slična kao u većini drugih JLS u Srbiji. Naime, ukupan broj zaposlenih žena u opštinskim/gradskim upravama je veći od broja muškaraca, ali su zato muškarci brojniji na rukovodećim pozicijama. **Izuzetak predstavlja opštinska uprava Gornji Milanovac, gde je su žene brojnije od muškaraca i u opštinskoj upravi i na rukovodećim pozicijama.** Sve lokalne administracije vode evidenciju o polnoj strukturi zaposlenih, ali nijedna opština/grad do sada nije sprovodila afirmativne mere kako bi poboljšala rodnu strukturu zaposlenih, iako je to npr. u slučaju Požege njena zakonska obaveza, pošto broj žena na rukovodećim pozicijama iznosi 25%. Dalje, broj zaposlenih osoba sa invaliditetom u ovim upravama je ispod zakonskog minimuma, odnosno u Užicu i Gornjem Milanovcu radi po jedna osoba sa invaliditetom, dok opštinska uprava Požega nema među zaposlenima ovu kategoriju lica. Kada je reč o broju zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina u posmatranim opštinskim/gradskim upravama, može se zaključiti da struktura zaposlenih odgovara nacionalnom sastavu stanovništva, jer je reč o sredinama

²⁶ Član 14 Zakon o ravnopravnosti polova

²⁷ Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (Službeni list SRJ, br. 11/2002, Službeni list SCG, br. 1/2003 - Ustavna povelja i Službeni glasnik RS, br. 72/2009 - dr. zakon i 97/2013 - odluka US), Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom (Službeni glasnik RS, br. 33/2006 i 13/2016) i Zakon o zabrani diskriminacije (Službeni glasnik RS, br. 22/2009)

koje su gotovo homogene po nacionalnom sastavu.²⁸ Interesantno je da su ispitanici naveli da se prilikom popunjavanja radnih mesta uopšte ne vodi računa o tome da struktura zaposlenih u opštinskoj/gradskoj upravi odgovara strukturi stanovništva u pogledu zastupljenosti polova, nacionalnog sastava i osoba sa invaliditetom, a da ta praksa nije značajno „oštetila“ strukturu zaposlenih u posmatranim opštinskim/gradskim upravama.

²⁸ Prema popisu stanovništva iz 2011. god. najveća nacionalna manjina u Užicu su Crnogorci (0.33%), a u Gornjem Milanovcu (0,40%) i Požezi (0,74%) su Romi.

4. Stručno usavršavanje i osposobljavanje zaposlenih

#Užice #GornjiMilanovac #Požega

Bitan reformski poduhvat uveden novim regulatornim okvirom odnosi se na stručno usavršavanje i osposobljavanje zaposlenih u JLS, a u skladu sa potrebom za efikasnim izvršavanjem njenih nadležnosti, unapređenjem kvaliteta lokalnih javnih usluga i ostvarenjem postavljene vizije i strateških ciljeva razvoja opštine/ grada. Ovo, naravno, nije nikakva epohalna novina, jer su i do sada zaposleni u opštinskim/gradskim upravama pohađali razne obuke, savetovanja, seminare, konferencije i druge forme stručnog usavršavanja, ali se značajna novina ogleđa u potpuno novom sistemskom pristupu organizaciji stručnog usavršavanja zaposlenih i praćenju efekata tog usavršavanja na rad opštinske/gradske uprave, kao i na lični i profesionalni razvoj zaposlenih.

Stručno usavršavanje lokalnih službenika je njihovo **pravo i dužnost** da stiču nova znanja, veštine i sposobnosti neophodne za izvršavanje poslova predviđenih njihovim radnim mestima.²⁹ Da bi lokalne administracije izrasle u dobre uprave za svoje građane, one moraju da postanu „organizacije koje uče“ (*learning organization*), a njihovi zaposleni treba da usvoje koncept „celoživotnog učenja“ (*lifelong learning*). Samo tako će se demistifikovati i prevazići praksa prema kojoj službenici u penziju odlaze kao „mlađi referenti“, a zaposlenje na nedoređeno vreme istovremeno znači da službenik ne mora više da se trudi niti usavršava, jer mu tada „više niko ne može ništa“. Stručno usavršavanje zaposlenih u JLS se sada zasniva na pohađanju opštih i posebnih programa stručnog usavršavanja. Opšte programe utvrđuje ministar nadležan za lokalnu samoupravu i oni se finansiraju iz budžeta Republike Srbije, dok posebne programe donosi načelnik opštinske/gradske uprave za svaku kalendarsku godinu i njihova realizacija se finansira iz budžeta JLS. Svi programi stručnog usavršavanja zaposlenih donose se isključivo nakon pribavljenog mišljenja Saveta za stručno usavršavanje zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave (u daljem tekstu: Savet). Ovaj Savet je već osnovan sa namerom da osigura primenu načela efikasnosti, pravičnosti i celovitosti sistema stručnog usavršavanja zaposlenih u JLS, a započeo je i proces akreditacije fizičkih i pravnih lica za realizaciju programa stručnog usavršavanja zaposlenih u JLS.

²⁹ Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave (Službeni glasnik RS, br. 21/2016), čl.116.

U narednom periodu se očekuje utvrđivanje opštih progama stručnog usavršavanja od strane resornog ministarstva, a zatim JLS treba da usvoje posebne programe stručnog usavršavanja i finansijski plan njihove realizacije za narednu kalendarsku godinu. Inicijalni korak na tom planu je sprovođenje analize potreba za stručnim usavršavanjem među zaposlenima u opštinskoj/gradskoj upravi i ovo zaduženje spada u poslove koje obavlja organizaciona jedinica/službenik za ULJR. Analiza treba da bude zasnovana na jasnim metodološkim smernicama koje će obezbediti: identifikaciju izvora podataka, plansko prikupljanje podataka uz korišćenje standardizovanog upitnika, saradnju sa načelnikom uprave i rukovodiocima organizacionih jedinica u prikupljanju podataka i prioritizaciji potreba, te odabir metoda obrade i analize podataka. Nalazi sprovedene analize, u vidu identifikovanih potreba za stručnim usavršavanjem lokalnih službenika, predstavljaju se u izveštaju načelniku uprave. Ovaj izveštaj zajedno sa utvrđenim opštima programima stručnog usavršavanja predstavlja osnovu za izradu i usvajanje posebnih programa stručnog usavršavanja zaposlenih u JLS. **Ni u jednoj opštini/gradu u kojoj je sprovedeno istraživanje nije započeo proces utvrđivanja potreba za stručnim usavršavanjem zaposlenih, niti službenici za ULJR imaju iskustva u ovoj oblasti.** Takođe, **nije otpočela ni izrada posebnih programa stručnog usavršavanja službenika u 2 od 3 JLS (Užice i Požega).** U Gornjem Milanovcu su načinjeni prvi koraci na ovom planu, ali je izrada posebnih programa stručnog usavršavanja otpočela bez prethodne analize potreba za obukama, te je neophodno prvo sprovesti aktivnosti na tom planu.

Kako je do sada bilo organizovano stručno usavršavanje lokalnih službenika u Gornjem Milanovcu, Požegi i Užicu? Nijedna od ovih uprava nije izrađivala godišnji plan obuke službenika, već su se zaposleni upućivali na obuke na osnovu procene načelnika uprave i/ili neposrednog rukovodioca. Službenici su uglavnom pohađali obuke koje su finansirane iz eksternih izvora, od strane donatora kroz različite projekte i programe ili od strane drugih javnih institucija, organizacija i službi. Sve JLS su na godišnjem nivou u okviru svog budžeta planirale sredstva za stručno usavršavanje zaposlenih i to, uglavnom, za plaćanje kotizacija za obuke i nabavku stručne literature. U apsolutnim iznosima najviše sredstava za stručno usavršavanje u 2017. godini je planirao Grad Užice (1.210.000 RSD), zatim Opština Požega (815.779 RSD), a najmanje Opština Gornji Milanovac (650.000 RSD). Kada ove iznose uporedimo sa masom zarada zaposlenih u ovim upravama, dobijamo nalaz da se u Užicu i Gornjem Milanovcu za stručno usavršavanje zaposlenih na godišnjem nivou troši oko 0,7% budžeta za plate zaposlenih u GU/OU, a taj procenat u Požegi iznosi oko 1,6%.³⁰ Ovi iznosi su do sada paušalno određivani, bez prethodne analize potreba za obukama i drugim vidovima stručnog usavršavanja zaposlenih u upravama.

³⁰ Generalna preporuka je da se za stručno usavršavanje zaposlenih izdvaja 1% budžeta za plate zaposlenih u opštinskoj/gradskoj upravi.

Tabela 5: Planirana sredstva za stručno usavršavanje zaposlenih u 2017. godini

Opština/ grad	Broj zaposlenih	Sredstva planirana budžetom JLS za stručno usavršavanje (RSD)	Odnos budžeta za stručno usavršavanje i plata zaposlenih u OU/GU (%)
Užice	207	1.210.000	0,7%
Gornji Milanovac	113	650.000	0,72%
Požega	64	815.779	1,6%

Istraživanje je pokazalo da dosadašnju praksu u targetiranim JLS nije obeležio samo nedostatak planskog pristupa u sprovođenju stručnog usavršavanja zaposlenih, već i odsustvo evidencije o pohađanim obukama, kao i nesprovođenje evaluacije učinka obuka na profesionalni razvoj zaposlenih i na efekte rada OU/GU. Tako **ni u jednoj JLS obuhvaćenoj istraživanjem nije postojala propisana obaveza da službenici nakon pohađanja obuke dostavljaju pisani izveštaj službeniku za ULJR, niti su to oni činili.** U Gornjem Milanovcu je postojala praksa da zaposleni nakon obuke usmeno prenesu utiske načelniku uprave, ali ovo nije dovoljno jer bez vođenja evidencije „ko je kada pohađao koju obuku“ nije moguće meriti uticaj stručnog usavršavanja na dalji lični i profesionalni razvoj službenika, kao ni da li su sredstva potrošena za obuke stvarno doprinela boljem radu opštinske/gradske uprave. Takođe, nije postojala ni praksa da se materijali sa obuka sakupljaju i čuvaju na organizovan način, kako bi se formirala opštinska baza znanja u vidu elektronske biblioteke dostupne svima, već se npr. u Gornjem Milanovcu materijali čuvaju u okviru svake posebne organizacione jedinice uprave. Slična praksa je postojala i u vezi razmene iskustava i transfera znanja između službenika koji su pohađali obuke i onih koji nisu. Naime, lokalne administracije su organizovale transfer znanja u okviru posebnih odeljenja/službi po potrebi, bez uključivanja službenika za ULJR u organizaciju ovih internih sesija. Konačno, ni u jednoj JLS nije postojala obaveza da se po službenoj dužnosti u personalnim dosijeima zaposlenih evidentiraju sertifikati, licence, potvrde i uverenja koja su službenici stekli stručnim usavršavanjem, već je to rađeno sporadično, najčešće na zahtev samog zaposlenog.

4.1 Stručno osposobljavanje pripravnika i dodatno obrazovanje zaposlenih

S obzirom da novozaposleni i pripravnici nemaju radnog iskustva u organima JLS, tokom procesa njihove „organizacione i radne socijalizacije“ vrlo je bitna podrška njihovih iskusnijih kolega. Zakonom je utvrđeno da se tokom pripravnič-

kog staža organizuje stručna obuka pripravnika prema prethodno pripremljenom programu, a potrebno je i dodeliti mentora (najčešće kolegu/inicu na istim poslovima ili neposredno nadređenog) koji će usmeravati i pratiti njegov rad. Za praćenje napretka pripravnika tokom stručne obuke poželjno je koristiti standardizovani obrazac (mentorski dnevnik). Podaci o pripravnicima se, takođe, vode u kadrovskoj evidenciji. **Istraživanjem je utvrđeno da targetirane JLS do sada nisu donosile posebne programe za edukaciju pripravnika, niti su imale bilo kakvu proceduru za uvođenje pripravnika u posao, već su za to bile zadužene organizacione jedinice uprave svaka ponaosob.**

Zakon je predvideo i mogućnost dodatnog obrazovanja službenika ukoliko je to značajno za dalji rad i funkcionisanje opštinske/gradske uprave. Službenik koji će se dodatno obrazovati bira se na internom konkursu, a troškove obrazovanja snosi poslodavac tj. oni se plaćaju iz budžeta JLS. Nakon okončanja dodatnog obrazovanja zaposleni je dužan da ostane da radi u opštinskoj/gradskoj upravi najmanje dvostruko duže od vremena koje je proveo dodatno se obrazujući, u suprotnom dužan je da poslodavcu jednokratno nadoknadi troškove tog obrazovanja. **Istraživanje nije identifikovalo postojanje prakse dodatnog obrazovanja službenika ni u jednoj od opština/gradova koje su obuhvaćene istraživanjem.** Uočeno je čak neprepoznavanje značaja ove prakse za ULJR u JLS, jer su ispitanici smatrali da je obrazovanje zaposlenih njihova individualna stvar i da nema potrebe da se podstiče od strane JLS.

Kao dodatnu mogućnost Zakon predviđa da opštinska/gradska uprava može da zaključi ugovor o stručnom osposobljavanju sa nezaposlenim licem bez naknade, radi stručnog osposobljavanja, sticanja radnog iskustva i uslova za polaganje državnog stručnog ispita. **Istraživanje je pokazalo da je ova praksa već postojala u Užicu i Požegi, ali da nije postojao strukturiran pristup stručnom osposobljavanju ovih lica, niti su podaci o tome vođeni u kadrovskoj evidenciji. U Gornjem Milanovcu ova praksa poslednjih godina nije postojala.**

5. Ocenjivanje i upravljanje učinkom zaposlenih

#Užice #GornjiMilanovac #Požega

Zakon o zaposlenima u AP i JLS uvodi potpuno isti sistem ocenjivanja i napredovanja u službi koji već postoji u državnoj upravi i koji je uređen Zakonom o državnim službenicima i Uredbom o ocenjivanju državnih službenika. Prethodnom zakonskom regulativom³¹ godišnje ocenjivanje službenika je bilo osnov za kretanje u službi – *napredovanje* je podrazumevalo sticanje neposredno višeg zvanja ukoliko je službenik u dve uzastopne godine dobio jednu od dve najviše ocene, odnosno *nazadovanje* je podrazumevalo gubitak zvanja ukoliko je službenik ocenjen najnižom ocenom. Ocenu je davao neposredni rukovodilac, koji je predlagao i sticanje zvanja. Međutim, ovakav sistem napredovanja sa diskrecionim ovlašćenjima funkcionera, nedovoljno jasnim kriterijumima za ocenjivanje rezultata rada službenika i visokim nivom političkog uticaja, loše je uticao na motivaciju i razvoj karijere lokalnih službenika u organima JLS. U najvećem broju lokalnih samouprava ocenjivanje rada službenika uopšte nije ni rađeno, a napredovanje u zvanje bilo je automatizovano pukim ispunjavanjem formalnih uslova za službenike koji su „u milosti“ funkcionera, odnosno za „neposlušne“ službenike ocenjivanje je korišćeno za uskraćivanje napredovanja u službi. **Opštine/gradovi u kojima je sprovedeno istraživanje nisu sprovođile ocenjivanje službenika prema prethodno važećem zakonskom okviru.**

Novi sistem upravljanja učinkom zaposlenih zasniva se na obaveznom godišnjem ocenjivanju službenika koje počiva na jasnim kriterijumima ocenjivanja i sprovodi se po proceduri koja je detaljno uređena Uredbom o ocenjivanju državnih službenika³², a koja se sada primenjuje i na zaposlene u JLS. **Istraživanjem je utvrđeno da je do sada najslabija karika u procesu uspostavljanja funkcije ULJR u JLS obuhvaćenim istraživanjem, upravo, bilo ocenjivanje.** Naime, nijedna OU/GU nije utvrdila modele obrazaca koji će omogućiti sprovođenje ocenjivanja zaposlenih, poput: liste ocenjivača i kontrolora za svakog zaposlenog, rešenja o ocenjivanju službenika, izveštaja o ocenjivanju službenika, izveštaja o vanrednom/prevremenom ocenjivanju službenika, specifikacije liste radnih ciljeva itd. Iako su SKGO i Savet Evrope u okviru projekta „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi“ stavili na raspolaganje modele ovih dokumenata svim lo-

31 Zakon o radnim odnosima u državnim organima (Službeni glasnik RS, br. 48/1991, 66/1991, 44/1998 – dr. zakon, 49/1999 – dr. zakon, 34/2001 – dr. zakon, 39/2002, 49/2005 – US, 79/2005 – dr. zakon, 23/2013 –US), čl. 33-36

32 Uredba o ocenjivanju državnih službenika (Službeni glasnik RS, br.79/05, 81/05-ispravka i 83/05-ispravka)

kalnim samoupravama i održali nekoliko obuka na ovu temu, **lokalne uprave u Užicu, Požegi i Gornjem Milanovcu u prvih 7 meseci primene novog Zakona nisu počele ni sa utvrđivanjem radnih ciljeva zaposlenih, nisu informisale zaposlene, ocenjivače i kontrolore o svrsi i postupku sprovođenja ocenjivanja, niti su sprovele obuku za rukovodioce o savremenom sistemu za ocenjivanje i upravljanje učinkom zaposlenih.**

Jasno je da su ovakvoj situaciji u JLS obuhvaćenim istraživanjem „kumovali“ nedostatak iskustva u ovoj oblasti, niski kapaciteti lokalnih uprava za ULJR, a pomalo i mlaki efekti koje je sistem ocenjivanja i napredovanja do sada ostvario na nivou državne uprave. U narednom periodu će uspostavljanje procedura i pretpostavki za sprovođenje ocenjivanja rada službenika, ipak, biti lakši posao za lokalne uprave u odnosu na neophodnu promenu svesti kako zaposlenih, tako i rukovodilaca i funkcionera. Naime, uvođenje sistema ocenjivanja sa ciljem ispunjenja puke zakonske norme, proizvodi više štete nego koristi opštinskoj/gradskoj upravi. Važno je da zaposleni razumeju da je ocenjivanje njihovog rada i merenje učinka istovremeno instrument za njihov lični i profesionalni razvoj, te bi u tom procesu trebalo da otvoreno sarađuju sa neposrednim rukovodiocima i organizacionom jedinicom/službenikom za ULJR. Takođe, važno je i da rukovodioci razumeju svrhu i značaj ovog procesa, jer ako se ocenjivanje obavlja pro forme, a službenici napreduju, nagrađuju se i šalju na usavršavanje po nekim drugim kriterijumima, a ne na osnovu rezultata svog rada, takav sistem će generisati unutrašnje konflikte i probleme unutar uprave i demotivisati zaposlene da se dalje trude i usavršavaju. Upravo zato najveću važnost u uspostavljanju sistema merenja učinka lokalnih službenika i sistema napredovanja zasnovanog na zaslugama treba pridati procesima informisanja, savetovanja, senzibilisanja i obuke svih zaposlenih, jer će jedino trajna promena svesti i pristupa ovoj temi omogućiti od starta uspostavljanje sistema ocenjivanja čijim će efektima biti zadovoljni i zaposleni i poslodavac. A ovo svakako neće biti ni lak ni jednostavan zadatak za OU/GU.

5.1 Disciplinska odgovornost i žalbeni postupak

Novim Zakonom je značajno unapređen disciplinski postupak, a samim tim i podignuta odgovornost lokalnih službenika za povredu dužnosti iz radnih odnosa. Službenici mogu da odgovaraju za povredu **lakših ili težih dužnosti**, čija je sadržina utvrđena čl. 137-138 Zakona. Disciplinski postupak pokreće poslodavac, na sopstvenu inicijativu, na predlog lica koje je neposredni rukovodilac službeniku ili bilo kog drugog službenika koji je saznao za učinjenu povredu dužnosti. U slučaju lakših povreda dužnosti poslodavac može sam da vodi disciplinski postupak, odlučuje o odgovornosti i izriče disciplinske mere ili da za to obrazuje disciplinsku

komisiju od tri člana. Ova komisija se uvek obrazuje u slučajevima teže povrede dužnosti. Pri izboru i odmeravanju disciplinske mere vodi se računa o stepenu odgovornosti službenika, težini posledica i okolnostima pod kojima je povreda dužnosti izvršena, a izrečene kazne zavise od toga da li je zaposleni povredio lakše ili teže dužnosti iz radnog odnosa. Kazne se kreću u rasponu od umanjjenja plate maksimalno do 30% u trajanju do šest meseci, preko određivanja neposredno nižeg platnog razreda i zabrane napredovanja do četiri godine, pa do premeštaja na radno mesto u neposredno niže zvanje i prestanak radnog odnosa. JLS nisu u obavezi da donesu poseban Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti i odgovornosti za štetu, jer je Zakon u ovom pogledu prilično jasan i opštine/gradovi ga mogu neposredno primenjivati. **Istraživanjem je utvrđeno da Požega i Gornji Milanovac nemaju ovaj pravilnik, a da Užice ima pravilnik koji nije usklađen sa odredbama novog Zakona.**

Takođe, novim Zakonom je unapređen i žalbeni postupak. Opštinsko/gradsko Veće osniva žalbenu komisiju koja u drugom stepenu odlučuje o pravima i dužnostima službenika, odnosno o žalbama učesnika internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta. JLS su bile u obavezi da formiraju žalbene komisije do momenta stupanja na snagu novog Zakona u martu 2016. i da donesu Poslovnike o radu žalbene komisije. Zakon je propisao da najmanje 2 člana komisije moraju imati stečeno visoko obrazovanje u oblasti pravnih nauka i najmanje 5 godina relevantnog radnog iskustva, a da se rad žalbene komisije procesno odvija u skladu sa odredbama Zakona o opštem upravnom postupku. **Svoje zakonske obaveze na ovom planu su ispunili Užice i Gornji Milanovac, dok je Požega formirala žalbenu komisiju, ali nije donešen Poslovnik o njenom radu.**

6. Pružanje pravne i savetodavne pomoći zaposlenima

#Užice #GornjiMilanovac #Požega

Upravljanje ljudskim resursima u JLS obuhvata i poslove pružanja pravne i savetodavne pomoći zaposlenima. Pravna podrška obuhvata tumačenje i interpretiranje rukovodiocima i službenicima prava i obaveza zaposlenih koji proističu iz radno-pravnih odnosa, kao i pružanje savetodavne pomoći onda kada oni imaju nedoumice i dileme, vodeći računa o jednakom tretmanu i zaštiti prava svih zaposlenih. Savremen pristup ULJR podrazumeva proaktivan pristup organizacione jedinice/službenika za ULJR na ovom planu, a ne samo sporadičnu pravnu pomoć od slučaja do slučaja, kada joj se npr. neko od zaposlenih obrati pitanjem. Vrlo je važno blagovremeno obavješavati sve zaposlene o promenama koje su nastupile u vezi ostvarenja nekog prava iz radno-pravnih odnosa, ali i podsećati ih na njihove radne obaveze npr. slanjem cirkularnog i-mejla svim zaposlenima ili postavljanjem obavještenja na oglasnu tablu opštinske/gradske uprave. Takođe, preporučljivo je voditi evidenciju o svim postavljenim pitanjima i pravnim zahtevima, ali i učiniti javno dostupnim odgovore na najčešće postavljena pitanja, čime se postiže puna informisanost zaposlenih o njihovim pravima i obavezama, ali i štedi vreme za rešavanje identičnih pojedinačnih slučajeva.

Istraživanjem je utvrđeno da praksa pružanja pravne i savetodavne pomoći zaposlenima ni za jednu lokalnu upravu u Užicu, Požegi i Gornjem Milanovcu nije nova i da se redovno sprovodi. Razlike su uočljive jedino u pristupu, pa su tako uprave u Gornjem Milanovcu i Požegi proaktivnije u smislu pružanja informacija i saveta zaposlenima u oblasti radno-pravnih odnosa, dok je u Užicu češća praksa da se pravna pomoć pruža u pojedinačnim slučajevima.

Pored pravnog savetovanja, upravljanje ljudskim resursima obuhvata i lično savetovanje zaposlenih. Ono je preventivna mera koju sve poslovne organizacije koriste za upravljanje stresom i rešavanje ličnih i poslovnih problema zaposlenih koji mogu negativno da utiču na produktivnost čitave organizacije. Savetnik treba da pomogne zaposlenom da sagleda problematičnu situaciju na objektivnijim način, da bolje razume i razjasni svoju situaciju, da prihvati neko novo iskustvo ili reši ličnu dilemu sa manje stresa i napetosti. Takođe, savetnik treba da „izvuče“ ono najbolje iz svakog zaposlenog u skladu sa njegovim ličnim kompetencijama, da mu pruži podršku u donošenju neke odluke, da mu pomogne da se bolje uklopi u poslovnu kulturu i vrednosti organizacije, da pomogne u prevazilaženju konflikta između zaposlenih itd. Sve u svemu, ovo je vrlo kompleksna funkcija

koja treba da pomogne zaposlenima da postanu efektivniji na ličnom planu, kako bi se podigla efektivnost čitave organizacije.

Lično savetovanje zaposlenih je za razliku od pružanja pravne savetodavne pomoći zaposlenima potpuno nova praksa koja tek treba da zaživi u JLS. Kapaciteti lokalnih samouprava na ovom planu prilično su slabi, te će većina JLS u prvom periodu uvođenja funkcije ULJR biti fokusirana, pre svega, na poslove ULJR koji su taksativno navedeni u Zakonu. Razlog ovome je i činjenica da pružanje ličnog savetovanja zaposlenima po logici stvari zahteva stručna lica, poput npr. psihologa ili pedagoga kojih nema među zaposlenima u lokalnim samoupravama, te će službenici za ULJR, koji su po struci pravnici, teško moći da efikasno obavljaju ulogu savetnika zaposlenih. Istraživanjem je utvrđeno da **nijedna JLS obuhvaćena istraživanjem nema uspostavljenju proceduru za lično savetovanje zaposlenih, kao ni da službenik za ULJR ne prati sistematski međuljudske odnose i ponašanje zaposlenih, već reaguje i rešava probleme ako se za tim ukaže potreba.**

6.1 Komunikacija službe za ULJR sa zaposlenima

Kao što je već pomenuto, uvođenje funkcije ULJR u JLS neće teći bez otpora gotovo svih strana-funkcionera zbog sužavanja mogućnosti političkog uticaja na zapošljavanje, rukovodilaca koji sada, pored ostalih zaduženja, neposredno učestvuju i u sprovođenju f-je ULJR, ali i službenika koji će pružati otpor strožoj radnoj disciplini, merenju učinka rada i obavezi stručnog usavršavanja. Upravo je zato u početnoj fazi uspostavljanja moderne f-je ULJR u JLS vrlo važno promovisati značaj te f-je, kako za lični i profesionalni razvoj službenika, tako i za kvalitet usluga koje lokalna administracija pruža građanima i privredi. Dijapazon ovih aktivnosti je širok od upoznavanja zaposlenih sa aktivnostima koje sprovodi organizaciona jedinica/službenik za ULJR, promovisanje savetodavne funkcije koja će omogućiti zaposlenima dobijanje saveta i podršku u rešavanju nedoumica u vezi radnog odnosa ili profesionalnog razvoja, pa do informisanja o novim procedurama za popunjavanje radnih mesta, značaju stručnog usavršavanja službenika itd. **Istraživanjem je utvrđeno da nijedna JLS obuhvaćena istraživanjem nije radila na promovisanju funkcije ULJR među zaposlenima nakon stupanja na snagu novog Zakona.**

Vrlo je važno da interna komunikacija unutar opštinske/gradske uprave ne bude jednosmerna, odnosno da se ne svodi samo na davanje informacija, saveta, smernica i zaduženja službenicima bez njihovog uključivanja u konsultacije o tome kako bi se moglo unaprediti ULJR u opštinskoj/gradskoj upravi. Konsultativne aktivnosti sa zaposlenima mogu imati različitu formu: knjiga utisaka, sanduče za ubacivanje sugestija i komentara, sprovođenje ankete o zadovoljstvu zapo-

slenih, fokus grupe sa zaposlenima itd. Važno je, naravno, imati korektan odnos prema sakupljenim predlozima i komentarima zaposlenih, odnosno sve relevantne i sprovodive predloge treba uzeti u obzir prilikom planiranja unapređenja procesa ULJR. **Nijedna opština u kojoj je realizovano istraživanje do sada nikada nije sprovela anketu o utvrđivanju zadovoljstva zaposlenih, niti bilo koji drugi vid konsultacija sa zaposlenima.** Primećen je i otpor ka sprovođenju ove aktivnosti u budućnosti uz obrazloženje da među zaposlenima vlada opšte nezadovoljstvo, te da bi rezultati ankete bili vrlo loši i da bi to samo dodatno doprinelo razdoru unutar uprave.

7. Kodeks ponašanja i vrednosti na kojima počiva rad lokalne samouprave

#Užice #GornjiMilanovac #Požega

Funkcionisanje svake organizacije počiva na određenom vrednosnom sistemu. On predstavlja skup ključnih vrednosti i principa koje organizacija poštuje u svom radu, ophođenju unutar organizacije i ophođenju sa strankama. Vrednosti na kojima lokalna samouprava zasniva svoj rad treba da budu definisane krovnim dokumentima JLS, uključujući strategije i kodekse ponašanja. Staranje o poštovanju tih vrednosti i njihovo kontinuirano promovisanje, kako bi one bile prihvaćene od svih zaposlenih u upravi, jedna je od aktivnosti koju treba da sprovodi organizaciona jedinica/službenik za ULJR. Vrednosti na kojima opštinska/gradska uprava baštini svoj rad mogu obuhvatati: otvorenost uprave i transparentan rad, pouzdanost, tačnost i preciznost u radu, posvećenost strankama, uvažavanje različitosti, jednak tretman svih zaposlenih i svih stranaka, itd. **Gradska uprava Užice je definisala vrednosti i principe na kojima počiva njen rad u Etičkom kodeksu ponašanja funkcionera i Kodeksu ponašanja zaposlenih u upravi i javnim službama Grada Užica. Istraživanjem je utvrđeno da opštinska uprava Gornji Milanovac, takođe, ima usvojen Etički kodeks o ponašanju funkcionera i zaposlenih, a da opštinska uprava Požega do sada nije donela slična dokumenta.**

Uspostavljanje vrednosnog sistema na kome počiva rad uprave, nije bitan samo zbog standardizacije ponašanja i očekivanja koje uprava gaji ka zaposlenima, a zaposleni i građani ka organima lokalne samouprave. On je bitan i zbog toga što negovanje poželjnih obrazaca ponašanja razvija osećaj pripadnosti i odanosti kod zaposlenih ka upravi kao poslodavcu, što je veoma bitno za poboljšanje učinka lokalne samouprave kao celine. Zato je važno raditi na jačanju svesti zaposlenih o značaju organizacione kulture za njihov razvoj i napredak, ali i za bolji imidž čitave lokalne administracije. Takođe, pored odanosti istoj organizacionoj kulturi među zaposlenima je potrebno negovati zajedništvo i timski duh. Zaposleni u lokalnoj samoupravi su deo velikog tima čija je zajednička uloga da odgovorno, transparentno, efikasno i učinkovito rade na razvoju lokalne zajednice i unapređenju javnih usluga koje su na raspolaganju svim njenim članovima. Upravo zato je neophodno sistemski planirati i realizovati aktivnosti koje će doprineti razvoju timskog duha i osećaja pripadnosti kod zaposlenih da su svi deo te zajedničke misije. Ove aktivnosti spadaju u one koje planira i sprovodi organizaciona jedinica/službenik za ULJR.

Istraživanje je pokazalo da se u JLS obuhvaćenim istraživanjem ne planiraju i ne sprovode na sistematski način aktivnosti koje se tiču izgradnje organizacione kulture među zaposlenima, niti službenici za ULJR prate poštovanje donešenih kodeksa ponašanja od strane zaposlenih. Timski duh i zajedništvo se među zaposlenima razvijaju najčešće kroz povremene neformalne aktivnosti, koje se odvijaju povodom specijalnih prilika ili van radnog vremena, kao što su proslave povodom 8. marta, ispraćaji u penziju lokalnih službenika ili učešće na sportskim radničkim igrama.

8. Učinak ostvaren u oblasti ULJR

#Užice #GornjiMilanovac #Požege

Za merenje dosadašnjeg učinka u ULJR koji su ostvarile gradska/opštinska uprava u Užicu, Gornjem Milanovcu i Požezi korišćen je standardizovani online upitnik koji je razvila SKGO u okviru svoje veb platforme – Sistem za vrednovanje učinka gradova i opština. Merenje učinka u oblasti ULJR je do sada sprovedeno u 66 od 145 JLS u Srbiji (bez AP Kosovo i Metohija).³³ Sistem za vrednovanje učinka omogućava rangiranje JLS na osnovu ostvarenog skora (indeksa) u odnosu na druge opštine i gradove, tako što sistem daje prikaz ostvarenog skora opštine/grada u odnosu na maksimalni skor (199) i procenat ispunjenosti postavljenih indikatora na osnovu kojih se meri učinak. Rang lista svih JLS u kojima je do sada meren učinak u ovoj oblasti nije javno dostupna (u nju uvid ima samo SKGO), te nije moguće saznati koje su JLS na vrhu, a koje na začelju rang liste u oblasti ULJR.

Značajna metodološka napomena u vezi tumačenja učinka Užica, Gornjeg Milanovca i Požege u oblasti ULJR, je ta da je od 66 JLS u kojima je do sada izmeren učinak u oblasti ULJR u 53 slučaja merenje bilo zasnovano na verifikaciji dobijenih odgovora uvidom u usvojena opšta i druga akta, kao i uvidom u kadrovsku evidenciju.³⁴ To znači da je u 53 opštine/grada zaista utvrđeno stvarno stanje u oblasti ULJR. U ostalih 13 JLS postoji mogućnost da su opštine/gradovi, koje su samostalno procenjivale svoj učinak, na neka pitanja davale poželjne umesto odgovora koji prezentuju stvarno stanje, te bi u tom slučaju rang Užica, Gornjeg Milanovca i Požege mogao biti i bolji od onog koji je utvrđen ovim istraživanjem.

Tabela 6: Ostvareni učinak u oblasti ULJR u Užicu, Gornjem Milanovcu i Požezi

Opština/ grad	Skor/indeks (max 199)	Ispunjenost indikatora u procentima (%)	Rang (od 1 do 66)
Gornji Milanovac	98	49,25%	22
Užice	68	34,17%	57
Požega	56	28,14%	66

Gornji Milanovac je u odnosu na ostale JLS obuhvaćene istraživanjem ostvario najbolji učinak (49,25%) u oblasti ULJR i nalazi se po uspehu u prvoj trećini svih

³³ Ukupan broj JLS u Srbiji je 174.

³⁴ Merenje učinka u oblasti ULJR je sprovedeno na projektu „Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi“ koji zajedno sprovode Savet Evrope i SKGO.

JLS u kojima je do sada vršeno merenje učinka (22 rang). U prvih 7 meseci pune implementacije novog regulatornog okvira OU Gornji Milanovac je izmenila/donela sve obavezne akte u skladu sa Zakonom o zaposlenima u AP i JLS, uključujući: Odluku o organizaciji OU, Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, Kadrovski plan i Poslovnik o radu žalbene komisije. Takođe, sistematizovano je radno mesto službenika za ULJR, formirana je žalbena komisija, nabavljen program za vođenje kadrovske evidencije i započeto je formiranje baze podataka o zaposlenima.

Grad Užice je do sada postigao skroman učinak na planu uspostavljanja funkcije ULJR (68 od 199), tako što je ostvario nešto malo više od trećine postavljenih indikatora (34,17%) na osnovu kojih se meri učinak u ovoj oblasti. Ovakav skor je bio dovoljan tek za 57 mesto na rang listi, čime se našao u krugu 10 poslednjih JLS na rang listi sa najmanjim učinkom u ovoj oblasti. Pošto SKGO platforma za merenje učinka, pored rangiranja svih JLS, omogućava i upoređivanje skorova JLS koje pripadaju istoj vrsti (prema broju stanovnika i prema tipu JLS—grad ili opština), dobijeni rezultati pokazuju da **Grad Užice do sada ima najniži skor u odnosu na sve gradove u kojima je do sada meren učinak ULJR.** Takođe, Grad Užice ima i najniži učinak u poređenju sa svim JLS koje imaju između 50.000–80.000 stanovnika, a u kojima je vršeno merenje učinka. Razlog ovome je to što u oblasti ULJR Užice do sada nije uradilo ništa više od usvajanja nekoliko obaveznih akata (Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, Kadrovski plan, Poslovnik o radu žalbene komisije), sistematizacije jednog radnog mesta za ULJR (iako u gradskoj upravi radi preko 200 zaposlenih) i formiranja žalbene komisije.

Opština Požega se našla na samom začelju liste prema dosadašnjem učinku u oblasti ULJR (66 rang), ispunivši samo 28,14% indikatora na osnovu kojih se meri učinak u ovoj oblasti. To ujedno znači da je postigla najniži skor u odnosu na sve druge opštine (tip JLS) u kojima je do sada meren učinak ULJR, kao i u odnosu na JLS koje imaju manje od 50.000 stanovnika. Ovakav rezultat je uslovljen činjenicom da OU Požega nije usvojila nijedan obavezni dokument predviđen novim Zakonom, niti je krenula sa sprovođenjem aktivnosti u oblasti ULJR.



DOSADAŠNJA PRAKSA ZAPOŠLJAVANJA

U ORGANIMA LOKALNE SAMOUPRAVE

Nalazi sa fokus grupa i analiza žalbenih postupaka

#Užice

#GornjiMilanovac

#Požega

9. Percepcije civilnog sektora o dosadašnjoj praksi zapošljavanja u organima lokalne samouprave

#Užice #GornjiMilanovac #Požega

U narednim redovima biće predstavljeni stavovi, percepcije i iskustva predstavnika lokalnih OCD i medija o praksi zapošljavanja u organima lokalne samouprave u Užicu, Gornjem Milanovcu i Požegi u poslednjih 5 godina. Podaci o ovoj temi su sakupljeni na tri fokus grupe održane tokom juna 2017. u svakoj JLS obuhvaćenoj istraživanjem. Ukupan broj učesnika na fokus grupama bio je 21, a među njima je bilo predstavnika 11 lokalnih OCD i 6 lokalnih medija. Na fokus grupama je diskutovano o 5 opštijih tema, koje su konkretizovane kroz veći broj pitanja, među kojima su posebno bile značajne: *transparentnost zapošljavanja; uticaj postojeće prakse zapošljavanja na kvalitet javnih usluga koje se pružaju građanima i privredi; kompetentnost lokalnih službenika da efikasno obavljaju posao i primena sistema napredovanja/nazadovanja službenika na osnovu njihovog učinka*. Jedno od metodoloških ograničenja ovog istraživanja odnosi se, upravo, na podatke koji su sakupljeni na fokus grupama. Naime, učesnici fokus grupa nisu bili u stanju da u svojim odgovorima razgraniče praksu zapošljavanja u opštinskoj/gradskoj upravi, na koju se jedino primenjuje Zakon o zaposlenima u AP i JLS, od zapošljavanja u lokalnim javnim preduzećima i ustanovama. Tako se većina nalaza sa fokus grupa odnosi na praksu zapošljavanja u svim organima, organizacijama, ustanovama i preduzećima koje čine sistem lokalne samouprave, a ne samo na opštinsku/gradsku upravu.

9.1 Transparentnost rada lokalne samouprave i upravljanje javnim resursima

Predstavnici medija i OCD u sve tri lokalne samouprave su **jednoglasno istakli da generalno teško dolaze do informacija o radu opštinske/gradske uprave i da njen rad nije dovoljno transparentan**. Lokalni mediji posebno naglašavaju da imaju problema sa dobijanjem konkretnih informacija koje se tiču rada uprave i da je česta praksa da se tražene informacije uskraćuju, a da se plasiraju samo one informacije koje odgovaraju lokalnoj samoupravi, u prvom redu one koje služe političkoj promociji lokalnih funkcionera. U jednoj opštini/gradu je naveden primer da je, na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, od lokalne uprave tražena informacija o broju novozaposlenih nakon

poslednje promene lokalne vlasti, ali da im je OU/GU umesto toga dostavila Kadrovski plan, te su pristup toj informaciji morali da zatraže preko Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Učesnici fokus grupa su, takođe, ukazali na neažurnost zvaničnih internet prezentacija lokalnih samouprava, na kojima je npr. nemoguće pronaći podatke o trošenju opštinskog/gradskog budžeta. Kao još jedan primer netransparentnog rada lokalne samouprave u jednoj opštini/gradu je istaknuto krajnje netransparentno sprovođenje konkursa za finansiranje projekata lokalnih udruženja, te je informaciju o tome koja su udruženja dobila projekte i koliki su budžeti odobrenih projekata nemoguće saznati regularnim putem, već OCD do tih informacija dolaze preko ličnih kontakata u opštinskoj upravi.

Na pitanje da li prema njihovom mišljenju lokalna samouprava odgovorno raspolaže različitim javnim resursima kojima upravlja (npr. javnom svojinom, budžetom, radnim mestima u lokalnoj administraciji itd.), predstavnici civilnog sektora u sve tri JLS su dali negativan odgovor. Takođe, **civilni sektor je u 2 od 3 JLS naveo da lokalna uprava ima podjedanko nemaran odnos u pogledu upravljanja svim javnim resursima kojima raspolaže, dok su u trećoj JLS učesnici bili složni da je taj odnos najgori u pogledu upravljanja imovinom i zapošljavanja.**

9.2 Ključna obeležja prakse zapošljavanja u organima lokalne samouprave

Na fokus grupama je svaki učesnik zamoljen da nabroji tri prideva koja po njemu najbolje opisuju praksu zapošljavanja u organima lokalne samouprave u njegovoj opštini/gradu. **Većina učesnika je zapošljavanje lokalnih službenika opisala kao:**

- ⇒ političko/stranačko
- ⇒ nepotističko
- ⇒ netransparentno
- ⇒ koruptivno
- ⇒ nestručno

Pored ovih prideva, pomenutih u sve tri opštine/grada, predstavnici civilnog sektora u jednoj JLS su praksu zapošljavanja lokalnih službenika opisali kao **bahatu i misterioznu**. Pojašnjavajući značenje „misterioznog zapošljavanja“ učesnici su istakli da ono predstavlja široko rasprostranjenu praksu zapošljavanja na osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima, a da se sa sigurnošću ne zna šta zapravo ta lica rade u opštinskoj/gradskoj upravi. Naveden je primer lica koje faktički radi u kabinetu predsednika opštine, dok je pravno angažovan na osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima kao magacioner.

Prema mišljenju sagovornika u sve tri lokalne samouprave **najveći problem u vezi zapošljavanja lokalnih službenika predstavlja politizacija tog procesa, koja se ogleda u zapošljavanju stranačkih kadrova i simpatizera, ali i korupcija u vidu kupovine radnih mesta.** Ovo sa sobom povlači kao posledicu izraženu nestručnost lica koja se zapošljavaju u organima JLS. Predstavници civilnog sektora, u jednoj lokalnoj samoupravi u kojoj je održana fokus grupa, dobili su informaciju³⁵ da je u prvih 9 meseci nakon poslednjih lokalnih izbora zaposleno 61 novo lice na osnovu ugovora na određeno ili ugovora o privremenim i povremenim poslovima. Ovako masovno zapošljavanje oni objašnjavaju kao ispunjenje predizbornih obećanja onima koji su ili obezbedili glasače ili finansijski pomogli predizbornu kampanju političke opcije koja je došla na vlast. Takođe, učesnici ističu da su konkursi za direktore javnih preduzeća samo farsa i da se danima unapred po opštini/gradu priča ko će biti novi direktor kog javnog preduzeća/ustanove, jer je to sastavni deo koalicionih sporazuma kojima se, između ostalog, raspodeljuje „plen“ u vidu lokalnih resora. Ovo je, upravo, i jedan od razloga zašto predstavnici OCD ne veruju da će u budućnosti sprovođenje javnih konkursa za popunjavanje radnih mesta promeniti bilo šta na bolje. Kako tvrde, konkursi se sprovode samo *pro forme* i građanima je dobro poznata pozadina takvog „nameštenog“ zapošljavanja, te se retko ko usuđuje da se prijavi na takve javne konkurse. Koliko je praksa zapošljavanja lokalnih službenika slična u ove tri opštine/grada, govori i činjenica da su učesnici fokus grupa u svakoj opštini naveli identičan primer, tj. da je neko od lokalnih funkcionera u javnosti poznat pod nadimkom „357“. Ovaj nadimak, zapravo, sugerise da je za kupovinu određenog radnog mesta potrebno izdvojiti od 3.000 do 7.000 evra. U jednoj opštini/gradu je navedeno da je javna tajna da svi funkcioneri i direktori javnih preduzeća/ustanova mesečno uplaćuju 100 evra od svoje plate na račun svoje stranke.

Novinari jednog lokalnog medija su istakli da su više puta objavljivali informacije o nezakonitom zapošljavanju u organima lokalne samouprave i da su bili iznenađeni odsustvom bilo kakve javne reakcije na te medijske izveštaje. Tvrde da je, u sveprisutnoj atmosferi straha među lokalnim stanovništvom, medijsko izveštavanje o netransparentnom zapošljavanju proizvelo samo nekoliko „tajnih čestitki na hrabrosti“ koje su upućene tom mediju.

Sa učesnicima fokus grupnih diskusija razgovarano je i o tome šta je bilo pozitivno u dosadašnjoj praksi zapošljavanja u organima lokalne samouprave. Spomenuto je **da se ponekad dešava da kao stranački kadar na određena radna mesta dođu pojedinci koji su stručni i kompetentni, te značajno unaprede rad određene institucije/organa.** Međutim, problem nastaje kada nakon promene vlasti oni bivaju smenjeni i najčešće ih zamene nesposobni pojedinci, koji su onda obično revizionistički nastrojani ka ostvarenim rezultatima svog prethodnika/ce. **Neza-**

³⁵ Na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

konite smene i „pakovanje afera“ su pogotovo česte u odnosu na nestranačke ličnosti, bez obzira što su rezultati njihovog rada dobri i javno priznati. Kao primer je naveden slučaj bivše načelnice opštinske uprave Gornji Milanovac.

Predstavnici civilnog sektora smatraju da se proces zapošljavanja u organima lokalne samouprave može učiniti boljim, transparentnijim i objektivnijim na sledeće načine:

- ⇒ raspisivanjem javnih konkursa i objavljivanjem svih informacija u vezi sa procedurom sprovođenja konkursa (kriterijumi selekcije, sastav konkursne komisije, zapisnici konkursne komisije, odluka o izboru kandidata itd.),
- ⇒ utvrđivanjem jasnih kriterijuma/merila za izbor kandidata,
- ⇒ provera stručne osposobljenosti i kompetencija kandidata od strane stručnih službi ili nezavisnih tela/komisija,
- ⇒ javno objavljivanje Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta,
- ⇒ visoke kazne za netransparentno zapošljavanje,
- ⇒ uspostavljanje anonimne radne grupe koja bi vršila ocenu učinka zaposlenih,
- ⇒ uspostavljanje nezavisnog organa na centralnom nivou koji bi vršio monitoring nad postupcima zapošljavanja u organima lokalne samouprave,
- ⇒ outsorsing (*outsourcing*) pružanja lokalnih javnih usluga, odnosno ugovaranje na tržišnim principima privatnog sektora za pružanje određenih usluga koje sada lokalna samouprava pruža građanima i privredi, kako bi lokalne javne usluge bile kvalitetnije, jeftinije i pružene uz angažovanje manjeg broja zaposlenih.

9.3 Stanje i preporuke za profesionalizaciju lokalne uprave

Predstavnici civilnog sektora u sve tri JLS smatraju da „stari kadrovi“, odnosno službenici koji u lokalnoj upravi rade više od 15 godina imaju najviše stručnosti i najbolji odnos ka poslu i strankama. Oni procenjuju **da kompetentni službenici čine oko polovine ili nešto malo više od polovine zaposlenih u lokalnoj administraciji, ali da su oni u zapečku i da ne dolaze do izražaja od nestručnih kadrova, koji se uglavnom zapošljavaju po političkoj, rođačkoj ili poznaničkoj liniji.**

Govoreći o ličnim iskustvima i iskustvima ljudi iz svog okruženja, učesnici fokus grupa su naveli da je opšti utisak **da lokalni službenici ne tretiraju na jednak način predmete svih građana i da se najbrže rešavaju predmeti za koje urgiraju funkcioneri, rođaci i prijatelji/poznanici.** Predmeti se tako rešavaju „preko reda“, ponekad i mimo važećih procedura, dok predmeti „običnih“ građana dugo vremena stoje u fiokama. U jednoj opštini/gradu je istaknuto da se građani sve češće za rešavanje komunalnih problema obraćaju lokalnim medijima, jer su zaključili da bez medijskog pritiska nije moguće rešiti nijedan komunalni problem, pošto direktno obraćanje komunalnom preduzeću ne znači i rešavanje istog.

Dalje, kao primeri neprofesionalnog ponašanja lokalnih službenika navedeni su još: **neljubaznost, neredovan dolazak na posao, kršenje zabrane pušenja u kancelarijama, davanje pogrešnih informacija i predugo čekanje na rešavanje predmeta**. Spomenuto je i da je vidljivo da ne postoje nikakvi kodeksi ponašanja za zaposlene, pre svega, u pogledu oblačenja i odnosa prema strankama.

Istraživače je interesovalo da li je u opštinama/gradovima u kojima je istraživanje sprovedeno bilo slučajeva da su neki službenici kažnjeni zbog propusta u radu ili trajno lošeg učinka. Većina dobijenih nalaza sa fokus grupa ukazuje **da se kažnjavanje u smislu premeštaja na niže radno mesto ili davanje otkaza praktikuje uglavnom prema politički nepodobnim službenicima i da to nema nikakve veze sa rezultatima njihovog rada**. Takođe, navedeno je i nekoliko slučajeva u kojima je sudskim putem dokazana krivica zaposlenih u upravi, ali da i pored štete koju su naneli trećim licima i lokalnoj upravi oni nisu suspendovani, već i dalje rade u njoj. U jednoj JLS su učesnici naveli da im je poznato da pojedina lokalna javna preduzeća kažnjavaju svoje zaposlene smanjenjem plate za načinjene propuste, ali da nisu čuli da ta praksa postoji i u opštinskoj/gradskoj upravi.

Odgovarajući na pitanje kako je moguće unaprediti rad lokalnih službenika, u smislu njihove kompetentnosti i profesionalizma, predstavnici civilnog sektora predložili su sledeće:

- ⇒ stalne edukacije u oblasti novih propisa i informacionih tehnologija,
- ⇒ unapređenje timskog rada i izgradnja timskog duha među zaposlenima,
- ⇒ strože kazne za propuste u radu i povrede radnih dužnosti,
- ⇒ sprečavanje rotacije zaposlenih nakon svake promene lokalne vlasti,
- ⇒ uvođenje periodičnog ocenjivanja i merenja učinka zaposlenih,
- ⇒ uspostavljanje institucije lokalnog zaštitnika građana.

Većina izrečenih preporuka jeste inkorporirana u novi zakonski okvir koji se od prošle godine primenjuje na zapošljavanje lokalnih službenika. Međutim, **istraživanje je pokazalo da predstavnici lokalnog civilnog sektora u opštinama/gradovima u kojima je sprovedeno istraživanje nisu upoznati sa propisima koji regulišu zapošljavanje u organima lokalne samouprave, ni su čuli za usvajanje novog Zakona o zaposlenima u AP i JLS.**³⁶

³⁶ Samo jedan učesnik fokus grupa je izjavio da je čuo za donošenje novog Zakona, ali da nije upoznat sa njegovom sadržinom.

10. Studija slučajeveva – žalbeni postupci u vezi sa zapošljavanjem

#Užice #GornjiMilanovac #Požega

Poseban segment istraživanja, koji treba da baci dodatno svetlo na dosadašnju praksu zapošljavanja u GU/OU u Užicu, Gornjem Milanovcu i Požegi, podrazumevao je analizu žalbenih postupaka koji su pred ovim organima vođeni u vezi zapošljavanja lokalnih službenika u periodu 2012-2017. god. S tom namerom su upućeni zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja svakoj od tri lokalne samouprave, radi dobijanja uvida u pristigle žalbe u vezi sa zapošljavanjem. Isti zahtevi su poslani Zaštitniku građana i Agenciji za borbu protiv korupcije kako bi se ostvario uvid u pritužbe/predstavke koje su građani upućivali ovim nezavisnim organima u vezi zapošljavanja lokalnih službenika u Užicu, Gornjem Milanovcu i Požegi. Svi navedeni organi javne vlasti su na poslate zahteve odgovorili u predviđenom zakonskom roku.

Istraživanje je pokazalo da u poslednjih 5 godina nije izjavljen nijedan prigovor/žalba na postupke zapošljavanja službenika u opštinskim upravama Gornji Milanovac i Požega. U istom vremenskom periodu **Gradskoj upravi Užice je izjavljeno 20 prigovora/žalbi i upućene su 2 tužbe u vezi popunjavanja radnih mesta na određeno i neodređeno vreme.** Agencija za borbu protiv korupcije se izjasnila da u poslednjih 5 godina nije primila nijednu predstavku u vezi netransparentnog zapošljavanja lokalnih službenika u ovim opštinama, dok su Zaštitniku građana upućene tri pritužbe, od kojih su se dve odnosile na postupanje GU Užice, a jedna na OU Gornji Milanovac.

Tabela 7: Prigovori/žalbe na proces zapošljavanja upućeni GU Užice (2012-2017)

Ukupan br. prigovora	Prihvaćeni prigovori	Odbijeni prigovori	Razlozi/sadržina prigovora	Br. prigovora prema sadržini	Prihvaćen prigovor(i)
20	16	4	Prijem kandidata koji ne ispunjavaju uslove konkursa	16	DA
			Prijem kandidata koji je podneo nepotpunu konkursnu dokumentaciju	1	NE
			Diskriminacija kandidata tokom konkursa	1	NE
			Nezakonit otkaz ugovora o radu na određeno	1	NE
			Selekcija kandidata izvršena od strane pogrešnog organa/tela	1	NE

Slučaj 1 - Javni konkurs za prijem unapred odabranih kandidata

GU Užice je tokom 2013. i 2014. god. upućeno 16 prigovora/žalbi povodom izbora kandidata za popunjavanje više radnih mesta na osnovu javno objavljenih konkursa. Povodom ovih konkursa, jedno lice je uputilo pritužbe Zaštitniku građana i Upravnom inspektoratu Odseka upravne inspekcije Užice.

U ovom periodu je GU Užice objavila nekoliko konkursa za popunjavanje radnih mesta na određeno vreme od 12 meseci za sledeće radne pozicije: rukovodilac Odeljenja za lokalni ekonomski razvoj, šef Odseka za evropske integracije i regionalni razvoj, poslovi koordinatora za međunarodne poslove, poslovi koordinatora za regionalni razvoj, poslovi poreske evidencije. Na rešenje načelnika GU o izboru kandidata za svako navedeno radno mesto stiglo je ukupno 16 prigovora/žalbi i u svakom je stajalo da izabrani kandidat ne ispunjava uslove konkursa, jer nema položen državni stručni ispit. U 4 prigovora je navedeno da izabrani kandidat, pored toga, što nema položen državni stručni ispit, ne poseduje osnovna znanja i veštine neophodne za obavljanje poslova radnog mesta za koji je izabran, poput: iskustva u pisanju predloga projekata, iskustva u sprovođenju međunarodnih projekata i aktivnog znanje engleskog jezika. Ovo poslednje nisu bili formalni uslovi konkursa, ali je indikativno da je prigovor očigledno upućen od lica koje lično poznaje izabrane kandidate i njihove kompetencije, kao i osnovne zahteve u pogledu znanja i veština za uspešno obavljanje navedenih poslova. Svi prigovori su prihvaćeni i donešeno je rešenje o poništavanju Odluke o izboru kandidata za navedena radna mesta. Međutim, nakon toga je načelnik GU doneo Odluku da se neće vršiti izbor kandidata za popunu ovih radnih mesta na osnovu objavljenih oglasa, iako je bilo kandidata koji zadovoljavaju sve uslove konkursa, što je bio razlog za upućivanje pritužbe Zaštitniku građana.

U pritužbi Zaštitniku građana je navedeno da je neposredno pre objavljivanja konkursa za navedena radna mesta, odlukom Ustavnog suda, prestala da važi odredba člana 10a stav 1. Zakona o radnim odnosima u državnim organima, prema kojoj se za prijem u radni odnos na određeno vreme ne objavljuje javni oglas, osim ako nije reč o prijemu pripravnika. Stoga je GU Užice morala da oglasi popunjavanje radnih mesta na određeno vreme i to je učinila u publikaciji „Poslovi“, koju objavljuje Nacionalna služba za zapošljavanje. Međutim, konkursi su oglašeni uz nadu da se na njih neće prijaviti kandidati koji ispunjavaju sve uslove konkursa, čime bi GU poštujući zakonski okvir primila u radni odnos službenike koji već rade u GU i to na osnovu ugovora o delu. Te planove je poremetila činjenica su se na konkurs javili kandidati koji ispunjavaju sve uslove konkursa, ali to nisu bili oni kandidati zbog kojih je konkurs formalno raspisan (jer oni nisu imali položen državni stručni ispit), pa je zato donesena odluka da se ne vrši izbor kandidata. To je praktično značilo da su kandidati zbog kojih je raspisan „javni“ konkurs samo nastavili da rade na tim radnim pozicijama u GU na osnovu ugo-

vora o delu. Takođe, podnosilac pritužbe Zaštitniku građana je uputio i molbu Upravnom inspektoratu Odseka upravne inspekcije Užice da proveri ispravnost sprovođenja pomenutih konkursa, ali je dobio obaveštenje da se upravnoj inspekciji za zaštitu prava mogu obratiti samo zaposleni u organu JLS, a da to nije slučaj podnosioca molbe, jer je on učesnik konkursa.

Slučaj 2- Nezakonit otkaz kao uvertira za novo „namešteno“ zapošljavanje

Načelnik GU za poslove finansija, računovodstva i privrede Grada Užica doneo je rešenje o prekidu radnog odnosa zaposlene na poslovima koordinatora za lokalni ekonomski razvoj, pre isteka ugovora o radu na određeno vreme i dok je zaposlena bila na bolovanju. Zaposlena je uputila prigovor u kome je istakla da nije naveden razlog koji je nastupio da bi ugovor na određeno bio otkazan pre isteka perioda do 12 meseci na koji je zaključen. Prigovor je odbačen uz obrazloženje da je radni odnos zasnovan na period do 12 meseci i da to automatski znači da radni odnos može da prestane u bilo kom momentu do 12 meseci od momenta zaključenja. Zaposlena je nakon toga povelala sudski spor protiv Grada Užica pred Osnovnim sudom u Užicu koji je presudio u njenu korist. Sud je naložio Gradu Užicu da tužilji na ime naknade štete po osnovu izgubljene zarade isplati određenu sumu sa zateznom kamatom, kao i da plati doprinose na ime obaveznog socijalnog osiguranja.

Osam meseci nakon nezakonitog prekida ovog radnog odnosa Grad Užice je objavio javni konkurs za popunjavanje radnog mesta na neodređeno vreme za poziciju koordinatora za lokalni i ekonomski razvoj. Neposredno pre oglašavanja konkursa izvršene su izmene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta i to u pogledu uslova za to radno mesto, a kako bi se ti uslovi upodobili radi prijema unapred određenog kandidata. Prethodnim Pravilnicima je za to radno mesto bilo predviđeno radno iskustvo od 3 godine u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja, a novim Pravilnikom je to smanjeno na 1 godinu. Bivša zaposlena na tim poslovima, koja je prethodno dobila otkaz, je konkurisala jer je ispunjavala sve uslove konkursa. Rešenjem načelnika GU izabran je drugi kandidat, a bivša zaposlena je uložila prigovor koji je odbijen kao neosnovan. Nakon toga upućena je tužba Osnovnom sudu u Užicu protiv Grada Užica, u kome je navedeno da je tužilja diskriminisana u procesu zapošljavanja od strane tuženog, tako što je tuženi, radi prijema u radni odnos unapred izabranog kandidata, izvršio izmene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta. Takođe, u tužbi se navodi da izabrani kandidat ne ispunjava ni uslove prema novom Pravilniku, pošto nema radni staž godinu dana, a osporava se i državni ispit izabranog kandidata, jer tužilja tvrdi da on nije imao uslove za polaganje istog. Ishod ovog sudskog procesa još nije poznat.

Slučaj 3- Politička smena i diskreditacija službenika na položaju uprkos javno priznatim rezultatima rada

Bivša načelnica opštinske uprave Gornji Milanovac je za rezultate koje je postigla u pogledu modernizacije rada te uprave predložena za ličnost 2015. godine od strane resorne ministarke za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Tako se načelnica gornjomilanovačke uprave našla među 50 najznačajnijih ličnosti, rame uz rame sa Angelom Merkel, Novakom Đokovićem i Vladimirom Putinom, koje su obeležile 2015. god. prema anketi magazina „Nedeljnik“. Predlažući je za ličnost godine tadašnja ministarka, Kori Udovički, je rekla: „Želim da istaknem jednog od predanih službenika koji su pioniri u transformaciji uprave i daju primer kako treba da se ophodimo prema građanima. Opštinska uprava Gornjeg Milanovca ulaže izuzetne napore da se što više približi građanima i privredi“. Da je svoj posao ova načelnica obavljala krajnje profesionalno, savesno, odgovorno i u skladu sa zakonom potvrdile su brojne kontrole izvršene od strane skoro svih inspekcija, kao i od strane Državne revizorske institucije koja je vršila kontrolu finansijskog poslovanja Opštine Gornji Milanovac u 2013. godini.

Problemi ove načelnice, koja je bila vanstranačka ličnost, nastaju nakon promene lokalne vlasti 2016. godine, jer je novo političko rukovodstvo krenulo, najpre, da javno diskredituje njen rad, a potom je i smenjena sa pozicije načelnika OU. Novo rukovodstvo joj je na teret stavilo da je zgradu Doma kulture, nakon višegodišnje rekonstrukcije, nezakonito stavila u funkciju pre izvršenog tehničkog pregleda i dobijanja protivpožarne saglasnosti i upotrebne dozvole. Reč je rekonstruisanoj zgradi bivšeg Doma JNA, koja pre početka radova nije imala ni građevinsku ni upotrebnu dozvolu, pa je opštinska uprava pre početka radova pribavila, najpre, lokacijsku a potom i građevinsku dozvolu. Pre stavljanja u funkciju zgrade Doma kulture pokrenut je postupak za izdavanje upotrebne dozvole, ali je nova vlast taj postupak obustavila sa željom da diskredituje načelnicu OU. Nakon toga je usledilo neusvajanje Izveštaja o radu Opštinske uprave Gornji Milanovac za 2015. god. od strane Skupštine opštine (SO). Ovim je stvorena predstava za javnost kako je najviši organ jedinice lokalne samouprave ukazao nepoverenje načelnici, koja je neposredno odgovorna za rad organa kojim rukovodi, a čiji godišnji izveštaj o radu nije usvojen. Logičan sled stvari je bila njena smena, što je i učinjeno u junu 2016. god. Ironija je bila da SO Gornji Milanovac nije usvojila Izveštaj o radu OU za istu onu godinu u kojoj je načelnica te uprave proglašena za ličnost godine, kao najbolji načelnik opštinske uprave u Srbiji.

Bivša načelnica je potom uputila pritužbu Zaštitniku građana. U njoj je istaknuto da aktuelna vlast protiv nje vodi potpuno neosnovanu kampanju sa ciljem narušavanja njenog ugleda u javnosti i njene licemerne smene sa mesta načelnika OU, s ciljem udomljavanja stranačkih kadrova jer je ona nestranačka ličnost. U

pritužbi se navodi da je reč o političkoj hajci i da su joj članovi prethodnog saziva opštinskog Veća ispred stranke koja je trenutno na vlasti, a koji su glasali za njenu smenu, čestitali na postignutim rezultatima i izvinili se što joj nisu dali podršku, pravdajući to političkim razlozima.

Pošto je smena načelnice OU Gornji Milanovac naišla na osudu javnosti, opštinsko rukovodstvo je nakon njene smene pokušalo da opravda taj potez podnošenjem krivične prijave protiv nje, a zbog navodnih neregularnosti u vezi sa rekonstrukcijom Dečijeg odmarališta „Mirko i Slavko“ u Buljaricama. Početkom ove godine krivična prijava je odbačena sa obrazloženjem da se u radnjama bivše načelnice ne stiču obeležja krivičnog dela za koje je prijava podneta, niti drugog krivičnog dela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti. Nakon toga je podnosilac krivične prijave na tu odluku Višeg javnog tužilaštva u Čačku podneo prigovor Apelacionom javnom tužilaštvu u Kragujevcu, koje je prigovor odbilo i potvrdio donetu odluku. O ovome je bivša načelnica OU u svom otvorenom pismu³⁷ upozнала građane Gornjem Milanovca i širu javnost, ističući da je njeno „profesionalno, savesno, odgovorno i u skladu sa zakonom postupanje potvrđeno još jednom i to od strane pravosudnih organa Republike Srbije“.

³⁷ Otvoreno pismo bivše načelnice OU Gornji Milanovac je dostupno na sledećem linku: <http://www.gminfo.rs/index.php/vesti/drustvo/5627-gorica-petrovic-otvoreno-pismo-gradanima-opstine-gornji-milanovac>

11. Zaključci i preporuke

Sprovođenje ovog istraživanja u sklopu monitoringa uspostavljanja funkcije ULJR u Užicu, Gornjem Milanovcu i Požegi, odnosno primene novog zakonskog okvira koji reguliše zapošljavanje službenika u organima JLS, ukazalo je na sporost i neažurnost 2 od 3 lokalne samouprave na planu izvršenja zakonskih obaveza u vezi sa ULJR. OU Gornji Milanovac, u prvih 7 meseci pune primene Zakona o zaposlenima u AP i JLS, postigla je najbolji učinak u odnosu na druge dve JLS obuhvaćene istraživanjem. Ovo konkretno znači da je gornjomilanovačka uprava izmenila/donela sve obavezne akte u skladu sa novim Zakonom, sistematizovala jedno radno mesto za ULJR, formirala žalbenu komisiju i usvojila Poslovnik o njenom radu, nabavila softver za vođenje kadrovske evidencije i započela formiranje baze podataka o zaposlenima. Međutim, njen učinak je tek negde na polovini puta savremenog pristupa upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi, što nam pokazuje i njen ostvareni indeks (49,25%) meren prema metodologiji koju je razvila SKGO.

GU Užice je do sada načinila skromne korake na planu uspostavljanja funkcije ULJR, što ju je, sa ostvarenim skorom od 34,17%, stavilo na začelje liste gradova u Srbiji u kojima je do sada meren učinak u oblasti ULJR. Razlog ovome je što Grad Užice do sada nije uradio ništa više od usvajanja nekoliko obaveznih akata (Pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, Kadrovske plana, Poslovnika o radu žalbene komisije), zatim sistematizacije jednog radnog mesta za ULJR (iako u GU radi preko 200 zaposlenih) i formiranja žalbene komisije. Međutim, učinak GU Užice na planu ULJR, iako skroman, je kao takav ipak bio nedostižan za OU Požega, pošto ova lokalna samouprava u momentu sprovođenja istraživanja nije bila krenula sa sprovođenjem novog Zakona. To je uslovalo da njen učinak u oblasti ULJR bude najmanji (28,14%), pa se tako našla na poslednjem mestu rang liste od 66 JLS u kojima je do sada izmeren učinak u oblasti ULJR, korišćenjem metodologije SKGO-a.

Dalje, nalazi istraživanja su ukazali na ključne probleme koji su pratili zapošljavanje lokalnih službenika u ovim lokalnim samoupravama pre usvajanja novog Zakona-visok nivo političkog uticaja, korupciju i netransparentne procedure zapošljavanja. Najveći problem, svakako, predstavlja politizacija tog procesa, koja se ogleda u zapošljavanju stranačkih kadrova i simpatizera, kao i korupcija u vidu kupovine radnih mesta. Ovo sa sobom kao posledicu povlači nestručnost lica koja se zapošljavaju u organima JLS poslednjih godina, što se negativno odrazilo na kvalitet javnih usluga koje ove lokalne samouprave pružaju građanima i privredi. Takođe, predstavnici civilnog sektora su pored nestručnosti službenika ukazali i na njihov neprofesionalan odnos prema strankama, tako što predmete građana ne tretiraju na jednak način i što najbrže rešavaju predmete

za koje urgiraju funkcioneri, rođaci i prijatelji/poznanici. Tako predmeti „običnih“ građana čame u fiokama, dok se ekspresno rešavaju predmeti za koje postoji urgencija. Kao primeri neprofesionalnog ponašanja lokalnih službenika navedeni su još: neljubaznost, neredovan dolazak na posao, kršenje zabrane pušenja u kancelarijama, davanje pogrešnih informacija i predugo čekanje na rešavanje predmeta. Međutim, bez obzira na evidentne propuste koje su lokalni službenici činili u svom radu, primena sistema sankcija u smislu premeštaja na niže radno mesto, umanjenja plate ili davanja otkaza do sada nije bila praksa u ovim lokalnim samoupravama. Zapravo, kažnjavanje je do sada primenjivano isključivo u odnosu na politički nepodobne službenike, čak i onda kada su rezultati njihovog rada bili odlični i javno priznati. Slično prethodnome, napredovanje u službi nije bilo bazirano na zaslugama i dobrim rezultatima rada lokalnih službenika, već je uglavnom bilo rezervisano za „miljenike“ funkcionera ili političke istomišljenike.

Sve ovo ukazuje na kompleksnost reformskog poduhvata koji za cilj treba da ima uspostavljanje karijernog službeničkog sistema i profesionalizaciju uprave u posmatranim lokalnim samoupravama u narednim godinama. Prostor za intervenciju je prilično širok i praktično su moguća i poželjna unapređenja u vezi sa svim aktivnostima koje čine funkciju ULJR u lokalnoj samoupravi. Dinamika i postignuća na tom planu zavisice kako od postojećih kapaciteta JLS za sprovođenje funkcije ULJR, tako i od političke volje i prepoznavanja značaja ovog procesa od strane donosioca odluka, kao i od saradljivosti i otvorenosti zaposlenih na planu njihovog ličnog i profesionalnog razvoja koji, u krajnjem, treba da doprinese ostvarenju koncepta dobre uprave na lokalnom nivou. S tim u vezi, **sledeće preporuke** proistekle na nalazima ovog istraživanja, bez pretenzije da predstavljaju iscrpnu i konačnu listu poželjnih intervencija, mogu biti vodilja ovim lokalnim samoupravama na planu profesionalizacije lokalne uprave i uspostavljanja pune funkcije ULJR:

11 Zaokružiti lokalni pravni i strateški okvir za uspostavljanje, planiranje i sprovođenje funkcije ULJR

Ovo je prvi korak koji treba da osigura pravni osnov za postupanje lokalne samouprave u ovoj oblasti i odnosi se kako na izmenu/usvajanje niza obaveznih akata u onim JLS koje to do sada nisu uradile (*Odluka o organizaciji gradske/opštinske uprave, Pravilnik o organizaciji i sistemizaciji radnih mesta, Kadrovski plan, Posebni programi stručnog usavršavanja itd.*), tako i na donošenje preporučenih akata, koji mogu znatno da olakšaju planiranje i sprovođenje aktivnosti i zadataka u procesu sprovođenja funkcije ULJR. Među preporučenim aktima pogotovo su bitna ona koja postavljaju srednjoročni i kratkoročni planski okvir lokalne samouprave za ULJR (*Politika ULJR, Višegodišnji plan ULJR, Godišnji operativni plan ULJR*), kao i analitička dokumenta na čijim nalazima treba da budu zasnovane

dalje intervencije lokalne samouprave na planu ULJR (*Izveštaj o sprovedenoj analizi potreba za stručnim usavršavanjem zaposlenih, Izveštaj o sprovedenim obukama i praćenju efekata stručnog usavršavanja zaposlenih itd.*).

21 Adekvatno organizovati poslove ULJR u okviru gradske/opštinske uprave i kontinuirano jačati kapacitete službenika za ULJR

Kompleksnost, raznolikost i obuhvat poslova koji čine ULJR zahteva njihovo organizovanje u vidu posebne organizacione jedinice GU/OU. Ovo će, nažalost, biti nedostižno za male JLS sa malim brojem lokalnih službenika, kao u slučaju Požege, ali zato treba da bude imperativ za ostale JLS koje po veličini, broju zaposlenih i kompleksnosti organizacije GU/OU nužno zahtevaju veći broj službenika za ULJR organizovanih u posebnu organizacionu jedinicu (grupa, odsek, odeljenje). Jedan izvršilac sa punim radnim vremenom na ovim poslovima u malim JLS neće moći da obavlja ni polovinu poslova koji čine ULJR, bez obzira na mali broj zaposlenih, tako da će se sprovođenje ove funkcije u tim opštinama uglavnom svesti na stari „kadrovski pristup“ uz primese stručnog usavršavanja zaposlenih i ocenjivanje službenika. Time će profesionalizacija uprave i uspostavljanje karijernog službeničkog sistema u malim lokalnim samoupravama predstavljati poseban izazov sa potencijalno ograničenim dometima. Izbor adekvatnog modela organizovanja poslova za ULJR mora biti praćen i sistematizacijom svih poslova u vezi sa ULJR predviđenih čl. 189 Zakona, kao i adekvatnim kvalifikacijama i kompetencijama službenika koji će raditi na izvršenju ovih poslova. Ovo poslednje je posebno važno, jer efikasno ULJR pored obaveznog pravničkog obrazovanja zahteva čitav spektar veština i sposobnosti, pre svega, značajnih za podršku ličnom i profesionalnom razvoju službenika i merenje njihovog učinka, kao i za planiranje i pružanje savetodavne pomoći zaposlenima i rukovodiocima organizacionih jedinica GU/OU. S tim u vezi potrebno je iskoristiti sve raspoložive mogućnosti za jačanje kapaciteta koje SKGO, kroz različite vidove pomoći, stavlja na raspolaganje svojim članicama, kao i donatorsku podršku kroz programe i projekte u oblasti ULJR. Takođe, moguće je Posebnim programima za stručno usavršavanje, koje će donositi i iz svog budžeta finansirati JLS, planirati usavršavanje službenika za ULJR radi efikasnijeg obavljanja poslova za koje su zaduženi.

31 Uspostaviti vođenje kadrovske evidencije kao jedinstvene elektronske baze podataka

Kadrovska evidencija treba da bude uspostavljena kao jedinstvena elektronska baza podataka koja sadrži tačne i precizne podatke o svim zaposlenima u GU/OU i omogućava laku razmenu podataka sa drugim državnim organima, planiranje, donošenje odluka i pokretanje inicijativa za unapređenje ULJR u JLS.

Gradovi/opštine koje nemaju program (softver) za vođenje kadrovske evidencije potrebno je, najpre, da ga nabave prema tehničkoj specifikaciji koju su za tu namenu izradili SKGO i Savet Evrope, a zatim da formiraju sveobuhvatnu bazu podataka o zaposlenima i da je redovno ažuriraju. Kadrovska evidencija treba da sadrži sve podatke navedene članom 190 Zakona, kao i digitalizovane pre-pise svih isprava iz personalnih dosijea zaposlenih.

4I Transparentno zapošljavanje i pružanje jednakih šansi svim potencijalnim kandidatima

Ovo će nesumnjivo biti jedan od najvećih izazova u depolitizaciji i profesionalizaciji lokalne samouprave, imajući na umu probleme koji su pratili zapošljavanje lokalnih službenika pre usvajanja novog Zakona. Političke uticaje na zapošljavanje će biti teško neutralisati, ali je sada sprovođenje javnih konkursa obavezno ukoliko se slobodno/upražnjeno radno mesto ne popunjava na drugi način predviđen Zakonom (*trajnim premeštanjem zaposlenog na novo radno mesto, sprovođenjem internog konkursa ili preuzimanjem službenika iz drugog državnog organa, JLS i AP*). Da bi se prevazišla česta praksa upodobljavanja uslova konkursa za unapred određene kandidate, presudnu ulogu u tom procesu treba da ima rad nezavisne i nepristrasne konkursne komisije, kako u pogledu definisanja jasnih merila za izbor kandidata, tako i u procesu provere stručnih znanja i kompetencija kandidata u izbornom postupku. Testiranje kandidata u svrhu provere njihove podobnosti za zapošljavanje mora da bude ozbiljno planirano i sprovedeno, najbolje u više krugova koji podrazumevaju i pismeni (praktični) i usmeni deo testa. Treba onemogućiti „curenje“ informacija i modela testova ka favorizovanim kandidatima, kako se ne bi ispostavilo da su oni „ipak“ postigli najbolje rezultate tokom „testiranja“. Ovo će biti lakše izvesti, jer zavisi isključivo od integriteta članova konkursne komisije, nego sprečiti upodobljavanje uslova za konkretno radno mesto izmenom Pravilnika o sistematizaciji radnih mesta.

5I Uspostaviti sistem planiranja, realizacije i merenja učinka stručnog usavršavanja zaposlenih

Lokalne samouprave treba da od samog starta iskoriste novi normativni okvir kao šansu za uspostavljanje celovitog, svrsishodnog i funkcionalnog sistema stručnog usavršavanja svojih službenika. Formalne kozmetičke promene na ovom planu donose najviše štete upravo samoj GU/OU, pošto profesionalizacije uprave nema bez stručnih kadrova koji kontinuirano unapređuju svoja znanja i nadograđuju svoje veštine i sposobnosti, da bi njihov rad u upravi bio bolji i efikasniji. Stoga je već sada, u iščekivanju donošenja opštih programa stručnog usavršavanja od strane resornog ministarstva, potrebno krenuti sa detaljnom

analizom potreba za stručnim usavršavanjem zaposlenih u JLS. Efekti stručnog usavršavanja zavise već od ove prve faze u kojoj se identifikuju problemi, nedostatak kapaciteta za efikasno obavljanje određenih poslova, ali i analiziraju aktuelne zakonske izmene i nove nadležnosti JLS, koje zahtevaju nove ekspertize u tim oblastima. Dobro planiranje stručnog usavršavanja treba da ima i svoje finansijske implikacije na programski budžet JLS. Stoga, proces planiranja treba uskladiti sa budžetskim kalendarom da bi se obezbedila finansijska sredstva za realizaciju posebnih programa stručnog usavršavanja zaposlenih. Nadalje, organizaciona jedinica/službenik za ULJR mora aktivno učesvovati u pripremi, organizaciji i praćenju realizacije obuka i drugih vidova stručnog usavršavanja, sakupljati podatke o tome i unositi ih u kadrovsku evidenciju, da bi se periodično mogli pratiti efekti usavršavanja na profesionalni razvoj službenika i rad GU/OU i uvoditi korekcije za unapređenje ovog procesa.

61 Uspostaviti sistem ocenjivanja i upravljanja učinkom zaposlenih

Ovo je jedna od najznačajnijih karika u procesu uspostavljanja funkcije ULJR, ali istovremeno i jedan od najtežih zadataka koji se nalazi pred lokalnim samoupravama. Veliki je broj remetilackih faktora koji će težiti da ovaj proces svedu na puko otaljavanje. Među njima su: slabi kapaciteti i nedostatak iskustva JLS u ovoj oblasti, politički pritisci i uticaji na kretanje službenika u upravi, otpor službenika merenju rezultata njihovog rada, „politika nezameranja“ sa kolegama, nezakruženost sistema u smislu da napredovanje u službi bude praćeno značajnijim uvećanjem zarada službenika, itd. Uz to, potrebno je raditi na uspostavljanju sistema ocenjivanja lokalnih službenika, prepisanog od državnih organa, koji se i sam trenutno nalazi u procesu reforme zbog mlakih efekta koje je ostvario na nivou državne uprave. Stoga prvi korak na ovom planu, pored uvođenja procedura i pretpostavki za sprovođenje ocenjivanja lokalnih službenika, treba da bude intezivan rad na informisanju i senzibilisanju kako donosilaca odluka, tako i rukovodilaca i zaposlenih za prepoznavanje značaja ove teme za profesionalizaciju lokalne uprave. S jedne strane, važno je da zaposleni razumeju da je ocenjivanje njihovog rada i merenje učinka istovremeno instrument za njihov lični i profesionalni razvoj, te da u tom procesu treba da otvoreno saraduju sa neposrednim rukovodiocima i organizacionom jedinicom/službenikom za ULJR. S druge strane, važno je i da rukovodioci razumeju svrhu i značaj ovog procesa, jer ako se ocenjivanje obavlja pro forme, a službenici napreduju, nagrađuju se i šalju na usavršavanje po nekim drugim kriterijumima, a ne na osnovu rezultata svog rada, takav sistem će generisati unutrašnje konflikte unutar uprave i demotivisati zaposlene da se dalje trude i usavršavaju. Jedino promena mentaliteta i pristupa ovoj temi može omogućiti uspostavljanje sistema ocenjivanja čijim efektima će biti zadovoljni i zaposleni i poslodavac.

71 Kontinuirano promovirati značaj ULJR u lokalnoj samoupravi

Iako poslednja, ova preporuka je zapravo među najznačajnijima, jer će olakšati, omogućiti i ubrzati uspostavljanje pune funkcije ULJR u lokalnim samoupravama. Da je reč o reformskom poduhvatu koji treba da ishodi ostvarenju dobre uprave na lokalnom nivou, trebalo bi da bude kristalno jasno svim akterima uključenim u ovaj proces. Mnogi od njih će, iz sebi znanih razloga, pružati otpor ovim reformskim procesima, ali to ne sme i ne treba da zaustavi modernizaciju lokalnih samouprava i njihovo transformisanje u transparentne, učinkovite, odgovorne i depolitizovane javne servise za pružanje visoko kvalitetnih javnih usluga građanima i privredi. Međutim, promena pristupa i postojećeg mentaliteta neće se desiti sama od sebe, već je potrebno da na tome sistematično i kontinuirano rade službenici za ULJR kroz različite informativne, promotivne i druge aktivnosti.

Literatura i izvori

- Victor Alistar, *Human Resources Management within Civil Service*, AUDOE Vol. 8 No. 6, 2012.
- Igor Vukonjanski, Terez Šartije, Polin Konstans, Hajko Hefer, Tatjana Borojević, Ksenija Radosavljević, Džon Barber, Olivije Terijen, Tjeri Rambo, *Priručnik za upravljanje ljudskim resursima*, Savet Evrope Kancelarija u Beogradu, Beograd, 2012.
- Prof. dr Stevan Lilić u sardanji sa Katarina Golubović, *Evropsko upravno pravo-sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu evropskih integracija*, Pravni fakultet univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011.
- Mirjana Stanković, Igor Stević, Dragana Tomić Pilipović, *Uspostavljanje funkcije upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi*, Program podrške opštinama IPA 2007 „Dobra uprava, planiranje i pružanje usluga“, Beograd, 2012.
- Milena Lazarević, Katarina Kosmina, Dragana Bajić, *Kvalitetnom politikom zadržavanja kadrova do održive integracije Srbije u Evropsku uniju*, Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Beograd, 2017, dostupno na: <http://cep.org.rs/wp-content/uploads/2017/04/GIZ-SEIO-CEP-Knjiga-Retention-Policy-SRB-03-WEB-1.pdf>
- Zakon o zapošljavanju u AP i lokalnim samoupravama, *Službeni glasnik RS*, br. 21/2016
- Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS* br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014
- Zakon o radnim odnosima u državnim organima, *Službeni glasnik RS*, br. 48/1991, 66/1991, 44/1998 – dr. zakon, 49/1999 – dr. zakon, 34/2001 – dr. zakon, 39/2002, 49/2005 – US, 79/2005 – dr. zakon, 23/2013 –US
- Zakon o ravnopravnosti polova, *Službeni glasnik RS*, br. 104/2009
- Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Službeni list SRJ*, br. 11/2002, *Službeni list SCG*, br. 1/2003 - Ustavna povelja i *Službeni glasnik RS*, br. 72/2009 - dr. zakon i 97/2013 - odluka US
- Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, *Službeni glasnik RS*, br. 33/2006 i 13/2016
- Zakon o zabrani diskriminacije, *Službeni glasnik RS*, br. 22/2009
- Zakon o budžetskom sistemu, *Službeni glasnik RS*, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015 i 99/2016
- Strategija lokalnog održivog razvoja Grada Užica 2012-2020, dostupno na: <http://uzice.rs/wp-content/uploads/2017/06/Strategija-lokalnog-odrzivog-razvoja-grada-Uzica-2012-2020.pdf>
- European Charter of Local Self-Government, CoE, 1988, dostupno na: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>
- Strategy on Innovation and Good Governance at local level, CoE, 2008, dostupno na: <https://rm.coe.int/1680701699>
- Recommendation CM/ReC(2007)12 of the Committee of Ministers to member states on capacity building at local and regional level, CoE, 2007, dostupno na: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d5271
- Charter of Fundamental rights of the European Union (2007/C 303/01), Official Journal of the EU, 2007, dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.303.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2007:303:TOC
- The Principles of Public Administration, SIGMA, 2014, dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>
Portal GMIInfo, <http://www.gminfo.rs/>



Ova publikacija je proizvedena uz finansijsku podršku Evropske unije i Kraljevine Holandije. Sadržaj ove publikacije je odgovornost Centra za ravnomerni regionalni razvoj i ni na koji način se ne može smatrati da odražava stavove Evropske unije i Kraljevine Holandije.
