

## **НАЦРТ**

На основу члана 45. став 1. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05 – исправка, 101/07, 65/08 и 16/11),

Влада доноси

## **СТРАТЕГИЈУ**

### **стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији**

#### **I. УВОД**

Спровођење реформе целокупне управе у Републици Србији има за крајњи циљ да се, у складу са тзв. Европским принципима за јавну управу, изгради поуздана (правна сигурност), одговорна, ефикасна и економична управа, оспособљена да корисницима - грађанима, привредним и другим субјектима, пружи висок квалитет услуга.

У спровођењу реформе јавне управе, према Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији (*"Службени гласник РС"*, 9/2014 и 42/2014 - испр.), која обезбеђује наставак започетих реформских активности предвиђених Стратегијом реформе државне управе и проширује их на систем јавне управе, примењују се принципи децентрализације, деполитизације, професионализације, рационализације и модернизације.

Један од основних изазова у спровођењу децентрализације је, према Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији, постојање одговарајућег нивоа оспособљености органа локалне самоуправе да самостално предузимају вршење нових надлежности. То, поред осталог, подразумева и кадровску оспособљеност органа локалне самоуправе, односно постојање потребних знања и вештина запослених у јединицама локалне самоуправе.

Имајући у виду да је процес оспособљавања органа локалне самоуправе континуиран, потребно је, према Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији, обезбедити одговарајуће механизме којима ће представници локалне самоуправе директно и/или преко асоцијације градова и општина, бити у могућности да, у сарадњи са Владом и другим државним органима, координирано развијају своје капацитете на дужи период. Примена принципа професионализације у пракси значи стварање компетентне и добро обучене управе. За остваривање овог принципа потребно је обезбедити, поред осталог, и перманентно стручно усавршавање запослених у целокупној управи, па и запослених у органима локалне самоуправе у ситуацији када је констатовано да та оспособљеност није на задовољавајућем нивоу.

По успостављању новог законодавног оквира за спровођење реформе државне управе, у складу са Стратегијом реформе државне управе у Републици Србији и Акционим планом за спровођење реформе државне управе за период 2004-2008. године, као и праксе спровођења новодонетих прописа којима се уређује територијална организација и систем локалне самоуправе у Републици Србији, и даље је актуелно питање превазилажења разлике између фактичког и жељеног стања професионалне оспособљености запослених у јединицама локалне самоуправе. Влада је у јулу месецу 2009. године усвојила Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године. У делу који се односи на примену принципа професионализације и деполитизације – континуирано стручно усавршавање државних службеника и запослених у јединицама локалне самоуправе, као планирана активност утврђена је израда стратегије обуке запослених у јединицама локалне самоуправе.

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији ("Службени гласник РС", 9/2014 и 42/2014 - испр.) предвиђа да до успостављања јединственог система стручног усавршавања у оквиру Централне националне институције за стручно усавршавање, на основу јединствено утврђених програма стручног усавршавања за поверене послове, треба да се донесе Стратегија стручног усавршавања службеника запослених у јединицама локалне самоуправе, на основу које ће се обезбедити унапређење кадровских капацитета за обављање изворних и поверених послова.

## **II. РАЗЛОЗИ ИЗРАДЕ СТРАТЕГИЈЕ**

Имајући у виду досадашњу ситуацију непостојања једног координираног и сврсисходног приступа у решавању питања стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе, Стратегија стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији (даље: Стратегија) даје основне смернице за успостављање једног усклађеног, трајног и одрживог система стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе, који је у потпуности у функцији остваривања циљева реформе управе у целини. Такав систем обезбеђује и

наменско коришћење буџетских средстава издвојених за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе.

Основни циљ Стратегије је јачање административних капацитета у градским и општинским управама, док су посебни циљеви Стратегије утврђивање обавеза министарства надлежног за локалну самоуправу, других министарстава и јединица локалне самоуправе у вези са стручним усавршавањем, а односе се на претходну квалитативну проверу предлога програма стручног усавршавања, утврђивање обавезних елемената програма стручног усавршавања, успостављање објективних механизма за утврђивање услова који треба да буду испуњени и начина одобравања субјеката овлашћених за спровођење утврђених програма стручног усавршавања.

Имајући у виду потребу за оспособљавањем и стручним усавршавањем запослених у јединицама локалне самоуправе, установљене су две врсте програма: програми општег стручног усавршавања и програми посебног стручног усавршавања.

Програми општег стручног усавршавања су програм оспособљавања за полагање државног стручног испита, интерсекторски општи програми и секторски општи програми.

Програм оспособљавања за полагање државног стручног испита, постојећим прописима је утврђен као општи програм стручног усавршавања који доноси Министар надлежан за државну управу.

Интерсекторски општи програми припремају се у складу са прописима, односно потребама за оспособљавањем и усавршавањем службеника у одређеним општим интерсекторским областима. Листу интерсекторских општих програма утврђује министар надлежан за локалну самоуправу, на основу предлога ресорних министарстава, односно јединица локалне самоуправе и мишљења стручног тела, које би требало образовати, о усаглашености програма са обавезним елементима које мора да садржи сваки програм стручног усавршавања.

Секторски општи програми припремају се у складу са прописима, односно потребама за оспособљавањем и усавршавањем службеника у одређеним областима из надлежности јединица локалне самоуправе. Листу општих секторских програма утврђују заједнички министар надлежан за локалну самоуправу и ресорни министри за секторе из њихове надлежности, на основу постојећих програма или предлога програма ресорних министарстава, односно јединица локалне самоуправе и мишљења стручног тела, о усаглашености програма са обавезним елементима које мора да садржи сваки програм стручног усавршавања.

Програме посебног стручног усавршавања утврђују самостално јединице локалне самоуправе за сваку календарску годину, уз прибављено мишљење стручног тела.

У циљу праћења стања у области стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе и предлагања, односно предузимања мера у овој области, јединице локалне самоуправе једном годишње достављају министарству надлежном за локалну самоуправу извештаје о спроведеном стручном усавршавању.

### **III. ОПИС СТАЊА**

#### **1. Правни и институционални оквир**

Правни оквир којим се уређује систем локалне самоуправе у Републици Србији усклађен је са Уставом Републике Србије и Европском повељом о локалној самоуправи, коју је наша земља ратификовала. На тај начин изражена је спремност и способност Републике Србије да прати токове европског законодавства.

Законом о територијалној организацији Републике Србије је прописано да територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и град Београд као територијалне јединице и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије. Територија града може бити подељена на градске општине. Подела града на градске општине утврђује се статутом града, у складу са законом.

Законом о локалној самоуправи уређују се јединице локалне самоуправе, критеријуми за њихово оснивање, надлежности, органи, надзор над њиховим актима и радом, заштита локалне самоуправе и друга питања од значаја за остваривање права и дужности јединица локалне самоуправе.

Законом о локалној самоуправи прописано је да се локална самоуправа остварује у јединицама локалне самоуправе - општини, граду и граду Београду, као и да Република Србија може законом поверити јединицама локалне самоуправе поједина питања из своје надлежности. За вршење поверених надлежности средства обезбеђује Република Србија.

Органи општине су скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа.

Статутом, као највишим правним актом јединице локалне самоуправе, уређују се, поред осталог, права и дужности јединица локалне самоуправе и начин њиховог остваривања, број одборника скупштине јединице локалне самоуправе, организација и рад органа и служби.

Општинска управа: припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине, председник општине и општинско веће; извршава одлуке и друге акте скупштине општине, председника општине и општинског већа; решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности општине; обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине општине; извршава

законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини; обавља стручне и друге послове које утврди скупштина општине, председник општине и општинско веће.

Општинском управом, као јединственим органом, руководи начелник. За начелника општинске управе може бити постављено лице које има завршен правни факултет, положен испит за рад у органима државне управе и најмање пет година радног искуства у струци.

Акт о организацији општинске управе доноси скупштина општине на предлог општинског већа, а акт о унутрашњем уређењу и систематизацији општинске управе доноси начелник општинске управе, уз сагласност општинског већа.

Послове општинске управе који се односе на остваривање права, обавеза и интереса грађана и правних лица могу обављати лица која имају прописану школску спрему, положен стручни испит за рад у органима државне управе и одговарајуће радно искуство, у складу са законом и другим прописом.

Органи града су скупштина града, градоначелник, градско веће и градска управа. Органи града обављају послове предвиђене овим законом за органе општине, као и друге послове утврђене законом и статутом града.

Органи Републике, територијалне аутономије и органи јединица локалне самоуправе, ради остваривања својих права и дужности, међусобно сарађују, у складу са Уставом, законом и другим прописом.

Законом о финансирању локалне самоуправе уређује се обезбеђивање средстава општинама, градовима и граду Београду за обављање изворних и поверених послова. Овим законом је прописано да се средства буџета јединице локалне самоуправе обезбеђују из изворних и уступљених прихода, трансфера, примања по основу задуживања и других прихода и примања утврђених законом. Такође је прописано да је Република дужна да при сваком преношењу или поверавању нових послова јединицама локалне самоуправе обезбеди одговарајућа средства, односно изворе прихода, потребне за обављање тих послова.

Законом о министарствима утврђује се да Министарство за државну управу и локалну самоуправу обавља, поред осталих, послове државне управе који се односе на систем локалне самоуправе и радне односе у јединицама локалне самоуправе.

Законом о државним службеницима утврђено је да се на радне односе у органима локалне самоуправе до доношења посебног закона примењује Закон о радним односима у државним органима. Овим законом прописано је да у току радног односа запослени у државним органима могу напредовати зависно од својих испољених и оцењених радних способности, стечених квалификација и других услова утврђених законом и другим прописима.

Прописана је дужина трајања приправничког стажа, за приправнике са средњом школском спремом - шест месеци, а за приправнике с вишом и високом школском спремом - дванаест месеци, ако законом није друкчије утврђено.

За време приправничког стажа приправник се оспособљава за вршење одређених послова кроз практичан рад по програму који је утврђен актом функционера који руководи државним органом и за то време остварује сва права из радног односа. По истеку приправничког стажа приправник је дужан да у року од шест месеци положи приправнички испит, а уколико га не положи у том року - престаје му радни однос.

Овим законом је утврђено да је запослени у државном органу, односно постављено лице, дужан да се у току радног односа стручно усавршава и да учествује у свим облицима стручног усавршавања који се организују у државном органу, односно на које се запослени и постављена лица упућују.

Закон о радним односима у државним органима који је донет 1991. године не одражава на адекватан начин специфичности положаја и реалне потребе запослених у јединицама локалне самоуправе и није усклађен са општим прописима из области радних односа.

Припремљен је Нацрт закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Овај закон би требало да уређује права и дужности из радног односа функционера, службеника и намештеника на покрајинском и локалном нивоу. Службеник је запослено лице које професионално обавља послове из делокруга аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, градске општине и службе односно организације које оснива скупштина према посебном закону, или са њима повезаних општих правних послова, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Намештеник је лице које заснива радни однос ради обављања пратећих, помоћно-техничких послова у аутономној покрајини, јединици локалне самоуправе или градској општини.

Законом би се на нов начин уредила и област стручног усавршавања и оспособљавања службеника у јединицама локалне самоуправе. Стручно усавршавање службеника ће се заснивати на општим и посебним програмима којима се одређују облици и садржина усавршавања. Начин и поступак припреме и доношења програма стручног усавршавања прописиваће министар надлежан за локалну самоуправу, који ће утврђивати и опште програме стручног усавршавања. Посебни програм стручног усавршавања за сваку календарску годину ће самостално доносити јединице локалне самоуправе уз прибављено мишљење стручног тела. Предвиђа се да постоји обавеза доношења ових програма.

Такође, предвиђа се и обавеза организовања послова управљања људским ресурсима у јединицама локалне самоуправе. Послови управљања људским ресурсима су, поред осталог, и организација и координација стручног усавршавања, обучавања и додатног образовања службеника и процена потреба за обуком сваког службеника, као и припрема предлога годишњег програма посебног стручног усавршавања службеника и предлога финансијског плана за његово извршење.

## 2. Пракса спровођења стручног усавршавања

Пракса<sup>1</sup> стручног усавршавања службеника у појединачним јединицама локалне самоуправе је врло разнолика и због тога је тешко извести закључак о заједничким карактеристикама. Постоје јединице локалне самоуправе које не заостају за републичким нивоом у погледу организације функције стручног усавршавања, али и оне у којима ова функција практично не постоји.

Ипак, може се констатовати да је општи ниво квалитета и квантитета активности на стручном усавршавању службеника низак, или врло низак и да не постоји системски приступ у решавању питања стручног усавршавања.

Наведени проблем, проистиче и из чињенице што у великом броју јединица локалне самоуправе није задовољен основни организациони предуслов тј. не постоји службеник, који би се, уз остале послове, професионално бавио овом облашћу.

Стручно усавршавање службеника требало би да буде интегрисано у систем управљања људским ресурсима, који тек треба успоставити. У пракси, у највећем броју јединица локалне самоуправе управљање људским ресурсима је редуковано на „персоналне послове“, у традиционалном значењу овог појма. Ово је важно нагласити зато

---

<sup>1</sup> Приказ праксе стручног усавршавања у овом и следећем одељку сачињен је уз коришћење следећих докумената:

- Обука и развој капацитета у локалној самоуправи (Training and capacity development in local self government), Project: “Support for strengthening Local Self-Government capacities in the context of the European Integration process” SERBIA October 2008.
- Компаративна анализа националних система обуке у локалној самоуправи (Comparative analysis of national training systems in local government), Project: “Support for strengthening Local Self-Government capacities in the context of the European Integration process” SERBIA October 2008.
- Функционална анализа у 15 јединица локалне самоуправе, ажуриран финални извештај (Functional Review in 15 LSG Units, Updated Final Report, June, 2011), Project: MSP IPA 2007.

што стручно усавршавање службеника, као интегрални део управљања људским ресурсима свој пуни смисао и делотворност има само уколико је читав систем успостављен и оперативно функционалан.

У највећем броју јединица локалне самоуправе нема проактивног деловања. Наиме, не врши се систематска анализа образовних потреба, не постоје подаци о планирању обука, ни о критеријумима и начину селектирања полазника, као ни начину одабира самих садржаја обука. Нема евалуације и праћења ефеката образовних активности. Не постоји електронски информациони, нити неки други, систем за регистровање и праћење активности стручног усавршавања. Требало би развити систем „управљања знањем“ (knowledge management) који подразумева ширу функцију планирања, организовања и контроле процеса стицања, чувања, дистрибуције и коришћења стечених знања.

Из ових разлога, јединице локалне самоуправе се налазе у позицији да прихвате (или, што је ређе - не прихвате) предлоге донатора за поједине обуке и друге образовне садржаје. Активности стручног усавршавања су због тога готово у потпуности везане за разне пројекте и изводе се само у оквиру њих.

Осим за обуке које се изводе у организацији Центра за обуку, који је формиран у оквиру Сталне конференције градова и општина (даље: СКГО), и Канцеларије за европске интеграције (даље: КЕИ), не постоје целовити и прецизни подаци о постојећем обиму стручног усавршавања у јединицама локалне самоуправе. Ово се посебно односи на стручно усавршавање које су јединице локалне самоуправе организовале својим средствима и независно од донатора. Врло је вероватно да је број ових обука веома мали и да стручно усавршавање које се организује независно од донатора готово и не постоји.

Центар за обуку СКГО је једини релевантни носилац активности на стручном усавршавању запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији. У организацији Центра за обуку СКГО и партнерских програма и пројеката током 2012. године изведено је 199 различитих обука, семинара и радионица којима је присуствовало око 4200 полазника.<sup>2</sup>

Уз то, у организацији КЕИ током 2012. године, за службенике из јединица локалне самоуправе организовано је укупно четрнаест семинара за укупно 328 учесника, од тога дванаест семинара у Београду за 292 полазника и два семинара у Новом Саду за 36 полазника, три студијске посете (све Бриселу) за укупно 90 учесника. Организоване су три консултативне локалне радионица у Крагујевцу, Чоки и Нишу са укупно 113 учесника, као и регионална конференција у Горњем Милановцу са 68 учесника.

---

<sup>2</sup> Извор: СКГО, ЦЕНТАР ЗА ОБУКУ, „Преглед учешћа ЛС на обукама у 2013. години.“

Један од релевантних фактора за развој функције стручног усавршавања је и профил службеника у јединицама локалне самоуправе, али нема података о стању стварних компетенција и степену усклађености њихових компетенција са захтевима послова које обављају. Старосна структура је неповољна. Јединице локалне самоуправе су прилично „старе“ организације. Родна структура је уравнотежена, с тим што је учешће жена процентуално нешто веће.

Флукуација, осим у неколико јединица локалне самоуправе у великим градским срединама, је врло ниска. Они који се запосле у јединицама локалне самоуправе ту и остају до краја радног века. Ово не треба тумачити као индикатор израженог задовољства послом и високе мотивације за рад, већ као последицу стања на тржишту рада.

На декларативном нивоу службеници у јединицама локалне самоуправе се позитивно изјашњавају о потреби за стручним усавршавањем, али је у овом тренутку потпуно отворено изузетно важно питање стварног интензитета њихове мотивације за било каквим обликом стручног усавршавања. Велика је вероватноћа да је та мотивација ниска. Ова претпоставка заснива се на чињеницама да се у већини јединица локалне самоуправе не примењује систем оцењивања учинка, напредовања, професионалне промоције и сл, и да јединице локалне самоуправе, по правилу, не располажу ни једним мотивационим механизмом подстицања службеника на стручно усавршавање.

Ако се, уз наведено, узму у обзир и преовлађујуће карактеристике интерне организацијске културе јединица локалне самоуправе релевантне за стручно усавршавање коју код већине обележава традиционално схватање у коме континуирано учење и осавремењивање стручног знања нема високо место, добија се потпуна слика о изазовима са којима се суочавамо код питања унапређења стручног усавршавања службеника у јединицама локалне самоуправе.

### **3. Пракса у области стручног усавршавања службеника**

#### **у локалној самоуправи у европским државама**

Компаративна анализа система и праксе спровођења стручног усавршавања службеника у локалној самоуправи обухватила је узорак земаља из Европске уније (Холандија, Пољска, Чешка, Естонија, Бугарска), као и земаља кандидата за чланство у ЕУ из окружења. Избор земаља које су анализирани направљен је на основу више критеријума (величина земље, степен развијености, начин организације државне управе и др.), који искуство тих земаља у области стручног усавршавања службеника у јединицама локалне самоуправе чине релевантним за нас.

Основни налаз компаративне анализе је да не постоји један модел, односно један концепт организације стручног усавршавања службеника у јединицама локалне самоуправе који је доминантан у пракси. Систем организације стручног усавршавања, а и пракса, варира од земље до земље у зависности од више фактора и њиховог специфичног положаја: традиције, културе, улоге коју имају јединице локалне самоуправе у системима јавне управе, броја јединица локалне самоуправе, степена развијености тржишта образовних услуга, ставова руководства јединица локалне самоуправе према стручном усавршавању службеника.

Декларативно, у свим анализираним земљама циљ је исти: успоставити одрживи систем стручног усавршавања заснован на потребама, који ће допринети јачању јединица локалне самоуправе, бољој организацији и учинку кроз унапређење компетенција службеника и изабраних представника локалне самоуправе. При томе свака од земаља настоји да пронађе специфичне и за њу најоптималније одговоре на низ изазова у вези са овим питањем.

Један од највећих изазова је успостављање одрживог система стручног усавршавања заснованог на изворним потребама јединица локалне самоуправе, а не на „понуди“ готових образовних садржаја који се могу наћи на тржишту образовних услуга.

У више земаља у региону још постоји висока зависност од донација и недостатак капацитета за обуку у оквиру јединица локалне самоуправе. Међутим, у Бугарској 60% обука се финансира из буџета јединица локалне самоуправе. У Чешкој јединице локалне самоуправе имају свој буџет за обуке, учествују у програмима обуке на националном нивоу, став према обукама је позитиван и постоји развијена свест о значају континуираног учења. Пољска има потпуно децентрализован систем у коме су јединице локалне самоуправе самосталне и одговорне за организацију стручног усавршавања службеника у складу са својим специфичним потребама. Међутим, показало се да тек нешто више од 50% јединица локалне самоуправе користи овакву могућност. Један од изазова у оваквом приступу је на који начин подстаћи јединице локалне самоуправе које су мање заинтересоване за обуке да то чине (реч је по правилу о јединицама локалне самоуправе у мање развијеним подручјима).

Свака од анализираних земаља суочена је и са налажењем најоптималнијег односа централизације/децентрализације стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе. У већини земаља питање надлежности за стручно усавршавање је решено на тај начин што део обавеза имају централне институције, а део јединице локалне самоуправе. Пољска је један од ретких примера потпуне децентрализације, који функционише захваљујући јакој функцији управљања људским ресурсима у јединицама локалне самоуправе.

Степен децентрализације зависи од развијености јединице локалне самоуправе и њиховог капацитета да унапређују организацију и подижу стандарде услуга које пружају грађанима. Тамо где су јединице локалне самоуправе слабе, главну улогу има надлежно министарство, јер у крајњој линији оно представља инстанцу која је одговорна. Степен децентрализације зависи и од развијености тржишта образовних услуга. У земљама са развијенијим тржиштем централне институције немају потребу за доминантним положајем.

Постојање или непостојање органа координације на националном нивоу је важан аспект организације стручног усавршавања на који су у анализираним земљама дати различити одговори. У више земаља постоји национална институција за обуку која има централно место у систему стручног усавршавања. Ипак, начин реализације те улоге битно утиче на делотворност система. У земљама у окружењу показало се да инсистирање на мандату за преузимање искључиве одговорности и на централном и на локалном нивоу ствара монопол и може довести до неуспеха и укидања других иницијатива. Са друге стране, спремност националне институције да искуство и знање стави на располагање јединицама локалне самоуправе, без тенденције да оствари монопол, значи избегавање дуплирања институција и огромну уштеду. Показује се да је кључно изградити систем у коме ће се постојеће институције најкорисније употребити и обезбедити могућности да изражавају интересе локалних власти и буду одрживе на основу локалних ресурса.

Обезбеђивање стандарда квалитета и евалуација стручног усавршавања врши се на различите начине. Најједноставнији (и најмање делотворан) начин, као што је попуњавање евалуационих упитника којима полазници обука исказују степен свог (не)задовољства обуком, постоји у свим анализираним земљама, али сложенији и квалитетнији начини, нпр. проверавање утицаја наученог на побољшање резултата рада, по правилу изостају. Међутим, постоје примери развијених система акредитације и сертификације носилаца обуке и програма обуке којима се обезбеђује стандардни ниво квалитета стручног усавршавања (Чешка, Холандија).

#### **IV. ВЕЗА СА ДРУГИМ ПЛАНСКИМ ДОКУМЕНТИМА**

##### **1. Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији**

У јануару 2014. године усвојена је **Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији** која обезбеђује наставак започетих реформских активности предвиђених Стратегијом реформе државне управе и проширује их на систем јавне управе. Према Стратегији реформе државне управе у Републици Србији коју је донела Влада Републике Србије у новембру

2004. године, основни циљеви реформе државне управе а који су преточени и у Стратегију реформе јавне управе су изградња демократске државе засноване на владавини права, одговорности, јавности, економичности и ефикасности, као и изградња државне управе усмерене ка грађанима, која је способна да грађанима и приватном сектору пружи висок квалитет услуга уз разумне трошкове. У спровођењу реформе, а ради постизања наведених циљева примењује се пет основних међусобно повезаних и условљених принципа: децентрализација, професионализација и деполитизација, рационализација и координација јавних политика.

Стратешко управљање реформом поверено је Савету за реформу јавне управе, као централном стратешком телу Владе за спровођење реформе јавне управе. На оперативном нивоу, управљање реформама поверено је Министарству надлежном за државну управу, уз активно укључивање свих осталих органа државне управе – образовањем реформских тимова, односно лица задужених да координирају активности у процесу реформе.

Један од основних изазова у спровођењу процеса децентрализације је постојање одговарајућег нивоа оспособљености локалне самоуправе да самостално преузимају вршење нових надлежности. У том смислу је обезбеђивање потребних знања и вештина неопходних за обављање ових послова предуслов за успешну децентрализацију.

Као један од аспеката оспособљености локалне самоуправе Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији наводи кадровску оспособљеност, што подразумева постојање: организационог оквира; управљачких система; потребних знања и вештина особља; механизма којима се у оквиру саме локалне самоуправе обезбеђује надзор и контрола над радом и транспарентност у раду.

Имајући у виду да је процес оспособљавања локалне самоуправе континуиран, потребно је обезбедити одговарајуће механизме којима ће представници локалне самоуправе директно и/или преко националне асоцијације градова и општина, бити у могућности да, у сарадњи са Владом и одговарајућим органима централне власти, координирано развијају своје капацитете на дужи период. У оквиру процеса оспособљавања локалне самоуправе важно место има и подстицање општина и градова да међусобно сарађују и усклађују поједине елементе свог развоја. Коначно, процена ефеката децентрализације мора да укључи двосмерну комуникацију и институционализовани процес консултација.

У складу са принципом професионализације, стручно усавршавање мора да обухвати све запослене у јединицама локалне самоуправе и да буде трајан процес. Смисао стручног усавршавања није само у томе да оно представља предуслов за напредовање у каријери, већ и у томе да се постојећи посао обавља боље. Имајући у виду значај перманентног стручног усавршавања службеника у јединицама локалне самоуправе у

процесу реформе јавне управе, као један од задатака поставља се и осмишљавање целовитог, трајног и институционално уобличеног система стручног усавршавања.

С обзиром на реалне потребе јавне управе, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији наглашава да обуком треба да буду обухваћена цела јавна управа.

Кључни разлог проширења предмета Стратегије са државне на јавну управу, односи се првенствено на потребу да се успоставе основе јединственог правног режима и система стандарда за вршење послова јавне управе, усклађеног система јавних службеника, као и организације и стандардизованих информационих и комуникационих система, уз поштовање неопходних и потребних специфичности у погледу организовања и начина вршења појединих послова јавне управе.

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији потврђује да је неопходно унапредити систем стручног усавршавања успостављањем институционалног оквира и јединственог система стручног усавршавања у јавној управи, спровођењем мера и активности предвиђених Стратегијом стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији и Акционим планом за 2013–2015 (*"Службени гласник РС"*, бр. 56/11, 51/13), и усвајањем Стратегије стручног усавршавања службеника у јединицама локалне самоуправе, којом ће се обезбедити унапређење кадровских капацитета ЈЛС за обављање изворних и поверених послова.

У Стратегији се констатује да је у одређеном броју општина уочен недостатак високошколских кадрова за обављање појединих кључних послова, да је у већем броју општина и мањем броју градова евидентан недостатак компетентних руководећих кадрова, да је потребно размотрити начин решавања проблема у вези недовољном стручношћу општинског, односно градског већа да одлучује у другостепеном управном поступку.

Да би се отклонили ови недостаци, потребно је унапредити кадровску структуру запослених и процес стручног усавршавања у органима покрајинске аутономије и локалне самоуправе, као и код других органа и организација јавне управе. Кључно питање представља успостављање система стручног усавршавања лица запослених у тим органима и организацијама, а посебно у погледу поверених послова државне управе. Имајући у виду да је Република Србија одговорна за вршење поверених послова, да их финансира и да је дужна да обезбеди јединствен квалитет обављања тих послова у односу на све грађане и правна лица, потребно је обезбедити јединствен систем стручног усавршавања у оквиру Централне националне институције за стручно усавршавање на основу јединствено утврђених програма стручног усавршавања за поверене послове. Поред тога, на овај начин би се створиле претпоставке за бољу сарадњу и координацију надлежних органа. Коначно то би имало значајне ефекте и на плану уштеде трошкова организовања стручног усавршавања.

## 2. Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији

Влада Републике Србије је у јулу 2011. године донела Стратегију стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији у циљу повећања ефикасности и економичности рада државне управе и њене делотворности у погледу остваривања права и интереса грађана, субјеката привређивања и других носилаца права и обавеза, кроз стварање услова за континуирано и свеобухватно повећање нивоа компетенција државних службеника.

У овом стратешким документу указано је на неопходност да се са једног места управља и координира пословима државне управе који се односе на стручно усавршавање државних службеника. С тим у вези, прецизно су дефинисани послови припреме, утврђивања и надзора над спровођењем програма стручног усавршавања државних службеника, који би се обављали у оквиру министарства надлежног за државну управу. Такође, предвиђено је да ће одговарајућу стручну помоћ министарству надлежном за државну управу у утврђивању предлога општих програма стручног усавршавања (концепт и садржина) и смерница за унапређење програма стручног усавршавања пружати стално тело за програме стручног усавршавања, чији су чланови стручњаци различитих специјалности од значаја за стручно усавршавање, и то државни службеници и појединци из образовних и научних установа, других организација и асоцијација.

И даље се задржава подела на тзв. опште програме стручног усавршавања државних службеника (који важе за све или поједине категорије државних службеника) и посебне програме стручног усавршавања државних службеника (који се доносе као специфични за поједине државне органе). Међутим, да би програми општег стручног усавршавања државних службеника били квалитетни и сврсисходни уводе се заједнички елементи у погледу њихове садржине и обавезне процедуре код њиховог утврђивања.

Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији предвиђа да се ради потпуног увида у све активности које се обављају у сврху стручног усавршавања државних службеника, министарству надлежном за државну управу достављају извештаји о планираним и спроведеним посебним програмима стручног усавршавања државних службеника.

У циљу даље доградње система стручног усавршавања државних службеника установљеног Стратегијом стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији, утврђено је да је неопходно пронаћи адекватне механизме који ће трајно обезбедити усклађеност и квалитет свих облика програма стручног усавршавања државних службеника.

Одређене су и приоритетне циљне групе државних службеника у оквиру програма општег стручног усавршавања. Програми се односе на оспособљавање приправника за

полагање државног стручног испита и увођење приправника у рад, на новозапослене државне службенике, на континуирано стручно усавршавање државних службеника, на државне службенике који су руководиоци унутрашњих организационих јединица, као и на оспособљавање предавача за извођење обука.

Предвиђено је да се послови реализације утврђених програма стручног усавршавања од значаја за све или поједине категорије државних службеника обављају у посебном организационом делу (централној националној институцији).

План спровођења Стратегије стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији за период 2013-2015. године садржан је у Акционом плану за спровођење Стратегије стручног усавршавања за период 2013-2015. године и чини њен саставни део.

### **3. Споразум о стабилизацији и придруживању између Европске уније и Републике Србије**

Потписивањем, а потом и ратификацијом Споразума о стабилизацији и придруживању у Народној скупштини, започет је свеобухватни посао спровођења преузетих обавеза и провере способности Републике Србије за испуњење услова за чланство у Европској унији (ЕУ). Поред одредби о општим начелима на којима ће се заснивати односи између Републике Србије и ЕУ, јачању институција и владавине права, усклађивању домаћих прописа са прописима ЕУ, овај споразум садржи и одредбе о облицима сарадње између Републике Србије и ЕУ. Тако је у одредбама овог споразума које се односе на државну управу истакнуто следеће:

„Сарадња ће имати за циљ да се обезбеди развој ефикасне и одговорне државне управе у Србији, а нарочито пружање подршке примени владавине права, одговарајућем функционисању државних институција у корист целокупне популације Србије, као и несметаног развоја односа између ЕУ и Србије.

Сарадња у овој области ће превасходно бити усредсређена на изградњу институција, укључујући развој и примену транспарентног и непристрасног система запошљавања, управљања кадровима и напредовања у јавној служби, континуирану обуку и промовисање етике у државној управи. Сарадња ће обухватити све нивое државне управе, укључујући и локалну управу“.

Према Уговору о ЕУ, при разматрању захтева за приступање ЕУ „у обзир се узимају услови изборности одобрени од стране Европског савета“. То значи да државе које то желе могу да постану пуноправне чланице ЕУ уколико испуне критеријуме које је утврдио

Европски савет. Један од тих критеријума је постојање одговарајућих административних капацитета, односно постојање добро организоване и ефикасне управе (на централном и локалном нивоу) за доследно спровођење преузетих обавеза.

## **V. ЦИЉЕВИ**

Основни циљ Стратегије је јачање административних капацитета у градским и општинским управама успостављањем усклађеног, трајног и одрживог система стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе, који ће допринети повећању нивоа знања и вештина запослених у јединицама локалне самоуправе неопходних за остваривање основних постулата модерне локалне самоуправе.

Посебни циљеви Стратегије су утврђивање обавеза у вези са стручним усавршавањем министарства надлежног за локалну самоуправу, других министарстава и јединица локалне самоуправе, процедуре за утврђивање програма стручног усавршавања, обавезних елемената програма стручног усавршавања, услова који треба да буду испуњени и начина одобравања субјеката овлашћених за спровођење утврђених програма стручног усавршавања, што треба да обезбеди квалитетно и ефикасно обављање послова у свим фазама процеса стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе.

## **VI. ПРИНЦИПИ**

Успостављање новог система стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе, треба да буде засновано на следећим принципима:

- међусобне координације у раду субјеката система стручног усавршавања;
- континуитета и одрживости система стручног усавршавања;
- унапређења и обезбеђивања квалитета стручног усавршавања кроз дефинисање основних елемената садржине програма и одређивање процедуре за њихово утврђивање;

- равноправности у остваривању права на стручно усавршавање и извршавању обавеза;
- равноправности извођача програма стручног усавршавања на тржишту, уз испуњење утврђених услова за спровођење програма стручног усавршавања;
- ефикасности, односно сврсисходног коришћења буџетских средстава намењених за стручно усавршавање;
- одговорности свих субјеката који су носиоци активности на успостављању и реализацији система стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе.

## **VII. ПРАВЦИ АКТИВНОСТИ**

### **1. Појам стручног усавршавања**

Имајући у виду значај подизања знања и вештина службеника у јединицама локалне самоуправе, Стратегија полази од најшире дефиниције стручног усавршавања, која обухвата разноврсне облике образовања и обуке у свим фазама развоја каријере запослених у јединицама локалне самоуправе.

Под стручним усавршавањем подразумева се сваки облик образовања и/или обуке чији је циљ одржавање постојећих или стицање нових знања и вештина запослених у јединицама локалне самоуправе, неопходних за извршавање постојећих или будућих дужности и задатака који произлазе из одређеног посла или занимања.

### **2. Круг лица на које се односи Стратегија**

Стратегијом се утврђују принципи и садржина стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе, односно запослених који професионално обављају послове из делокруга јединица локалне самоуправе, градске општине и посебне службе.

### **3. Програми стручног усавршавања**

Стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе треба да се заснива на програмима којима се одређују садржина и облици усавршавања. Имајући у виду потребе запослених у јединицама локалне самоуправе, неопходно је установити две врсте програма:

- програме општег стручног усавршавања, и
- програме посебног стручног усавршавања.

Обавезне елементе које мора да садржи сваки програм стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе утврђује министар надлежан за локалну самоуправу, на предлог стручно тела.

Стручно тело би могло да буде образовано као Савет за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе (даље: Савет), који треба да буде конципиран на паритетном принципу учешћа представника државних органа и представника локалне самоуправе.

Задаци Савета су да министру надлежном за локалну самоуправу даје мишљења на предлоге органа државне управе за увођење општих програма стручног усавршавања; анализира иницијативе јединица локалне самоуправе за увођење општих програма и предлоге нових посебних програма стручног усавршавања; предлаже процедуре и правила за утврђивање и обавезне елементе општих и посебних програма стручног усавршавања; предлаже критеријуме и услове за акредитацију реализатора програма стручног усавршавања; обезбеђује вођење службених евиденција одобрених и реализованих програма, издатих акредитација реализатора програма као и евиденцију о учесницима у програмима стручног усавршавања, доноси пословник о раду Савета и предлаже све друге потребне елементе за успостављање система стручног усавршавања.

#### **4. Програми општег стручног усавршавања**

Програми општег стручног усавршавања подразумевају стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе у вези са стручним пословима који се обављају у јединицама локалне самоуправе, односно специфичних послова из одређене области које обављају запослени у јединицама локалне самоуправе.

С обзиром на законску обавезу приправника/новозапослених да положи/имају положен државни стручни испит, као и потребу да се осталим запосленим омогући континуирано унапређивање стручних знања и професионалних вештина како би били у могућности да одговоре све већим захтевима који се пред њих постављају на путу

достизања европских стандарда у одређеним областима прописаним законом, програми општег стручног усавршавања су:

- програм оспособљавања за полагање државног стручног испита,
- интерсекторски општи програми и
- секторски општи програми.

Програм оспособљавања за полагање државног стручног испита припрема се у складу са прописима којима се уређује државни стручни испит.

Интерсекторски општи програми припремају се у складу са потребама за усавршавањем службеника за интерсекторским знањима и вештинама. Ови програми се односе на оспособљавање запослених у јединицама локалне самоуправе за општа знања и вештине која су, поред специфичних секторских знања и вештина, неопходна за успешно обављање послова из надлежности локалне самоуправе.

Секторски општи програми припремају се у складу са прописима, односно потребама за усавршавањем службеника у одређеним областима из надлежности јединица локалне самоуправе. Ови програми се односе на оспособљавање запослених у јединицама локалне самоуправе за обављање специфичних послова из одређених области прописаних законом.

Листу интерсекторских општих програма утврђује министар надлежан за локалну самоуправу а листу општих секторских програма утврђују заједно министар надлежан за локалну самоуправу и ресорни министри надлежни за конкретне секторе. Програми се утврђују на основу предлога ресорних министарстава, односно јединица локалне самоуправе и мишљења Савета о усаглашености програма са обавезним елементима које мора да садржи сваки програм стручног усавршавања.

## **5. Програми посебног стручног усавршавања**

Програме посебног стручног усавршавања, који такође морају да садрже све прописане обавезне елементе, утврђују јединице локалне самоуправе за сваку календарску годину.

Јединице локалне самоуправе могу кроз облике међусобне сарадње и удруживања да заједнички утврђују приоритетне области и у вези с тим програме посебног стручног усавршавања.

Реализацију ових програма јединице локалне самоуправе поверавају субјектима који су добили одобрење да могу спроводити програме стручног усавршавања. Одобрење даје министар надлежан за локалну самоуправу, на предлог Савета.

## **6. Евиденција у вези са стручним усавршавањем запослених у јединицама локалне самоуправе**

Вођење евиденције у вези са стручним усавршавањем запослених у јединицама локалне самоуправе је значајно за: праћење стања и доношење стратешких одлука у овој области; утврђивање потреба за стручним усавршавањем и израду општих и посебних програма стручног усавршавања; одређивање запослених за које би се у току календарске године спроводили програми стручног усавршавања.

Да би евиденција у вези са стручним усавршавањем запослених у јединицама локалне самоуправе била ажурна, јединице локалне самоуправе морају да једном годишње министарству надлежном за локалну самоуправу достављају на утврђеном обрасцу извештај о спроведеном стручном усавршавању.

## **7. Организовање послова који се односе на стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе**

7.1. Организовање послова државне управе који се односе на систем стручног усавршавања и програме стручног усавршавања у оквиру министарства надлежног за локалну самоуправу

Послови државне управе који се односе на систем стручног усавршавања и програме стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе су:

- координација и праћење спровођења Стратегије;
- предлагање прописа у вези са стручним усавршавањем запослених у јединицама локалне самоуправе;
- утврђивање листе интерсекторских и секторских општих програма;
- утврђивање обавезних елемената програма општег и посебног стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе;

- установљивање и вођење евиденције о утврђеним и спроведеним програмима општег стручног усавршавања и спроведеним програмима посебног стручног усавршавања службеника у јединицама локалне самоуправе;

- праћење стања у области стручног усавршавања и други послови државне управе који се односе на систем стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе.

## 7.2. Организовање послова у јединицама локалне самоуправе који се односе на стручно усавршавање запослених

Послови који се односе на стручно усавршавање запослених у јединици локалне самоуправе су:

- праћење стања у области стручног усавршавања и анализа потреба за стручним усавршавањем;

- припрема програма посебног стручног усавршавања;- координација активности у вези са реализацијом спровођења програма посебног стручног усавршавања;

- вођење евиденције о утврђеним и спроведеним програмима посебног стручног усавршавања;

- припрема годишњих извештаја о спроведеном стручном усавршавању;

- сарадња са другим јединицама локалне самоуправе, органима државне управе и другим субјектима у вези са стручним усавршавањем.

Послове који се односе на стручно усавршавање запослених у јединици локалне самоуправе, јединице локалне самоуправе могу спроводити директно, кроз сарадњу са другим јединицама локалне самоуправе и/или кроз рад репрезентативног удружења градова и општина и друге видове удруживања.

## 7.3. Начин спровођење програма стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе

Спровођење интерсекторских и секторских општих програма се утврђује прописом. Уколико то прописом није утврђено, спровођење ових програма обављају субјекти (физичка и правна лица) који су за то добили одобрење пошто су испунили утврђене услове за спровођење програма стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе.

По реализованој обуци у вези са стручним усавршавањем запослених у јединицама локалне самоуправе, неопходно је вршити одговарајућу верификацију. У зависности да ли је програмом обуке предвиђена провера знања, полазници би по завршетку обуке добијали потврду о похађању или потврду о стеченом знању/вештини.

#### 7. 4. Начин финансирања програма стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе

Трошкове припреме програма оспособљавања за полагање државног стручног испита сноси Република Србија, а трошкове похађања јединице локалне самоуправе.

Трошкови припреме и похађања интерсекторских и секторских општих програма који се утврђују на основу законске обавезе сnose се у складу са законом.

Трошкове припреме и похађања интерсекторских и секторских општих програма који се утврђују на основу предлога ресорног министарства сноси ресорно министарство.

Трошкове припреме и похађања интерсекторских и секторских општих програма који се утврђују на основу предлога јединица локалне самоуправе сnose јединице локалне самоуправе.

Трошкове припреме и похађања програма посебног стручног усавршавања сnose јединице локалне самоуправе.

## **VIII. ПЛАН СПРОВОЂЕЊА И ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКОГ УТИЦАЈА**

Динамика реализације Стратегије садржана је у Акционом плану за спровођење Стратегије стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији, који чини саставни део Стратегије.

За спровођење Стратегије и Акционог плана нису опредељена посебна средства у буџету Републике Србије за 2014. годину. У циљу обезбеђења трајности и одрживости новог система стручног усавршавања, финансијска средства за ову намену, почев од 2015. године, требало би обезбедити у буџету Републике Србије и буџетима јединица локалне самоуправе у складу са начином финансирања програма стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе утврђеним Стратегијом и Акционим планом за њено спровођење. Осим обезбеђења буџетских средстава, сагледаће се и могућност финансирања одређених активности из средстава страних донација.

## **IX. ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА**

Праћење имплементације Акционог плана за спровођење Стратегије стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији врши се преко индикатора који су у њему утврђени.

Министарство надлежно за локалну самоуправу је одговорно за оперативно управљање процесом реализације Стратегије, у складу са активностима утврђеним Акционим планом за спровођење Стратегије стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији.

Министарство надлежно за локалну самоуправу доставља Влади годишњи извештај о спровођењу Акционог плана за спровођење Стратегије стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији.

## **X. ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ**

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије“.