

European Union



European Agency for
Reconstruction



Zajednica Opština
Crne Gore

EU-funded project managed by the European Agency for
Reconstruction and implemented by the Council of Europe



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

PROCJENA POTREBA ZA OBUKOM

Nacionalna trening strategija za lokalnu samoupravu u Crnoj Gori



Center For Entrepreneurship and Economic Development

OKTOBAR 2007. GODINE

ISTRAŽIVANJE NA TERENU ZA PPO, SPROVODENO JE UZ PODRŠKU:

- **ZAJEDNICE OPŠTINA**
- **SAVJETA EVROPE**
- **SNV-A**
- **CENTRA ZA PREDUZETNIŠTVO I EKONOMSKI RAZVOJ**

ISTRAŽIVANJE SU SPROVELI SLJEDEĆI STRUČNJACI:

- LJUBINKA RADULOVIĆ, JOVANKA LALIČIĆ, REFIK BOJADŽIĆ (ZOCG)
- ANA ZEKOVIĆ, SLAVICA NIKOLIĆ, MILIJANA KOMAR, BUDIMKA MIČKOVIĆ, DRAGANA RADEVIĆ (CEED)
- CEZARY TRUTKOWSKI, GORAN ĐUROVIĆ (SE)
- ALEKSANDRA REDŽIĆ, JOHN JACKSON (SNV)

UPRAVLJAČKI KOMITET

BR	IME	POZICIJA	KONTAKT
1.	Tarzan Milošević	predsjednik opštine Bijelo Polje	protokolso@cg.yu
2.	Dejan Mandić	predsjednik opštine Herceg Novi	hnovi@cg.yu
3.	Vuka Golubović	predsjednik opštine Berane	berane@cg.yu
4.	Veselin Bakić	predsjednik opštine Andrijevisa	so_andrijevisa@cg.yu
5.	Stanko Marić	sekretar Zajednice opština Crne Gore	uom@cg.yu
6.	Vesna Jovičević	Ministarstvo za ekonomski razvoj	vesna.jovicevic@mn.yu
7.	Svetlana Vuković	direktorka Uprave za kadrove	svetlana.vukovic@uzk.cg.yu
8.	Hamdija Šarkinović	Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave	mup.kabinet@cg.yu
10.	Vladislav Karadžić	Ministarstvo finansija	vladislav.karadzic@mf.mn.yu
11.	Aleksandra Redžić	konsultantkinja SNV-a	aredzic@snvworld.org
12.	Raffaella Zoratti	predstavница OEBS-a	raffaella.zoratti@osce.org
13.	Regina de Dominicis	predstavница EAR-a	regina.de-dominicis@ear.europe.eu
14.	Silvia Ivanova	predstavница SE	sylvia.ivanova@coe.int

SADRŽAJ

STRANA

UVOD		7
POGLAVLJE 1	PPO PRISTUP	12
1.	Uvodna razmatranja	
2.	Ciljevi PPO-a	
3.	Metodologija PPO-a	
a)	Kvalitativno istraživanje	
b)	Kvantitativno istraživanje	
v)	Bilateralni razgovori	
g)	Pravna analiza	
POGLAVLJE 2	NALAZI PPO ISTRAŽIVANJA	21
1.	Trenutno stanje	
a)	Zaposleni	
b)	Radni učinak	
v)	Rukovođenje	
g)	Transparentnost i učešće građana	
d)	Strateški razvoj	
2.	Postojeće iskustvo u obukama	
3.	Potrebe za obukama	
POGLAVLJE 3	PROCJENA ZAINTERESOVANIH SUBJEKATA	32
1.	Dosadašnje iskustvo	
2.	Shvatanje obuke	
3.	Procjena trenutnih obuka	
4.	Prioriti u pružanju obuka	
5.	Mogućnosti sistema obuka	
6.	Doprinos novom sistemu obuka	
POGLAVLJE 4	PPO PREPORUKE	41
POGLAVLJE 5	PRAVNA ANALIZA	47
1.	Pravni status lokalnih službenika	
2.	Preporuke	
3.	Odnosi između starješine organa i glavnog administratora Preporuke	
4.	Odnosi između skupštine opštine i predsjednika opštine Preporuke	
5.	Profesionalne kvalifikacije i licenciranje Preporuke	

UVOD

Procjena potreba za obukama (PPO) je prvi korak u izradi Nacionalne trening strategije (NTS) za lokalnu samoupravu. PPO se zasniva na (I) intervjuima i razgovorima sa ključnim službenicima i namještenicima (u daljem tekstu: lokalni službenici) i izabranim predstavnicima u opštinama, (II) istraživanjima u svim opštinama/gradu (u daljem tekstu: opština), (III) razgovorima sa ključnim zainteresovanim subjektima i (IV) analize pravnog okvira. To stvara čvrstu osnovu na kojoj treba da se izgrađuje sistem obuka i program obuka.

Obuke treba da odgovore, kako na zajedničke potrebe opština za stručnošću, tako i na personalne obuke i razvoj potreba lokalnih službenika i odbornika; radi odgovora na te potrebe, nakon usvajanja NTS-a, treba da se izrade programi. Sistem treba da bude rukovođen zahtjevima.

Opštine treba da osnuju odgovarajuću jedinicu za upravljanje kadrovima kojom bi se rukovalo bez političkog uticaja; ona bi preuzela odgovornost za regrutovanje kvalitetnog kadra, otpuštanje neproaktivnog kadra i obezbjeđenje da zaposleni prime odgovarajuće obuke i napreduju.

Ne postoji potreba za osnivanjem nove institucije za lokalnu samoupravu; već postojeće insitucije treba iskoristiti na najbolji način. Dok Uprava za kadrove može, uz dodatne kapacitete, da pruži široko iskustvo o obukama lokalne samouprave, Zajednica opština treba da iskoristi svoj legitimitet i autoritet da stvori sopstvenu jedinicu koja se odnosi na obuke kako lokalnih službenika, tako i izabраних predstavnika, i da preuzme odgovornost za sprovođenje NTS-a. To je jedini način održivosti.

NTS treba da iskoristi postojeće pružaoce obuka i stvori mogućnosti za nove; ona treba da uvede sistem osiguranja kvaliteta, kako bi se obezbjedilo postizanje visokih standarda obuka.

Obuke se sprovode unutar pravnog i institucionalnog okvira. Pojedini djelovi pravnog okvira predstavljaju prepreku za dobru lokalnu samoupravu i treba da se izmjene; to treba da sprovede Vlada. U ostalim slučajevima, odnosna legislativa je odgovarajuća ali se ne sprovodi; rješavanje toga pitanja je, prvenstveno, na Zajednici opština.

Date su sljedeće ključne preporuke:

- ***Opštine treba da formiraju efektivna odjeljenja za upravljanje kadrovima; u tome treba da im pomogne Zajednica opština kroz pružanje usluga u toj oblasti.***
- ***Lokalni službenici treba da se podvrgnu ocjenjivanju.***
- ***Imenovanja ne treba da budu izložena političkom uticaju; postupci zapošljavanja i napredovanja treba da budu transparentni.***
- ***Treba utvrditi sistem osiguranja kvaliteta da bi se obezbjedio okvir za ključne programe obuka, programe obučavanje trenera, itd.***
- ***Treba dati visok prioritet programima u sledećim oblastima:***
 - ***Razavoju odgovornog rukovođenja;***
 - ***Učešće građana;***
 - ***Upravljanje i organizacija;***
 - ***Ubiranje prihoda i upravljanje budžetom;***
 - ***Upravljanje imovinom i lokalni ekonomski razvoj.***
- ***Zajednica opština treba da preuzme vodeću odgovornost za sprovođenje NTS-a; Zajednica treba da formira jedinicu o obukama koja bi obuhvatala centar za resurse, pružanje specijalizovanih obuka, umrežavanje trenera, informativni servis, izradu programa obuka , itd.***
- ***Uprava za kadrove treba da ponudi svoje iskustvo u izradi programa obuka, obučavanju trenera, opštim obukama, procjenu obuka, itd; Zajednica opština i Uprava za kadrove treba tijesno da sarađuju.***

- ***Treba formirati nacionalno tijelo, koje bi se sastajalo od Zajednice opština, Uprave za kadrove i ministarstva nadležnog za lokalnu samoupravu, radi praćenja sprovođenja NTS-a; to tijelo bi trebalo da organizuje sastanke sa svim zainteresovanim subjektima, najmanje, jednom godišnje, kako bi na najbolji način iskoristilo resurse i unaprijedilo saradnju.***
- ***NTS za lokalnu samoupravu treba da bude povezana sa NTS-om za državnu upravu.***
- ***Ministarstva treba da obezbjede adekvatne obuke svojim službenicima koji rade na poslovima iz oblasti lokalne samouprave i treba da podrže obuke lokalnih službenika u vršenju poslova iz podjeljene nadležnosti ili prenesenih poslova.***
- ***Treba izvršiti izmjene zakonskog sistema, koje se odnose na:***
 - ***osnivanje jedinice za upravljanje kadrovima u svakoj opštini;***
 - ***regulisanje zapošljavanja, unapređenja i disciplinske odgovornosti, itd. i uvođenje sistema ocjenjivanja u opštinama;***
 - ***obezbjedjivanje fleksibilnosti u platnom sistemu, kojim bi se omogućilo angažovanje adekvatnog iskusnog i kvalifikovanog kadra;***
 - ***utvrđivanje obaveze službenicima za stručno usavršavanje i opštinama za uređivanje obuka za zaposlene;***
 - ***utvrđivanje jasnih prava i obaveza glavnog administratora i starješina organa lokalne uprave, kako bi se izbjeglo preklapanje nadležnosti;***

- ***stvaranje izbornog sistema po kojem bi odbornici bili odgovorni građanima;***
- ***uspostavljanje bolje ravnoteže u radnim odnosima između predsjednika opštine/gradonačelnika (u daljem tekstu: predsjednik opštine) i skupštine opštine, sa jasnim ovlašćenjima za postupanje u vanrednim situacijama;***
- ***jačanje pozicije predsjednika i sekretara skupštine opštine;***
- ***izvršiti reviziju sistema polaganja stručnog ispita i stručnog usavršavanja lokalnih službenika.***

POGLAVLJE 1: PPO PRISTUP

1. UVODNA RAZMATRANJA

Ključna pretpostavka koja proizilazi iz primjene Nacionalne trening strategije (NTS) je da ona treba da dovede do ekonomskog i društvenog razvoja na lokalnom nivou. To je glavna odgovornost lokalne samouprave. NTS treba da poboljša kapacitete opština za vršenje dobre lokalne uprave kroz bolji radni učinak i više standarde.

NTS, s toga, treba da odgovori na potrebe opština za stručnošću. NTS treba da prikaže potrebe za personalnim razvojem lokalnih službenika i odbronika i da uzme u obzir njihova očekivanja i iskustvo u obukama. Treba da obuhvati iskustvo svih zainteresovanih subjekata.

Vršenje poslova opštine odvija se u pravnom i institucionalnom sistemu. Nedostaci sistema čine da obuke budu manje efikasne. Stoga, NTS treba da prepozna promjene sistema koje su neophodne.

Obuka je važna za decentralizaciju. Decentralizacija zahtjeva od opština da rade dobro. Decentralizacija je definisana setom evropskih vrijednosti utvrđenih u Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi. Ona utvrđuje

obaveze kako za Vladu, tako i za lokalnu samoupravu. Dok opštine treba da razviju svoju stručnost, Vlada ima odgovornost za stvaranje dobrog sistema lokalne samouprave.

Radi izbjegavanja politizacije obuka, PPO treba da bude nezavisna i vjerodostojna, zasnovana na sveobuhvatnim podacima i utvrđenim metodama istraživanja.

2. CILJEVI PPO

Cilj PPO je da odredi potrebe za obukom ključnih grupa u lokalnoj samoupravi. Stoga je izvršena analiza svih faktora koji utiču na rad lokalne samouprave, uključujući kako uslove rada i kapacitete opština, s jedne strane, tako i vještine, znanja i stavove službenika i odbornika, s druge strane.

Najvažnija pitanja koja su uzeta u razmatranje prilikom izrade PPO uključuju:

- *postojeća znanja i iskustva ključnih grupa u lokalnoj vlasti i izabраних представника;*
- *predmet i vrstu obuka koje su potrebne radi povećanja znanja i profesionalnih sposobnosti;*

- spremnost opština da učestvuju u obuci i njihova mogućnost ta plate usluge obuke;
- spoljne prepreke koje mogu ugroziti uspješno sprovođenje NTS-a.

Nakoliko važnih oblasti je identifikovano za dalje razmatranje:

- *Koje oblasti treba da budu obuhvaćene programom obuke?*
- *Koliki treba da bude opseg obuka u pojedinim oblastima?*
- *Ko treba da uzme učešća u specifičnim programima obuka?*
- *Koje nove metodologije obuke treba uvesti?*
- *Koji drugi oblici podrške opštinama su potrebni?*
- *Koji su institucionalni aranžmani za sprovođenje NTS-a?*
- *Koje spoljne faktore treba promjeniti kako bi se osigurala efektivnost NTS-a?*

3. METDOLOGIJA PPO

Istraživanje Procjena potreba za obukama (PPO) sastojalo se iz četiri komponente:

1. **kvalitativno istraživanje** zasnovano na serijama dubinskih intervjua i diskusija u fokus grupama sa predstavnicima opština;
2. potvrdno **ispitivanje** reprezentativnog uzorka opština;
3. **bilateralni razgovori** sa glavnim zainteresovanim subjektima u lokalnoj samoupravi;
4. analiza **pravnog okvira**.

a) Kvalitativno istraživanje

Najvažniji ciljevi kvalitativnih intervjua i diskusija su bili:

- *Prepoznavanje najkritičnijih oblasti u svakodnevnim aktivnostima opština;*
- *Opisivanje sadašnje prakse ili rješavanje problema;*
- *Definisanje važnih oblasti za obuke u skladu sa postojećim problemima i praksom u primjeni;*
- *Definisanje uobičajenih stavova građana prema lokalnim vlastima i učešće građana u samim obukama;*
- *Određivanje kako se mogu najbolje procijeniti individualne potrebe za obukom;*

- *Učenje o ključnim izvorima informacija koje se mogu primijeniti kao prioriteti za lokalne vlasti.*

Pojedinačni i grupni dubinski intervjui

Obučeni istraživači sprovedli su pojedinačne i grupne dubinske intervjue. Intervjui se obavljaju prema pripremljenom detaljnom scenariju koji definiše ciljeve i opšte smjernice diskusije. Dubinski intervjui omogućavaju pažljivo ispitivanje načina rada i razmišljanja predstavnika lokalnih vlasti, kao i kako isti gledaju na određeno stanje, nivo njihove motivacija za pojedine aktivnosti i nivo njihovog znanja.

- Pojedinačni intervjui sa predsjednicima 18 crnogorskih opština: Andrijevića, Berane, Bijelo Polje, Budva, Danilovgrad, Žabljak, Kotor, Mojkovac, Nikšić, Plav, Pljevlja, Plužine, Rožaje, Cetinje, Tivat, Ulcinj, Herceg Novi i Šavnik. Intervjui nisu sprovedeni sa Predsjednikom opštine Bar, Predsjednikom opštine Kolašin i Gradonačelnikom Glavnog grada Podgorice.
- Četiri grupna intervjua, dva u sjevernom dijelu i dva u južnom dijelu Crne Gore sa (I) strarješinama sekretara (najmanje 5 godine radnog iskustva u lokalnoj upravi), (II) mlađim službenicima (po jedan iz svake opštine, 3-5 godina radnog iskustva u

lokalnoj upravi, starosti:30-35 godina) i (III) starijim službenicima (po jedan iz svake opštine, više od 15 godina radnog iskustva u lokalnoj upravi).

Fokus grupe

Fokus grupe omogućavaju pažljivo i planirano vođenje diskusije sa 8-12 izabranih učesnika u prijatnom okruženju kako bi se dobila njihova percepcija određenih polja interesovanja. Obučeni moderator je vodio diskusije. Diskusije u fokus grupama pružaju mogućnost istraživaču da ocijeni uticaj grupe na mišljenje pojedinca i obrnuto. Ova tehnika je naročito pogodna za ispitivanje procesa formiranja mišljenja i rješavanje problema donošenja odluka, kao i za odmjerenje uticaja grupe na ponašanje. **(Svaka diskusija se snimala i pripremani su detaljni i rezimirani izvještaj.)**

b) Kvalitativno istraživanje

Razlog za korišćenje reprezentativnog **metoda istraživanja** je bila potreba za dobijanjem vjerodostojnih, znatnih i provjerljivih podataka o trenutnoj situaciji.

Kvantitativno istraživanje je obavljeno u svim opštinama sa sledećim ključnim službenicima i izabranim predstavnicima: potpredsjednicima opština; predsjednicima

skupština opština; glavnim administratorima; menadžerima i svim sekretarima sekretarijata.

Pripremljena su dva **upitnika**; jedan sa detaljnijim pitanjima je bio namijenjen potpredsjednicima opština i predsjednicima skupština, dok je drugi, sa kraćim informacijama, bio namijenjen ostalima.

Ovo istraživanje je omogućilo istraživačima da:

- *Potvrde nalaze iz kvalitativnog istraživanja;*
- *Dobiju informacije o iskustvima u obukama koje su imali ispitanici do sada;*
- *Dobiju reprezentativne i pouzdane podatke o potrebama za obukama i treninzima;*
- *Dobiju informacije o ličnim potrebama za obukama odabranih ispitanika.*

U upitnicima su korišćene različite tehnike, sa ilustracijama i pratećim materijalom, u skladu sa profesionalnim standardima.

Metodologija istraživanja

Usled relativno malog broja opština, **istraživanje je obavljeno u svim opštinama** i obuhvata 134 upitnika:

- 24, na upitnicima zasnovana, intervjua sa izvršnim službenicima visokog nivoa (21 potpredsjednik opštine, 3 predsjednika opština)
- 19 upitnika sa glavni administratorima
- 9 upitnika sa menadžerima
- 13 upitnika sa predsjednicima skupština opština
- 69 upitnika sa starješinama sekretara

Rezultat istraživanja je bio:

- objektivno i vjerodostojno znanje o potrebama, problemima i očekivanjima u odnosu na obuke lokalne samouprave;
- reprezentativni podaci o interesovanju za specifičnim kursovima obuke.

(Rezultati kvantitativne analize su dostupni u formi Power Point Prezentacije, uz izabrane statističke grafikone i tabele i originalne popunjenih upitnika.)

v) Bilateralne diskusije

Jedan broj institucija ima važnu ulogu u pružanju obuka i u okruženju za obuke. Zainteresovani subjekti koji su angažovani u pružanju, praćenju ili finansiranju obuka za opštine imali su priliku da podijele iskustva i percepcije o obukama za lokalnu samoupravu i razmotre koja vrsta sistema obuka bi bila najadekvatnija.

Bilateralni sastanci održani su sa:

- Organizacijama za pružanje obuka (CRNVO, ALDP, FONDAS),
- Donatorskim organizacijama (FOSI, OEBS),

- Zajednicom opština Crne Gore (Zajednica opština), Ministarstvom unutrašnjih poslova i javne uprave i Upravom za kadrove.

Cilj sastanaka je bio:

- *Učenje iz njihovog iskustva u obukama za lokalnu samoupravu.*
- *Uzimanje u obzir njihovog stava o prioritetima za obuke.*
- *Diskutovanje o vrsti sistema obuka za koje misle da je najadekvatnija i o načinima na koje različite institucije mogu da daju svoj doprinos.*
- *Traženje njihovog obavezivanja koje se odnosi na sprovođenje NTS-a.*

g) Pravna analiza

Lokalna vlast vrši svoje poslove u pravnom okviru. Od posebnog značaja za NTS biće zakoni koji se odnose na:

- zapošljavanje, unapređenje i disciplinska odgovornost zaposlenih, njihovo stručno usavršavanje;
- međusobna ovlašćenja predsjednika opštine, skupštine opštine i predsjednika skupštine opštine;
- odnosne odgovornosti predsjednika opštine, glavnog administratora i starješine organa.

Takođe je bilo važno procjeniti do kog nivoa - oni koji su jasni - se ne sprovode adekvatno.

Cilj pravne analize je bio da prepozna prepreke u pravnom sistemu koje smanjuju kapacitete i učinke u radu opština i dâ preporuke za odgovarajuća rješenja. To bi stvorilo uslove za efektivnu NTS.

POGLAVLJE 2: PPO ISTRAŽIVANJA

1. TRENUTNA SITUACIJA

Novi Zakon o lokalnoj samoupravi donešen je 2003. godine, a stupio je na snagu posle prvih opštinskih izbora. Zakon je bio značajan; doveo je do promjene opštinskih struktura i nadležnosti i do neposrednih izbora predsjednika opštine. To je predsjednicima opština dalo veliki autoritet nad pitanjima koja se odnose na zapošljavanje i obuke.

Zbog predhodnih izbora, zakon je u jednom broju opština stupio na snagu 1-2 godine kasnije nego u drugim opštinama; što je dovelo do javljanja razlika između opština u pojedinim pitanjima naznačenim u PPO-u, kao što su razumjevanje između predsjednika opštine i skupštine opštine i finansijski kapaciteti opština.

a) Zapošljavanje

Većina opština se suočava sa sličnim problemima kada je u pitanju kadar. Broj zaposlenih je prekomjeran, naročito onih sa srednjom stručnom spremom. S druge strane, u nekim opštinama postoji manjak zaposlenih koji imaju fakultetsku diplomu, tako da mnoge zadatke obavljaju zaposleni koji nemaju dovoljno znanja i kvalifikacija i ne mogu upravljati odgovornostima zaposlenog, na način utvrđen zakonom.

Zaposlenje u lokalnoj upravi je ocjenjeno kao srednje atraktivno.

U poslednje vrijeme, veliki je odliv stručnjaka iz opština, naročito inženjera, zbog niskih plata i nedostatka mogućnosti za napredovanjem.

Opštine zapošljavaju previše starijih službenika koji imaju slabu motivaciju da rad, obuke i napredovanje u karijeri. Neki zaposleni, ustvari, dostižu godine staža za penziju, ali ne napuštaju posao, što onemogućava zapošljavanje mlađih lica.

Većina zaposlenih je navikla na tradicionalni način i uslove rada i boje se promjena.

Problem počinje sa postupkom zapošljavanja, gdje političke partije imaju veliki uticaj. Značajno je naglašen nepotizam. U većini slučajeva, predsjednici opština nisu u mogućnosti da izaberu novo-zaposlene na značajnijim pozicijama kroz utvrđeni postupak. Takođe, teško im je da ih otpuste zbog komplikovanog postupka i mogućeg političkog konflikta. Ovo onemogućava predsjednika opštine da oformi dobro obučen i odgovoran tim starijih rukovodilaca.

Većina opština nema organizovanu jedinici nadležnu za upravljanje kadrovima.

Prakse zapošljavanja u opštinama su samo srednje transparentne. Samo 43% opština ima formalnu politiku zapošljavanja.

Naročito teško je zaposliti stručni kadar na pojedine važne pozicije (pr. urbanizam, građenje i inspekcije); stručnjaci u ovim oblastima nisu motivisani za rad u lokalnim upravama zbog niskih primanja.

Oko 80% opština ima nedovoljno kancelarijskog prostora.

Dok ne postoje problemi u odnosu na dostupnost kompjuterske opreme, u velikom broju opština ova oprema se ne koristi, usled nepoznavanja rada na kompjuteru. Dovoljan je broj telefonskih linije i pristup internetu, ali je

svakodnevno korišćenje e-mail komunikacije ograničeno. Međutim, oko 84% opština imaju svoju internet stranicu, koja se redovno ažurira.

b) Ocjenjivanje

Zakonom je propisana obaveza ocjenjivanja lokalnih službenika, tako da bi njihov rad mogao biti nadziran i adekvatno unapređenje razmatrano. Zakonom su nabrojani sledeći kriterijumi:

- *postignuti rezultati rada;*
- *nezavisnost i kreativnost;*
- *saradnja sa strankama i kolegama na poslu;*
- *organizacija na poslu;*
- *vještine i kapaciteti.*

Ocjenjivanje bi trebao da vrši starješina organa, jednom godišnje, a lokalni službenik mora biti obaviješten o rezultatima iste.

Utvrđivanje odgovornosti lokalnih službenika i praćenje njihovog rada, obično se ne sprovodi u praksi. Lokalni službenici se ne smatraju odgovornim kada postignuti rezultati ne odgovaraju očekivanim. U onim opštinama u kojima se vrši ocjenjivanje, isto se vrši radi utvrđivanja varijabilnog dijela plate. Takvo ocjenjivanje nije uslov za unapređenje lokalnih službenika.

Više od polovine opština ne sprovodi ocjenjivanje na redovnoj osnovi i više od polovine opština nema sistem ocjenjivanja. Podaci pokazuju da unapređenje zaposlenih najviše zavisi od *ad hoc* odluka.

Mogućnosti za napredovanje i građenje karijere u lokalnoj samoupravi su limitirane zato što opštine ne pružaju širok spekter poslova. Broj rukovodećih pozicija je mali (npr.

sekretar skupštine opštine, starješina organa, starješine javnih i drugih službi).

Izazov zapošljavanja odgovarajućeg kadra i njihovo motivisanje je prepoznat u svim opštinama.

v) Rukovođenje i upravljanje

Slab rad opština proizilazi iz loše prakse koja je godinama prisutna. **Ne postoji efektivan pristup u upravljanju i administraciji.** Opštine su spore i neefikasne u odgovaranju na potrebe i zahtjeve građana. Nedostatak odgovornosti u sprovođenju administrativnih zadataka kako rukovodećeg kadra, tako i drugih zaposlenih u prvim linijama je vidljiv.

Pravna rješenja nisu potpuno izvedena i jasna naročito u dijelu nadležnosti predsjednika opštine i glavnog administratora, kao i nadležnosti starješine organa i glavnog administratora.

Prema zakonu, starješina organa je odgovoran samo za svoj rad ali ne i za rad opštine, iako rukovodi radom organa i odlučuje o zapošljavanju službenika. Nadalje, starješina organa je odgovoran i glavnom administratoru i predsjedniku opštine, što stvara moguće tenzije.

Prenošenja nadležnosti u lokalnim upravama je veoma malo i većina pitanja ne mogu biti razriješena bez učešća predsjednika opštine. Građani i privrednici vjeruju da je predsjednik opštine jedina osoba koja ima dovoljno moći da rješava probleme. Čak i kada su nadležni službenici kompetentni, građani svoje probleme adresiraju direktno predsjedniku opštine. Vidljivo je da predsjednici opština ne uvažavaju stručne kapacitete zaposlenih ili ulogu odbornika.

Ispitanici obično razumiju značaj fokusiranja na lokalnu zajednicu i prepoznaju potrebu da građani treba da budu svjesniji lokalne samouprave.

Međutim, neki predsjednici opština su spremni da se suoče sa teškoćama. Neki "novi" predsjednici opština su uspjeli da zaposle mlađa i motivisanija lica; ostali predsjednici opština - naročito oni koju tu funkciju obavljaju duže vremena - očekuju da problemi nestanu sami od sebe. Postoji mogućnost imenovanja menadžera, ali nekoliko predsjednika opština smatra teškim pronalaženje odgovarajuće osobe.

Bez obzira na političku pripadnost i odnose sa Skupštinom Republike, odbornici su nezadovoljni. Oni smatraju da izvršna vlast ne želi da skupština opštine ima značajnu ulogu u pristupu donošenju odluka. **Oni smatraju da su prvo odgovorni svojoj političkoj partiji, a ne lokalnoj zajednici.** To može biti prepreka za kvalitetno donošenje odluka. Oni nerado neposredno komuniciraju sa građanima i ne razumiju u potpunosti njihove potrebe. Takođe, nemaju efektivno izgrađen odnos sa opštinskim službenicima. Postupci su komplikovani. Zbog toga skupština opštine ne može da ima efektivnu ulogu. Čak i kada donosi odluke, skupština opštine ne vrši adekvatan nadzor nad njihovim sprovođenjem.

g) Transparentnost i učešće građana

Transparentnost rada opština je nešto iznad prosjeka. Pristup dokumentima za građane je ocijenjen kao lak. Međutim, komunikacija sa građanima se uglavnom bazira na neformalnim pravilima, a skoro polovina opština nema informativni biro za građane. Transparentnost sprovođenja javnih oglasa je prilično dobra. Javni oglasi se uglavnom objavljuju preko TV i drugih medija.

Smatra se da je povećanje zarada i uvođenje strožijih kazni najefikasniji način prevencije korupcije. Smatra se da

je najmanje efektivno donošenje Etičkom kodeksa i slobodan pristup građana informacijama.

**TIPIČNI PROBLEMI S KOJIMA SE SUOČAVAJU
OPŠTINE**

- *poznavanje propisa je slabo;*
- *propisi su previše komplikovani da bi se mogli sprovoditi;*
- *prisutan je nedostatak profesionalizma i stručnosti, naročito u oblasti inspekcija i urbanizma;*
- *zarade svih službenika su nedovoljne, što vodi ka slaboj motivisanosti;*
- *prisutni su problemi u učestovanju u IPA programima;*
- *prisutni su problemi prilikom donošenja i sprovođenja Prostornog plana;*
- *prisutna je brojna ilegalna gradnja, što otežava rad opštinskih inspekcija;*
- *komunalna infrastruktura je neadekvatna;*
- *ne postoji lokalno EU odjeljenje ni preduzetnički centri;*
- *postoji nedostatak planske dokumentacije;*
- *EU propisi nisu adekvatno pripremljeni za crnogorski kontekst;*
- *ljeti, gužve dodatno uslovljavaju dugo radno vrijeme;*
- *katastri nepokretnosti su neodgovarajući i ne ažuriraju se redovno;*
- *neki od građanskim biroa su neadekvatno*

organizovani;

- ***lokalno stanovništvo nije obavješteno o postupcima;***
- ***ne postoje knjige žalbi ili drugi sistemi komunikacije sa građanima;***
- ***građani ne pokazuju dovoljno interesovanja za učešće u donošenju odluka (pr. javne rasprave);***
- ***organizacija rada je veoma loša; većina službenika nema dobre "radne navike";***
- ***građani imaju slobodan pristup svim kancelarijama bez protokola; s toga se rad u kancelariji prekida i ne može da se vrši pravilno;***
- ***odbornici stavljaju interese svojih političkih partija iznad interesa građana.***

Uticaj politike i nepotizma su dvije poteškoće prilikom zapošljavanja službenika, u procesu donošenja odluka i komunikaciji lokalnih upravama sa drugim institucijama.

Shvatanje zadovoljstva građana sa radom lokalne uprave je različito. Neki misle da su građani zadovoljni, dok drugi misle suprotno.

d) Strateški razvoj

Skoro sve opštine su usvojile strateški plan za period od više od 3 godine. U većini slučajeva postoje procedure za ažuriranje strateškog plana. Ažuriranje strateškog plana vrši se redovno u većini opština.

Većina opština uključuje građane u proces pripreme strateškog plana. Većina planova sadrži stručno usavršavanje lokalnih službenika.

Većina opština je uključena u promotivne aktivnosti usmjerene ka potencijalnim investitorima.

2. POSTOJEĆE ISKUSTVO U OBUKAMA

U svim opštinama, službenici su prisustvovali nekim obukama. Većina obuka se odnosila na obuke na računarima, budžetske softvere, izgradnju nepokretnosti i evidentiranje, itd. Više od pola obuka su organizovale međunarodne i nevladine organizacije, i bile su finansirane od strane Zajednica opština i USAID.

Većina opština je spremna da finansira obuke i mnoge obezbjeđuju studentske stipendije. Predsjednici opština su spremni da imenuju prave službenike i izabrane predstavnike za odgovarajuće obuke. Ali opštine rijetko iniciraju programe obuka za sebe. Najčešće, organizator obuka se obrati predsjedniku opštine ili nekom višem rukovodiocu, a oni odrede kandidate za obuku. Motivacija službenika za pohađanje obuka varira i zavisi uglavnom od godina starosti: mlađi službenici su voljniji da pohađaju obuke.

Neke opštine nemaju evidenciju obuka, ali predsjednici opština smatraju da je ista neophodna.

Opštine nemaju planove obuka; nisu usvojile posebne programe obuka za svoje službenike; već se obuke organizuju na *ad hoc* osnovi; rezultati obuka se ne prate.

Obično, obuke ne daju zadovoljavajuće rezultate. Obuke se, najčešće, pružaju kroz seminare i radionice koje sprovode međunarodne i lokalne nevladine organizacije. Većina programa nije usmjerena na vršenje posebnih poslova jer nisu zasnovani na stvarnim potrebama lokalnih službenika.

Takođe, bitan razlog za slabe rezultate obuka je i **nedostatak motivacije lokalnih službenika**; mogućnost korišćenja novostečenih znanja i vještina je ograničena. Naročito, stariji lokalnih službenici ne očekuju da nauče nešto novo; prisutno je osjećanje da nijedna obuka za njih ne bi imala rezultate.

U okruženju koje nije stimulativno za usavršavanje, stariji rukovodeći kadar nerado uvodi novine i nova znanja u rad opštine. Ali, postoje pojedini izuzeci.

„Mi motivišemo starije lokalne službenike, angažujući ih na važnim, značajnim i konkretnim poslovima, sa pojačanom odgovornošću, tako da bi se mogli osjećati kao punopravni član tima“ (rekao je jedan predsjednik opštine)

Odbornici nemaju mnogo iskustva u obukama o temama vezanim za lokalnu upravu, niti pokazuju veća interesovanja. Međutim, jača uloga u postupku donošenja odluka treba da vodi do većih zahtjeva za obukama. Jedine obuke za njih su bile one koje su organizovale pojedine političke partije.

Većina ispitanika je zadovoljna sa mogućnošću za primanje obuka, ali ipak ne pokazuju spremnost da u njima učestvuju.

OGRANIČENJA POSTOJEĆEG SISTEMA OBUKA

Tradicionalna metodologija – tipična metodologija obuka je preuska, sa akcentom na kratke kurseve sa predavanjima. Većina opština nema pristup potencijalnim

obukama na internetu.

Dupliranje obuka – obuke koje nude različiti pružaoci se često poklapaju i nisu uvijek izgrađene na predhodnom iskustvu. Stvara se dojam da „ponovo neko izmišlja toplu vodu“. Ne postoji nacionalni sistem obuka koji bi podspješio sistematičniji i održiviji pristup.

Ad hoc zahtjevi građana – ovo je jedno od "najužih grla" u svakodnevnom radu mnogih opština. Zahtjevi građana lokalnim službenicima oduzimaju najviše radnog vremena i smanjuju normalno funkcionisanje uslužnih jedinica. Oni vape za streteškim razmišljanjem i mogućim obukama.

Motivisanost lokalnih službenika i niske plate – jedna od prepreka efektivnosti i održivosti obuka je ograničena motivisanost lokalnih službenika zbog niskih primanja i nepostojanja strukture za napredovanje u karijeri.

Neka ministarstva nijesu organizovala adekvatne obuke za lokalne službenike, koje se odnose na sprovođenje novih zakona i propisa ili na vršenje poslova gdje postoji podjeljena nadležnost između centralnog i lokalnog nivoa (pr. planiranje i izdavanje građevinskih dozvola; utvrđivanje, kontrola i ubiranje lokalnih javnih prihoda; preduzetništvo; vršenje upravnog nadzora; itd.).

Formalno, lokalni službenici su obavezni da polože *stručni ispit*. Termine i način polaganja stručnog ispita, za svako zvanje (profesiju), utvrđuje Ministarstvo prosvjete i nauke. Ali stručni ispit ne nudi dovoljno znanja i vještina; nije prilagođen lokalnim potrebama, niti je na odgovarajući način utvrđen zakonom.

Dok većina lokalnih službenika vjeruje da njihove opštine imaju posebna sredstva za obuke predviđena budžetom, posebno znanje o ovim sredstvima je ograničeno.

3. POTREBE ZA OBUKAMA

Uprkos iznijetim sumnjama i kritikama, lokalni službenici su pokazali određeno interesovanje za obuke i napredovanje u karijeri. Svi su napomenuli da je najvažnija obuka ona koja se odnosi na sprovođenje zakona, kao i ulogu skupštine opštine i organa lokalne uprave.

Većina lokalnih službenika vjeruje da bi sve zaposlene trebalo obučiti istovremeno, uz neka razmišljanja da bi sekretare sekretarijata trebalo prvo obučiti.

Prisutno je uvjerenje da je razmjenu iskustava najefektivniji način razvoja profesionalnog znanja.

Prisutni su sledeći prioriteti:

- obuka zaposlenih u građanskim biroima ili onih koji neposredno rade sa građanima i pravnim licima (pr. kompjuterski programi za procesiranje podataka);
- tehničke obuka rukovodećih lica u urbanizmu (pr. priprema urbanističko-planske dokumentacije, saobraćajna infrastruktura i sistemi izgradnje); ovakve obuke treba da se izgrađuju na ranijim programima i treba da koriste podršku ARHICAD programa;
- obuka o učešću građana u postupku donošenja odluka na lokalnom nivou, u saradnji sa civilnim sektorom (NVO) i uz principe javnosti i transparentnosti rada;
- obuka o saradnji lokalnih vlasti sa ministarstvima i javnim službama čiji je osnivač država;
- kursevi stranih jezika i obuke na kompjuterima (Word, Excel, Outlook Express, Auto Cad, Archi Cad, GIS).

Od svih institucija koje vrše obuke, ispitanici imaju najviše povjerenja u Univerzitet, specijalizovane međunarodne organizacije i Zajednicu opština Crne Gore. Oni smatraju

da je konsultovanje stručnjaka o konkretnim pitanjima i upotreba najbolje prakse najkorisniji način obuke.

NAJPOTREBNIJE TEME OBUKA	
• <i>Lokalni ekonomski razvoj</i> • <i>Privlačenje finansijskim sredstava</i> • <i>Saradnja sa spoljnim institucijama</i> • <i>Regionalni razvoj</i>	• <i>Odgovorno rukovođenje u lokalnoj upravi</i> • <i>Transparentnost rada lokalne uprave</i> • <i>Ljudska prava</i> • <i>Strateško planiranje</i> • <i>Odnosi sa javnošću</i>

POGLAVLJE 3: PROCJENA ZAJNTERESOVANIH SUBJEKATA

NTS ne treba samo da promoviše odgovarajuće programe obuke već i profesionalno okruženje za obuke koje stvara kvalitet i efektivnost obuke. NTS treba da stvori strateški fokus na obuke, podigne profesionalne standarde i zadovolji potrebe lokalne samouprave; ona treba da ojača lokalnu samoupravu. Ovo zahtjeva angažovanje svih zainteresovanih subjekata.

1. DOSADAŠNJE ISKUSTVO

Tri nevladine organizacije su profilisane kao organizacije za pružanje obuka, sa iskustvom rada sa opštinama:

- FONDAS nudi obuke, naročito za NVO-e, i podržava određene projekte; obuke se odnose na odgovorno rukovođenje, organizacioni razvoj, strateško planiranje i pripremu projekta.

- ALDP je usmjerena ka razvoju lokalnih zajednica, pružanju obuka i savjetovanju o zakonima i drugim ključnim pitanjima.
- CRNVO obučava opštine o upravljanju projektnim ciklusom, organizacionom razvoju, učešću građana i prislanju predloga za EU projekte; ona takođe podržava razvoj javne uprave i civilnog društva.

<i>Teme NVO savjetovanja, seminara, kurseva i stručnih lekcija</i>	
• <i>Komunikacije</i> • <i>Izgradnja tima</i> • <i>Međupersonalni odnosi</i> • <i>Pisanje predloga projekata</i> • <i>Strateško planiranje</i> • <i>Uloga i funkcionisanje opština</i>	• <i>Jednakost polova</i> • <i>Zaštita prava javnih službenika</i> • <i>Opšti postupci i sprovođenje propisa</i> • <i>EU standardi</i> • <i>Transparentnost i odgovornost</i> • <i>Pravne obaveze glavnih administratora</i>

Neke obuke su podržali sledeći donatori:

- FOSI podržava programe opštinskih obuka, sa finansiranjem različitih NVO-a; njihov fokus je na jačanju kapaciteta u pisanju projekata za EU i uvođenju EU standarda.
- OEBS je pomogao u osnivanju Informativnih edukativnih centara koje sada služe kao organizacije za pružanje obuka u pet opština.

Uprava za kadrove je stekla znatno iskustvo i stručnost na nacionalnom nivou u utvrđivanju potreba za obukama, stvaranju kulture obuka sa ministarstvima, izradi programa

obuka, obučavanju trenera i pružanju obuka. U nekim slučajevima, lokalni službenici su pohađali programe Uprave za kadrove, ako je tema bila značajna za javne službenike i lokalnih i centralnih vlasti (pr. Zakon o slobodnom pristupu informacijama). Uprava za kadrove je spremna da svoje iskustvo i stručnost učini dostupnim za lokalne službenike.

Zajednica opština ima legitimitet i autoritet zbog svoje predstavničke uloge, jakih odnosa sa predsjednicima opština i dubokim razumjevanjem lokalne samouprave. Opštine je podržavaju. Njen prvobitni prioritet je bio usmjeren ka zastupanju opština i aktivnostima na poboljšanju pravnog sistema i efektivnije decentralizacije; nije težila da izgradni svoju funkciju za pružanje obuka. Ali Zajednica opština je odlučna da vidi podizanje standarda lokalne samouprave, podizanje profila obuka i spremna je da izgradi svoje kapacitete koji se odnose na pružanje obuka, radi podrške NTS-u.

2. SHVATANJE OBUKE

Ove organizacije su uočile iste probleme u pružanju obuka:

- *Polaznici obuka nisu motivisani; ne postojala adekvatan izbor obuka, što je rezultiralo nedostatkom brige od strane opštinskog rukovodstva.*
- *Kursevi su često imali slab kvalitet, u smislu relevantnosti i pružanja; sadržaj im je bio neodgovarajući; neki nisu bili ni potrebni.*
- *Rukovodeća struktura u opštinama nije motivisana da gradi stručnost na obukama; opštine nemaju jedinicu za upravljanje kadrovima koja bi podržala obuke; nisu vršene godišnje procjene obuka, niti postoji mehanizam koji bi podržao sprovođenje obuka.*

- *Postoji snažan politički uticaj na donošenje odluka, naročito odluka o izboru starijeg rukovodećeg kadra, što narušava profesionalizam.*
- *Pravni sistem nije usaglašen; ne postoji pravna obaveza lokalnih službenika da se stručno usavršavaju, niti postoji posebni zakon o obukama za određene profesije (pr. inspekcije); opštine su se suočile sa velikim poteškoćama u izvršavanju svojih zakonskih obaveza.*

Kako bi izbjegao ove probleme, ALDP je, na primjer, imao običaj da potpiše sporazum sa predsjednikom opštine prije pružanja obuka i utvrđivanja jasnih smjernica o izboru polaznika. Pojedine organizacije za pružanje obuka vršile su preliminarna ispitivanja da bi se uvjerile u relevantnost svojih obuka ili savjetovanja. Većina zainteresovanih subjekata uvjereni su da su kvalitet obuka i podrška koju oni pružaju na visokom nivou.

3. PROCJENA TRENUTNIH OBUKA

Kvalitet obuka za opštine obično zavisi od toga ko ih pruža, dok mehanizam spoljne procjene ne postoji.

Opštine nemaju organ za upravljanje kadrovima koji bi stimulisao, inicirao, pratio i širio učenje u okviru svoje uprave; s toga, nema stvarne procjene potreba za obukama od strane opštine; zbog toga, mnogi polaznici obuka se ne biraju na adekvatan način.

Odluke o prihvatanju programa obuka koje se nude ili traženju obuka od određenih organizacija nisu zasnovane na adekvatnim informacijama. Ne postoji način da se obezbjedi da obuka predstavlja kontinuirani proces koji će voditi ka organizacionom jačanju, a ne samo jednokratni napor.

Postoje i tvrdnje po kojima neke nevladine organizacije, koje su aktivne u pružanju obuka opštinama u određenim oblastima, ne vrše dobar posao, budući da zanemaruju kontekst u kome je obuka potrebna.

Ipak, neki programi obuka su bili potrebni i ocjenjeni su kao korisni, budući da su pružili opštinama pomoć u jačanju razumjevanja i prevazilaženja problema u radu.

4. PRIORETETI U PRUŽANJU OBUKA

Neke obuke treba da za rezultat imaju stvarni proizvod koji bi bio privlačan za donatore (pr. izrada projekta za vježbu o strateškom planiranju ili brošure o privlačenju stranih investicija u opštini).

PREDLOŽENI PRIORITETI OBUKA U SLEDEĆEM PERIODU OD 1-3 GODINE	
• Odgovorno rukovođenje i strateško planiranje • Planiranje kapitalnih investicija • Ocjenjivanje rada • Sprovođenje Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Zakona o restituciji, Zakona o opštem upravnom postupku, Zakona o civilnom inženjeringu • Finansijska decentralizacija • Zaštita životne sredine	• Izrada opštinskih propisa • Lokalna uprava • Strani jezici • Organizaciono upravljanje • Reorganizacija • Pisanje predloga projekata • Komunikacije • Rješavanje konflikta • Izvještavanje • Odnosi s javnošću

• <i>Stimulisanje preduzetništva</i> • <i>Sprovođenje Poslovnika o radu skupštine opštine i Poslovnika o radu skupštinskih odbora</i>	• <i>Izrada postupaka</i>
--	--

Državni i lokalni službenici mogu zajedno pohađati određene obuke kada je tema od zajedničkog interesovanja (pr. opšte upravljačke vještine). Takođe, ako je obuka usmjerena ka oblasti interesovanja određenog ministarstva, zaposleni u tom ministarstvu, takođe, mogu učestvovati u obuci da bi se obezbjedilo isto razumjevanje i bolje sprovođenje.

5. MOGUĆNOSTI SISTEMA OBUKA

Trenutno, opštine su daleko od toga da mogu samostalno organizovati sopstvene obuke po visokim standardima; potrebna je spoljna pomoć. Već postoji znatno iskustvo u Upravi za kadrove, nevladinim organizacijama, Univerzitetu, Zajednici opština, ministarstvima i opštinama, koje se može iskoristiti.

Osnivanje nove institucije za pružanje obuka lokalnoj samoupravi bilo bi nepotrebno; bilo bi skupo i neefikasno. Naprotiv, treba u potpunosti iskoristiti kapacitete postojećih subjekata na tržištu obuka; ako je neophodno, treba ih osnažiti i koordinisati ili umrežiti, po potrebi.

Naročito treba izbjeći preklapanje inicijativa za obukama Uprave za kadrove i Zajednice opština; ove dvije organizacije treba da unaprijede međusobnu saradnju, kako bi to doprinijelo poboljšanju sistema obuka za lokalnu samoupravu.

Pametno bi bilo kad bi se osnovala neka vrsta nacionalnog Koordinacionog tijela, kako bi se iskoristili naponi postojećih subjekata ovog procesa.

Zainteresovani subjekti dali su sledeće sugestije:

- Stvaranje udruženja trenera u okviru Zajednice opština, koje bi bilo povezano sa udruženjem koje je osnovala Uprava za kadrove, bez značajnog povećanja broja zaposlenih.
- Lokalna samouprava treba da uči iz iskustva Uprave za kadrove koje se odnosi na izradi Nacionalne trening strategije za državnu upravu, naročito u izradi kriterijuma za izbor trenera i organizacija za pružanje obuka.
- Kako je glavni fokus Upave za kadrove pružanje pomoći centralnim vlastima, ona ima samo ograničene kapacitete za pružanje pomoći lokalnoj samoupravi. Međutim, ona može da pruži modele postupaka i programa obuka, koji bi se mogli iskoristiti prilikom izrade materijala, kao i da ustupi svoje stručnjake i predavače, kad god je to moguće. Biće potrebna dalja spoljna pomoć loklanoj samoupravi na jačanju kapaciteta za upravljanje kadrovima.
- Uloga Zajednice opština bila bi višestruka:
 - *utvrđivanje kriterijuma za pružaoce obuka, izrada metodologije i pripremanje godišnjih planova obuka, u svetlu odgovarajuće analize potreba za obukama;*
 - *pružanje obuka u posebnim oblastima, u kojima ima iskustva;*
 - *formiranje transparentne i dostupne baze podataka, kako na centralnom nivou, tako i za svaku opštinu, koja bi pružala podatke za*

pružaoce obuke (potrebe za obukama, programi obuka po temama, CV-i trenera, rezultati obuka, itd.);

- *godišenje revidiranje NTS za opštine i postupanje u svojstvu zastupnika, kao i praćenje i ocjenjivanje njenog sprovođenja;*
 - *pružanje pomoći prilikom formiranja odjeljenja za upravljanje kadrovima u svakoj opštini.*
- Zajednica opština može, u okviru svoje strukture, da osnuje centar za obuke, ali kao odvojenu organizacionu jedinicu, koja bi organizaciono bila ispod Upravnog odbora i Skupštine Zajednice. Taj centar bi služio kao biblioteka i centar za izradu materijala koji se odnose na obuke (u saradnji sa Upravom za kadrove). Može da iskoristi „horizontalne“ programe obuka Uprave za kadrove i NVO sektora (pr. komunikacije, međupersonalni odnosi, izvještavanje, odnosi s javnošću, pisanje predloga projekata, strani jezici), gdje bi Zajednica mogla da naplaćuje usluge pružanja specijalizovanih obuka. Na najbolji način treba iskoristiti stručnjake iz opština, ministarstava, fakulteta, NVO-a i drugih institucija.
- Zajednica opština treba da pomogne opštinama u izradi lokalnih planova obuka kroz predlaganje novih jedinica/ sekretarijata za upravljanje kadrovima (Zajednica opština ima Model Odluke koja predviđa takvu organizacionu strukturu).
- Uprava za kadrove treba da ojača svoje kapaciteta za obučavanje kako državnih, tako i lokalnih službenika, u cilju podrške efektivnije lokalne samouprave, korišćenje na najbolji način njenih pretpostavki, kroz udruženje trenera, bazu

podataka, obuke trenera i druge programe obuka koji bi bili od koristi za lokalne službenike.

- Zajednica opština bi mogla da pruži logističku pomoć i vrši koordinaciju, utvrdi potrebe za obukama, vrši nadzor nad efektivnošću obuka i pruži povratne informacije.
- Treneri treba da imaju certifikate, možda na nivou trenera ili vođe trenera, koje bi dobijali polaganjem priznatog Programa obuke za trenere, kao ključnog elementa u sistemu Osiguranja kvaliteta. Uska specijalizacija bi se mogla utvrditi za stručne trenere (pr. odgovorno rukovođenje, inspekcije). Postojeći stručni ispit smatra se beskorisnim, preopterećujućim i nepotrebnim. Troškovi treba da se svedu na minimum.
- Trebalo bi pripremiti novi zakon kojim bi se utvrdilo pohađanje obuka kao obaveza. Ministarstvo obrazovanja bi moglo izdavati dozvole o ključnim programima obuka. Proizvodi bi se mogli standardizovati kako bi se obezbjedilo pružanje odgovarajuće obuke i usluga izgradnje kapaciteta, sa programima i metodologijama izrađenim za specifičnu ciljnu grupu, gdje bi bili jasno utvrđeni kriterijumi za postizanje odgovarajućeg nivoa.
- Trebalo bi osnovati Centar za zapošljavanje, kako bi se izvršila standardizacija zapošljavanja i probnog rada i obezbjedilo da svi novozaposleni pohađaju obavezujuće obuke.
- Zajednica opština ili Uprava za kadrove bi trebalo da vrše nadzor nad sistemom Osiguranja kvaliteta, kako bi se podigli standardi programa obuka i trenera.

- Treba utvrditi mehanizme kojima bi se polaznicima obuka pružala pomoć da, nakon obuka, primjene i podjele svoja nova znanja u opštinama.

6. DOPRINOS NOVOM SISTEMU OBUKA

Svi ključni subjekti pokazali su interes u davanju doprinosa novom sistemu obuka i podržali sprovođenje NTS-a, nudeći takve usluge kao što su obučavanje, mentorstvo, savjetovanje i doniranje. Oni ne vide svoju ulogu samo kao pružaoci obuka ili donatori već kao učesnici procesa stvaranja dugoročnih kapaciteta lokalne samouprave.

POGLAVLJE 4: PPO PREPORUKE

1. **Opštine treba da osnuju efektivna odjeljenja za upravljanje kadrovima.** Ključ uspješnog razvoja zajednica su kvalifikovani i profesionalni lokalni službenici. Službenici bi trebali da se podvrgnu ocjenjivanju, kako bi se olakšalo redovno procjenjivanje potreba za obukom.

- ✎ Prvo bi stariji službenici trebalo da budu obučeni o značaju jedinice za upravljanje ljudskim kadrovima, njegovim modernim tehnikama i principima. Trebalo bi im se objasniti i promovisati ideja opštine kao **organizacije učenja**.

☞ Zajednica opština je, u svom Modelu Odluke o organizaciji i načinu rada lokalne uprave, predložila osnivanje takvog organa, tj. službe za upravljanje ljudskim kadrovima, sa sledećim opisom poslova:

- praćenje i sprovođenje Zakona o lokalnoj samoupravi i drugih propisa koji se odnose na pravni status lokalnih službenika i namještenika;
- sprovođenje javnog i internog oglasa i konkursa za organe lokalne uprave i službe;
- sagledavanje i analiza potreba za obukama lokalnih službenika i namještenika;
- pripremanje predloga programa obuka i usavršavanjem kadrova;
- pružanje pomoći u realizaciji programa obuka i usavršavanja kadrova i praćenje njihove realizacije;
- pružanje stručne pomoći predsjedniku opštine i glavnom administratoru u dijelu upravljanja kadrovima;

- obezbjeđenje sprovođenja zakona i drugih propisa o zapošljavanju lokalnih službenika i namještenika;
- ostvarivanje saradnje sa Upravom za kadrove i drugim organima u sprovođenju obuka i programa za lokalne službenike.

✎ **POTREBNA OBUKA: metode modernog upravljanja ljudskim kadrovima.**

2. **Rad opština treba da bude depolitizovan** kako bi se povećala efektivnost i efikasnost u radu, i povećala motivisanost službenika da poboljšaju svoje kvalifikacije i profesionalne vještine.

✎ Transparentnost rada opština trebalo bi značajno da se poveća. Trebalo bi razviti i uvesti jasne i efektivne postupke zapošljavanja, unapređenja i otpuštanja službenika.

✎ **POTREBNA OBUKA: Transparentnost i antikorupcijske politike.**

3. **Efikasno upravljanje opštinom zahtjeva dobro rukovođenje.** Lokalni službenici bi bili motivisaniji da

uče i razvijaju sposobnosti, kad bi zadaci bili jasno podjeljeni i kad bi se podržavalo njihovo dobro izvršavanje.

↳ Vještine rukovođenja predsjednika opština i drugih rukovodilaca u opštini trebaju da se izgrade, kako bi se uvele sistematske promjene u organizacionoj strukturi i radu opština. Ovo će olakšati efektivnije korišćenje postojećih resursa. Delegiranje odgovornosti, obezbjediće bolje usluge i ojačaće kapacitete strateškog razvoja opština. Izabrani predstavnici bi trebalo da budu bolje obučeni o ulogama i odgovornostima lokalne samouprave.

↳ **POTREBNA OBUKA: vještine rukovođenja; moderne menadžerske metode; organizacija organa/službi lokalne uprave.**

4. Decentralizacija nije samo politički i administrativni proces. Ona zahtjeva stalno razmatranje potreba i očekivanja građana, kao i njihovo uključivanje i razumijevanje. **Samo sa informisanim i aktivnim građanima**, opština će biti sposobna, sa jedne strane, da odgovori potrebama lokalne zajednice, i sa druge

strane, da podnese politički pritisak koji dolazi sa centralnog nivoa.

↳ Treba uvesti programe koji promovišu saradnju između opština i građana. Treba izraditi lokalne platforme za efektivnu komunikaciju između predstavnika grupa građana i predstavnika opština.

↳ **POTREBNA OBUKA: učešće građana, odnosi sa javnošću, itd.**

5. Treba ohrabriti opštine da **izrade sopstvenu bazu prihoda** (npr. korišćenjem lokalnih poreza, naknada i taksi i promovisanjem lokalnog ekonomskog razvoja) i da **efikasnije koriste sopstvena sredstva**. Ovo će im pomoći da povećaju svoju sposobnost ulaganja u obuke.

↳ Treba obučiti opštine da pripremaju predloge projekata, kako bi direktno pristupili donatorskim organizacijama i potencijalnim partenrima. One bi trebale da budu obučene u tehnikama upravljanja imovinom, uključujući spoljne izvore onda kada je to moguće.

✎ **POTREBNA OBUKA: pisanje projekta, upravljanje projektom, ubiranje poreza, upravljanje budžetom.**

6. Opštine treba da preuzmu aktivniju ulogu u promovisanju lokalnih investicija, radi osiguravanja održivog ekonomskog razvoja opština i većih prihoda. Treba izraditi nove tehnike promovisanja i bolju komunikaciju sa potencijalnim investitorima.

✎ Obuka treba da poveća razumijevanje lokalnog ekonomskog razvoja i značaja promovisanja.

✎ **POTREBNA OBUKA: lokalni ekonomski razvoj, tehnike promovisanja.**

7. Razne inicijative za obukama od strane pružaoca obuka i donatora treba da budu **bolje koordinisane**, kako bi se najbolje iskoristile investicije za obuku. Ovo zahtijeva bolju informisanost o obukama i uspostavljanje prioriteta obuka. **Treba se fokusirati na jačanje lokalnih kapaciteta koji se odnose na obuke**; najbolje bi bilo koristiti strane trenere za obučavanje lokalnih trenera. Potrebna je mreža nacionalnih i lokalnih trenera.

- ✎ Treba osnovati centar resursa sa bibliotekom oprobanih materijala i dokumenata za obuku; treba napraviti internet stranicu i štampati bilten kako bi se poboljšao tok informacija o obukama. Trebalo bi uvesti Program obuke trenera sa priznatim programom obuke.
- ✎ Zajednica opština bi najviše odgovarala da promoviše obuke lokalne samouprave, definiše šta je najpotrebnije i vrši nadzor nad efektivnošću obuka; ona bi trebalo da koordinira pomenutim centrom resursa i sponzoriše mrežu trenera.

POGLAVLJE 5: PRAVNA ANALIZA

1. PRAVNI STATUS LOKALNIH SLUŽBENIKA

a) **Zakon o lokalnoj samoupravi**

Pravni status lokalnih službenika uređuje se sa odredabama od člana 86. do 91. **Zakona o lokalnoj samoupravi**.

Tim odredbama utvrđuje se:

- status predsjednika i potpredsjednika opštine, predsjednika skupštine opštine i glavnog administratora;
- osnov za zapošljavanje lokalnih službenika;

- postupak izbora i obaveze i odgovornosti funkcinera.

Na osnovu zakona, lokalni službenici se zapošljavaju na osnovu javnog oglašavanja na neodređeno vrijeme. Propisana su njihova službena zvanja i obaveze. Dozvoljeno je članstvo u političkoj partiji i sindikatu.

Poslovi predsjednika i potpredsjednika opštine i glavnog administratora nespojivi su sa funkcijom odbornika i isti ne mogu obavljati druge lokalne javne funkcije, niti biti u članstvu organa upravljanja javnih službi.

Polazeći od člana 90 Zakona o lokalnoj samoupravi, radno-pravni status lokalnih službenika uređuje sa sledećim propisima:

1. *Zakonom o državnim službenicima i namještenicima;*
2. *Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika, kojima se utvrđuju prava na zaradu, naknadu i druga primanja;*
3. *Zakonom o zaradama i drugim primanjima poslanika i funkcionera;*
4. *Uredbom o službenim zvanjima lokalnih službenika i namještenika i uslovima za njihovo vršenje u organima lokalne samouprave;*
5. *Zakonom o radu, kojim je predviđeno da se odredbe ovog zakona primjenjuju na zaposlene u organima državne uprave, odnosno jedinicama lokalne samouprave, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije određeno (član 7).*

Ove odredbe se odnose na: zasnivanje radnog odnosa, zarade, prava i obaveze, odgovornost, raspoređivanje, ocjenjivanje, napredovanje, utvrđivanje sposobnosti, stručno usavršavanje, prestanak radnog odnosa, zaštitu prava službenika i dr. U nekim slučajevima, ove odredbe se dopunjavaju propisima koje usvaja skupština opštine.

b) Zapošljavanje

Lokalni službenici moraju da imaju položen *stručni ispit* za rad u organima lokalne uprave, izuzev namještenika sa osnovnom školom.

Predviđen je postupak provjere sposobnosti kandidata u postupku izbora koji se može obaviti u pismenoj formi, usmenim intervjuom ili na drugi odgovarajući način. Odluku o izboru donosi starješina organa, a radni odnos se zasniva rješenjem.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta organa lokalne uprave može se predvidjeti probni rad, kao poseban uslov za obavljanje određenih poslova. Ocjenu o probnom radu daje starješina organa lokalne uprave. Probni rad se, međutim, ne vrši.

Primjenjuje se princip dostupnosti svih radnih mjesta pod jednakim uslovima.

v) Prava i obaveze lokalnih službenika

Prava i obaveze lokalnih službenika u vršenju poslova istovjetna su sa pravima i obavezama državnih službenika i namještenika. Zakon za službenike utvrđuje:

- *obavezuju savjesnog vršenja poslova i poštovanja instrukcija pretpostavljenih;*
- *obavezu vršenja poslova politički neutralno i nepristrasno, u skladu sa javnim interesom;*
- *zabranu vršenja poslova koji mogu dovesti do konflikta interesa;*
- *odgovornost za disciplinske prekršaje, kao i materijalnu odgovornost za štetu.*

g) Raspoređivanje

Starješina organa lokalne uprave je odgovoran za raspoređivanje službenika.

d) Ocjenjivanje, napredovanje i utvrđivanje sposobnosti

Kako bi starješina organa ocjenio rad službenika i odlučio o napredovanju, zakon utvrđuje sledeće kriterijume:

- *postignuti rezultati rada;*
- *samostalnost i kreativnost;*
- *saradnja sa strankama i sardnicima na poslu;*
- *kvalitet organizacije rada;*
- *vještine i kvalitet u vršenju poslova.*

Moguće ocjene su: „odličan“, „dobar“, „zadovoljava“ i „nezadovoljava“. Ocjenjivanje se vrši jednom godišnje, a najkasnije do 31. januara za prethodnu godinu. Službenik mora biti upoznat sa ocjenom i omogućeno mu je pravo žalbe. Ocjena o radu se upisuje u centralnu kadrovsku evidenciju.

U najvećem broju opština, **ocjenjivanje se ne vrši**; a i tamo gdje se vrši, to se radi iz razloga utvrđivanja varijabilnog dijela zarade (najviše jedna prosječna zarada, tzv. trinaesta plata).

Mogućnost napredovanja u lokalnoj upravi je ograničena, iz razloga što ne postoji široka lepeza radnih mjesta. Broj rukovodećih radnih mjesta je ograničen (pr. sekretar skupštine opštine, starješine organa lokalne uprave, rukovodioci stručnih i ostalih službi).

d) Zvanja lokalnih službenika

Postoje dva razreda u okviru kojih se utvrđuju zvanja lokalnih službenika sa visokom stručnom spremom.

Prvi razred:

- savjetnik predsjednika opštine (7 godina radnog iskustva);
- glavni inspektor i starješina organa lokalne uprave (6 godina radnog iskustva);

- samostalni savjetnik I i inspektor I (5 godina radnog iskustva);
- samostalni savjetnik II i inspektor II (4 godine radnog iskustva);
- samostalni savjetnik III i inspektor III (3 godine radnog iskustva).

Drugi razred:

- viši savjetnik I (3 godine radnog iskustva);
- viši savjetnik II (2 godine radnog iskustva);
- viši savjetnik III (1 godina radnog iskustva).

Lokalni službenik napreduje u okviru istog razreda ako u periodu od pet godina dobije pet puta najmanje ocjenu „dobar“ ili kada tri puta dobije uzastopno ocjenu „odličan“. Izuzetno, lokalni službenik može napredovati u početno zvanje u okviru višeg razreda u slučaju kada u periodu od pet godina pet puta dobije ocjenu „odličan“.

e) Priznanja

Za izuzetne uspjehe u radu, lokalnom službeniku može se dodijeliti priznanje.

ž) Utvrđivanje sposobnosti za vršenje poslova

U slučaju da lokalni službenik dobije ocjenu „ne zadovoljava“, upućuje se na provjeru sposobnosti, koju vrši Komisija, imenovana od strane starješine organa lokalne uprave. Na osnovu predloga komisije, starješina organa odlučuje o sposobnosti službenika za vršenje poslova određenog radnog mjesta, s krajnjom posledicom prestanka radnog odnosa.

z) Stručno usavršavanje

Zakon predviđa donošenje programa stručnog usavršavanja za lokalne službenike.

Lice nadležno za upravljanje kadrovima utvrđuje program stručnog usavršavanja i utvrđuje izvore neophodne za obuke u opštinskom budžetu. Međutim, u najvećem broju, opštine nemaju organizovane posebne organe odnosno službe za upravljanje kadrovima.

i) Posebno usavršavanje

Lokalni službenik ima pravo da se kandiduje za posebno usavršavanje kada je to od značaja za rad organâ lokalne uprave. U ovim slučajevima, zaključuje se ugovor između starješine organa lokalne uprave i lokalnog službenika. Posle završetka usavršavanja, lokalni službenik ne može otkazati radni odnos prije isteka dvostrukog vremena provedenog na posebnom usavršavanju.

j) Stipendiranje

U cilju obezbjeđivanja deficitarnog kadra, opština može, na osnovu javnog oglasa, da zaključi ugovor o stipendiranju lica koje je, nakon završetka školovanja, zasniva radni odnos u organima lokalne uprave.

PREPORUKE

1. U **Zakonu o lokalnoj samoupravi** treba utvrditi posebno poglavlje i izvršiti izmjene i dopune drugih zakona, u cilju regulisanja radno-pravnog statusa lokalnih službenika;

2. Treba osnovati jedinicu za upravljanje kadrovima u svakoj opštini, koristeći Model Odluke o organizaciji i načinu rada organa lokalne uprave, koji je pripremila Zajednica opština, sa sledećim djelokrugom rada:

- praćenje i sprovođenje Zakona o lokalnoj samoupravi i drugih propisa koji se odnose na pravni status lokalnih službenika i namještenika i upravljanje kadrovima;
- sprovođenje javnog i internog oglasa i konkursa;
- procjenjivanje potreba za usavršavanjem lokalnih službenika;
- pripremanje predloga obuka i programa stručnog usavršavanja;
- pružanje pomoći u realizaciji programa obuke i usavršavanja kadrova i praćenje njihove realizacije;
- pružanje stručne pomoći predsjedniku opštine i glavnom administratoru u dijelu upravljanja kadrovima;
- vođenje centralne kadrovske evidencije;
- vođenje propisanih evidencija iz oblasti rada;
- ostvarivanje saradnje sa Upravom za kadrove i drugim subjektima koji pružaju obuke.

3. Promjene legislative i uvođenje profesionalne jedinice za upravljanje kadrovima u opštinama, uz snažnu podršku Zajednice opština, treba da dovedu do odgovarajućeg **sistema ocjenjivanja rada** lokalnih službenika, boljeg iskorišćavanja mogućnosti i stimulacija, i zapošljavanja zasnovanog na jednakim uslovima za sve.

Ipak, **potreban je novi fokus na obuke**. Starješine organa treba da iskoriste važeće propise, kako bi uveli efektivan sistem obuka u svakoj opštini. Ocjena rada treba da dovede do plana stručnog usavršavanja svakog službenika, zasnovanog kako na opštim potrebama

opštine, tako i na ličnim potrebama za razvojem službenika.

Treba u opštinskom budžetu utvrditi sredstva za obuke. Predložena jedinica za upravljanje kadrovima treba da traži programe obuka u svijetlu tih potreba; treba izvršiti adekvatan izbor polaznika obuka, a sve obuke treba da se prate. Službenike koji su zainteresovani i kompetentni treba obučavati za *asistente trenera*, da rade zajedno sa profesionalnim trenerima, kada je to potrebno.

Ministarstva treba da prihvate odgovornost za obučavanje svojih službenika u radu sa opštinama, kao i lokalnih službenika, kada oni treba da primjenjuju nove zakone i propise, pogotovu gdje postoji podijeljena nadležnost između centralnih i lokalnih vlasti (pr. planiranje i izdavanje građevinskih dozvola; utvrđivanje, kontrola i naplata lokalnih javnih prihoda; preduzetništvo; vršenje upravnog nadzora).

4. Mnogi problemi koji su prisutni u radu i kapacitetima lokalne uprave naslijeđeni su iz ranijih radnih sistema. Nije izgrađen menadžerski pristup u rukovođenju. Opštine su spore i neefikasne da odgovore novim zahtjevima i potrebama građana. Upravljanje kadrovima je na niskom nivou; stručnost je ograničena. Vršenje upravnih poslova se ne shvata kao pružanje usluga građanima; prava građana se ignorišu. Prioritet se ne daje potrebi za pojednostavljivanje postupaka i smanjenje troškova. **Uopšteno govoreći, izražen je nedostatak odgovornosti za kvalitetnim vršenjem upravnih poslova.**

Prevelik je broj zaposlenih; mnogi imaju nizak stepen obrazovanja. U isto vrijeme, prisutan je nedostatak visokostručnog kadra, kao što su pravnici i ekonomisti; pa se obavljanje poslova povjerava službenicima koji ne posjeduju adekvatna znanja i stručnu spremu. Inženjeri i

drugi stručni kadar napuštaju radna mjesta u opštini zbog niskih plata i nemogućnošću napredovanja. Pojedine opštine, nijesu u mogućnosti da obezbijede vršenje poslova inspeksijskog nadzora u oblasti izgradnje objekata.

Međutim, u nekim slučajevima, opštine imaju zaposlen stručni kadar sa mnogo većom zaradom od normirane i čak nude rješavanje stambenog pitanja.

Potrebna je nova struktura zarada za zapošljavanje u opštinama - ona koja bi motivisala sve lokalne službenike i koja bi bila dovoljno fleksibilna da omogući angažovanje deficitarnog stručnog kadra.

5. Kada lokalni službenik ne vrši svoje obaveze u skladu sa očekivanim i kada sistem ocjenjivanja ne dovede do unapređenja, treba primjeniti **formalni postupak disciplinske odgovornosti**.

2. ODNOSI IZMEĐU STARJEŠINE ORGANA I GLAVNOG ADMINISTRATORA

a) Prava i obaveze starješine organa lokalne uprave

Prema članu 77 Zakona o lokalnoj samoupravi, starješina organa lokalne uprave rukovodi organom lokalne uprave, za svoj rad odgovara glavnom administratoru i predsjedniku opštine i odlučuje o izboru i raspoređivanju službenika i namještenika.

Starješina organa je rukovodeće lice koje profesionalno obavlja poslove, a radni odnos zasniva imenovanjem od strane glavnog administratora, uz pismenu saglasnost predsjednika opštine, na neodređeno vrijeme, na osnovu

javnog oglašavanja. Protiv odluke glavnog administratora o izboru kandidata za starješinu organa može se izjaviti žalba - Komisiji za žalbe, koju obrazuje predsjednik opštine.

b) Prava i obaveze glavnog administratora

Glavni administrator: rukovodi i koordinira lokalnom upravom, organizuje rad lokalne uprave i odgovoran je za zakonitost, efikasnost i ekonomičnost njenog rada. Glavni administrator ima ovlašćenja drugostepenog organa u upravnim stvarima.

Poslovi glavnog administratora obavljaju se profesionalno. Glavni administrator se imenuje na osnovu javnog oglašavanja, na neodređeno vrijeme. Glavni administrator mora da ima (I) završen pravni fakultet, (II) položen stručni ispit i (III) najmanje pet godina radnog iskustva.

Glavni administrator odgovara predsjedniku opštine, koji usmjerava i usklađuje rad organa lokalne uprave, javnih službi i agencija čiji je osnivač, kako bi iste vršile svoje posove na efikasniji način i obezbjedile više standarde u pružanju usluga. Glavni administrator je odgovoran za vršenje upravnog nadzora i izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata.

Predsjednik opštine može razriješiti dužnosti glavnog administratora ako ne obavlja poslove u skladu sa zakonom.

PREPORUKE

1. Zakonska rješenja koja se odnose na ovlašćenja i odgovornosti predsjednika opštine i glavnog

administratora nijesu u potpunosti izvedena i precizna.

Postoji preklapanje nadležnosti u odnosu na (I) usmjeravanje i usklađivanje rada lokalne uprave, (II) nadzor nad radom lokalne uprave, (III) izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata, kao i (IV) odgovornost za zakonitost, efikasnost i ekonomičnost njenog rada.

Zbog uloge predsjednika opštine, glavni administrator nije stvarno nezavisan u vršenju svojih profesionalnih obaveza.

2. Zakonska rješenja koja se odnose na položaj i ulogu starješine organa lokalne uprave i odnose sa glavnim administratorom, takođe, su nepotpuna i neizvedena. Naime, starješina organa lokalne uprave odgovara samo za svoj rad, a ne i za rad organa, iako istim rukovodi i odlučuje o zasnivanju radnog odnosa i pravima i obavezama lokalnih službenika i namještenika iz rada i po osnovu rada.

Pored toga, starješina organa ne odgovara za svoj rad samo glavnom administratoru, već i predsjedniku opštine. Postupak, način i uslovi utvrđivanja odgovornosti starješine organa utvrđuju se statutom opštine, dok je odgovornost glavnog administratora utvrđena zakonom.

U praksi postoji simbioza u radu starješine organa lokalne uprave i glavnog administratora, jer je starješina organa lokalne uprave upućen na glavnog administratora, da bi obezbjedio da akta koja donese organ lokalne uprave, kao prvostepeni organ, budu potvrđena u drugostepenom postupku od strane glavnog administratora. Naime, preklapanje nadležnosti može dovesti do stvaranja tenzija između predsjednika opštine, glavnog administratora i starješine organa.

3. ODNOS SKUPŠTINE OPŠTINE I PREDSJEDNIKA OPŠTINE

Zakonom je utvrđeno da su organi opštine skupština opštine i predsjednik opštine.

a) Skupština opštine

Skupština opštine vrši normativnu funkciju, donosi budžet, planove i programe razvoja, urbanističke planove, donosi investicioni plan, raspolaže imovinom, raspisuje referendum, osniva javne službe, odlučuje o zaduživanju i davanju garancija, bira i razrješava predsjednika skupštine, imenuje sekretara skupštine i članove radnih tijela skupštine, osniva Savjet za zaštitu lokalne samouprave; razmatra izvještaje predsjednika opštine; odlučuje o građanskoj inicijativi i drugo.

Skupština ima predsjednika, koji se bira iz reda odbornika, na volonterskoj osnovi. Predsjednik skupštine saziva skupštinu, predsjedava i rukovodi njenim radom i stara se o realizaciji njenih odluka i drugih akata. Predsjednik skupštine saziva sjednicu skupštine po potrebi - najmanje jednom u tri mjeseca.

Skupština može imenovati sekretara, na predlog predsjednika skupštine, i njegov mandat traje koliko i mandat predsjednika skupštine.

Sekretar obavlja stručne i druge poslove u vezi sa sazivanjem i održavanjem sjednica skupštine i njenih radnih tijela i stara se o realizaciji odluka i drugih akata skupštine.

b) Predsjednik opštine

Predsjednika opštine biraju građani na vrijeme od 5 godina. Predsjednik opštine predstavlja i zastupa opštinu i vrši sledeće poslove:

- I) *predlaže propise i druge akte koje donosi skupština;*
- II) *stara se i odgovoran je za izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata,*
- III) *stara se o izvršavanju prenešenih i povjerenih poslova;*
- IV) *utvrđuje organizaciju i način rada lokalne uprave;*
- V) *podnosi građanima i skupštini izvještaj o svom radu i ostvarivanju funkcija lokalne samouprave najmanje jedanput godišnje;*
- VI) *donosi akte iz svoje nadležnosti;*
- VII) *odgovoran je za izvršavanje odluka i drugih akata koje donosi skupština;*
- VIII) *donosi akte kojim obezbjeđuje izvršavanje budžeta;*
- IX) *saziva konstitutivnu sjednicu skupštine.*

Predsjednik opštine privremeno donosi akte iz nadležnosti skupštine, ukoliko skupština nije u mogućnosti da se sastane ili je iz drugih razloga onemogućen njen rad, a njihovo donošenje je od interesa za lokalno stanovništvo. Predsjednik opštine je dužan da navedene akte podnese na potvrdu skupštini na prvoj narednoj sjednici. Ako skupština ne potvrdi akt ili ga predsjednik opštine ne podnese na potvrdu, taj akt prestaje da važi danom završetka sjednice skupštine.

Opština može imati jednog ili više potpredsjednika. Potpredsjednika imenuje i razrješava predsjednik opštine i mandat mu traje koliko i mandat predsjedniku opštine. Potpredsjednik zamjenjuje predsjednika opštine u slučaju njegove odsutnosti ili spriječenosti i vrši druge poslove koje mu predsjednik povjeri.

U slučaju da potpredsjednik nije imenovan, predsjednika opštine zamjenjuje glavni administrator.

PREPORUKE

1. Način izbora odbornika i sastav skupštine opštine nije obezbijedio ostvarivanje osnovnog načela predviđenog Zakonom o lokalnoj samoupravi. Prisutno je pretjerano miješanje političkih partija: odbornici traže smjernice u svojoj partiji za odlučivanje, ne uzimajući u obzir interese građana. Neophodno je zakonom ustanoviti novi izborni sistem, kojim će se obezbijediti ostvarivanje načela o depolitizaciji, tj. pravo građana da neposredno biraju svoje predstavnike u skupštini opštine. Na taj način bi odbornici postali predstavnici građana, koji bi u skupštini zastupali njihove interese. Dug je put ka "depolitizaciji" skupštine opštine.

2. Odnosi između skupštine opštine i predsjednika opštine ne olakšavaju odgovarajuće ostvarivanje funkcija skupštine. Ne postoji, u dovoljnoj mjeri, razumjevanje podjele funkcija između skupštine, kao predstavničkog organa, i predsjednika opštine, kao izvršnog organa. Pozicija predsjednika opštine je veoma jaka zbog neposrednog izbora od strane građana.

3. S druge strane, potrebno je da se utvrde veća ovlašćenja skupštine da se umiješa kada:

- predsjednik opštine ne postupa u skladu sa zakonom;
- odluke i drugi aktima skupštine adekvatno se ne sprovode, što rezultira nanošenjem znatne materijalne štete opštini;

- prava i obaveze građana su uskraćeni.

Skupština treba da ima pravo da razriješi predsjednika opštine u slučajevima predviđenim zakonom, umjesto sadašnjeg rješenja, po kome skupština može da pokrene postupak glasanja o povjerenju predsjednika opštine.

4. Potrebno je izvršiti izmjene i dopune postojećeg zakonskog sistema, kojima bi se:

- jasno i precizno utvrdila ovlašćenja predsjednika opštine za donošenje akata iz nadležnosti skupštine;
- razjasnili razlozi za raspuštanje skupštine opštine, kada skupština opštine, nevršenjem svojih funkcija, narušava prava i slobode građana, odnosno javni interes;
- izmjenile nadležnosti Vlade da raspusti skupštinu opštine, bez prava izjašnjenja o raspuštanju;
- utvrdilo profesionalno obavljaio funkcije predsjednika skupštine opštine, s mogućnošću volonterske funkcije potpredsjednika skupštine opštine;
- precizno utvrdili razlozi za razrešenje predsjednika i potpredsjednika skupštine;
- utvrdilo mjesto sekretara skupštine opštine kao obavezno, sa jasno utvrđenim poslovima, kao i preispitalo pitanje mandata sekretara i vezanost sa mandatom predsjednika skupštine;
- jasno i precizno utvrdila rješenja koja se odnose na izbjegavanje konflikta interesa.

4. STRUČNE KVALIFIKACIJE I LICENCIRANJE

a) Stručne kvalifikacije

Proces sticanja stručnih kvalifikacija definisan je **Opštim zakonom o obrazovanju i vaspitanju i Zakonom o stručnom obrazovanju**.

Lokalni službenici se zapošljavaju na osnovu javno važećih isprava o završenom stepenu stručne spreme. Lokalni službenici imaju obavezu polaganja *stručnog ispita*. Način i postupak polaganja stručnog ispita propisuje Ministarstvo prosvjete i nauke za svaku struku (zanimanje) pojedinačno. **Stručni ispit ne nudi dovoljan kvantum novih znanja i vještina koja su potrebna modernoj lokalnoj upravi.**

b) Licenciranje organizatora obrazovanja odraslih

Da bi službenici lokalne uprave dobili neophodna znanja i usvojili nove vještine moguće je da pohađaju programe obrazovanja odraslih koje pružaju različiti organizatori. Dokazivanje znanja i vještina koje su stekli u obrazovnom procesu lokalni službenici mogu izvršiti polaganjem ispita kod *Ispitnog centra*. Izdavanjem sertifikata (javne isprave) od strane *Ispitnog centra* obrazovanje postaje javno važeće.

Do donošenja novog Zakona o nacionalnim stručnim kvalifikacijama, proces sticanja znanja i vještina kroz razne programe obrazovanja odraslih neće biti zaokružen na valjan način.

PREPORUKE

Potrebno je Zakon o državnim službenicima i namještenicima dopuniti obavezom sticanja novih znanja i vještina pored stručnog ispita ili stručni ispit drugačije definisati u sadržinskom smislu i prilagoditi potrebama lokalne uprave.

(Detaljniji izvještaj o pravnoj analizi je dostupan.)

DIZAJN: SNIBS
067/812-118
ŠTAMPA: APPRINT
067/239-131
PODGORICA