

Програм Европске уније CARDS 2005

**Програм обуке за докалну самоуправу - Министарство
државну управу и локалну самоуправу (МДУЛС)**

ПРИРУЧНИК

Приручник
Програм обуке за локалну самоуправу -
Министарство за државну управу и локалну самоуправу (МДУЛС)

Издавач
Министарство за државну управу
и локалну самоуправу

За издавача
Милан Марковић

Аутори
Јан Валент
Проф. др Стеван Лилић
Сергеј Анагности

Сарадник на издању
Бојана Ристић

Лектура и коректура
Ирена Поповић

Дизајн и прелом текста
Петар Павловић

15ВИ
978-86-87843-10-3

Штампа
БЕОФИС Д.О.О.

Година издања
2009.

Тираж
1000 примерака

Овај документ је израдио тим 1BP 1п1егпаИоп1 СопзиШпд у оквиру пројекта "Програм обуке локалну самоуправу - Министарство за државну управу и локалну самоуправу (МДУЈ1 кориснички сегмент 7 оквирног уговора, јавни конкурс "053ЕП01/16/31" финансираног од стр Европске уније. Гледишта у овом документу не морају обавезно да одсликавају гледишта начела Европске комисије.

Садржај

СКРАЋЕНИЦЕ.....	V
ПРЕДГОВОР	VII
УВОД	IX
1. ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ И НОВИ ИЗАЗОВИ У РУКОВОЂЕЊУ ЛОКАЛНОМ САМОУПРАВОМ	3
2. ДЕФИНИСАЊЕ ПОТРЕБА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ОДАБИР ОПЦИЈА ЗА ЊИХОВУ РЕАЛИЗАЦИЈУ	7
2.1 РЕФОРМА ДРЖАВНЕ И ЛОКАЛНЕ УПРАВЕ.....	7
2.2 УСЛУЖНО ОРИЈЕНТИСАНА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА.....	9
2.3 ДЕФИНИСАЊЕ ПОТРЕБА И ОДАБИР ОПЦИЈА	10
3. УПРАВЉАЊЕ КАДРОВСКИМ ПОТЕНЦИЈАЛИМА	15
3.1 ДЕФИНИЦИЈЕ	15
3.1.1 Најважнији принципи управљања кадровским потенцијалима.....	15
3.1.2 Најважније активности на плану управљања кадровским потенцијалима.....	16
3.1.3 Кадровски руководиолац	16
3.2 ОДГОВАРАЈУЋА ОРГАНИЗАЦИОНА СТРУКТУРА, ЈАСНИ ПРОЦЕСИ И НАДЛЕЖНОСТИ.....	16
3.3 УПРАВЉАЊЕ УСПЕШНОШЋУ ЗАПОСЛЕНИХ И НАПРЕДОВАЊЕ	17
3.3.1 Управљање успешношћу запослених	18
Примери показатеља успешности запослених	20
3.3.2 Напредовање	20
3.4 НЕОПХОДНЕ ВЕШТИНЕ И ИСКУСТВО, СИСТЕМАТСКИ ПРИСТУП ИЗГРАДЊИ КАПАЦИТЕТА	21
3.4.1 Регрутовање, избор и пријем кадра.....	21
3.4.2 Услови за рад на радном месту	22
3.4.3 Опис радног места	22
3.4.4 Оцењивање запослених	23
3.4.5 Запослени којима престаје радни однос	24
4. ОРГАНИЗОВАЊЕ ОБУКЕ И РУКОВОЂЕЊЕ ЊОМЕ	27
4.1 ПОТРЕБЕ ЗА ОБУКОМ	27
4.2 ПЛАНИРАЊЕ И ОРГАНИЗОВАЊЕ ОБУКЕ.....	28
4.2.1 Интерна обука	29

4.2.1.1	Усмеравање	29
4.2.1.2	Менторство	29
4.2.2	Екстерна обука	30
4.3	ГОДИШЊИ ПЛАН ОБУКЕ	30
4.4	ТЕХНИКЕ ОБУКЕ	31
4.4.1	Презентација.....	32
4.4.2	Мождана олуја (Бгат51огтт§)	32
4.4.3	Одређивање стандарда (Бепсћтагкшд)	33
5.	СТРАТЕШКО УПРАВЉАЊЕ	37
5.1	СТРАТЕШКО ИЛИ ИНСТИТУЦИОНАЛНО УПРАВЉАЊЕ	37
5.2	ШЕМАТСКИ ПРИКАЗ ПРОБЛЕМА И ЦИЉЕВА	40
5.2.1	Анализа, шематски приказ и решавање проблема	40
5.2.2	Од израде дрва проблема до израде дрвета циљева и пројекта	41
5.3	СТРАТЕШКО УПРАВЉАЊЕ КАО ПРИСТУП У ПРОГРАМИРАЊУ	44
6.	РУКОВОЂЕЊЕ ПРОЈЕКТНИМ ЦИКЛУСОМ	49
6.1	ПРИСТУП ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ РУКОВОЂЕЊУ ПРОЈЕКТНИМ ЦИКЛУСОМ.....	49
6.2	ФАЗА ИДЕНТИФИКАЦИЈЕ - ИЗРАДА КОНЦЕПТА ПРОЈЕКТА	54
6.3	ФАЗА ФОРМУЛАЦИЈЕ	60
6.4	ФАЗА СПРОВОТЉЕЊА, ПРАЂЕЊЕ РЕАЛИЗАЦИЈЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ.....	63
6.5	ФАЗА ЕВАЛУАЦИЈЕ И РЕВИЗИЈЕ	67
7.	АНЕКСИ	73
3.1	ПРОЦЕДУРА УТВРЂИВАЊА ПОКАЗАТЕЉА УСПЕШНОСТИ.....	73
3.2	ПРОЦЕДУРА РЕГРУТОВАЊА И ПРИЈЕМА КАДРА	74
3.3	ОБРАЗАЦ ЗА ОПИС РАДНОГ МЕСТА	75
ОПИС РАДНОГ МЕСТА	75	
3.4	ПРОЦЕДУРА ГОДИШЊЕГ ОЦЕЊИВАЊА ЗАПОСЛЕНИХ.....	77
3.5	ОБРАЗАЦ ЗА ИЗВЕШТАЈ О ОЦЕЊИВАЊУ УСПЕШНОСТИ ЗАПОСЛЕНИХ.....	79
3.6	ПЛАН ЛИЧНОГ РАЗВОЈА	82
3.7	УПИТНИК ЗА ЗАПОСЛЕНЕ КОЈИМА ПРЕСТАЈЕ РАДНИ ОДНОС	
4.1	ПРОЦЕДУРА ПРОЦЕНЕ ПОТРЕБА ЗА ОБУКОМ.....	84
4.2	ПРОЦЕДУРА ОРГАНИЗОВАЊА ИНТЕРНЕ ОБУКЕ	85
4.3	ПРОЦЕДУРА ИЗРАДЕ ГОДИШЊЕГ ПЛАНА ОБУКЕ.....	86
5.1	ДРВО ПРОБЛЕМА (ПРИМЕР).....	87
6.1	САДРЖАЈ ТИПСКОГ ПРИМЕРА ПРОЈЕКТНОГ ЗАДАТКА	88
6.2	ТИПСКА МАТРИЦА ЛОГИЧКОГ ОКВИРА РАДА	89
6.3	РЕДОСЛЕД ПОПУЊАВАЊА МАТРИЦЕ ЛОГИЧКОГ ОКВИРА РАДА	90
6.4	ИНФОРМАЦИЈЕ КОЈЕ СЕ НАЛАЗЕ У МАТРИЦИ ЛОГИЧКОГ ОКВИРА РАДА	91
6.5	ПРИМЕР ДИНАМИЧКОГ ПЛАНА И ТИПСКИ ПОСТУПАК ИЗРАДЕ	92
6.6	АКТИВНОСТИ КОЈЕ ТРЕБА УРАДИТИ/РАЗМОТРИТИ ПРЕ ТЕРЕНСКЕ ПОСЕТЕ..	94
6.7	ТИПСКИ ФОРМУЛАР - ИЗВЕШТАЈ О ПОСЕТИ ЛОКАЦИЈИ ПРОЈЕКТА	95
6.8	НЕКИ ТИПСКИ КОРАЦИ ПРОВЕРЕ ИЗВЕШТАЈА	96
6.9	ПРОВЕРА ДОКУМЕНТАЦИЈЕ - КЉУЧНА ПИТАЊА	98

Скраћенице

АС - *Ac^m5 CommunImge* - Правна тековина Европске уније ЕК - Европска комисија ЕУ

- Европска унија

НПИ - Национални програм за интеграцију Србије у ЕУ ННПА - Национални програм

за усвајање *Ac^m5 CommunImge* ОП - Оперативни програм

РЕ5Т - Анализа политичких, економских, социјалних и технолошких фактора

ССП - Споразум о стабилизацији и придруживању

5ДУОТ - Анализа јаких страна, слабости, могућности и опасности

Предговор

Поштована/и,

Представљамо Вам приручник који је припремљен у оквиру пројекта „Програм обуке за локалну самоуправу - Министарство за државну управу и локалну самоуправу (МДУЛС)“ који финансира Европска унија. Ова иницијатива усмерена је ка оспособљавању запослених у јединицама локалне самоуправе за адекватно преузимање нових дужности и одговорности проистеклих из процеса децентрализације и интеграције Републике Србије у Европску унију.

Приручник даје преглед практичних инструмената, као и добре праксе европских земаља у областима као што су реформа локалне самоуправе и европске интеграције, разумевање потреба за обукама и проналажење начина како да се оне задовоље, управљање људским ресурсима, организација и управљање обукама, стратешки менаџмент и управљање пројектним циклусом.

Министарство за државну управу и локалну самоуправу

Увод

КОЈА ЈЕ СВРХА ОВОГ ПРИРУЧНИКА?

Сврха приручника је да се запослени у јединицама локалне самоуправе упознају са практичним инструментима и примерима добре праксе која је усвојена у земљама Европе у областима као што су реформа локалне самоуправе и европске интеграције, разумевање потреба за обукама и проналажење начина како да се оне задовоље, управљање људским ресурсима, организација и управљање обукама, стратешки менаџмент и управљање пројектним циклусом. Приручник има за циљ да се запосленима пружи подршка у примени тих искустава у свакодневном раду.

КОМЕ ЈЕ ПРИРУЧНИК НАМЕЊЕН?

Приручник је пре свега намењен запосленима у јединицама локалне самоуправе, али и свим другим заинтересованим странама.

ШТА ОВИМ ПРИРУЧНИКОМ НИЈЕ ОБУХВАЋЕНО?

Приручник је израђен у оквиру пројекта „Програм обуке за локалну самоуправу - Министарство за државну управу и локалну самоуправу (МДУЛС)“, у склопу којег је реализован пробни програм обуке, са циљем да се размотре теме, методологија и технике обуке за спровођење будуће стратегије обуке за запослене у јединицама локалне самоуправе, чија израда предстоји у наредном периоду.

Приручником нису обухваћени сви аспекти рада локалне самоуправе и он нема за циљ да разради смернице за све функције и задатке који се додељују локалној самоуправи.

Ипак, приручник даје преглед практичних инструмената који могу да поједноставе и стандардизују рад запослених у јединицама локалне самоуправе.

ШТА ПРИРУЧНИК САДРЖИ?

Приручник је подељен у шест поглавља:

Прво поглавље: „Европске интеграције и нови изазови у руковођењу локалном самоуправом“ разрађује питања која су од значаја за боље разумевање процеса реформи и процеса европских интеграција.

Друго поглавље: „Дефинисање потреба локалне самоуправе и одабир опција за њихову реализацију“ указује на значај изградње кадровских капацитета услужно оријентисаних локалних самоуправа и уједно истражује могућности у том смеру.

Треће поглавље: „Управљање кадровским потенцијалима“ се непосредно бави добром праксом у управљању кадровским потенцијалима. Намера је да се подржи инклузивна пракса у току целокупног процеса избора, пријема и оцењивања кадра. Други део је посвећен управљању успешношћу запослених и напредовању.

Четврто поглавље: „Организовање обуке и руковођење обуком“ приказује поједине кораке који могу да се примене у различитим фазама учења, као и дефиниције и примере процене потреба за обуком, планирање и конкретне технике спровођења обука.

Пето поглавље: „Стратешко управљање“ приказује принципе стратешког управљања и њихову примену у процесу увођења пројеката и програмирања. У овом поглављу су такође описани и поједини кораци које треба спровести у изради пројекта.

Шесто поглавље „Руковођење пројектним циклусом“ детаљно приказује фазе управљања пројектним циклусом које је Европска комисија усвојила у вези с претприступном помоћи.

Проф. др Стеван Лилић

Европске интеграције и нови изазови у руковођењу локалном самоуправном

У процесу европских интеграција, Србија улаже велике напоре, како у томе да прилагоди своје законе и праксу стандардима ЕУ, тако и у планирању активности и већег броја програма и пројеката подршке локалним самоуправама, у вези са обуком и тренингом запослених.

Циљ ових напора је подизање управљачког капацитета општина и стручног капацитета њених кадрова, у складу са стандардима које предвиђа Стратегија стручне обуке запослених у локалним самоуправама, као део процеса интеграције у ЕУ.



Европске интеграције и нови изазови у руковођењу локалном самоуправом

Иако Србија још нема формални статус кандидата за чланство у Европској унији (ЕУ), Европска комисија је оценила да Србија ипак поседује одговарајуће капацитете за успешну реализацију процеса интеграције у европске структуре у наредном периоду. Са тим циљем, Влада Републике Србије је, у октобру 2008. године, сачинила документ **Национални програм за интеграцију Србије у ЕУ (НПИ)**, који треба не само да буде један од кључних докумената у овом процесу, већ и инструмент за координацију реформи на путу ка ЕУ. У том смислу, НПИ је и веома значајан инструмент **Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП)** Србије ЕУ.

За нашу земљу постоји посебна варијанта документа НПИ под називом **Национални програм за усвајање Асцт\$ КомитиШге¹** (ННПА). *Ac^tv CommInItge* (АС) се може разумети као „заједничко (правно) наслеђе“ европских земаља. ННПА имају све државе кандидати за чланство у ЕУ. Он дефинише развојне и стратешке циљеве, одговарајуће политике, реформе и мере потребне за реализацију тих циљева, утврђује детаљни план усклађивања законодавства и изградње институционалних капацитета и дефинише људске и буџетске ресурсе, као и фондове потребне за спровођење планираних задатака.

Имајући у виду релативно кашњење Србије у процесу европских интеграција, неопходно је системски осмислити даље кораке Србије према ЕУ.

У том контексту, планирају се и активности за спровођење већег броја програма и пројеката подршке локалним самоуправама, који се односе на обуку и тренинг запослених у општинскиг управама како би се ојачали њихови капацитети у креирању политика, припреми и имплементацији пројеката и програма, који се углавном финансирају из страних донација.

Одлука ЕУ о преговорима за закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању са Србијом донета је у априлу 2005. године (мада је процес одпочео још 2000. године у оквиру тадашње Савезне Републике Југославије, односно касније државне заједнице Србија и Црна Гора). Преговори о ССП са Србијом прекинути су у мају 2006. године одлуком Европске комисије, а обновљени су у јуну 2007. године. ССП је најпре

¹ ИРАА - МаПопа! Pro\$gate Гог Ље АЗорОоп оГ The Асршб.

парафиран (новембар 2007), а коначно је потписан 29. априла 2008. године на састанку Савета за опште послове и спољне односе ЕУ у Луксембургу. Народна скупштина Републике Србије ратификовала је Споразум 9. септембра 2008, као и још један документ под називом **Прелазни трговински споразум**.²

Народна Скупштина је у октобру 2004. године усвојила **Резолуцију о придруживању Европској унији**, у којој се истиче да је стратешко опредељење Србије чланство у Европској унији, а тадашња Влада је у јуну 2005. године усвојила **Националну стратегију за приступање Европској унији**, као тзв. кровни документ свеобухватног процеса европске интеграције. Тим документом се предвиђају активности које Србија треба да предузме у свим секторима свога друштва, политике и права да би до 2012. године била спремна да преузме обавезе које проистичу из чланства у Европској унији.

Важно је да општине разумеју непосредну везу између остваривања својих потреба и квалификованих кадрова, који су у стању да дефинишу потребе, прибаве и управљају пројектима и остваре конкретне резултате.

Иако без правне обавезе, Србија од 2004. године започиње процес хармонизације свога националног права са правом ЕУ, док потписивањем ССП 2008. године улази у нову фазу односа са Европском унијом. Имајући у виду релативно кашњење Србије у процесу европских интеграција, неопходно је системски осмислити даље кораке Србије према ЕУ. Спровођење ССП и преговори о приступању ЕУ, иако засновани на различитим правним основама, у суштини подразумевају исте напоре - усклађивање националног законодавства Србије са *Acquis Communautaire*, који су за Србију детаљно описани у овом НПИ.

У НПИ се, између осталог, посебна пажња посвећује административним капацитетима и буџетским ресурсима који су потребни да би се одредбе *Acquis Communautaire* пренеле у домаће законодавство и да би се доследно спровеле планиране реформе. С једне стране, НПИ дефинише развојне и стратешке циљеве а, с друге стране, политике, реформе и мере потребне за реализацију тих циљева. Он, такође, утврђује детаљан план, временски оквир и приоритете усвајања законодавства и одређује органе одговорне за његову припрему. Предвиђено је да се реализација циљева из НПИ у потпуности оконча 2012. године, када би Србија требало да буде технички спремна да преузме све обавезе које проистичу из чланства у ЕУ.

Општи оквири постављени у НПИ односе се и на нове изазове у управљању капацитетима, људским ресурсима и дефинисању потреба на нивоу локалних заједница.

² Види: Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, с једне стране, и Републике Србије, с друге стране, као и Закон о потврђивању Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима између Европске заједнице, с једне стране, и Републике Србије, с друге стране, „Службени гласник РС“, број 83/08.

Проф. др Стеван Лилић

Дефинисање потреба локалне самоуправе и одабир опција за њихову реализацију

За успешност реформи локале самоуправе у Србији, неопходно је најпре дефинисати потребе а затим и начине за њихову реализацију. Искуства европских земаља указују на очигледне трендове и приоритете у развоју и организовању локалне самоуправе. Неопходно је зато овладати новим методологијама и техникама дефинисања потреба и одабира опција.



Дефинисање потреба локалне самоуправе и одабир опција за њихову реализацију

Као што је већ истакнуто, иако Србија још нема формални статус кандидата за чланство у Европској унији (ЕУ), Европска комисија је оценила да Србија ипак поседује одговарајуће капацитете за успешну реализацију процеса интеграције у европске структуре у наредном периоду. Влада Републике Србије је, са тим циљем, у октобру 2008. године сачинила документ са називом *Национални програм за интеграцију Србије у ЕУ* (НПИ), који треба не само да буде један од кључних докумената у овом процесу, већ и инструмент координације реформи на путу ка ЕУ. У том смислу, НПИ је и веома значајан инструмент за реализацију *Споразума о стабилизацији и придруживању* (ССП) Србије и Европске уније. НПИ, између осталог, посебну пажњу посвећује административним капацитетима и буџетским ресурсима који су потребни да би се у домаће законодавство преузеле одредбе Асдц« *CommunHuge* и доследно спровеле планиране реформе.³ С једне стране, НПИ дефинише развојне и стратешке циљеве а, с друге стране, политике, реформе и мере потребне за реализацију тих циљева. Предвиђено је да се целокупна реализација циљева из НПИ оконча 2012. године, када би Србија требало да буде технички спремна да преузме све обавезе које проистичу из чланства у ЕУ.

Општи оквири постављени у НПИ односе се и на нове изазове у управљању капацитетима, љуским ресурсима и дефинисању потреба на нивоу локалних заједница. У том контексту се изазови које европске интеграције постављају пред локалне заједнице у Србији, између осталог, односе и на дефинисање потреба локалних самоуправа, као и на одабир опција за њихову реализацију. То је неопходно да би се створиле претпоставке за то да локалне заједнице буду успешне у подизању својих општих капацитета, посебно тзв. доброг управљања у складу са захтевима и изазовима са којима ће се локална самоуправа у Србији суочавати у предстојећем процесу европских интеграција.

2.1 РЕФОРМА ДРЖАВНЕ И ЛОКАЛНЕ УПРАВЕ

У веома значајном документу који носи назив *Стратегија реформе државне управе у Србији* (2004), између осталог, истакнуто је да је реформа државне управе сложен и дугорочан процес, посебно у земљама у транзицији, у којима је управа, и на централном

³ *AsciHuge CommuniHuge* (АС) се може разумети као „заједничко (правно) наслеђе" европских земаља које треба преузети у домаће законодавство. Процењује се да тренутно има око 100.000 страница таквих докумената које треба превести и преузети у правних поредак Србије.

и на локалном нивоу, „по правилу слаба и оптерећена низом проблема нагомиланих током више деценија“. Реформа није само питање територијалне и административне расподеле надлежности у држави и локалним заједницама или само питање броја запослених, а још је мање скуп тренутних одлука мотивисаних интересима политичких партија на власти. Реформа управе на свим нивоима битан је услов за успех реформи у другим деловима друштва. Крајњи циљ реформски напора у оквиру структуре и рада управе јесте да се обезбеди висок квалитет услуга грађанима и да се у Србији створи таква државна и локална управа која ће значајно допринети економској стабилности и квалитету животног стандарда.

Изазови које европске интеграције постављају пред локалне заједнице у Србији односе се на дефинисање потреба локалних самоуправа, као и одабир опција за њихову реализацију.

Успешна реформа државне и локалне управе, с једне стране, мора да уважава историјски развој земље и њене карактеристике, али, с друге стране, реформа треба да буде усклађена са европским и светским кретањима. Најважнији светски трендови у развоју савременог друштва који имају утицаја на структуру државне и локалне управе и на положај јавног сектора данас су:

- Прелазак са индустријског друштва на информацијско (ИТ) друштво.
- Прелазак са националне економије на светску економију.
- Прелазак са краткорочног на дугорочно планирање.
- Прелазак од централизма ка децентрализацији.

Полазећи од реформских процеса који су у току у другим европским земљама, посебно у новим чланицама ЕУ, уочава се да постоје одређени очигледни трендови у развоју и организовању државне и локалне управе „који се не могу избећи“ - између осталог:

- Тражење оптималног нивоа законског регулисања јавног сектора са становишта јавног интереса.
- Схватање државне управе као јавног сервиса грађана, а не као пуког инструмента власти.
- Деконцентрација државне управе на централном нивоу и делегација власти са централног ка нижим, односно локалним нивоима и децентрализација са циљем да се јавне услуге приближе грађанима.
- Промене у односу државне управе према грађанима, приватном пословном сектору и цивилном сектору (невладине организације) које се постижу већом ефикасношћу у раду, јачањем правне сигурности, ефикаснијом применом закона и ефикасним санкционисањем учињених пропуста, већом отвореношћу и јавношћу у раду, пре свега доступношћу информација о свом раду и сл.

- Примена нових метода у управљању у државној управи и локалној самоуправи, пре свега променама у функцијама и организацији рада, доношењем одлука и мотивацијом јавних службеника.
- Дефинисање потреба рационализације и изналажење оптималног начина организације обављања јавних послова, са оптималним бројем извршилаца, уз оптималне трошкове.
- Креирање механизма контроле и одговорности, посебно прецизно дефинисање механизма контроле државне управе према локалној самоуправи.
- Развој и примена информационих технологија у области државне управе (е-управа).

2.2 УСЛУЖНО ОРИЈЕНТИСАНА ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Локална самоуправа је у служби грађана. Она је одговорна за развој локалне заједнице. Према Закону о локалној самоуправи (2007): „Локална самоуправа је право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе, као и право и способност органа локалне самоуправе да, у границама закона, уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво.“ (чл. 2)

С једне стране, локална самоуправа за свој рад и стање у локалној заједници одговара грађанима политички, правно и морално, али, с друге стране, грађани очекују добро управљање (§ооб §оуегпапсе) и квалитетне јавне услуге (§ооб риђНс зепчсез). Због тога локална самоуправа мора постићи највиши ниво остварења ових захтева, тако што ће се политички усмерити ка тзв. услужно оријентисаној локалној самоуправи, која остварује опште интересе својих грађана и друштва у целини. То подразумева да се напусте превазиђени концепти управе као инструмента политичке власти са задатком да појединачне или групне интересе оствари на штету општих интереса. Истовремено, локална самоуправа мора повећати квалитет свог рада, ефикасност управљања и стандарде пружања јавних услуга. То захтева организационо, кадровско и посебно вредносно редефинисање схватања потреба локалне заједнице, као и јасне критеријуме за одабир одговарајућих решења и опција за њихову реализацију.

Крајњи цитг> реформских напора је да се обезбеди висок квалитет услуга грађанима и створи таква државна и локална управа која ће допринети економској стабилности и квалитету животног стандарда.

У упоредном искуству се истиче „седам приоритета“ локалне самоуправе у повећању капацита својих кадрова ради остваривања доброг управљања и пружања квалитетнијих јавних услуга:

- Оријентација ка савременом знању и способностима, укључујући и знања у области организовања (ог^ашгаћоп <1еуе1ортеп1:), стратешког планирања

(51gal:eš1c p1апшпд), дефинисања политике (роНсу-такт§), руковођења (1eacler5h1p апН тапа§ешепО, финансирања (ћи<1§elт§ апН Гтапс1а1 тапа§етеп1:) и кадрoвске политике (б1аГГ Неуе1оршеп1:).

- Међуопштинска сарадња, укључујући и управљање ограниченим ресурсима, локални привредни развој, управљање отпадом итд.
- Упознавање са институцијама ЕУ, могућностима приступа развојним фондовима и процедурама (нпр. ИПА), знање језика (посебно енглеског) и др.
- Изградња капацитета за примену нових облика правне регулативе и радних стандарда (нпр. у области управљања отпадом, заштите животне средине, здравствене заштите, финансирања и пореских обавеза итд.).
- Промена вредносних ставова и понашања, са циљем да се изграде услужно-оријентисане јавне службе и комуникација са грађанима.
- Укључивање грађана у локалне развојне пројекте, посебно жена и омладине.
- Транспарентност и одговорност ради стицања поверења у изборне и професионалне кадрове локалне самоуправе.

На локалном нивоу „добро управљање“ у пружању јавних услуга грађанима има посебан значаја јер је локална самоуправа у непосредном и свакодневном додиру са грађанима. Општинска (односно градска) управа представља први ниво пружња јавних услуга. У оквиру локалне самоуправе грађани треба да се осећају као „власници“ јавне политике која се остварује на локалном нивоу, тј. грађани морају имати уверење да могу утицати на формулисање и остварење најважнијих питања локалне заједнице, као и да могу слободно позивати функционере и службенике на одговорност.

2.3 ДЕФИНИСАЊЕ ПОТРЕБА И ОДАБИР ОПЦИЈА

Да би се постигли основни циљеви реформе, укључујући и стандарде доброг управљања и услужне оријентације, пред локалне самоуправе се постављају и нови изазови, посебно у виду овладавања методологијама и вештинама дефинисања потреба и одабира одговарајућих опција и солуција.

Између осталог, у дефинисању потреба и одабиру, локалне заједнице би морале посебно обратити пажњу на то да:

- Одаберу одговарајуће моделе организационе структуре (у мери у којој то нормативни оквири допуштају).
- Јасно дефинишу процедуре и надлежности (пре свега на основу политичких докумената, стратегија развоја и општих правних акта).
- Израде детаљан и прецизан опис послова свих општинских институција и организационих инфраструктура.
- Уведу нове методологије и технике у дефинисању потреба - дефинисање влашћења, опис послова, спајање сродних послова, увођење у нове послове.
- Уведу у праксу метод одлучивања „можадане олује“ (ђгат51опшп§).

- Уведу у праксу раду групама.
- Успоставе најбоље организационе оквире.
- Уведу управљање на основу постигнутих резултата, уз употребу индикатора остварених циљева, индикатора личног успеха, планирања каријере итд.
- Уведу у праксу метод „одређивање стандарда“ (Бепсћагкт§).
- Уведу у праксу стандарде ЕУ за добро управљање (нпр. при аплицирању за претприступне фондове).

Може се разликовати неколико нивоа дефинисања потреба. С једне стране, дефинисање потреба се може односити на глобални (централни) ниво, као што су, рецимо, правни оквири, усвојене политике, могуће корекције стратегија развоја и сл. С друге стране, дефинисање потреба се може односити на локални ниво, као што су, рецимо, општинска организациона структура, правне и друге (техничке) процедуре, локални ресурси, односи централне и локалне власти, односи између појединих органа или тела у општини итд. Коначно, дефинисање потреба се може односити и на индивидуални ниво, као што су лична својства и квалификације запослених у локалној управи, радна етика, мотивација, перспективе у каријери и сл.

Дефинисање потреба са циљем да се изграде капацитети локалне самоуправе игра посебну улогу у повећању опште ефикасности система (локалне управе) у целини. Ради унапређења организације и рада институција локалне самоуправе, неходно је израдити детаљну функционалну анализу, која би, између осталог, обухватила и области приоритетног усавршавања (рецимо, утврдити оптималан број запослених лица, потребу и временски распоред програма тренинга стручњака одређеног профила, пројектовати предрачун трошкова итд.).

Одређивање стандарда (тзв. ћепсћагкт§) има посебан значај у процесу дефинисања потреба јер се на основу тога одређује у којој мери се постављени циљеви остварују у процесу изградње локалних капацитета. То се постиже на основу резултата дефинисаних потреба и пројекције резултата, али исто тако и на основу међусобног упоређивања општина различитог нивоа развоја и величине, успешности руковођења и ефикасности у остваривању резултата општинске управе (нпр. у пружању јавних услуга), продуктивности, квалитета и благовремености у остварењу постављених задатака (услуга) и сл.

При дефинисању потреба за изградњу капацитета локалне самоуправе посебно место заузимају индикатори. Разликујемо неколико основних врста индикатора. Тако, инпут индикатори (т-ри1: тсћа1ог) су они који се односе на врсту и количину финансијских и људских ресурса који су коришћени у реализацији одређеног програма активности. За разлику од тога, на основу аутпут индикатора (оићри! тсћа1:ог) утврђује се количина остварених „производа“ и пружених „услуга“, односно однос између „радног оптерећења“ ($\Lambda^{\text{огк1оа}} < 1$) и расположивих ресурса. Индикатор резултата (гешћ тсћаШг) обухвата квантитет и квалитет рада, укључујући и то у којој су мери резултати рада у складу са потребама грађана и локалне заједнице у целини. Индикатор ефикасност (созПећесћуепезз тсћаћзг) указује на то у којој мери локална самоуправа остварује

резултате у пружању јавних услуга, посебно у квалитету услуга у поређењу са ангажованим финансијским и људским ресурсима итд.

На основу изнетог и имајући у виду општу стратегију реформе државне и локалне самоуправе, услужну оријентисаност и стандарде доброг управљања, може се рећи да је дефинисање потреба за изградњу капацитета нова реформска функција локалне самоуправе. Из тих разлога, неопходно је да локалне самоуправе у Србији овладају одговарајућим новим методологијама и техникама дефинисања потреба и одабира опција. Локална самоуправа мора преузети иницијативу у дефинисању својих потреба, посебно са становишта остваривања интереса грађана и локалне заједнице у целини. У ту сврху, локална самоуправа, између осталог, треба да дефинише програме обуке на основу којих ће остварити претпоставке за развој кадровских капацитета који ће бити у стању да утврде и дефинишу потребе локалне заједнице, као и да донесу квалитетне одлуке о томе коју опцију треба одабрати.