

## Obuka lokalnih dužnosnika i službenika: prema nacionalnoj strategiji<sup>1</sup>

Marko Kovačić\*

### Uvod

Procesi reforma sustava javne uprave i decentralizacije otvaraju za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave velike mogućnosti, ali ih i suočavaju sa sve većim izazovima u njihovu radu. Županije, gradovi i općine imaju značajnu ulogu u funkcioniranju javnih službi i pružanju usluga građanima.<sup>2</sup> Daljnjim širenjem djelokruga i prijenosom nadležnosti sa središnje na regionalnu i lokalnu razinu, županije, gradovi i općine stjecat će sve veću samostalnost, a time i političku moć, ali istovremeno će rasti i njihova odgovornost prema građanima za eventualne neuspjehe.

---

\* Marko Kovačić, konzultant – savjetnik na projektu CARDS 2003, *Jačanje sposobnosti za upravnu decentralizaciju* (expert at the CARDS 2003 project in Croatia: *Capacity Strengthening for Administrative Decentralisation*)

<sup>1</sup> Mišljenja iznesena u ovom tekstu ne odražavaju nužno stajališta Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske.

<sup>2</sup> Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, općine i gradovi zaduženi su za uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području i ostale poslove sukladno posebnim zakonima. Veliki gradovi (iznad 35.000 stanovnika) uz navedene poslove u svome djelokrugu imaju i održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja. Županija u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od područnoga (regionalnog) značaja, a osobito poslove koji se odnose na obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, održavanje javnih cesta, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada. Uz navedene poslove, općine, gradovi i županije imaju važnu ulogu u poticanju gospodarskog razvoja i rješavanja problema nezaposlenosti.

Rastućim zahtjevima javnosti za učinkovitijim, jeftinijim i dostupnijim javnim uslugama, transparentnim i odgovornim radom lokalne administracije, moći će odgovoriti općine, gradovi i županije koje rapolažu stručno osposobljenim, samostalnim, kreativnim i motiviranim službenicima te izabranim dužnosnicima koji dobro razumiju svoju ulogu i odgovornost u razvoju lokalne zajednice.

Stručno osposobljavanje i trajno usavršavanje izabranih lokalnih dužnosnika i službenika<sup>3</sup> jedan je od ključnih čimbenika uspjeha započetog procesa decentralizacije i reforme sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave. S obzirom na to da je veći dio jedinica lokalne samouprave relativno ograničen u pogledu raspoloživih ljudskih potencijala, značenje njihova stručnog osposobljavanja i usavršavanja još je veće.

## Stručno osposobljavanje i usavršavanje u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Posljednjih nekoliko godina u Republici Hrvatskoj znatno je porastao broj aktivnosti usmjerenih na stručno osposobljavanje i usavršavanje lokalnih dužnosnika i službenika. Te aktivnosti uključuju mnogobrojne seminare, okrugle stolove, savjetovanja, predavanja, radionice, obuku (trening), a tematski su vrlo raznolike i pokrivaju područja novoga zakonodavstva, financija, strateškog planiranja i upravljanja, komunalnih službi, gospodarskog razvoja, korištenja pretprijetnih fondova EU, komunikaciju s građanima i nevladinim udrugama, izgradnju partnerstva itd. Stručno osposobljavanje uglavnom provode nakladničke kuće specijalizirane za pravna i financijska područja, fakulteti, mnoge domaće i međunarodne nevladine udruge, a u posljednje vrijeme sve češće i privatna poduzeća koja u jedinicama lokalne samouprave nude, pružaju i naplaćuju po redovitim tržišnim cijenama usluge obuke iz područja menadžmenta, poslovanja, upravljanja ljudskim resursima i razvoja osobnih vještina.

Porast potražnje, ali i širenje ponude različitih oblika stručnog osposobljavanja i usavršavanja dokazuju da je u lokalnoj i područnoj samoupravi razvijena svijest da se s izazovima koje donosi novo okruženje najbolje mogu

<sup>3</sup> Za potrebe ovoga teksta izraz »lokalni dužnosnici i službenici« obuhvaća izabrane vijećnike u županijama, gradovima i općinama, nositelje izvršne vlasti (općinske načelnike, gradonačelnike i župane i članove poglavarstava) kao i službenike zaposlene u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

nositi one jedinice lokalne samouprave koje imaju kvalitetno obrazovane ljudske resurse. S druge strane, primjetan je nedostatak sustavnog pristupa stručnom osposobljavanju i usavršavanju – aktivnosti namijenjene jačanju sposobnosti jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave nude se na *ad hoc* osnovi, bez prethodne nepristrane analize postojećih potreba za osposobljavanjem i usavršavanjem, koja bi uzimala u obzir specifičnosti pojedinih jedinica lokalne samouprave (veličina, demografske karakteristike, raspoloživi kadrovski i financijski resursi, stupanj gospodarske razvijenosti). Nadalje, nedovoljna koordinacija između različitih pružatelja usluga dovodi do preklapanja (ponavljanja) istih ili sadržajno vrlo sličnih aktivnosti u pojedinim općinama, gradovima i županijama, dok se istodobno u drugim jedinicama takve aktivnosti uopće ne provode. Konačno, nedostatak standardiziranog pristupa (u odnosu na sadržaj/teme, pristup/metodologiju i stručnost osoba koje provode aktivnosti) dovodi do neujednačene kvalitete obrazovnih aktivnosti istoga sadržaja i usmjerenih na istu grupu korisnika.

Izgradnja sustava stručnog osposobljavanja i usavršavanja izabranih dužnosnika i službenika u općinama, gradovima i županijama prepoznata je kao potreba i ugrađena u Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi izmjenama i dopunama iz listopada 2005.<sup>4</sup> Čl. 56b Zakona propisuje da će se službenici u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi poticati na trajno stručno osposobljavanje i usavršavanje putem tečajeva, seminara i školovanja. Trajno osposobljavanje i usavršavanje službenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi provodit će se na osnovi strategije i plana trajnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika, koje će na temelju zajedničkog prijedloga nacionalnog saveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave donijeti Vlada Republike Hrvatske. Čl. 56c propisuje da će Vlada Republike Hrvatske osnovati ustanovu za razvoj lokalne i područne (regionalne) samouprave, radi provedbe trajnog osposobljavanja lokalnih dužnosnika i službenika, u suradnji s nacionalnim savezom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 129/05.

<sup>5</sup> Na temelju te odredbe, Vlada Republike Hrvatske na sjednici održanoj 22. ožujka 2006. donijela je Uredbu o osnivanju Akademije lokalne demokracije (33/06) kojom se osniva Akademija kao javna ustanova te se uređuje njezina djelatnost, ustrojstvo, prava i obveze.

## Doprinos projekta CARDS

Projekt CARDS Europske unije *Jačanje sposobnosti za upravnu decentralizaciju*<sup>6</sup> u okviru jedne od svojih komponenti pruža podršku izgradnji sustava stručnog osposobljavanja i usavršavanja u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. U okviru projekta u tijeku je izrada detaljne procjene potreba za obukom dužnosnika i zaposlenika u općinama, gradovima i županijama (*Training Needs Assessment – TNA*) te analiza šireg normativnog i institucionalnog konteksta u okviru kojeg se provodi stručno osposobljavanje i usavršavanje. Prema rezultatima procjene potreba, analiza i rasprava s predstavnicima županija, gradova i općina razradit će se prijedlog Nacionalne strategije stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih dužnosnika i službenika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, s posebnim naglaskom na ulogu i položaj Akademije lokalne demokracije, njezinu organizacijsku strategiju i plan rada i razvoja. Konačno, u prioritetnim područjima utvrđenima u okviru procjene potreba planira se izrada i provođenje pet pokusnih programa obuke.

## Dosadašnje aktivnosti projekta i preliminarni rezultati

### a) Procjena potreba za obukom

Krajem siječnja projekt CARDS je, u suradnji s Akademijom lokalne demokracije i Savezom Udruge gradova i Udruge općina, započeo s provođenjem preliminarnog ispitivanja potreba za stručnim osposobljavanjem

<sup>6</sup> Projekt iz programa CARDS Europske unije pod nazivom *Jačanje sposobnosti za upravnu decentralizaciju* započeo je u svibnju 2006., a predviđeno mu je trajanje 20 mjeseci. Projekt je vrijedan približno 1.300.000,00 eura, a provodi ga međunarodni konzorcij koji predvodi tvrtka ICON Institute Public Sector GmbH (Njemačka), u suradnji s tvrtkama LGI Development (Velika Britanija/Madarska) i SALA IDA AB (Švedska). Aktivnosti u okviru projekta podijeljene su u dvije komponente. Prva komponenta usmjerena je na pružanje podrške Povjerenstvu za decentralizaciju Vlade Republike i stručnim radnim skupinama Povjerenstva savjetima o kratkoročnim mogućnostima za decentralizaciju i na izradu nacrt smjernica za izradu politika decentralizacije u području zdravstva, socijalne skrbi, obrazovanja te poticanje regionalnog i lokalnog gospodarskog razvoja. Cilj druge komponente projekta jest izraditi cjelovitu nacionalnu strategiju stručnog osposobljavanja i usavršavanja izabranih dužnosnika i službenika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i pružiti podršku u organizacijskom i kadrovskom ustrojavanju i razvoju Akademije lokalne demokracije.

njem i usavršavanjem upitnikom koji je poslan svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj. Do kraja veljače 2007. prikupljeni su podaci za 15 od 20 županija (75%), 86 od 127 gradova (68,3%) i 257 od 429 općina (59,1%), u kojima je ukupno 5.912 službenika i namještenika.

Upitnikom su prikupljene osnovne informacije o stanju ljudskih resursa u općinama, gradovima i županijama – broju zaposlenih, njihovoj dobi, radnom iskustvu, obrazovnoj strukturi, funkcijama i sadržaju radnih zadataka koje obavljaju te njihovim obrazovnim potrebama.

Tijekom obrade podataka započeli su i terenski posjeti jedinicama i dubinski intervjui s predstavnicima općina, gradova i županija,<sup>7</sup> s ciljem stjecanja detaljnijeg uvida u strukturu, organizaciju, funkcioniranje i upravljanje u županijama, gradovima i općinama, kao i iskustva i probleme jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u području upravljanja i razvoja ljudskim resursima. Istodobno s dovršenjem obrade preliminarnih podataka i terenskim posjetima, određen je reprezentativni uzorak jedinica za detaljnije ispitivanje potreba, izrađen anketni upitnik i započela provedba telefonskih intervjua u odabranim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.<sup>8</sup>

Obrada preliminarnih upitnika i intervjui u jedinicama lokalne samouprave pokazali su da postojeći ljudski resursi bez većih problema obavljaju svakodnevne zadaće iz nadležnosti ureda jedinice – u prosjeku, 65,5% zaposlenika starije je od 40 godina, a 49,6% ima više od dvadeset godina radnog iskustva.<sup>9</sup> U obrazovnoj strukturi prevladava srednja stručna sprema (42,7%), dok znatan broj zaposlenih ima višu (13,6%) odnosno visoku stručnu spremu (34,2%).

<sup>7</sup> Ukupni planirani uzorak obuhvaća četiri županije, osam gradova i osam općina. Do izrade ovoga teksta, intervjui s predstavnicima lokalne i područne (regionalne) samouprave održani su u Primorsko-goranskoj, Sisačko-moslovačkoj i Šibensko-kninskoj županiji, gradovima Biogradu, Crikvenici, Koprivnici, Kutini, Varaždinu, Vinkovcima, Rijeci i Šibeniku i općinama Lekeniku, Lovincu, Udbini, Nijemcima i Tkonu.

<sup>8</sup> Temeljni uzorak za telefonska ispitivanja obuhvaća 155 jedinica (20 županija, 55 gradova i 79 općina te Grad Zagreb). Uzorak gradova i općina određen je slučajnim odabirom, uz razinu pouzdanosti 5% i interval pogreške 10%. U uzorak su dodatno uključeni svi veliki gradovi (iznad 35.000 stanovnika) koji nisu bili uključeni u temeljni uzorak, tako da konačni uzorak obuhvaća 163 jedinice.

<sup>9</sup> Visok udio zaposlenika s dugogodišnjim radnim iskustvom posljedica je male fluktuacije zaposlenih – zbog sigurnosti radnog mjesta u uvjetima visoke nezaposlenosti i plaće koja je u pravilu viša od prosjeka, u općinama, gradovima i županijama posao u lokalnoj administraciji percipira se kao vrlo atraktivan.

Sustav upravljanja ljudskim resursima (planiranje, zapošljavanje, ocjenjivanje, napredovanje, procjena potreba za izobrazbom) u lokalnoj samoupravi slabo je razvijen. Opisi radnih mjesta zaposlenih preopćeniti su i nisu orijentirani na kompetencije, što onemogućuje kvalitetno ocjenjivanje učinkovitosti, kao i objektivnu procjenu potreba za stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem (dugoročne planove stručnog osposobljavanja i usavršavanja ima 20% županija, 9% gradova i 5% općina). Slanje zaposlenika na izobrazbu uglavnom se organizira *ad hoc*, prema raspoloživim ponudama i na inicijativu zaposlenika ili voditelja odjela.

Bez obzira na slabo razvijen sustav upravljanja ljudskim resursima i nedostatak sustavnog plana stručnog osposobljavanja i usavršavanja, u gotovo svim jedinicama lokalne i područne samouprave zaposlenici i dužnosnici pohađali su neke oblike izobrazbe (tečajeve, radionice, seminare), najviše iz području financija (83%), prava (62%) i komunalnih poslova (59,8%), a velik dio troškova takve edukacije sufinancirale su ili u cjelosti plaćale same općine, gradovi i županije. Navedena područja ispitanici smatraju ključnima i za daljnje stručno osposobljavanje i usavršavanje.

S druge strane, podaci iz upitnika i intervjui u jedinicama lokalne samouprave pokazuju da postoji potreba za novim znanjima i vještinama vezanima uz decentralizaciju i nove tehnike rada (strateško planiranje, upravljanje projektima, gospodarski razvoj, organizacija rada i upravljačka znanja i vještine, upravljanje imovinom). Uz to, ispitanici u općinama, gradovima i županijama smatraju da je potrebno razviti sustav pravodobnog i točnog informiranja o promjenama u zakonodavstvu i njihovim implikacijama na svakodnevni rad jedinica lokalne samouprave, mogućnostima financiranja njihovih projekata, razmjene znanja i iskustva i najbolje prakse.

### *b) Nacionalna strategija obuke*

Dugoročna nacionalna strategija obuke trebala bi služiti kao temelj za izgradnju sustava stručnog osposobljavanja i usavršavanja. Taj sustav trebao bi, između ostaloga, osigurati i mehanizme trajnog praćenja postojećih i predviđenja budućih potreba za osposobljavanjem i stručnim usavršavanjem u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a stjecanje znanja i vještina stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem utvrditi kao jedan od temelja za napredovanje i nagrađivanje. Stručno osposobljavanje i usavršavanje treba se temeljiti na procjeni potreba, a osnovni programi stručnog osposobljavanja i usavršavanja trebali bi biti dostupni dužnosnicima i službenicima u svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Nadalje, strategijom bi trebalo predvidjeti mehanizme koor-

dinacije i praćenje provedbe obrazovnih aktivnosti na tržištu, ali i osiguranja kvalitete tih aktivnosti uvođenjem standarda izobrazbe te u konačnici i razvojem sustava akreditacije programa i certifikacije polaznika. Konačno, strategijom treba utvrditi način financiranja obrazovnih aktivnosti, kojima treba osigurati dugoročnu održivost programa obuke lokalnih dužnosnika i službenika.

U okviru te aktivnosti projektom CARDS provodi se ispitivanje postojećih pružatelja obuke (vladina tijela, nevladine udruge, znanstvenoistraživačke ustanove, profesionalni institucije itd.) kako bi se utvrdili njihovi kapaciteti (broj i kvaliteta nastavnika, predavača i obučavatelja), sadržaj i metode obuke i drugih oblika osposobljavanja i usavršavanja, cijena i način financiranja aktivnosti. Istovremeno, u tijeku je ispitivanje postojećeg normativnog okvira za stručno osposobljavanje i usavršavanje. Rezultati dobiveni tim ispitivanjem, zajedno s rezultatima procjene potreba, služit će kao temelj za izradu nacionalne strategije obuke, a njezino se dovršenje i predstavljanje planira do konca srpnja 2007.

Potrebno je naglasiti da Nacionalna strategija treba biti rezultat aktivnog sudjelovanja svih zainteresiranih strana. Stoga će projekt CARDS u rasprave o sadržaju i ključnim pitanjima strategije nastojati uključiti i potaknuti na javnu raspravu predstavnike Središnjega državnog ureda za upravu, Akademije, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih udruga, nevladinih udruga i međunarodnih organizacija te obrazovne ustanove, profesionalne udruge i pojedince koji se bave lokalnom samoupravom.<sup>10</sup>

### *c) Podrška Akademiji lokalne demokracije*

Akademija lokalne demokracije osnovana je u ožujku 2006. Uredbom Vlade Republike Hrvatske. Djelatnost Akademije obuhvaća trajno stručno usavršavanje imenovanih i izabranih lokalnih dužnosnika i službenika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, što uključuje:

- analizu potreba za stručnim usavršavanjem u različitim pravnim područjima i tehnikama te utvrđivanje prioriternih aktivnosti,

<sup>10</sup> U tijeku je dogovor sa Savezom Udruge gradova i Udruge općina o formiranju grupe stručnjaka iz lokalne samouprave s kojom će projektini tim raspravljati o ključnim pitanjima strategije. Prijedlog o osnivanju takve skupine projekt će uputiti i Hrvatskoj zajednici županija, kao i predstavnicima fakulteta i udrugama koje se bave stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem u lokalnoj samoupravi (Smart, Odraz, HPC, HILS itd.)

- pripremu i razvoj obrazovnih programa i pratećih obrazovnih materijala, organiziranje standardnih i specijaliziranih modela edukacije i osiguranje izobrazbe o modernim tehnikama poučavanja za predavače,
- trajno vrednovanje provedenih obrazovnih aktivnosti,
- informiranje o aktivnostima Akademije, o novim propisima i drugim novinama od interesa za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu,
- suradnju sa sveučilištima i veleučilištima, strukovnim udrugama te domaćim i stranim donatorima.

Uredba regulira glavna tijela nadležna za vođenje djelatnosti Akademije:

- a) *Upravno vijeće* donosi program rada i razvoja Akademije, nadzire njegovo izvršavanje, odlučuje o financijskom planu i godišnjem obračunu, predlaže Vladi Republike Hrvatske promjenu i proširenje djelatnosti, itd.
- b) *Ravnatelj Akademije* organizira i vodi rad i poslovanje Akademije, predlaže Upravnom vijeću program rada i razvoja, godišnji izvještaj o radu, financijski plan, itd.
- c) *Programski savjet* stručno je i savjetodavno tijelo Akademije, koje raspravlja o stručnim pitanjima rada Akademije, daje ravnatelju i Upravnom vijeću mišljenja i prijedloge u svezi s obavljanjem i razvojem djelatnosti Akademije.

Odlukom Vlade Republike Hrvatske od 25. kolovoza 2006. (NN 96/2006) imenovan je privremeni ravnatelj koji je počeo s obnašanjem svih dužnosti vezanih uz registraciju Akademije. Akademija lokalne demokracije 10. listopada 2006. registrirana je kao javna ustanova odlukom Trgovačkog suda u Zagrebu.

Dana 13. studenoga 2006. potpisan je sporazum između Vlade Republike Hrvatske, Saveza Udruge općina i Udruge gradova Republike Hrvatske i Hrvatske zajednice županija, kojim se uređuje oblik suradnje, a posebice prava i obveze u pogledu osnivanja Akademije lokalne demokracije. Sporazum definira moguće načine suradnje te utvrđuje da će ugovorne strane zajednički razviti programe trajnog usavršavanja dužnosnika i djelatnika tijela lokalne samouprave koje će provoditi Akademija lokalne demokracije.

Iako su početni kapaciteti Akademije (broj zaposlenih i raspoloživa financijska sredstva za prvu godinu rada) relativno ograničeni, njezin institucionalni položaj omogućuje joj važnu ulogu u budućem sustavu stručnog osposobljavanja i usavršavanja.



U dosadašnjem radu, projekt je uspostavio učinkovitu suradnju s privremenim ravnateljem Akademije i započeo raspravu o mogućoj ulozi Akademije i njezinom organizacijskom ustroju, a u okviru projekta izradene su studije o nacionalnim sustavima obuke u lokalnoj samoupravi u šest zemalja (Austrija, Latvija, Litva, Mađarska, Nizozemska, Poljska). U tim je studijama poseban naglasak stavljen na pravni status, organizacijski ustroj, aktivnosti i financiranje nacionalnih institucija koje se bave obrazovanjem. Očekuje se da će ključnu ulogu i smjernice za izradu organizacijske strategije Akademije dati Upravni odbor, koji je imenovan Vladinom odlukom 15. veljače 2007.<sup>11</sup>

U tijeku je izrada sažetka nacionalnih studija, koji će biti predstavljen Upravnom odboru Akademije. Na temelju smjernica Upravnog odbora i rezultata istraživanja u području procjene potreba i nacionalne strategije, Upravnom odboru predložit će se organizacijska strategija Akademije koja je komplementarna s nacionalnom strategijom obuke.

## Zaključak

Iako su aktivnosti u okviru projekta pokušaj da se na cjelovit i sustavan način pristupi problemu razvoja ljudskih resursa u lokalnoj samoupravi, riječ je tek o prvom koraku u dugotrajnom procesu, koji će dovršenjem i prihvaćanjem nacionalne strategije stručnog osposobljavanja i usavršavanja tek započeti. Za potpun uspjeh tog procesa, osim političke podrške, bit će potrebno i aktivno uključivanje, potpora i angažman županija, gradova i općina i njihovih udruga, državne uprave, predstavnika struke i akademске zajednice. Interes i podrška pruženi aktivnostima provedenima u dosadašnjem tijeku projekta CARDS temelj su za optimizam.

<sup>11</sup> Odluka o imenovanju Upravnog odbora Akademije lokalne demokracije, NN 21/2007.