

# **NACIONALNA STRATEGIJA OBUKE**

**ZA DUŽNOSNIKE I SLUŽBENIKE U JEDINICAMA  
LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

## **2009. – 2013.**

*PRIJEDLOG*

Zagreb, rujan 2008.

## SADRŽAJ

### SAŽETAK

Temeljni okvir za funkcioniranje lokalne samouprave  
 Vizija i ciljevi novog sustava stručnog usavršavanja u lokalnoj samoupravi  
 Pristup - mjere usmjerene na stvaranje sustava stručnog usavršavanja  
 Pregled strateških aktivnosti i očekivani rezultati  
 Temeljna načela provedbe strategije  
 Okvir za provedbu strategije - vodeća uloga Akademije lokalne demokracije u provedbi

### 1. DIO - UVOD

- 1.1. Postojeće stanje u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi – pitanja relevantna za osmišljavanje novog sustava stručnog usavršavanja lokalnih djelatnika
- 1.2. Razvoj ljudskih potencijala i stručno usavršavanje u Hrvatskoj – prednosti i slabosti postojećeg stanja
  - 1.2.1. *Postojeći pravni okvir za lokalne djelatnike*
  - 1.2.2. *Upravljanje ljudskim resursima i razvoj ljudskih potencijala u praksi*
  - 1.2.3. *Pružatelji obuke i aktivnosti*

### 2. DIO - VIZIJA I CILJEVI - NOVI SUSTAV STRUČNOG USAVRŠAVANJA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

- 2.1. Vizija
- 2.2. Ciljevi
  - 2.2.1 *Zadovoljavanje potrebe za obukom izabranih dužnosnika i službenika u tijelima lokalne i regionalne samouprave*
  - 2.2.2. *Potpore razvoju kvalitete tržišta obuke*
  - 2.2.3. *Unapređenje prakse upravljanja ljudskim resursima i razvoja ljudskih potencijala u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave*

### 3. DIO - PRISTUP MJERE USMJERENE NA IZGRADNJU SUSTAVA OBUKE

- 3.1. Strukturalne mjere
- 3.2. Funkcionalne mjere
- 3.3. Pravne prilagodbe – mijenjanje i stvaranje potrebnih institucija
- 3.4. Razvoj kurikuluma i prilagodba
- 3.5. Uspostavljanje sustava kontrole kvalitete za jačanje sposobnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
- 3.6. Međunarodna suradnja i integracija u europsku zajednicu
- 3.7. Potpora u provedbi razvoja ljudskih potencijala

### 4. DIO - PREGLED STRATEŠKIH AKTIVNOSTI I OČEKIVANI REZULTATI

- 4.1. Razvoj programa obuke i aktivnosti izgradnje kapaciteta
- 4.2. Pобољшanje prakse upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi
- 4.3. Ustrojavanje sustava kontrole kvalitete
- 4.4. Jačanje kapaciteta pružatelja obuke
- 4.5. Izgradnja sustava razmjene informacija
- 4.6. Promjena zakonodavnog okvira u području obuke i upravljanja ljudskim resursima

4.7. Jačanje sposobnosti Akademije lokalne demokracije za upravljanje provedbom Strategije

## **5. DIO - TEMELJNA NAČELA PROVEDBE STRATEGIJE**

- 5.1. Rukovođenje i usmjeravanje
- 5.2. Razvoj kapaciteta i profesionalizam
- 5.3. Djelotvornost i učinkovitost
- 5.4. Autonomija, supsidijarnost i decentralizacija
- 5.5. Održivost
- 5.6. Otvorenost i transparentnost
- 5.7. Otvoreno tržište
- 5.8. Međunarodna usporedivost

## **6. DIO - OKVIR ZA PROVEDBU STRATEGIJE**

- 6.1. Uloga glavnih zainteresiranih strana u implementaciji Nacionalne strategije obuke – zajedničko vlasništvo
- 6.2. Uloga Akademije lokalne demokracije
- 6.3. Nadzor i strateško usmjeravanje – Nacionalno vijeće za provedbu Strategije

## **7. DIO - ULOGA AKADEMIJE LOKALNE DEMOKRACIJE U UPRAVLJANJU STRATEGIJOM**

- 7.1. Pravna osnova za djelovanje Akademije lokalne demokracije
- 7.2. Institucionalni okvir za provedbu Strategije
- 7.3. Upravljačke funkcije vezane uz upravljanje provedbom Strategije
  - 7.3.1. *Izrada godišnjih planova provedbe strategije*
  - 7.3.2. *Administrativna podrška*
  - 7.3.3. *Koordinacija i savjetovanje*
  - 7.3.4. *Outsourcing (podugovaranje vanjskim izvršiteljima)*
  - 7.3.5. *Podrška razvoju kapaciteta za provedbu obuke*
  - 7.3.6. *Prikupljanje sredstava*
  - 7.3.7. *Informiranje i promocija*
  - 7.3.8. *Lobiranje i zagovaranje*
  - 7.3.9. *Osiguranje kvalitete*
  - 7.3.10. *Procjena potreba za obukom*
  - 7.3.11. *Ažuriranje Strategije*
  - 7.3.12. *Praćenje postupka provedbe Strategije*
  - 7.3.13. *Vrednovanje/evaluacija*
  - 7.3.14. *Izvještavanje*
- 7.4. Jačanje kapaciteta Akademije lokalne demokracije u provedbi Strategije

## **8. DIO - FINANCIRANJE PROVEDBE STRATEGIJE**

## KONCEPTI, POJMOVI I SINONIMI KORIŠTENI U STRATEGIJI

### **Akreditacija („Accreditation“)**

Postupak kojeg provode neovisne stručne ustanove, uključujući stručnjake iz određenog akreditacijskog područja (npr. određeno područje upravljanja u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave), s ciljem potvrđivanja sposobnosti, nadležnosti ili vjerodostojnosti za obavljanje određenih poslova.

### **Benchmarking (mjerenje standarda učinkovitosti) („Benchmarking“)**

Mjerenje institucionalne učinkovitosti sukladno prethodno utvrđenim standardima, koji se koriste kao referentna polazišta (ovi se standardi mogu temeljiti na izvedbi koja se smatra izvrsnom u određenom području). Cilj *benchmarkinga* (mjerenja standarda učinkovitosti) je, osim procjene, poboljšanje institucionalne učinkovitosti.

### **Certifikacija / potvrđivanje kvalitete („Certification“)**

Potvrđivanje određenih karakteristika (kvalitete, sposobnosti, institucionalne učinkovitosti, itd.) organizacije, pojedinca ili predmeta, koje se uobičajeno provodi u nekom obliku vanjske revizije, vrednovanja ili procjena praćenih testiranjem.

### **Djelotvornost („Effectiveness“)**

Sposobnost ostvarivanja cilja („obaviti posao“). Ovaj pojam ne bi trebalo miješati s pojmom „učinkovitost“ t.j. „efikasnost“ („*efficiency*“ - „obaviti posao na ispravan način“) ili s pojmom „efektivnost“ („*effectivity*“ - „obaviti posao u određenom opsegu“).

### **E- učenje („E- learning“)**

Učenje uz pomoć informatičke tehnologije kojim se kombiniraju razne vrste mrežnih i/ili multimedijalnih tehnologija (pristup obrazovnim materijalima putem interneta, *screencast* aplikacija, E-portfolio, obrazovne animacije) i vezane obrazovne metodologije. *E-learning* aktivnosti su utemeljene na raznim vrstama softwera („*e-learning* platforme“).

### **Horizontalni programi obuke („Horizontal training programmes“)**

Prioritetni programi obuke koji obuhvaćaju općenite teme, a namijenjeni su širokim ciljnim skupinama. Planiranje i provedba ove vrste programa obuhvaćeni su Nacionalnom strategijom obuke.

### **Informacijski sustav / Sustav razmjene informacija („Information system“)**

Skup metoda, postupaka, funkcija i tehničkih sredstava usmjerenih na prikupljanje i distribuciju informacija koje se odnose na tržište programa obuke i mogućnosti za obuku/obrazovanje.

### **Izgradnja kapaciteta („Capacity building“)**

Unaprijeđenje institucionalne učinkovitosti, razvojem novih postupaka, funkcija, organizacijskih struktura i ljudskih resursa, kako bi se stvorili novi potencijali za daljnji rast i razvoj. Aktivnosti obuke i obrazovanja trebale bi biti usmjerene na stvaranje ovog potencijala.

### **Kapacitet („Capacity“)**

Sposobnost za obavljanje određenog posla/zadatka, ili sposobnost za prihvaćanje, adaptaciju ili primjenu novoga sadržaja, odnosno novih funkcija.

### **Kurikulum („Curriculum“)**

Grupa tečajeva (modula) za određene ciljne skupine, koji obično obuhvaćaju određene ciljeve (rezultate učenja), teme i okvir za provedbu (plan, sadržaj, metodologija, zahtjevi postavljeni postupkom certifikacije itd.).

### **Lokalna i područna (regionalna) samouprava („Local and Regional Self-Government“)**

Ukoliko nije drugačije određeno, u ovoj Strategiji oba pojma: „lokalna samouprava“ i „lokalna i područna (regionalna) samouprava“ odnose se na SVE jedinice lokalne (gradovi i općine) i regionalne (županije) samouprave.

### **Lokalni djelatnici („Local staff“; „Local personnel“)**

Svi djelatnici zaposleni u administraciji jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave neovisno o njihovom pravnom položaju. U kontekstu ove Strategije, lokalni djelatnici uključuju izabrane i imenovane dužnosnike, lokalne službenike koji izravno obavljaju stručne zadatke iz nadležnosti lokalne i područne (regionalne) samouprave i lokalne namještenike koji obavljaju pomoćne poslove i poslove održavanja. Ovaj pojam ne obuhvaća zaposlenike pravnih osoba koje su u (djelomičnom) vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i komunalna poduzeća. Ukoliko nije drugačije određeno, ovaj se pojam odnosi na djelatnike SVIH oblika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (županije, gradovi i općine).

### **Ljudski resursi / ljudski potencijal („Human Resources“)**

Ukupnost znanja, vještina i sposobnosti pojedinaca/djelatnika koji stoje na raspolaganju organizaciji, ponekad definirani i kao „ljudski kapital“. U kontekstu ove Strategije, kada se govori o upravljanju postojećim znanjima, vještinama i sposobnostima („Human Resources Management“), koristi se pojam „upravljanje ljudskim resursima“, dok se, kada je riječ o njihovom razvoju („Human Resources Development“) koristi pojam „razvoj ljudskih potencijala“.

### **Najbolja praksa („Best Practice“)**

Bilo koja praksa (tehnika, metodologija, postupak, aktivnost, poticaj ili nagrada) koja se prepoznaje kao primjer izvrsnosti tijekom procjene, a koja je utemeljena na prethodno utvrđenim kriterijima, poput inovativnosti, relevantnosti, učinkovitosti, efikasnosti i primjenjivosti.

### **Obuka („Training“)**

Aktivnosti učenja usmjerene na razvoj znanja, vještina i stavova s ciljem poboljšanja rada i učinkovitosti djelatnika.

### **Obuka na radnom mjestu; Obuka uz rad („On-the-job training“)**

Vrsta aktivnosti stručnog razvoja koja se obično nudi novozaposlenim djelatnicima ili djelatnicima koji moraju promijeniti kvalifikacije zbog uvođenja novih postupaka/ funkcija. Nove kompetencije stječu se obavljanjem stvarnih zadataka, vezanih uz određeni položaj pod nadzorom/povratne informacije daju visoko kvalificirani djelatnici (kolege ili rukovoditelji).

### **Outsourcing / podugovaranje vanjskom izvršitelju („Outsourcing“)**

Prijenos upravljanja određenim poslovima ili njihovog obavljanja vanjskim pružateljima usluga (fizičkim ili pravnim poslovima) na temelju ugovora. Odluka o podugovaranju vanjskom izvršitelju često se donosi s ciljem smanjenja troškova ili efikasnijeg korištenja rada, kapitala, tehnologije i sredstava.

### **Potvrda o kvaliteti („Quality certificate“)**

Potvrde koje se izdaju kako bi se potvrdilo da određene institucije ili pojedinci ispunjavaju zadane standarde ili razinu kvalitete. Takva vrsta potvrde rezultat je postupka priznavanja, kojim se potvrđuje da su institucija ili pojedinac postigli izvrsnost u određenom području.

### **Prilagođeni programi obuke („Tailor-made training programmes“)**

Programi obuke koji su razvijeni temeljem procjena potreba za obukom specifičnih ciljnih skupina (na primjer, određenih tipova jedinica lokalne samouprave i/ili određenih tipova službenika) i provedeni korištenjem najprikladnije metodologije za potrebe tih ciljnih skupina.

### **Procjena potreba za obukom („Training Needs Assessment“)**

Postupak vezan uz utvrđivanje praznina između očekivane i stvarno ostvarene razine učinkovitosti djelatnika. Očekivana razina učinkovitosti najčešće se opisuje putem kataloga kompetencija potrebnih za različite položaje, ali i propisivanjem standarda kvalitete, nacionalnih politika, međunarodnih standarda u određenom području javne uprave, itd. Procjena potreba za obukom provodi se korištenjem kvalitativnih (intervjui, ciljane skupine, itd.) i kvantitativnih metoda (ankete). Procjena potreba trebala bi omogućiti formuliranje preporuka koje se odnose na vrstu obuke/obrazovne aktivnosti, najprikladnije metodologije i uvjete za uspješno provođenje programa.

**Provedba Strategije („Strategy implementation“)**

Izravno obavljanje određenih aktivnosti predviđenih strategijom, poput periodičke procjene potreba, razvoja kataloga sposobnosti, izrade ili provedbe programa obuke.

**Pružatelji (programa) obuke („Training providers“)**

Institucije i organizacije iz raznih sektora (javnog, nevladinog, privatnog) koje pružaju određenu vrstu obrazovnih programa/programa obuke namijenjenih djelatnicima u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

**Razvoj ljudskih potencijala („Human Resources Development“)**

Aktivnosti usmjerene na ispunjavanje zahtjeva organizacije za kompetentnom radnom snagom, putem procjena potreba za obukom i individualnog razvoja kompetencija.

**Sposobnosti; kompetencije („Competencies“)**

Standardizirani zahtjevi (znanja, vještine, stavovi i ponašanja) koje treba posjedovati pojedinac kako bi na odgovarajući način obavljao određeni posao. U modernom sustavu upravljanja ljudskim resursima, tražene kompetencije navedene su u opisu posla i čine njegov sastavni dio.

**Standardi kvalitete („Quality standards“)**

Uzorci izvedbe vezani uz izvrsnost u raznim područjima izvrsnosti, opisani na način koji omogućuje procjenu razine kvalitete rada i učinkovitosti u odnosu na postavljeni uzorak.

**Strategija obuke („Training strategy“)**

Dokument koji obuhvaća prioritete i ciljeve obuke u području lokalne i područne (regionalne) samouprave, te daje opći pregled okvira za njenu provedbu (aktivnosti, rezultati i plan rada). Strategija je rezultat postupka planiranja uz sudjelovanje relevantnih zainteresiranih strana, koje započinje sa sveobuhvatnom procjenom potrebe za obukom.

**Sustav obuke („Training system“)**

Odnosi između pružatelja i primatelja obuke utemeljeni na jasno određenim ulogama i odgovornostima u skladu sa standardima kvalitete. Ovi odnosi trebali bi biti utemeljeni na nekim zajednički prihvaćenim načelima, koja osiguravaju učinkovitost, efikasnost i održivost sustava, kao i utjecaj pružene usluge na učinkovitost korisnika obuke.

**Tržište obuke („Training market“)**

Sve vrste međusobnih odnosa između pružatelja obuke i korisnika obuke (jedinice lokalne i područne/regionalne samouprave), koji posebice uključuju ponudu i potražnju obuke, procjenu kvalitete obuke, pravni status i stručni razvoj trenera, sustav razmjene informacija vezanih uz obuku, itd.

**Twining („Twining“)**

Oblik institucionalnog razvoja/jačanja sposobnosti: institucija koja je dosegla viši stupanj kvalitete u određenom području upravljanja ili obavljanja poslova prima na privremeni rad djelatnike institucija koje su na nižem stupnju razvoja. Cilj *twininga* je učenje iz iskustva druge institucije i usvajanje najvažnijih rješenja.

**Učinkovitost/efikasnost („Efficiency“)**

Odnos kvalitete postignutih rezultata i uloženi sredstava („obavljanje poslova na ispravan način“). Kod financijskih sredstava ovaj pristup često se naziva „vrijednost za novac“.

**Upravljanje ljudskim resursima („Human Resources Management“)**

Ukupnost funkcija i postupaka upravljanja vezanih, između ostalog, uz primanje u službu, stručni razvoj, ocjenu rada i učinkovitosti, napredovanje i nagrađivanje, motivaciju i disciplinske mjere za djelatnike u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

**Vježbeništvo/stažiranje („Internship“)**

Privremeni položaj s naglaskom na obuku uz rad. Glavna metoda učenja je obavljanje zadataka pod nadzorom iskusnog/nadležnog djelatnika.

**Vrednovanje / evaluacija („Evaluation“)**

Procjena u kojoj su mjeri ostvareni rezultati određene aktivnosti/projekta/Strategije. Ova je procjena obično utemeljena na kriterijima relevantnosti, učinkovitosti, efikasnosti, održivosti i učinka. Vrednovanje se provodi tijekom provedbe aktivnosti s ciljem uvođenja ispravaka i poboljšanja, kao i nakon završetka provedbe kako bi se procijenili ukupni rezultati i izradile preporuke za daljnje aktivnosti.

**Upravljanje Strategijom**

Nadgledanje i vođenje procesa provedbe strategije i pružanje podrške provedbi strateških aktivnosti.

**Zajednički okvir za procjenu („Common Assessment Framework“)**

Sredstvo za upravljanje kvalitetom, temeljeno na samo-procjeni javnih organizacija, koje je usmjereno na poboljšanje učinkovitosti i strateškog planiranja.

## SAŽETAK

### Temeljni okvir za funkcioniranje lokalne samouprave

Lokalna samouprava u Republici Hrvatskoj ustrojena je kao dvostupanjski sustav koji uključuje 126 gradova i 429 općine na lokalnoj, 20 županija na regionalnoj razini, te Grad Zagreb, koji u skladu s posebnim zakonom ima status grada i županije. Izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. godine uvedena je nova kategorija tzv. velikih gradova (u koju se svrstava 15 gradova) s nešto većim ovlastima u obavljaju poslova.

Sve vrste jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju jedinstvenu upravnu strukturu – izravno birano predstavničko tijelo koje bira gradonačelnike i poglavarstvo. Sukladno novom zakonu iz 2007. godine, od 2009. godine nadalje, općinski načelnici, gradonačelnici i župani birat će se izravno.

Proces decentralizacije koji je u tijeku usmjeren je na širenje ovlasti i odgovornosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te sukladno tome zahtijeva i odgovarajuće jačanje sposobnosti upravnih struktura u općinama, gradovima i županijama, posebice u pogledu razine stručnosti i ekspertize njihovih zaposlenika. Nadalje, perspektiva ulaska RH u EU nameće nužnost prilagodbe upravnih struktura i funkcija europskim standardima upravljanja, koji su utemeljeni na načelima otvorenosti, uključenosti, odgovornosti, učinkovitosti i koherentnosti, s ciljem učvršćivanja načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Prema hrvatskom zakonodavstvu, na razini lokalne samouprave postoje dvije vrste lokalnih djelatnika: (a) izabrani i imenovani dužnosnici u predstavničkim i izvršnim tijelima i (b) službenici u upravnim tijelima, uredima i stručnim službama. Nepostojanje posebnog propisa koji bi regulirao status lokalnih dužnosnika i službenika predstavlja značajan nedostatak postojećeg sustava. Obveza izabranih i imenovanih dužnosnika da polaze programe stručnog usavršavanja nije izričito navedena.

Općenito, u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ne postoji odgovarajući sustav stručnog usavršavanja i razvoja ljudskih potencijala. Funkcije upravljanja i razvoja ljudskih potencijala (poput opisa poslova utemeljenih na sposobnostima, procjena potreba, izrada planova razvoja i stručnog usavršavanja, sustava ocjene rada i učinkovitosti, sustava napredovanja, itd.), usklađene sa standardima moderne javne uprave ne primjenjuju se. Ovo je usko vezano uz nepostojanje općeg zakonskog okvira koji bi postavio temelje za sustav upravljanja i razvoja ljudskih potencijala i općenitog problema veličine jedinica lokalne samouprave i njihovih upravnih tijela – upravna tijela više od polovice općina organizirana su u obliku jedinstvenog upravnog odjela, a velik broj jedinica lokalne samouprave nema dovoljno zaposlenih. Iz navedenih razloga nemoguće je uvođenje složenijih internih struktura, postupaka i funkcija, kao i podjela odgovornosti ili specijalizacija po pojedinim odjelima i radnim mjestima.

Iako su jedinice lokalne samouprave uglavnom svjesne uloge stručnog usavršavanja i razvoja, u ovom području ne postoji razvijeno planiranje. Općenito, sudjelovanje u ranim oblicima stručnog usavršavanja odvija se na *ad hoc* osnovi, te je uglavnom usmjereno na teme vezane uz provedbu pravnih propisa i financijska pitanja. Također, ne postoji izravna veza između stručnog usavršavanja i mogućnosti napredovanja.

Razne ustanove lokalnim službenicima i dužnosnicima nude programe stručnog usavršavanja – središnja državna tijela, akademske institucije, privatni pružatelji, nevladine organizacije i udruge lokalnih i regionalnih jedinica lokalne samouprave. Općenito, ne postoji koordinacija i suradnja među pružateljima obuke, kao ni ustanova koja bi prikupljala



informacije ili bila nadležna za određeni oblik certifikacije ili akreditacije; standardi kvalitete za programe stručnog usavršavanja nisu određeni niti su postavljeni kao uvjet za njihovo provođenje, a metodologija je većim dijelom zastarjela.

Općeniti zaključak izvještaja o procjeni potreba stručnog usavršavanja (TNA) jest da u lokalnoj samoupravi ne postoji jedinstven sustav stručnog usavršavanja, već samo veći broj raspršenih i samo djelomično povezanih elemenata: uloge raznih subjekata nisu jasno definirane, nema koordinacije aktivnosti, ne postoji procjena potreba stručnog usavršavanja niti definirana strategija u ovom području te je utvrđen potpuni nedostatak jedinstvenih standarda i kontrole kvalitete stručnog usavršavanja.

### **Vizija i ciljevi novog sustava stručnog usavršavanja u lokalnoj samoupravi**

Strategija i njezina provedba usmjereni su na osmišljavanje i ustrojavanje sustava stručnog usavršavanja za lokalne dužnosnike i službenike radi unaprjeđenja njihovih znanja, vještina i sposobnosti. Kako bi se postigla njihova Ustavom određena svrha, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave trebaju kreativne, proaktivne i pouzdane djelatnike, kako izabrane tako i zaposlene, za učinkovito i djelotvorno osmišljavanje i provedbu lokalnih javnih politika i razvoja, u skladu s postojećim zakonodavnim okvirom i specifičnim potrebama lokalnih i regionalnih zajednica.

Jačanje sposobnosti jedinica lokalne samouprave poboljšanjem kvalitete lokalnih djelatnika nužan je preduvjet za uspješan daljnji razvoj dva međusobno povezana procesa: prvo, provedba decentralizacijske politike, koja bi trebala proširiti ovlasti i odgovornosti tijela lokalne samouprave, i drugo, pristupanje Europskoj uniji koje zahtijeva odgovarajuće institucionalne sposobnosti za pouzdanu primjenu pravne stečevine Europske unije (*acquis communautaire*).

Sustavom stručnog usavršavanja lokalnih dužnosnika i službenika trebalo bi ostvariti sljedeće temeljne ciljeve:

- Zadovoljiti potrebe stručnog usavršavanja izabranih lokalnih dužnosnika i službenika

Razvit će se odgovarajući programi stručnog usavršavanja, sukladno rezultatima procjene potreba za usavršavanjem (TNA) i temeljem kataloga kompetencija koje moraju imati službenici zaposleni na lokalnoj razini. Programi stručnog usavršavanja odgovarat će na dugoročne potrebe, obrađujući općenite teme namijenjene širokim ciljnim skupinama. Programi stručnog usavršavanja poduprijet će sposobnosti lokalne samouprave za pružanje kvalitetnih usluga građanima te će im pomoći u prihvaćanju promjena vezanih uz postupak decentralizacije i pristupanja Europskoj uniji.

- Pružiti podršku razvoju i kvaliteti tržišta programa i usluga stručnog usavršavanja

Jačanjem tržišta stručnog usavršavanja ostvarit će se pretpostavke za pružanje visoko kvalitetnih usluga jedinicama lokalne samouprave i to putem: redovnog informiranja jedinica lokalne i područne samouprave o pružateljima i postojećim programima stručnog usavršavanja, sustavom akreditacije programa te programima usavršavanja trenera.

- Poboljšati praksu u području razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave

Razvit će se, promicati i provoditi modeli upravljanja ljudskim potencijalima, sukladno specifičnim potrebama jedinica lokalne samouprave te uzimajući u obzir njihove sposobnosti i organizacijsku strukturu.

## Pristup - mjere usmjerene na stvaranje sustava stručnog usavršavanja

Ostvarenje navedenih strateških ciljeva zahtijeva uspostavljanje sveobuhvatnog sustava, provođenjem niza različitih mjera. Sukladno kriteriju funkcionalnosti, primijenit će se slijedeće mjere usmjerene na postizanje strateških ciljeva:

VRSTA MJERE	KLJUČNE ZNAČAJKE
Strukturalne mjere	Strukturalne mjere zahtijevaju uspostavljanje i jačanje suradnje i redovite komunikacije između svih glavnih zainteresiranih strana i, s obzirom na ograničene kapacitete ovih institucija, raspodjelu zadataka među njima. Ovo zahtijeva uspostavu sveobuhvatnog sustava informiranja, koji omogućuje trenutno pružanje točnih podataka o relevantnim aktivnostima svih uključenih strana, kao i stvaranje pretpostavki za interakciju svih zainteresiranih strana i korisnika.
Funkcionalne mjere	Posebna pažnja posvetit će se aktivnostima kojima se podupire razvoj relevantnih programa stručnog usavršavanja, ali i potpori širenja ponude i unaprjeđenja kvalitete postojećeg tržišta u ovom području, ocjenjivanjem postojećih programa, uspostavljanjem standarda kvalitete i aktivnostima usmjerenih na povećanje isplativosti stručnog usavršavanja.
Pravne prilagodbe	Promicat će se promjene pravnog okvira, s ciljem potpore u primjeni odgovarajućih modela upravljanja i razvoja ljudskih potencijala u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te povećanja učinkovitosti i djelotvornosti stručnog usavršavanja.
Razvoj kurikuluma i prilagodba	U okviru provedbe Nacionalne strategije stručnog usavršavanja razvit će se novi horizontalni programi prilagođeni zadovoljavanju specifičnih potreba različitih kategorija dužnosnika i službenika na lokalnoj razini.
Uspostava sustava kontrole kvalitete	Sustav kontrole kvalitete treba obuhvatiti dobro razrađene kriterije i transparentne postupke <i>ex-ante</i> ocjene kvalitete i akreditacije predloženih programa kao i <i>ex-post</i> kontrolu kvalitete, putem vrednovanja (evaluacije) programa stručnog usavršavanja.
Međunarodna suradnja	Uspostavit će se modeli međunarodne suradnje, koji uključuju sudjelovanje predstavnika Akademije lokalne demokracije u relevantnim međunarodnim organizacijama/mrežama; radionicama i konferencijama s međunarodnim stručnjacima; razmjenu literature; međunarodne twinning programe; suradnju sa stranim pružateljima stručnog usavršavanja i stručnjacima te druge oblike suradnje.
Potporna u provođenju razvoja ljudskih potencijala	Nacionalna strategija stručnog usavršavanja referirat će se na razvoj odgovarajućih modela razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima, prilagođenih veličini i funkcijama jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj.

## Pregled strateških aktivnosti i očekivani rezultati

S ciljem ostvarivanja strateških ciljeva i stvaranja sveobuhvatnog sustava stručnog usavršavanja za lokalnu samoupravu u Hrvatskoj razrađen je niz navedenih aktivnosti.

AKTIVNOST	OPIS	REZULTATI
Razvoj programa stručnog usavršavanja i aktivnosti jačanja sposobnosti	Svrha ovog skupa aktivnosti je stvoriti osnovu za sustavno obrazovanje i stručno usavršavanje izabranih lokalnih dužnosnika i službenika te time povećati razinu njihove stručnosti u ključnim područjima upravljanja lokalnom samoupravom. Horizontalne aktivnosti stručnog usavršavanja temeljit će se na redovitim procjenama potreba stručnog usavršavanja.	<p>Katalog kompetencija, temeljen na rezultatima izrađene i objavljene analize organizacijske strukture jedinica lokalne samouprave i sadržaja posla službenika.</p> <p>Redovita procjena potreba stručnog usavršavanja izabranih lokalnih dužnosnika i službenika (TNA), temeljena na katalogu kompetencija.</p> <p>Horizontalni programi stručnog usavršavanja izabranih dužnosnika i službenika, izrada procjene potreba stručnog usavršavanja i redovita provedba.</p> <p>Organizacija programa usmjerenih na širenje inovacija i EU iskustava u jedinicama lokalne i regionalne samouprave.</p> <p>Provedba twinning programa i programa obuke na radu.</p>
Unaprjeđenje prakse upravljanja ljudskim resursima u jedinicama lokalne i područne samouprave	Učinkovita provedba Strategije stručnog usavršavanja zahtijeva odgovarajuću organizaciju upravljanja i razvoja ljudskih potencijala u lokalnim administracijama. Modernizacija sustava upravljanja i razvoja ljudskih potencijala treba poticati promjene u organizacijskoj kulturi i znatno povećati motivaciju djelatnika u lokalnoj samoupravi za razvijanje njihovih potencijala.	<p>Procjena postojećih funkcija u području ljudskih potencijala u lokalnoj i regionalnoj samoupravi i formuliranje preporuka za poboljšanje.</p> <p>Razvoj modela upravljanja ljudskim potencijalima utemeljenih na rezultatima procjene postojeće prakse i razvijenim preporukama.</p> <p>Primjena i procjena novih modela upravljanja ljudskim potencijalima u pilot jedinicama lokalne i regionalne samouprave.</p> <p>Promicanje novih modela upravljanja ljudskim potencijalima u drugima jedinicama lokalne samouprave.</p>
Uspostavljanje sustava kontrole kvalitete	Primjena raznih mjera s ciljem osiguranja kvalitete, od <i>ex ante</i> stručnog ocjenjivanja i certificiranja programa stručnog usavršavanja do posljedične ( <i>ex-post</i> ) participativne ocjene polaznika programa, sindikata, jedinica lokalne i regionalne samouprave te njihovih udruga.	<p>Uspostavljanje okvira za ocjenu kvalitete uključujući razvoj kriterija i postupaka te formiranje Stručnih ocjenivačkih skupina</p> <p>Ocjena postojećih programa stručnog usavršavanja sukladno postavljenim kriterijima i postupcima.</p> <p>Redovita ocjena novo razvijenih programa stručnog usavršavanja sukladno postavljenim kriterijima.</p> <p>Razvijanje i promicanje postupaka certifikacije kvalitete među interesnim grupama.</p> <p>Ocjena sustava kontrole kvalitete i formulacija preporuka za reviziju.</p>

AKTIVNOST	OPIS	REZULTATI
Jačanje sposobnosti pružatelja stručnog usavršavanja	S ciljem jačanja sposobnosti pružatelja i osiguravanja željenog oblika, sadržaja i kvalitete prijedloga programa stručnog usavršavanja, Akademija lokalne demokracije redovito će održavati programe stručnog usavršavanja trenera, poboljšati razmjenu informacija i promovirati akreditirane programe.	Ocjena postojećih sposobnosti i potreba pružatelja programa i formuliranje preporuka. Programi stručnog usavršavanja trenera – razvijanje i redovita provedba, temeljem procjena sposobnosti pružatelja programa. Promicanje programa stručnog usavršavanja raznih pružatelja među jedinicama lokalne samouprave.
Uspostava sustava za razmjenu informacija	Razvit će se sustav razmjene informacija, s ciljem zadovoljavanja potreba lokalne samouprave za točnim i relevantnim informacijama koje se odnose na dostupne programe i pružatelje stručnog usavršavanja na tržištu.	Razvoj i baze podataka trenera i pružatelja programa i njezino promicanje među zainteresiranim stranama. Razvoj baze potreba stručnog usavršavanja i njezino promicanje među zainteresiranim stranama. Razvoj sustava razmjene informacija i elektronske knjižnice. Odabir <i>e-learning</i> platforme i njezino stavljanje u funkciju. Procjena informacijskog sustava i formuliranje preporuka za reviziju.
Promjena zakonodavnog okvira za stručno usavršavanje i upravljanje ljudskim resursima	Tijekom provedbe Strategije provest će se analiza relevantnih zakona i podzakonskih akata, s posebnom pozornošću na pravni status lokalnih službenika, pravni status i ulogu Akademije lokalne demokracije, ulogu pružatelja stručnog usavršavanja, te sustav akreditacije i certifikacije. Temeljem analiza, izradit će se i provesti odgovarajući amandmani.	Periodična procjena pravnog okvira za stručno usavršavanje i upravljanje ljudskim potencijalima u lokalnoj samoupravi i formuliranje preporuka. Izmjene postojećeg zakonodavstva temeljem pripremljene analize i konzultacija sa zainteresiranim stranama. Redovita ocjena utjecaja pravnih izmjena na učinkovitost i djelotvornost sustava stručnog usavršavanja te priprema revizija slijedom rezultata ocjene.
Jačanje sposobnosti Akademije lokalne demokracije za provedbu Strategije	Predviđeno je da Akademija lokalne demokracije ima ključnu ulogu u provedbi Nacionalne strategije stručnog usavršavanja, preuzimanjem niza administrativnih i upravljačkih funkcija i zadataka. Posljedično, uspješna provedba Strategije zahtjeva niz aktivnosti usmjerenih na prilagodbu organizacijske strukture ALD upravljačkim funkcijama i zadacima. Također, postoji potreba osposobljavanja djelatnika Akademije za obavljanje zadataka vezanih uz provedbu Strategije.	Prilagodba unutarnje strukture i zadataka Akademije lokalne demokracije funkcijama nužnim za provedbu strategije. Osposobljavanje djelatnika Akademije lokalne demokracije za obavljanje strateških zadataka. Zapošljavanje i stručno usavršavanje novih djelatnika Akademije. Ocjena i poboljšanje kapaciteta Akademije lokalne demokracije.

## Temeljna načela provedbe strategije

Uloga Nacionalne strategije stručnog usavršavanja je stvaranje održivog sustava stručnog usavršavanja za lokalnu samoupravu u Hrvatskoj. Uspješna provedba strategije temeljit će se na načelima koja jamče učinkovitost procesa i služi kao kriterij za ocjenjivanje.

Strategiju bi trebalo provoditi uvažavajući sljedeća načela:

NAČELO	OPIS
Rukovođenje i usmjeravanje	Postoji potreba za usmjeravanjem funkciju upravljanja Strategijom u nekoliko institucija kao moguće i odgovarajuće aktere u provedbi ovog procesa, s ključnom ulogom Akademije lokalne demokracije.
Razvoj kapaciteta i profesionalizma	Bez postizanja značajnog napretka u jačanju kapaciteta lokalnih institucija neće postojati čvrsta podloga za daljnju decentralizaciju, te postoji mogućnost smanjenja postojeće kvalitete djelovanja institucija i pružanja usluga na lokalnoj razini.
Učinkovitost i djelotvornost	Provedba Strategije s ciljem postizanja rezultata koji zadovoljavaju stvarne potrebe djelatnika lokalne samouprave, novim funkcijama lokalne samouprave koje se mogu predvidjeti tijekom procesa decentralizacije, visokih standarda vladavine prava i drugih načela europskog prava i europskog upravnog prostora, kao i standarda modernog upravljanja u javnom sektoru. Učinkovitost postupka provedbe aktivnosti predviđenih Strategijom postići će se transparentnim natječajnim postupcima, s naglaskom na načelo „vrijednost za novac“ za sve usluge.
Autonomija, supsidijarnost i decentralizacija	Provedba Nacionalne strategije stručnog usavršavanja ne smije ugroziti autonomiju lokalne samouprave. Održat će se visoki standardi supsidijarnosti i lokalne autonomije. Tijela lokalne samouprave uključivat će se u aktivnosti predviđene Nacionalnom strategijom na dobrovoljnoj bazi, uz mogućnost odabira unutar okvira određenih zakonom.
Održivost	Rezultat primjene Nacionalne strategije bit će uvođenje novog sustava stručnog usavršavanja, održivog i nakon protoka razdoblja predviđenog za provedbu strategije.
Otvorenost i transparentnost	Sve aktivnosti i mjere provedbe Nacionalne strategije stručnog usavršavanja trebaju se provesti na otvoren i transparentan način, omogućavajući svim zainteresiranim stranama lagan pristup informacijama i podacima.
Slobodno tržište	Pri provedbi Strategije primjenjivat će se pravila tržišnog natjecanja kako bi se postigla razumna cijena (vrijednost za novac) usluga stručnog usavršavanja. Također, potrebno se uskladiti s postojećim pravilima EU o anti-monopolističkom i transparentnom ponašanju aktera na tržištu.
Usklađenost s međunarodnim standardima	Usklađenost s međunarodnim standardima osigurat će se kroz angažiranje stranih stručnjaka i stranih pružatelja stručnog usavršavanja, <i>twining</i> programa, studijskih putovanja u inozemstvo i drugih sličnih oblika razmjene i distribucije informacija, najbolje prakse i znanja. Akademija lokalne demokracije promovirat će međunarodnu razmjenu i voditi evidenciju o međunarodnoj suradnji na području stručnog usavršavanja djelatnika lokalne samouprave.

## **Okvir za provedbu strategije - vodeća uloga Akademije lokalne demokracije u provedbi**

Uspješna primjena Nacionalne strategije zahtijeva predanost svih glavnih zainteresiranih strana: Vlade Republike Hrvatske, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih udruga, pružatelja programa stručnog usavršavanja, akademskih institucija i nevladinih udruga. Sustav stručnog usavršavanja trebao bi olakšati i odgovarajuću provedbu novog zakonodavnog okvira o lokalnoj samoupravi i poboljšati suradnju između tijela na središnjoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

Predviđeno je da Akademija lokalne demokracije ima vodeću ulogu u provedbi strategije. Neke od funkcija vezanih uz provedbu Strategije obavljat će izravno Akademija lokalne demokracije, a neke posredno, delegiranjem odgovornosti ili *outsourcingom*.

Akademija lokalne demokracije osnovana je Uredbom o osnivanju Akademije lokalne demokracije, i ima status javne ustanove. Temeljem članka 2. Uredbe, glavna djelatnost Akademije je trajno stručno usavršavanje imenovanih i izabranih lokalnih dužnosnika i zaposlenika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, s ciljem unapređenja profesionalnosti u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, dosezanja standarda koji će omogućiti primjenu pozitivnog nacionalnog zakonodavstva te izmjene toga zakonodavstva koje budu potrebne u cilju usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije.

Uredbom je razrađena i unutarnja struktura Akademije koja uključuje: ravnatelje Akademije, Upravno vijeće, Programski savjet i Tajništvo.

Uzimajući u obzir specifične funkcije koje se zahtijevaju od svih zainteresiranih strana i predviđeni položaj Akademije kao vodeće institucije odgovorne za provedbu Strategije, ustrojiti će se novo tijelo pod nazivom Nacionalno vijeće za provedbu strategije na razdoblje od 5 godina, sa zadatkom nadziranja postupka provedbe strategije.

Tijekom provedbe Strategije, Akademija lokalne demokracije izravno će ili neizravno (putem *outsourcinga*) obavljati sljedeće funkcije:

- Razvoj godišnjih planova provedbe Strategije
- Administrativna potpora
- Koordinacija i savjetovanje
- Potpora sposobnostima stručnog usavršavanja
- Prikupljanje sredstava
- Informiranje i promoviranje
- Lobiranje i zagovaranje
- Osiguravanje kvalitete
- Provođenje periodičnih procjena potreba treninga
- Ažuriranje Strategije
- Izvještavanje
- Praćenje napretka provedbe Strategije
- Ocjenjivanje

## 1. DIO - UVOD

### 1.1. Postojeće stanje u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi – pitanja relevantna za osmišljavanje novog sustava stručnog usavršavanja lokalnih djelatnika

Teritorijalno-upravni sustav u Republici Hrvatskoj strukturiran je kao dvostupanjski sustav, koji obuhvaća 126 gradova i 429 općina na lokalnoj te 20 županija na razini područne (regionalne) samouprave. Izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. godine uvedena je nova kategorija tzv. velikih gradova (koja obuhvaća 15 gradova) s nešto većim ovlastima u obavljanju poslova. Grad Zagreb, glavni grad Hrvatske, ima poseban pravni status grada i županije, koji je reguliran posebnim zakonom.

Sve vrste jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju identičnu upravnu strukturu – izravno izabrano predstavničko tijelo i dva izvršna tijela - poglavarstvo i individualne izvršne dužnosnike - općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana. Odnos između predstavničkih i izvršnih tijela sličan je parlamentarnom – međutim, novi zakon iz 2007. godine predviđa izravni izbor općinskih načelnika, gradonačelnika i župana, počevši od općih lokalnih izbora 2009. godine nadalje.

Stručnu sastavnicu sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave predstavljaju službenici zaposleni u lokalnoj administraciji, odnosno upravnim odjelima i službama. Čelnici upravnih tijela su stručnjaci, ali od 2005. godine mogu se izabrati kao i članovi poglavarstva.

U 2004. godini u upravnim je tijelima županija, gradova i općina bilo zaposleno 11.470 lokalnih službenika i namještenika koji su primali plaće iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.<sup>1</sup> Općine su zapošljavale 2.754, gradovi 4.679, a županije (uključujući i Grad Zagreb) 4.036 službenika i namještenika. Broj službenika i namještenika u Gradu Zagrebu u istoj godini iznosio je 2.561 (22,4% od ukupnog broja svih lokalnih službenika i zaposlenika).

Ukupni troškovi za lokalne službenike i namještenike u 2004. godini iznosili su 2.977,814.425 kuna, 18,8% ukupnih troškova jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Gradovi i općine su na ovu stavku potrošili 293,620.288 kuna, odnosno prosječno 12,8% općinskog proračuna a županije, (uključujući grad Zagreb) 1.292,076.269 kuna odnosno u prosjeku 17,6% svojeg proračuna na djelatnike zaposlene u upravnim tijelima na lokalnoj razini. Iz navedenog slijedi da je gotovo petina ukupnog proračuna potrošena na plaće i naknade za službenike i zaposlenike zaposlene u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Započeti proces decentralizacije usmjeren je na širenje ovlasti i odgovornosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te zahtijeva i odgovarajuće jačanje sposobnosti njihovih upravnih tijela, posebice u pogledu razine stručnosti i ekspertize njihovih zaposlenika. Nadalje, perspektiva ulaska Republike Hrvatske u EU nameće nužnost prilagodbe upravnih struktura i funkcija sustavu europskog upravljanja u javnom sektoru, koje je utemeljeno na načelima otvorenosti, uključenosti, odgovornosti, učinkovitosti i koherentnosti, s ciljem jačanja načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

<sup>1</sup> U 2003. godini u upravnim tijelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave bilo je zaposleno 11.158 lokalnih službenika i namještenika (rast od 3% u 2003.-2004. godini). Potrebno je naglasiti da je u 2004. godini gotovo 22.000 službenika i namještenika radilo u lokalnim i regionalnim javnim ustanovama, poput vrtića, muzeja, knjižnica, kazališa i drugih kulturnih, zdravstvenih institucija ili ustanova socijalne skrbi. Njihove plaće su se isplaćivale iz proračuna jedinica lokalne samouprave.

## 1.2. Razvoj ljudskih potencijala i stručno usavršavanje u Hrvatskoj – prednosti i slabosti postojećeg stanja

### 1.2.1. Postojeći pravni okvir za lokalne djelatnike

Prema hrvatskom zakonodavstvu, na razini lokalne samouprave postoje dvije kategorije lokalnih djelatnika: (a) izabrani i imenovani dužnosnici u predstavničkim i izvršnim tijelima; i (b) stručni djelatnici u upravnim tijelima, uredima i stručnim službama. U drugoj kategoriji postoje dvije potkategorije, lokalni službenici i namještenici. Lokalni službenici zaduženi su za obavljanje upravnih, upravljačkih i stručnih poslova, dok namještenici obavljaju tehničke i druge pomoćne poslove. Ne postoji središnji registar (očevidnik) lokalnih službenika.

Obrazovne kvalifikacije lokalnih službenika vrlo su različite i u velikom broju slučajeva neprikladne za rad u javnoj upravi. U gradovima i županijama radi veći postotak visoko obrazovanih službenika nego u općinskim tijelima. Jedini zajednički element u obrazovanju i obuci lokalnih službenika je obveza polaganja državnog stručnog ispita prije primanja u stalni radni odnos (kao i za državne službenike, obično nakon 1,5 godina pripravničkog staža). Ispit se sastoji od općeg dijela koji se odnosi na zakonodavni okvir javne uprave i posebnog dijela, čiji je sadržaj vezan uz specifično radno mjesto i zadatke službenika.

Nepostojanje koherentne i sustavne prakse u području upravljanja ljudskim resursima i razvoja ljudskih potencijala nedostatak je koji treba riješiti izradom odgovarajućeg zakonskog okvira, kojim bi jedinice lokalne i područne samouprave bile obvezane na razvoj i primjenu odgovarajućih mjera i postupaka u području upravljanja ljudskim resursima i razvoju ljudskih potencijala. Zakon o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine koji se primjenjuje na lokalne službenike navodi osnovne zahtjeve za stručno usavršavanje iz čega proizlazi opća obveza službenika da nastave svoje stručno obrazovanje. Također, Zakon predviđa godišnje provođenje ocjenjivanja rada i učinkovitosti.

Pravna osnova za razvoj ljudskih potencijala u jedinicama lokalne samouprave određena je u člancima 56b i 56c Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. godine – prije svega, u članku 56b, određivanjem *potrebe za osposobljavanjem i stručnim usavršavanjem* službenika, uglavnom putem seminara, tečajeva i formalnog obrazovanja, i drugo, određivanjem obveze središnjim tijelima državne uprave da usvoje *strategiju i plan trajnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika*, na temelju zajedničkog prijedloga nacionalnog saveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i Središnjeg državnog ureda za upravu. Nadalje, člankom 56c Zakona uvodi se obveza središnje vlasti da ustroji ustanovu za razvoj lokalne i regionalne samouprave (u suradnji s nacionalnim udrugama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave). Obveza pohađanja obrazovnih programa i stručnog usavršavanja za izabrane i imenovane dužnosnike nije izričito spomenuta. Novim Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (čl. 81-93.) pobliže su regulirana pitanja stručnoga osposobljavanja i usavršavanja službenika.

Akademija lokalne demokracije (u nastavku teksta: Akademija) osnovana je Uredbom VRH iz ožujka 2006. godine (NN 33/06) s ciljem obavljanja aktivnosti trajnog stručnog usavršavanja lokalnih dužnosnika i službenika. Svrha njenoga osnivanja je opće unaprjeđenje razine stručnosti u tijelima lokalne samouprave, čime bi se trebala povećati sposobnost za provedbu nacionalnog zakonodavstva i propisa EU. Zadaci Akademije lokalne demokracije uključuju analizu potreba za stručnim usavršavanjem, pripremu programa i materijala, organiziranje modela stručnog usavršavanja, ocjenjivanje aktivnosti stručnog usavršavanja, suradnju s drugim bitnim ustanovama, poput akademskih institucija, stručnih udruga i donatora, itd. Iako se popis funkcija Akademije lokalne demokracije ne može nazvati skromnim, u trenutku osnivanja Uredbom je bilo predviđeno zapošljavanje samo pet



djelatnika. Akademija je još u fazi konačnog ustrojavanja, a izvjesno je da će promjena zakonodavnog okvira za njezino djelovanje biti nužna.

U odnosu na obrazovne mogućnosti i institucije za obuku/stručno usavršavanje, potrebno je spomenuti i Zakon o obrazovanju odraslih iz 2007. godine (NN 17/07). Među vrstama obrazovanja odraslih, od važnosti za obrazovne aktivnosti lokalnih djelatnika može biti „osposobljavanje za zapošljavanje: stjecanje kvalifikacija za prvo zanimanje, prekvalifikacija, stjecanje i produblivanje stručnih znanja, vještina i sposobnosti“ koje se spominje u članku 1, stavku 1, kao i mogućnost osnivanja i upravljanja centrima za obrazovanje odraslih.

#### 1.2.2. Upravljanje ljudskim resursima i razvoj ljudskih potencijala u praksi

Općenito gledano, sustav upravljanja ljudskim resursima i stručnog usavršavanja u jedinicama lokalne i regionalne samouprave ima znatne nedostatke. Funkcije upravljanja ljudskim resursima i razvoja ljudskih potencijala koje su dio suvremenih standarda javne uprave (poput opisa poslova utemeljenih na kompetencijama, procjene potreba za obukom, izrada planova stručnog usavršavanja i razvoja zaposlenih, sustav ocjenjivanja rada i učinkovitosti, sustav napredovanja, itd.) slabo se primjenjuju. Ovo stanje u velikoj mjeri posljedica nepostojanja odgovarajućeg zakonskog okvira, koji bi postavio temelje za sustav upravljanja ljudskim resursima i razvoj ljudskih potencijala, kao i s općim problemom veličine jedinica lokalne samouprave i njihovih administrativnih struktura – upravna tijela više od polovine općina organizirana su u obliku jedinstvenog upravnog odjela, a velik broj tijela lokalne samouprave nema zadovoljavajuće administrativne kapacitete i uvjete za rad. Iz navedenih razloga, u velikom je broju jedinica nemoguće uvesti složenije interne strukture, postupke i funkcije, kao i raspodjelu odgovornosti između pojedinih odjela i radnih mjesta.

Posljedično, samo 10% općina, 70% gradova i 50% županija unutar svojih upravnih struktura imaju ustrojstvene jedinice za ljudske resurse, iako čak i one u većini slučajeva nemaju dostatne kapacitete te su uglavnom orijentirane na kadrovske poslove. Nepostojanje opisa poslova utemeljenih na kompetencijama i sustava ocjene rada i učinkovitosti otežava uvođenje formalne procjene potreba za obukom/stručnim usavršavanjem, a zatim i ocjenjivanje kvalitete i učinkovitosti programa obuke.

Kako bi se više saznalo o postojećem stupnju razvoja funkcija upravljanja ljudskim resursima i razvoja ljudskih potencijala u jedinicama lokalne i područne samouprave, u okviru EU CARDS Projekta „Jačanje sposobnosti za upravnu decentralizaciju“, provedena je procjena potreba za obukom „*Training Needs Assessment*“ – TNA). Cilj ove procjene bio je utvrditi potrebe za znanjem i vještinama koje trebaju imati izabrani dužnosnici i lokalni službenici u jedinicama lokalne i regionalne samouprave, utvrditi kapacitete lokalnih jedinica za razvoj ljudskih potencijala i identificirati pružatelja obuke i njihove kapacitete. Metodologija procjene potreba za obukom uključivala je preliminarni upitnik kojim su prikupljeni podaci u 15 županija, 86 gradova i 257 općina, terenske posjete u 3 županije, 8 gradova i 5 općina i telefonske intervju u 21 županiji, 55 gradova i 79 općina.

Procjena potreba za obukom koja je provedena u okviru EU CARDS projekta ukazala je da su jedinice lokalne samouprave u velikoj mjeri svjesne značaja aktivnosti stručnog usavršavanja i razvoja i koristi koje one donose. Ipak, procjena potreba ukazala je i na nedovoljno razvijeno planiranje u ovom području: općenito, sudjelovanje u raznim oblicima stručnog usavršavanja odvija se na *ad-hoc* osnovi, i uglavnom je usmjereno na primjenu pravnih propisa i financijske teme. Prema izvještaju o procjeni potreba, samo 20% županija, 9% gradova i 5% općina imaju dugoročne planove za obrazovanje svojih službenika. Ipak, većinom je u godišnjim proračunima jedinica osigurana određena svota za stručno usavršavanje, ali u određenom broju slučajeva ova proračunska pozicija prebacuje se i koristi za „važnije“ potrebe administracije lokalnih tijela.

U gradovima i županijama učestalost je sudjelovanja u programima obuke veća od razine sudjelovanja u općinama. Nepostojanje jasnih pravnih odredbi koje se odnose na obvezu pohađanja programa obuke, kao nedostatak i izravne veze između obuke i mogućnosti za napredovanje, umanjuju motivaciju službenika da sudjeluju u programima obuke.

### 1.2.3. Pružatelji obuke i aktivnosti

Programne obuke za lokalne dužnosnike i službenike nude razni pružatelji obuke – središnja tijela državne uprave, akademske institucije, privatne pravne osobe, nevladine udruge i udruge jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Općenito gledajući, ne postoji koordinacija ovih aktivnosti niti suradnja među pružateljima, kao ni centar koji bi prikupljao podatke ili pružao neki oblik akreditacije ili certificiranja; standardi kvalitete za programe ili trenere nisu postavljeni niti uvjetovani, a metodologija je uglavnom zastarjela (klasični tip predavanja; nedostatak modernih metoda poput e-učenja i sl.).

#### Prikaz 1. – Pregled pružatelja stručnog usavršavanja

<b>Grupe pružatelja koji nude programe stručnog usavršavanja</b>
<p><b>Ministarstva i agencije (središnja tijela državne uprave)</b> pružaju programe stručnog usavršavanja u specifičnim temama poput područja europskih integracija, korištenja prepristupnih fondova, relevantnih sektorskih tema.</p>
<p><b>Akademske institucije</b> nude programe poslijediplomskih studija u području javne uprave i lokalne samouprave, dodiplomske studije javne uprave i društvenih znanosti na veleučilištima. Stručnjaci iz akademskih institucija često su uključeni u programe stručnog usavršavanja koje organiziraju razni drugi pružatelji.</p>
<p><b>Privatni pružatelji</b> poput izdavačkih kuća i tvrtki koje se bave upravljanjem ljudskim resursima, tradicionalno nude seminare i tečajeve na komercijalnoj osnovi, koristeći pritom mrežu specijalista u tom području.</p>
<p><b>Nevladine udruge</b> pružaju programe i tečajeve obuke u području razvoja lokalnih zajednica, dobrog upravljanja, menadžmenta u lokalnoj samoupravi i sl. Velik dio ovih aktivnosti u potpunosti ili djelomično financiraju donatori.</p>
<p><b>Savez Udruga gradova i Udruga općina Republike Hrvatske</b> provodi programe obuke (uz potporu donatora) izabranih lokalnih dužnosnika, kao i programe iz područja jačanja sposobnosti lokalne samouprave ("Benchmarking"/"Najbolja praksa"), i razne seminare za lokalne službenike. Programi se pružaju uz korištenje neformalne mreže od 50 lokalnih stručnjaka, u koju su uključeni lokalni dužnosnici i iskusni službenici iz lokalne samouprave.</p>

U odnosu na teme programa obuke, zaključci izvještaja o procjeni potreba za obukom ukazuju na blagu razliku između ponuđenih programa i stvarno potrebnih programa stručnog usavršavanja.

Ključna područja pokrivena ponuđenim programima obuke prema procjeni potreba za obukom:

- Pravni poslovi
- Financijski poslovi
- Strateško planiranje i upravljanje projektima
- Organizacija rada i upravljanje
- Ekonomski razvoj i poduzetništvo
- Komunalni poslovi

- Upravljanje imovinom
- Odnosi s javnošću i informiranje
- Uredsko poslovanje
- Predškolsko i osnovnoškolsko obrazovanje, sport, kultura i tehnička kultura
- Zdravstvo i socijalna skrb
- Međunarodna suradnja i EU fondovi
- Zaštita okoliša, prostorno planiranje i graditeljstvo
- Upravljanje ljudskim potencijalima i razvoj ljudskih potencijala
- IT programi stručnog usavršavanja

Potencijalni korisnici programa obuke navode sljedeće teme kao najpoželjnije i najpotrebnije u budućnosti:

- Pravna pitanja, unutarnje upravljanje i planiranje (npr. javne financije, upravni postupci, javne nabave, planiranje lokalnog gospodarskog razvoja, itd.)
- Upravljanje ljudskim resursima (odabir i zapošljavanje, planovi stručnog usavršavanja i razvoja, ocjena rada i učinkovitosti, napredovanje, motivacija, interna komunikacija)
- Europske integracije i EU fondovi
- Javne službe (npr. komunalne usluge)
- Organizacijski razvoj
- Strateško planiranje i upravljanje projektima
- Razne vrste stručnog usavršavanja za lokalne vijećnike (npr. osnovni EU tečajevi, suradnja s nevladinim udrugama, komunikacija s građanima)
- Suradnja između lokalne samouprave s predstavnicima civilnog društva i druga pitanja vezana uz udruge civilnog društva na lokalnoj razini (npr. upravljanje neprofitnim organizacijama, prikupljanje sredstava, itd.)

Može se zaključiti da u lokalnoj samoupravi ne postoji cjeloviti sustav obuke, nego mnogo raspršenih i samo djelomično povezanih elemenata: uloge raznih dionika nisu jasno definirane, ne postoji koordinacija aktivnosti, kao ni procjena potreba za obukom i strategija stručnog usavršavanja i konačno, ne postoje zajednički standardi i kontrola kvalitete obuke.

Prikaz 2. – prednosti i nedostaci postojeće prakse u području obuke/stručnog usavršavanja

<b>PREDNOSTI NA STRANI POTRAŽNJE</b>	<b>NEDOSTACI NA STRANI POTRAŽNJE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Svijest većine jedinica lokalne i regionalne samouprave o važnosti stručnog usavršavanja za jačanje institucionalnih sposobnosti i za osobni i profesionalni razvoj</li> <li>• Velik broj lokalnih službenika već je pohađao ili redovito pohađa određene programe obuke</li> <li>• Godišnji proračuni većine jedinica lokalne i regionalne samouprave predviđaju određena sredstva za obuku</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nepostojanje pravnog okvira za upravljanje i razvoj ljudskih potencijala (nema poveznice između obuke, ocjene rada i učinkovitosti, napredovanja, plaća, itd.: programi obuke pohađaju se uglavnom <i>na ad hoc</i> osnovi)</li> <li>• U većini jedinica lokalne i regionalne samouprave nema samostalno razvijenih ili definiranih sustava upravljanja ljudskim potencijalima (nema jedinica za upravljanje ljudskim resursima koje bi se bavile ovim pitanjima)</li> <li>• Neke lokalne jedinice nisu u potpunosti svjesne važnosti obuke (i nemaju osigurana financijska sredstva za ovo područje).</li> </ul>
<p><b>PREDNOSTI NA STRANI PONUDE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Različiti pružatelji obuke, uključujući vladine institucije, nevladine organizacije, udruge lokalne samouprave, akademske institucije i privatne pružatelje</li> <li>• Dobro ustrojen sustav obuke na središnjoj državnoj razini, koji pokriva i niz tema bitnih za lokalnu samoupravu te uključuje vlastitu mrežu trenera</li> <li>• Postojanje znatne razine znanja u svim područjima vezanim uz jačanje sposobnosti lokalne samouprave (obuka se pruža ili se može pružati u svim temeljnim područjima).</li> </ul>	<p><b>NEDOSTACI NA STRANI PONUDE</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nema sustavnog pristupa planiranju, razvoju ili provedbi programa obuke (kao posljedica nepostojanja sustavne procjene potreba za obukom)</li> <li>• Nedostatak koordinacije raznih pružatelja obuke („preklapanje“ sadržaja treninga)</li> <li>• Nedostatak programa obuke prilagođenih specifičnim potrebama određenih lokalnih jedinica ili kategorija polaznika</li> <li>• Djelomično zastarjela metodologija podučavanja</li> <li>• Nedostatak kontrole kvalitete</li> <li>• Nedostatak sustavnog informiranja jedinica lokalne samouprave o programima obuke u tijeku</li> </ul>

## 2. DIO - VIZIJA I CILJEVI - NOVI SUSTAV STRUČNOG USAVRŠAVANJA U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

### 2.1. Vizija

Nacionalna strategija obuke i njena primjena usmjereni su na ustrojavanje sustava obuke za dužnosnike i službenike u tijelima lokalne samouprave, kojim bi se znatno unaprijedili njihova znanja, vještine i sposobnosti. Kako bi ostvarile svoju Ustavom određenu zadaću, jedinice lokalne i regionalne samouprave trebaju kreativne, proaktivne i pouzdane djelatnike, kako izabrane tako i zaposlene, za učinkovito i djelotvorno formuliranje i provedbu lokalnih javnih politika i razvoja, u skladu s postojećim zakonskim okvirom i sklonostima lokalnih i regionalnih zajednica.

Jačanje sposobnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave razvojem kvalitete njihovih djelatnika nužan je preduvjet za uspješnu provedbu dva međusobno povezana procesa: politike decentralizacije čiji je cilj širenje ovlasti i odgovornosti jedinica lokalne i regionalne samouprave; te pristupanja Europskoj uniji koje zahtijeva odgovarajuće institucionalne sposobnosti za pouzdanu provedbu pravne stečevine Europske unije (*acquis communautaire*).

### 2.2. Ciljevi

Sustav obuke dužnosnika i službenika u jedinicama lokalne i regionalne samouprave trebao bi biti osmišljen na način da: zadovoljava potrebu za obukom izabranih dužnosnika i službenika na lokalnoj razini; pruža podršku razvoju kvalitete tržišta stručnog usavršavanja te unaprjeđuje praksu upravljanja ljudskim resursima i razvoju ljudskih potencijala u jedinicama lokalne i regionalne samouprave.

#### 2.2.1 Zadovoljavanje potrebe za obukom izabranih dužnosnika i službenika u tijelima lokalne i regionalne samouprave

Slijedom rezultata procjena potreba za obukom izradit će se odgovarajući programi obuke, koji se temelje na katalogu kompetencija koje se zahtijevaju od lokalnih službenika. Horizontalni programi obuke bit će usklađeni s dugoročnim potrebama te obuhvaćati općenite teme namijenjene širokim ciljnim skupinama (odnosno većem broju jedinica lokalne samouprave). Strategija se neće izravno odnositi na specijalizirane tečajeve usmjerene na specifične, kratkoročne ciljeve pojedinačnih jedinica lokalne samouprave/ciljnih skupina. Ipak, takvi bi tečajevi mogli biti akreditirani u okviru sustava osiguranja kvalitete. Programima obuke treba jačati kapacitete lokalne samouprave za pružanje usluga građanima i snalaženje s promjenama vezanim uz postupak decentralizacije i pristupanje EU. Metodologija pružanja obuke uključivat će predavanja, radionice, okrugle stolove, tečajeve, obuku na radnom mjestu i *e-learning* tečajeve.

#### 2.2.2. Potpora razvoju kvalitete tržišta obuke

Tržište obuke jačat će se kako bi se omogućilo pružanje kvalitetne usluge jedinicama lokalne samouprave. Prikupljat će se i distribuirati informacije o programima obuke i pružateljima. Uspostavit će se sustav akreditacije za programe obuke, a akreditirani programi će se promicati u jedinicama lokalne samouprave. Standardi akreditacije osigurat će međunarodnu usporedivost kurikuluma. Kvaliteta tečajeva ovisi i o kvalifikacijama trenera. Stoga će se u prioritetnim tematskim područjima organizirati programi obuke trenera.

### 2.2.3. Unapređenje prakse upravljanja ljudskim resursima i razvoja ljudskih potencijala u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave

Razvit će se modeli upravljanja ljudskim resursima, prilagođeni specifičnim potrebama jedinica lokalne samouprave, te uzimajući u obzir njihove kapacitete i organizacijsku strukturu. Navedeni modeli promicat će se u lokalnoj samoupravi, a njihova provedba poduprijeti kroz tečajeve i razmjenu najbolje prakse.

### 3. DIO - PRISTUP MJERE USMJERENE NA IZGRADNJU SUSTAVA OBUKE

Ostvarivanje strateških ciljeva zahtijeva uspostavljanje sveobuhvatnog sustava primjenom niza različitih mjera. Prema funkcionalnom kriteriju, možemo razlikovati: strukturalne, funkcionalne, pravne, kurikularne, međunarodne mjere kao i mjere osiguravanja kvalitete i mjere razvoja ljudskih potencijala. Navedene vrste mjera ovise o ciljevima novog sustava obuke za lokalnu samoupravu.

Neki od prethodno opisanih ciljeva samo djelomično odgovaraju određenim vrstama mjera. Naime, ostvarenje svakog od navedenih strateških ciljeva moguće je primjenom odgovarajuće specifične kombinacije raznih vrsta mjera. Takav funkcionalni pristup pomaže u rješavanju organizacijskih, koordinacijskih i drugih praktičnih problema koji se javljaju uslijed primjene Strategije. Ovaj pristup može poslužiti kao logička matrica te može osigurati provjeru i nadzor pod uvjetom da su sve aktivnosti potrebne za postizanje sinergije i sustavnih učinaka planirane i ostvarene. Drugim riječima, takva metodologija istovremeno promovira holistički i analitički pristup, a daljnja razrada aktivnosti ukazuje na mjere navedene u ovom poglavlju.

#### 3.1. Strukturalne mjere

Postoji niz strukturalnih mjera potrebnih za građenje sustava u tako složenom području kao što je obuka lokalnih djelatnika u zemlji koja prolazi kroz proces decentralizacije. Razvoj umreženog sustava puno je složeniji od stvaranja hijerarhijski koncipiranog uređenja. Strukturalne mjere zahtijevaju stvaranje i jačanje suradnje i redovite komunikacije među svim glavnim zainteresiranim stranama (Vlada RH, Središnji državni ured za upravu odnosno Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, udruge jedinica lokalne i područne /regionalne/ samouprave, sindikati, obrazovne institucije i pružatelji obuke), a s obzirom na njihove ograničene pojedinačne kapacitete, i podjelu zadataka među njima. Navedeno zahtijeva ustrojavanje sveobuhvatnog informacijskog sustava, koji omogućuje trenutni pristup točnim informacijama o bitnim aktivnostima svih zainteresiranih strana i omogućuje njihovu interakciju s korisnicima. U kontekstu budućeg sustava obuke, posebno je važno definirati ulogu Akademije lokalne demokracije kao glavne institucije nadležne za provedbu Nacionalne strategije obuke. Iz tog je razloga posebnu pažnju potrebno posvetiti organizacijskom razvoju Akademije lokalne demokracije čija bi organizacijska struktura i sposobnost djelatnika trebale osigurati ispunjavanje svih zahtjeva koji proizlaze iz razvoja sustava obuke.

#### 3.2. Funkcionalne mjere

Funkcionalne mjere posvećene su započinjanju i neometanom nastavku funkcioniranja sustava obuke, iniciranjem i poticanjem suradnje, regulacijom tržišta i razvojem sustava. Osmišljavanje i kvaliteta ovih mjera nema utjecaj samo na sustav kao takav, već i na njegove ukupne rezultate. Posebnu pažnju treba posvetiti aktivnostima koje pružaju potporu razvoju relevantnih horizontalnih programa obuke (procjena potreba za obukom i provedba aktivnosti, izrada kataloga programa obuke), ali podupiru i razvoj i povećanje razine kvalitete postojećeg tržišta obuke, vrednovanjem postojećih programa obuke, određivanjem standarda kvalitete i aktivnosti usmjerenih na povećanje kvalitete (obuka pružatelja) te postizanjem veće isplativosti obuke, npr. načelo optimalne vrijednosti za uloženi novac (usklađivanje i standardizacija cijena programa obuke u okviru provedbe strategije, provedbom transparentnih postupaka javne nabave).

### **3.3. Pravne prilagodbe – mijenjanje i stvaranje potrebnih institucija**

Bez odgovarajuće pravne regulacije i drugih pravnih instrumenata nije moguće očekivati ispravno djelovanje novih institucija. Institucije je potrebno temeljito osmisliti, s punom svijesti o njihovom postojećem stanju, prioritetima, očekivanim rezultatima i učincima, ustavnim i pravnim položajem lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugim relevantnim faktorima. Institucije su važne, baš kao i pravna regulacija – neprikladan pravni okvir može uzrokovati dodatne troškove i smanjiti učinkovitost na neželjenu razinu, i *vice versa*. Pravni okvir trebalo bi osmisliti na način da omogućava primjenu odgovarajućih modela upravljanja ljudskim resursima i razvoja ljudskih potencijala u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Također, pravni okvir trebao bi na odgovarajući način obuhvatiti i osmišljavanje i provedbu programa obuke i druge aktivnosti usmjerene na podršku razvoju sustava – provedbu tih aktivnosti trebalo bi podugovaranjem i/ili postupcima javne nabave prepustiti vanjskim pružateljima, u skladu s europskim pravilima o anti-monopolističkim i transparentnim pravilima tržišnog natjecanja.

### **3.4. Razvoj kurikuluma i prilagodba**

Razvoj kurikuluma predstavlja najvažniji zadatak u kratkoročnoj perspektivi, taj zadatak u samom je središtu novog sustava obuke, te ga je potrebno provesti što je prije moguće. Kurikulum programa obuke kao i sama obuka trebaju se odnositi na poželjne kompetencije, odnosno na specifičan opseg individualnih vještina, znanja ili sposobnosti potrebnih za uspješno obavljanje zadanih zadataka unutar organizacije. Razvoj kurikuluma stoga zahtijeva razvoj kataloga kompetencija lokalnih dužnosnika i službenika, koji se temelji na analizi organizacijske strukture i funkcija, opisa poslova i individualnih zadataka. Novi horizontalni programi razvijeni u okviru provedbe Strategije moraju biti prilagođeni specifičnim potrebama određenih kategorija lokalnih dužnosnika i službenika u kontekstu organizacije u kojoj rade. Također, procjena drugih programa obuke dostupnih na tržištu ne bi trebala obuhvatiti samo kvalitetu u neprekidnom i metodološkom pristupu, već i korisnost takve obuke za bolje obavljanje zadataka unutar organizacije.

### **3.5. Uspostavljanje sustava kontrole kvalitete za jačanje sposobnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**

Poželjni rezultat novog sustava obuke nije samo funkcioniranje sustava, nego i sustav koji ostvaruje kvalitetne rezultate. Djelotvornost je važna barem koliko i učinkovitost i ekonomičnost novog sustava. Javna percepcija novog sustava ovisi o kvaliteti obuke i unapređenju funkcioniranja lokalne administracije. Kao rezultat provedbe strategije može se očekivati kvalitetnije pružanje usluga građanima, što bi ujedno trebalo služiti i kao jedan od glavnih indikatora za ocjenjivanje učinkovitosti strategije. Sustav kontrole kvalitete treba obuhvatiti dobro razrađene kriterije i transparentne postupke *ex-ante* ocjene kvalitete predloženih programa i sposobnosti organizacija koje ih nude, kao i visoko kvalitetne stručnjake (domaće i međunarodne) koji bi primjenjivali te postupke. Također, jednaku važnost trebalo bi imati i određivanje kriterija i postupaka *ex-post* ocjene kvalitete, vrednovanjem programa obuke od strane polaznika (neposredno vrednovanje), ali i vrednovanje korisnosti određenog programa u praksi (vrednovanje na radnom mjestu, koje obično provode pretpostavljeni). Programe koji zadovoljavaju kriterije kvalitete trebalo bi promovirati (moguće je razmotriti i dodjeljivanje nagrada najboljim programima), kako bi se pružatelji potaknuli na stavljanje dodatnog naglaska na kvalitetu.



### **3.6. Međunarodna suradnja i integracija u europsku zajednicu**

Proces europskih integracija je od iznimne važnosti za oblikovanje i provedbu Nacionalne strategije obuke. S jedne strane, ovaj proces otvara nove mogućnosti za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, dok s druge strane, zahtijeva nove sposobnosti kao i prilagodbu administrativnih modela europskim standardima i dobroj praksi. Europski standardi su stoga vrsta samo-regulacije i samo-kontrole koje treba ugraditi u novi sustav. Odgovarajuću razinu kvalitete obuke teško je postići bez međunarodne suradnje i razmjene informacija, ekspertize, znanja, prakse, standarda, metoda, itd. Iz tog razloga potrebno je uspostaviti kanale međunarodne suradnje, uključujući sudjelovanje Akademije lokalne demokracije u relevantnim međunarodnim organizacijama/mrežama, radionicama i konferencijama koje uključuju međunarodne stručnjake, razmjenu literature, studijska putovanja, međunarodne *twinning* programe, suradnju sa stranim pružateljima programa obuke i stručnjacima te druge oblike suradnje.

### **3.7. Potpora u provedbi razvoja ljudskih potencijala**

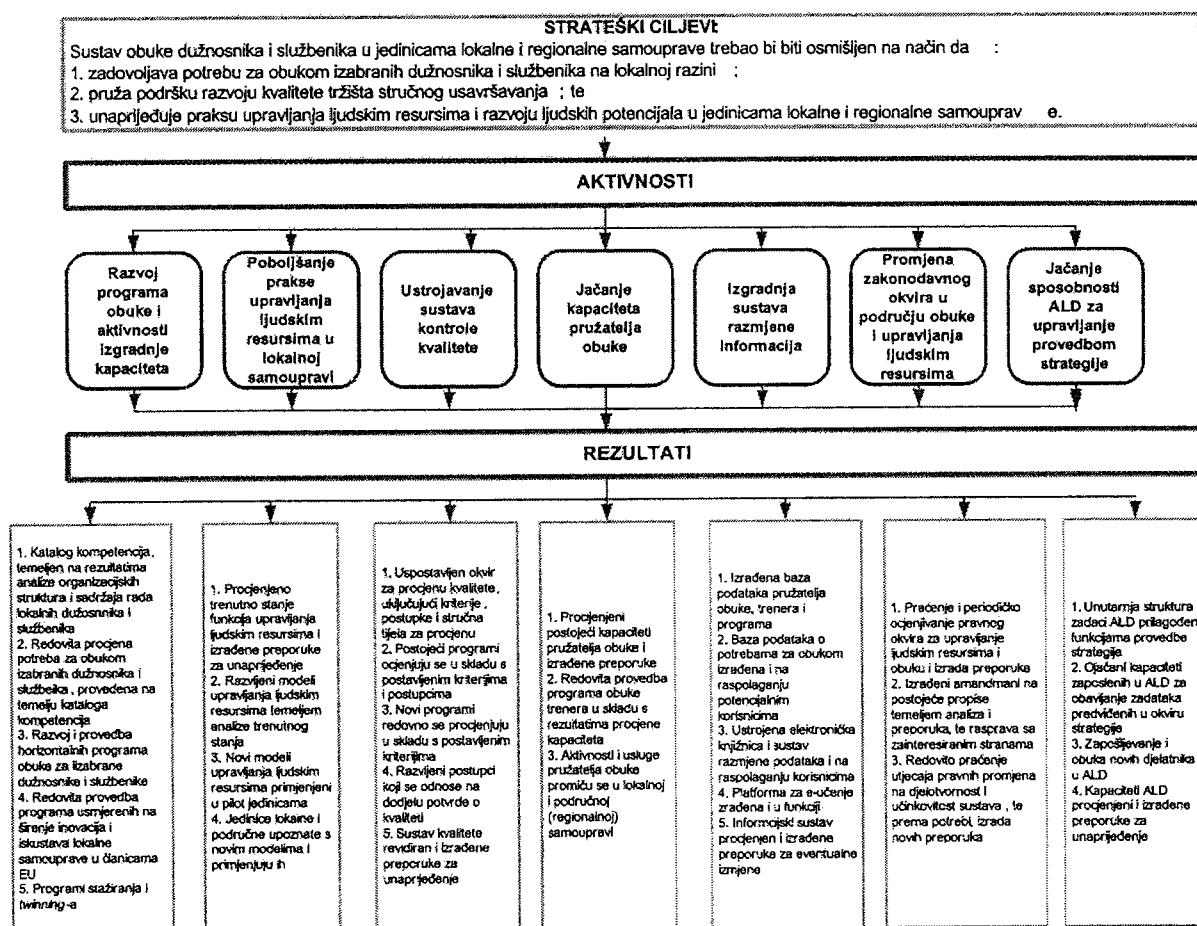
Provedba obuke kao i drugih aktivnosti jačanja sposobnosti predviđenih u okviru Nacionalne strategije mogla bi imati samo ograničen učinak ako upravljačke strukture u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nemaju odgovarajuće sposobnosti za njihovo apsorpiranje. Iz tog razloga Strategijom je potrebno obuhvatiti i razvoj odgovarajućih modela upravljanja ljudskim resursima i razvoja ljudskih potencijala, prilagođenih veličini i funkcijama jedinica lokalne samouprave. Izrađeni modeli trebaju biti utemeljeni na temeljitoj analizi postojećih funkcija u području upravljanja/razvoja ljudskih potencijala u lokalnoj samoupravi, a provodili bi se prvenstveno kao pilot projekti u nizu odabranih županija, gradova i općina. Nakon ocjene uspješnosti provedbe pilot-projekata i revizije modela, potrebno je promicati i primjenjivati poboljšane verzije.

## 4. DIO - PREGLED STRATEŠKIH AKTIVNOSTI I OČEKIVANI REZULTATI

Stvaranje sveobuhvatnog sustava obuke, kojim bi trebalo ostvariti sve strateške ciljeve, dinamički je postupak, koji sadrži niz iterativnih aktivnosti usmjerenih na razvoj raznih elemenata sustava. Tijekom provedbe Strategije, posebnu pažnju potrebno je obratiti na povezanost i međuovisnost ovih aktivnosti. Plan provedbe Strategije odnosi se na razdoblje od pet godina, a provedba strategije započet će donošenjem Akcijskoga plana za provedbu strategije, koji će donijeti Središnji državni ured za upravu najkasnije do kraja 2008. godine.

Sažetak pregleda strateških aktivnosti, njihove povezanosti sa strateškim ciljevima i glavni očekivani rezultati nalaze se u niže navedenoj tablici:

Prikaz 4. – Strateški ciljevi i aktivnosti



### 4.1. Razvoj programa obuke i aktivnosti izgradnje kapaciteta

Svrha ove skupine aktivnosti je stvoriti osnovu za sustavno obrazovanje i obuku lokalnih izabраних dužnosnika i time povećati stručnost lokalnih dužnosnika i službenika u ključnim područjima upravljanja u lokalnoj samoupravi. Horizontalne obrazovne aktivnosti temeljit će se na redovitim (godišnjim) procjenama potreba za obukom, odnosno utvrđivanja nedostataka u kompetencijama, uzimajući pri tome u obzir razlike između jedinica lokalne samouprave (veličina, stupanj razvijenosti, broj zaposlenih, unutarnja struktura lokalne administracije itd.)

Procjenu potreba za obukom treba provoditi sukladno prethodno pripremljenoj kontrolnoj listi, na participativni i transparentni način. Prilikom pripreme kontrolne liste, održat će se konzultacije s Centrom za stručno usavršavanje i osposobljavanje državnih službenika, jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, obrazovnim ustanovama i drugim zainteresiranim stranama. Procjena potreba za obukom neće se usmjeriti samo na razna pravna pitanja i tehnike, već i na ostale sadržaje i metode moderne javne uprave i upravljanja. To će biti od posebne važnosti u slučaju daljnje decentralizacije, koja zahtijeva osiguravanje odgovarajućih kapaciteta u odnosu na specifične funkcije koje će se decentralizirati. Kontrolna lista temeljit će se na analizi poslova i analizi poželjnih kompetencija lokalnih djelatnika. Na temelju godišnje procjene potreba, Akademija lokalne demokracije utvrđivat će prioritetne potrebe za obukom i potrebne aktivnosti. Sustav obuke bio bi uobličan u sveobuhvatnom katalogu programa obuke za lokalne vijećnike, druge izabrane lokalne dužnosnike i osobe na upravljačkim položajima u lokalnim tijelima i lokalne službenike. Takav katalog treba biti usklađen s kontrolnom listom za procjenu potreba za obuke i periodično (najmanje svake tri godine) ažuriran. U slučaju daljnje decentralizacije, prijenos svake nove funkcije na lokalnu razinu trebalo bi popratiti s najmanje jednim programom obuke za relevantne lokalne djelatnike.

Program obuke potrebno je razvijati u skladu s načelima podučavanja odraslih, promicati interaktivne i participativne tehnike učenja. Uz obuku, potrebno je razvijati razne aktivnosti jačanja sposobnosti, poput programa usmjerenih na utvrđivanje najbolje prakse i inovacija u lokalnoj područnoj samoupravi, pozitivna iskustva drugih europskih zemalja, kao i *twinning* programe i vježbeničke programe.

### Očekivani rezultati

- Izrada i objavljivanje kataloga kompetencija, temeljenog na rezultatima analize organizacijske strukture i sadržaja posla
  - Indikatori i vremenski okvir:
    - *Priprema alata i metodologije za organizacijsku analizu i analizu opisa poslova u lokalnoj i regionalnoj samoupravi do II. kvartala prve godine*
    - *Dovršetak analize organizacijske strukture i opisa poslova do III. kvartala prve godine*
    - *Izrada i objava kataloga kompetencija do kraja IV. kvartala prve godine te njegovo godišnje ažuriranje u drugoj, trećoj, četvrtoj i petoj godini.*
- Redovita procjena potreba za obukom obuke izabranih dužnosnika i lokalnih službenika na temelju kataloga kompetencija
  - Indikatori i vremenski okvir:
    - *Izrada dokumenta o alatima i metodologiji za procjenu potreba za obukom i kontrolne liste za provedbu procjene do kraja III. kvartala prve godine.*
    - *Dovršetak procjene potreba za obukom izabranih i imenovanih dužnosnika i priprema Izvješća o procjeni do kraja prve godine.*
    - *Dovršetak procjene potreba za obukom lokalnih službenika i priprema Izvješća o procjeni do kraja II. kvartala druge godine.*
    - *Godišnje ponavljanje procjene potreba za obukom lokalnih službenika i priprema ažuriranog Izvješća o procjeni do IV. kvartala svake godine*
    - *Izrada kataloga horizontalnih programa obuke izabranih dužnosnika i službenika do kraja IV. kvartala druge godine i njegovo godišnje ažuriranje*
- Priprema i provedba horizontalnih programa obuke izabranih dužnosnika i službenika temeljem procjene potreba za obukom
  - Indikatori i vremenski okvir:

- *Priprema trenera i materijala za obuku lokalnih dužnosnika i plana obuke do kraja I. kvartala druge godine.*
  - *Provedba 25 programa obuke za lokalne dužnosnike tijekom druge godine i godišnja provedba 50 programa obuke tijekom treće, četvrte i pete godine*
  - *Priprema prvih 5 pilot-programa obuke za lokalne službenike (uključujući trenere i materijale za obuku) i plana obuke do kraja III. kvartala prve godine*
  - *Provedba 10 pilot programa obuke u 5 područja do kraja IV. kvartala prve godine, njihovo ocjenjivanje i ponavljanje druge, treće, četvrte i pete godine*
  - *Priprema 5 dodatnih pilot programa obuke za lokalne službenike (uključujući trenere i materijale za obuku) te planova obuke do kraja II. kvartala svake sljedeće godine*
  - *Provedba i ocjenjivanje 10 pilot programa obuke u 5 novih područja, njihovo usavršavanje i ponavljanje svake sljedeće godine*
- Organiziranje programa usmjerenih na širenje inovacija i iskustava država članica EU u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi
    - Indikatori i vremenski okvir:
      - *Izrada programa najbolje prakse, odabir najmanje pet tema, uspostava postupka ocjenjivanja i formiranje ocjenjivačkih skupina do kraja II. kvartala prve godine.*
      - *Primjena godišnjih programa najbolje prakse do kraja prve godine i godišnje ponavljanje tijekom druge, treće, četvrte i pete godine*
      - *Širenje prepoznate najbolje prakse na četiri informativna sastanka, 10 skupova i distribucijom brošure, do kraja II. kvartala druge godine i svake sljedeće godine.*
  - Provedba *twinning* programa i vježbeničkih programa
    - Indikatori i vremenski okvir:
      - *Izrada programa i sadržaja *twinning* programa u najmanje tri područja do kraja III. kvartala prve godine te za najmanje tri nova područja svake sljedeće godine*
      - *Polaženje sedmodnevnog *twinning* programa od strane najmanje 20 lokalnih službenika u drugim jedinicama lokalne samouprave u drugoj godini, najmanje 30 službenika u trećoj godini i najmanje 50 službenika u četvrtoj i petoj godini.*

#### **4.2. Poboljšanje prakse upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi**

Razvoj ljudskih resursa u lokalnoj i regionalnoj samoupravi obuhvaća cjelokupan krug planiranih, trajnih, integriranih, sveobuhvatnih i proaktivnih mjera za unaprjeđenje znanja, vještina i sposobnosti, kao i radne motivacije lokalnih dužnosnika i službenika. Ovo bi se područje trebalo trajno unaprjeđivati kako bi se osiguralo da lokalni djelatnici budu sposobni ostvariti javne zadaće, zadatke vezane uz lokalni i regionalni razvoj te druge važne zadatke iz djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji postaju sve zahtjevniji i složeniji. Upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi uključuje aktivnosti i mjere kojima se osigurava organizacijska racionalnost, kao i djelotvornost, učinkovitost, i ekonomičnost u raspolaganju ljudskih resursa. Ono uključuje postupke primanja u radni odnos (zapošljavanje) i prestanka radnog odnosa, klasifikaciju poslova, formiranje platnih razreda i sustava nagrađivanja, ocjenu rada i učinkovitosti, itd.

Dugoročno gledano, učinkovita primjena strategije obuke zahtijeva prikladnu organizaciju i sustav upravljanja ljudskim resursima, koji obuhvaća pitanja poput postupka zapošljavanja,

klasifikacije i opisa poslova, ocjene rada i učinkovitosti, napredovanje i inicijative za razvoj prikladnih mjera razvoja ljudskih potencijala (prije svega procjene potreba i programe obuke). Modernizacija sustava upravljanja ljudskim resursima i razvoja ljudskih potencijala može potaknuti promjene u organizacijskoj kulturi i znatno povećati motivaciju lokalnih djelatnika za razvoj vlastitih potencijala. Unaprjeđenja u praksi upravljanja ljudskim resursima trebala bi se odvijati paralelno s razvojem i provedbom programa obuke.

Ovaj skup aktivnosti usmjeren je na razvoj modela upravljanja ljudskim resursima, koji su prilagođeni različitim tipovima jedinica lokalne i regionalne samouprave, uzimajući u obzir razlike između općina, gradova, velikih gradova i županija, razlike u formalnim ovlastima i zadacima, financijske i druge sposobnosti, internu organizaciju, broj zaposlenih i druge karakteristike. Novi modeli upravljanja ljudskim potencijalima trebaju se razviti na temelju temeljite revizije, uzimajući u obzir najbolje europske prakse (npr. zajednički okvir procjene – „*Common assessment framework – CAF*“, određivanje mjerila - *benchmarking* i slične metode). Novi modeli upravljanja ljudskim resursima zahtijevaju i promjene u pravnom okviru te bi ih trebalo provoditi postupno u pilot-jedinicama lokalne samouprave, kako bi se mogli ocijeniti prije šire provedbe, putem vježbeničkih i twinning programa. Također, utvrdit će se najbolje prakse koje će se promicati kroz sustav razmjene informacija i bazu podataka najbolje prakse.

### Očekivani rezultati

- Ocjena postojećih funkcija u području upravljanja ljudskim potencijalima i formuliranje preporuka za poboljšanje
  - Indikatori i vremenski okvir:
    - *Dovršetak analize postojeće organizacije i sustava upravljanja ljudskim resursima i preporuka te njihovo objavljivanje do kraja III. kvartala prve godine*
    - *Objavljivanje preporuka koje se odnose na klasifikaciju i opise poslova, postupke zapošljavanja, ocjenu rada i učinkovitosti, mjere razvoja ljudskih potencijala (procjena potreba i obuka), napredovanje i poticaje. Objavljene preporuke trebaju biti dostupne zainteresiranim stranama do kraja IV. kvartala prve godine*
- Razvoj modela upravljanja ljudskim resursima, temeljenog na rezultatima procjene postojeće prakse i preporukama
  - Indikatori i vremenski okvir:
    - *Razvoj pet modela upravljanja ljudskim resursima (za male općine, veće općine, manje gradove, velike gradove i županije) koji trebaju biti dostupni zainteresiranim stranama do kraja II. kvartala druge godine*
- Provedba i ocjenjivanje novo razvijenih modela upravljanja ljudskim resursima u pilot-jedinicama lokalne samouprave
  - Indikatori i vremenski okvir:
    - *Potpuna provedba modela upravljanja ljudskim resursima u najmanje dvije pilot jedinice lokalne samouprave svake vrste (ukupno 10 jedinica) do kraja II. kvartala treće godine*
    - *Dovršenje izvještaja o procjeni koji sadrži preporuke za poboljšanje modela upravljanja ljudskim resursima do kraja I. kvartala četvrte godine*
    - *Unaprjeđenja modela u pilot-jedinicama lokalne samouprave do kraja IV. kvartala četvrte godine*
    - *Primjena poboljšanih modela u pilot-jedinicama lokalne samouprave i još najmanje 4 jedinice samouprave svake vrste (ukupno 20 jedinica lokalne i regionalne samouprave) do kraja IV. kvartala pete godine*

- Promicanje novih modela upravljanja ljudskim resursima među jedinicama lokalne samouprave
  - Indikatori i vremenski okvir:
    - Organiziranje najmanje jednog informacijskog događanja tijekom druge, treće, četvrte i pete godine
    - Organiziranje najmanje deset jednotjednih vježbeničkih/twinning programa (dvije osobe po programu) do kraja IV. kvartala četvrte godine i dovršetak dodatnih 20 programa do kraja IV. kvartala pete godine

#### 4.3. Ustrojavanje sustava kontrole kvalitete

Osiguravanje kvalitete programa obuke koji se nude jedinicama lokalne samouprave jedno je od središnjih pitanja provedbe Strategije: u odnosu na horizontalne aktivnosti obuke predviđene Strategijom, osiguranje kvalitete pretpostavlja javno dostupne kriterije i transparentne postupke odabira pružatelja obuke kroz natječaje koje će koordinirati Akademija lokalne demokracije. Potrebno je koristiti razne mjere s ciljem osiguranja kvalitete, od stručnog ocjenjivanja i certifikacije programa obuke *ex ante* do naknadnog (*ex-post*) participativnog ocjenjivanja polaznika programa obuke, sindikata, jedinica lokalne samouprave i njihovih udruga.

Niz programa obuke za lokalne djelatnike, koje su provodile akademske, privatne, nevladine i druge ustanove i organizacije potrebno je registrirati, ocijeniti, poboljšati i u dogledno vrijeme na određeni način međusobno povezati.

Takve će programe ocjenjivati neovisna grupa stručnjaka (uključujući predstavnike lokalne samouprave i raznih pružatelja programa obuke) na temelju utvrđenih standarda i kriterija. Svi programi obuke koji zadovoljavaju postavljene kriterije dobit će potvrdu kvalitete. Akademija lokalne demokracije objavljivat će i ažurirati popis certificiranih programa obuke. Akademija lokalne demokracije također će promicati programe s tog popisa, imajući u vidu funkcionalnu i financijsku autonomiju jedinica lokalne i regionalne samouprave i načelo slobodnog tržišta.

*Ex ante* evaluacija treba se provoditi na temelju stručne revizije najmanje jednog domaćeg i jednog stranog stručnjaka u ovom području, a kad god je moguće i putem Programskog savjeta Akademije lokalne demokracije. Očekuje se da će članovi Programskog savjeta biti istaknuti predstavnici jedinica lokalne i regionalne samouprave i njihovih udruga, sveučilišta, *think tankova*, nevladinih organizacija, itd., s obzirom na to da bi Savjet trebao imati ulogu glavnog kontrolora kvalitete. Programski savjet sastavit će popis stručnjaka koji će obavljati reviziju, a revizija će biti dvostruko anonimna – provoditelji revizije ne bi trebali biti obaviješteni o predloženim programima obuke, dok istovremeno pružatelji obuke ne bi trebali imati podatke o provoditeljima revizije. Institucionalnu sposobnost pružatelja obuke procjenjivat će Programski savjet na temelju ranije postavljenih kriterija.

Na kraju svakog programa obuke, polaznici će dati svoje mišljenje o sadržaju, izvedbi, korisnosti i kvaliteti programa. Na pitanja će se odgovarati u pisanom obliku. Priprema upitnika i njihova analiza povjerit će se stručnoj organizaciji ili pojedincima. Mišljenja sindikata, jedinica lokalne i regionalne samouprave i njihovih udruga o uslugama u području obuke lokalnih djelatnika redovito će se ispitivati i to najmanje jednom u dvije godine. Također, Akademija lokalne demokracije će za potrebe analize izvedbe programa povremeno angažirati osobe s popisa stručnjaka za provedbu revizije.

### Očekivani rezultati

- Izrada okvira za ocjenu kvalitete i ustrojavanje stručnih skupina
  - Indikatori i vremenski okvir
    - *Ustrojavanje stručnih skupina, koje bi trebale biti operativne do kraja I. kvartala prve godine*
    - *Objavljivanje pravila, postupaka i kriterija za evaluaciju do kraja II. kvartala prve godine*
    - *Dovršetak evaluacije i pregleda okvira za ocjenu kvalitete do kraja I. kvartala treće godine i ponovno do kraja I. kvartala pete godine*
- Ocjenjivanje programa obuke u skladu s postavljenim kriterijima i postupcima
  - Indikatori i vremenski okvir
    - *Prikupljanje i strukturiranje podataka o programima obuke (uključujući pružatelje obuke, sadržaj programa, metodologiju i trenere) do kraja III. kvartala prve godine i redovito ažuriranje tijekom druge, treće, četvte i pete godine*
    - *Provedba ocjene programa obuke planiranih u okviru provedbe Nacionalne strategije obuke za prvu godinu sukladno postavljenim kriterijima i do kraja II. kvartala prve godine, a programa obuke planiranih za svaku slijedeću godinu do kraja IV. kvartala prve, druge, treće i četvrte godine*
    - *Provedba ocjene drugih programa obuke za lokalnu samoupravu do kraja III. kvartala prve godine, a potom redovito dva puta godišnje (do kraja I. i III. kvartala) u drugoj, trećoj, četvrtoj i petoj godini*
- Izrada postupaka certificiranja kvalitete i promicanje među zainteresiranim stranama
  - Indikatori i vremenski okvir
    - *Postavljanje kriterija i postupaka za dobivanje potvrde kvalitete sukladno kriterijima kvalitete za programe obuke do kraja IV. kvartala druge godine i njihova objava do kraja I. kvartala treće godine*
    - *Ocjena i revizija kriterija do kraja I. kvartala četvrte godine te objava revidiranih kriterija do kraja II. kvartala pete godine*

#### 4.4. Jačanje kapaciteta pružatelja obuke

Kako bi se razvili kapaciteti pružatelja obuke i osigurao željeni oblik, sadržaj i kvaliteta programa, Akademija lokalne demokracije redovito će organizirati programe obuke za zainteresirane pružatelje usluge obuke. Takvi programi obuhvaćat će tri glavna područja od potencijalnog interesa za pružatelja obuke: izrada programa obuke i metodologija njihove provedbe, osiguranje standarda kvalitete programa (s ciljem stjecanja potvrde o kvaliteti); i specijalizirani programi o prioritetnim područjima obuke utvrđenim kroz redovitu procjenu potreba za obukom. Također, pružatelji obuke koji zadovoljavaju standarde kvalitete preporučit će se i promicati u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kroz informacijski sustav Akademije lokalne demokracije i putem udruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Potrebno je razviti niz novih programa te revidirati i poboljšati postojeće programe sukladno kontrolnoj listi za procjenu potreba za obukom. Novi bi programi također bi trebali biti povezani u okviru sustava usluga obuke za lokalne djelatnike.

Prilikom registracije i vrednovanja pružatelja obuke, razvoja novih programa i oblikovanja sustava, kao i u slučaju niza drugih aktivnosti usmjerenih na provedbu strategije, Akademija lokalne demokracije oslanjat će se na stručno znanje i ekspertizu institucija i organizacija izvan sustava državne uprave i lokalne i regionalne samouprave. To znači da će se za

provedbu navedenih aktivnosti angažirati nevladine institucije, privatni ili javni *think-tank* ovi, nevladine organizacije kao i domaći i strani stručnjaci.

Prilikom provedbe usluga obuke, Akademija lokalne demokracije oslanjat će se i na tržište, zadržavajući pri tome ulogu koordinatora aktivnosti na tržištu i svojevrsnog regulatora i kontrolora kvalitete.

### Očekivani rezultati

- Procjena postojećih kapaciteta i potreba pružatelja obuke i izrada preporuka
  - Indikatori i vremenski okvir
    - *Prikupljanje i sistematizacija podataka o postojećim pružateljima obuke do kraja III. kvartala prve godine te njihovo redovito održavanje i ažuriranje.*
    - *Procjena sposobnosti i potreba pružatelja obuke i priprema preporuka do kraja I. kvartala druge godine*
- Izrada i redovita provedba programa obuke trenera, temeljenih na procjeni njihovih kapaciteta
  - Indikatori i vremenski okvir
    - *Priprema kurikuluma i materijala koji se odnose na izradu programa obuke i metodologiju provedbe do kraja II. kvartala druge godine.*
    - *Održavanje 5-dnevnog seminara na temu izrade i metodologije provedbe programa obuke za najmanje 15 polaznika do kraja III. kvartala druge godine te do kraja III. kvartala svake sljedeće godine.*
    - *Priprema kurikuluma i materijala koji pokrivaju pitanja kvalitete obuke do kraja III. kvartala druge godine*
    - *Održavanje 2-dnevnog seminara o pitanjima kvalitete za najmanje 15 trenera do kraja IV. kvartala druge godine, te do kraja IV. kvartala svake sljedeće godine.*
    - *Priprema kurikuluma i materijala koji se odnose na specifične potrebe obuke utvrđene temeljem procjene potreba za obukom do kraja I. kvartala treće godine*
    - *Održavanje 3-dnevnog seminara o utvrđenim potrebama obuke za najmanje 15 trenera do kraja II. kvartala treće godine, te do kraja II. kvartala svake sljedeće godine.*
- Promicanje programa obuke koje nude razni pružatelji u lokalnoj samoupravi
  - Indikatori i vremenski okvir
    - *Distribucija kataloga programa obuke organiziranih u okviru provedbe Strategije svim jedinicama lokalne samouprave do kraja IV. kvartala prve godine, te do kraja IV. kvartala svake sljedeće godine.*
    - *Prikupljanje i objava podataka o drugim programima obuke koji zadovoljavaju standarde kvalitete do kraja IV. kvartala druge godine i njihovo redovito ažuriranje i distribucija dva puta godišnje (do kraja II. i IV. kvartala) u trećoj, četvrtoj i petoj godini.*

#### 4.5. Izgradnja sustava razmjene informacija

Sustav razmjene informacija usmjeren je na zadovoljavanje potrebe lokalne samouprave za točnim i relevantnim podacima, koji se odnose na postojeće programe i pružatelje obuke na tržištu, ali bi istovremeno trebao omogućiti pružateljima obuke da utvrde potrebe i prioritete obuke u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, omogućavajući im tako da bolje planiraju svoje aktivnosti. S druge strane, takav sustav je od posebne važnosti s obzirom da se njime omogućuje i uvođenje učenja korištenjem sredstava informacijske tehnologije - lako dostupnu *on-line* elektronsku knjižnicu, razmjenu praktičnih iskustava putem internetskih



foruma i pružanje jedinicama lokalne samouprave točne i pravovremene informacije o tekućim zakonodavnim promjenama i njihovim utjecajem na lokalnu samoupravu, relevantnim projektima, mogućnostima financiranja, itd.

### Očekivani rezultati

- Izgradnja relevantnih baza podataka i njihovo redovito održavanje
  - Indikatori i vremenski okvir
    - *Ustrojavanje baze podataka pružatelja obuke i postojećih programa obuke do kraja III. kvartala prve godine i njeno redovito održavanje*
    - *Stvaranje baze podataka najboljih praksi do kraja II. kvartala druge godine i njeno periodično ažuriranje do kraja II. kvartala treće, četvrte i pete godine*
    - *Ustrojavanje baze podataka o potrebama obuke do kraja III. kvartala druge godine i njeno redovito ažuriranje do kraja III. kvartala treće, četvrte i pete godine.*
    - *Stvaranje baze podataka o modelima upravljanja ljudskim resursima do kraja III. kvartala druge godine i njeno redovito ažuriranje do kraja II. kvartala četvrte godine.*
- Ustrojavanje elektronske knjižnice i sustava razmjene informacija
  - Indikatori i vremenski okvir
    - *Prikupljanje i strukturiranje relevantnih materijala (pravnih propisa, stručnih tekstova, itd.) do kraja III. kvartala prve godine*
    - *Izrada elektronske knjižnice, popunjene podacima i dostupne on-line, do kraja IV. kvartala prve godine te njeno redovito ažuriranje*
    - *Uspostavljanje informacijskog sustava koji uključuje mogućnost postavljanja pitanja i davanja odgovora i internetskog foruma do kraja II. kvartala druge godine*
- Odabir *E-learning* platforme i uspostavljanje odgovarajućih funkcija obuke
  - Indikatori i vremenski okvir
    - *Odabir vrste tečajeva koji će se provoditi putem E-learning alata do kraja II. kvartala druge godine*
    - *Priprema i strukturiranje E-learning sadržaja u obliku najmanje tri modula do kraja IV. kvartala druge godine i još najmanje tri dodatna programa svake sljedeće godine*
    - *Pretvaranje prva tri modula u programe (potpuno korištenje E-learning platforme i kombinacija sredstava) do kraja II. kvartala treće i dodavanje dodatna tri modula do kraja II. kvartala svake sljedeće godine*
    - *Provedba E-learning programa za najmanje 100 sudionika po svakom modulu do kraja IV. kvartala treće godine, a potom godišnje za najmanje 100 sudionika po svakom modulu*
    - *Ocjenjivanje i revizija E-learning programa do kraja II. kvartala četvrte i pete godine*

#### 4.6. Promjena zakonodavnog okvira u području obuke i upravljanja ljudskim resursima

Izgradnja sustava obuke zahtijeva niz pravnih izmjena i prilagodbi. Iz tog će se razloga, tijekom provedbe Strategije provesti analize postojećih zakona i podzakonskih propisa, s posebnom pažnjom na pravni status lokalnih službenika (upravljanje ljudskim resursima i obuka), pravni položaj i ulogu Akademije lokalne demokracije, ulogu pružatelja obuke i sustav certifikacije. Na temelju analiza utvrdit će se i uvesti potrebne izmjene. Provedba izmjena u zakonodavnom okviru periodično će se ocjenjivati, a prema potrebi, predložiti će se i nove izmjene pravnih propisa.

### Očekivani rezultati

- Periodično ocjenjivanje pravnog okvira koji regulira sustav obuke za lokalnu samoupravu i sustav upravljanja ljudskim resursima i formuliranje preporuka
  - Indikatori i vremenski okvir
    - *Dovršenje analize pravnog statusa lokalnih službenika do kraja III. kvartala prve godine, i (u slučaju potrebe) njeno ponavljanje do kraja III. kvartala treće i pete godine*
    - *Dovršetak analize pravnog statusa Akademije lokalne demokracije do kraja III. kvartala prve godine*
    - *Priprema analize koja se odnosi na položaj pružatelja obuke koja će biti dostupna zainteresiranim stranama do kraja III. kvartala treće godine.*
    - *Priprema analize pravnih aspekata sustava akreditacije i certifikacije koja će biti dostupna zainteresiranim stranama do kraja III. kvartala pete godine*
  
- Izmjene postojećeg zakonodavstva temeljem pripremljenih analiza i konzultacija sa zainteresiranim stranama
  - Indikatori i vremenski okvir
    - *Izrada prijedloga izmjena do kraja IV. kvartala prve. godine, i ponavljanje ove aktivnosti (u slučaju potrebe) do kraja IV. kvartala treće i pete godine*
    - *Provedba aktivnosti usmjerenih na promicanje izmjena (najmanje tri konferencije za tisak, dva seminara i tri sastanka s predstavnicima institucija nadležnih za usvajanje novih pravnih propisa) do kraja II. kvartala druge godine i ponavljanje ove aktivnosti (u slučaju potrebe) do kraja II. kvartala četvrte godine*

#### 4.7. Jačanje sposobnosti Akademije lokalne demokracije za upravljanje provedbom Strategije

Predviđeno je da Akademija lokalne demokracije ima ključnu ulogu u provedbi Nacionalne strategije, preuzimajući niz administrativnih i upravljačkih funkcija i zadataka. Uspješna provedba Strategije stoga zahtijeva i provedbu niza aktivnosti usmjerenih na prilagođavanje organizacijske strukture Akademije upravljačkim funkcijama i zadacima (poput, npr., odgovarajućih pravilnika o unutarnjoj organizaciji i postupcima te opisa poslova). Također, postoji potreba jačanja kapaciteta postojećih djelatnika Akademije lokalne demokracije za obavljanje zadataka vezanih uz upravljanje Strategijom. Konačno, broj upravljačkih aktivnosti i zadataka Akademije lokalne demokracije zahtijevat će zapošljavanje dodatnih djelatnika, njihovu obuku i pomoć u obavljanju poslova. Ovaj niz aktivnosti usmjeren je na podupiranje ovog postupka na odgovarajući način.

### Očekivani rezultati

- Prilagođavanje unutarnjih struktura i zadataka Akademije lokalne demokracije upravljačkim funkcijama u okviru provedbe Strategije
  - Indikatori i vremenski okvir
    - *Dovršetak analize upravljačkih funkcija Akademije lokalne demokracije za provedbu Strategije do kraja I. kvartala prve godine*
    - *Dovršetak novih pravilnika o unutarnjem redu i opisa poslova do kraja II. kvartala prve godine*
    - *Dovršetak popisa mjera za ocjenu rada i učinkovitosti do kraja III. kvartala prve godine*

- Jačanje sposobnosti postojećih zaposlenika Akademije lokalne demokracije za obavljanje strateških zadataka
  - Indikatori i vremenski okvir
    - *Dovršetak procjene potreba za obukom kojom se utvrđuju praznine između kompetencije djelatnika i zahtijevanih kompetencija te dovršetak novih opisa poslova do kraja II. kvartala prve godine*
    - *Izrada plana razvoja djelatnika do kraja III. kvartala prve godine i potom, do kraja III. kvartala svake sljedeće godine*
    - *Provedba godišnjeg plana razvoja putem podučavanja i obuke na radnom mjestu do kraja III. kvartala treće. godine i potom, do kraja III. kvartala svake sljedeće godine*
- Zapošljavanje i obuka novih djelatnika Akademije lokalne demokracije
  - Indikatori i vremenski okvir
    - *Definiranje zadataka i kompetencija za nova radna mjesta do kraja II. kvartala prve godine*
    - *Zapošljavanje dodatnih djelatnika koji posjeduju najmanje 50% kompetencija sukladno Pravilniku o unutarnjem redu do kraja II. kvartala prve godine*
    - *Izrada plana godišnjeg razvoja djelatnika do kraja III. kvartala prve godine i potom, do kraja III. kvartala svake sljedeće godine*
    - *Provedba godišnjeg plana razvoja putem podučavanja i obuke na radnom mjestu do kraja III. kvartala druge godine i potom, do kraja III. kvartala svake sljedeće godine*
- Procjena i razvoj kapaciteta Akademije lokalne demokracije
  - Indikatori i vremenski okvir
    - *Indikatori i mjera za ocjenu učinkovitosti rada Akademije lokalne demokracije dovršeni do kraja III. kvartala prve godine*
    - *Ocjenjivanje kapaciteta i izrada preporuka dovršeni do kraja IV. kvartala prve godine, i ponavljanje ove aktivnosti do kraja IV. kvartala svake sljedeće godine*
    - *Provedba mjera jačanja kapaciteta na temelju preporuka do kraja II. kvartala druge godine i (u slučaju potrebe) do kraja II. kvartala četvrte godine.*

## **5. DIO - TEMELJNA NAČELA PROVEDBE STRATEGIJE**

Cilj Strategije je razviti održivi sustav obuke za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u Republici Hrvatskoj. Uspješna provedba Strategije temeljit će se na načelima koja će garantirati učinkovitost i djelotvornost procesa i služiti kao kriteriji za vrednovanje (evaluaciju) provedbe Strategije.

Za provedbu strategije predlažu su slijedeća načela:

### **5.1. Rukovođenje i usmjeravanje**

Postoji snažna potreba za usmjeravanjem provedbe Strategije na što je moguće manji broj institucija. Prevelik broj institucija nadležnih za provedbu može uzrokovati probleme u koordinaciji. Provedba Strategije nije rutinski administrativni posao - ona zahtijeva neprestano pozorno praćenje i revidiranje, izbjegavanje rizika, korištenje novih prilika, motivaciju svih aktera u ovom području, prilagođavanje neprestano mijenjajućim okolnostima, itd. Iz navedenih razloga, racionalno je prenijeti glavnu odgovornost za provedbu strategije – u skladu s postojećim pravnim okvirom – na Akademiju lokalne demokracije. Potrebno je naglasiti da su dobro obrazovani, obučeni, proaktivni djelatnici Akademije predani provedbi reformi nužni za osiguravanje odgovarajućeg rukovođenja i usmjeravanja postupka provedbe Strategije.

### **5.2. Razvoj kapaciteta i profesionalizam**

Profesionalizam i razvoj kapaciteta u sustavu lokalne samouprave bit će glavno vodeće načelo svih aktivnosti tijekom provedbe Strategije. Bez postizanja znatnog napretka u kapacitetima lokalnih institucija, neće postojati ni čvrsta osnova za decentralizaciju, pri čemu bi se mogla ugroziti i postojeća razina usluga koje se pružaju na lokalnoj razini. Kako bi se podigla razina stručnosti i sposobnosti lokalnih institucija, sve mjere i aktivnosti tijekom provedbe trebaju biti povezane sa stvarnim, praktičnim, dobro procijenjenim potrebama za obuku lokalnih djelatnika. S ciljem postizanja navedenog rezultata, potrebno je provesti temeljitu reviziju postojećih organizacijskih i institucionalnih okvira, njihove usklađenosti s modernim upravnim ustrojem u drugim državama te uvesti moderne, ali i prikladne prakse u području upravljanja i razvoja ljudskih potencijala.

### **5.3. Djelotvornost i učinkovitost**

Prilikom provedbe Nacionalne strategije obuke trebaju se uzeti u obzir načela djelotvornosti i učinkovitosti svih aktivnosti. Strategija će se provoditi na način koji omogućava postizanje navedenih rezultata, koji su u najvećoj mogućoj mjeri usklađeni sa stvarnim potrebama lokalnih djelatnika i novim funkcijama lokalne samouprave koje mogu biti predviđene tijekom daljnjeg procesa decentralizacije, visokim standardima vladavine prava, načelima europskog prava i europskog upravnog prostora kao i modernom javnom upravom i standardima upravljanja. Prihvaćanje gore navedenih standarda omogućit će međunarodnu usporedivost programa obuke za lokalnu samoupravu.

Učinkovitost tijekom provedbe Strategije osigurat će se primjenom transparentnih natječajnih postupaka, uzimajući u obzir načelo „vrijednost za novac“ za sve usluge, stručnu podršku i druge troškove koji se neće pokriti na temelju pravila tržišnog natjecanja.

### **5.4. Autonomija, supsidijarnost i decentralizacija**

Provedbom Strategije obuke ne smije se ugroziti autonomija jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Moraju se održati visoki standardi supsidijarnosti i lokalne autonomije, a sve aktivnosti i mjere Strategije moraju se kontinuirano procjenjivati prema navedenim standardima. Sukladno standardima navedenim u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi, tijela lokalne samouprave trebaju biti uključena u aktivnosti obuke na

dobrovoljnoj bazi, uz mogućnost odabira unutar zakonskih okvira. Određene aktivnosti i mjere moguće je provoditi i promicati i putem udruga jedinica lokalne i regionalne samouprave, čime se osigurava sudjelovanje svih zainteresiranih članova takve vrste udruga. Također, uz opisano poštivanje lokalne autonomije i supsidijarnosti trebalo bi provoditi i promicati daljnju decentralizaciju.

### 5.5. Održivost

Provedba Nacionalne strategije obuke rezultirat će novim sustavom obuke lokalnih djelatnika. Takav sustav, izgrađen u skladu s planom izloženim u Nacionalnoj strategiji obuke trebao bi biti održiv i nakon Strategijom predviđenog razdoblja provedbe. To znači da se može očekivati da bi, nakon inicijalnog ulaganja ekspertize i energije tijekom provedbe strategije, sustav mogao nastaviti funkcionirati bez većih problema i nakon razdoblja predviđenog za provedbu Strategije. Entropija i neuspjeh ne smiju se uzeti kao stvarna prijetnja i moraju se izbjeći stabiliziranjem struktura novog sustava obuke lokalnih djelatnika.

Održivost treba biti podržana:

- Pažljivim uzimanjem u obzir svih legitimnih interesa raznih aktera
- Traženjem odgovarajućih financijskih sredstava koja ne bi trebala biti korištena na neprikladan način
- Oblikovanjem relevantne društvene okoline kroz promicanje obuke i stabilizacije visoke razine kvalitete javnih usluga koje pružaju jedinice lokalne samouprave
- Uspostavljanjem čvrstih očekivanja i definiranjem najbolje prakse u području upravljanja ljudskim resursima i razvoja ljudskih potencijala
- Razvojem institucionalnih kapaciteta pružatelja obuke i njihove sposobnosti za provedbu programa obuke
- Provođenjem ostalih aktivnosti koje se pokažu prikladnima.

### 5.6. Otvorenost i transparentnost

Sve aktivnosti i mjere vezane uz provedbu Nacionalne strategije trebaju se provesti na otvoren i transparentan način, čime će se osigurati visok stupanj etičkih i profesionalnih standarda. Postupci javne nabave, javni natječaji za usluge i natječaji za popunu radnih mjesta moraju biti široko korišteni kao načini prikupljanja i distribucije informacija. Također, moraju se kopristiti i razni načini provedbe anketa, uključujući i one koje se provode elektroničkim putem. Snažan naglasak potrebno je staviti na razvoj internetskih stranice Akademije lokalne demokracije. Provedba unutarnje i vanjske revizije može biti dobrodošla potpora. Svi djelatnici Akademije lokalne demokracije, drugi djelatnici uključeni u provedbu Strategije i angažirani strani i domaći stručnjaci trebaju biti angažirani uz poštivanje i očuvanje visokih etičkih standarda. Ista očekivanja vrijede i za zapošljavanje drugih djelatnika (treneri, itd.).

### 5.7. Otvoreno tržište

Ostvarivanjem ciljeva i aktivnosti Strategije trebalo bi se oblikovati i razviti specifično tržište modernih usluga obuke za lokalne djelatnike. Potpora tržištu predviđena je u obliku osiguranja kvalitete, obuke trenera i mreže koja omogućuje dijeljenje informacija. Provedba Strategije neće ograničiti pristup uslugama obuke nijedne vrste javnih i privatnih pružatelja usluga.

Ovakva povezanost treba biti tržišne prirode, uz poštivanje pravila tržišnog natjecanja i javnog interesa. Tržišno natjecanje ne treba se uvesti na štetu kvalitete i razumne cijene („vrijednost za novac“) usluga obuke. Potrebno je poštivati postojeća europska pravila o anti-monopolističkom i transparentnom ponašanju na tržištu te uzeti u obzir javni interes kroz pravedno provođenje postupaka javne nabave, *outsourcinga*, subvencioniranja i sličnih metoda funkcioniranja tržišta, potpore i razvoja uz inzistiranje na pristupačnim uslugama obuke.

### 5.8. Međunarodna usporedivost

Međunarodna usporedivost programa obuke ima posebnu vrijednost zbog potrebe za primjenom i jačanjem najboljih standarda lokalne i regionalne samouprave država članica Vijeća Europe, pristupanja Europskoj uniji te uključivanja u europski upravni prostor. Ne samo visoko kvalitetni lokalni djelatnici već i lokalni djelatnici uključeni u europske procese od velike su važnosti za cijelu zemlju. Unaprjeđenje kvalitete lokalnih djelatnika treba uključivati uvođenje inovativnih modela i praksa upravljanja u javnoj upravi.

Međunarodna usklađenost trebala bi se osigurati kroz angažiranje stranih stručnjaka i pružatelja obuke, *twinning* programa, studijska putovanja u inozemstvo, i druge slične oblike razmjene i distribucije podataka, najbolje prakse i znanja. Suradnja s Vijećem Europe, drugim međunarodnim organizacijama u ovom području, drugim državama, njihovim udrugama jedinica lokalne samouprave i institucija specijaliziranih za područje obuke, međunarodnim organizacijama uključenim u razne oblike obuke i stručnog razvoja, treba biti otvorena, redovita i dvostrana. Akademija lokalne demokracije promicat će međunarodnu razmjenu i voditi evidenciju o međunarodnoj suradnji u području obuke lokalnih djelatnika.

Očekuje se da će se uključivanjem Akademije lokalne demokracije u članstvo organizacija za obuku i stručni razvoj poput NISPAcee (Mreža instituta i škola za javnu upravu u srednjoj i istočnoj Europi), ENTO (Europska organizacija za obuku lokalnih i regionalnih vlasti), EIPA (Europski institut za javnu upravu) i druge slične organizacije uspostaviti čvrsti kanali međunarodne suradnje. Također, očekuje se intenzivna razmjena s međunarodnim organizacijama, drugim državama i njihovim udrugama jedinica lokalne samouprave kao i institucijama specijaliziranim za područje obuke.

## 6. DIO - OKVIR ZA PROVEDBU STRATEGIJE

### 6.1. Uloga glavnih zainteresiranih strana u implementaciji Nacionalne strategije obuke – zajedničko vlasništvo

Uspješna provedba Nacionalne strategije obuke zahtijeva predanost i obvezu svih glavnih zainteresiranih strana: Vlade Republike Hrvatske, jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave i njihovih udruga, pružatelja programa obuke, akademskih institucija i nevladinih organizacija. Sve navedene zainteresirane strane imaju različite, ali ne nužno i suprotstavljene, institucionalne interese. Kroz potporu provedbi Strategije, Vlada ima mogućnost poduprijeti nastojanja usmjerena na povećanje sposobnosti jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave za bolje obavljanje zadataka iz nadležnosti središnjih tijela, za daljnju neometanu provedbu procesa decentralizacije i njihov gospodarski razvoj unutar konteksta nacionalnih politika i procesa EU integracija. Sustav obuke također bi trebao olakšati odgovarajuću provedbu novog zakonodavnog okvira za jedinice lokalne samouprave i povećati suradnju između središnje, regionalne i lokalne razine. Jedinice lokalne samouprave zainteresirane su za poboljšanje svojih sposobnosti kroz visokokvalitetne programe obuke i aktivnosti jačanja sposobnosti prilagođene njihovim posebnim potrebama po pristupačnoj cijeni („vrijednost za novac“), s ciljem ispunjavanja postavljenih zadataka i zadovoljavanja potreba građana. Udruge jedinica lokalne i regionalne samouprave koje zastupaju interese svojih članova imaju posebno važnu ulogu u osiguravanju odgovarajućeg ispunjavanja navedenih interesa. Pružateljima programa obuke, akademskim institucijama i nevladinim organizacijama je u interesu da se pozicioniraju na tržištu obuke, tj. da ih jedinice lokalne samouprave prepoznaju kao visokokvalitetne pružatelje čime bi osigurali svoju održivost na ovom tržištu u dužem razdoblju. Pružatelji programa obuke također bi trebali imati koristi od informacija o potrebama obuke (koje im omogućavaju da usmjeravaju svoje aktivnosti na prioriteta područja obuke) i promicanje programa obuke koje pružaju jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Strategija, stoga, pruža potencijalne koristi za sve gore navedene zainteresirane strane, ali istovremeno zahtijeva od njih i da preuzmu predviđene uloge i time aktivno pridonose provedbi Strategije.

Tablica 3. Uloge i odgovornosti glavnih zainteresiranih strana

Institucija	Uloge / odgovornosti
Vlada RH i središnja tijela državne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Omogućavanje provedbe Strategije u kontekstu određenom nacionalnim politikama i koordiniranje provedbe sa sektorskim razvojnim strategijama</li> <li>- Redovita distribucija podataka o novom zakonodavnom okviru i tekućim zakonodavnim inicijativama</li> <li>- (su)financiranje provedbe Nacionalne strategije obuke i rada Akademije lokalne demokracije, odnosno pronalaženje alternativnih izvora financiranja</li> </ul>
Jedinice lokalne i regionalne samouprave	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sudjelovanje u procjeni potreba za obukom</li> <li>- Sudjelovanje u drugim istraživanjima usmjerenim na prikupljanje podataka relevantnih za obuku i provedbu Strategije</li> <li>- Određivanje prioriteta programa obuke koji zadovoljavaju standarde kvalitete</li> <li>- Predviđanje proračunskih sredstava za programe obuke, polaganje i plaćanje programa obuke i drugih aktivnosti usmjerenih na jačanje sposobnosti</li> </ul>

Institucija	Uloge / odgovornosti
Udruge jedinica lokalne i regionalne samouprave	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sudjelovanje u izradi procjene potreba za obukom, procjeni obrazovnih prioriteta i programa i prikupljanje drugih relevantnih informacija</li> <li>- Djelovanje u svojstvu središnje točke za lokalne profesionalce i stručnjake koji mogu održavati programe obuke</li> <li>- Izravna provedba određenih programa predviđenih u Nacionalnoj strategiji obuke (najbolja praksa, obuka dužnosnika)</li> <li>- Promicanje obuke u lokalnoj samoupravi</li> <li>- (su)financiranje provedbe Nacionalne strategije obuke, odnosno pronalaženje alternativnih izvora financiranja</li> </ul>
Pružatelji programa obuke, akademske institucije i nevladine organizacije	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pružanje redovitih informacija i sudjelovanje u istraživanjima o aktivnostima obuke koje pružaju</li> <li>- Sudjelovanje u aktivnostima usmjerenim na povećanje vlastitih kapaciteta za provedbu programa obuke</li> <li>- Sudjelovanje u javnom nadmetanju za programe obuke koji se pružaju u okviru provedbe Nacionalne strategije obuke</li> <li>- Redovito podnošenje drugih programa obuke za lokalnu samoupravu na ocjenu kvalitete i certifikaciju</li> </ul>

## 6.2. Uloga Akademije lokalne demokracije

Predviđeno je da Akademija lokalne demokracije ima vodeću ulogu u provedbi Strategije. Neke funkcije vezane uz provedbu obavljat će izravno Akademija, a neke će se obavljati neizravno podugovaranjem vanjskim izvršiteljima („outsourcing“) ili delegiranjem odgovornosti. Uzimajući u obzir decentraliziranu prirodu provedbe strategije i uključenost svih sektora (privatnog, javnog, nevladinog), posebno su važni zadaci koji se odnose na koordinativnu ulogu Akademije lokalne demokracije.

Odabir Akademije lokalne demokracije za ovu ulogu utemeljen je na pravnim propisima, položajem među zainteresiranim stranama, kao i trenutnim i potencijalnim ljudskim, administrativnim i financijskim resursima. Ipak, kako bi bila sposobna u potpunosti obavljati sve funkcije vezane uz upravljanje provedbom Strategije, Akademija lokalne demokracije mora ojačati svoje kapacitete u određenim područjima. U slučaju da bilo koji aspekt provedbe Strategije zahtijeva specifični stručni ulog, Akademija će kratkoročno angažirati potrebne stručnjake i institucije.

S ciljem osiguravanja učinkovitog korištenja postojećih sredstava, Akademija će kroz koordinaciju, konzultacije, razmjenu informacija i iskustava blisko surađivati sa svim zainteresiranim stranama.

## 6.3. Nadzor i strateško usmjeravanje – Nacionalno vijeće za provedbu Strategije

Uzimajući u obzir specifične funkcije koje se zahtijevaju od svih glavnih zainteresiranih strana i položaj Akademije kao vodeće institucije nadležne za provedbu strategije, za razdoblje provedbe Strategije ustrojiti će se novo tijelo pod nazivom Nacionalno vijeće za provedbu Strategije.

Odgovornosti Nacionalnog vijeća za provedbu Strategije obuhvaćat će:

- Nadzor svih funkcija koje obavlja Akademija lokalne demokracije a koje su vezane uz provedbu Strategije putem usvajanja godišnjih provedbenih planova i izvještaja (kvartalni, godišnji, konačni)



- Usvajanje zahtjeva koji se odnose na ažuriranje/izmjenu Strategije, a koje podnosi ravnatelj Akademije na temelju trenutnih rezultata procjene potreba za obukom kao i rezultata sustava evaluacije i praćenja provedbe strategije
- Konzultacije o ključnim odlukama koje se odnose na provedbu Strategije.

Nacionalno vijeće za provedbu Strategije sastojat će se od članova koji predstavljaju:

- Vladu Republike Hrvatske
- /Središnji državni ured za upravu
- Jedinice lokalne i regionalne (područne) samouprave i njihove udruge (po tri predstavnika koji predstavljaju interese županija, gradova i općina)
- Akademske institucije
- Nevladine udruge

Svi članovi Nacionalnog vijeća za provedbu Strategije trebali bi se imenovati u skladu s unutarnjim propisima (statutom) pojedinih organizacije ili institucija. Sve zainteresirane strane trebaju biti unaprijed obaviještene o njihovoj ulozi u Nacionalnom vijeću za provedbu Strategije i zatražene da odaberu svoje predstavnike koji će ih predstavljati u Vijeću.

Tijekom prvog sastanka, Nacionalno vijeće za provedbu Strategije treba postaviti pravila koja se odnose na vremenski okvir za održavanje sastanaka, donošenje odluka i druga operativna pitanja. Sastanak će organizirati ravnatelj Akademije lokalne demokracije najkasnije 3 mjeseca od početka provedbe Strategije. Akademija lokalne demokracije pružat će administrativnu potporu Nacionalnom vijeću za provedbu Strategije.

## **7. DIO - ULOGA AKADEMIJE LOKALNE DEMOKRACIJE U UPRAVLJANJU STRATEGIJOM**

### **7.1. Pravna osnova za djelovanje Akademije lokalne demokracije**

Akademija lokalne demokracije osnovana je Uredbom Vlade Republike Hrvatske o osnivanju Akademije lokalne demokracije i ima status javne ustanove. Osnivač Akademije je Vlada Republike Hrvatske, na temelju Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Osnivačka prava i obveze u ime osnivača obavlja Vlada Republike Hrvatske. Akademija je pravna osoba te se upisuje u sudski registar.

Sukladno članku 2 Uredbe o osnivanju, glavna obveza Akademije je trajno stručno usavršavanje imenovanih i izabranih lokalnih dužnosnika i namještenika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave s ciljem unaprjeđenja stručnosti u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, postizanja standarda koji omogućuju primjenu pozitivno pravnih propisa RH te izmjene nacionalnog zakonodavstva koje će biti potrebno uvesti s ciljem usklađivanja s pravnom stečevinom EU.

### **7.2. Institucionalni okvir za provedbu Strategije**

Prema Uredbi, unutarnja struktura Akademije lokalne demokracije obuhvaća slijedeće elemente:

- Ravnatelj Akademije odgovornog za cjelokupno upravljanje Akademijom.
- Upravno vijeće, koje se sastoji od predsjednika i četiri člana. 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 Akademije.
- Programski savjet je stručno i savjetodavno tijelo Akademije. Programski savjet raspravlja o stručnim pitanjima rada Akademije, daje ravnatelju i Upravnom vijeću mišljenja i prijedloge u svezi s obavljanjem i razvojem djelatnosti Akademije.
- Tajništvo koje je nadležno za obavljanje administrativnih i financijskih poslova Akademije.

### **7.3. Upravljačke funkcije vezane uz upravljanje provedbom Strategije**

Akademija lokalne demokracije će u okviru upravljanja strategijom izravno ili neizravno, putem *outsourcinga* (podugovaranja vanjskom izvršitelju), obavljati sljedeće funkcije:

- Izrada godišnjih provedbenih planova Strategije
- Administrativna podrška
- Koordinacija i savjetovanje
- Raspisivanje natječaja i ugovaranje usluga s vanjskim izvršiteljima
- Podrška razvoju kapaciteta za provedbu obuke
- Prikupljanje sredstava
- Informiranje i promocija
- Lobiranje i zagovaranje
- Osiguranje kvalitete
- Provođenje periodičnih procjena potreba za obukom
- Ažuriranje Strategije
- Izvještavanje
- Praćenje napretka u provedbi Strategije
- Vrednovanje/evaluacija

### 7.3.1. Izrada godišnjih planova provedbe strategije

Akademija lokalne demokracije izradit će godišnji operativni plan utemeljen na odredbama strategije najmanje tri mjeseca prije početka nove "godine provedbe". Plan treba uključivati: ciljeve, aktivnosti, *outpute* – izlazne rezultate, indikatore postignuća i očekivane troškove. Ravnatelj Akademije podnijeti će pripremljeni dokument Nacionalnom vijeću za provedbu Strategije na mišljenje i usvajanje najmanje tri mjeseca prije početka nove "godine provedbe". Plan će se izmijeniti sukladno komentarima Nacionalnog vijeća za provedbu Strategije. Provedbu plana pratit će i nadzirati Nacionalno vijeće za provedbu Strategije putem izvještaja koje podnosi ravnatelj Akademije lokalne demokracije.

### 7.3.2. Administrativna podrška

Tijekom provedbe Strategije, Akademija lokalne demokracije pružat će tehničku i administrativnu podršku svim uključenim zainteresiranim stranama, a posebno Nacionalnom vijeću za provedbu Strategije. Podrška uključuje mogućnost korištenja tehničke opreme i prostorija Akademije, kao i potporu djelatnika Akademije. Tajništvo Akademije obavljati će ulogu tajništva Nacionalnog vijeća za provedbu Strategije.

### 7.3.3. Koordinacija i savjetovanje

Provedba Strategije obuke je decentralizirana, drugim riječima, ne postoji središnja institucija koja bi bila nadležna za provedbu svih strateških aktivnosti, upravljanje i praćenje cjelokupnog procesa. Uzimajući u obzir decentraliziranu prirodu Strategije, funkcija koordinacije posebno je značajna. Koordinacija između pružatelja programa obuke iz raznih sektora (javnog, privatnog, nevladinog) postići će se, između ostalog, i putem konzultacija, dijeljenja informacija, *outsourcinga* (podugovaranja vanjskim izvršiteljima), razmjene iskustava i potpore jačanju sposobnosti tržišta obuke, uključujući i platformu za razvoj pružatelja programa obuke.

**Opcija:** Akademija lokalne demokracije treba poduprijeti uspostavljanje koordinacijskog foruma za pružatelje programa obuke. Takav bi forum mogao imati i ulogu foruma za razmjenu stručnog znanja, koja bi se u budućnosti prenijela na nacionalne udruge lokalne i područne (regionalne) samouprave ako bi za to postojala volja njihovih članova. Druga bi se funkcija mogla smatrati dijelom funkcije osiguranja kvalitete. Koordinacija i savjetovanje sa zainteresiranim stranama osigurala bi se putem statutarne tijela Akademije lokalne demokracije, Upravnog vijeća, Programskog savjeta, kao i putem Nacionalnog vijeća za provedbu Strategije.

### 7.3.4. Outsourcing (podugovaranje vanjskim izvršiteljima)

Imajući u vidu decentralizirani model provedbe Strategije i postojeće kapacitete Akademije lokalne demokracije, znatan dio funkcija upravljanja, praćenja i evaluacije potrebno je prepustiti vanjskim izvršiteljima putem podugovaranja („*outsourcing*“). Akademija lokalne demokracije treba osigurati pravnu valjanost podugovaranja vanjskim izvršiteljima (postupci javne nabave ili drugi načini kojima se osigurava transparentnost natječaja), pripremiti svu potrebnu dokumentaciju (specifikacije, uvjete) kao i kontrolu kvalitete provedbe. Odluku o podugovaranju vanjskim izvršiteljima donijeti će ravnatelj Akademije lokalne demokracije u konzultaciji s Nacionalnim vijećem za provedbu Strategije.

### 7.3.5. Podrška razvoju kapaciteta za provedbu obuke

Akademija će pružati podršku provedbi Strategije raznim aktivnostima kojima se razvijaju kapaciteti tržišta obuke u okviru vlastitog proračuna, kao i drugih dostupnih sredstava.

Ovisno o dostupnim sredstvima, Akademija može organizirati/podržati organiziranje sljedećih aktivnosti:

- Razvoj visoko kvalitetnih kurikuluma obuke u strateškim područjima i pripadajućih materijala, utemeljenih na rezultatima procjene potrebe za obukom
- Izrada materijala za trenere kojima se promovira moderna metodologija u području obuke namijenjene lokalnoj samoupravi
- Tečajevi obuke za trenere, s ciljem povećanja broja trenera u ključnim područjima obuke sukladno Strategiji (može se financirati kao jedna od redovitih aktivnosti provedbe Strategije)
- Program najbolje prakse utemeljen na postojećim iskustvima i okvirima koje je razvio Savez, s ciljem promicanja visoke kvalitete upravljačkih rješenja u lokalnoj samoupravi i to u ključnim strateškim područjima npr. upravljanje ljudskim resursima
- Razvoj i održavanje međunarodne suradnje u ključnim strateškim područjima s ciljem prikupljanja i promoviranja rješenja razvijenih u drugim državama, čime se podupire provedba strategije

**Opcija:** Akademija lokalne demokracije obavljat će ulogu središnjeg centra za pružatelje obuke i lokalnu samoupravu (elektronska knjižnica kurikuluma i priručnika, kopije ključnih materijala i izvještaja, itd.).

### 7.3.6. Prikupljanje sredstava

Sukladno Uredbi, Akademija stječe sredstva za obavljanje djelatnosti iz državnog proračuna Republike Hrvatske, vlastitih prihoda, pomoći jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te donacija njihovih nacionalnih udruga, pomoći međunarodnih organizacija, donacija zaklada i udruga, donacija domaćih i stranih fizičkih i pravnih osoba te iz drugih izvora u skladu sa zakonom. Za osnivanje i početak rada Akademije osiguravaju se sredstva u državnom proračunu Republike Hrvatske, u iznosu od 1.000.000,00 Kn, a nadalje minimalno 1.200.000,00 Kn godišnje.

Akademija lokalne demokracije poduprijet će provedbu Strategije u okviru vlastitih proračunskih sredstava, te osiguravanjem dodatnih sredstava dostupnih na tržištu. Potencijalni izvori financiranja su: sredstva iz fondova EU uključujući IPA program, zainteresirane strane – sudionici u provedbi Strategije, međunarodne donatore i naknade dobivene od korisnika (lokalna samouprava).

### 7.3.7. Informiranje i promocija

Kako bi cjelokupna inicijativa stvorila potporu zainteresiranih strana i šire javnosti, potrebno je osigurati aktivno promicanje Strategije, posebice u fazi prvih postignuća. Djelotvoran sustav informacije i promocije od vitalne je važnosti za decentralizirani model provedbe Strategije.

Svim uključenim dionicima, kao i potencijalnim donatorima moraju biti dostupni relevantni podaci kako bi bili u mogućnosti donijeti odluke vezane uz potporu provedbe strategije. Akademija lokalne demokracije obavljati će svoju funkciju putem organiziranja konferencija/seminara, sudjelovanja u aktivnostima koje organiziraju druge zainteresirane strane (npr. pružatelji obuke), objavljivanja promotivnih materijala i informacija na web stranici.

### 7.3.8. Lobiranje i zagovaranje

Akademija lokalne demokracije i njena tijela (Upravno vijeće i Programski savjet) kao i Nacionalno vijeće za provedbu Strategije trebaju pred stručnim forumima, političarima i u široj javnosti predstaviti koristi od provedbe Strategije kako bi se razumjela njena važnost i stvorio pozitivan pristup prema ovoj inicijativi. Navedeno bi trebalo pomoći Akademiji u obavljanju funkcije prikupljanja sredstava i lobiranju za određene pravne promjene koje bi omogućile povećanje učinkovitosti tržišta obuke za lokalnu samoupravu (npr. uvođenje mjera upravljanja ljudskim resursima u zakon kojim će se regulirati status lokalnih službenika).

### 7.3.9. Osiguranje kvalitete

Akademije lokalne demokracije podržat će osnivanje foruma za pružatelje obuke kako bi se olakšala razmjena stručnih informacija o obuci u području lokalne samouprave i promicala moderna metodologija, uključujući najbolju praksu primijenjenu u Hrvatskoj i inozemstvu.

Kako bi se osigurala kvaliteta programa obuke u ključnim strateškim područjima, Akademija lokalne demokracije podržat će akreditaciju kurikuluma programa obuke. Akreditacija će zahtijevati:

- Razvoj standarda kurikuluma
- Uspostavljanje akreditacijskih postupaka
- Ustrojavanje akreditacijske komisije (stručnjaci u određenim područjima obuke)
- Promocija sustava akreditacije među pružateljima obuke
- Promoviranje vrijednosti akreditacije među klijentima (lokalna samouprava)

Akreditacija bi trebala pomoći jedinicama lokalne samouprave u odabiru najkvalitetnijih programa između ponuđenih prijedloga koje dobivaju od strane raznih pružatelja. Pored ranije navedenih specifičnih aktivnosti, kontrola kvalitete osigurat će se i putem praćenja i ocjenjivanja postupka provedbe Strategije.

### 7.3.10. Procjena potreba za obukom

Analiza će se provoditi godišnje s ciljem praćenja promjenjivih potreba lokalne samouprave te će služiti kao temelj za prijedloge koji se odnose na izmjene Strategije.

Kako bi se osigurala jedinstvenost i usporedivost rezultata, analiza će se temeljiti na istom metodološkom pristupu koji kombinira upitnike i intervjue (kvantitativne i kvalitativne metode). Izvještaji o procjeni potreba za obukom bit će objavljen i dostupan svim zainteresiranim stranama.

### 7.3.11. Ažuriranje Strategije

Izvještaj o procjeni potreba za obukom uključiti će preporuke koje se odnose na izmjene Strategije. Ravnatelj Akademije zahtjeve će za takvim izmjenama podnositi Nacionalnom vijeću za provedbu Strategije na odobrenje.

### 7.3.12. Praćenje postupka provedbe Strategije

Akademije lokalne demokracije prikupljat će podatke koji omogućavaju procjenu u kojoj mjeri indikatori odgovaraju ciljevima i aktivnostima Strategije ostvarenim u određenom vremenskom razdoblju (kvartali, godine). Na temelju ovih podataka, Akademija lokalne demokracije izrađivat će izvještaje koji će se podnositi Nacionalnom vijeću za provedbu Strategije na mišljenje i usvajanje.

### 7.3.13. Vrednovanje/evaluacija

Evaluacija će obuhvatiti djelotvornost, učinkovitost, efektivnost i utjecaj provedbe Strategije. Cjelokupan postupak sastojat će se od godišnjih vrednovanja (nakon svake godine provedbe strategije) i konačnog vrednovanja koje obuhvaća razdoblje od pet godina – rezultati će biti u dodatku konačnog izvještaja. Godišnji izvještaji bit će jedan od izvora za uvođenje izmjena Strategije kao i odluka koje se odnose na postojeći sustav upravljanja.

### 7.3.14. Izvještavanje

Temeljem rezultata praćenja (monitoringa), procjene potreba za obukom i sustava ocjenjivanja, Akademije lokalne demokracije pripremit će kvartalne, godišnje i završne izvještaje koje će ravnatelj Akademije podnositi Nacionalnom vijeću za provedbu Strategije na mišljenje i usvajanje. Izvještaji će obuhvatiti sažetak napretka u provedbi Strategije. Svi će izvještaji biti dostupni javnosti sukladno načelu transparentnosti.

## **7.4. Jačanje kapaciteta Akademije lokalne demokracije u provedbi Strategije**

Kako bi mogla obavljati sve funkcije vezane uz upravljanje provedbom strategije, potrebno je ojačati sljedeće kapacitete Akademije lokalne demokracije:

<b>Funkcije upravljanja provedbom Strategije</b>	<b>Kapacitete Akademije lokalne demokracije koje je potrebno ojačati</b>
Izrada godišnjih planova provedbe Strategije	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operacionalizacija Strategije (logički radni okvir)</li> <li>• Formuliranje ciljeva, izlaznih rezultata i indikatora</li> </ul>
Koordinacija i savjetovanje	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uspostavljanje stručnog foruma za pružatelje obuke</li> </ul>
Outsourcing (podugovaranje vanjskim izvršiteljima)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pripremanje opisa projektnih planova i specifikacija za zadatke koji se podugovaraju vanjskim izvršiteljima</li> <li>• Kontrola kvalitete i evaluacija izlaznih rezultata</li> </ul>
Potporna sposobnostima obuke (djelomično podugovoreni vanjskim izvršiteljima)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razvoj visoko kvalitetnih kurikuluma za programe obuke temeljem utvrđenih potreba u ključnim strateškim područjima</li> <li>• Razvoj materijala za trenere kojima se promovira korištenje moderne metodologije u području obuke za lokalnu samoupravu</li> <li>• Programi obuke trenera s ciljem povećanja broja trenera u ključnim područjima obuke predviđenim Strategijom</li> <li>• Programi najbolje prakse</li> <li>• Uspostavljanje središnjeg centra za pružatelje obuke i lokalnu samoupravu (elektronska knjižnica priručnika i kurikuluma, pisani primjerci ključnih materijala i izvještaja, itd).</li> </ul>
Prikupljanje sredstava	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razvoj projekata</li> <li>• Pripremanje prijave/prijedloga</li> <li>• Upravljanje prikupljenim sredstvima</li> </ul>
Informiranje i promocija (djelomično podugovoreni vanjskim izvršiteljima)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Izrada internetskih stranica s informacijama o provedbi Strategije, pravnim promjenama, tržištu obuke, itd.</li> </ul>
Osiguranje kvalitete (djelomično podugovoreni vanjskim izvršiteljima)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uspostavljanje stručnog foruma za pružatelje obuke.</li> <li>• Uspostavljanje akreditacijskog sustava za kurikulume.</li> </ul>

Funkcije upravljanja provedbom Strategije	Kapaciteti Akademije lokalne demokratije koje je potrebno ojačati
Procjena potreba za obukom (podugovoreno vanjskim izvršiteljima)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razvoj metodologije procjene potreba za obukom</li> <li>• Provedba procjene i izrada izvještaja</li> </ul>
Praćenje napretka u provedbi strategije	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razvoj metodologije i postupka praćenja (monitoringa)</li> </ul>
Evaluacija/vrednovanje (podugovoreno vanjskim izvršiteljima)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razvoj metodologije i postupka ocjenjivanja</li> <li>• Provođenje izvještaja i izrada izvještaja.</li> </ul>

## **8. DIO - FINANCIRANJE PROVEDBE STRATEGIJE**

Ukupna proračunska sredstva predviđena za provedbu svih aktivnosti u okviru Strategije u petogodišnjem razdoblju iznose 25.180.000,00 kuna. Proračun pokriva troškove održavanja, plaća djelatnika i redovitih aktivnosti koje će Akademija lokalne demokracije obavljati uz aktivnosti provedbe Strategije.

Predviđeno je da se iz državnog proračuna osigura iznos od 6.000.000,00 kuna za redovito funkcioniranje Akademije lokalne demokracije, odnosno za pripremu i provedbu aktivnosti u okviru strategije. Kroz sudjelovanje u programima, očekuje se da će korisnici programa – jedinice lokalne i regionalne samouprave osigurati 10.000.000,00 kuna, dok će se 9.180.000,00 kuna osigurati iz stranih donacija i drugih izvora. Detaljniji financijski plan provedbe razradit će se u okviru Akcijskoga plana za provedbu strategije i godišnjih planova.