

Ljudski resursi na lokalnu kao najvažnija karika za kvalitetne javne usluge

Katarina Tadić, mlađa istraživačica, CEP

Vladimir Mihajlović, istraživač, CEP

Reforma javne uprave u Srbiji, koja je usvajanjem Strategije reforme javne uprave¹ i Akcionog plana za njenu implementaciju² ušla u novu fazu, između ostalog ima za cilj **uspostavljanje usklađenog javno-službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama i unapređenje upravljanja ljudskim resursima**. Usvajanjem Strategije reforme javne uprave, Srbija je prvi put definisala strateški okvir i pravac reforme šireg sistema javne uprave, koja obuhvata sve nivoe vlasti. Strategija je definisala principe reformskog procesa ističući decentralizaciju, depolitizaciju, profesionalizaciju, racionalizaciju i modernizaciju javne uprave.

Imajući u vidu da od stručnosti službenika zavise i učinak i kvalitet njihovog rada, a samim tim i kapaciteti da se pruže efikasne i kvalitetne i svima dostupne usluge, veza između modernog sistema upravljanja ljudskim resursima i kvaliteta javnih usluga naročito dolazi do izražaja na lokalnom nivou, kao nivou vlasti koji je najbliži građanima.

Istovremeno, poseban aspekt reforme službeničkog sistema odnosi se na lokalni nivo, naročito usled sve veće orijentisanosti uprave na građane i privredu, kao i izmenjene uloge i novih nadležnosti lokalne samouprave u savremenoj državi. Imajući u vidu da od stručnosti službenika zavise i učinak i kvalitet njihovog rada, a samim tim i kapaciteti da se pruže efikasne i kvalitetne i svima dostupne usluge, veza između modernog sistema upravljanja ljudskim resursima (ULJR) i kvaliteta javnih usluga naročito dolazi do izražaja na lokalnom nivou, kao nivou vlasti koji je najbliži građanima. Drugim rečima, javne usluge koje se

pružaju građanima najdirektnije zavise od stepena profesionalnosti, stručnosti i odgovornosti službenika koji rade na njihovom pružanju. Zbog toga je funkcija ULJR ključna u uspostavljanju sistema dobrog upravljanja, odnosno postizanju transparentne, odgovorne, efikasne i efektivne lokalne samouprave.

¹ Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, 2014, „Službeni glasnik RS“, br. 9/14, 42/14, Dostupno putem linka:

<http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20reforme%20javne%20uprave%20u%20Republici%20Srbiji.pdf>

² Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za periodu 2015-2017. godine dostupan je putem linka: [http://www.mduls.gov.rs/doc/AP_PAR_final_version19.03.15%20\(1\).pdf](http://www.mduls.gov.rs/doc/AP_PAR_final_version19.03.15%20(1).pdf)

I. Evropski standardi za službenike

Strategija proširenja Evropske unije iz 2015. godine³ naglašava važnost kvalitetne uprave za demokratsko upravljanje i odgovornost, odnosno veliki značaj daje sposobnosti vlade da pruža javne usluge građanima i privredi, uz naglasak značaja uloge lokalnih vlasti u tom procesu. Drugim rečima, Strategija stavlja naglasak na meritorna načela u rukovođenju državnom službom kako bi se sprečila korupcija i podstakla konkurentnost i rast.⁴ U skladu sa tim, u godišnjim izveštajima o napretku Srbije u procesu pristupanja EU se redovno meri stanje u oblasti javne uprave.⁵ Takođe, SIGMA⁶ se u svojim **Principima javne uprave**⁷, dokumentu koji u izostanku „pravog *acquis-ja*“ predstavlja okvir i glavne zahteve u oblasti javne uprave koji se očekuju od država kandidata za članstvo u EU, između ostalog u velikoj meri fokusira na sistem ULJR u državnoj upravi. Ključni zahtev definisan u okviru ove oblasti kaže da delokrug javne službe treba da bude jasno definisan i da se primenjuje u praksi, tako da postoje politika, pravni okvir i institucionalno uređenje za profesionalnost uprave. Sedam principa je uspostavljeno u okviru ove oblasti. Iako se SIGMA u svojim analizama prvenstveno fokusira na centralni nivo uprave, odnosno na državnu upravu u striktnom smislu, zahtevi koji se postavljaju podjednako mogu biti, i treba da budu, primenjeni i na lokalni nivo vlasti. Oni bi trebalo da posluže kao standard koji i jedinice lokalne samouprave treba da ostvare.

Istovremeno, Savet Evrope je još 1985. godine usvojio **Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi** koja se između ostalog bavi i odgovarajućim administrativnim strukturama, te propisuje da „uslovi rada u lokalnoj samoupravi moraju biti

„Uslovi rada u lokalnoj samoupravi moraju biti takvi da omoguće selekciju kadrova koja se temelji na zaslugama i stručnosti; te se za ovu svrhu moraju omogućiti adekvatne obuke, naknade i napredovanje u karijeri.“

takvi da omoguće selekciju kadrova koja se temelji na zaslugama i stručnosti; te se za ovu svrhu moraju omogućiti adekvatne obuke, naknade i napredovanje u karijeri“⁸. Zatim, **Strategija za inovacije i dobru upravu na lokalnom nivou** usvojena takođe od strane Saveta Evrope u 2008. godini, sadrži dvanaest principa dobrog upravljanja na lokalnom nivou, gde se sedmi princip Strategije bavi profesionalnim veštinama zaposlenih u lokalnoj administraciji, navodeći potrebu da se oni „konstantno održavaju i unapređuju, kako bi se poboljšali rezultati njihovog rada“⁹.

³ Strategija proširenja Evropske unije je dostupna putem linka:

http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_prosirenja_15.pdf

⁴ *Ibid.* str. 10.

⁵ Izveštaj iz 2016. godine je dostupan putem linka:

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf

⁶ SIGMA predstavlja zajedničku inicijativu Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije (EU), koju u najvećoj meri finansira EU.

⁷ SIGMA/OECD *Principi javne uprave*. Dostupno putem linka: <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>.

⁸ Član 6. Dokument je dostupan putem linka: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a088>

⁹ Videti na: [https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope#{"25565951":61}](https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles-and-elope#{)

II. Upravljanje ljudskim resursima na lokalnom nivou u Srbiji

Neophodnost razvoja i unapređenja sistema upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi je prvobitno prepoznata u Strategiji reforme javne uprave¹⁰, dok su Akcionim planom za sprovođenje Strategije predviđena tri posebna rezultata koja se odnose na jedinice lokalne samouprave (JLS):

- uspostavljen normativni okvir za razvoj funkcije ULJR;
- ojačani kapaciteti zaposlenih;
- uspostavljen usklađen, trajan i održiv sistem stručnog usavršavanja zaposlenih u JLS.¹¹

U cilju ostvarivanja definisanih rezultata, u Akcionom planu je predviđen čitav set aktivnosti, od kojih je ključno usvajanje novog Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave (Zakon o zaposlenima u AP i JLS), koji je i donet 2016. godine. Ovaj Zakon po prvi put uspostavlja načela karijernog službeničkog sistema u organima AP i JLS.

Među prepoznatim problemima koje Zakon treba da reši nalaze se pitanja zasnivanja radnog odnosa, odnosno nepostojanja mehanizama koji obezbeđuju adekvatnu selekciju kandidata, kao i sistem zvanja koji ne odgovara kvalifikaciji poslova. Problematičan je takođe i neuređen sistem upravljanja karijerom službenika, što uključuje stručno usavršavanje, vrednovanje učinka, napredovanje i nagrađivanje službenika, kao i problem politizacije uprave. Stoga, donošenja Zakona između ostalog ima za cilj da uvede standardizovani sistem zasnivanja radnog odnosa, praćenja i vrednovanja rada, napredovanja i stručnog usavršavanja.

Uvođenje modernog sistema ULJR je prepoznato kao ključni instrument koji će omogućiti da JLS u Srbiji budu servis građana. Činjenica da su službenici, pored procedura, ključna karika u adekvatnom pružanju javnih usluga građanima daje dodatni značaj pitanju ljudskih resursa. Naime, nakon što je 2016. godine stupio na snagu novi Zakon o opštem upravnom postupku, koji postavlja osnove za efikasnije i građanima pristupačnije procedure, uvođenje savremenog sistema ULJR upotpunilo bi dijapazon rešenja za izazove koji su prepoznati u dosadašnjem funkcionisanju JLS.

Kao rezultat, posebna glava, odnosno članovi 188-191. Zakona o zaposlenima u AP i JLS uređuju pitanje ULJR, propisujući da se „kod poslodavca posebno uređuju poslovi upravljanja ljudskim resursima“ kao i da se „poslovi upravljanja ljudskim resursima obavljaju za sve organizacione jedinice“. Dakle, Zakon ne samo da postavlja osnove za uvođenje modernog sistema ULJR, već svim JLS propisuje obavezu da se na sistematski način bave ovim pitanjima. Ipak, JLS je ostavljena mogućnost da organizuju obavljanje ovih poslova u skladu sa sopstvenim organizacionim uređenjem, tehničkim kapacitetima, finansijskim resursima, brojem zaposlenih i kompetencijama koje zaposleni poseduju.

¹⁰ Strategija reforme javne uprave, Službeni glasnik RS, br. 9/2014-4, 42/2014-11 (ispravka). Dostupna putem linka: <http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20reforme%20javne%20uprave%20u%20Republici%20Srbiji.pdf>

¹¹ Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za periodu 2015-2017. godine dostupan je putem linka: [http://www.mduls.gov.rs/doc/AP_PAR_final_version19.03.15%20\(1\).pdf](http://www.mduls.gov.rs/doc/AP_PAR_final_version19.03.15%20(1).pdf)

III. Novine i izazovi koje donosi Zakon

Uprkos nameri zakonodavca da se prilikom planiranja ljudskih resursa napusti prosti kvantitativni pristup u kojem je naglasak na broju zaposlenih, te fokus stavi na kompetencije službenika, u praksi i dalje dominira stari pristup.

Među ključnim novinama koje je doneo novi pravni okvir, u svetlu ULJR posebno mesto imaju: planiranje ljudskih resursa, zapošljavanje i postupak popunjavanja radnih mesta, vrednovanje radnog učinka i ocenjivanje zaposlenih, kao i stručno usavršavanje. Upravo su ovo oblasti u kojima je bilo najviše izazova za JLS tokom prve godine implementacije Zakona. Dva su osnovna razloga za poteškoće sa uspostavljanjem novih instrumenata i mehanizama u praksi: prvi je interni na nivou JLS i odnosi se na nedovoljne ljudske i finansijske resurse i kapacitete; drugi su eksterni i dolaze sa centralnog nivoa, a tiču se nedostatka jasnih smernica i

kašnjenja sa drugim reformskim procesima koji su u bliskoj vezi sa uspostavljanjem modernog sistema ULJR na lokalnu.

Kada je reč o **planiranju ljudskih resursa i zapošljavanju**, u proteklom periodu JLS su bile veoma ograničene imajući u vidu mere racionalizacije i optimizacije javne uprave. Stoga, uprkos nameri zakonodavca da se prilikom planiranja ljudskih resursa napusti prosti kvantitativni pristup u kojem je naglasak na broju zaposlenih, te fokus stavi na kompetencije službenika, u praksi i dalje dominira stari pristup. Stoga, prilikom kadrovskih planova i pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta većina JLS se prvenstveno fokusirala na broj izvršilaca, te je akte prilagođavala zaposlenima, a ne potrebama posla. Kao rezultat, iako, prema preliminarnim podacima Stalne konferencije gradova i opština (SKGO), većina JLS jeste usvojila pravilnike o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, detaljna analiza ukazuje na brojne nedostatke kako u procesnom smislu (npr. u većini JLS je izostala priprema prethodnog opisa posla koji je obavezna faza), tako i sadržinskom (opisi nisu dovoljno precizni, određivanja zvanja na radnom mestu ne odgovara složenosti poslova, itd.). Samim tim se može zaključiti da predviđeni instrumenti planiranja ljudskih resursa ne ostvaruju svoju pravu funkciju.¹²

U oblasti **selekcije i regrutacije**, ključne novine se odnose na način i postupak popunjavanja radnih mesta. Slično kao i kod planiranja ljudskih resursa, u uslovima „zabrane zapošljavanja“, sprovođenje postupaka za popunjavanje radnih mesta u skladu sa novim zakonskim okvirom nije moglo da „zaživi“ na odgovarajući način. Ovo se naročito odnosi na sprovođenje javnih konkursa, jer oni podrazumevaju da se kandidati regrutuju izvan sistema, ali i na druge metode za popunjavanje radnih mesta koje Zakon predviđa – premeštaj, interni konkurs i preuzimanje službenika.

¹² Situacija je bolja u JLS koje su učestvovala u projektu „Upravljanje ljudskim resursima“ koji je realizovao Savet Evrope, uz podršku SKGO i MDULS. Nalazi sprovedenog projekta ukazuju da je: 19 od 20 JLS koje su bile obuhvaćene projektom usvojilo Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta; svih 20 JLS usvojilo kadrovske planove za 2017. godinu, dok 11 JLS trenutno ima izrađen nacrt planova za 2018. godinu. Dodatno, imajući u vidu da su ove JLS imale stručnu konsultantsku podršku za uvođenje sistema ULJR, i kvalitet dokumenata je bolji. Stoga, ne bi bilo realno očekivati da isti stepen implementacije postoji u većini drugih JLS koje nisu bile obuhvaćene projektom, te se ovi podaci ne mogu koristiti kao pokazatelj stepena implementacije Zakona o zaposlenima u AP i JLS. Informacije o projektu su dostupne putem linka: https://www.coe.int/sr_RS/web/belgrade/human-resources-management-in-local-self-government

Pored finansijskih, u ostala ograničenja za sprovođenje postupka popunjavanja radnih mesta u skladu sa Zakonom spadaju i dalje nedovoljno razvijena svest o potrebi depolitizaciji procesa s jedne strane, kao i neadekvatna obučenost službenika za selekciju i regrutaciju kadrova s druge, imajući u vidu da se popunjavanje radnih mesta sprovodi po potpuno novim pravilima i procedurama.

Kada je reč o **vrednovanju učinka službenika**, kao jedne od osnovnih funkcija ULJR, predviđena je shodna primena propisa kojima se uređuje ocenjivanje državnih službenika¹³, na osnovu rezultata rada (godišnjih radnih ciljeva), kao i na osnovu samostalnosti, stvaralačke sposobnosti, preduzimljivosti, preciznosti, savesnosti i kvaliteta saradnje. Imajući u vidu da u velikom broju JLS nisu utvrđeni radni ciljevi zaposlenih za 2017. godinu, ova funkcija nije implementirana u većini JLS. Uvođenje sistema ocenjivanja dodatno usporava činjenica da predviđen model nije ostvario svoj cilj na centralnom nivou, što navodi na pitanje zašto je ovaj Zakon uopšte predvideo shodnu primenu pravila koja su dala slabe rezultate u desetogodišnjoj primeni na centralnom nivou.

Naredna ključna funkcija ULJR, odnosi se na **stručno usavršavanje zaposlenih**, koje je ne samo pravo, već i dužnost službenika.¹⁴ U ovoj oblasti se takođe ne beleži visok stepen implementacije. Najveći problem je kašnjenje u usvajanju opštih i posebnih programa stručnog usavršavanja kojima se određuju oblici i sadržina usavršavanja. Tako su, na primer, tek krajem oktobra usvojeni opšti programi stručnog usavršavanja - Program opšteg stručnog usavršavanja zaposlenih u JLS o primeni zakona o opštem upravnom postupku i Program opšteg stručnog usavršavanja zaposlenih u JLS za pripremu i sprovođenje projekata,¹⁵ što je onemogućilo ne samo stručno usavršavanje službenika, već je i negativno uticalo na razvijanje posebnih programa stručnog usavršavanja od strane JLS.

Na kraju, poseban deo Zakona se odnosi na vođenje **kadrovske evidencije i personalnih dosijea**, kao veoma važnih instrumenta za ULJR. Godinu dana od početka primene Zakona, postojanje kompletne i ažurne baze podataka o zaposlenima, kao i uspostavljanje savremenih IT softverskih rešenja za ULJR su i dalje samo ciljevi kojima se teži.

Dakle, usvajanje novog Zakona o zaposlenima u AP i JLS je veoma važan korak u sveobuhvatnom procesu reforme javne uprave u Srbiji, jer se po prvi put na strateški i sistematski način pristupa uređivanju službeničkog sistema na lokalnu u skladu sa principima profesionalizacije, depolitizacije i modernizacije, a u cilju uspostavljanja službeničkog sistema koji se zasniva na sposobnostima i zaslugama. Ipak, nakon prve godine implementacije Zakona, evidentno je da su JLS i dalje daleko od ostvarenja cilja uspostavljanja modernog sistema ULJR.

¹³ Zakon o državnim službenicima, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 81/05 – ispravka i 83/05 – ispravka, 64/07, 67/07 – ispravka, 116/08, 104/09 i 99/14 i Uredba o ocenjivanju državnih službenika, Službeni glasnik RS, br. 11/06 i 109/09

¹⁴ Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, br. 21/2016, Član 116.

¹⁵ Pravilnik o utvrđivanju liste programa opšteg stručnog usavršavanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave, Službeni glasnik RS, br. 95/2017.

IV. Preporuke

Kako bi još uvek nedovoljno snažne JLS mogle da podnesu teret promena i iznesu reformski proces, odnosno kako bi se nova institucionalna i proceduralna rešenja uvela na odgovarajući način i kako bi se mogla efikasno primeniti u praksi, potreban je fazni i strukturiran pristup. U prvoj godini implementacije Zakona, odnosno u prvim koracima ka uspostavljanju novog sistema, ključnu podršku JLS su pružili Savet Evrope i Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) kroz pomenuti projekat „Upravljanje ljudskim resursima u JLS“. Ipak, u nastavku procesa bi od velikog značaja mogla biti i uloga organizacija civilnog društva (OCD) na lokalnom nivou.

Stoga, u nastavku su prikazane preporuke koje imaju za cilj dalje unapređenje sistema ULJR u JLS, a koje se zasnivaju na shvatanju da se jedino saradnjom svih aktera, pružanjem stručne podrške upravi, redovnim monitoringom i objektivnom evaluacijom procesa, može obezbediti adekvatna implementacija Zakona, odnosno ostvarenje konačnog cilja – profesionalna lokalna samouprava kao servis građana.

1. Analiza implementacije Zakona o AP i JLS

S obzirom da će 1. decembra 2017. godine biti tačno godinu dana od pune primene Zakona, neophodno je da Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS), kao organ koji vrši

S obzirom da će 1. decembra 2017. godine biti tačno godinu dana od pune primene Zakona, neophodno je da Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave sprovede i objavi detaljnu analizu implementacije Zakona i podzakonskih akata.

nadzor nad primenom Zakona, **sprovede i objavi detaljnu analizu implementacije Zakona i podzakonskih akata.** Analiza bi trebalo da obuhvati sve JLS, kao i gradske opštine na koje se Zakon takođe primenjuje, kako bi se utvrdio stepen u kojem su uspostavljeni alati i mehanizmi modernog sistema ULJR na lokalnu. Nalazi analize bi trebalo da pokažu na koji način su JLS organizovale poslove ULJR, koliko JLS je formiralo organizacione jedinice za ULJR, da li su usvojeni obavezni akti u oblasti planiranja ljudskih resursa, kao i da li su usvojeni akti u ključnim oblastima za ULJR. Takođe, analiza implementacije Zakona bi trebalo da obuhvati i druge segmente službeničkog sistema, poput anti-korupcije i integriteta službenika. S tim u

vezi, dokument bi trebalo da sadrži pregled JLS koje su usvojile kodekse ponašanja službenika i nameštenika.¹⁶ Pri izradi analize, stručnu podršku MDULS-u bi trebalo da pruže relevantni akteri poput SKGO, ali i druge lokalne OCD, koje su najviše upoznate sa radom svojih JLS, te bi mogle da imaju kontrolnu ulogu. Na primer, Centar za ravnomerni regionalni razvoj (CenTriR) je u okviru projekta „Upravljanje ljudskim resursima – ključ efikasne, profesionalne i depolitizovane lokalne samouprave“, sproveo istraživanje sa ciljem da utvrdi stanje i kapacitete opštinskih, odnosno gradskih uprava za uvođenje funkcije ULJR u Gornjem Milanovcu, Požegi i Užicu. Nalazi iz ovog i sličnih istraživanja bi svakako trebalo da budu uključeni u nalaze izveštaja koji pripremi MDULS.¹⁷

¹⁶ Članom 196 Zakona o zaposlenima u AP i JLS određeno je da će poslodavac, odnosno JLS, doneti Kodeks u roku od godinu dana od početka primene zakona, tj. do 01.12.2017. godine.

¹⁷ Projekat je realizovan u okviru regionalnog WeBER projekta (Western Balkans Enabling Project for Civil Society Monitoring of Public Administration Reform) <http://www.par-monitor.org/>

2. Unapređenje pravnog okvira

Na osnovu nalaza analize iz prve preporuke, kao i prethodno identifikovanih izazova u implementaciji, potrebno je pripremiti **izmene i dopune Zakona i relevantnih podzakonskih akata**. U tom smislu je neophodno razviti konsultativne mehanizme radi dobijanja mišljenja u vezi sa primenom propisa. MDULS, kao nadležni organ za pripremu propisa, u ovaj proces bi trebalo da uključi i druge aktere, a naročito JLS koje su se tokom implementacije Zakona suočile s brojnim problemima. Ipak, da bi se obezbedila transparentnost, veoma je važno da i zainteresovana javnost bude informisana i uključena u proces pripreme izmena Zakona.

3. Razvoj strateškog okvira

Veoma je važno da se novim Akcionim planom za implementaciju Strategije reforme javne uprave, koji se priprema za period od 2018-2020. godine, predvide mere i aktivnosti koje će za cilj imati **dalje unapređenje sistema ULJR u JLS**. Usvajanje Zakona, kao i drugih pravnih akata, samo su instrumenti koji će tek u narednom periodu, pod uslovom da se obezbedi njihova adekvatna primena u praksi, dovesti do postizanja cilja. S tim u vezi, pohvalno je što se novi Akcioni plan priprema u inkluzivnom procesu, tako da OCD, uključujući i SKGO, imaju svoje predstavnike u Posebnoj radnoj grupi za njegovu izradu.

4. Jačanje kapaciteta JLS

Kako bi se obezbedila profesionalna i efikasna lokalna samouprava ključno je, pored obezbeđivanja političke volje, raditi na **jačanju kapaciteta JLS**. Značajnu ulogu u ovom procesu mogu imati već dokazani akteri poput SKGO, ali svakako važnu ulogu treba da imaju i lokalne OCD koje mogu najbolje odgovoriti realnim potrebama u svojim JLS, a istovremeno već imaju ekspertizu u određenim oblastima, poput anti-korupcije. U cilju jačanja kapaciteta JLS neophodno je nastaviti sa sprovođenjem obuka i radionica u oblasti ULJR.

5. Jačanje kapaciteta OCD

Kao što je rečeno, saradnja organa državne uprave, JLS i OCD je veoma važno u ovim procesima. **Uloga lokalnih OCD** može biti veoma značajna u **procesu monitoringa i evaluacije** implementacije propisa. Njihova uloga dobija dodatan značaj kada se uzme u obzir da se EU, odnosno SIGMA, bave pre svega centralnom državnom upravom. Stoga, lokalne OCD bi trebalo da iskoriste prostor i činjenicu da je lokalni nivo ostao u izvesnoj meri zavistan od kapaciteta nacionalnih OCD da prate i vrše unutrašnji pritisak na donosiocima odluka. Na primer, ključna uloga lokalnih OCD kao *watchdog* organizacija bi mogla da bude u praćenju procesa zapošljavanja, odnosno postupka sprovođenja konkursa, ali i drugih funkcija rada. Stoga je neophodno jačanje kapaciteta OCD u dve ključne oblasti. Prva se odnosi na unapređenje njihovih kapaciteta da sprovedu praćenje ne samo ULJR, već uopšte reforme javne uprave, kroz razvijanje odgovarajućih tehnika i metodoloških alata.

Potom, druga oblast podrazumeva obuke na temu službeničkog sistema na kojima bi se OCD bliže upoznale sa svim funkcijama ULJR i načinom na koji se te funkcije uređuju novim Zakonom, kako bi imale dobro razumevanje okvira čiju realizaciju u praksi treba da prate.

6. Unapređenje mehanizama saradnje

Na kraju, trebalo bi razmotriti uspostavljanje strateške saradnje JLS i OCD, koja bi mogla da rezultira uključivanjem lokalnih OCD u procese ULJR u JLS. Takođe, kroz razvoj specifičnih mehanizama i unapređenje pojedinih instrumenata ULJR, građani mogu direktnije da utiču na ove procese. Izmena sistema za ocenjivanje službenika treba da ide u pravcu uvođenja mehanizama gde građani, kao korisnici usluga, ocenjuju rad službenika. To zahteva razvoj dodatnih, inovativnih alata i proizvoda koji će omogućiti i olakšati dvosmernu komunikaciju, poput mobilnih aplikacija i sličnih onlajn platformi, i građanima pružiti prostor da nakon direktnog kontakta sa upravom ocene službenike i njihov rad. Evaluacija od strane građana bi onda mogla da se koristi prilikom merenja učinka službenika, čime bi se omogućio direktan doprinos građana ULJR na lokalnom nivou. To bi doprinelo i unapređenju komunikacije između lokalnih samouprava i građana, a obezbedilo bi i daleko veću odgovornost i transparentnost rada službenika, kao i unapređenje etičkih standarda u njihovom radu.