

CENTAR ZA PROMOCIJU CIVILNOG DRUŠTVA

**PRIKAZ SISTEMA STRUČNE OBUKE
DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U
ZEMLJAMA CENTRALNE I
ISTOČNE EVROPE**

SARAJEVO FEBRUAR – VELJAČA, 2002. GODINE

Naslov originala:

COUNTRY PROFILES OF CIVIL SERVICE TRAINING SYSTEMS

Izdavač: **CENTAR ZA PROMOCIJU
CIVILNOG DRUŠTVA
SARAJEVO**
Nikole Kašikovića 7
B i H-71000 Sarajevo
tel/fax ++ 387 (0) 33 21 32 78 / 44 30 18

Za izdavača: Mr. Fadil Šero, izvršni direktor
Urednik: Milan Mrđa
Preveo: Branislav Banjac
Tehnička priprema: Semir Korora
Dizajn korica: Željko Dimač
Štampa: Štamparija "Fojnica", Fojnica
Tiraž: 500 kom.

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo
374.71: 35 (4 – 674)

Prikaz sistema stručne obuke državnih službenika u zemljama centralne i istočne Evrope/
(preveo Branislav Banjac) - Sarajevo: Centar za promociju civilnog društva, 404 str, graf.
Prikazi; 25 cm. Prevod djela: Country Profiles of Civil Service Training Systems–
Bibliografske i druge bilješke uz tekst.
ISBN- 9958 – 9532 – 1 - 8
1. Country Profiles of Civil Service Training Systems

COBISS / B i H - ID 10512646

Prevod ovih materijala je urađen uz podršku Inicijative za reformu lokalne uprave i sektora
javne službe (Program u okviru Instituta za otvoreno društvo). (LGPSRI/ OSI
© 2001 LG/OSI – Local Government and Public Service Reform Initiative – affiliated with the
Open Society Institute)

Prevod sa engleskog, čiji naslov u originalu glasi « Country Profiles of Civil Service Training Systems » i predstavlja
zvaničnu verziju ove publikacije; sva prava izdavanja zaštićena; OECD, Pariz 1997.

Stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne predstavljaju zvanične stavove Evropske komisije, zemalja članica OECD - a, niti
vlada zemalja centralne i istočne Evrope koje su korisnici ovog Programa. Izraženi stavovi pripadaju isključivo autorima
odgovarajućih tekstova.

Temeljem mišljenja Federalnog ministarstva za obrazovanje, nauku, kulturu i sport Federacije Bosne i Hercegovine
broj: 29/2002 od 20. 02. 2002.godine ova knjiga je proizvod iz člana 19. tačka 10. Zakona o porezu na promet
proizvoda i usluga na čiji se promet ne plaća porez na promet proizvoda.

SADRŽAJ

PROGRAM SIGMA.....	12
PREDGOVOR.....	14
UVOD.....	15
PREGLED.....	17
STRUČNA OBUKA I REFORMA JAVNOG SEKTORA - PRIMJER CENTRALNE I ISTOČNE EVROPE.....	20
1. Stanje procesa reformi.....	20
2. Zašto kadrovska politika?.....	23
3. Stručna obuka za javni sektor.....	26
4. Modeli organizacije javnog sektora na koje se treba ugledati?.....	28
5. Preduslovi za razvoj sektora javne službe.....	31
6. Vidovi stručne obuke.....	33
7. Faze razvoja stručne obuke u javnim službama.....	36
8. Težnja za povezivanjem.....	38
9. Stručna obuka i reforma javnog sektora.....	41
10. Perspektive budućeg razvoja.....	44
PRIKAZ SISTEMA OBUKE – ALBANIJA.....	46
1. Uvod.....	46
2. Ciljevi obuke.....	50
3. Pravni okvir.....	51
4. Finansiranje.....	52
5. Institucije za stručnu obuku i njihov pravni status.....	52
6. Instruktori obuke.....	54
7. Procjena potreba i sadržaj programa obuke.....	56
8. Ciljne grupe.....	58
9. Vidovi obuke.....	59
10. Izrada plana i programa obuke.....	60
11. Ocjenjivanje.....	61
12. Planirane promjena i daljnji razvoj sistema obuke.....	62
13. Utvrđivanje problema prilikom obuke.....	64
14. Zaključak.....	65
DODATAK 1. ODABRANI ČLANOVI IZ ALBANSKOG ZAKONA O DRŽAVNOJ SLUŽBI.....	67
DODATAK 2. ODABRANE DEFINICIJE KOJE SU IZ OBLASTI JAVNE UPRAVE I DRŽAVNE SLUŽBE U ALBANIJI.....	71
DODATAK 3. RADNI PLAN ODJELA JAVNE UPRAVE ZA 1996. GODINU.....	72

PRIKAZ SISTEMA OBUKE – BUGARSKA.....	80
1. Uvod.....	80
2. Ciljevi obuke.....	86
3. Pravni okvir.....	87
4. Finansiranje.....	87
5. Institucije za stručnu obuku i njihov pravni status.....	88
6. Instruktori obuke.....	92
7. Procjena potreba i sadržaj programa obuke.....	93
8. Ciljne grupe.....	94
9. Vidovi obuke.....	95
10. Izrada plana i programa obuke.....	97
11. Ocjenjivanje.....	97
12. Utvrđivanje problema prilikom obuke.....	98
DODATAK 1. TERITORIJALNA PODJELA CENTRALNE UPRAVE.....	99
DODATAK 2. TEKUĆI PROGRAMI OBUKE ZA BUGARSKE DRŽAVNE SLUŽBENIKE.....	102
DODATAK 3. UNIVERZITET ZA DRŽAVNU I SVJETSKU EKONOMIJU: INSTITUT ZA POSTDIPLOMSKE STUDIJE.....	104
PRIKAZ SISTEMA OBUKE - REPUBLIKA ČEŠKA.....	107
1. Uvod.....	107
2. Ciljevi obuke.....	110
3. Pravni okvir.....	112
4. Finansiranje.....	113
5. Institucije za stručnu obuku i njihov pravni status.....	114
6. Instruktori obuke.....	115
7. Procjena potreba i sadržaj programa obuke.....	117
8. Ciljne grupe.....	118
9. Vidovi obuke.....	118
10. Izrada plana i programa obuke.....	118
11. Ocjenjivanje.....	119
12. Planirane promjene i daljnji razvoj sistema obuke.....	120
13. Utvrđivanje problema prilikom obuke.....	120
14. Zaključak.....	122
DODATAK 1. INSTITUCIJE ZA OBUKU U OKVIRU MINISTARSTAVA.....	123
DODATAK 2. UNIVERZITETI I DRUGE VISOKOŠKOLSKE INSTITUCIJE.....	133
PRIKAZ SISTEMA OBUKE – MAĐARSKA.....	137
1. Uvod.....	137
2. Ciljevi obuke.....	139
3. Pravni okvir.....	140
4. Finansiranje.....	142

5. Institucije za stručnu obuku i njihov pravni status.....	144
6. Instruktori obuke.....	148
7. Procjena potreba i sadržaj programa obuke.....	150
8. Ciljne grupe.....	151
9. Vidovi obuke.....	152
10. Izrada plana i programa obuke.....	152
11. Ocjenjivanje.....	154
12. Planirane promjene i daljnji razvoj sistema obuke.....	155
13. Utvrđivanje problema prilikom obuke.....	156
14. Zaključak.....	157

DODATAK 1. PRIMJERI PROGRAMA KOJI SE FINANSIRAJU STRANIM
DONACIJAMA.....158

PRIKAZ SISTEMA OBUKE – LATVIJA.....	160
1. Uvod.....	160
2. Ciljevi obuke.....	161
3. Pravni okvir.....	163
4. Finansiranje.....	166
5. Institucije za stručnu obuku i njihov pravni status.....	171
6. Instruktori obuke.....	172
7. Procjena potreba i sadržaj programa obuke.....	174
8. Ciljne grupe.....	178
9. Izrada plana i programa obuke.....	179
10. Ocjenjivanje.....	179
11. Planirane promjene i daljnji razvoj sistema obuke.....	180
12. Utvrđivanje problema prilikom obuke.....	181
13. Zaključak.....	182

DODATAK 1. OSNOVNI SOCIJALNI I EKONOMSKI
POKAZATELJI LATVIJE.....183

DODATAK 2. ODREDBE ZAKONA O DRŽAVNOJ SLUŽBI...185

DODATAK 3. GLAVNI CENTRI ZA OBUKU.....191

DODATAK 4. ODREDBE ZAKONA O DRŽAVNOJ SLUŽBI O CILJNIM
GRUPAMA ZA OBUKU I SASTAV DRŽAVNE
SLUŽBE LATVIJE*193

DODATAK 5: ZAKLJUČAK O UVOĐENJU KATEGORIJE
JAVNIH SLUŽBENIKA U DRŽAVNU SLUŽBU LATVIJE.....197

PRIKAZ SISTEMA OBUKE – LITVANIJA.....	199
1. Uvod.....	199
2. Ciljevi obuke.....	201
3. Pravni okvir.....	204
4. Finansiranje.....	207

* Likums "Par valsts civildienestu"; Zakon je donesen 21. 4. 1994. godine i objavljen u službenom glasniku Latvije *Latvijas vestnesis*, broj 52, 1994. i broj 82, 1995. (izmjene i dopune)

5. Institucije za stručnu obuku i njihov pravni status.....	209
6. Instruktori obuke	222
7. Procjena potreba i sadržaj programa obuke.....	223
8. Ciljne grupe.....	225
9. Vidovi obuke.....	225
10. Izrada plana i programa obuke.....	226
11. Ocjenjivanje.....	226
12. Planirane promjene i daljnji razvoj sistema obuke.....	227
13. Zaključak.....	228
PRIKAZ SISTEMA OBUKE – POLJSKA.....	230
1. Uvod.....	230
2. Ciljevi obuke.....	234
3. Pravni okvir.....	236
4. Finansiranje.....	238
5. Institucije za stručnu obuku i njihov pravni status.....	240
6. Instruktori obuke	247
7. Procjena potreba i sadržaj programa obuke.....	248
8. Ciljne grupe.....	251
9. Izrada plana i programa obuke.....	252
10. Planirane promjene i daljnji razvoj sistema obuke.....	254
DODATAK 1. SISTEM OBUKE U OBLASTI EVROPSKIH INTEGRACIJA.....	256
PRIKAZ SISTEMA OBUKE – RUMUNIJA.....	259
1. Uvod.....	259
2. Ciljevi obuke.....	265
3. Pravni okvir.....	267
4. Finansiranje.....	269
5. Institucije za stručnu obuku i njihov pravni status.....	271
6. Instruktori obuke.....	277
7. Procjena potreba i sadržaj programa obuke.....	279
8. Ciljne grupe.....	281
9. Vidovi obuke.....	282
10. Izrada plana i programa obuke.....	283
11. Ocjenjivanje.....	285
12. Planirane promjene i daljnji razvoj sistema obuke.....	287
13. Utvrđivanje problema prilikom obuke.....	289
14. Zaključak.....	291
DODATAK 1. STANJE U OBRAZOVANJU U 1993.	293
DODATAK 2. PRIVATNO OBRAZOVANJE NA SVIM NIVOIMA.....	295
DODATAK 3. STRUKTURA CENTRALNE JAVNE UPRAVE.....	296
DODATAK 4. GLAVNE ZAKONSKE ODREDBE PO	

PITANJU STRUČNE OBUKE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA.....	298
DODATAK 5. SISTEM OBUKE PRIJE TRANZICIJE.....	302
DODATAK 6. JAVNE SLUŽBE.....	303
DODATAK 7. SREDSTVA IZ BUDŽETA MINISTARSTAVA KOJA SE IZDVAJAJU ZA STRUČNU OBUKU.....	306
DODATAK 8. ZAPOSLENOST PREMA PRIVREDNIM GRANAMA DRŽAVNE EKONOMIJE 1993.....	308
DODATAK 9. ZAPOSLENICI U ORGANIMA CENTRALNE UPRAVE.....	309
DODATAK 10. DRŽAVNE ILI PRIVATNE VISOKOŠKOLSKE OBRAZOVNE USTANOVE KOJE U SVOM NAZIVU KORISTE RIJEČ UPRAVA.....	311
DODATAK 11. POSTOJEĆI CENTRI ZA OBUKU ZAPOSLENIKA PRI MINISTARSTVIMA.....	314
DODATAK 12. NAJZNAČANIJE DRŽAVNE I PRIVATNE INSTITUCIJE ZA STRUČNU OBUKU KOJE SARAĐUJU SA ZAINTERESIRANIM MINISTARSTVIMA.....	319
DODATAK 13. SREDNJE OBRAZOVANJE PREMA VRSTI 1993/1994.....	320
DODATAK 14. NASTAVNI PLAN I PROGRAM DRŽAVNE ŠKOLE POLITIČKIH I UPRAVNIH STUDIJA I CENTRA ZA OBUKU U JAVNOJ UPRAVI, BUKUREŠT.....	321
PRIKAZ SISTEMA OBUKE – SLOVAČKA.....	325
1. Uvod.....	325
2. Ciljevi obuke.....	326
3. Pravni okvir.....	327
4. Finansiranje.....	328
5. Institucije za stručnu obuku i njihov pravni status.....	329
6. Instruktori obuke.....	333
7. Procjena potreba i sadržaj programa obuke.....	334
8. Ciljne grupe.....	336
9. Vidovi obuke.....	337
10. Izrada plana i programa obuke.....	337
11. Ocjenjivanje.....	338
12. Planirane promjene i daljnji razvoj sistema obuke.....	339
13. Utvrđivanje problema prilikom obuke.....	340
14. Zaključak.....	340

DODATAK 1. RASPORED ZAPOSLENIKA U DRŽAVNIM ORGANIMA.....	344
DODATAK 2. STRUKTURA CENTRALNE DRŽAVNE UPRAVE.....	346
DODATAK 3. POJEDNOSTAVLJENA STRUKTURA ORGANIZACIJE DRŽAVNE UPRAVE.....	348
DODATAK 4. ODLUKA VLADE BROJ 176.....	349
DODATAK 5. UNIVERZITETI I OBRAZOVANJE U OBLASTI JAVNE UPRAVE.....	356
DODATAK 6. OBUKA ORGANIZIRANA PUTEM DRŽAVNIH INSTITUCIJA ZA OBUKU.....	357
PRIKAZ SISTEMA OBUKE – SLOVENIJA.....	367
1. Uvod.....	367
2. Ciljevi obuke.....	373
3. Pravni okvir.....	376
4. Finansiranje.....	377
5. Institucije za stručnu obuku i njihov pravni status.....	378
6. Instruktori obuke.....	391
7. Procjena potreba i sadržaj programa obuke.....	393
8. Ciljne grupe.....	394
9. Vidovi obuke.....	395
10. Izrada plana i programa obuke.....	396
11. Planirane promjene i daljnji razvoj sistema obuke.....	397
12. Utvrđivanje problema prilikom obuke.....	399
DODATAK 1. PREGLED TEČAJA - SLOVENAČKO-ŠVICARSKI MASTER PROJEKAT.....	402

Program Sigma

SIGMA – Program za podršku načinu rukovođenja u upravama zemalja centralne i istočne Evrope – predstavlja zajedničku inicijativu Centra za saradnju sa privredama u tranziciji pri OECD-u i programa PHARE Evropske unije. Inicijativa pomaže napore koji se poduzimaju u okviru reforme sektora javne uprave u trinaest zemalja u tranziciji i većinom se finansira preko programa PHARE.

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) je međunarodna vladina organizacija koju čini 29 zemalja visokog stepena demokratije i sa napredno razvijenom tržišnom ekonomijom. Njen Centar za saradnju sa privredama u tranziciji usmjerava pružanje savjeta i pomoći iz širokog spektra ekonomskih pitanja ka zemljama centralne i istočne Evrope i bivšeg Sovjetskog Saveza koje su zakoračile u reforme. Program PHARE obezbjeđuje finansijsku podršku svojim zemljama -partnerima u centralnoj i istočnoj Evropi sve dok one ne budu spremne preuzeti obaveze koje proizilaze iz članstva u Evropskoj uniji.

Programi PHARE i SIGMA opslužuju iste zemlje: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Bugarsku, Češku Republiku, Estoniju, bivšu jugoslovensku Republiku Makedoniju, Mađarsku, Latviju, Litvaniju, Poljsku, Rumuniju, Slovačku i Sloveniju.

Program SIGMA je uspostavljen 1992. godine i djeluje u okviru Službe za menadžment u javnom sektoru pri OECD-u. Ova Služba pruža informacije i vodi stručne analize o metodama upravljanja u javnom sektoru, namijenjene donosiocima odluka, te pospješuje kontakte i razmjenu iskustava među rukovodećim osobljem u javnom sektoru. Zemljama korisnicima ovog programa SIGMA nudi pristup mreži iskusnih rukovodećih službenika iz oblasti javne uprave, zatim uporednim informacijama i stručnom poznavanju koje posjeduje Služba za menadžment u javnom sektoru.

Cilj programa SIGMA jeste da:

- pruži pomoć zemljama korisnicima u potrazi za kvalitetnim načinom upravljanja koji bi poboljšao učinkovitost javne uprave i unaprijedio demokratske vrijednosti i ponašanja, te poštivanje vladavine zakona kod zaposlenih u javnom sektoru;
- pruži pomoć u izgradnji unutarnjih kapaciteta centralnih organa vlasti kako bi se mogli suočiti sa širim međunarodnim izazovima i evropskim integracijama;
- podržava inicijative Evropske unije i drugih donatora koji pomažu zemlje korisnike u reformi javne uprave, kao i da doprinese koordinaciji donatorskih aktivnosti.

Ova inicijativa, u svom cjelokupnom djelovanju, daje visoki prioritet pospješivanju međuvladine saradnje. Sadržaj te saradnje se sastoji od pružanja logističke podrške formiranju mreže stručnjaka iz oblasti javne uprave na području centralne i istočne Evrope, kao i između njih i njihovih kolega u drugim demokratskim zemljama.

Program SIGMA djeluje u pet stručnih oblasti: strategija države naspram reforme uprave, kontrola procesa donošenja odluka, upravljanje troškovima, upravljanje državnom službom I, na kraju, upravni nadzor. Potrebno je napomenuti da jedan od odsjeka Službe za informisanje objavljuje štampane i elektronske verzije materijala o temama iz oblasti menadžmenta u javnom sektoru.

PREDGOVOR

Ova publikacija je rezultat projekta kojeg je započela SIGMA u jesen 1995.godine. Izvještaji zemalja korisnica su bili dovršeni u proljeće 1996. godine, i od tada su neke od njih promijenile strategiju sistema stručne obuke za državne službenike. U Litvaniji, na primjer, donesen je propis kojim se reguliše stručna sprema državnih službenika, uključujući i obuku.

Razlog za otpočinjanje ovog projekta je uočena potreba za detaljnijim uvidom u sisteme i organizaciju stručne obuke u zemljama centralne i istočne Evrope. Informacija ove vrste je suštinska u smislu napora koje ove zemlje poduzimaju u periodu tranzicije, zajedno radeći sa zemljama donatorima u razvoju strategija stručne obuke zasnovane na potražnji, efikasnih struktura obuke, te finansijski prihvatljivih i samoodrživih aktivnosti obuke.

UVOD

Zemlje u tranziciji suočavaju se sa izazovom prilagođavanja sektora javnih službi novom okruženju koje je proizišlo iz promjena političkog i ekonomskog sistema, zatim novim očekivanjima i potražnjama građana, kao i zahtjevima koji se trebaju ispuniti u približavanju Evropskim standardima.

Ove promjene iz temelja povlače za sobom ne samo osnivanje novih struktura i institucija u javnoj upravi nego i suštinske promjene u oblasti rukovođenja javnim sektorom, uključujući rukovođenje kadrovskim resursima. Da bi izašla nakraj sa ovim izazovima, bitno je da radna snaga u javnom sektoru stekne što je prije moguće nove vještine i kvalifikacije, podrazumijevajući pri tom i promjene njenog ponašanja prema javnosti. Razni ponudaci organizuju znatan broj pripravnčkih kurseva obuke, te obuke uz rad za državne službenike zemalja u tranziciji kako bi se poboljšala njihova stručnost i kako bi oni stekli nove vještine i kvalifikacije. Pošto ekonomska situacija iziskuje brze promjene u javnoj upravi, a sredstva za obuku su sve manja, važno pitanje za sve zemlje u tranziciji jeste posjedovanje djelotvornog i efikasnog sistema stručne obuke državnih službenika koji će ovim potonjim omogućiti da ispunjavaju dužnosti novog vremena i na taj način podrže ekonomski razvoj.

Kako bi se pomoglo zemljama u tranziciji da unaprijede njihove kapacitete u oblasti obuke i povećaju djelotvornost i efikasnost same obuke, SIGMA program je započeo sa izradom prikaza sistema stručne obuke u svakoj od tih zemalja. Ti prikazi, kao aktivnost uskladištenja informacija, su namijenjeni, u jednu ruku, poboljšanju komparativne baze podataka za zemlje centralne i istočne Evrope i, u drugu ruku, pružanju dodatne informacije donatorima o postojećim strukturama i sistemima stručne obuke odgovarajuće zemlje.

Prikazi sistema obuke imaju za cilj davanje cjelovite slike u oblasti stručne obuke u svakoj od zemalja korisnica projekta. Njima se pokrivaju organizacioni aspekti obuke, poput broja i pravnog statusa institucija za obuku, i njihovo finansiranje, uključujući vanbudžetska sredstva finansiranja, naročito donatorska sredstva. U isto vrijeme prikazi pružaju informaciju o položaju instruktora, vidovima i sadržaju obuke.

Posebnu pažnju prikazi su posvetili određivanju karaktera obuke: da li je ona, u suštini, zasnovana na potražnji samih zemalja ili se organizuju uvezani kursevi. Potom je ispitano da li u stvarnosti postoje i da li se primjenjuju metode i tehnike procjene potreba obuke, kao i ocjenjivanje pruženih kurseva.

S obzirom na to da većina zemalja centralne i istočne Evrope još uvijek ne posjeduje upotpunjen sistem stručne obuke u sektoru javnih službi, te da se one nalaze u procesu razvoja takvog jednog sistema, prikazi, također, uključuju sve moguće opcije budućeg razvoja sistema obuke.

Prikaz sistema stručne obuke započinje poglavljem o najbitnijim pitanjima vezanim za obuku državnih službenika. Ova pregledna poglavlja su pripremili prof. dr J. J. Hesse sa koledža Nuffield pri Univerzitetu Oxford, i Evropski centar za komparativne studije sistema uprave i politika u javnom sektoru iz Berlina.

Ovaj izvještaj je objavljen uz odobrenje generalnog sekretara OECD-a.

PREGLED

Razvoj profesionalnog i efikasnog sektora javnih službi zavisi od niza uslova, uključujući i postojanje osnovnog zakonskog okvira, šire političke potpore i cjelovitog sistema rukovođenja kadrovskim resursima u okviru sveobuhvatne strategije provođenja reformi. Da bi se zadovoljili ovi preduslovi i da bi se provele neophodne promjene, državni službenici moraju steći dodatne kvalifikacije i vještine. Stoga je od ključnog značaja izrada kvalitetnih programa stručne obuke za javne službenike, koje bi bile prilagođene novim zahtjevima i potrebama.

Reforma javnog sektora u cjelini neće uspjeti ako ne bude podržana politikom cjelovite i kontinuirane stručne obuke javnih službi, što će zauzvrat omogućiti zaposlenima u javnom sektoru da odgovore izazovu i zadatku provođenja reformi. Analiza dobrih i loših strana sistema stručne obuke, koja je predstavljena u ovoj publikaciji, otkriva izvjestan broj smjernica kojih se treba pridržavati prilikom formiranja jednog takvog sistema.

Napori u oblasti stručne obuke službenika u periodu neposredno nakon pada komunističkih režima često su bili više eksperimentalne nego sistematske prirode. Potreba za uvođenjem dosljednosti i koherentnosti stručne obuke u javnom sektoru u većini slučajeva je dovela do uspostave centraliziranog sistema, npr. u okviru nekog od ministarstava kome je povjerena nadležnost koordiniranja. Slijedeći korak u razvoju sistema stručne obuke u javnom sektoru – korak koji mnoge zemlje tek treba da naprave – mogao bi biti uspostavljanje visokih škola za administrativne poslove ili upravu u općem smislu, odnosno formiranje “poligona” za obuku. Svaki daljnji razvoj cjelovitog i koherentnog sistema obuke na državnom nivou zahtijeva povećana finansijska ulaganja u obuku sektora javne službe.

Težnja za povezivanjem sa drugim službama je u ovom smislu bitna, s obzirom na to da izolovana javna služba neće biti u stanju da reaguje na društvene, političke i ekonomske promjene. Strategije za povezivanje podrazumijevaju: učenje na iskustvima iz privatnog sektora, korištenje partnerstva između privatnog i javnog sektora za izvlačenje uzajamne dobiti, razvoj profesionalizma kroz aktivnosti stručne obuke, izvlačenje pouka iz iskustava drugih zemalja i uključivanje međunarodnih organizacija u ovaj proces.

Pitanju stručne obuke u javnom sektoru treba dati veći prioritet, dok na međunarodnom nivou cilj treba biti prihvatanje najboljih iskustva iz raznih zemalja.

Ova publikacija sadrži prikaz sistema stručne obuke državnih službenika u Albaniji, Bugarskoj, Republici Češkoj, Mađarskoj, Latviji, Litvaniji, Poljskoj, Rumuniji, Slovačkoj i Sloveniji. Ključni razlog za predstavljanje ovih sistema jeste da se omogući uvid u trenutnu situaciju u oblasti stručne obuke javnog sektora, sa aspekta organizacije i upravljanja obukom, odnosno sadržaja obuke. Da bi se olakšao uporedni pregled ovih izvještaja, svaki prikaz je strukturiran na isti način. Nakon uvodnog dijela, koji nudi informacije o sistemu obuke prije političkih promjena, svaki prikaz sadrži informacije o slijedećim temama:

- Ciljevi obuke: da li su ciljevi uopšte definisani, i ako jesu, koje je ciljeve vlada zacrtala u smislu pružanja stručne obuke u javnim službama?

- Pravni okvir: da li postoji pravo i obaveza državnih službenika da prisustvuju programima obuke, i da li je obuka i na koji način povezana sa mogućnošću za napredovanje u karijeri?
- Finansiranje: kako se dodjeljuju sredstva iz budžeta za obuku, i koje institucije raspolažu budžetskim sredstvima za organizovanje programa obuke?
- Institucije za stručnu obuku i njihov pravni status: koje institucije organizuju kurseve obuke, jesu li one nezavisne u svom radu, jesu li to javne ili privatne ustanove, i jesu li povezane sa ministarstvima ili univerzitetima?
- Instruktori obuke: da li institucije za obuku prvenstveno angažuju stručnjake praktičare, i/ili postoji neki stalni fakultet sa kojeg se uzima to osoblje?
- Procjena potreba i sadržaj programa obuke: koje su metode procjene potreba, i koje se oblasti proučavaju u okviru programa obuke, uključujući i prioritete oblasti?
- Ciljne grupe: da li se obuka vrši samo za kategoriju rukovodećih službenika, ili se organizira i za niže kategorije?
- Vidovi obuke: koji vidovi obuke se nude u institucijama, da li postoje specijalni programi obuke za pripravnike i zaposlene koji treba da se adaptiraju na novu radnu sredinu?
- Izrada plana i programa obuke: da li se primjenjuju specifični metodi i/ili tehnike kako bi se osiguralo da plan i program obuke odgovara konkretnim potrebama?

Pored toga, prikaz situacije u pojedinim zemaljama nudi informacije o planiranim promjenama i daljnjem razvoju u sistemima stručne obuke za koje su se države opredijelile.

Ova publikacija odražava situaciju kakva je zatečena u proljeće 1996. godine. Kasniji događaji, nažalost, nisu mogli biti obuhvaćeni; međutim, u planu je prikazivanje najnovijih informacija preko web stranice SIGMA na Internetu. Pitanja koja su razmatrana u ovom izdanju ostaju relevantna i predstavljaju smjernice za uspostavljanje sistema stručne obuke državnih službenika.

STRUČNA OBUKA I REFORMA JAVNOG SEKTORA – PRIMJER CENTRALNE I ISTOČNE EVROPE

1. Stanje procesa reformi

Pokušaji da se poboljša kvalitet sektora javne službe organizovanjem predslužbeničke obuke, kao i obuke uz rad, moraju se posmatrati kroz prizmu širih ciljeva reforme javnog sektora. Što se tiče zemalja centralne i istočne Evrope, reformske snage su postigle znatan napredak u prevazilaženju razumljivih, ali po državu štetnih stavova tako što su naglasak stavljali na pozitivni doprinos modernizacije javnog sektora u procesu postizanja funkcionirajuće tržišne ekonomije. U takvom kontekstu, priznata je potreba za obuhvatnim pristupom pitanju reformi. To znači da se zadaci, organizacione strukture, upravni postupci i kadrovska pitanja ne mogu posmatrati izolovano. Iz toga, također, slijedi da se moraju uzeti u obzir horizontalni, te osobito vertikalni odnosi i međuzavisnost različitih nivoa vlasti. U tom smislu postaje očigledno da su vremenski uslovi u kojima djeluje javni sektor u zemljama centralne i istočne Evrope podložni određenom stepenu promjena koje će neizbježno dovesti do podešavanja u velikom obimu.

Iako je, naravno, birokratski način organizovanja u stanju ukrotiti brojne vanjske “šokove” bez posezanja za temeljnim reformama, karakter procesa transformacije u zemljama centralne i istočne Evrope, koji je bio bez presedana u dotadašnjoj praksi, dovodi u pitanje neke od temeljnih principa na kojima počiva aparat državne uprave. Javni sektor se stoga nalazi pod ogromnim pritiskom prilagođavanja, budući da je on u isto vrijeme i subjekat i objekat reformi. S obzirom na to da reforme imaju za cilj uspostavljanje stabilnosti, pouzdanosti i kontinuiranosti sistema uprave, one u isto vrijeme ne smiju sprečavati daljnje obnove i izmjene na koje se mora računati, jer sama sredina nastavlja da se transformiše. Stoga se moraju kombinirati stabilnost i fleksibilnost, pouzdanost i otvorenost, te kontinuiranost i prilagodljivost. U takvim uslovima treba nastupati oprezno prilikom izrade propisa za specifične institucionalne, proceduralne ili kadrovske aranžmane, odnosno u elaboriranju osmišljenog pristupa u rukovođenju javnim sektorom.

Međutim, gledajući na različite faze razvoja, moguće je raspoznati neke zajedničke trendove koje treba razlikovati u procesu reformi u zemljama centralne i istočne Evrope.

U toku početne faze *transformacije*, stari pravni, politički, društveni i ekonomski poredak se nepovratno ruši i formiraju se nove strukture. Neke od karakteristika ove faze su slijedeće: pojava višepartijskog sistema; redovni izbori na državnom, regionalnom i lokalnom nivou; totalni preustroj institucija javnog sektora, koji u nekim slučajevima predstavlja pokušaj da se nanovo izgradi kompletna mašinerija organa vlasti; definisanje i djelimična primjena onoga što se često naziva radikalni ekonomski program reformi; kao i temeljna, i ponekad, žestoka ustavna debata. Po svemu sudeći, a imajući u vidu i navedene događaje, rezultati su bili različiti i često fragmentarni. Često mijenjani izborni sistemi, nestabilne koalicije i nerazriješena borba za vlast između raznih vladinih institucija bile su sasvim uobičajene u mjeri u kojoj su ustavne debate bile jalove, programi privatizacije nedorečeni, a institucionalni aranžmani i proces prestrukturiranja kratkog vijeka.

Početna faza transformacije je polagano bila praćena onim što bi se moglo nazvati procesom *konsolidacije*, u toku kojeg je povećana politička stabilnost omogućila sistematskiji pristup razvlašćivanju države, privatizaciji i tržišnim uslovima privređivanja. Iako su linije razgraničenja između izvršne i zakonodavne, kao i između političke i upravne sfere ostale donekle nejasne, iako su ustavna pitanja ostala nerazriješena, programi ekonomske transformacije su, ipak, počeli da pokazuju prve ohrabrujuće rezultate. Smanjena nestabilnost izbornih procesa dala je poticaj očekivanjima da će se zadržati kontinuitet koji se pokazao neophodnim za stimulisanje i održavanje investicija u privatnom sektoru, što, također, utiče na racionalniji pristup u ocjenjivanju uspjeha reformi u javnom sektoru. Pošto je pristup nalik na “bombastični potez” izgubio svoju privlačnost, osmišljavanje i primjena ključnih i više specijalizovanih politika postali su glavno pravilo ove igre.

Umjesto donošenja *ad hoc* mjera, pomenuta stabilnost je zauzvrat omogućila barem srednjoročni pristup reformi, što je – u kombinaciji sa povišenom sviješću o problemima – dovelo do treće faze: *modernizacije*. Ovu fazu karakteriše potreba da se predefiniraju institucionalni aranžmani i da se iznađu najbolja praktična rješenja. Neriješeni problemi i novonastali nedostaci na kraju upućuju na potrebu za redefiniranjem javnog sektora, njegovog obima, uloge i institucionalnog izgleda. Postajalo je sve jasnije da će tržišna orijentacija i privatizacija na duži rok dati priželjkivane rezultate samo ako se budu zasnivale na sveobuhvatnom i obavezujućem zakonskom okviru, praćenom neophodnim sigurnosnim odredbama, sistemom protuteže vlasti, te ako budu imale podršku efikasnog i pouzdanog javnog sektora koji je nadležan za njihovo regulisanje i kontrolu.

Ipak, reorganizacija mašinerije centralnih organa, kao i funkcionalno i teritorijalno razgraničenje nadležnosti, pokazali su se kao težak poduhvat. Tome još treba dodati i široko rasprostranjeni problem diskontinuiteta u kadrovskom smislu, koji je nastao kao posljedica sve veće primamljivosti poslova u privatnom sektoru, sa jedne, i prakse svake nove vlasti da zamijeni velike dijelove rukovodećeg kadra u sektoru javne uprave, s druge strane. U nekim slučajevima, spomenuta neriješena ustavna pitanja nastavljaju da ometaju proces modernizacije.

Četvrta faza, koja se djelimično preklapa sa ovom prethodnom, a koju treba razlikovati u procesu reforme javnog sektora, jeste faza *prilagođavanja* optimalnom uređenju i funkcionisanju javnog sektora, poput onog na zapadu, kao i pritiscima koje sobom nosi proces pripreme za članstvo u Evropskoj uniji. Deset od jedanaest zemalja korisnica programa SIGMA su već predale zahtjev za članstvo u Evropskoj uniji i sklopile sporazume o pridruživanju. Jedina preostala zemlja, također, preduzima ubrzane korake ka ovom cilju. Povećanje kapaciteta uprave, kao i usvajanje regulatornih instrumenata (podešavanje zakonodavstva) koji su potrebni kako bi se ispunili zahtjevi za *acquis communautaire*, zahtijevaju od država kandidata ogromna zakonska, institucionalna i proceduralna prilagođavanja. S obzirom na to da će obim u kojem su ove pripreme izvršene biti jedan od odlučujućih faktora prilikom donošenja odluke Evropske unije o otpočinjanju formalnih pregovora – koji se očekuju nakon završetka međuvladine konferencije – ovom procesu prilagođavanja dat je visoki prioritet u spomenutim državama.

Prilikom razlikovanja faza transformacije, konsolidacije, modernizacije i prilagođavanja, mora se, naravno, imati na umu njihov relativni značaj u smislu primjene na jedanaest tako različitih zemalja. Nadalje, slijed ovih faza se ne treba shvatiti kao jedan 'logični' vremenski kontinuitet, a da se pri tom ne spominje jedinstveno iskustvo unutar zemalja obuhvaćenih programom SIGMA. Ove različite faze istodobno ne treba razlikovati samo u zavisnosti od razvojnih procesa u raznim zemljama; u svakom slučaju one predstavljaju rezultat različitih okolnosti, kao što su specifična naslijeđa, državne tradicije ili različite kulture uprava. Umjesto toga, one treba da posluže kao široke kategorije u kojima svoje mjesto mogu pronaći svih jedanaest zemalja. Ako su najnaprednije zemlje već prošle kroz ovaj tipični razvojni proces, ove četiri faze mogu pomoći da se odredi neka vrsta "vrhunskog dometa" u smislu reformskog procesa i njegovih sastavnih dijelova. Ovo se, međutim, ne smije miješati sa približavanjem ovih jedanaest sistema javne uprave evropskim kretanjima, a još manje sa približavanjem globalnim kretanjima. Ipak, budući da postoji dosta suštinskih sličnosti u vanjskim i unutrašnjim izazovima na koje nailazi sektor javne uprave u zemljama centralne i istočne Evrope - a i u zemljama zapadne Evrope - čini se više nego prikladnim da međunarodne organizacije budu dio sistema podrške ovim reformskim procesima.

2. Zašto kadrovska politika?

Bez obzira na to u kojoj se od spomenutih faza nalazili, definisanje, i što je još važnije, provedba reformske politike – bilo da se radi o aktivnoj ili reaktivnoj – zahtijeva od javnog sektora da posjeduje stručnost i da se posveti cilju. Stoga reforma strukture uprave i njenih procedura, u krajnjoj liniji, zavisi od prethodno napravljenih, odnosno trenutnih promjena i inovacija u državnoj službi. Međutim, čini se da je u pristupu mnogih posmatranih zemalja ovom problemu ta uzajamna zavisnost bila zanemarena. Do sada su reformske aktivnosti bile koncentrisane na transformaciju zakonskih rješenja, prilagođavanje institucionalnog okvira potrebama i zahtjevima koje postavlja suštinski promijenjena sredina, kao i oslobađanju bivših planskih ekonomija od državnog uplitanja i kontrole. Stiče se utisak da je u ovom procesu razvoj "ljudskog kapitala" u javnom sektoru imao zanemarljivu ulogu, i tek je odnedavno kadrovska pitanje priznato kao ključna kategorija koja je dugo bila potcijenjena i koja je predstavljala usko grlo procesa reformi.

Ovo ne znači da je bila nastavljena kadrovska politika od prije 1989. godine. Ipak treba reći da je u velikoj mjeri jedina "uspješno" provedena politika bila ona koja se temeljila na otpuštanju onih službenika koji su se kompromitovali prilikom obavljanja svojih dužnosti za vrijeme prethodnog režima. S obzirom na historijsko iskustvo i ideološki kontrolisanu javnu upravu, može se razumjeti zašto je težište bačeno na ovu politiku "pročišćavanja", ali se, isto tako, mora naglasiti kontraproduktivni efekat koji danas ima gotovo potpuno odsustvo pozitivnih mjera u oblasti kadrovske politike. U ovom trenutku se ne može govoriti o postojanju kadrovske politike (u malo naprednijem smislu ovog pojma) u većini sistema javne uprave u posmatranim zemljama.

Analizirajući kadrovske probleme sa kojima se suočavaju zemlje obuhvaćene programom SIGMA, bitno je razlikovati *kvantitativne* od *kvalitativnih* izazova. Ovi prvi se odnose na neophodno smanjenje ukupnog broja državnih službenika. Suprotno od onoga što se ponekad pretpostavlja, kvantitativni problem se ne mora nužno odnositi na broj zaposlenih koji rade u osnovnoj državnoj i lokalnoj upravi. Većina zaposlenih u

državnoj upravi za vrijeme prethodnog režima bila je koncentrisana u tzv. podružtvljenom sektoru privrede, uključujući (pored državnih i lokalnih organa vlasti) društvene i političke organizacije, sindikate I, najvažnije od svega, javna preduzeća. U ovoj oblasti su nedavni privatizacijski trendovi značajno umanjili teret javnih izdataka. Neizbježni socijalni troškovi koji proizilaze iz viška radne snage variraju u zavisnosti od opšte ekonomske klime koja određuje da li će privatni sektor moći prihvatiti na ovaj način oslobođenu radnu snagu.

Drugo pitanje – iako donekle skrivano ali ne manje značajno – jeste kvalitativna promjena u osnovnim državnim i lokalnim organima uprave. Teškoće sa kojima se u ovom smislu suočava kadrovska politika ne odnose se samo na manjak kvalifikovane radne snage nego i na platne razrede koji ne daju previše poticaja za marljivost u radu, kao i nesklad između postojećeg i traženog nivoa stručnosti i sposobnosti. U kombinaciji sa rasprostranjenom neizvjesnošću u vezi sa pravnim statusom državnih službenika, ovi faktori dovode do pojave začaranog kruga sastavljenog od nestabilnosti, pada nivoa stručnosti i motivisanosti osoblja.

Nestabilnost iz razloga nedosljednosti u smislu rezultata upravljanja i provedbe određene politike, koji kao takvi nastaju usljed razlika u stručnim kvalifikacijama i neuobičajeno visokog stepena fluktuacije zaposlenih. Ova dva aspekta su se pokazala kao naročito štetna u kontekstu reformske politike koja zahtijeva održavanje stalne pažnje.

Do pada nivoa stručnosti osoblja dolazi zbog očigledne tendencije privatnog sektora da privuče najspособnije zaposlenike iz sektora javne uprave. U mnogim zemljama koje su predmet ove studije, zapravo, se mogu primijetiti elementi procesa “negativne selekcije” u smislu zaposlenih u javnim službama.

Pad motivisanosti službenika odnosi se na efekat koji spomenuti faktori imaju na zaposlene koji ostanu u javnom sektoru. Pored njihovog velikog razočarenja razvojem situacije i slabim perspektivama, bitnu ulogu igra i činjenica da se budžetska ograničenja (koja npr. nameće MMF) uobičajeno primjenjuju tako što se smanjuju plate u javnom sektoru. Iako se ovo posljednje sve više primjenjuje i u zapadnim sistemima javne uprave, na zapadu su, ipak, zaposleni u javnom sektoru donekle zaštićeni, ili su promjene donekle ublažene mehanizmima protuteže među različitim organima vlasti.

Sve više se priznaje i prihvata činjenica da učinak dobiven kombinacijom ove tri pojave nije ograničen samo na unutrašnji mehanizam sektora javne službe. Podjednako negativan uticaj primjetan je i na kvalitet njegovog “izlaznog proizvoda” u obliku regulatornih i interventnih mjera kojima se podstiče društvena stabilizacija i upravlja ekonomskom transformacijom. Kvalitativni izazov u javnom sektoru stoga predstavlja veliku prepreku čak i naizgled nevezanim pitanjima u oblasti reforme u širem smislu.

3. Stručna obuka zaposlenih u javnom sektoru

Kako bi se spriječio nastanak spomenutih negativnih pojava, mora se preduzeti niz mjera, uključujući i uspostavljanje pravnog okvira i preuzimanje finansijskih obaveza, koji bi bili dovoljni da povećaju primamljivost javnog u odnosu na privatni sektor. Zapošljavanje i zadržavanje visokokvalifikovane radne snage, samo po sebi, neće biti dovoljno za suočavanje sa izazovima koji stoje pred sektorom javne uprave u sredini

koja prolazi kroz ubrzane promjene. Da bi se osigurala neophodna prilagodljivost sektora javne službe, znanje i sposobnosti zaposlenih moraju se stalno održavati u trendu u smislu definisanja i provedbe odgovarajuće politike. Naravno, stručna obuka predstavlja samo jedan aspekt kadrovske politike, ali je u periodu transformacije, konsolidacije i naročito modernizacije uprave, njegova centralna funkcija očita u raznim aspektima:

Stvaranje kapaciteta za upravljanje. U najširem smislu, stručna obuka, odnosno njen nedostatak, utiče na niz aspekata politike ovog sektora. Očigledno je da čak i najvještiji političari ne mogu pretočiti u stvarnost svoje programe ako nisu u stanju da se oslone na dobro obučenu i motivisanu upravu. U nedostatku ovog potonjeg, politički programi ostaju puke deklaracije o namjerama koje, kao što je to toliko puta bio slučaj u praksi, idu na štetu prihvatanja cjelokupnog političkog sistema u javnosti.

Osiguravanje uspjeha reformske politike. Već je široko prihvaćeno stanovište da su tržišne reforme unaprijed osuđene na neuspjeh ako iza njih ne stoje neophodne zakonske odredbe i institucionalni preduslovi potrebni za njihovo provođenje. Upravo je na ovom polju kvalitet osoblja zaposlenog u javnom sektoru od ključnog značaja. Jednostavnije rečeno, ako nema zaposlenih u javnim službama koji su dovoljno obučeni da mogu osmisliti, primijeniti i pratiti regulatorni okvir – uključujući i pripremu zakona – politika privatizacije i tržišnog pristupa će dovesti ne samo do neoptimalnih rezultata u smislu ekonomskog razvoja nego će gotovo sigurno društveni troškovi vezani za pretvaranje socijalističke planske ekonomije u tržišnu ekonomiju biti veći nego što je neophodno. U tom smislu ni državni aparat neće biti u situaciji da može držati pod kontrolom negativne efekte ubrzane transformacije tako što će primjenjivati dopunske mjere, uključujući, *inter alia* i socijalnu pomoć, zaštitu okoline, sprovođenje antimonopolskih propisa, kao i sprečavanje korupcije.

Stvaranje uslova za stabilnost, predvidivost i prilagodljivost. Samo dobro obučeni javni sektor može biti garancija jedinstvene primjene administrativnih pravila i propisa i u vremenu i u prostoru, što zauzvrat predstavlja važnu odrednicu ne samo za povjerenje javnosti u politički sistem nego i u poslovna očekivanja na osnovu kojih se, između ostalog, donose odluke o ulaganjima. Od barem jednake važnosti u sredini koja trpi ubrzane promjene je, kao što je već spomenuto, stepen prilagodljivosti javne uprave. I ovdje je od ključnog značaja dobro obučeno osoblje. Samo je naizgled trivijalna činjenica da će do neophodnih prilagođavanja doći jedino ako postoji neko ko pruža “usluge prilagođavanja”, a da se ne spominju inovativne ideje i nacrti zakona.

Garancija kontinuiteta. Često pozivanje na potrebu da sektor javne službe pokaže kontinuitet u institucionalnoj sredini, kao i na regulatorni okvir kao preduslov za društveni razvoj, mora obuhvatati i pitanje osoblja. Samo ako ovaj posljednji faktor vremenom ostane stabilan kao što su to prethodna dva, definiranje i provedba određene politike mogu služiti kao zdrava osnova za razvoj zakonitosti i prihvatanje sistema u cjelini. Permanentno rotirajući i fluktuirajući sektor državne službe može samo proizvesti takve politike koje su u ovom smislu potencijalno kontraproduktivne.

Spasavanje “bonum commune”. Uopšte gledano, dobro obučena i motivisana javna služba, također, služi da ublaži negativne efekte isuviše ekspanzionističke i sebične forme ponašanja slobodnog tržišta. Čak su i neke uspješne tržišne privrede morale priznati da im je nemoguće da se održe, a da pri tom ne osiguraju izvršavanje osnovnih

zadataka javnog sektora, kao i zaštitu opšteprihvaćenih vrijednosti. Ponovno osmišljavanje javnog domena je isto tako važno kao i privatizacija i tržišni pristup, tim više što ovi potonji mogu uspjeti samo ako naiđu na širu podršku društva u cjelini.

Sve u svemu, kadrovska politika u opštem smislu, a stručna obuka zaposlenih u javnom sektoru u konkretnom smislu, mogu se posmatrati kao ključne “prateće varijable” u procesu reformi kroz koji trenutno prolaze zemlje obuhvaćene programom SIGMA.

4. Modeli organizacije javnog sektora na koje se treba ugledati?

Kako bi obezbijedili prethodno navedene prednosti, kadrovska politika, naročito aktivnosti stručne obuke moraju biti formulisane u skladu sa sveukupnim pristupom javnom sektoru. S obzirom na to da su organizacioni principi kao i proceduralna praksa “demokratskog centralizma” bili gotovo potpuno odbačeni 1989/90. godine, ne bi trebalo predstavljati iznenađenje to što su se vlade zemalja centralne i istočne Evrope počele ugledati na zapadne zemlje u potrazi za modelom državne službe koji bi odgovarao njihovim uslovima i sredini.

Prvi od ovih modela bi se mogao nazvati *elitistički pristup*, za šta najbolji primjer nalazimo u organizaciji francuskog javnog sektora i kadrovskoj politici koja se za njega vezuje. Unitarni karakter francuskog sistema favorizira državno-centralizovani pristup zastupljen kroz Državnu upravnu školu (*Ecole Nationale d'Administration*). Aktivnosti stručne obuke (kao i sredstva koja se tom prilikom dodjeljuju) koncentrisane su na školovanje uskog, ali visoko obučenog i stručnog rukovodećeg kruga službenika, i to ne samo u cilju osiguravanja visoke stope mobilnosti unutar uprave i obuhvatnog pristupa državnoj upravi. Primamljivost ovog elitističkog pristupa kao modela za javne uprave u zemljama centralne i istočne Evrope leži i u tome da on nije niti skup niti neizvodljiv, a pomoć donatora – u obliku sredstava i stručne pomoći – može biti radije dobro usmjerena nego nekontrolisano raspršena.

Ključni problem u odnosu na ovaj *elitistički* model, koji se sve više prepoznaje i u zapadnim sredinama, jeste da u njemu ima “previše poglavica a premalo Indijanaca”. Kao što je već rečeno, jedna dosljedna, sveobuhvatna i marljiva primjena reformi je barem onoliko bitna za njihov uspjeh koliko i kompetentno definisanje određene politike. Koncentrisanje na obuku *elita* će se, bez sumnje, pokazati kao naročito problematično u zemljama u kojima se još ne može očekivati da sistem opšteg obrazovanja – na školskom kao i na univerzitetskom nivou – proizvede potreban broj “Indijanaca”. Nadalje, formiranje i raspodjela *elita* nikako ne može uspjeti bez ogromnih poremećaja već ustanovljenih rutinskih procedura. Otuda je za aktivnosti u javnom sektoru možda pogodnije uspostaviti neku vrstu ravnoteže.

Drugi model koji eventualno treba slijediti je naravno *anglosaksonska varijanta*. Uvođenje poslovnog pristupa u sektor javne uprave, kao što se zagovara konceptima Novog javnog menadžmenta, uključuje i dimenziju stručne obuke. Sposobnosti koje se ovdje traže mogu ostaviti prostor za pojavu značajnih kombinovanih učinaka u smislu aktivnosti stručne obuke kadrova u javnom i privatnom sektoru. Iz tog razloga vladine institucije i uprava imaju puno veći izbor potencijalnih kandidata, s obzirom na to da zaposlenje u javnim službama više nije uslovljeno specifičnim stručnim iskustvom u upravi. Upitno je da li sistemi Novog javnog menadžmenta mogu biti primjenjivi na

kontinentalnu evropsku tradiciju u kojoj se ili nisu stekli neophodni preduslovi, ili se oni mogu odbaciti zbog njihove urođene logike. Naročito problematična u kontekstu transformacija biće vrlo ograničena mogućnost sistema Novog javnog menadžmenta da ublaži uticaj nesputanog kretanja na slobodnom tržištu. U najboljem slučaju, napori usmjereni ka poboljšanim metodama upravljanja ako ništa mogu biti bar pogodni, dok se, opet, čini jednostavno nemogućim da se u potpunosti prihvati kultura anglosaksonske uprave.

Treći model koji treba razmotriti može se nazvati *germanskim pristupom*. Može se reći da njegova prilično legalistička osnova – s obzirom na sličnosti struktura uprave – najviše odgovara javnoj upravi zemalja centralne i istočne Evrope (u smislu orijentacije na “najsličnije modele”). Što se tiče stručne obuke zaposlenih u javnom sektoru, ovaj model se oslanja na predominantno pravno obučenu *elitu*, potpomognutu temeljito obučanim ešalonima srednjeg i nižeg nivoa javnih službenika, bilo da je obuka izvršena prije samog zaposlenja ili paralelno sa izvršavanjem radnih zadataka. Transparentni način isplate i platni razredi, čvrsta linija napredovanja u karijeri i stabilnost samog zaposlenja, koje nalazimo u germanskom sistemu, olakšavaju proces zapošljavanja i zadržavanja kadrova, u isto vrijeme umanjujući opasnost od odliva mozgova. Međutim, pored gotovo nepodnošljivih troškova uvođenja jednog ovakvog sistema, prilikom donošenja odluke o prihvatanju ovog pristupa, također, se mora uzeti u obzir i činjenica da i u samoj Njemačkoj postoji rastuća svijest da se ovaj legalistički pristup pokazao kao djelimično nefunkcionalan, te da su stoga potrebne određene promjene u mnogim oblastima. Stoga ovaj pristup ne mora poslužiti kao skica ili model za razvoj javnog sektora u zemljama centralne i istočne Evrope.

Problemi vezani za svaki od ova tri modela postaju još teži kada ih konsultantski projekti i njihovi savjetnici pokušavaju “prodati”. U zavisnosti od kulture uprave iz koje potiču, oni nude “gotove proizvode” kojima je odavno istekao rok trajanja i koji rijetko odgovaraju konkretnim potrebama. Ovo, naravno, ne treba shvatiti u smislu da treba ignorisati dobre i loše osobine ovih modela u procesu reforme javnog sektora u zemljama centralne i istočne Evrope. Kako oni predstavljaju tako različite kontekste i da su i sami podložni preispitivanjima, zemlje kojih se sve ovo tiče treba da se angažuju na analiziranju ponude i potražnje na osnovu njihove vlastite situacije u zemlji, njihovih potreba, tradicija, kulture uprave i nasljeđa.

Činjenica da bi zemljama centralne i istočne Evrope bio loš savjet da preuzmu neprilagođene zapadne modele treba se gledati u smislu izvanredne prilike za sektore javne uprave na koje se sve ovo i odnosi. Radi se o šansi za obnovu, jer se u ovom trenutku javni sektor nalazi pod kritičkom lupom širom svijeta. Imajući, dakle, šansu da “počnu skoro od nule”, ove mlade demokratije mogu izgraditi jednu novu vrstu sistema javnih službi sa novim kodeksom ponašanja. S obzirom na to da nisu upetljane u mrežu moćnih interesnih grupa i institucionalnih ograničenja u mjeri u kojoj su to mnogi zapadni sistemi, one mogu biti uspješnije u stvaranju ne samo jednog sveobuhvatnog nego i osnovnog sistema javnih službi putem kojeg bi se u praksi mogli sprovesti najnužniji zakonski i interventni aspekti politike.

5. Preduslovi za razvoj sektora javne službe

Uspostavljanje efikasnog i uspješnog sektora javne službe zavisi od velikog broja vremenskih uslova, koji, ako se zanemare, mogu uzrokovati da pojedine, inače sasvim adekvatne, reformske mjere ostanu potpuno neučinkovite.

Najosnovniji, ali nesumnjivo i najvažniji, od ovih uslova mogao bi se nazvati *legal minima*. Bez odgovarajućeg pravnog okvira, koji se, na primjer, može definisati kroz sveobuhvatni zakon o državnoj službi, biće praktično nemoguće privući *elitu* u javni sektor. Povjerenje – koje je bitno kao odrednica u izboru karijere svakog pojedinca u procesu transformacije i modernizacije – može se osigurati samo ako su dužnosti i prava zagarantovani i sprovedivi. Određeni stepen fleksibilnosti koji je možda bio pogodan u toku najranijih faza procesa reformi vladine mašinerije sada ometa izgradnju pouzdanosti i stručnosti koje zahtijeva proces modernizacije i prilagođavanja.

Pored povjerenja zasnovanog na *legal minima*, mora postojati i *široka politička podrška* za reformu javnog sektora, kao i *politička volja* da se ovaj pothvat dovede do uspješnog završetka. Zvanično i javno priznanje značaja čvrstog, efikasnog i odgovornog sektora javne službe koji bi trebalo da podržava demokratsku vlast, od ključne je važnosti ne samo u smislu legitimiteta nego u smislu podizanja društvenog prestiža zaposlenih u javnom sektoru. Još jednom treba naglasiti da istorijsko iskustvo koje ima diskreditovani državni aparat ukazuje na to da je potrebno učiniti dodatne napore u ovom smislu kako bi se u javni sektor privuklo kvalitetno osoblje.

Motivacija i dugoročno obavezivanje pojedinaca na rad u javnom sektoru moraju se osigurati u okviru uspostavljanja *sistema napredovanja kroz karijeru*. Samo detaljni opisi radnih mjesta, precizno ustanovljeni uslovi u smislu potrebnih kvalifikacija, kao i perspektive za napredovanje u karijeri na osnovu jednakosti u tretmanu i procjeni radnog učinka omogućavaju takav stepen planiranja karijere koji je potreban da bi se povećala primamljivost stalnog zaposlenja u državnoj službi. Transparentan sistem plata i mogućnost dobijanja naknada na osnovu radnog učinka praktično kompletiraju ovu listu podsticaja, čija kombinacija značajno doprinosi postizanju željenog kvaliteta i kontinuiteta u državnoj službi. Upravo se u ovom kontekstu mogu izvući neke lekcije iz zapadnih modela, doduše ne njihovom pukom imitacijom nego učenjem na njihovim greškama i nedostacima. Uspješna primjena ovako definisanog sistema usavršavanja u struci može ove mlade demokratije učiniti predvodnicima, a ne samo pukim sljedbenicima međunarodne prakse.

Četvrti, i u izvjesnom smislu širi preduslov za stvaranje efikasnog i uspješnog sektora javnih službi je ugradnja pojedinačnih reformskih inicijativa u *sveukupnu strategiju reformi*. Naravno, možda neće biti moguće – a možda čak ni uputno u smislu tekućih promjena i prilagođavanja – da se ide na definisanje “jednom za sva vremena” obima, oblika, zadataka i organizacione šeme javnog sektora. Ali, opet, se radije nego prihvatanjem haosa i fluktuacije kao “neizbježnih” pojava koje prate procese transformacije trebaju učiniti naponi da se u širem smislu definišu dugoročni ciljevi, što bi omogućilo da se stvore i u praksi provedu pojedinačne reformske mjere kao sastavni dio jednog rastućeg i evolutivnog, ali u isto vrijeme i koherentnog procesa.

Navedeni preduslovi su od značaja za stručnu obuku kadrova kao jednog od elemenata reformi javnog sektora. Umjesto definiranja i praktične provedbe stručne obuke kadrova u obliku *ad hoc* i međusobno izolovanih kurseva, mjere za takvu obuku treba osmisliti kao sastavni dio propisa kojima se uređuje sektor državne službe kako u

smislu prava tako i u smislu obaveza; njihovo finansiranje se treba trajno osigurati; polaganje zakletve se treba vezati za zapošljavanje, unapređivanje i u krajnjoj liniji i platnu strukturu; a njihov sadržaj se treba prilagoditi sveopćim ciljevima reforme javnog sektora. U smislu uspostavljanja ovih veza još uvijek je potrebno učiniti znatne napore u javnim upravama mnogih zemalja centralne i istočne Evrope. Samo u tom slučaju se neće izgubiti efekti stručne obuke kadrova, nego će se ispuniti funkcije navedene u odjeljku broj 3.

6. Vidovi stručne obuke

Prema izvještajima o svakoj od posmatranih zemalja, rasprava o vidovima stručne obuke vrti se oko predslužbeničke obuke, kao i obuke uz rad, također, uzimajući u obzir stanje srednjoškolskog i univerzitetskog obrazovanja.

Srednjoškolsko i univerzitetsko obrazovanje. Bitan faktor opšteg kvaliteta potencijalnih zaposlenika u javnom sektoru je svakako nivo školskog i univerzitetskog obrazovnog sistema u posmatranim zemljama. Iako se taj sistem u velikoj mjeri nalazi van glavnog sistema stručne obuke javnog sektora, pokazalo se korisnim dati političku podršku uključivanju tema iz oblasti javne uprave u srednjoškolske nastavne planove i programe, kao i poduprijeti održavanje relevantnih univerzitetskih kurseva i osnivanje odgovarajućih fakulteta. Kao što izvještaji uveliko pokazuju, čine se obećavajući pokušaji koji se u budućnosti mogu još više unaprijediti, iako tek ostaje da se vidi da li su izjave o namjerama zaista praćene preuzimanjem stalnih političkih i finansijskih obaveza u smislu proširivanja ovih osnova za zapošljavanje kadrova.

Predslužbenička obuka. Prije zapošljavanja i raspoređivanja na određeno radno mjesto, svi kandidati za posao u državnoj službi moraju proći kroz početnu, predslužbeničku obuku koja će ih pripremiti za konkursni ispit. Ovaj ispit treba biti konkurentan i izgledati kao test za utvrđivanje općih sposobnosti (za sve, izuzev za tehnički najspeccijaliziranije dijelove javnog sektora). U suprotnom, ulaganje u specijaliziranu obuku u fazi neposredno prije zapošljavanja bi skoro sigurno dovelo do nejednakosti po stručnosti, što bi zauzvrat imalo negativan efekat na mobilnost službenika u nekoj kasnijoj fazi. Stoga, predslužbenička obuka treba biti usmjerena na testiranje sposobnosti kandidata putem općih standarda. Ti standardi obuhvataju usmenu i pismenu komunikaciju, organizacioni i timski rad, poznavanje stranih jezika, rad na kompjuteru, kao i ponašanje u društvu – što su sve elementi koji se smatraju barem isto toliko bitnim za uspješno obavljanje zadataka u državnoj službi koliko i poznavanje relevantnih propisa. s obzirom na opštu prirodu predslužbeničke obuke koja se ovdje zagovara, odgovarajuće rješenje bi najvjerojatnije bilo u sveobuhvatnom ali konciznom uvodnom kursu. Stepenn standardizacije u mnogim sistemima obuke kadrova u zemljama centralne i istočne Evrope tek treba da bude uspostavljen.

Stručna obuka uz rad. Ovaj vid obuke državnih službenika ima dvojaku svrhu. S jedne strane, mora se osigurati i procijeniti pojedinačni napredak državnih službenika prije nego što se donesu odluke o njihovom unapređenju u višu kategoriju. Već smo naglasili vrijednost sistema obrazovanja i procjene pripremljenosti službenika za dužnosti na novom radnom mjestu koja se vrši naknadno. S druge strane, od istovjetnog je značaja stručna obuka uz rad državnih službenika koji uporedo sa tim nastavljaju da obavljaju svoje redovne radne zadatke. Tekući proces modernizacije i prilagođavanja zahtijeva konstantno sticanje novih znanja i vještina unutar javne uprave.

S obzirom na raznovrsnost specifičnih znanja i vještina koje treba prenijeti kadrovima iz obje kategorije, ne bi se smjelo davati prednost određenom obliku obučavanja, već se mora koristiti široki dijapazon aktivnosti, uključujući i dugoročne i kratkoročne kurseve, dnevne informacije, seminare, studijska putovanja, posjete, stručnu obuku uz rad, plaćene dopuste radi usavršavanja, individualne programe i programe razmjene, kao i konsultacije uz programe obuke. Pažnja se mora posvetiti izboru oblika koji najboje odgovara postizanju ciljeva svake stručne obuke ponaosob. Stoga studijska putovanja i posjete stranih stručnjaka -predavača seminarima mogu biti korisni u podsticanju međunarodne saradnje samo ako se jasno definiše potreba za predmetom saradnje, kao i organizacioni mehanizmi za tu saradnju. U suprotnom, jedina "korist" od takvih posjeta i razmjena može biti akademski i profesionalni "turizam" u oba smjera. Upoznavanje sa novim propisima može biti omogućeno svakodnevnim pružanjem informacija, iako prilagođavanje zakonskih i proceduralnih osnova potrebnih za budući prijem u Evropsku uniju zasigurno podrazumijeva dugoročno preuzimanje obaveza kako predavača tako i kandidata. Trenutno, pozajmljivanje službenika drugoj instituciji na obuku se dosta slabo koristi u smislu unapređenja službenika u višu kategoriju.

Ovakvu vrstu zamjerki ne bi trebalo posmatrati kao neopravdano kritikovanje sistema obuke u procesu tranzicije. Izvjesna konfuzija koja se može primijetiti oko odabranih oblika obuke često je direktna posljedica problema u finansiranju, kao i institucionalnom dupliranju i preklapanju nadležnosti, te stoga nije u direktnoj vezi sa samim programom stručne obuke. Iz tog i drugih razloga koji će u daljnjem tekstu biti detaljnije pojašnjeni, savjetuje se osnivanje institucije za koordinaciju kako predslužbeničke tako i obuke uz rad. U ovom kontekstu, državnoj školi za javnu upravu bi se mogao povjeriti ne samo zadatak neophodne standardizacije predslužbeničke obuke i ispita koji potom slijede nego i koordinacije aktivnosti vezanih za stručnu obuku uz rad, bez obzira na to da li se ona finansira iz domaćih ili stranih izvora. Jedan od priželjkivanih rezultata uvezivanja programa stručne obuke putem osnivanja jedinstvene institucije bila bi izgradnja timskog duha i osjećaja jedinstva i povezanosti, koji bi potencijalno dao doprinos približavanju svih službenika, višeg i nižeg ranga podjednako, kao i podizanju stepena jedinstva javnog sektora preko svih horizontalnih i vertikalnih graničnih linija nadležnosti.

7. Faze razvoja u organizovanju stručne obuke u sektoru javnih službi

Donekle analogno fazama opšte reforme javnog sektora, pristup organizovanju stručne obuke javnih službenika u zemljama centralne i istočne Evrope pretrpio je brojne promjene od 1989. godine. Iako se u većini slučajeva radi o još uvijek nedovršenom procesu, moguće je svrstati svaki od posmatranih sistema stručne obuke u slijedeće kategorije, koje ni u kom slučaju ne isključuju jedna drugu.

Za napore koji su preduzimani u cilju stručne obuke kadrova u periodu neposredno nakon kraha komunističkog režima može se reći da su bili radije *eksperimentalni*, a ne sistemski, odnosno zasnovani na potrebama i potražnji. S obzirom na to da je sistem stručne obuke u javnom sektoru bio u cjelini zasnovan na partijskoj organizaciji ili je, ako ništa, bio pod svojevrsnom ideološkom dominacijom vladajuće partije, on je kao takav izgubio kredibilitet u očima državnih službenika i šire javnosti. Kada se još tome doda smanjivanje stepena i broja aktivnosti javnog sektora, institucionalna fluktuacija,

politička nestabilnost i razne “čistke”, to onda onemogućava momentalnu zamjenu postojećih i ustaljenih sistema obuke sa jednom sveobuhvatnom novom politikom u tom smislu. U svakom slučaju, ne iznenađuje podatak da pitanju obuke za i unutar javnog sektora nije dat visok prioritet u periodu odmah nakon političkih previranja. Programi obuke koji su se i dalje organizovali uglavnom su bili kratkoročno orijentisani i često nerelevantni i neučinkoviti.

I dok je tako prvi korak u izgradnji sistema obuke za javni sektor bio neka vrsta “vanjskog šoka”, za drugi korak se može reći da se “*rukovodio potražnjom*”, u smislu da su najpreče potrebe počele da izazivaju reakcije koje su bile više usmjerene i istrajnije. Zakonske, organizacione i proceduralne promjene usvojene u fazama transformacije i konsolidacije reformi javnog sektora dovele su do potrebe za odgovarajućim kvalifikovanim javnim službenicima. Iako je bio poboljššan kontinuitet, može se reći da politika stručne obuke još uvijek nije imala dobro definisane strukturalne ciljeve, te da je zapravo bila neka vrsta *ad hoc* reakcije. Ova faza je karakteristična i po gotovo neobuzdanom procesu izgradnje institucija, rezultirajući umnožavanjem kako javnih tako i privatnih centara za stručnu obuku koji su se međusobno takmičili za oskudne resurse, nudeći neujednačene i često duplicirane programe.

Iz svega ovoga je nastala potreba za uvođenjem bilo kakvog stepena dosljednosti i koherentnosti u sistemu obuke u javnom sektoru. To je u većini slučajeva dovelo do stvaranja “koordinacionih organa” u institucijama, u okviru ministarstava (većinom u ministarstvima unutrašnjih poslova) ili državnih ureda otvorenih specijalno za ovu namjenu. Iako nisu imali momentalne učinke na strukturu i sadržaj sistema stručne obuke, ovi prvi oprezni koraci ka institucionalizaciji su, ipak, omogućili (ili će tek omogućiti) jedan evolutivniji pristup problemu obuke kroz koji se dolazi do boljeg usmjeravanja ključnih elemenata kao što su finansiranje, organizacioni preduslovi, osoblje za podučavanje i sadržaj stručne obuke. *Ad hoc* reakcije na najhitnije potrebe stoga mogu biti zamijenjene planskim promjenama.

Četvrti korak (koji mnoge od posmatranih zemalja tek trebaju načiniti) uključuje široki proces institucionalizacije sistema obuke u javnom sektoru, u obliku osnivanja škola za poslove uprave. Ovakve škole ne moraju samo nuditi programe čija bi svrha bila priprema za polaganje ispita, zvanično zaposlenje ili unapređenje, nego bi, isto tako, koordinirale nastavne planove i programe drugih institucija, a, također, bi odlučivale i o verifikaciji stepena stručne spreme, diploma i uvjerenja koje su te institucije izdale. Jedan od preduslova za ovu koordinacionu funkciju je, naravno, i uspostavljanje sistema kontrole i protuteže vlasti. Time bi se izbjegla kombinacija istovremene uloge potražnje i ponude koja državnim školama daje manevarski prostor za manipulisanje standardima u cilju favoriziranja njihovih vlastitih programa stručne obuke nasuprot programa drugih škola. Školama za upravne studije se stoga može povjeriti organizacija saradnje sa stranim donatorima i međunarodnim organizacijama, kao i priprema jedne temeljitije procjene trajnih potreba nego što se to inače radi. Međutim, u ovom kontekstu treba upozoriti na jednu pojavu: institucionalizacija stručne obuke u javnom sektoru u ovom obliku nosi opasnost od postepenog prelaska u rutinu i prekomjernu birokratizaciju – kao što se može vidjeti na primjeru najistaknutijih njemačkih i francuskih škola. Ove potonje su možda već izgubile na značaju u smislu sistema uprave u tim zemljama, s obzirom na njihovu odveć institucionaliziranu, krutu i nefleksibilnu prirodu, kao i nedovoljan stepen odgovornosti. I u ovoj oblasti sistemi

obuke, koji su u zemljama centralne i istočne Evrope tek u razvoju, imaju potencijal da postanu predvodnici, a ne samo imitanti naizgled već dokazanih primjera.

Prelazak iz bilo koje od ovih faza na slijedeću povezan je sa rastućim finansijskim obavezama u smislu stručne obuke u javnim službama. Nezavisno od značaja koji se daje stručnom usavršavanju u širem kontekstu reforme javnog sektora – a ovdje je već dosta rečeno o važnosti kvalitetne obuke i stalnog usavršavanja za sveukupni uspjeh reformi – troškovi vezani za logiku razvoja koja je predmet ove analize često se smatraju prevelikim. I zaista, pitanje sredstava spada u kategoriju koja se ne smije zapostaviti, ali u isto vrijeme to nije od ključnog značaja. Ono što je važno jeste da se barem pokrene evolutivni proces usmjeren ka uspostavljanju jednog sveobuhvatnog i koherentnog sistema stručne obuke. Ovo, naravno, podrazumijeva veća budžetska izdvajanja, ali se i ovo može riješiti na jedan fleksibilan način, tako što će se sredstva nadopunjavati prilozima iz stranih izvora. Srednjoročno gledano, s razlogom se može očekivati da procjena stvarnih potreba, koordinacija i verifikacija, ipak uspiju eliminisati dupliranje aktivnosti u smislu stručne obuke kadrova, što će olakšati finansijsko breme u odnosu na sadašnju situaciju.

8. Težnja za povezivanjem

Iako je najveći naglasak u razvoju sistema stručne obuke u javnom sektoru stavljen na njegovo finansiranje, organizacionu strukturu i obrazovne potencijale, također, postoji široko rasprostranjeno shvatanje da obuka ne može biti uspješno izvedena bez uključivanja u širu (institucionalnu) sredinu kako na državnom tako i na međunarodnom nivou. Obuka predstavlja oblast u kojoj je od važnosti težnja za povezivanjem; u suprotnom, jedan izolovani javni sektor neće biti u stanju da reaguje, apsorbuje i u nekim slučajevima preventivno djeluje na društvena, politička i ekonomska zbivanja. Uglavnom se može reći da uspostava ovog povezivanja može obuhvatati slijedeće strategije:

Učenje na iskustvima privatnog sektora. Ova, gotovo neupitna strategija, prihvaćena je u većini posmatranih zemalja. Razlozi za to su očigledni uzmemo li u obzir ogromnu prednost koju metoda stručne obuke u privatnom sektoru ima u odnosu na odgovarajuće aktivnosti u javnom sektoru. Prvobitna politika davanja prioriteta privatizaciji i tržišnom pristupu, skupa sa znatnom vanjskom pomoći namijenjenoj programima stručne obuke, privatni su sektor i njegove institucije za provođenje stručne obuke učinile istinskim predvodnicima u ovoj oblasti. Međutim, ova situacija se u međuvremenu donekle izmijenila, tako da se više ne može tvrditi da se javni sektor mora usmjeriti prvenstveno na hvatanje koraka sa privatnim sektorom. Iako će institucije za stručnu obuku u javnom sektoru još za neko dogledno vrijeme ostati primaoci, a ne promotori novih ideja, u nekim oblastima je odnos između njih i privatnih institucija već prerastao u sistem razmjene ideja i iskustava. Javni sektor bi sa uspjehom mogao usvojiti nove tehnike upravljanja iz privatnog sektora, dok ovaj potonji ima direktni interes u sticanju znanja o, na primjer, okvirnim propisima kojima se regulišu poslovni poduhvati i status preduzeća. U ovom smislu se može omogućiti da u odnosima između privatnog i javnog sektora zaživi odnos ‘uzimanja i davanja’.

Izgradnja i korištenje partnerstva između javnog i privatnog sektora na obostranu korist. Ovo se odnosi ne samo na “sticanje znanja o institucijama” nego može uključivati kombinovane efekte razmjene instruktora i polaznika obuke između javnog i

privatnog sektora. Što je veće poznavanje materije unutar privatnog sektora o načinu rada javne uprave i obratno, biće manje napetosti i potencijalnog sukobljavanja između ove dvije oblasti.

Razvoj profesionalizma u okviru aktivnosti stručne obuke. Mora se učiniti pokušaj da se postojeći *ad hoc* pristup zapošljavanju instruktora zamijeni formiranjem jednog profesionalnijeg organa namijenjenog tom osoblju. Ne treba misliti da profesionalizam podrazumijeva povećani broj stalno zaposlenog osoblja za podučavanje. U stvari, instruktori obuke, osim to što jesu, bi trebalo da polaznicima prenesu stručnost koju su stekli kroz stalno zaposlenje na nekom drugom mjestu. U tom smislu se ne radi samo o "iskorištavanju" privatnog sektora već potencijalne instruktore treba birati unutar akademske sredine; stručno znanje raznih udruženja se, također, može iskoristiti. Dobro je imati adekvatnu strukturu plata i postupak selekcije kako bi se osiguralo da se na stručnu obuku u javnom sektoru ne gleda kao na aktivnost "potrošenih" *elita*, nego da se razvija svijest da je ona u opštem interesu svih društvenih i političkih grupa.

Izvlačenje pouka iz stručnih iskustava drugih zemalja. I ovo je često korišteni izvor za stručnu obuku osoblja, i to izvor koji je, također, motivisan finansiranjem spolja. Međutim, stoji činjenica da je "tržište" usluga za obuku i ekspertizu u prošlosti bilo zloupotrebavano, u smislu da je "stranim ekspertima" dozvoljavano da prodaju "gotove proizvode" u obliku rješenja koja su često bila neprimjenjiva u praksi, a nekad čak i kontraproduktivna u ozračju pojedinih država. Nadalje, i samim ekspertima je često nedostajalo iskustvo u javnoj upravi; umjesto toga, njihove su se preporuke zasnivale na formulama iz udžbenika naučenih još za vrijeme ne tako davnog univerzitetskog obrazovanja. Sve u svemu, na stručnost ovih stranih eksperata mora se gledati sa izvjesnom dozom sumnjivosti, u najmanju ruku, mora postojati određeni postupak procjene ili kontrole kvaliteta prije nego što se preveliko povjerenje pokloni ovakvim programima stručne obuke.

Uključivanje međunarodnih organizacija. Pomno uključivanje međunarodnih organizacija kako u finansijskom tako i u suštinskom smislu predstavlja važan element u evoluciji sistema obuke javnih službi u zemljama centralne i istočne Evrope. Pomenute organizacije su, naravno, svjesne navedenih problema, ali u nedostatku sveobuhvatnog pristupa one rijetko nemaju drugog izbora nego da prihvate parcijalni, *ad hoc* pristup, koji još uvijek karakteriše većinu ovdje posmatranih sistema obuke. Pod ovim okolnostima njima se, ipak, može savjetovati da preusmjere svoje napore u cilju poboljšanja sistema stručne obuke na ključne tačke koje predstavljaju uska grla procesa reformi. Uzimajući u obzir njihovo iskustvo i "distancu", međunarodne organizacije zaista mogu biti jedini "nepriistrasni" kandidati za preuzimanje ove odgovornosti. Jedno od ovih uskih grla kojim bi se potencijalno mogle pozabaviti međunarodne organizacije jeste neophodno uvođenje politike obuke instruktora, kako bi se osigurao najsavremeniji kvalitet.

Međutim, treba reći da instruktori obuke nikad ne bi smjeli biti samo instruktori nego istovremeno treba da igraju aktivnu ulogu u javnoj upravi i privatnom biznisu u cilju stalnog obnavljanja njihovog cjelokupnog znanja i iskustva. Još jedna problematična oblast gdje bi međunarodne organizacije mogle odigrati korisnu ulogu jeste procjena stvarnih poreba. Već spomenuti faktori neobuzdane izgradnje institucija, preklapanje programa obuke, raznolikost oblika koji se primjenjuju, upitne konsultantske usluge i mnoštvo institucija za obuku u privatnom sektoru su barem djelimično rezultat skoro

potpunog zanemarivanja ovog ključnog elementa u razvoju efikasnog i ekonomičnog sistema obuke. Iako nas ne treba iznenaditi činjenica da su rani pokušaji izgradnje sistema stručne obuke bili, prije svega, usmjereni na “ponudu” uz izgradnju kapaciteta za podučavanje, ipak je već došlo vrijeme da uprave zemalja centralne i istočne Evrope posvete veću pažnju oblasti “potražnje” kako bi se održao proces reformi.

9. Stručna obuka i reforma javnog sektora

Iako se međzavisnost stručne obuke i reforme javnog sektora priznaje tek onako u prolazu, ona, zapravo, nikad nije bila temeljito istražena. Empirijski dokazi, prikupljeni putem programa SIGMA za prikaz sistema obuke, sada omogućavaju da se barem pokuša napraviti analiza ovog odnosa u kontekstu novih demokratskih vlada u zemljama centralne i istočne Evrope. Pored brojnih izazova, postignuća, prepreka i problematičnih oblasti koje su specifične od zemlje do zemlje, svi ti podaci otvaraju prostor za izvlačenje širih zaključaka. Oni se na kraju svode na naizgled prozaičnu, ali politički neumoljivu predodžbu da reforma javnog sektora u cjelini neće biti uspješna ako ne uživa podršku politike sveobuhvatnog i kontinuiranog sistema stručne obuke javnih službi. Ta reforma ne smije ostati izolovana, nego mora biti povezana sa njenim pravnim, institucionalnim i proceduralnim osnovama.

Imajući u vidu navedene funkcije stručne obuke za sektor javne službe, mogu se dati slijedeća zapažanja.

Stručna obuka u javnom sektoru – kako predslužbenička tako i ona uz rad, neprekidna i usmjerena ka napredovanju u karijeri – predstavlja bitno i u jednom ključnom periodu skoro zanemareno sredstvo za osiguravanje motivisanosti i kontinuiteta zapošljavanja kao neizbježnih preduslova za stabilizaciju javnog sektora. Ne smije se potcijeniti značaj predvidive, pouzdane i odgovorne javne uprave za razvoj demokratskog političkog, društvenog i ekonomskog sistema.

U konkretnijem smislu, predstojeći pokušaji obuke javnih djelatnika će igrati ključnu ulogu u osiguravanju osnovnih javnih usluga. Gotovo svi izvještaji iz zemalja korisnica programa SIGMA dokumentuju činjenicu da su pokušaji poboljšanja nivoa obuke značajno povećali efikasnost u pružanju osnovnih javnih usluga na koje se oslanja kako šira javnost tako i privatni sektor. U tom smislu se može očekivati da stručno obrazovanje pojača legitimitet javnih aktivnosti, kao i sveukupnu učinkovitost institucija javnog sektora.

Nadalje, stručnu obuku treba shvatiti kao sredstvo kojim se može poboljšati međusobna razmjena iskustava između privatnog i javnog sektora. Izgradnjom platforme za razmjenu praktičnih znanja i artikulaciju javnih i privatnih interesa, stručna obuka može dati svoj doprinos transparentnosti i prijemčivosti obje ove sfere. Stoga se uopšte ne čine neostvarljivim očekivanja da će međusobna razmjena iskustava rezultirati racionalnijim kreiranjem politike i poboljšanom provedbom ključnih odrednica određene politike.

Pored stabilizirajućeg efekta obuke, kao i povećanja efikasnosti i osiguravanja protoka informacija i komunikacija, njen možda najveći doprinos leži u činjenici da se na taj način političkoj sferi daje mogućnost da svoje programe pretoči u praksu. I kao što je to podrobno dokumentovano tekućim istraživanjima o primjenama stečenih

znanja, interventna i regulatorna politika neće biti uspješna ako se ne prenosi preko zaposlenih u javnom sektoru. Već se ispostavilo da je potcjenjivanje ljudskog faktora u primjeni određene politike bila velika greška u mnogim zapadnim zemljama; ova greška se stoga ne bi smjela ponoviti u kontekstu zemalja centralne i istočne Evrope.

Ako se ove funkcije učine izričitim, onda se mnogo hvaljeni model “kormilarenja bez veslanja” nekih pomodarskih publikacija i raznih drugih inicijativa za “novi menadžment” razotkrivaju kao pogrešne i kontraproduktivne. Nema sumnje da je u okviru još uvijek turbulentnih sredina u zemljama centralne i istočne Evrope “veslanje” potrebno isto kao i “kormilarenje” da bi se čamac održao na površini, s obzirom na to da čak i najpažljivije “kormilarenje” zavisi od dnevne uspješnosti onih koji su zaduženi da provode javnu politiku. Stoga se ne radi o tome da se slijede preporuke “menadžerskih vođa”, nego da se realizuju sveobuhvatni i stalni sistemi obuke sa širokom bazom i na više nivoa, koji će pomoći očuvanju i poboljšanju učinkovitosti uprave. Analiza dobrih i loših strana postojećih sistema obuke u zemljama korisnicama programa SIGMA – kao uostalom i drugdje – otkrila je postojanje izvjesnog broja smjernica kojih se treba pridržavati prilikom izgradnje jednog takvog sistema:

Na *unutrašnjem planu*, pitanju stručne obuke za i unutar javnog sektora trebalo bi dati veći prioritet, kao i veće javno priznanje nego što je to do sada bio slučaj. Odgovarajuće smjernice politike iz ove oblasti treba usmjeriti ne samo na daljnje pokušaje organizovanja kurseva predslužbeničke stručne obuke, kao i one uz rad, nego i na formiranje koordinacionih tijela za poslove uprave, preko kojih će se unutar javnog sektora, ali i široj javnosti prenositi informacije o nesumnjivim prednostima poboljšanog sistema educiranja i njegovih pozitivnih posljedica na reformu javnog sektora uopšte.

Na *međunarodnom planu*, cilj treba biti tačno određivanje i usvajanje najboljih metoda koje se mogu zapaziti u raznim zemljama. S obzirom na specifične izvještaje iz jedanaest posmatranih zemalja obuhvaćenih ovim dokumentom, postalo je sasvim jasno da nijedan pojedinačni model ne odgovara datim potrebama u okviru pojedinih zemalja. Bezuslovno prihvatanje gotovih pristupa u reformi javnog sektora bez ikakvih izmjena se stoga definitivno ne može preporučiti, s obzirom na to da niz nacionalnih specifičnosti i datih tradicija neće dozvoliti njihovu primjenu na očekivani način.

Čini se da je u cilju davanja većeg značaja pitanju obuke prilikom pokušaja da se poboljša učinkovitost javnog sektora, neophodno uključiti *javne elite* (političke, akademske, upravne i poslovne) u mnogo većoj mjeri nego što je to trenutno slučaj. Ovo se podjednako odnosi na proces izgradnje institucija za stručnu obuku, definiranje planova i programa obuke, nabavljanje nastavnog materijala i obuku samih instruktora.

Što se tiče “stranih stručnjaka”, čini se da je potrebno izvršiti temeljitiju procjenu stvarnih potreba. Postalo je već očigledno da sistemi obuke zasnovani na obezbjeđivanju ponude, koje definiraju i provode strani eksperti, ne zadovoljavaju potrebe date situacije. Stoga se kao cilj može uzeti *postizanje samodovoljnosti*. U tom smislu se nikako ne bi smjela zanemariti iskustva iz privatnog sektora, s obzirom na to da je u okviru tih iskustava već utvrđen veći broj ključnih problema sa kojima se treba suočiti. Ova su iskustva, također, dala podstreka za nadu da se još puno koristi može izvući iz partnerstva između javnog i privatnog sektora, nego što se to da naslutiti u većinom teoretskim preporukama.

10. Perspektive budućeg razvoja

Sve u svemu, sve je više znakova koji upućuju na to da funkcionalno razmatranje aspekata učinkovitosti uprave i provedba konkretnih usvojenih odrednica date politike dobijaju sve više prostora u zemljama koje su predmet ove analize. Ovo se odnosi i na potrebu da se osigura već postignuti rezultat, da se dovrši tekući proces reformi javnog sektora, te da se izvrše selektivne korekcije tamo gdje su početni procesi transformacije doveli do nefunkcionalnih aranžmana. Naglasak se stoga stavlja na dopunjavanje strukturalnih reformi na nivou vlade putem procesa unutarnjih diferencijacija, pri čemu se u obzir moraju uzeti zahtjevi horizontalne i vertikalne saradnje i koordinacije između vlada. U pragmatičnom smislu, reformske napore treba preorijentisati prema ključnim tačkama koje predstavljaju poteškoće, čak i ako to uključuje prilagođavanje preambicioznih pokušaja provođenja reformi prema konkretnim potrebama i potencijalima. Pitanje obuke je u ovom smislu preraslo u ključnu kategoriju ne samo zato što se tim putem povećava kvalitet "ljudskog faktora" u procesu reformi nego se i osigurava primjena drugih preduzetih reformskih mjera. Ovo pitanje stoga zaslužuje da mu se posveti mnogo veća pažnja nego što je to do sada bio slučaj.

PRIKAZ SISTEMA OBUKE

ALBANIJA

(stanje u aprilu 1996. godine)

1. Uvod

Površina Albanije iznosi 28 748 km², a radi se o pretežno brdovitoj zemlji. Albanija broji oko 3,5 miliona stanovnika, od kojih 55 do 60% živi na selu, a ostatak u gradovima. Na zapadu Albanija izlazi na Jadransko more, na sjeveru graniči sa Saveznom Republikom Jugoslavijom, na istoku sa Bivšom jugoslovenskom republikom Makedonijom, i na jugu sa Grčkom.

Broj zaposlenih u javnom sektoru u Albaniji iznosi oko 158.000, od kojih 3.900 radi u ministarstvima.

Ovaj broj se znatno smanjio od 1992. godine, a ured predsjednika vlade i vlada imaju čvrstu kontrolu nad ukupnim brojem zaposlenih.

Albanija je parlamentarna republika. Zakon o "najvažnijim ustavnim odredbama", koji je donesen 29. aprila 1991. godine, i koji je u 1992. i 1993. godini pretrpio nekoliko izmjena i dopuna, predstavlja sadašnju ustavnu osnovu do proglašavanja novog ustava.

Predsjednik republike je istovremeno šef države. On predstavlja narod i bira ga Parlament. On, također, imenuje predsjednika vlade, a na prijedlog predsjednika vlade onda dekretom imenuje ili razrješava ministre i druge članove vlade.

Pravni sistem u Albaniji je kontinentalnog tipa i trenutno prolazi kroz period reformi.

Parlament Albanije je najviši organ vlasti i jedino zakonodavno tijelo u zemlji. Između ostalih dužnosti, Parlament većinom glasova odobrava sastav vlade i njen program. On, također, ima pravo da glasa o nepovjerenju Vijeću ministara ili bilo kojem tijelu Vijeća ministara.

Izvršna vlast se sastoji iz nekoliko nivoa:

- Najviši organ izvršne vlasti je Vijeće ministara, koje je kolektivni organ. Ono se, u principu, sastaje svake sedmice u cilju donošenja odluka i raspravljanja o novim propisima.
- Tri interresorna odbora vrše funkciju konsultativnih tijela Vijeća ministara.
- Postoji trinaest resornih ministarstava, kao i neka druga centralna tijela i službe.
- Centralna vlada je zastupljena na lokalnom nivou putem predstavnika vlade – prefekti koji su imenovani u 12 prefektura. Svaka prefektura ima tri ili četiri okruga pod svojom odgovornošću.

Lokalni organi vlasti se sastoje iz slijedećih nivoa: komune (315), općine (45) i okruzi (36).

Pregled sistema stručne obuke

U prethodnom režimu nisu postojale institucije za stručnu obuku ili škole za javnu upravu. Organizovano je nekoliko seminara i kurseva, ali su oni bili prilično ispolitizirani i slabog kvaliteta.

Stoga je nova vlada odmah po stupanju na dužnost morala krenuti od nule i uspostaviti potpuno nove institucije. Prvi korak koji je u tom smislu preduzet bio je osnivanje Instituta za menadžment i javnu upravu (IMPA). Ovaj institut se sve više razvija, ali, nažalost, ne onoliko brzo koliko bi bilo potrebno imajući u vidu da je to jedini institut koji može odgovoriti potrebama cjelokupnog sektora javne uprave. Vladin cilj je izgradnja kapaciteta za obuku rukovodećih službenika u okviru ovog instituta, a ako bude potrebno nakon toga i otvaranje škole za javnu upravu.

Pozadina Zakona o državnoj službi

Što se tiče stručne obuke, novi Zakon o državnoj službi propisuje slijedeće:

- Državni službenici imaju pravo, o trošku države, na pohađanje stručne obuke potrebne radi razvoja karijere i na studijsko odsustvo sa posla (član 33., stav 3.).
- Vijeće ministara uredbom određuje sistem stručne obuke državnih službenika i njegovu vezu sa unapređivanjem i razvojem karijere. Uredbom se propisuju i uslovi i kriteriji za pohađanje kurseva. Vijeće ministara planira i organizuje stručnu obuku i brine se da ona obuhvati kompletnu državnu službu.
- Vijeće ministara preuzima neophodne mjere za pokrivanje troškova stručne obuke (član 39.).

Kako bi se uspješno primijenile spomenute odredbe, Odjel za javnu upravu radi na formulisanju tzv. master plana ili strategije za stručnu obuku državnih službenika, skupa sa IMPA-om, kao značajnim partnerom. Međutim, da bi se uspješno postigli ciljevi stručne obuke, strana pomoć je neophodna.

Cilj Programa javne uprave u Albaniji (PAPA) je slijedeći:

- i) pružanje tehničke pomoći za jačanje sistema rukovođenja u lokalnim organima uprave;
- ii) poboljšanje strukture i procesa ekonomskog razvoja, strateškog planiranja i provedbe politika i
- iii) organizovanje stručne obuke za nosioce javnih funkcija i službenike lokalnih organa uprave u cilju jačanja njihovih vlastitih potencijala za praktičnu primjenu onoga što su naučili u toku programa tehničke pomoći.

Pored toga, sistem obuke uključuje i ostale institucije u Albaniji u cilju daljnje institucionalizacije cijelog procesa. U tom pogledu, postoje tri cilja:

1) Javna uprava i menadžment

Aspekt javne uprave i menadžmenta je usmjeren na visoko prioritetna pitanja iz oblasti finansijskog i operativnog menadžmenta u onom obimu u kojem se procijeni da je to potrebno, u skladu sa dogovorom sa konsultantima i sa korisnicima te vrste stručne pomoći u gradovima koji služe kao pilot-projekat. Neka od potencijalnih pitanja su:

utvrđivanje poslovnog i kapitalnog budžeta, utvrđivanje troškova na osnovu djelatnosti, upravljanje gotovinom i rezervama trezora, organizovanje u cilju postizanja rezultata, pružanje usluga klijentima, savjetodavni odbori, građanski odbori i upravljanje javnom infrastrukturom.

2) Ekonomski razvoj

Aspekt ekonomskog razvoja je usmjeren na razvoj i transfer procesa koji se mogu upotrijebiti za uspostavljanje polaznih ekonomskih vrijednosti koje će biti od pomoći prilikom određivanja strategija ekonomskog razvoja i planova akcije. Ovi procesi maksimalno koriste informacije iz poslovnog, industrijskog i komercijalnog sektora, kao i iz vladinog i društvenog sektora. Cilj je da se pojača i poveća primamljivost, izgradnja i širenje biznisa.

3) Izgradnja institucija i širenje informacija

Odgovarajuće teme za obuku se razrađuju u toku pružanja stručne pomoći iz oblasti javne uprave i menadžmenta, kao i tehničke pomoći ekonomskom razvoju. Stručni konsultanti koji pružaju tehničku pomoć pripremaju studijske i informativne materijale za upotrebu u toku stručne obuke i naknadnog dostavljanja lokalnim organima širom Albanije. Ovi materijali se bave procesom obuke, kao i pitanjima koja se tiču lokalnih organa. Institucije za stručnu obuku, kao i nevladine organizacije u Albaniji, pozivaju se da u okviru procesa izgradnje institucija učestvuju u procesu stručne obuke, kao i u organizaciji seminara - radionica.

2. Ciljevi obuke

Stručna obuka se smatra ključnim aspektom javne uprave. U ovom trenutku, glavni ciljevi te obuke su slijedeći:

- Pružanje pomoći u prestrukturiranju i podizanju nivoa efikasnosti javne uprave na osnovu komparativne analize struktura javne uprave u raznim zemljama zapadne i istočne Evrope, pri tome pravilno shvatajući odnose između zacrtanih misija tih struktura, njihovog obima, oblika i troškova rada.
- Povećanje svijesti državnih službenika o potrebi da se pravi razlika između političkih, rukovodećih i izvršnih funkcija, te da se poboljša razumijevanje ovih pojmova. Ovakva povećana svijest mora se kombinovati sa shvatanjem činjenice da se nadležnosti moraju delegirati, te da to predstavlja jednu od ključnih funkcija sistema upravljanja.
- Poboljšanje znanja i umijeća državnih službenika u smislu ekonomičnosti odlučivanja. To znači da se službenicima pruža obuka ne samo u smislu menadžmenta nego i stručnih pitanja iz njihovih oblasti.
- Izrada smjernica o profesionalnom ponašanju državnih službenika, sa ciljem borbe protiv korupcije kako bi se povećao i poboljšao ugled sektora javne uprave i državnih službenika.

U pratećim podzakonskim aktima nisu naznačeni nikakvi dodatni ciljevi izuzev onih definisanih u programu obuke Odjela za javnu upravu, a ti ciljevi su manje ili više već opisani u gornjem tekstu. Oni su zacrtani u saradnji sa institutom IMPA. Radi se o kratkoročnim i dugoročnim ciljevima, jer proces obuke ima neograničeno trajanje. Stručna obuka se organizuje u ovom trenutku, ali će biti potrebna i u budućnosti.

Jedan od specifičnih dugoročnih ciljeva jeste formiranje elitne grupe rukovodilaca i administratora, sastavljena izborom mladih i pametnih kadrova koji će biti poslani na postdiplomske programe u prestižnim školama u inostranstvu. Nakon sticanja zvanja, ovi kadrovi će pohađati ubrzane kurseve stručne obuke, što će im kasnije omogućiti intenzivno usavršavanje u struci.

Ovi ciljevi nisu proistekli iz ustavne rasprave. Oni potiču iz trenutnih potreba koje su se pojavile u periodu faze transformacije, kao i iz predviđenih potreba. Na početku procesa promjena, Vlada Albanije je, kao uostalom i vlade mnogih drugih istočnoevropskih zemalja, sprovođila reformu uprave držeći se određenih uzora.

Lekcije koje su naučene iz prethodnih grešaka bile su povezane sa pogrešnom koordinacijom stručne obuke i slabim utvrđivanjem potreba i prioriteta. Vlada Albanije sada nastoji izgraditi sistem utvrđivanja i koordinacije potreba i prioriteta koji bi bio koristan u procesu obuke.

3. Pravni okvir

Ustav Albanije se ne bavi pitanjem stručne obuke državnih službenika, niti je to tema rasprave o izradi novog ustava. Međutim, novi Zakon o državnoj službi, koji je nedavno donesen u Parlamentu, dotiče određena pitanja vezana za stručnu obuku (vidjeti: Uvod).

Bez obzira na donošenje ovog zakona, još uvijek ne postoji nikakav upravno-regulatorni okvir za oblast stručne obuke. Ovo pitanje bi trebalo biti detaljno razrađeno pri Odjelu za javnu upravu, specijalne interesorne grupe i institutu IMPA.

Zakon o radu, koji je, također, nedavno donesen, odnosi se i na državnu službu. Razlika je u tome što Zakon o državnoj službi reguliše rukovodeće državne službenike, dok se ostale kategorije službenika u javnom sektoru uređuju Zakonom o radu.

Do sada državni službenici nisu imali obavezu uključivanja u proces stručne obuke. Ali, novi Zakon o državnoj službi i propisi za njegovu primjenu preciziraju obaveze u pogledu stručne obuke, i uspostavljaju vezu između stručne obuke i napredovanja kroz karijeru.

4. Finansiranje

Finansiranje kurseva stručne obuke se obezbjeđuje iz raznih vanjskih izvora. Albanija nikad nije raspolagala vlastitim sredstvima za stručnu obuku u okviru budžeta ministarstava i drugih centralnih vladinih institucija. Otuda se uopšte ne postavlja pitanje odnosa između fondova koji se pune iz vlastitih i iz stranih izvora. Sredstva kojima se finansira stručno obrazovanje dolaze iz međunarodnih organizacija i programa bilateralne saradnje (npr. Evropska unija, tj. njen PHARE program, Svjetska

banka, Međunarodni monetarni fond, UNDP, Italija, Njemačka, druge evropske zemlje, USAID, USIS, razne fondacije itd).

Ne postoje nikakvi precizni ili objedinjeni podaci o sumama koje su obezbijedili razni donatori, ili o sveukupnoj sumi novca koja je do sada data u ove svrhe.

Kao što je već rečeno, jedina institucija za stručnu obuku u javnoj upravi u Albaniji je Institut za menadžment i javnu upravu (IMPA). Ovu ustanovu kao projekt u potpunosti finansira UNDP. Institut djeluje od 1993. godine, i njegov ukupni budžet iznosi 898.418 dolara. U toku 1995. godine, ukupno 238.107 dolara je dodijeljeno ovom projektu; suma predviđena za 1996. godinu iznosi 412.000 dolara. Budžetom upravlja sam institut, a državni službenici koji pohađaju kurseve stručne obuke nisu dužni plaćati nastale troškove.

5. Institucije za stručnu obuku i njihov pravni status

Globalno posmatrajući, Albanija baš ne obiluje institucijama za stručnu obuku. Jedina dva centra za stručnu obuku kadrova koja ne djeluju pod okriljem vladinih službi jesu Centar za stručno obrazovanje bankara i institut IMPA.

Oba ova centra imaju cilj da pruže kvalitetnu stručnu predslužbeničku obuku, kao i obuku uz rad. Nema dupliranja aktivnosti obuke između ove dvije institucije. Centar za stručno obrazovanje bankara organizuje kurseve koji se odnose na razne aktivnosti banaka. S obzirom na nedostatak informacija u Albaniji u smislu bankarskog sistema, postoji velika potražnja za ovom vrstom obuke.

Cilj instituta IMPA je da pruži pomoć vladi i poslovnim ljudima u pogledu efikasnog načina razmišljanja u oblasti menadžmenta i poduzetničkih aktivnosti putem svojih programa obuke, konsultacija i istraživanja o konkretnim aktivnostima i radnjama koje se mogu preduzeti. U skladu sa svojim ciljevima, IMPA nudi širok dijapazon usluga da bi se zadovoljile konkretne potrebe i izvukla trajna korist.

Program stručne obuke u institutu IMPA obuhvata oblasti poslovnog menadžmenta, javne uprave i rukovođenja nevladinim organizacijama.

Institucije za stručnu obuku uživaju određeni stepen autonomije. One nezavisno vrše snimanje terena, utvrđuju potražnju na tržištu, pronalaze korisnike i formulišu odgovarajuće aktivnosti.

Na čelu instituta IMPA, kojeg finansiraju UNDP i vlada Albanije, nalazi se Upravni odbor kojim predsjedava zamjenik predsjednika vlade. Zapravo, jedini način na koji UNDP i vlada Albanije vrše kontrolu nad institutom IMPA je upravo preko Upravnog odbora.

Institut se ne može smatrati podređenim ijednom ministarstvu ili službi, i nije zabilježen nijedan slučaj da je neko ministarstvo ili služba vršila uticaj na zapošljavanje osoblja ili izradu planova i programa u institucijama koje organizuju stručnu obuku. Statutom su definisana prava i obaveze institucija za obuku u skladu sa zakonom.

Kao što se može vidjeti, u ovoj oblasti i nema baš neke konkurencije, s obzirom na to da postoje samo dvije institucije sa specifičnim mandatima, bez da postoji ijedna institucija u privatnom sektoru.

Iako se institucije navedene u daljnjem tekstu ne mogu smatrati centrima za stručnu obuku kadrova u punom smislu te riječi, ipak postoji nekoliko odjela u više ministarstava - ministarstvo finansija, ministarstvo zdravstva, ministarstvo za graditeljstvo i turizam, odbor za zaštitu životne sredine itd., koji organizuju kurseve stručne obuke za specifične oblasti. Uopćeno posmatrajući, oni su organizovani kao programski i projektni odjeli, koje finansijski potpomažu Agencija za razvoj investicija, Evropska banka za obnovu i razvoj, Evropska komisija ili UNDP. Neki od instruktora dolaze iz različitih programa za pružanje tehničke pomoći, ali nemoguće je znati njihov tačan broj, koji se ionako stalno mijenja.

6. Instruktori obuke

U okviru instituta IMPA djeluje osam stalno zaposlenih profesionalnih instruktora, uključujući ekonomiste i inženjere sa akademskim i neakademske zvanjima. Honorarni instruktori instituta IMPA posjeduju različite kvalifikacije i dolaze iz različitih sredina. Tu se nalaze strani i domaći stručnjaci, predstavnici javnog i privatnog sektora, praktičari, akademici itd.

Stručne kvalifikacije koje se traže za stalno zaposleno osoblje su slijedeće:

- Profesionalni integritet,
- Stručna kompetentnost,
- Sposobnost izvršenja zadataka,
- Sposobnost mobiliziranja dodatnih resursa,
- Odgovarajući ugled i imidž,
- Kreativnost i inventivnost,
- Osmišljavanje zadataka (kvalitet, maštovitost, pristup zasnovan na širem učešću, efikasnost).

Suprotno tome, kvalifikacije koje se traže za honorarno zaposleno osoblje su više usmjerene na njihovo specifično radno iskustvo i praktični uspjeh u radu. Instruktori ili konsultanti iz oblasti menadžmenta i biznisa posjeduju raznolike kvalifikacije.

U svakom slučaju, već spomenute karakteristike – stručna sposobnost, praktično konsultantsko znanje, profesionalni integritet – i dalje ostaju ključne kvalifikacije za profesionalne instruktore.

Ukratko se može reći da se kvalifikacije neophodne za stalno zaposlene i honorarne instruktore mogu podijeliti na “tvrde” i “meke”. Podrazumijeva se da se za dovođenje i procjenu sposobnosti nekog instruktora koriste i drugi, vidljiviji kriteriji stručne sposobnosti, kao što su:

- stepen stručne spreme, stečene diplome, kao i daljna obuka i usavršavanje;
- dužina trajanja i vrsta stečenog iskustava u oblasti menadžmenta ili pružanja savjetodavnih usluga;
- preporuke dobivene iz različitih institucija;

- članstvo i radni rezultati u nekom profesionalnom udruženju ili institutu (nakon kojeg je instruktor ili konsultant eventualno stekao diplomu “svršenog konsultanta, odnosno instruktora”);
- knjige, članci, istraživački projekti, radovi i druga tehnička dokumentacija koju je konsultant (predavač) objavio.

Instruktori za obuku u institutu IMPA rade na osnovu ugovora sklopljenog između direktora instituta (u ime instituta) i stalno zaposlenog instruktora. Strani honorarni konsultanti imaju sklopljene ugovore sa konsultantskim firmama ili institucijama koje su ih poslale u Albaniju. Honorarni konsultanti iz Albanije su obično državni službenici i oni, u smislu stručne obuke kadrova, ne rade ni pod kakvim specijalnim ugovorom, s obzirom na to da taj posao obavljaju u toku redovnog radnog vremena.

Ne može se reći da nivo plata instruktora instituta podstiče njihovu motiviranost da rade taj posao, tako da su neophodna određena poboljšanja kako bi se privukli visokokvalitetni stručnjaci.

Obuka postojećih instruktora, također, nije dovoljno kvalitetna. Ipak, da bi se održao korak sa procesom ubrzane transformacije, profesionalni instruktori iz oblasti javne uprave moraju konstantno sticati nova znanja u specijaliziranim institucijama u inostranstvu.

Također, postoje planovi za stručnu obuku kadrova unutar javne uprave koji bi se onda i sami bavili organiziranjem obuke. Njihov zadatak bi onda bio utvrđivanje potreba za obukom, definiranje programa obuke, iznalaženje sredstava i praćenje procesa stručne obuke. Prioritet se, ipak, daje razvoju znanja i sposobnosti postojećih instruktora u okviru instituta IMPA, kao i povećanju ukupnog broja instruktora na institutu. Slijedeći cilj je da se omogući razvoj instruktorskih sposobnosti stručnjaka koji su zaposleni u ministarstvima, tako da u slučaju potrebe oni mogu vršiti obuku na honorarnoj osnovi.

7. Procjena potreba i sadržaj programa obuke

Nastojanja da se organizuje stručna obuka državnih službenika u Albaniji zasnivaju se na procjeni potreba koja se vrši preko upitnika i formulara za procjenu potreba, kao i direktnih kontakata sa direktorima kadrovskih službi iz nekoliko ministarstava i vladinih organizacija.

Institut IMPA i Odjel za javnu upravu saraduju sa specijalnom interesornom grupom na utvrđivanju stvarnih potreba. Pored već spomenutih oblasti, utvrđene potrebe obuke se odnose i na slijedeće oblasti:

- uočavanje i rješavanje problema;
- poboljšavanje protoka informacija;
- razvoj i primjena novih metoda i sistema;
- planiranje i provedba organizacionih promjena;
- obuka osoblja i razvoj menadžmenta;
- uspostavljanje novih kontakata i veza;
- pribavljanje nepristrasnog stručnog mišljenja;
- preoblikovanje organizacione strukture (raspodjela poslova);

- povećanje efikasnosti rada državnih službenika i
- priprema uslova za izradu sadržaja opisa radnog mjesta.

Ove preporuke trenutno ne dovode do promjena u sadržaju planova i programa obuke, s obzirom na to da ovi potonji još uvijek nisu precizno definisani. Zapravo se baš u ovom periodu pristupa izradi novih planova i programa, i u tom smislu se koriste strana stručna iskustva, zapadni modeli i finansiranje izvana, kako bi se došlo do spomenutih ciljeva.

Pored specifičnih nastavnih potreba pojedinih državnih službenika i organizacija, pitanje pripreme za članstvo u Evropskoj uniji se svuda ističe kao najvažniji cilj. Albanija je u saradnji sa evropskim organizacijama već otpočela sa procesom usvajanja zakona i postupaka za izgradnju struktura koje se zasnivaju na evropskim modelima. Evidentna je potreba za obukom kadrova u relevantnim oblastima za procese evropskih integracija.

U okviru dosadašnjeg sistema stručne obuke, od državnih službenika se nije zahtijevalo da polažu bilo kakve ispite, te im se stoga nije davala nikakva diploma u tom smislu. Također, do sada nisu postojali nikakvi polazni uslovi za pohađanje programa predslužbeničke obuke, niti je postojala stopa uspješnosti eliminatornih testova koja bi bila potrebna za zapošljavanje u javnom sektoru, ali novi Zakon o državnoj službi reguliše i ova pitanja. Podzakonski akti kojima se reguliše primjena ovog zakona će definisati izgled ovih ispita i njihovu povezanost sa zaposlenjem u državnoj službi, stručnom usavršavanju i napredovanju kroz karijeru.

Podzakonskim aktima će se definisati kriteriji za pohađanje programa predslužbeničke obuke, kao i granice kvalificiranja za ulazak u javnu službu (Vidjeti: Aneks 1. u smislu nekih članova Zakona o državnoj službi.)

8. Ciljne grupe

Glavne ciljne grupe za stručnu obuku u Albaniji imaju kako specifične grupne tako i tematske potrebe u smislu obuke. Službenici koji pohađaju kurseve stručne obuke dolaze sa različitim kategorijama. Što se tiče kategorije politički imenovanih službenika, tu su članovi ministarskih kabineta i njihovi zamjenici; među višim i srednjim rukovodećim službenicima, tu su direktori iz raznih ministarstava i institucija; a od nižih nivoa odgovornosti tu su stručnjaci iz ministarstava i lokalnih organa vlasti.

Stručna obuka koja se pruža raznim grupama je naravno različita, i osmišljena je tako da odgovara iskustvu polaznika i problemima vezanim za njihove svakodnevne aktivnosti. Ipak, još uvijek postoje izvjesni problemi vezani za primjenu ovih kriterija. U izvjesnim slučajevima nivo stručne obuke nije adekvatan nivou polaznika niti njihovim svakodnevnim aktivnostima. Visoki prioritet se daje rješavanju ovih problema kako bi se bolje iskoristila sredstva za pružanje obuke.

Donja tabela pokazuje koji segmenti obuke se nude određenim kategorijama državnih službenika:

	Kategorije državnih službenika
--	---------------------------------------

Segment obuke	Rukovodeći državni službenici	Srednji nivo odgovornosti	Niži nivo odgovornosti
Poboljšanje efikasnosti u javnoj upravi	X	X	
Upravljanje javnim sektorom		X	X
Ciljni menadžment	X	X	
Studije o radu		X	X
Odgovornost i kontrola		X	X
Projektne menadžment		X	X
Marketinški menadžment			X
Menadžment u vanrednim situacijama			X
Nova informaciona tehnologija Windows			X
Finansijska tržišta		X	X

9. Vidovi obuke

Vrste stručne obuke koje se nude ciljnim grupama uglavnom se sastoje od kratkoročnih dnevnih nastavnih informacija, seminara - radionica, obrazovanja uz rad, kao i konsultacija uz obuku. Odjel za javnu upravu organizuje studijska putovanja i posjete u sedam zapadnoevropskih zemalja za grupe od po pedeset ljudi koji čine specijalnu interesornu grupu za reformu javne uprave. Članovi ove grupe za specijalne zadatke su zamjenici ministara (politički nivo), direktori kadrovskih službi u ministarstvima (nivo rukovodećih službenika), kao i specijalisti za informacione tehnologije (IT) (tehničko osoblje).

Praksa organizovanja studijskih putovanja i posjeta ne predstavlja ništa novo za Albaniju. Sve u svemu, ova putovanja su umnogome pomogla da se proširi znanje ovih ljudi i njihov komparativni pogled na ovu oblast, ali sve ovo, ipak, zavisi od toga kako se organizuju ova studijska putovanja. U praksi se pokazalo da ona često mogu biti čisto rasipanje novca, ali i izuzetno plodonosne investicije, kao što su, recimo, bila pomenuta studijska putovanja ove grupe za specijalne zadatke.

Institut IMPA nudi javnosti, uključujući i državne službenike, razne vrste kurseva. Ovi kursevi se organizuju u slijedećim vidovima:

- kratkoročna obuka (jedna vrsta obuke uz rad);
- dani informacionih tehnologija (upoznavanje sa novom tehnologijom Windows i njenim potencijalnim aplikacijama);
- razmjena programa i polaznika (zajednički program općine Tirana i instituta IMPA, skupa sa općinom Salford i koledžom Salford).

Institut IMPA još uvijek nije ponudio takav sistem stručne obuke koji bi bio isključivo usmjeren ka sistemu napredovanja kroz karijeru, ali učešće u ovim kursevima u svakom slučaju može poboljšati izgleda za takav jedan sistem.

10. Izrada plana i programa obuke

Program stručne obuke javnog sektora u Albaniji ne zasniva se na nekom osmišljenom planu i programu. Ovo će se, međutim, ubrzo promijeniti, nakon što se definiše strategija za reformu javne uprave. Tom strategijom su već utvrđene potrebe javnog sektora, te se sada zahtijevaju jače stručne kvalifikacije državnih službenika kako bi se poboljšala radna učinkovitost u javnoj upravi.

Pored već spomenutih, najpreče potrebe koje se u ovom smislu uzimaju u obzir su slijedeće:

- efikasna kontrola planiranja;
- postavljanje ciljeva;
- organizacija rada;
- budžet i finansije;
- kadrovska politika i uprava;
- kancelarijski metodi i procedure;
- kreiranje odgovarajuće politike i
- dijalog sa javnošću.

Albanija je iz perioda komunizma izašla bez ikakvog iskustva u oblasti stručne obuke zaposlenih u javnom sektoru. Sada, međutim, u saradnji sa Odjelom za ekonomski razvoj i koordinaciju pomoći, kao i grupom za specijalne zadatke, Odjel za javnu upravu namjerava preuzeti ulogu koordinatora u procesu stručne obuke kadrova.

Institut IMPA se smara glavnim domaćim partnerom u cilju zadovoljavanja potreba obuke u sektoru javne uprave.

Nastoji se ostvariti efikasna saradnja sa javnim i privatnim sektorom, kao i sa akademskim savjetnicima. U pripremi planova i programa obuke (naročito u oblastima kao što su izborni proces i obuka lokalnih službenika, efikasnost unutar javnog sektora, upravljanje javnim sektorom, kvalitet pruženih usluga, kadrovski razvoj, komunikacije itd), IMPA saraduje sa rukovodećim osobljem kako iz javnog tako i iz privatnog sektora, uključujući i zamjenike ministara iz raznih ministarstava; savjetnike ministara i akademske savjetnike sa Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Tirani; strane akademske savjetnike sa Koledža Salford, Univerziteta u Mančesteru, Univerziteta Deakin iz Australije, Univerziteta Nebraska (SAD), Poslovnog koledža Univerziteta Južni Illinois (SAD), WIFI (Privredna komora Austrije), kao i nekoliko drugih univerziteta i specijaliziranih institucija.

Program obuke odražava promijenjenu sredinu u kojoj djeluje javni sektor, usmjeravajući pažnju na reformu javne uprave koja se trenutno odvija u Albaniji. Održano je nekoliko seminara o izbornom procesu i obuci lokalnih službenika, s obzirom na to da je nedavno došlo do uspostave većeg broja organa lokalne uprave, kao što su nova općinska vijeća, odjeli i novi okružni organi vlasti. Ostali programi obuke se

bave pitanjem upravljanja javnog sektora, odgovornosti i kontrole državnih organa u smislu narastajuće potražnje koju iskazuje novo osoblje iz lokalnih organa uprave.

11. Ocjenjivanje

Što se tiče ocjenjivanja procesa stručne obuke, ne može se reći da postoji u potpunosti izgrađeni sistem, iako se u tom cilju čine određeni napori. U okviru samog instituta IMPA, kontinuirano se vrše ocjenjivanje vlastitih programa stručne obuke kako bi se u svakom trenutku imala informacija o trenutnom stanju, te kako bi se u tom smislu izvršile neke promjene u skladu sa potrebama. Brojni programi obuke koju pripremaju strani stručnjaci i finansiraju strani donatori uopšte ne podliježu bilo kakvoj ocjeni, tako da je u određenim fazama teško procijeniti da li rezultati ovakvog sistema stručne obuke opravdavaju uložena sredstva.

Tamo gdje se, ipak, procjenjuju efekti stručne obuke, taj proces uključuje utvrđivanje radnog učinka polaznika, u kojoj mjeri se sada drugačije organizuju i izvršavaju svakodnevni zadaci, i da li se može vidjeti napredak u smislu konačnih rezultata. S vremena na vrijeme postupak ocjenjivanja buhvata i procjenu stanja u odnosu na efekat obuke na hijerarhijsko unapređivanje polaznika, iako još uvijek ne postoje nikakvi propisi kojima bi se vezali obuka i napredovanje kroz karijeru.

S obzirom na politiku ravnoteže ponude i potražnje koju vodi, institut IMPA predstavlja jedan od najvažnijih faktora u ocjeni uspješnosti programa stručne obuke. Osoblje instituta IMPA se redovno uključuje u proces ocjenjivanja uspješnosti stručne obuke, ali i sami polaznici i ministarstva mnogo pomažu dajući svoja mišljenja, ideje i prijedloge.

12. Planirane promjene i daljnji razvoj sistema obuke

Kao što je već rečeno, cilj ovog procesa je da se izradi master plan stručne obuke u javnoj upravi. Ovaj plan bi se zasnivao na opisima radnih mjesta, kao i ocjeni rada službenika. Stoga će se putem uključivanja kandidata za obuku u ovaj proces lako utvrditi njihove specifične potrebe. S obzirom na to da će ova aktivnost obuhvatati cjelokupni sektor javne uprave, naročito onaj njen dio na koji se odnosi Zakon o državnoj službi (vidjeti: Aneks 2. u vezi sa definicijom koja se odnosi na Zakon o državnoj službi), očigledno je da se radi o ogromnom zadatku. Namjera Odjela za javnu upravu je da počne formiranje timova koji bi se bavili stručnom obukom i utvrđivanjem nastavnih potreba. Cilj ovih timova i opis radnog mjesta osoblja angažovanog u njima bili bi precizirani. Nakon toga bi se glavna pažnja usmjerila na obuku timova.

Osoblje zaposleno u ministarstvima i organizacionim jedinicama već obavlja svoje dužnosti, tako da će ono biti prva ciljna grupa za stručnu obuku. Oni će zatim pomoći u obuci zaposlenih na istim radnim mjestima u institucijama i ostalim organima pri ministarstvima.

Istu vrstu stručne obuke će proći i zaposleni u lokalnim organima vlasti. Odjel za javnu upravu stoga nastoji da u prvoj fazi u svakom odjelu osigura ljude koji će biti u stanju da utvrde nastavne potrebe, iznađu sredstva potrebna za obuku, organizuju obuku, i povežu tu obuku sa zaposlenjem u sektoru javne uprave, sa stručnim usavršavanjem i sa platnim razredima. Druga faza bi bila usmjerena na obuku

stručnjaka iz širokog dijapazona oblasti. U ovom procesu, Odjel za javnu upravu će imati pomoć spomenute grupe kao i interesorne grupe za specijalne zadatke.

Pored navedenih pitanja, planovi obuke obuhvataju i slijedeće:

- 1) Stručna obuka šefova odjela pri ministarstvima, kao i rukovodilaca lokalne uprave iz oblasti kao što su rukovođenje kadrovskim resursima, postavljanje ciljeva, kontrola budžeta i potrošnje, strukturiranje procedure, vremensko usklađivanje radnih aktivnosti i profesionalno ponašanje.
- 2) Stručna obuka nižih nadzornih organa i glavnih specijalista za rad službenicima koji su njima podređeni, nove kancelarijske metode i postupci, sposobnosti upravljanja, priprema nacрта, budžeti i finansije.
- 3) Uspostavljanje dijaloga između rukovodilaca u javnom sektoru sa rukovodećim državnim službenicima i akademikima iz inostranstva, koji bi, prije svega, bio posvećen sistemima drugih zemalja za koje se može najrealnije očekivati da će imati najveći uticaj na reformu uprave u Albaniji.

U vladi i ministarstvima sve više jača svijest o stvarnom značaju koji stručna obuka ima za uspješnu primjenu njihove politike. Političke partije, uz neke izuzetke, pokazuju izvjesnu nespremnost da razmatraju ova pitanja. Nasuprot tome, menadžeri iz privatnog sektora pokazuju veliko interesovanje da se upoznaju sa propisima i novim procedurama kojima se reguliše sektor javne uprave. Zaista se iz iskustava privatnog sektora mogu izvući korisne lekcije za javni sektor. Neke od najvažnijih lekcija su povezane sa slijedećim prijedlozima:

- Organizacija javnog sektora se treba ugledati na efikasnu i savremenu poslovnu organizaciju iz privatnog sektora, te u tom smislu treba pokušati definisati načine na koji se zaposleni u javnim službama mogu motivisati u svom radu.
- Treba se ugledati na jednostavnost struktura u privatnom sektoru.

Proces privatizacije i angažovanje pojedinaca i organizacija za stručnu obuku zaposlenih u javnim službama smatra se jednom od mogućih strategija za budućnost. Privatne institucije u tom smislu mogu biti plaćene za organizovanje stručne obuke državnih službenika, odnosno privatne firme za pružanje savjetodavnih usluga mogu se baviti obukom zaposlenih u javnoj upravi.

13. Utvrđivanje problema prilikom obuke

Prvi problem leži u analizi potreba za stručnom obukom, koju tek treba organizovati. Podrazumijeva se da su te potrebe vezane za organizacionu strukturu institucija, njihovu misiju, opis radnih mjesta zaposlenih u tim strukturama i njihove trenutne kvalifikacije.

Drugi problem je definiranje i provedba programa stručne obuke koji sadrži kratkoročne, srednjoročne i dugoročne ciljeve.

Treći problem je kako pronaći sredstva za obuku kako finansijska tako i po pitanju kvalifikovanih instruktora.

Četvrti problem je ojačavanje domaćih potencijala za obuku koji mnogo manje koštaju nego obuka koju provode strani konsultanti.

Peti problem je praćenje tekućeg procesa stručne obuke i postignutih rezultata.

U rješavanju ovih problema Odjel za javnu upravu, naravno, zavisi od podrške albanskog društva i njegovih institucija; međutim, od istog značaja je i stalna podrška donatora i međunarodnih organizacija i programa, kao što su PHARE, SIGMA itd.

14. Zaključak

Aneks 3. predstavlja radni program Odjela za javnu upravu. Ovaj program pokriva čitav sektor javne uprave. U njegovoj izradi je učestvovao i predsjednik vlade, a konsultovani su I članovi interresorne specijalne radne grupe. Proces reforme javne uprave, pod pokroviteljstvom programa PHARE, upravo će se zasnivati na ovom programu. Analiza situacije u oblasti stručne obuke zaposlenih u sektoru javne uprave otkriva potrebu da se pažnja usmjeri na daljnji razvoj programa obuke – što predstavlja neodvojivu komponentu svih ciljeva navedenih u programu rada. Ovo podrazumijeva slijedeće:

- utvrđivanje nastavnih potreba u smislu provođenja svakog pojedinog dijela programa;
- jačanje unutrašnjih potencijala za obuku pružanjem pomoći u što je moguće većoj mjeri, kao i bliskim zajedničkim radom;
- pronalaženje međunarodnih donatora koji mogu obezbijediti finansijsku podršku i ekspertizu u oblasti stručne obuke.

Od koristi bi bilo i formiranje grupe veoma iskusnih specijalista, ako je moguće stručnjaka -praktičara, koji bi mogli dati doprinos pronalaženju rješenja za razne probleme kojima se bavi radni program. Bilo bi poželjno da ovi specijalisti dolaze kako iz inostranstva tako i iz Albanije. Odjel za javnu upravu može preuzeti odgovornost za pronalaženje domaćih specijalista, ali bi mu u tom smislu bila potrebna pomoć stranih institucija u odabiru međunarodnih specijalista i iznalaženju sredstava za finansiranje njihovog dolaska u Albaniju ako se za to ukaže potreba.

I napokon, kao što je već bilo naglašeno, treba dati podsticaj mogućem razvoju privatnih institucija za stručnu obuku, što bi dovelo do konkurencije koja bi umnogome doprinijela poboljšanju kvaliteta obuke u cjelini.

ANEKS 1.
RELEVANTNE ODREDBE IZ
ALBANSKOG ZAKONA O DRŽAVNOJ SLUŽBI¹

Član 19. Postavljenje državnih službenika

Postavljenje kandidata u državnu službu se odvija putem izbornog procesa koji se zasniva na polaganju ispita, a ponekad se, u jednostavnijem slučaju, može okončati i bez ispita. U skladu sa odredbama ovog Zakona, postavljenje u državnu službu obavlja Komisija za državnu službu, koja blisko saraduje sa vijećima za imenovanje/postavljenje.

Član 20. Komisija za državnu službu

Komisija za državnu službu je nadležna za izbor kandidata koji će biti primljeni u državnu službu i dobiti status državnih službenika, kao i za pružanje garancija za zaštitu prava koja proizilaze iz njihovog statusa, te za nadgledanje procesa zapošljavanja prema kriterijima definisanim zakonom i u odnosu na specifične uslove koji važe za pojedine kategorije službenika.

Član 21. Prenošenje nadležnosti

... Komisija može osnovati pododbore u okviru ministarstava, prefektura i organa lokalne uprave. Ovi pododbori obavljaju poslove koji spadaju pod nadležnost komisije, koja je na pododbore prenijela nadležnost u tom smislu...

... Pododbori nisu stalna tijela. Oni se raspuštaju odmah po obavljenom zadatku koji im je povjeren, a njihovi članovi imaju pravo na isplatu naknade koju je propisalo Vijeće ministara za period u kojem su bili u sastavu ovih pododbora.

Član 23. Izbor putem konkursa

Konkurs za izbor kandidata koji stupaju u državnu službu organizuje Komisija za državnu službu. Konkursi se organizuju za izbor i postavljenje kandidata na redovna upražnjena radna mjesta, kao i za postavljenje lica na posebna radna mjesta unutar državne službe...

... Komisija za državnu službu nakon svakog ispita sastavlja listu sa imenima kandidata koji su na konkursu pokazali najbolje rezultate, rangirajući ih u skladu sa njihovim konačnim rezultatima...

... Postupci za izbor kandidata, organizovanje konkursa i definisanje njihovog sadržaja, kao i za definiranje sadržaja javnog oglasa, definišu se odlukom Vijeća ministara...

¹ Tekst članova Zakona je preuzet iz publikacije pod naslovom "O državnoj službi u Republici Albaniji", Zakon broj 8095, od 21. marta 1996. godine, proglašen dekretom predsjednika Republike broj 1455, od 5. aprila 1996. godine.

Član 25. Integriranje već zaposlenih službenika u državnu službu

Službenici koji su već bili zaposleni na radnim mjestima regulisanim ovim Zakonom, i to u periodu od najmanje godinu dana prije stupanja na snagu ovog Zakona, mogu dobiti status državnog službenika ako na njihov zahtjev dobiju uvjerenje o stručnim kvalifikacijama koje izdaje Komisija za državnu službu. Uz zahtjev treba priložiti i slijedeću dokumentaciju:

- 1) Prikaz zadataka i nadležnosti radnog mjesta na kojem je zaposlenik radio, a kojeg izdaje vijeće za postavljenje.
- 2) Prikaz stručne spreme, radnog iskustva i ličnih karakteristika zaposlenika koje će poduprijeti zahtjev.
- 3) Izvještaj vijeća za postavljenje o ocjeni rada zaposlenika.

Komisija zaposleniku izdaje uvjerenje da su njegove stručne kvalifikacije i iskustvo dovoljni za sticanje statusa državnog službenika i da su na odgovarajućem nivou, odnosno u momentu kada vijeće za postavljenje potvrdi da zaposlenik svoje dužnosti obavlja na zadovoljavajući način.

Ako Komisija za državnu službu smatra da zaposlenik ne posjeduje potrebne stručne kvalifikacije za ulazak u državnu službu, tada ona o svojoj odluci obavještava kandidata, kao i Vijeće koje ga je kandidovalo.

Ako Komisija za državnu službu smatra da zaposlenik ne posjeduje potrebne stručne kvalifikacije da u datom trenutku postane državni službenik, ali da ih može steći u nekom razumnom roku (ne dužem od dvije godine) tako što će na zadovoljavajući način ispuniti slijedeće uslove:

- sticanje posebnih stručnih kvalifikacija;
- uspješno završavanje specijalističkih kurseva i kurseva stručne obuke;
- izvršavanje jednog ili više posebnih zadataka koji su mu dodijeljeni;

...tada se i zaposlenik i vijeće koje ga je kandidovalo o tome obavještavaju i odluka se poništava do kraja ovog perioda...

... Službenici koji su već bili zaposleni u državnoj službi na radnim mjestima regulisanim ovim Zakonom, i to u periodu od najmanje godinu dana prije stupanja na snagu ovog Zakona, mogu dobiti status državnog službenika ako pristupe polaganju ispita koji organizuje Komisija za državnu službu u saradnji sa vijećem za postavljenje. U slučaju da ovi zaposlenici ne ispune ispitne zahtjeve, onda ne mogu dobiti status državnih službenika, te se stoga a) otpuštaju s posla i b) raspoređuju na niži nivo u skladu sa rezultatima postignutim na ispitu, s tim da način ovog raspoređivanja definiše vijeće za postavljenje. Kada nema upražnjenih mjesta na odgovarajućem nivou, onda se ova lica stavljaju na listu čekanja.

Član 26. Stručne kvalifikacije

Stupanje u državnu službu i stvaranje profesionalne karijere se odvija u skladu sa stručnim kvalifikacijama zaposlenih. Vijeće ministara definiše uslove za opšte stručne kvalifikacije koje moraju posjedovati državni službenici kako bi radili na različitim nivoima državne službe, kao i uslove za stručne kvalifikacije koje se odnose na posebne zadatke.

Član 33. Posebna prava

Državni službenik uživa slijedeća posebna prava:

... 3. Pravo na neophodnu obuku o državnom trošku – što se smatra dijelom procesa usavršavanja i napredovanja u karijeri – kao i pravo na odsustvo iz studijskih razloga...

Član 39. Stručna obuka

Vijeće ministara određuje sistem stručne obuke državnih službenika, njegovu vezu sa procesom usavršavanja i napredovanja u karijeri, uslove pod kojima se vrši obuka, kao i kriterije za stupanje u državnu službu. Vijeće ministara preduzima mjere u cilju planiranja i sistemskog organizovanja obuke, starajući se da ona obuhvati cjelokupni sektor državne službe. Vijeće ministara, također, preduzima mjere da pokrije finansijske troškove stručne obuke.

ANEKS 2.

RELEVANTNE DEFINICIJE KOJE SE ODOSE NA SEKTOR JAVNE UPRAVE I DRŽAVNE SLUŽBE U ALBANIJU

- 1) Državna služba u Albaniji obuhvata cjelokupnu javnu upravu, sa izuzetkom izabranih zvaničnika, policijskih snaga, pripadnika oružanih snaga, kao i svog osoblja drugih oružanih snaga koji potpadaju pod posebne zakonske propise.
- 2) Sve institucije koje su stopostotni budžetski korisnici smatraju se organima javne uprave u Albaniji.
- 3) Državna služba u Albaniji ima tri nivoa:
 - Politička imenovanja (političke funkcije), kojima se bavi prvi dio ovog zakona;
 - Rukovodeći državni službenici (najviši u državnoj hijerarhiji) koje reguliše drugi dio ovog zakona, i koji uživaju posebni status. (Ova kategorija zaposlenika se dalje dijeli na službenike na rukovodnim pozicijama višeg, srednjeg i nižeg ranga, te na specijaliste);
 - Ostali zaposlenici u državnoj službi su obuhvaćeni odredbama Zakona o radu. Ova kategorija predstavlja većinu zaposlenih u državnoj službi Albanije.

ANEKS 3.

PLAN RADA ODJELA JAVNE UPRAVE ZA 1996. GODINU

Ono čime se ovaj Odjel najviše bavi je poboljšanje sektora javne uprave sa funkcionalne i strukturalne tačke gledišta, kako bi se postiglo da uprava može javnosti pružati brze, kvalitetne i jeftine usluge. Stoga je cilj ovog Odjela da:

- poboljša strukturu uprave;
- pronade najbolju moguću definiciju za pojedinačne zadatke;
- definiše stručne kvalifikacije koje se zahtijevaju od javnih službenika prije njihovog zapošljavanja u sektoru javne uprave;
- predvidi tačan broj potrebnih službi i zaposlenika;
- promoviše kurseve stručne obuke za zaposlene i pomaže im u karijeri;
- obezbijedi odgovarajuće uslove i opremu za rad, kao npr. kompjutere;
- objedini odgovarajuće zakonske propise za sve gore navedene tačke.

Da bi se postigli ovi ciljevi, Odjel za javnu upravu će raditi na slijedećem:

1) Vršenje stalnog uvida i analiza struktura u ministarstvima i drugim centralnim institucijama, uključujući i lokalne organe uprave koje pomaže državni Sekretarijat za lokalnu upravu

U ove aktivnosti spadaju i periodični vladini bilteni koji sadrže informacije o organizacionim i funkcionalnim strukturama i detaljnim zadacima glavnih institucija centralnih organa vlasti. Isto će biti urađeno vezano i za različite nivoe lokalnih institucija. Ove potonje iziskuju blisku saradnju sa državnim Sekretarijatom za lokalnu upravu.

Vladin priručnik i drugi bilteni sa informacijama vezanim za lokalne organe u sebi ne sadrže samo informacije o uslugama koje se pružaju i načinu njihovog funkcionisanja, nego, također, daju neophodne informacije u vezi sa koracima koje treba poduzeti u smislu strukturalnih i organizacionih reformi.

Ovome cilju treba težiti u saradnji sa specijalnom radnom grupom za reformu uprave, koju čine zamjenici ministara, rukovodioci kadrovske službe i stručnjaci iz informatike iz svih ministarstava. Ova radna grupa djeluje već godinu dana.

2) Priprema zakonskih propisa o unutrašnjoj organizaciji institucija

Ovi zakonski propisi treba da sadrže odredbe kojima se uspostavljaju ministarstva i organi centralne uprave. Te odredbe će uključiti neophodne kriterije za uspostavljanje institucija, utvrđene u tekstu zakona ili u odluci o osnivanju nekog ministarstva ili organa centralne uprave. Elementi koji čine strukturu ministarstava i drugih institucija, način postavljanja zadataka i specifičnih oblasti djelovanja, kao i glavni elementi funkcionisanja unutrašnje organizacije, također, moraju biti utvrđeni.

3) Objedinjavanje podzakonskih akata za provedbu odredaba koje regulišu status rukovodećih državnih službenika

Podzakonskim aktima se reguliše:

- postupak zapošljavanja javnih službenika i organizovanja odgovarajućih ispita;
- osnivanje institucija za zapošljavanje i utvrđivanje načina funkcionisanja;
- razvoj karijere javnih službenika i disciplinski postupci;
- postupci za davanje ocjene rada;
- broj i raspodjela mjesta u javnim službama, kategorizacija radnog mjesta; garancije koje se zaposlenima daju nakon njihovog napuštanja određenog radnog mjesta; platni razredi i naknade vezane za te razrede.

Potrebno je detaljno definisati postupak u smislu slijedećeg: 1) ko će biti zadužen za kontrolu sistema državne službe i kako će se vršiti kontrola troškova državne službe u smislu plata, naknada, penzija, troškova rada itd; 2) ko će definisati i kontrolisati broj javnih službenika u cjelokupnoj državnoj službi, kao i u pojedinim ministarstvima i službama i ko će uskladiti broj zaposlenih sa sredstvima izdvojenim iz državnog budžeta.

Posebna pažnja prilikom izrade podzakonskih akata će biti posvećena probnom periodu za nove zaposlenike, te uslovima njihovog premještaja unutar ministarstava i institucija. Ovdje se ima u vidu odgovarajuća raspodjela zaposlenih u državnoj upravi, popunjavanje upražnjenih radnih mjesta, kao i premještaj zaposlenih sa onih mjesta gdje postoji veći broj zaposlenih nego što je stvarno potrebno.

Daljnji podzakonski akti koji će biti formulisani odnose se na penzionisanje zaposlenih koji imaju status javnih službenika. Ovi podzakonski akti se bave penzionisanjem ili povlačenjem iz javne službe u slučaju bolesti, nestručnosti ili iz drugih razloga, kao što su negativno ponašanje na poslu ili ostavka.

Dodatni podzakonski akti će se baviti pitanjima dužnosti, prava i discipline zaposlenih.

4) Objedinjavanje podzakonskih akata vezanih za provedbu zakona o imenovanju funkcionera

Ovaj zakon treba da regulise funkcije počevši od nivoa zamjenika ministra pa sve do vrha hijerarhije, uključujući ministre, predsjednika vlade i predsjednika države, kao i politički imenovane osobe, kao što su članovi kabineta.

Za provedbu ovog zakona neophodno je donijeti podzakonske akte koji će regulisati slijedeće oblasti:

- plate i ostale prednosti koje će imati ovi funkcioneri u toku perioda u kojem će obavljati ove funkcije i nakon njihovog odlaska sa tih položaja.
- pitanja profesionalnog ponašanja sa kojima će se ovi zvaničnici suočiti za vrijeme i nakon obavljanja funkcije.

5) Razvoj politike upravljanja kadrovskim resursima

Ovo pitanje obuhvata usavršavanje neophodnih pravnih kadrova i izradu smjernica za upravljanje kadrovskim resursima.

6) Vladin kodeks ponašanja

Vlada će sačiniti kodeks ponašanja sa svim elementima, kao i pravilima za provedbu.

Predviđeno je osnivanje institucija za provedbu ovog kodeksa, kao i predstavljanje javnosti vladine politike u oblasti profesionalnog ponašanja.

Za vršenje ove dužnosti potrebno je organizovati stručnu obuku.

7) Razvoj biblioteke za organe javne uprave

Odjel za javnu upravu smatra da obogaćivanje i razvoj ove biblioteke, te njena transformacija u bitan centar za pružanje neophodnih informacija o javnoj upravi, uključujući i zakone različitih zemalja, modele različitih zemalja, razne priručnike itd, predstavlja važan element procesa stručne obuke zaposlenih, a u isto vrijeme i važan izvor informacija.

8) Razvoj koncepta i strategije za usmjeravanje javnih službi unutar javne uprave

Sada je pravi trenutak da aktivnosti našeg upravnog organa budu usmjerene prema javnosti. Prema tome, smatramo da se može odmah početi, uvodeći ovaj koncept među zaposlene i osnivajući strukture za podršku javnim službama. Ovim pitanjem ćemo se baviti u okviru strategije usmjeravanja službi za odnose s javnošću, koje djeluju unutar javne uprave.

Osmišljavanje ove strategije bi trebalo da počne, uključujući definisanje i realizaciju prvih koraka u cilju njene provedbe.

9) Usavršavanje stručnog osoblja, strategija rada, načini rada, te organizaciona i funkcionalna struktura Odjela za javnu upravu, uključujući i stručnu obuku stručnog osoblja

U okviru Odjela za javnu upravu razmatra se osnivanje Odjela za lične dohotke, Direkcije za kadrovske upravljanje i organizaciju, Direkcije za informacijske usluge, Direkcije za zakonodavstvo, te jednog manjeg sektora za podršku koji bi se sastojao od sekretarice -prevodica za taj odjel, direktorove sekretarice, te jednog službenika koji bi radio u biblioteci. U toku su intenzivne aktivnosti u smislu raspodjele zadataka na nivou direkcija, pojedinih zaposlenika, kao i u smislu stručne obuke osoblja tog odjela.

10) Poboljšanje informacijske mreže i bolja organizacija protoka informacija

Ovo je jedan proces koji se tek treba razviti uz pomoć tehnoloških sredstava (kompjuteri). Njegova provedba će se odvijati u smislu kompjuterizacije Tima za rukovođenje kadrovskim resursima, sistema ličnih dohodaka i podataka o relevantnim propisima, čime bi se pospješila kodifikacija propisa. To će, također, uključivati

kompjuterizaciju statističkih i drugih podataka, kao i baze podataka. Podrazumijeva se da ovi podaci moraju, kao takvi, biti dostupni prije nego što uđu u kompjutersku obradu.

Nakon kompjuterizacije ovih baza podataka, nastavićemo sa formiranjem lokalnih mreža u ministarstvu, čime ćemo stvoriti povoljne prilike za protok ovih informacija. Predviđa se da će instaliranje lokalnih e-mail programa, koji će omogućiti buduće povezivanje između ministarstava i njihovo priključivanje na Internet, definitivno donijeti velike prednosti u smislu komunikacije između ministarstava, zatim ministarstava i javnosti, kao i komunikacije sa drugim zemljama.

11) Poboljšanje uslova rada i radne sredine

U ovom trenutku zaposleni često rade u neudobnim kancelarijama kojima nedostaje osnovna oprema. To utiče na smanjenu efikasnost na poslu, s obzirom na to da se na taj način uzaludno troši ogromna količina vremena, što, opet, utiče na smanjenu motivisanost. U mnogim našim institucijama postoji velika potreba za osnovnim sredstvima.

Iz tog razloga ćemo nastaviti raditi na opremanju uredskih prostora kako bismo stvorili neophodne uslove za rad. Već smo pokušali stvoriti bolju radnu sredinu uz niske troškove, i efekat je bio očigledan: ljudi su počeli raditi sa mnogo većom motivisanošću i efikasnošću. Jasno je, međutim, da su potrebna nova finansijska sredstva da bismo u ovome u potpunosti uspjeli.

12) Jačanje skladnih odnosa između aktivnosti lokalnih i centralnih organa uprave

Lokalni organi su značajan dio sektora javne uprave. Stoga ćemo u procesu reforme pažnju posvetiti poboljšanju lokalne uprave sa organizacione tačke gledišta, i to na profesionalnom nivou. Već nam je ponuđena saradnja u smislu opremanja lokalne uprave sa neophodnom materijalnom bazom.

Završetak izrade zakonskog okvira kojim će se regulisati aktivnosti lokalnih organa, kao i usklađivanje ovih zakona sa zakonskim okvirom centralnih organa, biće od velikog značaja za poboljšanje aktivnosti lokalnih organa i javne uprave uopšte.

Stoga smatramo da treba provoditi intenzivniju saradnju sa Državnim sekretarijatom za lokalnu upravu kako bi se postigao cilj stvaranja efikasne javne uprave u svim oblastima.

13) Kursevi stručne obuke

Sve navedene aktivnosti treba da budu praćene intenzivnim i koordiniranim kursivima stručne obuke. Istovremeno se treba definisati postupak za utvrđivanje potreba.

Naše je mišljenje da potrebe može definisati Direkcija za kadrovske poslove, uključujući i rukovodne nivoe. U tom smislu će biti napravljen i detaljan plan o generalnoj obuci zaposlenih u sektoru javne uprave, i to u saradnji sa ministarstvima i centralnim institucijama, Državnim sekretarijatom za lokalnu upravu i Institutom za menadžment i javnu upravu (IMPA).

Da bi ovaj plan bio provodiv u praksi, smatramo da je potrebno važnu ulogu dati institutu IMPA. Na taj način ćemo ne samo ispuniti naše potrebe obuke uz relativno male troškove nego ćemo, također, dati doprinos razvoju kapaciteta obuke pri institutu IMPA, koji u ovom trenutku predstavlja jedinu instituciju za stručnu obuku osoblja iz sektora javne uprave u Albaniji.

Iskustvo Odjela za javnu upravu u oblasti obuke pokazuje da jedan od najekonomičnijih i najučinkovitijih metoda stručne obuke predstavljaju radna i istraživačka putovanja u evropske zemlje, sa ciljem neposrednog prikupljanja informacija od organa koji donose i provode propise, o strukturama, postupcima i uslugama koje mi sami nastojimo stvoriti ili poboljšati.

Usporedbe koje se vrše na ovim putovanjima, kao i razmjene iskustava i specifične literature sa zemljama domaćinima, doprinijele su da se oforme mnogi zaključci i prijedlozi u smislu rješavanja problema koji nastaju u toku procesa reforme uprave. Iz ovih razloga se mora i dalje nastaviti razvijati ovaj nastavni element, naročito sada kada se suočavamo sa problemom evropskih integracija i pitanjima pojačanih kontakata sa službenicima javnih uprava drugih evropskih zemalja.

14) Konsolidacija aktivnosti specijalne radne grupe za reformu uprave, proširenje njenog djelokruga i intenziviranje saradnje sa ovom radnom grupom

U ovom trenutku, radnu grupu čine tri kategorije službenika iz reda svih ministarstava, Državnog sekretarijata za lokalnu upravu i Kabineta predsjednika vlade. Kategorije službenika su: zamjenici ministara koji predstavljaju politička stajališta, kadrovske i organizacione službe koje predstavljaju rukovodeći službenici i stručnjaci iz informatike koji predstavljaju tehničko osoblje. Može se reći da skupa sa osobljem iz Odjela za javnu upravu ova radna grupa broji oko 50 službenika. Pored ove radne grupe, Odjel za javnu upravu, također, saraduje sa grupom eksperata iz raznih institucija, kao što su INIMA, QIDTSH, Odbor za nauku i tehnologiju, Telekom, Državni zavod za statistiku, Univerzitet, Državna komercijalna banka itd, koji, opet, čine jednu drugu savjetodavnu radnu grupu. Ove dvije radne grupe su formirane na inicijativu Odjela za javnu upravu i uz podršku predsjednika vlade. Obje imaju veliki potencijal u smislu davanja doprinosa definisanju i provedbi programa Odjela za javnu upravu. Naše dosadašnje iskustvo sa ove dvije radne grupe je pozitivno i korisno. Stoga imamo namjeru intenzivirati naše kontakte i saradnju, te proširiti ove radne grupe kako bi u njihov rad uključili i pravnike iz navedenih institucija.

Odjel ima želju da omogući stvaranje posebnih uslova za obuku radne grupe koja se bavi reformom uprave tako da ona postane snažan oslonac u ovom procesu.

PRIKAZ SISTEMA OBUKE

BUGARSKA

(stanje u aprilu 1996.)

1. Uvod

Bugarska se nalazi u jugoistočnoj Evropi, u okviru koje zauzima sjeveroistočni dio Balkanskog poluostrva. Ova zemlja ima povoljan geografski položaj u smislu da je na raskršću puteva koji vode iz zapadne i centralne Evrope i onih koji vode sa Bliskog i Dalekog istoka. Površina Bugarske približno iznosi 111 000 km², a zemlja je 1995. godine imala oko 8,5 miliona žitelja. Glavni grad je Sofija (1,2 miliona stanovnika), a drugi veći gradovi su Plovdiv, Varna, Ruse i Burgas.

Bugarska je parlamentarna republika sa unitarnim uređenjem i sistemom lokalne samouprave. Novi Ustav proglašen 1991. godine je potvrdio princip podjele vlasti, ukinuvši princip centralizacije funkcija koji se tradicionalno veže za dominaciju komunističke partije tokom proteklih 45 godina. Šef države je predsjednik Republike koji se na slobodnim izborima bira na mandat od pet godina.

Bugarska državna uprava

Vladu Republike Bugarske (Kabinet) čine predsjednik vlade i šesnaest ministara. Predsjednik vlade, kojeg bira parlament, rukovodi radom vlade, koordinira aktivnosti i odgovoran je za sveukupnu politiku vlade. On, također, predsjedava sjednicama Vijeća ministara.

Vijeće ministara je centralno izvršno tijelo u Bugarskoj. Čine ga predsjednik vlade, njegovi zamjenici i ministri. Sa stanovista uprave, najvažnija figura u Vijeću ministara je generalni sekretar. Vijeće ministara kreira i provodi unutrašnju i vanjsku politiku države. Ono osigurava javni red i državnu bezbjednost, te ima sveukupnu vodeću ulogu nad državnim upravom.

Šesnaest ministara obavljaju dužnosti uprave. Ministrima po tradiciji pomažu njihovi zamjenici, generalni sekretari i šefovi kabineta.

Struktura centralne državne uprave obuhvata i neka druga tijela formirana kao odgovor na nove zahtjeve koje sobom nosi period tranzicije. Obično se radi o odborima, komisijama, službama ili odjelima. Oni podnose izvještaje direktno Vijeću ministara.

Zakonom o lokalnoj upravi i samoupravi iz 1991. godine smanjena je prisutnost centralnih organa na lokalnom nivou. U skladu sa administrativno-teritorijalnom podjelom zemlje, postoje dva nivoa teritorijalne uprave: oblast i opština. Oblast predstavlja administrativno-teritorijalnu jedinicu nadležnu za provođenje oblasne politike, djelovanje državne uprave na lokalnom nivou, te usklađivanje državnih i lokalnih interesa. Oblastima upravlja guverner uz pomoć oblasne uprave. Opština je osnovna administrativno-teritorijalna jedinica u zemlji. Njome upravljaju načelnik opštine i opštinsko vijeće i uprava izabrani na tom nivou. Organi lokalne samouprave su smješteni na nivou mjesnih zajednica koje predstavljaju najmanje teritorijalno-administrativne jedinice. Danas se Bugarska sastoji od devet oblasti (*oblasty*), 279

općina (*obshtiny*) i 4.032 mjesne zajednice (*kmetstva*) (vidjeti: Aneks 1, tabela 2). Aneks 1, tabela 1, pokazuje broj zaposlenih u državnoj i lokalnoj upravi podijeljenoj u devet oblasti, uključujući i pravosudne organe (podaci Državnog zavoda za statistiku).

Generalna struktura bugarske državne uprave je slijedeća:

Vijeće ministara

Ministarstva, odbori, nezavisne agencije

Agencije koje su podređene resornim ministarstvima

Regionalne područne jedinice agencija i druge područne strukture resornih ministarstava na regionalnom, podregionalnom i lokalnom nivou

Reforma uprave

Period tranzicije je počeo novembra 1989. godine, i od tada se promijenilo pet različitih vlada. Sadašnja vlada je izabrana januara 1995. godine.

Proces prelaska sa sistema centraliziranog planiranja na sistem tržišne ekonomije, te od totalitarne do demokratske države, uzrokovao je slijedeće dramatične promjene u državnoj upravi:

- Ukinuta su neka ministarstva i druge institucije, kao što su organi za centralno planiranje i kontrolu.
- Neka ministarstva su prvo zatvorena a onda ponovo uspostavljena, kao što je Ministarstvo za vanjsku trgovinu.
- Promijenjeno je više od 80 procenata rukovodećih službenika u organima centralne uprave.
- Bugarska državna banka, Državni zavod za statistiku, kao i neke druge centralne institucije, postale su nezavisne, te je sada njihov rad regulisan posebnim propisima.
- Proglašen je novi Ustav i doneseni su novi propisi čiji je cilj da stvore pravni okvir za tržišnu ekonomiju i demokratsko društvo.
- Došlo je do pojave novih upravnih struktura na osnovu funkcija novih ministarstava – na primjer Državni ured za zapošljavanje, koji je osnovan sa ciljem da rješava probleme nezaposlenosti, i koji ima područne jedinice na regionalnom i lokalnom nivou.

U isto vrijeme je došlo do intenziviranja mnogih negativnih tendencija:

- Nestabilnost sektora javne uprave, uzrokovana čestom promjenom vlasti, trebalo je smanjiti osnivanjem nepolitizirane, lojalne i efikasne uprave. Nažalost, u Bugarskoj ne postoji zakon koji bi regulisao status državnih službenika, već je taj status regulisan Zakonom o radu, čiji je jedan član (*Kapudalievljev* član) izazvao mnoge političke promjene prije svog ukidanja 1996. godine².
- Stalne promjene, čak i novodonesenih zakonskih akata, dovele su do povećanja birokratizacije i papirologije.
- Drastično je opalo povjerenje javnosti u centralne institucije.

² Kapudalievljev član (član 328a. Zakona o radu) predviđa da ugovor o radu osobe na radnom mjestu rukovodioca može biti raskinut ako je to u interesu poslodavca. Ovaj član je ukinut 1996. godine; Službeni list, drugo izdanje, 1996.

- Komunikacija između ministarstava je bila slaba, a postala je i gora zbog toga što su vlade bile mahom koalicionog tipa. Ovdje, također, kao uzrok treba spomenuti i nedostatak profesionalnih rukovodećih državnih službenika.
- Kvalitet pruženih usluga javnosti opao je usljed pada discipline i stalnih promjena u smislu oblika i sadržaja usluga.
- Praktično nije postojala nikakva sistematska obuka državnih službenika.

Kao rezultat haotičnog načina provođenja reformi u državnoj upravi, njen obim se stalno povećavao od 1990. do 1995. (povećanje od 19%), što se može vidjeti iz donje tabele.

Broj zaposlenih u organima centralne i lokalne uprave

Godina	Ukupan broj zaposlenih	Rukovodeći službenici
1990.	49.364	12.472
1991.	45.192	10.493
1992.	46.257	8.646
1993.	55.030	8.563
1994.	58.422	9.087

Očigledno je da je potreban novi pristup reformi uprave koji se mora zasnivati na zajedničkoj strategiji za sve organe državne uprave i mora biti osmišljen u skladu sa procesom evropskih integracija.

Osmišljavanje strategije za reformu uprave pod nazivom “Nova uprava” pokrenuto je septembra 1995. godine, a usvojio ju je marta 1996. godine vladin Odbor za evropske integracije.

Očekuje se da će reforma postojeće uprave riješiti neka od temeljnih pitanja kako bi se osiguralo postizanje novog kvaliteta sistema uprave. Od mnogih trenutnih problema i pitanja, slijedeća su identifikovana kao ona kojima se treba pozabaviti u toku reformi:

- 1) decentralizacija uprave, ovladavanje novim radnim mjestima i povećanje učinkovitosti državne uprave u provedbi vladine politike koja se zasniva na demokratskim propisima;
- 2) porast nivoa zaposlenika u državnoj upravi, porast nivoa profesionalnih i nepolitiziranih državnih službenika u kontekstu jasnih poticaja i izbornih procesa za ulazak u državnu službu, napredovanja kroz karijeru, socijalne sigurnosti i penzija;
- 3) usmjeravanje državne uprave prema standardima Evropske unije za pružanje usluga pojedincima i preduzećima.

Sistem stručne obuke u periodu prije 1989. godine

Stari sistem stručne obuke za državne službenike bio je centraliziran, ali srećom potpuno odvojen od ideološkog obrazovanja i obuke. Jedan profesionalni sistem stručne obuke za rukovodioce javnih preduzeća, službenike u ministarstvima i šefove regionalnih i lokalnih organa uprave ustanovljen je krajem šezdesetih godina osnivanjem Centra za razvoj menadžmenta pri Ministarstvu za rad, a u okviru projekta UNDP-a, kojeg su provodili ogranci ILO-a u Varni i Plovdivu. Godine 1970. je iz ovog tijela proizašla Akademija za društvene nauke i menadžment, sa ograncima u gotovo svih 28 oblasti koje su tada postojale. Obuku iz menadžmenta za rukovodioce u privredi i upravi organizovao je Institut za društveni menadžment (ISM), koji je kasnije preimenovan u Institut za menadžment i upravu (IMA). Godine 1980. je na osnovu Akta broj 42 Vijeća ministara ustanovljen sistem za kontinuiranu i tekuću obuku državnih službenika iz ministarstava, regionalnih organa i javnih preduzeća. Metodološki nadzor je vršio ISM (sada IMA). Instituti i centri za stručnu obuku ministarstava i općinskih organa bili su uključeni u ovaj sistem obuke. Na nekim univerzitetima su formirani i posebni ogranci za postdiplomsku obuku, kao i stručnu obuku uz rad.

Sistem stručne obuke nakon 1989. godine

Stari sistem je bio totalno rasformiran 1990. godine. U 1992. centralni institut IMA je postao Centar za upravu. Ovaj centar je nedugo zatim zatvoren krajem 1994. godine.

Od početka 1996. godine radi se na razvoju jednog novog sistema centara za stručnu obuku državnih službenika (CCST), čiji je cilj organizovanje stručne obuke na bazi sistema obuke instruktora. Ovaj sistem će koristiti sve prednosti raspoloživog centraliziranog potencijala instruktora, a biće usmjeren ka ciljevima reforme uprave i evropskih integracija.

Ovaj potencijal instruktora se može naći na slijedećim mjestima:

- *Univerziteti.* U periodu akademske 1995/96. godine u Bugarskoj su djelovala 24 univerziteta, od kojih su četrnaest u svom sastavu imala pravne fakultete; neki od njih su imali programe za javnu upravu. Samo dva su, međutim, imala odsjeke za javnu upravu (vidjeti: Aneks 2, tabela 1).
- *Koledži.* U Bugarskoj postoji 15 koledža, od kojih su pet specijalizirani za menadžment i upravu.
- *Privatne firme.* Mnoge od njih nude savjetodavne usluge i obuku iz menadžmenta i uprave, knjigovodstva i finansija. Trenutno je pri Državnom uredu za zapošljavanje (NOE) registrovano više od 150 firmi koje organizuju kurseve za nezaposlene. Ove firme, također, nude kurseve za javne institucije.

Sav ovaj potencijal za obuku se, međutim, koristi na jedan haotičan način, te stoga ne može zadovoljiti prijekne potrebe za stručnu obuku državnih službenika.

Sistem stručne obuke uz rad za državne službenike

Na bazi strategije za reformu uprave u Bugarskoj, koju je prihvatio vladin Odbora za evropske integracije, u planu je uspostavljanje novog sistema za stručnu obuku državnih službenika. Također je u pripremi specijalni vladin akt u vezi sa ovim novim sistemom stručne obuke, kojim će se uspostaviti jedan stalni sistem za stručnu obuku državnih službenika (PCSTS), pri čemu će glavni principi biti obuhvaćeni Zakonom o državnoj

službi, koji je i sam predmet javne rasprave. Ovaj sistem bi trebao profunkcionisati do 1997. godine nakon usvajanja novog budžeta i novog programa PHARE za reformu uprave.

Predviđeno je da stručna obuka državnih službenika bude u nadležnosti generalnih sekretara u ministarstvima. U skladu sa novim Zakonom o državnoj službi, ova kategorija će biti najviša među nepolitiziranim upravnim osobljem. U svrhu povećanja operativnosti i kontrole, mora se osnovati Nacionalni centar za stručnu obuku državnih službenika (NCSTC) pri Vijeću ministara. Pri resornim ministarstvima će se osnovati centri za stručnu obuku državnih službenika (CTCS). Ostalo osoblje iz centralnih organa uprave će biti obučavano u centru Ministarstva za rad ili pri NCSTC-u.

2. Ciljevi obuke

Glavni ciljevi sistema stručne obuke koji je postojao do kraja 1995. godine bili su slijedeći:

- obuka postojećeg i novozaposlenog osoblja u vezi sa primjenom novih propisa i funkcionisanja institucija,
- pružanje osnovnih podataka o informacionim tehnologijama,
- mogućnost za kurseve stručne obuke iz stranih jezika.

Samo je nekoliko seminara, koje su uglavnom priredile strane organizacije, imalo nešto šire ciljeve od spomenutih.

Glavni ciljevi novog sistema za stručnu obuku uz rad državnih službenika u okviru napora koji su preduzimani u cilju sprovođenja reforme uprave su slijedeći:

- Sticanje profesionalnog znanja i vještina za obavljanje aktivnosti državnih službenika u sklopu demokratskog društva i tržišne ekonomije.
- Stvaranje kapaciteta za definiranje i procjenu politika, kao i lojalnost vladi u sprovođenju te politike.
- Podizanje nivoa javnih usluga prema korisnicima, pridržavanje standarda kvaliteta pruženih usluga.
- Uvođenje menadžerskog znanja i vještina za procese inovacije, koristeći informacione tehnologije i tržišno orijentisane metode.
- Priprema za evropske integracije poboljšanjem razumijevanja upravnog sistema Evropske unije i razvijanjem vještina neophodnih za međunarodnu komunikaciju, uključujući i prevazilaženje jezičkih barijera.

3. Pravni okvir

Ukidanjem Akta broj 42 (1980) iz 1990. godine prestao je da postoji pravni osnov za stručnu obuku državnih službenika.

Novi pravni okvir se treba zasnivati na Aktu o državnim službenicima i vladinom Aktu za sistem stručne obuke državnih službenika, koji će stupiti na snagu 1997. godine.

4. Finansiranje

Kursevi stručne obuke su tokom posljednjih pet godina uglavnom bili finansirani iz stranih izvora, konkretnije iz slijedećih izvora:

- Program PHARE;
- Fond "Know How";
- Ostali fondovi ili strane fondacije;
- Bilateralni sporazumi sa evropskim zemljama;
- Aktivnosti SIGMA-e itd.

Procjene zasnovane na pojedinačnim izvještajima sa seminara, studijskih putovanja i kratkotrajnih kurseva koje su organizovala neka od ministarstava, pokazuju da je ukupna suma novca koja je tokom protekle tri godine utrošena direktno za obuku službenika manja od 100.000 dolara. U 1997. godini se iz programa PHARE očekuje više od 500.000 dolara za organizaciju kurseva stručne obuke.

Do sada su sredstva iz državnog budžeta korištena uglavnom za osnovnu kompjutersku obuku i kurseve stranih jezika. U okviru novog budžeta su predviđeni posebni fondovi za aktivnosti centara za stručnu obuku.

Sistem stručne obuke nezaposlenih, koji se zasniva na posebnom vanbudžetskom fondu za socijalnu potporu, trenutno je jedini koji ima jasna pravila za korištenje sredstava iz fonda, s tim da se ova sredstva koriste uglavnom za pripremu nezaposlenih za aktivnosti u privatnom sektoru.

5. Institucije za stručnu obuku i njihov pravni status

Ministarstva i ostala centralni organi uprave u ovom trenutku ne raspolažu nikakvim specijaliziranim centrima za stručnu obuku državnih službenika. Postojeći kapaciteti se koriste za druge svrhe ili za seminare koje obično organizuju strane institucije.

Glavni domaćini ovih kurseva za obuku su univerziteti. Nedavno je usvojen novi zakon o visokom obrazovanju, koji će se početi provoditi početkom nove akademske godine 1996/97. Novi zakon je usklađen sa evropskim obrazovnim standardima, tako da se diplome i magisteriji već priznaju na našim univerzitetima. Legalizovani su nevladini univerziteti i koledži. Usvojena je univerzalna procedura za akreditovanje univerziteta. Svim univerzitetima je dozvoljeno da po vlastitom nahođenju daju specijalizacije, pod uslovom da to bude u skladu sa državnim nomenklaturom za specijalizacije. Na ovoj novoj listi specijalizacija na univerzitetima u Sofiji, Varni, Blagoevgradu i Slivenu pojavljuju se i programi za javnu upravu (vidjeti: Aneks 2, tabele 1 i 2). Većina univerziteta nisu državni univerziteti. Ovaj paradoks pokazuje da je proces prilagođavanja državnih univerziteta novoj situaciji zapravo težak i komplikovan. Privatni koledži u Varni, Sofiji, Blagoevgradu i Slivenu, također, imaju programe za javnu upravu.

Aktivnosti svih ovih akademskih institucija na polju kratkoročne stručne obuke iz oblasti javne uprave su ograničene, s obzirom na nedostatak organizovanog sistema za stručnu obuku zaposlenika u ministarstvima. Neki od univerziteta su osnovali ustanove za postdiplomske studije orijentisane ka srednjoročnim kursevima od jednog do 18 mjeseci. Po njihovom završetku dobija se uvjerenje o kvalifikacijama ili

pretkvalifikacijama (18-mjesečni kursevi). Neki od ovih kurseva su usmjereni ka specifičnim grupama državnih službenika, kao što su knjigovođe, socijalni radnici itd. Najaktivniji u ovom pogledu je Institut za postdiplomske studije pri Univerzitetu za međunarodnu i internu ekonomiju u Sofiji (vidjeti: Aneks 3).

Ne postoji nikakva komunikacija između ministarstava i ove vrste institucija za stručnu obuku. Pri Ministarstvu za unutrašnje poslove postoji specijalna škola koja kombinuje specijaliziranu dugoročnu obuku koja traje do četiri godine sa kratkoročnim kursovima. Završetkom ovog edukacionog programa stiče se diploma univerzitetskog tipa ili posebna uvjerenja. Sve planove i programe obuke mora odobriti Ministarstvo za obrazovanje. Troškovi same obuke i kvalifikacija koje se njome stiču snosi Ministarstvo za unutrašnje poslove.

Sličan sistem za ljekare i nastavnike postoji pri Ministarstvu za zdravlje i Ministarstvu za obrazovanje, nauku i tehnologiju, gdje se pri institutima za stručno usavršavanje ljekara i nastavnika stiču kvalifikacije neophodne za promoviranje ili prijem u nove specijalizacije. Kursevi za menadžere u oblasti zdravstvene zaštite i obrazovanja se rijetko organizuju, mahom na inicijativu stranih konsultantskih timova.

Neka ministarstva organizuju kurseve za svoje osoblje, pozivajući predavače sa instituta koji su dio njihovog vlastitog sistema, ili nezavisne konsultante. Jedan od rijetkih primjera takve vrste kurseva je i kurs strateškog menadžmenta za rukovođe državne službenike, koji organizuje Ministarstvo za obrazovanje, nauku i tehnologiju i namijenjen je za svo upravno osoblje koje se bavi menadžmentom pri centralnim organima uprave (vidjeti: Aneks 3).

Privatne konsultantske firme su najaktivnije što se tiče organizacije kratkoročnih kvalifikacijskih kurseva. One ne organizuju dugoročne kurseve zbog finansijskog rizika koji takva organizacija podrazumijeva, a i zbog potrebe za registrovanje i traženje dozvole za rad univerzitetskog tipa u slučajevima kada kursevi traju duže od jedne godine. Privatni koledži nude jednu srednju prelaznu formu ove vrste obuke, koje obično zajednički organizuju privatne firme i institucije univerzitetskog tipa.

Proces izdavanja dozvole za privatne konsultantske firme je neophodan za njihovo učešće na konkursima za kurseve koje organizuju uredi za rad pod pokroviteljstvom Državnog biroa za zapošljavanje. Ovi kursevi su sastavni dio sistema za profesionalnu orijentaciju i stručnu pripremu privremeno nezaposlenih lica u periodu dok ne nađu novi posao. Najpopularniji kursevi su oni koji se bave menadžmentom, knjigovodstvom, kompjuterima i malom privredom. Neki od ovih kurseva su adekvatni za državne službenike, te se kao takvi nude i osoblju zaposlenom u ministarstvima. Činjenica da u ovim slučajevima nije potrebna posebna dozvola smatra se velikom prednošću.

Ove godine se planira osnivanje novih centara za stručnu obuku državnih službenika. Ti centri će imati slijedeće organizacione prioritete:

- obuka državnih službenika u oblasti reforme uprave i evropskih integracija;
- sveobuhvatna stručna obuka novih polaznika i
- stručna obuka rukovodilaca za nezavisna radna mjesta u javnim službama.

Glavne funkcije Državnog centra za stručnu obuku državnih službenika bile bi sljedeće:

- proučavanje potreba obuke u skladu sa trendovima u oblasti reforme uprave i evropskih integracija;
- izrada programa i materijala za obuku vezanih za kratkoročne i dugoročne kurseve obuke;
- organizovanje specijalnih postdiplomskih studija za državne službenike u Bugarskoj i inostranstvu;
- organizovanje konkurentnih javnih poziva za pružanje osnovne stručne obuke državnih službenika na univerzitetima i koledžima;
- stručna obuka instruktora za sve programe;
- organizovanje obuke instruktora za obuku uz rad;
- organizovanje kratkih kurseva i seminara za rukovodeće državne službenike o tekućim pitanjima reforme uprave i evropskih integracija.

Mora se osigurati pravni okvir za obuku uz rad državnih službenika ne samo predstojećim vladinim aktom nego, prije svega, Zakonom o državnoj službi koji treba biti usvojen prije kraja 1996. godine. Tim zakonom će se regulisati prava i obaveze za stručnu obuku državnih službenika, a također će se uspostaviti veza između pohađanja obuke i odluke o unapređivanju.

Razlozi za zastoj u uspostavljanju ovog novog sistema za stručnu obuku mahom su finansijske prirode, ali se oni, međutim, mogu prevazići u okviru novog budžeta. Posebni fondovi će biti dodijeljeni svakom ministarstvu za obuku uz rad državnih službenika. Međutim, bez obzira na to, strani donatori i dalje ostaju glavni izvor finansiranja.

Razvoj institucija za stručnu obuku biće stimulisan na osnovu slobodne i otvorene konkurencije između univerziteta, državnih i privatnih institucija i konsultantskih firmi. U tom smislu će biti primijenjen sistem konkurentnih javnih poziva, analogno sistemu koji je već na snazi za obuku nezaposlenih lica.

6. Instruktori obuke

Do sada u Bugarskoj nije postojalo nikakva sistematska stručna obuka samih instruktora. Za sticanje potrebnih kvalifikacija instruktori su se morali sami pobrinuti.

Postoje dvije grupe instruktora:

- zvanično priznati profesionalni instruktori sa titulom redovnog ili vanrednog profesora (ovu potonju titulu daje posebna Centralna komisija za potvrdu vjerodostojnosti kvalifikacija);
- konsultanti i drugi neprofesionalni instruktori.

Ova razlika je od ključne važnosti u slučajevima kada je honorar za pružanje obuke fiksno utvrđen putem ugovora. Lica koja su zaposlena u ovoj oblasti – većinom državni službenici sa univerzitetskim diplomama - često se pozivaju da održe predavanja i u mnogim slučajevima se njihova uloga visoko cijeni.

Nijedna organizacija ne vodi preliminarnu obuku za instruktore, čak ni za specifične kurseve. Istovremeno se zahtijevaju specijalne dozvole za neke specifične kurseve, kao što su oni iz oblasti privatizacije (evaluacija, knjigovodstvo itd).

U praksi se sve institucije koje organizuju kurseve bave prvenstveno planiranjem kurseva. Praćenje uspješnosti je zadatak tima instruktora. Procjena kvalitete kurseva se vrši popunjavanjem upitnika. To se radi čak i na postdiplomskim univerzitetskim studijama.

Glavna pažnja sistema za obuku uz rad državnih službenika (PCSTS) će biti: procjena potreba, izrada plana i programa obuke, planiranje aktivnosti obuke i obuka instruktora, pri čemu se primjenjuje sistem davanja dozvola za rad instruktorima.

Prvi prioritet PCSTS-a je stručna obuka o procesima evropskog ujedinjavanja. Izrađuju se posebni planovi i programi obuke za razne kurseve koji nude opšte informacije o Evropskoj uniji, pregovaračkim vještinama i jezičkom obrazovanju, a sve u svrhu masovnih kurseva obrazovanja i usavršavanja iz ove oblasti za zaposlene u upravi.

Svi oblici obuke će biti iskorišteni kako bi se zadovoljile potrebe obuke.

7. Procjena potreba i sadržaj programa obuke

Ne postoji nikakav sistem procjene potreba obuke. Ta se procjena zasniva na općim preporukama dobivenim od šefova organizacionih jedinica, te na prijedlozima institucija za obuku i stranih konsultanata.

U slučaju da seminare organizuju strani donatori, postupak obično obuhvata preliminarne rasprave sa šefom date organizacione jedinice kako bi se odabrala najprikladnija predavanja sa liste tema koju nudi ta donatorska institucija.

Pri Ministarstvu vanjskih poslova je uobičajena praksa da se vrši stručna obuka diplomatskog osoblja u okviru programa koje finansiraju strane organizacije.

Opšteprihvaćena činjenica je da su ministarstvima najpotrebniji kompjutersko obrazovanje i kursevi iz stranih jezika, što je razlog što se upravo ova vrsta kurseva najčešće i nudi.

Do sada su nastavni planovi i programi na univerzitetima i koledžima mahom rađeni kao najprikladnija kombinacija stranih programa. Kao primjer jednog takvog programa može se uzeti program Univerziteta u Slivenu (vidjeti: Aneks 2, tabela 2).

Do sada nije postojalo razumijevanje za potrebu izrade specifičnog nastavnog plana i programa namijenjenog poslovima uprave za koje se traži veće ekonomsko, inženjersko ili pravno znanje i obučenosť.

Novi sistem za obuku uz rad državnih službenika obuhvata tri tipa nastavnih planova i programa:

- predslužbenička obuka sa ciljem da se zadovolje kriteriji koji se koriste u izbornom procesu za specifična radna mjesta;

- obuka uz rad za postizanje bolje ocjene rada i inovacija na radu;
- stručna obuka u smislu evropskih integracionih procesa, uključujući i pregovaračke vještine.

Ova posljednja tačka može biti otvorena za javnu raspravu kako bi se promoviralo jedno povoljno javno mnjenje i brža adaptacija na novu evropsku sredinu. Za ovu vrstu obuke potrebna je jako dobra organizacija i znatna finansijska sredstva.

8. Ciljne grupe

Nedovoljno planiranje u oblasti obuke državnih službenika automatski dovodi do stvaranja dvije ciljne grupe:

- Dobrovoljno učešće na kursovima koje vode organizacione jedinice za svoje službenike. Ovo je slučaj sa svim internim kursovima stranih jezika i kompjutera.
- Učešće na kursovima koji se organizuju zajedno sa stranim sponzorima zasniva se na evaluaciji radnog mjesta službenika, te značaja istog u smislu problema koji se razmatraju. U praksi je ovo slučaj sa svim kursovima koje organizuju strani sponzori.

Ciljana stručna obuka je ustanovljena novim Zakonom o državnoj službi i Sistemom za obuku uz rad državnih službenika (SCETCS).

U ovom slučaju, glavne ciljne grupe su slijedeće:

- kandidati za radna mjesta u državnoj službi;
- administrativno osoblje zaposleno u državnim ministarstvima i agencijama;
- rukovodioci različitih organizacionih jedinica;
- pripadnici raznih društvenih grupa kojima je potrebno veće razumijevanje nove uloge vlade u demokratskom društvu i tržišnoj ekonomiji.

Da bi se zadovoljile stvarne potrebe u obrazovanju i obuci ovih ciljnih grupa, primjenjuju se razni pristupi i oblici obuke.

9. Oblici obuke

Početna obuka se nudi samo zaposlenima koji rade u novoj upravi za finansijsku kontrolu i prikupljanje poreza. Radi se o kratkoročnim kursovima za upoznavanje sa novim propisima donesenim 1995. godine. Slični kursevi će se organizovati i za zaposlene u novoformiranoj Državnoj komori za reviziju.

Seminari - radionice i studijska putovanja su najčešći oblici obuke koje organizuju strani donatori. Dugoročni pojedinačni programi i dugotrajna plaćena odsustva sa posla radi stručnog usavršavanja više ne postoje u sektoru javne uprave. Najčešće se organizuju savjetovanja u kombinaciji sa stručnom obukom, što predstavlja oblik kojeg naročito preporučuju strani konsultanti putem raznih projekata u okviru programa PHARE.

Ovaj novi sistem predviđa različite oblike obrazovanja i stručne obuke ne samo za pripremu administrativnog osoblja nego i za stvaranje takve društvene sredine koja će omogućiti funkcionisanje moderne države.

Slijedi lista kurseva koji se nude u okviru svake od kategorija:

Opšte obrazovanje

- edukacioni kursevi u osnovnim i srednjim školama u okviru kojih se daju informacije o državi i njenim funkcijama, kao i javnim uslugama koje se pružaju građanima i firmama;
- univerzitetski kursevi i programi na koledžima koji se bave javnom upravom;
- otvoreni edukacioni kursevi koji obuhvataju javne seminare i predavanja, univerzitete putem radija, televizijske programe itd, koji su usmjereni na širu javnost i čiji je cilj da povećaju svijest građana o funkcijama moderne demokratske države u sredini usmjerenoj na tržišnu ekonomiju.

Predslužbenička obuka

- specijalizirani kursevi za kandidate za određena radna mjesta u državnoj službi;
- predispitni opći kursevi za kandidate za radna mjesta u državnoj službi kako bi se stvorili jednaki uslovi za sve kandidate.

Stručna obuka uz rad

- kursevi vezani za nova radna mjesta sa specijaliziranim instruktorima za nove zaposlenike u državnoj službi;
- kvalifikacijski kursevi za postizanje bolje ocjene rada, za primjenu novih tehnika i za napredovanje kroz karijeru;
- prekvalifikacijski kursevi za nova radna mjesta u sklopu državne službe;
- specijalizirani menadžerski kursevi za rukovodioce na različitim radnim mjestima, paralelno sa upoznavanjem sa novim menadžerskim tehnikama u sektoru javne uprave.

Obuka iz oblasti evropskih integracija

- opšte informacije o evropskim institucijama i propisima;
- upoznavanje sa pregovaračkim vještinama;
- posjete inostranstvu u cilju učenja na stranim iskustvima.

10. Izrada plana i programa obuke

Revizija i potvrđivanje planova za stručnu obuku zasniva se na različitim sistemima, u zavisnosti od institucije za stručnu obuku i načina na koji se kursevi organizuju. Što se tiče obrazovnog sistema pri koledžima i univerzitetima, specijalizirana vijeća fakulteta i koledža usvajaju nastavne planove za sve discipline, uključujući i postdiplomske kurseve za državne službenike. Kurseve koje organizuje Vijeće ministara i razna ministarstva - čak i u slučaju da ih drže vanuniverzitetski instruktori, konsultanti itd. – odobrava odgovarajući kolektivni organ nakon procjene specijaliziranih stručnih vijeća.

Nezavisne privatne firme organizuju svoje vlastite kurseve bez da ih prethodno formalno odobre specijalizirana vijeća.

11. Ocjenjivanje

Ocjenjivanje aktivnosti obuke bez postojanja sistema za stručnu obuku može se zasnivati samo na mišljenju samih učesnika. Ovo je slučaj sa svim seminarima koje finansiraju država ili strane institucije.

Samo ocjenjivanje se zasniva na manje ili više standardnim upitnicima koji se dijele tokom posljednjeg dijela seminara. Ta povratna informacija organizatorima služi da utvrde koji tim instruktora je ostavio najbolji utisak. U situaciji kada ne postoji nikakav sistem redovnih aktivnosti obuke, ovakva vrsta informacija tada postaje, praktično, potpuno beskorisna i neupotrebljiva.

Nova komisija za izdavanje dozvola za rad koledžima i univerzitetima osnovana je Zakonom o visokom obrazovanju, sa zadatkom da procijeni kvalitet obrazovnog procesa na koledžima i univerzitetima, uključujući i obuku iz oblasti javne uprave.

Novim Sistemom kontinuirane stručne obuke državnih službenika ne predviđa se nikakav posebni sistem ocjenjivanja aktivnosti u okviru obuke uz rad.

12. Utvrđivanje problema prilikom vođenja obuke

Glavni problemi u oblasti obuke zaposlenih u javnoj upravi potiču od nedovoljnog razumijevanja nove uloge vlade u demokratskom društvu i socijalno-orijentisanoj tržišnoj ekonomiji. Još uvijek se u javnosti dovoljno ne cijeni profesionalna javna uprava. U visoko ispolitiziranoj društvenoj sredini, uspostavljanje profesionalne uprave sa kontinuiranom stručniom obukom predstavlja težak zadatak. Također je važno uvesti adekvatan sistem stručne obuke kako bi se državnoj upravi omogućilo da pruži:

- transparentnost – korištenjem modernih informacionih tehnologija koje omogućuju trenutni pristup bilo kojem nivou unutar hijerarhijske strukture, kao i pribavljanje informacija o zakonskim obavezama i stvarnim aktivnostima;
- odgovornost – organizovanjem sistema kontrole kao kombinacije odgovarajuće kontrole menadžmenta, unutrašnje kontrole, kao i vanjske kontrole u okviru Državnog ureda za reviziju, te podnošenjem izvještaja parlamentu i javnosti;
- standarde za pružanje javnih usluga koji predstavljaju kriterij za javnu ocjenu kvaliteta;
- postupak za kreiranje politike – uključivanjem odgovarajućih organizacionih jedinica kako bi se definisala jasna nadležnost za definiranje i provedbu određene politike unutar organa uprave.

Samo temeljne promjene u vezi sa funkcijom i organizacijom sektora javne uprave mogu poboljšati efikasnost i ekonomičnost, kao i osmišljenost i organizovanost procesa stručne obuke.

ANEKS 1.
ADMINISTRATIVNO - TERITORIJALNA
PODJELA CENTRALNE UPRAVE

**Tabela 1 - Prosječan broj zaposlenih u sektoru javne uprave
(godina 1990. do 1995.)**

Regija	1990.	1991.	1992.	1993.	1994	1995.
<i>Grad Sofija</i>	12.880	11.564	14.194	13.650	15.215	14.521
Centralna državna uprava	10.219	9.127	12.109	11.542	13.074	12.470
Lokalna uprava	2.661	2.437	2.085	2.108	2.141	2.051
<i>Burgas</i>	4.030	3.974	3.492	4.671	4.875	5.425
Centralna državna uprava	1.346	1.658	1.430	2.543	2.687	3.053
Lokalna uprava	1.684	2.316	2.062	2.128	2.188	2.372
<i>Varna</i>	4.299	4.086	3.802	4.973	5.282	5.868
Centralna državna uprava	1.370	1.574	1.585	2.693	3.000	3.239
Lokalna uprava	2.929	2.512	2.217	2.280	2.282	2.629
<i>Loveč</i>	5.294	5.441	4.800	6.431	6.609	6.833
Centralna državna uprava	1.741	2.261	1.972	3.525	3.681	3.666
Lokalna uprava	3.553	3.180	2.828	2.906	2.928	3.167
<i>Montana</i>	3.544	3.789	3.215	4.331	4.516	4.954
Centralna državna uprava	1.111	1.551	1.238	2.266	2.421	2.608
Lokalna uprava	2.433	2.238	1.977	2.065	2.104	2.346
<i>Plovdiv</i>	5.300	4.987	4.356	5.966	6.100	6.876
Centralna državna uprava	1.505	1.830	1.520	3.051	3.072	3.395
Lokalna uprava	3.795	3.157	2.836	2.915	3.028	3.481
<i>Ruse</i>	4.066	3.869	3.673	4.247	4.363	4.773
Centralna državna uprava	1.277	1.355	1.536	2.030	2.090	2.239
Lokalna uprava	2.789	2.514	2.137	2.217	2.273	2.534
<i>Regija Sofija</i>	5.287	4.731	4.705	5.733	5.834	7.432

Centralna državna uprava	1.466	1.470	1.626	2.440	2.531	3.578
Lokalna uprava	3.821	3.261	3.079	3.293	3.303	3.854
Haskovo	4.664	4.572	4.009	5.028	5.628	6.071
Centralna državna uprava	1.318	1.601	1.458	2.390	2.720	3.016
Lokalna uprava	3.346	2.971	2.551	2.638	2.908	3.055
UKUPNO	49.364	47.013	46.246	55.030	58.422	62.753
Centralna državna uprava	21.353	22.427	24.474	32.480	35.267	37.264
Lokalna uprava	28.011	24.586	21.772	22.550	23.155	25.489

Tabela 2 - Općine i mjesne zajednice

Regije	Broj općina	Broj mjesnih zajednica
Grad Sofija	25	54
Burgas	21	440
Varna	30	478
Loveč	32	450
Montana	33	396
Plovdiv	34	441
Ruse	27	436
Regija Sofija	50	685
Haskovo	27	652
UKUPNO	279	4 032

ANEKS 2.
TEKUĆI PROGRAMI OBUKE ZA
BUGARSKE DRŽAVNE SLUŽBENIKE

Tabela 1 - Diplomantski programi

Univerzitet	Trenutni broj polaznika	Broj diplomiranih
Novi bugarski univerzitet, Sofija Odsjek za javnu upravu	8	3 godišnje 3 ukupno
Univerzitet za međunarodnu i državnu ekonomiju, Sofija Institut za postdiplomske studije Program za državnu upravu i međunarodno pravo	178	Prva klasa od 100 studenata diplomiraće u februaru 1997. godine.
Univerzitet za međunarodnu i državnu ekonomiju, Sofija Institut za postdiplomske studije Program za upravu i kadrovsko upravljanje	500	100 godišnje
Ogranak u Slivenu Tehničkog univerziteta u Varni Odsjek za javnu upravu	20	Još nema diplomiranih; prva klasa će diplomirati 1997. godine
Slobodni univerzitet u Varni Fakultet za upravu, političke nauke i međunarodne odnose Program za upravu	800	Prva klasa (800 studenata) diplomiraće juna 1996. godine.

Tabela 2 - Programi za više studije i dvogodišnji programi na koledžu

Univerzitet	Trenutni broj polaznika	Broj studenata sa uvjerenjem o položenim ispitima
Novi bugarski univerzitet Odsjek za javnu upravu Četvorogodišnji program za polaznike koledža je počeo 1994. godine	142	50 godišnje; ali još uvijek nema svršenih studenata
Slavianski univerzitet Odsjek za menadžment Program za menadžment u upravi Četvorogodišnji program za polaznike je počeo 1995. godine	30	Još nema svršenih studenata
Univerzitet u Blagoevgradu Pravni fakultet Program za javnu i poslovnu upravu Četvorogodišnji program za polaznike je počeo 1993. godine	216 redovnih studenata 502 vanredna studenta	Još nema svršenih studenata Još nema svršenih studenata
Ogranak u Slivenu Tehničkog univerziteta u Varni Program za javnu upravu Četvorogodišnji program za polaznike je počeo 1993. godine	430	Još nema svršenih studenata
Koledž za javnu i poslovnu upravu u Varni Program za javnu upravu Dvogodišnji program je počeo 1991. godine	180 redovnih 200 vanrednih	120 godišnje

ANEKS 3.
UNIVERZITET ZA MEĐUNARODNU I
DRŽAVNU EKONOMIJU:
INSTITUT ZA POSTDIPLOMSKE STUDIJE

1. PROGRAM ZA DRŽAVNU UPRAVU I MEĐUNARODNO PRAVO

Modul I:

1. Tržišna ekonomija
2. Svjetska privreda i međunarodni ekonomski odnosi
3. Ustavno pravo
4. Upravno pravo
5. Poslovno upravljanje

Modul II:

1. Marketing
2. Poslovno knjigovodstvo
3. Zakon o finansijama
4. Zakon o radu
5. Međunarodna ekonomska politika

Modul III:

1. Bugarska i saradnja sa Evropom
2. Međunarodni odnosi i međunarodne organizacije
3. Međunarodni monetarno-finansijski odnosi i tehnike međunarodnog plaćanja
4. Vanjske ekonomske operacije
5. Građansko i trgovačko pravo

Modul IV:

1. Podnošenje tendera za investicione projekte
2. Međunarodno pravo
3. Međunarodna arbitraža
4. Diplomatski protokol
5. Odnosi sa javnošću i reklamiranje

2. **PROGRAM KURSA ZA STRATEŠKI MENADŽMENT, NAMIJENJEN RUKOVODEĆIM DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA**

MINISTARSTVA ZA OBRAZOVANJE

(Četvoromjesečni kurs)

Modul I:

Elaborat iz strategija menadžmenta

Predavanja i diskusije o temi:

- Moderno znanje iz oblasti menadžmenta. Neophodnost strateškog pristupa aktivnostima državnih službenika. Međunarodno iskustvo u oblasti obuke državnih službenika;
- Definiranje strategije i proces odlučivanja.

Modul II:

Proces odlučivanja

Predavanja i diskusije o temi:

- Specifičnost donošenja odluka kao sredstva za upravljanje. Karakteristike donošenja odluka i implikacije u oblasti obuke. Kvantitativni i kvalitativni aspekti odlučivanja;
- Razmatranje konkretnih slučajeva;
- Analiza faza u procesu donošenja odluka. Greške koje se javljaju u procesu odlučivanja. Donošenje odluka i poboljšavanje sistema upravljanja.

Modul III:

Upravljanje kadrovskim resursima

Predavanja i diskusije o temi:

- Upravljanje kadrovskim resursima – raspon i ciljevi. Efikasnost i ekonomičnost kadrovskih potencijala;
- Motivacija i stimulacija;
- Izbor, zapošljavanje, stručna obuka, ocjena rada, sistem plata i naknada i razvoj kvaliteta zaposlenih.

Modul IV:

Organizacija rada

Predavanja i diskusije o temi:

- Karakteristike poslova rukovodećih državnih službenika. Vremensko usklađivanje radnih aktivnosti. Efikasna i ekonomična organizacija rada sa dokumentacijom;
- Rad sa podređenim službenicima. Prenosjenje prava i nadležnosti. Komunikacija.

PRIKAZ SISTEMA OBUKE

REPUBLIKA ČEŠKA

(stanje u aprilu 1996. godine)

1. Uvod

Republika Češka je postala suverena država 1. 1. 1993. godine, nakon što je prestala da postoji Čehoslovačka Federalna Republika koja se podijelila u dvije nezavisne države, Republiku Češku i Republiku Slovačku.

Istog tog dana stupio je na snagu Ustav Češke Republike koji je definirao Češku Republiku kao suverenu, unitarnu i demokratsku državu, zasnovanu na vladavini zakona i poštovanju prava i sloboda ljudi. Državna vlast se ostvaruje putem odgovarajućih organa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Zakonodavna vlast počiva na Parlamentu koji se sastoji od dva doma: Predstavnički dom (200 predstavnika izabranih na mandat od četiri godine) i Senat (81 senator izabranih na mandat od šest godina). Prvi izbori za Senat će se održati u novembru 1996. godine. Predsjednik Republike, kojeg bira Parlament na pet godina, je šef države. Vrhovni organ izvršne vlasti je Vlada koja je odgovorna Parlamentu. Sudsku vlast vrše nezavisni sudovi, koje čine Ustavni sud, Vrhovni sud, viši, regionalni i okružni sudovi. Pravosudni sistem dopunjava Vrhovni upravni sud koji, međutim, još nije osnovan.

Češka Republika se proteže na površini od 78.864 kvadratna kilometra, a broj njenih stanovnika je 10.336.000. Većinu stanovništva čine Česi, Moravci i Šlezi, dok nema značajnih manjinskih grupa, te se zato država može smatrati homogenom u pogledu nacionalnog sastava.

Sistem javne uprave obuhvata centralnu i teritorijalnu državnu upravu. Slijedeći podaci mogu dati sliku o veličini ovog sistema: (i) 16 ministarstava i sedam drugih organa centralne uprave imaju 8.451 zaposlenog; (ii) posebni organi državne uprave u okviru ovih ministarstava i drugih organa centralne uprave, kao što su finansijski uredi, uredi za zapošljavanje, školski uredi, veterinarski uredi itd, koji djeluju u okruzima i regijama kao organi posebne nadležnosti imaju 114.798 zaposlenih; (iii) i okružni uredi kao organi državne uprave opšte nadležnosti imaju 15.859 zaposlenih. Ovi podaci se odnose na 1995. godinu i govore o ukupnom broju od 139.108 zaposlenih.

U navedene podatke nisu uvršteni zaposleni u različitim organizacijama koje se finansiraju iz budžeta, a koje djeluju u okviru ministarstava, ali ne obavljaju poslove državne uprave. Među te zaposlene spadaju nastavnici, doktori i zaposleni u službama koje nemaju karakter državne uprave.

Podaci o zaposlenima u javnoj upravi treba da uključe, međutim, i zaposlene u organima lokalne vlasti koji kao imenovani dužnosnici vrše poslove državne uprave i lokalne samouprave, tj. poslove koji spadaju u samoupravne nadležnosti izabranih općinskih vijeća. Teško je utvrditi tačan broj ovih zaposlenika, jer je broj zaposlenih općinska nadležnost i nijedan organ centralne državne uprave o tome ne vodi evidenciju. Broj zaposlenih u mjesnim i općinskim vijećima, kojih ukupno ima oko 42.000, može se izvući iz statističkih podataka.

Ovih nekoliko pojašnjenja dato je kao pokazatelj brojnosti zaposlenika koji treba da slijede programe stručne obuke, koji je prikazan u daljem tekstu. Sistem obuke ne pokriva cijeli javni sektor, njega zanima javna uprava u užem smislu. Jedino ova ograničenja omogućavaju da se daju donekle vjerodostojni podaci, iako ne postoji koordinacioni centar koji bi mogao dati tačne podatke.

Sistem obuke u javnoj upravi prije tranzicije

Kada govorimo o vremenu prije novembra 1989. godine, bolje je koristiti termin državna uprava nego javna uprava, jer u to vrijeme nije postojala lokalna samouprava u demokratskom značenju tog termina. Iako su postojali izabrani organi (tzv. nacionalni odbori) na lokalnom, okružnom i regionalnom nivou, to su bili izabrani organi sovjetskog tipa, kontrolirani iz jednog političkog centra. Sve aktivnosti su obavljane kao aktivnosti državne uprave. Štaviše, u to vrijeme nije postojala nezavisna Češka Republika. Postojala je Čehoslovačka Socijalistička Republika, a tek od 1968. godine postoji federalna država koja se sastoji od dvije republike.

1976. godine uveden je sistem obuke zaposlenika u federalnoj državnoj upravi, nazvan "Sveobuhvatni sistem obuke i usavršavanja zaposlenika u državnoj upravi" i eksperimentalno provjeren u odabrana 23 organa državne uprave i dva regionalna odbora u naredne dvije godine. Nakon ocjene ove eksperimentalne faze, sistem se postepeno proširio na većinu ministarstava i dalje na organe centralne državne uprave Federacije, na obje federalne republike i sve regionalne odbore.

Koordinacioni, metodološki i konsultativni centar za izradu i provođenje ovog sistema bio je Institut državne uprave, koji je obavljao ovu funkciju do 1989. godine. Institut je izradio metodološka uputstva za realizaciju sistema obuke i usavršavanja, pripremio materijale za prilagođavanje novih zaposlenika državnoj upravi i izvršio provjeru kvalifikacija za odgovarajući posao na kraju procesa prilagođavanja. Za službenike bez radnog iskustva u državnoj upravi i za one koji su postavljeni prvi put na radno mjesto izvršioca, proces prilagođavanja je trajao u zavisnosti od stepena stručne spremne: šest mjeseci za zaposlenike sa srednjom stručnom spremom, a godinu dana za one sa visokom stručnom spremom. Na kraju procesa prilagođavanja, zaposlenik je išao na razgovor (tzv. provjera stručnih kvalifikacija) u odgovarajući organ centralne državne uprave. Taj razgovor nije imao, međutim, nikakve zakonske veze sa platom službenika ili napredovanjem kroz karijeru.

Sistem obuke obavljao se u skladu sa planovima za obuku koje su u to vrijeme pripremale kadrovske službe u saradnji sa odjeljenjima za obuku. Planovi su se zasnivali na individualiziranoj pripremi i usavršavanju svakog pojedinog zaposlenika i u skladu s tim predstavljali su moguće oblike stručne, naročito političke obuke.

Institut državne uprave kao koordinacioni centar za obuku zaposlenika u centralnoj državnoj upravi je pripremio i projekte - modele za obuku uz rad i čak je neke od njih i realizovao. Obuku su sačinjavali:

- kursevi i seminari za nove zaposlenike u državnoj upravi;
- kursevi za pripremanje rukovodećih državnih službenika;
- seminari za usavršavanje (ili kontinuirano obrazovanje);

- kursevi putem korespondencije u trajanju od četiri semestra za osposobljavanje mladih talentovanih zaposlenika za rukovodeća radna mjesta u državnoj upravi;
- specijalizirani kursevi i seminari za zaposlene u službama za kadrovske poslove i zaposlene zadužene za obuku i
- kursevi i seminari za zaposlene u službama za zakonodavstvo.

Većina kurseva je trajala sedam dana, a seminari od tri do pet dana. Stručnu obuku zaposlenih u okviru pojedinih sektora provodila su sama ministarstva ili druge agencije centralne državne uprave, većinom u vlastitim institucijama za stručnu obuku.

2. Ciljevi obuke

Ciljevi obuke zaposlenika u javnim službama nisu zvanično definirani. S obzirom na to da status državnih službenika još uvijek nije regulisan posebnim zakonom, ne postoji pravni osnov za osnivanje bilo kakve ustanove koja bi se bavila problemom obuke za sve zaposlene u javnoj upravi ili pojedinačne grupe zaposlenih (izvršioce, administrativne službenike, činovnike itd). U sistemu javne uprave Češke Republike ne postoji takva ustanova.

Nakon 1990. godine obuka se vrši nesistemski i na *ad hoc* osnovama, odnosno prema potrebi. Budući da je reforma javne uprave započela sa reformom lokalne uprave i samouprave (tj. uspostavljanjem organa lokalne samouprave i okružnih ureda), prvi koordinirani naponi u oblasti obuke bili su usmjereni na taj nivo vlasti (koji je već bio uspostavljen za vrijeme federalne države). Još 1991. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova Češke Republike izdalo je propis o posebnim stručnim kvalifikacijama zaposlenih u okružnim i lokalnim organima uprave i o njihovoj provjeri (vidjeti: "Pravni okvir" u nastavku teksta). Institut lokalne uprave Ministarstva unutrašnjih poslova predstavlja organizacioni centar ne samo za ispitivanje nego i za predslužbeničku obuku.

Na nivou centralne državne uprave ne postoji sličan sistem. Obuka zaposlenih u ministarstvima i drugim agencijama nije koordinirana i obavlja se po resorima, u okviru pojedinih sektora. Od 1990. godine ta obuka je posebno usmjerena na provođenje novih zakona. Suštinska reforma pravnog sistema, koja se u Češkoj Republici provodi od 1989. godine, učinila je neophodnim obučavanje doslovno za hiljade službenika (tačni podaci nisu na raspolaganju).

Detaljnija obuka odnosi se na informacione tehnologije. Svi uredi javne uprave opremljeni su kompjuterima i dodatnom opremom. Ova nova tehnologija je dovela do revolucije u radu sa dokumentima, računovodstvu, kadrovskim uslugama itd. i zahtijevala je obuku na hiljade administrativnih radnika. Ta obuka i dalje traje zbog uvođenja novih softvera i procedura.

Internet povezivanje sa različitim evropskim strukturama i njihovim centrima upravljanja, također, zahtijeva kontinuiranu obuku osoblja. Nude se i razni kursevi stranih jezika, naročito engleskog, te – iako u manjoj mjeri – francuskog i njemačkog (eventualno i drugih jezika prema pojedinačnim potrebama).

U ovom trenutku u pripremi je obuka zaposlenih u ministarstvima i drugim agencijama centralne državne uprave o pitanjima evropskih integracija. Projekat ovog

prvog programa obuke koji je horizontalno iskoordiniran i koji je razvio Institut za zakonodavstvo i javnu upravu Češke Republike (OLPA) procijenije ne sadašnja, nego buduća vlada (nakon parlamentarnih izbora od 31. 5. do 1. 6. 1996. godine). Nadati se da će za njim doći i drugi projekti opšte obuke svih državnih službenika.

3. Pravni okvir

U programskoj deklaraciji Vlade iz 1992. godine naglašena je potreba da se unaprijedi kvalitet državne uprave, njen profesionalizam i tehničke i informatičke mogućnosti, kao i da joj se vrati ugled u javnosti. Pred kraj, Vlada je započela ubrzano pripremati nacrt zakona o državnim službenicima. Osim toga, u Ustavu Češke Republike predviđeno je (član 79. stav 2) da će se pravni status državnih službenika u ministarstvima i drugim upravnim organima urediti zakonom. Izrađen je nacrt zakona (izradilo ga je Ministarstvo rada i socijalne politike i OLPA), ali ga Vlada još nije razmotrila i neće ga razmatrati u trenutnom razdoblju svog mandata.

Prema tome, status državnih službenika je regulisan jedinstvenim Zakonom o radu u kojem se detaljno utvrđuju dužnosti (one ispod i iznad osnovnih općih dužnosti) zaposlenika u uredima državne uprave i u drugim precizno utvrđenim organima. Međutim, u tom zakonu nema odredaba o obuci i usavršavanju državnih službenika. Zakon o radu sadrži samo određene odredbe o naknadama i materijalnom osiguranju zaposlenika koji pohađaju kurseve obuke ili se studijski usavršavaju i o određenim dužnostima tih zaposlenika.

Posebni propisi o obuci odnose se samo na zaposlenike u okružnim uredima, tj. organima državne uprave na nivou okruga koji imaju opštu nadležnost i opštinskim organima vlasti ako ovi potonji djeluju u okviru tzv. prenesene državne nadležnosti. Na osnovu izmjena i dopuna Zakona o okružnim uredima iz 1990. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova izdalo je uredbu o posebnim stručnim kvalifikacijama zaposlenih u okružnim i lokalnim organima uprave i o njihovoj provjeri (Odluka br. 260/1990 CoL izmijenjena i dopunjena Odlukom br. 535/1992 CoL). Ovom uredbom se tačno utvrđuju grupe zaposlenika u okružnim uredima i organima lokalne samouprave koji djeluju na osnovu prenesene nadležnosti državne uprave. Od tih zaposlenika se zahtijeva da dokažu posebnu stručnu osposobljenost za obavljanje aktivnosti, sadržaj potrebnih kvalifikacija, način njene provjere, organizaciono osiguranje i oblike daljeg usavršavanja. Opis šta sadrži tražena stručna kvalifikacija je zaista detaljan i obuhvata vršenje poslova državne uprave u svim sektorima.

Kao što je već rečeno, centralna institucija za organizaciju ispita, kao i predslužbeničku obuku navedenih zaposlenika je državni Institut Ministarstva unutrašnjih poslova. Zaposlenici na koje se odnosi pomenuta uredba ne mogu obavljati poslove bez diplome o stečenoj stručnoj obuci. Štaviše, Institut organizira dodatne kurseve "obnavljanja znanja" za one koji su dobili diplome. Odgovarajući organi okružne ili lokalne uprave mogu zahtijevati od zaposlenika da prođu još jednu provjeru ako dođe do značajnih izmjena propisa u odgovarajućoj oblasti državne uprave.

4. Finansiranje

U budžetima većine ministarstava i ostalih organa centralne državne uprave postoje stavke planiranih troškova za obuku zaposlenih. Ova sredstva su predviđena u budžetu u

obliku dvije stavke. Prvom stavkom su obuhvaćeni troškovi institucije za obuku zaposlenika unutar pojedinog ministarstva i drugih organa centralne državne uprave i eventualno troškovi vezani za rad centara za obuku, ukoliko takvi postoje. Druga stavka obično sadržava troškove obuke zaposlenika ako centralni organ uprave nema vlastitu instituciju za obuku i za taj posao sklapa ugovore sa odgovarajućim subjektima. Finansiranje se vrši iz centralnog izvora: budžetske stavke za obuku zaposlenih u pojedinačnim ministarstvima utvrđuje Ministarstvo finansija.

Instituti za obuku se u potpunosti ili djelimično finansiraju iz budžeta. U prvom slučaju organ državne uprave u okviru kojeg djeluju godišnje osigurava ovim centrima sredstva unutar odgovarajuće budžetske stavke. U drugom slučaju, organ državne uprave institutima osigurava odgovarajuće godišnje uplate na ime troškova koje imaju. Podaci o postotku sa kojim troškovi za obuku učestvuju u ukupnim budžetskim troškovima nisu dostupni. Međutim, sigurno je da nisu identični za sve organe državne uprave.

Polaznici kurseva obično ne učestvuju u troškovima njihove obuke.

Nemoguće je dati bilo kakav pouzdan podatak o stranoj pomoći u obuci državne službe, jer za to ne postoji usklađena evidencija. Situacija nije bolja ni kada se radi o PHARE programu. Za to postoje barem dva razloga: prvo, podjela Federacije na dva dijela; i drugo, sistem planiranja prema kojem se obuka javnih službenika može podvesti uglavnom pod GTAF program. Prema programu GTAF I (1991 - 1995.) ukupni iznos izdvojenih sredstava bio je 12.763.415 ECU, od čega je 1.403.407 ECU je angažovano za obuku organa lokalne vlasti (izabranih i imenovanih). Prema GTAF II (1992 - 1995.) ukupni iznos izdvojenih sredstava bio je 16.092.034 ECU, od čega je 799.719 ECU izdvojeno za obuku državne službe. Za GTAF III – Evropski sporazum 1994 - 1996. ukupan iznos je 4.790.000 ECU, od čega je 500.000 izdvojeno za obuku u evropskim pitanjima. Nedavno započet program GTAF IV (1995 - 1996) predviđa iznos od 9.000.000.000 ECU, od čega je 450.000 dodijeljeno, a 36.700 već angažovano za obuku.

5. Institucije za stručnu obuku i njihov pravni status

Neka ministarstva imaju vlastite ustanove za obuku. Ove institucije su osnovane prije 1989. godine i većinom se koriste u obrazovne svrhe. U ljetnjem i zimskom periodu koriste se i za rekreaciju zaposlenih u ministarstvima. Ove institucije su predmet javnog prava i finansiraju se preko posebne stavke državnog budžeta u okviru odgovarajućeg ministarstva, ukoliko se u potpunosti finansiraju iz budžeta (vidjeti: prethodni dio pod nazivom "Finansiranje"). Ako se samo djelimično finansiraju iz budžeta, dobivaju samo dio sredstava za pokrivanje troškova iz državnog budžeta i sami organiziraju aktivnosti pomoću kojih prikupljaju sredstva kako bi pokrili ostatak troškova (vidjeti: Dodatak I). U ministarstvima, njima obično upravljaju službe za kadrovske poslove ili obuku, ako takve službe postoje u organizacionoj strukturi pojedinih ministarstava (u nekim slučajevima oni su sastavni dio službe za kadrovska pitanja).

Nema posebne ustanove za postdiplomske studije iz oblasti javne uprave. Međutim, u okviru nekih univerziteta osnovani su fakulteti koji se bave javnom upravom ili su na nekim fakultetima osnovani odjeli ili instituti na kojima se proučava javna uprava (vidjeti: Dodatak 2).

Od 1990. godine osnovano je na desetine, a vjerovatno stotine, različitih institucija za obuku, koje su uglavnom predmet privatnog prava. O njima ne postoje tačni podaci. Ako te institucije žele izdavati diplome koje država priznaje, moraju dobiti akreditaciju Ministarstva obrazovanja. Međutim, takve institucije su usmjerene uglavnom ka sektoru privatnog poduzetništva i mahom pružaju obuku u oblasti upravljanja preduzećima. Također se bave i obukom zaposlenih u bankama i drugim institucijama koje su predmet javnog prava, a kojima se ovaj izvještaj ne bavi.

Nacionalni obrazovni fond, osnovan 1994. godine, ne bavi se obukom zaposlenika u javnoj upravi.

6. Instruktori obuke

Instruktori obuke mogu biti zaposleni na puno ili na poluradno vrijeme. Nemaju status državnih službenika, jer taj status još uvijek nije zakonski uveden u Češkoj Republici (vidjeti dio pod nazivom "Pravni okvir"). Većina instruktora radi u institucijama za obuku kao vanjski saradnici, pod ugovorom. Od zaposlenih u ovim institucijama malo je pedagoških radnika. Među vanjskim stručnjacima nalaze se i akademici i ljudi iz prakse, većinom iz ministarstava i drugih organa javne uprave, ali i privatni konsultanti. Ove institucije koriste usluge i privatnih firmi koje se bave obukom, ali u ograničenoj mjeri. Ne postoje tačni ukupni podaci za cijelu Češku Republiku, ali neki konkretni podaci dati su u Dodatku 1. Primanja instruktora u javnom sektoru lošija su od primanja u privatnom sektoru. Stručne kvalifikacije ovog kadra su u cjelini zadovoljavajuće. Pa ipak, utvrđen je problem manjka kvalifikovanih vanjskih instruktora, posebno ljudi na praksi u ministarstvima, jer oni praktično nemaju slobodnog vremena koje bi mogli posvetiti podučavanju. A ako i imaju slobodnog vremena, radije ga provedu radeći za privatne firme, jer ih one puno bolje plaćaju.

Što se tiče primanja državnih službenika i ostalih vanjskih radnika koji rade kao instruktori u institucijama za obuku u okviru ministarstava, tu nema razlika. Svi vanjski instruktori su plaćeni. U većini institucija nabrojanih u Dodatku 1 odgovorili su da vanjskim instruktorima plaćaju 110 do 180 kruna (neto) po satu. Samo institucije u okviru Ministarstva finansija plaćaju više: 200 do 500 kruna po satu (bruto iznos).

Za državne službenike nema zakonske prepreke ako žele da budu instruktori (i u javnim i u privatnim institucijama za obuku). Međutim, činjenica da svi moraju biti na svojim radnim mjestima u uobičajeno radno vrijeme znači da moraju tražiti dozvolu ako se obuka ne odvija vikendom, nego radnim danom, što je uglavnom slučaj. U praksi postoje razlike prema situaciji u pojedinom ministarstvu ili drugim organima državne uprave. Tamo gdje nema dovoljno osoblja, dozvola se ne daje. U tom slučaju službenik može tražiti jedan dan (ili pola dana) plaćenog odmora ili neplaćen slobodan dan.

U Uredbi Federalnog ministarstva finansija br. 18/1991. CoL, "O drugim djelatnostima od opšteg interesa", postoji odredba o obimu plaćenog odmora. Plaćeni odmor se može odobriti zaposlenima (uključujući i državne službenike) radi držanja predavanja, stručne obuke i ispitivanja ne duže od 12 radnih dana godišnje, osim ako to nije dopušteno zbog ozbiljnih razloga vezanih za rad organa.

Ukratko, za državnog službenika nije baš stimulirajuće da drži predavanja u institucijama za obuku javne uprave u poređenju sa privatnim institucijama u kojima se

honorari utvrđuju ugovorom, a obično su nekoliko puta veći (4.000 do 5.000 čeških kruna po satu predavanja). Ipak, problem ne predstavlja samo naknada državnim službenicima za držanje obuke nego i mogućnost za takav rad u toku normalnog radnog vremena.

7. Procjena potreba i sadržaj programa obuke

Nakon 1990. godine država je dobila brojne strane ponude za pomoć javnoj upravi i njenoj reformi, koja je, svakako, obuhvatala savjetodavnu pomoć i obuku. Svaka firma ili institucija za obuku predložila je ono što je trenutno pružala. Većina ih je nudila obuku rukovodećih službenika u državnoj upravi. Mnoge od ovih ponuda su prihvaćene, međutim, o tome nema podataka. Opći podaci nisu dostupni, te se stoga ne mogu ni ocijeniti.

OLPA je od Evropskog instituta za javnu upravu (EIPA) iz Maastrichta naručila izradu studije za procjenu potreba obuke, a u novembru 1994. godine dostavljen joj je Izvještaj o utvrđivanju potreba obuke u češkoj javnoj službi.

Izvještaj se zasnivao na relativno široko postavljenom anketnom upitniku za sva ministarstva i na kontroliranim razgovorima sa rukovodećim službenicima odabranih ministarstava. Autori izvještaja dali su pregled nekih od ranije poznatih činjenica, kao što je nepostojanje koordiniranog sistema obuke. Od naročitog interesa bila je činjenica da su anketirane osobe postavile učenje jezika i upoznavanje sa informacionom tehnologijom (rad na kompjuterima) kao nedvosmislene prioritete u obuci. Pa ipak, ova studija je u potpunosti zanemarila pitanje stručnosti koja je potrebna za obavljanje ove djelatnosti i činjenicu da preporučena znanja mogu biti svugdje upotrijebljena, uključujući i privatni sektor. Dogodilo se da su zaposleni u javnoj upravi, nakon što bi stekli dovoljno znanja iz informacione tehnologije i usavršili znanje stranih jezika na račun budžeta, napuštali javnu upravu i nalazili posao u privatnom sektoru.

Izvještaj je u zaključku dao preporuku za razvijanje sistema obuke i odgovarajućih sredstava obučavanja, s jedne strane, i osmišljavanje dodatnih posebnih studija, naročito napredno rukovođenje radnim mjestima i kadrovskim resursima (FMPHR), s druge strane. Politička odluka vezano za ključni problem državne službe, tj. donošenje zakona o državnim službenicima kojim bi se utvrdili principi predslužbeničke obuke (uključujući i obavezu polaganja prijemnog ispita) i obuke uz rad, nije donesena, tako da ove preporuke nisu ostvarene. Izvještaj je dostavljen svim ministarstvima s namjerom da njihove kadrovske službe ili odjeli za obuku iskoriste što je moguće više date preporuke u svojim sektorima.

8. Ciljne grupe

Kursevi su organizirani za ciljne grupe navedene u Dodatku 1. i 2. Ciljna obuka predstavlja osnovu i za institucije za stručnu obuku pojedinačnih ministarstava i za postdiplomski studij koji organiziraju različiti univerziteti za ciljne grupe zvaničnika. U tom smislu, termin "ciljni" tumači se na dva načina: s jedne strane, odnosi se na predmet obuke, kao npr. novi poreski sistem, novo zakonodavstvo i slično, a, s druge

strane, obuhvata i pojedine stepene u hijerarhiji zaposlenih: rukovodeće sluzbenike, administrativno osoblje, tehničke sekretare itd.

Političari, također, čine jednu ciljnu grupu, ali samo na lokalnom nivou (načelnici općina). Političari na državnom nivou ne smatraju se kandidatima za obuku.

9. Vidovi obuke

Iz Dodatka 1. vidljivo je da su u primjeni različiti oblici obuke (obuka dužeg ili kraćeg trajanja, seminari, radionice i studijska putovanja, naročito kada se radi o stručnoj obuci koju pružaju inostrane institucije). Međutim, nema tačnih podataka koji bi omogućili takav pregled u ovom izvještaju. Pa ipak, može se reći da je predslužbenička obuka sasvim rijetko zastupljena, a tamo gdje se pruža, traje kratko. Obuka koja služi za napredovanje kroz karijeru u službi je prije izuzetak nego pravilo. Najzastupljeniji oblik je stručna obuka uz rad.

10. Izrada plana i programa obuke

Stručna obuka za javni sektor zasniva se na programima, naročito ako ih nude škole, određenih institucija u okviru ministarstava (kao što je Medicinska škola za postdiplomski studij) ili univerziteta ili drugih visokoškolskih ustanova.

Čsto, međutim, obuka prati *ad hoc* utvrđene potrebe, naročito kad se radi o provođenju novih zakona.

Kod izrade programa postoje razlike: ponekad je za to nadležna sama institucija za obuku, ponekad je to zadatak pojedinog ministarstva. U nekim slučajevima programi se izrađuju u saradnji institucije i ministarstva, u drugim slučajevima ministarstvo (njegov odjel) odobrava nacrt programa. Izrada programa za posebne stručne kvalifikacije (vidjeti: Dodatak 1 – Ministarstvo unutrašnjih poslova: Institut za lokalnu upravu) je u rukama pojedinih ministarstava, ali se ti programi dogovaraju u saradnji sa Obrazovnim institutom za lokalnu upravu. Druge programe sastavlja Institut u saradnji sa pojedinim ministarstvima i drugim organima centralne državne uprave, univerzitetima, okružnim uredima, načelnicima i sekretarima općinskih organa.

11. Ocjenjivanje

Uobičajeno je da polaznici na kraju ocjenjuju kurs koji su pohađali. Zaključke dobivene iz tih ocjena treba da donese organizator. Teško je procijeniti u kojoj mjeri se to zaista i čini. Aktivnosti institucija za obuku koje djeluju u okviru pojedinih ministarstava predmet su kontrole i ocjene odgovarajućih odjeljenja ministarstava. Ništa se ne zna o ocjeni kurseva za koje se angažuju firme putem ugovora. Možda se ovdje osjeća “nevidljiva ruka tržišta”.

Priznavanje privatnih institucija za obuku je u nadležnosti Ministarstva za obrazovanje, mlade i tjelesni odgoj. Trenutno postoji oko 1.200 institucija za obuku, a samo ih se mali postotak bavi stručnom obukom za javnu upravu. Od ovih 1.200 institucija, samo nekih 800 je akreditovano. Samo one institucije koje su dobile akreditaciju od ministarstva mogu izdavati svojim polaznicima diplome priznate u cijeloj zemlji. Ministarstvo za obrazovanje, mlade i tjelesni odgoj ističe da je praćenje

rada ovih institucija neredovno, jer ministarstvo nema na raspolaganju osoblje koje bi obavljalo taj posao. Rad ovih institucija se prati samo po potrebi, naročito ako je praćenje podstaknuto žalbom. Institucije za stručnu obuku same vrše ocjenjivanje svog rada.

12. Planirane promjene i daljnji razvoj sistema obuke

Ne postoji usklađen plan sistema stručne obuke. Također nema ni jedinstvenog ministarstva ili drugog organa centralne državne uprave nadležnog za obuku u javnoj službi. Ova problematika je sadržana u nacrtu zakona o državnoj službi, koji, nažalost, nije razmatran na sjednici Vlade i samim tim nije pušten u parlamentarnu proceduru. Neke planirane promjene sistema stručne obuke pojedinih ministarstava date su u Dodatku 1.

13. Utvrđivanje problema prilikom obuke

Problemi stručne obuke u javnoj službi nastaju zbog nedovoljno definisanog statusa same javne službe, odnosno zbog nepostojanja zakona o državnoj službi. Osim toga, ne postoji centralna obrazovna institucija (Univerzitet za javnu upravu) koja bi mogla pružiti opći (na državnom nivou) pregled potreba obuke i prema njima organizirati kurseve obuke. Isto tako, nema organa u centralnoj javnoj upravi sa horizontalnim ovlastima u pitanjima obuke. Ukratko, ne postoje usaglašeni naponi. Još više iznenađuje nedavno otkriće da je apsolutna većina ministarstava zadovoljna sadašnjim sistemom i ne smatra da je neophodno osnovati univerzitet za javnu upravu. Za ovakvu situaciju moguća su dva objašnjenja: ili su ministarstva zadovoljna sistemom koji je horizontalno rascjepkan, u kojem svako ministarstvo samostalno planira i organizira obuku svojih zaposlenih, ili su odgovore davali rukovodioci odjeljenja koja ovdje nisu relevantna, što se ne može isključiti. Do sada vlada nije razmotrila problem nepostojanja sistema stručne obuke koji bi bio koordiniran iz jednog centra.

Jedini pokušaj centralnog organiziranja stručne obuke za službenike svih ministarstava i drugih centralnih organa državne uprave učinila je OLPA, koja je u 1994. godini organizirala tri jednodnevna seminarra za direktore kadrovskih službi i za druge rukovodeće službenike u ministarstvima. Na tim seminarima su predavanja održali eksperti iz Velike Britanije, Savezne Republike Njemačke i Francuske o sistemima stručne obuke u oblasti javne službe u njihovim zemljama. Trenutno su u toku dva projekta obuke kao nastavak rada započetog na seminarima, i oba se bave problemima rukovođenja u vladi. Prvi projekt finansira PHARE program, a na raspisanom konkursu pobijedio je konzorcijum koji sačinjavaju Koledž za državnu službu iz Velike Britanije i kompanije ROI i DHV iz Holandije. Instruktoru čine rukovodeći službenici zaduženi za obuku u pojedinim ministarstvima. Kurs se sastoji od četiri petodnevna modula koja sačinjavaju:

1. analiza potreba obuke, planiranje i finansiranje obuke;
2. metodologija obuke, dinamika grupe, izrada programa;
3. nivo kvaliteta, ocjena, prenošenje, dokumenti praćenja;
4. strategije obuke, kupovina i marketing obuke, instruktori u ulozi savjetnika i konsultanata; i završno petodnevno studijsko putovanje u Veliku Britaniju i Holandiju.

Drugi projekat je, također, prvenstveno namijenjen direktorima kadrovskih službi i odjelima za obuku, ali dopušta učešće i drugih rukovodećih službenika. Cilj je da se pruži podrška i pomoć u procesu modernizacije državne službe u Češkoj kako bi se razvila u državnu službu koja je profesionalna i kojom se dobro rukovodi, pogodnu za tržišnu ekonomiju i demokratski sistem. Ovaj projekat je rezultat bilateralne saradnje sa britanskim Know-How fondom. Njega realizira Koledž za državnu upravu iz Velike Britanije i sastoji se od tri jednodnevnih kursa (svaki sa različitim polaznicima, s ciljem da obuku prođe ukupno 60 do 80 službenika). Predviđena je ocjena projekta zajedno sa OLPA krajem 1996. godine i kasnija pomoć u osposobljavanju kapaciteta obuke i izradi programa obuke za rukovodeće državne službenike Češke Republike.

14. Zaključak

Glavni zaključak ovog izvještaja je da ne postoji jedinstven i usklađen sistem stručne obuke kao ni organizaciona struktura potrebna za njegovo ostvarivanje.

Što se tiče sadržaja, takav sistem treba da obuhvati organizovanje predslužbeničke obuke, kao i da postavi preduslove za stručne kvalifikacije prilikom zapošljavanja, uključujući provjeru znanja za pojedine kategorije zaposlenih i kontinuiranu obuku za službenike.

Što se tiče organizacije, mora se posvetiti pažnja strukturi organa zaduženih za cijelokupni sistem stručne obuke u okviru javne službe. Moguće je odabrati ili veoma usmjeren ili razuđen sistem. U bilo kojem od ova dva slučaja, treba da postoji jedan centralni organ nadležan za evidentiranje i praćenje.

I na kraju, ali ne i najmanje bitno, potrebno je osigurati odgovarajuće kapacitete obuke, zašto postoji niz mogućnosti. Međutim, za izradu takvog sistema i njegovu kasniju provedbu potrebna je politička odluka koju tek treba donijeti.

Inostrana pomoć u stručnoj obuci javne službe osigurana je od 1990. godine preko PHARE programa, kao i bilateralnih sporazuma. Ta pomoć ima različite oblike, međutim, nema centralne evidencije ili ocjene te pomoći.

DODATAK 1.

INSTITUCIJE ZA STRUČNU OBUKU U OKVIRU MINISTARSTAVA

Ministarstvo finansija

U okviru Ministarstva finansija postoje četiri centra za obuku. Svi se u potpunosti finansiraju iz državnog budžeta preko Ministarstva finansija. Jedan od njih, osnovan 1985. godine, koristi se samo za obuku zaposlenih u ministarstvu. Druga dva, osnovana 1990., također, opslužuju osoblje mjesnih finansijskih ureda (što čini ukupan broj od oko 13.500 zaposlenih, pri čemu se ne pravi razlika između državnih službenika i ostalih zaposlenika). Broj zaposlenika u pojedinim centrima je različit: većina se sastoji od pomoćnog osoblja, dok instruktori predstavljaju manjinu. Osim instruktora centra i/ili službenika Ministarstva finansija, obuku provode i vanjski instruktori. Centar koji je uspostavljen 1985. je nastavio rad u 1995. godini i organizuje kurseve u trajanju od jedne do tri sedmice. Do sada je 300 radnika ministarstva prošlo kroz ovaj centar. Drugi centri organizuju jednodnevnice (a ponekad i duže) kurseve sa godišnjom posjećenosti od približno 500 radnika.

Posljednji tip stručne obuke odnosi se na carinsku upravu, koja je dio sektora Ministarstva finansija. Osoblje za obučavanje u ovom centru čine vlastiti instruktori, pri čemu je angažovanje vanjskih instruktora rijetko. Kursevi su jednodnevni, sedmični a ponekad i duži. U prosjeku, kroz ovaj centar godišnje prođe oko 4.000 carinskih službenika.

Sadašnji sistem stručne obuke smatra se zadovoljavajućim. Ne razmatra se mogućnost ni privatizacije ni angažovanja pojedinaca ili firmi izvan ministarstva koji bi provodili obuku.

Ministarstvo industrije i trgovine

U okviru ovog ministarstva nalazi se Institut za vanjsku trgovinu, osnovan šezdesetih godina kao ustanova za obuku bivšeg Ministarstva vanjske trgovine. Ovaj institut ima 24 zaposlena, od kojih su 17 stručnih lica i sedam administrativnih radnika. Sredstva za rad instituta i plate zaposlenih u potpunosti se osiguravaju iz državnog budžeta.

Institut za vanjsku trgovinu organizira kurseve stranih jezika, specijalizirane kurseve i seminare. Kursevi jezika obuhvataju studij u trajanju od tri do četiri godine, po četiri do šest sati sedmično. Na kraju kursa polaznicima se dodjeljuje diploma. Godišnje kurs pohađa 600 polaznika. Obuku drži devet nastavnika stranih jezika (koji su zaposleni u Institutu) i dvanaest instruktora koji rade na osnovu ugovora na određeno vrijeme.

Specijalizirani kursevi i seminari organizuju se uglavnom u trajanju od jednog do tri dana; u izuzetnim slučajevima i do sedam dana. Obuku drže većinom vanjski instruktori, kao što su službenici u bankama, organima državne uprave, univerzitetski profesori, kao i ljudi koji se bave privatnom praksom. Većina instruktora taj posao obavlja honorarno preko ugovora na određeno vrijeme.

1996. godine Institut će prestati sa radom kao institucija u okviru Ministarstva industrije i trgovine i biće prodat na natječaju najboljem ponuđaču.

Ministarstvo unutrašnjih poslova

Institut za lokalnu upravu postoji kao organizacija koja se finansira iz državnog budžeta i koja ima vlastiti pravni subjektivitet od 1. 1. 1968. godine. Nadzor nad metodologijom rada vrši Sektor za državnu upravu Ministarstva unutrašnjih poslova, a ekonomsku kontrolu provodi Finansijski odjel ovog ministarstva. Od 1. 1. 1995. godine direktor ovog Instituta je direktno odgovoran glavnom direktoru prvog odjela unutar Sektora za civilnu upravu Ministarstva unutrašnjih poslova.

Godišnji budžet Instituta utvrđuje Ministarstvo unutrašnjih poslova. U 1995. godini on je iznosio 19,8 mil. čeških kruna. Iste godine Institut je brojao 76 zaposlenih, od kojih 12 instruktora, 24 administrativna radnika i 40 pomoćnih radnika koji su osiguravali rad ovog nastavnog centra. Institut je smješten u Pragu, ali sva obuka se odvija u centru izvan Praga, čiji je kapacitet 200 polaznika.

Ovaj institut organizira obuku za zaposlene u okružnim i općinskim uredima koji vrše prenesene nadležnosti državne uprave prema izmijenjenoj i dopunjenoj Odluci br. 260/1991 CoL Ministarstva unutrašnjih poslova, o posebnoj stručnoj kvalifikaciji zaposlenih u lokalnim organima i provjeri kvalifikacija. Ispitu za ovu stručnu kvalifikaciju, koji obuhvata širok raspon propisa iz oblasti upravnog prava, prethode kursevi u trajanju od dvije do tri sedmice, što predstavlja 70% kapaciteta obuke Instituta. Prema navedenoj odluci, Institut je ovlašten i da organizira ispite za sticanje specijalizirane stručne kvalifikacije.

Institut provodi obuku i ispitivanje uz pomoć velikog broja vanjskih instruktora koje angažuje putem ugovora na određeno vrijeme i koji su predmet privatnog prava. Ovi instruktri dolaze iz ministarstava i drugih centralnih organa državne uprave, sudova, banaka, univerziteta, nevladinih organizacija i privatnih preduzeća. Troškovi za vanjske instruktore iznose oko 18,5% od ukupnih sredstava koja se izdvajaju za plate zaposlenih.

1995. godine kurseve za specijalizirane stručne kvalifikacije pohađalo je 2.398 polaznika, a kroz druge oblike obuke prošlo je 2.852 polaznika. Drugi oblici obuke obuhvataju kraće seminare za usavršavanje, u trajanju od jednog do pet dana, programe sa jedinstvenom tematikom u trajanju od 2,5 do pet dana i petodnevnne ili duže višetematske programe namijenjene:

- rukovodiocima okružnih organa uprave;
- novoizabranim načelnicima općina;
- sekretarima općinskih organa uprave i
- novozaposlenim rukovodećim službenicima okružne uprave.

Seminari u trajanju od jedne sedmice za rukovodioce i druge više kategorije službenika okružnih organa uprave organiziraju se dvaput godišnje.

Postojeći sistem se smatra zadovoljavajućim. Ne predviđaju se nikakve promjene.

Ministarstvo pravde

Institut za kontinuiranu obuku Ministarstva pravde osnovan je 1. 1. 1989. godine, kao organizacija koja se u potpunosti finansira iz budžeta i koja donosi svoje propise i pravila organizacije. Direktor Instituta je neposredno odgovoran direktoru kadrovske službe Ministarstva pravde.

Godišnji budžet Instituta osigurava Ministarstvo pravde. U 1995. godini on je iznosio 7,6 miliona čeških kruna. Stalno je zaposleno 12 radnika, od toga četiri instruktora, sedam administrativnih i jedan pomoćni radnik. Osim vlastitog osoblja za obuku, u Institutu je putem ugovora na neodređeno vrijeme angažovano oko 50 instruktora, koji uglavnom dolaze iz Vrhovnog suda, viših sudova, Ministarstva pravde, Pravnog fakulteta Karlovog Univerziteta iz Praga. Troškovi vanjskih instruktora iznose oko 19% od ukupnih sredstava koja se u Institutu izdvajaju za plate. Od 1995. godine Institut saraduje sa agencijom za poslove rukovođenja TIS u oblasti obuke privremenih upravnika. Ovaj institut nema vlastiti centar za obuku. Obuka se odvija u prostorijama Instituta, prostorijama Ministarstva pravde i/ili u centrima za rekreaciju u različitim institucijama.

U 1995. godini obuku je pohađalo 2.750 ljudi. Ona je bila usmjerena ka sudijama i javnim pravobraniocima, sudskom osoblju (sekretarima sudova, šefovima sudske uprave, ekonomistima, službenicima za uslovne kazne) i ka pripremi i ispitivanju kandidata za sudsku službu. Najviše su zastupljeni kursevi u trajanju od jedne sedmice. Približno četvrtina seminara traje samo jedan dan. Institut nudi i kurseve stranih jezika za službenike na centralnom nivou, organizira takmičenja u daktilografiji i učestvuje u radu Pravosudne škole za više sudske službenike. U budućnosti nije predviđena promjena ovih nastavnih aktivnosti.

Pravosudna škola za više sudske službenike u Kromericu osnovana je 1. 1. 1995. godine, a sa aktivnostima obuke započela je septembra 1995. godine. Direktora ove ustanove imenuje ministar pravde. Svake školske godine direktor angažuje potrebno osoblje za obuku sastavljeno od zaposlenih u sektoru pravosuđa i eventualno drugih pravnih stručnjaka izvan tog sektora. Studij se odvija u dva oblika:

- redovan trogodišnji studij, koji se sastoji od teoretske nastave i praktičnog dijela;
- specijalistički jednoipogodišnji studij za diplomirane pravnike, koji se sastoji samo od praktične stručne obuke.

Oba ova oblika stručne obuke okončavaju se završnim ispitom.

Škola je podijeljena na semestre obuke i semestre praktične nastave. Semestar teoretske obuke traje od 1. 9. do 30. 11. i od 1. 2. do 31. 3. Praktična nastava se odvija od 1. 12. do 31. 1. i od 1. 4. do 30. 6. Glavni oblici nastave su predavanja, seminari, vježbe i njihove kombinacije, kao i konsultacije.

Ministarstvo za rad i socijalna pitanja

U okviru Ministarstva za rad i socijalna pitanja nalaze se: a) Institut za obuku iz oblasti zaštite na radu i b) centri za obuku ureda za radnu problematiku.

a) Institut za obuku iz oblasti zaštite na radu osnovan je 1973. godine. Do kraja 1991. godine imao je status samostalne organizacije koja je u cijelosti finansirana iz budžeta. Od 1992. godine samo se djelimično finansira iz budžeta. U martu 1994. godine nadležnost za ovaj Institut prenesena je sa Ureda za zaštitu na radu Češke na Ministarstvo za rad i socijalna pitanja. Sredstva iz budžeta pokrivaju 47% ukupnih troškova Instituta (što iznosi 3,9 mil. čeških kruna). Institut organizira obuku iz oblasti sigurnosti na radu i zdravstvene zaštite za:

- službenike iz ovog sektora (naročito inspektore koji provode državni tehnički nadzor);
- stručnjake i širu javnost (naročito tehničare zaštite na radu i izvršne rukovodioce različitih ustanova i preduzeća).

Ovakvu obuku nude i drugi centri za obuku, stvarajući na taj način atmosferu konkurencije.

U Institutu radi 15 radnika, od kojih je sedam stručnjaka i osam članova pomoćnog osoblja. Stručno osoblje radi kao osoblje za obuku, ali ne puno radno vrijeme. Institut u svrhe obuke angažuje i dodatnih 45 instruktora, uključujući i službenike Ureda za zaštitu na radu Češke, univerzitete, preduzeća i privatnu praksu. Troškovi vanjskog osoblja u 1995. godini iznosili su 193.000 čeških kruna.

Kursevi se izvode u trajanju od jedan do nekoliko dana. Primjer posebnog kursa predstavlja dvogodišnji kurs o sigurnosti na radu i zdravstvenoj zaštiti, koji se organizira za osobe sa srednjom stručnom kvalifikacijom. Ovaj kurs se sastoji od 405 lekcija. U prosjeku oko 1.500 ljudi godišnje prođe kroz ove kurseve.

U budućnosti se ne predviđaju nikakve izmjene postojećeg sistema.

b) U okviru Ministarstva za rada i socijalna pitanja nalazi se 76 ureda za radnu problematiku. Tri takva ureda nakon 1990. godine imaju centre za obuku. Troškovi rada ovih centara se ne prate sa jednog mjesta, već su uključeni u troškove odgovarajućih ureda za radnu problematiku, koji čine dio državnog budžeta. U ova tri nastavna centra radi devet zaposlenih. Nijedan centar nema smještajnih kapaciteta.

Obuka u ovim centrima se uglavnom odvija u trajanju od tri do pet dana, a tematski seminari traju jedan do dva dana. Za neke kurseve angažuju se putem ugovora privatne firme koje pobijede na javnom konkursu.

U okviru ureda za radnu problematiku, obučeno je 110 internih instruktora koji mogu pružati obuku u trajanju do 12 dana godišnje. Vanjski instruktori se angažuju u izuzetnim slučajevima i, po pravilu, na osnovu ugovora na određeno vrijeme.

Sadašnji sistem je zadovoljavajući. Međutim, predviđeno je da se u budućnosti češće angažuju privatne firme.

Ministarstvo za javno zdravstvo

Ministarstvo za javno zdravstvo ima dvije institucije za obuku, jednu smještenu u Pragu i osnovanu 1953. godine, a drugu u Brnu, osnovanu 1. 1. 1992. godine. Osnivač obje ove institucije je samo ministarstvo i djelimično se finansiraju iz državnog budžeta.

Medicinska škola za postdiplomski studij u Pragu ima 83 specijalistička odjela i jedinice, sa ukupnim brojem od gotovo 200 nastavnika, i sa punim i skraćenim radnim vremenom (uključujući 31 univerzitetskog profesora i 50 vanrednih profesora). Ova škola je jedina vladina organizacija koja ima dozvolu da izdaje diplome novim stručnjacima. Vanjski nastavnici čine oko 15% od ukupnog nastavnog osoblja.

Nastavne aktivnosti ove visoke škole obuhvataju seminare u dužem i kraćem trajanju, radionice i pojedinačnu stručnu obuku koja se organizira prije specijalističkih ispita ili diplomskih ispita. Najveći dio ovih aktivnosti nudi se kao program usavršavanja u oblasti medicine. Specijalistički kursevi, specijalistički ispiti i aktivnosti stručnog usavršavanja nude se i stranim polaznicima, naročito iz zemalja u razvoju. 1995. godine ova škola je nudila 1.547 aktivnosti obuke za 18.700 polaznika.

Polaznici ovih programa su smješteni u posebnom hotelu koji ima salu za predavanja za 120 osoba i osam učionica. Na raspolaganju su i edukativne emisije (na engleskom jeziku) putem satelitskog prenosa (EUROTRANSMED). U ovoj zgradi se još nalazi i moderna biblioteka koja je povezana na Internetu. Medicinska škola za postdiplomski studij aktivno učestvuje u saradnji u okviru međunarodne mreže naučno-obrazovnih institucija.

Cilj Instituta za kontinuirano obrazovanje zdravstvenih radnika u Brnu je usavršavanje stručnih i etičkih standarda zdravstvenih radnika (ne samo doktora). Ovaj institut je zadužen za organizaciju kurseva obuke i prekvalifikacije u sistemu permanentne medicinske obuke. Usmjeren je, prvenstveno, na zaposlene u ministarstvu, ali organizira kurseve i u oblasti zdravstvenih usluga ministarstava odbrane, pravde, rada i socijalnih pitanja, saobraćaja i drugih, po potrebi. Ovaj institut ima 228 zaposlenih, od kojih se 97 bavi pedagoškim i nastavnim radom. Najveći dio osoblja su tehnički, ekonomski i administrativni radnici, uključujući i pomoćno osoblje.

Ovaj institut ima vlastite prostorije sa deset učionica, dodatne prostorije za seminare i ispite i dvoranu sa 80 sjedišta. Tu su i smještajni kapaciteti sa 260 kreveta, sala za ručavanje i dodatni kapaciteti.

Tri četvrtine nastavnih aktivnosti Institut provodi pomoću vlastitog kadra. Ostatak obavljaju vanjski eksperti koji se angažuju među vrhunskim stručnjacima sa univerziteta i iz privatnog sektora, kao i stručnjaka iz ministarstava i drugih organa i organizacija državne uprave.

Obuka koju nudi Institut se sastoji od dvije vrste: stručni vanjski studij i *ad hoc* kursevi u trajanju od jedne do dvije sedmice. U prosjeku, svake godine kroz ovu instituciju prođe do 11.000 polaznika.

Sadašnji sistem je zadovoljavajući. Ne predviđaju se nikakve promjene.

Ministarstvo saobraćaja

Centralni institut za saobraćaj osnovan je kao institucija za obuku rješenjem Ministarstva saobraćaja. Tri četvrtine troškova rada ove institucije pokriva se iz državnog budžeta, dok se ostatak pokriva preko aktivnosti koje se naplaćuju.

Institut organizira kurseve za zaposlene u svom sektoru, kao i za druge institucije. Posjeduje vlastitu zgradu koja polaznicima pruža usluge smještaja i ishrane. Ima 41 zaposlenog, od kojih je samo jedan specijalista u nastavi. Ostatak čine tehničko, ekonomsko i administrativno osoblje i pomoćni radnici. Obuku vrše vanjski instruktori ili pojedinci (na osnovu ugovora na određeno vrijeme) ili specijalizirane organizacije za obuku. Institut ima redovnu saradnju sa jednim brojem privatnih preduzeća čija je djelatnost obuka.

Studij je organiziran u obliku jednodnevnih, jednosedmičnih i dužih kurseva koji se odvijaju u prostorijama Instituta, kao i u drugim prostorijama koje se iznajmljuju.

Odluka vlade iz juna 1995. godine predviđa privatizaciju Instituta, što će se izvršiti tokom 1996. godine.

Fondacija “Fond pomoći lokalnoj upravi u Češkoj Republici”

Ova fondacija je osnovana u avgustu 1991. godine i finansira se iz domaćih izvora – dotacija Češke Republike, s jedne strane, i stranim finansijskim sredstvima – nepovratnim donacijama iz programa PHARE i britanskog Know How fonda, s druge strane. Rad ove fondacije usmjeren je na organe lokalne vlasti. Obuka se pretežno odvija u formi jednodnevnih seminara i predavanja za osoblje općinskih organa uprave i za izabrane zvaničnike lokalnih vijeća. Aktivnosti ove fondacije djelimično se preklapaju sa aktivnostima Instituta lokalne uprave Ministarstva unutrašnjih poslova.

Fondacija i njen sekretarijat su smješteni u Pragu. U Fondaciji je zaposlen 31 radnik, od kojih su četiri člana administrativnog osoblja i četiri urednika sa sjedištem u Pragu. Dvadeset tri organizatora i voditelja obuke rade u 12 regionalnih centara Fondacije širom Češke Republike. Fondacija ima kontakte sa nekih 400 vanjskih predavača i eksperata.

U 1995. godini Fondacija je organizovala 459 jednodnevnih seminara na kojima je učestvovalo oko 17.000 polaznika. Fondacija u budućnosti namjerava razvijati svoje aktivnosti prema zahtjevima polaznika i smanjivati ovisnost o dotacijama vlade.

DODATAK 2.

UNIVERZITETI I DRUGE VISOKOŠKOLSKE INSTITUCIJE

Ljudi koji stupaju u javnu službu imaju ili univerzitetsku diplomu (državni službenici) ili srednje stručno obrazovanje (tehničko osoblje) ili posjeduju niže obrazovanje koje se ne okončava završnim ispitom (radnici u industriji, mlađi tehničari). Prijemni testovi su obavezni samo u minimalnoj mjeri i uglavnom se odnose na niži nivo stručne spreme.

Ljudi sa univerzitetskom diplomom u javnoj upravi su uglavnom diplomirali na pravnim ili ekonomskim fakultetima. Međutim, mnogi od njih su diplomirali na fakultetima prirodnih nauka i pedagoškim fakultetima, kao i na tehničkim fakultetima.

Nema univerziteta za javnu upravu koji bi pružio opće obrazovanje iz oblasti javne uprave. Budući da takva ustanova ne postoji, jezgro službenika državne uprave (državni službenici) sastavljeno je od osoba sa završenim pravnim ili ekonomskim fakultetom.

Pravni fakultet Karlovog Univerziteta u Pragu organizuje postdiplomske studije ili druge oblike obuke u okviru kontinuiranog usavršavanja državnih službenika. Trenutno postoje dva oblika postdiplomskih studija za koja se mogu odlučiti službenici u javnoj upravi nakon završenog pravnog fakulteta.

Javno pravo, I, II, III kurs, koji obuhvataju:

- Javno pravo I – ustavno, međunarodno i evropsko pravo;
- Javno pravo II – ustavno, upravno i finansijsko pravo, pravo okoliša i pravo socijalne zaštite;
- Javno pravo III – ustavno pravo, krivično pravo, krivična istražna praksa i kriminologija.

Ove kurseve trenutno pohađa približno 100 studenata postdiplomskog studija.

Kursevi za osobe sa i bez pravnog obrazovanja organizovani na komercijalnoj osnovi sadrže:

- Tehnike normiranja – tri dvosemestralna kursa za 100 studenata;
- Okoliš – dvosemestralni kursevi za 37 studenata iz okružnih ureda;
- Socijalna politika i kadrovsko rukovođenje – dva četvero-semestralna kursa za 100 studenata;
- Imovinsko-pravni odnosi – za zaposlene u katastarskoj službi (od 1996. i za privatna lica) ukupno 78 studenata;
- Građevinsko pravo – dvosemestralni kurs za 33 studenta iz građevinskih organa;
- Evropsko pravo – dvosemestralni kurs za 33 studenta iz građevinskih organa;
- Evropsko pravo – dvosemestralni kurs za 57 državnih službenika;
- Osnove prava za javnu upravu – 20 studenata iz rudarskih organa;
- Osnove pravnog sistema za Ministarstvo odbrane – 35 studenata.

Pravni fakultet reaguje na potražnju, a kurseve pripremaju pojedini odjeli fakulteta na *ad hoc* osnovi. U pripremi su kursevi za sudske tumače za engleski i njemački jezik.

1993. godine Ekonomski univerzitet u Pragu je otvorio fakultetski studij “Javne uprava i regionalna ekonomija” i inženjerski (Masters) studij “Regionalna politika i javna uprava”. Oba studija su usmjerena na teritorijalnu upravu i samoupravu. Nastavu obavljaju uglavnom interni nastavnici. Međutim, angažuju se i vanjski stručnjaci, naročito među članovima naučnih institucija Akademije za nauku Češke Republike i vrhunski stručnjaci iz centralnih organa državne uprave.

Početakom devedesetih, otvorena su dva fakulteta ekonomije i uprave, jedan na Univerzitetu Masaryk u Brnu, drugi na Tehnološkom univerzitetu u Pardubicama.

Fakultet ekonomije i uprave Univerziteta Masaryk u Brnu pruža obrazovanje u oblasti javne ekonomije, regionalnog razvoja i uprave, između ostalog, i na nivou

diplomskog i postdiplomskog studija. Međutim, procenat primljenih studenata na ovu specijalizaciju (školska godina 1994/1995.) je samo 16% od ukupnog broja studenata. Većina studira ekonomske kurseve sa izgledima da će se zaposliti izvan javne uprave, naročito u javnim preduzećima i bankama. Diplomski studij iz predmeta “Regionalni razvoj i uprava” pohađa 25 zaposlenih u institucijama državne uprave, uglavnom u okružnim uredima i drugim uredima na nivou okruga.

Fakultet ekonomije i uprave Tehnološkog univerziteta u Pardubicama pruža samo trogodišnji diplomski studij. Fakultet je usmjeren na ekonomiju i menadžment, a pažnja se poklanja i primjeni kompjutera i studiju stranih jezika.

Na Univerzitetu West Bohemian, studij “Javna uprava” nastao je iz posebne saradnje sa američkim univerzitetima. Ovdje većinom podučavaju vanjski predavači, od kojih većina iz Sjedinjenih Država, a predavanja su na engleskom jeziku. Ova ustanova je usmjerena na buduće službenike organa samouprave.

Institut za regionalni menadžment u mjestu Jindrichuv Hradec predstavlja dio Pedagoškog fakulteta Univerziteta South Bohemian. Pruža trogodišnji (interni i eksterni) diplomski studij specijalizacije u oblasti “Rukovođenje javnom službom” i “Menadžment u saobraćaju”. Ovaj studij je uglavnom okrenut ka ekonomiji. Po sticanju diplome zapošljavanje je moguće i u privatnom sektoru i u javnoj upravi. Većinom je interno nastavno osoblje, ali 30% nastavnika su vanjski predavači, uglavnom praktičari u ekonomskoj oblasti. Institut organizira i dugoročnu i kratkoročnu prekvalifikaciju i dopunske kurseve o temama kao što su: “Aktuelni problemi državne uprave”, “Upravno pravo i lokalna preduzeća” i slično.

Svi regionalni univerziteti i instituti saraduju sa stranim univerzitetima i drugim stranim školama – uz čiju pomoć je većina njih i osnovana. Glavni problem je i dalje nedovoljan broj zaposlenog nastavnog osoblja koje ima zadovoljavajuće visoke profesionalne standarde.

Ovaj pregled nije potpun, ali su u njemu obuhvaćene najvažnije visokoškolske ustanove.

PRIKAZ SISTEMA OBUKE

MAĐARSKA

(stanje u aprilu 1996. godine)

1. Uvod

Osnovni statistički podaci za Mađarsku (iz 1996. godine) su:

- 10,2 miliona stanovnika;
- površina 93.000 km²;
- oko 100.000 državnih službenika u organima centralne i lokalne javne uprave i
- oko 65.000 javnih zaposlenika u školama, na fakultetima, u bolnicama.

Istorijski pregled

Promjene u mađarskom političkom sistemu počele su 1989. godine reformom organizacije državne uprave. Sektor javne uprave je prvi doživio transformaciju, uključujući i unutrašnju strukturu, funkcije i organizacioni sistem vlasti. Reorganizirana su ministarstva i, konačno, cijeli sistem lokalne uprave je adaptiran. Pored organizacionih promjena, transformiran je i odnos politike prema javnoj upravi. Dotadašnji centraliziran sistem intervencije, koji se usmjeravao na svaki aspekt zadovoljavanja potreba, zamijenjen je javnom upravom koja provodi kontrolu i nadzor nad zakonitošću, planira procese i osigurava uslove za razvoj. Na kraju je promijenjena i politika vezana za službenike u javnoj upravi. U tom pogledu je značajan Zakon o državnoj službi iz 1992. godine, jer se njime uspostavlja sistem napredovanja kroz karijeru u državnoj službi koji je sličan sistemima u mnogim zemljama razvijene tržišne ekonomije.

Reforma javne uprave se u potpunosti može smatrati procesom koji je poboljšao demokratsko djelovanje i otvorenost javne uprave, poštovanje ljudskih prava i odnosa između građana i javne uprave. Među koracima koji su u tom smislu učinjeni, potrebno je spomenuti slijedeće: proširivanje mogućnosti sudskog preispitivanja upravnih akata i ovlašćivanje upravnih sudova, te uvođenje institucije ombudsmena koji će se suprotstavljati nezakonitim aktivnostima javne uprave.

Međutim, u poređenju sa periodom prije 1989. godine, efikasnost, djelotvornost i brzina javne uprave nisu znatno poboljšani. Sve više eksperata vjeruje da je politička tranzicija čak smanjila efikasnost javne uprave. Javna uprava je postala neorganizirana i značajno su smanjene koordinirajuće aktivnosti vlade. Predsjednik vlade se mora upustiti u svađu sa vlastitim ministrima nekoliko puta kako bi se provele vladine odluke. Javna uprava je podijeljena na sektore, protok informacija je sporadičan, a disciplina službenika je popustila. Tradicionalna osobina javne uprave Mađarske – usmjerenost na pripremu odluka i skoro nikakva aktivnost na provođenju i kontrolu istih – postala je još izrazitija.

Ipak, štetnije posljedice se mogu zapaziti u vezi sa zaposlenima u javnoj upravi. Njihov broj je povećan je sa 65.000 u 1989. godini na između 95 i 100.000 1995. godine, što predstavlja faktor koji ugrožava ravnotežu državnih finansija. Razlog za ogroman porast od 50% u toku pet godina leži u decentralizaciji ovlasti, umnožavanju

upravnih organizacija, lokalnih samouprava i nedostatku kadrovske politike u javnoj upravi. Spomenuti Zakon o državnoj službi (br. XXIII iz 1992. godine) može se smatrati prekretnicom u smislu prethodnog problema. Međutim, u sistemu stručne obuke ne može se uočiti napredak. Okvir koji je izrađen desetljećima prije 1989. uništen je, a da nije stvoren novi način obuke. O ovom problemu će više biti riječi u nastavku. Mjere koje su poduzete su više sporadične i često su posljedica prihvatanja međunarodne pomoći bez politike koja bi bila usmjerena ka pažljivo pripremljenom i integriranom sistemu.

Prije 1989. u Mađarskoj je postojao sistem stručne obuke, iako dosta neefikasan. Ovaj sistem je zaista posvećivao pažnju razlikama među kategorijama javne uprave. Posljedica toga su bili odvojeni podsistemi za državne službenike koji su radili u centralnoj ili lokalnoj upravi. Državni službenici zaposleni u ministarstvima i nižim teritorijalnim (rascjepkanim) upravnim organizacijama su obučavani u ustanovama smještenim u pojedinačnim odjelima. Državni službenici lokalne uprave su obučavani u ustanovama za obuku pri svakom okrugu. Sistem obuke koji je postojao prije 1989., također, je vodio računa o različitim potrebama rukovodilaca i njima podređenih radnika. Obukom službenika na rukovodećim mjestima u upravi bavila se nezavisna organizacija, Nacionalna ustanova za obuku rukovodećih radnika.

Međutim, ovaj sistem je prestao funkcionisati krajem osamdesetih godina. Nedostatak jedinstvenog centra za provođenje politike u javnoj upravi predstavljao je glavni razlog njegovog propadanja. Niti vlada, niti određeno ministarstvo nisu bili ovlašteni da izvrše ispitivanje sistema obuke i zadaju opći kurs. Zbog toga se razvio netransparentan sistem paralelne obuke. Dodatno smanjenje učinkovitosti izazvano je činjenicom da su, pored postojanja državnih centara za obuku, nastale mnoge različite institucije za obuku koje su osnovali i vodili komunistička partija, organizacija komunističke omladine i sindikati. Ovo je dovelo sistem obuke u stanje anarhije, u kojem nije bila rijetkost da su isti ljudi bili pozivani na nekoliko programa obuke u toku jedne godine, od kojih je neke organizovala država, a druge partija i sindikat. Tako su većinu svog radnog vremena provodili pohađajući razne programe. Međutim, zastarjele teme ovih kurseva predstavljale su problem. Dominirale su političke teme, dok je stručna problematika bila gurnuta u pozadinu.

2. Cilj obuke

Vladini koncepti, propisi, parlamentarni i stranački propisi koji se odnose na obuku državnih službenika otkrivaju da još uvijek ne postoji dosljedna, integrirana i homogena politika stručne obuke. Mogu se pronaći samo odvojeni dijelovi politike kojima će se baviti ovaj izvještaj samo u onoj mjeri u kojoj predstavljaju dio zakonskih mjera.

Uredbe koje je vlada donijela o osnovnim i stručnim ispitima u upravi govore o proširivanju, produblivanju i obnavljanju znanja kao ciljevima obuke. Nigdje se ne govori o vrsti znanja koje je predmet tog procesa. Međutim, takvi ciljevi se mogu izvesti iz pripremljenih materijala: prvo, informacije o sistemu demokratskih institucija uspostavljenih od 1990. godine, drugo, posebno stručno znanje i, treće, opće vještine rukovođenja u upravi.

U Zakonu o državnoj službi, također, je data klasifikacija organizacije obuke tako što se pravi razlika između profesionalne obuke i obuke usmjerene ka razvoju karijere.

Profesionalna obuka je obavezna za državne službenike, dok je obuka usmjerena na karijeru fakultativna. Prema ovom zakonu, upravne organizacije treba da pružaju podršku obuci državnih službenika.

Rezimirajući ciljeve obuke, može se reći da su uglavnom usmjereni na unapređenje službenika, te da se mogu ostvariti putem postojećih načina organizacije obuke.

3. Pravni okvir

Nakon dugog perioda pripreme, Parlament je usvojio Zakon o državnoj službi 1992. godine. Pripremne aktivnosti su započele još 1988. godine, prije tranzicije. Nakon dvogodišnje rasprave u parlamentu i nekoliko amandmana, usvojen je izvorni koncept koji je sadržavao nekoliko unutrašnjih kontradikcija. Ovim zakonom se uređuju najvažniji principi statusa državnih službenika, kao što je izbor, preduslovi za zapošljavanje, formalni aspekti imenovanja, faze i uslovi za napredovanje, principi vezani za plate, platni razredi, definicija prava i dužnosti državnih službenika i principi odgovornosti, uključujući disciplinske mjere i nanošenje štete. Ovim zakonom se uređuju i slučajevi otpuštanja i neka pitanja obuke i stručnog usavršavanja o kojima je već bilo riječi.

Spomenuti zakon predstavlja priznavanje činjenice da je zapošljavanje u državnoj službi, u neku ruku, jedinstveno i da zbog toga ugovorna osnova treba da se razlikuje od općih pravila utvrđenih radnim zakonodavstvom. Novim Zakonom o državnoj službi uspostavlja se sistem napredovanja kroz karijeru, razdvajanje politike i državne službe, a posebno to što se državni službenici isključuju iz obavljanja značajnih uloga u politici. Dalja namjena ovog zakona je da se razvije novi sistem zapošljavanja i unapređenja, koji će osigurati da se odluke o tome zasnivaju samo na profesionalnoj osposobljenosti i znanju. Za izbor i zaposlenje traži se srednjoškolsko obrazovanje, a za najviše kategorije u centralnim organima uprave uslov je univerzitetska diploma. Što se tiče obuke, najznačajniji je član 33. Zakona koji navodi: “državni službenici imaju pravo da pohađaju programe obuke koji su im potrebni za napredovanje, a organi su dužni da im u tome pomognu”.

Prema ovom zakonu, kao što je već rečeno, postoji jaka povezanost između obuke i karijere, napredovanja i plate.

Što se tiče plata, postoje različiti platni razredi za državne službenike sa univerzitetskom diplomom i za one sa srednjoškolskim obrazovanjem. Kandidati su dužni da prođu obuku koja ih priprema za osnovni upravni ispit (propisan vladinom uredbom br. 51-1993 (III.31) i da taj ispit polože. Ovakvim tipom obuke postiže se da državni službenici dobiju osnovno znanje o strukturi državne organizacije, zahtjevima demokratije, osnovama pravnog sistema, kao i stručno znanje potrebno za rješavanje zadataka. Ispit predstavlja ulazak u državnu službu, ali i osigurava da državni službenici sa sličnim osnovnim znanjem budu mobilni i da se mogu jednostavno premješati od jednog do drugog sektora i oblasti državne službe.

Još jedan tip obuke propisan navedenim zakonom vezan je za razvoj karijere. To je tzv. stručni upravni ispit (propisan vladinom uredbom br. 46/1995 (IV.24)), koji treba položiti u periodu od četiri do šest godine rada (ova razlika zavisi od toga da li se radi o državnom službeniku koji je završio univerzitet ili srednju školu). Cilj stručnog

upravnog ispita je da se provjeri koju širinu i dubinu znanja posjeduje državni službenik u oblasti u kojoj je stručan. Ovaj ispit nije usmjeren na opće stručno znanje, nego na sektor koji je najbliži svakodnevnim poslovima kandidata. Dok je za osnovni upravni ispit potrebno teoretsko znanje, stručnim upravnim ispitom provjeravaju se operativne vještine, zasnovane na teoretskom znanju. Ispit je vezan za razvoj karijere, jer je uslov za prelazak u srednju karijernu fazu. Dok je osnovni upravni ispit preduslov za zapošljavanje, što znači da ga treba položiti u toku prve ili druge godine rada (što, opet, zavisi od nivoa stručne obuke državnog službenika), stručni upravni ispit je uslov za prelazak u viši stepen karijere državnog službenika.

Treba još spomenuti da se ovim zakonom omogućava organu uprave da traži da državni službenici učestvuju u obuci ili polože ispite kao uslov za svako unapređenje. Kada organ uprave postavlja takav poseban uslov, onda treba da u potpunosti osigura uslove da se to i ispuni.

4. Finansiranje

Ranije pomenuta razlika između stručne obuke i obuke usmjerene na razvoj karijere predstavlja osnovu mađarskog sistema obuke. Osnovni princip nalaže da stručnu obuku treba u potpunosti finansirati upravna organizacija. Pohađanje stručne obuke je obavezno, ono je sadržano u opisu zadataka i poslova u okviru radnog mjesta, obavlja se u radno vrijeme i zato sve troškove mora pokriti upravna organizacija. Za razliku od toga, obuka usmjerena na razvoj karijere je fakultativna i ne obavlja se u toku radnog vremena (zato državni službenici treba da snose te troškove).

Sasvim je prirodno da postoji nekoliko izuzetaka od ovih principa. Različite tipove obavezne obuke sufinansiraju državni službenici, kao što su kursevi stranih jezika koje pohađaju državni službenici koji rade u posebnim oblastima, kao što su međunarodni poslovi, policija i carine. Na ovim funkcijama potrebno je znanje stranih jezika kako bi se poslovi obavljali na visokokvalitetan način. Znanje stranih jezika nije samo potrebno za obavljanje posla nego i povećanje nivoa općeg obrazovanja polaznika. Znanje koje se na taj način stekne može se lako upotrijebiti kao i "prodati" izvan državne službe. Zbog toga se u slučaju kurseva stranih jezika od državnih službenika traži da učestvuju u troškovima, plaćajući uglavnom simbolične iznose, međutim, poznati su i slučajevi sufinansiranja u omjeru 50 - 50. U drugim oblastima obuke, potrebne za napredovanje u karijeri, upravna organizacija, također, učestvuje u troškovima. Ovo se odnosi i na nastavak obrazovanja koji se izvodi na univerzitetima i drugim institucijama obrazovnog sistema države (npr. sticanje određenog zvanja i titule) i na fakultativne programe kojima se proširuje ili dopunjava postojeće znanje. Učestvovanje u finansiranju varira od potpunog do djelimičnog finansiranja, uključujući i doprinos samo u vidu simboličnog iznosa. Budući da nema opšteg pravila o učešću, ono zavisi od uputstava koja daje rukovodilac date organizacije, finansijskog stanja organizacije, dužine radnog staža kandidata u toj organizaciji i od toga kolika je potreba organizacije za tim znanjem.

Teško je, ako ne i nemoguće, utvrditi visinu sredstava koje vlada izdvaja za obuku državnih službenika, jer relevantni iznosi nisu predstavljeni odvojenim stavkama u državnom budžetu. Umjesto toga, rashod za ovu obuku je skriven u različitim budžetskim stavkama, koje može koristiti rukovodilac organizacije po svom nahođenju i ne znači da je zaista i utrošen na obuku. Prema stručnjacima, visina sredstava potrošenih

na obuku procjenjuje se na približno 0,2 - 0,3% od ukupnih rashoda organizacije, što je daleko ispod stvarnih potreba i međunarodnih kretanja.

Budući da je teško utvrditi sredstva koja vlada troši na obuku, teško da se može odrediti visina učešća domaćih sredstava i međunarodne pomoći. Visina troškova međunarodne obuke značajno je porasla, podrška koju pružaju različiti fondovi stalno je rasla od 1989. do 1993. (vidjeti: Dodatak 1). Međutim, potpuni podaci se ne mogu dati, jer ova sredstva su prilično rascjepkana, usmjerena su na određene ciljeve i njima su upravljale zemlje koje su ih davale. O tome ne postoji nikakva evidencija na državnom nivou. Procjenjuje se da je broj zemalja koje su doprinijele finansiranju programa obuke, same organizirajući programe ili putem pomoći mađarskim inicijativama, negdje oko dvanaest. Međunarodne organizacije, također, igraju aktivnu ulogu u pružanju podrške obrazovnim aktivnostima, naročito Evropska unija i OECD, pomažući putem programa PHARE, SIGMA i nekoliko drugih programa i projekata.

Svako ministarstvo troši utvrđen iznos sredstava u svrhe obuke iz godišnjeg budžeta, pa ipak sam iznos nije posebno evidentiran među različitim stavkama. Odnos troškova za obuku prema ukupnim troškovima zavisi od pojedinačnih slučajeva i o odluci ministra ili onih koji ga savjetuju. Još jedna činjenica koja još više otežava prikupljanje podataka o izdvajanju sredstava za obuku je to što su od ove godine tzv. ustanove za kontinuiranu obuku koje su bile smještene u okviru ministarstava ukinute ili su preorijentirane na pružanje usluga putem ugovora kao dio napora na provođenju privatizacije.

5. Institucije za stručnu obuku i njihov pravni status

Mreža institucija koje pružaju usluge obuke državnim službenicima je prilično razgranata u Mađarskoj. Te institucije se mogu razvrstati prema svom položaju u okviru različitih nivoa javne uprave: organizacije koje funkcioniraju kao niže jedinice u ministarstvima, druge koje su dio organizacije ministarstava i institucije koje finansiraju i kojima upravljaju lokalne vlasti. Slijedeća klasifikacija je prema načinu finansiranja: organizacije koje se u potpunosti finansiraju iz državnog budžeta, one koje se same izdržavaju i praktično djeluju u privatnom sektoru, te institucije koje primaju donacije od države uz vlastita sredstva. Institucije se mogu okarakterisati i kao državne, u smislu da se finansiraju iz državnog budžeta, odnosno strane ukoliko ih pomažu međunarodne fondacije. I na kraju, organizacije se mogu razlikovati prema tome da li djeluju u okviru obrazovnog sistema ili kao institucije kojima upravljaju (u pravom smislu riječi) ministarstva ili organi lokalne samouprave.

Među institucijama za obuku koje djeluju u okviru ili kojima upravljaju organizacije centralne ili lokalne uprave prvo treba spomenuti one koje su podređene centralnim organizacijama. Do kraja 1995. godine svaka organizacija centralne uprave imala je vlastitu instituciju za obuku, što je predstavljalo više od 30 institucija širom zemlje. Dvije ili čak tri institucije za obuku osnivale bi se u ministarstvima koja su se bavila složenom problematikom. Kao što je rečeno, ove institucije su prestale s radom kao institucije podređene centralnim organizacijama i izvršena je njihova privatizacija, te su nastavile s radom u različitim oblicima organizacije – uglavnom kao društva sa ograničenom odgovornošću ili partnerska društva – prema Zakonu o društvima od 1. 1. 1996. godine. Samo je jedna institucija, Mađarski institut za javnu upravu ostao pod upravom premijerovog kabineta i, u pogledu obuke, Ministarstva unutrašnjih poslova.

Ovaj institut ima aktivnu ulogu u dvije oblasti. Prvo, organizuje osnovni upravni ispit o kojem je već bilo riječi, uključujući pripremanje i izradu predmeta obuke i udžbenika, te pripremanje predavanja. Druga aktivnost ovog instituta je vezana za stručni upravni ispit. Dok je osnovni upravni ispit već uveden i više od 40.000 državnih službenika ga je položilo (jer je ispit namijenjen većem dijelu državnih službenika), aktivnosti vezane za stručni upravni ispit tek su na pripremnom nivou, tj. razvijanja predmeta i pripremanja udžbenika.

Do 1989. godine, tzv. regionalne institucije za kontinuiranu obuku djelovale su u svakom okrugu (što je najviši nivo u strukturi teritorijalne javne uprave). Ove institucije su bile ovlaštene da organiziraju obavezne ispite, stručne i druge kurseve. Svaki okrug je imao veoma razvijene institucije. Studentima je pružan smještaj, ishrana i savremena nastava. Od 1990. godine naovamo, ranije homogena lokalna uprava je podijeljena. S jedne strane su uvedene lokalne samouprave, a s druge strane su osnovane rasparsane upravne organizacije koje su bile podređene različitim centralnim organima. Pored tih organizacija, institucionalna mreža tzv. regionalnih povjerenika republike bila je od izuzetnog značaja. Nakon uspostavljanja lokalnih samouprava, dva organizaciona tipa su se počela natjecati za ove institucije za stručnu obuku na nivou okruga. Ovo natjecanje je dovelo upravne organizacije do stanja nesigurnosti, pri čemu su političke svađe zamijenile profesionalan rad. Ministarstvo unutrašnjih poslova, također, nije našlo rješenje za problem smještaja (premještanja) ovih organizacija. Kao rezultat toga, 10 od ranijih 20 centara za obuku na nivou okruga jednostavno je zatvoreno. Iako je preostalih deset moglo još uvijek zadovoljiti lokalne potrebe za obukom, problem je bio u tome da su njihova lokacija i nadzor još uvijek bili nedefinirani. Nad nekoliko njih kontrolu imaju okružni organi samouprave, a ostali su odgovorni okružnim organima uprave (koji su zamijenili ranije urede povjerenika republike 1994. godine).

Mreža institucija centralnih i lokalnih organizacija otkriva još lošiju sliku od one od prije pet ili šest godina, jer je njihova ranija institucionalna osnova nestala (izuzetak predstavljaju Madžarski institut za javnu upravu i četiri regionalne institucije za obuku). Još se može naći pristojan broj institucija među organizacijama lokalne uprave. Međutim, ove institucije su mješovitog karaktera, a zadati okvir djelovanja, također, se razlikuje po okruzima.

Međunarodne fondacije, od kojih je većina iz Njemačke, razlikuju se od ranijih madžarskih institucija kojima su upravljale centralne ili lokalne organizacije, jer ove fondacije uglavnom nemaju vlastitu institucionalnu mrežu. Fondacije koje pružaju podršku u obuci ostvaruju saradnju sa postojećim institucijama i koriste njihovu infrastrukturu. One utvrđuju programe i organizuju predavanja. Programi obuke koje organiziraju različite fondacije obično su neredovni i zavise od direktora fondacija i raspoloživih finansijskih sredstava. Trenutno su ovi kursevi dopunskog karaktera, napušten je njihov masovni pristup. U toku prvih godina tranzicije (1990 - 1991.) međunarodne fondacije su uglavnom nastojale da organiziraju programe obuke s velikim brojem polaznika, većinom u saradnji sa madžarskim organizacijama državne uprave. Primjer se može naći u obuci novoizabranih gradonačelnika 1990. godine, koju je osiguralo nekoliko njemačkih fondacija.

Veliki dio sredstava koje osiguravaju međunarodne fondacije potrošen je na kurseve stručne obuke i usavršavanja koje vode navedene međunarodne organizacije. Najvažnije među njima su: obuka o rukovođenju kadrovskim resursima, obuka o najnovijim

tehnikama unapređenja finansijskog upravljanja i obuka usmjerena ka primjeni sredstava poslovnog upravljanja.

Još jedna vrsta institucija usmjerena je na višestepenu kontinuiranu obuku. U tom kontekstu treba spomenuti Školu za javnu upravu. Ova škola se ističe među mađarskim institucijama po svojoj istoriji, broju obučanih državnih službenika i složenosti obuke. Osnovana je 1977. godine, s jasnim ciljem da obrazuje rukovodioce u upravi o pravnim, ekonomskim i organizacionim aspektima javne uprave. Započela je s radom u tri odjeljenja. Prvo, tu je redovna nastava koja se odvija u toku dana, gdje se za rad u javnoj službi obrazuju studenti koji još nisu zaposleni u javnoj upravi. Za ovaj trogodišnji osnovni program na kraju kojeg se polaže završni ispit potrebna je završena srednja škola. Većina studenata koji završe ovaj program postaju glavni upravitelji u lokalnim organima – radna mjesta za koja je potrebno znanje općeg tipa. Pored ovog programa, aktivni državni službenici mogu pohađati večernje i kurseve putem korespondencije kako bi dobili univerzitetsku diplomu. Ovaj program je otvoren za one koji rade u javnoj upravi i koji, dakle, imaju neko praktično iskustvo. Studenti imaju tzv. ugovor o obuci sa organom uprave koji ih šalje i odobrava im se odsustvo za vrijeme satova obuke, kao i nekoliko dana dopusta kao “studijski odmor” kako bi imali dovoljno vremena da se pripreme za ispite. Ukupno programe ove škole pohađa 2.200 studenata, od kojih 600 njih u redovnoj nastavi, 450 na večernjim kursevima, dok ostatak čine polaznici dopisnih kurseva.

Osim ove obrazovne aktivnosti, Škola vodi i programe stručne obuke, gdje se godišnje obučava na hiljade državnih službenika. Među ovim programima treba spomenuti kurseve opće obuke, kurseve posebne obuke usmjerene na posebne oblasti i kurseve po narudžbi različitih ministarstava ili upravnih sektora.

Škola za javnu upravu je jedinstvena među institucijama za obuku, jer ima vlastito osoblje koje obučava koje čine više od 100 zaposlenih. Ostale institucije, posebno one u sastavu ministarskih i lokalnih upravnih organizacija, zapošljavaju malo instruktora obuke. Kao institucije, oni uglavnom vrše organizaciju, a ne i samo provođenje obuke, pa zbog toga i nemaju vlastito osoblje za obuku.

U kontekstu obuke za javnu službu, treba spomenuti i pravne fakultete pri univerzitetima, uprkos činjenici da su oni, naravno, prvenstveno tu da obrazuju pravnike. Međutim, u javnoj upravi su izrazito na cijeni završeni studenti prava. Zbog toga se pravni fakulteti mogu smatrati osnovnom ustanovom za obrazovanje državnih službenika. Mađarska ima pet pravnih fakulteta, sa oko 500 do 600 studenata na svakom od njih.

Kao drugu značajnu obrazovnu ustanovu treba spomenuti Univerzitet ekonomskih nauka u Budimpešti, sa kojeg dolazi manji broj visokoosposobljenih studenata. Odjel za javnu upravu obrazuje 20 do 30 studenata godišnje, i svi stiču dobro znanje iz ekonomije i menadžmenta koje je primjenljivo i u državnoj službi.

I na kraju, postoji i manji broj privatnih preduzeća koja nude obuku u oblasti uprave. Na početku devedesetih godina ova preduzeća su izgledala konkurentnija u odnosu na javni sektor. Međutim, nakon kratkog vremena, postalo je jasno da upravni sektor ne osigurava potreban odziv studenata. Većina ovih privatnih institucija su do sada odustale od pokušaja vršenja obuke javnog sektora, zbog nedostatka interesa koji je

doveo do malog broja polaznika čije uplate nisu bile dovoljne da pokriju troškove. Još jedan razlog za neuspjeh privatnih organizacija može se naći u činjenici da ova preduzeća nisu vodili najiskusniji predavači, nego bivši državni službenici koji su često napustili državnu službu zbog nedostatka profesionalnih vještina ili drugih tehničkih faktora. Međutim, poželjno je postojanje privatnih firmi koje pružaju usluge obuke kao dio konkurencije institucijama obuke u javnom sektoru. U ovom trenutku nema mjerljive konkurencije, naročito jer je nemoguće uporediti cijene. U Mađarskoj postoje samo tri male privatne firme koje se bave organizacijom programa obuke za javni sektor. Ove firme su predmet privatnog prava, dok se na institucije koje se finansiraju iz budžeta primjenjuju propisi javnog prava.

6. Instruktori obuke

Samo ranije spomenute institucije za kontinuiranu obuku i Mađarska škola za javnu upravu imaju vlastito osoblje za obuku. Sve druge institucije za stručnu obuku pod centralnom ili lokalnom upravom zapošljavaju samo organizatore, a ne stručnjake koji mogu i provesti obuku. Ovi organizatori rade kao državni službenici. Zaposleni u onih nekoliko privatnih firmi koji se bave obukom za javnu službu, također, su više usmjereni na organiziranje nego na samo provođenje obuke. Zbog toga se, prilikom utvrđivanja ukupnog broja instruktora, mogu uzeti u obzir samo oni zaposleni na univerzitetima i na Mađarskom institutu za javnu upravu. Ranije spomenuta Škola za javnu upravu zapošljava većinu instruktora, njih 100 radi u samoj školi, a oko 30 njihovih honorarno zaposlenih instruktora obavljaju rad i u ministarstvima ili lokalnim organizacijama. Na pravnim fakultetima pet od 15 eksperata podučava predmete iz oblasti uprave, a dva do tri honorarna eksperta su i praktičari u toj oblasti. Na Univerzitetu ekonomskih nauka u Budimpešti može se naći šest do osam redovnih i isti broj honorarnih instruktora obuke. Na Mađarskom institutu za javnu upravu osam redovnih eksperata se bavi obukom. Osim toga, aktivni državni službenici igraju značajnu ulogu u obuci svake vrste.

Instruktori na institucijama za kontinuiranu obuku treba da ispune slijedeće kriterije da bi dobili posao: da imaju akademski naziv, da govore najmanje jedan strani jezik, da imaju iskustvo u profesionalnom javnom životu i da imaju objavljene stručne tekstove ili knjige. Honorarni instruktori ne moraju ispunjavati ove uslove. U njihovom slučaju su od odlučujućeg značaja iskustvo i profesionalni ugled.

Kao što je već rečeno, obuka koju organiziraju centralne i lokalne organizacije namijenjena je aktivnim državnim službenicima. Zbog toga se programi obuke uglavnom usmjeravaju na praktično znanje, te se na ovakve kurseve rijetko pozivaju akademici.

Smatra se da je stručno znanje instruktora na institucijama za kontinuiranu obuku uglavnom zadovoljavajuće. Većina njih govori strane jezike, upoznata je sa iskustvima drugih zemalja u oblasti uprave i pohađala je obuku u različitom trajanju na nekom od evropskih univerziteta. Za njihovo angažovanje ne bi trebalo postavljati dodatne uslove, jer je njihov akademski rad veoma cijenjen. Međutim, oni treba da redovno osavremenjuju svoje znanje, na primjer, studijskim putovanjima u inostranstvo.

Naknade za instruktore obuke su niske, budući da su platnom skalom u državnoj službi utvrđene plate znatno niže od onih uobičajenih u privatnom sektoru. Ovo naročito

važi za instruktore. Među njima su vjerovatno najlošije plate univerzitetskih nastavnika, u poređenju sa privatnim sektorom. Oni normalno primaju manje od jedne četvrtine iznosa koji se isplaćuju ekspertima sa sličnim znanjem u privatnom sektoru.

7. Procjena potreba i sadržaj programa obuke

Različiti faktori utiču na procjenu potreba i razlikuju se prema karakteristikama određene institucije za obuku.

Programi obuke na univerzitetima nastali su kao rezultat dugotrajnih stručnih razgovora i stalno se dograđuju kako se prikupljaju praktična iskustva. Na svim drugim ustanovama ocjena potreba je sporadična, često zaviseći od novih zadataka javne uprave. U skladu sa novim zakonskim mjerama, odlukama, zadacima ili novim načinima izvršavanja postojećih zadataka, programi se mijenjaju kako bi se prilagodili novim zahtjevima. Isto tako, programe obuke mogu određivati nastavne rutine koje su se razvijale tokom nekoliko godina ili čak desetljeća.

Međunarodni eksperti ponekad dolaze u Mađarsku sa detaljnim planovima, jer treba da provedu program obuke kao dio utvrđenog projekta pomoći. Problem je u tome što se većina tih programa ne temelji na stvarnim potrebama, neki zadovoljavaju mađarske potrebe, dok se drugi bave nepotrebnim temama. Državni službenici stoga ne dobiju rezultate koje očekuju od pohađanja takvih programa. Baš zbog toga je Mađarska napravila neophodne korake kako bi se izradili programi obuke tačno prilagođeni određenoj potrebi.

Programi obuke se ne moraju okončati završnim ispitom, kao što je slučaj sa većinom kratkih stručnih kurseva. Kursevi koji su označeni kao kursevi za karijeru ili oni koje drže univerziteti završavaju ispitima, isti je slučaj i sa pripremnim kursevima za osnovne i stručne upravne ispite.

Preduslovi za pohađanje obuke razlikuju se prema vrsti institucije koja je organizuje. Univerzitetski programi se mogu pohađati tek nakon položenog prijemnog ispita, jer je broj kandidata daleko iznad broja slobodnih mjesta. Biraju se kandidati koji ostvare najbolje rezultate na usmenom i pismenom ispitu. Što se tiče drugih vidova obuke, posebno stručnih programa, za pohađanje se ne traže posebni uslovi.

8. Ciljne grupe

Prema mišljenju stručnjaka, prioritet bi trebalo dati osiguravanju obuke za državne službenike na rukovodećim radnim mjestima, a to je stav koji dijeli i vlada. Dok se ne riješi problem obuke rukovodećih državnih službenika, ne mogu se razvijati programi za državne službenike nižih kategorija. Prvi dio od 600 do 800 eventualnih kandidata za obuku za rukovodeća radna mjesta može se naći u ministarstvima i drugim uredima vlade. Uspjeh reforme javne uprave, rekonstrukcije i međunarodne integracije u velikoj mjeri zavisi od njih. Pored toga, odluke ove grupe službenika imaju jak uticaj na položaj javne uprave u društvu. U skoroj budućnosti će se osnovati institucija čiji cilj će biti rješavanje ovog problema. Planirano je da se bavi usavršavanjem jezičkih vještina državnih službenika na najvišim pozicijama i provođenjem obuke o temi izrade zakonskih akata, budući da je to nivo na kojem će se donositi većina takvih odluka. Drugi značajan cilj je sticanje detaljnijeg znanja o budžetskim i finansijskim pitanjima,

jer je sposobnost pronalaženja dodatnih sredstava za organizaciju postala značajan aspekt u ocjenjivanju uspjeha rukovodećih radnika uprave. I na kraju, najvišim rukovodećim državnim službenicima treba omogućiti i upoznavanje sa evropskim pitanjima, naročito u slijedeće dvije oblasti: organizacije i zakonske mjere Evropske unije i prednosti i nedostaci koji se očekuju od evropskih integracija.

9. Vidovi obuke

Dugotrajna obuka koja se organizuje pri univerzitetima traje od tri do pet godina. Programi u trajanju kraćem od dvije godine obično se označavaju kao kratkotrajni. Programi u trajanju od jedne ili dvije godine koje organiziraju univerziteti i na kraju kojih se polaže završni ispit uključeni su u ovu grupu, kao i postdiplomski programi za aktivne državne službenike o temi zaštite okoliša, ekonomije, informacijske tehnologije, upravljanja kadrovima i socijalnim pitanjima koje organizira Škola za javnu upravu. Drugi obrazovni oblik su jednosedmični ili dvosedmični kursevi koje organiziraju međunarodne organizacije i koji su usmjereni na jednu posebnu temu. Također postoje jednodnevni, odnosno dvodnevni programi, i to je oblik obuke koji se uglavnom koristi za obnavljanje znanja iz različitih oblasti. Privatne institucije za stručnu obuku gotovo isključivo organiziraju jednodnevne programe.

Među vidovima obuke se nalaze i studijska putovanja. Takva putovanja se organizuju za veliki broj državnih službenika nakon 1990. godine kako bi im se omogućilo da se upoznaju sa međunarodnim iskustvima u oblastima u kojima rade. Ova mogućnost je otvorena, prije svega, državnim službenicima na rukovodećim mjestima, kao što su državni sekretari, zamjenici sekretara, generalni direktori i gradonačelnici. Međutim, u mnogim slučajevima i državni službenici nižih kategorija pohađaju ove međunarodne programe. Broj i dužina trajanja ovih putovanja su različiti, a bez potpune evidencije teško je utvrditi broj učesnika na ovim programima. Broj državnih službenika koji su učestvovali u međunarodnim studijskim putovanjima u toku posljednjih pet godina procjenjuje se na više od 5.000.

10. Izrada plana i programa obuke

Kao što je već rečeno, programi zajedničke obuke (kao što su oni na univerzitetima) u određenim oblastima su već ustaljeni; oni sadrže ne samo idejne komponente nego su i provjereni u praksi. Kratkotrajni kursevi su *ad hoc* karaktera i odražavaju trenutne potrebe. Međunarodna iskustva – studijska putovanja ili posjete međunarodnih eksperata Mađarskoj – također utiču na razvoj programa obuke. Programi koji se provode u posljednjih nekoliko godina znatno se razlikuju od onih ranijih utoliko što više pažnje posvećuju učinkovitosti javne uprave. Ovo je znak jačanja američkog uticaja; predmeti koji su bili usmjereni na pravna pitanja zamijenjeni su onima koji se bave efikasnošću, metodama ekonomičnosti i sličnim temama.

Naravno, promjene koje se dešavaju oko javne uprave se ogledaju u razvijanju programa obuke. Najbolji primjer je veza između državne službe i mogućnosti učlanjivanja u Evropsku uniju. U Mađarskoj se generalno očekuje da će država uskoro ući u Evropsku uniju. Zato se državna služba priprema za integraciju, te se započelo sa obukom za rukovodeće službenike u upravi. Ovi kursevi pružaju informacije o institucijama i djelovanju Evropske unije, o prednostima i nedostacima koji se očekuju

za Mađarsku od integracije i o faktorima koji dovode do osjećaja sigurnosti ili nesigurnosti.

Prethodna klasifikacija mađarskih institucija za obuku otkrila je da najveće razlike postoje između institucija koje se nalaze u sklopu obrazovnog sistema i onih izvan njega. Što se tiče razvijanja programa obuke, ova razlika je još istaknutija. Normalno je da su univerzitetski programi obuke već odavno utvrđeni, diskutirani i prihvaćeni i oni uglavnom odražavaju dugoročne potrebe. Postoji nekoliko prepreka, jer se ne mogu svi događaji uklopiti u postojeći poredak. Druge institucije nisu vezane za svoje programe obuke u istoj mjeri i zato reagiraju na *ad hoc* potrebe. U njihovom slučaju postoje samo opća pravila koja moraju poštovati u svojim programima, kao što je određivanje oblasti u kojoj se vrši obuka, npr. uprava u ekonomiji ili unutrašnji poslovi. Za *ad hoc* potrebe potrebni su *ad hoc* programi.

Na izradu programa obuke utiče i praktično iskustvo, koje potvrđuje da se stručno znanje treba povremeno obnavljati, pa čak i ako se u određenoj oblasti ne mogu uočiti neke značajnije promjene.

Mađarska javna uprava je iscjepkana, veze među sektorima i različitim nivoima su slabe i neredovne. To važi i za sistem obuke. Različite institucije rijetko razmjenjuju iskustva. Nepostojanje jednog centra za kadrovsko upravljanje doprinosi problemu razjedinjenosti, i to još drastičnije nego u drugim zemljama. Međutim, ne može se reći da nema interakcije ili saradnje među različitim institucijama za obuku. Pomalo čudi da su se najjače veze razvile između oblika obuke koje organiziraju domaće i strane organizacije, što je posljedica toga da su se međunarodni programi pomoći provodili uz saradnju sa organizacijama pod upravom ministarstava. U ovoj oblasti su vidljivi uzajamno pozitivni efekti takve saradnje.

Promjene u društvu vjerovatno imaju najjačeg uticaja na razvoj programa obuke, što znači da promjene u socijalnom, ekonomskom i kulturnom životu najdirektnije utiču na te programe. Reforme finansijskog i budžetskog sistema, državne finansije, bankarski sistem i interne promjene u organizacionom sistemu javne uprave - sve su to aspekti koji su doveli do izmjena u programima obuke.

11. Ocjenjivanje

Dva su pristupa u ocjenjivanju programa obuke. Prvo, mogu se ocjenjivati rezultati koje postignu polaznici, što je očigledno slučaj kod onih kurseva na kraju kojih se polaže završni ispit. Najvažniji programi obuke se završavaju na taj način, naročito programi koje provode institucije za kontinuiranu obuku i kursevi za osnovni i stručni upravni ispit. Za vrijeme ovih programa, rezultati polaznika se ocjenjuju kako cijelo vrijeme trajanja programa tako i na njegovom kraju. Drugi oblici obuke završavaju se različitim ocjenjivanjem, što se ne uključuje u neki organiziran i homogen sistem. U drugom pristupu ocjenjivanju, sami učesnici ocjenjuju kvalitet obuke. Ova vrsta ocjenjivanja je prilično popularna u Mađarskoj: učesnici anonimno odgovaraju na pitanja o kvalitetu kursa, o kvalitetu predavanja i uspjehu kursa. Ovi odgovori se često uvažavaju prilikom izrade programa obuke za buduće kurseve, pozivanja instruktora i tako dalje.

Ne postoji organizirana i institucionalizirana veza između rezultata postignutih nakon obuke i napredovanja kroz karijeru. Ponekad se radna mjesta popunjavaju kandidatima koji su ostvarili najlošije rezultate na obuci. Ovo pokazuje da je sama diploma o završenom kursu od ključnog značaja, umjesto kvaliteta obuke.

Izbor institucija za obuku nije zakonski reguliran. Samo institucije za kontinuiranu obuku moraju ispuniti nekoliko kriterija propisanih u Zakonu o kontinuiranoj obuci. Sve institucije treba da ispunjavaju iste zahtjeve, a zvanična komisija ispituje finansijske i kadrovske uslove obuke. Ostali oblici obuke nude se bez ikakvog zvaničnog priznanja. Nepostojanje regulative ima nepovoljan uticaj na kvalitet institucija za obuku. Treba još jednom istaći da privatne organizacije same ne provode obuku i ne zapošljavaju instruktore obuke. Ove organizacije često pokušavaju prodati programe koji su vrlo slični programima institucija u javnom sektoru, ali su njihovi programi pet do šest puta skuplji. Zbog toga nisu konkurentni.

12. Planirane promjene i daljnji razvoj sistema obuke

Trenutno ima nekoliko mogućnosti za promjene o kojima mogu razmišljati vladini zvaničnici, od kojih su najvažnije slijedeće:

Što se tiče institucija za kontinuiranu obuku, planirano je da se Školi za javnu upravu prizna status univerziteta, što bi povećalo trajanje obuke na pet godina sa sadašnje tri.

Kako je ranije rečeno, planira se sistem institucija za obuku rukovodećih službenika u upravi.

Još jedna centralna institucija koja se planira kombinirala bi nekoliko postojećih obrazovnih i vladinih institucija, kao što su Škola za javnu upravu, pravni fakultet pri Eotvos Lorand Univerzitetu, odjel za javnu službu na Univerzitetu ekonomskih nauka u Budimpešti i Madžarski institut za javnu upravu.

Što se tiče obuke i usavršavanja, rezultati privatnog sektora nisu ništa bolji od rezultata javnog sektora, i privatni sistem je rascjepkan. Ne postoji homogen prikaz sistema obuke u privatnom sektoru. U tom smislu, ova dva sektora su prilično slična. Međutim, mala je mogućnost da se iskustvo u obuci uzajamno prenosi među ova dva sektora, jer institucije za stručnu obuku u privatnom sektoru zapošljavaju potpuno drugačiju kategoriju instruktora koji provode potpuno drugačiju obuku o poslovnom upravljanju, usmjeravajući pažnju na posve druge aspekte. Ove okolnosti su se ponešto promijenile, kad su instruktori počeli da prelaze granicu između ova dva sektora, čime se neophodno uticalo na teme i metode obuke.

Madžarska vlada je mišljenja da institucije kojima upravljaju, finansiraju i kontroliraju državni organi treba da igraju odlučujuću ulogu u obuci državnih službenika i da privatizacija može biti samo sporedna u ovoj oblasti. Razlog za ovaj pristup nije neka odbojnost prema privatizaciji, nego činjenica da su organizacije u privatnom sektoru uglavnom profitne i prestaju s radom ako ne ostvare dobru zaradu. Po svoj prilici obuka državnih službenika ne pruža mnogo mogućnosti za ostvarenje profita, jer su resursi upravnih organizacija ograničeni. Iskustvo pokazuje da restrukturiranje ranije uspostavljenog sistema institucija košta puno manje nego osnivanje novih. Potrebne su reforme, ali te reforme ne treba da se usmjere na

privatiziranje i smanjenje udjela državnog vlasništva u toj oblasti, nego na mijenjanje sistema obuke, poboljšavanje kvaliteta i pozivanje boljih instruktora.

13. Utvrđivanje problema prilikom obuke

Najaktuelniji problemi koje treba rješavati su izrada nove i cjelovite politike i postavljenje zvaničnika odgovornih za taj postupak. Ne može se reći da su zadovoljavajući ni situacija u pogledu rukovođenja kadrovima ni u pogledu obuke. Kao što je pokazano, obuka je rascjepkana na nekoliko organizacija. Odražava *ad hoc* potrebe, kursevi koji se organiziraju zasnivaju se na zastarjeloj tradiciji i međunarodnim naporima bez jasne politike ili odgovornih ljudi. Politika za obuku u javnoj službi treba da se utvrdi što je prije moguće. Vlada je naredila da se izradi koncept reforme javne uprave, koja obuhvata reformu sistema obuke, i već je prikupljen određeni pripremni materijal.

Zakon o državnoj službi naglašava značaj stručne obuke. Važno pitanje u pogledu ocjenjivanja državnih službenika, što je obavezno za svaki stepen u napredovanju, je da li je dotični državni službenik pohađao tražene kurseve, postigao traženu diplomu, stekao znanja propisana zakonom i položio propisane ispite, kao što su osnovni i stručni upravni ispiti i drugi ispit koji traži rukovodilac organizacije koja ga zapošljava.

14. Zaključak

Veza između stručne obuke državnih službenika i rezultata rada javne uprave veoma je jaka. Rezultati javne uprave u Mađarskoj bili su najlošiji početkom pedesetih godina, kada je nivo obrazovanja državnih službenika bio čak niži od nacionalnog prosjeka. Suprotno tome, poboljšanje u obuci državnih službenika pokazalo je direktan uticaj na poboljšanje rezultata rada. Rezultati rada državnih službenika su nekoliko godina slabili, kao posljedica odlaska kadrova u privatni sektor. Za vrijeme političke tranzicije, državni službenici su se osjećali ugroženi, jer je nekoliko političkih snaga obećavalo da će provesti "generalno čišćenje", u kojem bi došlo do njihovog uklanjanja, uz objašnjenje da su bili u službi prethodnog režima. Hiljade državnih službenika je napustilo ovaj sektor, naročito oni najsposobniji, jer su najbolje prošli na tržištu rada. Državni službenici koji danas rade nisu tako osposobljeni, još uvijek je njihov položaj nestabilan i loše su plaćeni, a to je situacija koja se ne može promijeniti samo time što će se unaprijediti sistem njihove obuke.

Stog aspekta gledano, privatizacija ne može biti konačno i definitivno rješenje, kako je već rečeno. U svakom slučaju, mogućnosti za privatizaciju su ograničene, kao posljedica profitnog karaktera preduzeća. Treba naglasiti da je do sada kvalitet privatnih programa obuke bio dosta nizak i cijena kursa je bila daleko nesrazmjerna znanju koje se pri tom sticalo. Budućnost leži, prema evropskim iskustvima, u doprinosima bolje organiziranih organa državne uprave. Mađarska vlada je u potrazi za rješenjima ove vrste.

DODATAK 1.

PRIMJERI PROGRAMA KOJE FINANSIRAJU STRANI DONATORI

Provedena je obuka o finansijskom i kadrovskom upravljanju o temi "Upravljanje kadrovskim resursima", kao dio projekta "Obuka državnih službenika". Ove kurseve, koji su održani na četiri različite lokacije (Mihalyi, Nyiregyhaya, Noszvaj, Balatonfoldvar), pohađalo je 160 državnih službenika.

Pored ovog programa, organizira se i još jedan, nazvan "Obuka rukovodećih državnih službenika", na kojem će biti 80 polaznika. Pripreme su dovršene krajem prošle godine, a kurs će se provesti tokom prve polovine ove godine.

Kurs engleskog jezika (120 polaznika) započeo je početkom 1995. godin i uslijedili su mu kursevi engleskog, njemačkog i francuskog jezika za približno 600 polaznika. Pripreme za kurseve stranih jezika za 1996. godinu, koji su organski povezani s onima od prošle godine, završene su decembra 1995. godine.

U okviru programa "Razvoj javne uprave" obučeno je 120 državnih službenika. Polaznici ovog kursa će učestvovati u obučavanju ili modernizaciji javne uprave kao instruktori.

1996. je započeo poseban program obuke za državne službenike koji rade na poslovima evropskih integracija. Ovaj program Euro-GTAF pomaže da se osposobi 46 rukovodećih i 103 državnih službenika srednjeg nivoa, kao i 123 eksperta za ovo pitanje, za proces pristupanja Evropskoj uniji.

Pomoć PHARE programa stručnoj obuci u Madžarskoj (1994 - 1995.)	
Kursevi obuke	Iznos u ECU
1.Upravljanje kadrovskim resursima (IIAP)	1.048.825
2.Razvoj javne uprave (GTZ)	499.975
3.Obuka rukovodećih državnih službenika	120.000
4.Obuka službenika pripadnika manjina	35.000
5.Kursevi stranih jezika	232.113
6.Obuka o evropskim integracijama	900.000
Ukupan iznos	1.835.913

PRIKAZ SISTEMA OBUKE

LATVIJA

(stanje u aprilu 1996. godine)

1. Uvod

Nezavisna Republika Latvija ponovo je uspostavljena kao rezultat raspada SSSR-a. Puč u SSSR-u iz avgusta 1991. godine doveo je do sloma sovjetskog političkog i administrativnog sistema u Latviji. Sastavni dijelovi ovog sistema, uključujući i obuku u oblasti uprave, bili su identični onima u ostatku SSSR-a prije tranzicije (vidjeti: npr. prikaz sistema obuke u Litvaniji).

Republika Latvija je jedna od tri baltičke države. Prostire se na 64,6 km² i procjenjuje se da ima oko 2,53 miliona stanovnika (krajem 1994. godine). Bruto nacionalni proizvod ove zemlje je 2,72 milijarde US dolara (1993.), a državni budžet obuhvata oko dvije petine ukupnog BNP-a. Glavni grad Latvije je Riga, sa 840.000 stanovnika. Nacionalni sastav stanovništva je posljedica ranije sovjetske migracione politike. U Latviji (podaci za Rigu u zgradama) 54,2% (38,1%) stanovništva su Latvijci, 33,1% (47,4%) Rusi, a 12,7% (14,5%) čine ostali narodi. Dodatni socijalni i ekonomski pokazatelji dati su u Dodatku 1.

Reforma u oblasti uprave započela je putem inicijative stranke koja je predvodila većinsku koaliciju u Parlamentu (*Saeima*) od jeseni 1993. do jeseni 1995. godine. Zakon o državnoj službi donesen je u aprilu 1994. godine i osnovane su tri institucije za provođenje reforme: privremeno Ministarstvo državne reforme (MSR), osnovano 1993. godine i raspušteno jula 1995., bilo je centralni organ zadužen za razvoj i provođenje reforme. Državni organ za javnu upravu (SCSA) je zadužen za izradu i provođenje općih propisa o organizaciji državne službe, a latvijska Škola za javnu upravu (LSPA) je zadužena za razvoj nastavnog programa, koordinaciju obuke uz rad kandidata za državne službenike (vidjeti: dio u nastavku nazvan "Pravni okvir") u svim institucijama državne službe u Latviji. LSPA organizuje i provodi kvalifikacione ispite za državnu službu (vidjeti: "Pravni okvir").

Cilj novog sistema je prilagođavanje latvijske državne službe novim prozapadnim političkim kretanjima u državi. LSPA je novouspostavljena institucija koja organizira podizanje nivoa osposobljenosti državne službe. LSPA ne pruža obuku preko svojih zaposlenih, nego potpisuje ugovore sa vanjskim centrima za obuku uz rad s ciljem razvijanja vještina neophodnih za državne službenike (vidjeti: "Ciljevi obuke" i "Sadržaj programa obuke" u nastavku). U izvođenju ovih zadataka, LSPA je ograničena samo generalno utvrđenim odredbama zakona nazvanim "O državnoj službi" (vidjeti: u nastavku "Ciljne grupe" i "Pravni okvir") u kojima se navode već spomenute obaveze ove škole. LSPA, također, organizira odvojene napredne kurseve za rukovodioce u upravi (vidjeti: dio "Instruktori obuke").

2. Ciljevi obuke

Januara 1995. godine MSR je predložilo radni dokument pod nazivom "Program reforme javne uprave Latvije". U ovom dokumentu utvrđeni su ciljevi, sadržaj i sredstva za provođenje reforme kao dio sveobuhvatne politike. Iz njega proizilazi da državnu

službu treba graditi na slijedećim principima: povjerenje, univerzalnost u primjeni znanja, profesionalni razvoj i napredovanje u karijeri, briga i kodeks ponašanja. Također se nabrajaju osnovni instrumenti javne uprave. U ovom kontekstu kaže se da je neophodno:

“uspostaviti SCSA, koji će unapređivati princip karijere unutar državne službe i vršiti izbor kandidata za državnu službu; i uspostaviti LSPA, koja će omogućiti neophodnu stručnu obuku kojom se postiže univerzalna mogućnost angažovanja državnih službenika i razvoj profesionalnih kvalifikacija”.

Nadalje, u radnom dokumentu je pobliže utvrđen princip napredovanja kroz karijeru: “U izgradnji državne službe na principu napredovanja kroz karijeru, država pokazuje uvjerenje da će njeni državni službenici permanentno usavršavati svoju osposobljenost kako bi rasli sa sistemom. Država, isto tako, izdvaja finansijska sredstva za profesionalni razvoj državnih službenika, jer je svjesna da državna služba predstavlja aktivnu konkurenciju na tržištu rada”.

Navedeni postulati se ogledaju i u aktivnostima obuke u LSPA. Program obuke ove institucije sastoji se uglavnom od općih predmeta javne uprave kojima se razvijaju vještine vezane za princip univerzalne primjenljivosti (vidjeti: dio nazvan “Sadržaj programa obuke”).

LSPA određuje najviše rukovodeće pozicije i organizira obuku (tako što pruža logističku podršku stranim firmama ili predavačima) u skladu sa svojim posebnim programom za rukovodeće državne službenike. Ovi kursevi su naprednog nivoa, i sa zajedničkim ciljevima programa usavršavanja, usmjereni su ka razvijanju poslovne kulture i transparentnosti u komunikaciji među rukovodiocima.

U ovom radnom dokumentu žarište je stavljeno na generalne principe reforme sistema upravljanja u Latviji. Specifičan sadržaj reforme državne službe izričite je dat u Zakonu o državnoj službi, o čemu će više biti riječi u nastavku. Cilj internacionalizacije rada i osposobljenosti državne službe dat je u članu 37. tog zakona (vidjeti: dio o “Pravnom okviru”) u kojem se državni službenici stimuliraju da uče strane jezike tako što za jezik koji savladaju dobiju 10% povećanje plate.

Ovi ciljevi obuke potiču i od društvenog pritiska i zahtjeva međunarodne zajednice u kontekstu evropske politike integracije.

U toku ove rane faze reforme, sve više se priznaje potreba za obukom, što dovodi do stvaranja radnih mjesta za visokoobrazovan kadar. Privlačenje takvog kadra je donekle spriječeno jednim centraliziranim i reguliranim pristupom reformama, naročito u pogledu politike plata i naknada. Zahtjevi tržišta su prilično veliki (npr. najmanje pet do 10 godina radnog staža na rukovodećim radnim mjestima, dopunjeno dobrim stručnim obrazovanjem ili obukom u inostranstvu nakon čega je slijedila praktična primjena takve obuke), a time se podstiče konkurencija. Potreba za međunarodnom saradnjom priznata je rano na svim nivoima javne uprave.

3. Pravni okvir

Zakonski akti značajni za državnu službu su:

- Zakon o državnoj službi;
- Zakon o disciplinskom postupku za državne službenike;
- Zakon o sukobu interesa;
- Kodeks ponašanja;
- Zakon o upravnom postupku.

Zakonom o državnoj službi utvrđen je okvir za državnu službu i uspostavljena osnova za obuku državnih službenika. Većina prikaza sistema obuke ove zemlje usmjerena je na ovaj zakon, koji je podijeljen na pet poglavlja. U Dodatku 2. data je opširnija analiza odredaba ovog zakona. Ovaj izvještaj se oslanja na engleski prevod ovog zakona koji je načinila SCSA.

Prema Zakonu o državnoj službi, postupak ulaska u državnu službu sastoji se od dvije faze. Prvi korak pri stupanju u državnu službu je testiranje, kao dio izbornog procesa kandidata. Ovo testiranje priprema SCSA, i oni koji ga polože nagrađuju se statusom “kandidata za državnu službu”. Drugi korak (nakon određenog probnog perioda) je polaganje kvalifikacionog ispita (čl. 5, 15, 57.) koji priprema LSPA. Nakon položenog ovog ispita, kandidat dobiva status državnog službenika. U međuvremenu, kandidati za državnog službenika prolaze kroz obuku koju provodi LSPA prema svom programu (vidjeti: “Ocjena potreba i sadržaj programa obuke”).

Pravni okvir stručne obuke utvrđen je u članu 5., koji dopušta široko tumačenje djelokruga, obaveza i zadataka LSPA:

Član 5. LSPA

“Vlada osniva LSPA i odobrava njegov statut, imenuje i razrješava njegovog direktora. LSPA ima slijedeće osnovne zadatke:

- 1) razvoj kurseva obuke za kvalifikacioni ispit i usavršavanje; izrada sadržaja i postupaka kvalifikacionog ispita;*
- 2) provođenje kvalifikacionog ispita za državnu službu.*

Vlada propisuje uslove kandidiranja za posebne kvalifikacione kategorije državne službe u pogledu opće, specijalističke i stručne obuke, kao i postupak ispitivanja sposobnosti kandidata, njihovo znanje o specifičnostima državne službe i sposobnost da ispune uslove za odgovarajuća radna mjesta ili postupak za polaganje kvalifikacionog ispita za državne službenike, osim ako drugačije nije utvrđeno ovim zakonom i posebnim propisima.”

Prema prvoj citiranoj odredbi zakona, izrada programa obuke, oblikovanje i razrada procedura ostavljeni su LSPA. Zakonom nije predviđeno da su kursevi obavezni za kandidate za državnu službu kako bi pristupili stručnom ispitu. Proceduralni dio nije jasno definiran, čime se npr. ostavlja otvoreno pitanje ko će pozvati i zatim provesti stručni ispit i izdati diplome državnim službenicima. Ova pitanja treba da budu uređena propisima koje donosi Vlada.

U posljednjem dijelu člana 5. koji se odnosi na uslove, povezuje se program stručne obuke sa kvalifikacionom kategorijom državnih službenika (vidjeti: član 52. u Dodatku 2) koja se dodjeljuje nakon stručnog ispita. Sadašnji zadatak LSPA i SCSA je da odrede koju vrstu znanja i sposobnosti treba provjeriti na stručnom ispitu, kao i da li će rezultat ispita uticati na kategoriju službenika.

Naredni članovi Zakona o državnoj službi odnose se na obuku, ispitivanje, pravni status i unapređivanje državnih službenika (i kandidata za državne službenike).

Član 15. Status kandidata za državnog službenika

“Status državnog službenika može se ostvariti tek nakon položenog stručnog ispita kojeg polaže kandidat za državnog službenika (u daljem tekstu taj postupak se naziva potvrđivanje) nakon obavljanja dužnosti državnog službenika u svojstvu kandidata za državnog službenika u trajanju od najmanje tri, a najviše pet godina, te nakon položenog stručnog ispita.

Svi uslovi, ograničenja i prava predviđeni ovim zakonom i drugim normativnim aktima važe i za kandidata za državnu službu, osim ako zakonom nije drugačije uređeno.

Vrijeme trajanja statusa kandidata za državnog službenika uračunava se u ukupno trajanje statusa državnog službenika u državnoj službi.”

U prvom stavu člana 15. kaže se da kandidati za državnog službenika imaju najviše pet godina za obuku i polaganje stručnih ispita da bi postali državni službenici. LSPA ovu formulaciju primjenjuje kao smjernicu za pripremanje uslova za stručne ispite i za ocjenjivanje broja kandidata za državnog službenika spremnih za polaganje stručnih ispita.

Treće poglavlje Zakona o državnoj službi posvećeno je dužnostima i ograničenjima državnih službenika. Slijedeća odredba predstavlja osnovu za aktivnosti obuke uz rad.

Član 22. Obaveza stručne obuke

“Državni službenik (kandidat) je dužan da se permanentno obrazuje i usavršava svoje profesionalne vještine.

Rukovodioci u institucijama državne službe dužni su da omoguće državnim službenicima (kandidatima) pohađanje kurseva stručne obuke najmanje 45 dana u toku tri godine, osiguravajući im isti nivo primanja i pokrivajući troškove obuke, ako se ta obuka odvija u Latviji.”

Ovaj član predstavlja osnovu za obuku uz rad kandidata za državnog službenika. Obično im se daje jedna ili dvije sedmice dopusta godišnje kako bi mogli učiti. Iz drugog dijela ovog člana proizilazi da je finansiranje ove obuke decentralizirano. Međutim, do sada su sva sredstva koje je LSPA izdvojila za obuku uz rad dolazila iz državnog budžeta; ova škola svoje usluge nije naplaćivala od ministarstava i drugih institucija javne uprave.

4. Finansiranje i oblici obuke

U ovom dokumentu naglasak je uglavnom na obuci u oblasti državne službe koja je vezana za reformu državne službe od kraja 1994. do početka 1996. godine. Od 1991. godine obuka koju finansira vlada i međunarodni programi pomoći reformi uprave predstavljala je samo mali dio ukupnih aktivnosti obuke koje su se odvijale u različitim dijelovima državne službe. Do 1994. godine iz državnog budžeta nije bilo posebnih izdvajanja za ovu obuku, a aktivnosti koje je sama vlada Latvije finansirala, koje se navode u nastavku teksta, odnose se na period od 1994. do 1996. godine.

Ukupni podaci o tehničkoj pomoći za Latviju pružaju određeni uvid u odnos između obuke koju je finansirala vlada i one finansirane izvana.

Period	Donator	Tehnička pomoć u (mil. ECU)	Za obuku (mil. ECU)
1991- 4.	Danska	12,54	
1991- 4.	Finska	3,79	
1991- 4.	Njemačka	8,77	
1991- 4.	Švedska	14,13	
1991- 4.	ostale zemlje EU	6,48	
1991- 4.	ostale zemlje G24, uglavnom SAD	oko 55	
1991- 4.	Phare-EK, ukupno	64,70	
1995.	Phare-EK, ukupno	32,50	
1994- 5.	Phare-EK, Program reforme javne uprave	oko 4*	oko 1
1994- 5.	Vlada Latvije		0,85*

Donacije međunarodnih organizacija, osim PHARE-EU (međunarodne finansijske institucije, kao što su Svjetska banka, MMF i druge, zatim međunarodne organizacije kao UNDP i OECD, fondacije kao Soros fondacija i drugi), nisu uključene u ovaj pregled, iako su i ta sredstva značajna. Na primjer, korisnici programa međunarodnih finansijskih institucija su obično i banke u državnom vlasništvu, tako da pomoć koja se daje uveliko prevazilazi pravni okvir državne službe.

Prilikom ocjene iznosa koji je potrošen isključivo na obuku, treba uzeti u obzir da projekti tehničke pomoći obično sadrže obuku u obliku integrirane komponente projekta, zajedno sa ostalim mjerama vezanim za podučavanje. Prema približnoj procjeni, komponenta stručne obuke u takvim projektima učestvuje sa 20%. S tim u vezi, moguće je izračunati visinu sredstava potrošenih na obuku iz gornjih podataka o tehničkoj pomoći. Generalno, između 1991. i 1995. godine, finansijski obim projekata pomoći institucijama, ljudskom potencijalu, društvenom i privatnom sektoru i

* Ovo je permanentni program koji pruža pomoć na nivou centralne vlade SCSA, LSPA, LGTC i drugim institucijama (vidjeti: dio o "Institucije za stručnu obuku i njihov pravni status") koje su direktno uključene u reformu državne službe.

* Ovaj iznos se odnosi na sredstva dodijeljena jednom centru iz državnog budžeta, i predstavlja 0,1% ukupnih državnih rashoda u 1995. godini. Kurs između ECU i latvijskog lata iznosi 0.69 (u martu 1996.).

infrastrukturi dostigla je milione ECU. To, praktično, znači da se u svim ovim sektorima provodila obuka za usavršavanje menadžerskih sposobnosti zaposlenih u tim sektorima.

Sredstva za obuku uz rad izdvajaju se iz državnog budžeta. Sredstva potrebna za razvoj obuke u LSPA utvrđena su u ugovoru o upravljanju LSPA, zaključenom sa MSR za 1995. godinu. Druge institucije državne uprave nemaju posebne budžete za obuku (iako neke od njih koje su samostalne u finansijskom i smislu funkcioniranja mogu same organizirati obuku, npr. Državna uprava prihoda). Model centralne raspodjele sredstava za obuku (vidjeti: član 22. Zakona o državnoj službi u prethodnom dijelu nazvanom "Pravni okvir") je izabrala vlada. Najveći dio finansijskih sredstava izvana dobiven je od Programa reforme javne uprave PHARE-EU u formi pomoći u savjetodavnom i obrazovnom smislu, kao i u uredskoj opremi. Ova pomoć je data MSR, SCSA, LSPA, lokalnoj vladi i državnim obrazovnim centrima Univerziteta Latvije (vidjeti: dio "Institucije za stručnu obuku i pravni status").

Institucije državne službe dobivaju različitu bilateralnu pomoć za obuku od zapadnih zemalja koja se upućuje putem logističke podrške LSPA. Glavni donatori su Danska, Irska, Holandija, Švedska i Sjedinjene Države (uglavnom se radi o obuci u oblasti metodologije rukovođenja), Kanada (uglavnom u ekonomskoj oblasti), Francuska (uglavnom učenje jezika i obuka za rukovođe državne službenike u oblasti integracije u EU).

Polaznici ne plaćaju učešće na kursevima LSPA niti neke druge institucije. Na primjer, državni službenici uglavnom pohađaju kurseve stranih jezika u Javnom centru za učenje stranih jezika samo ako troškove obrazovanja pokriva neka institucija državne službe.

U praksi, LSPA sklapa ugovor sa obrazovnim centrima o podučavanju jednog bloka predmeta. Ova podjela predmeta u blokove se vrši radi organizacije, tako da grupe polaznika mogu imati jednu cijelu sedmicu stručne obuke. Finansijske karakteristike postupka ugovaranja date su u narednoj tabeli. Troškovi stručne obuke su pretvoreni u US dolare iz valute Latvije (lat). Prikazani troškovi predstavljaju ugovore koje zaključuje LSPA i drugi obrazovni centri.

Blok br.	Naziv bloka	Predmeti	Br. jedinica	Max. cijena po osobi na dan (US\$)	Max. cijena po osobi (US\$)
1	ekonomija	ekonomija	5	11	55
2	menadžment i metode svakodnevnog rada	menadžment	5	11	55
3	pravo istorija	pravo istorija	3,5 1,5	11 11	38,5 16,5
4	psihologija, etika i kompjuteri	psihologija kompjuteri	3 2	17 19	51 38

LSPA organizira grupe polaznika, obično od oko 20 do 25 ljudi koji dobiju sedmicu dana dopusta u svrhu usavršavanja za vrijeme kojeg pohađaju predmet ili predmete jednog od navedena četiri bloka.

Za rukovodeće državne službenike organizira se napredna obuka. Ova kategorija obuhvata radna mjesta od državnih sekretara do direktora odjela u ministarstvima i državnim agencijama (približno 200 rukovodilaca). Iako je program obuke isti, posebna pažnja se posvećuje kvalitetu stručne obuke, tj. pozivaju se konsultantske kompanije iz zapadnih zemalja da održe predavanja, a metodologija obuke može biti drugačija i naprednija (interaktivno učenje, proučavanje i analiza primjera iz prakse itd). Više se naglašavaju programi iz rukovođenja i organizacije, a manje oni tehnički. Takve kurseve pruža švedska konsultantska kompanija OMNIA (koju finansira BITS iz Švedske), a program stručne obuke iz ekonomije organizirale su danska i irska škola za javnu upravu, u okviru Programa PHARE-EU pomoći reformi javne uprave.

Kao zaključak spomenutih aktivnosti obuke, sljedeća tabela prikazuje cjelokupni obim ovih aktivnosti u smislu broja kandidata za državnu službu koji su prošli obuku u periodu kojim se bavi ovaj izvještaj (podaci dobiveni od LSPA od 1. 1. 1995. do 1. 12. 1995.).

Blok predmeta br.	Predmeti	Broj polaznika
1	ekonomija	1.985
2	menadžment i metode svakodnevnog rada	3.495
3	pravo i istorija	539
4	psihologija, etika i kompjuteri	3.066
Ukupan broj polaznika:		9.085

Prema LSPA, ukupno planirana sredstva iz budžeta za obuku iznosila su 1995. godine oko 586.000 Ls (približno 1.106.000 US\$). Do 1. 12. 1995. godine najveći dio ovih sredstava potrošen je na obuku kandidata za državnu službu i na pripremanje materijala za obuku.

Po zakonu, obuka kandidata za državnu službu predstavlja prioritet. Međutim, predviđene su značajne promjene u Zakonu o državnoj službi, čime bi se državna služba smanjila uglavnom na rukovodeću grupu, što bi moglo dovesti do smanjenja broja državnih službenika na samo oko 3.500. Kao rezultat te promjene, sastav ciljne grupe obuke mogao bi se drastično promijeniti.

Jedna od najvažnijih aktivnosti LSPA vezana za obuku je organizovanje stručnih ispita za status državnog službenika. Predviđeno je da se sa ovim ispitima započne

1997. godine, i to ispitivanjem 200 kandidata za rukovodeća radna mjesta u državnoj službi.

5. Institucije za stručnu obuku i njihov pravni status

Svu obuku po zajedničkom nastavnom programu (vidjeti: "Ocjena potreba i sadržaj programa obuke" u nastavku) pružaju 23 centra za obuku smještena u Rigi i drugim latvijskim gradovima. Direktori LSPA se bave koordinacijom ovog procesa, a drugo osoblje (16 zaposlenih) je konstantno obavljeno odgovarajućom organizacijom podrške i drugih aktivnosti u cilju omogućavanja aktivnosti obuke. Ove aktivnosti, između ostalog, uključuju pisanje i štampanje materijala za obuku. U Dodatku 3 daje se spisak 13 najvećih centara za obuku.

Postoje izvjesne teškoće u pronalaženju zajedničkih kriterija pomoću kojih bi se definisali centri za obuku, koji su prilično raznoliki po svojoj prirodi, veličini i vrsti. S jedne strane, imamo centre organizirane u okviru državnih univerziteta, kao što je Jelgava akademija za poljoprivredu, na Tehničkom univerzitetu RIGA (RTU), Državni centar na Latvijskom univerzitetu (STC) i drugi. S druge strane, tu su novoosnovani centri za obuku, kao što je Centar za lokalne vlasti (LGTC), čiji je osnivač Latvijska zajednica organa lokalne samouprave, i nove kompanije za obuku i konzalting, kao što je Riga Computerland, "Turiba" obrazovni centar čiji je osnivač Udruženje potrošača Latvije koje nosi isto ime, Latvijski bank koledž i Latvijski međunarodni koledž za poslovanje i ekonomiju. LGTC i STC su priznati kao stručni centri za obuku i dobili su znatnu pomoć od Programa PHARE-EU.

Svi ovi centri su samostalni pravni subjekti. Njihova imena obično nastaju od imena vlasnika i osnivača (npr. RTU, "Turiba", LGTC, Computerland) i podređeni su svojim vlasnicima u skladu sa važećim zakonodavstvom o preduzećima. Nijedan od ovih centara ne dobiva pomoć iz državnog budžeta, a svi su osnovani kao rezultat procjene potreba u obuci. Tako su centri za obuku na univerzitetima i centar kojeg je osnovala zajednica organa lokalne samouprave nastali kao posljedica predvidljive potražnje iz državne službe. "Turiba" centar uglavnom se bavi obukom vlastitih zaposlenika, i u stanju je pružiti obuku državnih službenika samo kao sekundarnu aktivnost. Koledži za bankarstvo i ekonomiju okrenuti su ka privatnom bankarskom i drugim sektorima koji su izvan državne službe.

Etabilirani centri za obuku obično imaju vlastite aktivnosti, uglavnom u privatnom sektoru, općinama itd. Ovi centri ne bi mogli "preživjeti" samo od obučavanja državnih službenika. Centri se takmiče prema svojoj reputaciji, prema položaju vezanom za mogućnost dobivanja međunarodne pomoći i sposobnosti da pruže državne programe. "Tržište" obuke u oblasti javne uprave je dobro podijeljeno među centrima, a oni obično ostvaruju direktan kontakt sa potencijalnim "klijentima" u institucijama državne službe. Dodjela sredstava za obuku od LSPA i dodjeljivanje ugovora za pružanje obuke u ime LSPA nije uređeno nikakvom procedurom javne nabavke, stoga se ugovori dodjeljuju centrima za obuku u zavisnosti od *ex ante* procjene sposobnosti određene institucije da provede obuku koju daje LSPA kako u pogledu obnavljanja ugovora tako i ocjene koju daju sami polaznici (vidjeti: dio "Ocjena aktivnosti obuke").

Slijedeća karakteristika centara je to da je njihova specijalnost ograničena, a svojim programima nastoje da pokriju cjelokupni program obuke koji priprema LSPA. Ovo

naročito važi za regionalne centre za obuku kojima je dužnost obuka službenika iz te regije. Međutim, može se reći da bi izvjesna specijalizacija centara za obuku u Rigi znatno doprinijela kvaliteti predmeta koji se podučavaju.

Predmeti i teme nisu obuhvaćeni u podjednakoj mjeri. Na primjer, pravo se podučava samo u ograničenoj mjeri. Pravni fakultet Latvijskog univerziteta je donekle jedinstven u tom pogledu. Iskustvo ovog fakulteta sa studentima koje se stalno obnavlja pomaže u osmišljavanju i provođenju sličnog kursa za državnu službu. Pa ipak, državni službenici često smatraju da je pravo težak predmet, te se zato ne odlučuju za njega u početnoj etapi svog usavršavanja.

6. Instruktori obuke

U centrima za obuku, kurseve drže instruktori koje je potvrdila LSPA. Prije potvrđivanja, LSPA uključuje potencijalne instruktore u izradu programa obuke, u obuku za instruktore i druge aktivnosti. U toku ovih aktivnosti instruktori treba da pokažu da su predani i sposobni da se posvete obuci. Nakon potvrde, sastavlja se spisak službenih instruktora i centri za obuku biraju svoje instruktore obuke sa tog spiska.

Instruktoru je oko dvije stotine, a niko od njih nije zaposlen za stalno niti s punim radnim vremenom. Skoro su univerzitetski nastavnici, a mnogi od njih i dalje predaju na univerzitetu uz drugi posao (npr. u državnoj službi, privatnom biznisu i obrazovanju). Većina instruktora je sa Latvijskog univerziteta ili Tehničkog univerziteta Riga ili sa univerziteta u Jelgavi, Daugavpilsu, Liepaji, Rezeknu i Ventspilsu. Najveći zadatak biće uvođenje novih interaktivnih metoda u radu, kojima će se zamijeniti jednostavno držanje predavanja.

Već se ulažu određeni naponi kako bi se uvele interaktivne metode, vježbe i zadaci po grupama u metodologiju obuke. Instruktori se obučavaju da drže kurseve za kandidate za državne službenike, koji su usmjereni ka polaganju stručnih ispita.

Kvantitet i sastav instruktora LSPA koje centri za obuku angažuju na osnovu ugovora stalno se mijenja. Sa centrima za obuku zaključuju ugovore na određeno vrijeme, obično za period koje je predviđen u ugovoru između LSPA i centra. Naknadu instruktorima tako određuje centar. Naknada po satu (tri do pet lata na sat) je veća nego što je isplaćuju univerziteti (približno jedan do tri lata na sat). Međutim, naknada nastavnicima koji podučavaju u privatnim centrima posebne oblasti, kao što su finansije i ekonomija, može biti znatno veća.

U okviru Programa pomoći PHARE, potencijalni instruktori su i sami educirani u grupama po 20 polaznika iz predmeta menadžmenta, psihologije i etike, kao i tržišne ekonomije. Pored toga, danska Škola za javnu upravu dala je doprinos ovoj aktivnosti u okviru ovog bilateralnog programa.

Kao rezime, potencijalne instruktore u LSPA sistemu obučavaju instruktori iz Latvije, koji su priznati, ugledni i imaju iskustvo nastavnika univerziteta iz odgovarajućeg predmeta, kao i instruktori iz zapadnih zemalja putem programa tehničke pomoći.

7. Procjena potreba i sadržaj programa obuke

Program obuke LSPA zasnovan je na zajedničkom programu, što znači da je sadržaj kurseva za kandidate za državne službenike u različitim centrima za obuku jednak. Svaki centar koji osigura ugovor o obuci kandidata za državnu službu sa LSPA dužan je da provede kurs u skladu sa ugovorom, angažujući instruktore osposobljene za tu obuku i potvrđene od LSPA. Organizuju se slijedeći kursevi:

Tržišna ekonomija

Ovaj program (40 sati ili pet dana nastave) zamišljen je kao uvod u osnovne pojmove ovog predmeta. Mikroekonomija (14 sati): tržište, cijene, konkurencija, tržište proizvodnih resursa, osnove preduzetništva. Makroekonomija (osam sati): osnovni ekonomski pokazatelji, novac, bankarski sistem, kredit, makroekonomska ravnoteža i stabilnost. Uticaj države na tržišnu ekonomiju (šest sati): učenje Keynesa i monetarizam, državni budžet i poreski sistem. Međunarodni ekonomski odnosi (šest sati): analiza i predviđanje ekonomskih kretanja (šest sati).

Menadžment

(24 sata ili tri dana nastave). Planiranje, rješavanje problema, odlučivanje (dva sata); strateško planiranje i menadžment (četiri sata); teorija i struktura organizacije (četiri sata); motivacija i komunikacija (četiri sata); upravljanje kadrovskim resursima (četiri sata); upravljanje promjenama (dva sata).

Metode uredskog poslovanja

(14 sati ili dva dana). Ovaj kurs u svojoj sadašnjoj varijanti usmjeren je na postupak rada sa dokumentacijom, korespondencijom i obradom informacija.

Pravo i osnove upravljanja državom

(30 sati) Na ovom kursu polaznici se upoznaju sa osnovnim principima i strukturom prava. Program se bavi propisima vezano za sistem upravljanja, i iz tog ugla upoznaje polaznike sa pravnim statusom i ulogom državne službe. Obuhvaćene su i ostale osnovne pravne oblasti: ustav (*Satversme*); upravno zakonodavstvo, postupak i odgovornosti; zaštita okoliša; radno zakonodavstvo; krivično pravo i općinski propisi.

Istorija Latvije

(10 sati) Ovaj program se bavi istorijom latvijske države u 20. vijeku. Podijeljen je na slijedeće teme:

- 1) Razvoj ideje nezavisne države Latvije (1903 - 1917.)
- 2) Uspostavljanje nezavisne i demokratske države Latvije (1918 - 1920.)
- 3) Latvija u sistemu međunarodnih odnosa (1920 - 1940.)
- 4) Osnove latvijskog političkog sistema, njegov razvoj i rezultati (1920 - 1940.)
- 5) Latvijska nacionalna ekonomija: model razvoja (1920 - 1940.)

- 6) Latvijska kultura (1920 - 1940.)
- 7) Latvija pod SSSR-om (1920 - 1940.)
- 8) Latvija za vrijeme nacizma (1941 - 1945.)
- 9) Latvija pod SSSR-om ponovo (1945 - 1986.)
- 10) Buđenje* (Atmoda) u Latviji. Ponovno uspostavljanje nezavisnosti Latvije.

Odnosi među pojedincima; Psihologija i profesionalno ponašanje

(24 sata ili tri dana). Ovaj program je zamišljen kao primjena ovih pojmova u državnoj službi, tj. “državni službenik sa stanovišta psihologije i profesionalnog ponašanja, portret državnog službenika”. Osnovne teme su slijedeće: orijentacija vrijednosti; vrste i sredstva komunikacije; uzajamna percepcija i interakcija; psihologija grupa; sukobi i rješavanje sukoba; ličnost; moralne i mentalne vrijednosti; profesionalno ponašanje državnog službenika.

Koristenje kompjutera

(16 sati ili dva dana) Ovim programom se uvode osnovni principi rada na personalnim kompjuterima (IBM-PC kompatibilni kompjuteri su najrasprostanjeniji u Latviji). Predaje se o komponentama kompjutera i periferalnim uređajima, neke osnove DOS aplikacija i uglavnom Microsoft Windows aplikacije, s naglaskom na uređivanju teksta. Sadržaj ovog programa je različit, od osnovnog nivoa do naprednog, u zavisnosti od toga ko su polaznici; napredni kursevi mogu uključiti i rad sa složenijim grafičkim programima i sl.

Materijale obuke za navedene kurseve uglavnom su sastavili predavači LSPA. U slučaju predmeta tržišne ekonomije i menadžmenta, materijale su pripremali i donatori koji su dali pomoć za obuku rukovodjećih službenika (vidjeti dio “Obrazovni oblici i finansiranje”). Ovi materijali su prevedeni na latvijski jezik.

Da bi se stručna obuka odvijala u skladu sa postojećom politikom reforme državne službe, LSPA će morati da nastavi sa aktivnostima obuke kandidata za državnu službu do 2000. godine, kao što je opisano u prethodnim dijelovima. Međutim, već je spomenuto da, ako Vlada utvrdi Zakon o državnoj službi, ovaj rok će morati značajno da se mijenja.

Zbog dugoročne oprijedjeljenosti ka obuci svih kandidata za državnu službu prema navedenom programu obuke, a zbog suočavanja sa značajnim budžetskim ograničenjima, hitne potrebe za obukom uz rad koje su se pojavile u toku 1995. godine Škola može samo djelimično zadovoljiti. Uprkos tim teškoćama, Škola je osmislila dva nova kursa, o menadžment konzaltingu i reviziji i o upravljanju kadrovskim resursima, od novembra 1995. do maja 1996. godine kako bi se zadovoljile goruće potrebe. Svjesna nedovoljnog broja domaćih instruktora u ovim oblastima, Škola je pozvala međunarodne partnere iz Švedske i Velike Britanije da provedu ovu obuku.

* Buđenje (Atmoda) je uobičajeni latvijski izraz koji označava popularne političke aktivnosti u Latviji koje su počele kao rezultat politike Perestrojke u bivšem SSSR-u. Ove aktivnosti su dovele do ponovnog uspostavljanja Republike Latvije od 1991. do 1993. godine.

Ocjenu potreba je izvršio Program PHARE o reformi javne uprave kako bi se olakšalo preusmjerenje LSPA ka potrebama “tržišta” državne službe. Na osnovu tih procjena, LSPA je pokrenula program obuke o temama evropskih integracija. Analiza potreba obuke je zasnovana na razgovorima sa predstavnicima institucija državne službe zaduženim za obuku. Neki dijelovi ove analize su rezimirani u slijedećim stavovima.

Gotovo sve institucije obuhvaćene analizom (koja uključuje većinu ministarstava i Državnu službu prihoda) prepoznale su potrebu za obukom o pitanjima Evropske unije. Neka od njih (kao npr. Ministarstvo finansija) predviđjela su svoje buduće aktivnosti vezane za Bijelu knjigu. U ovim slučajevima, pojedine institucije su uglavnom izražavale svoje potrebe prilično konkretno.

Izražene su slijedeće zajedničke potrebe obuke, koje obuhvataju širok spektar predmeta:

- Institucije EU;
- Postupci odlučivanja u EU;
- Izvori prava EU;
- Politike EU;
- Države članice EU i izvori informacija EU i
- Vještina pregovaranja.

Ostale zajedničke potrebe uključuju obuku za rukovodioce i službenike kadrovskih odjela, metode uredskog poslovanja i učenje jezika (engleskog, njemačkog i francuskog, prema ovom redoslijedu po značaju). Aktuelna je potreba obuke za rukovodioce iz općih predmeta javne uprave. Obuka u oblasti upravljanja i rukovođenja, te srodne problematike metoda uredskog poslovanja su teme koje su anketirani prepoznali kao aktuelnu potrebu srednje kategorije službenika u ministarstvima (nivo pripreme odluka).

8. Ciljne grupe

Poglavlja I i II Zakona o državnoj službi, odnosno njihove prelazne odredbe regulišu latvijsku državnu službu i redoslijed intervencije latvijskih državnih i općinskih institucija, te osobe zaposlene u tim institucijama u okviru sistema državne uprave. Odredbe ovog zakona su detaljnije opisane u dijelu nazvanom “Pravni okvir”. Opširnija analiza odredaba zakona vezano za ciljne grupe data je u Dodatku 4.

Ciljna grupa obuke je grupa kandidata za državnu službu zaposlenih u institucijama državne službe, koja će proći obuku za polaganje stručnih ispita za sticanje statusa državnog službenika.

U članu 3. kaže se da Vlada ima pravo da odredi ona radna mjesta u državnoj službi koje treba popuniti zaposlenicima na osnovu zakona o radu. Obično su to tzv. politička radna mjesta: savjetnici i pomoćnici ministra ili premijera, kao i drugi koji rade u neposrednoj blizini političkog vođstva. Oni se zapošljavaju na vrijeme koje odgovara vremenu trajanja mandata direktnog pretpostavljenog. Tehničko i ostalo administrativno osoblje se, također, može zapošljavati na osnovu zakona o radu.

Zakon o državnoj službi kaže da su radna mjesta u državnoj službi ona mjesta na kojima se vrši priprema odluka i/ili donošenje odluka. Iz ovakve zakonske formulacije

proizilazi da državni službenik nosi značajnu odgovornost, te da zbog toga mora imati određene kvalifikacije. O ovoj kategoriji radnih mjesta ponekad se govori kao o "rukovodećim mjestima u službi". Međutim, proces potvrđivanja je dao 11.830 kandidata za državne službenike (službeni podaci SCSA od marta 1996. godine). Ovaj broj ne odgovara broju službenika koji donose odluke i onih čija je odgovornost pripremanje odluka u državnoj službi. Neka radna mjesta za koja bi tačniji termin bio "činovničk" ušla su u sistem uspostavljen Zakonom o državnoj službi. Da bi se izbjegle nejasnoće, latvijska vlada je nedavno (mart 1996. godine) predložila koncept državne službe u tri nivoa, odvojivši rukovodeće i funkcije na kojima se donose odluke od ostalih radnih mjesta. Detaljnije o tome u Dodatku 5.

9. Izrada plana i programa obuke

Prema LSPA, program obuke je izradila radna grupa sačinjena od potencijalnih instruktora LSPA i eksperata. Oni su izradili sadašnji model koristeći se odgovarajućim iskustvima iz evropskih zemalja i Sjedinjenih Država, prilagođavajući program obuke specifičnostima Latvije.

Nakon njegove izrade, ovaj program je usvojila LSPA. Program obuke se nije znatno mijenjao u toku provođenja obuke. U izradi programa prema aktuelnim potrebama, LSPA dobija pomoć od eksperata iz PHARE programa, kao i drugih stranih projekata. Ova pomoć je vezana i za tekuće bilateralne programe saradnje.

10. Ocjenjivanje

Iako je utvrđena potreba za ocjenom programa obuke, do sada nije urađen značajan napor kako bi se provela suštinska ocjena kurseva nakon završetka. Opet ponavljamo, pošto većina sadašnjih aktivnosti obuke u državnoj službi otpada na stručnu obuku, usmjerena na kandidate za državnu službu a ne kao odgovor na određenu potražnju, ne postoji očigledna potreba za procjenom racionalnosti rezultata. Zbog toga neki od napora da se ovi kursevi ocijene, kako je opisano u daljem tekstu, ne pružaju dovoljno informacija o vrijednosti koja se dobije za uložena sredstva.

Rezultati napora na ocjenjivanju kurseva su obično dosta pozitivni. Odmah nakon završetka kursa, polaznicima se daju upitnici u kojima ocjenjuju i sadržaj i metodologiju kursa. Upitnike prikuplja i analizira osoblje LSPA. Rukovodioci LSPA nerado daju direktno tumačenje takvih rezultata, jer obično polaznici prvi put pohađaju takav kurs i nemaju ga s čim upoređivati. Ocjene o kvalitetu prenošenja znanja, sadržaju programa, intenzitetu obuke, kvalitetu instruktora i praktičnoj primjenjivosti kurseva, uglavnom, pokazuju pozitivne rezultate, pri čemu oko 60 do 98 procenata ispitanika zaokružuje najviše ocjene koje se nude.

Ocjena obuke instruktora koju vodi PHARE Program reforme javne uprave slična je ocjeni kursa LSPA o kojoj smo govorili. U komentarima u upitnicima, budući instruktori kažu da su ti kursevi korisni za njihov daljnji rad (80 - 90%). Među najkorisnijim pitanjima, najčešće se spominje "metodologija obuke".

Kao što je već rečeno, institucije za stručnu obuku moraju ispunjavati slijedeće kriterije kako bi mogle držati kurseve za državnu službu:

- rad prema zajedničkom nastavnom programu koji je usvojila LSPA;
- angažovanje instruktora koje je ovlastio LSPA;
- provođenje kurseva u okviru odgovarajućih standarda kvaliteta.

Iako je posljednji uslov donekle nejasan zbog nepostojanja formalnih kriterija, LSPA ga koristi zajedno sa upitnicima ocjenjivanja kurseva. I zaista, predstavnici LSPA posjećuju centre za obuku u toku trajanja kursa, bez prethodne najave, kako bi se uvjerili u kvalitet rada. Postoje i neki više neformalni načini ocjenjivanja, kao što je prikupljanje neformalnih odgovora.

11. Planirane promjene i daljnji razvoj sistema obuke

Problematika obuke državne službe ne može se odvojiti od razvoja pravnog i regulatornog okvira državne službe općenito. Trenutno su u toku značajne izmjene i dopune Zakona o državnoj službi. Detaljnije o tome u Dodatku 5.

Osim mogućih novih pristupa, LSPA planira nastaviti sa trenutnim pristupom stručnoj obuci do okončanja obuke svih kandidata za državnu službu. Tako su mogući budući programi podijeljeni na kratkoročne i dugoročne komponente: kratkoročna komponenta (1994 - januar 1997.) je u skladu sa postojećim programima i paralelnim razvojem naprednih programa; dugoročna komponenta (1996 - 2000.) ima za cilj održiv razvoj i organiziranje naprednih kurseva u skladu sa sadašnjim i novim potrebama.

Prema LSPA, ovo će i dalje biti Latvijska glavna agencija za stručnu obuku u državnoj službi. Osnovni naglasak ove Škole biće na pitanjima evropske integracije i naprednim programima (programi razvoja karijere u skladu sa potražnjom) za rukovodeće državne službenike.

12. Utvrđivanja problema prilikom obuke

Jedan od problema utvrđenih u oblasti stručne obuke je to što raspodjela budžetskih sredstava nije dovoljno fleksibilna da bi mogla zadovoljiti aktuelne potrebe državnih službenika i institucija. Centralizacija u ovom kontekstu može donekle predstavljati problem, kao i nedovoljna pažnja novonastaloj potražnji zbog ograničenih budžetskih sredstava. Dobro bi bilo da postoji više fleksibilnosti i u vezi sa kursevima koje pružaju institucije za stručnu obuku. Najpotrebniji kursevi će vjerovatno biti na *ad hoc* osnovi, hitni i konkretni. Takvi uslovi utiču na standarde institucija za obuku u pogledu njihove osposobljenosti i rukovodnih mogućnosti.

Sadašnji položaj LSPA možda isuviše odgovara vrsti agencije koja se bavi organizacijom obuke. Možda bi trebala uraditi više na tome da preraste u školu za javnu upravu. To konkretno znači da će morati i dalje da osposobljava vlastite zaposlene da osmišljavaju i provode kurseve stručne obuke i da razvijaju centralnu organizaciju za obuku u oblasti upravljanja kadrovskim resursima u saradnji sa SCSA.

13. Zaključak

Reforma države službe u Latviji započela je 1993. godine sa nizom ključnih odluka koje je donio Parlament (Seima). Donesen je Zakon o državnoj službi, u državni budžet je unesena posebna stavka za reformu i osnovane su nove institucije za provođenje reforme u skladu sa politički utvrđenim propisima. Ovi napori pokazuju političku volju vlade i zakonodavnih organa za razvijanje efikasne i profesionalne državne službe, sposobne da rješava teške i oprečne zadatke tranzicije od proizvodne do regulatorne vlade. Pa ipak, još uvijek nema dovoljno svijesti kod nekih političara o zadacima državne službe, naročito o njenim zadacima da osigura provođenje politike koju utvrđuje državna politička elita, i o činjenici da je profesionalna državna služba neophodna za unapređenje zdravog ekonomskog razvoja.

Stručnom obukom u državnoj službi direktno se poboljšava rad i rezultati javnog sektora. Strana pomoć igra ključnu ulogu u ovom procesu (vidjeti: podatke u dijelu o finansiranju). Izazov koji stoji pred latvijskim političkim i upravnim vođstvom je da osigura da resursi tehničke pomoći koje daje međunarodna zajednica budu iskorišteni na najefikasniji način. Trenutne aktivnosti obuke u javnom sektoru uveliko prelaze pravni okvir državne službe. Stoga je još jedan zadatak za latvijsku javnu upravu da prati razvoj javnog (i privatnog) sektora i da pri tom olakšava sticanje i primjenu novih znanja, metoda i vještina.

DODATAK 1.

LATVIJSKI OSNOVNI SOCIJALNI I EKONOMSKI POKAZATELJI

Slijedeći osnovni podaci, dobiveni iz službenog izvora (Osnovni statistički pokazatelji 1995. Latvija i Riga. Statistika Latvije, Riga. 1995. ISBN 9984-9038-4-2) daju generalnu sliku zemlje.

Površina: 64.600 kvadratnih kilometara

Stanovništvo: (krajem 1994.)

u Latviji	2.530.000
u Rigi:	840.000
u Daugavpilsu:	120.000
u Liepaji:	100.000
u Jelgavi:	71.000
u Jurmali:	59.000
u Ventspilsu:	47.000
u Rezekneu:	42.000

Nacionalni sastav stanovništva u procentima (početkom 1994.)

u Latviji: Latvijci 54,2; Rusi 33,1; ostali 12,7
u Rigi: Latvijci 38,1; Rusi 47,4; ostali 14,5.

Zaposlenost (1994.) ukupno u privredi: 1.205.000, uključujući

državna preduzeća, institucije i organizacije:	504.000	
poljoprivredna preduzeća:	64.000	
druga preduzeća:	368.000	
privatna preduzeća (gazdinstva, firme):	269.000	
penzioneri:	663.000	(u Rigi 215.800)
nezaposleni:	83.900	(u Rigi 12.455)

Ekonomija države

BDP (1993.): 1.467 mil. ls (oko 2.716 mil. US\$)

Državni budžet (1994.):

prihodi 561,3 mil. ls. (oko 1.038 mil. US\$)

rashodi 599,2 mil. ls. (oko 1.109 mil. US\$)

Vanjska trgovina (1994.)

Ukupan izvoz (FOB; mil. ls) 571,1 (oko 1.057 mil. US\$)

Struktura (u %): CIS 42,7; EU i EFTA 41,3; ostali 16

Glavne države partneri (mil. ls): Rusija 156; Njemačka 58; Velika Britanija 54; Švedska 38; Ukrajina 33; Letonija 31; Bjelorusija 24.

Ukupan uvoz (FOB; mil. ls) 700,1 (oko 1.296 mil. US\$)
Struktura (u %): CIS 30,4; EU i EFTA 41,6; ostali 28
Glavne države partneri (mil. ls): Rusija 164; Njemačka 94; Finska
59; Švedska 45; Letonija 41; Estonija 24; Bjelorusija 21;
Ukrajina 21.

DODATAK 2.

ODREDBE ZAKONA O DRŽAVNOJ SLUŽBI

U *poglavlju 1. član 1.* definira se predmet ovog zakona i uređuju radni odnosi državnih službenika i kandidata za državne službenike u državnim i općinskim organima. Odnosi koji nisu uređeni ovim zakonom uređuju se drugim zakonima. Ovim zakonom se uređuju i odnosi državnih službenika (i kandidata za državne službenike) u onim institucijama državne službe koji su **predmet posebnih zakona, u onoj mjeri u kojoj nisu uređeni tim posebnim zakonima.**

Ova odredba je značajna u slučaju Ministarstva unutrašnjih poslova koje ima poseban zakonski okvir svog rada. Praktično govoreći, sistem ovog ministarstva ima vojničku organizacionu strukturu, koja je zadržala neke osobine naslijeđene od ranije *milicije*. Uvođenje državne službe u ovo ministarstvo je problematično zbog suštinski značajnog pristupa pitanjima penzionisanja, plata, napredovanja i dr. Međutim, sve zainteresovane strane jasno prepoznaju potrebu za uvođenjem pravilno prilagođenog sistema državne službe u Ministarstvo unutrašnjih poslova. Kao što je rečeno, rokovi za uvođenje sistema državne službe u ovom slučaju produženi su do kraja 1996. godine. Problemi ove vrste postoje i u pogledu uključivanja općina u sistem državne službe.

Poglavlje 2. Zakona bavi se **postavljenjem na radna mjesta u državnoj službi.** Tako se predviđa (član 7.) raspisivanje javnog konkursa za radna mjesta kategorija kvalifikacija 12-8 (niže), a za kategorije radnih mjesta 7-1 (više), organiziraju se otvoreni ili interni konkursi (samo za državne službenike ili kandidate za državne službenike). Oglasi se objavljuju u službenim novinama. Osobe koje se prijave za radna mjesta rukovodilaca ili zamjenika rukovodilaca institucija državne službe (član 8.) prijavljuju se kod SCOSA. Osobe koje se prijavljuju za odgovarajuća radna mjesta u općinskim organima uprave prijavljuju se u općinama. Drugi kandidati se prijavljuju direktno rukovodiocu odgovarajuće institucije državne službe. Svi prijavljeni su dužni podnijeti slijedeće dokumente:

- curriculum vitae, informaciju o ranijem zaposlenju, dokaz o stečenoj stručnoj spremi;
- potvrdu o zadovoljavajućem zdravstvenom stanju kandidata;
- izjavu kandidata o ispunjavanju uslova iz člana 6. (vidjeti: Dodatak 4.)
- potvrdu o položenom ispitu iz latvijskog jezika najvišeg (trećeg) stepena, ako kandidat nije završio fakultet na latvijskom jeziku.

SCOSA utvrđuje datum ispitivanja kandidata (član 9.) najkasnije u roku dva mjeseca od dana prijema i provjere svih traženih dokumenata. Ako kandidat položi ispit, SCOSA mu izdaje diplomu kandidata za državnu službu (član 10.) koja važi šest mjeseci. Ova diploma kandidatu daje pravo da se prijavi za radno mjesto u državnoj službi. Kandidata postavlja na radno mjesto rukovodilac odgovarajuće institucije državne službe (član 11.). Rješenje o postavljenju na radno mjesto (član 12.) sadrži slijedeće važne podatke:

- ime institucije državne službe, datum;
- naziv radnog mjesta;
- kvalifikacionu kategoriju koju je utvrdila SCOSA i mjesečnu platu;

- uslove postavljenja (na određeno ili neodređeno vrijeme).

Opis radnih poslova i zadataka prilaže se kao dodatak navedenog rješenja.

Propis o opisu radnih poslova i zadataka u državnoj službi koji je donijela Vlada usvojen je 17. 1. 1995. godine i dopunjen je metodologijom SCISA o razradi opisa radnih poslova i zadataka. Opisi radnih zadataka i poslova uvode se u instituciju državne službe, a metodologija se unapređuje u procesu praktične primjene i paralelnog razvoja srodnih pitanja ocjene radnih mjesta i kvalifikacionih kategorija.

U članu 13. utvrđeno je kome se daje prednost u državnoj službi. Prednost imaju oni državni službenici;

- koji više nisu zaposleni u državnoj službi zbog okolnosti koje su izvan njihove kontrole (vidjeti: uslove iz člana 48.); ili oni koji zadržavaju radno mjesto nakon isteka mandata izabranog predstavnika (vidjeti: uslove iz člana 49.);
- koji se odlikuju određenim osobinama, kao što su dobri prethodni rezultati na radu, poznavanje najmanje dva strana jezika, posjedovanje vještine rada na kompjuteru, posebno obuku u oblasti uprave ili doktorat u odgovarajućoj grani nauka, dodijeljen ili priznat u Latviji.

U drugom dijelu člana 15. (vidjeti: dio o “Pravnom okviru” koji počinje rečenicom “Svi uslovi...”) predviđeno je da se svi zakonom propisani uslovi jednako primjenjuju na sve državne službenike i kandidate za državne službenike (što uključuje i naknade - u članu 32. naknadu za smještaj, u članu 34. porodijski i dječiji dodatak, u članu 50. naknadu za slučaj povrede ili smrti), osim nagrada i izvjesnih drugih naknada i dodataka (vidjeti: član 31.).

Poglavlje 3. Zakona o državnoj službi posvećeno je odgovornostima i ograničenjima za državne službenike.

Slijede neka od značajnih ograničenja kojima se onemogućavaju određene aktivnosti:

- (član 23.) učestvovanje u aktivnostima privatnog preduzetništva, osim slučajeva kada je državni službenik ovlašten da predstavlja državne interese u rukovodnim i kontrolnim strukturama preduzeća;
- (član 24.) obavljanje drugog posla bez dozvole rukovodioca institucije državne službe; rok za takve poslove ne može biti duži od dvije petine redovnog radnog vremena u državnoj službi (40 sati sedmično);
- (član 25.) obavljanje funkcije sudije porotnika u sudovima; učestvovanje u sudskom postupku u svojstvu treće strane kad je druga strana institucija državne službe u kojoj je dotični službenik zaposlen;
- (član 26.) preuzimanje dužnosti izabranog funkcionera u političkim organizacijama;
- (član 27.) učestvovanje u štrajku;
- (član 28.) iznošenje u javnim medijima zvaničnog stava institucije državne službe bez ovlaštenja od strane rukovodioca institucije državne službe.

Poglavlje 4. Zakona o državnoj službi posvećeno je pravima, naknadama i garancijama za državne službenike. Slijedeće zakonske odredbe predstavljaju jedan od osnovnih motiva za kandidate za državnu službu da steknu status državnog službenika.

Član 31. Plate i naknade. Mjesečnu platu i razrede u okviru radnog mjesta državne službe utvrđuje Vlada prema rasponu kvalifikacionih kategorija predviđenom za radna mjesta u državnoj službi.

Kandidat za državnu službu prima 80% mjesečne plate državnog službenika i 40% svih prava i dodataka koji su predviđeni ovim zakonom za državne službenike.

Odredbe poglavlja 4. su značajne za razumijevanje aktuelne i potencijalne motivacije za državne službenike. Neka od rješenja su direktno vezana za stručnu obuku i stepen stručne spreme, te je zato dobro da se ovo poglavlje detaljnije predstvi. Neka od značajnih prava su:

- (član 30.) pravo na stalni status državnog službenika, bez obzira na promjene u političkom i/ili upravnom vođstvu; redosljed napuštanja državne službe (član 48.) u slučaju smanjenja broja zaposlenih i ukidanja institucija državne službe utvrđuje SCSSA, pri čemu državni službenici zadržavaju raniju mjesečnu platu još do tri mjeseca;
- (članovi 32 - 41) pravo na dodatak za smještaj, godišnji odmor, preseljenje i posebni dodatak (u slučaju nesreće, smrti člana porodice, za rođenje djeteta, njegu djeteta), porodični dodatak, godišnje i ostale beneficije i nagrade;
- (član 37.) pravo na primanje doplate u visini i do 10% od mjesečne plate za dobro poznavanje trećeg i svakog dodatnog stranog jezika ako postoji potreba za poznavanjem tog jezika, a traženi nivo znanja stranog jezika utvrđuje SCSSA i za to izdaje diplomu;
- (član 40.) pravo na uspješno pohađanje programa usavršavanja u instituciji za obuku, u oblasti potrebnoj za izvršavanje zadataka državne službe; pravo na naknadu u visini polovine godišnje školarine; i (član 43.) pravo na dopust u trajanju od 20 dana radi pripremanja za završni ispit, pri čemu mjesečna plata ostaje nepromjenjena;
- (član 42.) pravo na godišnji odmor (od četiri sedmice), pri čemu se plata ne mijenja;
- (član 44.) pravo na neplaćen odmor do dva mjeseca uz odobrenje rukovodioca institucije državne službe. Neplaćeni odmor do dva mjeseca daje se državnom službeniku u slučaju da bude predložen za kandidata za parlamentarne ili općinske izbore. U slučaju da državni službenik bude izabran (član 49.), SCSSA mu osigurava isto ili tog nivoa radno mjesto nakon što mu istekne mandat izabranog predstavnika;
- (član 45.) pravo na ljekarski pregled i zdravstvenu zaštitu, i obavezno socijalno osiguranje, u skladu sa posebnim zakonom (zakonima) i drugim propisima koje donosi Vlada;
- (član 46.) pravo na penziju prema zakonu o državnim penzijama;
- (član 47.) pravo da se prijavi na upražnjeno mjesto u državnoj službi za koje posjeduje odgovarajuću kvalifikaciju, nakon što nije više u državnoj službi manje od tri godine. Ako je državni službenik odsustvovao iz državne službe između tri i pet godina, dužan je polagati kvalifikacioni ispit u LSPA.

Za neka od ovih prava se kaže da su potencijalna, jer se u praksi ne ostvaruju. Ostvarivanje tih prava se često povezuje sa razvojem novih procedura (npr. član 37.) u skladu sa prioritetima i značajnim finansijskim sredstvima i organizacionim zahvatima (npr. član 45.). U nekim slučajevima garancije su nejasno definirane (npr. članovi 30, 48.). Kvalitet zakona i regulatornog sistema državne službe stalno se usavršava na inicijativu SCSSA i na osnovu iskustva u radu.

Poglavlje 5. ovog zakona bavi se hijerarhijom u službi unutar državne službe. Među drugim odredbama, tu su neki članovi koji govore o kvalifikacionim kategorijama i napredovanju. Ovu problematiku treba vezati za pitanja obuke. Međutim, ideja kvalifikacionih kategorija još nije razrađena, i zato se u postojećim odredbama napredovanje izričito povezuje sa usavršavanjem, ali značenje (definicija) kvalifikacione kategorije još uvijek nije jasno.

Tako se u članu 52. kaže da su sva radna mjesta u državnoj službi podijeljena u 12 kvalifikacionih kategorija, a državni službenik može dostići 15 razreda (jedan razred u dvije godine). U članu 52. predviđeno je da se državni službenik može unaprijediti u radno mjesto za koje je potrebna viša kategorija obrazovanja samo ako položi kvalifikacioni ispit i dobije odgovarajuću kvalifikacionu kategoriju. Dakle, može izgledati da kvalifikaciona kategorija zapravo označava kvalitet osobe, a ne radnog mjesta. Metodologija određivanja kvalifikacionih kategorija biće jedan od glavnih zadataka SCSA u 1996. godini.

Podaci o državnim službenicima, uključujući i podatke o pohađanju kurseva i obuci, prikupljaju se u pojedinačnim radnim dosjeima (član 63.).

DODATAK 3.
GLAVNI CENTRI ZA OBUKU

Br.	Centar za obuku	Broj obučениh kandidata za državnu službu				
		Blok 1 Ekonomija	Blok 2 Menadžment i metode uredskog poslovanja	Blok 3 Pravo i istorija	Blok 4 Etika, psihologija i kompjuteri	Ukupno
1	Jelgava akademija za poljoprivredu, Institut humanistike	162	658	63	129	1012
2	Computerland Riga				729	729
3	Riga Tehnički univerzitet (RTU)	238	242		227	707
4	Turiba Fakultet za menadžment	141	100		419	660
5	Centar za obuku lokalne uprave	166	219		227	612
6	Latvijski Bank koledž	77	200		227	504
7	Centar za obuku pri državnom univerzitetu	235	110		137	482
8	Daugavpils Pedagoški institut	125	138	47	155	465
9	Međunarodni koledž za biznis i ekonomiju	39	361		42	442
10	Attistiba fakultet	190	123		121	434
11	Međunarodna škola za turizam	31	165		159	355
12	Biznesa Koplekss centar za obuku		192		149	341
13	Liepaja Pedagoški fakultet	51	182		102	335

NB: Podaci LSPA o stručnoj obuci odnose se na period od 1. 1. 1995. do 1. 12. 1995.

DODATAK 4.

ODREDBE ZAKONA O DRŽAVNOJ SLUŽBI KOJE SE ODOSE NA CILJNE GRUPE ZA OBUKU I SASTAV DRŽAVNE SLUŽBE LATVIJE*

Prema članu 1. u Latviji djeluju slijedeće institucije državne službe: državni ured kancelara, sve državne i općinske institucije, sudovi, tužilaštvo i ured revizora, kao i druge institucije uspostavljene Ustavom, zakonom, i propisima Vlade ili općina, koje vrše državna ili općinska ovlaštenja.

Prema članu 2. državni službenik je osoba s položenim stručnim ispitom za sticanje statusa državnog službenika, postavljena na radno mjesto u državnoj službi. Kandidat za državnog službenika je osoba s položenim prijemnim ispitom postavljena na radno mjesto državnog službenika do polaganja stručnog ispita za sticanje statusa državnog službenika.

Član 3. Radna mjesta u državnoj službi su:

1. rukovodilac organa državne uprave;
2. zamjenik rukovodioca organa državne uprave;
3. resorni rukovodilac koji je nadređen ostalim državnim službenicima;
4. radna mjesta na kojima se, u skladu sa zakonima i propisima Vlade ili odlukama organa lokalne samouprave, pripremaju ili donose odluke, koje su obavezne za određeni broj ljudi.

U ovom članu se utvrđuju i radna mjesta koja nisu radna mjesta državne službe: predsjednik države, članovi parlamenta, ministri, sekretari parlamenta, članovi izabranih općinskih vijeća, predsjedavajući Vrhovnog suda, zamjenici predsjedavajućeg, sudije, državni tužilac, njegovi zamjenici i ostali javni tužioni, državni revizor, članovi državnog vijeća za reviziju i članovi vijeća za kontrolu.

U članu 6. propisani su obavezni uslovi koje kandidat za radno mjesto u državnoj službi mora ispuniti (a koji kao preduslov posjeduje status državnog službenika ili kandidata za državnog službenika). To su:

- da je državljanin Republike Latvije;
- da ima najmanje opće srednjoškolsko obrazovanje;
- da govori latvijski jezik i najmanje jedan strani jezik;
- da nije mlađi od 18 godina i stariji od zakonom propisane dobi za odlazak u penziju (60 godina za muškarce i 55 za žene, uz propisane izuzetke);
- da nije krivično gonjen, osim ako je oslobođen od optužbe;
- da nije fizički nesposoban;
- da nema ili da nije imao veze sa stranim sigurnosnim ili obavještajnim službama, niti sa takvim službama u bivšem SSSR;

* Likums "Par valsts civildienestu"; Zakon je usvojen 21. 4. 1994., objavljen u službenom glasniku Latvije *Latvijas vestnesis* broj 52, 1994. i broj 82, 1995. (izmjene i dopune)

- da nema ili nije imao članstvo neke od organizacija koje su zabranjene u Latviji;
- da nije pod nekim drugim zakonskim ograničenjem za rad u državnoj službi.

Prelaznim odredbama ovog zakona predviđa se da će provjeru obavljati samo konkursne komisije (tijela koja donose odluke o kandidatima) u skladu sa procedurom koju utvrđuje Vlada. SCSA obavlja dužnosti organizatora i koordinatora tog procesa, te je zadužena za odgovarajuće evidencije i izdavanje diploma. Praktično, SCSA određuje institucije državne službe koje moraju započeti proces reforme u skladu sa sadašnjim planom izdavanja potvrda, kako je predviđeno u prelaznim odredbama:

- 2. krug (do 31. 12. 1995.): Ured za naturalizaciju i Državni zemljišni ured;
- 2. krug (do 1. 4. 1996.): Odjel za državljanstvo i imigraciju Ministarstva unutrašnjih poslova
- 2. krug (do 31. 12. 1996.): centralno osoblje Ministarstva unutrašnjih poslova;
- 3. krug (do 31. 12. 1996.): državne i općinske institucije pod nadzorom i upravom Ministarstva unutrašnjih poslova.

U slijedećoj tabeli dati su zvanični podaci SCSA o broju i raspodjeli kandidata za državne službenike u institucijama državne službe (u maju 1995.)

Ministarstvo	Broj kandidata za državne službenike
<i>Odbrane:</i>	349
uključujući vojsku	248
<i>Vanjskih poslova:</i>	260
uključujući centralno osoblje	163
uključujući ambasade i konzulate	97
<i>Ekonomije:</i>	522
uključujući sistem Odbora za statistiku	373
<i>Finansija:</i>	3.211
uključujući Državnu upravu prihoda	2.841
<i>Unutrašnjih poslova</i>	10
<i>Obrazovanja i nauke</i>	254
<i>Kulture</i>	120
<i>Socijalne politike:</i>	1.163
uključujući Državni fond socijalnog osiguranja	768
<i>Saobraćaja</i>	246
<i>Pravde:</i>	603
uključujući Arhiv	229
uključujući Državni zemljišni ured	218
<i>Državne reforme (raspušteno u julu 1995.)</i>	88
<i>Zaštite okoliša i regionalnog razvoja:</i>	405
uključujući i regionalne odbore	219
<i>Poljoprivrede</i>	1.128
<i>Druge institucije:</i>	
Tužilaštvo	1
Državni kancelar	112
Državni ured za reviziju	88
Ukupno:	8.549

DODATAK 5:
KONCEPT UVOĐENJA KATEGORIJE
JAVNIH SLUŽBENIKA U DRŽAVNU SLUŽBU LATVIJE

Ovaj koncept je latvijska vlada usvojila u martu 1996. godine i budući da će on izazvati značajne promjene u Zakonu o državnoj službi, do maja 1996. potrebno je izraditi amandmane na ovaj zakon i podzakonske akte.

U uvodu ovog koncepta ističu se dva osnovna razloga koja su dovela do predloženog pristupa: 1) mnogi zaposleni koji obavljaju poslove tehničke i administrativne prirode ušli su u državnu službu, 2) nedostatak sredstava za obuku rukovodećih državnih službenika.

Slijedeće odredbe Zakona o državnoj službi bi se morale izmijeniti ili dopuniti:

- Član 3. tačka 4. (vidjeti: Dodatak 4): "...radna mjesta na kojima se u skladu sa zakonima, propisima Vlade ili propisima organa lokalne samouprave moraju donositi odluke koje su od značaja za državni nivo, a koje su obavezujuće za određen broj ljudi. Ostala radna mjesta su radna mjesta javne službe".
- Osobe koje imaju najmanje pet godina staža u državnoj službi mogu biti postavljene na radna mjesta u državnoj službi. Državni službenici moraju proći stručni ispit i imaće sva socijalna prava i ograničenja predviđena Zakonom o državnoj službi;
- Osobe koje posjeduju potrebne osobine (član 6. vidjeti: Dodatak 4.) s položenim ispitom za izdavanje potvrde mogu biti postavljene na radna mjesta u državnoj službi. Javni službenici će imati sva socijalna prava i dio ograničenja predviđenih Zakonom o državnoj službi;
- Državni službenici su osobe sa "najvišim stepenom obrazovanja" (univerzitetska ili viša stručna sprema) i specijalističkim znanjem u oblasti državne uprave u skladu sa nastavnim programom LSPA;
- Državna služba (državni i javni službenici) biće podijeljena na tri nivoa: A – državni službenici; B – javni službenici u institucijama centralne uprave; C – javni službenici u općinskim organima uprave.

Prema sadašnjem nacrtu koncepta, ukupan broj radnih mjesta u državnoj službi biće 3.308. Do ove procjene se došlo polazeći od sadašnjeg ukupnog broja kandidata za državnu službu – njih 11.830 koji rade na mjestima u državnoj službi, sa stanjem u martu 1996. godine.

PRIKAZ SISTEMA OBUKE

LITVANIJA

(stanje u aprilu 1996. godine)

1. Uvod

Demokratska Republika Litvanija ponovo je uspostavljena 11. 3. 1990. godine Odlukom o vraćanju nezavisnosti. Temeljni Zakon (Ustav) donesen je na referendumu 25. 10. 1992. godine. Njime su utvrđeni osnovni principi i funkcije državnog ekonomskog i političkog sistema, kao i osnovne institucije državne vlasti koju vrše Seimas (Parlament), predsjednik Republike, Vlada i sudovi.

Litvanija je najveća od tri baltičke države, proteže se na površini dva puta većoj od Belgije i malo manjoj od Irske:

- površina: 65.200 km²;
- stanovništvo (1994.): 3.738.800 (slično kao Irska, Albanija, Norveška ili Novi Zeland);
- nacionalni sastav stanovništva: 80% Litvanci, 13% Poljaci, 7% ostali. Glavni grad je Vilnius sa 584.400 stanovnika (1994.).

Sistem stručne obuke za javnu upravu prije tranzicije

Litvanija se nalazila u sastavu Sovjetskog Saveza od 1940. do 1990. godine. Prije objave nezavisnosti od Moskve i kasnijeg međunarodnog priznanja 1991. godine, stručna obuka u oblasti uprave odvijala se u sovjetskom stilu. Službenici su se obučavali da primaju instrukcije od odbora komunističke partije. Prema ovom centraliziranom sistemu, vlast u Kremlju je preuzimala odgovornost za najvažnije odluke, tako da je ova država imala malo potrebe za strukturama javne uprave koje bi bile usmjerene ka razvoju i primjeni vlastite politike. Upravnici u pojedinim odjeljenjima bili su zaduženi da realiziraju instrukcije koje su dolazile iz centra. Individualna inicijativa državnih službenika trebala je da se uskladi sa općom partijskom linijom.

Zamisao o postojanju javne službe koja bi služila konkretnim potrebama države bila je u velikoj mjeri nerazrađena. Međutim, sovjetski režim je bio zainteresiran da glavni izvršioци naredjenja iz Moskve budu dovoljno obrazovani i pravilno stručno obučeni tako da je obuka planirana na način da pojedinci budu naučeni šta, kada i kako provoditi partijske odluke. Bilo je malo teoretskih argumenata o tome kako se stvari rješavaju. Obuka je bila ideološka i politički usmjerena, odvijala se putem predavanja i dopuštala malo dijaloga, interaktivnog učešća ili praktične primjene.

S početkom 1945. godine, u sovjetskoj Litvaniji su nastala tri nivoa institucija za obuku u državnoj službi: regionalni (do 1948.), republički i savezni (SSSR). Regionalnu obuku je formalno organizirala vlada sovjetske Litvanije, iako su u praksi njome upravljali regionalni komiteti Komunističke partije Litvanije. Obuku državnih službenika na nivou republike zvanično je organizirao Centralni komitet Komunističke partije Litvanije. U Vilnjusu je otvorena Visoka partijska škola za državne službenike sa srednjoškolskim stepenom obrazovanja, a državni službenici sa nižim stepenom su išli u radničku školu sovjetske partije. Svu obuku za najviše i srednje rukovodioce u

ministarstvima i državnim organima je do 1987. godine vodio Centralni komitet Komunističke partije Sovjetskog saveza u Moskvi. Cijeli Sovjetski Savez je bio podijeljen na zone i Litvanija je bila dio sjeverozapadne zone u kojoj je glavna obrazovna institucija Komunističke partije bila Lenjingradska visoka partijska škola. Obuka svake dvije godine (u trajanju od dva mjeseca) bila je obavezna za sve zamjenike ministra, šefove odjeljenja u ministarstvima, državnih organa i službi, kao i za najviše rukovodioce u gradskim i regionalnim organima javne uprave. Ministri i njihova zamjena su se obučavali na Moskovskoj visokoj partijskoj školi i višoj instituciji Akademiji društvenih nauka pri Centralnom komitetu Komunističke partije Sovjetskog Saveza. Neki od visokopozicioniranih zaposlenika ministarstava i rukovodilaca najvećih državnih postrojenja i preduzeća obučavani su na Akademiji nacionalne ekonomije SSSR-a.

Većina nastave za litvanske rukovodioce srednjeg nivoa odvijala se na kursovima Sovjetskog radničkog razvoja pri Vijeću ministara sovjetske Litvanije. Nakon 1973. godine počeli su s radom različite institucije, centri i zavodi za obuku pri pojedinim ministarstvima. Istovremeno, po naređenju iz Moskve, zatvoreni su kursevi i litvanska vlada je umjesto toga osnovala Institut za razvoj međusektorskih rukovodilaca i specijalista za nacionalnu ekonomiju. Nešto kasnije, institut je promijenio ime u Institut za razvoj specijalista nacionalne ekonomije i nakon 1990. godine postao je Akademija Litvanije. Slični instituti su počeli da se uspostavljaju u svim sovjetskim republikama. Na ovoj akademiji su se organizirali programi, prije svega, u oblasti općeg menadžmenta, ekonomije i zakonodavstva. Do kraja svog rada, ova akademija je imala šest fakulteta i osamnaest odjela. Redovnih instruktora je bilo oko 100, od toga šest redovnih i preko 20 vanrednih profesora, dok je oko 1.000 instruktora sarađivalo na osnovu ugovora. U to vrijeme su sudije, arbitri i drugi pravници smatrani državnim službenicima, tako da je ova ustanova podučavala i njih.

U bliskoj vezi sa ovom akademijom bili su i Institut za obuku nastavnika, Institut za obuku kulturnih radnika i Institut za obuku radnika u poljoprivredi. Programe obuke ovih instituta je morao odobriti posebni odjel Ministarstva za visoko i srednje stručno obrazovanje Sovjetskog saveza i Centralnog komiteta Komunističke partije. Tek nakon 1989. godine i za vrijeme perestrojke Moskva je prestala da se miješa u obuku državnih službenika.

2. Ciljevi obuke

Sticanjem nezavisnosti, u Litvaniji se ponovo javila potreba za strukturama i metodama koje će odgovarati svim nivoima efikasne vlasti u jednoj nezavisnoj, demokratskoj zemlji okrenutoj tržištu. Trebalo je naći novi odnos između Parlamenta i vlade, i između vlade i njenih izvršnih funkcionera. Potrebna je bila i djelotvorna i jasna podjela odgovornosti za utvrđivanje i provođenje politike nezavisne zemlje.

U Litvaniji je započeo težak program ekonomske i socijalne reforme. Proces privatizacije je u velikoj mjeri završen. Inflacija je drastično smanjena, a tokom prošle godine ubiranje poreza na prihod preduzeća stalno je raslo. Reorganizacija je uključivala i strukturalnu reformu lokalnih i regionalnih organa vlasti (reforma teritorijalne podjele), izjednačavanje općina i regija i reforme u postupcima budžetiranja i računovodstva.

Sam proces tranzicije, uključujući i modernizaciju javne uprave, mijenja izgled države. Jedan od najvećih zadataka pred vladom Litvanije je unapređivanje razvoja efikasne i rentabilne vladajuće mašinerije, pogodne za višestranačku demokratiju i tržišnu ekonomiju, putem postepenih reformi institucionalnih struktura, postupaka u radu i kadrovske politike i u centralnim i u lokalnim organima vlasti.

Naravno, postoje i određene prepreke i opasnosti za proces reforme javne uprave. Odsustvo kontinuiteta u upravi (mijenjanje rukovodećih državnih službenika u skladu sa političkim kretanjima, promjena ministara ili većine u parlamentu ili gradskom vijeću itd) predstavlja jedan od osnovnih problema sa kojima se suočava javna uprava. Ovo donekle dovodi do situacije u kojoj reforme ne mogu ići dalje od slijedećih izbora za organe centralne ili lokalne vlasti (Parlament, općinska vijeća) zbog nedostatka budžetskih sredstava. Zakon o dužnosnicima predstavlja pokušaj da se zaštite profesionalni državni službenici od takvih političkih vjetrova promjene.

Institucije centralne vlasti ulažu ogromne napore u pripremanje provedbe propisa EU u skladu sa zahtjevima Bijele knjige iz juna 1995. godine. Neki problemi nastaju zbog toga što su strukture vlasti uglavnom ostale nepromijenjene nakon dolaska nezavisnosti. Malo je urađeno na procjeni kako poboljšati komunikaciju među ministarstvima, između ministarstava i zaposlenih, te između ministarstava, javnosti i parlamenta. Potreba da se organizira ostvarivanje svih funkcija nezavisne države, kao što su nacionalna odbrana ili vanjski poslovi, na primjer, dovela je do porasta institucija državne uprave.

Danas se skoro sve političke snage slažu da se rast organa državne vlasti mora zaustaviti. 1991. godine, na primjer, bilo je 16 ministarstava, a do 1996. taj broj se popeo na 19. Značajna je razlika između tijela državne i lokalne vlasti. Državni parlament još uvijek nastoji da uspostavi regionalni nivo samouprave. Postojanje toliko institucija državne vlasti, u neku ruku, odražava problem podjele funkcija među ministarstvima i potrebu da se unaprijedi kvalitet njihovog rada. Gotovo sve političke snage u zemlji su izašle s prijedlozima za prestrukturiranje ministarstva i u pogledu broja i podjele nadležnosti. Međutim, slabost većine tih prijedloga je da često nisu zasnovani na ozbiljnim i objektivnim analizama efikasnosti sadašnjih institucija ili ocjena socijalnih i ekonomskih posljedica takve promjene. Ne tako davno, poduzeti su neki praktični koraci i nekoliko državnih institucija je doživjelo reformu. Na primjer, Ministarstvo vanjskotrgovinskih odnosa je ukinuto i njegove nadležnosti prenesene na Ministarstvo vanjskih poslova i Ministarstvo finansija. Osnovano je nekoliko novih institucija, među kojima i Ministarstvo za reformu javne uprave i lokalnih organa (PARLA).

Usljed stalnih strukturalnih reformi vladinih institucija i neprestanog prenošenja funkcija unutar njih, otežava se organizacija stručne obuke za dužnosnike, naročito ocjenjivanje i planiranje potreba i aktivnosti obuke. Preciznija i stabilnija podjela ministarskih funkcija trebala bi olakšati unapređivanje saradnje u procesima reforme javne uprave.

Iako može zvučati čudno, već dugo se raspravlja o tome koliko zapravo ima državnih službenika u Litvaniji. Različita tumačenja pojma državni službenik dovode do različitih brojeva, u zavisnosti od izvora informacija. Na primjer, dnevne novine u Litvaniji, *Lietuvos Aidas* (29. 11. 1995.) su objavile da sindikati broje 300.000 državnih

službenika. Politička stranka Savez liberala procjenjuje da je 23.000 osoba uključeno u organe vlasti. PARLA tvrdi da približno 13.400 zaposlenih radi u institucijama državne uprave i još oko 7.700 u institucijama lokalne vlasti. Svi se smatraju dijelom javne uprave. Navedene brojke ne uključuju zaposlene u industriji u državnom ili djelimično državnom vlasništvu, niti obuhvataju zaposlene u vojsci, policiji i školama. U novembru 1995. godine, odjel državne statistike izračunao je da 16.700 zaposlenih radi u ministarstvima i općinama. U januaru 1996. ova brojka je promijenjena na 16.000. U pogledu stepena obrazovanja navedenih službenika, u odjelu državne statistike tvrde da ih je 77% završilo univerzitet ili visoku školu (univerzitetaska diploma), a 9% više stručne škole (diploma više škole).

Da bi se stavila tačka na ovu raspravu, vlada Litvanije je donijela propis kojim se PARLA obavezuje da uspostavi posebnu bazu podataka o državnim službenicima. Prikupljanje svih potrebnih podataka o državnim službenicima, uključujući i podatak o stepenu i vrsti obrazovanja, trebalo bi biti završeno do kraja 1996. godine.

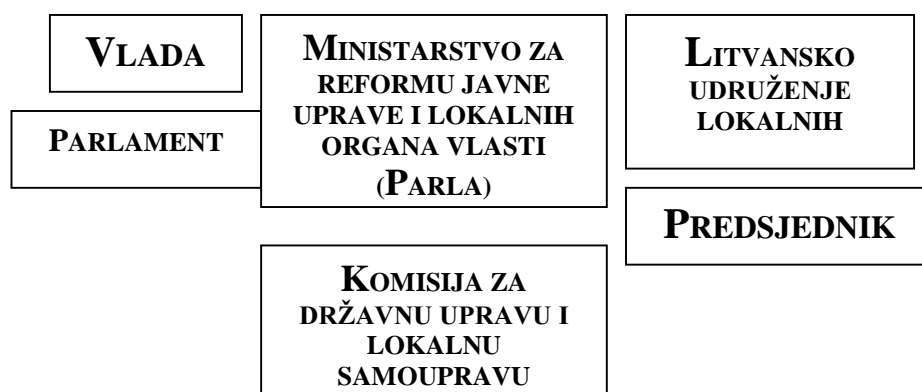
Potreba za preorijentacijom javnih službenika kako bi služili građanima i radili pod demokratskom kontrolom u nezavisnoj državi koja ima vlastitu unutrašnju i vanjsku politiku odredila je ciljeve obuke državnih službenika. Svakako da je potrebno uvesti mnogo novih zaposlenika u aktivnosti javne službe, jer se osnivaju nove institucije. Česte promjene osoblja u javnoj službi i nedostatak profesionalizma najvidljiviji su razlozi za aktivnost obrazovnih institucija za državnu službu. Ali, modernizacija ponašanja i mentaliteta litvanske državne službe i dalje ostaje imperativ.

3. Pravni okvir

Članom 5. Ustava Litvanije sve institucije državne vlasti obavezuju se da služe građanima i proglašava se pravo građana da kontroliraju rad javnih službenika. Najznačajnija i opća pravila i propisi za državne službenike podijeljeni su između zakona o radu, te građanskog, upravnog i krivičnog zakona.

Nema zvanično potvrđene opće definicije pojma odgovarajuće državne službe. Tek je nedavno PARLA organizirao izradu takvog akta. Prednacrt akta je predstavljen lokalnim ekspertima na ocjenu krajem jeseni 1995. godine. Sada bi se rasprava o razvoju javne uprave trebala proširiti da omogući da različite zainteresirane grupe daju svoje ocjene radi stvaranja šireg konsenzusa uskoro.

DRŽAVNE INSTITUCIJE NADLEŽNE ZA VOĐENJE POLITIKE U OBLASTI DRŽAVNE SLUŽBE



U nedostatku sveobuhvatnog koncepta, državna služba je djelimično uređena Zakonom o dužnosnicima. Ovaj zakon sadrži neke odredbe o tradicionalnim temama državne službe, kao što su sukob interesa, pravo na suprotstavljanje itd. Zakon je relativno kratak – samo 30 članova. Većina njih se poziva na posebne propise vlade, kao propis o osnovnim uslovima u pogledu kvalifikacija za B kategoriju profesionalnih dužnosnika.

Zakon o dužnosnicima djelimično razjašnjava razliku između pojmova državni službenik i javni službenik; državni i općinski dužnosnik; državni i lokalni političar. Usaglašeno je da su svi zaposleni koji primaju plate iz državnog ili općinskog budžeta, i koje zapravo plaćaju poreski obveznici, državni službenici. Neki od njih, uključujući radnike u organima vlasti i na centralnom i na lokalnom nivou, smatraju se državnim ili lokalnim dužnosnicima. Svi zaposleni u državnim institucijama koje su izabrali građani, te članovi vlade, smatraju se političkim funkcionerima.

Zakon o dužnosnicima Litvanije govori samo o prilično uskom, ali najuticajnijem dijelu državne službe – poslanicima u Parlamentu, predsjedniku, vladinim kancelarijama, ministarstvima i agencijama u okviru ministarstava, centralnim državnim službama i osoblju institucija lokalne samouprave. Ostatak državne službe je uređen posebnim zakonima, kao što je Zakon o policiji, Zakon o obrazovanju, Zakon o ombudsmenima itd. Gotovo svi ovi zakoni sadrže posebne odredbe o obuci u toku službe.

Predsjednik, Parlament i vlada su se usaglasili da razvoj pravnog okvira za državnu službu treba teći postepeno. Budući da je očigledno nemoguće obuhvatiti sve probleme državne službe samo jednim zakonom, mogu se donijeti posebni zakoni kojima će se urediti posebne kategorije državne službe, i koji bi rješavali ovu problematiku pojedinačno. Postoji plan da se u budućnosti ovi pojedinačni zakoni spoje u jedinstven Zakonik državne službe. Budući da je najopćenitiji od svih postojećih zakona, Zakon o dužnosnicima bi mogao postati osnova tog zakonika.

U Zakonu o dužnosnicima predviđa se da se zapošljavanje u državnu službu Litvanije vrši na osnovu konkurencije. U članu 14. ovog zakona, u kojem se zahtijeva da državni službenici “osiguraju kvalitet u poslu” i da “napreduju u pogledu kvalifikacija”, propisuje se obaveza za državne službenike da pohađaju obuku. U članu 15. utvrđeno je da javni dužnosnici imaju pravo na naprednu stručnu obuku u skladu sa

zahtjevima kvalifikacija, koju finansira institucija, a da pri tom primaju istu osnovnu platu, u trajanju od 15 do 30 dana u toku dvije godine. U istom članu se predviđa mogućnost pohađanja programa obuke u inostranstvu. Međutim, za to treba ispuniti posebne uslove. Po svemu sudeći, obuka mora postati obaveza barem za dio državne službe.

Provedba Zakona o dužnosnicima je dobro započela. PARLA je izradila, a vlada odobrila, veliki broj podzakonskih akata za provođenje ovog zakona. Najznačajniji uključuju propis o procesu zapošljavanja u javnoj službi (prijavljivanje, konkurs, osnovne kvalifikacije), o pravima dužnosnika (smjenjivanje, žalba) i o opisu radnih poslova i zadataka. Sveobuhvatna evidencija i baza podataka o državnim službenicima se nalazi u prvoj fazi razvoja. Zakon o platama državnih službenika je već dostavljen u parlamentarnu proceduru gdje će se formalno usvojiti.

Zakonu o dužnosnicima je još uvijek potreban određen broj uputstava o provođenju, naročito u pogledu napredovanja i ocjenjivanja rezultata rada, prava, dužnosti i odgovornosti državnih službenika. Radna grupa PARLA trenutno radi na izradi opće politike stručne obuke kadrova.

4. Finansiranje

Za obuku državnih službenika nema centraliziranog državnog fonda. Svako ministarstvo, odjel ili općina moraju naći sredstva za provođenje stručne obuke za svoje zaposlene u budžetu svojih institucija. Nema pravila niti tradicije (osim u Ministarstvima obrazovanja i nauke, Odbrane, Unutrašnjih poslova i Finansija) o tome koliko novca izdvojiti za obuku zaposlenih. 1993. godine je vlada preporučila da sve državne i općinske institucije izdvoje sredstva za obuku u iznosu do 3% iznosa sredstava za plate. Do sada se finansijska situacija u vezi sa stručnom obukom nije stabilizirala. Nacrt odluke koju je pripremila PARLA vlada još nije odobrila. Ministarstva nadležna za nastavnike, policiju, vatrogasce, carinske službenike i zdravstveno osoblje izdvajaju više sredstava za obuku zaposlenih od ostalih.

Neki državni dužnosnici i polaznici institucija za obuku još nisu shvatili da obuka nije besplatna. Novčanim problemima se može objasniti relativno niska svijest o potrebi za obukom državnih službenika u nekim ministarstvima.

Sa finansijskog aspekta, institucije za obuku u državnoj službi mogu se razvrstati na dijelimično ili potpuno samoodržive institucije ili one koje uglavnom ili u potpunosti finansira država. Institucije koje se samofinansiraju obično naplaćuju obuku od organa iz kojih dolaze polaznici ili od samih polaznika. Institucije koje finansira država pružaju usluge obuke besplatno, pri čemu organizator obuke plaća sve troškove.

Ako institucionalni centri za obuku nisu "joint-venture" ili neprofitne organizacije, prilično su ograničene posebnim vladinim propisima koje za cilj imaju institucije koje se finansiraju iz budžeta. Problem je u tome što ne mogu samostalno određivati koliko će naknadu isplaćivati svojim instruktorima. To predstavlja prepreku u borbi za najkvalitetnijim instruktorima na tržištu rada. Institucije koje se same finansiraju mnogo su prilagodljivije i samostalnije u načinima na koje biraju i angažuju instruktore.

Neki instruktori u institucijama koje se same finansiraju rade na osnovu dugoročnog ugovora (uglavnom za kurseve koji se ponavljaju). U tom slučaju su bolje plaćeni nego ostali. Na primjer, najbolji instruktori Centra za obuku javne uprave (PATC) su veoma traženi u privatnim institucijama, univerzitetima i obrazovnim centrima. Zavisno od njihove kvalifikacije i stanja na tržištu usluga obuke, instruktori PATC-a mogu zaraditi između 20 i 40 lita (uključujući porez) po satu nastave (4 lita = 1US\$). U poređenju sa univerzitetima gdje su instruktori uglavnom plaćeni između osam i 15 lita po satu nastave, ovo je velik iznos. Ali, ako to poredimo sa privatnim konsultantskim firmama u kojima se sat obuke plaća između 50 i 200 lit, pružati obuku državnim službenicima više ne izgleda tako privlačno kao što je to slučaj sa obukom u privatnim firmama. Otuda čak i neprofitnim institucijama za obuku treba finansijska podrška države. Dobar primjer predstavlja podrška države aktivnostima PATC-a.

Izdvajanje od Parlamenta za aktivnosti PATC-a po fiskalnim godinama

1993.	1994.	1995.	1996.
74.000 lita	102.000 lita	130.000 lita	148.000 lita

1995. godine PATC je imao godišnji budžet od 270.000 lita. Da bi pokrile sve svoje troškove, neprofitna ili dioničarska društva za stručnu obuku naplaćuju svoje proizvode i usluge. Cijena kursa može iznositi od 50 do 120 lita za jednodnevne i od 120 do 300 lita za dvodnevne, odnosno petodnevne kurseve. Cijena kursa se uglavnom određuje na osnovu toga kolika je naknada za instruktora, da li se kurs mijenjao i na osnovu mogućnosti organizacije polaznika da plati kurs.

5. Institucije za stručnu obuku i njihov pravni status

Rasprava o potrebi uvođenja sistema obuke za državnu službu započela je polovinom 1992. godine. U decembru 1993. o ovoj temi se razgovaralo na konferenciji koju je održao Centar za obuku za javnu upravu. Vladini dužnosnici i akademici su imali prvi put u nezavisnoj Litvaniji priliku da raspravljaju o pitanjima stručne obuke za državnu službu i razvoju institucija obuke. Konferencija održana u junu 1994. godine, čiji je domaćin bila Američko-baltička fondacija, bila je sljedeća takva prilika, nakon čega je uslijedila treća državna konferencija u februaru 1995. godine.

U decembru 1995. PATC je izradio upitnik koji je podjeljen u institucijama državne uprave, i čiji je cilj bio dobiti dodatne informacije o organizacijama i institucijama koje sebe smatraju institucijama za obuku državnih službenika. PATC je dobio odgovore od gotovo svih ispitanih. Nažalost, većina ih nije bila zainteresirana da daje potpune podatke o svojim finansijskim sredstvima i kapacitetima obuke. Institucije koje predstavljaju glavne aktere u oblasti obuke državnih službenika date su u pregledu u nastavku teksta (vidjeti tabelu).

Nekoliko vrsta institucija nudi obuku za državne službenike: privatne konsultantske firme, institucije u državnom vlasništvu i samostalne institucije (neprofitne, dioničarska društva ili institucije koje imaju akademsku samostalnost). Univerziteti u Viljnusu i Klaipedi, Tehnološki univerziteti u Viljnusu i Kaunasu, Kaunas Vytautas Magnum univerzitet, svi imaju odjele ili katedre specijalizirane za obuku u oblasti menadžmenta i

uprave za svoje studente, kao i za aktivne državne službenike. Na Kaunas Tehnološkom univerzitetu otvoren je postdiplomski program za sticanje magistarskog zvanja u oblasti javne uprave. Institut za vanjske odnose na Univerzitetu u Viljnosu vrši proširenje svog redovnog studijskog programa javne uprave. Fondacija samouprava i demokratija u Viljnosu nudi neke programe za zaposlene u općinama, kao i Centar za studij samouprave u Kaunasu. Strani donatori – institucije i programi, kao što su PHARE, SIGMA, UNDP i drugi povremeno organiziraju seminare i druge vidove stručne obuke za državne službenike Litvanije. Većina lokalnih institucija za obuku državnih službenika je uglavnom novijeg datuma.

Uporedo sa Centrom za obuku u javnoj upravi (PATC), litvanska uprava je bila svjedok nastanka niz centara za obuku u okviru ministarstava, čije funkcije su direktno vezane za rad ministarstava pri kojima se nalaze. Gotovo sva ministarstva imaju vlastite specifične centre stručne obuke i neki čak imaju i sistem centara. Na primjer, Ministarstvo finansija je osnovalo centar za obuku zaposlenih na pitanjima poreza (vidjeti: tabelu u nastavku), koji nudi programe u oblasti vezanoj za kadrovska pitanja i opće principe menadžmenta. U isto vrijeme, Ministarstvo za socijalnu politiku i rad je osnovalo centar koji pruža stručno usavršavanje u oblasti organizacije socijalnog rada i obučava svojih 3.000 socijalnih radnika. Ovaj centar pruža i obuku u oblastima kao što su generalni menadžment, principi i praksa vezano za kadrovske resurse itd.

Svi ministarski (institucionalni) centri stručne obuke nude programe menadžmenta i rukovođenja kadrovskim resursima, pored programa koje nudi PATC. Otuda, tržište usluga stručne obuke izgleda prezasićeno, sa određenim preklapanjima između institucija za obuku u ministarstvima koje nude stručne programe kao i PATC. U praksi, međutim, državnih službenicima nedostaju mogućnosti stručne obuke uz rad. Problemi vezani za koordinaciju i informacije među ministarstvima i između ministarstava i drugih državnih institucija predstavljaju osnovni uzrok za dupliciranje napora u obuci i praznine u sadržaju programa obuke.

Među rukovodiocima odjeljenja za kadrovske poslove u okviru ministarstava i nižih jedinica dolazi do neke vrste neformalne koordinacije o kadrovskoj problematici. Ovaj "klub" održava redovne sastanke u Centru za obuku javne uprave na kojima se razgovara o rukovođenju kadrovima i obučavanju osoblja. Ovi sastanci predstavljaju priliku da predstavnici PARLA i PATC-a dobiju povratne informacije o svojim aktivnostima i rješenjima. S osnivanjem odjela za državnu službu u okviru PARLA, ova institucija sve više predstavlja nadzor nad koordinacijom aktivnosti obuke vezanih za državnu službu.

Trenutno ne postoji zvanično uspostavljena državna struktura institucija za obuku i usavršavanje državnih službenika. Od 1992. do 1995. funkcioniralo je mnoštvo raznolikih centara za obuku u okviru javne uprave. Najsloženije stanje može se naći u ministarstvima. Većina institucija za obuku u okviru ministarstava je specijalizirana i samo zadovoljava potrebe svog osnivača. One finansijski zavise od ministarstva kojem pripadaju, ali u pogledu zapošljavanja i izrade programa obuke su manje-više samostalne. Policijska i Vojna akademija, također, funkcioniraju kao istraživački centri i konsultanti za svoja ministarstva. Ministarstvo obrazovanja i nauke obično ima formalnu ulogu jednog od osnivača akademija, jer diplomanti ovakvih institucija dobivaju univerzitetsku diplomu. Tako ovo ministarstvo nadzire upis studenata i dodjeljivanje diploma. Svi institucionalni centri za obuku su predmet javnog prava i

njihove finansijske aktivnosti su strogo regulirane različitim zakonima. Plate zaposlenih se samo u manjoj mjeri razlikuju po institucijama. Instruktori na Policijskoj ili Vojnoj akademiji imaju neke privilegije (u pogledu plate i ostvarivanja drugih socijalnih prava) u poređenju sa drugim institucijama za obuku.

Institucije za stručnu obuku pri ministarstvima

Ministarstvo unutrašnjih poslova ima poseban sistem institucija isključivo specijaliziranih za stručnu obuku policajaca. Kadrovsko odjeljenje ovog ministarstva blisko saraduje sa rukovodiocima ovih institucija.

Naziv institucije za stručnu obuku	Ministarstvo u okviru kojeg je smještena	Broj uposlenih	Broj polaznika godišnje	Finansiranje
Policijska akademija Litvanije	Ministarstvo obrazovanja i nauke, Ministarstvo unutrašnjih poslova	380 stalno 50 honorar 34 ugovor	bez podataka	100% državni budžet
Policijska škola Kaunas	Ministarstvo unutrašnjih poslova	52 stalno	290 na kraćim i dužim kursevima	100% državni budžet
Policijska škola Klaipeda	Ministarstvo unutrašnjih poslova	28 stalno	226 na kraćim i dužim kursevima	100% državni budžet
Policijska škola Vilnius	Ministarstvo unutrašnjih poslova	55 stalno	557 na kraćim i dužim kursevima	100% državni budžet

Ministarstvo obrazovanja i nauke ima vlastiti sistem institucija za stručnu obuku. Osim toga, zajedno sa Američkim profesionalnim partnerstvom za litvansko obrazovanje i Kanadskim projektom baltičkog partnerstva u obrazovanju, ovo ministarstvo organizira širu obuku nastavnika i rukovodilaca institucija za obuku u općinama. Kao i u drugim centrima, osnivač imenuje direktora i donosi statut. Zapošljavanje ostalog osoblja je dužnost direktora. Ovo ministarstvo se obično ne miješa u utvrđivanje programa obuke. Na kraju svake fiskalne godine, odjeljenje za stručne kvalifikacije u ministarstvu raspisuje javni konkurs za najbolji projekt obuke instruktora, ili potpisuje ugovor sa određenom institucijom za provođenje vrlo specijalističkog kursa. Većina litvanskih instruktora prima obuku na Litvanskom pedagoškom zavodu koji je 1995. godine imao 108 stalno zaposlenih i 46 honorarnih radnika i organizirao 12.766 kurseva obuke. Ovaj zavod se finansira iz državnog budžeta. Instruktori, također, mogu pohađati obuku i to u slijedećim institucijama:

- centar za stručno usavršavanje Pedagoški univerzitet Vilnius;
- centar za stručno usavršavanje Pedagoški zavod Diuliai;
- centar za stručno usavršavanje Pedagoškog fakulteta Univerziteta u Klaipedi;

- centar za profesionalni razvoj fakulteta u Diuliai Kaunas Tehnološkog univerziteta;
- centar za kontinuiranu obuku na Tehničkom univerzitetu Vilnius;
- obrazovni centar za nastavnike okruga Marijampole;
- obrazovni centar za nastavnike regije Ukmerge;
- obrazovni centar za nastavnike Kedainiai;
- gradski centar za kulturu i obuku nastavnika Kaunas;
- gradski obrazovni centar za nastavnika Jurbarkas;
- regionalni obrazovni centar Kaunas;
- obrazovni centar za nastavnike Panevezys;
- srednjoškolski centar za obuku nastavnika Anyksciai A. Vienuolis;
- litvanski dopisni obrazovni centar;
- muzički obrazovni centar i
- litvanski obrazovni centar za strane jezike.

Specijalizirani odjeli u ministarstvima

U nekim ministarstvima, specijaliziranu obuku zaposlenih organizuju posebni odjeli ili sektori:

Državna građevinska inspekcija	Ministarstvo graditeljstva i prostornog planiranja	9 stalno	185 seminara	100% državni budžet
Ekonomski odjel	Ministarstvo graditeljstva i prostornog planiranja	11 stalno	bez podataka predavanja	100% državni budžet
Stambeni odjel	Ministarstvo graditeljstva i prostornog planiranja	11 stalno	9 radionica	državni budžet
Savjetodavni, informaciono-istraživački centar o očuvanju energije	Ministarstvo za energetiku	4 stalno 4 honorar.	bez podataka	djelimično državni budžet
Zavod za upravljanje reformom zdravstva	Ministarstvo zdravstva	12 stalno, 5 na ugovor	bez podataka seminari, predavanja konferencije	inostrana pomoć, državni budžet
Kadrovska jedinica	Ministarstvo za zaštitu okoliša	3 stalno	bez podataka konsultacije	100% državni budžet
Kadrovski sektor	Ministarstvo vanjskih poslova	3 stalno	bez podataka konsultacije	100% državni budžet

Neka ministarstva imaju posebne centre za obuku određenih ciljnih grupa:

Obrazovni	Ministarstvo	14	800	uglavnom
-----------	--------------	----	-----	----------

centar Litvanija Airlines	saobraćaja, Odjel civilne avijacije	stalno, 25 ugovor	uglavnom seminari, radionice	državni budžet
stručni kursevi Litvanske željeznice	Ministarstvo saobraćaja	5 stalno	71.000 seminari	100% samofinansiranje
Centar za obuku poreskih inspektora Viljnos	Ministarstvo finansija	bez podataka	bez podataka	100% državni budžet
Centar za obuku carinskih službenika Viljnos	Ministarstvo finansija	bez podataka	bez podataka	100% državni budžet
Obrazovni centar za kulturne radnike Litvanije	Ministarstvo za kulturu	37 stalno	985 predavanja, radionice	100% državni budžet
Informacioni sportski centar za naprednu obuku	Odjel sporta pri Vladi	10 stalno	165 seminari, radionice	uglavnom državni budžet

Ministarstvo za socijalnu politiku i rad ima složenu strukturu institucija za obuku. Centar za obuku socijalnih radnika u Viljnusu u sklopu ovog ministarstva nudi sve moguće predmete (na zahtjev). Instruktori su uglavnom stručnjaci iz ministarstva. Ako postoji potreba, centar angažuje instruktore na ugovor na kraći period iz drugih institucija za obuku. Postoji pet regionalnih institucija za tržište rada, kao Diuliai, na kojima se obučavaju državni službenici.

Obrazovna institucija za tržište rada Diuliai	Ministarstvo za socijalnu politiku i rad	10 stalno	bez podataka	državni fond za zapošljavanje
---	--	-----------	--------------	-------------------------------

Dionička društva

Nema potpunih podataka o dioničarskim društvima u vlasništvu ministarstava koja organiziraju obuku za zaposlenike ministarstva. Ove institucije uređuje privatno pravo i one se žestoko takmiče sa privatnim konsultantskim firmama i neprofitnim organizacijama.

Centar za kompjuterske usluge	Ministarstvo ekonomije	bez podataka	bez podataka	uglavnom samofinansiranje
Nastavni centar za ekonomiju	Ministarstvo ekonomije	8 stalno	bez podataka seminari, konsultacije	100% samofinansiranje

Akademije, univerziteti i drugi instituti

Državni službenici se obrazuju i na univerzitetima, institutima i akademijama. S izuzetkom Vojne akademije, na ovaj način osnivači ovih institucija mogu zaraditi dodatna sredstva ili promovirati interese institucije. Pa ipak, ove institucije daju kvalitetnu obuku u usko specijaliziranim oblastima kao što je informaciona tehnologija. Obično se ne takmiče na tržištu usluga obuke.

Vojna akademija Litvanije	Ministarstvo obrazovanja i nauke, Ministarstvo odbrane	bez podataka	bez podataka	bez podataka
Državni institut za informacionu tehnologiju	Ministarstvo obrazovanja i nauke; Ministarstvo komunikacija i informatike	67 stalno	bez podataka	djelimično državni budžet
Institut za ekonomiju i privatizaciju	Ministarstvo ekonomije	23 stalno, 1 honorarno	380 seminari, konferencije	uglavnom državni budžet
Centar za permanentnu obuku	Tehnički univerzitet Vilnius	18 stalno 8 na ugovor	seminari, predavanja	100% samofinansiranje
Centar za profesionalnu obuku	Univerzitet Vilnius	8 stalno 90 na ugovor	700, duži kursevi	100% samofinansiranje
Centar za profesionalno usavršavanje	Tehnološki univerzitet Kaunas	18 stalno 2 honorarno	bez podataka	ugl. samofinansiranje

Dva univerziteta nude svojim studentima studij javne uprave, a za postojeće državne službenike održavaju konferencije i seminare nekoliko puta godišnje.

Institut za vanjske odnose i političke nauke	Univerzitet Vilnius	bez podataka	bez podataka	bez podataka
Odjel za javnu upravu Upravni fakultet	Tehnološki univerzitet Kaunas	8 stalno 9 honorarno 2 na ugovor	700 predavanja, seminari, konferencije	100% državni budžet

Specijalizirane institucije

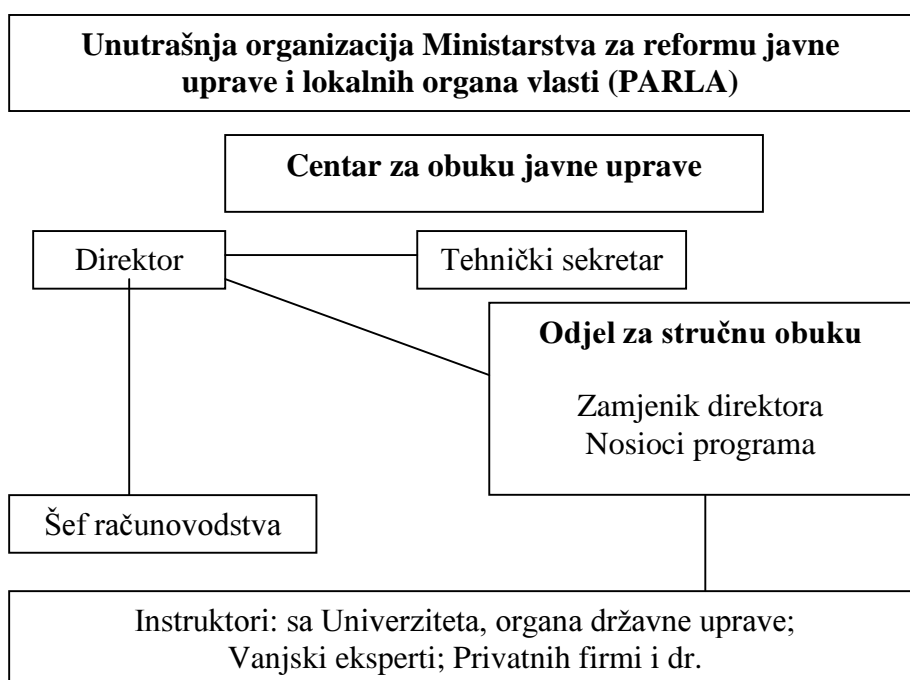
Sve tri institucije nabrojane u slijedećoj tabeli su neprofitne organizacije koje djeluju u uslovima tržišta. Općinski centar za obuku se bavi upraviteljima najvišeg i srednjeg nivoa u općinama. U ovom centru se povremeno organizira i obuka za lokalne političare. Centar za učenje stranih jezika ima svoj ogranak u Ignalini. Jedno posebno odjeljenje ovog centra pruža usluge isključivo članovima Parlamenta. PATC i općinski centri za obuku nisu jedni drugima konkurencija, jer PATC se ne bavi obukom političara. Obje institucije se povremeno suočavaju s konkurencijom iz privatnog sektora. Centar za studij lokalne samouprave iz Klaipede je najznačajniji centar u oblasti obuke općinskih službenika.

Centar za obuku Javne uprave	Vlada	9 stalno 45 na ugovor	1.800 kratkoročni seminari, radionice, konferencije	uglav. samofinansiranje, 30% državni budžet
Općinski centar za obuku	Tehnološki univerzitet Kaunas	1 stalno 1 honorarno 13 na ugovor	441 seminari, konferencije, konsultacije	općinski budžet, strana pomoć, samofinans.
Centar za učenje stranih jezika	Obrazovanja i nauke, British Council, Ambasada VB	6 stalno 5 honorarno 2 na ugovor	479 dugoročnih kurseva	preko 50% samofinans. ostalo državni budžet i strana pomoć

Mnoge privatne organizacije – preko 569 njih, prema katalogu Litvanskog zavoda za informacije – i različite fondacije i udruženja povremeno organiziraju obuku za državne službenike. To u potpunosti rade na komercijalnim osnovama. Najuspješnije su firme koje se bave prodajom personalnih kompjutera, kao što je ALNA ili Baltic-Amadeus, koje su, zajedno sa nekoliko drugih firmi, u potpunosti zauzeli tržište obučavanja za rad s kompjuterima. Budući da je takva obuka skupa, neka ministarstva pokušavaju sa primjenom jeftinijih načina koristeći specijalizirane učionice na univerzitetima ili osposobljavanjem vlastitih učionica za obuku za rad s kompjuterima, kao što je uradilo Ministarstvo ekonomije. Teško je opisati aktivnosti drugih privatnih preduzeća koja se bave obukom državnih službenika, ali bez obzira na to ona su značajni subjekti u ovoj oblasti.

Centar za obuku javne uprave

Otvaranjem Centra za obuku javne uprave (PATC) 16. 6. 1993. godine pokušala se stvoriti osnova za uspostavljanje formalne strukture obuke državnih službenika. Uloga ovog centra je utvrđena ovako: izrada i realizacija originalnih planova i programa obuke; izbor i obuka instruktora državnih službenika; korištenje inostrane pomoći za obuku državnih službenika; praćenje aktivnosti drugih institucija za obuku u državnoj službi ako se radi o institucijama koje se financiraju iz državnog ili općinskog budžeta. PATC je osnovan kao neprofitna organizacija, koja se djelimično sama financira vlastitim aktivnostima, a djelimično iz državnog budžeta. Njeno osnivanje su pomogli holandska vlada i UNDP.



Ministarstvo ekonomije je 1. 12. 1993. godine odobrilo propise koje je donio PATC. U to vrijeme, PATC je bio direktno odgovoran Vladi. Nastankom PARLA 13. 9. 1994. godine PATC odlukom Vlade prelazi u regulatornu oblast ovog ministarstva.

Osnovni zadatak Centra je pružanje obuke u organima javne uprave, na centralnom i lokalnom nivou. Međutim, do danas je PATC organizirao obuku uglavnom za radnike lokalnih organa, a u manjoj mjeri za zaposlene u centralnim organima vlasti. Krajem 1995. PARLA osniva neprofitni Centar za obuku državnih službenika i rehabilitaciju u Dainavi, smješten 120 kilometara od glavnog grada. Ideja ovog centra je da se u njemu organizira obuka u dužem trajanju za rukovodioce u centralnim i lokalnim organima vlasti. Očekuje se da će Centar Dainava pružati kompletan spektar usluga svojim polaznicima do kraja 1996. godine.

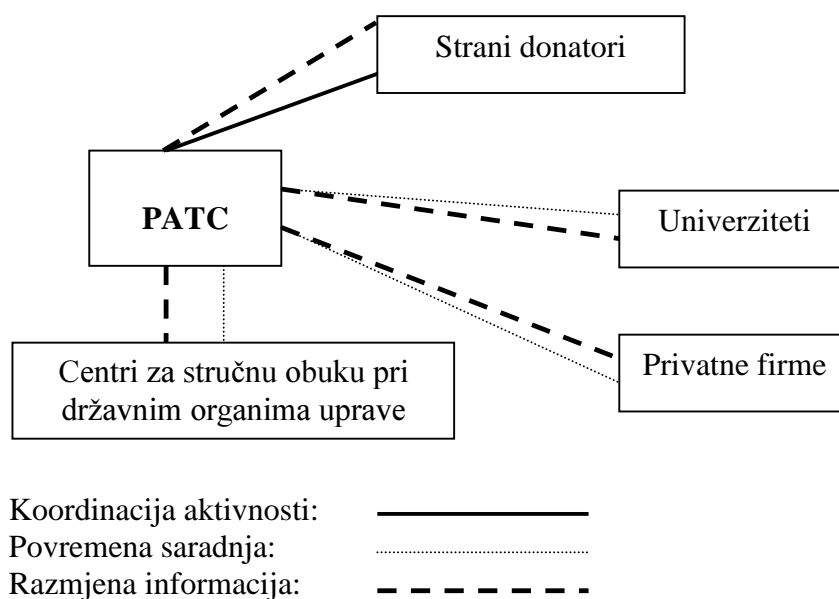
Prema svom osnivačkom aktu, PATC ima za cilj, prije svega, izradu i realizaciju planova i programa obuke za državne službenike, pružanje podrške državnim

institucijama u kadrovskom razvijanju ograničavanjem odgovarajućih kapaciteta za pružanje obuke, obučavanje instruktora državnih službenika, pružanje metodološke pomoći drugim institucijama za obuku u oblasti državne službe, savjetovanje Ministarstva za reformu javne uprave i lokalnih organa i drugih državnih i lokalnih institucija o ocjenjivanju kvalifikacija državnog službenika, pružanje metodološke podrške za uspostavljanje sistema obaveznih kvalifikacija koje moraju posjedovati državni službenici, utvrđivanje osnove sredstava za odgovarajuće materijale obuke za državne službenike i razvijanje profesionalnog odnosa državnog službenika.

U ovom Centru je ukupno devet stalno zaposlenih osoba, uključujući direktora, zamjenika direktora i tri upravitelja specijalističkih programa za obuku radnika ministarstava, općina i u oblasti pitanja evropske integracije. Ovo osoblje je zaduženo za organiziranje seminara, konferencija i drugih aktivnosti obuke. Jedan od zaposlenih nastupa i kao službenik za odnose sa javnošću. U 1995. godini PATC je educirala 1.796 polaznika.

Podjela rada između PATC i centara za obuku pri ministarstvima je takva da ovi potonji uglavnom zadovoljavaju potrebe za obukom u oblastima iz nadležnosti ministarstva, dok se PATC usmjerava na obuku u oblasti općeg načina rukovođenja i upravljanja.

Položaj i odnosi institucija za obuku državnih službenika



Osim modernizacije državne službe kroz decentralizaciju i privatizaciju, opšti načini rukovođenja moraju se razvijati od ispravne primjene pravila ka sve većem težištu na ciljevima i rezultatima. PATC trenutno radi na izradi i realizaciji osnovnog plana i programa za kurseve o nadzoru i rukovođenju, zajedno sa programom kurseva o rukovođenju kadrovskim resursima. Ovi kursevi su namijenjeni državnim službenicima na rukovodećim mjestima u državnoj upravi, lokalnim organima vlasti i javnim korporacijama. Imajući u vidu opće stanje, na primjer, odsustvo strategije za obuku na državnom nivou itd, PATC je priznat edukacioni centar u okviru državne službe.

Gotovo 10 stranih donatorskih organizacija i jedan broj institucija iz zemalja Evropske unije obavlja obuku ili pruža pomoć u obuci javne uprave. PARLA, kao predstavnik vlade, kao i ogranci PHARE i UNDP-a u Viljnusu, igraju ključnu ulogu u koordiniranju inostrane pomoći u ovoj oblasti.

Neke strane fondacije i organizacije povremeno organiziraju obuku za litvanske državne službenike samostalno, bez redovne koordinacije sa ostalim donatorskim organizacijama ili vladinim tijelima. Takvi su kanadska organizacija izvršnih usluga, Fondacija Konrad Adenauer i Friedrich Naumann, Fond Otvoreno društvo (Litvanija), Američko-baltička fondacija. Ostale strane agencije, kao USIA, USAID, British Council ili ambasade u Viljnusu, također, organiziraju obuku. Međutim, malo je informacija o tim obrazovnim aktivnostima u oblasti državne službe.

6. Instruktori obuke

Konkurencija među institucijama za obuku, različiti finansijski aranžmani koje imaju i nedostatak kvalifikovanih instruktora gotovo da onemogućavaju utvrđivanje tačnog broja instruktora obuke za javne službenike. Odgovor se može djelimično naći u datim tabelama. U Litvaniji je uobičajena praksa da instruktori rade u više institucija, ili honorarno ili po ugovoru.

Više o instruktorima se može vidjeti na primjeru PATC. Postoji spisak na kojem je približno 45 imena, i većina ih je sa Univerziteta u Viljnusu, Pedagoškog univerziteta, Policijske akademije ili su stručnjaci koji rade u ministarstvima ili kao privatni konsultanti. Svi oni su prošli kompletne ili samo dio kurseva za obuku instruktora, čiji je cilj bio usavršavanje i osposobljavanje za praktično prenošenje znanja na kursovima. Dvadeset instruktora ovog Centra je prošlo specijalni program stručne obuke koji je izradio i organizirao jedan holandski ekspert, a 15 njih su obučavali britanski eksperti. Ovu obuku su organizirale holandska vlada u prvom slučaju, i Program podrške LODE Evropske komisije reformi javne uprave u Litvaniji.

Mogućnost angažovanja instruktora po ugovoru omogućava centrima koji se samofinansiraju određenu fleksibilnost u smislu angažovanja eksperata po potrebi. Većina institucija za obuku državnih službenika (osim akademija i univerziteta) nema stalno zaposlene instruktore. U većini slučajeva, najtraženiji instruktor saraduje sa PATC na osnovu dugoročnog ugovora kojim se određuje raspoloživost određenog instruktora po potrebi, kao i konkretan raspored aktivnosti obuke. Svi drugi instruktori potpisuju kratkoročne ugovore za svaki program. Ugovorima se utvrđuju honorari, rok za okončanje ugovorenog posla i ostali uslovi.

Pokazalo se da institucije za obuku mogu teško osigurati prisustvo kvalitetnih stručnjaka -praktičara u oblasti obuke. Obično oni koji mogu voditi najznačajnije programe obuke su ujedno i najtraženiji i imaju mnogo obaveza na svom redovnom poslu. Pa ipak, službenici iz ministarstava su rado viđeni u PATC-u, kao i u svim centrima za obuku pri institucijama. Međutim, polaznici obično očekuju obuku koja je usmjerena na polaznika, dok većina stručnjaka - praktičara angažovanih kao instruktori u institucijama za obuku nije upoznata sa interaktivnim metodama u čijem centru interesovanja je kandidat. U najboljem slučaju, oni su dobri kao predavači.

Eksperti iz ministarstava drže neke kurseve, ali mnogi centri za obuku pri institucijama se oslanjaju i na pomoć stranih eksperata putem bilateralnih programa između ministarstva Litvanije i ministarstva druge zemlje. Ministarstvo zdravstva, na primjer, drži sedmonedjeljni program u saradnji sa partnerom iz Danske. Danski eksperti drže kurs u trajanju od šest sedmica u Litvaniji, zatim slijedi jednonedjeljno studijsko putovanje u dansko Ministarstvo zdravstva. Ovaj program daje veoma dobre rezultate.

PATC je jedinstven među centrima za obuku na taj način što proširuje mogućnost angažovanja, po potrebi, velikog broja kvalitetnih instruktora potpisivanjem ugovora o saradnji sa različitim privatnim institucijama za stručnu obuku i neprofitnim organizacijama. Na ovaj način se mogu pokriti i specifične teme obuke kada se za to ukaže potreba.

7. Procjena potreba i sadržaj programa obuke

Do sada je bilo malo pokušaja da se izradi sistematska studija o potrebama ove vrste obuke u Litvaniji. Ogranak UNDP-a je 1994. godine finansirao široko zasnovano istraživanje te vrste koje je provela konsultantska firma "Baltijos tyrimai" i koje je dovelo do izvjesnih promjena u planu i programu Centra za obuku.

U sklopu bilateralnog sporazuma između Ministarstva unutrašnjih poslova Kraljevine Danske i PARLA, danski konsultanti 1996. godine započeli su provedbu specijalnog istraživačkog projekta. Cilj projekta je utvrđivanje općih kvalifikacija i znanja koji su potrebni za rad u državnoj službi, potom utvrđivanje načina na koji se mogu zadovoljiti potrebe za obukom, te načina na koji se ta vrsta obuke može organizirati. Rezultati tog istraživanja prezentirani su u junu 1996. u Druskininkaiju na specijalnoj konferenciji koju je organiziralo Ministarstvo.

Obuka u ovom momentu zadovoljava tek manji dio uočenih potreba. Centri za obuku pri institucijama nude one programe koje su odobrili njihovi supervizori, te je u većini slučajeva program obuke vezan za rad određenog ministarstva.

PATC nastoji izvršiti sistematsku analizu edukativnih potreba u okviru državne službe u Litvaniji. U tom je kontekstu podrška UNDP-a bila od velike vrijednosti, a ta će se praksa vjerovatno i dalje nastaviti.

Kao što je već rečeno, među oblastima obuke koje su predložile različite ustanove koje organiziraju kurseve, nažalost, ne postoji jasna podjela. Nadalje, centri za obuku pri institucijama pružaju informacije uglavnom samo zaposlenima u nadležnom ministarstvu i nerado daju takve informacije čak i samom Ministarstvu za reformu državne uprave i lokalnih organa vlasti.

Univerziteti, neprofitne organizacije i privatne konsultantske firme su mnogo zainteresiranije za pružanje tih informacija, te stoga objavljuju termine svojih kurseva, namjenske brošure i kataloge. PATC reklamira i plasira svoje proizvode i usluge putem kataloga u kome se navode i svi kursevi koje Centar organizira. Katalog se dijeli šefovima kadrovskih službi u ministarstvima i učesnicima raznih konferencija ili kurseva. Nosioци projekata ovoga Centra, također, obilaze različita ministarstva kako bi zajedno sa šefovima kadrovskih službi utvrdili šta je to što im Centar može pružiti.

Pomenuti katalog navodi da Centar godišnje organizuje 31 kurs, s tim što se neki od njih ponavljaju.

Svrha ove vrste obuke je povećanje efikasnosti rada državnih službenika i osposobljavanje državnih službenika za što efikasnije i odgovornije obavljanje njihovih dužnosti. Svi ovlašteni instruktori pružaju visokokvalitetne kurseve iz oblasti menadžmenta, ekonomije, zakonodavstva i političkih nauka.

Neki od najpopularnijih seminara koje Centar organizira jesu, između ostalog, oni posvećeni rješavanju problema i donošenju odluka, rukovođenju, komunikaciji i motiviranju, rješavanju konflikata na radnom mjestu, rukovođenju procesom promjena, planiranju, organizaciji, usmjeravanju i rukovođenju rada drugih zaposlenika, stimulaciji rada, izboru i zapošljavanju novih kadrova, te organizaciji, platama i disciplini na radnom mjestu.

8. Ciljne grupe

Institucije za obuku obično organizuju kurseve za sve tipove polaznika. Lako je moguće da će se ubuduće centri za obuku u izvjesnoj mjeri specijalizirati za određene oblasti pa će, na primjer, PATC biti zadužen za obuku rukovodećih državnih službenika i ostalih viših kategorija službenika. Međutim, taj će proces u velikoj mjeri ovisiti o tome koliko će Ministarstvo za reformu državne uprave uspjeti u izradi koncepta za razvoj državne službe.

9. Vidovi obuke

U ovom trenutku većina institucija obuke organizira kratkoročne kurseve kako bi se zadovoljile trenutne potrebe (vidjeti: tabele), a tek se nekoliko institucija – kao što je Centar za profesionalnu obuku – specijaliziralo za dugoročne kurseve. Dugotrajno studijsko odsustvo, studijska putovanja i pripravnčki staž, često je moguće ostvariti samo uz pomoć stranih organizacija i na osnovu međunarodnih programa obuke, te, naravno, uz saglasnost poslodavca. Odgovarajuće institucije u Litvaniji, nažalost, nisu uključene u programe razmjene te vrste. Pripravnčki staž i obuka uz rad bili su popularni za vrijeme bivšeg Sovjetskog Saveza, ali su te metode potom odbačene.

10. Izrada plana i programa obuke

Programi koje nudi većina institucija za obuku državnih službenika namijenjeni su profesionalnim kadrovima; međutim, nije uvijek moguće izbjeći *ad hoc* obuku. Ideja o izradi programa za napredne kurseve je veoma dobro prihvaćena, tako da institucije za obuku često uspostavljaju savjetodavna tijela sastavljena od akademika i stručnjaka koji pomažu u izradi takvih programa. Nažalost, nema podataka o saradnji između institucija za obuku po tom pitanju.

S aspekta strukture i razvoja kurseva, najveći problem s kojim se suočavaju instruktori i polaznici je nedostatak materijala za kurseve. Institucije za obuku državnih službenika, nažalost, nemaju priručnike za sve kurseve. Zahvaljujući stranoj pomoći, ipak je moguće doći do nekih udžbenika i priručnika. Oni su uglavnom pisani na engleskom jeziku, te ih je potrebno prevesti, a u trenutnoj situaciji mnoge institucije za obuku nemaju sredstava za takve troškove.

11. Ocjenjivanje

Institucije za stručnu obuku imaju razne metode po kojima vrše ocjenu uspješnosti svojih kurseva i to zavisno od njihovog pravnog statusa. Institucije koje se financiraju iz vlastitih sredstava obično vrše tržišnu procjenu kako bi utvrdile postoji li kontinuirana potreba za određenim kursom i je li on na zadovoljavajućem nivou. Institucije koje se financiraju iz državnog budžeta ne moraju uzeti u obzir interes polaznika za određenim kursovima, s obzirom na to da one za svoj rad unaprijed dobivaju godišnju sumu iz državnog budžeta. Njihovim zaposlenicima, uključujući tu i instruktore, zagarantovane su plate i naknade. Instruktori u centrima za obuku pri državnim organima učestvuju u obuci na zahtjev njihovih neposredno nadređenih. U mnogim institucijama za obuku čest je slučaj da tokom određenog kursa nosioci projekta ili drugi predstavnici institucija prisustvuju časovima i bilježe reakcije polaznika. Neke od institucija, uključujući i PATC, uspostavile su evaluacione upitnike kao jedan od načina ispitivanja reakcija polaznika po završetku određenog kursa.

Većini institucija za obuku potrebna je stručna pomoć u izradi i razvoju kurseva i planova i programa obuke. Konkretno, PATC trenutno treba pomoć stranih stručnjaka po pitanju testiranja za prijem u radni odnos i odgovarajućih tehnika izbora, te motiviranja javnih radnika za ostanak u službi, kao što je to okvirno definirano u nedavno donesenom Zakonu o dužnosnicima.

12. Planirane promjene i daljnji razvoj sistema obuke

Ministarstvo za reformu državne uprave i lokalnih organa vlasti izradiće i staviti na diskusiju sveobuhvatan koncept sistema obuke za državne službenike. Zamisao Ministarstva je da promovira tri različita vida obuke u ovoj oblasti. Prvi vid je temeljna obuka za potrebe državne službe, a njen cilj je pripremiti mlade za državnu službu i upoznati ih sa njihovim novim dužnostima u tom smislu. Cilj drugog vida obuke je unapređenje stručnog znanja i sposobnosti aktuelnih državnih službenika. Treći oblik namijenjen je sve većim potrebama za prekvalifikacijom državnih službenika koji su dobili nove dužnosti i odgovornosti na novom radnom mjestu.

S obzirom na to da Zakon o dužnosnicima nalaže vodećim ljudima institucija vlasti da u određenim periodima izvrše ocjenu načina na koji njihovi zaposleni obavljaju svoje radne zadatke, te da izvrše provjeru njihovih kvalifikacija na osnovu postavljenih zahtjeva i opisa njihovih dužnosti, obuka u ovoj oblasti treba da obrati pažnju i na to pitanje. Stoga za neke dužnosnike obuka postaje obavezni dio u okviru njihovog radnog odnosa.

Vlada je donijela uredbu kojom se osniva centar za obuku sa sjedištem u Dainavi i čiji je zadatak organiziranje dvonedjeljnih ili tronedjeljnih kurseva za rukovodeće službenike u ministarstvima i općinskim organima vlasti. To bi trebalo biti urađeno u saradnji sa Ministarstvom za reformu državne uprave koje bi moglo pružiti metodološku podršku, instruktore i materijale za obuku. Dužnosnici toga Ministarstva izjasnili su se da će raditi na uspostavi sistema koordinacije između centara za obuku pri institucijama, te uskladiti pravila finansiranja njihovog rada na obuci te vrste. Drugim riječima, Ministarstvo namjerava utvrditi postojeće potrebe za obukom, način njenog izvođenja i njene nosioce i organizatore, te odgovarajuće načine finansiranja.

13. Zaključak

Proces donošenja odluka u okviru državne uprave u Litvaniji je još u velikoj mjeri centraliziran – većina odluka donosi se na najvišem nivou. Stoga odgovornosti državnih službenika trenutno imaju relativno uzak opseg. Efikasne pripreme za proces donošenja odluka podrazumijevaju što opsežniju analizu činjenica koje su od značaja za određenu odluku, što zatim povlači nove vrste povezivanja ali i metoda timskog rada. Litvanskim političarima i zaposlenima u državnoj upravi sasvim je jasno da postojeći model hijerarhije vladajućih struktura i upravljanja neće moći zadovoljiti potrebe budućeg sistema u kome će poslovi uprave biti mnogo šire zasnovani. Razvoj modernih modela uprave od ključnog je značaja za Litvaniju. Tu se javlja i velika potreba za izradom strategije rukovođenja i modela njene provedbe, a u oblasti utvrđivanja potreba za obukom još uvijek se osjeća potreba za stranim stručnjacima i stranom pomoći.

Sporazum o pridruženju Evropskoj uniji nalaže integraciju zakonske regulative Evropske unije u litvansko zakonodavstvo, što predstavlja ogroman izazov za cjelokupni sistem izrade zakonske regulative. Postojeći standard i stručna osposobljenost u oblasti izrade propisa nisu adekvatni, te će za poboljšanje kvaliteta pripremnih procesa u oblasti zakonodavstva trebati organizirati i uspostaviti efikasna pravila u vezi sa izradom propisa.

S obzirom na sve razvijenije tržište u oblasti obuke, biće neophodno jasno odrediti konkretne uloge svake od institucija za stručnu obuku. Uprkos postojećim ekonomskim problemima i skorim parlamentarnim i predsjedničkim izborima (političari nerado razgovaraju o budžetu tokom predizborne kampanje), nadati se da će obuka državnih službenika doživjeti određene pozitivne promjene u narednim godinama.

PRIKAZ SISTEMA OBUKE

POLJSKA

(stanje u aprilu 1996.)

1. Uvod

Poljska je smještena u centralnom dijelu Evrope (graniči sa Rusijom, Bjelorusijom, Ukrajinom, Slovačkom, Češkom i Njemačkom) i zauzima površinu od 322 577 km². Njeno ukupno stanovništvo u 1994. godini dostiglo je cifru od 38.544.000. Poljska je uređena kao parlamentarna republika. Šef države je predsjednik republike koji se bira na slobodnim izborima na mandat od pet godina. Vijećem ministara predsjedava premijer.

U 1994. godini državne institucije brojale su 133.400 zaposlenih, od kojih je 102.700 osoba radilo u centralnim organima uprave (uključujući i specijalnu upravu, carine, kontrolu finansija i druge teritorijalne ogranke), a 30.700 u područnim uredima centralnih organa uprave.

Centralna državna uprava sastavljena je od 18 ministarstava (uključujući i Ured Vijeća ministara), 14 centralnih ureda i šest regulatornih agencija.

Poljska je prva od svih država centralne i istočne Evrope koja je ušla u proces tranzicije nakon što je održala prve slobodne parlamentarne izbore 1989. godine. To, također, znači da je Poljska prva država koja se uhvatila ukoštac sa rješavanjem problema ogromnog aparata državne uprave koji je bio tek nešto više od fasade i izvršio odluka koje je donosila paralelna i glomazna uprava Komunističke partije. Očigledno je da jedan od prvih problema s kojim se u takvoj situaciji suočava nova demokratska vlast jeste iznalaženje odgovarajućih sredstava i stvaranje odgovarajućih preduslova (stručna i kadrovska osposobljenost, znanje i organizacioni okvir) kako bi javna uprava ispunila sve one zadatke koje jedno demokratsko uređenje postavlja svojoj upravi. Te je promjene valjalo provesti u teškoj ekonomskoj situaciji – bruto nacionalni proizvod se dramatično smanjio, trocifrena inflacija na djelu, a sve to u vrijeme velike potrebe za djelotvornim i efikasnim radom organa vlasti.

Jedan od prvih koraka u tom pravcu predstavljala je odluka da se provede reforma javne uprave. Kao prvo, imenovan je opunomoćenik Vlade za reformu državne uprave, a, što je najvažnije, reforma se počela provoditi sa donošenjem prvog zakona o samoupravi 1990. godine.

Prije tranzicije, sistem stručne obuke u državnoj upravi imao je naizgled dobro uspostavljen pravni i organizacioni okvir. Osamdesetih godina, opći organizacioni okvir za obuku javnih službenika činilo je nekoliko zakona među kojima su najvažniji bili zakon od 16. septembra 1982. o zaposlenima u državnoj upravi, te Vladina uredba od 8. novembra 1982. o pripravičkom stažu i ocjeni rada službenika uprave.

Ova dva zakonska akta, uz još nekoliko uredbi pojedinih ministarstava, regulisala su sistem obuke javnih službenika. Taj se sistem sastojao od sljedećeg:

- pripravnički staž u organima uprave: dvanaestomjesečni program obuke uz rad³ u cilju pružanja teorijskog i praktičnog znanja neophodnog za obavljanje zadataka javnih službenika⁴. Ta se obavezna obuka okončavala polaganjem završnog ispita pred posebnom komisijom koju je određivao rukovodilac organa uprave (ministar, generalni direktor itd);
- obrazovni programi: Vladin službenik mogao je biti upućen u srednju školu ili na univerzitet kako bi upotpunio svoje obrazovanje. To je često bio rezultat ocjene rada i na prijedlog neposrednog nadređenog;
- programi stručne obuke: postdiplomski studij, te kratkotrajni i dugotrajni kursevi (opći i stručni), seminari, konferencije i politička obuka.

Kako bi se ispoštovali ti propisi uspostavljena je mreža saradnje između kadrovskih odjeljenja (ministarstava, centralnih i područnih ureda), te grupa organizacija koja je uključivala i Institut za menadžment i upravu, nekoliko instituta u okviru ministarstava, Centar za postdiplomske studije zaposlenika u državnim institucijama, centre za obuku službenika u ministarstvima i regionalnim organima uprave, univerzitete i nekoliko stručnih udruženja (Ekonomsko udruženje Poljske, Glavna tehnička organizacija itd).

Na prvi pogled se može učiniti da je takav sistem bio koherentan i cjelovit, a da je obuka hiljada zaposlenika u državnoj upravi godišnje unutar širokog spektra kurseva i tema dovela do zadovoljavajuće situacije. U stvarnosti, međutim, kao što je sam premijer kazao pred Vijećem za obuku zaposlenih u javnoj upravi (CITPA) 1993. godine, niti su principi obuke niti njihova primjena zadovoljili postojeće potrebe bilo raznih ureda bilo njihovih zaposlenih. Ta je obuka bila deklarativne prirode, veoma formalna, puna dobrih namjera i ideološki orijentirana, što sve skupa nije dovelo do poboljšanja efikasnosti rada javne uprave.

Nakon što je 1989. godine uspostavljena prva nekomunistička vlast, pitanje obuke javilo se kao jedno od prvih u početnoj fazi reforme. Potreba za pripremom osoblja koje će ispuniti zahtjeve nestranačke uprave u novouspostavljenoj suverenoj državi sa tržišnom ekonomijom bila je u prvom redu stvar povjerenja, kao što je rekao bivši premijer Tadeusz Mazowiecki na ovogodišnjoj konferenciji održanoj u Državnoj školi za javnu upravu (NSPA).

Državna škola za javnu upravu formirana je 1990. godine u situaciji sličnoj onoj u Francuskoj 1945. sa ciljevima sličnim onima koji su stajali iza uspostavljanja francuske *Ecole Nationale d'Administration* (ENA): organizirati dvogodišnji postdiplomski studij koji bi mlade i nestranačke stručne kadrove pripremio za rukovodne ili čak izvršne dužnosti u okviru javne uprave. Nepristrasnost, djelotvornost i efikasnost, zajedno sa visokoprofesionalnim legalističkim pristupom studenata Državne škole za javnu upravu, trebalo je da budu garancija da će se odluke parlamenta i Vlade provesti na odgovarajući način. Škola je regulisala svoj pravni status zakonom od 14. juna 1991.

³ Za razliku od ovog oblika obuke postoji i predslužbenička obuka koju planiraju i obavljaju institucije obrazovnog sistema ili druge specijalizovane institucije kako bi se budući kadrovi osposobili za zadovoljenje potreba javne uprave.

⁴ S obzirom na to da je Poljska u procesu planiranja sveobuhvatne reforme (reformu državne službe), termin *državna služba/državni službenik* u ovom se izvještaju odnosi samo na budući razvoj zakonodavstva i uprave. Termin *zaposlenici organa državne uprave* odnosi se na sve zaposlenike državne uprave, uključujući centralne i područne organe uprave. Termin *zaposlenik u državnim institucijama* ili *javni službenik* označava zaposlene u službama Vlade, službama centralnih državnih institucija (službe parlamenta, predsjednika i pravosuđa) i službama lokalne samouprave.

kada je prva generacija od 35 studenata zasnovala radni odnos na osnovu složenih testova i konkursa.

Osnivanje Državne škole za javnu upravu već u prvoj godini reforme pokazuje od kolikog je značaja obuka visokoprofesionalnih rukovodilaca u sektoru uprave, te jasno govori od kakvog je ključnog značaja bilo pitanje obuke u tom momentu.

Jedan od glavnih ciljeva u okviru zacrtane reforme javne uprave bilo je i donošenje zakona o državnoj službi. Još od 1990. godine nekoliko komisija, komiteta i radnih grupa bilo je zaduženo za izradu tog zakona i potrebnih statuta u okviru reforme. Od 1993. do 1995. izrađeno je nekoliko nacrti zakona o državnoj službi (usljed čestih promjena na vlasti), ali nijedan od njih nije prošao na parlamentu.

Uprkos činjenici da je pitanje obuke identifikovano kao jedan od osnovnih problema koje je trebalo riješiti novim propisima, sve do 1993. godine nisu poduzeti bilo kakvi pravni ili organizacioni koraci u tom smislu. U maju te godine, uredbom koju je donio tadašnji premijer, osnovano je Vijeće za obuku zaposlenih u javnoj upravi (CITPA). Gospođa Maria Gintowt-Jankowicz, osnivač i šef Državne škole za javnu upravu, te bivši učenik prve generacije te škole, imenovana je za predsjednicu tog savjetodavnog vijeća. Osam uvaženih članova Vijeća uključivalo je i jednog člana Parlamenta, direktore kadrovskog biroa u okviru Odjela za javnu upravu i Odjela za međunarodnu pomoć u sklopu Vijeća ministara, kao i stručnjake iz oblasti stručne obuke zaposlenih u upravi.

Pomenuta Uredba pred Vijeće je postavila, između ostalog, i slijedeće ciljeve:

- integracija u efikasan sistem obuke uz rad,
- prilagođavanje sistema obuke uz rad potrebama reforme javne uprave,
- ocjena kvaliteta i adekvatnosti zacrtanih programa obuke, s obzirom na potrebe javne uprave.

Pomenuto Vijeće aktivno je djelovalo tokom nekih osam mjeseci u okviru kojih je završen glavni dio detaljnog istraživanja o obuci u sektoru javne uprave, nakon čega je uslijedila međunarodna konferencija koju je organizovala SIGMA, te zvanični dokument koji je u avgustu 1993. godine podnesen tadašnjem premijeru: "Osnove vladine strategije u oblasti obuke službenika uprave za 1993. i 1994. godinu".

Dokumenti koje je donijelo Vijeće bili su od značaja za utvrđivanje potreba sistema obuke sluzbenika javne uprave. Od tog perioda nijedno tijelo nije provelo istraživanje ili definisalo osnovne standarde obuke na osnovu tako širokog i sveobuhvatnog pristupa. Zvanični dokumenti toga Vijeća i dalje su od velikog značaja za svakoga ko se bavi proučavanjem ovog pitanja u Poljskoj.

2. Ciljevi obuke

Od 1989. godine Poljska je prošla kroz niz velikih reformi. Država se gotovo u potpunosti preorijentisala na tržišnu ekonomiju, što je dovelo do značajnog porasta u posljednje dvije godine.

Rezultati reforme u sektoru uprave nisu toliko očigledni, ali su se ministarstva i uredi zaduženi za ekonomiju, tržište i socijalnu politiku u velikoj mjeri transformisali kako bi se prilagodili potrebama i promjenama socijalne i ekonomske situacije. Jedina reforma koja je u sektoru javne uprave provedena u potpunosti je reforma lokalne samouprave.

Za slijedeću godinu planirano je provođenje reforme ekonomskih i upravnih organa vlasti. Planira se ukidanje nekoliko postojećih ministarstava i uspostavljanje nekoliko novih tijela (ministarstva finansija, komisije za evropske integracije, ministarstva uprave i unutrašnjih poslova itd.). Zakon o državnoj službi uvršten je u program rada Parlamenta, a priprema se i reforma upravnih organa.⁵

Poljska trenutno prolazi kroz period velike reforme uprave, a ciljevi obuke koje je Vijeće postavilo imaju veći značaj nego ikada do sada.

Neposredni ciljevi:

- obuka koja će zadovoljiti novonastale potrebe usljed ekonomskih i socijalnih promjena sistema uprave, provedba novih statuta i zakona (Javne nabavke, Upravljanje i kontrola finansija);
- opća obuka u oblasti stranih jezika i informatike kako bi se poboljšala efikasnost rada zaposlenih u javnoj upravi.

Dugoročni ciljevi:

- priprema zaposlenih u javnoj upravi za procese evropskih integracija,
- priprema provedbe Zakona o državnoj službi,
- poboljšanje racionalizacije rada javne uprave,
- poboljšanje efikasnosti rada javne uprave,
- smanjenje troškova rada javne uprave,
- širenje stručnog znanja izvršnih dužnosnika u oblasti rukovođenja.

Jedan od najvažnijih zahtjeva koje obuka mora ispuniti jeste priprema zaposlenika javne uprave za evropske integracione procese. Poljska je već podnijela zahtjev za prijem u nekoliko međunarodnih i regionalnih organizacija kao što su NATO, OECD i Evropska unija, zbog čega je zaposlenicima u državnoj upravi potrebno pružiti opću obuku u relevantnim oblastima (strani jezici, poznavanje evropskih procedura), te stručnu obuku (pregovaračke vještine). Nadalje, tokom narednih nekoliko godina treba raditi na što boljem informiranju zaposlenika u javnoj upravi o međunarodnim pitanjima. Ispunjenje ovih potreba predstavlja jedan od izričitih ciljeva obuke u javnom sektoru, što je istaknuto u nekoliko navrata, između ostalog, i u zvaničnom dokumentu pod nazivom «Osnove državne strategije u oblasti obuke službenika uprave za 1993. i 1994. godinu». Iz te iste potrebe razvio se poljski ogranak Evropskog koledža, jedinstvene obrazovne institucije na nivou visokih škola, čiji je glavni cilj pripremiti službenike uprave za rad i suradnju sa institucijama u okviru Evropske unije.

Nešto manje zvaničan cilj te vrste obuke jeste poboljšanje kvaliteta javnih službi i njihovo prilagođavanje korisnicima. Na tom se principu od samog početka insistiralo i u

⁵ Set od pet relevantnih nacrtu, zajedno sa odgovarajućim pratećim aktima, Vlada je raspravljala i u potpunosti odobrila 27. februara 1996. godine.

Državnoj školi za javnu upravu, što se vidi i po imenu koje je dato drugoj generaciji svršenih studenata te škole - *Pro publico bono*.

Iskustvo procesa tranzicije na demokratsko uređenje od velike je važnosti i za sektor javne uprave. Osnovni koncept pravne države je općepriznat, a javnost postavlja sve veće zahtjeve za efikasnim i djelotvornim službama - jedan primjer toga je i situacija u oblasti mass medija.

Međutim, česte i brze promjene propisa nameću sve veću potrebu za odgovarajućom obukom, te je stručna obuka u oblasti prava i finansija sve popularnija.

3. Pravni okvir

Trenutna debata o izradi novog ustava nije se dotakla pitanja državne službe i stručne obuke zvaničnika. Međutim, pomenuta pitanja su u fokusu debate (koja je počela 1990. godine) o reformi državne službe.

U 1989. godini stanje u Poljskoj donekle se razlikovalo od stanja u ostalim državama centralne i istočne Evrope. Još od 1982. godine, zakon "o radnicima u državnoj upravi" (specijalan status državne službe) daje niz prava radnicima u organima uprave koja uključuju sigurno zaposlenje, te izvjestan broj obaveza koje zakon o radu ne poznaje. U takvim okolnostima potreba za donošenjem novih propisa još uvijek nije općeprihvaćena. Doneseno je nekoliko amandmana na taj zakon (najvažniji među njima donesen je 1994. godine), ali su još uvijek na snazi principi postavljeni zakonom od 16. septembra 1982. i vladinom uredbom od 8. novembra 1982. o pripravnničkom stažu i ocjeni rada radnika uprave.

Prema pomenutim propisima, zaposlenik u javnoj upravi još uvijek je dužan "usavršavati svoje stručno znanje"⁶, dok je njegov poslodavac dužan "zaposleniku u državnoj upravi obezbijediti uslove kako bi ovaj mogao izvršavati sve dužnosti propisane zakonom"⁷. Zaposlenik u javnoj upravi nije ni na koji određeniji način dužan učestvovati u bilo kom programu obuke, niti je njegovo napredovanje u službi direktno vezano za stručno usavršavanje.

Prema odredbama Uredbe premijera - predsjedavajućeg Vijeća ministara od 16. avgusta 1987 "o stručnom usavršavanju kadrova zaposlenih u područnim organima državne uprave", ti uredi (tzv. pokrajinski uredi) dužni su "poticati, organizirati i pratiti stručni napredak i usavršavanje službenika zaposlenih u navedenim uredima"⁸. Ovaj akt propisuje da je "učešće u stručnom usavršavanju službena obaveza zaposlenika u državnoj upravi. Rezultati postignuti tokom usavršavanja zapisuju se u dosje svakog od zaposlenih i uzimaju u obzir prilikom ocjene njihovog rada"⁹.

4. Finansiranje

⁶ Glava 3., član 17. Zakona od 16. septembra 1982. "o radnicima u državnoj upravi".

⁷ Op. cit. član 17.

⁸ Uredba premijera - predsjedavajućeg Vijeća ministara od 16. avgusta 1987 "o stručnom usavršavanju kadrova zaposlenih u područnim organima državne uprave" - stav 1.1.

⁹ Op. cit. stav 1.3.

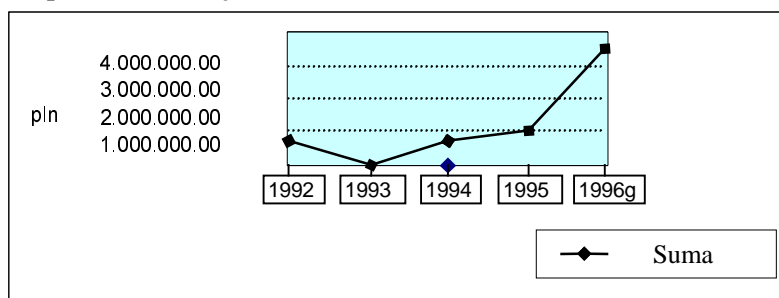
Zakon o državnom budžetu Poljske određuje budžet svakog ministarstva, centralnog i područnog organa uprave, a šef svakog od tih tijela (ministar, šef ureda) zadužen je za raspodjelu sredstava iz budžeta. U skladu s tim, godišnji iznos koji se izdvaja za obuku je stvar interne odluke. Službeni podaci o iznosima koji su izdvojeni za obuku u sektoru javne uprave nisu dostupni.

Istraživanjem koje je Vijeće provelo u 1993. došlo se do nekih podataka o sredstvima koja su izdvojena za obuku u 1992. godini. Prikupljeni podaci, nažalost, nisu ni dovoljni ni precizni tako da ne mogu biti od velike pomoći u ovom radu. Nakon pomenutog istraživanja, Biro za kadrove, obuku i organizaciju u sklopu Vijeća ministara prikupio je tokom 1994. godine relevantne podatke od regionalnih ureda. Ti podaci još uvijek nisu obrađeni. Vijeće je, također pokušalo prikupiti podatke o omjeru između domaćeg i stranog finansiranja (bilateralna pomoć, PHARE programi, USAID, Svjetska banka), ali ti podaci nisu dostupni.

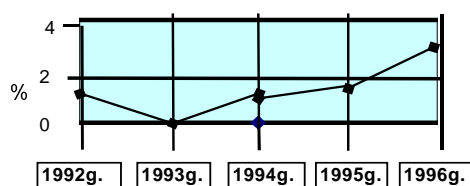
U februaru 1996. godine provedeno je istraživanje za potrebe ovog izvještaja kako bi se prikupili relevantni podaci o obuci i njenom finansiranju. Od 15 ministarstava i jednog centralnog ureda od kojih je traženo da dostave podatke, odgovorilo je njih 13.

Prikupljeni podaci pokazuju da je iznos potrošen na obuku zaposlenih u ministarstvima (13 ministarstava) od 1992. do 1995. rastao, te da je za 1996. godinu planiran nesrazmjerno velik porast.

Ukupni iznosi izdvojeni za obuku unutar 13 Ministarstava od 1992 do 1996.



S obzirom na to da je stopa inflacije tokom tog perioda bila prilično velika - od 35% u 1992. do 22% u 1995. - možda je bolje porediti ukupne sume izdvojene za potrebe obuke sa ukupnim iznosima izdvojenim za plate i doprinose u navedenim ministarstvima. Pokazatelji variraju u zavisnosti od godine za koju je provedeno istraživanje od 0,11% do 1,47%, uz očekivanih 3,18% za 1996. godinu.



Ukupne sume izdvojene za obuku kao procent ukupnih sredstava izdvojenih za plate i doprinose

Sredstva izdvojena za obuku iznose nekih 0,4 posto ukupnih budžetskih sredstava, a varijacije u procentima su zanemarive.

Obuka zaposlenika u javnoj upravi je besplatna za one koji je pohađaju, a putni troškovi su, također, obezbijeđeni. Neke tipove stručnog usavršavanja (u slučajevima

kada su zaposlenici bili na studiju kako bi dobili diplomu visoke stručne spreme) finansirao je poslodavac u omjeru od 50 posto.

Evidentno je da Poljska prima najveću stranu pomoć u okviru centralne i istočne Evrope. Još od 1990. godine pristižu bilateralna i multilateralna bespovratna sredstva koja se koriste za finansiranje procesa reforme. Kad je riječ o reformi sektora javne uprave, ogromne sume potrošene su za reformu lokalne samouprave, uključujući i obuku zaposlenih i izabrane članove lokalnih vijeća.

Javna uprava ima nekoliko izvora sredstava pomoći: PHARE, USAID, Know-How fond itd. Ta su sredstva uglavnom namijenjena za finansiranje procesa prenošenja znanja, vještina i stručnog usavršavanja. Veliki dio tih sredstava izdvojen je za obuku zaposlenih u državnoj upravi, organima lokalne samouprave i slično.

Nema podataka o iznosima koji su izdvojeni za obuku zaposlenih u centralnoj državnoj upravi zbog toga što nekoliko ministarstava upravlja sredstvima prema veoma decentraliziranom sistemu, a obuka koja se finansira iz tih sredstava namijenjena je njihovim zaposlenicima, te zaposlenicima u područnim organima uprave i specijalnim upravama (uredi Ministarstva finansija, carinski uredi, kontrolne komore itd).

Navedena istraživanja pokazuju da su ta sredstva, kad god su ona bila dostupna, predstavljala značajan dio ukupnih budžetskih sredstava za obuku. U onim ministarstvima koja su dostavila podatke o utrošku sredstava pomoći za obuku, stopa budžetskih sredstava kretala se, u prosjeku, od 191 posto po ministarstvu za 1994. godinu, 303 posto za 1995. i 378 posto za narednu godinu. Treba napomenuti da je samo sedam od ukupno 13 ministarstava koja su dostavila podatke koristilo sredstva strane pomoći za obuku zaposlenih.

5. Institucije za obuku i njihov pravni status

Ovaj prikaz uključuje i podatke o *stručnoj obuci*, što znači da ćemo ukratko razmotriti nekoliko *obrazovnih institucija* na nivou srednjeg i visokog obrazovanja, s obzirom na to da je njihov cilj pripremiti studente za rad unutar državne uprave (centralne uprave i lokalne samouprave). Četrdeset srednjih škola širom zemlje angažirano je na pripremi mladih ljudi u oblasti administrativno-tehničkih poslova na osnovu nastavnog plana koji je izrađen u saradnji sa Vijećem ministara za slijedeće predmete:

Predmet	Broj obaveznih sati
Osnova pravna terminologija	19
Ustavna osnova poljskog državnog uređenja	38
Uprava i upravno pravo	87
Finansijsko pravo	64
Građansko pravo	64
Radno pravo i socijalno osiguranje	113
Privredno pravo	68
Ekonomija	68
Organizacija državne ekonomije	116

Računovodstvo	185
Statistika	68
Daktilografija	132
Organizacija rada i tehnologija	64
Obrada podataka	96
Sociologija i sociološka psihologija	68
Strani jezik	265
Etika	26

Državni univerzitet i nekoliko privatnih univerziteta imaju posebne programe za oblast uprave, a njihov cilj je priprema studenata za izvršavanje poslova u sistemu državne uprave. U 1994. godini samo je pet univerziteta organiziralo postdiplomski studij iz oblasti uprave: Državni univerzitet Lodz, Wroclaw, Bydgoszcz i Radom, te privatna viša poslovna škola u Varšavi. Ostale visokoškolske ustanove organiziraju studije iz oblasti političkih i društvenih nauka, kao i drugih specijaliziranih oblasti vezanih za državnu upravu. Sama uprava nastoji zapošljavati diplomirane pravnike i ekonomiste.

Predslužbenička obuka

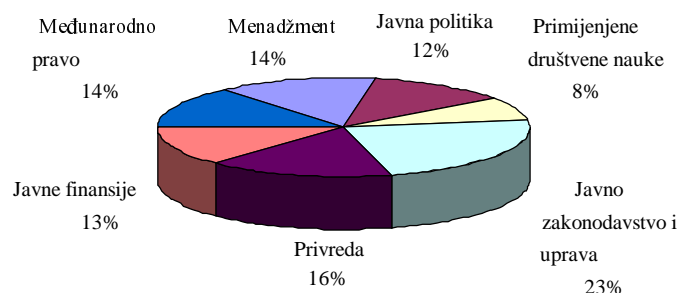
Dvije institucije za stručnu obuku - obje osnovane nakon 1989. godine - organiziraju postdiplomске studije:

Državna škola za javnu upravu

Osnovana 1991. godine kao vladina organizacija koja se finansira iz budžeta Vijeća ministara. Statut škole, koji je u avgustu 1991. odobrio premijer, školi daje autonomiju i, u isto vrijeme, blisko je povezuje sa institucijama državne uprave.

Plan i program obuke ove škole zasnovan je na konceptima razrađenim od 1990. do 1991. Taj se plan kontinuirano usavršava i prilagođava u skladu sa novonastalim potrebama u sektoru javne uprave, a prvobitno je izrađen u saradnji sa državnim univerzitetima, uključujući i ENA, univerzitetom Južne Kalifornije i Evropskim institutom državne uprave u Holandiji. Obuka se koncentriše na metode aktivnog učenja (radni seminari) umjesto klasičnog metoda predavanja:

Struktura budžeta Državne škole

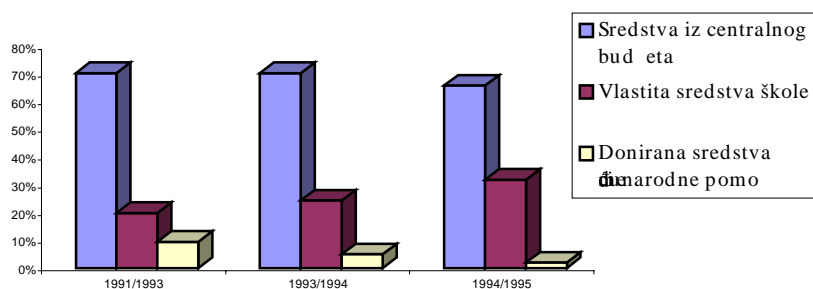


Program obuhvata širok spektar tema: javno pravo i uprava, ekonomija, javne finansije, međunarodno pravo i međunarodni odnosi, menadžment, društvene nauke,

etika. Škola, također, ima i kurseve stranih jezika (dva obavezna), te kurseve iz informatike. Studenti imaju tromjesečnu praksu u zemlji i inostranstvu.

Do sada su iz Škole izašle četiri generacije, a 188 njenih bivših učenika zaposlilo se u državnoj upravi na različitim radnim mjestima - od glavnog stručnog saradnika do šefa odjela ili šefa ureda. Nakon završetka studija, studenti Državne škole za javnu upravu moraju raditi u sistemu državne uprave u periodu od najmanje pet godina.

Iako se Škola, uglavnom, finansira iz državnog budžeta, međunarodna pomoć je odigrala značajnu ulogu u njenom razvoju, tj. PHARE programi, programi USAID-a, te bilateralni fondovi kao što je fond *Know-How* ili francuski fond *Fondation France-Pologne*.



Samo studij koji organizira Državna škola za javnu upravu može se smatrati odgovarajućom predslužbeničkom obukom, jer jedino ta škola svojim studentima garantuje zaposlenje u državnoj upravi.

Evropski koledž¹⁰

Ideja o osnivanju ogranka Evropskog koledža u Poljskoj javila se 1990. godine, a imenovanje vladinog opunomoćenika za evropske integracije i stranu pomoć u januaru 1991. predstavljalo je snažan poticaj provedbi te ideje.

Svake godine Ured Vladinog opunomoćenika za evropske integracije i stranu pomoć bira studente koji će pohađati programe obuke u Koledžu u Brizu i njegovom ogranku u Natolinu. Kandidati za te programe moraju biti diplomirani pravnici, ekonomisti, istoričari ili imati završen studij iz oblasti društvenih nauka. Nadalje, kandidati moraju biti mlađi od 30 godina i tečno govoriti i engleski i francuski. Međutim, studenti koji završe program ovoga koledža nisu nakon toga obavezni raditi u sektoru javne uprave i mogu se, recimo, okrenuti radu u privatnom sektoru.

Ostali univerziteti, također, organiziraju postdiplomske studije iz oblasti uprave, metoda rukovođenja ili javne uprave. U 1994. godini sveukupno 23 ustanove organizirale su ovaj vid obuke. Te je programe, prema njihovim izvještajima¹¹, pohađalo 4.792 studenta od kojih je 1.175 radilo u državnoj službi.¹²

Obuka uz rad

¹⁰ Vidi Aneks 1 za dodatne informacije o sistemu obuke unutar evropskih procesa integracije.

¹¹ Vidjeti: Obuka u sektoru javne uprave, Varšava, 1994.

¹² Osam ustanova nije dostavilo broj javnih službenika među njihovim polaznicima.

Veliki broj centara za obuku javne uprave na centralnom i regionalnom nivou organizira obuku uz rad. Ti su centri osnovani 1983. godine nakon donošenja zakona o radnicima u državnoj upravi, koji je propisao određenu obavezu njihove obuke (pripravnički staž). Pravni status tih centara reguliran je u decembru 1983. godine uredbom ministarstava za rad i finansije, koja se odnosila na "organizaciju i način rada centralnih i regionalnih centara za obuku, obuku njihovih zaposlenih i principe pokrivanja troškova obuke zaposlenih u sektoru državne uprave". Same centre osniva o je ili resorni ministar (na centralnom nivou) ili guverneri pokrajina (na regionalnom nivou).

Odgovarajućim pravnim okvirom predviđeno je osnivanje centara za obuku, zapošljavanje kompetentnih instruktora i drugog nastavnog osoblja, obezbjeđenje adekvatnih prostorija, opreme i osnovnih nastavnih pomagala. Predviđeno je da se centri za obuku finansiraju iz budžeta resornog ministarstva ili pokrajine na čijoj se teritoriji nalaze. Centrima su upravljali direktori koje je imenovao resorni ministar ili guverner pokrajine.

Centri za obuku pod ingerencijama ministarstva organizirali su obuku uz rad uglavnom rukovodnog kadra u ministarstvima i centralnim uredima, državnih službenika zaposlenih u ministarstvima, viših stručnih i stručnih saradnika zaposlenih u organizacijama u okviru određenog ministarstva, te obuku rukovodilaca regionalnih ureda i rukovodilaca državnih preduzeća.

Regionalni centri za obuku organizirali su obuku rukovodilaca regionalnih ureda, zaposlenika u regionalnoj upravi, te rukovodilaca organa lokalne samouprave.

Prema novom zakonu o budžetu, ministarstva i regionalni uredi nisu više dužni finansirati centre za obuku iz svoga budžeta. Ta je odluka stvorila niz problema direktorima centara koji su sad morali naći načina da pokrenu samofinansiranje centara uz drastično smanjenje sredstava koje su i centralni i regionalni centri pri organima državne uprave izdvajali za obuku. Centri za obuku koji su prvobitno nudili i smještaj svojim studentima preorijentirali su se na pružanje hotelskih usluga građanima, a restorani i ugostiteljski objekti, također, su korišteni za prikupljanje neophodnih finansijskih sredstava.

U 1992. godini postojalo je samo 18 centara za obuku; trenutno samo njih sedam još uvijek organizira kurseve za zaposlene u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi. U 1992. godine radilo je 10 centara pri ministarstvima, dok istraživanje provedeno u 1996. pokazuje da samo pet od 13 ministarstava i dalje vodi tu vrstu centara, ali nijedan od centara nije primio sredstva iz budžeta ministarstva još od 1995. godine. Centri za obuku na centralnom i regionalnom nivou rade na principu samofinansiranja, te svoje usluge nude na tržištu. S obzirom na to da ekonomska situacija povlači sve veću potrebu za obukom, preostali centri imaju velike šanse da opstanu i nastave svoj rad.

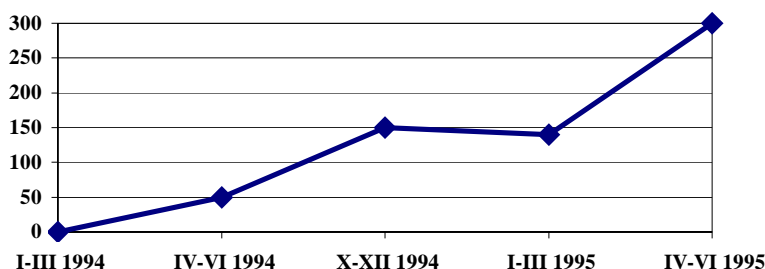
U cjelini gledano, centri za obuku sada imaju visok stepen autonomije. Oni nude programe obuke i druge usluge, ali te svoje usluge naplaćuju čak i institucijama koje djeluju kao njihov nadzorni organ. Guverneri pokrajina, uglavnom, ne utječu na izbor zaposlenih ili na planove i programe institucija za obuku koje spadaju u njihovu nadležnost. S obzirom na to da centri za obuku pri ministarstvima nude usko stručnu

obuku (na primjer, obuku poreskih inspektora), oni u izradi svojih planova i programa moraju usko surađivati sa resornim ministarstvima i centralnim ustanovama.

Prvobitno su centri za obuku bili regulisani propisima javnog prava. Trenutna je situacija prilično nejasna, s obzirom na to da Uredba ministarstava za rad i finansije više nije obavezujuća, a nikakav drugi pravni okvir nije uspostavljen.

Državna škola za javnu upravu je, prema njenom Statutu, obavezna obezbijediti obuku u sektoru državne uprave. U prve tri godine rada škola se, uglavnom, bavila izradom planova i programa za predslužbeničku obuku. Međutim, od 1994. godine škola organizira seminare o makroekonomskoj politici i strateškom planiranju, a organizirala je i obuku u oblasti menadžmenta, analize javnih strategija, stranih jezika (kratkoročni i dugoročni programi), informatike itd. U saradnji sa Vijećem ministara i ministarstvom za privatizaciju, Škola je izradila i provela dva kratkoročna programa obuke.

Broj službenika centralne državne uprave koji su pohađali Državnu školu u periodu 1994.-1995.



Tržište programa obuke se ubrzano širi i teško je reći koliko privatnih ustanova trenutno nudi usluge obuke za javnu upravu. Statistički podaci koje je prikupilo Vijeće pokazuju da je samo u Varšavi 1992. godine preko 120 institucija za obuku obezbjeđivalo usluge za potrebe centralne državne uprave. Ministarstva, regulatorne agencije i regionalne uprave zakonski su dužne obezbijediti obuku njihovim zaposlenicima, a to mogu uraditi brojne organizacije.

Javne ili privatne Institucije za obuku koje nude svoje usluge u sektoru javne uprave natječu se međusobno. Privatne institucije obično mogu ponuditi obuku po nižim cijenama, s obzirom na to da državne institucije moraju snositi i troškove održavanja svojih prostorija. Državni centri za obuku organiziraju seminare i konferencije i često dovode visoke državne zvaničnike da budu instruktori, te su stoga obično popularniji u unutrašnjosti zemlje. Kvalitet programa privatnih i državnih institucija je veoma sličan.

6. Instruktori obuke

Jedan od najvećih problema koje je Vijeće istaklo u svom zvaničnom dokumentu jeste problem obuke instruktora: "postoji velika potreba za obučavanjem profesionalnih instruktora i stručnjaka u oblasti uprave. Oni treba da imaju jednak položaj u svim centralnim i regionalnim uredima, te posjedovati znanje i stručnost na osnovu kojih mogu:

- procijeniti potrebe obuke svake organizacije,
- izraditi i provesti vlastite programe obuke,
- dovesti vanjske saradnike i
- upravljati sistemom obuke (organizacija, koordinacija i planiranje)».

U nedavno sastavljenim izvještajima o potrebi programa stručne obuke koji se finansiraju iz sredstava PHARE programa naznačeno je da većina regionalnih centara za obuku nema vlastite instruktore obuke. Oni obično unajmljuju instruktore sa univerziteta ili iz uprave koji, obično, nisu dovoljno obučeni za obuku odraslih i čije su metode, uglavnom, zastarjele, što sve skupa njihov rad čini manje efikasnim nego što bi mogao biti. Čak ni Državna škola nema stalno zaposlene instruktore.

Svi se instruktori zapošljavaju prema zakonu o radu, a njihova plata zavisi od lokalnog tržišta i kreće se od 20 do 100 ECU po satu. Plate u privatnom sektoru su obično bolje. Nadalje, privatne ustanove, uglavnom, imaju stalno zaposlene instruktore - privatni se sektor u Poljskoj ubrzano razvija, a budžetska sredstva za obuku se u privatnim kompanijama naglo povećavaju. Državni službenici obično primaju naknadu za vrijeme trajanja programa obuke koje oni vode, a visina naknade ovisi o njihovom položaju i statusu u upravi.

Ministarstva, ustanove i regionalni uredi obično ne zapošljavaju instruktore za kratkotrajne kurseve. Ukoliko se javi potreba za tim, obično neko od zaposlenih vrši obuku. Općenito govoreći, državni službenici ne primaju dodatnu naknadu za takve poslove.

7. Procjena potreba i sadržaj obuke

Vijeće je 1993. godine prikupilo podatke o sadržaju programa obuke koje nude organi uprave njihovim službenicima. Iz tog istraživanja evidentna je slijedeća tipologija obuke:

Specijalistička obuka, uključujući sve vrste obuke potrebne za određenu vrstu poslova.

Opća obuka:

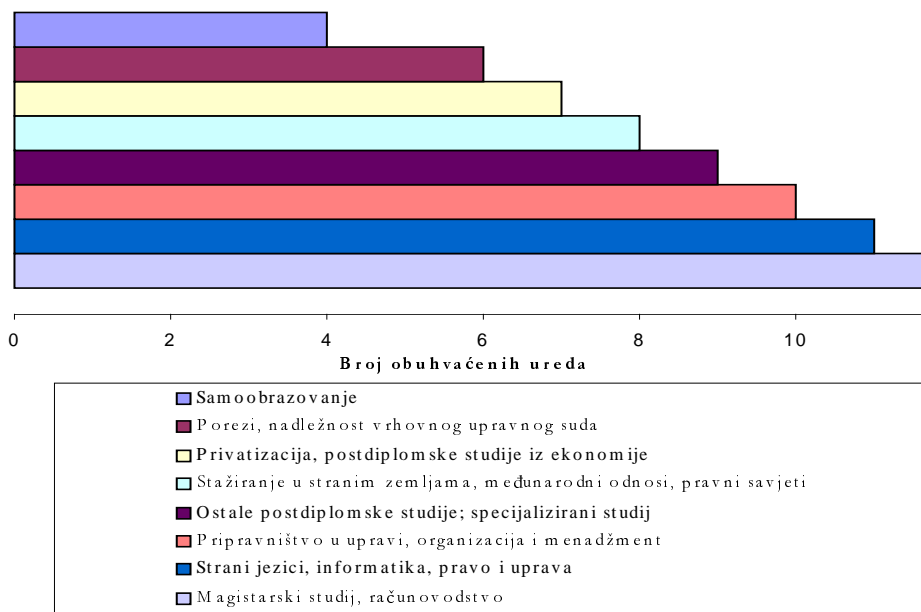
- pripravnički staž u organima uprave,
- strani jezici,
- kursevi informatike,
- računovodstvo,
- poreski sistem,
- proces privatizacije i reprivatizacije,
- organizacija i menadžment,
- ekonomija,
- javna uprava,
- nadležnost vrhovnog upravnog suda,
- međunarodna praksa,
- međunarodni odnosi.

Studijski programi:

- postdiplomski studij iz oblasti prava i državne uprave,
- postdiplomski studij iz oblasti ekonomije,
- pripravnički staž na poslovima pravnog savjetnika,
- ostali postdiplomski studiji i programi,
- specijalistički studij,
- kursevi u matičnim institucijama,
- magistarski studij.

Rezultati istraživanja pokazuju da je specijalistički studij najpopularniji vid obuke. Također se pokazalo da je u 1992. godini manje od 40% organa uprave organiziralo bilo kakvu vrstu obuke osim obaveznog pripravničkog staža koji je organizovan u samo 28% ministarstava i centralnih ureda. Među programima opće obuke najpopularniji vid jeste obuka iz oblasti finansija, obuka iz oblasti privatizacije i ponovne privatizacije, te stranih jezika i informatike. U 1992. godini zabilježeno je malo edukacionih programa iz oblasti procesa evropske integracije i međunarodne saradnje. Mogućnosti prakse u inostranstvu bile su veoma ograničene - samo 24% organa uprave je zaista poslalo najmanje jednog svog zaposlenika na tu vrstu obuke.

Obuka i usavršavanje po predmetima, na osnovu izvještaja ministarstava za 1995. godinu



Istraživanje provedeno u 1996. godini pokazuje izvjesnu promjenu u sadržaju programa obuke. Sva su ministarstva izvijestila o tome da su u 1995. godini organizirala takve programe. Strani jezici i kursevi informatike su i dalje najpopularniji oblici obuke. Pripravnički staž organizira se u 10 od 13 ministarstava koja su dostavila podatke. Obuku iz oblasti međunarodnih odnosa i procesa evropske integracije organiziralo je dvije trećine ministarstava, što pokazuje sve veći interes za ova pitanja. Mogućnosti prakse u inostranstvu su se, također, poboljšale tokom 1995. godine, tako da je dvije trećine ministarstava poslalo svoje zaposlenike na tu vrstu obuke.

Zadnjih godina se, također, javila potreba za novim vrstama obuke. Na primjer, 25% organa uprave organizira obuku iz oblasti javnih nabavki (relevantni organ osnovan je 1995. godine).

Osim već pomenutog završnog ispita nakon pripravničkog staža, nijedan vid opće obuke uz rad ne uključuje bilo kakvu vrstu zvaničnog ispita. Svi vidovi obrazovnog usavršavanja (postdiplomski studij itd) imaju ispite u skladu sa poljskim zakonom o obrazovanju.

Državna škola za javnu upravu definirala je slijedeće uslove za upis na programe predslužbeničke obuke:

- starosna dob manja od 32 godine,
- završen postdiplomski studij,
- vrlo dobro poznavanje najmanje jednog stranog jezika.

Prijemni ispit za upis u Državnu školu sastoji se od četiri faze:

1. test općeg obrazovanja,
2. test poznavanja stranog jezika,
3. pismeni ispit o temi koja je obrađena tokom studiranja,
4. kvalifikacioni usmeni ispit pred konkursnom komisijom.

U 1995. godini prijavio se 421 kandidat, od kojih je 226 kandidata prošlo prvi krug, 168 drugi krug, 125 kandidata prošlo je pismeni ispit, a 57 kandidata položilo je cjelokupni prijemni ispit za upis u Državnu školu za javnu upravu.

8. Ciljne grupe

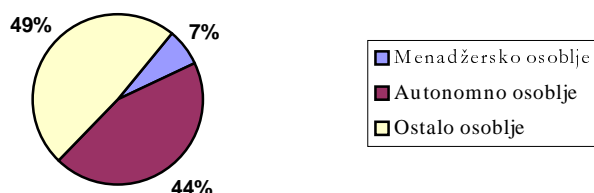
U svom zvaničnom dokumentu iz 1993. godine Vijeće je istaklo potrebu za preciznom definicijom ciljanih grupa za obuku u javnoj upravi. Vijeće je smatralo da, u skladu sa planiranim Zakonom o državnoj službi, postoji potreba za izradom plana i programa obuke za tri grupe: rukovodeće službenike, službenike koji samostalno obavljaju dužnosti i druge službenike.

Vijeće je predložilo da Državna škola za javnu upravu obavlja obuku rukovodećih službenika (uključujući i izradu plana i programa obuke, metodologiju, organizaciju i pružanje obuke). Isto tako, Državna škola za javnu upravu treba izraditi plan i program obuke i nadgledati rad centralnih i regionalnih centara za obuku koji bi bili zaduženi za pružanje obuke službenicima koji samostalno obavljaju dužnosti. Što se tiče ostalih službenika, Vijeće je predložilo ukidanje pripravništva u upravi i obavezno pohađanje škola za predslužbeničku obuku pri tome ne navodeći ko bi tu obuku organizovao.

Anketa provedena 1996. godine je pokazala da su ministarstva obavila obuku za otprilike 57% od ukupnog broja službenika, od kojih su 7% rukovodeći službenici, 44% službenici koji samostalno obavljaju dužnosti i 49% ostali službenici. Imajući na umu da rukovodeći službenici čine oko 7,86% od ukupnog broja službenika centralne državne uprave, čini se da je dovoljno pažnje bilo posvećeno obuci ove ciljane grupe. Ipak, samo je 59% rukovodilaca zaposlenih u ministarstvu prošlo kroz neku vrstu obuke 1995. godine, dok je 112% ostalog osoblja (počevši od sekretarica, protokola,

daktilografa itd) prošlo kroz program obuke. Kada poredimo ove cifre i vrstu pružene obuke, očito je da je pomoćno-tehničko osoblje pohađalo kurseve obuke iz osnovnih oblasti kao što su strani jezici i informaciona tehnologija.

Osoblje obučeno 1995. godine, po grupama



Rukovodiocima i službenicima koji samostalno obavljaju dužnosti je pružena obuka iz oblasti menadžmenta, međunarodnih odnosa i pripravnštva u stranim zemljama s tim da je obuka ovih drugih više usko specijalizovana tako da pokriva poreze, računovodstvo, specijalističke studije itd.

9. Izrada plana i programa obuke

Zbog transformacije koja je zahvatila Poljsku od 1989. godine nastale su nove potrebe u upravi što za sobom povlači nove planove i programe institucija koje organizuju predslužbeničku obuku. Pažnja je posvećena programima srednjih škola za obuku administrativno-tehničkog i uredskog osoblja. Nova generacija službenika u javnoj upravi je trebala usvojiti ne samo znanje iz oblasti prava i ekonomije, stranih jezika i kompjutera već i znati praktično primjenjivati ovo znanje, te poštivati principe profesionalnog i kulturnog ponašanja koji su neophodni za službenike u upravi. Plan i program predslužbeničke obuke koju su organizovale sve srednje škole usmjerenog obrazovanja je pripremalo Ministarstvo obrazovanja.

Uzimajući sve ovo u obzir, ministar - šef Ureda Vijeća ministara je imenovao ekspertni tim za ocjenu plana i programa obuke za struku administrativno-tehničkog i uredskog osoblja. U sastavu ekspertnog tima su bili akademici, predstavnici Državne škole za javnu upravu, predstavnici Fondacije za lokalnu demokraciju, predstavnici srednjih škola koje organizuju predslužbeničku obuku, te predstavnici ureda Vijeća ministara. Ovaj tim je ocijenio plan i program obuke za obje struke²⁰ i onda ih dostavio ministru - šefu na potpis. Ovi planovi i programi su dati Ministarstvu obrazovanja 1993. godine da bi započela njihova primjena.

Što se tiče stručne obuke uz rad, Vijeće je trebalo da izvrši pripreme za izradu plana i programa te vrste obuke. U "Temeljima Vladine strategije za Stručnu obuku osoblja u upravi u periodu 1993 - 1994." Vijeće je predložilo da se naprave tri plana i programa za obuku uz rad koji bi se primijenili na tri ranije spomenute ciljane grupe. To je postignuto nakon ozbiljnih rasprava o tome ko bi trebao pripremiti plan i program, ocijeniti ga i primijeniti. Vijeće je smatralo sasvim opravdanim da Državna škola za javnu upravu preuzme obavezu izrade plana i programa.

²⁰ Vidi Dio 7 - "Procjena potreba i sadržaj obuke"

Trenutno se obuka zasniva na potrebama na koje sama ministarstva ukazuju po *ad hoc* principu, pomoću čega onda pronalaze programe obuke dostupne na tržištu.

Ured Vijeća ministara je 1995. godine odlučio da izvrši pripreme za uspostavljanje sistema obuke za javnu upravu koju bi finansirao program PHARE – OMEGA, čiji je cilj pomaganje reforme javne uprave.

Pripremljen je opis zadataka i konzorcij pod vođstvom Danske škole za javnu upravu je imenovan putem selektivnog tendera da realizuje projekat. Izbor konzorcija jasno pokazuje da je javna uprava Poljske odlučila da sarađuje sa drugim evropskim zemljama kod uspostavljanja vlastitog sistema obuke uz rad.

Ovaj projekat dokazuje da će izgradnja čvrste osnove za kontinuiranu obuku u sektoru javne uprave biti dugoročan proces. Međutim, odmah bi trebalo primijeniti neke ključne elemente sistema obuke. Projekat će:

- utvrditi potrebe za obukom kako u cijelom sektoru javne uprave tako i za neka pojedinačna radna mjesta,
- utvrditi institucionalne strukture i odgovornosti u vezi sa sistemom obuke,
- ustanoviti postupak izrade i usvajanja plana i programa, te materijala za obuku,
- definisati jasne principe finansiranja,
- ustanoviti osnovna pravila i propise (uključujući i pravni osnov).

10. Planirane promjene i daljnji razvoj sistema obuke

Vlada je 1995. godine stavila Nacrt zakona o državnoj službi u parlamentarnu proceduru. Set dokumenata je uključivao i nacрте podzakonskih akata o državnoj službi.

Član 37. stav 6. Nacrta zakona obavezuje državnog službenika da razvija svoje stručno znanje tako da su rezultati koje pokazuje tokom obuke jedan od glavnih elemenata ocjene njegovog rada.

Isto tako, nacrt zakona uvodi četiri kategorije državnih službenika i navodi ispite koje svaka od ovih kategorija mora da položi. Nacrt uredbe Vijeća ministara određuje da "u skladu sa organizacijom i pružanjem obuke u državnoj službi" državni službenici treba da budu obučavani prema potrebama njihovog posla, dužnosti i kvalifikacija za taj sektor državne službe. Ciljevi obuke su slijedeći:

- pripremiti zaposlenike u javnoj upravi, koji su kvalifikovani za postavljenje na mjesto u državnoj službi, za izvršavanje zadataka službe,
- razviti i poboljšati njihovo opće znanje i kvalifikacije potrebne za obavljanje dužnosti,
- razviti i poboljšati znanje državnih službenika u pogledu njihovog budućeg napredovanja kroz karijeru.

Svi kursevi koji čine dio programa obuke državnih službenika će biti besplatni i obavezni za polaznike. Komisija državne službe treba da pripremi plan i program obuke za državne službenike. Njima će biti dozvoljeno da nezavisno od ovoga pohađaju

programe obuke i biće im dato plaćeno odsustvo s tim da će sami morati snositi troškove takve obuke.

Ministarstva i drugi organi uprave će i sami organizovati razne vrste programa obuke. U svakom ministarstvu će se imenovati opunomoćenik za obuku i njegove dužnosti će, između ostalog, biti:

- priprema jednogodišnjih ili višegodišnjih planova obuke za organ uprave ili ministarstvo;
- procjena potreba obuke za organ uprave ili ministarstvo;
- procjena pojedinačnih zahtjeva za programima i njihovo podnošenje generalnom direktoru organa uprave ili ministarstva na odobrenje;
- pronalaženje instruktora koji će realizovati program obuke i dobivanje odobrenja za njihov rad;
- regulisanje pitanja finansiranja programa obuke;
- vođenje spisa vezanih za program obuke;
- saradnja sa Komisijom državne službe po pitanju obuke.

Nacrt zakona propisuje da instruktori obuke državnih službenika mogu biti: akademici, osobe koje se bave istraživačkim i didaktičkim radom na Poljskoj akademiji nauka ili na drugim istraživačkim ili naučnim institutima, kao i eminentni specijalisti - praktičari.

Sve u svemu, planirana reforma državne službe će uvesti obaveznu obuku i napraviće jasnu razliku između predslužbeničke obuke, obuke uz rad i obuke u cilju napredovanja kroz karijeru. Prije ispita za različite kategorije zaposlenih u državnoj službi, održaće se kursevi čiji će plan i program pripremiti Komisija državne službe. Status programa obuke će se znatno poboljšati. Programe obuke će realizovati uglavnom ministarstva i organi uprave, a tamo gdje to nije moguće, zakon će predvidjeti sklapanje ugovora sa vanjskim saradnicima.

DODATAK 1.

SISTEM OBUKE U OBLASTI EVROPSKIH INTEGRACIJA

Postojeći sistem obuke u oblasti evropskih integracija je uspostavljen u proteklih pet godina. On se, u osnovi, sastoji od univerzitetskih studija u kojima se razvila disciplina - evropske integracije kao posebna disciplina u proteklih nekoliko godina u okviru magistarskih i postdiplomskih programa obično u trajanju od dva semestra. Mreža koja se sastoji od 11 evropskih istraživačkih i studijskih centara ima veliku ulogu u oblasti evropskih studija gdje je istraživački rad i obuka u oblasti evropskih integracija najvažnija funkcija prema statutu obrazovne institucije.

Za sve veću prisutnost evropskih pitanja u istraživačkim programima i didaktičkim aktivnostima uglavnom je zaslužan Program Jean Monnet za Poljsku, koji trenutno uključuje 28 institucija za sticanje visoke stručne spreme. U školskoj 1995/1996. godini rezultat programa je bio da je 11 "evropskih" šefova katedri uvelo istraživački rad i didaktičke aktivnosti, održano je 39 redovnih serija predavanja, uključeno je 13 evropskih modela u druge serije predavanja i zabilježeno je ukupno 11 doktorskih disertacija. Ove aktivnosti su bile praćene istraživačkim programima i raznim vrstama publikacija. Različiti oblici evropskih studija se uvode nezavisno od programa pružanja pomoći.

Stručno usavršavanje i napredovanje državnih službenika kroz karijeru je bitna sastavna komponenta sistema obuke u oblasti evropskih integracija. Sprovodi se na različite načine, uključujući i tzv. evropski model, čija uloga postaje sve značajnija. Ovaj oblik obuke se trenutno pruža u većem obimu nego ikada, a u budućnosti kada zakon o državnoj službi stupi na snagu, kroz program obuke će prolaziti apsolutno svi zaposlenici centralne uprave - oni koji već rade ili treba da se zaposle u organizacionim jedinicama centralnih ministarstava i ureda zaduženih za izvršavanje zadataka u vezi sa procesima evropskih integracija.

Trenutna obuka u oblasti evropskih integracija

Prvi stadij - Opšte interdisciplinarnе studije za sticanje visokestručne spreme

- studij za sticanje visoke stručne spreme koji se plaća s tim da evropski centri za studije i istraživanje snose dio troškova,
- od 1992. godine Univerzitet u Varšavi; 170 polaznika je završilo intenzivni jednosemestralni kurs i 46 polaznika dvosemestralni kurs;
- Centralna škola vanjske trgovine (Varšava); dvosemestralni kurs koji su završila 34 polaznika (državni službenici u ministarstvu i centralnom uredu); ukupno 250 polaznika je završilo kurseve u ove dvije institucije;
- 24 polaznika su diplomirala na ogranku Evropskog koledža u Natolinu, a 16 ih je diplomiralo od 1992. godine na srodnoj instituciji u Brugesu, što je ukupno 40;
- Studij za evropske integracije (od 1995. godine) u Evropskom centru u Natolinu kroz saradnju između Ureda opunomoćenika za obuku, francuske ENA i Francusko-poljske fondacije. U prvoj generaciji diplomaca (juni 1996. godine) bila su 43 predstavnika centralnih ministarstava i organa uprave.

Drugi stadij - Stručno pripravnishтво

- tri mjeseca u Evropskoj komisiji u Briselu, 20 osoba godišnje; za mlade državne službenike iz sektora evropskih integracija, pravnih odjela centralnih ministarstava i organa uprave; 128 pripravnika do kraja jula 1996. godine,
- samostalno pripravništvo kroz studije u institucijama Evropske unije; stručnjaci i rukovodeći državni službenici;
- pripravništvo u vladinim sektorima za upravu u zemljama članicama Evropske unije (nema starosnog ograničenja) u trajanju od nekoliko dana do jednog mjeseca; 124 pripravnika od 1995. godine.

Treći stadij - Specijalistička kontinuirana obuka

- redovni ciklusi dvodnevni i trodnevni specijalističkih seminara u Evropskom institutu u Lodz-u; 1994. godine održano je šest seminara za 286 pripravnika; 1995. godine održan je 21 seminar za 1.012 pripravnika; 1996. godine održano je 35 seminara za 1.700 pripravnika; 1997. godine cilj je da se održi približno 50 seminara godišnje za centralnu upravu, ukupno u julu 1996. godine - 2208* pripravnika
- Tematski seminari i predavanja za pojedine odjele ili za više odjela koje organizuje direktno Ured vladinog opunomoćenika za procese evropske integracije i međunarodne pomoći (približno 1800* polaznika), pojedina ministarstva i uredi u saradnji sa zemljama članicama Unije - od 1991. godine održavaju se seminari u trajanju od jedne do četiri sedmice posvećeni procesima evropske integracije: 207 polaznika u Francuskoj, 72 polaznika u Velikoj Britaniji, 42 polaznika u Danskoj, što je ukupno 321 državni službenik u centralnoj upravi.

* "Seminari za pojedince"

PRIKAZ SISTEMA OBUKE

RUMUNIJA

(stanje u aprilu 1996.)

1. Uvod

Nakon narodne pobune u decembru 1989. godine, Republika Rumunija je krenula novim putem koji otvara perspektivu države sa uspostavljenim demokratskim sistemom, tržišnom ekonomijom i potpunom integracijom u evropski politički i kulturni život.

Ustav, koji je izglasala Ustavotvorna skupština 21. 11. 1991. godine i koji je potvrđen referendumom od 8. 12. 1991. godine, proglašava Rumuniju demokratskom i socijalnom državom zasnovanoj na vladavini zakona gdje su ljudsko dostojanstvo, građanska prava i slobode, razvoj ličnosti, pravda i politički pluralizam najviše i zagarantovane vrijednosti (član 1). Tu se definišu tri vlasti: zakonodavna, izvršna i sudska, te okvir njihove saradnje.

Vlada provodi državnu i vanjsku politiku i zadužena je za opšte vođenje javne uprave. Javna uprava u regionalnim upravnim jedinicama se zasniva na principu lokalne autonomije i decentralizacije javnih službi. Lokalna vijeća i načelnici koji se biraju neposredno predstavljaju organe uprave u selima i gradovima. Vijeća okruga predstavljaju organe vlasti koje koordiniraju aktivnosti seoskih i gradskih vijeća u okviru okruga. Vlada imenuje prefekta koji je na čelu uprave u okruzima, uključujući i općinu Bukurešt.

Osnovni podaci

- teritorija: 237.500 km²,
- naseljenost: prema popisu stanovništva od 07. 01. 1993. godine bilo je 22.755.260 stanovnika (95,8 stanovnika/km²) od kojih je 89,4% Rumuna, a 10,6% nacionalne manjine,
- glavni grad: općina Bukurešt,
- administrativna podjela: 41 okrug, 80 općina, 182 grada, 2.688 komuna i 13.102 sela.

Osnovni podaci iz oblasti obrazovanja (za školsku godinu 1992/1993)

Sistem državnog obrazovanja je besplatan na svim nivoima, uključujući i predškolsko obrazovanje za djecu uzrasta od tri do šest godina, osnovne škole od prvog do četvrtog razreda i srednje škole od petog do osmog razreda, te od devetog do 12 razreda. Pohađanje škole je obavezno u trajanju od devet do deset godina. Srednje usmjerene škole traju od jedne do dvije godine, a više škole četiri do šest godina.

Na početku školske godine se upisalo 4.569.255 učenika. (vidi Aneks 1 za 1993). Na 10.000 stanovnika njih 2.171 ide u školu od kojih ih 83 pohađa nastavu u višim školama.

Nakon gotovo pola stoljeća, 1990. godine ponovo su se otvorile prve privatne institucije za obuku (vidi Aneks 2). Privatno obrazovanje se smatra alternativom ili nadopunom obrazovanju u državnim institucijama.

Uloga javne uprave u unapređenju ekonomske reforme

Funkcionalna uloga javne uprave u društveno-ekonomskom razvoju se može značajno razlikovati od zemlje do zemlje i odražavati specifične potrebe vladajuće elite kao i ukupnog stanovništva. Njihove specifičnosti su usko povezane sa stadijem ekonomskog razvoja, strukturom društva, etičkim i kulturnim vrijednostima, kao i političkim i administrativnim uslovima u datom društvu u dato vrijeme. U tom pogledu, situacija u zemljama istočne i centralne Evrope je specifična i raznolika, uzimajući u obzir polazne tačke.

Kreiranje politike i metode rukovođenja

Vlada je preuzela zadatak da izvrši reformu svih komponenti ekonomske i socijalne politike uzimajući u obzir kako uslove ekonomskog i socijalnog razvoja tako i potrebu za širim integrisanjem u međunarodne tokove. Reforma predstavlja suštinu tranzicije prema tržišnoj ekonomiji i napora da se ekonomija vrati na put progresa i reintegracije u evropske i međunarodne ekonomske tokove.

Da bi se održao napredak procesa reforme, izvršna vlast je naglasila potrebu da se nastavi sa izgradnjom sistema institucija, te da se uspostavi zakonodavni okvir za tržišnu ekonomiju tako da akteri ekonomskog razvoja mogu na odgovarajući način odgovoriti na uslove konkurencije i poslovnog sistema bez uplitanja države.

Vlada je morala poduzeti neke nepopularne mjere da bi osigurala nastavak reforme i stvaranje uslova za povoljan ekonomski razvoj. Te teško prihvaćene korektivne mjere kao što su liberalizacija cijena većine proizvoda, ukidanje subvencije na proizvodnju i potrošnju, uvođenje novih poreza i fiskalnih propisa je postepeno stimulisalo ekonomski razvoj, porast cijena i inflacijski pritisak koji se povoljno odrazio na troškove življenja. Politika ekonomske reforme je vođena potrebom da se stabilizira ekonomija u cijelosti.

Privatizacija je najvažniji proces i određuje trajanje tranzicije prema tržišnoj ekonomiji. Zato zakon broj 55/1995 propisuje ubrzanje procesa privatizacije dok se strukture vlasništva ubrzano oblikuju u odnosu na društveni kapital.

Doneseni su i drugi značajni zakoni i niz uredbi i rezolucija sa ciljem da se:

- stvori poseban institucionalni okvir za promjenu strukture vlasništva i upravljanje državnim vlasništvom (Državni vlasnički fond, pet privatnih vlasničkih fondova, Državna agencija za privatizaciju, Rumunska agencija za razvoj);
- potaknu organizacione, institucionalne i zakonodavne mjere usmjerene na adekvatno funkcionisanje tržišta robe i usluga;
- reguliše i organizuje tržište rada;
- reorganizuje i razvije bankarski sistem i sistem osiguranja;
- organizuju osnovne institucije i postave zakonodavni temelji za stvaranje tržišta kapitala (berza i Državna komisija za berzu);
- poboljša fiskalni i budžetski sistem;

- promovišu programi reforme u oblasti zdravstva, obrazovanja, socijalne zaštite itd.

Slijedeće strukturalne odrednice politike su kreirane da se na početku stimulišu sile tržišta:

- liberalizacija cijena;
- razvoj finansijske i upravne reforme privrednih subjekata u državnom vlasništvu;
- promovisanje strategije prihoda u skladu sa evolucijom pokazatelja efikasnosti;
- regulisanje upravljanja javnim sektorom, razvoj državnog monopola i postizanja efikasnosti javnih korporacija (*regies autonomus*);
- stvaranje poticaja za razvoj privatnog sektora;
- primjena velikih programa privatizacije (MEBO, Zakon broj 55/1995);
- odobravanje poreskih olaksica određenim kategorijama ekonomskih aktera;
- dalja liberalizacija spoljne trgovine i stimulisanje izvoza i stranih ulaganja.

Za svaki od ovih problema je donesen poseban zakon. Promovisane politike polaze od pretpostavke da su lokalna i centralna javna uprava glavni faktor u provođenju programa makro i mikroekonomske i socijalne reforme, jer pokrivaju gotovo sva polja i sektore aktivnosti, te su u direktnom i trajnom kontaktu sa stanovništvom.

Program upravljanja je definisao konkretne ciljeve i prioritete reforme javne uprave te odgovarajuće načine i sredstva za njeno provođenje. Ovo je usko povezano sa reformama u drugim oblastima ekonomskih i socijalnih aktivnosti, kao i sa reformom lokalne uprave. Njen glavni cilj je da izabrani organi vlasti funkcionišu i ispunjavaju svoje obaveze na djelotvoran način. Ovaj je cilj bio usmjeren na četiri aspekta:

- poboljšanje pravnog okvira organizovanja i djelovanja lokalne uprave (Zakon broj 69/1991 o lokalnoj upravi, Zakon broj 70/1991 o lokalnim izborima, novim propisima o lokalnim javnim finansijama),
- razvoj i raznolikost javnih službi. Obaveze lokalnih vlasti podrazumijevaju snadbijevanje vodom, kanalizaciju, održavanje ulica, skupljanje smeća itd,
- stručna obuka kadrova kako bi se postigao uspjeh u narednim fazama.

Poduzeti su određeni koraci sa ciljem da proces ekonomske, socijalne i upravne reforme bude praćen obukom na univerzitetu, postdiplomskim i doktorskim studijem za specijaliste u oblasti političkih nauka, društvenih komunikacija i odnosa s javnošću, menadžmenta, javne uprave i međunarodnih odnosa. Ista se pažnja poklanja radnicima nevladinih organizacija, privrednim subjektima, trgovačkim zadrugama kojima, na njihov zahtjev, ova vrsta obuke može biti od pomoći.

- Sve veći podsticaj socijalnog dijaloga u javnoj upravi.

Uspostavljen je odgovarajući institucionalni okvir i na centralnom i na lokalnom nivou da bi saradnja sa civilnim društvom i sa uspostavljenim tijelima koja zastupaju interese u vezi sa pitanjima javne uprave postala sistematična, organizovana i odgovorna.

Reforma državne službe

Prema ustavu, javne službe na centralnom i lokalnom nivou moraju djelovati u skladu sa zakonskim okvirom. Drugi specijalni propisi koji javne službe treba da primjenjuju prilikom pužanja usluga su iz oblasti finansija, carina i sl.

Propisi kojima se regulise javna uprava igraju važnu ulogu kod razvoja sektora javnih službi. Zakonu o lokalnoj upravi je dat visok prioritet i on je bio donesen 1991. godine prije nego što je Ustav stupio na snagu.

Zakonodavni okvir za organizaciju i odgovornosti centralne uprave je napravljen u posljednjih pet godina tako što su stvarane odredbe koje su odgovarale sadašnjim zahtjevima (vidi Aneks 3). Važno je napomenuti da ostvarivanje zadataka i ciljeva reforme u oblasti javne uprave na lokalnom i centralnom nivou zavisi od obuke kadrova, te od njihovog znanja i poštivanja zakonskih odredbi i drugih normativnih akata.

Sistem stručne obuke u javnoj upravi prije tranzicije

Stručna obuka započela je 70-tih godina stvaranjem zakonskog okvira i izgradnjom odgovarajućeg institucionalnog okvira. Stvoren je državni sistem obuke koji je priznavao stručnu obuku kao pravo i dužnost svakog zaposlenika.

Zakoni broj 2/18, od marta 1971. godine, koji se odnose na unapređenje stručne obuke za zaposlenike iz svih socijalističkih jedinica; Zakon broj 12/21, od oktobra 1971. godine o zaposlenju i unapređenju kadrova socijalističkih jedinica; Zakon broj 10/1972 o radu - svi oni uspostavljaju odgovarajući pravni i organizacioni okvir (vidi Aneks 4).

Upravo u tom kontekstu su stvoreni instituti i specijalizovani centri. U obrazovnom sistemu među srednjim i višim školama su se pojavili novi koledži, srednje škole i ustanove sa specijalnim odjeljenjima. Stvorene su posebne ustanove za obuku rukovodećih službenika u javnoj upravi na centralnom i lokalnom nivou kao što su CEPECA i Akademija Stefana Gheorghiu. Iako je plan i program bio politički orijentisan, ove institucije su razvile i neke inovativne programe uz pomoć UNDP-a (Aneks 5).

Polako je stručna obuka gubila na važnosti jer centralizovani politički i ekonomski sistem nije dozvoljavao slobodan protok informacija. Pored toga, pristup modernoj tehnologiji i materijalima obuke je bio ograničen. Prema tome, kadrovski resursi u javnoj upravi su se razvijali u slijedećem kontekstu:

- ograničen pristup novoj tehnologiji i specijalističkoj literaturi;
- otežana razmjena ideja i informacija sa međunarodnim partnerima;
- odsustvo motivacije i nepriznavanje profesionalne sposobnosti, kreativnosti i inovacije;
- nedostatak profesionalne perspektive zbog krutog i nefleksibilnog sistema napredovanja kroz karijeru zasnovanog uglavnom na političkim i starosnim kriterijima umjesto na rezultatima rada;
- standardizovana kadrovska struktura sa malim razlikama u plati.

Uprkos nepovoljnim uslovima, javna uprava formirana prije 1989. godine je imala visoki profesionalni standard, jer je obrazovni sistem stvarao odgovarajuće uslove za razvoj opće kulture i teoretske obuke u različitim specijalističkim oblastima. Potrebno je istaći da su i mnogi pojedinci tražili da im se omogući obuka kako bi prevazišli ove poteškoće.

2. Ciljevi obuke

Ciljevi obuke uglavnom proističu iz koncepta "javnih službi" koji je u osnovi sistema javne uprave. (Vidi Aneks 6). Koncept javnih službi je nastao prije drugog svjetskog rata. Od tada se, u suštini, nije promijenio, ali su na tehnike i realizaciju uticali naučna i tehnička evolucija, te politički kontekst javnih službi.

Aktivnosti obuke imaju važnu ulogu kod poboljšanja kvaliteta javnih službi. Ciljevi su slijedeći:

Promjena mentaliteta rukovodećih i izvršnih struktura u javnim službama

Mjenjanje mentaliteta je dug i težak proces koji može uspjeti samo uz kontinuiranu obuku i kada pravni okvir jasno definiše funkcije lokalne uprave i područnih jedinica centralnih organa uprave. Nivo korupcije u javnom sektoru se, također, mora smanjiti, a to se može postići samo promjenom mentaliteta.

Organizovanje obuke na trajnim osnovama za izabrane i imenovane dužnosnike u cilju povećanja efikasnosti i rezultata javne uprave

Savremene javne službe se ne mogu uspostaviti bez preispitivanja logističkih sredstava potrebnih za pružanje usluga koje se zahtijevaju od javnih službi kao npr. radni prostor, uredi, kompjuteri itd.

Obuka centralne i lokalne uprave se pruža u različitim oblicima na univerzitetima, postdiplomskim studijama, kratkim kursevima po sistemu koji je opisan u daljem tekstu. U budućnosti će se plan i program kurseva usklađivati i razvijati u skladu sa zahtjevima evropskog zakonodavstva i prakse.

Široko priznat cilj obuke jeste njena sposobnost da obezbijedi garanciju vladavine zakona.

Obezbjeđivanje odgovarajućih materijalnih sredstava kako bi se poboljšao kvalitet javnih službi i protok informacija:

Što se tiče materijalnih sredstava, pažnja će se posvetiti informacionim tehnologijama u javnoj upravi kako bi se olakšao protok informacija između centralne i lokalne uprave.

Zaključak:

Ciljevi obuke javnih službi se moraju poklapati sa ciljevima modernizacije sektora javnih službi koji bi trebalo da:

- ponudi neophodno znanje iz oblasti pravosuđa i uprave kako bi se omogućilo javnim službenicima da obavljaju njihove dužnosti;
- pruži neophodno znanje i tehnike kojima će se inovirati i modernizovati javna uprava;
- poveća sposobnosti rukovodnih struktura i pružiti neophodna sredstva za analiziranje državnih politika;
- poveća efikasnost;
- pruži mogućnost da se u potpunosti sagledaju pitanja strategije razvoja u specifičnom kontekstu;
- pruži mogućnost da iz birokratske kulture nastane ujedinjena mješovita kultura tako što će se obezbijediti analitička sredstva za realizovanje modernog planiranja, menadžmenta, organizacije, upravljanja kadrovskim resursima, komunikacije, slike u javnosti, kontrolisanja i ocjenjivanja rezultata;
- razvije vještinu rukovođenja;
- podrži proces prilagođavanja sektora javnih službi međunarodnim tokovima i procesima evropskih integracija.

3. Pravni okvir

Rasprave u vezi sa izradom novog Ustava se nisu doticale pitanja javnih službi ili obuke službenika. Ministarstvo obrazovanja, vlada i parlament su neke druge zakonodavne aktivnosti vezano za obrazovanje smatrali važnijim. Od 1990. do 1995. godina doneseno je mnogo zakonskih akata, a najvažniji je bio zakon o obrazovanju broj 84/1995. Novonastali pravni okvir jasno definiše obaveze centralnih, okružnih i lokalnih organa vlasti.

Propisi koji su predstavljeni u prvom poglavlju koji se odnose na stručnu obuku još uvijek su u primjeni, iako je nova regulativa donesena poslije 1989. godine. Zakon o radu se primjenjuje na osnovu propisa iznesenih u Aneksu 4.

Novi zakon o obrazovanju (84/1995) potvrđuje vidove obuke za svaki nivo (preduniverzitetski, univerzitetski i postuniverzitetski) i navodi na koji se način može osigurati stalna obuka. Mora se dodati i zakon broj 30/1990, koji regulise zapošljavanje službenika na osnovu sposobnosti i znanja.

Svi ovi zakoni pokazuju da je stručna obuka pravo i obaveza svakog zaposlenika i uslov za zaposlenje i napredovanje kroz karijeru. Međutim, nijedan pravni propis ne reguliše precizno sva ova pitanja. Zbog toga se o zaposlenju i napredovanju odlučuje bez razmatranja ovog širokog spektra pravila.

Državni sistem stručne obuke, uspostavljen zakonom broj 2/1971, ne funkcioniše ispravno zbog velikih promjena koje su nastale u procesu tranzicije. Zbog toga se neka pitanja moraju ponovo razmotriti.

Analiza sadašnje situacije nas dovodi do slijedećih zaključaka:

- Trenutno ne postoji homogen i jedinstven sistem obuke za službenike u javnoj upravi. Specifičan sistem obuke, koji uzima u obzir rumunsku tradiciju, privredu, društveni život, kulturu i politiku, treba da se razvije u skladu sa postojećim

evropskim sistemima obuke. Vladina odluka broj 542/1995 u vezi sa reorganizacijom Državnih škola za javnu upravu daje naznake takve strategije obuke.

- Nacrt zakona o statusu državnih službenika do sada nije prošao. Status državnog službenika je od suštinske važnosti za modernizaciju sistema javnih službi uzimajući u obzir posljedice na zaposlenike u javnoj upravi (prava i obaveze). Ovaj zakon je izrađen u uskoj saradnji i uz podršku stranih eksperata i trenutno ga razmatra Pravosudna komisija pri Senatu. On će pružiti opšti okvir za uslove zaposlenja državnih službenika (zaposlenje, napredovanje, postavljenje, penzionisanje, arbitraža) i uključivaće i neke uslove u vezi sa pravima na obuku. Za svaku kategoriju državnih službenika, bilo da su izabrani ili imenovani, će biti propisane odredbe u skladu sa njihovim aktivnostima. Kompleksnost ovih pravnih odredbi i njihov uticaj na uslove rada uprave aktivirali su aktivnu i ozbiljnu debatu. Vrijedno je spomena i da je u okviru Programa PHARE za reformu javne uprave posebna komponenta posvećena pravilima profesionalnog ponašanja javnih službi.

Prema tome, može se reći da stručna obuka javnih službi predstavlja prioritet, ali još uvijek mnoga pitanja ostaju neriješena. Potreban je jasan pravni okvir kako bi se uspostavio organizacioni i funkcionalni okvir za sistem obuke na državnom nivou i naglasila potreba za predslužbeničkom obukom, kontinuiranom obukom nakon zaposlenja i postupcima napredovanja kroz karijeru.

4. Finansiranje

Cijela infrastruktura sektora javnog obrazovanja se finansira iz državnog budžeta. Neki izuzeci - porezi - se koriste za finansiranje viših obrazovnih institucija. Sistem javnog obrazovanja je 1995. godine bio finansiran iz državnog budžeta u iznosu od oko 3% bruto nacionalnog proizvoda. Od 1996. godine pa nadalje, član 2 zakona o obrazovanju propisuje da u "Rumuniji obrazovanje predstavlja državni prioritet". Član 169. određuje da "Državni budžet podržava finansiranje državnog obrazovanja sa najmanje 4% bruto nacionalnog proizvoda".

Struktura državnog budžeta se ispunjava uspostavljanjem i finansiranjem najprioritetnijih strateških područja sa državne tačke gledišta. Budžetska izdvajanja za obrazovanje treba da zavise od klasifikacije troškova za svaku oblast u okviru strategije državnog razvoja.

Ipak se ne poštuje minimum od 4% bruto nacionalnog proizvoda - izdvojena sredstva su manja i predstavljaju ostatak nakon podjele na druga polja aktivnosti. Za obuku državnih službenika nakon univerziteta troškove snose službe zainteresovane za obuku svojih zaposlenika: "Troškove stručne obuke odraslih snose sami korisnici ili zainteresovane službe" (član 136, alineja 2. Zakona o obrazovanju broj 84/1995).

Ministarstva i drugi organi uprave na centralnom i lokalnom nivou trenutno nemaju određen budžet za obuku, što znači da se troškovi izdvojeni za ovu svrhu ne mogu prepoznati. Oni su skriveni u različitim budžetskim stavkama koje se mogu koristiti u skladu sa diskrecionim pravom šefa organizacije.

Za potrebe ovog dokumenta obavljena su neka istraživanja da bi se došlo do pouzdanih podataka o obuci i njenom finansiranju. Od 19 ministarstava koje smo

kontaktirali odgovorilo je njih 15. Analiza podataka koja je na osnovu toga napravljena pokazuje da su ministarstva izdvojila samo 0,2% za obuku iz svog budžeta za 1995. godinu. Podaci iz 1990. godine nisu značajni zbog reorganizacije ministarstava (vidi Aneks 7).

Podaci o izdvajanju sredstava za obuku u sektoru centralne i lokalne uprave su nepotpuni i često neprecizni. Bilo bi korisno da znamo koliko novca, u prosjeku, lokalna javna uprava izdvaja za obuku njenih službenika. U tom kontekstu je bitno napomenuti da odluka vlade broj 542/1995 u vezi sa reorganizacijom državne političke i upravne škole utvrđuje da bi od ove godine lokalne vlasti trebale izdvajati određena sredstva iz svog budžeta na obuku zaposlenika.

Sredstva koja su izdvojila centralna i lokalna uprava u svrhe obuke su uvećana stranim donacijama. Rumunija je glavni primalac strane pomoći među zemljama centralne i istočne Evrope. Bilateralne i multilateralne donacije su dostupne od 1990. godine i koriste se u znatnoj mjeri u procesu reforme.

Od 1990. do 1994. godine Rumuniji je dodijeljeno približno 540 miliona ECU nepovratne pomoći od Evropske unije. Sve u svemu, Program PHARE je značajno doprinio procesu reforme. Gotovo dvije trećine sredstava dodijeljenih Rumuniji su usmjereni na ekonomski razvoj i na privatni sektor. Približno jedna četvrtina sredstava je korištena za razvoj kadrovskih resursa, a preostala sredstva u iznosu od približno 15% su, uglavnom, korištena za preliminarnu tehničku pomoć carini, javnoj upravi, sistemu komunikacija i energije.

U ovom periodu PHARE program je usmjerio svoju pomoć na vladine institucije s ciljem da im pomogne u definisanju srednjoročnih i dugoročnih ciljeva, izradi potrebnih zakona i administrativnih propisa, razvoju i opremanju institucija, poboljšanju stručnih sposobnosti i kapaciteta za stručnu obuku.

Značajan dio ovih sredstava je utrošen na stručnu obuku zaposlenika centralnih i lokalnih organa uprave. Tačni podaci o utrošenim iznosima nisu dostupni. Informacije o odnosu unutarnjeg i vanjskog finansiranja obuke državnih službenika (bilateralna pomoć, PHARE programi, UNDP, USAID, Svjetska banka, Know-How Fond itd) nisu dostupne.

Univerzitete i institucije nižeg stupnja od univerzitetskog finansira država i one samostalno uređuju svoju organizaciju i način rada. Sve druge institucije za stručnu obuku su organizovane po principu samofinansiranja, pa, prema tome, samostalno upravljaju svojim budžetima. Nakon 1990. godine osnovane su nove javne institucije, centri ili fondacije za stručnu obuku. Neke su osnovane isključivo ili djelimično sa vanjskim finansiranjem i sve mogu biti sponzorisane. Trenutno nema preciznih podataka o toj vrsti institucija.

5. Institucije za obuku i njihov pravni status

Obuku službenika u centralnim ili lokalnim organima uprave obezbjeđuju specijalizovane škole, koledži, univerziteti, postdiplomski studiji, kratki kursevi itd. U suštini, sistem početne i trajne obuke je decentraliziran, sa naglaskom na:

- nivo stručne spreme: viša ili srednja;
- nivo vlasti: centralni, regionalni, lokalni;
- načine finansiranja: iz budžeta, mješovito, samofinansiranje itd,
- strukturu vlasništva institucije: javna ili privatna.

Obuka u sektoru javne uprave

Obuku za službenike sa srednjom i visokom stručnom spremom koji rade u javnim službama organizuju posebne srednje škole, koledži i univerziteti.

Za neka specifična polja aktivnosti već postoji jedinstven sistem predslužbeničke obuke i obuke uz rad (ministarstvo unutrašnjih poslova, ministarstvo pravde, ministarstvo obrazovanja i ministarstvo zdravstva). I tu, također, postoje posebne srednje škole, fakulteti i različiti vidovi kontinuirane obuke.

Druge vrste posebnih znanja koja su potrebna u sektoru javne uprave se obično stiču u nekim drugim državnim ili privatnim univerzitetima ili institucijama nižeg stupnja od univerzitetskog, koje su ekonomskog, pravosudnog ili društvenog profila.

Slijedeća tabela prikazuje glavne institucije (1995) koje su specijalizovane za obuku službenika javne uprave:

Stepen stručnosti	Pravni status Polje djelatnosti Trajanje	Broj institucija*	Studenti 94/95 a) ukupno b)(diplomirani)
A. Visoka sprema	Tip univerzitetskog obrazovanja		
	1.1. Postdiplomski studij (2 godine)	D = 1	
	1.2. Postdiplomski tečajevi (1 godina)	D = 1	
	1.3. Fakulteti profila upravnih nauka (4 - 5 godina)	B = 13	
	2. Koledži – upravne skole – sekretarski poslovi ²¹ (3 godine)	B = 14	Ukupno 1.3 + 2 =15 424
	3. Univerzitet ²²		
	3.1. Pravne nauke (4 - 5 godina)	D = 7 P = 15	

²¹ Vidi aneks 10.

²² U ovim institucijama obuka se odvija za specijalizirano osoblje za cjelokupno tržište radne snage i značajan dio uposlen je u državnoj upravi.

	3.2. Ekonomija (4 - 5 godina)	D = 85 P = 24	
	4. Ekonomski koledži (3 godine)	B = 4	Ukupno 3 + 4 = 47 712
B. Srednja sprema	1. Viša škola iz oblasti finansija, knjigovodstva, uprave (uključujući odsjeke unutar profila) (2 godine)	B = 90	Ukupno = 5 556 Diplomirani = 3 068
	2. Ekonomske i upravne srednje škole (4 - 5 godina)	B = 49	
	2.1. Finansije – knjigovodstvo		Ukupno = 26 230 Diplomirani = 6 100
	2.2. Uprava i usluge		Ukupno = 4 298 Diplomirani = 890
	2.3. Statistika i informatičke tehnologije		Ukupno = 419 Diplomirani = 60

*D: Državne institucije

P: Privatne institucije

B: Broj

Predslužbeničku obuku kandidata za državnu upravu obavljaju različite institucije, prema specijalnosti i stepenu stručne sprema polaznika. Neki od ciljeva spadaju u posebne, a neki u opće. Stepenu institucionalne nadređenosti je piramidalnog tipa dok je stepen autonomije horizontalan. Ovo je vidljivo iz programa obuke: neki od programa su na nivou cijele države, neki su lokalni.

Stručna obuka uz rad

Što se tiče kontinuirane stručne obuke u centralnim organima javne uprave situacija je složena:

- U pravilu, za obuku sopstvenih službenika svako ministarstvo posjeduje centar za obuku ili specijaliziranu instituciju, prema HG 179/1990; neki od njih nedavno su stekli status autonomije (Dodatak 11). Većina institucija za obuku koje pripadaju ministarstvima osposobljene su da isključivo zadovoljavaju potrebe ministarstava. U okviru ovog procesa obuke, ministarstva, također, sarađuju sa drugim specijaliziranim centrima.
- Nakon 1990. godine formirani su novi centri/specijalizirane institucije, javne ili privatne, naročito u oblasti menadžmenta, marketinga, vanjskih poslova, stranih jezika, informatičke tehnologije (vidjeti: Godišnjak Međunarodne fondacije za menadžment za 1995/1996 i Dodatak 12).

- Za obuku već postavljenih službenika u javnoj upravi, odlukom vlade broj 542/1995, u Bukureštu je formiran Centar za obuku javnih službenika u lokalnoj i centralnoj državnoj upravi.
- Niz kurseva, seminara i konferencija na kojima se, uglavnom, obrađuju teme centralne uprave ostvaren je uz potporu Evropske unije, Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), Međunarodne organizacije rada, Svjetske banke, G 24, Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) itd.
- Za obuku uz rad, odnosno permanentnu obuku imenovanih i izabranih javnih službenika u lokalnoj upravi, odlukom vlade broj 542/1995, osnovano je pet autonomnih centara u gradovima Bukurešt, Iasi, Kluj, Sibiu i Krajova. U toku prva tri mjeseca osnivanje i poslovanje ovih centara finansira se iz budžeta i prihoda iz programa PHARE. Ovi centri djeluju samostalno i finansiraju se iz lokalnih budžeta, a metodološko usmjeravanje obavlja Državna škola za političke i upravne studije. Ovi centri će ubuduće morati ustanoviti sopstvenu metodologiju i program rada ovisno o potrebama polaznika. Treba naglasiti da udio u organiziranju i upravljanju ovim teritorijalnim centrima imaju i neprofesionalna udruženja proizašla iz lokalnih organa vlasti – Udruženje predsjednika okružnih vijeća, Savez općina u Rumuniji i Savez gradova.
- Postoje posebni tečajevi za obuku državnih službenika u programima međunarodne pomoći koji stoje na raspolaganju kako bi se pružila potpora upravnoj reformi. Moduli unutar takvih tečajeva će, također, biti izrađeni u sklopu PHARE i SIGMA programa.

Trenutno ne postoji institucija ili neki drugi centar za obuku koji bi bili u mogućnosti da usklađuju aktivnosti obuke za državne službenike. Kada se radi o predslužbeničkoj obuci, jedino se kursevi Državne škole za političke i upravne studije mogu u cijelosti smatrati tom vrstom obuke za kandidate u javnoj upravi. Ova institucija obavlja i početnu i permanentnu obuku za centralnu i lokalnu javnu upravu.

S obzirom na navedeno i na osnovu programa rukovođenja upravom koji je odobren u parlamentu, 21. jula 1995. godine, parlament je donio, a vlada usvojila odluku broj 542 o spajanju Državne škole za političke i upravne studije koja je podređena Ministarstvu obrazovanja, Zavoda za menadžment koji je podređen Ministarstvu rada i socijalne zaštite, te Centra za obuku osoblja u lokalnoj upravi koji je podređen Odjelu za lokalnu upravu (vidi Dodatak 13). Ovom mjerom osigurava se jačanje procesa ekonomske, socijalne i upravne reforme obukom stručnjaka na nivoima univerziteta, postdiplomskih studija i doktorata u oblasti političkih nauka, društvenih komunikacija i odnosa s javnošću, državne uprave i međunarodnih odnosa. Osoblje u nevladinim javnim ustanovama, privrednim agencijama, kao i sindikalnim organizacijama, također, može imati koristi od ovakvog nastavka rumunske obrazovne tradicije u skladu sa međunarodnim normama i standardima.

Postdiplomska nastava odvijaće se u formi dvogodišnjih tečajeva unutar pet odjela, u formi pratećih tečajeva u trajanju do tri mjeseca u Centru za obuku državnih službenika u lokalnoj i centralnoj upravi, te u Rumunskom institutu za menadžment (IROMA); obuka na univerzitetima odvijaće se u dva fakulteta i pet koledža. Stručnu obuku i

usavršavanje državnih službenika u organima lokalne uprave i samouprave obavljaće ovih pet autonomnih teritorijalnih centara.

Pravni status institucija za obuku

Institucije za obuku podliježu javnom i privatnom pravu. Specijalističke srednje škole i državne institucije financiraju se iz državnog budžeta i organizirani su prema odredbama iz Zakona o obrazovanju koje im daju univerzitetsku autonomiju.

Centri za obuku u nadležnosti ministarstava su, po pravilu, autonomni i sami se financiraju. Njihovi programi obuke su utvrđeni u skladu sa potrebama ministarstava. Jedino u malom broju centara, onih koji se financiraju iz budžeta, osjetan je uticaj ministarstava, odnosno agencija u politici zapošljavanja i programu rada. Ostale javne i privatne institucije, odnosno centri, kao i udruženja djeluju samostalno, sami se financiraju i funkcioniraju na tržišnim principima. Konkurencija između javnih i privatnih institucija u ovom trenutku je neznatna, budući da su javne institucije zastupljene u većini. Međutim, institucije koje se same financiraju konkurišu jedna drugoj, s obzirom na to da svaka od njih nastoji da ponudi najbolji odnos cijene i kvaliteta usluga.

6. Instruktori obuke

Raznolikost osoblja koje podučava ogleda se u velikom broju sistema obuke. Općenito govoreći, instruktori potiču bilo iz javne institucije sa neposrednim nadležnostima u ovoj oblasti ili iz drugih institucija sa dokazanim sposobnostima u realizaciji procesa obuke.

Instruktori obuke se biraju na osnovu konkretnih potreba u:

- centralnoj ili lokalnoj upravi;
- istraživačkim jedinicama;
- obrazovnim jedinicama;
- akademijama;
- univerzitetima;
- naučnim udruženjima;
- specijaliziranim institucijama;
- privatnim agencijama, fondacijama.

Strani konsultanti i instruktori, također, igraju značajnu ulogu u nekim međunarodnim programima obuke. Poslovi i zadaci ovih instruktora su pismeno potvrđeni i oni su pod ugovorom na određeno vrijeme ili su pod posebnim ugovorom o saradnji, odnosno plaćeni su za svaku aktivnost u skladu sa važećim zakonima. Smatra se da je kvalitet obuke zadovoljavajući.

Ne može se procijeniti ukupan broj instruktora budući da isti instruktor može obavljati aktivnosti obuke u nekoliko institucija.

Izuzev akademija i univerziteta, institucije za obuku državnih službenika, u pravilu, nemaju veliki broj osoblja u stalnom radnom odnosu, već koriste honorarne instruktore koji ne rade puno radno vrijeme ili plaćaju instruktore po osnovu ugovora, prema

zakonima SG 281/1993 i zakonu o platama 14/1991. Ovim ugovorom definirani su visina plate, vrijeme utvrđeno za obavljanje određenog zadatka i ostali uvjeti.

Instruktor obuke u stalnom radnom odnosu mora posjedovati:

- univerzitetsku diplomu;
- znanje najmanje jednog stranog jezika;
- iskustvo u sličnim poslovima, menadžmentu ili pružanju usluga obuke;
- sposobnost za obavljanje stručne javne djelatnosti;
- objavljene publikacije.

Kvalifikacije honorarno plaćenih instruktora u većoj mjeri imaju naglasak na iskustvu i uspjeh u praksi.

Zanimljivo je konstatirati da je nivo plata za instruktore obuke ispod prosječne plate u državi. Trenutno, visina plata instruktora je u porastu, ali najveća mjesečna plata za eksperta stručne obuke još uvijek ne prelazi iznos od 340.700 leja, a 470.000 leja za univerzitetske profesore (po stopi od oko 2.900 leja za jedan dolar). Ne postoje precizni podaci za instruktore u privatnom sektoru, ali je procijenjeno da je plata dva do tri puta veća od one za osoblje koje radi u javnim institucijama.

U pravilu, instruktor obuke je univerzitetski obrazovan, posjeduje pedagošku stručnost i praktično iskustvo. Instruktori su u mogućnosti da odgovore konkretnim potrebama obuke, te analiziraju i definišu rješenja praktičnih problema koji se javu u djelatnosti državne uprave.

Međutim, u velikom broju slučajeva samim instruktorima potrebna je obuka kako bi stekli znanje o novim metodima, primijenili interaktivnu metodologiju, proveli studije o konkretnom slučaju i bili osposobljeni za korištenje multimedijalnih sredstava. S ciljem da idu ukorak sa brzim procesom transformacije, instruktore u oblasti javne uprave, također, treba da neprekidno obnavljaju znanja u specijaliziranim institucijama u inostranstvu.

7. Procjena potreba i sadržaj obuke

S ciljem unapređenja znanja viših kategorija službenika i rukovodilaca u državnoj upravi, pored visokog obrazovanja, oni moraju završiti postdiplomske tečajeve koji su skoncentrisani na razvoj sposobnosti za obavljanje posebnih funkcija državne uprave. Službenici srednjih kategorija suočavaju se sa novim izazovima kao što je, na primjer, modernizacija njihovog rada kroz sticanje znanja o korištenju novih tehnologija i sticanje novih komunikacijskih i kompjuterskih vještina.

Promjene u aktivnostima početne i kontinuirane obuke su stoga neophodne i programi obuke se sve više usmjeravaju na probleme rukovođenja u upravi s ciljem da se uspostavi efikasna i moderna javna uprava.

Ponovno integrisanje Rumunije u evropske strukture podrazumijeva:

- modernizaciju sistema javne uprave;

- reformu rukovođenja kadrovskim resursima;
- unapređenje nivoa stručne osposobljenosti.

Procjenjivanje potreba i sadržaja obuke stoga zavise od:

- sticanja iskustva u obuci javne uprave;
- zahtjeva koje postavljaju rukovodioci organa državne uprave i pojedinačnih potreba obuke koje utvrđuju Institucije za obuku;
- pravnih i funkcionalnih promjena u javnom sektoru;
- zahtjeva za prilagođavanje struktura uprave prema evropskim standardima.

Sadržaj programa obuke podrazumijeva:

- opšta obuka (pravni propisi, političke nauke, ekonomija, menadžment, strani jezici, osposobljavanje za rad na računarima, državna uprava, međunarodni odnosi itd);
- specijalna obuka koja podrazumijeva sve što je potrebno za obavljanje datog posla.

Predmeti za kojima postoji najčešća potreba su:

- politika obrazovanja;
- politika upravljanja javnim školstvom;
- sistem upravljanja informacionim tehnologijama;
- menadžment u periodu promjena;
- upravljanje rezultatima rada;
- rukovođenje kadrovskim resursima;
- finansijski menadžment;
- obrazovni menadžment;
- menadžment ukupnog kvaliteta;
- strateški menadžment;
- rješavanje problema i donošenje odluka;
- razrješenje sukoba;
- opšte i finansijsko zakonodavstvo;
- projektni menadžment;
- statistika i administrativno organiziranje institucije;
- vođenje politike, komunikacija i motivacija;
- psihosociologija vođenja politike i organizacija.

Prenos znanja iz naprednih zemalja doveo je do značajnih promjena u metodama i sadržaju obuke. Međunarodnom saradnjom poboljšana je kvaliteta aktivnosti obuke i savjetodavnih djelatnosti.

Prijem u različite programe predslužbeničke obuke zavisi od uspjeha postignutog na prijemnom ispitu. Nastava na univerzitetu se može pohađati nakon položenih zahtjevnih usmenih i pismenih prijemnih ispita. U svakoj od institucija upostavlja se ovlaštena komisija za ispitivanje i preispitivanje u slučajevima osporavanja ispitnih rezultata. Za privatne univerzitete nije uobičajeno organiziranje ispita nego samo testova isključivo kada broj kandidata prelazi broj raspoloživih mjesta. Svaka institucija utvrđuje ispitne teme na osnovu konkretnog opisa radnog mjesta ili u skladu sa važećim propisima.

Neke institucije, također, postavljaju niz početnih zahtjeva za izlazak na ispit (Državna škola za političke i upravne studije utvrdila je slijedeće uvjete prijema za učešće u postdiplomskoj obuci: da je starosna dob kandidata 32 godine ili manje, da kandidat posjeduje magistarski stepen obrazovanja i da tečno govori najmanje jedan strani jezik).

Kod drugih oblika obuke, posebno kada se radi o stručnim tečajevima, ne postoje preduvjeti nego jedino testovi kako bi se utvrdio nivo sposobnosti polaznika.

8. Ciljne grupe

Prisutno je shvatanje da usluge u savremenim javnim službama nije moguće osigurati bez trajne obuke osoblja i obrazovanja stručnjaka u nekoliko oblasti. Trenutno je oko 118.000 državnih službenika uposleno u centralnoj državnoj upravi, a više od 40.000 su lokalni i okružni službenici; postoji 5.900 gradonačelnika i njihovih zamjenika gradonačelnika, a više od 7.000 osoba je zaposleno u tehničkim i posebnim službama organa lokalne i okružne uprave (vidi Dodatak 8 i Dodatak 9).

Pored toga, postoji osoblje koje radi u tehničkim službama privrednih subjekata koji se nalaze u nadležnosti lokalnih i okružnih vijeća, kao i državni službenici uključeni u službe ministarstava koje su razasute u sklopu upravno-teritorijalnih jedinica. Mnogim od njih nedostaje odgovarajuća obuka i iskustvo potrebno da se osigura efikasnost. U skladu sa ovim novim ciljevima, programi obuke su namijenjeni različitim ciljnim grupama. Mora se pak kod dvije glavne kategorije državnih službenika priznati specifična priroda potrebe za obukom:

Rukovodeći službenici, tehničko i specijalističko osoblje

Potrebno je pružiti obuku državnim službenicima ovih kategorija kako bi se poboljšala efikasnost i kvalitet. Svaka organizaciona jedinica u državnoj upravi obavezna je izraditi plan obuke u kojem se mora uzeti u obzir: služba – osoblje – korisnik, prema funkciji – status zaposlenika i zadaci. Također treba imati na umu pravne propise koji se odnose na listu javnih funkcija na centralnom i lokalnom nivou, te minimalne uvjeti čije se ispunjenje traži za svako pojedino mjesto.

Zastupnici u političkim organima

Pripadnicima ove kategorije potrebna je obuka kako bi razjasnili svoj položaj u sistemu državne uprave, te stekli rukovodna znanja s ciljem povećanja njihove efikasnosti. Programi se razlikuju prema kategoriji funkcije, odgovornosti kod donošenja odluka ili izvršne odgovornosti. Proces obuke zasnovan je na modulima; neki od njih pružaju opće znanje za sve kategorije osoblja (zakonodavstvo, osnovne teme iz uprave, informatička tehnologija, strani jezici itd), ostali su namijenjeni pojedinačnim kategorijama osoblja.

Kod odabira ciljne grupe za stručnu obuku u obzir se uzima nekoliko kriterija: nivo obrazovanja; mjesto u službi i polje djelatnosti.

Za one na najvišem nivou obuka je potrebna u oblasti političkih nauka, društvenim komunikacijama i odnosima s javnošću, menadžmentu, javnoj upravi, međunarodnim odnosima, regionalnom ili lokalnom strateškom programiranju, donošenju odluka itd.

Cjelokupna obuka za državne službenike zamišljena je tako da uvede tehnike menadžmenta u državni sektor.

9. Vidovi obuke

Obuku zaposlenih u državnoj upravi obično obavljaju posebne institucije ili im se ona nudi u obliku stručne obuke na radnom mjestu za službenike srednje kategorije (vidi Dodatak 14.). Za službenike na višim kategorijama, predslužbeničku obuku u službi u trajanju od četiri do šest godina organiziraju univerziteti ili fakulteti. Obuka viših službenika i rukovodećih radnika obavlja se s ciljem razvijanja njihovih sposobnosti u upravnoj, ekonomskoj, socijalnoj, pravnoj i političkoj oblasti kako bi im se omogućilo da se suoče i uspješno rješavaju bilo koji konkretan problem koji se može pojaviti u aktivnostima javne uprave.

Postdiplomsku obuku organiziraju različiti univerziteti i postuniverzitetske školske ustanove u formi:

- studija uz rad;
- magistarskih programa;
- postdiplomskih akademskih tečajeva;
- tečajeva za usavršavanje.

Stručna obuka uz rad za državne službenike obavlja se u formi:

- obuke na radnom mjestu pod neposrednim nadzorom rukovodilaca;
- kratkih tečajeva koji se organiziraju unutar ustanove, odnosno u drugim sličnim institucijama ili specijaliziranim centrima;
- individualnih programa obuke uz periodično ocjenjivanje;
- dugoročnih programa u zemlji i inostranstvu;
- studijskih putovanja i obilazaka.

Za različite kategorije državnih službenika održavaju se periodični sastanci, dani informiranja, konferencije, seminari, radionice, razmjene iskustava.

Ministarstva, centralni organi državne uprave, lokalni organi i javne institucije odgovorni su za organiziranje programa obuke čija je namjena da unaprijede aktivnosti u javnoj upravi.

10. Izrada plana i programa obuke

Planove i programe aktivnosti obuke sačinjavaju institucije za obuku u saradnji sa ministarstvima i centralnim i lokalnim organima uprave. Svaka institucija sastavlja zaseban program u skladu sa principima autonomije univerziteta, ali uz poštovanje potreba zainteresiranih organa.

Programi obuke na univerzitetima su proizvod dugih stručnih rasprava; ovi programi se unapređuju sa proširivanjem praktičnog iskustva. Oni će najvjerojatnije biti usklađeni i izrađeni prema domaćim zahtjevima i evropskom praksom i zakonodavstvom.

U svakoj drugoj instituciji planovi obuke povezani su sa aktivnostima centralne i lokalne uprave i njihov razvoj zavisi od novih zadataka državne uprave (tj. u slučaju kada se novim zakonskim mjerama utvrđuju novi zadaci, odnosno zahtijevaju novi metodi obavljanja postojećih zadataka, programi obuke se mijenjaju kako bi se odgovorilo novim potrebama).

Institucije za obuku, također, udovoljavaju nizu potreba time što nude konkretne programe u predmetima kao što su novi knjigovodstveni sistem, realiziranje poreza na dodatu vrijednost, prilagođavanje sistema carina sporazumu o udruživanju sa EU, usklađivanje internih propisa sa evropskim pravnim propisima, socijalna zaštita, prestrukturiranje menadžmenta, privatizacija, osnivanje malih i srednjih preduzeća, kvalitet usluga itd.

Prilikom izrade programa, institucije za obuku, također, sarađuju sa sličnim institucijama u zemlji i inostranstvu kako bi udovoljile nizu konkretnih prioriteta.

Javne i privatne institucije pokazuju najfleksibilnije sposobnosti kod udovoljavanja konkretnim potrebama. One se samostalno finansiraju i pokazuju interes za brzo prilagođavanje potrebama u javnom sektoru. One objavljuju svoje rasporede obuke, posebne brošure i kataloge.

Promjene aktivnosti javne uprave dovele su do pojave novih kurseva obuke:²³

- pravo Evropske unije;
- organiziranje međunarodnih sajмова;
- sporazum o udruživanju sa EU;
- strateško upravljanje;
- rukovođenje kadrovskim resursima;
- rukovođenje malim i srednjim preduzećima;
- zaštita okoliša;
- socijalna zaštita;
- marketing;
- ekologija;
- održivi razvoj;
- korištenje GIS-a (geografsko-informatičkog sistema) kod zemljišnog i urbanog planiranja;
- evropske integracije;
- strategija razvoja gospodarstva i upošljavanja;
- finansijski menadžment.

Pažnja se posvećuje stručnoj obuci u oblasti problema Evropske unije. Program postdiplomskih studija o problemima Unije planiran je u Bukureštu za sticanje diplome magistarskih studija (DEA) i u Iasi za MASTER.

Vidjeti: Dodatak 14. - plan i program Državne škole za političke i upravne studije, Odjela za državnu upravu i Teritorijalnog centra u Bukureštu.

²³ Izbor odgovora na upitnike koje su popunili centralni i lokalni organi uprave.

11. Ocjenjivanje

Ministarstvo obrazovanja odgovorno je za organiziranje postupka ocjenjivanja rada institucija za obuku koje nude kurseve na univerzitetском i preduniverzitetском nivou. Ocjenjivanje novih privatnih i državnih univerziteta poduzima specijalizirani autonomni organ, Državni odbor za akademsko ocjenjivanje i akreditaciju (CNEAA). Preduniverzitetске institucije ocjenjuje Komisija eksperata iz Ministarstva obrazovanja.

U kriterije (kvalitativne pokazatelje) koji su utvrđeni u zakonu 88/1993 i u dokumentaciji CNEAA o akademskom ocjenjivanju visokoškolskih institucija spadaju:

- pravni i organizacioni okvir, zadatak i ciljevi;
- studenti, prijem, broj diplomiranih, uspjeh;
- instruktori obuke; položaj, struktura, specijalizacija;
- sadržaj obrazovnog procesa; planovi, programi, nastavni materijali, kontrola;
- naučnoistraživačke aktivnosti: teme, kadar, finansiranje, potvrđivanje;
- imovina; prostor, oprema, usluge;
- finansije: budžet, prihodi, porezi, finansijski menadžment, neprofitni karakter.

Ocjenjivanje studenata obavlja se u rasponu od jedan do 10. Ovisno o obrazovnom formatu, studenti diplomiraju:

- polaganjem teoretskog ili praktičnog ispita;
- polaganjem pismenog ili usmenog ispita;
- učešćem u prelaznim ili završnim ispitima;
- pisanjem diplomskih teza ili disertacija.

Ljestvica ocjenjivanja – vrlo dobar, dobar, zadovoljavajući, nezadovoljavajući; ili se jednostavno evidentira primljen/odbijen. Diplomiranje se potvrđuje uvjerenjem koje izdaje institucija za obuku.

Institucije za obuku ocjenjuju uspjeh na niz načina, ovisno o njihovom pravnom statusu. Institucije koje se samostalno finansiraju ocjenjuje tržište. One koje finansira država ocjenjuju svoje nastavne programe na dva načina:

- interno ocjenjivanje koje provode naučne strukture među instruktorima;
- eksterno ocjenjivanje koje provodi sudionikov pretpostavljeni.

Trenutno nedostaju službeni kriteriji ocjenjivanja. Tečajevi se jednostavno odvijaju u okviru odgovarajućih standarda kvaliteta u pogledu sadržaja, instruktora, nastavnih materijala i metoda itd.

Sadržaj tečaja i kvalitet, također, ocjenjuju učesnici koji popune upitnik u kojem ocjenjuju sadržaj, rad nastavnog osoblja, stručnost instruktora, nastavne materijale, prijedloge i sugestije za dalji razvoj tečaja itd. Odgovori se obično uzimaju u obzir prilikom izrade budućih planova i programa obuke ili pozivanja instruktora itd. Ne postoji organizirana, institucionalizirana veza između ocjene rezultata kurseva obuke i napredovanja kroz karijeru.

12. Planirane promjene i daljnji razvoj događaja u sistemu obuke

U okviru procesa transformiranja državne uprave nastoje se postići dva cilja: povećati ekonomičnost i prilagoditi strukturu i funkcije potrebama u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Dugoročni strateški program do 2000. godine podrazumijeva slijedeće ciljeve i aktivnosti:

Centralna uprava će:

- razviti organizacioni sistem ministarstava i ostalih centralnih organa uprave u skladu sa važećim zakonima;
- povećati efikasnost državne uprave sa naglaskom na aktivnost ministarstava i drugih centralnih organa uprave, uključujući i javne službe;
- poboljšati način na koji se primjenjuju i provode zakoni i odluke Vlade;

Lokalna uprava će:

- poboljšati kvalitet djelovanja;
- ojačati lokalnu samoupravu;
- decentralizirati javne službe;

Ostali prioriteti:

- ubrzati proces modernizacije državne uprave u skladu sa državnim strategijom pristupanja Evropskoj uniji, kao i sa državnim programom uvođenja informatičkih tehnologija i drugim regionalnim ili razvojnim programima institucija Evropske unije;
- osigurati vladavinu zakona u aktivnostima svih organa državne uprave;
- povećati nivo osposobljenosti i odgovornosti cjelokupnog osoblja državne uprave.

Realizacija ovih ciljeva zahtijeva razvoj održive aktivnosti obuke za službenike centralne i lokalne uprave, te za izabrane i imenovane dužnosnike.

U pravilu, pitanja obuke državne uprave ne mogu se odvojiti od razvoja pravnog i administrativnog okvira za državnu službu. Ovo se odnosi na status državnih službenika, državnu strategiju obuke u oblasti državne službe i na zakon o budućim ministarstvima, što će sve voditi ka značajnim promjenama.

Učešće stranih stručnjaka u različitim programima obuke i vanjsko finansiranje ovih programa je, također, važno za elaboriranje strategije u oblasti obuke državnih službenika, projektovanje novih tečajeva, obuku postojećih instruktora, stvaranje modernih multimedijalnih aplikacija prilagođenih okolnostima koje postoje u Rumuniji.

PHARE program u vrijednosti pet miliona ECU namijenjen državnoj upravi, i koji je otpočeo 1996. godine, igra značajnu ulogu u ovom kontekstu promjene i daljnjeg razvoja. Prvenstveni cilj ovog programa je da stimulira reformu u državnoj upravi i da poboljša učinak državne uprave u skladu sa principima tržišne ekonomije u jednom demokratskom društvu. U kratkoročne ciljeve spadaju:

- razvoj osposobljenosti za pružanje stručne obuke s ciljem da se ponudi neophodno znanje, stručnost i sposobnosti državnoj službi i političkom rukovodstvu za ispunjenje novih odgovornosti. Ovaj program će pomoći kod:
 - dizajniranja politike stručne obuke koja treba da uključi cijeli sektor;
 - osnivanja potrebnih institucija i utvrđivanja konteksta provedbe za efikasnu predslužbeničku obuku i obuku uz rad;
 - razvoja obuke kadrovskih resursa i rukovodnih sposobnosti u svim ministarstvima i centralnim organima uprave pružajući kurseve u određenim oblastima: politika obuke, analiza potreba obuke, tehnike ocjenjivanja rada institucija za obuku i programa obuke.
- modernizacija organizacionih, upravnih i rukovodnih sposobnosti ministarstava i centralnih organa uprave;
- razvoj profesionalnog ponašanja, transparentnosti i saradnje između sektora javnih službi sa privatnim sektorom i nevladinim organizacijama.

Kada god postoji mogućnost, aktivnosti zacrtane u programima obuke odvijajuće se u skladu sa drugim međunarodnim programima koji djeluju u centralnoj i lokalnoj upravi (multinacionalni i regionalni PHARE programi, Evropska banka za obnovu i razvoj, Know-How Fond) kako bi se realizirali ciljevi uz maksimalnu efikasnost.

13. Utvrđivanje problema prilikom obuke

Trenutni proces tranzicije zahtijeva utvrđivanje niz konkretnih prioriteta i aktivnosti kako bi se udovoljilo strategiji državne reforme i različitim pritiscima i dinamici koje je trenutno teško predvidjeti.

Imajući u vidu stratešku perspektivu sistema uprave, u kratkoročne, srednjoročne i dugoročne ciljeve spadaju:

- osposobljavanje stručnih sluzbenika za provedbu programa reformi;
- stvaranje stručnog i efikasnog koncepta obuke, zasnovanog na međunarodnim standardima i odgovarajućoj stručnosti i sposobnosti;
- razvoj modela ponašanja rukovodećih sluzbenika i interaktivnog partnerstva, uz značajan uticaj na javno mnjenje, sposobnog da provede konkretne taktike i strategije reforme;
- razrada i predstavljanje novih efikasnih metoda u procesu zapošljavanja i napredovanja sluzbenika kako bi se privukli najbolji stručnjaci i novodiplomirani studenti u državnu upravu;
- podsticanje zaposlenih u državnoj upravi da shvate proces decentralizacije i unaprijede prenos nadležnosti u odlučivanju sa najviših na prelazne nivoe;
- razvoj efikasnih konsultantskih aktivnosti za organe vlasti;
- razvoj službe javnog obrazovanja zasnovane na stručnom i efikasnom *etosu*, na ispravnim i pravovremenim rješenjima, dobrom odnosu cijene i kvaliteta, čime se mogu očuvati visoki obrazovni standardi;

- unapređenje novih institucionalnih oblika, kako bi se stimulirala komunikacija i omogućio svježiji protok informacija, prilagođenih konkretnim potrebama državne uprave.

Ostvarivanje ovih ciljeva podrazumijeva:

- izradu specifičnih programa obuke;
- prilagođavanje postojećih službi;
- razvoj institucionalne saradnje na državnom i međunarodnom nivou i saradnje između javnog (državnog) i privatnog sektora.

Ostvarivanje već utvrđenih ciljeva nije lako, s obzirom na probleme kao što su:

- nepostojanje fondova neophodnih za aktivnosti obuke, što utiče na broj osposobljenih državnih službenika, kvalitet nastave, nivo nastavne opremljenosti itd.;
- nepostojanje posebne kulture menadžmenta i stoga potreba za obrazovanjem u oblasti menadžmenta na svim nivoima;
- nepostojanje specijaliziranih instruktora, nedostaci psihologije upravne djelatnosti i stava prema obuci;
- nepostojanje savremenih tehnika i metoda i nekih od potrebnih savremenih instrumenata obuke.



14. Zaključak

Stabilna i jaka uprava može pozitivno uticati na brzinu, kvalitet i intenzitet promjena u procesu obrazovanja i garantirati primjenu relevantnih zakona. U ovom smislu, aktivnosti obrazovanja i stručne obuke postaju značajne za postizanje napretka u

rumunskom društvu. Uspjeh predslužbeničke stručne obuke i obuke uz rad, te mogućnost nadzora, potvrđivanja i ocjenjivanja kadrovskih resursa u kratkoročnom, srednjoročnom i dugoročnom periodu zavisi od uspjeha reforme uprave. Kvalitet i efikasnost ciljeva i programa obuke određuje kvantitet i kvalitet lokalnih resursa, proces prilagođavanja i samoprilagođavanja i stav državne uprave prema javnim službama i privatnom sektoru.

Danas su u Rumuniji gotovo svi svjesni da:

- su ulaganja u obuku kadrovskih resursa najefikasnija ulaganja;
- stvaranje efikasne državne uprave čini pitanja rukovođenja sve više značajnim;
- sve dotle dok problemi rukovođenja u državnoj upravi ostaju neriješeni, reformama se neće moći postići zadati ciljevi.

Vlada stoga ulaže sve napore kako bi svoju pažnju usmjerila na prioritete u razvoju centralne i lokalne uprave. U ovom izvještaju jasno je pokazano da su donosioci odluka i dužnosnici zainteresirani za unapređenje i nastavak rada na stvaranju efikasne, demokratske i savremene uprave zasnovane na trajnom sistemu stručne obuke.

ANEX 1.
STANJE U OBRAZOVANJU U 1993.

Obrazovanje	1993 – 1994.
• Obrazovne jedinice	29.375
• Školska populacija	4.569.255
• Djeca u dječijim vrtićima	712.136
Ukupno učenika	3.607.032
• Dnevna nastava	3.504.819
• Večernja nastava	101.136
• Vanredna nastava	1.077
Ukupno studenata	250.087
• Dnevna nastava	208.898
• Večernja nastava	21.090
• Vanredna nastava	20.099
Nastavno osoblje	288.621
Visokoškolsko obrazovanje (izuzimajući privatno)	
• Visokoškolske ustanove	63
• Objekti	262
• Ukupan upis	250.087
• od čega:	9.191
kraće obrazovanje (koledži)	19.130
• nastavno osoblje	

Studenti upisani u akademskoj 1993 - 1994. godini, po struci (dnevno, večernje i vanredno obrazovanje)

Ukupno	250.087
Tehničke struke	111.145
Medicina i farmacija	25.738
Ekonomija	39.867
Pravo	14.854
Univerzitet – pedagogija	54.297
Umjetnički	4.186

DODATAK 2.
PRIVATNO OBRAZOVANJE NA SVIM NIVOIMA

	Obrazovne jedinice		Upisana školska populacija	
	1992 – 1993.	1993 – 1994.	1992 – 1993.	1993 – 1994.
Predškolsko obrazovanje	16	14	451	686
Srednje obrazovanje	4	4	1.194	1.201
Stručno i dopunsko obrazovanje kroz praktičan rad	34	21	18.296	11.048
Specijalizacija nakon srednje škole obuka tehničara	23	20	2.807	2.841
Visokoškolsko obrazovanje	328	316	85.000	110.880

DODATAK 3.

STRUKTURA CENTRALNE DRŽAVNE UPRAVE

Ministarstva

- Vanjski poslovi
 - Narodna odbrana
 - Pravda
 - Unutrašnji poslovi
 - Finansije
 - Rad i socijalna zaštita
 - Trgovina
 - Turizam
 - Industrija
 - Poljoprivreda i prehrambena industrija
 - Transport
 - Komunikacije
 - Javni radovi i regionalno planiranje
 - Vodoprivreda, šumarstvo i zaštita okoliša
 - Obrazovanje
 - Istraživanje i tehnologija
 - Kultura
 - Zdravstvo
 - Omladina i sport
- Centralni organi državne uprave specijalizirani u drugim oblastima**

Podređeni vladi:

- Zavod za zakonsko mjeriteljstvo
- Državni sekretarijat za religije
- Državni sekretarijat za invalide
- Državni sekretarijat za probleme Revolucije iz 1989.
- Državna agencija za privatizaciju
- Rumunska agencija za razvoj
- Državna prognostička komisija
- Državni ured za izume i zaštitu proizvoda
- Rumunski ured za standardizaciju
- Državni odbor za informatiku
- Ured za zaštitu potrošača
- Državni odbor za statistiku
- Državna uprava za materijalne resurse
- Ured za specijalnu zaštitu

Neovisni upravni organi

- Vrhovno vijeće za nacionalnu odbranu
- Rumunska služba sigurnosti
- Zakonodavno vijeće
- Agencija za reviziju javnih fondova

DODATAK 4.

GLAVNE ZAKONSKE ODREDBE U OBLASTI STRUČNE OBUKE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

Zakon broj 2/1971 o usavršavanju stručne obuke osoblja u socijalističkim jedinicama

Prvo poglavlje

Član 1. U Socijalističkoj Republici Rumuniji usavršavanje stručne obuke predstavlja temeljnu dužnost i stalnu obavezu za osoblje koje upravlja socijalističkim jedinicama... S ciljem da se ova aktivnost razvije na sistematski način, 1971. godine uspostavljen je državni sistem za usavršavanje stručne obuke svih zaposlenika.

Član 2. Usavršavanje stručne obuke podrazumijeva:

- prekvalificiranje;
- osposobljavanje jednog zaposlenika za obavljanje više različitih radnih zadataka;
- rekvalificiranje;
- postizanje savremenih metoda i postupaka u rukovodnom i znanstvenom radu i na poljima organiziranja proizvodnje.

Član 3. Usavršavanje stručne obuke obavlja se posredstvom:

- a) obuke na radnom mjestu pod neposrednim nadzorom rukovodioca;
- b) tečajeva organiziranih u jedinicama ili drugdje i u specijaliziranim centrima za pripremu osoblja;
- c) pojedinačnih programa usavršavanja uz povremeno ocjenjivanje;
- d) praktičnih aktivnosti i specijaliziranih programa u sopstvenim ili drugim jedinicama, u zemlji ili inostranstvu;
- e) diplomiranja, nakon prihvatanja posla, u obrazovnoj ustanovi, uključujući postuniverzitetsko obrazovanje;
- f) sticanja zvanja magistra.

Član 6. Ministarstva, drugi centralni organi, izvršni odbori, narodni departmani, bukureštansko mjesno vijeće i niže jedinice organiziraju usavršavanje stručne obuke za zaposlenike prema profilu djelatnosti.

Zakon broj 12/1971 o zapošljavanju i unapređenju osoblja koje radi u državnim socijalističkim jedinicama

Prvo poglavlje: - Opće odredbe

Član 4. Osoblje zaposleno u državnim socijalističkim jedinicama ima slijedeća zakonita prava:

- a) pravo na rad u okviru stručne spreme ili zanimanja, u skladu sa obrazovnim nivoom ili drugim oblicima završene obuke;

- e) pravo na stipendije i druga sredstva s ciljem obavljanja stručne pripreme.

Član 5. Osoblje zaposleno u državnim socijalističkim jedinicama obavezno je:

- e) trajno unapređivati nivo stručne osposobljenosti, pohađanjem i završavanjem odgovarajućih tečajeva u organizaciji jedinice u kojoj su zaposleni.

Pod pojmom “državne socijalističke jedinice” u postojećem zakonu se podrazumijevaju ministarstva, drugi centralni organi, izvršni odbori narodnih zemaljskih vijeća, mjesni odbori i sve niže privredne, društvene, kulturne i administrativne jedinice.

Drugo poglavlje: - Način zapošljavanja i unapređenja službenika u državnim socijalističkim jedinicama

Član 7. Zapošljavanje i unapređenje obavlja se na temelju natjecateljskog ispitivanja. Ispitivanje se organizira u slučaju da se nekoliko kandidata natječe za jedno upražnjeno mjesto.

Član 10. Zapošljavanje osoblja se obavlja prema:

- a) obrazovnom nivou i bilo kojim drugim završenim tečajevima obuke;
- b) potrebnom iskustvu;
- c) bivšoj stručnoj djelatnosti;
- d) rezultatima ispita,
- e) društvenog ponašanja.

Član 13. Na rukovodno radno mjesto, osoba može biti unaprijeđena u slučaju da:

- a) posjeduje potreban stepen obrazovanja i iskustva;
- b) posjeduje odgovarajuće sposobnosti i pokazuje interes za usavršavanje stručne pripremljenosti;
- c) postiže veoma dobre rezultate u izvršenju radnih poslova i zadataka;
- d) postiže dobre rezultate na ispitima.

Zakon broj 10/1972 – Zakon o radu

Član 13.

1. Proizvodnja, zapošljavanje na odgovarajućim radnim mjestima i unapređenje na više nivoe zavisi od izvršavanja stručne, političko-ideološke i opće odgovornosti za svakog zaposlenika.
2. Kontinuirana stručna obuka predstavlja neophodni dio politike Komunističke partije Rumunije s ciljem izgradnje socijalizma i komunizma, kao temeljnog

uvjeta za osiguranje kvalificiranog i aktivnog sudjelovanja zaposlenika u postizanju prosperiteta socijalističke nacije.

3. U tu svrhu, državnim sistemom za usavršavanje stručne obuke nude se odgovarajući načini i oblici sticanja novih znanja i sposobnosti za sve zaposlenike.

Zakon broj 84/1995 Zakon o obrazovanju sadrži u četvrtom poglavlju pojedine odredbe o trajnom obrazovanju

Član 135. Ministarstva, autonomne regije, privredna društva, svaka fizička ili pravna osoba može samostalno ili zajedno sa obrazovnim jedinicama organizirati tečajeve obuke za odrasle s ciljem proširivanja znanja i sposobnosti kako trenutnih tako i budućih sluzbenika.

Član 136. Troškove obuke u ovom sistemu snose korisnici iz zainteresiranih ustanova.

DODATAK 5.

SISTEM STRUČNE OBUKE PRIJE TRANZICIJE

Akademija Stefan Gheorghiu osnovana je 1971. godine kako bi se obučavali rukovodeći službenici na rukovodnim mjestima u politici, ekonomiji, ideologiji i organizaciji, zajedno sa Centralnim komitetom Komunističke partije Rumunije.

Odsjeci:

- Institut koji upoznaje kadrove sa problemima društveno-političkog upravljanja;
- Centralni institut za obuku službenika u državnoj privredi i upravi;
- Fakultet za žurnalistiku;
- Centar za izvođenje političkih i ideoloških priprema za instruktore obuke u oblasti političkih i društvenih nauka;
- Centralna škola za osoblje sindikata;
- Centralna škola za osoblje Saveza komunističke omladine;
- Tečajevi za osposobljavanje rukovodilaca poljoprivredno-proizvodnih zadruga;
- Centar za obuku partijskog kadra;
- Centar za usavršavanje osoblja na najvišim nivoima u privredi i upravi;
- Centar za obuku diplomatskog i osoblja u inostranim poslovima.

DODATAK 6.

JAVNE SLUŽBE

Profesor Paul Negulescu definirao je javnu službu kao upravni organ sa utvrđenim nadležnostima, koji se finansira iz osnovnog budžeta državne uprave kojeg uspostavlja bilo država, okrug ili zajednica s ciljem zadovoljavanja javnih potreba i osiguravanja redovne i trajne primjene.

Javna služba se stoga smatra djelatnošću od općeg interesa. Javni organi su ti koji odlučuju o tome kada i kako će se ona realizirati.

U Rumuniji se javne službe mogu klasificirati prema slijedećim kriterijima:

- a) Domet interesa kojeg treba zadovoljiti (socijalni zahtjevi, državni interes i socijalni zahtjevi na lokalnom nivou – komune, grada, okruga, lokalne interesne zajednice);
- b) Karakter organiziranih javnih službi (upravne javne službe, odnosno privredno-industrijske javne službe);
- c) Važeći pravni propisi:
 - upravni režim (javne službe i niže ustanove organizirane i djeluju kao upravni organi);
 - mješoviti režim upravnog i privatnog prava (privatne inicijative kojima se ispunjavaju zadaci javnih službi regulisani posebnim zakonima).
- d) Organizacija:
 - upravnih organa: ministarstva, odjeli, direkcije, uredi, mjesni odbori, gradonačelnici, okružni odbori;
 - javnih ustanova: škole, univerziteti, bolnice, radio i televizija;
 - organizacije koje koordiniraju upravni organi;
 - udruženja i fondacije osnovani na bazi privatne inicijative a koji obavljaju djelatnost od javnog interesa;
 - privatne inicijative koje vrše nadležnosti javne službe kao rezultat ugovora s upravom.

Ustavom Rumunije uređuje se sistem javne uprave na državnom i lokalnom nivou. Prvi se odnosi na državne organe vlasti koji obavljaju dužnosti od općeg interesa. Drugi se tiče lokalnih organa koji obavljaju funkcije državne uprave kao posljedica principa lokalne samouprave (izabrani organi) ili kao decentralizirane službe ministarstava.

Državni organi koji obavljaju javne dužnosti od državnog interesa zakonski su organizirane kao organi centralne javne uprave u konkretnim oblastima (ministarstva) podređeni državnoj vladi, odnosno kao “specijalizirana tijela odgovorna Vladi ili kao neovisni upravni organi” u slučaju da zakon priznaje ovakvu nadležnost.

Neovisni upravni organi osnivaju se zakonima o organizaciji države.

Prema članu 122 Ustava Rumunije “decentralizirane javne službe ministarstava i drugih centralnih organa” organiziraju se na nivou zemlje, a njima upravlja *prefekt*, tj. administrativni upravitelj kao lokalni predstavnik državne vlade (policijski inspektor, obrazovni inspektor, odjel za zdravstvo, odjel za kulturu itd).

Lokalni organi uprave, u koje spadaju i mjesni odbori i gradonačelnici koji obavljaju funkcije javne službe od lokalnog interesa kao samostalni organi, organizirani su u skladu sa Zakonom o lokalnoj upravi.

Okružni odbori organizirani su pod istim uvjetima na okružnom nivou; njihova uloga je da usklađuju aktivnosti lokalnih odbora s ciljem obavljanja funkcije javnih službi od interesa za okrug.

S ciljem realiziranja njihovih aktivnosti, organi državne uprave usvajaju i donose upravne akte, bilo da se radi o opštim ili pojedinačnim aktima.

Drugi niz javnih službi je organizovan u vidu javne ustanove osnovane radi zadovoljenja konkretnih interesa građana. Ove ustanove se osnivaju, organiziraju i ukidaju zakonom, odnosno aktom parlamenta, vlade, ministarstva i ostalih organa centralne i lokalne uprave.

Škole za opće obrazovanje, srednje škole, univerziteti, medicinske obrazovne jedinice, poliklinike, bolnice, Državno radio-televizijsko udruženje primjeri su takvih ustanova. One uglavnom obavljaju praktične djelatnosti, a samo u posebnim slučajevima donose upravne akte kao što su primjerice diplome, zdravstvena uvjerenja itd.

Drugačiju vrstu javne službe predstavlja samostalna uprava (javna preduzeća) koja se prema Zakonu broj 15/1990 osniva, organizira i ukida odlukom vlade, odnosno okruga i lokalnih odbora. Ova vrsta javne službe može biti od interesa za cijelu zemlju i od lokalnog interesa, te stoga ima odgovornost prema Vladi, ministarstvima ili potpada pod nadležnost okruga, odnosno mjesnog odbora. Ustanove ove vrste osnivaju se s ciljem da se zadovolje neki od specifičnih javnih interesa kao što su proizvodnja dobara, obavljanje radova i usluga, transportne djelatnosti za ljude i robu, komunikacijske usluge (telefon, pošta itd).

Konačno, javne službe poput udruženja i fondacija (javne komunalne ustanove) osnivaju se na privatnu inicijativu, djelomično kao neprofitne organizacije.

Javne službe od državnog i lokalnog interesa mogu sklapati ugovore sa privatnim sektorom.

DODATAK 7.
SREDSTVA IZ BUDŽETA MINISTARSTAVA
KOJA SE IZDVAJAJU ZA STRUČNU OBUKU

Ministarstvo	Iznos izdvojen za stručnu obuku (% iz proračuna)		Ukupan broj polaznika obuke – godišnji podaci	
	1990.	1995.	1990.	1995.
Vanjskih poslova				
Narodne odbrane				
Pravde				
Unutrašnjih poslova				
Finansija	0	0	0	21.593
Rada i socijalne politike	0	0,6		
Trgovine	0,02	0,09	58	69
Turizma	0	0,02	1.421	1.706
Industrije	0	0,1	1.500	7.000
Poljoprivrede i prehrane	0	0,01		
Transporta	Nema podataka		3.420	6.948
Komunikacija	0	0,14	Početak 1992.	5.984
Javnih radova i regionalnog planiranja	0,05	0,6		
Vodoprivrede, šumarstva i zaštite okoliša		0,202		
Obrazovanja			oko 5.500	
Istraživanja i tehnologije			2.071	2.034
Kulture		0,037	6.281	5.175
Zdravstva	0,01	0,01		
Omladine i sporta	0	0		

Primjedba: Prazna polja znače da dato ministarstvo nije dalo odgovore na upitnik

DODATAK 8.
ZAPOSLLENOST PO PRIVREDNIM GRANAMA U 1993.

Brojeve pomnožiti sa 1.000

Javna uprava i odbrana; obavezna socijalna pomoć	117,2
Poljoprivreda	3537,4
Silvikultura, šumarstvo i lovačka aktivnost	77,3
Industrija	3 030,6
Građevinarstvo	574,0
Trgovina	584,6
Hoteli i restorani	131,1
Transport	497,0
Pošta i komunikacije	94,9
Finansijske, bankarske i osiguravajuće djelatnosti	65,4
Nepokretno poslovanje i ostale usluge	416,8
Obrazovanje	432,0
Zdravstvo	307,6
Ostalo	196,1
Ukupno	10.062,0

DODATAK 9.
SLUŽBENICI CENTRALNE DRŽAVNE UPRAVE

Ministarstvo	Ukupno službenika	Ukupno službenika (unutar institucija)	Ukupno službenika (niže jedinice)
Vanjskih poslova			
Narodne odbrane			
Pravde			
Unutrašnjih poslova			
Finansija	49.500*		
Rada i socijalne politike	9.493*		
Trgovine		340	
Turizma		122	
Industrije	840*		
Poljoprivrede i prehrane	45.999*	469	45.530
Transporta	141.045*		
Komunikacija		78	
Javnih radova i regionalnog planiranja	1.145*	325	820
Vodoprivrede, šumarstva i zaštite okoliša	3.100*	200	2.900
Obrazovanja			
Istraživanja i tehnologije			
Kulture	713*		
Zdravstva	271.466**	167	187.651
Omladine i sporta	3.909		

* uključujući decentralizirane strukture na regionalnom nivou

**uključujući sanitarni sektor na regionalnom nivou

Primjedba: Prazna polja znače da dato ministarstvo nije dalo odgovore na upitnik

DODATAK 10.
DRŽAVNE ILI PRIVATNE VISOKOŠKOLSKE

**OBRAZOVNE USTANOVE KOJE U
SVOM NAZIVU KORISTE RIJEČ UPRAVA**

Ustanova		Ovlašteni profil	Poseban oblik obrazovanja
Kršćanski univerzitet "Dimitrie Cantemir" u Bukureštu	Fakultet pravnih i upravnih nauka u Bukureštu	Pravne nauke	Pravne i upravne nauke
Univerzitet za ekologiju u Bukureštu	Fakultet za menadžment	Ekonomija	Finansijski i menadžment
Univerzitetska škola "Fortuna" u Bukureštu	Univerzitetska škola za uredsko osposobljavanje	Sekretarijat uprave	Uredske kvalifikacije
Univerzitet u Bukureštu	Fakultet političkih i upravnih nauka Univerzitetska škola za upravu i sekretarijat Bukurešt	Upravne nauke Sekretarijat uprave	Javna uprava Uredske kvalifikacije
Akademija za ekonomske studije u Bukureštu	Fakultet za menadžment	Upravne nauke	Javna uprava
Univerzitet "Babes-Bolyai" iz Cluj-Napoca	Fakultet političkih i upravnih nauka	Upravne nauke	Javna uprava
"OVIDUS" Univerzitet u Konstanti	Fakultet istorijskih i upravnih nauka Univerzitetska škola za tehnologiju, ekonomiju, informatiku i upravu Konstanta	Upravne nauke Sekretarijat uprave	Javna uprava Uredske kvalifikacije
Univerzitet u Krajovi	Univerzitetska škola za tehnologiju, informatiku i upravu Krajova Univerzitetska škola za ekonomiju, informatiku i upravu Drobeta -Turnu Severin	Sekretarijat uprave Sekretarijat uprave	Uredske kvalifikacije Socijalna uprava, tajničko-uredsko osposobljavanje
"Dunarea de Jos" Univerzitet u Galati	Fakultet ekonomskih i administrativnih nauka Univerzitetska škola za ekonomiju, informatiku i tajništvo Galati	Upravne nauke Sekretarijat uprave	Javna uprava Lokalna uprava, tajništvo
"Alexandru I Cuza" Univerzitet u Iasi	Fakultet ekonomskih nauka Univerzitetski informatičko-upravni koledž u Iasi	Upravne nauke Sekretarijat uprave	Javna uprava Uredske kvalifikacije
Univerzitet u Oradei	Fakultet pravnih i upravnih nauka Univerzitetska škola za tehnologiju, ekonomiju, medicinu i upravu Oradea	Upravne nauke Sekretarijat uprave	Javna uprava Lokalna uprava, tajništvo
Univerzitet u Petrosani	Univerzitetska škola za tehnologiju i upravu Petrosani	Sekretarijat uprave	Uredske kvalifikacije
"Petrol-Gaze" Univerzitet u Ploiesti	Univerzitetska škola za tehnologiju i upravu	Sekretarijat uprave	Uredske kvalifikacije

“Eftimie Murgu“ Univerzitet u Resitai	Fakultet ekonomskih i administrativnih nauka	Sekretarijat uprave	Javna uprava
“Lucian Blaga“ Univerzitet u Sibiu	Fakultet pravnih i administrativnih nauka	Sekretarijat uprave	Javna uprava
“Stefan cel Mare“ Univerzitet u Suceava	Fakultet književnosti i nauka Univerzitetska škola za tehnologiju i upravu Suceava	Upravne nauke Sekretarijat uprave	Javna uprava Uredske kvalifikacije
“Valachia“ Univerzitet u Targovistu	Fakultet nauka Administrativno- ekonomska škola Targoviste	Upravne nauke Sekretarijat uprave	Javna uprava Uredske kvalifikacije
“C. Brancusi“ Univerzitet u Targu- Jiu	Fakultet nauka	Upravne nauke	Javna uprava
Univerzitet u Targu-Mures	Fakultet književnosti i nauka	Upravne nauke	Javna uprava
“Politehnika“ Univerzitet u Timsoari	Univerzitetska škola za tehnologiju i upravu Timsoara	Sekretarijat uprave	Stručna (profesionalna) komunikacija
Univerzitetska ekonomsko-upravna škola u Baja Mare	Ekonomija		

Primjedba: Službenici u javnoj upravi, također, pohađaju kurseve obuke na drugim visokoškolskim ustanovama, naročito u oblasti prava, finansijske ekonomije, knjigovodstva, informacijske tehnologije u upravi, menadžment i finansijski menadžment, inženjering u zaštiti okoliša, urbani inženjering itd.

U listi nije sadržana NSPAS, tj. Državna škola za političke i upravne studije (Dodatak 14). Ova tabela potiče iz SG broj 56871995.

DODATAK 11.
POSTOJEĆI CENTRI ZA OBUKU
SLUŽBENIKA U MINISTARSTVIMA

Ministarstvo	Institucija za obuku podređena ministarstvu	Finansi ranje iz budžeta	Samostalno finansiranje
Vanjskih poslova			
Narodne odbrane	? Vojno-tehnička akademija ? Više stručno-tehničke škole nakon koledža ? Vojne škole	X X X	
Pravde	Državni institut za obuku i usavršavanje sudija Vojna škola za obuku i usavršavanje zatvorskih podoficira	X X	
Unutrašnjih poslova	?Polijska akademija ? Više stručno - tehničke škole nakon koledža ?Vojne škole	X X X	
Finansija	-		
Rada i socijalne politike	-		
Trgovine	-		
Turizma	Državni institut za obuku i menadžment u turizmu		X
Industrije	Institut za menadžment i informatiku Centar za obuku zaposlenih u industriji	X	X
Kulture	Centar za obuku osoblja koje radi u oblasti kulture i umjetnosti Više (nakon koledža) i postuniverzitetske škole		X
Zdravstva	Institut za postuniverzitetsku i trajnu obuku doktora i hemičara Usavršavanje i viša specijalistička obuka "medicinskih sestara"	X + Svj. banka X	
Omladine i sporta	-		

Poljoprivrede i prehrane	Centar za inovacije i obuku u razvoju u Karpati Centar za usavršavanje državnih službenika u poljopr. Crevedia Centar za usavršavanje zaposlenika u privatnom sektoru poljopr. Baneasa Centar za usavršavanje mehanizir. poljop. zaposlenika. Stefanesi Centar za usavršavanje zaposlenika u hortikulturi 30. decembar Centar za usavršavanje zaposlenika u privredi iz Dobrogostea	X	X X X X
Transporta	Centar za obuku i dokumentaciju sektora željeznica Centar za obuku zrakoplovnog osoblja Centar za obuku zaposlenih u trgovačkoj mornarici i luci Constanta Centar za obuku zaposlenika riječne plovidbe		X ? X ? X
Komunikacija	(ROMTELECOM centar za obuku i dokumentaciju)		X + Phare
Javnih radova i regionalnog planiranja	-		
Vodoprivrede, šumarstva i zaštite okoliša	-		
Obrazovanja	35 srednjih škola 48 školskih centara 41 centar za didaktičku obuku instruktora 7 centra za međudjelnu metodologiju školski inspektorati Univerzitetski centri za obuku kadrovskih resursa	X X X X X X	
Istraživanja i tehnologije	-		

Primjedba: Prazna polja i “?” znače da dato ministarstvo nije dalo odgovore na upitnik

DODATAK 11 (nastavak)

Ministarstvo	Centri i institucije za trajnu obuku koji su podređeni ministarstvu				Saradnja sa drugim centrima i institucijama za obuku		Aktivnosti obuke uz potporu sredstava iz inostranstva
	Srednje obrazovanje		Visoko obrazovanje		Intern o	Ekster no	
	Finan sirano iz budže ta	Samo- finans iranje	Finan sirano iz budže ta	Samo- finans iranje			
Inostranih poslova							
Narodne odbrane	X		X		X	X	
Pravde	X		X		X	X	
Unutrašnjih poslova	X		X		X		
Finansija	-	-	-	-		X	IMF, PM, OECD, Phare
Rada i socijalne politike	-	-	-	-			
Trgovine	-	-	-	-	X	X	
Turizma	-	-(x)	-	X	X		Phare
Industrije	(x)	(x)	X	X	X	X	
Poljoprivrede i prehrane			X	5(x)	X	X	UNDP, ONUDI, Phare
Transporta	2(x)	2(x)	2(x)	2(x)	X	X	
Komunikacija				xPhare	X	X	Phare, TEMPUS COPERNIC US
Javnih radova i regionalnog planiranja	-	-	-	-	X	X	
Vodoprivrede, šumarstva i zaštite okoliša			(x)		X	Xx	
Obrazovanja	(x)		(x)				Phare, TEMPUS
Istraživanja i tehnologije	-	-	-	-			
Kulture		(x)		X	X	X	
Zdravstva	X		X		X	X	Svjetska banka
Omladine i sporta	-	-	-	-			

DODATAK 12.

NAJZNAČANIJE DRŽAVNE I PRIVATNE INSTITUCIJE ZA OBUKU KOJE SARAĐUJU SA ZAINTERESIRANIM MINISTARSTVIMA

1. Akademija ekonomskih nauka
Univerziteti (Bukurešt, Brasov, Iasi, Sibiu...)
Državna škola za političke i upravne nauke
2. Rumunski institut za menadžment (IROMA)
Međunarodna fondacija za menadžment (FIMAN)
Centar za usavršavanje, savjetovanje i menadžment za vanjsku trgovinu (PERCOMEX SA)
Centar za realizaciju radnog menadžmenta (CIMP SA)
Centar za transfer menadžmenta i tehnologije (CEMATT SA)
Centar za informatičko obrazovanje (CPI)
Fondacija crnomorskog univerziteta
Magurele centar za obuku
Državni centar za obuku, savjetodavne usluge i menadžment kod kontrole kvaliteta
Centar za obuku zaposlenika RENEL-a
ROMTELECOM centar za obuku i dokumentaciju
Centar za organizaciju, računarstvo i obuku zaposlenika u prehrambenoj industriji (COCPCIA SA)
Centar za obuku zaposlenih u zanatsko-kooperativnim društvima (CEPECOM SA)
CODEX SA
CEDRU SA

DODATAK 13.
SREDNJE OBRAZOVANJE PREMA VRSTI 1993/1994.

Vrsta	Srednje škole	Broj upisanih učenika	Učenici s položenom maturom	Nastavno osoblje
Opšte srednje škole i koledži	435	296.324		18.550
Industrijske srednje škole	465	217.524		25.557
Poljoprivredne srednje škole	129	43.691		4.773
Šumarske srednje škole	6	2.977		243
Medicinske srednje škole	23	3.605		328
Ekonomske, upravne i uslužne srednje škole	51	62.268		3.099
Informatičke srednje škole	10	40.975		645
Metrološke srednje škole	1	1.299		55
Učiteljske škole	36	18.909		2.035
Umjetničke srednje škole	38	8.440		2.289
Sportske srednje škole	24	12.836		993
Vojne srednje škole	8	3.904		267
Teološke škole	47	8.804		556
Posebne srednje škole za hendikepirane	4	865		98
Ukupno	1.277	722.421	166.890 ²⁴	59.488

²⁴ Ovo je najskoriji raspoloživi podatak koji se odnosi na 1992/1993.

DODATAK 14.
PLAN I PROGRAM DRŽAVNE ŠKOLE POLITIČKIH I UPRAVNIH STUDIJA
I CENTRA ZA OBUKU U
JAVNOJ UPRAVI, BUKUREŠT

Državna škola za političke i upravne studije

Istorijat i pravni status

Tokom akademske 1990/1991. godine, Odsjek za upravne nauke djelovao je kao poseban dio Fakulteta visokih političkih studija, u sastavu univerziteta u Bukureštu, prema SG 551/1990.

Ideja da se organizira ovaj specijalni smjer proistekla je iz potrebe za novom generacijom stručnjaka s ciljem da se osigura osnova za zapošljavanje javnih službenika na rukovodećim radnim mjestima u državnoj upravi. Prema SG 183/1991, SNSPA osnovana je kao jedan njen dio, smjer upravnih nauka je postao samostalan odsjek u sklopu strukture ove škole. Ovaj smjer i odsjek osnovani po ugledu na slične institucije koje postoje u drugim zemljama; *Ecole Nationale de l'Administration* (ENA), tj. Državna upravna škola u Parizu ili Evropski institut za javnu upravu u Matrihtu.

Zadatak i strateški ciljevi

- Obuka stručnjaka na visokom nivou za rad u strukturama vlade, a preciznije u rukovodnim strukturama centralne i lokalne uprave;
- Obuka stručnjaka u duhu novih zakona, na osnovu nadležnosti koje proizilaze iz procesa decentralizacije u državnoj upravi;
- Uspostaviti odgovarajući okvir za znanstveno istraživanje sa naglaskom na praktična pitanja, kojim je omogućeno iznalaženje rješenja za konkretne probleme koji proizilaze iz lokalnih potreba i pravnih normi, a uspostava većeg i stručnijeg tima stručnjaka.

Plan i program obuke

Programi obuke su dizajnirani na temelju komparativnih analiza sličnih škola i fakulteta: ENA u Parizu, Evropski institut za javnu upravu u Matrihtu i Državni institut za javnu upravu u Rumuniji (institucija koja je djelovala između dva svjetska rata) i prema sadašnjim potrebama javne uprave.

Prema tome, ovaj program sadrži slijedeći dijapazon pravnih tema, s ciljem da se osigura homogena struktura studenata: upravno pravo, ustavno pravo, institucije privatnog prava, istorijat državne uprave u Rumuniji itd. Također se nudi predmet ekonomija i finansije u javnoj upravi, međunarodna trgovina, svjetska ekonomija. Predavanja se sastoje od niz tehnika i metoda analize i menadžmenta u javnoj upravi: upravne nauke, struktura i institucije uprave u stranim zemljama, rukovođenje u javnoj upravi, pravne tehnike i načini tumačenja pravnih propisa.

Pohađanje tečajeva je u velikoj mjeri obavezno, s obzirom na stalne promjene zakona i institucija u procesu preustrojavanja uprave.

Centar za obuku u državnoj upravi, Bukurešt

Osnovni prikaz

CTPPRAFAPL iz Bukurešta je osnovan u skladu sa SG 542/1995 kao pravno lice, javna institucija koja djeluje na temelju samostalnog finansiranja. Glavni cilj ovog centra je da pruži programe stručne obuke (ciklusi koji traju ne duže od tri mjeseca) za izabrane dužnosnike i službenike lokalnih organa uprave.

CTPPRAFAPL iz Bukurešta pokriva aktivnosti obuke u jedanaest okruga (Arges, Buzau, Braila, Calarasi, Constanta, Dimbovita, Giurgiu, Ialomita, Prahova, Tulcea, SAI i Bukurešt), u saradnji sa njemu pridruženim centrom FORDOC Institut Calarasi (osnovan u partnerstvu između Odjela Calarasi i Odjela Regije *Charante - Maritime* iz Francuske).

Centar je na početku kao poklon primio sredstva vlade i Evropske zajednice, a trenutno posjeduje savremenu opremu za obuku prilagođenu konkretnim potrebama.

CTPPRAFAPL iz Bukurešta je ustanova multifunkcionalnog profila, uključujući programe obuke i ponovljene obuke, savjetodavne aktivnosti, znanstvene studije i istraživanja, informiranje i dokumentaciju, aktivnosti informatičke tehnologije i specijalizirane usluge.

Centar funkcioniра uz uvažavanje međunarodnih normi i standarda. Ovim su u plan i program obuke centra uvršteni slijedeći moduli:

Osnovni moduli

- lokalna uprava: ideja, principi, nadležnosti, načini za ispunjavanje nadležnosti;
- sistem organizacije organa lokalne uprave, karakteristike, nadležnosti;
- podjela vlasti u državi;
- upravni akt;
- karakteristike nadzora i autoriteta;
- prava iz statusa javnog službenika;
- upravljanje i zaštita javnog domena;
- lokalni budžet: elaboriranje, usvajanje, izvršavanje;
- status javnih službenika;
- rukovođenje u javnoj upravi.

Posebni moduli za javne izborne funkcije

Predsjednici i potpredsjednici vijeća okruga; gradonačelnici, zamjenici gradonačelnika, direktori i načelnici okružnih i lokalnih vijeća; inspektori u javnoj upravi; inspektori rada; poljoprivredni upravitelji; zaposlenici sa statusom službenika; računovođe u javnim službama; trgovački inspektori; blagajnici itd.

Posebni moduli za lokalne izborne funkcije

Donošenje upravnih odluka; komunikacijske tehnike i strategije; metodi analize problema; metodi u izboru rješenja; stvaranje predstava u javnosti o instituciji i predstavnicima; rješenje sukoba; lokalne strategije razvoja, agencije, mreže, partnerstva; utvrđivanje potreba ljudi; angažiranje ljudi; marketing regiona; upravljanje kadrovskim resursima; upravljanje malim i srednjim preduzećima; Evropska integracija na nivou lokalnih zajednica; rukovođenje izborima; rukovođenje finansijama itd.

Stručnjaci centra posjeduju široko opšte i praktično iskustvo u aktivnostima istraživanja i obuke službenika javne uprave, koje je priznato kako u zemlji tako i u inostranstvu. Oni su bili uključeni u usklađivanje i obavljanje djelatnosti slijedećih visokoobrazovnih institucija: Phare DELOG program za lokalni razvoj u Rumuniji, saradnja sa Univerzitetom Bocconi, Univerzitetom iz Birmingema, CWPT iz Pariza itd. Trenutno se radi na razvoju međunarodnih veza sa sličnim tijelima pri Evropskoj uniji.

Počevši od ljeta 1996. godine, pored ovog centra u Bukureštu će početi da djeluje i novi Koledž za javnu upravu.

PRIKAZ SISTEMA OBUKE

SLOVAČKA REPUBLIKA

(stanje u aprilu 1996.)

1. Uvod

Slovačka Republika je stekla nezavisnost 1993. godine kao višenacionalna država sa 11 nacionalnosti i ukupnim brojem stanovnika od 5.356.000. Od 1989. godine u Slovačkoj se promijenilo šest vlada. Ove promjene imale su jak uticaj kako na dinamiku tako i na nivo idejnog osmišljavanja reforme u javnom sektoru. Sadašnja vlada Slovačke, koju čini koalicija tri stranke, na vlasti je od decembra 1994. godine. (po pitanju raspodjele zaposlenih u privredi vidjeti Dodatak 1).

U prošlosti je u Slovačkoj postojao dvodolni sistem i bila je podijeljena na 38 distrikta i 121 poddistrikt. Novim zakonom iz juna 1996. godine izvršena je daljnja podjela zemlje na osam regiona i 79 distrikta. Uredi bivših distrikta i poddistrikta preuzeli su odgovornosti od narodnih odbora bivšeg režima. Javna uprava danas se sastoji od državne uprave (vidi Dodatak 3) i lokalne samouprave koja se obavlja na nivou regiona i distrikta. Ovo su korisnici državnog budžeta koje u cijelosti finansira vlada. Prema tome, poslove javne uprave obavljaju: organi državne uprave, decentralizovani organi uprave (kao što je primjerice lokalna samouprava) i druge javne ustanove koje nemaju status samouprave, ali koje su nadležne za djelovanje u javnom sektoru.

Nasuprot bivšem sistemu, u postojećem konceptu javne uprave podvlači se jasna razlika između državne uprave i lokalne samouprave. Na centralnom nivou državne uprave postoji, na osnovu zakona broj 347/1990, 15 ministarstava i nekoliko organa centralne uprave čiji je osnivač vlada (vidi Dodatak 2).

Sistem obuke

U vrijeme postojanja Instituta za narodne odbore (INC) iz bivšeg režima, rukovodioci narodnih odbora imali su priliku da pohađaju trogodišnji program obuke. Program je službeno bio ekvivalentan "normalnim" fakultetskim studijama na Pravnom fakultetu. INC je od tada postao Institut za javnu upravu. Narodni prosvjetiteljski institut je, također, igrao značajnu ulogu u sistemu obuke u vrijeme bivšeg režima. Prosvjetiteljski centri funkcionirali su na regionalnom nivou. Ministarstva su imala svoje centre za obuku od kojih većina još uvijek postoji.

2. Ciljevi obuke

Ministarstvo unutrašnjih poslova zauzima primarni položaj u općoj državnoj upravi zajedno sa Ministarstvom finansija; ono utvrđuje sistem zapošljavanja službenika u distriktima i poddistriktima, upravlja budžetom distrikta i poddistrikta, usklađuje i nadzire njihove aktivnosti itd. U saradnji sa drugim ministarstvima priprema i izvodi stručnu obuku službenika državne uprave. Ministarstvo unutrašnjih poslova koordinira obuku u javnom sektoru u skladu sa odlukom vlade broj 176/1991. Zavod za javnu pravu odgovoran je za ovu obuku, a pomenutom odlukom utvrđuju se standardi zaposlenika u službama distrikta i poddistrikta. Sadržaj obuke utemeljen je na

rezultatima ankete koju je IPA provela u službama distrikta i poddistrikta. Materijal za svaki kurs obuke zasnovan je na zahtjevima koje konkretno iznose vlada i regioni. IPA program obuke, također, uživa međunarodnu potporu, prvenstveno od PHARE programa.

Najznačajniji ciljevi obuke u javnoj upravi su:

1. Sticanje znanja i posebnih kvalifikacija u oblasti:

- Političkih nauka, prava i pravnog sistema;
- Privatnog i javnog prava sa naglaskom na upravno pravo;
- Principa ekonomije, uglavnom, privređivanja u javnom sektoru;
- Komuniciranja s javnošću;
- Principa uprave i rukovođenja u državnoj i javnoj službi;
- Filozofije, sociologije i psihologije;
- Stranih jezika;
- Posebnih radno-stručnih sposobnosti.

2. Osobni razvoj u pogledu:

- Opće inteligencije;
- Poštivanja normi ponašanja;
- Odgovornosti i kreativnosti;
- Fleksibilnosti i strateškog razmišljanja;
- Organizacije i upravljanja;
- Međusobne komunikacije i samodiscipline.

Ne postoji propis vlade o organizovanju sistematske obuke službenika u centralnoj državnoj upravi. Obuka na ovom nivou zasnovana je, uglavnom, na nevladinim inicijativama (ukoliko su prihvatljive) i međunarodnim ponudama.

3. Pravni okvir

Prije 1989. godine postojao je mali broj zakona koji su regulisali oblast javne uprave. Pravni okvir javne uprave uspostavljen je zakonom o upravnom postupku broj 71/1967. Ovaj zakon je još uvijek na snazi, ali je nekoliko puta pretrpio izmjene i dopune. Premda postoji opća saglasnost da bi trebalo donijeti novi zakon, takvo nešto nije izvršeno u zakonodavni plan vlade.

Od raspada Čehoslovačke 1. januara 1993. godine, pravni propisi Češke Republike su se u oblasti javne uprave mijenjali nešto drukčije u poređenju sa onima u Slovačkoj. Tokom ljeta 1992. godine izrazito užurbano je izrađen Ustav koji je proglašen 1. septembra 1992. godine. Nacrt ustava su izradili stručnjaci iz Pokreta za demokratsku Slovačku i Stranka demokratske ljevice. Zakonom o radu definiše se i uređuje osnovni oblik odnosa između poslodavca i zaposlenika, ali u njemu nije sadržan koncept direktnog zapošljavanja u javnoj upravi. Njime se dakako poziva na Zakon o platama samo u slučaju plata službenicima u organizacijama koje se finansiraju iz doprinosa i budžeta, kategoriji kojoj organi javne uprave nedvojbeno pripadaju.

Zakon o radu daje svakom službeniku pravo učešća u obuci. U zakonodavstvu Slovačke nisu propisane obaveze službenika. Zakonom broj 232/1992 o javnim

koledžima i osnivanju Policijske akademije obuhvaćeno je pitanje obuke državnih službenika koji nisu u obavezi da učestvuju u obuci. Ovo pitanje obrađeno je u novom nacrtu zakona o državnoj upravi.

Od 26. marta 1991. godine obuka državnih službenika obavlja se u skladu sa odlukom vlade broj 176 (vidi Dodatak 4) kojom se postavljaju zahtjevi u pogledu obavljanja dužnosti u organima distrikta i poddistrikta, za koje se iziskuje potrebna stručnost. Neka ministarstva posebnim odlukama utvrđuju potrebne stručne kvalifikacije za obavljanje dužnosti vlade kao što su npr. odluka broj 163/1992 za ministarstvo okoliša; odluka broj 558/1992 za ministarstvo za socijalna pitanja, rad i porodicu o stručnosti u ustanovama za socijalno osiguranje; odluka broj 446/1992 za ministarstvo za socijalna pitanja, rad i porodicu o stručnosti u upravljanju sistemom socijalnog osiguranja; odluka broj 446/1992 za ministarstvo unutrašnjih poslova o stručnosti u protivpožarnoj zaštiti; odluka broj 257/1992 za Savezno ministarstvo za kontrolu i nadzor o stručnosti kod verifikacije; odluka vlade broj 220/1002 o policijskoj stručnosti.

Ne postoje pravne pretpostavke za razvoj karijere službenika, ali će ovo pitanje biti obuhvaćeno Zakonom o državnoj upravi.

4. Finansiranje

Svako ministarstvo posjeduje sopstveni budžet namijenjen za obuku. Po pravilu, obuka u državnoj upravi finansira se u cijelosti iz državnog budžeta, dok se obuka u lokalnoj samoupravi djelimično finansira iz troškova koje plaćaju učesnici. (Neke ustanove za obuku kako državne tako i nedržavne nude tečajeve za koje se plaćaju troškovi.)

Ministarstvo pravde predstavlja primjer kako se s vremenom kreće razvoj budžetskih sredstva ministarstva namijenjenih za obuku:

	1990.	1991.	1992.	1993.	1994.	1995.
SK x 000	548	493	585	602	898	1.233
US\$	18.267	16.434	19.500	20.067	29.943	41.100

5. Institucije za obuku i njihov pravni status

Obuka za službenike javne uprave na univerzitetima

Ministarstvo unutrašnjih poslova pripremi je predmetni materijal o temi školovanja javne uprave. Dio ovog materijala sadrži sažet pregled dodiplomskog i postdiplomskog obrazovanja dostupnog na univerzitetima za službenike javne uprave. Programi studija se dijele na korisne i manje korisne programe za javnu upravu. Pravni statusi ovih programa definirani su u Zakonu o visokoškolskom obrazovanju iz 1990. godine (vidi Dodatak 5 Univerziteti i obuka u javnoj upravi).

Obuka službenika javne uprave u organizaciji ministarstava

Ministarstva organiziraju kurseve obuke u sopstvenim institucijama za obuku (većina je osnovana prije 1989. godine) ili posredstvom državnih i privatnih ustanova. Trenutno ne postoji sistematski program obuke za rukovodeće službenike u centralnoj upravi.

Unutrašnji poslovi

Ovo ministarstvo organizuje obuku za službenike u lokalnoj upravi, kao i za izabrane dužnosnike organa lokalne samouprave. Obuka zaposlenih u službama distrikta i regionalnih ureda propisana je odlukom vlade broj 176/1992 i za njenu realizaciju odgovoran je Zavod za javnu upravu. Ovom uredbom definiše se potreba za sistematskom obukom. Zavod za javnu upravu, također, organizira kratkoročne i dugoročne kurseve obuke za područne organe i za lokalnu samoupravu pored onog što se pruža u Ministarstvu unutrašnjih poslova.

Poljoprivreda

Ovo ministarstvo provjerava stručnost i sposobnost svojih službenika u skladu sa odlukom vlade broj 176/1992 posredstvom Agroinstituta u Nitri, te Zvolenskog instituta za napredni stepen obuke zaposlenih u šumarstvu i vodoprivredi.

Transport, pošta i telekomunikacije

Ne postoji poseban institut za obuku ili obrazovni program izvan redovnog srednjeg školovanja i sistema univerziteta.

Građevinarstvo i javni radovi

Obuka se obavlja neposredno preko Instituta za obuku i javne službe u Bratislavi koji nudi tečajeve stranih jezika, osposobljavanje za rad na računarima, pravo i druge programe.

Ekonomija

Postoje četiri specijalizirane institucije za obuku: Institut za vanjsku trgovinu u Bratislavi; Institut za trgovinu i turizam u Nitri i Jelencu; Institut za obuku rukovodećih službenika (IMB državno preduzeće) u Bratislavi i Institut za stručnu pripremu i prekvalifikaciju u Bratislavi.

Okoliš

Obuka službenika u uredima distrikta i regiona zasnovana je na odluci vlade broj 163/1992, u kojoj se utvrđuju standardi potrebni za državnu upravu u oblasti okoliša. Odgovorni organ je Slovačka agencija za okoliš iz Banske Bistrice.

Finansije

Obuku lokalne uprave obavlja Centralna poreska direkcija (atesti za službenike poreske uprave), Centralna carinska državna služba i Državna služba finansijske kontrole.

Kultura

Obuku lokalne uprave obavlja Zavod za javnu upravu. Ministarstvo nema postavljene sopstvene zahtjeve u pogledu obuke.

Obrazovanje

Obuku zaposlenih u službama distrikta i regiona obavlja Zavod za javnu upravu. Ostali službenici sudjeluju u seminarima koje organizira Državni pedagoški institut.

Zdravstvo

Obuka funkcioniše po sistemu koji je pripremljen za ljekare, farmaceute i državne službenike u zdravstvu. Obuku izvodi Institut za dodatno školovanje zaposlenika u zdravstvenim službama.

Uprava i privatizacija državne imovine

Organizira samo kratke tečajeve za svoje službenike.

Rad, socijalna i porodična pitanja

Za službenike iz ureda za rad obuka se odvija u Centru za obuku i prekvalifikaciju u Povazskoj Bistrici. Obuka službenika lokalne uprave koji rade u oblasti socijalnih pitanja, te službenika u zavodima za socijalnu pomoć zasnovana je na odluci broj 558/1992 ministarstva za rad, socijalna pitanja i porodicu. Proces obuke priprema i organizira Centar službi za socijalnu pomoć u Popradu i Zavod za javnu upravu iz Bratislave. U saradnji sa Pedagoškim fakultetom Comenius Univerziteta, ovo ministarstvo osigurava obuku socijalnih radnika regionalnih i ureda distrikta kroz fakultetske i magistarske izvršne studije.

Vanjski poslovi

Osposobljavanje se organizira preko dvogodišnjeg programa redovnih postdiplomskih studija na Institutu za međunarodne odnose Pravnog fakulteta na Comenius Univerzitetu. Ne postoji drugi program obuke.

Pravosuđe

Obuka je zasnovana na zakonu broj 335/1991 koji se odnosi na sudije i sudove, te zakon broj 80/1992 koji se odnosi na sudove i sudske distrikte. Ovim zakonima utvrđuje se državna upravna obaveza ministarstva pravde da rukovodi i organizira pripremu pravnika, kandidata za sudije, sudija nižeg ranga i viših sudija za postizanje nivoa stručnosti. Stručnu garanciju pruža ministarstvo, program provodi Institut za dodatno školovanje službenika u ogranku Ministarstva pravde u Trencianskim Teplicama.

Obuka za organe lokalne samouprave

Udruženje gradova i općina osnovalo je Fondaciju za obuku organa lokalne samouprave sa osam regionalnih centara.

Obuka je usmjerena na:

- ekonomska i pravna pitanja;
- socijalno osiguranje;
- poreski sistem, računovodstvo;
- strategije poduzetništva;
- razvoj turizma;
- pitanja okoliša;
- menadžment u javnom sektoru;
- proces demokratizacije.

Obuka je organizirana uz potporu PHARE programa i nekoliko drugih stranih sponzora.

6. Instruktori obuke

Instruktori se zapošljavaju po predmetima i svaka institucija za obuku odgovorna je za izbor sopstvenih instruktora. Primjera radi, Zavod za javnu upravu ima pet stalnih instruktora i 130 gostujućih iz Ministarstva unutrašnjih poslova, drugih ministarstava, centralnih organa vlasti i akademskog svijeta. Gostujući instruktori iz ministarstva unutrašnjih poslova nisu plaćeni za izvođenje obuke (mogli bi biti, ali institut smatra da je to dio njihovih profesionalnih obaveza), ostali primaju platu od 120 slovačkih kruna (4US\$) na sat. Ova suma je fleksibilna prema statusu i budžetu institucije; na Akademiji Istropolitani, Gradskom univerzitetu itd, plaća se oko 200 slovačkih kruna (6,50 US\$) na sat. Ove institucije su polubudžetske i pokrivaju plate instruktora iz različitih subvencija. Privatne institucije za obuku nude plate do tri ili četiri puta veće. Poređenja radi, vanredni asistenti na univerzitetima primaju 60 slovačkih kruna (dva US\$) na sat, vanredni asistenti profesora 80 (2,5 US\$) i vanredni profesori 100 kruna (3,30 US\$).

Za razliku od Zavoda za javnu upravu, u drugim institucijama instruktori dolaze iz:

- *Organa javne uprave:* centralni organi, organi lokalne uprave i samouprave;
- *Univerziteta.*
- *Specijaliziranih institucija:* Gradskog univerziteta iz Bratislave; ZMOS Udruženje gradova i općina; Fondacija za obuku u organima lokalne samouprave; Udruženje za načela lokalne samouprave; privatne agencije.
- *Stranih organizacija koje uživaju potporu:* PHARE projekta, CNFPT iz Pariza; subvencija, fondacija; bilateralnih državnih sporazuma.

7. Procjena potreba i sadržaj obuke

Organi centralne državne uprave obavljaju procjenu sopstvenih potreba zasnovanu na analizi strukture stručne spreme njihovih službenika. Pored definiranja uvjeta za zapošljavanje službenika u javnu upravu, ministarstva i drugi organi centralne državne uprave, također, zadaju kriterije za mobilnost službenika zasnovane na starosnoj

strukturi u javnoj upravi, na obrazovnoj strukturi osoblja i vertikalnom i horizontalnom rasporedu zaposlenika. Potrebe obuke se utvrđuju u procesu definisanja ovih uvjeta i kriterija.

Takve aktivnosti na procjeni potreba obuke dopunjavaju se anketama koje, među službenicima u javnoj upravi, provode različite institucije za obuku putem konsultacija sa stranim ekspertima iz PHARE projekta, odnosno ekspertima iz univerziteta u inostranstvu (npr. Univerziteta u Birningemu, Giessen Univerziteta i mnogih drugih).

Univerziteti zaslužuju da budu pomenuti kada se radi o sadržaju obuke. Njihove studijske programe pripremaju stručnjaci javne uprave iz oblasti:

- javnog prava;
- javnog privređivanja i finansija;
- regionalne privrede i planiranja;
- javne uprave i rukovođenja;
- informatičkog i sistema menadžmenta;
- sistema prometa i komunikacija;
- geografije i javne uprave;
- obrazovanja odraslih;
- socijalnog rada;
- socijalne pedagogije;
- javne kulture;
- školskog menadžmenta;
- socijalnog i prosvjetiteljskog rada;
- okoliša;
- zemljišnog i poljoprivrednog upravljanja;
- rukovođenja preduzećima;
- javne uprave.

Najvećim dijelom programi univerzitetskih studija pokrivaju niz različitih specijaliziranih oblasti obrazovanja. Trenutno postoje samo dva stvarna programa studija javne uprave: Javno privređivanje i uprava na Univerzitetu Matej Bel i Javna uprava na Univerzitetu P. J. Safarika.

Ispiti prate tradicionalni format u skladu sa Zakonom o visokoškolskom obrazovanju. Na obrazovnom sadržaju rade posebni odjeli i akademska vijeća svakog od fakulteta. Akreditiranje programa vrši Ministarstvo obrazovanja.

Akademija Istropolitana osnovana je 1990. godine i nudi programe dvogodišnjih postdiplomskih studija u oblasti javne uprave. Ovom akademijom neposredno rukovodi Ministarstvo obrazovanja, a ustanova je koja se djelomično finansira iz budžeta. Dvije trećine njenog budžeta dolazi iz niz različitih stranih donacija, jedna trećina (4.200.000 SK – 140.000 US\$) dolazi iz Ministarstva obrazovanja. Ovaj program nije akreditovan, a studenti dobivaju uvjerenje. Zasnovan je na uskoj saradnji sa Evropskim institutom za javnu upravu (EIPA) iz Matrihta i drugih škola javne uprave. Program ocjenjuju studenti, strani stručnjaci i tržište rada i zapošljavanja, a odražava odnos između ponude i potražnje. Uspjeh se temelji na interesima studenata i budućih poslodavaca. (Trenutno

Akademija Istropolitana ima 13 stalnih zaposlenika, 29 domaćih vanrednih zaposlenika, 46 gostiju iz inostranstva i tri dugogodišnja posjetioca iz inostranstva).

Pored univerzitetskog obrazovanja, veliki broj aktivnosti obuke organiziraju ministarstva i institucije za obuku u njihovoj nadležnosti (vidi Dodatak 6 radi sadržaja, ciljnih grupa i vidova obuke).

8. Ciljne grupe

Ciljne grupe mogu se razlikovati prema tome da li je obuka obavezna ili na dobrovoljnoj osnovi. Za one koji sudjeluju u obaveznoj obuci uz rad, IPA organizira šest akreditovanih tečajeva. Akreditacija se temelji na odluci Akreditacijskog odbora pri Ministarstvu obrazovanja kako u pogledu primarne obuke tako i prekvalifikacija. Ciljne grupe utvrđuju se u Prijedlogu za akreditaciju koji izrađuje ustanova koja organizira tečajeve.

Ostali moraju obavezno pohađati tečajeve za sticanje stručnih sposobnosti koji su ozvaničeni. (Ciljne grupe se utvrđuju zakonom.). Posebne stručne kvalifikacije potrebne su za slijedeća radna mjesta:

- zamjenik šefa ureda za javnu upravu;
- arhivi i spisi;
- općinski odnosi i mjere saradnje;
- pravne službe;
- racionalizacija i informatička tehnologija;
- statistika i evidencija;
- osoblje i plate;
- šumarstvo i vodoprivreda;
- poljoprivreda;
- uprava budžetskih i polubudžetskih organizacija;
- transport;
- privatna preduzeća građana, trgovina, turistički promet i lokalno upravljanje;
- administracija i registar;
- finansije i starateljstvo;
- budžetske aktivnosti i računovodstvo;
- turizam;
- stambena djelatnost;
- gospodarska uprava;
- kontrola i nadzor;
- kultura;
- zdravstvo;
- socijalne službe;
- regionalni razvoj;
- civilna zaštita i mobilizacijski zadaci države;
- sekretarske službe;
- zaštita maloljetnika, tjelesni odgoj i sport.

Kada se radi o dobrovoljnom pohađanju tečajeva obuke uz rad, ciljne grupe utvrđuje poslodavac (vidjeti Dodatak 6).

9. Vidovi obuke

Akreditirani i potvrđeni tečajevi su dugoročni tečajevi obuke uz rad, koji su organizirani po modulima i ovisni o potvrdi i razini. Pravi se razlika između rukovodećih državnih službenika, službenika srednje kategorije i ostalog osoblja. Trenutno ne postoje pripremni tečajevi obuke. Obuka je trajna, stručni stepeni su utvrđeni zakonom. Veći dio obuke organiziran je u formi kratkotrajnih tečajeva u trajanju od jednog ili više dana seminara ili predavanja, bez izdavanja uvjerenja. (Vidi Dodatak 6.)

10. Izrada plana i programa obuke

Plan i program obuke odraz je procesa reforme u javnom sektoru (vidi Dodatak 5.). Program se obično izrađuje u saradnji sa stranim ekspertima, akademikima, ciljnim grupama i ministarstvima. Ekspertiza i potvrda su utvrđene zakonom, odlukama vlade i proglasima ministarstva.

Postupak za akreditovane tečajeve utvrđuje se odlukom vlade; prijedloge projekta mora izraditi organizaciona ustanova (uključujući plan i program, instruktore, vidove obuke, ciljne grupe, budžet, tehničku opremljenost); Odbor za akreditaciju dodjeljuje dvojicu sudija/kritičara, a onda vrši izbor na osnovu njihovih ocjena.

Privatne ustanove su kompliciranije. Neki ogranci javne uprave odbijaju takve ponude zbog državnih interesa, a neke zbog viših cijena. Ako postoje drugi izvori (PHARE itd), tada se institucije za obuku natječu. Neke državne institucije za obuku se ponašaju kao privatne (polubudžetske), ali su njihove cijene još uvijek često niže.

11. Ocjenjivanje

Svaki polaznik tečajeva obuke je, u pravilu, dužan pripremiti pismenu ocjenu tečaja i povremeno samog instruktora. Najznačajniji proces ocjenjivanja su podaci o odazivu u pogledu ponuđenog tečaja. Ustanove neprestano provode ankete i istraživanja tržišta među ciljnim grupama. Uspjeh je zasnovan na odnosu ponude i potražnje.

Postoje, zapravo, izvjesne razlike u postupku ocjenjivanja:

- Obavezni tečajevi završavaju se potvrdom o prisustvu ili akreditacijom. Vlada je utvrdila 26 radnih mjesta za koja zaposleni moraju položiti ispite čime se potvrđuju potrebni nivoi stručnosti, a izradila je opći i posebni sadržaj. Ocjenjivanje i potvrđivanje obavljaju se posredstvom instituta pri ministarstvima, ministarstava i garancija stručnjaka.
- Tečajevi na dobrovoljnoj osnovi sa ili bez potvrde. Sami učesnici potvrđuju vrijednost ovih programa prilikom razmatranja mogućnosti za povišice plate ili unapređenja. Vrijednost ovih tečajeva, također, leži u dobroj reputaciji institucije za obuku ili je zasnovana na službenim sporazumima sa poslodavcem koji mora

potpisati obrazac zahtjeva učesnika i isplatiti platu. Ovo finansijsko ulaganje ukazuje na pozitivnu ocjenu tečaja.

12. Planirane promjene i daljnji razvoj sistema obuke

Decembra 1995. godine Ministarstvo unutrašnjih poslova izradilo je svoju strategiju obuke za javnu upravu čiji je preventivni cilj educiranje i unapređenje stručnosti službenika u javnoj upravi.

Ciljne grupe:

- Rukovodeći službenici, stručnjaci i službenici centralne državne uprave i ostalih centralnih organa;
- Upravitelji organa lokalne državne uprave;
- Rukovodeći službenici, stručnjaci i službenici lokalnih organa uprave (opšti i specifični organi);
- Odabrani najviši rukovodioci i upravitelji područnih organa javne uprave koje su osnovali centralni i lokalni organi državne uprave;
- Najviši rukovodioci, stručnjaci i službenici nadležni za ekonomsko rukovođenje organima lokalne i regionalne uprave;
- Gradonačelnici;
- Zamjenici u organima lokalne samouprave.

Predviđeni oblik obuke sastoji se kako iz predslužbeničke obuke tako i obuke uz rad. Prvi oblik obuke organizira se posredstvom srednjeg, višeg i univerzitetskog obrazovanja. Obuka uz rad poprima tri oblika: prilagođavanje; specijalističko osposobljavanje; obuka za konkretno radno mjesto, tj. poziciona obuka.

Prilagođavanje se provodi kod pristupnog i pripremnog nivoa uz prisustvo kako teoretske tako i praktične komponente. *Specijalistička obuka* odnosi se na izdavanje prvog uvjerenja o stručnosti, *poziciona obuka* na izdavanje drugog uvjerenja o stručnosti. Daljnja obuka sastoji se iz prekvalificiranja, inovativnog i dodatnog obrazovanja.

Značajan dio strategije je međunarodna saradnja, koja treba biti zasnovana na:

- Bilateralnim sporazumima između centralnih organa državne uprave, organa lokalne samouprave i stranih partnera;
- Saradnja obrazovnih institucija u sklopu evropske mreže instituta javne uprave u Vijeću Evrope;
- Međunarodni programi kojima se daje potpora reformi javne uprave.

13. Utvrđivanje problema u obuci

Ova strategija je rezultat problema čije je postojanje ustanovljeno u javnoj upravi:

- Neadekvatna stručnost zaposlenih;
- Nedostatak stabilne zaposlenosti u vezi sa neadekvatnom stručnošću;
- Odsutnost idejnog rada;
- Nedostatak motivacije zaposlenih u javnoj upravi;

- Nedostatak usklađenosti tekućih aktivnosti obuke;
- Ograničeni finansijski resursi;
- Nepostojanje mogućnosti funkcioniranja na tržišnim principima.

Neuralgičke tačke sistema obuke su kvalitet i sposobnost instruktora. Oskudica kvalificiranih instruktora udružena je s problemima motivacije i usmjerenosti stručnjaka – kvalificiranih instruktora iz javne uprave. Mora se početi sa posebnim programima za obuku instruktora kako bi se pronašli mehanizmi za motiviranje da prihvate stalni posao instruktora. OECD i PHARE program bi mogli biti od velike pomoći u ispunjavanju ovog zadatka.

14. Zaključak

Ulogu i status obuke u javnoj upravi određuje više činilaca:

Socijalni:

- Rekonstrukcija cjelokupnog sektora javne uprave;
- Novi zadaci i nadležnosti u javnoj upravi;
- Podjela između državne uprave i lokalne samouprave;
- Nedostatak finansijskih sredstava (također u sistemu obrazovanja);

Obrazovni:

- Nepovoljna obrazovna struktura (samo jedna petina službenika u lokalnoj upravi su univerzitetski obrazovani);
- Nedostatak usklađenih aktivnosti obrazovanja i obuke (aktivnosti na usklađivanju će u 1997. godini početi Zavod za javnu upravu i Vladin državni ured);
- Nepostojanje pravnog okvira za usklađeno i kompleksno obrazovanje i obuku javne uprave;
- Status službenika u javnoj upravi;

Obuka unutar organa uprave:

- Nema obuke za rukovodeće državne službenike;
- Nema predslužbeničke obuke;
- Organizacija obuke uz rad po granama različitih ministarstava orijentirana je u većoj mjeri na tehničke sposobnosti (jezici, računari, tumačenje novih zakona), nego na stručne sposobnosti;
- Nedostatak saradnje između ministarstava i njihovih instituta;
- Nedostatak instruktora obuke i specijalista;
- Nema u cijelosti razvijenog sistema ocjenjivanja obuke.

Literatura:

Stefan Grman: *Organizacija i glavne nadležnosti Vlade i centralnih organa državne uprave*, Zavod za javnu upravu, Bratislava 1995.

Erika Kucerova: *Organizacija i nadležnosti Lokalnih organa uprave*, Zavod za javnu upravu, Bratislava 1995.

Ministarstvo unutrašnjih poslova: *Osmišljavanje obuke u javnoj upravi*, Bratislava decembar 1995.

Zavod za javnu upravu: Program studija, ON No. 6, 1996.

Zavod za javnu upravu: Program obrazovnih aktivnosti, 1995., Bratislava.

IMB Institut za obuku rukovodećih službenika: Ponuda 1995.

Institut za stručnu pripremu i prekvalifikaciju: Ponuda seminara, 1996.

Institut za vanjsku trgovinu: Ponuda stručno-obrazovnih aktivnosti, 1995.

Elena Blazickova, šef Odjela za kadrovski razvoj i obrazovanje, Ministarstvo finansija: Informacija o individualnom razvoju, obrazovanju i obuci službenika u Ministarstvu finansija i međunarodne obrazovne aktivnosti u 1993 - 1995.

P. Horski, Ministarstvo izgradnje i javnih radova: Intervju.

Institut za obrazovanje i usluge: Ponuda obrazovnih aktivnosti, 1996.

V. Balazova: Ministarstvo pravde, Intervju, 1996.

B. Luknar, šef Odjela za kadrovsko upravljanje i obrazovanje, Ministarstvo okoliša: Informacija o aktivnostima Ministarstva okoliša u obrazovanju iz oblasti okoliša, Bratislava 1995.

M. Klimova, direktor Kadrovskog odjela, Ministarstvo vanjskih poslova: Informacija o daljem obrazovanju u ovom ogranku Ministarstva vanjskih poslova, mart 1996.

Z. Dianova, direktor Odjela za vanjske poslove, Ministarstvo transporta, pošta i telekomunikacija: Informacija, mart 1996.

Ministarstvo pravde: Sistem osposobljavanja kandidata za sudije, nižih sudija, viših sudija i ostalih službenika suda u Slovačkoj, Bratislava, juli 1995.

Ministarstvo pravde: Informacija o obrazovnom sistemu službenika sudova, materijal Vlade, Bratislava, avgust 1995.

S. Prokes, Ministarstvo poljoprivrede: Odjel za kadrovsko upravljanje i obrazovanje: Obuka službenika Ministarstva i u organizacijama iz oblasti poljoprivrede, Bratislava, mart 1996.

P. Roth, direktor kadrovskog i društvenog upravljanja, Ministarstvo rada, socijalnih pitanja i porodice: Informacija o obuci, mart 1996.

J. Sauer, direktor Kadrovskog upravljanja, Ministarstvo za ekonomiju.

DODATAK 1.
RASPODJELA ZAPOSLENIH U DRŽAVNIM ORGANIMA

Ukupan broj zaposlenih u državnim organima u hiljadama		
1992.	1993.	1994.
1.995	1.991	1.995

Zaposleni u državnim organima po sektorima			
	1992.	1993.	1994.
Poljoprivreda i ribarstvo	246	209	183
Industrija	576	547	517
Građevinarstvo	128	106	93
Veleprodaja i maloprodaja	101	88	78
Hoteli, restorani	13	21	11
Transport, komunikacije	85	141	36
Bankarstvo, osiguranje, finansijsko posredovanje	15	20	25
Istraživanje ostalih poslovnih usluga	77	69	62
Javna uprava i odbrana	59	77	71
Obrazovanje	184	169	172
Zdravstvo i socijalni rad	126	128	127
Ostale komunalne usluge	36	39	40
Postotak nezaposlenosti (%)	10,4	14,4	14,8

DODATAK 2.

STRUKTURA CENTRALNE DRŽAVNE UPRAVE

Državna savjetodavna tijela:

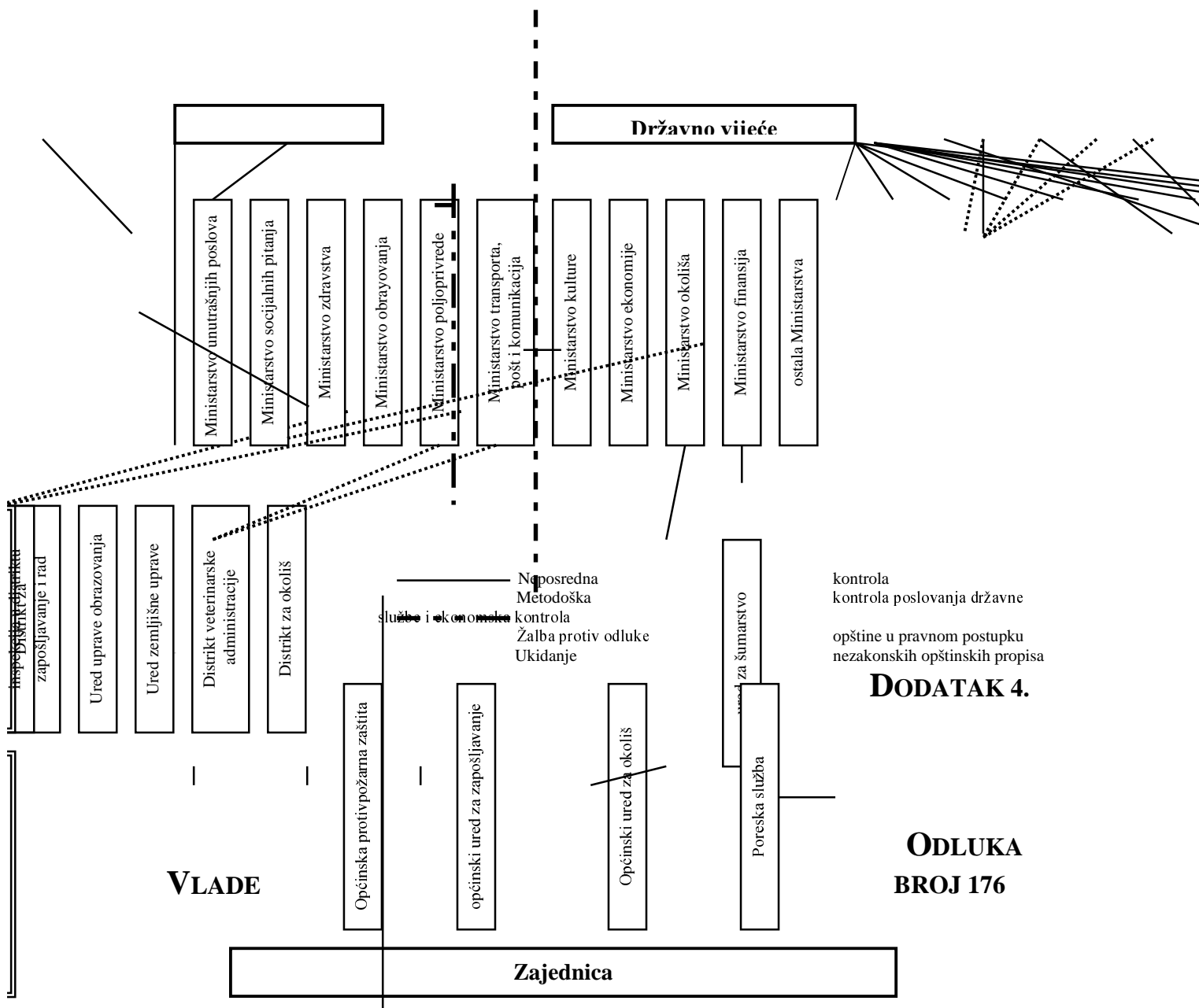
- Odbor za zakonodavstvo;
- Vladin odbor za javnu upravu;
- Odbor za pretvorbu (trenutno bez članova);
- Vladin odbor za integraciju Slovačke u Evropsku uniju;
- Vladin odbor za medije;
- Vladin odbor za nacionalnosti;
- Koordinacijska komisija za zdravstvenu i invalidsku zaštitu;
- Koordinacijski odbor za zdravstvenu pomoć;
- Vladin odbor za stimulaciju izvoza;
- Ministarska komisija za ovisnost o drogama i kontrolu droga.

Prema Zakonu broj 347/1990, koji je donio državni Parlament, postoji 15 ministarstava:

- Rada, socijalnih i porodičnih pitanja
- Poljoprivrede
- Transporta, pošta i telekomunikacija
- Građevinarstva i javnih radova
- Gospodarstva
- Okoliša
- Finansija
- Kulture
- Obrazovanja
- Zdravstva
- Unutrašnjih poslova
- Vanjskih poslova
- Pravde
- Odbrane

Centralni organi uprave koji su podređeni Vladi:

- Ured Vlade;
- Statistički ured;
- Regulatorni organ za nuklearna pitanja;
- Geodetsko-kartografski i katastarski organ;
- Ured za borbu protiv monopola;
- Ured za standarde, mjeriteljstvo i testiranje;
- Ured za zaštitu industrijske imovine;
- Uprava državnih materijalnih rezervi;
- Ured za sigurnost na radu;
- Ured za strategiju društvenog razvoja, nauku i tehnologiju.



DODATAK 4.

ODLUKA BROJ 176

Priprema za ispit i predmetna materija za specijalističku stručnu spremu

I. Ispitni predmeti za prijem na sva radna mjesta koja u svom opisu zahtijevaju specijalističku stručnu spremu (§ 1), podrazumijevaju:

Poznavanje:

- organizacije i nadležnosti lokalne i regionalne uprave;
- osnova lokalne samouprave;
- regionalne i pravne podjele;
- organizacijskih i osnovnih nadležnosti vlade i centralnih organa javne uprave;
- sadržaj Ustava.

Praktičnu primjenu postupka kod:

- upravnog odlučivanja;
- upotrebe računara.

Upotrebu službenog jezika.

II. Sadržaj specijalističke stručne spreme za konkretna mjesta zahtijeva napredni stepen znanja i praktičnu primjenu postupaka službe:

1. Zamjenik rukovodioca zavoda za javnu upravu:

- pravne propise iz pravilnika o budžetu;
- Zakon o radu;
- Građanski zakon i Privredni zakon (Obligacioni zakon);
- Propise kojima se uređuje kontrola i nadzor u javnoj upravi, uključujući metode.

2. Rukovodioci arhiva:

- pravne propise o arhivu, dokumentacijskoj službi i predarhivskoj zaštiti;
- propise o plati;
- osnove statističkih metoda;
- informatički sistem javne uprave.

3. Odnosi i mjere saradnje sa općinama:

- izborni zakon u organima lokalne samouprave;
- propise o općinskoj imovini i njenoj organizaciji.

4. Pravne službe:

- odabrane dijelove upravnog, građanskog, privrednog (poslovnog), finansijskog i radnog prava.

5. Racionalizacija i informatička tehnologija:

- teorija rukovođenja i organizacija rada;
- programiranje;
- uspostavljanje i funkcioniranje automatskog informatičkog sistema lokalne uprave.

6. Statistika i evidencija:

- statistički metodi;
- statistički pravni propisi;
- programiranje;

- Organizacija državne i regionalne uprave.

7. Kadrovi i plate:

- izabrani dijelovi zakona o radu;
- odgovarajući propisi o platama.

8. Šumarstvo i vodoprivreda:

- odabrani dijelovi zakona o šumama, gospodarenju šumama, vodoprivredi i lovu, zaštiti šuma i zemljišta, zaštiti i upotrebi prirodnih bogatstava, pravilima lokalnog planiranja i izgradnje, zaštiti prirode, ekonomičnom održavanju šuma, upisu nepokretne imovine, zemljišnom katastru, biologiji životinja, unapređenju lovnih zona, oružju i municiji, organizaciji šumarstva i vodoprivrede, te zaštiti od poplava.

9. Poljoprivreda:

- propisima o zemljištu i gospodarenju zemljištem, propisima o raspolaganju zemljištem, očuvanju zemljišne imovine, upisu nepokretne imovine, zemljišnom katastru, bonitetu zemljišta, ekonomsko-tehničkim propisima o zemljištu, zaštiti prirode, ribolovstvu, geološkim istraživanjima i radu, te rukovođenju privatnim zemljoradnicima.

10. Uprava polubudžetskih i budžetskih organizacija:

- pravni propisi iz pravilnika o budžetu;
- propisi o tzv. maloj i velikoj privatizaciji;
- privrednim zakonima (o prometu).

11. Transport:

- propisi o pravilima lokalnog planiranja i izgradnje;
- propisi o transportu i saobraćajnoj upravi.

12. Privatno preduzeće građana, promet, turistički promet i lokalno upravljanje:

- odabrani dijelovi iz građanskog zakona;
- propisi o stambenoj imovini, te o zakupu i podzakupu nestambenih mjesta;
- propisi o tzv. maloj i velikoj privatizaciji;
- propisi o domaćem prometu, ugostiteljskoj djelatnosti, ponovnoj privatizaciji poslovnih jedinica, trgovini, proizvodnji, zemljištu (zakoni o restituciji), te cijenama.

13. Administracija i registar:

- iz propisa kojima se utvrđuje izborni postupak za zakonodavne organe i za općine, izbore sudija porotnika, izbornim postupcima građanskih struktura u općinama kojima se osiguravaju prava građana na okupljanje i udruživanje, služba matičnog registarskog ureda, uprava registra, odnosi iz porodičnog prava, korištenje i promjena imena i prezimena, ovjera potpisa i prepisa, pitanja državljanstva, dostava pismena van zemlje, prijava i registriranje boravišta građana i podnošenje zahtjeva po pitanju prava građana.

14. Finansiranje i starateljstvo:

- imovinsko-pravni propisi i propisi o cjenama;
- zakon o uređivanju i raspoređivanju općinske imovine;
- pravno reguliranje pravila budžeta i upravljanja budžetom;
- računovodstvo;
- propisi o tzv. maloj i velikoj privatizaciji.

15. Budžet i računovodstvo:

- imovinsko-pravni propisi;
- pravno reguliranje pravila budžeta i upravljanja budžetom;
- poreski propisi;
- propisi o odbacivanju knjigovodstvenih vaučera;
- računovodstvo.

16. Turizam:

- propisi o turizmu;
- propisi o mjesnom planiranju i rješenjima za izgradnju;
- propisi o očuvanju prirode.

17. Stambena pitanja:

- popisi iz stambene oblasti, o stanovima u privatnom vlasnistvu i zakupu, te podzakupu nestambenih mjesta;
- zakoni o restituciji;
- propisi o privatnim preduzećima.

18. Privredna uprava:

- propisi o imovini i raspoređivanju imovine općina;
- računovodstvo;
- pravno reguliranje pravila budžeta i upravljanja budžetom.

19. Kontrola:

- propisi kojima se utvrđuju oblasti kontrole, metodologije, imovinsko-pravnih odnosa, upravljanja budžetom, upravljanja državnom imovinom, računovodstva, privatizacije i denacionalizacije, javna preduzeća, javna potrošnja, cijene, statistički metodi i informatička tehnologija, upravno, finansijsko, privredno, obligaciono i radno pravo, raspoređivanje općinske imovine, porezi, zaštita okoliša, molbe i žalbe.

20. Kultura:

- propisi o zaštiti kulturnog naslijeđa države, muzejima i galerijama;
- propisi o temi mediji i masovni mediji;
- propisi o zdravstvenoj zaštiti, državnoj kontroli zdravlja i regresivnoj kompenzaciji;
- propisi o javnim kulturnim aktivnostima i državnom fondu za kulturu.

21. Zdravstvo:

- pravilnici o državnoj politici zdravstva;
- struktura i rukovođenje zdravstvenom zaštitom;
- propisi o zdravstvenoj zaštiti, državnoj zdravstvenoj kontroli i regresivnoj kompenzaciji;
- propisi iz oblasti higijene.

22. Socijalne službe:

- propisi o socijalnoj zaštiti;
- izabrani dijelovi propisa iz građanskog prava, Zakona o parničnom postupku, te propisa o zaposlenju;
- sadržaj ugovora između sindikalnih predstavnika, poslodavaca i Vlade.

23. Regionalni razvoj:

- pravila i metodi za planiranje i realiziranje regionalnog razvoja i izrada dugoročnih idejnih projekata;
- zakonski i finansijski propisi po pitanju regionalnog planiranja;
- metodi rada u vezi sa društveno-ekonomskim informiranjem;
- propisi o zaštiti okoliša.

24. Civilna zaštita i mobilizacija:

- propisi u oblasti odbrane i civilne zaštite.

25. Šef ureda sekretara:

- teorija rukovođenja, organizacija rada i organiziranje službi za evidenciju;
- administrativni poslovi;
- programiranje.

26. Briga o djeci, tjelesni odgoj i sport:

- propisi o državnoj zaštiti djece i omladine;
- propisi o tjelesnom odgoju. Posebna stručna sposobnost kao preduvjet za obavljanje funkcija u okružnim i uredima distrikta.

DODATAK 5.
UNIVERZITETI I OBRAZOVANJE U
OBLASTI JAVNE UPRAVE

Univerzitet	Adekvatni programi			Djelimično adekvatni
	Diplomski	Magistarski	Tečajevi	
Comenius	12	4		nekoliko
Trnava	2	2		3
Poljoprivreda/Nitra		2		nekoliko
Ekonomski/Bratislava	1		3	nekoliko
Matej Bel/Banska Bystrica	1	2	1	nekoliko
Tehnički/Košice	1	1		nekoliko
Pedagoški/Nitra	2	2		
Tehnički/Zvolen				2
Saobraćaj, komunikacije/Zilina	1	3	1	1
P. J. Safarick/Košice		3		
<i>Neki od magistarskih programa nastavljaju se do doktorskog nivoa</i>				

DODATAK 6.

OBUKA KOJU ORGANIZUJU DRŽAVNE INSTITUCIJE

Ministarstvo unutrašnjih poslova

Policijska akademija Slovačke Republike (osnovana 1992. godine)

Sadržaj: Univerzitetsko obrazovanje i naučna saznanja iz studija o sigurnosnim službama. Policijska akademija pruža programe iz oblasti: saobraćajna policija; uniformisana policija; zaštita osoba i imovine; granična policija; imigraciona policija; krivična policija; civilna i protivpožarna zaštita, te službe zaštite sigurnosti građana uz specijaliziranje u oblasti; civilne zaštite; javnih službi; protivpožarne zaštite.

Ciljne grupe: Samo određeni kandidati ispunjavaju uvjete za upis na Policijsku akademiju koja se kao odjel nalazi pri Ministarstvu unutrašnjih poslova; kandidat mora biti u službi u Ministarstvu unutrašnjih poslova, odnosno u nekoj drugoj sigurnosnoj službi; mora sa uspjehom završiti srednju školu uz potvrdu o položenom završnom ili maturskom ispitu, mora diplomirati na posebnoj policijskoj školi; mora obaviti najmanje dvije godine praktičnog rada u policijsko-sigurnosnim službama; obavezan je s uspjehom proći prijemni ispit, zdravstveno stanje mora odgovarati uvjetima utvrđenim za policiju i zaposlenike sigurnosnih službi. Prijemni ispit sastoji se od općeg testa znanja, testa jezika i psiho-fizičkih testova.

Vid naobrazbe: Policijska akademija pruža mogućnosti univerzitetskog studija (diplomski), postdiplomskog studija (magistarski), te mogućnost kontinuirane obuke. Univerzitetski studij organiziran je kao kompletan program (magistri), odnosno kao opći dio univerzitetskog obrazovanja (diplomirani studenti). Izvodi se u formi redovnog ili vanrednog studijskog programa.

Zavod za javnu upravu

Obuka je organizirana u tri pravca:

1. Tečajevi zasnovani na akreditaciji iz Ministarstva obrazovanja za zaposlene u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi. Selekcija prijavljenih kandidata vrši se prema njihovom socijalnom položaju i prema redoslijedu prijema zahtjeva. Pohađanje tečajeva je obavezno za utvrđena mjesta. Postoje završni ispiti. Postoje dva takva tečaja:

1.1. Dvogodišnji tečaj za službe arhiva:

Sadržaj: Uvod u službe arhiva, historijat uprave, dokumentacijske službe, analiza dokaza i upotreba arhiva, državni jezik, zakonodavstvo u oblasti javne uprave.

Ciljne grupe: Zaposlenici državnih arhiva distrikta i regionalnih arhiva.

Vid obuke: Obuka uz rad, moduli od 300 sati u osam sedmica, sa završnim ispitom. Ova obavezna nastava priprema se u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova.

1.2. Programski tečaj, osnovi kontrole:

Sadržaj: Kontrolni sistemi: Zakon o državnoj kontroli; propisi po pitanju kontrole; vanjska i unutrašnja kontrola; državna uprava i regionalizam; zakon o trgovini;

poduzetništvo; poreski sistem; propisi o budžetu; propisi o cijenama; zaštita klijenta; prekršaji; kontrola u lokalnoj samoupravi; socijalno osiguranje; primjena kontrole; saradnja sa sudovima; psihološki aspekti kontrole; kultura govornog i pisanog jezika.

Ciljne grupe: Kontrola zaposlenih u centralnoj i lokalnoj upravi, nadzornika gradova i zajednica.

Vid obuke: Uz rad, 83 sata u modulima od dvije sedmice. Ured vlade Slovačke garantira obuku u saradnji sa Vrhovnim uredom za kontrolu, Ministarstvom finansija i Ministarstvom unutrašnjih poslova. Obavezna je za sve ciljne grupe, završni pismeni i usmeni ispiti.

Naknada za učešće u iznosu od 1.200 slovačkih kruna (40 US\$).

2. Posebni tečajevi, završavaju se izdavanjem uvjerenja, učešće ovisi o interesu kandidata.

2.1. Metodi i tehnike kontrole:

Sadržaj se izrađuje prema zahtjevima centralne državne uprave i Ministarstva finansija.

Ciljne grupe: Zaposleni u odjelu za kontrolu pri ministarstvima i drugim službama centralne državne uprave, službenici lokalne uprave i samouprave. Svi kandidati moraju imati završen tečaj iz Osnova kontrole.

Vid obuke: četverodnevni tečaj, 29 sati uz uvjerenje. Nadzor od Ureda Vlade, Vrhovnog ureda za kontrolu, Ministarstva finansija i Ministarstva unutrašnjih poslova. Uplata: 510 SK (17 US\$).

2.2. Serija tečajeva iz postizanja optimalne komunikacije:

Sadržaj: Samorazumijevanje, tehnike usmjerenosti i opuštanja.

Ciljne grupe: Zaposlenici regionalnih ureda i ureda distrikta.

Vid obuke: Uz rad, šestodnevni program obuke u dva modula uz izdavanja uvjerenja. Nadzor od Pedagoškog fakulteta, Comenius univerzitet, Centar za pedagoških službi.

3. Stručna obuka i seminari, kratki tečajevi obuke bez izdavanja uvjerenja zasnovani na potrebama ministarstava i zahtjevima potencijalnih kandidata.

Sadržaj: Izrađen i specijaliziran prema potrebama različitih branši; uzima pravni sistem kao osnov za diplomatiju – komunikacije - ugovaranje, menadžment; kadrovski marketing, praktične aktivnosti i poslovanje u različitim branšama, organizacija, ljudski resursi, nadležnosti, računovodstvo i finansije, tumačenje različitih zakona.

Ciljne grupe: Zaposleni regionalnih ureda i ureda distrikta; principi; kadrovski odjeli; računovođe; odjeli za očuvanje graditeljstva i urbanog naslijeđa; odjeli za zaštitu potrošača; socijalni odjeli; socijalni radnici; odjel za puteve; arhivski odjeli; regionalni razvoj; državni djelokrug; poslovni odjeli; privredni odjeli; odjeli za komunikaciju sa općinama; pravni odjeli; registarski odjeli, kao i službenici u organima lokalne samouprave.

Vid obuke: Kratki tečajevi uz rad, dva do tri dana, nadzor vrše različita ministarstva zavisno od teme tečaja. Ovim tečajevi nude se nakon konsultacija sa ministarstvima, odnosno na zahtjev prema ishodu njihovih anketa.

Ministarstvo privrede

Institut za vanjsku trgovinu (IFT)

IFT je polubudžetska organizacija sa 20 godina iskustva u organizovanju kurseva obuke. Institut trenutno nudi:

Vanredne studije iz međunarodnog marketinga:

Sadržaj: Finansiranje izvoza; računovodstvo i revizija; izvozno gospodarstvo; strategija međunarodnog marketinga; međunarodni marketing; međunarodno privredno pravo; izvozna organizacija i tehnika i finansije; međunarodna logistika; međunarodni projektni menadžment.

Ciljne grupe: Zaposleni u inostranstvu u međunarodnim organizacijama, diplomatska služba u državnom i privatnom sektoru.

Vid obuke: Jedanaest nezavisnih modula, polaznici mogu učestvovati u svim ili pojedinim dijelovima tečaja. Export-Akademie Baden Württemberg iz Reutlingena vrši nadzor uz stručnu potporu u obuci koju daje Vlada Njemačke. Svaki modul završava se pismenim ispitom i izdavanjem uvjerenja. Uspješno pohađanje mnogih modula može podrazumijevati osposobljenost za rad u međunarodnoj trgovini.

Kratki tečajevi:

a. Diplomatski protokol:

Ciljne grupe: Zaposlenici u diplomatskoj službi, rukovodeći službenici i stručnjaci iz ministarstava.

Vid obuke: Petodnevni tečaj pripremljen u saradnji sa privatnom firmom HOSTESSE INT Bratislava, naknada od 6.600 slovačkih kruna (220 US\$) kojom se podmiruje cijena studijskih materijala, smještaj i ishrana.

b. Predmet trgovinskog izvoza i uvoza:

Ciljne grupe: Zaposlenici u privatnim i državnim organizacijama za međunarodnu trgovinu, za izvoz i uvoz, bankovni činovnici.

Vid obuke: Šestodnevni tečaj u saradnji sa instruktorom sa ekonomskog fakulteta, naknada za pohađanje 6.300 kruna (210 US\$).

c. Međunarodni marketing:

Ciljne grupe: Zaposlenici u odjelima za marketing, poduzetnici.

Vid obuke: Trodnevni tečaj u saradnji sa instruktorom sa ekonomskog fakulteta, naknada za pohađanje 3.300 kruna (110 US\$).

IMB Institut za obuku rukovodećih službenika

Ciljne grupe: Rukovodioci u državnom i privatnom sektoru.

Vid obuke: Kratki tečajevi podijeljeni u četiri dijela; strani jezici, rad na računarima, menadžment, te mala i srednja preduzeća. Pohađanje tečaja kandidati obavezno plaćaju. Neki tečajevi povezani su sa boravkom u inostranstvu. IMB, također, nudi konsultantske i savjetodavne usluge. Polaznicima se izdaje uvjerenje.

Institut za profesionalnu pripremu i prekvalifikaciju

U osnovne aktivnosti spada niz seminara u saradnji sa Ministarstvom privrede orijentiranih u pravcu predmeta savremenog menadžmenta i razvoja kadrovskih resursa. Polaznici tečaja savremenog menadžmenta – upravitelji – stiču stručno zvanje osnovnog menadžera. Ostali seminari zamišljeni su u pravcu kadrovskog rukovođenja. Ne postoji zvanično uvjerenje, polaznici obavezno plaćaju naknadu za pohađanje od 2.093 kruna (70 US\$).

Ministarstvo finansija

Ciljne grupe: Službenici Ministarstva finansija

Vid obuke:

a. Obuka u zemlji

Ministarstvo finansija nudi devet vrsta obuke:

- Obuka i testovi adaptacije; obavezan izlazak na prijemni test tokom prvih tri mjeseca zaposlenja. Godine 1995. na test je izašlo 112 novih službenika;
- Tečajevi korištenja računara (u 1995. bilo 37 tečajeva sa 303 polaznika);
- Postdiplomski i tečajevi u dužem trajanju (matematika i osiguranje, carinski tečaj – pet polaznika);
- Vanredni studij (međunarodni marketing, 21 dan, jedan polaznik);
- Kratki tečajevi (devet stručnih tečajeva);
- Seminari (22 specijalizirana seminara za 146 polaznika);
- Konferencije;
- Stipendije Ministarstva (na osnovu Odluke Vlade broj 506/1995, 20 diplomiranih studenata sa Univerziteta dobili su stipendije od Ministarstva finansija). Stipendije se redovno ocjenjuju. Ocjenjivanje je osnov za ugovor i za buduća mjesta u različitim odjelima Ministarstva i
- Stručna praksa za studente univerziteta i srednjoškolce (studenti Trgovačke akademije, Pravnog fakulteta, Ekonomskog univerziteta i Akademije Istropolitane stiču praktično radno iskustvo u Ministarstvu finansija).

b. Međunarodna obuka

- Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD); multilateralni carinski centri u Beču, Budimpešti, Kopenhagenu i Ankari. Od 1993. godine, 109 službenika ministarstva je učestvovalo je na različitim radnim seminarima u Beču tokom 586 dana; u Ankari dva namještenika, 10 dana na dva tečaja; u Budimpešti 118 namještenika, 465 dana na različitim radnim seminarima; u Kopenhagenu šest

namještenika, 60 dana i u Parizu 23 namještenika, 53 dana. Sveukupno OECD je pružio potporu za 51 tečaj za 285 zaposlenika iz branše Ministarstva finansija i

- Stipendije i tečajevi (uz potporu britanskog “Now-How” Fonda, OECD-a, Međunarodnog monetarnog fonda, Evropskog instituta iz Mاستrihta, ADETEF-a iz Pariza za 27 namještenika).

Ministarstvo građevinarstva i javnih radova

Institut za obuku i usluge udovoljava potrebama ovog ministarstva time što za ministarstvo organizira obuku posredstvom Odjela za graditeljstvo i regionalni razvoj, Odjela za privredno upravljanje, Odjela za tehniku, tehnologiju, mehanizaciju i osavremenjavanje izgradnje.

Ciljne grupe: Rukovodeći službenici, upravitelji srednje kategorije i ostali službenici Ministarstva; stručnjaci iz centralne, istočne i zapadne Evrope, centralna državna uprava, organi lokalne uprave i samouprave, bankovni činovnici, stambene kompanije, zaposlenici aerodroma, stručnjaci iz kompanija za socijalno osiguranje, građevinskih firmi, visokog rukovodnog kadra preduzeća, zaposlenici u trgovinskom prometu i marketingu, sekretarsko osoblje.

Vid obuke: Uz rad, bez predslužbeničke obuke i prethodnih testiranja. Obuka se koristi kod izdavanja potvrde za utvrđena radna mjesta i finansira se iz državnog budžeta (prethodne godine je bilo 100.000 kruna, a ove 900.000 kruna).

Odjeli organiziraju radionice, seminare, duže studije (dva semestra) uz izdavanje uvjerenja, kraće tečajeve. Institut je odgovoran za potvrdu službenicima u nekoliko građevinskih profesija. Tečajevi se raspoređuju na ciljne grupe i odjeljenja nastavljaju sa radom prema podacima o rezultatu odaziva.

Ministarstvo pravde

Institut za dodatno školovanje službenika u ogranku Ministarstva pravde u Trečjanskim Toplicama

Sadržaj: Pri svom ogranku Ministarstvo pravde pripremio je kompletan sistem obuke koji se sastoji od osam osnovnih vrsta:

1. Osposobljavanje, priprema i obuku kandidata za sudije viših i nižih sudova;
2. Stručna priprema sudija članova sudskog vijeća;
3. Prijem na radno mjesto koje služi kao priprema za obavljanje upravnih i stručnih poslova;
4. Stručna priprema za rad na rukovodnim radnim mjestima;
5. Unapređivanje stručnih sposobnosti za kvalificirani rad sudija i ostalih sudskih službenika;
6. Konferencije, radionice, seminari;
7. Priprema instruktora i
8. Nastava jezika.

Ciljne grupe: Pravnici, kandidati za sudije, niže sudije, više sudije, članovi sudskih vijeća, službenici sudova.

Vid obuke: Tečajevi ovise o dobivenoj potvrdi i rangu. Pravi se razlika između rukovodećih službenika, službenika srednje kategorije i ostalih. Obuka se smatra trajnom, stepen stručnosti se utvrđuje u skladu sa zakonom. Izbor se vrši na osnovu psiholoških i stručnih testova. Priprema za stručni dio se sastoji od dva glavna dijela: teoretskog i praktičnog. Završni ispit se sastoji kako od teoretskog tako i od praktičnog dijela. Obuka je strukturirana prema redoslijedu od najnižih do najviših radnih mjesta i na svakom od nivoa mora se položiti ispit. Obuka je interno konzistentna i sastoji se od tri nivoa: studij prilagođavanja; specijalistički stručni studij; studij za radno mjesto.

Obuka se može odvijati u slijedećim oblicima: u dužem trajanju (četverogodišnja obuka organizirana u tri do osam sedmičnih modula godišnje); kraćem trajanju (radionice, konsultacije, dani informisanja, stipendije, obuka uz rad, slobodno vrijeme za obrazovanje).

Ministarstvo poljoprivrede

Agroinstitut

Osnovan 1995. institut je organizirao 103 aktivnosti obuke za 4.203 polaznika. Troškove podmiruju organizacije koje sponzoriraju svakog od polaznika.

Ciljne grupe: Zaposlenici državnih i privatnih organizacija u poljoprivredi i trgovci voćem i povrćem.

Institut za naprednu obuku zaposlenih u šumarstvu i vodoprivredi

Ciljne grupe: Rukovodni kadar i stručnjaci u šumarstvu i vodoprivredi. Održane su 52 aktivnosti obuke za 599 polaznika.

Vid obuke: Kontinuirana obuka i potvrda o stručnosti.

Ministarstvo poljoprivrede sudjeluje u obuci koju organiziraju različite institucije. Na 67 kraćih seminara sudjelovalo je 107 polaznika, dok je na šest kraćih seminara bilo njih 11 (svi su se uglavnom usmjerili na pravni sistem, međunarodnu ekonomiju i vanjsku trgovinu), plus učešće u tečajevima za rad na računarima i tečajevima jezika. Teme predlažu upravitelji odjela u ministarstvu.

Sva druga ministarstva organizuju seminare, strane stipendije, radionice i *ad hoc* tečajeve o tematskoj problematici. Aktivnostima se pruža djelimična potpora PHARE programa za pomoć zemljama centralne i istočne Evrope.

PRIKAZ SISTEMA OBUKE

SLOVENIJA

(Stanje u aprilu 1996.)

1.Uvod

Slovenija je smještena u samoj sredini centralne Evrope između Alpa, Jadranskog mora, planinskog vijenca Dinarida i Panonske ravnice. Ova zemlja se rasprostire na preko 20.000 km² i broji dva miliona stanovnika. Skoro 90% stanovništva Slovenije su Slovenci po nacionalnoj pripadnosti. Pored njih tu su mađarska i italijanska nacionalna manjina kojima Ustav garantuje ostvarivanje posebnih prava. Također, manjine su zastupljene u Parlamentu. Dva najveća grada su glavni grad Ljubljana i Maribor, i oba imaju univerzitete. Slovenija je gusto naseljena – stotinu stanovnika po km². Gotovo tri četvrtine stanovništva živi u 50 gradova Slovenije. Više od 50% bruto domaćeg proizvoda (GDP) postiže se u prerađivačkoj industriji. Druga grana po jačini je trgovina, slijede građevinska industrija, transport itd. uz turizam koji se u bruto domaćem proizvodu (GDP) pojavljuje sa 6%. Nacionalni GDP za 1995. iznosi 12,1 milijardu US\$ godišnje, odnosno 6.050 US\$ po stanovniku.

Septembra 1989. Skupština je usvojila amandmane na Ustav Republike kojima je Slovenija utemeljila državnu suverenost. Aprila 1990. godine izabran je prvi predsjednik Republike. Podrška deklaraciji o suverenosti Republike Slovenije data je na plebiscitu održanom 23. decembra 1990., kada je više od 88% izbornog tijela izglasalo nezavisnost. Nakon uvođenja niz mjera i usvajanjem temeljne ustavne povelje o suverenosti i nezavisnosti 25. juna 1991., Slovenija je *de jure* postala nezavisna. Novi slovenački Ustav proglašen je 23. decembra 1991., godinu dana nakon što je održan plebiscit kojim je osiguran legitiman osnov za prihvatanje novog političkog sistema, temeljne ustavne povelje i novog Ustava.

Opće karakteristike sistema uprave u Sloveniji

Osnovna karakteristika parlamentarne demokratije u Sloveniji je Narodna skupština koja se sastoji od 90 neposredno izabranih članova i obavlja klasičnu zakonodavnu ulogu Parlamenta, bira predsjednika Vlade i imenuje ministre u Vladi. Pored Narodne skupštine, Državno vijeće je, također, dio parlamentarnog kruga Slovenije. Članovi vijeća i skupštine biraju se neposredno i u oba slučaja poštuju se teritorijalni i građanski princip zastupljenosti. Državno vijeće nema zakonodavnu funkciju i njegova jedina nadležnost je pravo veta na zakon koji je već usvojila Narodna skupština. Ukoliko većina zastupnika isti zakon ponovo usvoji, takva odluka je pravosnažna. Narodna skupština, kao i Državno vijeće imaju u svom sastavu stručne službe koje zapošljavaju 285 državnih službenika.

Izvršni organi su predsjednik Republike i Vlada. Stručna služba predsjednika organizirana je pri Predsjedničkom uredu. U sastav vlade (kabineta) ulaze premijer i sedamnaest ministara od kojih su dvojica ministri bez portfelja. Vlada se oslanja na Ured premijera i ostale stručne službe ureda, u kojim su zaposlena 932 državna službenika. Uredom premijera i ostalim stručnim službama ureda rukovodi generalni sekretar Vlade, osim Uredom vlade za zakonodavstvo i Uredom za reformu lokalne samouprave, kojima rukovode ministri bez portfelja.

Cjelokupnu funkciju uprave obavlja petnaest ministarstava zasnovanih na principu nadležnosti. Zbog odredbe u Ustavu kojom se propisuje da sve funkcije uprave obavljaju ministarstva, osim ministarstava koja pripadaju klasičnoj upravi ne postoje druge posebne organizacije. U svih petnaest ministarstava nalazi se 22.566 državnih službenika:

Ministarstvo	Broj državnih službenika u 1995.
Rada, porodičnih i socijalnih pitanja	188
Ekonomskih odnosa i razvoja	343
Finansija	4.104
Privrednih djelatnosti	152
Poljoprivrede, šumarstva i prehrane	318
Kulture	146
Unutrašnjih poslova	8.192
Odbrane	5.692
Prostornog uređenja i okoliša	1.229
Pravde	987
Saobraćaja i komunikacija	339
Obrazovanja i sporta	159
Zdravstva	197
Nauke i tehnologije	218
Vanjskih poslova	302

Teritorijalnu funkciju javne uprave obavljaju organi lokalne uprave. Slovenija je podijeljena na 58 jedinica opće uprave u kojima su zaposleni državni službenici. Osim organa lokalne uprave, teritorijalna funkcija javne uprave, također, se organizira posredstvom posebnih područnih ureda različitih ministarstva koji obuhvataju oblasti inspeksijskih službi, geodetskih službi i narodne odbrane.

Reformom lokalne samouprave nastalo je 147 novih zajednica od kojih većina obuhvata prilično malu površinu i ima mali broj stanovnika. Budući da se cijeli sistem lokalne samouprave nalazi u prilično dinamičnom stanju, jedino možemo navesti približan broj trenutno zaposlenih u stručnim službama ovih zajednica od oko 2.654, uz osjetnu tendenciju porasta.

Sistem uprave i državni službenici

U javnoj upravi još uvijek nije uspostavljen sveobuhvatan sistem državne službe, premda je pojeekat u pripremi. Postoje mnogi razlozi zbog kojih je to tako. Samo poimanje državnog službenika razlikuje se u različitim sistemima u Evropi. Koja će se skupina zaposlenika u javnoj upravi ubrajati u državne službenike rješava se u skladu sa

tradicijom i kulturom svake od zemalja, što dovodi do različitosti u svrstavanju i definiranju pojma “državni službenik”. One se kreću od toga da se državnim službenicima smatraju samo određene kategorije zaposlenika u državnoj upravi (u užem smislu) do toga da se pod državnim službenicima podrazumijeva i tehničko osoblje u javnim službama.

Još u ranim dvadesetim godinama XX stoljeća Slovenija je bila dio Austro-ugarske monarhije sa kojom je imala zajednički sistem državne službe i dijeli naslijeđe srednjoevropske tradicije, čiji sadašnji klasični model predstavlja Republika Austrija. Njen primjer je u nekim oblastima, također, slijedila kraljevina Jugoslavija, tako da se period do II svjetskog rata može smatrati nastavkom austrijskog uređenja ovog sistema. Nakon rata ovu oblast je počela regulisati federalna Jugoslavija. Dana 25. decembra 1957. godine donesen je Savezni zakon o državnim službenicima koji je opsežno uređivao sistem ove kategorije zaposlenika. Njime je uspostavljen sistem klasifikacije državnih službenika i njihovo unapređenje, obuka i plate. Njime je, također, propisano zasnivanje i prekid radnog odnosa, kao i osnovna prava i dužnosti. Ovim zakonom definiran je pojam državnog službenika na opširan način, tako što su uvršteni svi zaposlenici u državnim organima, obrazovnim, naučnim i kulturnim organizacijama, zdravstvenim institucijama, kao i ostalim institucijama koje su obavljale djelatnost javnih službi u skladu sa odredbama ovog zakona. Pri tome je korištena opširna definicija državnog službenika kojom su praktično obuhvaćeni svi zaposlenici u javnom sektoru.

Sa uspostavom sistema socijalističkog samoupravljanja počeo se mijenjati i položaj državnih službenika. Osnovna ideja ovog političkog sistema bila je da se izjednači položaj svih zaposlenika kako bi postao jednoobrazan u okviru koncepta takozvanog radnika u udruženom radu. Ovim su radnici u privrednim djelatnostima i oni u javnoj upravi imali jednak status. Zanimljivo je konstatirati da su u pogledu prava iz radnog odnosa svi radnici uživali visok stepen zaštite državnih službenika. Radnik je, bilo da je bio zaposlen u fabrici ili u državnoj upravi, mogao biti otpušten samo zbog ozbiljnog krivičnog djela, nezakonnosti ili nesposobnosti.

Ovakvo stanje je bilo i 1990. godine, kada je Slovenija krenula putem nezavisnosti. Jedna od prvih mjera koju je preduzela nova vlada bilo je ograničavanje prava zaposlenika budući da je veći dio privrede morao biti preustrojen, a nezaposlenost je bila neminovna posljedica ovog procesa. Tako su doneseni posebni zakoni u privrednoj oblasti čime je uvedeno savremeno radno zakonodavstvo zajedno sa rješavanjem problema nezaposlenih i njihove zaštite.

Ovakav zadatak je bio donekle teži kada se radilo o javnoj upravi. Na početku cilj je bio da se uvede cjelokupan sistem državne službe odjednom, ali tako nešto je bilo nemoguće postići u kratkom periodu. Vlada je stoga donijela odluku da, sve dok se ne uvede odgovarajući sistem, treba regulisati samo ona najvažnija pitanja. Kao rezultat toga, 20. aprila 1990. godine donesen je Zakon o zaposlenima u državnim organima.

Sam naziv zakona jasno pokazuje da je koncept državnog službenika sada ograničen isključivo na zaposlene u državnoj upravi u njenom užem smislu, što znači isključivo na one koji rade u prethodno pomenutim organima i organizacijama. Nadalje, naziv zakona, također, ukazuje na to da se ovim zakonom još ne uvodi pojam državnog službenika, već se ograničava na pojam “državnoj upravi”. Njime se, također, uređuju izvjesna pitanja povezana s njihovim statusom, kao što su primjerice prijem na rad u

državnoj upravi, dio sistema klasifikacije, osnov sistema plata i naknada, disciplinska odgovornost, dopust i drugi vidovi radnog odsustva. Neznatno detaljnija skala individualnih kategorija namještenika u državnoj upravi, osnovnih radnih vrijednosti kao i realiziranje osnovnog sistema plata i naknada definirani su u Zakonu o platnim razredima u javnim institucijama, državnim organima i organima lokalnih zajednica.

Zaposleni u državnim organima i organizacijama dijele se u dvije velike skupine. Prva skupina sastoji se od zvaničnika, tj. onih zaposlenika u organima države čiji radni odnos proističe iz njihovog političkog angažmana. Cijela ova skupina predstavlja politički nivo zaposlenih. Druga skupina sastoji se od državnih službenika, tj. onih u plaćenom radnom odnosu čiji rad u upravi predstavlja njihovo osnovno zanimanje i izvor sredstava za život.

U prvu skupinu ubraja se 90 poslanika Narodne skupštine koji su u njoj zaposleni. Pored njih tu su i premijer i 17 ministara. U slijedeću kategoriju ubrajaju se državni sekretari koji su generalno odgovorni za pojedine važne nadležnosti u ministarstvima. I na kraju, tu su, također, rukovodioci agencija (54) u sklopu strukture pojedinačnih ministarstava koji njima upravljaju. Njih postavlja vlada na prijedlog resornog ministra sa kojim dijele profesionalnu sudbinu. Ako primjerice ministar da ostavku, svi državni sekretari i rukovodioci agencija u strukturi datog ministarstva moraju ponuditi svoju ostavku.

Druga skupina se dijeli u dvije osnovne kategorije; kategorija zaposlenika koje postavlja vlada na prijedlog ministra i kategorija onih koji zaključuju ugovore o radnom odnosu. U rukovodeće državne službenike iz prve kategorije spadaju generalni sekretari u ministarstvima (devet) i državni podsekretari (43). Ovi prvi pomažu ministru u rukovođenju ministarstvom, dok su potonji, po pravilu, šefovi konkretnih odsjeka. Pored ove dvije kategorije Vlada imenuje, na prijedlog ministra, savjetnike u vladi (227), podsekretare (62) i pomoćnike ministra (598). Ove tri kategorije obavljaju najzahtjevniji stručni posao u ministarstvima.

U kategoriju viših službenika u drugoj skupini spadaju nezavisni savjetnici, iza kojih dolaze viši stručni savjetnici, republički inspektori i savjetnici. Za sva ova mjesta potrebne su vrhunske obrazovne i stručne kvalifikacije i dvije do pet godina radnog iskustva; kod državnih službenika kao što su službenici ureda, stručni saradnici i inspektori traži se viši nivo stručnog obrazovanja i do tri godine radnog iskustva; ostala mjesta kao što su administrativni činovnici, finansijski službenici i saradnici mogu zauzimati oni sa srednjoškolskim obrazovanjem i radnim iskustvom u trajanju do dvije godine.

Osvrćući se na prošlost i ocjenjujući ulogu uprave, nemoguće je očekivati da će cjelokupan sistem obrazovanja u oblasti uprave, uključujući i obuku uz rad, moći biti uspostavljen u jednom potezu. Zaposlenici su stekli osnovna znanja, uglavnom, posredstvom postdiplomskih obrazovnih programa, ali su jedino neki programi bili usmjereni na *znanje iz oblasti uprave*; dok se kao iznimka javlja više upravno obrazovanje. Obrazovne ustanove za postdiplomsko obrazovanje organizirale su stručnu obuku u obliku naprednih studijskih tečajeva i stručnih savjetovanja. Neka su pak ministarstva, poput ministarstva pravde i ministarstva odbrane, izradila programe funkcionalne obuke za osobe u posebnim oblastima rada, ali se počeci opsežnog obrazovnog sistema mogu pronaći jedino u Ministarstvu unutrašnjih poslova.

2. Ciljevi obuke

Tokom posljednjih šest godina promjene u oblasti javne uprave bile su usmjerene na razvoj efikasnih upravnih struktura a ne na stvaranje odgovarajućeg sistema obrazovanja i obuke. U izvjesnoj mjeri ovo je posljedica činjenice da do sada ne postoje prihvaćena pravila i propisi o radnom odnosu u javnoj upravi, odnosno utvrđena uloga (prava i dužnosti zaposlenih), te važnost obuke u ovom sistemu. U međuvremenu cjelokupan sistem obrazovanja u ovoj zemlji je promijenjen. Tako je 1993. godine donesen novi Zakon o univerzitetu, dok je ostale zakone iz oblasti obrazovanja donio Parlament 1996. godine, od kojih primjerice možemo izdvojiti Zakon o organizaciji i finansiranju obrazovanja, Zakon o osnovnim školama, Zakon o srednjim školama, Zakon o usmjerenom i stručnom obrazovanju i Zakon o obrazovanju odraslih. Ako se promatra kao cjelina, ovaj skup zakonskih akata čini novi osnov za ispravnu i efikasnu funkcionalnu obuku.

Nepostojanje propisa o stručnoj obuci ne znači nužno da se ovom pitanju ne posvećuje pažnja. Naprotiv, ustanove visokog obrazovanja i sistemi obuke uz rad u službi nekih organa (ministarstva) preuzele su glavnu ulogu u definiranju ovih problema. One su organizirale veliki broj seminara kako stručnih tako i naučnih koji su orijentirani na pitanja savremene organizacije i programskog prilagođavanja. Od najvećeg zanačaja za tu temu je bilo ugledno studijsko savjetovanje na kojem su sudjelovali čak i strani učesnici, a koje je organizirala Visoka škola za javnu upravu i Institut za javnu upravu.

Konkretno studije ukazuju na to da danas postoji relativno široko rasprostranjen sistem postdiplomskog obrazovanja, dok se u usporedbi sa njim tečajevima stručne obuke ne posvećuje ista pažnja. Ovaj podatak otkriva da veliki broj organizacija nema niti srednjoročne niti dugoročne planove u pogledu obuke uz rad, ili barem planove kojima se utvrđuju neophodni predmeti razvoja: profili zaposlenika koje treba educirati; kako zaposlena osoba može steći odgovarajuće znanje i obuku; kako podstaknuti zaposlene osobe da pohađaju tečajeve obuke uz rad u službi; koju instituciju uključiti u obrazovni proces itd.

Pri planiranju daljnjeg razvoja ovi nedostaci moraju se prevazići, a neka načela uspostaviti, kako bi se uspostavio jedan savremeni sistem:

- Stručnost je prioritetna potreba države, obrazovanje predstavlja investiciju u pogledu daljnjeg razvoja;
- Organizacije mogu zadovoljiti svoje potrebe obuke putem sopstvenog sistema koji bi trebao biti uključen u državni sistem obrazovanja, budući da se jedino tim putem osigurava adekvatan nivo, sprečava pojava samodovoljnosti i omogućava vertikalna i horizontalna fleksibilnost;
- Polazni osnov za formuliranje strategije obuke i planiranja u organizacijama mora biti u cijelosti utvrđen kadrovskim planom (profili i obuka);
- Osnovni uvjeti za realizaciju planova obuke moraju biti ispunjeni; normativna definicija obuke; mehanizmi za unapređenje sticanja novih znanja; standardi obuke i materijalni uvjeti;
- Obuka je konstantna, sistematska djelatnost koja ne smije biti ograničena na pojavu posebnih trendova ili nivoa, odnosno na određene vrste poslova. Za različite radne procese potrebni su različiti programi obuke.

Što se tiče svih aktivnosti uprave, poštivanje ovih načela znači stvaranje sistema permanentnog obrazovanja i obuke za javnu upravu; poboljšanje kvaliteta obuke i prilagođavanje društvenim, ekonomskim i regulatornim okolnostima, povećavanje broja interdisciplinarnih i transdisciplinarnih tečajeva u programima studija uprave, uključujući neke upravne i organizacione sadržaje programa za javnu upravu u drugim programima – tehničke i sociološke studije itd. Međutim, uspostavljanje sveobuhvatne institucije za obuku slovenačke uprave, te formiranje posebnih centara za funkcionalnu obuku, treba da postanu dugoročni cilj. U kratkoročne ciljeve spadaju sticanje novih znanja, neophodni novi procesi u informatičkoj tehnologiji, strani jezici i tečajevi stručnog usavršavanja za rukovodeće službenike.

U usporedbi sa prošlošću, obim funkcionalne obuke na svim nivoima je odnedavno poboljšan. Novi programi, dodiplomski ili postdiplomski, koji su uspostavljeni, uključuju i magistarske studije poslovne uprave koje nude izvjestan broj nezavisnih obrazovnih organizacija, posebno centri za obuku nekih ministarstava (odbrane, unutrašnjih poslova), kao i novi Centar za obuku osnovan 1990. godine pri Ministarstvu pravde za potrebe državne uprave. Usljed reorganiziranja ovaj centar se nešto kasnije priključio sistemu obuke Ministarstva unutrašnjih poslova.

Moramo naglasiti da saradnja sa međunarodnim institucijama i obrazovnim organizacijama, bilo da je u sklopu međunarodne tehničke pomoći ili na osnovu bilateralnih ugovora i sporazuma, odnedavno je u većoj mjeri intenzivirana. U ovom kontekstu, trebali bismo pomenuti dvogodišnji slovenačko-švicarski projekat za modernizaciju u javnoj upravi (MASTER projekat), koji istovremeno predstavlja prvi korak ka osnivanju Akademije za državnu upravu.

3. Pravni okvir

Osnov za novo pravno uređenje sistema uprave utvrđen je u mnogobrojnim pravnim aktima, kao što su Zakon o vladi (donesen 1993. godine) i u kojem su definirane njene funkcije i struktura kao i njen odnos sa Narodnom skupštinom i Vladinim službama; Zakon o upravi (donesen 1994. godine) kojim se utvrđuju polazne osnove pravnog uređenja državne uprave i njene funkcije, organizacija i rukovođenje ministarstvima, teritorijalna organizacija i funkcioniranje javne uprave, odnosi ministarstva sa vladom i organima lokalne uprave, uzajamni odnosi, te vršenje inspekcije i nadzora. Zakon o lokalnoj samoupravi (donesen 1994. godine), zajedno sa prethodnim zakonskim aktima, predstavlja pravni osnov za uspostavljanje lokalne samouprave i reorganizaciju državne uprave. U Zakonu o organizaciji i djelokrugu ministarstava (donesen 1994. godine) utvrđuje se struktura i djelokrug dužnosti i funkcija ministarstava. Status zaposlenika u javnoj upravi definiran je u Zakonu o zaposlenima u državnim organima, dok je Zakonom o platnim razredima u javnim institucijama, državnim organima i tijelima lokalne zajednice utvrđena detaljnija skala pojedinih kategorija zaposlenika u sklopu državne uprave i definirana je osnovna vrijednost njihovog rada.

Pravni osnov za javnu upravu sasvim je nepotpun. Definiranje cjelokupnog sistema javnih službenika predstavlja glavni zadatak za budućnost. Sistem stručne obuke u javnoj upravi i za javnu upravu, također, mora biti definiran; u konkretnim segmentima još uvijek je zasnovan na zakonskim aktima donesenim prije sticanja nezavisnosti.

Zato, na primjer, Zakon o tečajevima uvođenja u službu, stručnom usavršavanju i ispitima stručne sposobnosti u državnoj upravi i upravi pravosuđa (donesen 1985. godine) utvrđuje obavezu zaposlenika da prođu kroz odgovarajuću obuku na početku stupanja u radni odnos. Utvrđen je i program za ispitivanje stručne sposobnosti u radu kao što je slučaj i sa dokazivanjem stručnih znanja i sposobnosti kod donošenja odluka u upravnim postupcima.

Dužina tečajeva za uvođenje u službu razlikuje se ovisno o stepenu obrazovanja (šest mjeseci za srednje obrazovanje, 12 mjeseci za postdiplomski nivo). Rukovodilac datog organa odgovoran je za organiziranje i realiziranje programa uvođenja u službu. Svaki pripravnik koji se obučava u državnoj upravi mora proći provjeru stručnih sposobnosti kao što to moraju i ostali zaposlenici za koje je to propisano posebnim propisima. Ispit stručne sposobnosti se dijeli na opći i posebni dio. Program za opći dio ispita je isti za sve kandidate sa istim stepenom naobrazbe, dok se posebni dio razlikuje prema radnoj oblasti kandidata.

Premda novi Zakon o zaposlenima u državnim organima upućuje na stručnu obuku, još nije donesen poseban zakon kojim se uređuje to pitanje. Neznatno detaljnija skala kategorija namještenika unutar državne uprave, osnovne vrijednosti njihovog rada prema stepenu njihove naobrazbe definirane su u Zakonu o platnim razredima u javnim ustanovama, državnim organima i organima lokalnih zajednica. U ovom zakonskom aktu se utvrđuje unapređenje koje se, po pravilu, odobrava svake tri godine, ukoliko se ispune određeni uvjeti; dodatno funkcionalno znanje, kvalifikacije za različite profesije, radna efikasnost, kreativnost itd.

Prava i dužnosti zaposlenog i poslodavca se, također, utvrđuju u Kolektivnom ugovoru u javnom sektoru (donesen 1991. godine). Zaposlenik ima pravo na stručnu obuku u trajanju od najmanje pet dana godišnje, u slučaju da se nalazi na radnom mjestu za koje se traži srednja stručna sprema. Troškove obuke podmiruje organizacija u kojoj zaposlenik radi. U protivnom, zaposlenik je dužan sudjelovati u obuci na eventualni zahtjev javne institucije. Obuka se u tom slučaju smatra uračunatom u redovno radno vrijeme, uz ista prava službenika. U vanrednom obrazovanju (studiji za osobe koje su zaposlene), prava i dužnosti zaposlenih utvrđeni su u ugovoru o obrazovanju.

4. Finansiranje

Jedan od najbitnijih ili možda čak odlučujućih činilaca je finansiranje obuke i stručnih tečajeva za zaposlenike u javnoj upravi. Ako uvjeti za rad nameću potrebu za stručnom obukom, u tom slučaju troškove bi trebala podmiriti data institucija (ministarstvo). Finansiranje za ove vidove obuke koji su uređeni zakonom (provjera stručnosti, provjere za tečajeve stručnog usavršavanja kod donošenja odluka u upravnim postupcima) predstavljaće dio javnih rashoda (budžeta). Nadalje, cjelokupnu infrastrukturu neophodnu za obuku u javnom sektoru trebalo bi finansirati iz državnog budžeta.

Tačan novčani iznos na raspolaganju za obuku u javnoj upravi nije poznat, budući da nije konkretno utvrđen u državnom budžetu. Svako ministarstvo prima sopstvena sredstva iz budžeta (prema finansijskom planu); sredstva koja se troše na obuku i sama obuka su predmet interne odluke. U okviru sopstvenih budžetskih prihoda neka ministarstva doznačuju konkretan iznos za obuku, ali se to često odnosi isključivo na materijalne troškove.

Kada se radi o obuci i stručnim tečajevima u organizaciji institucija van uprave (fakulteti, privatne organizacije), polaznici moraju da ih plate, dok su programi i seminari koje organiziraju centri za obuku određenih ministarstava besplatni.

Treba ukazati na to da su organizacije (ministarstva) spremne podmiriti troškove za sticanje odgovarajućeg stepena obrazovanja (viši stepen) na različitim fakultetima i drugim školama. Iznos ovog doprinosa je različit, ovisno o nekoliko faktora, od kojih je glavni potreba za sticanjem novih znanja.

Međunarodna potpora u finansiranju obuke u javnoj upravi odnedavno je intenzivirana. Veliki broj međunarodnih institucija i stranih zemalja uključen je u organiziranje i pripremu programa obuke. Statistički podaci za 1995. godinu pokazuju da je Slovenija saradivala sa šest zemalja u različitim oblicima pružanja međunarodne tehničke potpore. Pored toga, veliku potporu su pružile međunarodne organizacije kao što je Evropska unija, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD, putem programa PARE i SIGMA), te Švicarska u sklopu MASTER projekta.

5. Institucije za obuku i njihov pravni status

Obrazovni i kulturni nivo stanovništva predstavlja ključno obilježje društvenog razvoja. Visoki stepen obrazovanja osigurava dinamičan odgovor na promjene i formuliranje strategije kojom se društvu omogućava afirmacija u širem okruženju. To je razlog zbog kojeg obuka predstavlja složen problem koji ne samo da zahtijeva angažman određenog broja ljudi u različitim programima postdiplomskog obrazovanja već i izradu predmetnog cilja strategije obuke u pogledu stručnih znanja, naprednih sposobnosti i motivacije osoba u radu.

Imajući u vidu sve navedene izazove, kvalitet uspjeha rada zavisi ne samo od stepena obrazovanja zaposlenika već i od dodatnih stručnih kvalifikacija. Stoga, pored programa obuke različitih škola, mora postojati i sistem obuke uz rad. Nažalost, statistički podaci pokazuju da je Slovenija u prošlosti posvećivala manje pažnje oblicima obuke uz rad (kako u sistemu kao cjelini tako i u konkretnoj oblasti javne uprave), nego programima dodiplomskog i postdiplomskog obrazovanja.

U svrhu prikaza i usporedbe potrebno je navesti osnovne karakteristike slovenačkog sistema obrazovanja. Državni sistem obrazovanja sastoji se od nekoliko nivoa, uključujući osmogodišnju osnovnu školu, četverogodišnju srednju školu, dvogodišnje više obrazovanje, trogodišnje, odnosno četverogodišnje više profesionalno obrazovanje i četverogodišnje, odnosno petogodišnje fakultetsko obrazovanje. Osnovno školsko obrazovanje koristi jedinstven program; srednje obrazovanje je podijeljeno na stručne, tehničke i gimnazijske škole: više i visoko obrazovanje odvija se u određenim stručnim školama, dok se fakultetsko obrazovanje nudi u različitim naučnim oblastima. Na svim obrazovnim nivoima moguće je uključiti se u obrazovni proces na temelju redovnog pohađanja nastave (učenici, studenti) ili vanrednog pohađanja nastave (visokoškolske organizacije i programi srednjih škola za odrasle).

U različite programe na svim nivoima obrazovanja u toku 1995. godine uključeno je više od 360.000 učenika i studenata od kojih 214.832 učenika u osnovnim školama, 104.609 u srednjim školama i 43.249 studenata u visokoškolskim organizacijama:

Škole	Ukupno	Redovna škola		Vanredni	
		Učenici	Studenti	Odrasli	Studenti
<i>Osnovne škole</i>	219.216	217.431	-	1.785	-
<i>Srednje škole</i>	102.991	95.621	-	7.370	-
<i>Univerziteti</i>	40.239	-	32.728	-	7.511
<i>Univerzitet u Ljubljani:</i>	28.522		24.183	-	4.339
Više škole (koledži)	1.724		630	-	1.094
Više stručne škole	2.059		1.400	-	659
Fakulteti	24.261		21.675	-	2.586
Akademije umjetnosti	478		478	-	-
<i>Univerzitet u Mariboru:</i>	11.717		8.545	-	3.172
Više škole (koledži)	97		94	-	3
Više stručne škole	339		331	-	8
Fakulteti	11.281		8.120	-	3.161

Pored toga, pojedinci se mogu obrazovati u ustanovama za obrazovanje odraslih, koje organiziraju seminare i nude opće, profesionalne i stručne programe. Održano je 3.164 seminara i tečajeva na kojima je učestvovalo 27.053 polaznika u opće obrazovnim programima i 23.395 u stručnim, dok je 7.240 osoba bilo uključeno u programe za sticanje obrazovanja (1995.).

Pored stepenovanog obrazovanja koje nude pojedine škole i ustanove za obrazovanje odraslih, dodatna stručna obuka i obuka uz rad koju obavljaju preduzeća i druge organizacije bilježe porast u toku nekoliko proteklih godina.

Obuka osoba u plaćenom radnom odnosu u preduzećima i drugim organizacijama (1995. godina)

	Obuka uz rad	Dodatna stručna obuka – izvan zemlje		Ponovno osposobljava nje
				Formalno
Učesnika	90.033	219.18	2.8904	1.9153
Učesnika na 1.000 osoba u plaćenom	137	1328		

radnom odnosu				
---------------	--	--	--	--

Opće karakteristike sistema obrazovanja prikazane su u oblasti javne uprave. Budući da se udio cjelokupnog radno-aktivnog stanovništva sa visokim nivoom obrazovnih i stručnih kvalifikacija povećava, u istoj se, ako ne i u većoj mjeri povećava i udio visokoobrazovanih i kvalifikovanih zaposlenika u upravi. Postoje izvjesna odstupanja od ovih općih pokazatelja, koja se ogledaju uglavnom u nivou naobrazbe, kvalificiranosti i rasprostranjenosti funkcionalne obuke.

Osobe u plaćenom radnom odnosu u javnoj upravi po stepenu stručne spreme (1995. godine)

Institucije	Ukupno	Visoka stručna sprema	Viša stručna sprema	Srednja sprema	Niža sprema
Ministarstva i vladine službe	23.498	5.178	3.497	11.890	2.924
Jedinice lokalne uprave	2.921	477	784	1.239	383
Službe Parlamenta	285	84	19	108	74

Osobe u plaćenom radnom odnosu u preduzećima i ostalim upravnim organizacijama po stepenu stručne sprema koji se traži za njihova radna mjesta

Struktura (%)	Visoka stručna sprema	Viša stručna sprema	Srednja sprema	Kvalifikovani radnici	Niža sprema
Ukupno	7,5	9,1	21,1	50,4	11,9
Javna uprava	21,5	16,2	49,5	7,3	5,7

Ovaj odnos karakterističan je za period od nekoliko godina. Pored stečenog stepena obrazovanja, organizacija i broj učesnika u programu stručne obuke postepeno se mijenja.

Centralne državne obrazovne organizacije (akademija, institut) koje bi organizirale i izvršavale programe funkcionalne obuke za zaposlene u javnoj upravi i po modelu iz većine zapadnoevropskih zemalja još nisu uspostavljene. Međutim, to ne znači da zaposleni u javnoj upravi ne učestvuju u odgovarajućoj obuci, već samo da se obuka uglavnom odvija na visokoškolskim ustanovama i u sistemima obuke nekih od državnih organa (ministarstva). Pored toga, većina zaposlenih u upravi, prvenstveno osobe sa visokom ili višom stručnom spremom, je završila obuku na takozvanim fakultetima društvenih nauka.

Fakultete, više stručne škole, koledže i tečajeve nude:

Pravni fakultet (Ljubljana):

Državna uprava, krivično pravo, privredno pravo, vanjska trgovina, međunarodno pravo.

Fakultet društvenih nauka:

Studij sociologije sastoji se od katedre za teoretsku sociologiju, upravljanje kadrovskim i socijalnim resursima, informatičku tehnologiju i metodologiju, dok se političke nauke sastoje od katedri za teoretske političke nauke, političku i javno-upravnu analizu, međunarodne odnose, nauku o odbrani, komunikacije i nauke o kulturi.

Ekonomski fakultet:

Uključujući katedre za ekonomsku teoriju, finansije, menadžment, poduzetništvo, organizaciju, međunarodnu ekonomiju, računovodstvo, informatičku tehnologiju, matematiku i operativno istraživanje, statistiku.

Visoka škola za javnu upravu;

Javna uprava, poslovna administracija, informacione tehnologije u upravi.

Visoka škola za unutrašnje poslove;

Javna sigurnost, državna sigurnost, kriminalistika i kriminologija, osobna zaštita, državna uprava.

Pravni fakultet (Maribor):

Sastoji se od katedri za javnu upravu, ekonomske nauke, radno pravo, osnove prava i ostale nauke, međunarodno pravo i odnose.

Fakultet organizacijskih nauka:

Katedre za informacione tehnologije, organizaciju, metodologiju, kadrove, proizvodnju.

Ekonomski fakultet - poslovni smjer:

Katedre za ekonomiju, ekonomsku politiku, finansije, privredno pravo, kvantitativne ekonomske analize, organizaciju i informacione tehnologije, političku ekonomiju, marketing, međunarodnu razmjenu.

Svi fakulteti nude i postdiplomske studije i specijalizaciju, kao i posebne tematske magistarske studije i doktorantske programe. Većina organizira studije za zaposlene osobe, naučna i stručna okupljanja uz često učešće stranih stručnjaka. Fakulteti u manjoj mjeri nude programe stručnog osposobljavanja; neki instruktori učestvuju u programima koje organiziraju pojedini državni organi.

U pravilu, stručne obuke i tečajevi usavršavanja u javnoj upravi odvijaju se u organizacijskim jedinicama (uprava, odjeli, službe) za kadrovska pitanja i obuku pojedinih ministarstva, stručnim službama i upravnim jedinicama. Jedino su Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo odbrane uspostavili opsežan sistem obuke u okviru kojeg je stručna obuka bila ponuđena za državne službenike. U prošlosti, Ministarstvo pravde je imalo sopstveni sistem, ali se ovaj usljed reorganizacije spojio sa sistemom obuke unutrašnjih poslova.

Organizacija obrazovnih sistema varira kao što varira i sama struktura nastavnih programa, koji su ili u nezavisnoj ponudi ili se nude u saradnji sa ostalim obrazovnim organizacijama. Osnovna struktura sadrži slijedeće programe za:

- Realizaciju stručne obuke ili diplomantskih programa (srednjeg i visokog stepena);
- Osnovni program za pokretanje rada u pojedinim oblastima, u ovom kontekstu, također, ispitivanje stručne sposobnosti;
- Usavršavanje (napredno, specijalizirano) radi obavljanja konkretnih zadataka;
- Rukovodni kadar i direktore u konkretnim oblastima rada;
- Strane jezike za početnike i napredne i
- Informatičku tehnologiju.

U sistemu obuke Ministarstva unutrašnjih poslova koje je nadležno za javnu upravu, više od 8.000 zaposlenih bilo je uključeno u različite oblike obrazovanja i stručne obuke

tokom prethodne godine, od kojih je više od 900 u diplomantskim programima (srednjim i visokim); 650 u osnovnim programima obuke; 1.900 u posebnim tečajevima; 480 u programima za obuku rukovodećih službenika, direktora i ostalih organa i približno 1.500 učesnika na više od 170 seminara. Pored toga, osobe u radnom odnosu (700) su učestvovala u obuci, koju su organizirale druge obrazovne organizacije, te u 161 različitim oblicima seminara, tečajeva i skupova (447 osoba u radnom odnosu), uključujući i neke van zemlje.

Ministarstvo unutrašnjih poslova – obuka obavljena u 1995. godini

	Tečajevi Razredne jedinice	Broj učesnika
1.Srednja policijska škola (četverogodišnji program)	18	551
2.Viša škola za unutrašnje poslove (trogodišnji program) tečajevi: Javna sigurnost, krivična istraga, državna sigurnost, privatna istraga; Javna uprava	5	343
3.Služba za obrazovanje i obuku , osnovni programi: Policijski službenici, krivična istraga; Javna uprava	10	265
Posebni tečajevi za polaznike, saobraćaj, zloupotreba droga, imovinska krivična djela, ponašanje prema maloljencima;	76	1.900
Obuka rukovodećih službenika;	15	330
Obuka direktora;	10	150
Obuka ostalih organa.	17	389
4.Centar za vojnu obuku	3	385
5.Centar za obuku u javnoj upravi , programi: Tečajevi za stručno usavršavanje rukovodećih službenika i direktora;	172	3.613
Tečajevi stručnog usavršavanja za rad u upravnim organima;	9	182
Pripravnički tečajevi, stažiranje i ispiti stručne sposobnosti;	17	69
Seminari za pojedine državne organe;	10	792
Tečajevi stranih jezika.	33	967
	103	979

U sklopu centra za obuku javne uprave tokom 1995. godine u aktivnostima obuke učestvovalo je više od 3.600 zaposlenika javne uprave.

Slično tome, programi Ministarstva odbrane podijeljeni su u osnovne uvodne programe koji se odvijaju u pojedinim školama, specijalističke programe i programe obuke u različitim stručnim oblastima. Stoga, tokom 1995. godine 360 zaposlenika je bilo uključeno u osnovne programe (dugoročno), a 5.941 je učestvovalo u različitim oblicima stručne obuke (tečajevi informacionih tehnologija, tečajevi stranih jezika,

stručni seminari itd). Pored toga, Obrazovni centar za zaštitu i pomoć organizirao je raznovrsne seminare za preduzeća i ostale organizacije na kojem je bilo prisutno 4.700 učesnika. U sklopu međunarodne saradnje (IMET, "Mill to Mill") i bilateralnih sporazuma, Ministarstvo odbrane je organiziralo stručnu i jezičku obuku van zemlje:

Ministarstvo odbrane – obuka obavljena u 1995. godini

	Tečajevi Razredne jedinice	Učesnici
1. Centar vojnih škola		
Škola za obuku oficira;	4	102
Podoficirska škola;	2	102
Zapovjedničko/stožerna škola – seminari za zapovjednike vojnih jedinica.	53	87
2. Odbrambeni ski centar:		
Civilna zaštita;	6	206
Telekomunikacije;	6	90
Informatika.	271	2.991
3. Obrazovni centar za pomoć i zaštitu:		
Obuka jedinica i službi civilne zaštite;	17	268
Vatrogasni tečajevi;	4	90
Informatika;	12	231
Borbena djelovanje;	12	185
Ostali stručni tečajevi i obuka;	30	1.276
Nastavni programi za druge organizacije.		4.787
4. Organizacija i upravljanje kadrovskim resursima:		
Odjeli za obuku;	21	255
Strani jezici;		38
Obuka van zemlje.		

U okviru Ministarstva finansija, trećem po veličini segmentu u državnoj upravi po broju zaposlenih, tokom 1995. godine organizirano je 195 različitih seminara, skupova i programa obuke na kojima je sudjelovalo 4.180 polaznika. Prilikom realizacije dugoročnog cilja i dalje strategije obuke za njegove zaposlene, ministarstvo priprema projekat (u saradnji sa francuskom organizacijom *Sofreco*) za osnivanje sopstvenog centra za obuku.

Ministrastvo finansija – obuka obavljena u 1995. godini

	Tečajevi	Učesnici
Predostrožnost na radu, od požara	71	1.395

Ispit za carinske službenike	3	95
Novo carinsko zakonodavstvo	75	1.955
Računovodstvo	4	81
Kontrola prelaza granica	12	405
PHARE program	29	240

Gotovo svi ostali državni organi planiraju, ali rijetko interno organiziraju stručnu obuku. Umjesto toga oni redovno šalju svoje zaposlenike da pohađaju nastavne programe na univerzitetima i u drugim institucijama. To su uglavnom programi za pripravnike, za pripremu stručnih ispita, programi specijalizacije za različite radne oblasti, za rukovođeće službenike i direktore. U svim programima posvećuje se pažnja uvođenju nove informacione tehnologije, softvera i tečajevima stranih jezika.

Jedina visokoskolska ustanova koja se isključivo bavi stručnim usavršavanjem za javnu upravu je Visoka škola za javnu upravu. Pored dodiplomskih programa orijentirana je prema širokom dijapazonu pitanja uključujući područja javne i državne uprave, lokalnu samoupravu, rukovođenje javnim sektorom, upravne poslove itd.

Visoka škola za javnu upravu – Obuka obavljena u 1995. godini

Obrazovni programi	Tečajevi	Učesnici
Priprema za stručni ispit	1	45
Pravni ustroj državne uprave	6	400
Lokalna samouprava	1	100
Rukovođenje u javnom sektoru	1	16
Donošenje odluka u upravnim predmetima	12	415
Informatika u javnoj upravi	6	145
Komunikacije u javnoj upravi	8	120
Finansiranje javnog sektora	1	14
Ukupno	36	1.255

U svrhu poređenja, svi ostali fakulteti su orijentirani uglavnom na pripremu stručnih, ili, bolje rečeno, znanstvenih konvencija na različite teme. Stoga se svake godine održavaju seminari i konvencije za pravnike, sociologe, stručnjake iz oblasti političkih nauka, za ekonomiste i organizatore rada, koje nudi Fakultet društvenih nauka, Ekonomski fakultet, Fakultet organizacijskih nauka, odnosno Pravni fakultet, te u svom djelokrugu uglavnom Institut za javnu upravu, koji je organizirao određen broj različitih studijskih sastanaka uz međunarodno učešće.

Bez detaljne analize svih oblika obuke, praktično, je nemoguće statistički predstaviti broj i opseg tečajeva stručne obuke koje obavljaju pojedinačne škole, privatne obrazovne organizacije i centri za obuku unutar državnih organa. Nedvojbeno je da opseg stručne obuke oblasti državne uprave prevazilazi opseg koji se može naći kod radne populacije kao cjeline kako u pogledu broja učesnika tako i vremena koje se posvećuje obuci. Na osnovu pojedinačnih statističkih pokazatelja može se pretpostaviti da svaki zaposlenik u javnoj upravi utroši, u prosjeku, najmanje jednu radnu sedmicu (40 radnih sati) godišnje za obuku.

Statistički pregled pruža prilično površan utisak o učešću državnih službenika u stručnoj obuci izvan zemlje, naročito u programima koji se tiču pripreme prethodne strategije pristupanja članstvu Evropske unije. Konvencije i seminari u sklopu rada radnih tijela evropskih i drugih organizacija i programa (PHARE, SIGMA, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj OECD, Know-How Fond) prilično su brojne. Međutim, njihov prvenstveni cilj su rukovodeći državni službenici, odnosno stručnjaci u raznim oblastima, koji saraduju u pripremi ove strategije.

Mali broj programa obuke u obrazovnim institucijama za javnu upravu bave se neposredno problemom pristupanja Evropskoj uniji, njenom organizacijom i funkcioniranjem. To ne znači da ovi programi nisu neophodni. Naprotiv, konkretan naglasak na to pitanje stavljen je u okviru projekta strukturalnog i funkcionalnog prilagođavanja upravnog sistema Slovenije. U ovom kontekstu, zajedno sa međunarodnim organizacijama, Slovenija je već započela sa projektima koji su orijentirani prema unapređenju stepena stručne spremljenosti zaposlenih u državnoj upravi.

Tako je ove godine osnovana takozvana Diplomatska akademija, pod pokroviteljstvom Fakulteta društvenih nauka i u saradnji sa Ministarstvom vanjskih poslova.

Prema odredbama sporazuma između austrijske federalne Akademije za javnu upravu (*Verwaltungsakademie des Bundes*) i Visoke škole za javnu upravu sa radom je počeo program obuke o rukovođenju kadrovskim resursima i na njemu sudjeluju zaposleni u državnim organima (ministarstava) i zaposlenici njihovih centara za obuku.

Dvogodišnji slovenačko-švicarski projekat za moderniziranje javne uprave koji je realiziran na osnovu međunarodnog sporazuma između vlada ovih dvaju zemalja, po svom sadržaju, je mnogo obimniji i zahtjevniji. Ovaj projekat ima višeslojne ciljeve, ali je prvenstveno usmjeren na obuku 40 državnih službenika u razvoju sistema državne uprave – organizacije, metoda i tehnika rada – kao i na obuku unutar javne uprave. Posljedica ovog načina obuke bila bi specijalizirana organizacijska jedinica koja vodi brigu o razvoju državne uprave, dok bi glavni zadaci Akademije za upravu bili planiranje, organiziranje i programsko rukovođenje u državnoj službi.

Ako se zajedno posmatraju, ovi projekti mogu predstavljati polaznu osnovu, odnosno preduslov za osavremenjivanje sistema uprave, koje je definirano kao državni prioritet. Odogovornost za realiziranje je stoga bila prebačena na Savjet za državne projekte, u čiji sastav ulaze različita ministarstva. Svi ostali projekti u okviru osavremenjivanja upravnog sistema su po svom programu uvršteni u radne planove Vlade.

6. Instruktori obuke

Struktura pedagoškog osoblja koje sudjeluje u procesu obuke razlikuje se (stalno, honorarno, po osnovu ugovora) prema stepenu i obliku obuke. Međutim, u sklopu redovnih školskih programa (osnovnog i srednjeg) prevladava stalno zaposleno osoblje, u sklopu visokog stepena obrazovanja i stručne obuke povećava se udio honorarnog nastavnog osoblja i saradnika koji rade na temelju ugovora i već iznosi negdje više od jedne četvrtine; u sklopu obrazovanja za odrasle praktično svi instruktori sudjeluju u svojstvu saradnika na ugovornoj osnovi.

Stalno zaposleno i honorarno instruktori obuke prema vrsti ustanove (1995):

	Ukupno	Puno radno vrijeme	Polu-radno vrijeme	Ugovor
Osnovne škole	15 053	14.490	430	133
Srednje škole	7.360	6.019	476	865
Više škole, fakulteti	3.172	2.090	69	1.013
Ustanove za obr. odraslih	3.575	28	-	3.547

To znači da se struktura pedagoškog osoblja u obrazovnom procesu postepeno mijenja. Budući da su sve navedene škole odgovorne za realiziranje diplomantskih programa, njihovo osoblje čine uglavnom redovni nastavnici i profesori. Ovo je karakteristično za osnovne programe obuke koje vode ministarstava, posebno kada se radi o Ministarstvu unutrašnjih poslova i Ministarstvu odbrane. U sklopu programa stručnog usavršavanja stručnjaci iz pojedinih oblasti saraduju na ugovornoj osnovi.

To nije slučaj kod programa pojedinih ministarstava i kod drugih programa. Tako u centru za obuku za javnu upravu pri Ministarstvu unutrašnjih poslova, obuku obavljaju različiti stručnjaci i saradnici; sam centar jedino organizira rad i preduzima sve neophodne pripremne korake. Ovo je slučaj kada se radi o tečajevima za javnu upravu Visoke škole za javnu upravu u kojoj je u značajnoj mjeri prisutno učešće nezavisnih stručnjaka na osnovu ugovora.

Obuka nastavnika i instruktora ovih programa zavisi od njihove vrste i nivoa stručnosti. Tako, na primjer, u sistemu srednjih škola, od nastavnika se traži više (univerzitetsko) obrazovanje, kao i izvjesne pedagoške kvalifikacije. Na univerzitetima važe posebni kriteriji kao što su akademski stepen i status univezitetskog profesora (dozvola), dok su oni manje važni kod instruktora na tečajevima stručnog usavršavanja, odnosno kod ostalih programa obuke gdje su od većeg značaja stručno znanje i iskustvo u konkretnim oblastima rada. I pored toga, većina instruktora ima završeno više obrazovanje. Da li oni posjeduju dovoljne pedagoške kvalifikacije? Studijska istraživanja pokazuju da u cjelini ne posjeduju. Jedan od budućih zadataka je stoga "obuka instruktora". Tečajeve i programe obuke koje nude visokoškolske ustanove izvode uglavnom univerzitetski profesori sa akademskim kvalifikacijama.

Plate svih redovno zaposlenih instruktora i profesora utvrđene su Zakonom o platnim razredima u javnim ustanovama, državnim organima i organima lokalne zajednice. U protivnom, plate instruktora se isključivo utvrđuju prema ugovoru. U pravilu, plate se razlikuju prema nivou pojedinih programa, stepenu naobrazbe nastavnika i kvalificiranosti za izvođenje predavanja na univerzitetima.

7. Procjena potreba i sadržaj obuke

Cjelokupni obrazovni sistem u zemlji trpi promjene sa aspekta oblika, trajanja i sadržaja. Istovremeno, trebalo bi uskladiti sadržaj planova i programa obuke. Nastavni program srednjih, tehničkih i postdiplomskih ustanova je promijenjen, isto se ne može reći i za obuku u javnoj upravi.

Do sada još nije provedena obimna analiza potreba za obuku u javnoj upravi, a ovim pitanjima se sistematičnije bave samo pojedina ministarstva i njihovi sistemi za obuku. Posljedica toga je da za određene radne oblasti postoje razrađeni sistemi počevši od sistema osnovne do stručno specijalističke obuke, dok ostali, uglavnom, zavise od programa koji se mogu dobiti na tržištu od škola i pojedinih (privatnih) institucija. To, isto tako, znači da u prvom slučaju programi podliježu stalnom ocjenjivanju i osavremenjivanju, postotak i stepen kvalificiranosti instruktora (iz prakse) raste i didaktički pristupi se, također, ažuriraju, dok u drugom slučaju sve zavisi od kreativnosti ponuđača.

Međunarodnim angažmanom unesene su u plan i program obuke izvjesne novine. Povećan je broj planova i programa obuke za rukovodioce, kao predmet predavanja su se pojavile i nove tehnike upravljanja kadrovskim resursima, kao i drugi predmeti, na primjer komunikacije, finansijski menadžment, metodi istraživanja, javno računovodstvo itd. Posljednja po redu, ali ne i po važnosti, izvršena su komparativna izučavanja sistema u stranim zemljama, na osnovu kojih će se realizirati organizacijske promjene kod funkcionalnog obrazovnog sistema (Državna akademija).

Ocjena uspješnosti, odnosno neuspješnosti učesnika obavezna je kod diplomantskih programa koje vode škole, zatim kod ispitivanja stručne sposobnosti i kod osnovnih programa stručne obuke, dok u drugim vidovima ocjenjivanje učesnika predstavlja iznimku. Ocjenjivanje u školama obavlja se u skladu sa državnim kriterijima i normama koje su utvrđene u pravilnicima. Ispitivanje stručne sposobnosti kod upravnog postupka, sa uspjehom položen stručni ispit ili osnovni program stručne obuke uslovi su za zapošljavanje, odnosno popunjavanje konkretnog radnog mjesta.

Kandidati za obrazovanje u srednjim školama i univerzitetima biraju se posredstvom javno objavljenog poziva za podnošenje prijave (jedinstveni standard za sve srednje škole i univerzitete), dok se realizacija specijaliziranih, posebnih i naprednih programa planira u okviru godišnjih planova rada organizacionih jedinica pri ministarstvima. Ciljne grupe stručne obuke utvrđuju se istovremeno.

8. Ciljne grupe

Nekoliko kriterija uzima se u obzir kod utvrđivanja ciljnih grupa za stručnu obuku (stepen stručne sprema, radno mjesto, oblast rada):

- Učesnici se uključuju u opće programe za polaganje stručnih ispita na osnovu stepena stručne spreme;
- Učesnici u osnovnim programima obuke biraju se prema dva kriterija: stepen stručne spreme i oblast rada;
- U specijaliziranim, stručnim programima kandidati se biraju s obzirom na oblast rada i trenutno radno mjesto;
- Među programima za rukovodeće službenike razlike se prave u pogledu položaja svakog od njih (više, srednje, niže kategorije službenika).

Prilikom predslužbeničke obuke kandidati se biraju prema principu vezanosti za skupinu, dok se kod specijalizacijskih obuka primjenjuje načelo vezanosti za konkretan problem. U programima za rukovodeće službenike treba poštovati oba principa; kod kandidata za niže rukovodno osoblje od značaja su radno mjesto i radna oblast, dok je radno mjesto ključni faktor pri izboru kandidata za srednje rukovodno osoblje (princip vezanosti za skupinu). Kandidati za obuku na najvišem nivou u državnoj službi biraju se prema svom hijerarhijskom položaju.

9. Vidovi obuke

Model koji se slijedi u obrazovanju i obuci, te primjena pedagoških metoda i obrazovne tehnologije zavise od raznovrsnosti i svrhe konkretnog programa.

U diplomantskim programima koje vode škole (srednja, visoka i fakulteti) vrijeme zavisi od stepena stručne spreme koji treba postići. Tako se u srednjim školama daju četverogodišnji maturalni programi i programi po čijem okončanju slijede završni ispiti; koledži i visoko obrazovanje traju dvije godine, više stručne škole tri ili četiri godine, a univerzitetski programi četiri do pet godina. Po pravilu, magistarski programi traju dvije godine. Predavanja, grupne diskusije i timske vježbe prevladavaju kao pedagoški metod.

U obuci za sticanje osnovnog stručnog znanja za neka ministarstva, ovi programi traju od šest mjeseci do godinu dana, dok su kao glavni metodi pretežno prisutna predavanja i timske vježbe.

Osim osnovnih programa obuke, trajanje i pedagoški metodi kod programa stručne obuke za pojedine radne oblasti utvrđeni su u programskom sadržaju i ciljevima. U pravilu, ovi programi su jednodnevni, dok se slično vrijeme izdvaja za obuku izvan zemlje. Seminari (*ad hoc*), tečajevi i okupljanja koje organiziraju ostale obrazovne ustanove obično traju jedan ili maksimalno dva dana. To su takozvani programi za upoznavanje sa najnovijim dostignućima i programi o novinama posebno kada se radi o konkretnim zakonodavnim ili organizacionim promjenama. Pedagoški metodi variraju i uključuju radionice, ispitivanje konkretnog slučaja, improviziranje slučajeva, simulacije itd.

Obuka nastavnika na svim obrazovnim nivoima (obuka instruktora) predstavlja iznimku. Određena nastava se odvija u saradnji sa *Verwaltungsakademie des Bundes* (tri modula, svaki u trajanju od tri dana). Dodatna iznimka je slovenačko-švicarski Master projekat (program traje godinu i pol) koji je organiziran slično kao i drugi magistarski programi (program za magistre poslovne administracije). Detaljniji pregled ovih metoda može se naći u Dodatku 1.

10. Izrada programa obuke i ocjenjivanje

Pojava novih planova i programa obuke, njihova izrada i ocjenjivanje blisko su povezani procesi. Njihov međusobni odnos ogleda se u sadržajima kao i u postupcima potvrđivanja (verifikacije). Utvrđivanje potreba obuke i polazne osnove za uvođenje ovih sadržaja zajedničke su karakteristike ovih procesa.

Uobličavanje programa (u pogledu sadržaja), te njihova verifikacija i ocjenjivanje variraju. Svi diplomantski i specijalizirani programi pripremaju se korištenjem jedinstvene metodologije za formiranje programa obuke koju propisuje Institut za obrazovanje. Diplomantske programe pripremaju studijske komisije, a svaki od njih posebno odobrava nadležno vijeće ili senat; oni su predmet diskusije organa države odgovornih za obrazovanje. Kod ocjenjivanja slijedi se isti postupak.

U pravilu, stručne i specijalizacijske programe pripremaju komisije u čijem sastavu su stručnjaci za pojedine radne oblasti i instruktori (uključujući i univerzitetske profesore). Njihovo potvrđivanje, međutim, nije jednoobrazno. Neke od njih razmatraju i odobravaju organi škole (vijeće, senat), većinu akademski organi iz stručne službe pri ministarstvima. Njihovu konačnu potvrdu potpisuje resorni ministar.

Nekoliko elemenata uzima se u obzir kod ocjenjivanja programa; analiza koju obavljaju škole i stručne službe putem upitnika koje trebaju ispuniti učesnici na kraju ovog programa. Pismeni upitnik se, također, koristi kao analitički metod, kao što je to slučaj i sa intervjuima sa organizatorima i instruktorima tečajeva stručne obuke.

Po pitanju sadržaja, kod ocjenjivanja se uzimaju u obzir sugestije stručnjaka. Uporedne analize koje uključuju slične programe (kao i njihovu organizaciju) u stranim zemljama nisu rijetkost u ovom kontekstu. Saradnja sa stranim obrazovnim organizacijama i akademijama (iznad svega na nivou univerzitetskog obrazovanja) široko je rasprostranjena. Tako se, na primjer, trenutno priprema međunarodna konferencija (Visoka škola za unutrašnje poslove) o radu policije u centralnoj i istočnoj Evropi i predstavnici 14 zemalja iz oblasti unutrašnjih poslova učestvuju u programskom odboru (fakultetski profesori, predstavnici različitih instituta i visoki državni zvaničnici).

Postupak ocjenjivanja programa obuke zavisi od nivoa programa. Kod programa velikog opsega (diplomantski, osnovni programi), univerzitetski profesori, stručnjaci iz pojedinih oblasti i instruktori programa pozvani su da učestvuju u obnovi. Standardi za usvajanje u skladu su sa državnim standardima. Manje stroga pravila su na snazi za *ad hoc* programe obuke kojima se jedino nastoje prezentirati, na primjer, pojedinačne sistemske promjene.

11. Planirane promjene i daljnji razvoj sistema obuke

U pretvorbi javne uprave Slovenija slijedi dva osnovna cilja; povećanje njene efikasnosti i prilagođavanje njene strukture i funkcija potrebama za pristupanje Evropskoj uniji. Počelo se sa sastavljanjem dugoročnog plana u kojem se pokušavaju utvrditi projektne aktivnosti u narednom četverogodišnjem periodu. Obuka državnih službenika, koji će biti jedan od ključnih sudionika u procesu pretvorbe, mora odigrati posebnu ulogu u ovom procesu.

Cjelokupno preustrojavanje javne uprave obuhvata pet osnovnih oblasti u kojima su projektne i obrazovne aktivnosti isprepletene; državna uprava; lokalna samouprava; javne službe; zaštita prava pojedinaca u vezi sa upravom; razvoj uprave, položaj državnih službenika i njihovo obrazovanje.

Projekat državne uprave i obrazovne aktivnosti mogu se podijeliti u dva dijela: obuka o odgovarajućem okruženju za pristupanje u Evropsku uniju i o neophodnim promjenama u strukturi i funkciji uprave. U ovom kontekstu treba obraditi slijedeća pitanja; daljnji razvoj mehanizama demokracije; odnosi u sistemu uprave; osavremenjivanje državne uprave; izgradnja strukture i funkcija državne uprave na lokalnom i regionalnom nivou; informatizacija i kompjuterizacija državne uprave.

Slijedeća pitanja postavljaju se kod lokalne samouprave: kakva bi trebala biti struktura i funkcije lokalne samouprave; kako je finansirati; kako podijeliti nadležnosti i odgovornosti između državne i lokalne uprave; kako ispunjavati pojedine prenesene odgovornosti i obavljati kontrolu; koja su to pravna sredstva za zaštitu prava lokalne samouprave u odnosu na državu; kako osavremeniti upravu (novi sistem rukovođenja u javnom sektoru) itd.

Treći segment strukturalnih i funkcionalnih promjena u sistemu uprave tiče se širokog područja javnih službi i javnog sektora. Projektne aktivnosti podrazumijevaju definiranje javnog sektora i javnih službi; status i situacija u javnim preduzećima i javnim institucijama, te imovina i administrativni odnosi u njima; poslovanje javnih službi na osnovu koncesije; javni interes; deregulacija, liberalizacija i privatizacija državnih službi i uvođenje elemenata konkurencije u poslovanju državnih službi.

Jedno od najosjetljivijih područja je nesumnjivo zaštita individualanih prava u odnosu na upravu. Standardizacija je relativno dobro uređena. Međutim, više pažnje bi se trebalo posvetiti njenoj realizaciji a iznad svega neformalnim oblicima zaštite pojedinaca u vezi sa upravom, posebnim oblicima pravne zaštite pojedinaca u pogledu uprave i ulozi Ustavnog suda u ovom kontekstu, te ulozi institucije ombudsmena itd.

Peto i posljednje područje bavi se unutrašnjim odnosima u upravi. Ovo područje se može definisati kao zaštitini podsistem u sklopu sistema uprave. U ovom kontekstu predviđaju se konkretni projektni zadaci: uspostava sistema državnih službenika na centralnom i lokalnim nivoima i institucija za razvoj državne uprave. Pod potonjim se predviđa uspostavljanje organizacione jedinice za organizaciju, metode i tehnike uprave, te osnivanje Akademije za državnu upravu.

Osnivanje Akademije za državnu upravu (institucionalno i programsko) vjerovatno predstavlja najteži od svih predviđenih projekata. Cilj je uspostavljanje sistema trajne stručne obuke posvećenog širenju znanja i sticanju novih sposobnosti. U ovim vremenima, postojeće institucije za obuku ne nude takve oblike stručne obuke, ali su uglavnom orijentirane prema sticanju znanja za pojedina zanimanja. Akademija bi trebala imati dvostruku ulogu: unapređivati znanja stečena u školama, činiti obrazovnu jezgru (u organizacionom i programskom smislu) za potrebe javne uprave koja bi privukla stručnu ekspertizu iz upravne prakse, kao i iz drugih obrazovnih organizacija. Sa takvom organizacijom Sloveniji bi nedvojbeno postalo lakše integrirati se u međunarodnu razmjenu znanja.

Posljednje, ali ništa manje važno je to da je uloga Akademije za državnu upravu, također, blisko vezana za sistem državnih službenika ili, drukčije rečeno, ona predstavlja jedan od njegovih sastavnih dijelova. Stručna obuka u upravi neposredno je povezana sa ostalim elementima u sistemu, na primjer, sistemima za unapređenje, naknade i klasifikaciju. U suštini, ona predstavlja jedan od uslova za uspostavljanje sveobuhvatnog sistema državnih službenika.

12. Utvrđivanje problema u obuci i zaključak

Ukoliko se provede kritičko ispitivanje statističkih pokazatelja, iz njih se jasno vidi da su obrazovanje i obuka državnih službenika sasvim neujednačeni i složeni, da nije uspostavljen sveobuhvatan sistem kako bi se definirali uslovi za obrazovanje i omogućila njihova realizacija za upravu kao cjelinu. U nekim dijelovima javne uprave, međutim, razvijeni su kvalitetni sistemi obuke (unutrašnji poslovi, odbrana), premda samo za konkretne stručne oblasti.

Detaljnija analiza programa obuke pokazuje da:

- Fakulteti i visoke stručne škole nude uglavnom diplomantske programe (za sticanje zvanja) i, uz mali broj iznimki, ne izrađuju programe za tečajeve i stručnog usavršavanja i obuku za zaposlene u javnoj upravi;
- Funkcionalnu obuku obavljaju uglavnom stručne službe pojedinih organa i samo mali broj njih (Ministarstvo unutrašnjih poslova; Ministarstvo odbrane i planiranje koje preduzima Ministarstvo finansija) razvili su sopstvene centre za obuku, u kojima je pažnja uglavnom usmjerena na tečajeve stručnog usavršavanja u konkretnim oblastima rada;
- Usporedna analiza, također, pokazuje da su tečajevi stručnog usavršavanja, uglavnom, usmjereni prema osnovnim programima za rad, ili stručnim ispitima, i specijalističkim programima (za konkretne oblasti rada). Radi usporedbe (po broju kao i po obimu), tečajevi stručnog usavršavanja za rukovodeće službenike su više izuzetak nego pravilo;
- Učešće institucija izvan uprave (uglavnom privatnih) u tečajevima stručnog usavršavanja je prilično ograničeno, s tim da su jedini izuzetak oblasti stranih jezika i informacione tehnologije. U pravilu, one nude programe koji su, uglavnom, predviđeni za rukovodioce i za koje je potrebno posebno znanje (upravljanje kadrovskim resursima, komunikacije, menadžment itd). Međutim, nema mnogo organizacija na tržištu koje nude programe obuke u upravi.

Rezultati istraživanja u pogledu oblika i metode programa stručnog usavršavanja pokazuju da su najveće manjkavosti i slabosti evidentne kako u postupcima ocjenjivanja programa tako i kod ocjenjivanja uticaja tečajeva na poboljšanje rada u praksi, a iznad svega u pedagogiji. Savremena pedagogija razvija cijeli niz novih metoda i tehnika za obuku odraslih, počevši od takvih koje podrazumijevaju neposredno iskustvo u situacijama odvijanja nastave do onih kod kojih prevladava razmišljanje i izražavanje spoznanja na osnovu iskustva. Nažalost, još uvijek prevladava jednosmjerna komunikacija u obliku klasičnog predavanja.

Slabosti i nedostaci u organizaciji i koncepciji programa mogu se jedino prevazići uspostavljanjem sistema obuke u javnoj upravi na jedan sveobuhvatan i sistematičan način. Sistem kojim se ispunjava niz funkcija: analiza potreba obuke i kadrova, priprema programa za tečajeve stručnog usavršavanja (osnovnih i specijaliziranih), istraživanje organizacijskog sistema i ostalo. Pored ovih postavljaju se i druga pitanja: koji programi obuke treba da budu obavezni za sve zaposlene u upravi (zapošljavanje i unapređenje), kako ih realizirati organizacijski i koje programe obuke (sadržaj i realizacija) uključiti u sistem obuke pojedinih organa ili nezavisnih institucija. Ovo je sve povezano sa pravnim okvirom državnih službenika (zakon o državnoj službi). Oba zadatka su vrhunski prioritet i sa njihovom realizacijom se već započelo u okviru projekta osavremenjivanja javne uprave.

DODATAK 1.
PROGRAM TEČAJA SLOVENAČKO-ŠVICARSKI
MASTER PROJEKAT

1. Dio opštih programa

Tema 1: Uporedni upravni sistem

Metodi: Predavanja, primjeri konkretnih slučajeva, referentni materijali, pitanja i odgovori

Tema 2: Organizacijske teorije i metodi

Metodi: Predavanja, primjeri konkretnih slučajeva, simulacije/vježbe, ref. materijali, pitanja i odgovori

Tema 3: Organizacijski razvoj i organizacijsko učenje

Metodi: Predavanja, mini primjeri konkretnih slučajeva, simulacije/vježbe, ref. materijali i grupni rad

Tema 4: Finansijski menadžment u javnom sektoru

Metodi: Predavanja, bilansi stanja, vježbe, grupne diskusije, referentni materijali

Tema 5: Ocjenjivanje politike i metodi istraživanja

Metodi: Predavanja, vježbe, grupne diskusije, analiza slučaja, referentni materijali

Tema 6: Rukovođenje i kadrovskim resursima i njihov razvoj

Metodi: Predavanja, grupne diskusije, analiza konkretnih slučajeva, primjeri, referentni materijali

Tema 7: Pojedinačna djelotvornost (sposobnost predavljanja, javnog govora, raspolaganje vremenom)

Metodi: Predavanja, video projekcije, odigravanje scenarija, povratna informacija i referentni materijali.

Tema 8: Metodi rada (metodi donošenja odluka i projektno planiranje)

Metodi: Predavanja, odigravanje scenarija, timske vježbe, domaći zadaci, referentni materijali

Tema 9: Slovenački sistem uprave

Metodi: Predavanja, grupne diskusije, konkretni slučajevi, referentni materijali

Tema 10: Slovenačko pravo i zakonodavstvo u oblasti javne uprave

Metodi: Predavanja, grupne diskusije, konkretni slučajevi i referentni materijali

1. Posebni dio programa za grupu I

Tema 1: Viša finansijska analiza i revizija

Metodi: Predavanja, grupne diskusije, vježbe, domaći zadaci i referentni materijali

Tema 2: Vođenje projekta: Upravljanje procesom reformi

Metodi: Predavanja, stavljanje u ulogu aktera, konkretni slučajevi, domaći zadaci i referentni materijali

Tema 3: Usvajanje strategije i donošenje odluka u javnom sektoru

Metodi: Predavanja, stavljanje u ulogu aktera, konkretni slučajevi, domaći zadaci i referentni materijali

Tema 4: Tehnike pružanja savjetodavnih usluga

Metodi: Predavanja, stavljanje u ulogu aktera, simulacijske vježbe, radni zadaci i referentni materijali

2. Posebni dio programa za grupu II

Tema 1: Izučavanje politika i analiza potreba obuke

Metodi: Predavanja, simulacijske vježbe, rad u grupi, grupne diskusije i referentni materijali

Tema 2: Obrazovanje odraslih i metodi učenja

Metodi: Predavanja, stavljanje u ulogu aktera, simulacijske vježbe, radni zadaci i referentni materijali

Tema 3: Teorije menadžmenta i vođenja poslova

Metodi: Predavanja, stavljanje u ulogu aktera, simulacijske vježbe, povratne informacije i referentni materijali

Tema 4: Organizacija obuke

Metodi: Predavanja, grupne diskusije, simulacijske vježbe, radni zadaci i referentni materijali

Tema 5: Organizaciono ponašanje

Metodi: Predavanja, stavljanje u ulogu aktera, simulacijske vježbe, radni zadaci i referentni materijali

Tema 6: Javne finansije i računovodstvo

Metodi: Predavanja, konkretni slučajevi, radni zadaci i izučavanje

Tema 7: Pojedinačna djelotvornost II

Metodi: Predavanja, stavljanje u ulogu aktera, povratna informacija putem video materijala, radni zadaci i referentni materijali

Tema 8: Tehnologija obučavanja

Metodi: Predavanja, grupne diskusije, pojedinačno savjetovanje i referentni materijali