

**IZOBRAZBA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA ZA INTERNACIONALIZACIJU**

**DOKUMENTACIJA SA SEMINARA SIGME ZA VIŠE ZEMALJA  
ODRŽANOG U BUDIMPEŠTI 22-23 SVIBNJA 1995**

**DOKUMENTI SIGME: br. 3**

**ORGANIZACIJA ZA EKONOMSKU SURADNJU I RAZVOJ  
Pariz 1996**



## PROGRAM SIGMA

SIGMA program — Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (Potpora poboljšanju upravljanja i menadžmenta u zemljama srednje i istočne Europe) – je zajednička inicijativa OECD-ovog Centra za suradnju s tranzicijskim ekonomijama i EK/PHARE, financirana pretežno iz EK/PHARE-a. OECD i više zemalja članica OECD-a također daju sredstva. SIGMA podržava napore uložene u reformu javne uprave u srednjoj i istočnoj Europi.

OECD – Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj – je međuvladina organizacija koja okuplja 26 demokracija s razvijenom tržišnom ekonomijom. Centar prenosi savjete i pomoć OECD-a koji se tiču najraznorodnijih ekonomskih problema zemljama srednje i istočne Europe i bivšeg Sovjetskog Saveza koje nastoje provesti reforme. EK/PHARE daje financijsku pomoć za potporu svojim partnerima iz središnje i istočne Europe do razine pri kojoj su kadri preuzeti članske obveze u Europskoj Uniji.

Osnovana 1992. godine, SIGMA je povezana s OECD-ovom Službom za javnu upravu (PUMA). PUMA daje informacije i analize stručnjaka za javno upravljanje odlučiteljima zemalja članica OECD-a i olakšava kontakte i razmjene iskustava među odgovornima za upravljanje javnim sektorom. Posredstvom PUMA-e, jedanest zemalja od SIGMA-e dobiva važna tehnička znanja akumulirana tijekom brojnih godina proučavanja i djelovanja.

Vlade koje sudjeluju u Tajništvu SIGMA-e surađuju fleksibilno, kako bi stvorile programe rada zamišljene da bi se poboljšala vlast i javna uprava sukladno vlastitim prioritetima i misiji SIGMA-e. Ta inicijativa se poziva na mrežu funkcionera s iskustvom u javnoj upravi kako bi se pružila usluga savjetovanja i komparativna analiza različitih sustava upravljanja. Osim toga, SIGMA blisko surađuje s drugim međunarodnim donatorima kako bi promicala upravnu reformu i demokraciju.

U svim svojim aktivnostima, SIGMA primarno nastoji olakšati suradnju među vladama. U tu svrhu, SIGMA daje logističku potporu stvaranju mreža koje okupljaju praktičare javne uprave u središnjoj i istočnoj Europi i njihovim pandanima u zemljama članicama OECD-a. Aktivnosti SIGMA-e dijele se na šest područja: reforma javnih institucija, upravljanje utvrđivanjem politika, upravljanje rashodima, upravljanje javnim uslugama, upravni nadzor i pružanje informacija.

**Izvorno objavio OECD na engleskom pod nazivom:  
SIGMA Paper No 3: Training Civil Servants for Internationalisations  
Copyright 1996 OECD**

**Za kvalitetu prijevoda i njegovu sukladnost izvornom tekstu odgovara Oksimoron, d.o.o.  
Pogledi izraženi u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno službene stavove Europske  
Komisije, Zemalja članica OECD-a, ili zemalja srednje i istočne Europe koje sudjeluju u  
Programu SIGMA**



## Predgovor

Javni službenici u svim zemljama izloženi su sve većoj internacionalizaciji u većini zadaća koje provode u nacionalnoj državnoj službi. Mnogi javni službenici moraju se nositi s nadnacionalnim pravnim okvirima i međunarodnim standardima u svakodnevnom radu. Mnogi moraju raditi u multilateralnim i bilateralnim kontekstima kako bi promovirali interese svojih zemalja.

Činjenica da se rad odvija u međunarodnom kontekstu je kontinuirani dio života javnih službenika, koji traži prilagodbu sustava upravljanja javnom službom. No, kada država vrši radikalnu promjenu u svojoj međunarodnoj uključenosti, na primjer kada se priključuje međunarodnom tijelu i prihvaća nove obveze, mora postojati snažno "uvodno" pripremno ulaganje.

Pristupanje EU, u kojem je do sada bilo četiri "vala" je dobro definiran proces internacionalizacije koji ilustrira većinu aspekata novih zahtjeva koji se postavljaju pred državne službenike, kako u smislu početnog ulaganja, tako i za kontinuirano upravljanje promjenom. Izobrazba državnih službenika kojom ih se priprema za pristupanje EU stoga je odabrano kao slučaj za ovaj seminar o "Izobrazbi za internacionalizaciju" kako bi se zemlje SIGMA-e izložilo općim i posebnim potrebama za izobrazbom dok se pripremaju ispuniti svoje obveze prema europskim sporazumima.

Najnovije države članice EU – Austrija, Finska i Švedska – su sve provele kako opće, tako i posebne programe izobrazbe kao pripremu za pristupanje. Neke zemlje prethodnih generacija EU, kao što su Portugal i Španjolska, provele su programe izobrazbe prije ulaska.

Strategije izobrazbe\* za internacionalizaciju, s posebnim naglaskom na Europu, trenutno se izrađuju u nekim zemljama SIGMA-e, a uskoro će se razviti i provesti programi. Druge zemlje će ih slijediti.

To je polazište i pozadina multinacionalnog seminara održanog u suradnji s mađarskim ministarstvom unutrašnjih poslova 22-23. svibnja u Budimpešti, gdje su zemlje SIGMA-e mogle profitirati iskustva zemalja EU.

Ova publikacija sadrži dokumente prezentirane na dotičnom seminaru: *Tematski dokument* kojeg je izradio profesor Jacques Ziller, sa sveučilišta Sorbonne, i pet dokumenata iz zemalja koje su izradili njihovi stručnjaci, prikazujući situaciju i iskustvo u njihovim zemljama. SIGMA je objavila te dokumente zbog širokog i tekućeg interesa pokazanog u zemljama srednje i istočne Europe.

Derry Ormond  
Direktor  
Služba za javno upravljanje, OECD  
Siječanj 1996.

---

\* Hrvatska riječ "izobrazba" je standardni prijevod riječi "training" koji se koristi u zakonodavstvu, koji kao viši rodni pojam obuhvaća posebne vidove stjecanja znanja, kao što su "obrazovanje" (eng. Education), osposobljavanje i usavršavanje. U više neformalnom smislu može se za engleski termin "training" koristiti i hrvatska riječ osposobljavanje (op.prev.).



## Sadržaj

### Predgovor

#### *Tematski rad (g. J. Ziller)*

1.	Uvod .....	11
1.1.	EU kao mreža država/vlada .....	11
1.2.	Stabilnost i promjena .....	11
2.	Utjecaj članstva u EU i pridruživanja EU na nacionalne uprave .....	12
3.	Potrebe za izobrazbom uslijed pristupanja EU .....	14
4.	Ciljane skupine za izobrazbu .....	14
5.	Sadržaj izobrazbe za pristupanje EU .....	15
5.1.	Opća izobrazba .....	15
5.2.	Jezična izobrazba .....	16
5.3.	Izobrazba u vještinama pregovaranja .....	17
5.4.	Specializirana izobrazba u konkretnim područjima .....	17
5.5.	Specifične potrebe za izobrazbom zemalja SIE .....	18
5.6.	Metodologije izobrazbe .....	18
6.	Razvoj strategija izobrazbe za pristupanje EU .....	18
6.1.	Osmišljavanje strategija izobrazbe .....	18
6.2.	Određivanje prioriteta .....	19
6.3.	Provedba strategija izobrazbe .....	20
6.4.	Evaluacija i daljnji razvoj izobrazbe .....	20

### Dokumenti zemalja

#### *I. Austrija (g. R. Buchegger)*

1.	Upravno okruženje .....	21
1.1.	Struktura javne uprave u Austriji .....	21
1.2.	Izobrazba državnih službenika u službi .....	22
1.3.	Europska svijest u austrijskoj državnoj službi prije 1989. godine .....	22
2.	Procjena potreba za izobrazbom .....	23
2.1.	Metode procjene potrebnog znanja i vještina .....	23
2.2.	Rezultati procjene .....	23
3.	Izobrazba za pristupanje .....	24
3.1.	Politička potpora i financiranje .....	24
3.2.	Organizacija izobrazbe .....	24
3.3.	Ciljne skupine .....	25
3.4.	Metode osposobljavanja .....	25
3.5.	Programi izobrazbe .....	26

4. Izobrazba u europskim pitanjima nakon pristupanja .....	28
4.1. Sudjelovanje u aktivnostima izobrazbe povezanim s Europom .....	28
4.2. Budući razvoj izobrazbe povezane s EU u Austriji i pouke koje treba usvojiti. .	29
4.3. Neke perspektive .....	30

Prilog A Tečajevi o europskim integracijama koje nudi Austrijska Savezna akademija za javnu upravu .....	31
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Prilog B Tipičan nastavni plan tečaja Europske akademije .....	32
----------------------------------------------------------------	----

## *II. Finska (g. A. Temmes)*

1. Pozadina .....	33
1.1. Opća struktura javne uprave i njen sustav izobrazbe .....	33
1.2. Promjene ili prilagodbe u svezi pristupanja EU .....	35
1.3. Početne točke u smislu svijesti, znanja i političke opredijeljenosti .....	35
2. Procjena potreba za pripremnu izobrazbu .....	36
2.1. Metode .....	36
2.2. Zaključci .....	36
2.3. Općenito/posebno .....	37
3. Strategije izobrazbe za pripremu za pristupanje EU .....	37
3.1. Politička potpora izobrazbi .....	37
3.2. Financiranje .....	38
3.3. Organizacija i odgovornosti .....	38
3.4. Pomoć Europske unije .....	38
3.5. Ciljne skupine .....	39
3.6. Metode .....	39
3.7. Programi .....	40
4. Strategije izobrazbe nakon pristupanja .....	41
5. Izvučene pouke .....	42

## *III. Mađarska (g. G. Rádi)*

1. Pozadina .....	43
1.1. Uvod .....	43
1.2. Reforma javne uprave .....	43
1.3. Potpora Phare-a programu izobrazbe .....	44
1.3.1. Izobrazba i razvoj državne službe. ....	44
1.3.2. Razvoj organizacije i struktura središnje i lokalne uprave .....	44



<b>2. Strategija izobrazbe za pripremu za pristupanje EU</b> .....	<b>45</b>
2.1. Uvod .....	45
2.2. Prioriteti izobrazbe .....	45
2.3. Strategija izobrazbe. ....	46
2.3.1. Ciljane skupine. ....	47
2.3.2. Subjekti izobrazbe .....	47

#### *IV. Latvija (g. G. Veismane)*

<b>1. Pozadina</b> .....	<b>51</b>
1.1. Opća struktura javne uprave i njenog sustava izobrazbe .....	51
1.1.1. Uvod .....	51
1.1.2. Karakteristike. ....	51
1.1.3. Veličina i distribucija. ....	51
1.1.4. Sustav i strukture izobrazbe. ....	52
1.2. Učinjene ili predviđene promjene ili prilagodbe u svezi pristupanja EU .....	52
1.2.1. Odgovornost .....	52
1.2.2. Mehanizmi .....	52
1.2.3. Legal or Administrative Adjustments .....	53
1.2.4. Planovi za budućnost. ....	53
1.3. Početne točke .....	53
1.3.1. Svijesti o potrebi za promjenom. ....	53
1.3.2. Posebno poznavanje struktura, procesa i politika .....	54
1.3.3. Posebno znanje .....	54
1.3.4. Znanje na srednjoškolskoj i sveučilišnoj razini .....	54
<b>2. Procjena potreba za pripremnom izobrazbom</b> .....	<b>54</b>
2.1. Metode .....	54
2.2. Zaključci u svezi intenziteta kompetencija .....	54
2.3. Opće znanje naspram posebnog. ....	55
<b>3. Strategije izobrazbe za pristupanje EU</b> .....	<b>55</b>
3.1. Politička potpora izobrazbi .....	55
3.2. Financiranje. ....	55
3.3. Organizacija i odgovornosti. ....	55
3.4. Pomoć Europske Unije .....	55
3.5. Ciljane skupine. ....	55
3.6. Metode .....	56
3.6.1. Interaktivna izobrazba. ....	56
3.6.2. Druge strategije izobrazbe. ....	56
3.6.3. Materijali Europske Unije .....	56
<b>Prilog A Reforma javne uprave i latvijska Škola za javnu upravu</b> .....	<b>57</b>
<b>Slika 1. Latvijska Škola za javnu upravu</b> .....	<b>60</b>
<b>Slika 2. Priprema društva za integriranje u Europsku Uniju</b> .....	<b>61</b>

## *V. Portugal (Mr. R.A. Lucas)*

1. Uvod .....	63
2. Portugal i Europa .....	63
3. Kronologija članstva Portugala u EZ .....	64
4. Državna služba – modernizacija i izobrazba .....	65
4.1. Sustav izobrazbe državne službe .....	65
4.2. Uprava za izobrazbu i profesionalno napredovanje (DFAP) .....	65
4.3. Centar za studije i izobrazbu lokalne uprave (CEFA) .....	67
4.4. Nacionalni institut za upravu (INA) .....	68
5. Međuministarski program izobrazbe .....	72
5.1. Široki ciljevi radne skupine .....	73
5.2. Posebne svrhe projekta .....	73
5.3. Vrste osoblja utvrđene za program .....	73
5.4. Ostvarenja Radne skupine .....	73
6. Priprema za portugalsko predsjedništvo .....	74
7. Uloga sveučilišta .....	76
8. Europski uredi i europski dokumentacijski centri .....	76
9. Završna napomena .....	76
Prilog A    Izobrazba u europskim poslovima: Nacionalni institut za upravu (INA) - 1980-95 .....	77
Prilog B    Izobrazba za predsjedanje Vijećem EZ (1992)- Seminari i tečajevi .....	81
Prilog C    Sveučilišni kolegiji iz europskih poslova .....	82

## *VI. Švedska (g. B. Beckman)*

1. Pozadina .....	83
1.1. Opća struktura javne uprave i njenog sustava izobrazbe .....	83
1.2. Promjene ili prilagodbe povezane s pristupanjem EU .....	84
1.2.1. Internacionalizacija .....	84
1.2.2. Projekt internacionalizacije .....	85
2. Procjena potreba za pripremnom izobrazbom .....	89
3. Forum Europa i strategije EU .....	90
4. Izvučene pouke .....	91
Slika 1. Opća struktura švedske javne uprave .....	94
Slika 2. Program Foruma Europa .....	95

## *Tematski rad*

**g. Jacques ZILLER**  
**Međunarodni institut za javnu upravu (IIPA)**  
**Pariz, Francuska**

### **1. Uvod**

S obzirom na njihovo buduće pristupanje EU, kao i pristupanje Europskoj Zajednici (EZ), zemlje srednje i istočne Europe (ZSIE) suočavaju se s poznatim, ali ipak i raznorodnim izazovima. Nije riječ o izazovima potpuno nepoznatima europskim zemljama, ako se isključi šest zemalja osnivača Zajednice (Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Luksemburg i Nizozemska). Međutim, riječ je o različitoj i novoj stvari, ne samo zbog toga što ZSIE prolaze kroz tranziciju, već i zato što je sama EU u razdoblju dramatičnih promjena. Javne uprave u ZSIE uskoro će osjetiti izazov pripremanja na pristupanje zbog važnosti državnih organizacija u strukturi i funkcioniranju EU.

#### ***1.1. Europska Unija kao mreža država/vlada***

Sve se više shvaća da je EU vrlo različita od drugih međunarodnih organizacija (kao što su Ujedinjeni narodi ili OECD), a i od drugih dobro poznatih oblika federalnih država (kao što su Sjedinjene države, Njemačka ili Austrija): to je primarno mreža vlada. Kako bi funkcionirali, unutrašnje tržište i zajedničke europske politike oslanjaju se na državne i javne organizacije koje sudjeluju u svemu.

Kao što je pokazalo iskustvo EZ u 1970-ima i 1980-ima, "negativna integracija", koja proizlazi iz ukidanja svih materijalnih prepreka trgovini, ne može se ostvariti samim ukidanjem carina i kvantitativnih prepreka trgovini ili usvajanjem kompatibilnog, ili čak usklađenog zakonodavstva. To zahtijeva stvarno međuorganizacijsko upravljanje koje se oslanja na zajedničkom znanju kao i na instrumentima središnjeg praćenja. To je još više slučaj s "pozitivnom integracijom", koja proizlazi iz zajedničkih politika (kao što su regionalne, okolišne ili poljoprivredne politike).

Realnost "negativne" i "pozitivne" integracije povlači niz neposrednih praktičnih posljedica na sve javne uprave koje u njima učestvuju, odnosno ne samo na europsku državnu službu, već i na državne službe i lokalne uprave svih država članica, kao i na države kandidate i pridružene države. One moraju imati zajedničko razumijevanje europskog institucionalnog ustroja, policy instrumenata i međusobnog funkcioniranja. To se može ostvariti samo kontinuiranom izobrazbom i praksom. Biti stara država članica ne mora nužno biti prednost, kako su pokazala iskustva s izobrazbom u onim zemljama koje su kasnije pristupile EZ. Naprotiv, svijest o tim pitanjima unutar uprava novih država članica može nadoknaditi činjenicu da su europske politike i pravo izradile starije države članice. To bi trebalo još više biti slučaj u nadolazećim godinama, kada će se promjena vjerojatno ubrzati za sve članice EU, kao i za kandidate i pridružene države.

#### ***1.2. Stabilnost i promjena***

Dvije glavne struje će ubrzati promjene u EU: proširenje njenog članstva i institucionalne promjene koje se čine sve nužnijima, kako bi se pripremila na to proširenje i održale sadašnje politike. Međutim, predvidljiv je dovoljan stupanj stabilnosti koji omogućava dizajn i razvoj programa izobrazbe koji mogu potrajati tijekom nadolazećih godina s pozitivnim utjecajem na zemlje kandidate i pridružene zemlje.

Prvi aspekt stabilnosti u EU povezan je s činjenicom da su EZ i EU uvijek bile izgrađene na premisi zajednice prava (*communauté de droit; Rechtsgemeinschaft*). Važan aspekt funkcioniranja unutrašnjeg tržišta ovisi o kombiniranim naporima nacionalnih sudova i Europskog suda pravde (ECJ) koji daje izravan učinak odredbama ugovora EZ, osobito onih koji uspostavljaju slobodu kretanja rada, usluga, roba i kapitala. To se pokazalo kao izuzetno moćan instrument za uključivanje nacionalnih uprava. Kako bi se nosile s izazovima s kojima se suočavaju zbog udruženog djelovanja građana, poduzeća i sudaca, uprave se moraju prilagoditi pravu Zajednice putem važnih napora za unutrašnjom reorganizacijom i izobrazbom u eropskim pravnim poslovima.

Drugi aspekt stabilnosti je vrlo snažna međuorganizacijska sastavnica sustava Zajednice, koja će vjerojatno nadživjeti buduće institucionalne promjene. Vijeće ministara svakako će zadržati glavnu ulogu u sustavu donošenja odluka EU. Kakva god bila pravna teorija institucija EU, Vijeće nije samostalno tijelo po sebi, već forum stalnih pregovora među državama. Ti pregovori se uglavnom događaju na tehničkoj razini i uključuju državne službenike iz sektorskih ministarstava koji nisu uopće dobro prilagođeni međunarodnim pregovorima.

Sadržaj europskih zajedničkih politika može se promijeniti, a detalji institucija EU redizajnirati, no te dvije sastavnice će se morati održati kao temeljni predmeti u izobrazbi za europske poslove, u starim državama članicama kao i u zemljama novim kandidatima za članstvo i pridruženim zemljama.

## **2. Utjecaj članstva i pristupanja Europskoj Uniji na državne uprave**

Zbog svoje dvije glavne stabilne karakteristike, članstvo u EU ima mnogo veći utjecaj na države članice, a specifično i na njihove javne uprave, no što to ima članstvo u bilo kojoj međunarodnoj organizaciji. To je istina za sve zemlje, bez obzira na datum pristupanja, čak i za šest zemalja osnivačica.

Taj utjecaj je možda paradoksalan s uskog pravnog stanovišta: od samog početka ugovori EZ nisu bili zainteresirani za internu organizaciju država članica. To se nije promijenilo niti s ugovorom iz Maastrichta kojim se osniva EU, osim službenog priznanja država članica da je potrebno poštivati obveze demokracije, napose poštivanje ljudskih prava i građanskih sloboda koje su dio Europske Konvencije iz 1950. Prije Maastrichta, to poštivanje je bilo samo implicitni uvjet za članstvo u EZ. No, članak 5 ugovora EZ zahtijeva da svaka država članica poduzme nužne mjere poštivanja obveza koje proizlaze iz ugovora i odluka koje su donijele institucije EU: to znači prilagodbu radnih metoda, a prema potrebi i struktura javne uprave.

Iskustvo je pokazalo da se utjecaj članstva u EZ na uprave država članica razlikovao od zemlje do zemlje, ovisno o veličini stanovništva i teritoriju – a stoga i javne uprave – kao i o pravnim i tehničkim tradicijama javne službe. Nije došlo do većeg problikovanja državnih aparata izravno zbog članstva u EZ, premda su neke vrlo važne reforme, kao što je smanjenje broja lokalnih uprava u Belgiji i Njemačkoj ili decentralizacija u Francuskoj, koincidirale vremenski s uspostavom ili produbljanjem politika EZ: No, članstvo u EZ utjecalo je na funkcioniranje svih sektora javne uprave.

Najvidljivije su bile prilagodbe na zakonodavstvo Zajednice. To je obuhvaćalo osobito velike napore u slučajevima Portugala i Španjolske, koji su se pridružili EZ 1986. godine, kada je u kratkom roku trebalo prenijeti 28 godina direktiva EZ i primijeniti uredbe EZ. Austrija, Finska i Švedska imale su više vremena zbog različitih faza koje su prethodile njihovom punom pristupanju EU: sporazum o slobodnoj trgovini između EZ i Europsko udruženje slobodne trgovine (EFTA) potpisano 1972., te

ukidanje carinskih barijera 1984., sporazum o Jedinstvenom ekonomskom području (EEA) potpisan 1992. i puno pristupanje 1995. Međutim, ako se uzem u obzir razlike u pravnim tradicijama, najveći napor su svakako učinile Irska i Velika Britanija, dvije zemlje zajedničkog prava (common law) koje su se morale prilagoditi pravu Zajednice romano-germanske tradicije, pod utjecajem uglavnom francuskih i njemačkih pravnih koncepcija i tehnika.

Sve su zemlje također morale odlučiti o mehanizmima koordinacije pregovora o pristupanju, a nakon što su postale članice, o pripremama svojih predstavnika za EZ/EU funkcije. To znači uspostavljanje i vođenje sustava i postupaka međuministarske kao i unutar-ministarske koordinacije. Iskustvo je pokazalo da su se neke zemlje prilagodile bolje od drugih, omogućujući veću učinkovitost svojih uprava u utjecanju na ishod EZ/EU pregovora. Vrijedi proučiti slučaj Velike Britanije, koja koristi tradicionalne sustave koordinacije državne službe, na vrlo djelotvoran način, a čak i više slučaj Španjolske, koja je uspostavila potpuno nov sustav koji je mnogo učinkovitiji od većine drugih dijelova španjolskog državnog aparata. svojih predstavnika. Slučaj Francuske također je vrijedan pažnje, jer je koristila za potrebe EZ/EU vrlo snažan mehanizam koji je bio dizajniran za provedbu Marshallovog plana.

Sve su zemlje morale uspostaviti postupke i mehanizme praćenja i kontrole provedbe odluka EZ/EU, osobito budući da Europska Komisija predaje godišnje izvješće Europskom Parlamentu, klasificirajući države članice prema brzini transponiranja europskih direktiva u nacionalno pravo. Taj proces praćenja i kontrole je čak i nužniji kako bi se izbjegao neugodan položaj nacionalnih vlada koje se moraju suočiti sa sudskim slučajevima budući da je Komisija odlučila predati na Europski sud pravde njihove kasne ili nedovoljne reakcije na obveze u Zajednici.

Članstvo u EZ/EU imalo je također utjecaj – premda manje vidljiv u većini slučajeva, osim u federalnoj državi kao što je Njemačka – na vez između središnje države i autonomnih lokalnih uprava. U prvom redu, više zemalja ima sustav po kojem se obično transponira pravo Zajednice – ako je to nužno, kao u slučaju direktiva – putem nacionalnog Parlamenta, ali razina lokalnih uprava je mjesto gdje se odvija najvažniji dio provedbe tih pravila i politika. U nekim slučajevima to je dovelo do jačih kontrola lokalnih uprava od strane nacionalnih država, dok je u drugima potaknulo razvoj novih oblika suradnje središnje i lokalne vlasti. Ta je situacija osobito vidljiva u zemljama gdje se programi strukturnih fondova razvijaju u okviru europske regionalne politike: lokalne uprave često su primatelji tih programa. Europska Komisija potiče razvoj postupaka i mehanizama koji im omogućavaju da surađuju s nacionalnim državnim aparatima i lokalnim upravama u fazi planiranja, kao i u fazi provedbe i evaluacije programa. Slučaj Portugala, koji je uspostavio nove i učinkovite sustave rada koristeći tehničku pomoć Europske Komisije, trebao bi biti osobito zanimljiv za ZSIE.

ZSIE će morati proći kroz takve promjene kako bi na kraju pristupile ili se pridružile EU. Što prije, to bolje, osobito zato što su u svakom slučaju u fazi tranzicije, kada državne institucije i javne uprave prolaze kroz niz velikih promjena. Mogućnost pristupanja EU mogla bi biti više od pomoći nego teret, omogućujući im da se koncentriraju i odrede prioritete.

Proces pripremanja za pristupanje uključuje niz koraka koje treba što prije odrediti. Provedba bi mogla početi čak i bez čekanja na službene pregovore s EU.

### **3. Potrebe za izobrazbom (OU) koje nastaju zbog pristupanja EU**

Kako je pokazalo iskustvo država članica EU, pristupanje EU ima mnogo veći utjecaj na ponašanje državnog aparata i uprave nego na nacionalne institucije. Stoga postoji opasnost da političari i državni službenici zauzmu stav "čekaj i vidi". Taj je rizik osobito velik ako postoji pretpostavka da je jedina ministarska uprava koja se stvarno bavi s EU Ministarstvo vanjskih poslova, zbog međunarodnog karaktera pregovora koji vode do članstva u EU. Takav stav povlači dvostruki rizik: opasnost nereálnih kompromisa u smislu agende promjene i kalendara faza tranzicije, te opasnost od brutalnog i nasilnog rušenja barijera u trenutku kada niti ekonomija ni javne uprave nisu spremni na oštru konkurenciju koju donosi članstvo u EU.

Stoga napore za izobrazbom treba što prije izvršiti kako bi se podigla razina svijesti o tim pitanjima u svim sektorima državnog aparata. To će naravno potaknuti nove zahtjeve za posebnijim vrstama izobrazbe o politikama EU, pravu i institucijama, koje bi mogle ojačati unutrašnje procese koji moraju pratiti pretprijetne pregovore. Sve ministarske uprave moraju biti uključene kako bi se pripremile na nova ograničenja i mogućnosti koje će se pojaviti s pristupanjem.

Zanimljiv primjer u tom smislu je način na koji su se različite zemlje članice EZ pokušavale pripremiti na na ukidanje carinskih kontrola povezanih s uspostavom unutrašnjeg tržišta 1. siječnja 1993. Zemlje koje su načinile najobuhvatnije napore da se prilagode počele su nekoliko godina prije tog događaja i uspjele su bezbolno to ostvariti jer su uspjele kombinirati strukturne prilagodbe (kao što su uklanjanje carinskih službenika s granica u luke i zračne luke) s izobrazbom: upoznavanje načina i sredstava koji se koriste u drugim zemljama EZ pomoglo im je da redizajniraju postupke i uspostave nove metode rada. One zemlje koji nisu na vrijeme reagirale, kao i nekoliko privatnih poduzeća koja su se pripremila za taj događaj pripremala tijekom 1992. godine, morali su se suočiti s ogromnim poteškoćama i nisu uvijek uspjeli odgovoriti pravovremeno na taj izazov. Među onima koji su zaksnili s ulaganjem napora bilo je nekoliko privatnih poduzeća u državama članicama EZ, koja nisu prepoznala potrebu pravovremene prilagodbe, čremda je svijest o simboličkom datumu 31. prosinca 1992. već 1987. godine podignuta u javnosti cijele EZ, pa i izvan Zajednice.

Rano osposobljavanje za svijest o politikama EU, pravu i institucijama nužno je da se osigura da većinu pitanja ne zanemare stručnjaci za europske poslove, koji će vjerojatno biti izravno uključeni u pristupne pregovore i čije će glavno težište biti na prioritetnih nacionalnim interesima. Ta svijest dovest će do procjene potreba za izobrazbom, prilagodbi strategija izobrazbe i programaizvedenih iz ranijih iskustava s europskim integracijama na karakteristične institucionalne strukture kao i na političke i upravne kulture svake pojedine zemlje.

### **4. Ciljane skupine za izobrazbu**

Na temelju iskustva starijih država članica, vjerojatno je da će se pojaviti dvije ciljane skupine za izobrazbu: mala skupina službenika koji će se odmah morati baviti pretprijetnim pregovorima a kasnije radom na okviru europskih politika donošenja odluka, i mnogo veća skupina ljudi koji rade u područjima na koja će prije ili kasnije utjecati zakonodavstvo EU i politike.

Manju skupinu specijalista za EU ne trebaju sačinjavati samo diplomati, čak i ako imaju sve nužne vještine pregovaranja. Zakonodavstvo i politike EU imaju takav stupanj tehničke zahtjevnosti, da ne govorimo o složenosti, da moraju biti uključeni specijalisti dotičnih struka. Kako bi se stekao dojam o stupnju detaljnosti pregovora koji stoje pred nama: službena izdanje Sporazuma EEA ima 784 stranice u

obliku knjige (francuska verzija), a izdanje službenog lista Ugovora o pristupanju Austrije, Finske i Švedske broji 723 stranice A4 formata. Treba također imati na umu da će se nekoliko članova ove manje skupine specijalista vjerojatno pridružiti europskim institucijama nakon pristupanja, kako se to dogodilo u većini novih država članica, a ta mobilnost će dovesti ne samo do izobrazbe sadašnjih specijalista, nego i njihovih nasljednika kroz par godina. Ta manja skupina uključivat će članove stalnog predstavništva zemlje u Briselu, kao i dovoljan broj službenika svih ministarstava koji se izravno bave politikama EU, koji moraju biti spremni na sudjelovanje u ekspertnim skupinama, radnim strankama Vijeća i svim vrstama odbora. Ovisno o veličini zemlje, ta skupina bi trebala također uključivati između 100 i 300 ljudi koji će morati intenzivnom izobrazbom biti na odgovarajući način pripremljeni na svoje nove funkcije.

U većoj skupini trebale bi biti zastupljene sve ministarske uprave, čak i ako se ne čini da su te uprave izravno uključene u europske politike. Traba je također proširiti na službenike koji se bave uslugama na terenu i lokalne vlasti. Ta skupina mora biti svjesnija novih postupaka donošenja odluka koji će se uspostaviti za pristupanje EU, i tijekom samog procesa pristupanja, te razumjeti posljedice pristupanja EU na državni aparat zemlje i njihovo vlastito policy područje, ali ne mora ih se intenzivno obrazovati. Ovisno o veličini zemlje, ova skupina mogla bi se kretati između nekoliko stotina i nekoliko tisuća službenika.

## **5. Sadržaj izobrazbe za pristupanje Europskoj Uniji**

Glavni obrisi područja izobrazbe potrebne za pristupanje EU mogu se izvući iz iskustava država članica EU u razdoblju koje je prethodilo članstvu u EZ i tijekom prvih godina članstva, kao i tijekom posebnih faza unutrašnjih promjena unutar EZ, kao što je provedba Jedinstvenog europskog akta od 1987. na dalje, pregovori o sporazumima iz Maastrichta iz 1991. ili pridruživanje i pristupanje zemalja EFTA-e od 1989. do 1994. Ovo poglavlje želi prikazati različita područja izobrazbe koja treba obuhvatiti, imajući u vidu različite ciljne skupine, posebne potrebe ZSIE i metodologije izobrazbe koje su se drugdje pokazale najuspješnijima.

### **5.1. Opća izobrazba**

Objekti skupine trebat će opću izobrazbu o EU, koja obuhvaća slijedeća područja:

EU Institucije i postupci donošenja odluka:

- sastav i radne metode Vijeća, Komisije i Europskog Parlamenta;
- opći postupci donošenja odluka u EU [monopol Komisije na predlaganje, izrada stavova Vijeća od strane Komiteta stalnih predstavnika država članica u EU (COREPER) i radnih skupina, postupci glasanja u Vijeću, postupci suradnje i suodlučivanja s Europskim Parlamentom];
- glavne razlike između općih postupaka i posebnih postupaka donošenja odluka (u vanjskoj i sigurnosnoj politici, pravosuđu i unutrašnjim poslovima, pravu konkurencije, proračunu);
- provedbeni postupci (uloga nacionalni uprava, "komitologija", europske agencije, itd.)

### Izvori prava EU

- razlike između primarnog prava (ugovori) i izvedenog prava (direktive, uredbe i odluke);
- sastav i postupci pred Europskim sudom pravde (ESP) i Vijećem ministara;
- glavna načela slučajnog prava SPE (izravna primjena primarnog i izvedenog prava; prvenstvo prava EZ, međusobno priznavanje, itd):

### Politike EU:

- opći opseg nadležnosti institucija EU;
- četiri slobode i zabrana diskriminacije na temelju nacionalnosti;
- europsko građanstvo.

### Države članice EU:

- opći zemljopisni, povijesni i politički podaci;
- organizacija državnog aparata za izradu politika EU.

### Informacijski izvori EU:

- gdje naći dokumentaciju EU (službene publikacije EU; baze podataka EU, specijalizirane novinske agencije, itd);
- kako koristiti službene informacije i neobjavljena izvješća.

## **5.2. Jezična izobrazba**

Veća skupina neće trebati posebnu jezičnu izobrazbu, dok god na snazi ostaje sadašnji sustav službenih jezika: što se tiče zakonodavstva Zajednice, opća načela pravosuđa potiču sustav gdje je službeni jezik svake države članice priznat kao službeni jezik Zajednice. Usprkos tome, znanje francuskog i engleskog bit će korisno onima koji moraju raditi u najdinamičnijim sferama politika Zajednice, u atmosferi gdje su nužni "napredni sustavi upozoravanja"; koji se bave s "još neslužbenim" prijedlozima, "non-paper-ima" i tako dalje.

Manja skupina specijalista za EU, nasuprot tome, morat će pokušati svladati barem jedan od dva radna jezika europskih institucija, odnosno francuski ili engleski, uz još jedan službeni jezik države članice EU. Oni koji će se morati baviti slučajnim pravom ESP trebaju se koncentrirati na francuski, ne samo zato što sud donosi svoje odluke na tom jeziku (što znači da su pravno točne informacije često dostupnije nego na engleskom), nego i zato što na pravo EU više utječu kontinentalni koncepti i lakše ih je izraziti na francuskom, njemačkom, talijanskom ili španjolskom, nego na engleskom.



### **5.3. Izobrazba za vještine pregovaranja**

Ovdje također veća skupina neće trebati posebnu izobrazbu u vještinama pregovaranja. Međutim, komponentu pregovaranja treba naglasiti u općoj izobrazbi, kako bi se povećalo razumijevanje posebnih postupaka donošenja odluka u EU i pripremlilo se na prihvaćanje neizbježnih kompromisa koji proizlaze iz tih pregovora. Izobrazba bi se trebala koncentrirati na prilično formalizirane procese pregovaranja, kao što su oni koji se događaju u radnim skupinama Vijeća i u "*Comité des représentants permanents*" (COREPER), kao i u neformalnim pregovorima, koji se događaju u različitim mehanizmima lobiranja povezanim s Komisijom i s Parlamentom.

Manja skupina specijalista za EU morat će dobiti mnogo posebniju izobrazbu u europskom pregovaranju, povezanu s jezičnom izobrazbom. Ta izobrazba morat će osobito naglasiti slijedeće:

- načine i sredstva razumijevanja interesa koji su u igri za različite države članice i za Komisiju;
- uspostavljanje i provedbu metoda i postupaka nacionalne koordinacije unutar državnog aparata i s predstavnicima lokalnih uprava i samouprava, te interesnih skupina;
- razumijevanje tehnika pravne formulacije;
- razvoj posebnih vještina nagodbi;
- razvoj vještina vođenja sastanaka (u slučaju mogućeg predsjedavanja dotične zemlje EU, ali i zato da bi se razumjela vrlo posebna uloga predsjedavajućeg skupinama i odborima, te interakcija s njima).

Iskustvo pokazuje da je ova vrsta izobrazbe djelotvornija kada se prakticira pred publikom iz više ministarstava, odnosno s prilično heterogenom skupinom u pogledu kompetencija u supstantivnom području.

### **5.4. *Specializirana izobrazba u supstantivnim područjima***

Supstantivno pravo i policy područja moraju se rješavati što prije, kako bi se dobilo sposobne službenike u okviru pregovora o pristupanju i pridruživanju. Izobrazbu treba organizirati na policy osnovi za skupine službenika od malog broja izravno uključenih uprava (i od Ministarstva vanjskih poslova, ako se očekuje da ono ima vodeću ulogu u pregovorima, pa i nakon njih).

Izobrazba u supstantivnim područjima treba uključivati:

- opseg i ciljeve europskih politika na način kako ih definira Komisija i kako je doživljavaju države članice;
- glavni akteri na razini EU (službe, agencije, odgovi, itd. Komisije; uloga parlamentarnih stalnih odgova i europska savjetodavna tijela i interesne skupine);
- policy instrumenti, gdje osobitu pažnju treba posvetiti relevantnosti različitih izvora prava.

Stvarno učinkovito supstantivno osposobljavanje treba uključivati izravni kontakt sa službama Komisije i drugim službenicima država članica, a time i posebnu jezičnu izobrazbu u francuskom ili engleskom jeziku ovisno o radnom jeziku koji se najviše koristi u dotičnoj struci/području.

### **5.5. *Posebne potrebe za izobrazbom zemalja srednje i istočne Europe***

Procjena potreba za izobrazbom u svakoj zemlji pokazat će da li postoje posebne potrebe ZSIE u svezi njihovog pristupanja EU koje se razlikuju od onih uvjeta koje su utvrdile starije države članice. U svakom slučaju, programi izobrazbe razvijeni u okviru pristupanja EU moraju biti povezani s drugim postojećim programima izobrazbe, osobito u području vladavine prava i javnog upravljanje. Minimalni cilj trebao bi biti svijest o sadržaju različitih programa izobrazbe onih koji dizajniraju i provode programe koji odgovaraju konkretnim potrebama ZSIE.

### **5.6. *Metodologije izobrazbe***

U nekoliko zemalja razvijene su posebne metodologije izobrazbe, kako bi odgovorile na potrebe izobrazbe za članstvo u EU. Dvije vrste metoda osobito su važne i mogu se koristiti kao nadopuna predavanjima i čitanju.

Studije slučaja vjerojatno su najbolja metoda za izobrazbu u pravu Zajednice, osobito zbog važnosti slučajnog prava ESP za razvoj europskih integracija i u provedbi slobode kretanja unutar unutrašnjeg tržišta. Izrada takvih studija slučajeva je osobito lagana zbog činjenice da se čitavo slučajno pravo SP izdaje na svih jedanaest službenih jezika. Također postoji i nekoliko knjiga, koje se lako mogu prevesti na jezike ZSIE. Također su razvijene i druge vrste studija slučajeva na sveučilištima i institutima za javnu upravu, za potrebu posebnih policy studija.

Igranje uloga i simulacije predstavljaju najveći dio izobrazbe za sustav donošenja odluka EU. To je vrlo djelotvoran način izobrazbe, budući da omogućava trenerima da vrlo brzo shvate glavne sastavnice europskih pregovora i europsku upravnu kulturu. Korištenje takvih metodologija u programu izobrazbe ključ je za uspjeh, budući da imaju snažan utjecaj na motivaciju polaznika izobrazbe.

Također se preporučaju i audio-vizualne metode, osobito u okviru jezične izobrazbe, ali i za više općeniti tip izobrazbe za podizanje svijesti o integracijama. Izobrazba za korištenje informacijskih tehnologija također se mora odvijati u dosta vremena, osobito nakon što postane sve važniji instrument za pristup bazama podataka EU, kao i za upravljanje politikama (španjolska informatička mreža za koordinaciju politika EU dobar je primjer onoga što se može ostvariti natom planu).

## **6. *Razvoj strategija izobrazbe za pristupanje Europskoj Uniji***

### **6.1. *Dizajniranje strategija izobrazbe***

Prvi korak pri dizajniranju strategija izobrazbe je dobivanje političke potpore. Taj prioritet jasno je povezan s Bijelom knjigom o uvjetima pristupanja EU za ZSIE, koji je prezentiran u proljeće 1995. Premda ne određuje točne krajnje rokove, Bijela knjiga je dovoljno praktična da može naglasiti potrebu ranog pripremanja u ZSIE. Nadalje, iskustva sa Sporazumima o pridruživanju vjerojatno su dala dovoljno konkretnih anegdota o problemima provedbe kako bi se naglasila potreba izobrazbe u tom području.

Prva komponenta strategija izobrazbe uključuje podizanje razine svijesti u javnoj upravi pružanjem više informacija o implikacijama pridruživanja i pristupanja EU i organiziranjem kratkih seminara izobrazbe od pola dana do dva dana) za vrlo široku skupinu službenika.

Druga komponenta obuhvaća kontinuiraniji napor dužih seminara (jedan do dva tjedna) dizajniranih za različite obrazovne sadržaje opisane pod 5.1, 5.2 i 5.3. Ti seminari moraju se izgraditi u modulima, tako da ih se tijekom vremena može grupirati na različite načine (na primjer jedan tjedan opće izobrazbe, nakon čega slijedi nekoliko tjedana običnog rada, a zatim jedan ili dva tjedna više specijalizirane jezične izobrazbe).

Razvoj strategija izobrazbe vrlo je jasno povezan s obrazovnim sustavom zemlje. Stoga bi dizajniranje strategija izobrazbe trebalo temeljiti na procjeni opće kulture europskih integracija (povijesne kao i zemljopisne) ciljanih skupina. Sveučilišta i visoke škole trebaju biti integrirani u strategiju, budući da predstavljaju vjerojatno najdjelotvorniji način podizanja razine općeg znanja u javnosti o ovoj temi. Uprave odgovorne za upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj službi moraju igrati glavnu ulogu u okupljanju akademskih kompetencija i procjeni potreba za izobrazbom od strane ljudi iz prakse.

Usklađivanje procjena potreba s dostupnim dizajnom programa treba biti koordinirano, kako bi se jasno raspodijelile odgovornosti za opće informiranje šire javnosti, izobrazbu unutar uprava i izobrazbu unutar organizacija. Vjerojatno je nužan određeni stupanj centralizacije u dizajniranju i organizaciji programa, osobito u manjim zemljama, kako bi se odredile realistične strategije koje se mogu financirati.

Financiranje je važno pitanje u dizajnu strategija izobrazbe. Treba ga detaljno istražiti prije odlučivanja, budući da za isti tip problema postoje brojna rješenja koja se razlikuju po dužini i intenzitetu.

Pomoć EU od strane država članica i Komisije ne smije se tražiti samo u području financiranja. Postojeće iskustvo s izobrazbom je možda vrjednije u području poslova EU nego u drugim područjima, jer su pitanja u velikoj mjeri ista za većinu sadašnjih i budućih članica EU, bez obzira na njihovu nedavnu povijest. To čini izobrazbu u europskim poslovima ponešto različitom od izobrazbe za javnu upravu, javni menadžment i policy analizu. Kako bi se izbjeglo da se smetne s uma posebne potrebe zemalja u tranziciji, suradnja između zapadnoeuropskih i srednje i istočnoeuropskih stručnjaka u procjeni potreba i izradi programa – kao i u samim seminarima izobrazbe – treba biti prioritet za osobe zadužene za dizajniranje i provedbu strategija izobrazbe.

## **6.2. Određivanje prioriteta**

Prioritete treba odrediti s obzirom na sadržaj i razinu izobrazbe, imajući u vidu posebne potrebe svake zemlje, koje su povezane kako s njihovom fazom u tranziciji, tako i s vrstom veze koju imaju s EU. Ti prioriteti trebaju uzeti u obzir mogućnosti i nesigurnosti financiranja.

Vrlo važan element koji treba uzeti u obzir je kumulativni učinak izobrazbe, koji obično dovodi do odluke da se istovremeno započne s općom i specijaliziranom izobrazbom, pridajući vrlo ozbiljnu pozornost profilima kandidata za izobrazbu. Stoga prioritete ne treba odrediti samo na razini opće državne uprave, nego i u suradnji sa svim upravama kojih se to tiče, kako bi se potaknulo te uprave da odrede vlastite prioritete unutar općenitijeg okvira.

### **6.3. Provedba strategija izobrazbe**

Treba razviti nastavne materijale za izobrazbu. Za razliku od mnogih drugih područja izobrazbe državne službe – gdje je potrebno razviti vlastite materijale ZSIE – moguće je prevesti već postojeće nastavne materijale uz male prilagodbe, dok god je težište na politikama i pravu EU. Posebne materijale za izobrazbu ZSIE mogu razviti samo na temelju iskustva EU, koje je još uvijek ograničeno na pregovore o pridruživanju, pa je time relevantno samo za mali dio izobrazbe.

Priručnici i knjige o pravu Zajednice i europskih politikama, kao i o sustavima upravljanja država članica EU dostupni su u različitim zemljama. Preporučljivo je da se počne prevoditi izbor tih publikacija s engleskog, francuskog i njemačkog, kako bi se dobili raznovrsni pristupi i mišljenja o pitanjima EU. Igranje uloga i simulacije koriste se u nekoliko instituta za javnu upravu, kao što su Europski institut za javnu upravu (EIPA) u Maastrichtu, IIPA u Parizu, Centar za europske studije u Strasbourgu, te britanske, francuske i austrijske škole javne uprave među ostalima, kao što su Colleg of Europe u Bruges-u. Tu bi opet prijevod trebao biti lagan. Relativno je lagano utvrditi autore tih igara kako bi se surađivalo s njima i izradilo nove, a možda i konkretnije, vježbe.

Treneri moraju i sami proći izobrazbu: akademski stručnjaci specijalizirani za europske poslove vjerojatno će popuniti prvu generaciju trenera. Morat će imati uvid u probleme ljudi iz prakse, kao i u europsku praksu. To se može ostvariti putem posebnih seminara za izobrazbu, uključujući i kontakte sa službenicima, ali i pomoću studijskih posjeta zapadnoeuropskim institucijama i centrima za izobrazbu. Treba pokloniti značajnu pažnju razvoju aktivnih metodologija izobrazbe kako bi se osiguralo da izobrazba službenika ZSIE bude jednako kvalitetna kao i njihovih zapadnoeuropskih kolega.

Motiviranje polaznika izobrazbe (OU) je obično jedan od presudnih elemenata za uspjeh ili neuspjeh izobrazbe (OU). Može se predvidjeti niz poticaja koji su posebno povezani s prirodom izobrazbe za pristupanje EU, a osobito:

- putovanje u zapadnoeuropske glavne gradove u sklopu izobrazbe;
- moguće napredovanje u karijeri za najuspješnije, bilo da se nalaze u koordinacijskim strukturama za pristupanje EU, članstvu u europskoj državnoj službi ili u stalnom predstavništvu zemlje u Briselu.

Kako bi bili djelotvorni, poticaje treba povezati s ozbiljnom evaluacijom trenera u nekim od faza tijekom ispitivanja. Treba pažljivo pregledati sustave koje su neke zemlje članice EU uspostavile kako bi povezale pripremu za ispitivanja u natječajima EU s izobrazbom (OU) i ispitima nacionalne državne službe, kao što je "europski brzi trak" osnovan u britanskom *Civil Service College*-u.

### **6.4. Evaluacija i daljnji razvoj izobrazbe**

Uspostava evaluacijskih postupaka za razvoj strategija i programa izobrazbe u vrlo ranoj fazi bit će ključ za uspjeh samih programa i potporu potencijalnih financijera programa i seminara. Evaluacija bi stoga trebala biti na vrhu dnevnog reda u razvoju strategija izobrazbe u ZSIE.

## *Austrija*

**G. Reiner BUCHEGGER**  
**Savezna akademija za javnu upravu (VAB)**  
**Beč, Austrija**

### **1. Upravno okruženje**

#### ***1.1. Struktura javne uprave u Austriji***

Austrija je savezna republika koja se sastoji od devet pokrajina (*Länder*) koje se sastoje od otprilike 100 okruga. Unutar okruga postoji velik broj općina (gradova, naselja, sela) različitih veličina. I *Länder* i općine imaju određen stupanj autonomije pridonnošenju i provođenju zakona, kao kod sudjelovanja u provedbi zakona donesenih na saveznoj (i pokrajinskoj - *Länder*) razini.

Ta savezna struktura, premda u mnogočemu svakako poželjna, ne samo da komplicira unutrašnje procese uprave, nego i na međunarodnoj razini postaje izvor rasprava, možda i u većoj mjeri. Budući da EU, na primjer, uglavnom radi samo s državama članicama, trebaju se pronaći načini i sredstva da se uključe pokrajine, a možda i lokalna tijela vlasti (i njihove uprave), barem u onim pitanjima nad kojima imaju jurisdikciju u svojem području. Pri rješavanju ovog pitanja Austrija je imala manje ili više samo jedan primjer sa sličnom strukturom, odnosno Saveznu Republiku Njemačku.

Neki aproksimativni podaci o broju osoba u javnoj upravi u Austriji odražavaju gore navedenu saveznu strukturu:

Savezni (federalni) zaposlenici	300 000
Zaposlenici pokrajina ( <i>Länder</i> )	130 000
Općinski zaposlenici	70 000
<hr/>	
<b>Ukupno podskupina:</b> državnih zaposlenika	500 000
<i>Länder</i> nastavnici (plaćeni iz federacije)	77 000
Zaposlenici u komunalnim službama izuzetim od PDV-a	23 000
<hr/>	
<b>Ukupno podskupina:</b> Nastavnici, komunalne službe	100 000
<hr/>	
<b>Ukupno:</b> državni službenici, nastavnici, komunalne službe	600 000

Brojke u gornjoj tablici trebaju biti pokazatelj ukupne veličine državne službe u Austriji početkom 1990ih; točne i realne brojeve teško je dobiti, ali za potrebe slijedećeg opisa – i izvršene izobrazbe – taj red veličine dovoljno odgovara stvarnosti.

## **1.2. Izobrazba državnih službenika u službi**

Izobrazba državnih službenika u Austriji uglavnom je izobrazba u službi. Ima dva glavna oblika. S jedne strane, postoje obvezni tečajevi za ispit koji je preduvjet za posebni status stalnog javnog službenika. Trajanje tečaja i vrste potrebnih stručnih znanja razlikuju se ovisno o tipu službe (na primjer pravna, ekonomska, opća upravna, tehnička služba) kao i o razini službe, kao što su diplomci, maturanti srednjih škola, itd. Općenito, kako bi se prošlo na ispitu nije bilo potrebno praktično nikakvo poznavanje EU sve do kraja 1980-ih, a tek u posljednjih pet ili šest godina osnove integracija, pretežno pravni okvir i glavne institucije, uvode se kao predmeti u nekim tečajevima.

Drugi tip izobrazbe u službi je daljnje obrazovanje, koje mogu provoditi bilo pojedinačne uprave ili opća institucija, kao što je Savezna akademija za javnu upravu (VAB = *Verwaltungsakademie des Bundes*). U prvom slučaju, izobrazba je obično vrlo specijalizirana kako bi službenici određene uprave dobili odgovarajuće vještine (na primjer Škola za poreze i carine u financijskoj upravi). Osnovna i srednja izobrazba stranih jezika također se obično provodi na razini uprave.

VAB nudi velik broj tečajeva i neke programe o velikom broju predmeta koji bi bilo zanimljivi, na primjer, više nego jednoj upravi<sup>1</sup>. Tečajevi i programi tiču se (između ostaloga): kompjuterskih vještina, kadrovske upravljanja, pravnih pitanja, napredne i specijalizirane jezične izobrazbe, tehnika općeg menadžmenta, posebnih programa za napredovanje žena, ekonomije, itd. Tečajevi povezani s europskim integracijama počeli su 1988/89, a relevantni programi nastali su između 1990. i 1992.

## **1.3. Europska svijest u austrijskoj državnoj službi prije 1989.**

Austrija je razmatrala ulazak u ono što se nazivalo Europska ekonomska zajednica (EEZ) već u 1960-ima, no odlučila se priključiti EFTA-i, Europskom udruženju slobodne trgovine. Usprkos tome, ispregovaran je sporazum o slobodnoj trgovini između EEZ i Austrije, koji je stupio na snagu početkom 1970-ih, što je dovelo do ukidanja carina za većinu nepoljoprivrednih proizvoda kasnije u tom desetljeću. Za pregovaranje i provedbu tog sporazuma postojalo je nešto kao prva generacija stručnjaka za integraciju u upravu: vrlo stručni stručnjaci, relativno mali broj njih i ograničeni na vrlo malo ministarstava i uprava, uglavnom vanjske poslove, gospodarstvo i trgovinu i financije.

U praktički svim drugim ministarstvima, poznavanje procesa europskih integracija u velikoj mjeri je prepušteno pojedinim zaposlenicima – te je tako bilo prilično prepušteno sreći ili slučaju. Tek nedavno, a praktično ne duže od tri do četiri protekle godine, nužnost sistematične i izobrazbe austrijske državne službe većeg obuhvata prepoznata je u svim ministarstvima.

To je značilo da smo se morali baviti vrlo novom i važnom kvalitetom izobrazbe. Državni službenici koji su morali raditi na međunarodnoj razini prije su bili ograničeni na ministarstvo vanjskih poslova, možda ministarstvo gospodarstva i trgovine, a u nešto manjem stupnju, ministarstvo financija. U procesu europskih integracija, praktički sva ministarstva (uprave) uljučena su u sve većem stupnju, kako integracija obuhvaća sve više i više područja.

Austrijska uprava je većim dijelom bila usmjerena na unutra, zainteresirana za unutrašnju upravu, te je stoga morala razviti sve potrebne vještine da bi djelovala na međunarodnoj razini. U nekim

---

<sup>1</sup>Ovaj rad odvojeno se bavi nekim aspektima obrazovnih aktivnosti koje se tiču državnih službenika pokrajinskih ili općinskih uprava, ali je okosnica ipak savezna uprava.

područjima javne uprave, razina uključenosti u proces europskih integracija bila je podignuta prilično kasno, ponekad tek kratko prije ili čak nakon stvarnog pristupanja Austrije EU!

## **2. Procjena preduvjeta za izobrazbu**

### **2.1. Metoda procjene potrebnog znanja i vještina**

Oko 1988/89 Kancelarov ured zatražio je od ministarstava i pokrajinskih vlada procjenu svih njihovih potreba u kontekstu veće participacije Austrije u procesu europskih integracija. U tom trenutku još nije bilo jasno kojim će putem zemlja krenuti: da li će doći do punopravnog članstva ili samo sudjelovanja u Europskom ekonomskom području, ili će se odnos s (tadašnjim) EZ nastaviti prema okvirima 15 godina starog sporazuma o slobodnoj trgovini?

Postavljena pitanja ticala su se širokog područja, od potencijalnih pravnih prilagodba, uočene nužnosti za intra- i inter- ministarskom koordinacijom, potrebnim organizacijskim promjenama i brojem potrebnih kadrova, uključujući i preduvjete u pogledu njihovog znanja i vještina.

Osim toga, s druge strane spektra, da tako kažemo, VAB je pokušao nezavisno porcijeniti potrebne vještine putem intervjua s institucijama koje su bila zadužene za izobrazbu za europske integracije (ne nužno isključivo državni službenici), kao što su, između ostalih, EIPA u Maastrichtu, Europski sveučilišni institut (ESI) u Firenci i Europski Institut na Sveučilištu Saarland u Saarbrückenu.

### **2.2. Rezultati procjena**

Detaljni broježani podaci o polaznicima, klasificirani po rangu službenika, opsegu ili intenzitetu potrebne izobrazbe ili prioritetima, neće biti ovdje prikazani<sup>2</sup>

Nijedno ministarstvo nije uistinu bilo u položaju da odredi koliko osoba kojeg ranga bi trebalo obrazovati, kojim redom i kojim intenzitetom! VAB je dobio vrlo općenite informacije da će sve jedinice biti pogođene, ali s različitim intenzitetom. U međuvremenu se ispostavilo da su predviđanja bila preniska. Napose, očekivanje – jer se sve više odluka donosilo u Briselu – da bi se broj službenika kod kuće mogao smanjiti nije uopće bilo ispunjeno. Nova država članica uključena je intenzivno u taj proces donošenja odluka, što ukazuje na potpuno novu dimenziju pripremanja i koordinacije na nacionalnoj razini i premještanje službenika u nadnacionalna tijela zahtijeva intenzivnu koordinaciju i pregovaranje kako na nacionalnoj, tako i na međunarodnoj razini.

S druge strane, iskustva podijeljena s VAB-om iz različitih institucija za izobrazbu, ticala su se uglavnom traženih sadržaja i nisu mnogo pridonosila kvantifikacijama potreba za izobrazbom. Njihov input pomogao je da se oblikuju programi i tečajevi koje je VAB razvijao, ostavljajući kvantifikaciju, odnosno koliko ponuditi tečajeva, koje vrste i komu, "tržišnoj" potražnji državnih službenika.

Da li je procjena bila beskorisna? Služila je barem dvjema vrijednim svrhama: kao prvo, ona je VAB, instituciju za izobrazbu, učinila svjesnom vrsta programa koje bi trebala nuditi. Kao drugo, i važnije, pridonijela je na značajan način svijesti unutar različitih ministarstava da postoji potreba za stjecanjem vještina i znanja o europskim poslovima koja još tada nisu bila dostupna.

---

<sup>2</sup>Kasnije se daju neki podaci o osobama koje je VAB obrazovao u proteklih šest godina.

### **3. Izobrazba za pristupanje EU**

#### **3.1. Politička potpora i financiranje**

Austrija je formalno zatražila članstvo u (tadašnjoj) EZ u srpnju 1989.; već 1988. je unutar redovitog programa VAB-a ponuđeno nekoliko tečajeva o EZ općenito, koji su se bavili pravnim okvirom, institucijama, odlučivanjem i ekonomikom integracije, kao i učincima na Austriju u tim područjima.

Tijekom 1990. i 1991. došlo je do političke podrške, dijelom zbog priznanja napora koji su već poduzeti. Tako je odlučeno da se ulože dodatna sredstva, za proširivanje i produbljivanje programa. Zamišljeno povećanje proračuna Savezne Akademije bilo je oko 5-10 postotnih bodova, s oko dodatnih pet novootvorenih mjesta (tri na akademskoj razini i dva činovnička). Imajući u vidu programe koji su pomuđeni u narednim godinama, postalo je jasno da je prilično velik dio financiranja omogućen realociranjem unutar proračuna VAB-a.

Osobito važna je bila činjenica da su i državni tajnik za europska pitanja i državni tajnik za državnu službu (a stoga implicitno i kancelar) dali punu političku potporu širenju opsega za izobrazbu za europske integracije. To ima veliku važnost, budući da se VAB bavi isključivo izobrazbom u službi na dobrovoljnoj osnovi, te stoga ovisi o suradnji ministarstava i uprava koje šalju svoje zaposlenike na seminare i tečajeve koji mogu trajati samo nekoliko dana, ali i čak 16 tjedana. Pa ipak, treba napomenuti da do danas ta spremnost nije ujednačena ne samo po ministarstvima, nego i unutar samih ministarstava.

#### **3.2. Organizacija izobrazbe**

U Austriji je izobrazba omogućena uglavnom na saveznoj razini i na razini pokrajinskih vlada. Ove druge su vodile – te i dalje vode – većinu uvodnih tečajeva koji daju preglde institucija i odlučivanja u europskom kontekstu, s nekoliko posebnih tečajeva kojise odnose na područja neposrednog okruženja zakonodavstva pokrajina. Kad se radi o složenijoj izobrazbi, državni službenici pokrajina uglavnom se šalju u savene institucije za izobrazbu, a ponekad i u inozemstvo<sup>3</sup>.

Neka od saveznih ministarstava pružala su neke posebne tečajeve koji se isključivo tiču njihovih zadaća, na primjer Ministarstvo obrazovanja, Ministarstvo financija i Ministarstvo znanosti i istraživanja. Koordinacija tih seminara među ministarstvima, kao i između ministarstava i VAB-a (kao glavne ustavne odgovorne za daljnje obrazovanje i izobrazbu) nisu nažalost bili na vrhu dnevnih redova institucija koje su u tome sudjelovale. Osim toga, većina uprava je pojačala svoje napore da svojim zaposlenicima pruži tečajeve na engleskom i francuskom jeziku.

VAB pruža najširu izobrazbu s najraznovrsnijim programima. Premda su programi usmjereni privenstveno na potrebe saveznih državnih službenika, otvoreni su i cijelom općinstvu. Dok su svi programi besplatni za savezne zaposlenike, drugi sudionici moraju platiti školarinu, koja je negdje ispod tržišnih cijena za slične seminare. Doprinosi EZ svoj toj izobrazbi bili su prilično ograničeni ili neziravni. VAB je ipak imao koristi od rasprava i pomoći koje je pružila EIPA iz Maastrichta, kao i od sudjelovanja službenika EZ(EU) u mnogim svojim seminarima.

---

<sup>3</sup> Osim VAB-a, još dvije ustanove u Austriji pružaju složenije programe europskih integracija, jedan koji se specijalizirao za europsko pravo, a drugi više općenite prirode; neki službenici pokrajina sudjelovali su u tim programima.



### 3.3. *Ciljane skupine*

VAB nudi tečajeve i programe za sve pojedince:

- One osobe koje trebaju samo osnovno razumijevanje procesa europskih integracija pohađaju uvodne seminare; druge mogu dodati seminare koji se odnose na njihovo posebno područje rada.
- Tečajeve se može grupirati u niz nazvan EU kurikulum; kako bi se postalo specijalistom europskih poslova (i dobiti diplomu) potrebno je minimalno pohađati šest seminara uz šest fakultativnih seminara.
- Još jedan način za specijaliziranje europskih integracija (i najobuhvatniji program) je sudjelovanje u *Europaakademie* (Europska Akademija), intenzivnom poslijediplomskom programu u trajanju od 16 tjedana, o europskim integracijama za javnu upravu.

### 3.4. *Metode izobrazbe*

VAB-ovi programi rukovode se trima načelima:

- Dizajn programa i pojedini tečajevi moraju zadovoljavati posebne potrebe ciljanih skupina, njihov sadržaj mora odgovarati znanstvenim standardima i istovremeno imati praktičnu relevantnost.
- Sukladno tome, predavači moraju dolaziti sa sveučilišta (domaćih i stranih), istraživačkih institucija, nacionalnih i međunarodnih uprava; moraju biti priznati stručnjaci u svojem području.
- Metode podučavanja i izobrazbe moraju biti izuzetno raznovrsne i uvijek usmjerene na posebne potrebe predmeta. Kreću se od predavanja, obično s dosta prostora za raspravu, grupnog rada o kojem treba raspravljati i prezentirati ga skupini i na plenarnim sjednicama, igranje uloga i vježbe simulacije.

U svakom slučaju, prioritet se daje interaktivnijim metodama, budući da je aktivno sudjelovanje osobito važno u obrazovanju odraslih. Nije samo stvar u tome da interakcija bolje odgovara odraslima, nego seminari značajno dobivaju od doprinosa koje daju pojedinci koji mogu međusobno dijeliti svoja iskustva.

Kako bi se garantirao maksimalni uspjeh u poduci, VAB ograničava broj sudionika po seminaru: njihov broj kreće se od minimalno deset pojedinaca do maksimalno oko 25. Općenito su polaznici miješani po svojim prethodnim iskustvima, kako u obrazovanju, tako i struci (po upravama), kao i dobi i spolu. Stoga obično ima, na primjer, 8-12 uprava/ministarstava predstavljenih na jednom seminaru, a udio žena na svakom od seminara kreće se od jedne do dvije trećine.

### 3.5. *Programi izobrazbe*

#### Programi koje ne pruža Savezna Akademija

Ovaj rad neće se puno baviti programima koje daju druge gore spomenute institucije, uključujući i seminare koje ministarstva sama organiziraju. Jedan tečaj u zapadnoj Austriji daje dubinsko znanje europskog prava. Drugi program u istočnoj Austriji je prilično sličan programu VAB-a, osim što je raširen na dva semestra. Pojedinačni seminari pokrajina ili ministarstava tiču se uglavnom njihovog posebnog područja, na primjer seminari o istraživanju i razvoju (Ministarstvo znanosti i tehnologije), obrazovni programi EU (Ministarstvo obrazovanja), ili regionalni i strukturni programi EU (pokrajine)<sup>4</sup>.

Premda su gornji tečajevi neophodan dodatak općim programima koji su ustanovljeni u VAB-u, oni svakako nisu jednako obuhvatni, bilo u smislu opsega i sadržaja, kao i broja osposobljenih osoba.

#### Pojedinačni seminari u VAB-u

Od 1988., VAB nudi individualne seminare o europskim integracijama. Godina 1988/89. započela je s dva ili tri tečaja. Sada VAB nudi oko 40 tečajeva (neke od njih nekoliko puta tijekom godine) koji obuhvaćaju veliki broj predmeta: pravni temelji, odnosi između europskog i austrijskog prava, institucionalni razvoj u EU, ekonomika integracije, ekonomske posljedice pristupanja Austrije EU, pregovaranje u Europi, važne politike EU, pripremanje za *concours* (natječaj za imenovanje u institucije EU), posebni jezični tečajevi.

Iscrpan popis tečajeva dan je u Prilogu A.

#### EU kurikulum

Polaznici su 1990/91. godine dobili mogućnost postati specijalisti europskih integracija. Za diplomu EU kurikuluma bilo je potrebno sudjelovati na barem šest obaveznih i šest fakultativnih seminara. Obavezni seminari obuhvaćaju institucije i odlučivanje, europsko pravo, ekonomiku integracija, izobrazbu za pregovaranje, te jedan intenzivan (i prilično napredan) jezični tečaj engleskog ili francuskog jezika. Što se tiče fakultativnih seminara, polaznici EU kurikuluma mogu odabrati između različitih tečajeva popisanih u Prilogu A. Ispada da većina diplomaca ovog programa obično pohađa više od minimalnog traženog broja seminara.

Nema ispita, no mali broj polaznika seminara, zajedno s vrlo interaktivnim stilom predavanja i visokom motivacijom polaznika, osigurava da se obrađena građa dobro shvati.

Osobito se preporuča izlet u posjetu institucijama EU u Luksemburgu i Briselu, te na njega idu svi diplomirani studenti EU kurikuluma.

#### Europska Akademija

*Europaakademie* (Europska Akademija) je VAB-ov najpsežniji program. Osnovana je u proljeće 1992. s početnim trajanjem od 15 tjedana, a kasnije je proširena na sadašnjih 15 tjedana. Jedan tečaj se nudi u proljeće (od ožujka do lipnja) a jedan u jesen (od rujna do prosinca). Trenutno se obrazuje sedma

---

<sup>4</sup> Zajedno sa sve većim brojem tečajeva na engleskom i francuskom, koji će se vjerojatno još povećavati.

generacija Europske Akademije. Prosječna polaznost po tečaju je 19 osoba, od minimalnih 15 do maksimalne 21 osobe.

Uvjeti za upis su:

- diploma sveučilišta (bez obzira na područje, premda je oko polovice upisanih studiralo pravo ili ekonomiju);
- poznavanje engleskog i francuskog se traži kao minimum, gdje jedan jezik treba tečno govoriti, a imati "aktivno osnovno znanje" drugoga;
- "prolazak" na intervjuu prije prihvaćanja, kada se vrši procjena jezičnih vještina, poznavanje europskih integracija, motivacije, individualne perspektive, osobnosti, itd.

Sadržaj programa je sličan EU kurikulumu, premda se donekle razlikuje od tečaja do tečaja (tipičan okvirni program Europske Akademije dane je u Prilogu B). Razlike između EU kurikuluma i Europske Akademije su slijedeće:

- broj sati tečaja potreban za diplomu Europske Akademije veći je nego kod EU kurikuluma (nema razlike u kvaliteti tečaja);
- potrebna su dva jezika za Europsku Akademiju, uz intenzivniju jezičnu izobrazbu;
- za oba programa organizira se slična ekskurzija u institucije EU, no toj posjeti prethodi put u inozemstvo na Europsku Akademiju (trenutno ili na College of Europe u Brugesu, Belgija, ili Centar Sveučilišta Johns Hopkins u Bolonji u Italiji);
- Premda ni ovdje nema ispita, polaznici Europske Akademije moraju napisati rad na temu po izboru (koja se odobrava) o nekom vidu europskih integracija<sup>5</sup>. Rad mora biti prezentiran i obranjen u zadnjem tjednu programa.

#### Iskustva u inozemstvu

U ovom radu smo nekoliko puta spomenuli važnost iskustava izvan zemlje polaznika. U tu svrhu, VAB prvo poziva predavače iz inozemstva na sve sveučilišne programe, iz uprava drugih zemalja članica EU i nekoliko institucija EU (uglavnom Europske Komisije). U međunarodnom obrazovanju nužno je imati međunarodni input.

Studijska putovanja u inozemstvo su integralni dio svih programa VAB-a povezanih s EU. Sudionici pojedinih tečajeva, EU kurikuluma i Europske Akademije, posjećuju neke od glavnih institucija u EU. U Luksemburgu te institucije su: Europski sud pravde, Generalno tajništvo Europskog Parlamenta, Računski sud, Statistički ured i Europska investicijska banka. U Briselu se polaznicima VAB-a obično daje mogućnost nazočiti sastancima odbora Europskog Parlamenta, te se sastajati sa službenicima Generalnog tajništva Vijeća, Europske Komisije, Gospodarskog i socijalnog vijeća, Odbora regija, itd.

---

<sup>5</sup>Popisi do sada napisanih završnih radova i onih odabranih radova koji su dobili status "Rada u izradi *Europaakademie*", kao i objavljeni radovi (druga serija koja se zove "Pretisci *Europaakademie*") mogu se dobiti od VAB-a na zahtjev.

Upoznavanje sa stvarnim radom institucija na licu mjesta vrlo je vrijedan doprinos programu. Osim gore navedenih posjeta, polaznici Europske Akademije također pohađaju i tečaj – na engleskom – vanjskih poslova EU, bilo na College of Europe u Bruges-u (Belgija) ili na Bolonjskom Centru Sveučilišta Johns Hopkins u Bolonji (Italija), gdje se obično uključuje i posjeta Institutu Europskog sveučilišta u Firenci.

VAB-ovim studentima i diplomiranim studentima se izrazito preporuča dobivanje internship-a s jednom od gornjih institucija, u trajanju od tri do šest mjeseci. Dogovori o tome perpušteni su inicijativi svakog pojedinca, u dogovoru s nadležnim ministarstvom i suradnjom s odgovarajućom europskom institucijom. Procjenjuje se da je ukupno manje od deset posto diplomaca (Europska Akademija i EU kurikulum) iskoristilo tu mogućnost, a taj udio treba povećati.

VAB također vodi program studijske posjete Briselu u trajanju od jednog tjedna, kojeg nudi Europska Komisija, kako bi pružili neke osnovne informacije o radu europskih institucija. Osim saveznih državnih službenika, službenici iz pokrajina i općina, kao i predstavnici poslodavaca i radničkih organizacija također su pozvani pridružiti se ovom programu.

#### **4. Izobrazba za europske poslove nakon pristupanja**

Pristupanje Austrije EU – time i njen status punopravne članice – traje tek nekoliko mjeseci. Prvi dio ovog poglavlja prikazuje broj osoba izobraženih u pojedinačnim seminarima, koje su ispunile uvjete EU kurikuluma i one koje su završile Europsku Akademiju. U ovom poglavlju bavit ćemo se budućim razvoje europske izobrazbe u Austriji.

##### **4.1. *Uključenost u aktivnosti izobrazbe povezane s EU***

###### Pojedinačni seminari.

Između 1989 i 1990, te početkom 1995., odnosno u vremenskom razdoblju od više od pet godina, polaznost VAB-ovih seminara bila je bliz 3000, uključujući gotovo 1 200 osoba. S prosječnim trajanjem seminara od otprilike dva i pol dana, sveukupno to iznosi 7 000 osoba-seminara-dana.

Od 1 200 osoba, 1/3 su bile žene (prosječna dob 37) i 2/3 muškarci (prosječna dob 43). Više od 200 od ukupnih 1 200 je došlo ili iz uprava pokrajina (velika većina) ili nisu bile pripadnici nikakve uprave (privatne osobe).

###### EU kurikulum

Ukupno oko 35 osoba će završiti EU kurikulum, a većina je zapravo pohađala više od dvanaest obaveznih seminara<sup>6</sup>. Manje od 1/6 ove skupine su žene. Gotovo svi dolaze iz državne službe.

Budući da ima više desetaka osoba "na čekanju", odnosno koje su dovršile između 6 i 10 seminara, očekuje se da iz EU kurikuluma godišnje diplomira 10-12 osoba.

---

<sup>6</sup> Ukupna polaznost i pojedinačni polaznici uključeni su u podatke dane u prethodnom poglavlju.

## Europska Akademija

Kao što je već spomenuto, Europska Akademija je trenutno u sedmoj generaciji, a do ljeta 1995. imat će ukupno 125 diplomaca. Imajući u vidu trajanje tečaja od 16 tjedana i odbijajući jedan tjedan za izradu rada i nekoliko praznika, odrađeno je više od 8 000 osoba-seminara-dana.

Omjer spolova je gotovo točno 50/50, a prosječna dob (kombinirani muški/ženski polaznici) je 35. Malo više od 12 osoba je došlo iz pokrajinskih uprava ili su sudjelovale privatno, s malo većim udjelom polaznika iz pokrajina<sup>7</sup>.

### **4.2. *Budući razvoj izobrazbe povezane s Europskom Unijom u Austriji i pouke koje treba izvući***

Vrlo postupno, EU se uvodi kao tema u srednjoškolski kurikulum, sa svojim osnovnim strukturama, nekim politikama, a možda čak i malo donošenja odluka. Da li će se ti naponi povećati i koje će plodove donijeti, može se vidjeti i evaluirati tek dugoročno.

Na sveučilišnoj razini, EU (ili EEZ ili EZ) bila je uglavnom na marginama, uz tu i tamo neku iznimku u nekim pravnim odjelima. Naravno, izobrazba povezana s EU je sve raširenija, osobito tijekom prošlih pet godina, ali EU tečaj je i dalje izborni, a ne obavezan uvjet u studiju prava. Ekonomija, politologija, sociologija, itd., otkrili su EU i njene posljedice tek vrlo nedavno<sup>8</sup>.

Zaključno, definitivno će postojati potreba za daljnjim obrazovanjem, također u obliku produžene izobrazbe u službi, barem jedno desetljeće u budućnosti. Osim toga, ne treba zanemariti da će u neposredno u godinama nakon pristupanja postojati – poželjan! - "odljev mozgova", uglavnom državnih službenika, prema institucijama EU, a te osobe će morati biti zamijenjene. Istovremeno, trebat će stvoriti dobro obrazovano i dobro izobraženo ljudstvo za općenito rješavanje procesa donošenja odluka u Briselu, a osobito za pripremu za ulogu predsjedavanja koju će svaka nova država članica morati preuzeti u ne tako dalekoj budućnosti.

Ovdje se opet vraćamo na početak ovog rada: bez obilne političke potpore u budućnosti – uključujući i financije i kadrove potrebne za aktivnosti izobrazbe – ne može se ostvariti stvaran napredak. No, da budemo jasni, ulaganje u obrazovanje i izobrazbu povezane s procesom europskih integracija nemaju samo obične dugoročne perspektive u smislu toga da će građani postati Europljani. To ulaganje također se brzo isplati: znanje i izobrazba stečeni na taj način definitivno pomažu da se osigura da se glas zemlje čuje u procesu donošenja odluka, uključujući i odluke o dodjeljivanju sredstava državama članicama.

Ovo nije obično "foteljaško razmišljanje". Prvi rezultati ispitivanja polaznika koji su završili VAB (EU kurikulum i Europsku Akademiju), koji su se vratili na posao – bilo stari ili novi – i radili između oko ¾ godina do 2 ½ godina, daju jasne pokazatelje korisnosti pruženih programa. Slično ispitivanje među različitim ministarstvima i upravama pokrajina također daje pozitivne i ohrabrujuće rezultate.

---

<sup>7</sup>Cijena tečaja za ne-savezne sudionika, odnosno nastave i dva puta u inozemstvo je trenutno AS 120 000.

<sup>8</sup> Postoje opet i neke iznimke od ovog pravila, ali slično stanje postoji i može se primijetiti u priličnom broju "starih" država članica, čak i nakon desetljeća članstva!

### 4.3. *Neke perspektive*

Premda VAB nije morao konceptijski mijenjati svoje programe, mnoge izmjene su napravljene kao odgovor na aktualne razvoje i promijenjene potrebe<sup>9</sup>. To je jednim dijelom jednostavno posljedica ponešto povećanog – a nadam se da će se i dalje povećavati – općeg znanja o europskim integracijama. Osobito, to predstavlja vanjskih tijekom promijenjenih potreba tijekom različitih faza: važnost, ili čak potpuna relevantnost različitih tema je različita ako imate sporazum o slobodnoj trgovini, sporazum o Europi, carinsku uniju, Europsko ekonomsko područje – ili ako morate postati punopravna članica Unije. Općenito načelo je da morate sve više i više "europski" kvalificiranih kadrova što je veća vaša bliskost s Europom, a osobito s EU.

Na kraju treba istaknuti dva pokušaja nošenja s budućim razvojem. Jedan je povećana ponuda raznovrsnih tečajeva koji Austrijance pripremaju za sustav novačenja EU putem vrlo konkurentnih procesa odabira (*concours*). Prolaz ili dobar uspjeh na njima nije samo pitanje znanja, nego i svladavanja brojnih tehnika koje možda nisu potpuno poznate (na primjer rješavanje testova višestrukog izbora, organiziranje eseja, polaganje usmenih ispitivanja pod velikim pritiskom, itd.).

Do kraja ove godine bit će moguće vidjeti u kojoj mjeri su ti VAB-ovi tečajevi bili uspješni i da li ih je nužno prilagođavati. Drugo pitanje možda ne izgleda tako važno na prvi pogled: svi diplomci VAB-a automatski su dio neformalnog udruženja bivših studenata, s malim novinama, seminarima za ažuriranje znanja i ekstrakurikularnim događanjima. Ti diplomci – do sada ih ima 160 – predstavljaju temelj euro-mreže austrijskih državnih službenika, kako kod kuće, tako i na europskoj razini. Kako vrijeme bude prolazilo i ti se brojevi budu povećavali, koristi od takve mreže za zemlju o kojoj je riječ, kao i za proces europskih integracija, mogu biti prilično značajne.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>VAB trenutno razmišlja o nekim većim promjenama u formatu Europske Akademije, možda razdvajanje u dva dijela, odnosno u osnovni i napredni tečaj, na primjer, svaki u trajanju od osam tjedana .

## *Prilog A*

### **TEČAJEVI O EUROPSKIM INTEGRACIJAMA AUSTRIJSKE SAVEZNE AKADEMIJE ZA JAVNU UPRAVU (VAB)**

EU: Institucije i donošenje odluka  
Posjeta institucijama EU u Briselu i Luksemburgu  
Postupci pred Europskim sudom pravde  
Europsko pravo i nacionalno pravo  
Razvoj političke strukture EU  
Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU  
Ekonomске posljedice integracije  
Pregovaranje u Europi  
Politika transporta i tranzita  
Konkurencija u financijskim uslugama  
Posljedice slobodnog kretanja ljudi i osnivanja poduzeća na austrijske propise o kupovini nekretnina i regionalnom planiranju  
Javna nabava i unutrašnje tržište  
Azil i državljani država koje nisu članice  
Četiri slobode  
Austrijska politika okoliša u novoj Europi  
Banke podataka o europskom pravu  
Odluke Europskog suda pravde  
Socijalna dimenzija EU  
Korporativno pravo EZ  
Zajednička poljoprivredna politika i njena važnost za Austriju  
Politika istraživanja i razvoja EU  
EU: Status državne službe, novačenje, izobrazba u službi  
EU: usklađivanje poreza i proračun  
Politika razvoja EU i njene posljedice na Austriju  
Regionalni i strukturni programi EU i njihova relevantnost za Austriju  
Lobiranje u EU  
Upravne, ekonomske, političke, socijalne strukture odabranih zemalja članica EU  
Javna poduzeća i europsko pravo  
Austrijski parlament i europske integracije  
Pripremanje za *concours* (na različitim razinama)  
Intervjuranje  
Austrijska ekonomija i novi svjetski trgovački poredak  
Kulturna i medijska politika u EU  
Izrada nacionalnog prava i europske integracije  
Komitologija u EU  
*Français I*  
*Français II*  
*Le français des conférences*  
*Le français de la négociation*  
*Correspondre en français*  
*Terminologie européenne*  
Coaching French  
Engleski I  
Engleski II  
Korespondencija na engleskom  
Engleski pravni jezik Europske Unije  
Eurogovor  
Angloamerički pravni sustav i pravni jezik

*Prilog B*

**A TYPIČAN SAŽETAK TEČAJA EUROPSKE AKADEMIJE**

**(EUROPAAKADEMIJE)**

<b>Tjedan</b>	<b>Sadržaj</b>
1	EU: Osnovne strukture, Institucije, Odlučivanje
2	Engleski I
3	Seminari o ekonomiji i pravu
4	EU banke podataka, seminari o pravu
5	Pregovaranje u Europi
6	Istraživanje i izrada završnih radova
7	Engleski II
8	Studijska posjeta Bologni/Firenci ili Brugesu
9	Seminari o politikama EU
10	<i>Français I</i>
11	Studijska posjeta europskim institucijama
12	Seminari o politikama EU
13	<i>Français II</i>
14	Seminari o politikama EU
15	<i>Français III</i> i višejezična konferencija
16	Simulacija
	Prezentacija radova



## *Finska*

### **G. Anneli TEMMES Finski institut za javni menadžment Helsinki, Finska**

#### **1. Pozadina situacije**

##### ***1.1. Opća struktura javne uprave i njenog sustava izobrazbe***

Prema Ustavu, najveću izvršnu vlast u Finskoj dijele Predsjednik Republike i vlada, koja se sastoji od premijera i drugih ministara, koji zajedno predstavljaju Državno Vijeće. Broj ministarstava je dvanaest, a najveći broj ministara je 18, budući da nekoliko ministarstava može imati dva ministra. Ured Premijera (Ured Državnog Vijeća) ima status ministarstva.

Opća struktura finske javne uprave može se opisati na slijedeći način:

Parlament	Predsjednik Republike
Državno Vijeće	
Ministarstva	
Agencije	
Regionalna uprava	
Regionalna uprava države	Općinska regionalna uprava
Lokalna uprava	
Lokalna uprava države	Općinske uprave

Izvršna ovlast ministarstava ograničena je na njihova područja rada. Ministarstva izrađuju i provode policy odluke i imaju ovlast nezavisnog odlučivanja. Ministarstva su podijeljena u uprave: u prosjeku svako ministarstvo ima od četiri do sedam uprava. Prosječna veličina ministarstva je između 200 i 300 zaposlenika; ukupno osoblje ministarstava je oko 4 900.

Na razini središnje države koriste se različiti organizacijski modeli. Neke središnje agencije imaju linijsku odgovornost (na primjer carina, šumarstvo). Među drugim agencijama postoje istraživačke ustanove i druge specijalne organizacije. Ukupan broj središnjih agencija je oko 100. Posljednjih godina postoji snažan trend delegacije odlučivanja od središnjih agencija na regionalne i lokalne razine, no istovremeno su neke bivše središnje agencije podijeljene u manje upravne jedinice. Na primjer, bivša središnja agencija poštanskih usluga i telekomunikacija reorganizirana je u središnjicu državne tvrtke, Finske PT, a bivša upravna kontrola nad podružnicom prenesena je na tijelo koje nadzire telekomunikacije, a to je mala upravna jedinica u Ministarstvu transporta.

Finska je podijeljena na dvanaest okruga. Opća upravna organizacija na regionalnoj razini je okružna uprava, koja je dio državne uprave. Osim okružne uprave postoji i mala, ali sve veće regionalna

uprava koja je u Finskoj organizirana u općinama. Uloge i zadaće različitih organizacija regionalne uprave postali su u proteklih nekoliko godina predmetom snažne političke rasprave. Uloga regionalne uprave koju organiziraju općine porasla je zbog članstva u EU; te organizacije su, na primjer, bile odgovorne za izradu nacrtu regionalnih programa za strukturne fondove EU.

Velik dio osnovnih usluga (na primjer socijalna i zdravstvena skrb i osnovno obrazovanje) pružaju se u općinama s državnim subvencijama. Privatni sektor i primatelji usluga također mogu sudjelovati u pružanju tih usluga.

U Finskoj ima oko 460 općina. Podijeljene su na dvije kategorije, a većina su ruralne općine, dok oko ¼ ima status gradova. Ustav predviđa općinsku samoupravu i potvrđuje njihovu nezavisnost.

U Finskoj ima oko 5 milijuna stanovnika i oko 2,2 milijuna od njih su zaposlena radna snaga. Ukupni javni sektor (središnja država, općine, državna poduzeća) zapošljavaju oko 650 000 osoba. Sadašnji broj zaposlenika u ministarstvima, agencijama i ustanovama koje se financiraju iz državnog proračuna je oko 135 000 osoba.

U javnom sektoru ne postoji značajna razlika u plaćama u usporedbi s privatnim sektorom. Ne može se razlikovati posebna društvena klasa u usporedbi privatnog i javnog sektora. Veliki dio dužnosti državne uprave zahtijeva visokoobrazovane stručnjake. Udio diplomiranih studenata sveučilišta u državnoj službi je više od dva puta od tog udjela među svim zaposlenicima.

Tijekom proteklih nekoliko godina, u Finskoj se provodi zamašan program modernizacije uprave. On se koncentrirao na:

- sustave vođenja i upravljanja, proračunsku reformu i vođenje usmjereno na rezultate, neto budžetiranje, uključivanje kapitalnih troškova, poboljšavanje ekonomskog praćenja;
- središnja uprava i organizacijske strukture regionalne uprave, pretvorba u poslovne tvrtke, napuštanje sustava središnjih ureda i stvaranje demokratske pokrajinske uprave u regionalnoj upravi;
- kadrovske upravljanje;
- financijsko upravljanje,
- odnos vođenja između državnog aparata i općina;
- internacionalizacija i učinci članstva u EU.

S iznimkom vanjskih poslova, obrane i policijskih snaga, javna uprava u Finskoj ne provodi takozvani karijerni sustav. Stoga napredovanje viših državnih službenika u karijeri ne ovisi o uspjehu u izobrazbi u službi. Izobrazba je po svojoj prirodi otvorena i smatra se dobrovoljnim daljnjim obrazovanjem.

Ministarstva, agencije i institucije izrađuju svoje planove izobrazbe koji se tiču cijele organizacije, a čak se i pojedinačni planovi izobrazbe radi unutar sustava "upravljanja po rezultatima". Oblik i sadržaj

tih planova može se razlikovati. U integracijskoj izobrazbi nekoliko javnih organizacija je izradilo posebne planove izobrazbe.

Javne organizacije kupuju izobrazbu od različitih domaćih i međunarodnih ustanova za izobrazbu. Samo neke agencije i institucije imaju vlastite ustanove za izobrazbu (na primjer Ministarstvo rada, Carinski ured). Finski institut za javnu upravu je jedina državna ustanova za izobrazbu. Savez općina ima svoje ustanove koje pružaju izobrazbu uglavnom na lokalnoj razini.

### ***1.2. Izvršene promjene i prilagodbe povezane s pristupanje Europskoj Uniji***

Pristupanje Europskoj Uniji promijenilo je finsku javnu upravu na strukturnoj, ali i funkcionalnoj i kulturnoj razini. Jedno od glavnih pitanja bilo je kako izgraditi nacionalni sustav koordinacije. Tijekom razdoblja koje prethodi članstvu, organizacija za koordinaciju sastojala se od pripremnih odbora i radnih skupina, čiji je ukupni broj bio 55 (nakon pristupanja broj je smanjen na 36). Ministarstvo vanjskih poslova ima ključnu ulogu u pregovorima o članstvu, kao i u koordinaciji pregovora.

Ministarstvo vanjskih poslova je za članstvo u EU preuzelo centraliziranu ulogu u koordinaciji, što u načelu znači da sve informacije idu preko Ministarstva. Taj centralizirani sustav kritizirala su neka druga ministarstva, te se i dalje vode rasprave o tome koji je najbolji i najdjelotvorniji sustav koordinacije.

Prema strategiji integracijske izobrazbe, tijekom pristupanja nužno je da postoji učinkovit organ za koordiniranje pitanja EU na svim razinama državnog aparata, te da službenici imaju sredstva za brzo djelovanje, koristeći kanale za vršenje svojeg utjecaja.

Jedno drugo područje u pristupanju EU je izazvalo strukturne promjene u regionalnoj upravi. Kao što je već spomenuto, regionalna uprava općina je preuzela vodeću ulogu u pripremnom radu finških projekata koje su podupirali strukturni fondovi EU. Međutim, postoje različiti stavovi u pogledu toga kako organizirati suradnju između državne uprave i regionalne uprave općina i suradnju s osnovnim općinama.

Pristupanje Europskoj Uniji imalo je utjecaja na upravnu kulturu i radne postupke i metode. Najrelevantnija potreba razvoja upravne kulture je u području kadrovske politike. S druge strane, postoji nekoliko nordijskih načela upravne kulture koje Finska ne želi promijeniti usprkos razlika u odnosu na uobičajenu praksu u EU. Na primjer, u Finskoj se sustav otvorenog novačenja preferira u odnosu na britanski francuski karijerni sustav. Također treba spomenuti nordijsku tradiciju transparentne uprave.

### ***1.3. Polazišne točke u smislu svijesti, znanja i političkog opredjeljenja***

Finska i njena javna uprava nisu imali dugo vremena za pripremu za EU; vremensko razdoblje između zamolbe za članstvo i odobrenja zamolbe bilo je manje od dvije godine. Pa ipak, finški politički i upravni sustav nije jako različit od europskih standarda. Na primjer, pravni sustav je vrlo sličan kontinentalnim pravnim načelima.

Jedan razlog za poteškoće u pripremanju javne uprave na integraciju bio je u tome što politička klima nije bila vrlo sklona dijalogu s EU puno prije no što je podnesena zamolba za članstvom. Međutim, postojale su aktivnosti pripremanja za europske integracije jednu ili dvije godine prije no što je politička potpora postala vidljiva. Među organizacijama koje su počele pionirski rad za povećanje znanja o EU unutar državne službe bili su Ministarstvo financija i Finski institut za javni menadžment.

## **2. Procjena potreba za pripremnom izobrazbom**

### **2.1. Metode**

Kako bi se odredile nužne kompetencije, osnovana je skupina odgovorna za izradu integracijske strategije. Ta mala radna skupina sastojala se od tri predstavnika Ministarstva financija i tri iz Finskog instituta za javni menadžment. Zadaća skupine bila je u kratkom vremenskom roku izraditi strategiju integracijske izobrazbe koja bi se sastojala od analize i preporuka u svezi:

- potreba za izobrazbom;
- ciljeva izobrazbe i pripremanja sadržaja;
- ciljanih skupina;
- metoda
- oblika izobrazbe (uključujući i praksu);
- financiranja;
- organizacije izobrazbe i financiranja.

Kao dio rada skupine za integracijsku strategiju provedeno je nekoliko intervjua unutar javne uprave, a i izvan nje.

Prvi korak u programu izobrazbe bila je izrada nacrt memoranduma radne skupine, za koji je bilo odgovorno Ministarstvo financija. Cilj memoranduma bio je istaknuti glavna pitanja izobrazbe i predložiti rješenja.

O prijedlogu strategije izobrazbe memoranduma raspravio je Odbor za integraciju, njegov upravni pododbor i Odbor o politici državnog zapošljavanja i kadrova. Objavljen je za seminar koji je organiziralo Ministarstvo financija. Ministar trgovine i industrije, poznat kao "ministar integracija", bio je ključni govornik. Među sudionicima su bili stručnjaci za integraciju i menadžeri za integraciju iz različitih ministarstava i agencija.

Posebna sredstva namijenjena izobrazbi za integraciju predviđena su u državnom proračunu za tri godine. Kadrovski odjel Ministarstva financija bio je odgovoran za alociranje tih sredstava.

Nakon što je prihvaćena strategija izobrazbe, u Ministarstvu financija osnovana je skupina za integracijsku izobrazbu. Ta je skupina bila podskupina upravnog pododbora u Integracijskom odboru. Zadaća podskupine bila je djelovati kao savjetodavno tijelo, na primjer u konkretiziranju programa izobrazbe i odlučivanju o načelima korištenja sredstava odvojenih za integracijsku izobrazbu.

### **2.2. Zaključci**

Osnovna načela strategije integracijske izobrazbe su bila slijedeća:

- svi službenici trebaju imati nužne osnovne informacije i kompetencije;
- treba uspostaviti mreže za kontinuiranu razmjenu iskustava unutar državnog aparata, te između državnog aparata i drugih sektora društva;
- moraju se uspostaviti kanali za suradnju sa državama članicama EU važnima za Finsku

Svima je bilo jasno da se moraju razjasniti učinci europskih integracija na finsko društvo i javnu upravu, bez obzira na članstvo, te da će se to načelo primijeniti na sve upravne grane i sve urede i institucije, kao što će se pripremanje za EU primijeniti na sve državne službenike.

### **2.3. Općenito/posebno**

Strategija integracijske izobrazbe koncentrirala se više na općeu izobrazbu, na njen sadržaj, metode i oblik. Posebna je izobrazba naglašavana kao važna dužnost svih ministarstava i gancija. Ta distinkcija je također povezana s analizama učinaka integracije na svaku upravnu granu kao i na funkcije svake organizacije.

Posebni aspekti su također naglašeni više u općim izobrazbama koje je organiziralo jedno ministarstvo, kao što su osnovni tečajevi za svo osoblje nekog ministarstva, nego na otvorenim tečajevima. Na primjer, u dvodnevnom osnovnom seminaru, jedan je dan obično posvećen općim informacijama o integraciji, a drugi dan posebnim područjima (poljoprivreda, istraživački programi EU, itd).

Stupanj tražene izobrazbe razlikuje se ovisno o dužostima osobe. Potrebe za izobrazbom analizirane su prema ciljanim skupinama. U općoj izobrazbi, glavna su područja pokrivena prije pristupanja EU bila:

- a. osnovno poznavanje europskih integracija: povijest, pozadina, organizacija i glavne funkcije;
- b. proces odlučivanja: znati kako se u EU odvija proces odlučivanja i kako utjecati na njega;
- c. opća i posebna pitanja važna za Finsku (na primjer pitanja konkurencije, regionalna pitanja);
- d. vještine pregovaranja i drugi načini utjecanja (lobiranje);
- e. učinci integracije na finsko društvo, na sve uprave i na svaku upravnu granu i potreba promjene aktivnosti, rukovođenja i organizacija;
- f. korištenje informacijskih sustava EU;
- g. jezične vještine;
- h. kulture i sustavi Europske Komisije, kao i kulture i sustavi država članica EU, uključujući i organizacijske kulture.

Kao važan dio izobrazbe ključnih osoba za integraciju u EU, naglašeno je izvrsno poznavanje vlastitog stručnog područja i europske točke gledišta.

## **3. Strategije izobrazbe za pripremu za pristupanje EU**

### **3.1. Politička potpora izobrazbi**

Politička potpora izobrazbi garantirana je putem Integracijskog odbora i kroz rasprave s predstavnicima na političkoj razini. Parlament je bio aktivan u izobrazbi vlastitih kadrova i zastupnika za pristupanje EU. Zastupnici su sudjelovali u mnogim obrazovnim događanjima zajedno s državnim službenicima, što je povećalo raspravu između predstavnika ministarstava i agencija, te zastupnika u Parlamentu.

### **3.2. *Financiranje***

Tijekom dvogodišnjeg razdoblja prije pristupanja, sredstva rezervirana za integracijsku izobrazbu su se značajno povećala. Centraliziranim sredstvima namijenjenim integracijskoj izobrazbi upravljao je Kadrovski odjel Ministarstva financija. Također su se povećala i sredstva za izobrazbu ministarstava i agencija, a velik dio je iskorišten za integracijsku izobrazbu tijekom posljednjih godina prije pristupanja.

Sredstva kojima je upravljalo Ministarstvo financija korištena su u slijedećim područjima:

- programi izobrazbe prilagođeni vrhovnim i višim državnim službenicima u ministarstvima (i agencijama);
- izrada nastavnih materijala o pitanjima integracija;
- potpora različitim oblicima organizirane integracijske izobrazbe, na primjer, po različitim ministarstvima ili nekoliko ministarstava zajedno;
- potpora osobama na višim razinama kako bi sudjelovale u europskim studijama i izobrazbi u Europskoj Komisiji, drugim organizacijama EU i državama članicama.

### **3.3. *Organizacija i odgovornosti***

U integracijskoj izobrazbi ulogu koordinatora imao je Kadrovski odjel Ministarstva financija (Ured državnog poslodavca). Kadrovski odjel također je bio odgovoran za centraliziranje izobrazbe i sredstava. On izrađuje prijedloge centralizirane izobrazbe i financira ih djelomično ili u potpunosti.

Sve obrazovne ustanove imaju mogućnost ponuditi izobrazbu, uključujući i Ministarstvo financija. U praksi, Finski institut za javni menadžment je glavni dobavljač, ali usluge se također kupuju i od privatnih obrazovnih institucija. Osnovana je radna skupina za integracijsku izobrazbu povezana s upravnim pododborom Odbora za integraciju. Radna skupina trebala je koordinirati izobrazbu i odlučiti o načelima koja određuju korištenje sredstava dostupnih Kadrovskom odjelu. Članovi Radne skupine za izobrazbu unovačeni su iz glavnih integracijskih ministarstava, s jednim predstavnikom iz Finskog instituta za javnu upravu.

Ministarstva i agencija imali su obvezu procjenjivati ili ažurirati potrebe za integracijskom izobrazbom i precizirati svoje ciljne skupine i prioritete, kako bi se pobrinuli da integracijska izobrazba bude uspješna. Planovi izobrazbe izrađeni su na razini upravnih jedinica. Jedno načelo planova izobrazbe bilo je da bi planovi trebali biti dovoljno fleksibilni kako bi se prema potrebi mogli prilagodili promijenjenim potrebama i iskustvima.

### **3.4. *Pomoć Europske Unije***

Delegacija EU u Helsinkiju dala je na mnogo načina potporu Finskoj kao informacijski centar i kanal prema organizacijama EU.

Finski visoki državni službenici imali su prilike obaviti praksu u organizacijama EU (tromjesečna razdoblja). Razdoblja izobrazbe za državne službenike na početnoj razini službe trajala su pet mjeseci.

### 3.5. *Ciljne skupine*

U prvoj strategiji integracijske izobrazbe utvrđene su slijedeće ciljne skupine:

- a. državni službenici koji se pripremaju na provedbu EEA (Europsko gospodarsko područje) i sudionici u pregovorima o članstvu u EZ;
- b. upravljačko osoblje ministarstava, agencija i institucija;
- c. državni službenici koji sudjeluju u provedbi i pregovorima o članstvu u Finskoj;
- d. državni službenici u različitim upravnim granama s dužnostima na koje izravno utječu integracije u EU;
- e. drugo osoblje državne uprave.

U integracijskoj izobrazbi naglašene su sve veće mogućnosti provođenja samoučenja i izrade alata koji olakšavaju takvo učenje. Tome je pridana najveća važnost kada se razmatra veličina cijele ciljne skupine. Ministarstvo financija i Finski institut za javnu upravu objavili su osnovnu publikaciju, koja se koncentrirala na glavna pitanja EU s točke gledišta javne uprave. Kao novi element uspostavljen je EU ispit. Taj ispit, otvoren svima, omogućio je pokazivanje znanja o osnovama integracije.

### 3.6. *Metode*

Sustav izobrazbe koristi sva moguća sredstva provedbe integracijske izobrazbe, kao što su:

- otvorena izobrazba u Finskoj i u inozemstvu, korištenje tečajeva koje nude organizacije za javnu izobrazbu i sveučilišta;
- izobrazba prilagođena organizacijama i posebnim ciljanim skupinama;
- samoučenje;
- studijska putovanja;
- rotacija radnih mjesta;
- učenje na radnom mjestu;
- praktična izobrazba o EZ i zemljama članicama.

U praktičnoj realizaciji izobrazbe, stjecanje znanja i i stjecanje vještina povezani su u mnogo područja. U Finskoj se veliki dio izobrazbe pruža i na engleskom jeziku (na primjer od strane stručnjaka EIPA-e). Razne vježbe, osobito one koje imaju za cilj poboljšati vještine pregovaranja i interakcije, imaju velik značaj.

U posljednjoj godini prije pristupanja uloženi su veliki naponi u pronalaženje odgovarajućih kandidata iz javne uprave koji bi trebali provesti novačenje za EU. Za ovu skupinu organizirana je posebna izobrazba za novačenje, uključujući i simulaciju testova.

### 3.7. *Programi*

#### Izobrazba za upravljanje

Tijekom protekle tri godine ponuđena su dva glavna programa vrhovnim rukovoditeljima/menadžerima i višim državnim službenicima:

- Program razvoja nacionalne strategije;
- Program razvoja javnog menadžmenta.

Oba programa bila su tromjesečni seminari koje je financiralo Ministarstvo financija. Važan dio programa bio je pripremanje polaznika za članstvo u EU i za druge oblike povećane internacionalizacije. Dijelovi prvog programa organizirani su u Briselu, te bilo u Ženevi, Parizu ili Londonu, a jedan tjedan drugog programa organiziran je u Danskoj, s težištem isključivo na temama europskih integracija.

#### Prozori prema Europi – "Windows on Europe"

"Windows on Europe" je niz seminara za finske više državne službenike. Finski institut za javni menadžment planirao je seminare zajedno sa svojim sestrinskim organizacijama u različitim zemljama članicama EU. Glavni cilj niza seminara je pomoći polaznicima proširiti svoje viđenje EU i dati potporu stvaranju mreže između državnih službenika iz Finske i drugih država članica EU. Seminari također omogućavaju uvid u to kako različite države članice rješavaju svoje poslove povezane s EU.

Seminari "Windows on Europe" su do sada održani u Francuskoj, Njemačkoj, Irskoj, Nizozemskoj, Portugalu, Španjolskoj i Velikoj Britaniji.

#### Osnovni tečajevi za sve

Osnove europskih integracija – organizacija EU, funkcije i odlučivanje – proučavani su u nekoliko tečajeva otvorenih svima i prilagođenim tečajevima u nekoliko ministarstava i agencija. Ti su seminari o obično trajali jedan do dva dana, a u mnogim organizacijama su bili povezani s ispitima za EU.

#### Pravo Europske Zajednice

Moguće je studirati pravo Europske Zajednice u dužim, multimedijским programima, kao i u kraćim programima. Osim polaznika iz javnog sektora, nekoliko polaznika programa došlo je iz privatnih tvrtki.

#### Vještine pregovaranja

Vještine pregovaranja i drugi načini utjecanja proučavani su u seminarima sa simuliranim vježbama. Osim finskih profesora, u ovom području izobrazbe za vještine koriste se i strani stručnjaci.



### Studijska putovanja i druge posjete inozemstvu

Studijska putovanja su važan dio programa integracijske izobrazbe. U općoj izobrazbi, organizirane su studijske posjete Briselu i različitim organizacijama EU kao otvoreni tečajevi, kao i za posebne skupine kao što su odvjetnici, tajnice, državni službenici koji se bave pitanjima informacija, itd.

Studijske posjete organizirane su također kao dio posebne izobrazbe koja se koncentrira na neka posebna pitanja. Mnogi su posebni seminari organizirani zajedno s EIPA-om iz Maastrichta.

### Europske integracije kao dio većine programa izobrazbe

Pitanja europskih integracija su dio većine izobrazbe koju organizira Finski institut za javni menadžment, na primjer kadrovsko upravljanje, budžetiranje i financije, izobrazba za vodstvo, itd.

## **4. Strategije izobrazbe nakon pristupanja**

Nova strategija izobrazbe za pristupanje EU, razvijena 1994., objavljena je u veljači 1995. Ova strategija nije unijela velike promjene u postojeće metode izobrazbe. Mjere predložene u memorandumu strategije od prije dvije godine bile su uspješne. Međutim, neki novi naglasci stavljeni su na sadržaj izobrazbe kao i na ciljane skupine i oblik izobrazbe.

Cilj integracijske izobrazbe tijekom pristupanja definiran je na slijedeći način:

"Državni službenici su stručni za svoj rad kako u nacionalnoj upravi, tako i u ostvarivanju interesa Finske u EU, a u svojem radu promiču ostvarivanje ciljeva koje određuje Finska Vlada."  
Ciljane skupine za izobrazbu su određene prema redoslijedu prioriteta na slijedeći način:

- državni službenici odgovorni za brigu o EU i glavni dio dužnosti koje se bave pitanjima EU;
- državni službenici obrazovani za brigu o pitanjima EU,
- državni službenici čiji rad uključuje neka pitanja EU,
- državni službenici koji se brinu o potpornim dužnostima;
- druge uprave.

U sadržaju izobrazbe, naglasak će biti stavljen na slijedeće teme/područja:

- vještine pregovaranja i komuniciranja
- poznavanje uprava i kulturnih pozadina država članica;
- načini vršenja utjecaja.

"Svaki državni službenik trebao bi poznavati osnove integracije". Taj cilj i dalje ostaje jedno od glavnih načela izobrazbe za EU. Težište izobrazbe je povećavanje znanja i vještina. Stručno znanje, know-how i opće informacije dobivaju se kroz sam rad, obrazovanje i samoučenje.

Poznavanje Rusije i susjednih područja također se smatralo dijelom integracijske izobrazbe. To osobito znači produbljivanje znanja o ruskoj javnoj upravi, zakonodavstvu i gospodarstvu, kao i poznavanje Baltičkih država.

U jezičnoj izobrazbi cilj je razviti dobre vještine u jednom stranom jeziku EU i zadovoljavajuće vještine u drugom; naglašena je važnost francuskog jezika.

Što se tiče oblika izobrazbe, za vrhovne državne službenike organizirani su sustavno ustrojeni seminari koji su se bavili tematskim pitanjima u obliku debatnog foruma. Mogućnost razvoja operativnih modela koji nadilaze upravne i operativne granice je od najveće važnosti.

Postojeći sustav financiranja integracijske izobrazbe će se nastaviti. Financiranje koje vrši Kadrovski odjel Ministarstva financija koristit će se za koncentriranu izobrazbu i izobrazbu cjelokupne uprave, kao i za tekuće i neočekivane potrebe, uključujući i potporu za izobrazbu službenika koji žive u inozemstvu. Istovremeno, odgovornost za izobrazbu ministarstava, agencija i ustanova će se povećati.

## **5. Izvučene pouke**

Najvažnija pouka je općeniti značaj integracijske izobrazbe. Finske javne organizacije počele su svoju izobrazbu za integraciju nekoliko godina prije pristupanja, a izobrazba je počela aktivno u cijeloj javnoj upravi, s centraliziranim sredstvima i programima, oko dvije godine prije pristupanja. To nije bilo prerano, a možda je bilo i gotovo prekasno.

U finskoj javnoj upravi dovoljno rano su shvatili da nije dovoljno samo angažirati "jednog dobrog stručnjaka za Europu" po ministarstvu ili agenciji. Svaki državni službenik mora biti sposoban razumjeti smisao i učinke europskih integracija i mogućeg članstva u EU. Pitanja EU prestala su se shvaćati kao diplomacija, nego kao svakodnevni rad koji vrlo konkretno utječe na većinu državnih službenika, osobito u ministarstvima i agencijama, ali i u većini javnih organizacija.

U cjelini, menadžeri u ministarstvima i organizacijama bili su zadovoljni izobrazbom za integraciju u EU. Finski državni službenici bili su vrlo aktivni i koristili su svoje slobodno vrijeme za proučavanje integracija i jezičnu izobrazbu.

## *Mađarska*

**G. Gyula RÁDI**  
**Ravnatelj uprave za međunarodnu suradnju**  
**Ministarstvo unutrašnjih poslova**  
**Budimpešta, Mađarska**

### **1. Pozadina situacije**

#### **1.1. Uvod**

U Mađarskoj se odvija radikalna promjena upravne kulture. To znači tranziciju na javnu upravu orijentiranu na klijenta, u kojoj je glavni cilj služiti građanima na najbolji i najučinkovitiji način. Troškovno djelotvorna javna uprava jedan je od ključnih doprinositelja ukupnom uspjehu gospodarskog razvoja.

Stoga je reforma sustava kadrovskog i financijsko upravljanja hitna zadaća. Ministarstvo unutrašnjih poslova provodi značajan program izobrazbe za državne službenike. Ministarstvo pravosuđa igra ključnu ulogu u procesu usklađivanja zakona. Ministarstvo industrije i trgovine ima središnju odgovornost za planiranje zbog brojnih direktiva o unutrašnjem tržištu. Državni Komesar radi na deregulaciji i učinkovitosti države.

#### **1.2. Reforma javne uprave**

Od političke tranzidije, demokratska i zakonita javna uprava izgrađuje se u pozitivnom smjeru, tako da je 1990. uveden samoupravni tip lokalne uprave.

Država je 1992. provela tri ključne mjere: Zakon o pravnom položaju državnih službenika, koji je, između ostaloga, odredio pravni status i nužne kvalifikacije državnih službenika; Odluka 1026, o Modernizaciji javne uprave; i Zakon o lokalnoj samoupravi.

Odredbe Zakona o pravnom položaju državnih službenika o izobrazbi tiču se općih upravnih ispita koje moraju položiti svi državni službenici i posebnih upravnih ispita koji su potrebni za promaknuće. Opći ispiti su osnova za bilo kakav rad u upravi, bez obzira na reformski proces. Posebna ispitivanja povezana su bliže s tehničkim razumijevanjem potrebnim za posebna područja odgovornosti, no opet obuhvaćaju rutinske discipline potrebne na višim i više specijaliziranim razinama.

Upravnoj reformi logički prethodi izobrazba ljudi koji će provoditi reformu. Obuhvatan program reforme javne uprave je zadan Odlukom 1026. Nova vlada razrađuje opsežan program modernizacije javne uprave, a s njegovom provedbom htjela bi poboljšati učinkovitost i djelotvornost javne uprave koja služi klijentima i donositeljima odluka. Država razmatra modernizaciju javne uprave, i to ne kao kampanju, nego kao organski i kontinuiran dio aktivnosti javne uprave. Kao pomoć u tim vladinim inicijativama, jedan od prvih poteza nove vlade bio je imenovanje Državnog povjerenika za modernizaciju javne uprave, čije su odgovornosti propisane uredbom. Ta je uredba stupila na snagu 31. kolovoza 1994., ukidajući istovremeno Odluku 1026/1992.

### **1.3. Programi izobrazbe financirani iz Phare-a**

EU je odobrio projekt Phare-a o "Reformi javne uprave" 1992. godine. Projekt 5 MECU je omogućio da se započne s organiziranom izobrazbom u ključnim područjima i uvedu akumulirana zapadnoeuropska iskustva. Sadržaj tečaja izobrazbe dizajnirali su EU i mađarski stručnjaci. Polaznici su odobrani na lokalnoj i središnjoj razini. Nakon završetka tečajeve, polaznici postaju treneri koji će obrazovati druge državne službenike koristeći priručnike za tečaj. .

#### *1.3.1. Izobrazba i razvoj državne službe*

Ugovor je dodijeljen IIPA-i u Francuskoj, a rad je počeo u travnju 1994. Postoje dvije glavne komponente: Izobrazba ljudskih potencijala i Izobrazba trenera.

- Izobrazba ljudskih potencijala: ciljevi su izobrazba 144 državna službenika – iz odjela ljudskih potencijala svih ministarstava, agencija i lokalnih uprava – u području upravljanja ljudskim potencijalima; i izraditi nastavne materijale, na mađarskom jeziku, o politikama i postupcima za sve odjele ljudskih potencijala.
- Izobrazba trenera: Cilj je obrazovati 160 državnih službenika središnje i lokalne uprave, prvo u tehnikama izobrazbe i podučavanja, zatim u podučavanju posebnih predmeta. Glavni predmeti su državne financije, fiskalno upravljanje i javna revizija, te javna nabava.

#### *1.3.2. Razvoj središnjih i lokalnih državnih organizacija i struktura*

Što se tiče sastavnice izobrazbe, ugovor je dodijeljen društvu *Gesellschaft für Technischeszusammenarbeit* (GTZ) iz Njemačke, koje je počelo s radom u svibnju 1994. U ugovoru s GTZ-om obuhvaćena su tri područja:

- izobrazba 120 državnih službenika u organizacijskoj djelotvornosti;
- izobrazba 60 viših službenika regionalnih ustanova za izobrazbu javne uprave, za menadžment i relevantnost kurikulumu;
- u provedbenoj fazi, program strateškog usmjeravanja i razvoja u odjelima Ministarstva unutrašnjih poslova koji se bave razvojem središnje i lokalne uprave.

Osim organiziranja programa strateškog usmjeravanja i razvoja u provedbenoj fazi, savjetnik GTZ pomagal će i u stavljanju polaznika na odgovarajuće položaje u njihovim ministarstvima i nadzirati kvalitetu njihovog inicijalnog rada, kako bi se osiguralo da se njihovi kapaciteti koriste na najbolji način s ciljem organizacijske djelotvornosti i razvoja.

Projekt Phare bavi se i "izobrazbom vrhovne državne službe. Kratkoročni seminari izobrazbe težište stavljaju na "vruća" pitanja odabrana na *ad hoc* osnovi i pružaju suvremena praktična znanja donositeljima odluka.

Udruženja lokalnih uprava imaju ovlast organizirati posebne tečajeve izobrazbe i seminare za lokalne službenike u svezi projekta Phare.

Tražena infrastruktura i tehnička pozadina za izobrazbu razvijena je korištenjem sredstva Phare-a.

## **2. Strategija izobrazbe za pripremanje za pristupanje EU**

### **2.1. Uvod**

Pristupanje EU je politički prioritet za Mađarsku. Treba uložiti posebne napore kako u privatnom, tako i javnom sektoru da bi se Mađare pripremlilo na pristupanje. Europska integracija povezana je s procesom demokratizacije i prelaskom na tržišno gospodarstvo u Mađarskoj. To je dio temeljite promjene gospodarskog i političkog sustava i utječe na svakodnevni život mađarskih građana.

Ova izobrazba tiče se državne službe. Od ključne važnosti za proces integracija je da mađarska državna služba ima odgovarajuće znanje i vještine da bi zemlja ušla u Europsku zajednicu i tamo djelotvorno funkcionirala. No, jednako je važno da cijeli obrazovni sustav reagira na nove izazove koje postavljaju europske integracije. To treba uzeti u obzir pri razvoju nacionalnih kurikuluma. Ta izobrazba tiče se državne službe. Od ključne važnosti za proces integracije je da mađarska državna služba ima odgovarajuće znanje i vještine kako bi zemlja ušla u Europsku zajednicu i tamo ispravno funkcionirala. No, jednako je važno da cijeli obrazovni sustav reagira na nove izazove koje predstavlja europska integracija. To također treba uzeti u obzir kod razvoja nacionalnih kurikuluma.

Internacionalizacija je važan dio reforme državne uprave. Izobrazba u europskim pitanjima važna je bez obzira da li će Mađarska biti članica EU ili ne. Interakcija između Mađarske i Europske Komisije, kao i između Mađarske i zemalja EU vjerojatno će se u svakom slučaju u bliskoj budućnosti povećati. Zapravo, to je već sada trenutna situacija da Mađarska ima Sporazum o pridruživanju s EU. U sve više međusobno povezanom i globaliziranom tržišnom gospodarstvu, usklađivanje prava bit će nužno i u tim okolnostima. U svakom slučaju, izobrazba je presudna za uspjeh pretpristupnih pregovora.

### **2.2. Prioriteti izobrazbe**

Izobrazba je glavni način promoviranja rasprave o članstvu u EU kako u javnoj upravi, tako i općenito u društvu. Državni službenici, osobito vrhovni rukovoditelji, važni su tvorcima mišljenja u svakom društvu. Interaktivna izobrazba za skupine ključnih aktera u javnoj upravi daje dobre mogućnosti za plodnu razmjenu mišljenja o tome kako bi Mađarska trebalo provoditi svoj proces integracije i prilagođavati javni sektor potencijalnom pristupanju EU. Kada se dobro planiraju, različite izobrazbe mogu dati i način da se potakne komuniciranje o tim pitanjima između predstavnika javnog i privatnog sektora.

Pripremanje mađarske državne službe na pristupanje sigurno će trajati nekoliko godina. Izobrazba mora odmah započeti. Istovremeno, treba dobro dizajnirati proces pripreme. Mora postojati određeni plan s jasno zadanim prioritetima.

- S političkog stanovišta treba prepoznati značaj dobre kvalitete državne službe općenito, a osobito u smislu poznavanja europskih poslova;
- Politička potpora s vrha je presudna za motivaciju kako trenera i polaznika izobrazbe, tako i za uspjeh pripreme strategije
- Izobrazba i druge pripreme radnje za europske integracije trebaju biti koordinirane i povezane s ukupnom reformom uprave.

- Potrebne su posebne radnje kako bi se mađarsku državnu službu pripremilo na pristupanje.
- Za motiviranje pojedinaca u svezi integracijskog procesa, važno je da se cjelokupna izobrazba i druge pripremne aktivnosti i odlučivanje o njima vrše kroz proces sudjelovanja.
- Treba koristiti međunarodna iskustva kao reference u procesu sudjelovanja.
- Istovremeno s izobrazbom državnih službenika treba provoditi još jedan proces za dubinsku analizu učinaka EU na javnu upravu i poduzimanje nužnog restrukturiranja upravnog aparata.
- Još jedan važan element izobrazbe državne službe je razvoj ukupne strategije procesa pristupanja EU. To je proces učenja i zahtijeva intenzivnu interakciju između ministarstava, osobito na najvišim upravljačkim razinama
- Treba uspostaviti jasan sustav evaluacije pomoću kojega se može procijeniti djelotvornost odabranih metoda izobrazbe i prema potrebi ih promijeniti
- Potreba da se organizira koordinacija EU pitanja već je uočljiva u ranoj fazi integracijskog procesa.

Iz tih razloga, ukupna upravna reforma je ključni čimbenik procesa integracije Mađarske. Moderna javna uprava je preduvjet za provedbu politika koje jačaju demokraciju i vode mađarsko društvo prema tržišnoj ekonomiji.

### **2.3. *Strategija izobrazbe***

Strategija izobrazbe temelji se na vremenskom okviru od pet godina. Prema iskustvima nekih drugih zemalja, to je realna procjena vremena potrebnog za proces pripremanja. U prve tri godine težište će biti na najosnovnijim stvarima. Tijekom tog razdoblja izobrazba pruža osnovno znanje o EU, koje u različitim oblicima ovisi o ciljnoj skupini. Na primjer, za široku distribuciju razvit će se opći paket EU informacija. Pri odabiru onih osoba koje će pohađati prve tečajeve, prioritete treba dati skupinama državnih službenika na ključnim položajima u kontekstu procesa europskih integracija (vrhovni menadžeri, pregovarači s EU, itd.).

Nakon prve tri godine dolazi razdoblje koje stavlja veći naglasak na više sofisticirano i dublje znanje za one koji ga trebaju, a s druge strane širi izobrazbu na širu skupinu ljudi. Različite vrste izobrazbe moraju u najvećoj mogućoj mjeri i od samog početka biti dostupne određenim skupinama. No, produbljivanje znanja i vještina će se odvijati postupno i ovisit će o ciljanoj skupini. Na primjer, većina izobrazbe za posebne vještine (kao što su vještine pregovaranja) odvijat će se samo kada zemlja bude bliža samom pristupanju i bit će usmjereno na one koji će vjerojatno stvarno sudjelovati u pregovorima. To je nužno zato što se tu vrstu izobrazbe zbog dugotrajnosti i troškova može ponuditi samo ograničenom broju ljudi.

Treba jasno razlikovati opće i sektorske potrebe za izobrazbom. Kod prvih se radi o općem znanju i vještinama potrebnima u cijeloj državnoj službi ili određenim odabranim skupinama državnih službenika, na primjer prema stupnju u hijerarhiji ili prema struci (području rada). Mogu biti općenite ili interdisciplinarne.

Potrebe za izobrazbom mogu se podijeliti u opću izobrazbu i sektorski vezanu izobrazbu. Opća izobrazba obuhvaća opće znanje o EU i njenim učincima, kao i opće vještine potrebne za europska pitanja. Sektorska izobrazba ima za cilj duboko poznavanje posebnih pitanja (na primjer poljoprivrede, regionalne politike, programa istraživanja) s europske točke gledišta. Ova je izobrazba usmjerena na stručnjake u različitim ministarstvima i agencijama.

Osim općenitog znanja i vještina, postoje također i potrebe izobrazbe povezane sa suštinom različitih sektora. Te potrebe za izobrazbom specifične za sektore (na primjer za carinske službenike, pogranične službenike, veterinare, itd) trebaju biti obuhvaćene drugim sektorskim programima (Phare, bilateralna tehnička pomoć, itd.), korištenjem, na primjer, posebnih studijskih putovanja i razmjene stručnog znanja sa zemljama EU. Izobrazba EU vezana za sektor nije u sklopu ovog programa izobrazbe. Linijska ministarstva imaju odgovornost osigurati i ustrojiti posebnu izobrazbu u svojim područjima.

### 2.3.1. Ciljane skupine

Na temelju gornjih argumenata, organizacijska mreža i trajanje izobrazbe treba definirati na slijedeći način:

- Vrhovno rukovodstvo (državni tajnici, zamjenici državnih tajnika, šefovi državnih ureda, itd.)  
*Cilj:* stjecanje osnovnih znanja potrebnih za pregovore i odlučivanje. Iz tog razloga, polaznici dobivaju izobrazbu samo o općem znanju, u okviru konzultacija od jednog do dva dana.
- Srednje rukovodstvo (generalni direktori, direktori uprava, pregovarači s EU, bilježnici, itd.)  
*Cilj:* produbljivanje općeg znanja i stjecanje osnovnog znanja o temama iz područja posla. Izobrazba o općem znanju daje se u jednotjednom tečaju, dok se posebna tehnička izobrazba provodi u konzultacijama od dva do tri dana.
- Stručnjaci (visoki državni službenici, stručnjaci, specijalisti, itd.)  
*Cilj:* steći temeljitije poznavanje tema koje su specifične za stručno područje, uz okvir općeg znanja. Izobrazba se sastoji od 4-5 seminara interaktivne izobrazbe u trajanju od jednog tjedna. Od toga će 5-7 dana izobrazbe biti posvećeno općem znanju.

### 2.3.2. Predmeti izobrazbe

Izobrazba obuhvaća četiri glavna tematska područja. Prvo se sastoji od općih pitanja za svaku ciljanu skupinu. Drugo područje je za srednje rukovoditelje i stručnjake, koje im daje temeljitije znanje o politikama i zakonodavstvu EU. Treće područje obuhvaća one predmete koji će se podučavati u drugoj fazi programa izobrazbe i od strane drugih donatora. Četvrto područje obuhvaća jezičnu izobrazbu.

#### Opće znanje o ustrojstvu EU (sve ciljane skupine)

Kako za pregovore o članstvu, tako i za funkcioniranje unutar EU, očigledno je potrebno dobro se upoznati s organizacijom pravila igre. Znanje o ustrojstvu EU je tradicionalan dio bilo kojeg programa izobrazbe o EU.

- Ugovor iz Maastrichta, tri stupa: Europska Zajednica, Zajednička vanjska i sigurnosna politika, Pravosuđe i unutrašnji poslovi;

- Ekonomska i monetarna unija (EMU);
- Načela pravnog sustava Europske Zajednice;
- Proces usklađivanja zakona;
- Budućnost nakon međuvladine konferencije iz 1996.
- Organizacije, njihove uloge i zadaće: Vijeće ministara, Komisija, Parlament i druge organizacije;
- Pripremni procesi, procesi donošenja odluka i kreiranja politika;
- Podjela ovlasti odlučivanja između različitih razina vlasti;
- Načelo supsidijarnosti;
- Političke institucije i njihove uloge;
- Mreže između Europske Komisije i država članica EU.

Temeljitiije znanje o politikama i zakonodavstvu EU (za srednje rukovoditelje i stručnjake)

Za srednje rukovodstvo i stručnjake, osim gore navedenih općih predmeta traže se i slijedeće teme.

Pregled nekih policy područja od većeg utjecaja na nacionalne sustave potreban je čak i u vrlo osnovnom obrazovanju o EU. Usprkos činjenici da funkcioniranje EU ima velike posljedice na cijelo društvo, postoje neka policy područja koja potencijalno imaju izravniji i jači utjecaj na nacionalne politike i zakonodavstvo:

- sustav unutrašnjeg tržišta;
- monetarna politika;
- regionalna politika;
- poljoprivreda;
- obrazovanje i istraživanje;
- politika zapošljavanja, itd.

Drugi predmeti (u drugoj fazi ili od drugih donatora)

U programu izobrazbe je relevantno baviti se pitanjima u svezi utjecaja europskih integracija na politički i upravni sustav zemlje. Iskustvo mnogih zemalja je da se pokazalo da su prilagodbe sustava donošenja odluka i interne strukture nužne za djelotvorno članstvo, čak i ako to EU izravno ne traži.

Nije, na primjer, jasno kako su Parlament i vlada organizirani u svrhu odlučivanja o europskim pitanjima. Možda su potrebni interni odbori. Također postoji i pitanje nacionalne zastupljenosti na svakoj razini odlučivanja u EU, od samita do tjednog rada u odborima. Drugi niz pitanja tiče se provedbe pripremnog rada i provedbe europskih odluka u upravnom aparatu: da li su potrebne promjene u broju ministarstava ili u podjeli ovlasti među njima, itd.?



Izobrazba za Europsku Uniju trebala bi podići svijest o svim onim pitanjima o kojima se nužno mora odlučivati tijekom integracijskog procesa. Primjeri različitih odluka zemalja EU o tim pitanjima mogla bi dati izvrsnu referencu za Mađare. Teme koje treba obuhvatiti trebale bi između ostaloga uključivati:

- nacionalnu koordinaciju pitanja EU: različite modele u zemljama EU;
- potencijalne promjene u ravnoteži internih struktura nacionalnih političkih institucija (Parlament, vlada, itd.);
- budžetiranje, kadrovsko upravljanje, upravljanje informacijama, itd.

Članstvo zemlje u EU će značajno utjecati na regulatorni sustav države. Nacionalno zakonodavstvo će se izrađivati na novoj razini regulacije. Potencijalne promjene tiču se hijerarhije propisa, količine propisa i sadržaja nacionalnog zakonodavstva.

Zbog središnjeg položaja europskog pravnog sustava u procesu integracije, nužno je mađarskoj državnoj službi pružiti posebne mogućnosti izobrazbe u tim pitanjima. Teme izobrazbe mogle bi biti na općoj, ali i temeljitijoj razini za one državne službenike čiji se svakodnevni zadaci dotiču pitanja u svezi sa zakonodavstvom.

EU se sastoji od zemalja različitih profila zbog različitih povijesti, zemljopisnih položaja i veličina, uz ostalo. Bilo bi za Mađarsku korisno uključiti u program izobrazbe državnih službenika pristup gdje bi se posebna pažnja posvetila posebnim osobinama zemalja, osobito u pogledu toga kako veličina zemlje igra ulogu u načinu na koji sudjeluje u odlučivanju u EU. Predložene su slijedeće teme:

- profil malih zemalja članica EU;
- suradnja između manjih zemalja u EU;
- moguće proširenje EU.

Zbog nedavnog otvaranja svojih gospodarstava tržištu, ZSIE će vjerojatno osobito naglašavati određene aspekte europskih politika. Na primjer, gospodarsku politiku, trgovinsku politiku i poljoprivrednu politiku treba tretirati s točke gledišta ukupne modernizacije društava. Drugi primjer je kako ispuniti kriterije za EMU. Osim toga, moraju biti obuhvaćeni i programi EU za razvoj središnje i istočne Europe. Na primjer, moglo bi se uključiti i slijedeće teme:

- kriteriji za pristupanje EU, osobito gospodarski razvoj;
- politike proširenja EU.

Sustav odlučivanja u EU je jedinstven po tome što je višenacionalan, a priprema odluka i politika značajno se razlikuje od nacionalnog sustava. Potrebne su posebne vještine za one političare i državne službenike koji će svakodnevno morati sudjelovati u tim procesima. Posebna izobrazba koja postoji koncentrira se na poboljšavanje vještina pregovaranja i komuniciranja, osobito u svezi funkcioniranja unutar EU. Ta izobrazba često ima oblik simulacije stvarnih situacija, koje mogu biti:

- tehnike sastanaka i prezentiranja;
- europski pregovori;
- tehnike pregovaranja;
- lobiranje;
- proces pretpripravnih pregovora.

#### Jezična izobrazba (sve cilijane skupine)

Poboljšavanje jezičnih vještina je područje u kojem su potrebni intenzivni naponi za pripremanje za pristupanje EU. U usporedbi sa sadašnjim razinom jezičnih vještina u Mađarskoj državnoj službi, treba brzo obaviti značajne korake kako u smislu broja državnih službenika i broja jezika koje treba savladati. Dobro, a za neke državne službenike i izvrsno znanje barem dva jezika koja se obično koriste u EU je neizbježan uvjet za aktivno sudjelovanje u EU okruženju.

Jezična izobrazba trebala bi biti važan element u tekućoj općoj modernizaciji izobrazbe državnih službenika. Osim toga, intenzivirani i cilijani naponi za izobrazbu potreni su u kontekstu jezične izobrazbe za EU, koju obuhvaća ovaj program. Važan dio intenzivne jezične izobrazbe može se odvijati u inozemstvu. Vještine treba poboljšati u engleskom, francuskom i drugim službenim jezicima (npr. njemačkom).

*Latvija*  
**G. Gunta VEISMANE**  
**Direktor**  
**Latvijska škola za javnu upravu (LSPA)**  
**Riga, Latvija**

i

**G. Elita BERNANE**  
**Direktor**  
**Europski integracijski zavod (EIB)**  
**Riga, Latvija**

## **1. Pozadina situacije**

Ovo izvješće daje odgovore na specifična pitanja postavljena na raspravi na seminaru u Budimpešti. Za obuhvatnije informacije o Latvijskoj školi za javnu upravu, vidi Prilog A i Sliku 1 dolje.

### **1.1. Opća struktura javne uprave i njenog sustava izobrazbe**

#### *1.1.1. Uvod*

U Latviji je profesionalna javna uprava u tranziciji iz sovjetske strukture u novi sustav, latvijsku državnu službu, dizajniranu da bi služila potrebama latvijskog naroda i države. Jedan aspekt po kojem se novi sustav razlikuje starog je poseban status kandidata za profesionalnog državnog službenika i samih državnih službenika.

#### *1.1.2. Karakteristike*

Kandidati za državne službenike dobivaju taj status nakon što prođu poseban proces evaluacije za primanje u službu. Državni službenici su oni koji su prešli iz statusa kandidata u status imenovanog državnog službenika. Službenici koji čekaju na imenovanje moraju proći obuhvatno ispitivanje koje obuhvaća znanje, vještine i stavove stečene na četiri obavezna tečaja koja odobrava Latvijska škola za javnu upravu. (LSPA). Ti tečajevi se pohađaju u roku od dvije godine nakon stjecanja statusa kandidata. Profesionalna državna služba je glavni korpus službenika koji odgovaraju javno izabranim ili politički imenovanim državnim rukovoditeljima.

#### *1.1.3. Veličina i raspodjela*

Državni službenici služe u središnjoj državnoj upravi i u općinama. Procjenjuje se da će oko 10000 službenika raditi u državnim agencijama, a oko 17000 u općinama i lokalnim upravama. Iz latvijske državne službe isključeni su izabrani dužnosnici, specijalizirano vojno osoblje i osoblje u tehničkim službama, kao i oni koji pripadaju sindikatima.

#### *1.1.4. Sustav struktura za izobrazbu*

Latvijska škola za javnu upravu (LSPA) je jedina agencija koja se bavi obrazovanjem i izobrazbom kadrova u državnoj službi. LSPA razvija ciljeve programa, utvrđuje sadržaj programa, angažira osoblje ili ugovara usluge poduke i omogućava ispitivanje. U praksi, veći dio poduke daju međunarodne i lokalne obrazovne institucije koje odobrava LSPA ili s njima ugovara posao.

### ***1.2. Izvršene ili predviđene promjene ili prilagodbe povezane s pristupanjem Europskoj Uniji***

#### *1.2.1. Odgovornost*

Budući da se u latvijskoj javnoj upravi odvijaju mnoge promjene, od kojih većina nije izravno ili neizravno povezana s EU, postoji posebna agencija, Europski integracijski zavod (EIB) koja olakšava pristupanje. EIB je unutar Ministarstva vanjskih poslova Republike Latvije osnovao Kabinet ministara. Zavod je počeo sa svojim aktivnostima u siječnju 1995. Glavne aktivnosti EIB-a su sljedeće:

- provođenje usklađivanja pravnih akata i propisa kako bi se osigurala njihova sukladnost pravnim aktima (zakonima) i propisima EU;
- sudjelovanje u raspodjeli pomoći koju integracijskom procesu daju EU i njene države članice;
- osiguravanje da se društvu daju informacije o integracijskom procesu, stvaranje pozitivnog javnog mišljenja tijekom integracijskog procesa;
- koordinirati sudjelovanjem državnih službenika u programima izobrazbe o EU, u suradnji sa Školom za javnu upravu;

Trenutno su glavne aktivnosti EIB-a organizacija i koordiniranje revizijom zakona i pripremanje društva za integriranje u EU.

#### *1.2.2. Mehanizmi*

Mehanizmi obuhvaćaju EIB, ministarstva i 24 radne skupine.

##### Europski integracijski zavod (EIB)

EIB planira i koordinira aktivnosti radnih skupina u procesu prilagodbe nacionalnog zakonodavstva. On obrađuje informacije o nužnim stranim stručnjacima i prosljeđuje zahtjeve mogućim donatorima. EIB izrađuje ukupni Strateški akcijski plan, koji uključuje prioritete, terminske planove za izradu novih pravnih akata i usvajanje nacionalnih pravnih akata i opis pristupa koji će se koristiti u svakom pojedinom slučaju. Strateški akcijski plan temelji se na političkim mogućnostima i potrebama zemlje. On daje informacije o prilagođenim zakonskim aktima relevantnim europskim institucijama.

##### Ministarstva

Ministarstva imenuju članove radnih skupina i nacionalne stručnjake, određuju program prioriteta i odobravaju Strateški akcijski plan.

### Radne skupine

Radne skupine sastoje se od predstavnika različitih ministarstava, drugih državnih institucija, organizacija, udruženja i drugih zainteresiranih strana u određenom području. Odgovorni su za osiguravanje jedinstvenog mišljenja različitih linijskih ministarstava i izražavanje objedinjenih ponuda u procesu integracije u EU, za određivanje Plana prioriteta na temelju nacionalnih prioriteta i prioriteta EU, za izradu prijedloga Strateškog akcijskog plana i koordiniranje rada nacionalnih stručnjaka.

#### *1.2.3. Pravne ili upravne prilagodbe*

Stručnjaci i konzultanti vrše evaluaciju potreba za zakonima prema svakom europskom pravnom aktu, na temelju vlastite stručne procjene. Odgovorni su za prilagodbu postojećim europskim pravnim aktima (vidi Sliku 2 dole).

#### *1.2.4. Planovi za budućnost*

Najhitnije zadaće Latvijske škole za javnu upravu (LSPA) tijekom slijedeće dvije do tri godine povezane su s provedbom reforme javne uprave u Latviji. S obzirom da se radi o izobrazbi velikog broja državnih službenika u tako kratkom vremenu Škola može dati samo osnovnu izobrazbu o najvažnijim predmetima. Programi izobrazbe LSPA-e će se postupno poboljšavati sukladno potrebama koje odredi iskustvo sa sadašnjim programima izobrazbe i s daljnjim razvojem latvijskih upravnih sustava.

Na kraju proces certificiranja državnih službenika, Latvijska škola javne uprave planira uspostaviti tečajeve izobrazbe na naprednoj razini koji će pomoći državnom službeniku u njegovom profesionalnom razvoju i razvoju karijere. Iskustvo razvijenih zapadnih zemalja pokazalo je da su škole za javnu upravu neodvojiv dio sustava javne uprave. Te vrste škola povećavaju sposobnost države da razvija koherentnu ukupnu kadrovsku politiku za javnu upravu.

LSPA mora postati profesionalna ustanova za izobrazbu s praktičnim usmjerenjem, gdje su programi izobrazbe usmjereni na ostvarivanje praktičnih vještina. LSPA mora koristiti metodologiju sveučilišta na Zapadu koja imaju značajno iskustvo.

### **1.3. Polazišne točke**

Pripremanje latvijske državne službe na EU napreduje u dva pravca: kadrovi državne službe tečno govore barem dva jezika i poznaju barem dvije kulture. Osim te osposobljenosti za višenacionalnost, za ovo osoblje LSPA također svake godine organizira dva tjedna obrazovanja i izobrazbe o osnovnim predmetima u svezi javne uprave. Treći pravac pripreme je dodatna specijalizirana izobrazba koja bi logično trebala uključivati i izobrazbu u svezi EU. Do sada još nije dogovorena takva specijalizirana izobrazba. Postoje kadrovi koji mogu izvoditi tu izobrazbu, ali sadašnji programi izobrazbe su tek u ranoj fazi planiranja.

#### *1.3.1. Svijest o potrebi za promjenom*

U ovom trenutku, većina svijesti povezana je s potrebom razvijanja normi ponašanja i standarda državne službe koji su kompatibilni s tradicionalnim latvijskim vrijednostima. Nakon te prve razine, svijest o potrebi za promjenom nije se previše proširila.

### *1.3.2. Osnovno poznavanje struktura, procesa i politika*

Percepcija struktura, procesa i politika EU je neprecizna i nedefinirana. Sadašnja EU izobrazba mora biti usko povezana i integrirana s vrijednostima koje žele usvojiti LSPA i latvijska državna služba. Za latvijske službenike, tradicionalne potrebe nisu toliko ukorijenjene u poljoprivrednu prošlost ili određene norme zajednice koje Latvija dijeli sa Skandinavcima, koliko se preuzete iz njemačke prakse gradske birokracije Rige i drugih gradova koji su prije bili članovi Hanzeatske Lige.

Nije jasno koliko se ostataka prakse i vrijednosti prihvatljive javne uprave može ponovo otkriti i uvesti. U stvari, starije tradicionalne prakse vjerojatno će biti usklađene s praksama EU; isto tako, morat će se "odučiti" od novijeg nasljeđa ruskih stavova i standardniha postupaka rada Ruskog carstva i sovjetskih institucija.

### *1.3.3. Posebno znanje*

Poveznice između latvijskih normi i normi EU su važne. Jedan važan vid je da se očekuje da prakse EU budu sofisticiranije i tolerantnije na razliku. Stoga početna točka izobrazbe za EU može biti naglašavanje višenacionalne demokracije, kao i voljno toleriranje različitih vrijednosti i stanovišta. Važno je da taj stav bude prisutan na svim razinama.

### *1.3.4. Znanje na srednjoškolskoj i sveučilišnoj razini*

Postoji znanje o EU koje se daje u sklopu sustava obrazovanja, no ono nije automatski povezano s poželjnim ili pokazanim ponašanjem u javnoj upravi.

## **2. Procjena potreba za pripremnom izobrazbom**

### **2.1. Metode**

Postoje dvije vrste kompetencija. Prva je obično popisivanje zahtjeva u smislu znanja, na primjer struktura i politika EU. Ti uvjeti mogu se ispuniti pripremom i distribuiranjem pisanih informacija, diseminacijom video materijala, kao i organiziranjem predavanja i seminara. Druga kompetencija odnosi se na ponašanje. Očekuje se da će osoblje latvijske državne službe imati značajnih problema u prilagodbi vrijednostima koje se odražavaju u osjećajima, interakcijama i radnjama njihovih kolega u EU. Kako bi se ponajprije promijenilo, očekuje se da će se omogućiti izobrazba za promjenu stava. Na neki način je ova izobrazba dijelom omogućena u gore spomenutim osnovnim tečajevima. Očekuje se da će se dodati još izobrazbe, jednim dijelom kako bi se stvorile daljnje promjene stava, a drugim kako bi se ojačali stečeni stavovi. Očekuje se da će za promjene ponašanja, čak i uz intenzivnu izobrazbu, trebati najmanje nekoliko godina.

### **2.2. Zaključci u pogledu intenziteta kompetentnosti**

Iskustvo je pokazalo da se latvijsko administrativno osoblje, osobito oni u poduzećima iz privatnog i poslovnog sektora, vrlo brzo prilagođava uvjetima novog znanja i ponašanja u novom okruženju, na primjer SAD-a. Imajući u vidu to iskustvo, obrazovanje i izobrazbu treba dati u dovoljnoj razini detaljnosti i dovoljno ga proširiti kako bi se negirao utjecaj sadašnjeg upravnog okruženja sovjetskog stila. Mogu se koristiti različita sredstva za jačanje obrazovanja i izobrazbe, na primjer novi standardni operativni postupci (*lietvediba*) moraju zamijeniti sovjetske postupke.

### ***2.3. Općenito naspram posebnog znanja***

Premda se općenito smatra da će državne agencije vjerojatno biti više usmjerene na EU od lokalnih uprava, ta razlika nije u Latviji velika. Svi državni službenici kvalificirani su kako za državnu službu, tako i za službu u lokalnoj upravi, i mogu se prebacivati iz jedne u drugu agenciju. Realistično gledano, zemlja je premala da bi se na bilo kojoj zemlji izolirala od EU.

## **3. Strategije izobrazbe za pristupanje EU**

### ***3.1. Politička potpora izobrazbi***

Politička potpora izobrazbi je granična. Pesimisti vjeruju da bilo će bilo koja druga metoda osim masovne izobrazbe vjerojatno biti neučinkovita i beskorisna. Optimisti razmišljaju o izobrazbi bilo kojeg opsega. Realisti, uključujući i direktora LSPA-e su uvjereni da treba strateški usmjeriti ograničenu izobrazbu. Ako se vrši na pravi način, uz malo sreće, izobrazba može biti dovoljno djelotvorna kako bi se ispunili ciljevi i povećala politička osnovica. Ideja razvoja državne službe u Latviji snažno je povezana s vladajućom manjinskom koalicijom u Parlamentu. Potpora se na izborima može dobiti ili izgubiti, a ishod je teško predvidjeti jer će presuditi nijanse.

### ***3.2. Financiranje***

Latvijsko financiranje gotovo je dovoljno za temeljno obrazovanje i izobrazbu kandidata za državnu službu u 1995. godini. Budući da je ovo financiranje smanjeno od izvorno planiranog proračuna, zatražena je potpora od prijateljskih zapadnih vlada. Ta potpora uz zapadnu izobrazbu za visoke rukovoditelje, osigurava realizaciju izvorno planiranog obrazovanja i izobrazbe. Ako bi se dodale bilo koje druge zadaće, to bi ozbiljno razvodnilo program, čime bi postao skuplji i manje učinkovit, te ugrozio buduće financiranje izobrazbe državne službe.

### ***3.3. Organizacija i odgovornosti***

Zavod za europske integracije predviđa planiranje i koordinaciju povezane s pristupanjem EU. Očekuje se da će Zavod planirati ciljeve i opseg izobrazbe s LSPA, tamo gdje se radi o državnoj službi. Očekuje se da će neke agencije, kao što je Ministarstvo vanjskih poslova, ustrojiti vlastitu izobrazbu iz posebnih predmeta.

### ***3.4. Pomoć Europske Unije***

Planovi za 1995. predviđaju pružanje značajne izobrazbe visokim rukovoditeljima latvijske državne službe od strane timova iz nekoliko škola za javnu upravu i sveučilišta sa Zapada, financiranog iz Phare programa. Ti planovi sada ne obuhvaćaju bilo kakvu izobrazbu za pristupanje EU.

### ***3.5. Ciljane skupine***

Strateški gledano, LSPA smatra sve visoke rukovoditelje latvijske vlade prioritetnom skupinom za temeljnu i specijaliziranu izobrazbu. U toj skupini ima oko 200 rukovoditelja.

### **3.6. Metode**

#### *3.6.1. Interaktivna izobrazba*

Za temeljnu izobrazbu LSPA daje prednost interaktivnim metodama koji bi trebale latvijsku državnu službu potaknuti da bude više demokratska i orijentirana na uslugu. Koriste se raznovrsne metode, osim materijala o latvijskim slučajevima koji se još uvijek razvijaju.

#### *3.6.2. Druge strategije izobrazbe*

Politika LSPA omogućava da se izobrazba zamijeni većim odobrenim sveučilišnim programima za javnu upravu i povezana područja. Osim toga, preferiranje interaktivne izobrazbe ima svoja ograničenja, primarno cijenu po polazniku. Stoga se zadana čitanja materijala, po mogućnosti kombinirana s odabranim predavanjima i minimalnim raspravama u velikim skupinama smatraju djelotvornim za prijenos i pojašnjavanje osnovnih informacija.

#### *3.6.3. Materijali Europske Unije*

Važno je imati točno određene dokumente i druge materijale EU utvrđene za prijenos znanja. Vrijeme za prijevod, tiskanje i distribuciju takvih materijala je oko šest mjeseci.



## *Prilog A*

### **REFORMA JAVNE UPRAVE I LATVIJSKA ŠKOLA ZA JAVNU UPRAVU**

Demokratski izbori su u Latviji održani 6. lipnja 1993. prvi put nakon II. svjetskog rata, te je izabrana demokratska vlast. Osnovano je novo ministarstvo, Ministarstvo državne reforme, kako bi koordiniralo i upravljalo procesom reforme javne uprave. Reforme su planirane kako na državnoj, tako i na lokalnim razinama. Ministar državne reforme je također i zamjenik Premijera, čime se ističe važnost reformi u Latviji. Glavni cilj ministarstva je maksimizirati djelotvornost javne uprave i pobrinuti se da javna uprava djeluje na korist nacije. Kako bi se ostvarila stabilnost javne uprave, potrebno je odvojiti javne politike od uprave. Ministar treba predstavljati interese svoje političke grupe i biti odgovoran za ostvarivanje obećanja svoje stranke. Reforma javne uprave temelji se na pretpostavci da političari moraju stvarati politike i upravljati njima, no upravni rad i provedba javnih politika su odgovornost kompetentnih državnih službenika.

Odlukom Kabineta ministara od 7. prosinca 1993., osnovane su dvije nezavisne pravne ustanove – Latvijska škola za javnu upravu i Administracija države službe. Zadaća tih ustanova koje su podređene Ministarstvu državne reforme je provedba reforme državne službe.

Zakon o državnoj službi koji uređuje rad profesionalnih državnih službenika je donesen 24. travnja 1994. Zakon o državnoj službi zahtijeva političku neutralnost postupanja državnih službenika, što pak garantira rad državnog službenika tijekom vladavine bilo koje stranke. Zakon zahtijeva da državni službenik konzistentno poveća svoje vještine i znanje, kako bi ne samo zadržao profesionalizam, nego i sudjelovao u svim najnovijim razvojem.

Povelja latvijske škole javne uprave je donesena 24. svibnja 1994. Svrha aktivnosti Škole je pripremanje procesa izobrazbe za visoko profesionalne kandidate u državnoj službi i organiziranje licenciranja državnih službenika.

Osnovni program obuhvaća opće predmete koje trebaju učiti državni službenici svih razina i specijalnosti. Programe su razradili radni timovi koji uključuju vodeće članove sveučilišta i iskusne praktičare, pod nadzorom Latvijske škole za javnu upravu.

Ovaj rad nije bio lagan, jer je gotovo svatko imao različito mišljenje o državnim službenicima, njihovim ciljevima i zadaćama. Ipak, postoji složnost o glavnom cilju: državni službenik mora služiti narodu, poznavati ekonomiju moderne zemlje, biti dobar u ljudskim odnosima i sposoban koristiti moderne dokumentacijske tehnike. Gore navedeni uvjeti odredili su izbor predmeta koji će se predavati u programu izobrazbe državnih službenika.

Prema aproksimativnim procjenama, 10 000 državnih službenika će stupiti u sustav u prvoj godini, a 17 000 u drugoj. Sada Latvijska škola za javnu upravu provodi organizacijske aktivnosti za pripremu procesa izobrazbe tih kandidata.

Fakultetske radne skupine za posebne predmete koji će se predavati tijekom prve dvije godine uspostavile su slijedeći kurikulum:

- osnovni tečaj upravljanja;
- osnovni tečaj u komunikaciji: socijalna psihologija i etika;
- osnovni tečaj uredskog upravljanja;
- osnovni tečaj tržišne ekonomije;
- osnovni tečaj prava;
- javna uprava, organizacija lokalne uprave i kreiranje politika;
- latvijska povijest i kultura;
- kompjuterske vještine.

Radne skupine su pripremile programe izobrazbe i održale seminare o tim predmetima, raspravljajući o njihovom sadržaju i metodama obuke državnih službenika. Slijedeći korak biti će seminari koje će voditi konzultanti iz država članica EU koji će podijeliti svoja iskustva izobrazbe državnih službenika u svojim zemljama.

Specijalisti iz Danske, Irske i Nizozemske, nakon što su se upoznali s latvijskim programima izobrazbe, dali su svoje prijedloge za poboljšavanje tih programa i stjecanje praktičnih vještina za njihovo izvođenje.

Materijali za izobrazbu su razrađeni za svaki predmet, kako bi se državnim službenicima pomoglo da proučavaju predmet. Državni službenici Latvije imat će mogućnosti upoznati se s najnovijim stranim materijalima, koji će biti prevedeni i podijeljeni u četiri fiksna bloka predmeta, kako bi se olakšala organizacija procesa izobrazbe. Dužina svakog bloka je jedan tjedan ili 40 nastavnih sati.

Osnovni tečaj  
upravljanja;

Osnovni tečaj tržišne

Osnovni tečaj prava i  
uprave;

Komunikacija: socijalna psihologija i  
etika;

Državni službenik ima pravo koristiti četiri tjedna u razdoblju od dvije godine ili dva tjedna godišnje za izobrazbu. Niz predmeta odabire sam državni službenik. Državni službenik evaluira svoju razinu znanja i ne mora nazočiti tečajevima izobrazbe ako misli da je njegovo znanje dovoljno za prolaz na ispitu.

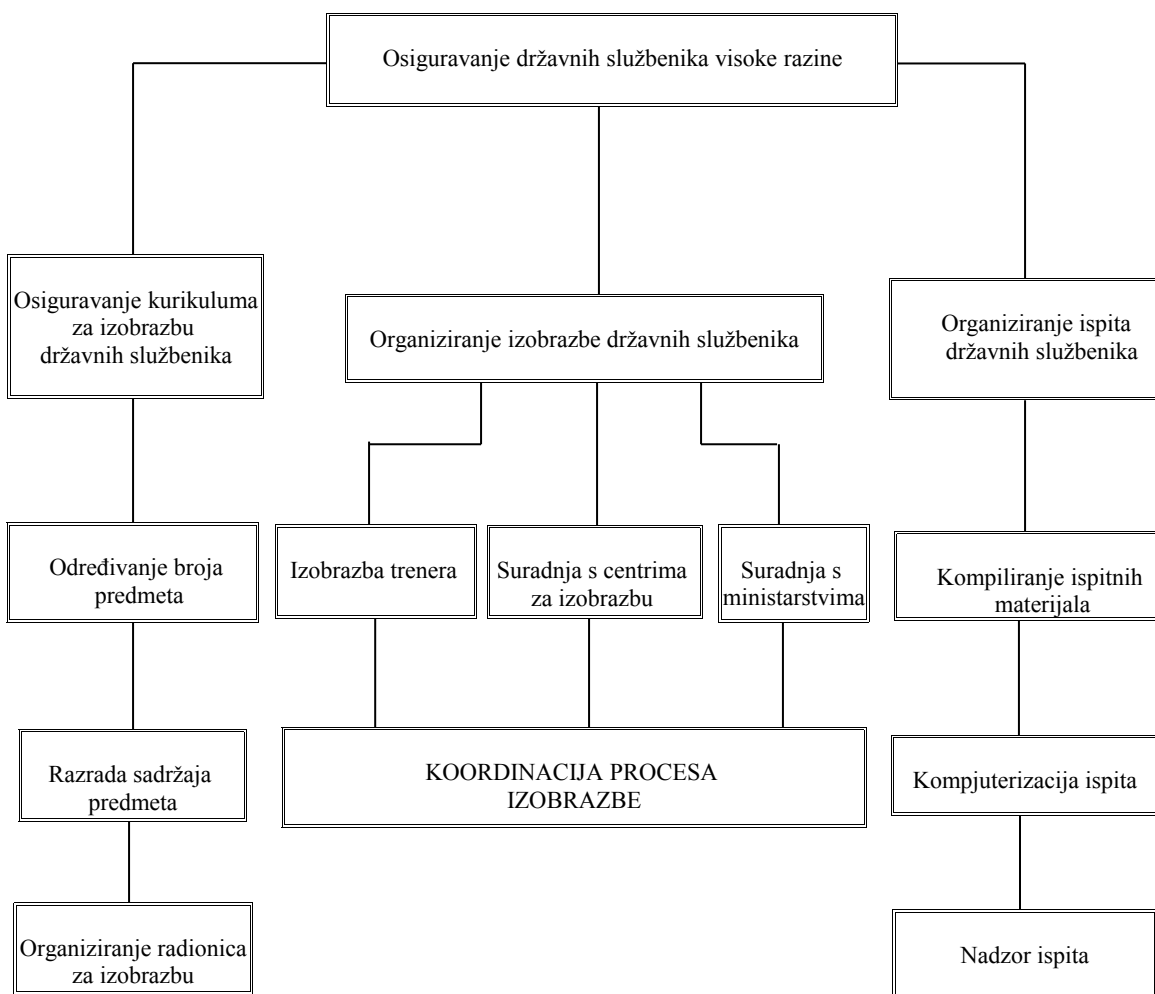
Državni službenik stječe pravo na izobrazbu nakon što je položio pristupne ispite za ulaz u državnu službu i postao kandidat za državnog službenika.

Osposobljavanje će se odvijati prema ranije odobrenom programu izobrazbe u centrima kvalitete koji odgovaraju zahtjevima Latvijske škole za javnu upravu. Takvi centri se osnivaju u svim latvijskim sveučilištima i drugim obrazovnim institucijama, uključujući i privatne institucije.

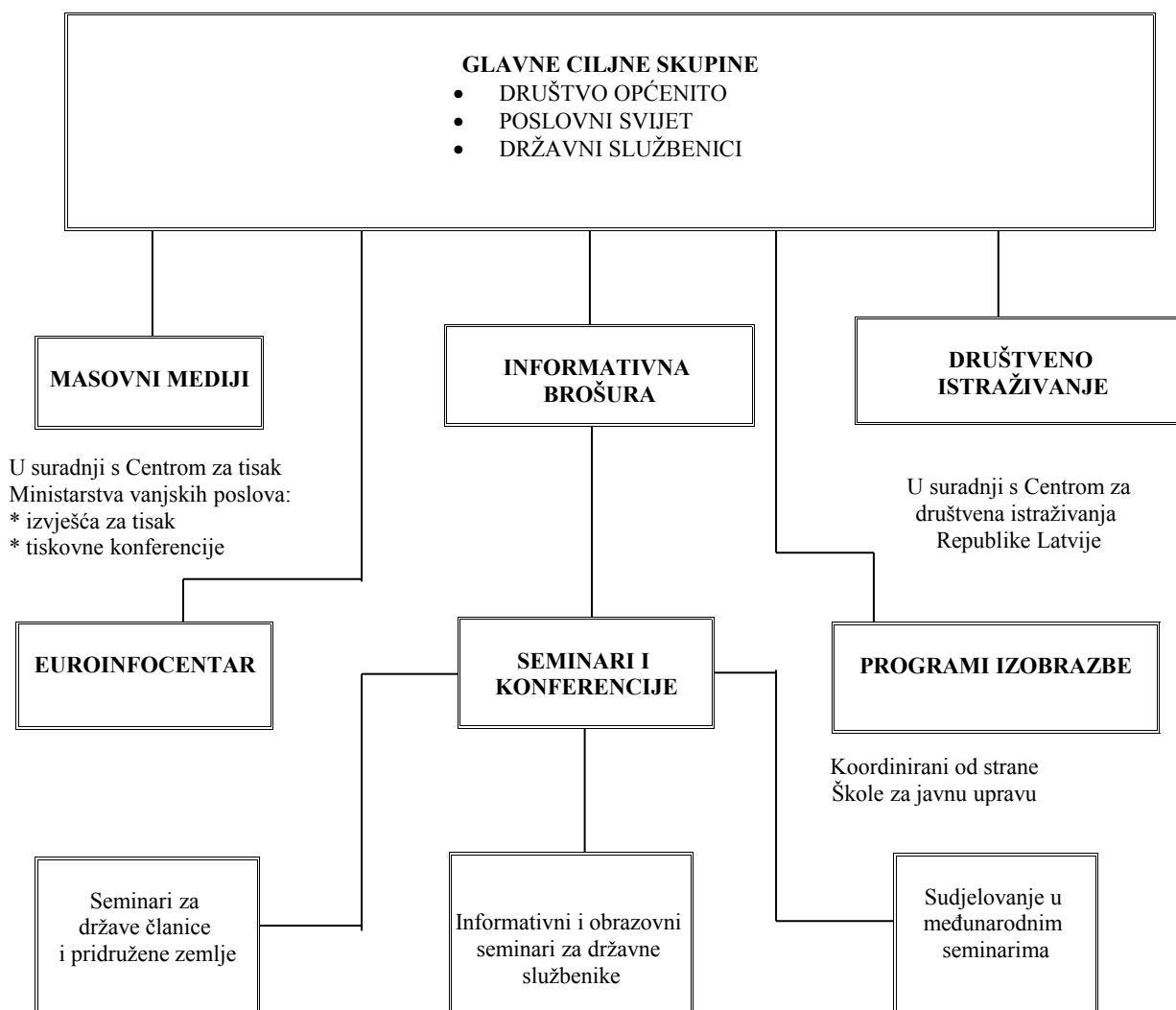
Kandidat za državnu službu može odabrati dva bloka predmeta za prvu godinu izobrazbe i još jedan za drugu godinu. Osim obaveznih predmeta, ponudit će se i mogućnost učenja engleskog.

Licencirani ispit za državne službenike bit će obavezan za sve kandidate za državnu službu nakon dvogodišnje izobrazbe. Kandidati za državnu službu morat će se pripremati za ispit koristeći materijale za izobrazbu i bilješke s predavanja dostupne u Latvijskoj školi za javnu upravu ili u kadrovskim upravama svojih ministarstava ili agencija, zajedno s popisima materijala za čitanje iz pojedinih predmeta.

Slika 1. Latvijska Škola za javnu upravu



Slika 2. Pripremanje društva na integraciju u Europsku Uniju





**Portugal**  
**G. Rui Afonso LUCAS**  
**Nacionalni institut za upravu (INA)**  
**Oeiras, Portugal**

## **1. Uvod**

Pružanje globalnog okvira programa izobrazbe razvijenih sukladno procesu integracije Portugala u EZ, od početka je složena i ponešto rizična zadaća, budući da stupanj istinitosti portreta koji se daje ovisi o prikupljanju informacija, koje su naglašeno raspršene. Taj nedostatak informacija postavlja neka pitanja o samoj dostupnosti i mogućnosti dobivanja kvantitativnih podataka.

U stvari, a to je i jedino prirodno, programi razvijeni u tom području od faze koja dovodi do pridruživanja zemlje EZ uključivali su raznovrsne državne institucije i institucije Zajednice – javne institute, sveučilišta, tvrtke, tijela državne službe povezana s točno određenim sektorima, itd. - gdje svaki igra ulogu koja je uvelike diktirana vlastitim područjem jurisdikcije i interesa, a u mnogim slučajevima djeluje ne pokušavajući se koordinirati s drugima. Stoga to nije bio ni u smislu potražnje, a ni ponude globalan, centralno planiran ili koordiniran program, čime bi bio ga bilo lakše procjenjivati.

Međutim, država i javna tijela koja su najodgovornija za Portugal tijekom integracijskog procesa u EZ prepoznala su od samog početka središnju važnost programa izobrazbe općenito kao ključnog faktora uspjeha u područjima dotaknutima integracijom. Stoga su učinjeni naponi da se uspostave strukture i programi koji odgovaraju najrazličitijim ciljanim ljudima (novo osoblje Zajednice, šefovi i osoblje državne službe, menadžeri i zaposlenici tvrtki).

Ovaj se rad, stoga, koncentrira na pokušaj da se stvori inventar i analiza tih programa koji su naizravije proizašli iz inicijative državnih tijela i koje su uglavnom provele institucije pod njihovom kontrolom, imajući u vidu blisku vezu između tih akcija i strategije koju zemlja sprovodi u razmatranom području.

## **2. Portugal i Europa**

Za Portugal je integracija u EZ predstavljala – u povijesnom, kulturnom, društvenom i gospodarskom pogledu – drastičniju promjenu nego za većinu njegovih partnera u Zajednici.

Formalnim pristupanjem EZ 1986. godine, Portugal je završio dugačak ciklus svoje povijesti koji je počeo 500 godina ranije, kada je zemlja krenula na veliku pomorsku odiseju širenja na nove kontinente. Nakon otkrića Brazila i pomorskog puta do Indije krajem 15. stoljeća, Portugal je započeo dugo kolonijalno razdoblje u Africi, Južnoj Americi, Aziji i Oceaniji, koje bi će doći svojem kraju 1975., davanje nezavisnosti posljednjim Afričkim kolonijama (Angola, Mozambik, Gvineja, Cape Verde i Sao Tome i Principe). Sve što je preostalo je teritorij Makaa, koji će se zajedničkim sporazumom priključiti Kini 1999. godine.

Tijekom tog poprilično dugog razdoblja svoje povijesti, Portugal je živio na neki način ledima okrenut Europi kojoj je zemljopisno pripadao i od koje je primao raznovrsne utjecaje, ali s kojom se nije u potpunosti identificirao. Trgovina s kolonijama i Brazilom (nezavisan od 1822.) igrala je značajnu ulogu u

njegovom gospodarstvu. Trend emigracije bio je do početka 1960-ih prvenstveno u afričke kolonije i Brazil, a u manjoj mjeri u Venecuelu i Kanadu. Portugalski distanciran stav prema ostatku europskog kontinenta bio je u velikoj mjeri rezultat njegovog zemljopisnog smještaja na rubu kontinenta, gdje je Španjolska stvarala fizičku prepreku i djelovala kao tampon u komunikacijama između Portugala i Središnje Europe, u vrijeme kada prijevozna sredstva nisu bila tako brza i raznovrsna.

Do početka 20. stoljeća dva su dodatna faktora također predstavljala važne prepreke bržoj integraciji Portugala u europsku obitelj:

- s jedne strane, između 1926. i 1974., zemlja je živjela pod diktatorskim političkim režimom koji je bio u raskoraku s demokratskim sustavima drugih europskih zemalja;
- s druge, njena kolonijalna politika je naškodila međunarodnom ugledu zemlje i pridonijela njenoj izolaciji.

Prvi značajni koraci prema jačanju veza s drugim europskim zemljama poduzeti su sudjelovanjem u Organizaciji za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i integriranjem u Europski savez za slobodnu trgovinu (EFTA), organizaciju u kojoj je Portugal ostao dok se nije priključio EZ. Na vojnoj razini, zemlja se priključila većini drugih zapadnoeuropskih zemalja u Organizaciji sjevernoameričkog ugovora (NATO).

Tijekom 1960-ih, suočivši se s krizom koja je osobito teško pogodila ruralne zajednice, došlo je do revolta u portugalskoj emigraciji u određenim europskim zemljama koje su uživale ekonomski boom i u kojima je nedostajalo radne snage, osobito u Francuskoj, Njemačkoj i Švicarskoj.

Ovaj uvod je osobito usmjeren na to da čitatelj shvati razloge za poseban značaj integracije u EZ, na različitim razinama, za Portugalce. Nakon promjene režima i gubitka kolonijalnog carstva, integracija u EZ značila je nešto više no što bi značila za narode drugih država članica. To je bilo novo strateško smještanje i svrstavanje, s dalekosežnim gospodarskim, društvenim i kulturnim implikacijama.

Zapravo se može reći da su u portugalskom slučaju postojali vrlo posebni razlozi za naglašavanje važnosti napora povećanja svijesti, informiranja i izobrazbe tijekom cijelog procesa europskih integracija.

### **3. Kronologija portugalskog članstva u EZ**

Prvi formalni korak prema približavanju Portugala i Europske ekonomske zajednice (EEZ) je poduzet 1972., potpisivanjem ugovora o slobodnoj trgovini, koji je stupio u potpunosti na snagu 1. srpnja 1977. Formalni zahtjev za članstvo je predan 28. ožujka 1977. Pregovori su započeli odmah i trajali šest godina.

Istovremeno kad i sa Španjolskom, 12. lipnja 1984, potpisan je Ugovor o portugalskom članstvu u Zajednici. Članstvo ove dvije zemlje postalo je 1. siječnja 1986. *fait accompli*, a organizacija je postala Zajednica dvanaestorice, dovršavajući proširenje na jug koje je počelo 1981. grčkim članstvom i prebacujući težište gravitacije Zajednice, koje je do tada bilo smješteno na sjeveru.



Portugal je 1986. ušao u posebno razdoblje tranzicije (koje je i danas na snazi u ograničenom broju područja) koj je predviđalo posebne modalitete nad 20 sektora, ciljano da se zemlji dopusti da dođe do daha u prilagodbi pravilima Zajednice, prevlada svoje strukturne nedostatke i općenito pripremi svoje gospodarstvo na šokove koji proizlaze iz otvaranja tržišta.

#### **4. Državna služba – modernizacija i izobrazba**

Portugalska državna služba trenutno je raspodjeljena na 16 ministarstava (uključujući i Kabinet) odgovornih za više od 18000 službi vrlo različitih veličina i smještaja. Postoji 300 lokalnih vijeća, kao i dvije autonomne regije. Središnja uprava zapošljava otprilike 600000 ljudi, a lokalna uprava 100000.

Zakoni o državnoj službi, nadahnuti francuskom tradicijom, ne temelje se samo na jednom integriranom i koherentnom tekstu, nego proizlaze iz zakonskih tekstova na različitim razinama (parlamentarni zakoni, vladine uredbe, presude i upravne okružnice), koji se također razlikuju po tome koliko su dugo na snazi.

Sustav upravljanja državnom službom trenutno se nalazi u nadležnosti Ministarstva financija, barem što se tiče karijerne strukture i plaća. Državni tajnik za modernizaciju uprave koji odgovara Premijeru odgovoran je za sustav izobrazbe.

##### ***4.1. Sustav izobrazbe državne službe***

Do 1976. nisu bile definirane nikave politike, niti su poduzete značajne mjere u području strukovne izobrazbe državne službe. Inicijative u tom području bile su sporadične i nisu se držale nikakvog koordiniranog modela, premda je više vlada redom od 1974. najavilo reforme javnog sektora kao dio ukupnih napora za modernizacijom zemlje.

Budući da za nisu bila osnovana nikakva posebna tijela za opsežniju izobrazbu, poduzete radnje su bile u suštini povezane sa sektorskim gledištima, koja su obično bila usmjerena na zadovoljavanje operativnih potreba i karakterizirana pravnom, normativnom i "ekonomističkom" prirodom državne službe u to vrijeme. Izobrazba je provedena nekoordinirano u više od 100 malih sektorskih službi za izobrazbu (koje i dalje postoje, premda sada imaju jasno komplementarnu ulogu u horizontalnim programima izobrazbe i specijaliziranu ulogu u vertikalnoj izobrazbi).

Nakon što je više vlada pokušalo provesti "upravnu reformu putem dekreta", skromnih rezultata u usporedbi sa zadanim ciljevima, shvatilo se da bi željenu strukturnu promjenu trebalo u velikoj mjeri ostvariti promjenom stavova, radnih navika i stručnih kvalifikacija osoblja. Stoga su između 1976. i 1980. osnovana tri tijela za izobrazbu za državnu službu – Nacionalni institut za upravu (INA), Uprava za izobrazbu i profesionalno napredovanje (DFAP), i Centar za studije i izobrazbu lokalne uprave (CEFA). Slijedeća poglavlja će dati pregled aktivnosti tih institucija, ostavljajući INA-u za kraj, zbog njene veće relevantnosti za pitanja o kojima je riječ.

##### ***4.2. Ured za izobrazbu i profesionalno napredovanje (DFAP)***

Formalno 1976., a u praksi 1978., osnovana je služba za izobrazbu unutar Opće uprave za državnu službu (Ministarstva financija). Cilj tog odjela bio je naglašeno generalistički i horizontalan, a ciljne skupine su bile većina kategorija osoblja državne službe, s osobitim naglasnom na administrativno osoblje. Taj odjel je narastao na 70 vlastitih internih službenika, uključujući i stalno nastavno osoblje i 150 vanjskih nastavnika. Godine 1992., u to vrijeme je integriran u Nacionalni institut za upravu (vidi dole), a

internog osoblja je bilo samo 30. Budući da se služba nalazila unutar opće uprave odgovorne uglavnom za upravljanje kadrovskim okvirima i karijerama, njeni programi izobrazbe odražavali su svrhu koordiniranja s funkcionalnim sadržajem različitih karijera. Suočen s činjenicom da je značajan dio osoblja s najdužom službum imao evidentno slabiju akademsku naobrazbu od željene razine (četiri do šest godina školovanja), DFAP je osnovao i nekoliko godina vodio program izobrazbe usmjeren na nadopunu akademske izobrazbe tog osoblja, omogućavajući im da traže promaknuće i napreduju u karijeri. Neko vrijeme je također uložio značajan trud da ponovo obrazuje više od 50000 državnih službenika koji su se 1974/75. vratili iz bivših afričkih kolonija. Ta dva područja aktivnosti kasnije su napuštena, ovo drugo jer je bilo privremene prirode, a drugo jer se na političkoj razini shvatilo da je cilj išao nauštrbi ciljeva prioriteta "strukovne izobrazbe" i budući da su unutar okvira Ministarstva obrazovanja postojale strukture i programi kojima se taj problem mogao riješiti.

U prvim godinama, operativni troškovi DFAP-a u potpunosti su bili pokriveni iz državnog proračuna, što je omogućavalo potpuno besplatnu izobrazbu državnih službenika. Ta je praksa napuštena 1985. godine, djelomično zbog sve strože proračunske politike Ministarstva financija, ali i zato jer je odlučeno da bi izobrazba trebala imati "cijenu", makar i skromnu, koja bi trebala promicati usvajanje kriterija racionalnosti i djelotvornosti pri odabiru osoblja za izobrazbu i tečajeva koje treba pohađati. U svakom slučaju, što se tiče DFAP, glavni izvor financiranja je i dalje ostao državni proračun; javne službe počele su za svoje osoblje plaćati školarine koje su bile malo više od "umjerenih poreza".

U pogledu opsega, DFAP-ov output je predstavljao godišnji prosječni broj od 5000 polaznika (od ukupno više od 500000 raspoloživih državnih službenika koji su ispunjavali uvjete) koji su pohađali tečajeve prosječnog trajanja od 30 sati.

Ovo tijelo za izobrazbu je 1991. premješteno iz Opće uprave za državnu službu (Ministarstvo financija) u Kabinet, pod nadzorom Državnog tajnika za modernizaciju uprave, te je godinu dana kasnije integrirano u Nacionalni institut za upravu (INA), koji je u međuvremenu stavljen pod isti delegirani nadzor. Iako DFAP nije imao središnju ulogu, kao INA, ipak je sudjelovao u određenoj mjeri u procesu izobrazbe za integracije u EZ. U razdoblju između 1988. i 1991., organizirao je slijedeća tri otvorena tečaja, svaki u trajanju od 30 sati:

- *"Europske Zajednice: načela, politike i financijski instrumenti"*  
Ciljano na: Vrhovno rukovodstvo  
Ukupno polaznika: 120 (četiri tečaja)
  
- *"Pravo Zajednice"*  
Ciljano na: Vrhovno rukovodstvo Aimeđ at: Top management  
Ukupno polaznika: 180 (deset tečajeva)
  
- *"Uvod u Europske Zajednice"*  
Ciljano na: Srednje rukovodstvo i upravno osoblje  
Ukupno polaznika: 200 (deset tečajeva)

Osim toga, DFAP je omogućio stalne tečajeve u području stranih jezika (engleskog i francuskog) za osoblje na višoj razini i administrativno osoblje. Ti su tečajevi, premda nisu bili posebno koordinirani u procesu integracije u EZ, bili donekle namijenjeni i tome, budući da im je svrha bila poboljšati komunikacijske sposobnosti službenika na dva glavna jezika koji su se koristili u kontaktima, na sastancima i međunarodnim pregovorima.

DFAP je 1991. godine također igrao ulogu u procesu izobrazbe povezanom s pripremom za predsjedavanje Portugala EZ (tijekom prve polovice 1992). Posebno poglavlje ovog rada bavi se ovim procesom, a u tom poglavlju se jednostavno spominje činjenica da je DFAP sudjelovao sa 15 tečajeva (više od 660 sati i 236 polaznika). Ti tečajevi su bili ponuđeni na zahtjev Opće uprave za europske poslove (Ministarstvo vanjskih poslove), koje je bilo odgovorno za opću koordinaciju priprema za portugalsko predsjedavanje EZ.

### ***4.3. Centar za studije i izobrazbu lokalne uprave (CEFA)***

Novi demokratski režim uspostavljen 1974. uveo je značajne izmjene u raspodjeli ovlasti i nadležnosti između različitih sektora središnje, regionalne i lokalne uprave. Osnovane su dvije autonomne regije, koje odgovaraju arhipelazima Madeira i Azori, s vlastitim upravnim strukturama. Na kopnu su stvorene četiri "regije", gdje se zapravo nikada nije provela decentralizacija vlasti, a čak i danas se razne političke stranke razlikuju u svojim pristupima tom pitanju.

Radi se o čak 300 lokalnih vijeća s gotovo 100000 zaposlenika, kao što je već prije rečeno, te im je prema novom upravnom sustavu dan veći stupanj autonomije koji je značajno veći od onoga kojeg su imali u režimu prije 1974. godine. Novi "Zakon o lokalnom financiranju" omogućio im je značajno veća financijska sredstva i autonomiju upravljanja, ali je zahtijevao i učinkovitije izvršenje na svim njihovim razinama. Stoga su se pojavile nove i posebne potrebe za izobrazbom u tim lokalnim tijelima.

Razvijanje programa izobrazbe ciljalo je na dvije vrste ljudi – izabrane dužnosnike i zaposlenike. Izabrani dužnosnici (gradonačelnici i načelnici) bili su (i jesu) vrlo često odabrani od strane političkih stranaka prema kriterijima koji nisu isključivo u vezi s njihovom sposobnošću upravljanja, premda je jasno da bi u većini malih provincijskih područja vijeća primjena kriterija menadžerskog iskustva bilo osobito teško provesti. Zaposlenici su pokazali nedostatke koji se nisu u velikoj mjeri razlikovali od nedostataka zaposlenika središnje uprave, bez obzira na posebnu prirodu svojih funkcija u novom upravnom okviru.

U pokušaju da se lokalnim vlastima pomogne da naprave nužan kvalitativni skok u kvalifikacijama svojih rukovoditelja i osoblja, vlada je 1980. godine odlučila osnovati tijelo specijalizirano za izobrazbu, studije i tehničko savjetovanje, nazvano Centar za studije i izobrazbu lokalnih vlasti (CEFA), koji je osnovan u Coimbri u središnjoj regiji zemlje. Sastojao se od 38 službenika i u nekoliko godina stekao više od 300 vanjskih suradnika. Ovo tijelo je podvrgnuto središnjim tijelima vlasti, premda je Generalno vijeće uključivalo predstavnike lokalnih vlasti i njihovih zaposlenika. Premda ima sjedište u Coimbri, njegove aktivnosti karakterizirala je raširenost po cijeloj zemlji.

Što se tiče financiranja, uzimajući 1993. kao referentnu godinu, može se uočiti da:

- državni proračun je obuhvaćao 26 posto ukupnog proračuna, pokrivajući troškove stalnog osoblja i kapitalna ulaganja;
- Europski socijalni fond je pokrивao oko 65 posto, financirajući većinu aktivnosti izobrazbe;
- devet posto je dolazilo iz vlastitih prihoda, od različitih usluga vijećima.

Financiranje CEFA-e iz Europskog socijalnog fonda pojačano je 1992. godine, što je omogućilo ukidanje školarina za većinu programa izobrazbe; prije je dio prihoda dolazio od plaćanja školarina od strane vijeća.

Osim područja studija i tehničke potpore vijećima, usmjerenih na područje pravosuđa, i područje međunarodne suradnje koje obuhvaća pretežno luzofone afričke zemlje, CEFA ima dva glavna područja izobrazbe: uvodnu izobrazbu i kontinuiranu izobrazbu. Uvodna izobrazba sastoji se od dva glavna nastavna programa:

- dvogodišnji redovni studij "Lokalne uprave" nakon čega slijedi radno iskustvo, namijenje upravnom osoblju;
- tečaj od 120 sati za više tehničare.

Ti programi obuhvaćaju europska pitanja, prvi kroz jedinicu od 20 sati o "Organizaciji portugalske države u Europskoj Zajednici", a drugi putem trodnevne jedinice "Pravo Zajednice".

Kontinuirana izobrazba obuhvaća raznovrsne predmete povezane s područjima prakse lokalnih vlasti, usmjerenih na izabrane službenike i zaposlenike. Prosječan godišnji broj polaznika trenutno premašuje 3 000.

#### ***4.4. Nacionalni institut za upravu (INA)***

U ovom radu koji se bavi središnjim tijelima za izobrazbu državne službe, INA je namjerno ostavljen za kraj, imajući u vidu njegove aktivnosti općenito i specijalan značaj njegova rada na izobrazbi za europski integracijski proces.

INA je osnovana 1979., s općim ciljem "pridonosa modernizaciji javnog, upravnog i poslovnog sektora putem podučavanja, znanstvenog istraživanja i tehničkog savjetovanja, kao i specijalizirana izobrazba i davanje informacija i novom razvoju situacije višem osoblju i rukovoditeljima".

Ideja je bila stvoriti ustanovu sučelje koja bi povezana s najvišom razinom odlučivanja državnog aparata razvijala strateške funkcije potpore, savjetovanja, proučavanja, analize mogućnosti razvoja i analize javnih politika, povezana s pažljivom pripremom tehničara i rukovoditelja koji bi u svojim sektorima odgovornosti mogli uvesti dinamičan stav služenja zajednici i stvarni osjećaj djelatnosti. Cilj je bio da ta ustanova ima potpunu političku nezavisnost i da ima integralan i sveobuhvatan pogled na stanje stvari koji bi bio iznad sektorskih gledišta.

Kako bi INA djelotvorno izvršavala svoju misiju, stavljena je pod izravnu kontrolu Premijera, a takvo stanje vrijedi i danas, premda je nadzor delegiran Državnom tajniku za modernizaciju uprave). Dobila je upravnu, financijsku, znanstvenu i pedagošku autonomiju.

Premda je od samog početka bila aktivna u područjima studija i istraživanja, kao i u savjetovanju, koje je također u njene djelatnosti, INA je uvijek smatrala da joj je izobrazba temeljna vokacija. Tijekom prvih 12 godina aktivnosti (1980 do 1991), ciljevi njenih aktivnosti izobrazbe bile su gotovo isključivo rukovoditelji i više osoblje. Vjerovalo se da te skupine igraju mobilizirajuću i podstrekačku ulogu u odnosu na druge kategorije osoblja, te se očekivalo da će se primjerom i inicijativom primjenjivati i širiti u svojim područjima odgovornosti vladine politike i mjere usmjerene na modernizaciju javnog sektora. Radeći u svojem području prioriteta, za ukupno oko 25000 ciljanih ljudi (5 posto svih državnih službenika), INA je u par godina dostigla i održala godišnji prosjek od 2000 polaznika tečjaeva izobrazbe od 20 do 500 sati (u prosjeku 80).

Vlada je 1992. odlučila integrirati u INA drugu upravu za izobrazbu središnje uprave (DFAP, koja je već spomenuta), koja je bila usmjerena na upravno osoblje. Godišnji broj polaznika u izobrazbi u INA u toj godini je skočio na više od 8000.

U pogledu financiranja, INA je prošla kroz dva odvojena razdoblja:

#### Prije 1992

U ovom razdoblju, državni proračun je pokrivaio oko 75 posto operativnih troškova i ulaganja, a ostatak je bio pokriven iz vlastitih prihoda (školarine, savjetovanje, izdavanje, itd.). U ovoj fazi je INA naplaćivala javnim službama pohađanje tečajeva, a te su cijene, iako niže od onih u privatnom sektoru, i dalje bile problem za mnoge službe zbog općenitih ograničenja proračuna u državnoj službi.

#### Nakon 1992

Godine 1992. u državnoj službi pokrenut je program financiranja za izobrazbu. Taj je program nazvan "Integrirani program za izobrazbu i modernizaciju državne službe" (PROFAP), koji je bio poduprt fondovima EZ (Europski socijalni fond), kojim se subvencionirao redoviti INA (i CEFA) program, što je omogućavalo ukidanje upisnina.

Što se tiče operativnih troškova, državni proračun od tada je pokrivaio samo trošak stalnog osoblja (oko 50 posto ukupne svote). Izravna potrošnja na aktivnosti je pokrivena na razini od oko 35 posto iz fondova Zajednice, a 15 posto iz vlastitih prihoda.

Također 1992., s integracijom DFAP-a u INA, ovaj drugi je preuzeo horizontalnu izobrazbu svih kategorija državnih službenika. Istovremeno, odgovornost koju je do tada imao u području poslovnog upravljanja je uklonjena iz njegova statuta. To je odlučeno iz pragmatičnih razloga koji su se ticali postupnog sužavanja poslovnog sektora u državnom vlasništvu prethodnih godina, nakon dalekosežnog procesa privatizacije javnih tvrtki.

Prema tom novom modelu, INA je dobila dvije nove dužnosti, izobrazbu profesora i studije iza izobrazbu, a te su funkcije integrirane u novo područje potpore općim sektorskim službama za izobrazbu različitih ministarstava (više od 100), te davanja doprinosa razvoju politike izobrazbe državne službe.

Koordiniranje aktivnosti INA većinom drugih javnih službi na vrhovnoj razini osigurava Medusektorska komisija za izobrazbu, savjetodavno tijelo koje uključuje predstavnike raznih ministarstava i najreprezentativnije sindikate radnika u državnoj službi.

Trenutno tečajeve INA vodi šest uprava i specijaliziranih centara:

- Uprava za javnu upravu, koja ima opći program s ciljem usklađivanja tradicionalnog pojma državne službe, njegov pravosudni i ekonomski naglasak, s pragmatičnim karakteristikama modernih znanosti upravljanja, gdje je posebno težište na teme povezane s programima modernizacije u tijeku i naglasak na poboljšavanju kvalitete usluga.
- Ured za europske poslove (koji se prije zvao Uprava za europske integracije), koji se koncentrira na informacije o i obrazovanje u politikama i pravilima EZ, s ciljem pripremanja upravnog aparata na interakcije s institucijama Zajednice i pripremanje osoblja na obranu nacionalnih interesa u tom smislu.
- Uprava za informacijske sustave i tehnologiju, za koju je autonomija opravdana temeljnom ulogom koju imaju nove informacijske tehnologije u modernizaciji državne službe, što traži posebne sposobnosti rukovoditelja, općih korisnika i specijalista.
- Jezični centar, koji ima zadaću poboljšavati komunikacijske vještine rukovoditelja, višeg osoblja i zaposlenika općenito, na stranim jezicima koji se najčešće koriste u međunarodnim kontaktima (potreba koja je postala veća s integracijom Portugala u EZ).
- Uprava za tehničko-upravnu izobrazbu, za izobrazbu koja je uglavnom namijenjena upravnom osoblju
- Uprava za pedagogiju i planiranje, koja je zadužena za izobrazbu profesora i studije u području izobrazbe

Posebna priroda INA, u nacionalnom i međunarodnom kontekstu, proizlazi iz slijedećih glavnih karakteristika:

- lagana i fleksibilna struktura, koja se temelji na ograničenom broju višeg osoblja koje u osnovi radi na osmišljavanju i organiziranju raznih programa;
- heterogena skupina vanjskih pomoćnika, koji se angažiraju prema zahtjevnim kriterijima kompetentnosti iz različitih domaćih i stranih tijela (sveučilišta, javnih tijela, tvrtki, sličnih institucija, itd);
- sustavna evaluacija programa od strane samih polaznika i institucija klijenata;

- suradnja s širokom mrežom domaćih i stranih institucija, koje u potpunosti posjeduju osnovno iskustvo i najrelevantnije kompetencije za odabrane aktivnosti;
- intenzivan razvoj suradnje ( u izobrazbi i tehničkoj pomoći) usmjeren na druge zemlje, s posebnim naglaskom na luzofone afričke zemlje i teritorij Makaa;
- skladan i integriran razvoj aktivnosti u područjima studija, izobrazbe, savjetovanja i vlastitih uredničkih izdanja.

#### Studiji povezani s integracijom

Što se tiče europskih integracija, INA je od početka bila aktivna u dva područja:

- predviđanje i analitičke studije o posljedicama pristupanja Portugala EZ, s obzirom na gospodarstvo zemlje, s posebnim naglaskom na poljoprivredu i vanjsku trgovinu;
- izobrazba za opća i posebna pitanja u području pravosuđa, gospodarstva, društva i politike, te u području jezika.

Aktivnosti u području studija su odgovornost Uprave za studije i razvoj (DID), gdje je rad imao značajnu dimenziju 1983. godine. Sa malim brojem tehničara i stalnih istraživača, DID u osnovi promiče interne studije i pokreće i koordinira projekte koji uključuju različita tijela (sveučilišta i druge domaće i strane ustanove, s posebnim vezama s predmetima koji se analiziraju), te također objavljuje završna izvješća.

#### Izobrazba za europske poslove

Što se tiče izobrazbe, INA je od početka u svoju organsku strukturu uključila sektor koji se bavi upravo pitanjima EZ/EU, koji se u početku zvao Uprava za europske integracije, a kasnije Ured za europske poslove. Ta je uprava pokrenula tečajeve izobrazbe 1980. godine.

Nalik drugim upravama INA, a i iz funkcionalnih razloga, fiksna struktura uprave je mala. Njene se aktivnosti temelje na suradnji s vanjskim predavačima, koji se angažiraju zbog specijalizacije i tehničkog i pedagoškog iskustva iz različitih vrsta institucija (sveučilišta, tijela Zajednice, državna služba, odjeli za proučavanje i istraživanje, tvrtke i slična tijela u drugim zemljama.

Većina tečajeva su otvoreni tečajevi, premda su u nekim slučajevima traženi tečajevi kako bi se zadovoljile posebne potrebe koje su istakla ministarstva ili službe. U prilogu A popisani su tečajevi u tom području koji se nude od 1980. Te su tečajeve pohađali uglavnom viši službenici i rukovoditelji državne službe, premda su ih redovito, i ne uvijek u jednakom broju, pohađali predstavnici sveučilišta, poslovnih udruženja, sindikata, osoblja Zajednice, kao i privatni građani. Ukupan godišnji broj polaznika počeo je sa 171 1980. godine, zatim se stabilizirao na oko 400, s maksimalnih 484 1985. godine. Broj polaznika je 1993. i 1994. godine bio 367, odnosno 436. Godine 1990., uključujući tu i tečajeve u redovitom programu, INA je surađivala s Ministarstvom poljoprivrede u širokom programu koji je uključivao 77 tečajeva i 2066 polaznika.

Programi su se, naravno, razvijali tijekom godina, držeći korak ne samo s napretkom Portugala u integraciji u EZ/EU, nego i s razvojem pitanja Zajednice. Svake godine programi su uključivali tečajeve o

općim temama (na primjer "Pravo Zajednice", "Opći aspekti europskih integracija", i "Europsku ekonomiku"), i specijalizirane tečajeve ili tečajeve o temama koje su bile u određeno vrijeme osobito relevantni. Posljednjih godina došlo je do izrazitog pada potražnje za općim tečajevima, što se može objasniti slijedećim razlozima:

- mnogi viši državni službenici već su imali priliku pohađati takve tečajeve;
- izravna uključenost mnogih viših službenika u odborima, radnim skupinama, pregovorima i projektima Zajednice dovoljno ih je upoznala s temeljnim aspektima pitanja Zajednice;
- proces novačenja portugalskog osoblja za institucije Zajednice se usporio, te je došlo do značajnog pada broja osoba za koje se ulaganje u izobrazbu povezivalo s naporima za pronalaženjem radnog mjesta u Briselu ili Strasburgu.

Potražnja za izobrazbom u tom području sada se koncentrira na nove teme, koje opet stvaraju nove zahtjeve u pogledu sposobnosti rukovoditelja i vrhovnog osoblja u javnim institucijama.

#### Izobrazba za strane jezike

Kako je već spomenuto, INA u svojoj strukturi sadrži jezični centar koji rukovoditeljima, višem osoblju i upravnom osoblju omogućava širok program izobrazbe umjeren na dva strana jezika koji se najčešće koriste u međunarodnim kontaktima: engleski i francuski. Kao i početnički tečajevi, program INA uključuje neke inovativne tečajeve namijenjene onima koji već imaju osnovno znanje određenog jezika, ali koji žele usavršiti komunikacijske sposobnosti u posebnim situacijama.

Također postoji i tečaj za prevoditelje/tumače za francuski i engleski jezik (u trajanju od šest mjeseci do jedne godine, ovisno o razini polaznika), premda se taj tečaj ne održava redovito zbog slabe potražnje. Tečaj je održan dva puta na zahtjev Europske Komisije.

#### **5. Međuministarski program izobrazbe**

Na programi izobrazbe koje su načinili INA i DFAP u području poslova EZ utjecala je radna skupina koju je Vlada osnovala 1984., kako bi oformila nacionalni program izobrazbe službenika u svrhu pripremanja Portugala na planiranu integraciju u Zajednicu.



### **5.1. Široki ciljevi Radne skupine**

Osnovana je radna skupina sa slijedećim općim ciljevima:

- povećati dostupnu izobrazbu u ovom području zbog blizine članstva;
- koordiniranje napora u ovom području kako bi se pokušala ostvariti veća jedinstvnost i ekonomičnost;
- izbjegavanje nekoordiniranog ponavljanja i difuzije međunarodnih kontakata od strane većeg broja javnih tijela na koje utječe integracija
- promoviranje zajedničkih, komplementarnih i koordiniranih napora između različitih nacionalnih i europskih tijela za izobrazbu;
- davanja Ministarstvu vanjskih poslova vodstva u tom procesu.

### **5.2. Posebni ciljevi projekta**

Posebni ciljevi projekta izrade nacionalnog programa izobrazbe službenika bili su:

- izrada portreta vrste ljudi kojima je namijenjen;
- utvrđivanje potreba za izobrazbom s kvalitativnog stanovišta za svaki tip traženog tečaja izobrazbe;
- kvantificiranje potreba prema profilu zaposlenika i ministarstvu;
- karakteriziranje metoda i tehnika izobrazbe koje treba koristiti i procjena troškova;
- definiranje strategije primjene programa: prioriteta, faze, datum, tempo napretka, izobrazba i potrebna financijska sredstva, te njihovi izvori;
- predlaganje metodologije evaluacije i praćenja programa.

### **5.3. Vrste osoblja utvrđenog za program**

Prva dijagnoza stanja za ovaj program utvrdila je slijedeće vrste službeničkog osoblja:

- službenici u stalnom predstavništvu u Briselu
- osoblje u Portugalu zaduženo za koordiniranje i utvrđivanje položaja koje treba zauzeti u različitim postupcima Zajednice;
- osoblje u odborima i radnim skupinama institucija Zajednice;
- osoblje zaduženo za pripremanje i grantiranje informacija ministrima i nacionalnim predstavnicima;
- službenici koji se natječu za mjesta u tajništvima institucija Zajednice;
- službenici neizravno uključeni u rad Zajednice i logističko osoblje;
- osoblje zaduženo za izradu politika na regionalnim i lokalnim razinama;
- osoblje zaduženo za izobrazbu općenito;
- drugo opće osoblje.

### **5.4. Ostvarenja Radne skupine**

Skupina je konkretno provela slijedeće zadaće:

- inventar odbora i radnih skupina aktivnih u svakoj od općih uprava Europske Komisije;

- utvrđivanje broja i profila portugalskih predstavnika imenovanih u ta tijela unutar svakog ministarstva;
- inventar i portret izobrazbe i iskustva koje je to osoblje već ostvarilo;
- komplicija usvojenih modela izobrazbe od strane tijela za koordinaciju i izobrazbu najstarijih zemalja članica i analiza ostvarenih rezultata;
- utvrđivanje tečajeva izobrazbe koje već izvode portugalske i europske institucije, s posebnim naglaskom na INA i EIPA u Maastrichtu;
- izrada plana izobrazbe, preklapajući profile osoblja s obrazovnim razvojem;
- izrada dvogodišnjeg razvojnog programa;
- izrada detaljnih programa za tečajeve koje se smatra osnovnima, kako bi poslužili kao smjernice obrazovnim ustanovama.

Inventar osoblja koje treba obrazovati u sklopu ovog programa obuhvatio je ukupno 550-600 članova različitih odbora i radnih skupina, 50 članova stalnog predstavništva u Briselu i 200 drugih službenika iz različitih ministarstava na logističkim funkcijama nacionalnog predstavništva. U te brojke nije uključeno osoblje Komisije, koje će samo djelomično biti uključeno u ukupni zbroj.

Što se tiče tijela koja provode program, odabrani su INA, DFAP i EIPA (Maastricht), gdje je INA bila odgovorna za lavovski dio programa.

U pogledu financiranja, osim doprinosa portugalske Vlade, zatražena je potpora i od Europske Komisije i OECD-a. EIPA je iz vlastitog proračuna subvencionirala oko 30 posto izravnih troškova tečajeva za koje je bila zadužena.

## **6. Priprema za portugalsko predsjedništvo**

U prvoj polovici 1992., Vijećem europskih zajednica predsjedavao je Portugal. U to vrijeme je Zajednica prolazila kroz komplicirano razdoblje zbog stupanja na snagu Jedinstvenog tržišta, revizije postupaka političke suradnje, razmatranja rezultata strukturnih politika, promjena monetarnih i ekonomskih područja i rasprava o proširenju. Sve je to dodatno otežavalo tešku zadaću predsjedavanja, koju je zemlja izvršavala prvi put. Veliki broj viših službenika raznovrsnih dužnosti bio je uključen u predsjedavanje.

Slično kao i kod prostupa u razdoblju prije pristupanja (1984.-1986.), vlada je osnovala radnu skupinu kako bi utvrdila ciljanu populaciju za izobrazbu, izradila okvirne programe i pregovarala o njihovoj provedbi s tijelima za izobrazbu. Tom je skupinom i opet koordiniralo Ministarstvo vanjskih poslova (Državno tajništvo za europske integracije), uključujući predstavnike Opće uprave za europske zajednice, Tajništvo za modernizaciju uprave, Opću upravu za državnu službu i Nacionalni institut za upravu. Njeno završno izvješće predano je Međuministarskoj komisiji za europske zajednice.

Istraživanje potreba za izobrazbom u velikoj se mjeri temeljilo na upitniku kojeg su trebali ispuniti članovi Međuministarske komisije za europske zajednice. To su učinili u okviru svoje uloge šefova uprava koje su u različitim sektorima državne službe bile odgovorne za koordiniranje poslova Zajednice.

Oni koji su odabrani za izobrazbu klasificirani su u dvije razine (od kojih je prva podijeljena na tri skupine) prema stupnju uključenosti u predsjedavanje, te je napravljen plan izobrazbe za svaku o dnjih. Na glavnoj razini, te skupine su odgovarale slijedećim vrstama službeničkog osoblja:

– *Skupina 1:*

Predsjednici odbora i skupina Vijeća  
Nacionalni zastupnici  
Predsjednicie europskih skupina za političku suradnju

– *Skupina 2:*

Viši državni službenici  
Osoblje zaduženo za koordiniranje i praćenje pitanja Zajednice  
Pomoćnici članova vlade  
Drugo osoblje Ministarstva vanjskih poslova

– *Skupina 3:*

Tehničari koji organiziranju sastanke na visokoj razini  
Konferencijski tumači  
Prevoditelji  
Viši tajnici i drugo logističko osoblje

Ispod ove glavne razine, druga razina je odgovarala logističkom osoblju tijela državne službe koja su bila uključena u predsjedavanje. Imajući u vidu da su predsjednici odbora i skupina bili visoko kvalificirani specijalisti za pitanja Zajednice, s bogatim iskustvom u institucijama i postupcima Zajednice, kao i u sektorima koje su trebali nadzirati, izobrazba koja je za njih predložena koncentrirala se u osnovi na područje odgovornosti predsjedavanja. Ta izobrazba je uključivala poticanje onih sposobnosti koje su im bile potrebne za izvršavanje svojeg rada, naime vođenja odbora i radnih skupina, upravljanja pitanjima Vijeća i izradu nacрта zajedničkih stavova Zajednice.

Delegati, kao glasnogovornici za svoje nacionalne delegacije, trebali su raditi na produblivanju aspekta EZ u svojim područjima odgovornosti i trebali su dobro poznavati pitanja koja se pojavljuju u njihovom području tijekom predsjedavanja. Također se smatralo potrebnim proširiti njihovo znanje o procesu odlučivanja i tehnikama pregovaranja. Budući da se radilo o osoblju koje je trebalo raditi za predsjedništvo europskih skupina za političku suradnju, bila im je potrebna izobrazba koja se nije mnogo razlikovala od gore navedene.

Za osoblje odgovorno za koordiniranje i praćenje poslova Zajednice, na razini odlučivanja različitih ministarstava, bilo je potrebno dati temeljitije razumijevanje mehanizama i postupaka procesa odlučivanja i tehnika pregovaranja potrebnih za stvaranje zajedničkih stavova Zajednice. Bilo je također nužno pobrinuti se da upoznaju informacijske tehnologije potrebne za izvršavanje svojih zadaća.

Izobrazba pomoćnika članova vlade bila je usmjerena zadovoljavanju prilično sličnih potreba u odnosu na prethodne skupine. Tehničari zaduženi za organiziranje sastanaka na visokoj razini i viši tajnici, te drugo logističko osoblje, trebali su izobrazbu usmjerenu na njihove posebne funkcije. Izobrazba drugog osoblja bila je naglašeno raznovrsnija, a svaka je služba odabirala najprikladnije programe prema svojim posebnim funkcijama.

Prilog B prikazuje seminare i tečajeve u kontekstu izobrazbe za pripremanje za portugalsko predsjedništvo Vijećem Europskih Zajednica (prva polovca 1992).

Glavne ustanove za izobrazbu zadužene za vođenje tih programa su opet bile INA, DFAP i EIPA. Zatraženo je i sudjelovanje drugih europskih institucija s iskustvom u tom području. EIPA je igrala osobito bitnu ulogu u provođenju ovog programa. Praćenje i evaluacija programa je bila u nadležnosti Opće uprave europskih zajednica (Ministarstvo vanjskih poslova). Financiranje su omogućile portugalska Vlada i Europska Komisija.

## **7. Uloga sveučilišta**

Mnoge portugalske sveučilišne ustanove izvode poslijediplomske i magistarske programe europskih pitanja povezane s različitim područjima specijalizacije, kao i diplomske studije. Općenito, svi poslijediplomski studiji u tom području dobivaju financijsku potporu europskih institucija ili od same Europske Komisije. Međutim, uvijek postoji kotizacija/školarina. Poslijediplomski studiji traju jednu godinu, a studiji za magisterij znanosti dvije godine, dok diplomski studiji traju četiri godine.

U Prilogu C dan je pregled glavnih europskih studija koje nude portugalska sveučilišta.

## **8. Europski uredi i europski dokumentacijski centri**

Dvije vrste struktura igrale su važnu ulogu u smislu informiranja o pitanjima EZ:

- Eurouredi, Uredi zajednice za tvrtke
- EDC-i, Europski dokumentacijski centri.

Eurouredi uglavnom su namijenjeni malim i srednjim poduzećima, kojima su davali informacije i pomoć o različitim stvarima (pravni, regulatorni, tehnički i društveni aspekti trgovine unutar zajednice; politike, pomoć i financijski instrumenti Zajednice, itd.). U Portugalu je osnovano deset Euroureda, uglavnom u sjedištima industrijskih udruga.

EDC-i javnosti i akademskoj zajednici čine dostupnima raznovrsne publikacije u obliku dokumenata ili mikrofilmova. Obično su smješteni u sveučilišnim knjižnicama i drugim obrazovnim ustanovama, kao što je INA. U Portugalu ima 16 EDC-a.

## **9. Završna napomena**

Gore izneseni okvir uključuje, prema našem mišljenju, relevantnije vidove predmeta koji se procjenjuje, premda je slika, naravno, nepotpuna.

Stupanj detaljnosti opisa i dubina analize razlikuje se od poglavlja do poglavlja, gdje je više pažnje poklonjeno pitanjima koja se smatraju relevantnijima i potencijalno zanimljivijima osobama kojima je ovaj dokument namijenjen.

*Prilog A*  
**IZOBRAZBA ZA EUROPSKE POSLOVE**  
**NACIONALNI INSTITUT ZA UPRAVU (INA)**  
**(1980-95)**

	Sati	Polaznici
<b>1980</b>		
Poljoprivredna politika EEZ i portugalska poljoprivreda (dva puta)	70	48
Carinska politika i pristupanje EEZ	51	29
Pravo Zajednice	94	44
Industrijska politika i pristupanje EEZ	40	50
<b>1981</b>		
Energetska politika EEZ i portugalska energetska politika	18	10
Osiguranje i europske zajednice	30	48
Pravo i politika tržišnog natjecanja europskih zajednica	30	22
Vanjskopolitički odnosi europskih zajednica	30	35
Bankarstvo u kontekstu portugalskog pristupanja EEZ	18	56
<b>1982</b>		
Regionalna politika EEZ i portugalsko članstvo	42	40
Pravo i socijalna politika europskih zajednica	40	29
Transportna politika EEZ i portugalsko članstvo	39	42
<b>1983</b>		
Opći aspekti europskih integracija (dva puta)	90	103
Proračun i financijski problemi europskih zajednica	45	24
Transportna politika EEZ i portugalsko članstvo	44	14
Korištenje financijskih alata EEZ nakon članstva	42	50
Četiri temeljne slobode zajedničkog tržišta	57	46
<b>1984</b>		
Reforma portugalskog fiskalnog sustava u svezi integracija u EEZ	45	58
Opći aspekti europskih integracija (dva puta)	98	97
Zapošljavanje i iseljavanje povezani s portugalskim članstvom u EEZ	53	31
Portugalska industrija i industrijska politika EEZ	36	21
Ekonomska, monetarna i bankarska politika u EEZ	42	25
Izgleđi Portugala u pripremanju regionalnih razvojnih programa	30	63
<b>1985</b>		
Pripremanje regionalnih razvojnih programa	30	67
Opći aspekti europskih integracija (dva puta)	98	102
Javna pomoć tvrtkama: pravila Zajednice	30	38
Portugalski sektor poljoprivrede i hrane i integracija u EEZ	33	39
Parničenje u Zajednici	30	49
Fiskalno usklađivanje u EEZ i uvođenje PDV-a u Portugalu	33	27
Pravo i politika tržišnog natjecanja u EEZ	30	32
Uvod u europske zajednice	51	7
EFGUP (EAGGF, FEOGA) - Usmjerenje	18	56
Pripremanje regionalnih razvojnih programa	30	67

<b>1986</b>		
Europsko gospodarstvo (dva puta)	70	66
Financiranje poljoprivrednih struktura i pristup EFGUP-u	30	51
Pravo Zajednice	63	46
Pristup fondovima EEZ	54	54
Portugalci, industrija i slobodno kretanje roba tijekom prijelaznog razdoblja	18	14
Funkcioniranje poljoprivrednih tržišta u Portugalu nakon članstva	24	27
Tehnike međunarodnog pregovaranja	27	19
Kako funkcionira Europska Komisija	24	64
Parničenje (sudski sporovi) u Zajednici	28	52
<b>1987</b>		
Europska ekonomika	60	27
Pravo Zajednice	54	53
Europska investicijska banka i potpora ulaganjima u Portugalu	27	38
Pristup fondovima EEZ – načelo koordinacije tri fonda	60	52
Poljoprivredni proizvodi i sektori hrane Portugala i Španjolske u EEZ	30	30
Pripremanje regionalnih razvojnih programa	30	63
Politika suradnje EEZ i portugalski gospodarski subjekti	57	23
Analiza konkurentnosti portugalske poljoprivrede u kontekstu zajedničkog poljoprivrednog tržišta	30	23
Tehnike međunarodnog pregovaranja i zaštite interesa Zajednice	33	14
Analiza poljoprivrednih ulaganja u kontekstu zajedničke poljoprivredne politike (dva puta)	30	73
Parničenje (sudski sporovi) u Zajednici	30	60
<b>1988</b>		
Pravo Zajednice	51	54
Europska ekonomika	60	33
Pravni aspekti međunarodne trgovine	30	21
Portugalska i španjolska industrija u EEZ	30	16
Tehnike pregovaranja u Zajednici	30	14
Veliki europski projekti	30	24
Analiza konkurentnosti portugalske poljoprivrede u kontekstu ZPP	24	38
Kontekst zajedničkog poljoprivrednog tržišta i parničenje u Zajednici (dva puta)	30	77
<b>1989</b>		
Evaluacija i praćenje programa Zajednice	30	46
Europska ekonomika	60	26
Politika okoliša u EEZ	30	63
Pravo Zajednice	60	30
Uloga PEDIP-a u razvojnoj strategiji	18	36
Europske mogućnosti međunarodnog tržišnog natjecanja	30	20
Veliki europski projekti	30	21
Europski fiskalni sustav	24	30
Tehnike pregovaranja u Zajednici	30	17
Analiza poljoprivrednih ulaganja u kontekstu zajedničke poljoprivredne politike	24	30
Parničenje u Zajednici	36	37
Pristup fondovima EEZ	69	27

<b>1990</b>		
Jedinstveni europski akt	24	38
Pristup fondovima EEZ - ESF	24	39
Pristup fondovima EEZ - FEDER	21	42
Pristup fondovima EEZ – EFGUP (FEOGA)	24	29
Europska ekonomika	60	19
Evaluacija i praćenje programa Zajednice	27	37
Pravo Zajednice	60	22
Politika okoliša u EEZ	27	28
Portugal i programi istraživanja i razvoja Zajednice	30	12
<b>1991</b>		
Europska ekonomika	60	15
Pravo Zajednice	54	31
Jedinstveni europski akt	24	40
Tehnike pregovaranja u Zajednici (dva puta)	27	54
Portugalska poljoprivreda i reforme GATT-a i ZPPs	27	24
Parničenje u Zajednici	27	36
Javna tržišta u EEZ	24	45
<b>1992</b>		
Europska politička unija: građastvo u Zajednici	12	39
Pravo tržišnog natjecanja	27	18
Pravo Zajednice	54	15
Portugalska poljoprivreda i reforme GATT-a i ZPP	27	18
Sjeverna Afrika: europski policy prioritet	12	24
Europski neizravni fiskalni sustav u kontekstu jedinstvenog tržišta	30	12
Parničenje u Zajednici	30	26
EU: posljedice Ugovora iz Maastrichta	27	26
Bankarski sustavi u EEZ	30	17
<b>1993</b>		
Pravo Zajednice	54	24
Prava potrošača	27	19
Nova ZPP i njene posljedice	27	30
Nove perspektive za industrijsku imovinu	27	17
Portugalsko-afrička gospodarska suradnja: izvori financiranja	27	19
Zaštita financijskih interesa u Zajednici	12	37
Europsko korporativno pravo	27	22
Sudska praksa Zajednice: neki portugalski slučajevi	12	27
Transeuropske mreže	24	31
Nova ZPP i njene posljedice	27	33
Parničenje u Zajednici	27	47
EU: Ugovor iz Maastrichta	27	61

**1994**

Pravo Zajednice	51	29
Delorsov Paket II: buduće financiranje EU; revizija strukturnih fondova	35	50
Slobodno kretanje ljudi i jedinstveno tržište	30	35
Javni ugovori u europskim zajednicama	27	40
Fiskalni sustav i jedinstveno tržište	18	39
Učinci portugalske ekonomije na proces europskih integracija	35	38
Nova ZPP i njene posljedice	27	32
Politika suradnje Europske Unije	27	30
EU: Ugovor iz Maastrichta (dva puta)	27	101
Parničenje u Zajednici	27	45
Proces odlučivanja na razini Zajednice	27	40
Javni ugovori u europskim zajednicama	27	40
Nova ZPP i njene posljedice	27	37
Trgovina i "Urugvajaska runda"	12	38
Sudska praksa Zajednice: portugalski slučajevi	12	42

**1995**

Pravo Europske Zajednice	54	
Portugalska industrija i industrijska politika u kontekstu Zajednice	27	
Učinci portugalske ekonomije na proces europskih integracija	35	
Sloboda kretanja ljudi – od zajedničkog tržišta do EU	30	
Sustav javnih ugovora u pravu Zajednice	28	
Potrošački ugovori: zaštita potrošača u europskom prostoru	30	
Nova ZPP i portugalska poljoprivreda	27	
Europska politika suradnje	27	
Pravo na socijalnu sigurnost u Europskoj Zajednici	30	
EU: Ugovor iz Maastrichta	27	
Parničenje u Zajednici	27	
Sudska praksa Zajednice: portugalski slučajevi	12	



*Prilog B*  
**IZOBRAZBA ZA PREDSJEDAVANJE VIJEĆEM EZ (1992)**

**SEMINARI I TEČAJEVI**

**Seminari**

- Sektorske politike Zajednice
- Državna služba i Predsjedavanje Vijećem Zajednica

**Tečajevi**

- Tehnike pregovaranja i odlučivanja u Predsjedništvu Vijeća Ministara Zajednica
- Tehnike pregovaranja i odlučivanja u Predsjedništvu Europske političke suradnje
- Tehnike pregovaranja i odlučivanja u Zajednici
- Europska zajednica i strano predstavništvo
- Tehnike usmene komunikacije i govorenje u javnosti
- Institucije Zajednice i predsjedavanje
- Uvod u Europske Zajednice
- Pristup bazama podataka Zajednice
- Organiziranje sastanaka na visokoj razini
- Informacijski sustavi za odlučivanje

## *Prilog C*

### **SVEUČILIŠNI STUDIJI EUROPSKIH POSLOVA**

#### **Sveučilište Coimbra**

##### *Pravni fakultet:*

- magisterij europskih integracija
- europski studiji (poslijediplomski)
- ljetni seminari o europskim temama

##### *Ekonomski fakultet:*

- magisterij i poslijediplomski studij europske ekonomike

#### **Sveučilište Evora**

- poslijediplomski studij javne uprave i regionalnog razvoja u kontekstu europskih integracija

#### **Sveučilište Minho (Fakultet za ekonomiju i menadžment)**

- magisterij europskih studija (Ekonomsko-socijalni studiji i političko-pravni studiji)

#### **Sveučilište u Lisabonu (Pravni fakultet)**

- magisterij u iz prava Zajednice
- poslijediplomski europski studiji

#### **Tehničko sveučilište u Lisabonu (Institut za ekonomiju i menadžment)**

- poslijediplomski europski studiji

#### **Katoličko sveučilište (Centar za europske studije)**

- poslijediplomski europski studiji

#### **Moderno sveučilište**

- diplomski europski studiji (4 godine)

**Napomena.** U kvantitativnom smislu treba napomenuti da je poslijediplomski tečaj europskih studija na Katoličkom sveučilištu pohađalo između 1980. i 1995. više od 1300 studenata, a poslijediplomske europske studije na Pravnom fakultetu Sveučilšta u Lisabonu 336 studenata između 1986. i 1995.

*Švedsla*  
**G. Björn BECKMAN**  
**Forum Europa**  
**Državni ured za središnje službe**  
**Stockholm, Švedska**

## **1. Pozadina situacije**

Kada je Švedska pristupila EU, došlo je do velike promjene švedskog političko-upravnog sustava. Međutim, ta se promjena odigrala u nekoliko koraka. Prvi je korak poduzet u svezi sa sporazumom o Europskom ekonomskom području (EEA) između Europskog udruženja za slobodnu trgovinu (EFTA) i EZ. Drugi korak je poduzet članstvom u EU. No, paralelno s razvojem europskih integracija, dogodila se internacionalizacija domaće javne uprave zbog općenite globalizacije politike i uprave 1980-ih godina.

### ***1.1. Opća struktura javne uprave i njenog sustava izobrazbe***

Struktura švedske javne uprave je na mnogo načina jedinstvena. Na čelu joj je Vlada, kojoj pomažu ministarstva, koja su u usporedbu s drugima u svijetu vrlo malena. Glavna zadaća ministarstava je do sada bila pripremati državna pitanja za razmatranje u švedskom parlamentu *Riksdag*-u. Javne vlasti, agencije ili odbori su sami odgovorni za provedbu odluka parlamenta i vlade. Stoga nisu izravno odgovorni šefovima svojih resornih ministarstava. Ustav propisuje smjernice za odnose između parlamenta, vlade i javnih tijela. Prema ustavu, sva državna i općinska tijela, uz iznimku parlamenta i općinskih tijela koja odlučuju, su tijela vlasti. To se također odnosi na vladu i sudove.

U okviru švedske javne uprave, strukovno obrazovanje je odgovornost svakog tijela vlasti ili agencije. Stoga je svaka agencija ograničavala vlastitu jedinicu za izobrazbu i vlastiti program izobrazbe. Do 1992. tim je različitim aktivnostima koordinirala posebna agencija – Nacionalni institut za javnu upravu. Odgovornost svake agencije je dodatno ojačana kada je Institut zatvoren 1992. godine. Međutim, druge su agencije pojačale svoju ulogu agencija za strukovnu izobrazbu. Iz perspektive poslodavca, Nacionalna agencija državnih poslodavaca ima svoju zadaću u strukovnoj izobrazbi. Iz perspektive promjene javne uprave, *Förnyelsefonden* (Fond za obnovu i upravu) ima ulogu podupirati modernizaciju javne uprave. S točke gledišta vlade, Ministarstvo financija ima sveobuhvatni zadatak kreirati upravnu politiku, te također i zadaću novačenja i strukovne izobrazbe generalnih direktora, koji u Švedskoj vode neku agenciju i najviši su službenici u državnoj upravi. Stoga bi se termin "fragmentiranost" mogao koristiti za opisivanje švedske strukovne izobrazbe. Osim toga, fragmentirana odgovornost dala je mogućnosti privatnim institucijama za izobrazbu da igraju važnu ulogu u izobrazbi državnih službenika. Nedavno su sveučilišta pojačala svoju ulogu u različitim programima izobrazbe.

Postoje jaki razlozi za pretpostavku da će glavne osobine švedskog modela javne uprave biti zadržane u svjetlu sve veće internacionalizacije. Međutim, unutar tog okvira će doći do značajnih promjena.

Opća struktura švedske javne uprave prikazana je na Slici 1 (vidi dole).

## ***1.2. Izvršene promjene ili prilagodbe povezane s pristupanjem Europskoj Uniji***

### *1.2.1. Internacionalizacija*

Jasno je da će internacionalizacija imati značajne posljedice na značajne dijelove švedske javne uprave. Zbog europskih integracija, ali i zbog globalizacije politike, pred vladom i javnim vlastima postavljaju se novi zahtjevi.

Vlada je 1992. godine ovako formulirala svoje stanovište:

"Proces integracija imat će važne posljedice na rad više javnih tijela vlasti. Bit će pogođeni dijelovi javne uprave, njena struktura, organizacija, ciklusi planiranja i budžetiranja, kao i stručno znanje. Organizacija i uloga nekih agencija mogla bi se iz temelja preobraziti."

Internationalizacija igra sve važniju ulogu u švedskom društvu. Sve širi kontakti preko nacionalnih granica naciji stvaraju situaciju međunarodne ovisnosti. U malim izvozno orijentiranim zemljama kao što je Švedska, ta je ovisnost osobito važna.

Domaće i međunarodne perspektive sve su više međusobno povezane u političkom i ekonomskom odlučivanju i u aktivnostima javne uprave. Tako su u Švedskoj politička i ekonomska pitanja sve više povezana s međunarodnim uvjetima. Internationalizacija je postala sve više i više integrirana u politički rad i rad javne uprave. Granice između nacionalne i međunarodne perspektive sve više se brišu. Stoga je od najveće važnosti za zemlju istodobno pratiti nacionalne i međunarodne aspekte. Europske integracije kao i promjene koje nastaju kao rezultat intenziviranja uspostavljenih međunarodnih suradničkih odnosa imat će posljedice na švedsku javnu upravu.

Švedska je članica više međunarodnih organizacija od većine drugih zemalja u svijetu. Ta uključenost je naglo rasla posljednjih godina. U 1992. je Švedska bila registrirana kao članica 2503 konvencionalnih međunarodnih organizacija, IGO-a i NGO-a. Ako se također uključi i članstvo u kategoriji "drugih organizacija", tada se ukupni broj tih članstava u Švedskoj u 1992. godini penje na 3754, po čemu je u međunarodnim okvirima na desetom mjestu.

Za ilustraciju internacionalizacije javne uprave može se spomenuti da je 1992. Švedska bila članica 91 konvencionalne međunarodne organizacije, gdje je članstvo sankcionirala država. Za usporedbu se može primijetiti da je Francuska članica u 88 njih, a SAD u 66.

Drugi aspekt internacionalizacije je sporazum s drugim zemljama i međunarodnim organizacijama. Sporazumi se odnose na ugovor, izvješće, konvenciju, deklaraciju i slično. Sporazume vrše politički predstavnici vlade ili državni službenici u ministarstvima. U mnogim slučajevima se sporazumi vrše izravno između ministarstva koje predstavlja Švedsku i druge zemlje ili međunarodne organizacije, bez uključivanja Ministarstva vanjskih poslova. To je prirodna posljedica internacionalizacije, kada su međunarodna pitanja odgovornost ministarstva koje se bavi tim pitanjima na nacionalnoj razini.

Mnoge agencije osim posebnih državnih djelatnosti imaju i brojne međunarodne kontakte. Činjenica je da unutar okvira svakodnevnog rada mogu također sklapati različite vrste sporazuma sa stranim suradnicima. Poseban oblik međunarodnih interakcija su međunarodne aktivnosti regionalnih i općinskih tijela vlasti.

Nakon sporazuma EEP i pristupanja EU, europske integracije postale su najznačajniji predmet rasprave o švedskoj internacionalizaciji. To je pitanje ponekad potisnulo drugi međunarodni rad, kao što je suradnja i pomoć zemljama u razvoju i odnosi sa Sjevernom Amerikom i jugoistočnom Azijom. Nordijska suradnja je također djelomično zasjala u drugom svjetlu.

Pripreme tijekom posljednjih nekoliko godina (vidi dole) u svezi sa sporazumom EEP i pristupanje EU istaknule su internacionalizaciju u najširem smislu. Rad obuhvaća najraznovrsnija pitanja i bavi se sustavima regulacije i oblicima rada u mnogim različitim područjima.

Kako bi se istražili učinci na javnu upravu u Švedskoj i predložilo konkretne akcije, Ministarstvo financija je tijekom proljeća 1992. uspostavilo "Projekt internacionalizacije". Početna zadaća projekta bila je analizirati posebne zahtjeve za preorijentiranje rada vlade i javnih tijela vlasti zbog internacionalizacije. Kasnije se zadatak promijenio, kada je od radne skupine zatraženo da analizira posljedice članstva u EU.

### *1.2.2. Projekt internacionalizacije*

Zaključci "Projekta internacionalizacije" podijeljeni su u tri odjeljka: ministarstva, državna kontrola agencija i internacionalizacija agencija.

#### Ministarstva: Preporuke

Šanse da se Švedska uspješno aktivira na međunarodnoj razini u velikoj mjeri ovise o njejoj sposobnosti da djeluje koordinirano i konzistentno. Temelj za to je jasna politička strategija i jasni prioriteta, s obzirom na supstantivna pitanja i podjelu odgovornosti. Javna uprava mora djelovati na temelju dijeljenih ciljeva i smjernica kako se treba baviti pitanjima u međunarodnom kontekstu, a osobito u kontekstu EU. Švedska bi trebala govoriti jednim glasom na temelju konzistentne strategije, bez obzira na to tko predstavlja javnu upravu. Ministarstva i agencije su izuzetno svjesni potrebe za koordiniranim djelovanjem.

Uloga države kao vođe javne uprave nije tako jasna u pogledu internacionalnog konteksta u nacionalnom odlučivanju i kontroli aktivnosti javne uprave. Tijekom posljednjih par godina, agencije su imale više slobode da djeluju nezavisno u međunarodnoj areni. Hitno je potrebna strategija nadzora i upravljanja međunarodnim aktivnostima javne uprave. Stoga vlada mora ojačati svoje instrumente kontrole i pojasniti gdje završava odgovornost vlade, a gdje počinje odgovornost državne agencije. To znači da cilj i smjer internacionalizacije moraju biti precizniji, a sredstva moraju biti usmjerena sukladno tome.

Druga preporuka je da odgovornost za nastavak političke i ekonomske suradnje na temelju pregovora treba biti precizirana u ministarstvima. Studije odlučivanja u EZ su pokazale važnost koordiniranih nacionalnih postupanja. Više država članica EU svjesno rade prema koordiniranju postupanja javnih uprava svojih zemalja. Pokazano je također da one države članice koje najbolje uspiju postići da njihova javna tijela djeluju kao jedinica imaju prednost u pregovorima i procesu odlučivanja. Članstvo u EU i povećana internacionalizacija također ističu švedske potrebe da koordiniraju i daju prioritet položajima koji se usvajaju u međunarodnim forumima. Što složeniji i dalekosežniji postanu švedski međunarodni odnosi, to će biti veća potreba za objedinjenim nacionalnim pristupom.

Radna skupina je otkrila da je u praksi odgovornost za švedske odnose u međunarodnoj suradnji bila raspodijeljena na više različitih ministarstava i tijela. Osobito su bjelodana bila tri područja difuzije odgovornosti. Jedno je uključeno srednje i istočne Europe, s posebnim naglaskom na Baltičke države.

Drugo je provedba sporazuma EEP. A treće je pristupanje EU, gdje su sva ministarstva i velik broj agencija izravno uključeni u odbore, radne skupine, itd.

U ministarstvima su utvrđene tri različite vrste koordinacije:

1. Koordinacija međunarodnih pregovora i švedskih akcija na različitim međunarodnim forumima;
2. Koordinacija ekonomskih posljedica na državni proračun zbog švedskih akcija i ekonomske posljedice međunarodnih odluka;
3. Politička koordinacija, odnosno kristaliziranje i pojašnjavanje "važnih područja za Švedsku" i alociranje sredstava u ministarstvima.

Dana je slijedeća preporuka: pitanje podjele odgovornosti za koordiniranje unutar ministarstava treba se razmotriti, tako da se odgovornost može definirati i racionalno raspodijeliti između Ureda premijera, Ministarstva vanjskih poslova, Ministarstva financija i drugih ministarstava. Treba biti jasno gdje je odgovornost za koordiniranje suradnjom s EU i drugim važnim međunarodnim tijelima. Funkciju koordinacije treba ustrojiti. Ministarstva bi trebala redovito izvještavati o ciljevima, sredstvima i prioritetima za svoju vlastitu uključenost u poslove EU i drugih međunarodnih organizacija. Međunarodne atkvnosti javnih tijela unutar svakog ministarskog sektora trebaju biti uključene u izvješće. Na taj način vlada bi dobila pregled potreban za određivanje prioriteta i koordiniranje međunarodnog rada.

#### Ministarstva: provedba

Treba napomenuti da su preporuke radne skupine provedene korak po korak, gdje je svako tijelo vlasti odgovorno za preporuke. No, treba poduzeti određene radnje kako bi se ispunili uvjeti za europeizaciju švedske javne uprave.

U parlamentu (*Riksdag*) je osnovan poseban odbor EU. Iskustvo Danske, gdje *Folketing* (Parlament) ima važnu ulogu u odlučivanju u svezi EU, imalo je utjecaja na Švedsku. Kako bi se ojačala uloga *Riksdag*,-a, odbor EU dobiva informacije o švedskim stajalištima i pregovaračkim mandatima u Vijeću. Te konzultacije se odvijaju prije sastanaka Vijeća. Osim toga, namjera je da posebni odbori *Riksdag* – a budu uključeni u proces odlučivanja. Stoga vlada prezentira svoje politike *Riksdag* -u u posebnim izvješćima. Jedan primjer je izvješće vlade o politici zaštite okoliša EU.

Ministar vanjske trgovine i europskih poslova je predsjednik savjetodavnog tijela za pitanja EU u kojem sudjeluju interesne organizacije i druge važne organizacije. Svrha konzultacija je raspravljenje o politikama EU i njihovim reperkusijama na Švedsku iz različitih perspektiva i informiranje vlade o mišljenjima organizacija o pitanjima koja se rješavaju u EU.

Organizacijske reforme su se odigrale u ministarstvima. Kako bi se olakšala koordinacija politika, vlada je osnovala posebnu delegaciju EU u kojoj sudjeluju državni podtajnici iz ministarstava koja se najviše bave s pitanjima EU. Njihova je zadaća garantirati političku koordinaciju poslova u vezi EU. Delegacijom predsjedava državni podtajnik u Ministarstvu vanjske trgovine i europskih poslova. Delegacija EU ima potporu posebnog tajništva, tajništva EU, koje upravlja svakodnevnim radnjama u vezi europskih poslova. Tako tajništvo ima zadaću upravljati pripremom odluka koje se donose u Vijeću i koordinirati vladine poteze prema Briselu. Osim toga je tajništvo odgovorno za upravljanje švedskim predstavništvom u Briselu u svezi pregovaranja mandata u COREPER-u, itd.

Svako ministarstvo je izgradilo ili izgrađuje sustav koordinatora za EU. Trenutna organizacija može se razlikovati, no članstvo u EU zahtijevalo je posebnu funkciju/posebno osoblje za koordinaciju u svezi EU unutar svakog ministarstva.

Također, smatralo se da je potrebna posebna radna skupina za novačenje švedskih građana u sustav EU. Ta je radna skupina osnovana nakon referenduma.

Druga radna skupina projekta osnovana je također i u ministarstvima, a to je projekt Forum Europa. Njegova zadaća je ojačati stručnost državnih službenika u europskim poslovima (vidi dole).

#### Državna kontrola agencija: Preporuke

Da bi švedski model javne uprave gdje agencije imaju visoki stupanj autonomije u odnosu na ministarstva bio djelotvoran, potrebna je jasna kontrola agencija i brz sustav povratnog izvještavanja vladi o poslu koji su agencije obavile u međunarodnim tijelima. Ti su uvjeti još više naglašeni s uključivanjem u EU. Takva kontrola zahtijeva da država odredi jasne granice i mandate agencija i njihovih državnih službenika koji Švedsku predstavljaju na međunarodnoj razini.

Treba poboljšati dijalog o međunarodnim pitanjima između ministarstava i agencija. Oblik tih dijaloga treba pregledati i revidirati u svakom ministarstvu. Treba pregledati i uvjete informiranja i prijave za darovnice, te posebna i godišnja izvješća. Cilj ove revizije bio bi djelomično definirati informacije koje ministarstva traže od agencija i djelomično dati jasne upute tijelima vlasti u svezi traženih informacija.

#### Državna kontrola agencija: Provedba

Treba zadržati osnovnu podjelu odgovornosti u švedskom upravnom modelu nakon pristupanja EU. No budući da se EU poslovi definiraju kao vanjski poslovi, odgovornost za završne odluke je na vladi. Stoga su ministarstva ustrojila više radnih skupina u kojima sudjeluju agencije u ministarskom sektoru. Do sada nije donesena odluka o nikakvoj formalnoj strukturi. Svako je ministarstvo organiziralo radne skupine prema svojoj posebnoj strukturi. No, zapravo, nitko ne može reći da se struktura izgrađena za EEP i EU pregovore koristi za novu svrhu: kontrolu agencija u EU poslovima.

Tijek informacija između ministarstva i njegovih agencija se povećao. No, informacijski sustav i kontrola agencija djeluju *ad hoc*. Ministarstvo financija sada pokreće istraživanje kako bi dobilo nužne činjenice prije no što razmotri promjenu radnih postupaka i eventualnu promjenu organizacijske strukture.

#### Internacionalizacija agencija: Preporuke

Radna skupina dala je neke primjedbe o internacionalizaciji agencija.

Europske integracije su glavna snaga koja utječe na agencije. Ali istovremeno, u većini slučajeva nije moguće iz pisane dokumentacije analizirati kako međunarodni rad utječe na rad agencija. Osim toga, malo agencija izvještava o vrstama potreba za stručnim znanjem za internacionalizaciju ili pak da predstavljaju Švedsku u međunarodnoj suradnji.

Kako bi država mogla dati jasno usmjerenje i prioritet EU i međunarodnom radu, agencije bi trebale utvrditi koja međunarodna tijela i radne skupine spadaju u njihov djelokrug. Općenito govoreći, agencije znaju koja se međunarodna tijela bave njihovim područjima, ali slika aktivnosti u različitim podređenim tijelima i radnim skupinama nije toliko jasna. Agencije bi stoga trebale utvrditi koje se aktivnosti odvijaju unutar njihovog područja. Polazišna točka za to trebao bi biti nacionalni rad agencija iz međunarodne perspektive.

Za takvu procjenu potreba da država može nadgledati aktivnosti u tijeku je sažeta na slijedeći način: agencija bi trebala biti informirana o međunarodnim aktivnostima i sudjelovati prema potrebi, kako bi prikupila osnovne informacije o tome koje švedske prioritete treba pripremiti za djelovanje i koje švedske interese treba ostvarivati.

Međunarodno sudjelovanje uključivat će agencije u izgradnju i spajanje mreža koje same po sebi pružaju kanal za rane informacije o pitanjima koja treba raspravljati, kao i priliku da se utječe na odabir i formuliranje pitanja za raspravu i prijedloga. To je važno kako bi se olakšala provedba švedske politike u međunarodnoj areni i omogućilo da pojedina agencija ispuni svoju nacionalnu zadaću. Kako bi se moglo ispuniti te zadaće, agencije tvrde da resurse za međunarodni rad treba povećati. Radna skupina se složila s tim stavom, osobito u pogledu članstva u EU.

Agencije bi trebale proučiti svoju obradu informacija. Taj proces je važan ako se ima u vidu sposobnost vlade da održi objedinjeno švedsko stajalište u međunarodnom kontekstu. Ta sposobnost u potpunosti ovisi o kapacitetu agencija da međusobno komuniciraju i koordiniraju se. Također treba jasno reći tko je u organizaciji odgovoran da se brine o koordinaciji sa zainteresiranim stranama u svezi radnji poduzetih u različitim međunarodnim tijelima.

Kako bi se procijenilo koji će se zahtjevi postavljati u smislu stručnih znanja zbog veće internacionalizacije, svaka agencija mora analizirati zahtjeve koje je međunarodni rad do sada postavljao pred organizaciju, a osobito zahtjeve za stručnim znanjem.

#### Internacionalizacija agencija: Provedba

Danas je izuzetno teško donijeti procjenu o posljedicama EU na agencije. No, dane su neke primjedbe. Uključenost u EU pitanja je bila mnogo veća no što se očekivalo za agencije. Internacionalizacija agencija se ubrzala. Potreba za suradnjom s ministarstvima se snažno osjetila, no sustav informacija i koordinacije za sada ne funkcionira jako dobro. S točke gledišta agencija, nedostaju točno zadane upute iz ministarstava.

Što se tiče organizacije, većina velikih agencija koriste sustav službenika EU i posebnog koordinacijskog osoblja EU. Budući da je koordinacija za EU odgovornost tijela vlasti, nikakva središnja državna politika koja proizlazi iz članstva u EU nije pokrenuta. Prema švedskoj tradiciji, međutim, agencije koriste sustav referentnih skupina i radnih skupina uz sudjelovanje drugih agencija, organizacija i tvrtki.



## 2. Procjena potreba za pripremnom izobrazbom

Vlada je 1992. godine pokrenula posebno istraživanje sa zadaćom utvrđivanja potreba za pripremnom izobrazbom povezanom sa sporazumom EEP i mogućim članstvom u EU. Sporazum EEP je ipak bio okosnica.

Istraživanje je otkrilo da su u agencijama i ministarstvima obavljene mnoge pripreme i zaključilo da se švedski model, sa svojim fragmentiranim sustavom odgovornosti, može nositi s priprema za sporazum EEP. Stoga je policy preporuka bila da se svakoj agenciji da odgovornost za pripremu izobrazbu. Ta je odgovornost shvaćena kao zadaća rukovodstva agencije.

Međutim, istraživanje je izvijestilo o više pripremnih aktivnosti. Svaka agencija je prilagodila svoj sustav izobrazbe potrebama europskih integracija. Programi internacionalizacije su pokrenuti, uključujući izobrazbu za jezike, institucije EZ i pravo EZ, kao i posjete Briselu. Međutim, svaka je agencija vodila vlastiti program izobrazbe i nije postojala ukupna švedska strategija.

Dane su preporuke da se surađuje s nordijskim zemljama u pripremi za Europu. Koordinacija takvih napora mogla se ostvariti putem središnjih instituta za izobrazbu koji postoje u Danskoj, Norveškoj i Finskoj. No, budući da Švedska nema središnji institut za izobrazbu, nije bilo i nema partnera za druge nordijske zemlje.

Druga preporuka je pokrenula ideju potpore u strukovnoj izobrazbi. Istraživanje je detaljno razmotrilo ulogu Ministarstva vanjske trgovine i europskih poslova. Jedna činjenica o kojoj je istraživanje izvijestilo bilo je da je osoblje ministarstva široko sudjelovalo u različitim aktivnostima izobrazbe u cijeloj zemlji, ali su sredstva za potporu u ministarstvu bila premalena.

Nacionalni odbor za trgovinu je agencija s važnom ulogom u poslovima EU, osobito jedinstvenom tržištu. Agencija ima značajno stručno znanje i imala je već ulogu u različitim programima izobrazbe. U agencije je osnovana posebna jedinica za informiranje o Europi. Ta jedinica je stožer za informacije o zakonodavstvu EU u svezi jedinstvenog tržišta. Osim toga, ono ima ulogu pružanja informacija o stručnjacima koji bi se mogli koristiti u različitim programima izobrazbe.

Izvešće o istraživanju dalo je naslutiti da postoji fragmentiran sustav strukovne izobrazbe za europske integracije. Jedna inicijativa koordinirane izobrazbe je navedena u izvješću. Ministarstvo javne uprave pokrenulo je magistarski program za državne službenike 1991. godine. Program su kupila neka švedska sveučilišta i temeljio se na istraživačkim aktivnostima tih sveučilišta. U programu je uključeno strukovno obrazovanje za međunarodnu suradnju i pregovaranje. Program je obustavljen nakon samo dvije godine.

Istraživanje je zaključilo da je potreba za koordinacijom i potporom strukovnog obrazovanja u europskim integracijama vrlo blizu. Stoga je istraživanje preporučilo da se takva potporna funkcija uvede kao zadaća u za to nadležnom tijelu.

Kao posljedica pregovora o članstvu povećala se potreba za logističkom funkcijom. Vlada je stoga odlučila pokrenuti projekt s takvom funkcijom tijekom ljeta 1994. Projekt se zove "Forum Europa" i predstavlja integralni dio Ureda za državne službe.

### 3. Forum Europa i strategije izobrazbe

Mandat projekta Forum Europa uključuje više zadaća. Središnja zadaća je razvoj strukovne izobrazbe u potanjima povezanim s europskim integracijama. Osim toga, Forum bi trebao djelovati kao izvor informacija i kao savjetnik u pogledu strukovne izobrazbe koju pružaju domaći i međunarodni instituti. U tom svojstvu je njegova uloga prema ministarstvima i agencijama u strukovnoj izobrazbi za europske integracije savjetodavna.

Strukovna izobrazba bi prvo trebala biti usmjerena na sve potrebe švedskih predstavnika u odborima, radnim skupinama, ekspertnim skupinama i komitologiji sustava EU. Kao drugo, treba razmotriti potrebe osoblja u ministarstvima na koje utječe članstvo u EU. Treća skupina sastoji se od onih koji se prijavljuju za poslove u sustavu EU. Ukupno opravdanje je da se strukovno obrazovanje za europske integracije shvaća kao instrument za povećavanje utjecaja male zemlje u poslovima EU.

Do sada korištena strategija Foruma je bilo razvijanje redovnog programa europskih integracija. Taj je sustav mješavina izobrazbe koju organizira sam Forum, organizacije za izobrazbu unutar švedskih ministarstava, švedske organizacije za izobrazbu i međunarodne organizacije za izobrazbu, kao što su EIPA u Maastrichtu i Stresemann Institut u Bonn-u. Osim toga, Forum je uspio koristiti program u Finskom institutu za javni menadžment.

Program izobrazbe sastoji se od tri razine "akademskih" kvalifikacija: uvodna ili osnovna razina, sekundarna razina i treća razina koja odgovara magisteriju. Taj tip izobrazbe se daje u više predmeta u svezi europskih integracija. Ideja na kojoj se temelji program izobrazbe povezana je s vjerojatnim budućim pregovaranjem i nagodbama u sustavu EU. Program se stoga jako koncentrira na jezik i na europske i međunarodne pregovore. Cilj je da svi švedski predstavnici u odborima, itd. budu obrazovani u onome što nazivamo "europski pregovori".

Također se obrađuje više drugih predmeta. Svaki program izobrazbe uključuje znanje o institucijama EU i pravilima, odlučivanju, utjecaju u EU, itd. Osim toga, pravo EZ ima izuzetnu važnost u Švedskoj, gdje pravni aspekti politike i policija nisu bili u središtu političke i upravne djelatnosti. Omogućeno je i strukovno obrazovanje u policy pitanjima, kao što su transportna politika EU i njen odnos prema švedskoj transportnoj politici.

Treća skupina predmeta obuhvaća političke i upravne sustave drugih zemalja EU, s opravdanjem da treba razumjeti domaće postupke odlučivanja kako bi se razumjela ograničenja svakog sudionika u pregovorima. Europske kulture, povijest, društvena povijest, itd. također su uključeni u program.

Programi strukovne izobrazbe u obliku studijskih putovanja u Europsku Komisiju u Briselu ili druge države članice EU, privremenog pripravnčkog rada kao *stagiaires* (pripravnici) i programa razmjene (kao što je *Karolus*) također se odvijaju uz potporu Foruma.

Važan aspekt strategije Foruma je povezivanje njegovih aktivnosti s aktivnostima agencija. U tom smislu može se ostvariti suradnja u izobrazbi. Ako se uzme broj agencija u Švedskoj (oko 200), taj napor iziskuje velika sredstva.

Kao pridošlice u EU, švedski građani imat će mogućnost dobiti funkcije u sustavu EU. Na općoj upravnoj razini to se vrši putem sustava EU natječaja (*concours*). Na više posebnoj razini koristi se drugi sustav. U oba slučaja, Forum Europa ima odgovornost obrazovati kandidate za poslove u EU sustavu.

Izobrazba za *concours* kao i individualizirana izobrazba za kandidate stoga se razvijaju kako bi zadovoljili potrebe tih skupina.

Stvara se nova zadaća u izobrazbi nakon pristupanja, a to je prilagodba programa strukovne izobrazbe iskustvima koja su stečena članstvom. U srednjoročnoj perspektivi odabrana su dva puta. Jedan je ono što bismo mogli zvati "mentorstvom" i/ili savjetovanjem za razvoj sustava za organizacijsko učenje. Drugi je bliska veza aktivnosti Foruma s aktivnostima ministarstava i agencija. Na taj način se razvijaju zajednička ulaganja za strukovnu izobrazbu, gdje se u može uzeti u obzir iskustvo svake agencije (vidi Sliku 2 dole).

#### 4. Izvučene pouke

Prva karakteristika švedskog pripremanja državnih službenika je kratkoročna perspektiva strukovne izobrazbe za europske integracije. Sve dok nije bilo prilično kasno nije bila usvojena nikakva eksplicitna strategija, upravo prije pristupanja EU. S druge strane, strukovna izobrazba za europske integracije se odigrala u cijelom švedskom upravnom sustavu. Zbog fragmetniranosti tog sustava, ipak je i strukovna izobrazba bila razmrvljena. U prvoj fazi sporazum EEA bio je od presudne važnosti za aktivnosti izobrazbe, koje su bile vrlo opsežne i uspostavljene u gotovo svim švedskim agencijama.

U prvom krugu, potrebe za pripremnom izobrazbom je istraživao za to posebno određen stručnjak, no i same agencije su samostalno istražile te potrebe. U svezi potreba za članstvo u EU, to je bila zadaća "Projekta internacionalizacije" u Ministarstvu financija. No ipak, većina potreba je utvrđena redovitim procesima jedinica za izobrazbu u različitim agencijama. U tom procesu obavljeno je nekoliko studijskih posjeta različitim profesionalnim ustanovama za izobrazbu u Europi.

U postupku utvrđivanja potreba, nije izvršena nikakva eksplicitna analiza kompetencija. Umjesto toga, potrebe su podijeljene prema položaju u organizaciji: rukovoditelj, šef odjela, drugo osoblje. Općenito, potrebe su se smatrale osobito velikima u području prava EZ i institucija EZ.

Strukovna izobrazba iz europskih integracija nije bila visoko na listi političkih prioriteta. Tim se pitanjem bavilo u više slučajeva, ali nije utvrđena nikakva konkretna strategija. Međutim, može se i fragmentiranu odgovornost za strukovno obrazovanje nazvati nekakvom strategijom. Posljedica toga je bila da za pripremnju izobrazbu nije bilo konkretnih sredstava. Strukovna izobrazba iz europskih integracija uključena je u opće proračune za izobrazbu svake pojedine agencije.

U dvije prilike korišteno je posebno financiranje. Jedan slučaj bio je "magistarski program" za koji su sredstva bila u iznosu od 10 milijardi SEK. Drugi je bio Forum Europa, financiran s otprilike 4 milijarde SEK godišnje.

Kako je već opisano u ovom radu, odgovornost za švedsku strukovnu izobrazbu iz EU poslova je na svakoj pojedinoj agenciji. I svaka agencija i ministarstvo proveli su vlastiti program. U EEP fazi izobrazba je bila prilično intenzivna i obuhvatna, s naglaskom na pravilima jedinstvenog tržišta. No kada je sporazum EEP odgođen, između ostalih stvari i zbog švicarskog referenduma, impuls za strukovnu izobrazbu iz europskih integracija je izgubljen. Osim toga, nesigurnost oko švedskog pristupanja EU prije studenog 1994. pridonijela je gubitku impulsa. Treća stvar je da Švedskoj nedostaje nacionalni institut za izobrazbu koji bi imao središnju zadaću pripremati Švedsku za pristupanje EU.

Vrlo je teško evaluirati pomoć drugih članica EU i Europske Komisije. Uspostavljen je velik broj kontakata između švedskih agencija i institucija drugih zemalja. U najvećoj mjeri korištene su studentske posjete, razmjena informacija, posjetitelji i predavači iz osoblja EU i drugih institucija, kao što je EIPA. Osim toga, vrlo je važan u Komisiji bio posebni program *fonctionnaire stagiaire* (državni službenik pripravnik), sve od njegovog početka 1992. godine, no nikakva sustavna pomoć EZ u Briselu nije bila odmah pri ruci.

U svezi ciljnih skupina, točno je da su u ranoj fazi strukovne izobrazbe za europske integracije državni službenici koji se bave zakonodavstvom tržišnog natjecanja shvaćani kao ciljna skupina. Ugovor Eep je značio veliku promjenu švedskog zakonodavstva, pa su stoga osobito naglašavani pravosudni aspekti europskih integracija. Drugim riječima, Europa kao zajednica prava je stavljena u središte strukovne izobrazbe.

No, u cjelini gledano, zauzet je opći stav da bi državni službenici trebali imati izobrazbu iz europskih poslova. U tom smislu nije utvrđena nikakva posebna ciljana skupina. S druge strane, neke su agencije utvrdile vlastite ciljne skupine ovisno o zadaći agencije i njenoj unutrašnjoj podjeli rada.

Standardni format izobrazbe mogao bi se opisati na slijedeći način. Dan izobrazb uključuje predavanje o općim trendovima europskih integracija i kako oni utječu na Švedsku. Drugo predavanje sastoji se od institucija EU i procesa odlučivanja. Treća tema je pravo EZ i njegove reperkusije na švedsko zakonodavstvo. Općenito, raspravlja se o prilagođavanju švedskog prava pravu EZ. Osim toga, pregledava se daljnji pravni razvoj i uloga Europskog suda pravde (ESP). Četvrta tema su pregovori u sustavu EU. Prezentira se rad u radnim skupinama i/ili komitologiji, te se raspravlja o zahtjevima koji se postavljaju pred švedske državne službenike. Konačno, u takav se program uključuju rasprave o budućnosti EU.

Od 1992., ministarstva su također obrazovala svoje osoblje putem simulacija pregovora. Igra simuliranja konstruirana je i široko korištena. Ako bismo morali okarakterizirati korištene metode, izobrazba je u velikoj mjeri imala oblik predavanja, a u manjoj mjeri simulacija.

Kako je već gore rečeno, u Švedskoj nije pokrenut nikakav formalni program, te je stoga izobrazba bila jednako fragmentirana kao i švedska javna uprava. Pa ipak, neki programi agencija su izrađeni, s izobrazbom iz jezika, institucija EU i prava EZ, te procesa odlučivanja (uključujući i pregovore), s relevantnim područjem predmeta uključenim u program u vidu modula.

Činjenica je da su se pripremne aktivnosti značajno smanjile kada je ugovor o Europskom ekonomskom području (EEP) stupio na snagu. Prije referendumu o EU, politička klima bila je prilično negativna u pogledu priprema za pristupanje. Nakon referendumu i švedskog članstva, vlada je svoj rad usmjerila na organizacijske probleme novih zadaća, stavljajući težište na proces odlučivanja u Vijeću. Za člana EU to je nužnost, budući da morate imati sustav koji podržava vaše nacionalne predstavnike unutar sustava Vijeća. Taj naglasak, međutim, išao je nauštrb upravljanja strateškim djelovanjem u svezi drugih dijelova sustava EU.

Što se tiče strategija izobrazbe nakon pristupanja, dosta je informacija dano u poglavlju 3 gore, "Forum Europa i strategije izobrazbe". Rad projekta Forum Europa usmjeren je na izgradnju srednjoročne i dugoročne strategije strukovne izobrazbe za europske integracije.

Najopćenitija pouka iz članstva u EU do sada je da su potrebni napori i sredstva mnogo veći no što je bilo predviđano i planirano. Opterećenje državnih službenika se značajno povećalo. U kombinaciji s politikom štednje, zbog švedskog proračunskog deficita, postojale su ozbiljne poteškoće da se potakne strukovna izobrazba. Premda je ta potreba evidentna, nema nagrade za strukovnu izobrazbu. Sada su u tijeku rasprave kako poticati i olakšati izobrazbu.

Fragmentiranost švedske javne uprave znači da u Švedskoj nije bilo nikakvog kohezivnog strukovnog obrazovanja, ali postoje sličnosti u programima izobrazbe u agencijama i ministarstvima. Sudjelovanje u programima izobrazbe ima za posljedicu da je poznavanje institucija EU i njihovog načina rada prilično dobro pokriveno u švedskim programima izobrazbe. Ipak nam nedostaje duboko razumijevanje procesa rada sustava EU. U velikoj mjeri to je zbog sporog početka švedske pripreme izobrazbe. U retrospektivi, jasno je da je politička potpora i pažnja usmjerena na probleme pristupanja EU bila previše ograničena. Osim toga, za Švedsku nije ustrojen nikakav koordinirani program izobrazbe, bilo u predmetima, bilo u financijskim sredstvima. Tek kada je Švedska postala članica EU osnovana je organizacija koja treba koordinirati i provoditi strategije strukovne izobrazbe.

Slika 1. Opća struktura švedske javne uprave

SUDSKA TIJELA		ZAKONODAVNA TIJELA	IZVRŠNA TIJELA
Opća jurisdikcija	Socijalna skrb, porezi, lokalni poslovi	RIKSDAG – PARLAMENT	VLADA
<i>Tri razine:</i>			Ured premijera
Vrhovni sud	Vrhovni upravni sud		Ministarstvo pravosuđa Ministarstvo vanjskih poslova Ministarstvo obrane Ministarstvo transporta i komunikacija Ministarstvo financija Ministarstvo obrazovanja i znanosti Ministarstvo poljoprivrede Ministarstvo rada Ministarstvo kulture Ministarstvo industrije i trgovine Ministarstvo javne uprave
Žalbeni sud	Upravni žalbeni sudovi		
Kotarski sudovi (district)	Okružni sudovi (county)		
		Javni sektor	Ured za državne središnje službe
<b>Okružna vijeća</b>		<b>Lokalna tijela vlasti</b>	<b>Država</b>
23 okružna vijeća 320 000 zaposlenika		286 lokalnih uprava 730 000 zaposlenika	400 agencija 260 000 zaposlenika
		Područja odgovornosti	
Fizička i psihička zdravstvena skrb Javna zubarska služba Regionalna komunikacija	Briga za djecu Briga za starije osobe Socijalna potpora Obavezne i više srednje školstvo Planiranje lokalne gradnje Lokalne komunikacije Rekreacija i kultura Vatrogasna i spasilačka služba Vodovod i kanalizacija	Vanjski poslovi Obrana Policija i sudovi Specijalne škole Autoceste i komunikacije na daljinu Služba tržišta rada Služba stambenog smještaja Socijalna sigurnost Nacionalne kulturne institucije Nadzor razvoja	

Slika 2. Program Forum Europa

Jezik	Pregovori	Sustav EU	Policy pitanja	Pravo EZ	Društvena i kulturna pitanja	članice EU
<b>III Specijalizirani tečajevi</b>	Međunarodni pregovori (magistarska razina)	Komiteti i komitologija		Pravo EZ (magistarska razina)	Kultura i europska integracija (magistarska razina)	Politički i upravni sustavi u državama EU (magistarska razina)
<b>II Napredni tečajevi</b>	Lobiranje	Policy proces u Uniji (Oxford)	IGC-96	Pravo EZ II	Kulturni seminari	
	Predsjedavanje	Organizacija EU	Socijalna i industrijska politika		Interkulturalne komunikacije	
	Europski pregovori	Institucije EU i proces odlučivanja	Strukturni fondovi Politika tržišta rada			
<b>I Osnovni tečajevi</b>	Osnovni tečaj međunarodnih pregovora	EU sustav – osnovna razina Dokumentacija EU		Uvod u pravo EZ	Seminari o kulturi, politici EU, povijesti i ekonomiji država članica	

Uvodno strukovno obrazovanje za rukovoditelje, administratore i pomoćnike: perspektiva EU