

SADRŽAJ

Članci

Gordana Marčetić: Obrazovanje i usavršavanje javnih službenika u tranzicijskim zemljama	133
Branka Rešetar: Državni predujam za uzdržavanje djece.....	157
Siniša Zrinščak: Teškoće socijalnog partnerstva: europska i hrvatska iskustva	175

Dokument

Komisija Europskih zajednica: Europska vladavina. Bijela knjiga	189
---	-----

Prijevod

Anne Birgitta Yeung: Socijalni kapital u crkvenom volonterstvu	215
--	-----

Knjige i časopisi

Dražen Živić, Nenad Pokos, Anka Mišetić (ur.): Stanovništvo Hrvatske – dosadašnji razvoj i perspektive (<i>Teo Matković</i>).....	237
Trudie Knijn, Aafke Komter (ur.) Solidarity Between the Sexes and the Generations. Transformations in Europe (<i>Lidija Japac</i>)	238
Annette Zimmer, Eckhard Piller (ur.) Future of Civil Society - Making Central European Nonprofit-Organisations Work (<i>Gojko Bežovan</i>)	241
Rolph van der Hoeven, Anthony Shorrocks (ur.) Perspectives on Growth and Poverty (<i>Predrag Bejaković</i>).....	246
Journal of European Social Policy, godina 14, 2004. (<i>Siniša Zrinščak</i>).....	251

Informacije i osvrti

Znanstveni skup: Razvoj socijalnog rada u Hrvatskoj u razdoblju od 1900. do 1960. (<i>Vanja Branica</i>)	255
Europska konferencija o stanovništvu 2005.: Socijalna kohezija pred demografskim izazovima (<i>Vlado Puljiz</i>).....	257

Dokumentacija

Demografski trendovi u Europi (<i>Vlado Puljiz</i>).....	263
--	-----

CONTENTS

Articles

- Gordana Marčetić: Education and Training of Civil Servants
in the Countries in Transition 133
- Branka Rešetar: State Advance for the Support of Children 157
- Siniša Zrinščak: Difficulties of Social Partnership:
The European and Croatian Experience..... 175

Document

- Commission of the European Communities: European Governance. A White Paper 189

Translation

- Anne Birgitta Yeung: Social Capital in Church-Related Volunteerism 215

Books and journals

- Dražen Živić, Nenad Pokos, Anka Mišetić (eds.):
Population of Croatia – Developments and Perspectives (*Teo Matković*) 237
- Trudie Knijn, Aafke Komter (eds.): Solidarity Between the Sexes
and the Generations. Transformations in Europe (*Lidija Japec*) 238
- Annette Zimmer, Eckhard Piller (eds.) Future of Civil Society - Making
Central European Nonprofit-Organisations Work (*Gojko Bežovan*) 241
- Rolph van der Hoeven, Anthony Shorrocks (eds.):
Perspectives on Growth, Poverty (*Predrag Bejaković*)..... 246
- Journal of European Social Policy, vol. 14, 2004 (*Siniša Zrinščak*)..... 251

Information and reviews

- Scientific Conference: The Development of Social Work in Croatia
in the Period from 1900 to 1960 (*Vanja Branica*)..... 255
- European Population Conference 2005:
Demographic Challenges for Social Cohesion (*Vlado Puljiz*)..... 257

Documentation

- Demographic Trends in Europe (*Vlado Puljiz*)..... 263

Obrazovanje i usavršavanje javnih službenika u tranzicijskim zemljama

GORDANA MARČETIĆ*

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Zagreb, Hrvatska

Pregledni znanstveni članak

UDK:35-057.3:37

Primljeno: ožujak 2005.

Utemeljenje sustava obrazovanja i usavršavanja javnih službenika među glavnim je zadacima postsocijalističkih zemalja i nužan preduvjet za pridruživanje Europskoj uniji. U radu se uvodno raspravlja o ulozi javnih službenika u povijesti i u suvremeno doba te o promijenjenoj ulozi javnih službenika u zemljama postsocijalističke tranzicije. Ističe se važnost profesionalizacije tranzicijskih upravnih sustava te obrazovanja i osposobljavanja službenika za nove zadatke koje donose višestranačje, tržišno gospodarstvo i globalizacija. U glavnom dijelu rada uspoređuju se sustavi obrazovanja i usavršavanja javnih službenika triju zemalja koje su 1. svibnja 2004. pridružene EU: Mađarskoj, Litvi i Sloveniji. Zaključno se analizira značenje iskustava kompariranih zemalja za hrvatski sustav obrazovanja i usavršavanja javnih službenika.

Ključne riječi: javni službenici, obrazovanje, usavršavanje i osposobljavanje javnih službenika, tranzicijske zemlje.

UVOD: ULOGA JAVNIH SLUŽBENIKA U POVIJESTI I U SUVREMENO DOBA

Uloga javnih službenika mijenjala se kroz povijest. Prema najstarijem shvaćanju, upravna se služba poistovjećivala s obnašanjem *političke vlasti*. Stoga se i javni službenik smatrao "osobnim nositeljem dijela državnog monopola prisile, odnosno u kasnijoj umjerenijoj formi, nositeljem ovlaštenja koja posredno proizlaze iz tog monopola" (Pusić, 2002.:210). Klasičan su primjer takvog shvaćanja službenika rimske *magistrature*. Magistrati su bili izabrani politički funkcionari i upravni službenici u istoj osobi, a bitna im je oznaka bila vlast, *imperium* ili *potestas* (ibidem).

Shvaćanje upravne službe kao vlasti zadržalo se u određenim aspektima do

današnjih dana, prije svega u klasičnim upravnim resorima obrane, vanjskih i unutarnjih poslova, te pravosuđa i financija, u kojima država još uvijek djeluje u svojoj izvornoj ulozi kao politička vlast i monopolizator sredstava fizičke prisile. Izraženije se pojavljivalo u bivšim socijalističkim zemljama, no praksu stvaranja "političkih mjesta" poznaju i neke razvijene demokratske zemlje.

Gotovo istodobno, ili nešto kasnije, pojavljuje se shvaćanje o upravnoj službi kao *povlastici* ili *beneficiju*. Za osobu koja obavlja javnu službu to podrazumijeva određene koristi, ponajprije materijalne, te povoljniji status od ostalih članova zajednice. Ekstreman je oblik shvaćanja upravne službe kao povlastice praksa legalnog kupovanja javnih službi, koja je u nekim zemlja-

* Gordana Marčetić, Pravni fakultet, Čirilometodska 4, 10 000 Zagreb, Hrvatska, gordana-marcetic@net.hr
Gordana Marčetić, Faculty of Law, Čirilometodska 4, 10 000 Zagreb, Croatia, gordana-marcetic@net.hr

ma (primjerice u Bizantu) vladala prilično dugo, da bi “osobito usavršene oblike poprimila za vrijeme francuske predrevolucionarne monarhije, gdje se razvio pojam o *vlasništvu službe*” (Pusić, 2002.:211).

Zakupljivanje ili kupovanje službi odraz je primitivnog shvaćanja o “uhljebljenju” u javnoj službi, koje je u kasnijim povijesnim razdobljima evoluiralo u razne oblike političke i osobne protekcije, patronaže, nepotizma, korupcije i drugih oblika zloupotrebe položaja. Primjere za to nalazimo u svim povijesnim razdobljima. Američki *spoils system* (sustav plijena)¹ predstavlja jedan od najpoznatijih primjera političke patronaže u novijoj povijesti.

Iako se još vide ostatci starih shvaćanja o upravnoj službi kao vlasti ili kao povlastici, u većini suvremenih upravnih sustava prevladalo je novo shvaćanje o upravnoj službi kao *društvenoj funkciji*, koja je korisna i potrebna zajednici. Takvom je shvaćanju pogodovala ubrzana industrijalizacija i urbanizacija zemalja Zapadne Europe i Sjeverne Amerike krajem 19. i u prvoj polovici 20. stoljeća. Život u gradovima donio je mnoge rizike i nestabilnosti te stvorio nove potrebe. Kao odgovor na njih država je razvila postupke regulativne intervencije radi stabilizacije privrede i sprječavanja gospodarskih kriza te razvila niz javnih službi koje u gradu više nisu mogli obavljati pojedinci svaki za sebe. Javna uprava preuzela je “aktivnu ulogu” (Haque, 1999.:316) u obavljanju službi prema građanima.

Takva je situacija radikalno promijenila i ulogu javnih službenika u društvu. Sve brojnije i složenije poslove više ne mogu obavljati laici ili privremeni vladarovi miljenici, već plaćeni profesionalci, koji nisu primarno nositelji vlasti ili beneficija već nositelji društvene ili javne funkcije. Oni su i dalje u službi države, ali na usluzi građanima. Profesionalizacija javne uprave bila je neizbježna pa su i “kapitalističke i socijalističke države te njihovi upravni sustavi prošli kroz birokratizaciju” (Farazmand, 2002.:137) u Weberovu smislu riječi.

Profesionalizacija je pridonijela stvaranju novih vrijednosti u upravi, kao što su efikasnost i efektivnost te *merit-system*², prema kojem kriterij sposobnosti postaje temeljno mjerilo za primanje u javnu službu i kasnije napredovanje tijekom službe. Ideja nagrade prema sposobnostima u temelju je različita od onih na kojima počivaju mnogobrojni oblici patronažnih sustava, a objektivne metode pomoću kojih se provodi izravno pridonose profesionalizaciji i učinkovitosti javne uprave. Stoga se “*merit-system* i profesionalna javna uprava već desetljećima smatraju najpogodnijim neutralnim mehanizmima za dobro vladanje i upravljanje” (Farazmand, 2002.:136), a profesionalni službenici “čuvarima javnog povjerenja i javnog interesa” (ibidem).

Brojne upravne reforme u postsocijalističkim zemljama bile su vođene idejom profesionalizacije javne uprave te uvođenjem *merit* načela u službenička zakonodavstva. Na razini službenih proklamacija gotovo

¹ *Spoils system* počeo je provoditi američki predsjednik A. Jackson 1829. nakon što je zamijenio dotadašnjeg predsjednika T. Jeffersona. Praksa samovoljnog i neograničenog otpuštanja političkih konkurenata iz savezne uprave i zapošljavanja osoba lojalnih vladajućoj političkoj stranci trajala je u SAD više od pola stoljeća.

² *Merit-system* (eng. *merit* – zasluga, vrijednost, odlika, vrlina) u većini američkih i europskih država počinje se primjenjivati tijekom 19. i 20. stoljeća. Profesionalizacija javnih službi i uvođenje *merit* sustava u SAD znatno su potaknuti neobuzdanom političkom i ekonomskom korupcijom koncem 19. stoljeća koju je proizveo *spoils-system* (Farazmand, 2002.: 136). U suvremeno doba *merit* načela postaju nužnim elementom službeničkih zakonodavstava. Od provedbe načela jednake dostupnosti službe za sve građane, koje se ostvaruje kroz sustav javnog natječaja, preko odabira stručnih i sposobnih osoba za pojedina radna mjesta i položaje, do nagrađivanja i promaknuća najvršnjih, *merit* načela prate službenika tijekom čitave njegove karijere.

je unisono prihvaćena ideja o potrebi “reformiranja i restrukturiranja birokracije iz komunističke ere” (Gabrielian, 1999.:40) u smislu njezine depolitizacije, profesionalizacije, neovisnosti i odgovornosti. Ideja vodilja bila je tradicionalna, weberijanska uprava, dok su “menadžerske koncepcije jedva isticane u raspravama o reformama” (Goetz, prema: Goetz i Wollmann, 2001.: 879).

Stvaranje profesionalnih³ i javnosti odgovornih službenika dugotrajan je proces izravno povezan s radikalnom promjenom vladajućeg shvaćanja o njihovoj ulozi u društvu. Povijesno i kulturološki gledano, “državni službenici u Rusiji oduvijek su smatrani ne službenicima građana, već vođe, bilo cara bilo diktatora” (Makeyenko i drugi, 1999.:34). Shvaćanje o upravnim službenicima kao nositeljima vlasti ili povlastice bilo je široko zastupljeno za vrijeme socijalizma u cijeloj Istočnoj Europi. Njemu je znatno pridonio tadašnji sustav *nomenklature*.⁴

Tranzicijsko razdoblje trebalo bi privesti kraju žilave ostatke sustava *nomenklature* te utemeljiti novi sustav javnih službi. To nije jednostavno postići. Snažnu i brojnu partijsku administraciju, koja je u doba socijalizma nedodirljivo dominirala nad državnim upravom te ujedno bila vodeća i

stabilizirajuća snaga, zamijenile su brojne stranke i većinom nestabilne političke koalicije. Česte političke promjene rezultiraju još češćim promjenama viših službenika u upravi, a stranke i koalicije na vlasti nerijetko primjenjuju divlji *spoils system*, koji ne poznaje pravila (Šimac, 2003.:159). Postsocijalističke zemlje moraju izvršiti promjene u cjelokupnoj javnoj politici, koje bi mogle osigurati prikladno političko usmjerenje za javne službenike, a istodobno biti praćene čvrstim političkim vodstvom koje će provesti reforme. Također trebaju utemeljiti složene sustave obrazovanja, usavršavanja i osposobljavanja javnih službenika te izgraditi institucije koje će biti kadre postupno transformirati društveno uređenje u demokratsko.

Iako ne možemo sve tranzicijske zemlje svesti pod zajednički naziv, može se reći da im je svima zajednički napor k utemeljenju novih ili reformiranju dosadašnjih sustava obrazovanja i usavršavanja javnih službenika. Svaka od tih zemalja temelji svoj pristup na specifičnoj tradiciji, financijskim mogućnostima, vrijednosnom sustavu, geografskom okruženju i nizu drugih faktora, pa je i njihov domet različit. No, općenito gledano, na fakultetima, školama i drugim institucijama programi koji se bave javnom upravom ubrzano se šire, a

³ Pojam profesionalizma sadrži više elemenata (najčešće se veže uz stalno zanimanje, plaćanje u novcu i stručno obrazovanje, premda neki autori navode i druge elemente). U kolokvijalnom govoru, ali i u stručnim i znanstvenim raspravama, profesionalizam se izjednačuje s jednim svojim aspektom – stručnošću. U tom smislu, kad govorimo o potrebi izgradnje profesionalnog javnog službenika, prije svega mislimo na njegovu osposobljenost i stručnost za obavljanje određenog javnog posla, dok se prve dvije značajke podrazumijevaju same po sebi. Profesionalizacija i depolitizacija javne uprave zapravo znači promicanje struke na račun političkog diletantizma. Također treba naglasiti da rasprava o stručnosti i osposobljenosti javnih službenika u ovom radu prije svega cilja na užu kategoriju javnih službenika koji obavljaju poslove javne uprave u tijelima državne uprave te regionalne i lokalne samouprave. Nema dvojbe da su liječnici, učitelji ili znanstvenici (kao posebna kategorija javnog osoblja), koji obavljaju svoju profesionalnu djelatnost u zdravstvenim, obrazovnim ili znanstvenim institucijama, stručnjaci za posao koji obavljaju.

⁴ Izraz *nomenklatura* općenito se upotrebljavao za označivanje osoba na višim upravljačkim položajima, no, u stvari se radilo o nečem drugom. *Nomenklatura* je bila izričit popis visokih upravnih položaja na koje su mogli biti postavljeni samo probrani ljudi, koji su bez iznimke bili višegodišnji članovi Komunističke partije. Oni su se nalazili na listi potencijalnih kandidata koje je partija podupirala. *Nomenklatura* je postojala na svim društvenim razinama, od ministarstava do lokalnih tvornica, te je dominirala do kraja sedamdesetih godina 20. stoljeća, nakon čega je polako započela transformacija tog sustava (Makeyenko i dr., 1999.:14-15,34).

osposobljavanju i usavršavanju službenika pridaje se posebna pozornost. Nesumnjivo su najviše promjena u tom smislu poduzele zemlje u kojima je 1997. započet proces pridruživanja *Europskoj uniji*.⁵

OBRAZOVANJE I USAVRŠAVANJE JAVNIH SLUŽBENIKA U MAĐARSKOJ, LITVI I SLOVENIJI

Uvod

Obrazovanje za službu u državnoj upravi pojavilo se istodobno s nastankom profesionalne uprave. "Vladari koji su nastojali izgraditi svoju apsolutističku vlast rano su shvatili potrebu za obrazovanjem svojih plaćenih, odanih i discipliniranih činovnika" (Koprić i Marčetić, 2003.:193), odnosno da je za dobro funkcioniranje državnog aparata nužna učinkovita organizacija koja se sastoji od sposobnih i kvalitetnih ljudi. Od tog su vremena do danas mnoge države izgradile složene sustave obrazovanja i usavršavanja javnih službenika. Oni se međusobno razlikuju prema povijesnim, političkim i drugim društvenim okolnostima u kojima su nastajali i razvijali se.

Kontinentalne zemlje zapadne Europe, osobito Njemačka i Francuska, imale su veliku ulogu u tim procesima. Tradicionalno shvaćanje rada u upravi kao životne karijere, uz nagli rast i specijalizaciju uprave u 20. stoljeću, rezultiralo je izgradnjom velikih sustava obrazovanja. Danas se oni nalaze na svim razinama, od srednjoškolskog obra-

zovanja do poslijediplomskih i doktorskih studija. Među najpoznatijim su poslijediplomskim studijima za javnu upravu, koji su uvelike utjecali na sustave obrazovanja u drugim zemljama *Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer* u Njemačkoj⁶ i *Ecole Nationale d'Administration (ENA)* u Francuskoj.⁷ Pored sustava obrazovanja za buduće službenike stvoreni su i posebni sustavi osposobljavanja i usavršavanja službenika tijekom službe (tzv. *post-service* i *in-service training*).

Općenito se može reći da je ideja vladavine prava, koju su utemeljile velike demokratske revolucije, dovela do prevlasti diplomiranih pravnikâ koji su mahom zauzimali vodeće položaje u upravi zapadnoeuropskih zemalja. Pokazalo se, međutim, da isključivo normativno usmjerenje nije kadro odgovoriti na brojne izazove s kojima se suočava moderna javna uprava. Iako je vladavina prava i postupanje po pravnim pravilima i nadalje nezaobilazan koncept europske javne uprave, prodor ideologije i metoda novog javnog menadžmenta, slabljenje socijalne države te naglašenije značenje javnih politika, dovelo je do bitnih promjena u upravnom obrazovanju svih suvremenih europskih zemalja. 1970-ih godina počinju se mijenjati nastavni programi obrazovnih ustanova u korist disciplina koje se bave javnom upravom. Najveći *boom* upravnih znanosti i njoj srodnih disciplina nastupio je početkom 1990-ih godina. Pored upravnotehničkog pristupa velika se pažnja pridaje ekonomskom i politološkom pristupu (Koprić i Marčetić, 2003.:198-212, 223).

⁵ Sredinom 1997. donijet je dokument o proširenju *EU* nazvan *Agenda 2000*, uz koji su se nalazila mišljenja *Europske komisije* o pojedinačnim kandidaturama za članstvo. Na temelju tih mišljenja Komisija je preporučila da pregovori o pridruživanju započnu s pet postsocijalističkih zemalja: Češkom, Estonijom, Mađarskom, Poljskom i Slovenijom. Bugarska, Letonija, Litva, Rumunjska i Slovačka ušle su u drugu skupinu zemalja s obzirom na ukupne preduvjete za članstvo (AGENDA, 1998.:69). 1. svibnja 2004. navedene su zemlje, s iznimkom Bugarske i Rumunjske, službeno postale članice *EU*.

⁶ Više o *Speyer*-u vidi u Koprić i Marčetić, 2003.:198-201.

Promjene u institucijama za obrazovanje i usavršavanje javnih službenika povezane su i s nekim drugim socijalnim faktorima. Jedan je od njih i opća promjena odnosa između članova društva i zajednice. Sve jača percepcija individualnog subjekta te njegovih prava i interesa, nasuprot prijašnjem usmjeravanju na cjelinu (klasu, skupinu, jedinicu), prouzročila je i u području osposobljavanja snažnije naglašavanje individualnih rezultata. Raste važnost upravljanja ljudskim potencijalima, kvalitete, usmjeravanja na projekte i regulacije javnih politika: kontrole, nadzora i evaluacije, te se inzistira na odgovornosti dužnosnika.

Suvremenost karakterizira i donekle ambivalentna situacija između akademskih institucija te škola i centara za osposobljavanje i usavršavanje službenika. Akademsko obrazovanje još se uvijek uglavnom temelji na pravu, ekonomiji i sociologiji, dok je praksa sve više usmjerena stjecanju vještina. Stručnjaci se u praksi suočavaju s pitanjem kako usuglasiti postojeće akademske programe s novim potrebama. Rasprava o metodama i sadržajima osposobljavanja svodi se na postavku da nije dostatno samo prenijeti znanje budućim praktičarima u upravi, već je potrebno pronaći bolje načine za usvajanje tih znanja, odnosno za sposobnost pretvaranja naučenog u vještine. Stoga se mnogi centri za osposobljavanje i usavršavanje službenika postupno pomiču od dosadašnjeg koncepta svjedodžbe ili diplome prema konkretnijem osposobljavanju u određenim vještinama (Legros, 2002.:441-446).

Tranzicijske zemlje te probleme doživljavaju u izrazito složenijem kontekstu. One su već iskusile dramatične promjene zbog transformacije cjelokupnog socijalnog, gospodarskog i ustavno-zakonskog

okvira javne uprave. To je uzrokovalo radikalne promjene institucija, prakse, javnog osoblja, kao i akademskog područja studiranja o javnoj upravi. U postsocijalističkim zemljama sustavi usavršavanja i osposobljavanja službenika primarno su usmjereni na ovladavanje novim zadacima koje donosi tržišna privreda, višestranačje i pristup u europske i druge međunarodne integracije. Najčešći su njihovi uzori obrazovni sustavi zapadnih zemalja, premda pojedine zemlje pokazuju i svoje specifičnosti. Ponajprije se to odnosi na one zemlje koje nastavljaju vlastitu upravnu tradiciju iz predsocijalističkog razdoblja.

Mađarska

Obrazovni sustav

Svaki javni službenik u Mađarskoj mora imati srednjoškolsko obrazovanje, dok je u središnjoj državnoj upravi na mnogo stručnih radnih mjesta potrebno, a na vodećim položajima nužno, najmanje višeškolsko obrazovanje (György, 1999.:136). Za određene se položaje traže akademske titule najvišeg stupnja (*MA* i *PhD*). Naglašavanje važnosti obrazovanja nije poteklo iz suvremenog zakonodavstva, već ima korijen u predsocijalističkoj povijesti. Mađarski je *Ratio Educationis* iz 1777. utemeljio Odjel upravnog prava na *Kraljevskom sveučilištu* i pet pravnih akademija koje su educirale buduće praktičare u javnoj upravi. Od 1784. do 1787. donijete su prve zakonske odredbe koje su propisivale minimum obrazovnih standarda za različite klase javnih službenika. "Slijedeći klasični kontinentalni model *Rechtsstaata*, pravo se smatralo *par excellence* znanošću javne uprave" (Hajnal, 2002.:1).

Prvo razdoblje od 1777. do 1849. obilježio je *kameralizam*⁸, u kojem je

⁷ Više o *ENA*-i vidi u Šimac, 2003.:152-158 i Gjidara, (ibidem):98-100.

⁸ Kameralizam je bilo političko usmjerenje, upravna doktrina i nastavna disciplina usredotočena na područja

sadržaj obrazovanja i stručne publikacije striktno nadzirala austrijska apsolutistička monarhija. U drugom, liberalističkom razdoblju od 1850. do 1930. javna se uprava nastojala ograničiti pravnim pravilima, što je znatno utjecalo na razvoj znanosti upravnog prava i njezin utjecaj. Razdoblje između 1930. i 1945. bilo je najpovoljnije za razvoj upravnih disciplina. Tada su se na *Fakultetu ekonomskih znanosti* počele proučavati discipline poput znanstvenog menadžmenta, političkih znanosti, sociologije i njima slične. Nakon 1945. godine težište se ponovno premjestilo na upravno pravo i pravne vrijednosti.

Za vrijeme tranzicijskog razdoblja u Mađarskoj su se pojavile dvije, djelomično oprečne, tendencije u razvoju javnopravnih programa. Prva tendencija i nadalje pristupa javnoj upravi s aspekta upravnog prava. Druga pokazuje relativno nagli razvoj različitih znanstvenih pristupa upravi, gdje prednjače discipline poput javnog menadžmenta, političkih znanosti, javnih politika i slično. Takva se slika odražava i na institucionalnoj razini.

Za sada diplomirani pravnici još uvijek imaju monopol na vodećim položajima, pogotovo na državnoj razini, te se smatraju najkompetentnijim općim stručnjacima u javnoj upravi. Pravni fakulteti temeljne su institucije za obrazovanje visokih kadrova u upravi, premda je njihov program identičan za buduće odvjetnike, sudce ili stručnjake u upravi. U nastavnim planovima samo se jedan ili dva predmeta odnose

na javnu upravu,⁹ dok se o suvremenom upravljanju i metodama društvenih znanosti uopće ne raspravlja. Pravni fakulteti nude poslijediplomske programe i specijalizacije u području javne uprave. Po završetku tih programa polaznicima se dodjeljuju akademski stupnjevi magistra iz područja prava, političkih znanosti i drugih područja, ali ne i magistra javne uprave.

Nepravni fakulteti, posebno oni koji su usmjereni na menadžment i politiku, druga su kategorija institucija koje nude obrazovne programe iz područja javne uprave. Tu spadaju: *Studijski centar za javne poslove* pri Sveučilištu ekonomskih znanosti u Budimpešti, koji ima tri programa, *Századvég skola za politiku*, *Odjel političkih znanosti* pri Središnjem europskom Sveučilištu, te *Fakultet za poslovanje i upravljanje* pri Sveučilištu Janus Pannonius. Oni uglavnom dodjeljuju MA titule iz područja ekonomije, menadžmenta ili političkih znanosti.

Usprkos vrlo dugoj tradiciji upravnih znanosti, danas u Mađarskoj ne postoji na razini Sveučilišta fakultet ili visoka škola za javnu upravu. Utemeljen je *Koledž za javnu upravu*, kao jedinstvena institucionalna kategorija s četverogodišnjim (BA) obrazovnim programom interdisciplinarnog karaktera: kombinacija je upravnih znanosti, upravnog prava, znanosti o upravljanju, političkih znanosti, sociologije i drugih društvenih znanosti.

Jednostavni postotak pokazuje uravnoteženi broj osoba zaposlenih u javnoj upravi diplomiranih na Koledžu za javnu

policije, trgovine i državnih financija. Kameralizam je težio poboljšanju praktičnih vještina upravljanja državom te jačanju tehničkih kapaciteta državne uprave za rješavanje državnih i društvenih problema. U osnovi je naglašavao ekonomske vrijednosti, ali ne u uskom smislu fiskalno-financijskih interesa države. U to je doba bio bitan modernizacijski pristup koji je zagovarao novi koncept države opće dobrobiti, odnosno države koja je dužna osigurati minimum egzistencije svakom građaninu (Koprić i Marčetić, 2003.:192-193).

⁹ *Fakultet za pravne znanosti i državu Sveučilišta Eötvös Loránd* u Budimpešti, na kojem studij traje pet godina i stječu se akademski stupnjevi MA, sadržava svega jedan obvezni predmet - osnove upravne znanosti, na drugoj godini studija, koji općenito izučava javnu upravu. Zanimljivo je da i u njemu postoje nastavne jedinice koje se bave upravnim pravom, posebnostima pravila upravnog prava te osnovnim vrstama upravnopravnih odnosa i njihovim interpretacijama. Osim toga, predmeti koji se odnose na javnu upravu su, dakako, upravno pravo, te, donekle, filozofija prava i države (Baretić i drugi, 2003.:55-77).

upravu i diplomiranih pravnika (ukupno ih je 21,2%). Međutim, njihov se udio na vodećim položajima znatno razlikuje. Procjenjuje se da je na vodećim položajima, isključujući najniže razine upravljanja, između 30 i 50% pravnik. Ekonomisti su jedina skupina iza pravnik koja je znatnije zastupljena na vodećim mjestima. No, ukupna je zastupljenost pravnik i ekonomista u javnoj upravi mnogo manja (samo 8-9%). Diplomanti Koledža zapošljavaju se u znatnom broju, ali na nižim razinama upravnog sustava. Takva se situacija formalno može opravdati nižom akademskom titulom (*BA*) koju dobivaju završetkom studija, premda četverogodišnji program Koledža zasigurno daje mnogo veću količinu znanja o javnoj upravi od pravnik i ekonomskih fakulteta kojih nastavni programi sadržavaju minoran udio predmeta iz tog područja.

Nezaobilazan dio sustava obrazovanja mnogobrojni su tečajevi i programi (*BA* i *MA*) koji se bave europskom javnom upravom. Izvode se na pravnim i ekonomskim fakultetima, Koledžu za javnu upravu, istraživačkim i znanstvenim institutima te drugim institucijama. Dva su pristupa znakovita za te nove programe. Jedan se odnosi na europsku integraciju s aspekta teorije integracije te, posebno, na ekonomske teorije integracije. Drugi se bavi poviješću, institucionalnim razvojem, upravnim zadacima i mnogim sektorskim područjima *EU*. Uglavnom se ti programi bave političko-upravnim sustavom, dok je komparativni pristup relativno slabo zastupljen (Hajnal, 2002.:1-13,18-21).

Stručno osposobljavanje i usavršavanje tijekom službe

Nakon raspada socijalizma mađarski je službenički sustav posebnu pozornost poklonio osposobljavanju i usavršavanju javnih službenika. Već je Zakon o javnoj

službi iz 1992. godine postavio osnovna načela sustava osposobljavanja u javnoj službi. Evaluacija mađarskog općeg programa osposobljavanja javnih službenika pokazala je da program predstavlja relativno dobro definiranu, stabilnu, predvidljivu i natprosječnu obuku za javne službenike u regiji (Gajdusček i Hajnal, 2000.:26).

U sve sektore javne uprave uveden je opći sustav osposobljavanja, kako na razini ministarstava i državnih ureda, tako i na razini pokrajinske uprave (Hajnal, 2002.:23). Svaki javni službenik obavezan je sudjelovati u osposobljavanju propisanom zakonom ili aktima njegove upravne organizacije. Upravna je organizacija dužna osigurati uvjete za usavršavanje i osposobljavanje potrebne za napredovanje te nadoknaditi službeniku sve troškove s tim u vezi (članak 33. stavak 1. i 4. Amandmana na Zakon o javnim službenicima, iz 2001., dalje u tekstu: *AMZJS/M*). Službenici trebaju sudjelovati u profesionalnom osposobljavanju koje se tiče njihove karijere najmanje 30 sati svake četiri godine, dok vodeći službenici moraju sudjelovati u najmanje jednom prikladnom programu osposobljavanja svake četiri godine (Hajnal, 2002.:23).

Osposobljavanje u službi može se podijeliti na dvije glavne vrste. Prva je usmjerena na područje prava, dok se druga odnosi na posebne oblike osposobljavanja na razini pojedinih ministarstava, središnjih ureda i drugih upravnih organizacija. Pored njih postoje i posebni oblici osposobljavanja vezanih za *EU*, kao i osposobljavanje specifične skupine viših javnih službenika.

Osposobljavanje javnih službenika u pravnom području uključuje dvije vrste ispita propisanih zakonom – osnovni i specijalni ispit iz javne uprave. Svi javni službenici nakon primanja u službu moraju položiti *osnovni ispit iz javne uprave*, i to u roku od jedne godine ako pripadaju I. kategoriji (viša stručna sprema), ili u roku

od dvije godine ako pripadaju II. kategoriji (srednja stručna sprema). To je ujedno i jedan od temeljnih zakonskih uvjeta napredovanja u službi, odnosno svrstavanja u sljedeću klasu nakon vježbeničke. Ako vježbenik ne položi ispit ni u produženom zakonskom roku, bit će otpušten iz službe. Od polaganja osnovnog ispita izuzeti su svi koji imaju doktorat političkih i pravnih znanosti, diplomu ekonomskog fakulteta ili policijskog koledža i akademski stupanj iz područja javne uprave (članak 25. stavak 6. AMZJS/M).

Ispitni sadržaj osnovnog ispita čine pravni propisi koji se odnose na mađarski sustav javne uprave, kao što su ustavno pravo, upravno pravo, službeničko pravo i drugi (Hajnal, 2002.:22). Ispite za državne službenike organizira *Državni ispitni odbor za javnu upravu* (dalje u tekstu: *DIO*), a Institut za javnu upravu obavlja prikladne pripremne tečajeve (SIGMA/Hungary, 2003.:7). Iako tečajevi nisu obvezni, pohađa ih 80-90% kandidata. Osposobljavanje za lokalne službenike i službenike u dekoncentriranim organima organizira se na razini pokrajinskih ureda (Hajnal, 2002.:23).

Drugu vrstu ispita, *specijalistički ispit iz javne uprave*⁹, propisao je amandman iz 2001., iako je još 1998. takav ispit predviđen vladinom uredbom. Položeni specijalistički ispit obvezni je uvjet za postavljenje službenika na vodeće položaje, s iznimkom diplomiranih pravnika. Prema AMZJS/M specijalistički ispit može polagati osoba: koja je svrstana u I. kategoriju (najmanje *BA* obrazovni stupanj), koja je položila osnovni ispit iz javne uprave, koja

ima najmanje dvije godine radnog iskustva u javnoj upravi (taj se uvjet ne odnosi na tajnike, glavne tajnike i direktore) te koja je sudjelovala u pripremnom tečaju propisanom zakonom. Dakle, ispit se može polagati i na dobrovoljnoj bazi, u kojem će slučaju biti jedan od zakonskih uvjeta budućeg napredovanja u službi. Ekvivalent specijalističkom ispitu iz uprave smatra se specijalistički pravosudni ispit, kao i akademski naslovi za koje *DIO* procijeni da imaju potpuno upravni karakter. *DIO* može procijeniti da neka diploma ima djelomično upravni karakter, što znači da će službenik polagati specijalistički ispit samo iz onih područja koja nisu obuhvaćena njegovom diplomom (članak 25. stavak 9. AMZJS/M).

Osim tih ispita, koje moraju položiti svi javni službenici, postoje razni oblici osposobljavanja i usavršavanja unutar pojedinih ministarstava, središnjih ureda i drugih upravnih organizacija. Njihov sadržaj, postupak i metode samostalno utvrđuje svaka organizacija prema vlastitim potrebama i specifičnostima. Ako je određene oblike osposobljavanja i usavršavanja organizacija propisala kao obvezne za javnog službenika, oni će imati jednaku važnost kao i zakonom propisani oblici. Pojedina ministarstva i središnji uredi mogu unutar svog djelokruga naložiti jedinicama lokalne samouprave da upute svoje službenike na osposobljavanje koje se odnosi na njihove radne zadatke.

Među žarišnim točkama osposobljavanja vodećih javnih službenika (posebno onih u ministarskim kabinetima) nalazi se materija o *EU*. Vodeći službenici (od razine čelnika odjela naviše) moraju sudje-

⁹ Specijalistički ispit iz javne uprave sastoji se od dva glavna dijela. Prvi dio obuhvaća ove teme: (1) upravljanje u javnoj upravi (osnovna područja javnog upravljanja u minimalnom opsegu), (2) organizacijska struktura *EU*, (3) ustavno-zakonski ustroj središnjih upravnih organizacija, (4) javne financije i proračun, te (5) modernizacija javne uprave i izvršni zadaci koji se na nju odnose. Drugi je dio specijalističkog karaktera. Njegov sadržaj ispitanik mora izabrati između 47 zadanih područja u dogovoru sa svojim pretpostavljenim. Izabrano se područje treba odnositi na zadatke koje službenik obavlja u svojoj upravnoj organizaciji. Ispitna materija drugog dijela obuhvaća isključivo zakonske i druge propise koji reguliraju određena upravna područja (Hajnal, 2002.:22-23).

lovati u najmanje jednom petodnevnom tečaju koji obuhvaća isključivo predmete o *EU* (povijest, upravna struktura i zadaci *EU*, politika glavnih sektora, zakonska regulacija). Ministarstva i središnji uredi pridaju relativno veliku pozornost toj vrsti osposobljavanja. Nasuprot njima, na nižim se razinama upravnog sustava ne poduzimaju sustavni naponi niti se izdvajaju toliko velika sredstva za tu namjenu (Hajnal, 2002.:22,24).

Institut za javnu upravu pripremio je 2001. i poseban program osposobljavanja za kategoriju tzv. seniorskih državnih službenika¹¹ koji uključuje javne politike, organizaciju, upravljanje, strateško planiranje, postupovna pravila europskih institucija, komunikacijski sustav u upravi i menadžerske vještine (SIGMA/Hungary, 2003.:9).

Litva

Obrazovni sustav

Upravne discipline u Litvi počele su se snažnije razvijati tek u zadnjem desetljeću 20. stoljeća. Doduše, neki nastavni predmeti, koji se odnose na područje javne uprave, pojavili su se za vrijeme prvog razdoblja litavske neovisnosti. Na Sveučilištu *Kaunas* mogli su se naći predmeti poput menadžmenta, javnih financija i sl., dok je prva knjiga o javnoj upravi sveučilišnog profesora P.V. Raulinaitisa, pod nazivom *Upravna načela*, objavljena 1926. Znatne poticaje razvoju upravljanja i javne uprave dao je A. Graičiūnas, teoretičar u području menadžmenta, nakon povratka iz SAD u Litvu 1935. godine. Važan je i doprinos *Znanstvenog društva za menadžment*, utemeljenog 1938., koje i danas djeluje na tom području. Za vrijeme socijalizma nije bilo

akademskih programa o javnoj upravi na visokim školama, ali su se na nekim visokim školama organizirali i izvodili individualni tečajevi s tog područja.

Nedostatak kvalificiranih javnih službenika najočitiije se pokazao nakon pada socijalističkog sustava kad je trebalo reorganizirati cjelokupni upravni sustav. Nedovoljno osposobljeni službenici otežavali su obavljanje djelatnosti institucija javne uprave i sprječavali uredbu suvremenih metoda. Ubrzo se uvidjelo da je prijeko potrebno utemeljiti akademske upravne programe koji će omogućiti kontinuirani razvoj demokratske i učinkovite javne uprave i pripremu za članstvo u *EU*. Programima se željelo obrazovati i osposobiti službenike i za obavljanje tekućih zadataka i za rješavanje strateških problema na svim razinama upravnog sustava, a posebno s obzirom na priključivanje *EU*.

Prvi nastavni program iz javne uprave inicirao je 1994. godine profesor E. Jasaitis, koji je stekao *PhD* iz javne uprave u SAD. Program je utemeljen kao poslijediplomski studij na *Kauno technologijos universitetas* – *KTU* (Tehnološko sveučilište u Kaunasu). Godine 1997. prvi studenti upisali su doktorski studij (zajednički program *KTU* i *Hamline University* iz SAD-a), dok je *BA* program na *KTU* započeo 1999. godine. Nakon toga počeli su se razvijati upravni programi i na drugim sveučilištima. Godine 1998. otpočeo je *MA* program na *Vilniaus universitetas* – *VU* (Sveučilište u Vilniusu), u sklopu Instituta za međunarodne odnose i političke znanosti, a 1999. *BA* programi na *Vytauto didžiojo universitetas* – *VDU* (Visoko Sveučilište Vytauto u Kaunasu) te *BA* i *MA* programi na *Lietuvos teises akademija* – *LTA* (Litavska pravna akademija). Nastavni programi iz javne uprave provode

¹⁰ Riječ je o posebnoj kategoriji viših državnih službenika koji predstavljaju profesionalnu elitu zaduženu za koordinaciju rada i učinkovitost državne uprave, pripremu strateških upravnih odluka i programa, praćenje poslova u vezi s *EU* i slične poslove.

se dakle na četiri visokoobrazovne institucije u Litvi.

Navedene institucije nemaju jednak pristup proučavanju javne uprave. Programi *BA* i *MA* na *KTU* više su usmjereni na menadžment i upravnu teoriju, dok je program *MA* na Sveučilištu u Vilniusu usko povezan s političkim znanostima. Program *BA* na *VDU* je multidisciplinarnan te uključuje četiri samostalne skupine: pravo, ekonomiju, političke znanosti i sociologiju. No, pravo i ekonomija nešto su naglašenija područja u usporedbi s druga dva. Pravna je akademija, prirodno, legalistički usmjeren. Budući da su svi ti programi relativno novi, još se uvijek ne uočava koji će od tih pristupa postati dominantan s obzirom na suvremene potrebe javne uprave.

U Litvi ne postoje komparativni programi koji su isključivo usmjereni na *EU*, ali se u sastavu mnogih upravnih programa analizira političko-upravni sustav *EU* i uvodi komparativna europska dimenzija. Postoje i komparativni programi u drugim područjima (pod nazivima: komparativno javno pravo, komparativna lokalna samouprava, uvod u komparativnu politiku i slično) koji su također ponajprije usmjereni na europske zemlje. Na *KTU* postoji program Europski integracijski proces, ali je on vrlo selektivan i može ga pohađati samo nekoliko izabranih postdiplomana. Odjel za europske integracije pokušava uvesti i razviti specijalizirani program koji bi uključivao povijest, politiku i institucije *EU* te politiku litavske integracije u Europu (Domarkas i Gineitiene, 2002.:1-15,21-22).

Od oko 20.000 javnih službenika zaposlenih na središnjoj, regionalnoj i lokalnoj razini litavskog upravnog sustava (Jasaitis, 1999.:302, Domarkas i Gineitiene, 2002.:25) svega nekoliko službenika ima diplomu iz područja javne uprave. Razlog je tome što su obrazovni programi tek u začetku. Većina je studenata zaposlena u različitim upravnim organizacijama. Studenti na *KTU* mahom su zaposleni u lokalnim i regionalnim upravnim organizacijama i institucijama (oko 60%), dok je svega 5% studenata zaposleno na središnjoj razini. Pretpostavlja se da će većina postdiplomana upravnog programa s *VU* nakon završetka studija početi raditi u središnjim upravnim organizacijama jer je *VU* smješten u glavnom gradu Vilniusu. Sve visokoobrazovne institucije, koje izvode upravne programe, računaju na to da će se njihovi polaznici zaposliti u upravnim organizacijama. Te institucije pokušavaju i utjecati na politiku zapošljavanja u javnim službama stručnim analizama i preporukama koje se odnose na postojeće okolnosti obrazovanja i zapošljavanja¹² (Domarkas i Gineitiene, 2002.:25-26).

Stručno osposobljavanje i usavršavanje tijekom službe

Programi osposobljavanja i usavršavanja za javne službenike u Litvi namijenjeni su trima kategorijama: novim zaposlenicima u javnim službama, karijernim službenicima (radi napredovanja u službi), te višim javnim službenicima.¹³ Posljednji amandman Zakona o javnoj službi (dalje u tek-

¹¹ Pretpostavlja se da će u narednih nekoliko godina navedene škole upisivati oko pedesetak studenata na godinu, osim *Pravne akademije*, koja će upisivati oko pedesetak studenata na dodiplomskoj i poslijediplomskoj razini. *Ministarstvo za menadžerske reforme i poslove lokalne samouprave* procijenilo je da će taj broj odgovarati potrebama za upravnim stručnjacima u zemlji sljedećih nekoliko godina. To je ministarstvo bilo odgovorno za razvojnu strategiju upravnog sustava i obrazovanja službenika do donošenja amandmana iz 2002. godine, nakon čega je taj zadatak preuzelo *Ministarstvo unutarnjih poslova* (Domarkas i Gineitiene, 2002.:25-26).

¹² Litavsko službeničko zakonodavstvo utemeljilo je četiri osnovne kategorije javnih službenika: službenici od karijere, službenici od političkog povjerenja, javni menadžeri i ugovorni javni službenici. Njihova radna mjesta dijele se na tri skupine (A, B i C), ovisno o stupnju obrazovanja, a unutar osnovnih skupina na 20 stupnjeva (članak 7. AMZJS/L).

stu: AMZJS/L), donijet 2002., propisuje nekoliko oblika osposobljavanja za javne službenike koji su tek u inicijalnoj fazi.

Prvi je oblik tzv. *početno osposobljavanje*, koje podrazumijeva stjecanje znanja i razvoj vještina potrebnih da bi osoba stekla status javnog službenika. Trebalo bi se provoditi prema jedinstvenom programu za sve službenike istog stupnja. Prema zakonskim odredbama karijerni javni službenik mora završiti opće početno osposobljavanje unutar godine dana nakon postavljanja u službu (članak 45. stavak 1. točka 1. AMZJS/L). Početno osposobljavanje moraju proći i javni menadžeri unutar prve godine nakon imenovanja. Nije, međutim, propisano što će se dogoditi ako službenik ne ispuni tu obvezu. Prema tekstu Zakona o javnoj službi iz 1999. (dalje u tekstu: ZJS/L) službenici su nakon primanja u službu morali proći probno razdoblje, odnosno razdoblje osposobljavanja, do dvije godine, tijekom kojeg ih je pratio iskusniji javni službenik. Za to su vrijeme primali 70% od ugovorene plaće. Nakon propisanog roka njihov se rad ocjenjivao, a ocjena je bila temelj za trajno primanje u službu ili za otpust iz službe. Ta je odredba izostavljena u AMZJS/L, što bi moglo štetiti kvaliteti zapošljavanja u javnim službama (članak 36. ZJS/L, SIGMA/Lithuania, 2003.:10).

Drugi je oblik osposobljavanje radi *poboljšanja kvalifikacija*. Ono uključuje nastavak studiranja, poboljšanje posebnih stručnih znanja te jačanje upravnih vještina i sposobnosti. Inicijativu za poboljšanje kvalifikacija može pokrenuti sam službenik,

za vrijeme čitavog trajanja službe ili kad traži napredovanje u službi, te državna odnosno lokalna institucija ili organizacija. Viši karijerni službenici, koji pripadaju kategoriji od 18. do najvišeg 20. stupnja, pohađaju poseban program osposobljavanja za karijerne službenike od 18. do 20. stupnja. Odobreni program moraju završiti u roku od dvije godine nakon postavljanja u navedeni stupanj (članak 45. stavak 1. točka 2. AMZJS/L).

Kontinuirano je osposobljavanje i pravo i dužnost javnih službenika, a posljednjih godina raste njegova važnost u praksi (SIGMA/Lithuania, 2003.:15). Programi za osposobljavanje službenika financiraju se iz državnog i lokalnog proračuna iz kojih se dodjeljuju sredstva državnim i lokalnim organizacijama i institucijama.¹⁴ Za razvoj programa osposobljavanja službenika u području EU, programa upravljanja ljudskim potencijalima i programa za službenike od 18 do 20 stupnja, kao i za osposobljavanje službenika u tim programima, odgovoran je *Litavski institut za javnu upravu* (u daljnjem tekstu: Institut). Za razvoj ostalih programa i osposobljavanje službenika brinu se druge institucije prema postupku i uvjetima koje postavlja *Ministarstvo unutarnjih poslova*¹⁵ (članak 45. stavak 2. AMZJS/L).

Institut za javnu upravu utemeljili su 1999. godine Ministarstvo za menadžerske reforme i poslove lokalne samouprave te Pravna akademija, uz financijsku pomoć programa PHARE. Institut je glavna institucija za osposobljavanje javnih službenika

¹⁴ Proračunski dio novca, koji se izdvaja za osposobljavanje, ne smije biti manji od 1% niti veći od 5% od dijela koji se izdvaja za plaće javnih službenika. Ako tečaj osposobljavanja, koji se financira iz proračunskih fondova, traje duže od tri mjeseca, javni službenik mora sklopiti ugovor o povratu novca u zakonom propisanim slučajevima. Dužan je podmiriti troškove svojeg osposobljavanja ako napusti službu prije no što prođe jedna godina od dana završetka programa te ako bude otpušten iz službe zbog disciplinske sankcije (članak 46. stavak 1. i 2. AMZJS/L).

¹⁵ Sve institucije za osposobljavanje i usavršavanje službenika moraju biti odobrene ili potvrđene od strane Ministarstva unutarnjih poslova, a diplome koje izdaju uzimaju se u obzir pri zapošljavanju i napredovanju u službi (SIGMA/Lithuania, 2003.:15).

središnje uprave te ima važnu ulogu u povezivanju i osiguravanju kvalitete programa drugih obrazovnih institucija. Koordinira radom centara u sastavu pojedinih ministarstava, kao i drugim institucijama za osposobljavanje (Domarkas i Gineitiene, 2002.:27-28).

Institut provodi 18-dnevne tečajeve za početno osposobljavanje javnih službenika, menadžerske programe i druge oblike kontinuiranog osposobljavanja. Jedan je od njegovih zadataka i savjetovanje upravnih organizacija o potrebi osposobljavanja službenika. Primarna je djelatnost ipak usmjerena na područje *EU*, vrh javnog menadžmenta i upravljanje ljudskim resursima (što mu je i zakonska obveza). Interes službenika za osposobljavanje raste, što pokazuju brojevi polaznika tečajeva. Od 2.700 javnih službenika, koji su 2001. sudjelovali u aktivnostima Instituta, taj je broj narastao na 6.156 u 2002. No, glavni je problem što upravne organizacije i institucije obično šalju iste ljude na razne tečajeve, pa je reduciran njihov utjecaj i doseg. S druge strane, mladi ljudi nakon početnog osposobljavanja često pokušavaju naći bolje plaćeni posao u privatnom sektoru (SIGMA/Lithuania, 2003.:15).

Unatoč bitnim pomacima sustav osposobljavanja i usavršavanja javnih službenika još uvijek nije striktno reguliran (ni prije, ni nakon postavljanja u službu, ni za vrijeme službe). Većina je tečajeva kratkoročnog karaktera i obrađuju specifična područja vezana za upravnu praksu (kao što su nove informacije o upravnom sustavu ili propisima). Duži programi osposobljavanja (jednogodišnji) izvode se jedino u *Municipalnom centru za osposobljavanje pri KTU*, nakon kojih sudionici dobivaju sveučilišne

svjedodžbe. Iako se ne može očekivati da će akademske institucije izvoditi *in-service* programe, za sada još uvijek imaju veliku ulogu u osposobljavanju i usavršavanju javnih službenika. Pomažu centrima za osposobljavanje na razne načine, od osiguravanja kvalitetnog nastavnog osoblja¹⁶ do organizacije tečajeva i razvoja njihovih programa. Dakako, uz to akademske institucije razvijaju i vlastite akademske programe izdavajući javnim službenicima diplome iz područja javne uprave (Domarkas i Gineitiene, 2002.:27-28).

Slovenija

Obrazovni sustav

Slovenska je vlada još 1956. godine utemeljila *Visoku školu tercijarnog obrazovanja* sa svrhom obrazovanja javnih službenika. U prvom su naraštaju polaznika bili vladini službenici, a nastavni se plan temeljio na potrebi osposobljavanja upravnih "generalista", odnosno viših službenika općeg tipa sposobnih za brzo prilagođivanje zadacima u bilo kojem području uprave. Program je obuhvaćao područja upravnog sustava i društvenog poretka, političku ekonomiju i ekonomiju upravljanja, radne odnose, financije, ekonomiju, statistiku te posebna područja javnog prava i javne uprave. Osnovni pristup proučavanju javne uprave polazio je s pravnog aspekta (oko 70% cjelokupnog nastavnog sadržaja bilo je pravo). Kasnijih je godina došlo do postupnih promjena u smjeru redukcije pravnih i povećanja ekonomskih i organizacijskih programa. Godine 1975. godine Visoka škola ušla je u sastav Sveučilišta u Ljubljani. Uz redovite i izvanredne studije pomagala je pri izvedbi složenih

¹⁶ Jedan je od velikih problema litavskog službeničkog sustava nedostatak kvalitetnih stručnjaka za upravljanje ljudskim potencijalima. Manjak znanja u području organizacije personalnih odjela, analiza procjene i izvršenja radnih zadataka, analiza upravljanja programima osposobljavanja, postupaka provedbe ocjenjivanja službenika itd., sprječava razvoj službeničkog sustava u skladu s političkim, gospodarskim i socijalnim potrebama društva (Jasaitis, 1999.:307).

istraživanja, a djelomice je sudjelovala i u izradi raznih programa usavršavanja za javne službenike.

Škola je nastavila djelovati u postsocijalističkom razdoblju pod nazivom *Visoka upravna škola* (dalje u tekstu: *VUŠ*). Razvila je različite programe i postala članica mnogih međunarodnih organizacija koje se bave područjem javne uprave (*IIASIA, IIAS, EGPA, NASPA* i *NISPAcee*), a u njezinom je sastavu djelovalo i više Instituta.¹⁷ Glavni nastavni program¹⁸ bio je trogodišnji studij za javnu upravu, nakon kojeg su završeni studenti dobivali akademski naslov diplomiranog upravnog organizatora. Kandidati s višim stupnjem obrazovanja iz nekog drugog područja mogli su se upisati odmah na treću godinu.

Oko 70% osoba koje su završile *VUŠ* zaposlilo se u javnoj upravi (na svim razinama teritorijalnog upravnog sustava), većinom kao savjetnici, inspektori, ili rukovoditelji na srednjim položajima. Četrdesetogodišnja tradicija i uska suradnja sa stručnjacima iz prakse rezultirali su nastavnim planom koji je kvalitetno osposobljavao polaznike za obavljanje širokog kruga upravnih djelatnosti.

U ljeto 2003. slovenski je *Državni zbor* donio Odluku o preoblikovanju Sveučilišta u Ljubljani na temelju koje je 5. kolovoza 2003. *VUŠ* službeno postala *Fakultet za upravu* (dalje u tekstu: *FZU*) s izmijenjenim i dopunjenim nastavnim programom. Fakultet ima dva dodiplomska multidisciplinarna

programa (sadrže pravne, ekonomske, upravnotehničke, menadžerske i informatičke predmete) i to: (1) Sveučilišni program javna uprava i (2) Stručni program javna uprava. Prvi program je znanstvenog karaktera i traje četiri godine. Predviđena je mogućnost da diplomanti *VUŠ*, uz polaganje svih predmeta na IV. godini *FZU* i nekoliko dodatnih predmeta razlike (drugi jezik, javne financije, EU integracije i organizacijsko ponašanje), dobiju diplomu *FZU*. Drugi je program stručnog karaktera, traje tri godine, a organiziran je kao redoviti i izvanredni studij. Osnovni mu je cilj "oblikovati stručni profil samostalnog stručnog službenika, koji je sposoban obavljati raznovrsne stručne i vodeće poslove u javnoj upravi" (Fakulteta za upravu, 2004. a:4). Pod time se misli na poslove samostalnog i višeg referenta, inspektora, savjetnika, voditelja organizacijske jedinice, pomoćnika načelnika i njima slične poslove (Fakulteta za upravu, 2004.).

FZU ima i dva poslijediplomska studijska programa iz javne uprave. Prvi je magistarski studijski program iz uprave, koji traje dvije godine i sadrži osam obveznih i dva izborna predmeta. Drugi je poslijediplomski specijalistički studijski program iz javne uprave koji je zamišljen kao vrsta stručnog usavršavanja javnih službenika. Polaznici moraju položiti pet obveznih predmeta, tri izborna predmeta, a prije izrade specijalističkog rada moraju apsolvirati metodološki seminar u trajanju od 30 sati (Fakulteta za upravu, 2004.).

¹⁷ To su: (1) Institut za lokalnu samoupravu, (2) Institut za uvođenje informatičke tehnologije u javnu upravu, te (3) Istraživački institut koji provodi istraživanja za Visoku upravnu školu, kao i za Katedre javne uprave, ekonomije javnog sektora i informatičkih znanosti (Brejc, 2002.:3).

¹⁸ Pored redovitog programa, Škola je razvijala trogodišnje i četverogodišnje stručne programe iz javne uprave u suradnji s nekoliko međunarodnih obrazovnih institucija (među kojima je Institut za javnu upravu iz Liverpoola te poslijediplomska škola za javnu upravu *Speyer* iz Njemačke) u okviru projekta TEMPUS. U suradnji s *Ekonomskim fakultetom* ljubljanskog sveučilišta pokrenut je i zajednički program Upravljanje u javnoj upravi u akademskoj godini 1999./2000. Zajedno s Ministarstvom unutarnjih poslova te uz financijsku potporu austrijske vlade i bečke Upravne akademije, Škola je 1996. organizirala seriju od četiri, a 1997. od sedam vikend-seminara u području upravljanja ljudskim potencijalima za 16 službenika Ministarstava (Brejc, 2002.:1-12).

Uz navedene programe postoji i dvogodišnji poslijediplomski program (*Podiplomski magistarski studijski program Javna uprava*) koje izvodi *Pravni fakultet Sveučilišta u Ljubljani*. Poslijediplomski program sadržava dvije skupine, A i B. Magistarski studij skupine A namijenjen je diplomiranim pravnicima koji žele usavršiti svoja znanja iz područja javne uprave. Program skupine B namijenjen je višim službenicima i vodećem osoblju javnog sektora (iz državne uprave, lokalne samouprave, javnih zavoda i službi i dr.) koji nisu diplomirani pravnici, a žele se dodatno obrazovati u upravnom području. Nakon uspješnog završetka studija, polaznici skupine A stječu akademsku titulu magistra znanosti s područja upravnog prava, a polaznici skupine B titulu magistra znanosti s područja javne uprave (Pravna fakulteta, 2001.). U sastavu ljubljanskog Pravnog fakulteta djeluje i znanstveno-istraživački *Institut za javnu upravu* koji, u suradnji sa središnjim državnim tijelima, izvodi različite projekte iz područja javne uprave (Baretić i drugi, 2003.:96).

Stručno osposobljavanje i usavršavanje tijekom službe

Do prije nekoliko godina osposobljavanje i usavršavanje javnih službenika u Sloveniji obavljalo se u sastavu pojedinih ministarstava (Virant, 1999.:36) i djelomice na *VUŠ*. Godine 1997. osnovana je *Upravna akademija* (u daljnjem tekstu: *UA*) kao organizacijska jedinica *Ministarstva unutarnjih poslova* koje je odgovorno za osposobljavanje službenika. Akademija je osnovana radi obavljanja djelatnosti oko ustrojstva, organizacije i funkcioniranja državne upra-

ve te osposobljavanja osoblja za izvršavanje upravnih zadataka i polaganje stručnih ispita. Zadužena je za kontinuirano, sistematsko i jedinstveno osposobljavanje zaposlenika u javnoj upravi, za evaluaciju postojećih i razvoj novih programa osposobljavanja i usavršavanja, te za izvedbu stručnih ispita, ispita znanja i tečajeva stranih jezika (MNZ/UA, 2004.).

Programi osposobljavanja *UA* mogu se podijeliti na dvije osnovne skupine. U prvoj su programi za pripremanje službenika za polaganje stručnih ispita.¹⁹ Druga je skupina programa usmjerena na različita područja: javnu upravu i upravni postupak, poslove i odnose s *EU*, financijsko upravljanje i javne prihode, upravljanje ljudskim potencijalom, upravljanje u upravi, komunikacije, osobne kvalitete i učinkovitost, strane jezike te slovenski jezik u javnoj upravi (MNZ, 2001., MNZ/UA 2004.). Iako je *VUŠ* donedavno bila vodeća institucija za osposobljavanje javnih službenika (Škola je održavala oko 60% seminara, a Akademija oko 40%, Brejc, 2002.:11), uloga je *UA* svakim danom sve veća.

Analitičari su isticali da, unatoč brojnim programima, niti *VUŠ* niti druge institucije nisu pridavale dovoljno pažnje fundamentalnim područjima javne uprave i europskim sadržajima. Seminari, koje je provodila *VUŠ*, najvećim su se dijelom odnosili na pripremanje službenika za polaganje stručnih ispita. Po preporuci *Vijeća Europe*, Škola je pripremila nacrt novog, suvremenijeg programa prilagođenog općim razvojnim trendovima u javnoj upravi, potrebama reforme slovenske javne uprave, pridruživanju *EU* i tržišnoj orijentaciji javnog sektora (Brejc, 2002.:11-13)²⁰.

¹⁹ Tu spadaju: stručni ispit za radnike u upravi ili stručni ispit za imenovanje u naziv (ovisno o vremenu primanja u službu, vidi infra), stručni ispit iz upravnog postupka, stručni ispit iz poslovanja s ispravama, ispit za matičara, stručni ispit za stjecanje dozvole za obavljanje poslova posredovanja nekretninama, te stručni ispit iz zaštite i zdravlja na radu (MNZ/UA, 2004.).

²⁰ Pri oblikovanju novih seminara prioritet su dobile ove teme: razvoj demokracije, uvod u novi javni menadžment, evaluacije za procjenjivanje javnih službi, ulazak u *EU* i upravna reforma, upravljanje ljudskim

Osnivanjem FZU otvorila se mogućnost njegove provedbe jer fakultet, uz diplomске i poslijediplomske programe te znanstveno-istraživački i savjetodavni rad, razvija i programe za dodatno stručno usavršavanje javnih službenika (Fakulteta za upravo, 2004.).

Jedan je program osposobljavanja u području europskog prava i institucija započeo u ljeto 2000. Sastoji se od petodnevog intenzivnog tečaja koji izvodi *Institut za javnu upravu* pri ljubljanskom Pravnom fakultetu, prema dogovoru s *Ministarstvom unutarnjih poslova*, a financira ga slovenska vlada. Programom se za polaganje ulaznog ispita osposobljavaju slovenski službenici koji se namjeravaju kandidirati za prijam u službu u EU institucije, posebno u *Europsku komisiju* (SIGMA/Slovenia, 2003.:16).

U novije se vrijeme kao glavni cilj nameće reforma upravnog sustava na svim razinama, kroz implementaciju koncepta novog javnog menadžmenta u javnu upravu (Brejc, 2002.:11-13). Postupno uvođenje menadžerskih načela srednjoročni je cilj i *Upravne akademije* (MNZ/UA, 2004.). Međutim, još se uvijek tim temama bave uglavnom pojedina ministarstva. Općenito, osposobljavanje je usmjereno na već postignuta znanja, a ne na razvijanje stručnih vještina ili sposobnosti rješavanja problema. Ne postoje ni programi za osposobljavanje predavača. Osposobljavanje u području upravljanja javnim poslovima obavljaju uglavnom sveučilišni profesori, a ne praktičari s iskustvom (SIGMA/Slovenia, 2003.:17).

Slovensko službeničko zakonodavstvo sadržava fakultativne i obligatorne odredbe koje se tiču obrazovanja, usavršavanja i

osposobljavanja činovnika²¹ i pripravnika. Opći program obrazovanja, usavršavanja i osposobljavanja, koji obuhvaća sadržaj bitan za sve upravne organizacije te visinu sredstava koja će se za nj izdvojiti, donosi Vlada. Posebne programe za pojedine organizacije određuju njihovi čelnici u skladu s financijskim mogućnostima organizacije. Činovnik ima pravo i dužnost osposobljavati se na činovničkom radnom mjestu te usavršavati svoje stručno znanje prema utvrđenom programu i po uputi nadređene mu osobe. Nadređeni mora pratiti stručnu osposobljenost činovnika i osigurati periodično provjeravanje njegova teorijskog i praktičnog znanja (članci 102., 103. i 105. ZJS/S).

Zakon predviđa i mogućnost fakultativnog upućivanja činovnika na daljnje "obrazovanje u interesu poslodavca" (članak 101. ZJS/S), ako za to financijska sredstva osigura upravna organizacija. Upućivanje na daljnje obrazovanje provodi se putem internog natječaja koji objavljuje čelnik organizacije, a prednost imaju činovnici s višim prosjekom godišnjih ocjena u zadnje tri godine. Nakon završenog obrazovanja činovnik mora ostati u radnom odnosu kod istog poslodavca barem onoliko vremena koliko je trajala naobrazba. Ta će obveza prestati ako u roku od šest mjeseci činovnik ne bude imenovan u naziv ili premješten na radno mjesto za koje je propisana naobrazba koju je stekao.

Obvezni oblik osposobljavanja u javnoj službi odnosi se na pripravnike koji se prvi put primaju u službu putem javnog natječaja te se osposobljavaju za polaganje propisanog stručnog ispita. Pripravnici se osposobljavaju za rad na radnom mjestu

potencijalom, ekonomija javnog sektora i lokalnih zajednica, rekonstrukcija upravnih postupaka, razvoj javne uprave, uloga informatike i medija u demokratskom društvu, privatizacija, koncesije i javni ugovori, potrošački usmjerena javna služba (Brejc, 2002.:11).

²¹ Izraz činovnik u slovenskom službeničkom zakonodavstvu i literaturi odgovara pojmu službenika u hrvatskom zakonodavstvu i literaturi.

pod rukovodstvom mentora koji, u suradnji s drugim osobama koje prate rad pripravnika, određuje individualni program njegova osposobljavanja. Nakon završetka pripravničkog staža, mentor i navedene osobe izdaju pismeno mišljenje o radu pripravnika (članak 106. stavak 1. i članak 107. ZJS/S).

Pripravnici, koji se zapošljavaju na činovničkim radnim mjestima u državnim organima i upravama lokalnih zajednica, polažu stručni ispit za imenovanje u naziv²² sukladno *Pravilniku o stručnom ispitu za imenovanje u naziv*.²³ Stručni ispit za imenovanje u naziv za koji je potrebna fakultetska ili visoka stručna naobrazba zove se *državni ispit iz javne uprave*, dok se stručni ispit za imenovanje u ostale nazive zove *stručni upravni ispit* (MNZ/UA, 2004). Pripravničko razdoblje za polaganje državnog ispita iz javne uprave traje deset mjeseci, a za polaganje stručnog upravnog ispita osam mjeseci (članak 108. stavak 1. ZJS/S).

Rok za polaganje drugih stručnih ispita potrebnih za samostalno obavljanje pratećih zadataka ovisi o stručnoj spremi pripravnika te iznosi osam mjeseci za osobe s visokom stručnom spremom, šest mjeseci za one s višom i srednjom stručnom spremom te četiri mjeseca za pripravnike sa završenom osnovnom školom, nižom stručnom naobrazbom ili nepotpunim osnovnim obrazovanjem (članak 108. stavak 2. ZJS/S.). Po obavljenom pripravništvu i uspješno položenom stručnom ispitu s pripravnikom

se sklapa radni odnos na neodređeno vrijeme bez provedbe javnog natječaja (članak 109. stavak 3. ZJS/S).

Sažetak

Na općenitoj razini sve tri zemlje imaju isti cilj – utemeljenje kvalitetnih sustava obrazovanja i osposobljavanja službenika. One pokazuju veliku sličnost pri kontinuiranom poboljšanju obrazovnih programa iz područja javne uprave te prepoznavanju potrebe osposobljavanja i usavršavanja službenika tijekom službe. Na pojedinačnim razinama uočavaju se razlike uvjetovane povijesnim, političkim, socijalnim i drugim okolnostima.

Obrazovanje i osposobljavanje službenika u *Mađarskoj* ima povijesne korijene unazad nekoliko stoljeća, a tom se području uvijek pridavala velika pozornost. Društvena očekivanja s obzirom na znanje i iskustva javnih službenika postaju još izraženija u postsocijalističkom razdoblju, zbog promijenjenih zadataka uprave u višestranačkom i tržišno orijentiranom sustavu. U tom je smislu koncept obrazovanja i usavršavanja javnih službenika neupitan, kako od vlasti tako i od mađarskih građana (György, 1999.:137).

U *Litvi* se područje javne uprave ozbiljnije počelo proučavati tek nakon raspada socijalizma. Iako se, pod pritiskom novih okolnosti, na normativnoj, institucionalnoj, teorijskoj i praktičnoj razini pokušava uspostaviti sustav obrazovanja te osposobljavanja

²² Stručni ispit za imenovanje u naziv sadržava devet glavnih područja: (1) ustavno uređenje RS; (2) sustav zakonodavne, izvršne i sudske vlasti te njihovi međusobni odnosi; (3) organizacija i djelatnost lokalne samouprave; (4) sustav javnih financija; (5) uređenje institucija EU i njezina pravnog sustava; (6) zakonodavni postupak te postupak izrade i pripreme zakonskih i podzakonskih akata; (7) upravno pravo, upravni postupak i upravni spor; (8) pravila poslovanja upravnih organizacija s ispravama, pravila elektroničkog poslovanja i pravila zaštite osobnih i drugih podataka; (9) poslovanje državnih organa i uprava samoupravnih lokalnih zajednica (MNZ/UA, 2004.).

²³ Kandidati koji su podnijeli prijavu za ispit odnosno pripravnici koji su započeli pripravnički staž do 28. lipnja 2003. polažu tzv. stručni ispit za radnike u upravi koji je vrijedio do donošenja ZJS/S i navedenog Pravilnika (MNZ/UA, 2004.).

i usavršavanja službenika, još uvijek postoje brojne zapreke koje koče taj razvoj. Jedna je od njih i nerazumijevanje ili ignoriranje tih pokušaja od mnogih vodećih službenika u korist političkih kriterija. Ne planira se prema stvarnim potrebama upravnih organizacija, ne postoji sustavna strategija niti se ne zna točno kakav bi tip osposobljavanja trebalo uvesti (Jasaitis, 1999.:307).

Slovenija ima određena povijesna iskustva s obrazovanjem upravnog osoblja još od razdoblja Marije Terezije i poslije u sastavu Kraljevine SHS, premda manje od Mađarske. S druge strane, od sve tri zemlje jedino je Slovenija u razdoblju socijalizma imala instituciju za obrazovanje upravnog osoblja (*VUŠ* je utemeljena 1957.). Iskustvo, kontakti i znanja sakupljeni tijekom pola stoljeća kontinuiranog postojanja te institucije, mogu biti vrlo korisni za današnje vrijeme. Uz to, ohrabruje činjenica "da ne treba početi od nule ili provesti razdoblje utemeljenja u borbi za neovisnost od dominantnog fakulteta" (Brejc, 2002.:1).

Mađarska i Slovenija pokazuju dosta sličnosti prema pristupu javnoj upravi i razvoju upravnih obrazovnih programa. *Mađarska* je tradicionalno usmjerena na pravni pristup proučavanju uprave, premda se u novije vrijeme razvijaju različiti znanstveni pristupi upravi i discipline poput javnog menadžmenta, političkih znanosti i sl. To se vidi i na institucionalnoj razini. Pravni fakulteti su još uvijek dominantne institucije za obrazovanje visokih upravnih službenika, a diplomirani pravnici imaju monopol nad vodećim položajima. Interdisciplinarni program izvodi Koledž za javnu upravu, koji međutim ne dodjeljuje stupanj *MA*, pa završeni studenti ne mogu zauzeti visoke i vodeće položaje u upravi. Poslijediplomski programi i specijalizacije izvode se na pravnim i nepravnim fakultetima.

Donekle je slična institucionalna situacija donedavno bila i u *Sloveniji*. Premda je *VUŠ* ušla u sastav Sveučilišta u Ljubljani

još 1975., radilo se o trogodišnjoj školi interdisciplinarnog karaktera nakon završetka koje su studenti dobivali akademski naslov ekvivalentan *BA* stupnju. Stoga je srednja upravljačka razina maksimum koji su mogli doseći na hijerarhijskoj ljestvici u javnoj upravi. Dvogodišnji poslijediplomski program za javnu upravu izvodi se na Pravnom fakultetu u Ljubljani, gdje završeni studenti stječu titulu magistra znanosti s područja upravnog prava ili s područja javne uprave. Stanje se promijenilo preoblikovanjem *VUŠ* u *FZU* koji bi u budućnosti mogao postati vodeća institucija za upravno obrazovanje. Time bi se smanjio utjecaj dosadašnjeg pravnog pristupa u korist multidisciplinarnog proučavanja javne uprave.

U *Litvi* je situacija drugačija jer je unazad nekoliko stoljeća uglavnom bila pod vlašću Prusije, Švedske, Poljske, a osobito Rusije, koje nisu bile zaokupljene idejom vladavine prava u tolikoj mjeri kao zemlje Zapadne Europe. Tijekom 19. stoljeća., kad je bila u sastavu Carske Rusije, u Litvi su djelovale mnoge škole za obrazovanje carske birokracije. Te su škole ponajprije izvodile specijalističke programe za pojedina upravna područja. U kratkom je razdoblju neovisnosti između dvaju svjetskih ratova Litva imala nešto vlastitog upravnog iskustva, koje se ubrzo gubi ulaskom u sastav socijalističkog SSSR-a. Glavni razvoj upravnih znanosti počinje tek raspadom socijalizma i ponovnim stjecanjem neovisnosti (Vanagunas, 1999.:213-218). Neopterećena pravnim pristupom, Litva je utemeljila obrazovne programe koji izučavaju upravu s različitih aspekata na četiri visokoobrazovne institucije. Specifičnost se ogleda i u činjenici da su mnogi studenti koji pohađaju te programe već zaposleni u javnoj upravi, pa se obrazovanje u akademskim institucijama može promatrati i kao oblik osposobljavanja tijekom službe.

Uz akademske i druge obrazovne institucije, sve tri zemlje imaju posebne centre za

osposobljavanje i usavršavanje službenika tijekom službe. Mnoga su od njih u sastavu pojedinih ministarstava i središnjih upravnih organizacija ili drugih institucija. Pored njih, razvijaju se i centri za osposobljavanje koji preuzimaju glavnu ulogu u pripremi i izvedbi brojnih programa i tečajeva za javne službenike te koordiniraju i povezuju rad ostalih centara i institucija. U *Mađarskoj* i *Litvi* takvu vrstu aktivnosti obavljaju *Instituti za javnu upravu*, dok je u *Sloveniji* za to zadužena *Upravna akademija*. Središnje institucije za osposobljavanje i usavršavanje surađuju s brojnim međunarodnim organizacijama koje se bave područjem javne uprave, a postupno proširuju područje svog djelovanja i preko zakonom utvrđenih zadataka. Pokazalo se, naime, da treba kontinuirano osmišljavati nove programe koji će pratiti razvojne potrebe društva. Dosadašnji su se programi većim dijelom svodili na pripremanje službenika za polaganje državnih stručnih ispita (većinom zakonski propisi iz područja uprave). Međutim, nedovoljna se pozornost poklanja usavršavanju i osposobljavanju službenika u konkretnim sposobnostima i vještinama koje traži suvremeni upravni sustav.

Pri usporedbi tri zemlje *Mađarska* vodi u osposobljavanju i usavršavanju službenika. Službeničko zakonodavstvo pridaje veliku važnost stupnju obrazovanja službenika dok je osposobljavanje i usavršavanje u službi nužan uvjet napredovanja. AMZJS/M obvezuje javne službenike na sudjelovanje u profesionalnom osposobljavanju najmanje 30 sati svake četiri godine, a vodeće službenike u najmanje jednom prikladnom programu osposobljavanja svake četiri godine. Osnovni ispit iz javne uprave prijeko je potreban uvjet trajnog postavljenja u službu i trebaju ga položiti javni službenici na svim razinama upravnog sustava. Službenici na vodećim položajima moraju položiti specijalistički ispit iz javne uprave, te su dužni sudjelovati u najmanje

jednom petodnevnom tečaju koji obuhvaća predmete o *EU*. Pored toga, postoje razni oblici decentraliziranog osposobljavanja i usavršavanja službenika u pojedinim upravnim organizacijama koji se tiču njihova specifičnog područja djelovanja, kao i programi osposobljavanja za klasu seniorskih javnih službenika.

Litva još uvijek nema jasno definiran sustav osposobljavanja premda je amandmanom iz 2002. postavljen zakonski temelj za njegovu izgradnju. Svi karijerni javni službenici i javni menadžeri moraju proći početno osposobljavanje u roku od jedne godine nakon postavljanja na radno mjesto, odnosno imenovanja na položaj. Ono se provodi prema jedinstvenom programu za sve službenike istog stupnja, a podrazumijeva stjecanje znanja i razvoj vještina potrebnih za dobivanje statusa javnog službenika. Najviše rangirani karijerni službenici pohađaju poseban program osposobljavanja. Drugi se oblik osposobljavanja odnosi na poboljšanje kvalifikacija tijekom službe, koje može inicirati sam službenik radi daljnjeg napredovanja ili organizacija u kojoj je zaposlen. Iako AMZJS/L ne propisuje sankciju u slučaju neispunjenja obveze zakonskog osposobljavanja, ono ima sve veću ulogu, pogotovo za kasnije napredovanje u službi. To se vidi i u velikoj zainteresiranosti službenika za obrazovne programe na akademskim institucijama.

Slovensko službeničko zakonodavstvo sadržava obligatorne i fakultativne odredbe o osposobljavanju i usavršavanju službenika. Pripravnici za činovnička radna mjesta moraju položiti državni ispit iz javne uprave, odnosno stručni upravni ispit, ovisno o stupnju obrazovanja koji imaju. Osim ispita za činovnička radna mjesta, postoje i druge vrste stručnih ispita potrebnih za samostalno obavljanje zadataka koje polažu djelatnici u javnim službama. Opći program osposobljavanja utvrđuje se na razini Vlade, dok posebne programe

za pojedine organizacije određuju njihovi čelnici. Postoji i fakultativna mogućnost upućivanja činovnika na daljnje obrazovanje od strane upravne organizacije ako ona ima financijska sredstva za to.

ZNAČENJE STRANIH ISKUSTAVA ZA HRVATSKI SUSTAV OBRAZOVANJA I USAVRŠAVANJA JAVNIH SLUŽBENIKA

Treba li se Hrvatska ugledati na druge tranzicijske zemlje ili je bolje tražiti rješenja utemeljena na vlastitim povijesnim, političkim, ekonomskim i socijalnim okolnostima? Odgovor na to pitanje ne može biti isključiv. Iskustva drugih zemalja, bila ona negativna ili pozitivna, uvijek su korisna. Ne treba jednostavnim automatizmom preslikavati zakonske odredbe i institucionalnu strukturu, ali je preporučljivo, u kontekstu domaćih okolnosti i mogućnosti, obratiti pozornost na bolja rješenja. Jasno da ni tri odabrane zemlje nemaju savršene sustave. One, kao i ostale postsocijalističke zemlje, još uvijek nisu riješile problem nedovoljne obrazovanosti i/ili nedovoljne osposobljenosti upravnog osoblja za nove zadatke koje zahtijeva tržišno usmjerena privreda, višestranački politički sustav i globalizacija svijeta. Ipak, može se uvidjeti da su Mađarska, Litva i Slovenija u određenim segmentima daleko odskočile od Hrvatske. Ponajprije u pogledu kontinuirana nastojanja na poboljšanju učenih zakonskih manjkavosti i propusta te naglašenog usmjeravanja na razvoj područja upravljanja ljudskim potencijalom. U tom se pogledu nesumnjivo trebamo ugledati na njih. Tim više što se takav pristup pokazao nužnim uvjetom za dobivanje pozitivnih mišljenja o ispunjenju preduvjeta za članstvo u EU.

Sumirajmo stanje u našoj zemlji. Hrvatska nema cjelovit sustav obrazovanja za službu u javnoj upravi. Nastavni programi iz područja javne uprave izvode se na srednjim i višim školama, dok nedostaje visokoobrazovni program. Više upravne škole s dvogodišnjim nastavnim programima i trogodišnji upravni studij u okviru *zagrebačkog Društvenog veleučilišta*, dodjeljuju diplome višeg obrazovnog stupnja (ekvivalent BA). Iako je nastavni plan i program upravnog studija osuvremenjen prije nekoliko godina, naglašeno je pravno usmjeren, "dok su izostali ili su zanemareni ekonomski, politološki, sociološki, upravnotehnički, pa i upravopravni predmeti" (Koprić i Marčetić, 2003.:219). Nedostatak je studija što nakon njegova završetka nije moguće steći diplomu nekog sveučilišnog studija kako bi se nastavilo obrazovanje u struci, niti je moguć upis na poslijediplomski studij. Iako diplomirani studenti upravnog studija imaju više upravnih znanja od diplomiranih pravnika²⁴ ili ekonomista, oni se ne mogu zaposliti na vodećim položajima jer nemaju visoki stupanj naobrazbe.

Na *Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu* djeluje poslijediplomski studij pravnih znanosti upravno-političkog usmjerenja. Mogu se upisati samo diplomirani pravnici, koji nakon završetka studija dobivaju titulu magistra znanosti iz područja prava, upravno-političkog smjera. Program je interdisciplinaran i obuhvaća upravnotehničke, upravnoopravne, politološke i ustavnopravne, sociološke, metodološke i teorijske predmete (Koprić i Marčetić, 2003.:219-220). U institucionalnom pogledu primjećujemo sličnu situaciju kao u Mađarskoj. No, za razliku od Mađarske, gdje pravno usmjerenje rezultira i velikom zastupljenošću diplomiranih pravnika na vodećim položajima, u javnoj

²⁴ Pravni fakultet na zagrebačkom Sveučilištu ima samo dva obvezna predmeta koja se tiču javne uprave: upravnu znanost (na trećoj godini studija) i upravno pravo (na četvrtoj godini studija).

upravi u Hrvatskoj to nije slučaj. Koncem 20. stoljeća na svim vodećim položajima u hrvatskoj središnjoj državnoj upravi bilo je svega 23,55%, a na regionalnoj razini 26,53% diplomiranih pravnika (Marčetić, 1999.:26-28). Takvi postotci ne govore u prilog pravničkomu monopolu, kao što je slučaj s Mađarskom i nekim drugim zemljama Srednje Europe, koje nedostatak upravnih stručnjaka na vodećim položajima pripisuju pravnoj tradiciji.

U Hrvatskoj nesumnjivo nedostaje srednja karika, tj. sveučilišni dodiplomski studij za javnu upravu na kojem bi se stjecala visoka stručna sprema te mogućnosti nastavka obrazovanja u struci na poslijediplomskim stručnim, znanstvenim i doktorskim studijima. Studij bi trebao obrazovati upravno osoblje općeg profila koje bi se zapošljavalo na višim i visokim položajima u upravnom sustavu, gdje su nužna različita znanja iz javne uprave, a ne jednostrane specijalizacije iz pojedinih područja (Koprić i Marčetić, 2003.:219-220). Dakle, potrebna nam je institucija s multidisciplinarnim programom, nalik slovenskom Fakultetu za upravu.

Treba naglasiti da postoje veliki problemi s obzirom na stručnost i obrazovanost hrvatskih javnih službenika. Na gotovo polovini svih radnih mjesta zaposleni su službenici sa srednjom stručnom spremom, oko 15%

ih je više stručne spreme, dok su ostali visokoobrazovani službenici. No, među njima ima mnogo onih koji su prirodnog usmjerenja, dok je nedovoljno visokoobrazovanih stručnjaka u društvenim područjima, a gotovo da i ne postoje stručnjaci za područje javne uprave (Marčetić, 1999.:5-7, Marčetić: 2001.:609-610). Struktura zanimanja ne odgovara suvremenoj javnoj upravi, stručno je usavršavanje slabo, a reedukacije postojećih službenika gotovo da i nema (Koprić, 2003.:445).

Jedini obvezni oblik stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika odvija se u obliku vježbeničke prakse tijekom koje se vježbenici kroz praktični rad osposobljavaju za samostalno obavljanje poslova pod nadzorom iskusnijih službenika. Vježbenički staž traje 16, 14 ili 12 mjeseci, ovisno o stupnju obrazovanja vježbenika. Najranije dva mjeseca prije isteka propisanog vježbeničkog staža, a najkasnije do njegova isteka, vježbenik mora pristupiti polaganju *državnog stručnog ispita*.²⁵ Oslobođeni su jedino službenici koji imaju položen pravosudni ispit. Državni stručni ispit polaže se pred državnim ispitnom komisijom koja je ustrojena pri *Središnjem državnom uredu za upravu*. Ispit se sastoji od općeg i posebnog dijela. Opći dio je pravno usmjeren²⁶ (sličnu strukturu ispita imaju Mađarska i Slovenija) i zajednički je za sve vježbenike.²⁷ Posebni dio sastoji se od provjere posebnih znanja

²⁵ Državni stručni ispit mora položiti i osoba koja u vrijeme prijama u državnu službu ima u odgovarajućoj struci radni staž duži od vremena određenog za vježbenički staž, ali nema položen državni stručni ispit. Mogu ga polagati i osobe koje nisu zaposlene u državnim tijelima, ako imaju dvostruko više radnog staža u struci od vremena propisanog za vježbenički staž određene vrste, ali sami snose troškove ispita (članak 89. stavak 1. i članak 88. stavak 1. i 3. ZODSIN).

²⁶ *Uredbom o stručnom osposobljavanju i usavršavanju državnih službenika* propisano je sedam predmeta koje službenik mora položiti da bi uspješno završio državni stručni ispit. To su: (1) ustavno uređenje, (2) sustav državne uprave, (3) upravni postupak i upravni sporovi, (4) uredsko poslovanje, (5) službenički odnosi, (6) sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave i (7) osnove sustava EU (članak 29. Uredbe).

²⁷ ZODSIN propisuje da je "opći dio zajednički za sve vježbenike iste vrste bez obzira za koje se poslove osposobljavaju" (članak 84. stavak 1. ZODSIN). Međutim, ni ZODSIN ni podzakonski propisi kojima se detaljnije utvrđuje način i postupak osposobljavanja i usavršavanja službenika ne postavljaju kriterije razlikovanja opsega i sadržaja znanja između vježbenika različitih vrsta. Budući da nisu propisani objektivni kriteriji procjene znanja, ispitivači prema vlastitoj procjeni i subjektivno utvrđenim profesionalnim standardima utvrđuju potrebnu razinu znanja svakog pojedinog kandidata (Marčetić, 2001.:628).

potrebnih za obavljanje poslova za koje se osposobljavaju u određenoj upravnoj organizaciji. Ako vježbenik ne položi ispit, može ga ponovno polagati u roku od dva mjeseca, a ako ga ni tada ne položi, prestaje mu služba po sili zakona istekom roka u kojem je bio dužan položiti ispit (članci 80., 82.-85., 90. i 118. stavak 1. točka g. ZODSIN).

ZODSIN propisuje da su službenici obvezni za vrijeme trajanja državne službe stručno se usavršavati, a da stručno usavršavanje provode i organiziraju državna tijela u okviru svoje nadležnosti, sukladno godišnjem programu koji utvrdi Vlada (članci 91. i 92. ZODSIN). Međutim, usavršavanje službenika nema smjer niti cilj. Ono se provodi prema trenutačnim potrebama i proizvoljnim kriterijima unutar pojedinih upravnih organizacija, ili se, što je mnogo češće, uopće ne provodi.²⁸

Možemo zaključiti: želi li Hrvatska ostvariti svoj cilj pridruživanja *Europskoj uniji* morat će svoje upravne kapacitete prilagoditi europskim standardima.²⁹ Na razini obrazovnog sustava potrebno je utemeljiti sveučilišni dodiplomski studij za javnu upravu s multidisciplinarnim programom te osuvremeniti i prilagoditi nastavni program viših upravnih škola novim potrebama. Osobe sa sveučilišnom diplomom, magisterijem ili doktoratom iz javne uprave trebaju sukladno svojem znanju zauzeti i odgovarajući broj vodećih položaja u javnoj upravi. Nužno je postaviti zakonski okvir za osnivanje institucija za osposobljavanje i usavršavanje na središnjoj, regionalnoj i lokalnoj razini. U organizacijskom smislu poželjno je utemeljiti posebna radna mje-

sta i/ili odjele unutar upravnih organizacija koji će se baviti pitanjima upravljanja ljudskih potencijala i usko surađivati s radom centara. To je, međutim, tek početak. Centri za osposobljavanje i usavršavanje trebaju kontinuirano razvijati kvalitetne i učinkovite programe u suradnji sa znanstvenim institucijama. U sadržajnom pogledu ti programi ne mogu ostati na dosadašnjoj razini učenja stranih jezika ili pružanja osnovnih znanja rada na računalu. Treba razviti različite vrste programa prilagođene pojedinim skupinama radnih zadataka u upravi i kategorijama osoblja. Rukovoditelj u središnjoj upravi, visokoobrazovani specijalist za određeno područje i administrativni službenik u općini ne mogu imati isti program osposobljavanja i/ili usavršavanja. Najzad, službenike treba i obvezati i motivirati na osposobljavanje i usavršavanje tijekom karijere te osigurati sredstva u proračunu za tu namjenu.

Institucionalne promjene upravnog sustava, koje zahtijeva *EU* od svih zemalja kandidata, nisu u neskladu s interesima Hrvatske, kao što će to moжда biti s transformacijom određenih dijelova gospodarskog ili socijalnog sustava. Napori za profesionalizacijom službeničkih sustava i utemeljenjem sustava obrazovanja i usavršavanja koje su učinile Mađarska, Litva, Slovenija i druge tranzicijske zemlje bili su višestruko korisni. Prema kojem god obliku društvenog uređenja smjerale, pa i ako ne budu u sastavu *EU*, postsocijalističke zemlje trebat će profesionalnu upravu. U tehničkim, gospodarskim, socijalnim i ekološkim problemima sadašnjosti i neizvjesnostima budućnosti politizirani, nestručni, neobrazovani i nesposobni službenici nemaju što raditi.

²⁸ Odredbe o stručnom usavršavanju nedovoljno se izvršavaju u praksi ili se zlorabe. Dosadašnje iskustvo s poslijediplomskim studijima pokazalo je da upravne organizacije uobičajeno upućuju na usavršavanje osobe prema kriteriju položaja, a ne stručnosti ili visokih radnih ocjena. Ti službenici često nisu dovoljno zainteresirani za studiranje pa ne završe studij niti vrate iznos uplaćen za njihovo školovanje.

²⁹ Standardi *EU* na kojima bi trebale počivati javne službe zemalja kandidata podrazumijevaju: (1) nužnost donošenja posebnog zakona za javnu službu; (2) implicitnu sklonost k utemeljenju "karijernog sustava"; (3) potrebu za stvaranjem javne službe neovisne o političkoj vlasti te (4) reformu platnog sustava i utemeljenje sustava osposobljavanja (Fournier, prema Verheijen, 1999.:88).

LITERATURA

- Agenda (1998.), *Agenda (2000.) Za snažniju i širu Europsku uniju*. Zagreb: Europski pokret Hrvatska.
- Baretić, M., Đulabić, V., Ivičević E., Krešić, M. (2003.) *Usporedni prikaz studiranja na pravnim fakultetima u državama srednjoeuropskog pravnog kruga*. Pismo iz izvješće. Zagreb: Pravni fakultet Zagreb.
- Brejč, M. (2002.) *Slovenia. Evaluation of academic programmes in the field of public administration and their degree of europeanisation*. Bratislava: The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee). Posjećeno 10.3.2005. na web stranici NISPAcee: <http://www.nispa.sk/reports/Slovenia/Slovenia.htm>
- Domarkas, V. i Gineitiene, D. (2002.) *Lithuania. Evaluation of academic programmes in the field of public administration and their degree of europeanisation*. Bratislava: The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee). Posjećeno 10.3.2005. na web stranici NISPAcee: <http://www.nispa.sk/reports/Lithuania/Lithuania.htm>
- Farazmand, A. (2002.) Administrative ethics and professional competence: accountability and performance under globalization. *International Review of Administrative Sciences* 68(1):127-143.
- Fakulteta za upravo (2004.) *Univerzitetni program uprava*. Posjećeno 10.3.2005 na web stranici Fakulteta za upravo Sveučilišta u Ljubljani: <http://www.fu.uni-lj.si/studij/dodiplomski.asp>
- Fakulteta za upravo (2004.a) *Visokoškolski strokovni program javna uprava*. Posjećeno 10.3.2005 na web stranici Fakulteta za upravo Sveučilišta u Ljubljani: <http://www.fu.uni-lj.si/studij/dodiplomski.asp>
- Fakulteta za upravo (2004.b) *Podiplomski magistrski studijski program Uprava*. Posjećeno 10.3.2005 na web stranici Fakulteta za upravo Sveučilišta u Ljubljani: <http://www.fu.uni-lj.si/studij/podiplomski.asp>
- Gabrielian, V. (1999.) Post-communist bureaucracies: organizational modes of transition. *International Journal of Public Administration*, 22(1):39-68.
- Gajduschek, G., Hajnal G. (2000.) *Evaluation of the Hungarian General Civil Service Training Program*. Discussion Papers, No. 16. Budapest: Local Government and Public Service Reforme Initiative, Open Society Institute.
- Goetz, Klaus H., Wollmann, H., (2001.) Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison. *Journal of European Public Policy*, 8(6):864-887.
- György, I. (1999.) *The Civil Service System of Hungary*. U: T. Verheijen i A. Kotchegura (ed.): *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, UK i Northampton, MA, USA: Edwar Elgar Publishing.
- Haque, M. Shamsul (1999.) Relationship between citizenship and public administration: a reconfiguration. *International Review of Administrative Sciences*, 65(3):309-325.
- Hajnal, G. (2002.) *Hungaria. Evaluation of academic programmes in the field of public administration and their degree of europeanisation*. Bratislava: The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee). Posjećeno 10.3.2005. na web stranici NISPAcee: <http://www.nispa.sk/reports/Hungaria/Hungaria.htm>
- Jasaitis, E. (1999.) *Lithuania: A Civil Service System in Transition*. U: T. Verheijen i A. Kotchegura (ed.): *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, UK i Northampton, MA, USA: Edwar Elgar Publishing.
- Koprić, I. (2003.) *Modernizacija hrvatske uprave, pitanja, prijedlozi i perspektive*. U: I. Koprić (ur.) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
- Koprić, I., Marčetić, G. (2003.) *Obrazovanje upravno osoblja: iskustva i izazovi*, u: Koprić, I. (ur.) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
- Legros, M. (2002.) Training strategies and the new generation. *International Review of Administrative Sciences*, 68(3):441-453.
- Makeyenko, P. A., Vatche G., Holzer, M. (1999.) The New Russian Bureaucracy: what is new about it? *International Journal of Public Administration*, 22(1):13-37.
- Marčetić, G. (1999.) *Neki problemi napredovanja u upravi RH s posebnim osvrtom na vodeće*

- osoblje. Neobjavljeni seminarski rad na poslijediplomskom studiju upravnopolitičkog smjera. Zagreb: Pravni fakultet Zagreb.
- Marčetić, G. (2001.) Obrazovanje i usavršavanje lokalnih službenika. *Hrvatska javna uprava*, 3(3-4):607-643.
- MNZ - Ministarstvo za notarnje zadeve Republike Slovenije (2001.) *Usposabljanje in izpopolnjevanje v upravi*. Katalog januar-december, Ministarstvo za notarnje zadeve Republike Slovenije. Ljubljana: Ured za organizaciju in razvoj uprave, Upravna akademija.
- MNZ/UA - Ministarstvo za notarnje zadeve (2004.) *Upravna akademija – strokovni ispiti in priprave*. Ministarstvo za notarnje zadeve Republike Slovenije, Direktorat za javno upravo.
- Pravna fakulteta (2001.) *Podiplomski magistrski študijski program Javna uprava*. Univerza v Ljubljani. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Pusić, E. (2002.) *Nauka o upravi*, XII., izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Školska knjiga.
- SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management (2003.) *Hungary. Public Service and the Administrative Framework Assessment 2003*. Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), a joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU. Posjećeno 10.3.2005. na web stranicama SIGMA: <http://www.sigmaweb.org/PDF/assessments/Candidates2003/HunCivServ200603.pdf>
- SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management (2003.) *Lithuania. Public Service and the Administrative Framework Assessment 2003*. Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), a joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU. Posjećeno 10.3.2005. na web stranicama SIGMA: <http://www.sigmaweb.org/PDF/assessments/Candidates2003/LithCivServ200603.pdf>
- SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management (2003.) *Slovenia. Public Service and the Administrative Framework Assessment 2003*. Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), a joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU. Posjećeno 10.3.2005. na web stranicama SIGMA: <http://www.sigmaweb.org/PDF/assessments/Candidates2003/SlovenCivServ200603.pdf>
- Šimac, N. (2003.) *Izbor i početna izobrazba viših kadrova državne uprave: francuska iskustva i tranzicijske mogućnosti*. U: Koprić, I. (ur.) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
- Vanagunas, S. (1999.) *Civil Service Reform in the Baltics*. Izlaganje na konferenciji *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indiana University, Bloomington, 5.-8. 4. 1997.
- Verheijen, T., Kotchegura, A. (1999.) *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Edwar Elgar Publishing, Cheltenham, UK i Northampton, MA, USA.
- Virant, G. (1999.) *Civil Services and State Administrations – Country report: Slovenia*. Nacionalno izvješće pripremljeno za SIGMA-u.

PRAVNI IZVORI

Act XXIII of 1992. on the Legal Status of Public Officials, Hungary i Appendix 2. to Act XXIII of 1992., HIDRA.

Act XLIII of 1995. i Act XXXVI of 2001. on the amendment of Act XXIII/1992 on the Legal Status of Public Servants, Hungary, http://www.sigmaweb.org/PDF/Laws_CS/Hungary_CS_180501.pdf.

Appendix 3. to Act XXXVI/2001., Hungary (AMZJS/M), http://www.sigmaweb.org/PDF/Laws_CS/Hungary_CS_180501.pdf.

Law Amending the Law on Public Service, Republic of Lithuania (AMZJS/L), No. IX-885, od 23. 4. 2002., http://www.sigmaweb.org/PDF/Laws_CS/Lithuania_CS_230.402.pdf.

Law on Public Service, Republic of Lithuania (ZJS/L), No. VIII – 1316, od 8. 7. 1999., Vilnius, Litva (HIDRA).

Uredba o stručnom osposobljavanju i usavršavanju državnih službenika, NN 78/03 i 57/04.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN RH 27/01.

Zakon o javnih uslužbenicima (ZJU), Zbirke Državnega zbora RS, Ur. list RS 56/02, 110/02, 14/03, 110/03 i 2/04.

Summary

EDUCATION AND TRAINING OF CIVIL SERVANTS IN THE COUNTRIES IN TRANSITION

Gordana Marčetić

Faculty of Law, University of Zagreb

Zagreb, Croatia

The establishment of the system of education and training of civil servants is one of the main tasks of post-socialist countries and a necessary prerequisite for the European Union accession. In its introduction, this paper discusses the role of civil servants throughout history and in the present, as well as the changed role of civil servants in the countries in post-socialist transition. The importance of the making the transitional administrative models professional, as well as the education and training of civil servants for the new tasks brought by the multiparty system, market economy and globalization is emphasised. The main part of the paper compares the systems of education and training of the three countries that have joined the European Union on May 1, 2004: Hungary, Lithuania and Slovenia. In the conclusion, the significance of the experience of the compared countries for the Croatian system of education and training of civil servants is analysed.

Key words: civil servants, education and training of civil servants, countries in transition.