

# *Hrvatska državna uprava na putu uspostave cjelovitog sustava izobrazbe<sup>1</sup> državnih službenika*

*Davor Ljubanović\**

## Uvod

Državna uprava u Republici Hrvatskoj u jeku je znatnih organizacijskih, funkcionalnih i kadrovskih promjena. Sazrijevanju svijesti o potrebi reforme pridonijelo je snaženje procesa europskih integracija na prijelazu stoljeća, kad su pokrenuta brojna preispitivanja usklađenosti svih segmenata društva s europskim standardima odnosno najboljom europskom praksom.

Jedno od područja reforme kojem se pridaje osobita važnost jest jačanje ljudskih resursa, u okviru kojega posebno mjesto zauzima izobrazba državnih službenika.

---

\* Davor Ljubanović, voditelj Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika Središnjeg državnog ureda za upravu

<sup>1</sup> Za potrebe ovog prikaza pojam »izobrazba« koji se koristi u Zakonu o državnim službenicima (Narodne novine – NN 92/2005) znači organiziran, uređen način prenošenja znanja i vještina te stjecanja odnosno jačanja sposobnosti potrebnih za uspješno obavljanje poslova određene struke odnosno radnog mjesta.

## Mjere i aktivnosti za uspostavu cjelovitog sustava izobrazbe državnih službenika

Početku reforme prethodilo je više analiza stanja hrvatske javne (a osobito državne) uprave,<sup>2</sup> rezultati kojih su, između ostaloga, isticali potrebu posvećivanja posebne pažnje kvalitetnoj i trajnoj izobrazbi državnih službenika te upozoravali na to da je hrvatski sustav izobrazbe državnih službenika nerazvijen jer ne postoji nacionalni centar za izobrazbu državnih službenika ni horizontalni programi izobrazbe, a provode se samo pojedini, međusobno neusklađeni programi u pojedinim tijelima državne uprave.

U to vrijeme (početak 2001.) na snazi je bio *Zakon o državnim službenicima i namještenicima* koji je sadržavao odredbe o stručnom osposobljavanju i usavršavanju državnih službenika, ali je tada jedina sustavna izobrazba u Hrvatskoj, utemeljena na strategiji izobrazbe i procjeni potreba za izobrazbom, postojala o pitanjima koja se odnose na Europsku uniju, a organiziralo ju je i provodilo Ministarstvo europskih integracija. Pojedina ministarstva imala su organiziranu sustavnu izobrazbu samostalno (Diplomatska akademija, Policijska akademija) ili u suradnji s fakultetima, na primjer carinici i financijska policija, a posebnu izobrazbu po potrebi (*ad hoc*) mogla su organizirati i pojedina ministarstva. Izobrazba državnih službenika koju je organiziralo Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave bila je programirana samo za pripremu kandidata za državni stručni ispit i stoga je patila od istih ograničenja kao i sam ispit, tj. koncentrirala se na transfer znanja, uglavnom djelomično ponavljajući fakultetsko obrazovanje, i bila je usredotočena na pravna pitanja, zanemarujući organizaciju i menadžment, upravljanje ljudskim resursima, strateško (*policy*) planiranje i druge slične vještine. Osim toga, Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave nije osiguravalo kontinuiranu izobrazbu sustavnim obnavljanjem znanja i vještina postojećeg osoblja.

<sup>2</sup> Npr. Strategija RH u 21. stoljeću – reforma javne uprave, rujna 2001.; Znanstveni skup Modernizacija hrvatske uprave – povijesne pouke, aktualno stanje i razvojne perspektive, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 25. i 26. travnja 2002.; analize provedene u okviru projekata pretprijetne pomoći Europske unije (npr. Projekt CARDS 2001 Reforma javne uprave, 25. studenoga 2002. – 25. prosinca 2004.; SIGMA – Balkans Public Administration Reform Assessment – Croatia, 30. siječnja 2004., Mišljenje Europske komisije o zahtjevu RH za članstvo u EU – Avis – od 20. travnja 2004.).

U studenom 2002. počela je provedba pretpristupnog programa financijske i tehničke pomoći Europske unije Republici Hrvatskoj CARDS<sup>3</sup> 2001 *Reforma javne uprave – podrška reformi državne uprave*, kao jednog od programa usmjerenog prema uspješnom ispunjavanju Madridskog (administrativnog) kriterija za članstvo u Europskoj uniji<sup>4</sup>. U okviru tog programa pokrenuto je poduzimanje odgovarajućih mjera i aktivnosti s ovim ciljevima: a) jačanje i modernizacija propisa koji uređuju rad državne uprave (komponenta 1); b) jačanje institucionalne i organizacijske sposobnosti vezane uz funkcioniranje i upravljanje sustavom državne službe (komponenta 2) i c) razvijanje i jačanje horizontalnih programa izobrazbe državnih službenika, uključujući usavršavanje usmjereno na ispunjavanje obveza prema Sporazumu o pridruživanju i stabilizaciji zaključenom između Republike Hrvatske i Europske unije (komponenta 3).

U okviru komponente 3 provedena je, tijekom ožujka i travnja 2003., sveobuhvatna procjena potreba za izobrazbom državnih službenika<sup>5</sup> (u daljnjem tekstu PPI). Svrha PPI bila je osigurati temelj za izradu strategije izobrazbe i programa izobrazbe, koji moraju uzeti u obzir trenutačne potrebe raznih kategorija državnih službenika i dugoročne ciljeve reforme državne službe. PPI je bio usmjeren na prepoznavanje problema s kojima se državni službenici susreću u svakodnevnom radu i pronalaženje načina na koji im izobrazba može pomoći u rješavanju tih problema.

Za potrebe PPI državni su službenici bili razvrstani u tri glavne kategorije, ovisno o opsegu njihova rada, zadacima koje obavljaju i razini odgovornosti: upravljačko-izvršna razina, profesionalna razina i administrativno-tehnička razina. Upitnici i intervjui nisu obuhvatili pomoćnike ministara i tajnike ministarstava, koji su politički imenovani dužnosnici koji se nalaze na vrhu organizacijske strukture tijela državne uprave.

<sup>3</sup> CARDS – Community Assistance in Reconstruction, Development and Stabilisation.

<sup>4</sup> »Prilagodba odgovarajućih administrativnih struktura s ciljem osiguravanja uvjeta za postupnu i skladnu integraciju (kao što su jačanje administrativne sposobnosti, stvaranje učinkovitog sustava državne uprave s ciljem osiguravanja učinkovitog procesa usvajanja i provedbe pravne stečevine)«.

<sup>5</sup> Engl. Training Needs Assessment.

Rezultati PPI pokazali su sljedeće:

1. Državnoj službi u Republici Hrvatskoj nedostaje kvalificiranih i izvježbanih državnih službenika, a fluktuacija je državnih službenika (posebno onih na višim položajima) jaka. Postojeće radno okruženje nudi slabe uvjete za kreativnost i autonomiju državnih službenika, uz neadekvatan sustav napredovanja.
2. Centralizirana organizacijska struktura tijela državne uprave neefikasna je i rezultira lošom vertikalnom komunikacijom. Vrlo često spori protok informacija (uključujući mnogo stupnjeva u procesu odobravanja) i vremenski pritisak na državne službenike kako bi poštovali kratke (zakonski propisane) rokove utječu na kvalitetu izvršenja zadataka.
3. Najviši upravljački položaji u državnoj upravi zauzeti su politički imenovanim dužnosnicima, kojima često nedostaje tehničko poznavanje sustava državne uprave, kojih su upravljačke vještine ograničene i koji nisu navikli na timski rad. Podjela zadataka nije jasna i državni službenici obavljaju mnoge raznovrsne zadatke.
4. U ovom trenutku (tj. 2003.), u Hrvatskoj ne postoji odgovarajuće obrazovanje za državnu službu koje bi osiguravalo potrebne vještine i specijalističko znanje. Postojeće obrazovanje koje obuhvaća znanje potrebno za rad u državnoj službi i javnoj upravi uglavnom je teoretsko i uglavnom ne sadržava izobrazbu. Nadalje, u Hrvatskoj ne postoji ustanova koja se bavi izobrazbom državnih službenika, kao što je to u drugim europskim zemljama. Ako postoji ikakva izobrazba, ona se uglavnom izvodi na *ad hoc* osnovi, jer izobrazba postaje relevantan čimbenik samo kad obavljanje pojedinih zadataka vezanih uz primjenu zakonskih odredbi postane presloženo.
5. Stručno usavršavanje, uključujući razvijanje znanja i vještina državnih službenika, uglavnom se temelji na iskustvu i u svakom pojedinom slučaju uvelike ovisi o pomoći kolega i nadređenih. U ovome trenutku (2003.), horizontalni programi izobrazbe jedva postoje.
6. Potreba za stručnim usavršavanjem identificirana je na svim razinama državne službe u Hrvatskoj. Najveća potreba za sveobuhvatnim i multidisciplinarnim programima utvrđena je

na upravljačko-izvršnoj razini, osobito u smislu upoznavanja s novim tehnikama i vještinama upravljanja i pripreme za predviđene reforme koje će uvesti mnoge formalne i neformalne promjene u sadržaju i metodama rada. Potreba izobrazbe na profesionalnoj razini također je vrlo velika, posebno pravnih i upravnih vještina koje bi trebale omogućiti bolje korištenje stručnim znanjem, kao i novih tehnika i metoda organizacije rada.

Tijekom svibnja i lipnja 2003., na temelju rezultata provedene analize potreba usavršavanja razvijen je niz preporuka koje su integrirane u izvještaj prosljeđen Radnoj skupini za pripremu reforme državne uprave Vlade.<sup>6</sup> U preporukama je naglašena potreba za razvojem dosljedne strategije izobrazbe i za osnivanjem institucije koja bi koordinirala i olakšala implementaciju programa izobrazbe u državnoj upravi (prijedlozi su sadržavali dva modela institucije za izobrazbu). Međutim, iz nepoznatih razloga dokument koji je pripremila Radna skupina nikad nije podnesen Vladi na odobrenje.<sup>7</sup>

Uvidjevši važnost reforme javne uprave, već na samom početku mandata, nova Vlada u svom je *Programu u mandatnom razdoblju 2003. do 2007.* od 23. prosinca 2003. kao jedan od prioriteta istaknula spremnost za temeljitu reformu državne uprave. Tim programom Vlada je istaknula da je jedan od ključnih uvjeta za postizanje moderne, učinkovite i djelotvorne državne uprave sustavna briga za trajnu izobrazbu državnih službenika.

Istovremeno s objavom Programa, uslijedile su konkretne aktivnosti usmjerene na njegovu provedbu. U dijelu reforme koji se odnosi na

---

<sup>6</sup> Na početku projekta CARDS 2001 odgovornost za postupak reforme javne uprave (uključujući izobrazbu kao sastavni dio reforme) bila je podijeljena između Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave te *ad hoc* Radne skupine za pripremu reforme državne uprave Vlade. Radna skupina bila je odgovorna za definiranje sveobuhvatne politike reforme javne uprave, uključujući i državnu službu. Nakon podnošenja prijedloga politike reforme Vladi početkom lipnja 2003., Radna skupina je raspuštena, a ni Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, ni javnost nisu bili obaviješteni o sadržaju prijedloga Radne skupine.

<sup>7</sup> Vrlo je vjerojatno da su, s obzirom na predstojeće parlamentarne izbore (u studenome 2003.), političke stranke vladajuće koalicije procijenile da bi rasprava o mjerama i aktivnostima reforme državne uprave u javnosti bila negativno interpretirana te loše utjecala na izborne rezultate.

izobrazbu usvojene su preporuke projekta CARDS 2001 *Reforma javne uprave* te je ustrojen *Središnji državni ured za upravu* (SDUU),<sup>8</sup> na čelu s državnim tajnikom, sa zadaćom osmišljavanja i provedbe reformskih zahvata u državnoj upravi. Kao jedan od ključnih segmenata reforme utvrđeno je uspostavljanje odgovarajućeg sustava planiranja, upravljanja i razvoja ljudskih resursa, uključujući nov sustav izobrazbe državnih službenika. U početku<sup>9</sup> SDUU imao je jedanaest unutarnjih ustrojstvenih jedinica,<sup>10</sup> od kojih su četiri – Odjel za pravna pitanja službeničkog sustava, Odjel za planiranje i upravljanje ljudskim resursima, Odjel za planiranje i organizaciju stručnog osposobljavanja te Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika, s ukupno 30 radnih mjesta, bile ustrojene sa zadaćom planiranja, upravljanja i razvoja ljudskih resursa. Time je učinjen prvi konkretan korak u uspostavi nove, moderne, hrvatske državne uprave, koja bi osobitu pažnju trebala posvećivati ljudskim resursima.

Neposredno nakon osnivanja SDUU i Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika kao njegove unutarnje ustrojstvene jedinice, krajem ožujka 2004., Središnjem je uredu dodijeljen *prostor*<sup>11</sup> u koji je useljen u srpnju iste godine, a odmah nakon toga uslijedilo je uređenje dijela prostora namijenjenog izobrazbi i njegova prilagodba novoj namjeni. Uređenje većeg dijela prostora<sup>12</sup> za potrebe Centra (jedna velika dvorana za održavanje programa za najviše 150 osoba, četiri učionice – dvije za po 16–20, jedna za 10–12 i jedna za 6–8 osoba, ovisno o programu, te uredski prostor za 15 službenika) završeno je u ožujku 2005. U svibnju 2005. Centar je kompletno opremljen sredstvima projekta CARDS 2001 *Reforma javne uprave*. Centar je službeno otvorio dr. sc. Ivo Sanader, predsjednik Vlade Republike Hrvatske, 13. lipnja 2005. i tom je prilikom, u prigodnom govoru, istaknuo snažnu

<sup>8</sup> Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske od 22. prosinca 2003. (NN 199/03).

<sup>9</sup> Do 7. prosinca 2005.

<sup>10</sup> Propisano Uredbom o unutarnjem ustrojstvu SDUU od 22. siječnja 2004. (NN 11/04).

<sup>11</sup> Zgrada u Maksimirskoj ulici broj 63 kojom se do tada koristilo Ministarstvo obrane – Zapovjedništvo hrvatskog ratnog zrakoplovstva i protuzračne obrane.

<sup>12</sup> Za uređenje je preostala jedna velika dvorana (za 60 osoba), jedan ured za dva službenika, dva višenamjenska ureda za izradu potrebnog materijala i sl. te jedno skladište za opremu.

potporu Vlade reformi državne uprave te brizi za ljudske resurse kao jednom od segmenata te reforme.

Prvi *službenici* Centra raspoređeni su u Centar u svibnju 2004. – voditelj Centra (s položajem načelnika odjela) te jedna viša stručna suradnica. Naknadno je tijekom 2005. u Centar primljeno odnosno raspoređeno još troje službenika.

U listopadu 2004. Vlada Republike Hrvatske usvojila je *Strategiju stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika*<sup>13</sup> (za razdoblje 2005. – 2009.), postavivši time okvir novog sustava izobrazbe državnih službenika. Najvažnije su odrednice Strategije: uspostava nacionalne specijalizirane institucije za izobrazbu državnih službenika; obveza izrade godišnjih planova izobrazbe u svakom tijelu državne uprave; obveza državnih službenika na pohađanje organiziranih programe te dužnost poslodavaca da im to dopuste; podmirivanje troškova izobrazbe iz državnog proračuna, tj. državni službenici nisu dužni snositi troškove izobrazbe; vođenje jedinstvenog informatički podržanog registra svih provedenih aktivnosti izobrazbe državnih službenika; obveza osiguranja najmanje 3% iznosa sveukupnih davanja za plaće državnih službenika za potrebe provođenja njihove izobrazbe.

Do kraja prosinca 2004., u okviru aktivnosti projekta CARDS 2001 *Reforma javne uprave*, osposobljena sa 22 instruktora i razvijeno pet modula izobrazbe iz područja koja su u tom trenutku prema PPI ocijenjena najpotrebnijima za državne službenike: a) Upravljanje kroz ciljeve – utvrđivanje i postavljanje ciljeva; b) Upravljanje radom i učinkom – ispitivanje / vrednovanje učinka; c) Komunikacija i delegiranje; d) Analiza poslova i primanje u službu; e) Politike i planiranje.

Kako ne bi došlo do zastoja u provedbi uspostave novog sustava planiranja, upravljanja i razvoja ljudskih resursa zbog vremenske razlike od završetka projekta CARDS 2001 *Reforma javne uprave* (kraj 2004.) do početka projekta CARDS 2003 *Potpora provedbi reforme državne uprave* (početak 2006.) odnosno nemogućnosti korištenja sredstava pretprijetne pomoći EU i usluga stranih stručnjaka, britanska je Vlada financirala tzv. *Projekt premošćivanja (Bridging Project)* između dvaju navedenih CARDS projekata sredstvima iz *Global Opportunities Fund*. Provedbom toga projekta hrvatskoj strani bila je pružena stručna po-

<sup>13</sup> Dana 6. listopada 2004.

moć u izradi potrebnih podzakonskih propisa potrebnih za implementaciju novog Zakona o državnim službenicima kao i pomoć u uspostavi novog sustava planiranja, upravljanja i razvoja ljudskih resursa.

U srpnju 2005. Hrvatski je sabor usvojio novi *Zakon o državnim službenicima*,<sup>14</sup> izraden suradnjom hrvatskih stručnjaka i stranih stručnjaka angažiranih u okviru projekta CARDS 2001 *Reforma javne uprave*. Tim zakonom dan je temeljni pravni okvir za uspostavu novog horizontalnog sustava planiranja, upravljanja i razvoja ljudskih resursa u svim državnim tijelima koji će utvrđivati potrebe za izobrazbom, predlagati izvođenje postojećih odnosno razvoj novih programa te ocjenjivati korisnost provedene izobrazbe državnih službenika s obzirom na obavljane poslova njihova radnog mjesta. Nadalje, određeno je da svi državni službenici imaju pravo i dužni su trajno se osposobljavati za poslove radnog mjesta na kojem rade i usavršavati stručne sposobnosti i vještine u organiziranim programima izobrazbe. Sudjelovanje u programu izobrazbe smatra se dijelom obveza državnog službenika, a državna tijela i nadređeni državni službenici obvezni su svojim podređenima omogućiti pohađanje izobrazbe. Troškovi izobrazbe pokrivaju se iz državnog proračuna, tj. državni službenici ne snose troškove obvezne izobrazbe. Osim toga, s izobrazbom je povezano napredovanje u službi te ocjenjivanje rada i učinkovitosti državnih službenika. Programi izobrazbe predviđeni tim zakonom jesu: 1) godišnji programi izobrazbe u pojedinim državnim tijelima ili pojedinim ustrojstvenim cjelinama; 2) programi osobnog usavršavanja državnih službenika; 3) programi usavršavanja u strateškom upravljanju (namijenjeni državnim službenicima u kategoriji rukovodećih državnih službenika ili državnim službenicima koji žele napredovati iz kategorije viših državnih službenika u kategoriju rukovodećih državnih službenika) i 4) specijalizirana izobrazba namijenjena pojedinim grupama državnih službenika.

Krajem 2005.<sup>15</sup> uslijedila je *izmjena unutarnjeg ustrojstva SDUU* kojom su djelomično prihvaćene preporuke iz Završnog izvješća projekta CARDS 2001 *Reforma javne uprave* u dijelu koji se odnosi na uspostavu novog sustava planiranja, upravljanja i razvoja ljudskih resursa u državnoj službi. Tom je promjenom, internom preraspodjelom, povećan broj

<sup>14</sup> NN 92/2005 od 27. srpnja 2005., stupio na snagu 1. siječnja 2006.

<sup>15</sup> Usvojena 7. prosinca 2005.



radnih mjesta u SDUU za obavljanje poslova vezanih uz ljudske resurse (sa 30 na 36) te je promijenjen djelokrug (pa stoga i nazivi) dviju od četiriju navedenih unutarnjih jedinica koje se bave tim pitanjima.<sup>16</sup> Razlog za djelomično, a ne i potpuno prihvaćanje preporuka Projekta bio je prevelik jaz između dotadašnjeg stanja i stanja koje bi, prema mišljenju stranih stručnjaka, trebalo ostvariti za uspješno obavljanje tih poslova,<sup>17</sup> pa bi takvu preveliku promjenu zbog internih kadrovskih i organizacijskih poteškoća bilo nemoguće odmah provesti u praksi. Stoga je izabrana postupna promjena, s namjerom kasnijeg daljnjeg usklađivanja unutarnjeg ustrojstva. U tijeku je popunjavanje slobodnih radnih mjesta u te četiri unutarnje ustrojstvene jedinice. Velik je problem pronalaženje osoba s odgovarajućim kvalifikacijama za rad na tim radnim mjestima, budući da je planiranje, upravljanje i razvoj ljudskih resursa u državnoj upravi potpuna novina, a ograničavajući faktor svakako je niska i nestimulirajuća plaća u državnoj službi.

U tijeku je izrada *Uredbe o načinima, oblicima i uvjetima izobrazbe državnih službenika*, nužne za provedbu naznačenog Zakona u području izobrazbe državnih službenika, a očekuje se da će njezin prijedlog biti upućen na usvajanje Vladi RH tijekom ožujka 2006. Usvajanjem te uredbe ostvarit će se svi preostali pravni preduvjeti za provedbu novog sustava izobrazbe državnih službenika.

U siječnju 2006. počeo je projekt *CARDS 2003 Potpora provedbi reforme javne uprave* u okviru kojega će biti nastavljen rad na uspostavi te daljnjem razvoju sustava planiranja, upravljanja i razvoja ljudskih resur-

<sup>16</sup> Odjel za planiranje i upravljanje ljudskim resursima promijenio je naziv u Odjel za planiranje, razvoj i upravljanje kadrovima u državnoj službi, a Odjel za planiranje i organizaciju stručnog osposobljavanja postao je Odjel za državni stručni ispit. Preostala dva odjela – Odjel za pravna pitanja službeničkog sustava i Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika nisu mijenjali nazive.

<sup>17</sup> Prijedlog stranih stručnjaka bilo je osnivanje triju unutarnjih ustrojstvenih jedinica s jasnim razgraničenjem djelokruga – Odjela za planiranje i upravljanje ljudskim resursima (u državnoj službi); Odjela za razvoj ljudskih resursa (u državnoj službi) i Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika. S obzirom na ocjenu da to u ovom trenutku nije moguće provesti, poslovi koje je trebao obavljati Odjel za razvoj ljudskih resursa podijeljeni su između Odjela za planiranje, razvoj i upravljanje ljudskim resursima (dio koji se odnosi na planiranje razvoja) i Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika (dio koji se odnosi na provedbu i koordinaciju provedbe razvoja).

sa (komponenta 1) te revizija odnosno modernizacija općeg upravnog postupka (komponenta 2).

## Ustrojstvo, djelokrug i aktivnosti Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika

### Ustrojstvo

Od ustrojavanja u prosincu 2003. do prosinca 2005. Uredbom o unutarnjem ustrojstvu SDUU u Centru su bila predviđena četiri radna mjesta (voditelj Centra, dva viša savjetnika i jedan stručni suradnik). S obzirom na to da je, sukladno rezultatima provedenih analiza u okviru projekta CARDS 2001 *Reforma javne uprave*, to ocijenjeno kao nedovoljno, predloženo je povećanje broja radnih mjesta na 13, što je provedeno donošenjem Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu SDUU (NN 144/05).

Sukladno Uredbi o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu SDUU (NN 144/05), Centar je podijeljen na dva odsjeka: Odsjek za razvoj programa izobrazbe (s predviđenih pet radnih mjesta)<sup>18</sup> i Odsjek za organizaciju provedbe izobrazbe (s predviđenih sedam radnih mjesta).<sup>19</sup>

Od ukupno 13 predviđenih radnih mjesta, pet je popunjeno (većinom u Odsjeku za organizaciju provedbe izobrazbe), što, za sada, omogućuje puko obavljanje tehničkih poslova organizacije provedbe programa izobrazbe drugih državnih tijela u prostoru Centra. Tek nakon popunjavanja svih predviđenih radnih mjesta u Odsjeku za razvoj programa izobrazbe i provedbom njihove izobrazbe, što je predviđeno u okviru Danske bilateralne pomoći, Centar će imati vlastite kapacitete za kreiranje općih, horizontalnih i specijalističkih programa izobrazbe namijenjenih državnim službenicima.

<sup>18</sup> Voditelj Odsjeka, tri dizajnera programa izobrazbe i jedan koordinator programa izobrazbe.

<sup>19</sup> Voditelj Odsjeka, dva administratora programa izobrazbe, knjižničar, informatičar, tehničar, administrativni tajnik.

## Djelokrug

Odsjek za razvoj programa izobrazbe obavlja upravne i druge stručne poslove koji se odnose na izobrazbu državnih službenika i namještenika, kao i službenika i namještenika u tijelima područne (regionalne) i lokalne samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima; izradu godišnjih planova izobrazbe na osnovi prepoznatih potreba za izobrazbom; osmišljavanje i izradu konkretnih modula izobrazbe koji zadovoljavaju prepoznate potrebe za izobrazbom; planiranje i organizaciju provedbe; pomoć u planiranju, organiziranju i provedbi specifične izobrazbe drugim državnim tijelima, jedinicama područne (regionalne) i lokalne samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima (npr. pronalaženje odgovarajućih predavača ili sudjelovanje u izradi tečajeva i pomoć u izvedbi izobrazbe) te sudjelovanje u provedbi te izobrazbe (npr. pomoć u nastavi, izvedba modula); ocjenjivanje programa izobrazbe provedenih ili organiziranih od Centra, izbor službenika koji će poahatati program izobrazbe za dobivanje statusa instruktora u Centru odnosno drugim državnim tijelima, osmišljavanje, organiziranje i provođenje programa izobrazbe službenika koji se pripremaju za instruktore državnih službenika i namještenika, kao i službenika i namještenika u tijelima područne (regionalne) i lokalne samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima u Centru odnosno drugim državnim tijelima, održavanje kontakta s predavačima (iz državne službe ili izvan nje) osiguravajući i olakšavajući njihovo sudjelovanje u programima izobrazbe, pregovaranje s njima radi provođenja programa te obavlja i druge poslove koji se odnose na razvoj programa izobrazbe.

Odsjek za organizaciju provedbe izobrazbe obavlja upravne i druge stručne poslove koji se odnose na organizaciju provedbe izobrazbe u Centru; provedbu općih programa izobrazbe putem raznih oblika izobrazbe (stručni seminari, tečajevi, radionice i sl.); informiranje svih državnih tijela o raspoloživim programima izobrazbe kao i uvjetima za njihovo pohađanje; suradnju i koordinaciju aktivnosti izobrazbe s domaćim i inozemnim institucijama i tijelima koja provode izobrazbu državnih službenika i namještenika te službenika i namještenika u tijelima područne (regionalne) i lokalne samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima; vođenje baze podataka o svim programima izobrazbe koje provodi ili organizira Centar (koje su sastavni dio i podaci o predavačima i polaznicima); kontrolu troškova izobrazbe i osigurava-

nje da se ona izvodi unutar raspoloživih financijskih sredstava; osnivanje, opremanje i vođenje stručne knjižnice s nastavnim materijalom i publikacijama; izdavanje stručnih publikacija vezanih uz izobrazbu te obavlja i druge poslove koji se odnose na organizaciju provedbe izobrazbe.

## Aktivnosti

Prve aktivnosti službenika Centra uglavnom nisu imale karakter izobrazbe i odnosile su se suradnju sa stručnjacima projekta CARDS 2001 *Reforma javne uprave* na izradi projektne dokumentacije za preuređenje prostorija namijenjenih Centru, izradi tehničkih specifikacija potrebne opreme, objavu i provedbu potrebnih domaćih i međunarodnih javnih nadmetanja te nadzor nad građevinskim radovima i isporukama opreme.

Od aktivnosti koje su imale karakter izobrazbe potrebno je spomenuti sudjelovanje u programu izobrazbe državnih službenika koji se počeo provoditi tijekom 2003. u okviru spomenutog projekta CARDS 2001. Naime, tijekom provedbe projekta ocijenjeno je da ostvarivanje ciljeva reforme državne uprave zahtijeva trajnu i sustavnu izobrazbu u cijeloj državnoj upravi i na svim razinama državnih službenika, pa se stoga, kako bi se izgradio sustav izobrazbe i time olakšao i ubrzao proces provođenja reformi, još prije počelo s izobrazbom grupe državnih službenika (tzv. instruktori)<sup>20</sup> s ciljem da oni steknu potrebna znanja i multidisciplinarnе vještine kako bi stečeno znanje prenosili drugim državnim službenicima.

U tu svrhu organizirane su u srpnju 2004. dvije dvodnevne radionice u Ministarstvu europskih integracija i Britanskom savjetu (The British Council) – *Uvod u upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi*<sup>21</sup> te *Uvod u*

---

<sup>20</sup> Tako je prvi program izobrazbe započeo u listopadu 2003. i trajao je do 28. studenoga 2003. Tim, sastavljen od strane stranih i lokalnih stručnjaka EU, na čelu s Richardom Stedwickom, uz poseban operativni angažman domaćeg konzultanta Marka Kovačića, nakon sveobuhvatne analize potreba, izradio je program izobrazbe instruktora državnih službenika, koji je primarno bio usmjeren na upoznavanje budućih instruktora s načelima i metodama poučavanja odraslih (koje obuhvaća širok raspon pedagoških i didaktičkih metoda i tehnika) i uvježbavanje za primjenu tih metoda u praksi.

<sup>21</sup> Sadržaj radionice: planiranje ljudskih resursa; proces ocjene i selekcije kandidata za radna mjesta; klasifikacija poslova; opisi radnih mjesta; ocjenjivanje učinkovitosti državnih službenika.

*temeljna načela upravljanja u javnoj upravi.*<sup>22</sup> Pored toga, u suradnji s Britanskim savjetom i Institutom za javnu upravu (IPA) iz Dublina, 10. – 12. studenoga 2004. održana je i radionica *Razvoj ljudskih resursa u javnoj upravi*.<sup>23</sup>

Kao što je spomenuto, do kraja 2004. ukupno 22 državna službenika (od 43 koliko ih je bilo u početku) završila su taj program i stekla status instruktora.

U organizaciji Centra i projekta CARDS 2001 u SDUU je u studenom 2004. održana trodnevna radionica *Osnove izrade propisa sukladno europskim standardima*. Radionicu je vodio Alan Page, profesor javnog prava na Sveučilištu Dundee u Škotskoj, a nazočili su joj predstavnici središnjih tijela državne uprave, Hrvatskog sabora i Vlade, pretežno pravnici, koji na svojim radnim mjestima obavljaju i poslove normativnog karaktera. Polaznici su tom prilikom usvojili temeljna znanja veza na za procese koji obuhvaćaju rad na donošenju propisa i procese kreiranja politike; standarde izrade propisa i organizaciju i menadžment postupka izrade propisa; korake u postupku izrade propisa; shvaćanje i analiziranje prijedloga propisa te izradu zakona.

Aktivnosti izobrazbe nastavljene su od svibnja 2005. u novouređenim prostorima Centra. Centar većinom osigurava prostor, tehnička sredstva i logističku potporu drugim tijelima državne uprave i drugim organizatorima programa, jer još uvijek nisu bili ostvareni svi potrebni preduvjeti za vlastiti razvoj programa: 1) donošenje svih potrebnih propisa (Zakona o državnim službenicima te uredbi i pravilnika za njegovu provedbu) kojima se uspostavlja novi sustav izobrazbe sukladno Strategiji stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika iz 2004. i osigurava pravni temelj za osiguranje financijskih sredstava; 2) uspostava jedinica za ljudske resurse u svim državnim tijelima koje će provesti potrebne procjene potreba za izobrazbom; 3) popunjavanje Centra potrebnim brojem državnih službenika i 4) izobrazba

<sup>22</sup> Sadržaj radionice: načela i koncepti dobrog upravljanja u suvremenoj javnoj upravi – učinkovitost, transparentnost, dostupnost, prilagodljivost, odgovornost, kompetitivnost, itd.; upravljanje kroz ciljeve; proces izrade javnih politika i donošenja političkih odluka; komunikacija unutar tijela javne uprave; delegacija odgovornosti.

<sup>23</sup> Sadržaj radionice: temeljni koncepti u razvoju ljudskih resursa – organizacijsko učenje; izgradnja kapaciteta; vještine i sposobnosti; individualni i organizacijski razvoj; izrada planova usavršavanja; procjena potreba usavršavanja.

službenika Centra za obavljanje poslova izrade programa izobrazbe te njihove organizacije i provedbe.

Najveći vanjski korisnik kapaciteta Centra u tom razdoblju bilo je Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija (MVPEI) koje je održalo jedanaest seminara (Regionalna politika EU, Pretraživanje i pronalaženje dokumentacije EU, Regionalna pomoć, Pripremni tečaj za rad u institucijama EU, Slobodno kretanje robe, Okoliš). Nadalje, redoviti korisnik prostora Centra bio je i Državni ured za reviziju (više puta radionica *Jačanje vanjskog nadzora nad izvršenjem proračuna*), a tim su se prostorom koristili i Ministarstvo obrane, Britanski savjet (radionice *Analiza opisa poslova*), Svjetska banka (seminar *Decentralizacija i pružanje usluga*), Savez Udruge gradova i Udruge općina RH (savjetovanje *Lokalna samouprava – novi korak u reformi*), Hrvatski helsinški odbor (dvodnevni seminar *Pravo na pristup informacijama*).

Vlastiti programi izobrazbe koje je Centar provodio i provodi su seminari – radionice za vježbenike te seminari za pripremu polaganja državnog stručnog ispita.

Odlukom Vlade Republike Hrvatske SDUU je zadužen da, po prijmu vježbenika u državnu službu u pojedina državna tijela, za njih organizira dvodnevne i trodnevne seminare – stručne radionice iz područja ustavnog ustrojstva, sustava državne uprave, službeničkih odnosa, ustroja lokalne i područne (regionalne) samouprave, općeg upravnog postupka, upravnih sporova i uredskog poslovanja. Taj program zajednički organiziraju Centar i Odjel za državni stručni ispit (prije Odjel za planiranje i organizaciju stručnog osposobljavanja i usavršavanja) SDUU, a provodi se neprekidno od 23. studenoga 2004. Program je usmjeren i na povećanje razine vještina i znanja državnih službenika, a polučio je odlične rezultate prema ocjenama polaznika. Naime, uvođenjem novih metoda poučavanja odraslih, kao što su *PowerPoint* prezentacije, igra slučajeva, rasprava i neformalna komunikacija, stvaraju se uvjeti za interaktivan odnos između polaznika i predavača, što polaznici odlično prihvaćaju. Te seminare – radionice tijekom 2004., 2005. i u siječnju 2006. pohađalo je više od 230 vježbenika iz većine središnjih tijela državne uprave.

Za sve one koji sukladno važećim propisima imaju obvezu polaganja državnog stručnog ispita Centar i Odjel za državni stručni ispit zajed-

nički organiziraju i seminare koji imaju svrhu pripremanje za polaganje državnog stručnog ispita. Ti se seminari od listopada 2005. održavaju u Centru, a do kraja siječnja 2006. pohađalo ih je više od 800 polaznika.

Pored aktivnosti neposredne organizacije i provedbe izobrazbe, Centar je od ožujka 2005. s tvrtkom Cognita d.o.o. iz Zagreba proveo pokusni *e-learning* projekt s ciljem ispitivanja tehničkih, organizacijskih i metodičkih aspekata implementacije *e-learning* rješenja, kako bi se u sljedećem koraku – punoj implementaciji *e-learning* tehnologije za državnu upravu moglo odabrati rješenje koje će biti provjereno. Provedbu toga ugovora financirala je u cijelosti britanska Vlada.<sup>24</sup> Taj je projekt realiziran u lipnju 2005. u trajanju od 15 dana. U njega je bilo uključeno 60 korisnika različitih profila i razine znanja – službenika SDUU, ministarstava i ureda državne uprave u županijama (Dubrovnik, Split, Zadar, Šibenik, Rijeka, Karlovac, Osijek). Sudionicima projekta bila su na raspolaganju tri informatička (IT) seminara na hrvatskom jeziku oblikovana za ECDL<sup>25</sup> uvjerenje te seminari na engleskom jeziku za informatičke profesionalce: *Active Directory Sites, Replication, and Trusts*. Nakon temeljito provedene analize svih aspekata pokusnog projekta *e-learning*, pokazalo se da se *e-learning* kao metoda učenja može učinkovito primjenjivati u državnoj upravi. Zato je s MVPEI zajednički osmišljen i jedan vlastiti sadržaj *e-learning* seminara – ABC Europske unije, kako bi bio dostupniji širem krugu korisnika – državnih službenika.

Nakon više od godinu dana pregovaranja, 30. studenoga 2005. u MVPEI je potpisan sporazum o bilateralnoj tehničkoj suradnji s Kraljevnom Danskom, prema kojem Kraljevina Danska omogućuje Hrvatskoj korištenje sredstava iz programa *Pretpristupne pomoći Danske Hrvatskoj za razdoblje 2005. – 2007. – razvoj administrativne sposobnosti i javnog sektora*.<sup>26</sup> Program navedene pomoći obuhvaća rezidentnog savjetnika

<sup>24</sup> Department for International Development (DFID).

<sup>25</sup> European Computer Driving License – Europska dozvola za »upravljanje« računalom, tj. standardizirano uvjerenje o osposobljenosti za rad na računalu.

<sup>26</sup> Danski parlament je u lipnju 2005. odobrio prijedlog danske Vlade za pružanje bilateralne pomoći RH za uspostavu sustava upravljanja ljudskim resursima i jačanje Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika u razdoblju srpanj 2005. – prosinac 2007. u iznosu 13.500.000 DKK (oko 1.850.000 €).

u Centru<sup>27</sup> i niz aktivnosti primarno usmjerenih na uspostavu pune funkcionalnosti Centra, razvoj tehnika i načina izobrazbe kao i na sveobuhvatnu uspostavu sustava ljudskih potencijala u državnoj upravi. Od ostalih aktivnosti koje će biti provedene u okviru tog programa treba izdvojiti organizaciju poslijediplomskog studija pod nazivom *Europski studiji* u suradnji sa Sveučilištem u Zagrebu te izradu i provedbu izobrazbe o pitanjima koja se odnose na pridruživanje Europskoj uniji (jačanje pregovaračkih kapaciteta i jačanje kapaciteta za korištenje pretpripravnih i strukturnih fondova).

## Pregled planiranih daljnjih aktivnosti na uspostavi cjelovitog sustava izobrazbe državnih službenika

Tijekom 2006. i 2007. odvijat će se postupni prijelaz s postojećeg na nov sustav izobrazbe državnih službenika, kojeg se potpuna primjena može očekivati u 2008.

U tom razdoblju naglasak će biti na dovršetku svih potrebnih podzakonskih propisa (sukladno odredbama Zakona o državnim službenicima) nužnih za praktičnu primjenu novog sustava.

Istodobno, odvijat će se i sljedeći procesi kako bi se, pored formalno-pravnih, što prije ostvarili i ostali nužni preduvjeti za početak sustavne izobrazbe u 2008.:

- osnivanje unutarnjih ustrojstvenih jedinica za planiranje, upravljanje i razvoj ljudskih resursa u svim državnim tijelima, njihovo popunjavanje odgovarajućim stručnjacima te provedba odgovarajuće izobrazbe zaposlenih u tim jedinicama kako bi oni bili osposobljeni obavljati sve potrebne poslove iz tog područja;
- nakon odgovarajućeg stručnog usavršavanja novih instruktora u jedinicama za planiranje, upravljanje i razvoj ljudskih resursa provedba analize potreba za izobrazbom u svim državnim

<sup>27</sup> Od 1. srpnja 2005. tu je dužnost preuzeo Michael Kümmel.



- tijelima, a zatim i početak rada na razvoju novih programa izobrazbe sukladno rezultatima provedenih analiza;
- nastavak provedbe programa usavršavanja novih instruktora, kako bi se osigurao dovoljan broj njih za potrebe izobrazbe državnih službenika;
  - ustrojavanje jedinstvenog očevidnika programa izobrazbe državnih službenika.

## Završne napomene

Vlada Republike Hrvatske poduzela je niz konkretnih aktivnosti kako bi otklonila jedan od glavnih argumenata o nerazvijenosti hrvatskog sustava izobrazbe državnih službenika ustrojavanjem nacionalnog centra za izobrazbu državnih službenika. Istovremeno poduzimaju se daljnje aktivnosti za ostvarivanje preduvjeta koji će omogućiti razvoj odgovarajućih horizontalnih programa izobrazbe te povezati sve pojedine, do sada međusobno neusklađene programe koje provode pojedina državna tijela.

Uz to, trebalo bi poduzeti i dodatne napore za uspostavom cjelovitog, međusobno usklađenog sustava upravnog obrazovanja, usklađivanjem srednjeg, višeg i visokog obrazovanja te poslijediplomskih upravnih, političkih (*politics and policy*) i drugih odgovarajućih studija, sa stručnom izobrazbom državnih službenika i drugih javnih službenika koja se provodi u nacionalnom centru za izobrazbu službenika, pojedinim specijalističkim institucijama za izobrazbu u pojedinim državnim tijelima. Istodobno, trebalo bi voditi računa da i sve buduće institucije namijenjene izobrazbi javnih službenika (kao npr. buduća Akademija lokalne demokracije – za izobrazbu lokalnih službenika te buduća regionalna Škola za visoko obrazovanje o reformi javne uprave i sl.) na odgovarajući način budu uvrštene u taj jedinstveni sustav. Bez toga kao jednog od temeljnih preduvjeta, stvaranje administrativnih kapaciteta Republike Hrvatske koji će biti kadri rješavati sve složenije javne probleme koje nameće sve zahtjevniji i dinamičniji svijet, kao uostalom i približavanje Europskoj uniji, samo je nedostižna želja.

## Literatura

- Balkans Public Administration Reform Assessment – Croatia, SIGMA, 30. siječnja 2004.
- Hrvatska u 21. stoljeću – javna uprava, Ured za strategiju razvitka Republike Hrvatske, listopad 2001.
- Koprić, Ivan; Gordana Marčetić (2002): Obrazovanje upravnog osoblja: Iskustva i izazovi, rad sa znanstvenog skupa »Modernizacija hrvatske uprave – povijesne pouke, aktualno stanje i razvojne perspektive«, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 25. i 26. travnja 2002.
- Reforma javne uprave i europske integracije u Hrvatskoj, Sabrani materijal s foruma koji su u Zagrebu 7. lipnja 2004. organizirali Vlada Republike Hrvatske, Svjetska banka, Delegacija Europske komisije, Ured za međunarodni razvoj britanske Vlade te SIGMA/OECD, rujna 2004.
- Strategija stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika, Vlada Republike Hrvatske, 6. listopada 2004.
- Projekt CARDS 2001 *Reforma javne uprave* – završno izvješće, veljača 2005.
- Projekt CARDS 2003 *Potpورا provedbi reforme javne uprave* – opis posla, Središnji državni ured za upravu, srpanj 2005.
- Ugovor o programu između Vlade RH i Vlade Kraljevine Danske o općim uvjetima za provedbu *Pretpristupne pomoći Danske Hrvatskoj za razdoblje 2005. – 2007.*, 30. studenoga 2005. (Uredba o objavi Ugovora o programu između Vlade Republike Hrvatske i Vlade Kraljevine Danske o općim uvjetima za provedbu »Pretpristupne pomoći Danske Hrvatskoj za razdoblje 2005. – 2007.«, NN – Međunarodni ugovori, broj 2/06)

## Pravni izvori

- Zakon o državnim službenicima i namještenicima (NN, broj 27/01)
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske (NN, broj 199/03)
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave (NN, broj 199/03)
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija (NN, broj 30/04)
- Zakon o državnim službenicima (NN, broj 92/05)
- Uredba o unutarnjem ustrojstvu Središnjega državnog ureda za upravu (NN br. 11/04, 106/04, 21/05 i 144/05)