

DOI: 10.7251/EMC1901184V

Datum prijema rada: 25. septembar 2018.

Datum prihvatanja rada: 27. maj 2019.

UDK: 377.1:35.08-057.34(497.11)

Časopis za ekonomiju i tržišne komunikacije

Godina IX • broj I

str. 184-204

PREGLEDNI NAUČNI RAD / OVERVIEW SCIENTIFIC PAPER

# KOMPARACIJA STRUČNOG USAVRŠAVANJA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U SRBIJI I ODABRANIM ZEMLJAMA

Igor Vukonjanski

Doktor nauka, vanredni profesor, Nacionalna akademija za javnu upravu, Beograd,  
igor.vukonjanski@napa.gov.rs

**Sažetak:** Osnovna ideja autora ovog teksta bila je da se funkcija stručnog usavršavanja sagleda sa pozicija aktuelnih potreba državnih organa, kako kroz prikaz aktuelnog stanja i komparativnog sagledavanja prakse zemalja Evropske unije, tako i sa pozicije bližeg isto-rijskog nasleđa, imajući u vidu da je ovo pitanje bilo tema zakonodavnih rešenja i u vreme epohe socijalizma. Analizom teorijskih pretpostavki, zatečenog stanja i planiranih aktivnosti u cilju unapređenja u ovoj oblasti, želelo se ukazati na značaj stručnog usavršavanja zaposlenih u državnim organima, kao osnovne pretpostavke za kvalitetnu reformu javne uprave u Republici Srbiji.

Sticanje znanja, unapređenje kompetencija i veština javnih službenika nužan su preduslov za osavremenjivanje javne uprave. Dobro obučeni javni službenici postaju garant kvalitetne javne uprave u službi građana. Time se postižu još dva cilja: stvaranje dobre, efikasne i jeftinije javne uprave, koja će svim građanima ponuditi punu pravnu predvidljivost i izvesnost u ostvarivanju njihovih prava.

Komparacija koja je izvršena u ovom radu pokazala je da su reforme koje su prethodnih godina sprovedene u okviru institucionalizacije i načinu finansiranja stručnog usavršavanja državnih službenika u Republici Srbiji doprinele da se ova oblast značajno približi praksi evropskih zemalja.

**Ključne reči:** stručno usavršavanje, državni službenici, javni sektor.

**Jel klasifikacija:** I28, J45

## UVOD

Savremeni koncepti javne uprave zahtevaju i nove metode upravljanja koje se ne odnose samo na upravljanje ljudskim resursima, već i na upravljanje znanjem (Guy Peters, 1994:5). Izazov za one koji upravljaju znanjem je dvostruk. S jedne

strane oni treba da implementiraju sistem koji će regulisati tok informacija kako bi državni službenici mogli da pristupaju specifičnim znanjima važnim za njihov posao. S druge strane kvalitetno upravljanje znanjem treba da omogući da državni službenici koji su prošli određene obuke budu osposobljeni da stečena znanja praktično koriste i dele sa drugim službenicima u svom radnom okruženju.

Dobra praksa zemalja zapadne Evrope, ali i nekih zemalja koje su uspešno okončale proces tranzicije, ukazuje da je proces sveobuhvatne reforme državne uprave neodvojiv od procesa paralelne izgradnje resursa znanja. Kombinovanje efikasnosti rada državne uprave i znanja potrebnog za kompetentno obavljanje delatnosti iz delokruga rada državnih organa dovodi do povećavanja institucionalnih kapaciteta upravne organizacije. Organizacija absorbuje nove informacije i novo znanje koristi za bolju strategiju i efikasnije poslovanje (Ikujiro, Nonaka, 1991:27). Osim toga, znanje postaje proizvod koji se može nuditi na tržištu i na tome ostvarivati značajan profit (Ed Michaels, Helen Handfield-Jones, and Beth Axelrod 2001: 25-33).

Dalje, znanje se smatra najvažnijom komponentom ljudskih resursa, s obzirom na neophodnost posedovanja i primenjivanja znanja kako bi se opstalo u stalno promenljivom okruženju (Lajšić, Helena, 2017:8-20). S toga savremeno društvo nazivamo i društvom znanja. Obrazovan čovek je u središtu pažnje nove organizacijske kulture (Mark, G. Binsburg, 1997:228).

U tom smislu potrebno je ukazati na neke od razloga zbog kojih se znanju danas više nego ikada ranije pridaje tako veliki značaj. Prvo, učenje je proces sticanja veština i znanja, koja rezultiraju u relativno trajnoj promeni ponašanja (Wayne F. Cascio, 1987:116). Drugo, obučavanje kadrova ozačava sticanje novih praktičnih znanja i veština potrebnih za rad, rukovođenje, upravljanje organizacijom, prema usvojenim pravilima, propisima i standardima (Michael, B. Armstrong, 2006:29). Iz ovoga sledi da obučavanje kadrova dovodi do promena u veštinama (Warren, Bennis and Michael, Mische 1997:5) Treće, razvoj državne uprave je vezan za sticanje novih znanja, veština i sposobnosti koje omogućavaju pojedincu preduzimanje složenijih poslova, pripremajući ga za budućnost i zahteve koji tek dolaze. Takav lični razvoj dovodi do promena u stavovima i vrednostima.

Kao što ne postoji jedinstven sistem u oblasti upravljanja kadrovima, tako ne postoji univerzalan sistem obrazovanja. Otuda je za svaku zemlju konkretno najbolji onaj sistem obrazovanja i stručnog usavršavanja kadrova koji je po meri njenih državnih službenika i koji ponajbolje odgovara stvarnim potrebama. S toga je po-

trebno da se po ovom pitanju akcenat stavlja na utvrđivanje konkretnih potreba za obrazovanjem državnih službenika. Ovo stoga što bez kvalifikovanih državnih službenika ne može biti govora o profesionalnoj državnoj upravi. Iz iznetog proističe da je permanenta obuka kadrova ključni princip savremene organizacijske kulture i dobrog upravljanja (Michael M. Harris, 1997:187).

## **METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA**

S obzirom na karakter ovog rada, njegova izrada zasnivala se na kreiranju i primeni adekvatnog projekta naučnog istraživanja sa standardnom idejnom strukturom (problemom, predmetom, hipotezama, ciljevima, metodama, tehnikama i fazama istraživanja). Povodom toga, posebno treba istaći korišćene metoda istraživanja, koja su u ovom slučaju činile dijalektička metoda kao opšta vodilja, zatim metoda studiranja kao konkretizovana posebna vodilja, odnosno metoda kompariranja kao pojedinačna operacionalizovana vodilja. Shodno tome, u okviru komparativne metode primenjena je metoda studije grupe slučaja kojom su izvršena sagledavanja iskustava u stručnom usavršavanju državnih službenika najpre u Srbiji, a zatim i nekoliko odabranih zemalja Evropske unije – što je sve zajedno omogućilo njihovu komparaciju sa projektovanjem unapređivanja ove oblasti u Srbiji.

Primena ovih metoda je omogućila da se u ovom radu identifikuju nekoliko novih naučnih saznanja iz posmatrane oblasti koje su poslužile za projektovanje unapređivanja stručnog usavršavanja zaposlenih u javnom sektoru Republike Srbije.

## **POJAM I RAZVOJ STRUČNOG USAVRŠAVANJA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA**

### **Definisanje stručnog usavršavanja**

Definisanje strateških opredeljenja u pravcu reforme javne uprave i unapređenja upravljanja ljudskim resursima u javnom sektoru podrazumeva dve sfere delovanja. Prvo, analiza postojećeg stanja u smislu kvalifikacija veština i kompetencija državnih službenika i drugo, dosledno implementiranje principa kontinuiranog usavršavanja državnih službenika.

U pisanim dokumenima kao što su strategije, planovi i programi, stručno usavršavanje se koristi kao sinonim za obuke, obrazovanje, osposobljavanje i profesionalni razvoj državnih službenika. U kontekstu ovog rada, izlaganja pod obrazovanjem se podrazumeva planiran i organizovan proces sticanja širih znanja koja služe kao osnova za ovladavanje konkretnim radnim veštinama. Tako se

kao tipični oblici obrazovanja državnih službenika javljaju: 1) sticanje osnovne računarske pismenosti, 2) učenje stranih jezika i 3) specijalizovane obuke prilagođene specifičnostima delokruga rada pojedinih državnih organa. U određenim slučajevima, kada to potrebe državnog organa zahtevaju, zastupljeno je i dodatno obrazovanje odnosno sticanje višeg stepena stručne spreme. Svi pojavni oblici stručnog usavršavanja doprinose povećanju kompetencija državnih službenika neophodnih za izvršenje konkretnih radnih zadataka, ali i jačanju institucionalnih kapaciteta državne uprave u celini.

U prilog značaju stručnog usavršavanja ide više situacionih faktora. S jedne strane to je nužnost reformisanja organa državne uprave, pre svega u pravcu povećanja nivoa profesionalizacije, kako bi se prilagodili i odgovorili na sve aktuelne zahteve koji se postavljaju pred organe izvršene vlasti. S druge strane, imperativ racionalizacije, odnosno redukovanja broja državnih službenika, proizvodi potrebu da manji broj državnih službenika bude stručno osposobljen da iznese posao za koji je organ državne uprave nadležan. U takvoj konstelaciji sistemskih i situacionih faktora, kontinuirano i kvalitetno stručno usavršavanje postaje jedan od ključnih faktora za efikasan rad državnih službenika.

Potrebe za obrazovanjem u upravnim organima možemo podeliti na potrebe državnih službenika i potrebe organizacije. Tako organ državne uprave ima potrebu za obučanim, ažurnim i obrazovanim personalom a državni službenici suočeni sa stalnim promenama u vezi sa njihovim radom imaju potrebu za novim znanjima i stručnim veštinama (Anne J. Ketelaar. 2007:3). Na osnovu takvog pristupa predlaže se da se za bazičnu osnovu u praktičnoj proceni potrebe za stručnim obrazovanjem i usavršavanjem državnih službenika uzimaju u obzir: 1) zahtevi radnog mesta, 2) specifičnosti radnih i rukovodećih funkcija, 3) strateški ciljevi, i godišnji operativni planovi državnih organa, 4) uspostavljeni standardi dobre uprave i konačno 5) problemi koji se uočavaju u radu državnih organa.

Dodatne razloge zbog kojih je neophodno ulagati u dodatno obrazovanje i permanentno stručno usavršavanje državnih službenika prepoznaju se i u okolnostima da školski sistem koji pruža formalno obrazovanje više ne može samostalno da odgovori na sve zahteve nove savremene i dinamične državne uprave. Osim toga, okolnost da u datom trenutku u sistemu državne uprave rade državni službenici koji su formalno obrazovanje stekli u različitim obrazovnim sistemima i prema različitim programima obrazovanja, promene u metodologiji i tehnologiji rada državne uprave zahtevaju nova znanja i veštine i ujedinjavanje postojećih razlika u obrazovanju državnih službenika. Iz ovoga sledi da stručno usavršavanje

državnih službenika, od kojih se svakodnevno očekuje izvršavanje upravo pobrojanih poslova, treba da doprinese podizanju institucionalnih kapaciteta državne uprave; poboljšanju radne uspešnosti; aktiviranju znanja i veština državnih službenika; rešavanju organizacionih problema i konačno osposobljavanju novoza-poslenih kadrova. Otuda nije slučajno što je još 2001. godine u prvim reformskim dokumentima naznačeno da će edukacija zaposlenih biti sektor u kojem će se videti prvi rezultati reformskih procesa u državnoj upravi Republike Srbije.

Izgradnja i jačanje institucionalnih kapaciteta državne uprave uslov je za uspešno sprovođenje reformskih procesa i za preuzimanje obaveza koje proističu iz članstva u Evropskoj uniji. Princip profesionalizacije, kao jedan od ključnih principa reforme državne uprave znači stvaranje dobro obučene, odgovorne i efikasne uprave (Christopher Pollitt, 2012:86). Aktivnosti u tom pravcu se logično s jedne strane orjentišu na podršku unapređenju sistema stručnog usavršavanja državnih službenika, dok se s druge strane orjentišu na unapređenje razvoja sistema regrutacije i zapošljavanja kadrova u organima državne uprave.

Ambicija da se izgradi državna uprava kao profesionalni servis države proaktivno okrenut njenim građanima, podrazumeva da usavršavanje i obrazovanje državnih službenika i nameštenika ima izuzetno mesto u ukupnom procesu reformi državne uprave (Stewart J., Tensley, 2002: 18). Poseban izazov u slučaju Republike Srbije je i pristupanje Evropskoj uniji što iziskuje posebne programe obuka prema tematskim celinama kao što su: institucije, organizacija, regulativa i vidovi saradnje unutar te unije.

### **Evolutivni procesi stručnog usavršavanja državnih službenika u Srbiji**

Problematika stručnog usavršavanja državnih službenika na prostorima Republike Srbije bila je permanentno prisutna od uspostavljanja nove socijalističke države i novog službeničkog zakonodavstva. Ti procesi su često bili pod snažnim ideološkim uticajima, ali su osnovni problemi, postavke i očekivanja bili nepromenjeni. Nakon socijalne i klasne revolucije i promene društveno-političkog uređenja, polazilo se od teze da je birokratija najsigurniji instrument za vladanje narodom od strane monopolističkog kapitala. U tom smislu birokratski establišment je definisan kao dobro plaćeni aparat koji, putem stroge hijerarhijske podčinjenosti, drži pod kontrolom i organizuje čitav birokratski aparat. Da bi se birokratski aparat što više ogradio od širokih narodnih masa, isticali su tadašnji ideolozi, on se formira kao posebna kasta koja po svom značaju i uticaju na funkcionisanje države prevazilazila i smenjive visoke političke funkcionare kao što su ministri. Shodno ovim tezama o funkciji koju je imala birokratija u nenarodnim režimima, čitavo služ-

beničko pravo nije sagledavano kao neka vrsta radnog prava nego kao pravo kaste koja razvija svoj posebni metod rada definisan kao birokratizam.

Suprotno birokratiji, za službenike narodne države proklamovana je maksima: „što bliže narodu“. Uklanjanje formalnog birokratizma i razvijanje stručnosti u radu bila je polazna osnova nove kadrovske politike državnih službenika. Za pravilan izbor službenika uspostavljena su dva ključna kriterijuma: politički i stručni, što je značilo da su politički odani novom društvenom i državnom uređenju i da poseduju stručnu sposobnost za vršenje određenog rada u državnoj službi. Od državnih službenika nove Jugoslavije očekivala se puna svest o značaju poslova koji su obavljali i saglasno tome aktivan odnos prema provođenju ideja nove društvenopolitičke ideologije. Toj osnovnoj postavci dodati su i drugi elementi. Od državnih službenika se tražilo stvaralaštvo tako da u svom radu upotrebe sve svoje znanje, ispoljavaju i razvijaju duh samoinicijative i stvaralaštva. Takođe, od državnih službenika se očekivalo i da vode računa o disciplini i ličnoj odgovornosti, kako bi se državni aparat, oslobođen ostataka birokratizma, još više učvrstio i usavršio.

Kako je država prolazila kroz proces obnove i izgradnje, bilo je neophodno centralističko upravljanje svim sverama društvenog života. Ovo je dovelo do toga da se uprava proširila daleko izvan svojih klasičnih okvira, što je iziskivalo novi činovnički aparat, kadrovski i stručno osposobljen da izvede reformske procese mlade države. Otuda je to razdoblje jugoslovenske državne uprave, sve do 1950. godine, nazvano „razdobljem ekspanzije“ (Pusić, E, 1999: 87-99).

U to vreme se pod stručnom spremom službenika podrazumevao najširi mogući pojam stručne osposobljenosti državnog službenika. Pod stručnom osposobljenošću smatralo se i završena škola određenog stepena, završeni tečajevi i položeni stručni ispiti. Ovo je bila direktna posledica nedostatka stručnog odnosno školovanog kadra. Da bi se unapredile kvalifikacije zaposlenih u državnim organima, stručno usavršavanje je preraslo u pravo i obavezu državnih službenika. Ovo se najbolje vidi iz propisane obaveze koju su imale starešine, nadležne za postavljenje državnih službenika u određena zvanja, da svim službenicima putem kurseva i stručnih ispita omoguće potrebnu stručnost. Oni su takođe imali ovlašćenje da službenicima ustanovljavaju rokove u kojima su bili dužni da polože određene stručne ispite. Tako je najznačajniji zadatak kadrovske politike tog vremena bio da se svim podsticajnim metodama unapredi stručna osposobljenost i kvalifikaciona struktura državnih službenika.

Kadrovska politika, koja je kao takva prvi put institucionalizovana u vreme realizacije prvog petogodišnjeg plana, bila je usmerena u dva pravca. S jedne strane mere

kadrovske politike trebalo je da obezbede, pripreme i sprovedu usavršavanje postojećih kadrova kroz posebne programe obuke. Obuke su posebno bile prilagođene potrebama novih državnih službenika koji su došli na svoje položaje bez formalnih kvalifikacija; službenicima stare Jugoslavije koji su imali formalne kvalifikacije i novim službenicima koji su u državnu službu stupali sa potrebnim kvalifikacijama. S druge strane, kadrovska politika je imala funkcionalni značaj jer je obezbeđivala raspoređivanje državnih službenika na odgovarajuća radna mesta i pripadajuća zvanja. Kadrovska politika se zasnivala ne samo na sagledavanju realnih potreba državne administracije već i sistematizaciji radnih mesta u svakom od državnih organa. Iz ovoga se vidi da je sistem obuke kadrova još u prvom poslereatnom periodu uspostavljanja jugoslovenske državne uprave podrazumevao ne samo elementarno i stručno obrazovanje nego i stalno usavršavanje državnih službenika.

Ovaj segment razvoja državne uprave bio je s više ili manje uspešnosti polazna osnova za svaku raspravu o unapređenju državnog aparata. Tako je bilo i u periodu 90-tih godina prošlog veka, a isti trendovski pristup zadržan je i s početkom dugotrajnog procesa pridruživanja Republike Srbije Evropskoj uniji.

Aktuelnim Zakonom o državnim službenicima je u Republici Srbiji uspostavljen celovit službenički sistem zasnovan na standardima prihvaćenim u savremenim uporedno pravnim sistemima. Ovaj zakon uveo je princip stručnosti u radu koji je trebalo da omogući delotvorniji rad državnih organa. Princip stručnosti je, uz principe depolitizacije i profesionalizacije državne službe, trebalo da obezbedi stvaranje nove, obučene, odgovorne i efikasne uprave (Dejan, Milenković, 2015:120). Naime, blagovremeno je uočeno da nestručna, neodgovorna i neefikasna uprava, makar i depolitizovana, podjednako biva loša za građane i društvo. Ostvarivanje principa profesionalizacije u savremenim sistemima državne uprave podrazumeva: nepristrasan i objektivno odabir kadrova zasnovan na kriterijumima sposobnosti i iskustva; permanentnu obuku kadrova u toku čitavog rada, uz pružanje mogućnosti sticanja dodatnih znanja i veština. Pored ovih, za profesionizaciju državne uprave su bitna i sledeća načela: objektivno praćenje i ocenjivanje rada javnih službenika; uspostavljanje mehanizama motivacije i nagrađivanja; karijerni razvoj na osnovu ispoljenih sposobnosti i rezultata; jedinstven sistem plata; uspostavljanje jasnih pravila ponašanja i odnosa prema javnim poslovima i sprečavanje svih vidova korupcije.

## REZULTATI I DISKUSIJA

### **Analiza prakse stručnog usavršavanja u Republici Srbiji**

Osnovno načelo u kreiranju stručnog usavršavanja i obrazovanja državnih služ-

benika u Republici Srbiji može se definisati geslom: „veštine, a ne znanje“. Ovo ukazuje na to da se sticanje znanja i dalje vezuje za institucije obrazovnog sistema – škole i fakultete, dok se sticanje praktičnih veština državnim službenicima obezbeđuje upravo kroz projekte stručnog osposobljavanja i usavršavanja. Razvijanje i jačanje upravljačkih sposobnosti, koordinacija, saradnja, timski rad, očuvanje ključnih vrednosti, orijentacija ka klijentima, etika i empatija, samo su neke od veština koje kod državnih službenika treba permanentno razvijati (Donald, F. Kattle, 2000:26). Osim što su navedene veštine značajne za radna mesta na kojima se državni službenici već nalaze, razvijanje tih veština omogućava zaposlenima da se kvalifikuju i za druga radna mesta u organima državne uprave

Edukacija državnih službenika u Republici Srbiji sprovodi se kroz programe obuka, kurseva i treninga. Kako su visokoškolske institucije za sada nedovoljno zastupljene u sistemu obuka državnih službenika u više navrata se aktuelizovalo pitanje specijalističkih studija za potrebe javne administracije. U tom smislu pomenimo i to da je u prvim godinama reforme državne uprave bila u opticaju i ideja o osnivanju posebnog instituta za državnu upravu.

Dosadašnja opažanja (OECD, 2001), ukazuju na konstataciju da su kadrovski kapaciteti za obavljanje poslova stručnog usavršavanja državnih službenika vrlo skromni. Takođe se smatra da se poslovi stručnog usavršavanja državnih službenika obavljaju na skromnom nivou, kako u pogledu obima tako i u pogledu sadržaja. U prethodnom periodu ključne aktivnosti stručnog usavršavanja bili su delokrugu rada Službe za upravljanje kadrovima, kao stručne službe Vlade. Prema podacima koje je prikupljala i obrađivala Služba za upravljanje kadrovima, u periodu od 2007. do 2017. godine, među državnim službenicima koji su pohađali obuke i kurseve, žene su bile zastupljenije -71%, dok su muškarci bili zastupljeni sa preostalih 29%. Prosečna starost državnih službenika koji su pohađali obuke bila je 44,6 godina, posmatrano na uzorku u rasponu od 21 do 64 godine života. Dalje, statistički podaci za označeni period govore i da je prosečna dužina radnog iskustva polaznika kurseva 11,06 godina.

Prema kriterijumu vrste poslova koje obavljaju državni službenici uglavnom su zastupljeni materijalno-finansijski, studijsko-analitički i opšti-pravni poslovi. Linijski rukovodioci u obukama državnih službenika zastupljeni su sa svega 21,3%, pri čemu su najzastupljeniji linijski rukovodioci najnižeg ranga – rukovodioci grupa sa 82%. Šefovi odseka su zastupljeni sa 14% dok su načelnici odeljenja prisutni sa svega 4% od ukupnog broja linijskih rukovodilaca koji pohađaju obuke namenjene državnim službenicima. U pogledu rezultata ocene efekata obuka 73% državnih



službenika smatralo je da je došlo do promena u njihovom radu nakon pohađanja seminara. Najveći broj ispitanika - njih 40% smatralo je da je pohađanje seminara pozitivno uticalo na njihovu motivisanost za obavljanje redovnog posla (u veoma velikoj meri 9%, u velikoj meri 31%, relativno 39%). Nasuprot tome, samo 9% ispitanih je smatralo da je pohađanje seminara neznatno uticalo na kvalitet njihovog rada, a 7% ispitanika nije primetilo značajnu promenu u svom radu.

### **Analiza prakse stručnog usavršavanja u zemljama Evropske unije**

Otpočinjanjem sveukupne reforme državne uprave pažnju naše javnosti zaokuplja koncept i pojam „Evropskog upravnog prostora” - European Administrative Space. U najopštijem smislu, o nastajanju evropskog upravnog prostora može se govoriti ukoliko upravni sistemi evropskih zemalja konvergiraju prema zajedničkom upravnom modelu. Nacionalnim upravnim sistemima, koji su jedan od glavnih prerogativa državne vlasti, po pravilu je svojstvena jedinstvenost i divergencija. Pored toga, zbog njihovog svojstva da odražavaju temeljne društvene, političke i kulturne vrednosti smatra se da im treba priznati poseban značaj (Steven, J., Kelman, 2002:18).

Od sedamdesetih godina XX veka dolazi do intenzivnije razmene iskustava među državama na području državne uprave. Uzajamni uticaji različitih sistema državne uprave karakteristični su za tranzicione zemlje koje su u početnoj fazi reformskih procesa. Između ovih zemalja često dolazi do spontane i neformalne razmene iskustava koja rezultira uvođenjem zajedničkih ili sličnih koncepcija i praksi. Poslednjih desetak godina usvajanje takozvane „dobre prakse“ od strane tranzicionih zemalja smatra se procesom koji treba aktivno podržati i usmeravati. Tako umesto dosadašnje istorijski uslovljene divergencije dolazi do procesa konvergencije upravnih sistema i, kako su to neki skloni da definišu, prave renesanse državne uprave. Aktivnosti institucija Evropske unije i organizacija kao što je OECD/SIGMA pristupile su definisanju načelnih standarda koje obavezuju sve zemlje potencijalne članice Evropske unije. Ovu obavezu treba posmatrati kao osposobljavanje tih zemalja da preuzmu i ispunjavaju sve obaveze koje nameće članstvo u Evropskoj uniji. Otuda se upravo ti i takvi standardi smatraju jezgrom evropskog upravnog prostora.

Dobra praksa u oblasti obuka državnih službenika, koja nam je dostupna iz iskustava inostranih zemalja sa razvijenim službeničkim sistemom, ukazuje na sistemski pristup ovoj tematici. Primeri dobre prakse u oblasti stručnog usavršavanja državnih/javnih službenika, za potrebe ovog rada, biće navedeni azbučnim redom.

Austrijski model državne uprave utemeljen je na činjenici da su u Austriji državni službenici deo izvršne vlasti, osposobljeni da služe javnim interesima bez obzira na sastav vlade prema načelu političke neutralnosti i odgovornosti za svoj rad. U aktu kojim se reguliše karijera u javnoj službi - Beamten-Dienstrechtsgesetz, postoji nekoliko značajnih odredaba koji se odnose na obuku javnih službenika, kao i na obavezu unapređivanja kompetencija u državnim organima (Elmecker M., 2016). Ovim aktom propisani su neki oblici profesionalnih obuka - Die Grundausbildung, koji neposredno utiču na razvoj službeničke karijere. Tu spadaju obuke iz oblasti upravljanja, stručne obuke zaposlenih u cilju njihove specijalizacije i konačno razvoj stručnih znanja i veština zaposlenih. Učešće državnih službenika u obuci zasniva se na dobrovoljnosti. U tom smislu radi posebna institucija za obuku državne uprave. Austrijska Akademija za javnu upravu - Verwaltungsakademie des Bundes osnovana je 1976. godine kao vladina institucija za obuke iz oblasti: liderstva i upravljanja za više državne službenike, upravljanja kadrovima, kao i opšte i posebne obuke za konsalting u javnoj upravi. Akademija takođe pruža konsultantske usluge i organizuje obuke za javne službenike i trenere za potrebe državnih administracija u zemljama centralne i istočne Evrope.

U Belgiji su aktivnosti stručnog usavršavanja državnih službenika poverene Generalnom direktoratu za selekciju i trening koji se formacijski nalazi u sastavu Ministarstva za državnu upravu. Generalni direktorat je osnovan još 1961. godine i odgovoran je Ministru za državnu upravu. Prema statističkim podacima trećina stručnog usavršavanja se realizuje od strane trenera škole koji su stalno zaposleni, a dve trećine trenera se angažuju po ugovoru. Aktivnosti Generalnog direktorata se sprovode kroz jednogodišnji trening za pripravnike, s napomenom da mesečni ispiti i finalni izveštaj o njihovim rezultatima nemaju uticaj na njihovu buduću karijeru (Allinckx, I. and Monico D., 2016). Dok se kratki treninzi u toku rada sprovode za sve državne službenike za rukovodioce visokog nivoa organizuju se treninzi u trajanju od 1 do 3 dana. Nešto kompleksniji treninzi prilagođeni specifičnim potrebama pojedinih državnih organa vrše se po prioritetima, pri čemu ne traju duže od 4 do 7 dana.

Praksa u javnoj administraciji Velike Britanije upućuje na neprekidno usavršavanje državnih službenika i njihovo osposobljavanje za kvalitetan rad i u nadležnosti su ministarstava i agencija. Obuke zaposlenih sprovode se u okviru državnih institucija gde rade ili pri Koledžu za državnu upravu. Velika Britanija sprovodi zajedničke programe obuke za političare i državne službenike s ciljem da ih osposobi za rad na poslovima koje karakteriše međusektorska problematika (Guerrero-Orozco, Omar, 2014).

Danska je aktivnosti stručnog usavršavanja državnih službenika poverila specijalizovanoj Školi za državnu upravu, koja je osnovana 1963. godine. Od 1981. godine škola je autonomno telo sa Odborom koji donosi odluke o politici rada škole, nastavnim, naučnim i stručnim programima obuka. Za svoj rad Škola je odgovorna ministru finansija. Svoje aktivnosti Škola za državnu upravu sprovodi u okviru 4 centra. (Agency for the Modernisation of Public Administration, 2011). Predavači su većinom državni službenici, a zaposleno je samo nekoliko profesora koji su angažovani na osnovu godišnjih ugovora. Naknada za rad predavača utvrđuje se srazmerno platama univerzitetskih profesora. Osim Škole za državnu upravu postoji i druga državna škola pod nazivom Danska škola za opštinsku upravu. Ta ustanova je odgovorna za edukaciju zaposlenih u gradskim i okružnim organima. Učešće službenika u tematski osmišljenim obukama je prepušteno njihovom izboru. Osim toga, škola nudi i kraće treninge u trajanju od 3 do 5 dana, a za službenike visokog nivoa organizuje i stručna savetovanja o prioritetnim pitanjima u trajanju od 6 do 8 nedelja.

Proces stručnog usavršavanja državnih službenika u Italiji sprovodi Viša škola za državnu upravu koja je osnovana 1957. godine sa ciljem da vrši aktivnosti treninga državnih službenika. Treninzi državnih službenika se obavljaju kroz tri sektora: Sektor za pravno-upravne nauke, Sektor za menadžment i ekonomiju i Sektor za istorijske, političke i sociološke nauke. Predavači se angažuju iz reda redovnih i vanrednih akademskih profesora (Cepiku Denita and Meneguzzo Marco, 2009). Pored aktivnosti treninga državnih službenika, Škola je zadužena i za uvođenje u posao pripravnika i to sprovođenjem devetomesečnog programa obuke. Po završetku obuke, pripravnici su obavezni da polože ispit i u zavisnosti od tih rezultata raspoređuju se na odgovarajuća radna mesta u različitim ministarstvima. Dalje, škola realizuje i šestomesečne kurseve za regionalnu i lokalnu upravu koji su slični programu koji se sprovodi za centralnu administraciju. Time se kreira homogena administrativna struktura javnih službenika. Četvrta važna aktivnost ove ustanove je sprovođenje kurseva koji su namenjeni pripremi kandidata koji konkurišu za mesta na višim rukovodećim nivoima. Učesnici se biraju između državnih zvaničnika od strane njihovih institucija. Trening traje 9 meseci, a po završetku svaki kandidat predstavlja svoj rad i polaže pismeni i usmeni ispit kako bi bio izabran za tu poziciju. Osim pobrojanog, Škola realizuje i kratke kurseve sa uskostručnim tematskim jedinicama na zahtev pojedinih ministarstava.

Litvanija, koja se često uzima kao paradigma uspešno okončane tranzicije, donela je Zakon o državnoj službi 1999. godine. Državni službenici u Litvaniji imaju pravo i obavezu da unapređuju svoje kvalifikacije. Obuka državnih službenika je

regulisana pomenutim zakonom, u kome se navodi da svaki službenik mora da prođe program uvodne obuke tokom prve godine rada u službi (Kalins, Armand, Sika, Jolanda, 2004). Kada državni službenici dostignu određeni nivo znanja i veština, obavezni su da obnove svoja znanja kroz dodatne programe obuka u roku od dve godine. Centralna institucija za stručno usavršavanje je Institut za javnu upravu. Institut je osnovala Vlada Litvanije 1999. godine, kao državnu instituciju koja svoje aktivnosti kreira i sprovodi u saradnji sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i Mykolas Romeris Univerzitetom. Korisnici usluga Instituta su i zaposleni u Kancelariji Parlamenta - Seimasa, kancelariji predsednika Vlade, ministarstvima, drugim državnim organima i institucijama, okruzima i opštinama.

U Nemačkoj je za stručno usavršavanje državnih službenika zadužena Škola za državnu upravu, koja je osnovana daleke 1947. godine. Od 1950. institucija je dobila status tela na nacionalnom nivou i transformisana je u Akademiju koja je odgovorna Federalnom ministarstvu unutrašnjih poslova (Melnik, R., 2011:50-53). Akademija je zadužena za trening upravnih kadrova na nivou federacije. S druge strane, na lokalnom nivou profesionalni državni službenici višeg ranga edukuju svoje kolege srednjeg nivoa.

Savezna Akademija za javnu upravu (BAKöV) ima univerzitetsku strukturu. Rektora bira Senat Akademije. U školi radi 18 stalnih profesora koji drže približno 70% edukacija. Programi obuke za rukovodioce srednjeg nivoa se sprovode kroz jednonedeljne kurseve sa 3 obavezne teme. Metodologija u sprovođenju obuka koncipirana je tako da odražava jedinstvo teorije i prakse. Po završetku kursa polaznike ocenjuju na osnovu usmenog i pismenog testa na temu treninga. Od 1992. godine Akademija je definisala program za rukovodioce visokog nivoa. Ti programi se zasnivaju na kursevima u trajanju od 16 nedelja godišnje. Sadržaj kurseva se deli na: bazična znanja, upravljanje projektima, trening programe i ostalo. Najvažniji zadaci Savezne Akademije za javnu upravu su podrška politici savezne Vlade i održavanje i konstantno unapređivanje učinka savezne državne uprave. Bitni zadaci su i unapređivanje kvaliteta usko-stručnih i interpersonalnih veština zaposlenih u saveznoj državnoj upravi, jačanje njihove motivisanosti i podsticanje razmene ideja i iskustava. Shodno tome, Akademija je partner saveznih organa koji je zadužen za profesionalno usavršavanje kadrova i konsalting u ovoj oblasti. Savezna Akademija za javnu upravu svoje programe posebno osmišljava u skladu sa specifičnim potrebama klijenata, ciljevima aktuelne politike i najnovijim dostignućima u istraživanju i društvu, čime direktno podržava savezne organe u modernizaciji i upravljanju promenama. Osim toga, ova Akademija pruža pomoć saveznim organima da samostalno sprovode obrazovne programe i

pomaže zaposlenima u efikasnijem kombinovanju radnih aktivnosti i procesa permanentnog učenja (Kai Wegrich, Gerhard Hammerschmid, 2018:19). Konačno, Savezna akademija za javnu upravu donosi i godišnje programe obuka koje su namenjene svim telima javne administracije – ministarstvima i agencijama na saveznom nivou. Akademija, takođe, nudi savete ministarstvima i državnim agencijama u vezi sa obukama i razvojem ljudskih resursa.

U praksi Norveške pitanje obuke državnih službenika nije razmatrano u Zakonu o državnim službenicima, kao u većini drugih zemalja, već u Osnovnom sporazumu koji je zaključen između Vlade i Udruženja sindikata državnih službenika (Basic agreement for the civil service, 2006). U Osnovnom sporazumu pitanje obuka državnih službenika uređeno je tako da su rukovodioci u potpunosti odgovorni za razvoj kompetencija službenika u državnim organima. Ciljevi i mere za razvoj kadrovskih resursa uključeni su u planove rada svih državnih organa, a svi državni službenici na svim nivoima mogu da iskažu nove zahteve i svoje potrebe za izgradnju kompetencija od značaja za njihovo profesionalno napredovanje. Svaki zaposleni je u obavezi da preuzme odgovornost za razvoj sopstvenih znanja i veština. Kako ministarstva i državni organi poseduju sopstvene budžete za obuke, to su samostalni u postupku obezbeđivanja izvora obuke. Realizatori obuka su veoma različiti - od mnogobrojnih individualnih trenera i institucija koje sprovode obuke, do Agencije za javnu upravu i elektronsku upravu - DIFI, koja je vodeća institucija zadužena za obuku državnih službenika u Norveškoj (Koht, Harald, 2009:58). DIFI ima za cilj jačanje rada Vlade u obnovi norveškog državnog sektora i unapređenje organizacije i efikasnosti državne uprave. Ministarstvo za reformu državne uprave i crkvene poslove nadgleda rad DIFI-a. Osim toga, DIFI ima za cilj razvijanje organizacione strukture i upravljanja državne uprave, kroz koordinisanje državne vlasti i službi, podržavanje upravljanja ljudskim resursima i obučavanje o veštinama rukovođenja. DIFI godišnje pruža više od stotinu kurseva, programa i konferencija. Glavne teme su u vezi sa: državnom upravom; upravljanjem ljudskim resursima; međunarodnim veštinama; komunikacijama sa građanima; informacionim i komunikacionim tehnologijama; javnim nabavkama i upravljanjem privredom.

U Poljskoj državni službenici prolaze kroz redovne obuke za rad u državnoj službi. Obuke zaposlenih u državnoj službi obuhvataju centralnu i opštu obuku i individualni program profesionalnog napredovanja. Pored toga, za najviše rukovodiце u državnoj službi predviđena je obuka iz strateškog menadžmenta, kao i specijalni programi obuke. Centralnu obuku planira, organizuje i nadgleda načelnik zadužen za sistem državne službe (Itrich-Drabarek Jolanda, Mroczka Kamil and

Swietlikowski Lukasz 2012: pp 74-99). Opštu obuku planira, organizuje i nadgleda načelnik Kancelarije za državnu službu. Individualni program za profesionalno napredovanje državnih službenika planira i organizuje načelnik Kancelarije za državnu službu uz individualne konsultacije sa državnim službenikom kome je program namenjen. Obuku iz oblasti strateškog menadžmenta koja je dizajnirana za najviše rukovodioce, kao i specijalnu obuku za zaposlene koju planira, organizuje i nadgleda načelnik Kancelarije za državnu službu za čije potrebe se obuka organizuje. Učešće državnih službenika na predviđenim kursovima i obukama u državnoj službi računa se kao ekvivalent obavljanju profesionalnih dužnosti. U postupku donošenja godišnjeg programa obuke državnih službenika načelnik zadužen za državnu službu saraduje sa Državnom školom za javnu upravu.

U Rumuniji je učešće državnih službenika u obukama stručnog usavršavanja zasnovano na dobrovoljnoj osnovi. Stručne obuke, treninge i kurseve sprovodi Institut za državnu upravu u Bukureštu. Pri tome, sve ostale poslove razvoja službeničkog sistema obavlja nacionalna Agencija za državne službenike koja je prvobitno bila nezavisna agencija, odgovorna vladi, a danas je podređena Ministarstvu za državnu upravu (Matei, Lucica, 2009).

U Sloveniji državni službenici imaju pravo, ali i dužnost, da se permanentno usavršavaju u toku svoje karijere (Žurga Gordana, 2016:817-846). U tom smislu, oni se kandiduju za upućivanje na dalje školovanje odnosno obrazovanje koje je u interesu državnog organa u kome rade, kao i na seminare i kurseve koji doprinose razvoju stručnih znanja i sposobnosti. Strategiju obrazovanja, usavršavanja i osposobljavanja određuje vlada za organe državne uprave, a predlog ove strategije priprema ministarstvo nadležno za poslove uprave na osnovu pripremljenih stručnih analiza. U posebnom dokumentu koji donosi Vlada, utvrđuju se sadržaji programa kao i iznos finansijskih sredstava koja se obezbeđuju za realizovanje programa obrazovanja, usavršavanja i osposobljavanja službenika. Za praćenje realizacije ovog dokumenta nadležno je ministarstvo nadležno za poslove državne uprave.

Neki od osnovnih simbola državne uprave Francuske bili bi: Nacionalna škola za administraciju ENA, Bersi i Ministarstvo obrazovanja. Ono što posebno karakteriše francusku javnu upravu odnosi se na poseban položaj nekolicine kadrova iz najprestižnijih visokih škola: ENA Ecole Polytechnique u kojima se školuje tri do četiri hiljade visokih činovnika (Bennis Warren, Mische Michael, 2011:185-215). Sve u svemu, status državne službe kao javne funkcije ostaje predmet veoma oštrih ideoloških razmirica između onih koji zameraju to da činovnicima daje preterane privilegije i onih koji u njima vide poslednju branu protiv štetnosti neoliberalne

deregulacije. Ne ulazeći dalje u ovu raspravu, za potrebe ovog rada, treba imati u vidu izreku Mišela Debrea, francuskog premijera za vreme vladavine De Gola, koji je izjavio: „Da bi država imala službenike sebe dostojne, ona ih treba najpre obrazovati“. Iz ove rečenice se može uočiti da su fransuski političari pre više od 70 godina imali svest o tome da je javna uprava posebna profesija za koju treba stvoriti poseban sistem edukacije i usavršavanja (Štimac, Neven, 2008).

U Holandiji, zemlji koja ima veoma efikasan sistem javne uprave, učešće državnih službenika u obukama zasniva se na principu dobrovoljnosti. Holandski sistem poznaje dve vrste institucija za obuku zaposlenih u državnim institucijama i to: Lokalni instituti za obuku – ROI i Holandska škola za državnu upravu - NSOB (Frits Van der Meer Frits, Kerkhoff Toon and Van Osch Daniell, 2014).

Prema Zakonu o državnoj službi broj 312/2002 iz 2002. godine (Ministry of Interior of the Czech Republic, 2002). državni službenici u Češkoj su u obavezi da stalno unapređuju i proširuju svoje kvalifikacije kroz učešće u programima obuke, kontinualnim edukacijama za jačanje profesionalnih kompetencija i kursovima za iskusnije službenike i rukovodioce organizacionih jedinica (Janderová, J. Skřivánková M., 2014:127-136). Nakon sprovedenih obuka državni službenici se testiraju radi provere novostečenih profesionalnih kompetencija. Sistem doživotne edukacije državnih službenika osmišljen je kako bi podržao profesionalni razvoj i napredovanje u karijeri službenika od trenutka kada se zaposle u javnoj upravi, do trenutka kada dostignu rukovodeću poziciju. Kako je edukacija službenika zasnovana na principu piramide, to su i obaveze za stručnim usavršavanjem bile srazmerno veće u zavisnosti od položaja državnog službenika. Na osnovu rezolucije Vlade iz 2001. godine uspostavljen je Institut za državnu upravu. Glavna uloga Instituta jeste da pruži obuku za zaposlene u državnoj upravi. Na početku, Institut za državnu upravu funkcionisao je pod okriljem kabineta Vlade, a danas je u delokrugu rada Ministarstva unutrašnjih poslova. Pored Instituta za državnu upravu, sa mnogo dužom tradicijom, radi i Institut za lokalnu administraciju u Pragu. Taj institut je, kao državna institucija, zadužen za sprovođenje svih obuka, kako za zaposlene u ministarstvima, tako i za zaposlene u organima lokalnih samouprava. Praški institut za administraciju se delom finansira iz budžeta a delom iz sopstvenih prihoda.

I Španija ima sličan pristup usavršavanju državnih službenika. Te aktivnosti su poverene Nacionalnom institutu za državnu upravu koji je osnovan još 1961. godine. Kraljevom uredbom iz 1977. godine Institut je promenio strukturu koja je prilagođena reformisanoj strukturi državne uprave. Osim Instituta postoje i

tri druge škole na centralnom nivou koje vrše treninge za posebne ciljne grupe. Postoji i nekoliko škola sa ograničenom teritorijalnom kompetencijom (Alonso, Jose and Clifton, Judith, 2013). Za rad Instituta nadležno je Ministarstvo za državnu upravu. Predavači Instituta su univerzitetski profesori, državni službenici i eksperti iz privatnog sektora. Svi oni su angažovani na osnovu periodičnih ugovora. Kursevi se organizuju po sistemu teorijskih predavanja, didaktičkih aktivnosti, praktičnih aktivnosti i simulacija odnosa unutar ministarstava i/ili lokalnih samouprava i studijskih putovanja. Kako treninzi pružaju osnovna znanja za sve službenike bez obzira na njihovu profesiju, svi polaznici polažu ispite u toku i na kraju treninga. Rezultati ispita su značajni za buduću karijeru službenika. Sertifikati o pohađanju se uzimaju u obzir kada se razmatra unapređenje na pozicije za koje se traži stručnost stečena na treningu. Osim ovih aktivnosti Institut obezbeđuje kontinualne trening programe i za rukovodioce visokog nivoa. Kontinualni trening program se organizuje kroz kurseve i seminare, teoretski i praktičan rad.

### **Diskusija dobijenih rezultata**

Kao što se vidi iz navedenih primera, obuka državnih službenika postaje sve značajnije u svim državama članicama Evropske unije. Najčešća praksa upućuje na povezanost stručnih obuka sa razvojem karijere državnih službenika. Videli smo da širom Evropske unije postoji nekoliko različitih modela obuke – od tradicionalnog sistema škola za državnu upravu, do kombinovanog metoda uzajamnog priznavanja stručnog usavršavanja i doškoloavanja sa sistemom neformalnih obuka. Iz navedenih analiza je moguće izvesti određene predloge za unapređenje stručnog usavršavanja državnih službenika u Republici Srbiji.

Na osnovu dosadašnjih iskustava u razvoju stručnog usavršavanja državnih službenika u Republici Srbiji nameću se neke od smernica za unapređenje rada u oblasti stručnog usavršavanja. Pre svega, treba ukazati na pozitivan pomak koji je načinjen konstituisanjem Nacionalne akademije za javnu upravu kao centralne institucije sistema stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi Republike Srbije. Akademija ima status javno priznatog organizatora aktivnosti neformalnog obrazovanja odraslih i obavlja širok spektar stručnih i s njima povezanih poslova državne uprave koji su definisani posebnim Zakonom o Nacionalnoj akademiji za javnu upravu. Formiranjem ove institucije je stvoren pravni okvir kojim se obezbeđuje sveobuhvatnost i održivost aktivnosti stručnog usavršavanja i standardizacija procesa i očekivanih rezultata. Poseban značaj je što se radom Nacionalne akademije omogućuje jednake mogućnosti zadovoljenja potreba za stručnim usavršavanjem svih zaposlenih u organima državne uprave i jedinicama lokalne samouprave.



Po ugledu na pozitivnu praksu više evropskih zemalja, predviđena su tri glavna programa stručnog usavršavanja: 1) opšti program obuke, 2) program obuke rukovodilaca i 3) posebni programi obuke u skladu sa specifičnim potrebama iz delokruga i nadležnosti državnih organa i jedinica lokalne samouprave. Opšti program obuke se sprovodi radi obezbeđivanja podizanja nivoa znanja i veština za obavljanje poslova u državnim organima i jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa utvrđenim potrebama. Program obuke rukovodilaca ima za cilj stručno usavršavanje državnih službenika koji se pripremaju ili se nalaze na rukovodećim radnim mestima, radi sticanja znanja i veština, kao i unapređenja rada javne uprave. Posebni programi obuke su posvećeni unapređenju znanja i veština zaposlenih u javnoj upravi, koja su vezana za specifične potrebe iz njihovog delokruga nadležnosti i za potrebe korisnika kojima zaposleni pružaju usluge.

Međutim, pored napretka u normativnoj i institucionalnoj oblasti koji je ostvaren formiranjem centralne institucije za stručno usavršavanje u javnoj upravi, ostaje potreba daljeg unapređenja stanja u ovoj oblasti. Na prvom mestu, misli se na povezivanje šire stručne i naučne javnosti sa institucijom za sprovođenje stručnog usavršavanja.

Osim toga, treba pomenuti i potrebu za inoviranjem postupka ocenjivanja uspešnosti rada državnih službenika. Ovde se pre svega misli na potrebu da bi kao sastavni deo izveštaja o ocenjivanju trebalo da bude i deo koji se odnosi na procenu rukovodioca o efektima koji su seminari, kursevi i obuke imali na rad državnog službenika u toku izveštajnog perioda za ocenjivanje. S tim u vezi, potrebno je unaprediti proceduru utvrđivanja programa obuka. Naime, prema dosadašnjoj praksi, čini se da su kreatori opših i posebnih programa stručnog usavršavanja bili manje kreativni. Po inerciji, iz godine u godinu se ponavljaju neke oblasti kao što su: javne finansije, procedure donošenja zakona, kontrola rada organa uprave i inspekcijski nadzor, informacione tehnologije, pristup informacijama od javnog značaja, javne nabavke i tome slično.

Konačno, u cilju povećanja kvaliteta i delotvornosti stručnog usavršavanja neophodno je ovom problemu pristupiti sa pozicija sledećih pretpostavki:

1. da se od fragmentisanog ide ka sistematskom pristupu stručnom usavršavanju;
2. da se programi obuke zasnivaju na realnim potrebama radnog mesta odnosno organa;
3. da ciljevi stručnog usavršavanja budu mnogo jasnije definisani;
4. da obuke doprinose stvarnom povećanju stručnosti i sticanju novih veština;
5. da se programi posebnog stručnog usavršavanja zasnivaju na posebnim strate-

- gijama utemeljenim na izazovima i problemima u radu organa uprave;
6. da se na nivou organa državne uprave analiziraju promene u oblasti njegovog delokruga koje zahtevaju posebno stručno usavršavanje zaposlenih;
  7. da svaki državni službenik bude odgovoran za svoje stručno usavršavanje tako što bi sa neposrednim rukovodiocem identifikovao potrebu za stručnim usavršavanjem i knačno;
  8. da jedinice za kadrove zauzmu proaktivan stav prema ocenjivanju programa, sadržaja i metoda stručnog usavršavanja, obuka i kurseva, odnosno da odašilju povratne informacije o kvalitetu sprovedenih obuka

## ZAKLJUČAK

Bitan cilj započetih reformi državne i javne uprave u Republici koje se poslednjih godina ubrzano odvijaju jeste uspostavljanje efikasnog sistema stručnog usavršavanja državnih službenika. Usvajanje pozitivne prakse evropskih zemalja u ovoj oblasti treba da doprinese smanjivanju razlika između postojećeg i željenog stanja profesionalne osposobljenosti državnih službenika. Takođe, uvođenje principa kontinuiteta u stručno usavršavanje državnih službenika omogućiće da funkcija upravljanja znanjem u javnom sektoru Republike Srbije najzad potpuno zaživi. Od značaja su i nagoveštaji da su kreatori javnih politika, donošenjem novih propisa prihvatili ideju o znanju kao kapitalnoj vrednosti koja doprinosi kreiranju nove vrednosti.

Novim zakonskim rešenjima u ovoj oblasti garantuju se stabilni izvori finansiranja aktivnosti na daljem stručnom usavršavanju. Takvo finansiranje će biti održivo, jer se predviđa da programima usavršavanja budu obuhvaćeni i stari i novi državni službenici. Onima koji prvi put stupaju u javnu službu biće omogućeno da se lakše integrišu u oblast javne uprave. Postojećim državnim službenicima biće omogućeno da, paralelno sa razvojem svoje karijere, prihvataju nove trendove razvoja i steknu nove veštine i znanja neophodna za rad moderne javne uprave. Takođe, uvođenjem kontinuiteta stručnog usavršavanja može očekivati da će javna uprava Republike Srbije biti za korak bliža suštinskim vrednostima Evropskog administrativnog prostora.

Na kraju ohrabruje i ideja o obaveznom stručnom usavršavanju rukovodilaca na svim nivoima rukovođenja (niži, srednji i najviši nivo rukovođenja), što treba da značajno unapredi kvalitet rada javnih službi. Rezultat svih ovih aktivnosti treba da bude stvaranje depolitizovane i profesionalne javne uprave koja će biti efikasan servis građana.

## REFERENCE

- Agency for the Modernisation of Public Administration (2011). *Employment in the Danish State Sector*; dostupno na: [www.perst.dk](http://www.perst.dk)
- Allinckx, I.; Monico D. (2016). *Vocational education and training in Europe – Belgium*, Cedefop ReferNet VET in Europe reports; [http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2016/2016\\_CR\\_BE.pdf](http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2016/2016_CR_BE.pdf)
- Alonso, Jose and Clifton, Judith, (2013). *Public Sector Reform in Spain: Views and Experiences from Senior Executives*, COCOPS Work Package 3, Country Report Spain – April 2013.
- Armstrong Michael (2006). *Handbook of Human Resource Management Practice*, 10th edition, Kogan Page, 2006.
- Bennis Warren, Mische Michael (1996). *The 21-st. Century Organization- Reinventing through Reengineering*, Jossey-Bass, San Francisco
- Bezes Philippe and Jeannot Gilles (2011). *The Development and Current Features of the French Civil Service*, System. Van der Meer Frits, Civil Service Systems in Western Europe, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 185-215, 2011.
- Cascio, Wayne F. (1987). *Applied Psychology in Personal Management*, 3rd ed., NJ, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1987.
- Cepiku Denita and Meneguzzo Marco (2009). *Public Administration Education in Italy: a Statistical Analysis*, McGraw-Hill
- Dailey, T. (2006). *Best practice for Public Administration in the EU - 4th Quality Conference for Public Administrations in the EU*, Copenhagen, 2006
- Elmecker M (2006). *Best practice for Public Administration in the EU - 4th Quality Conference for Public Administrations in the EU*, Copenhagen, 2006.
- Ginsburg, B. Mark (1997). *Understanding Educational Reforms in Global Context: Economy, Ideology and the state*, Garland Publishing, New York
- Guerero-Orosco, Omar (2014). *Public administration in United Kingdom*, Mexican Culture Seminar, State of Mexico's Institute of Public Administration
- Guy Peters (1994). *New Visions of Government and the Public Service*, u radu: Patricia W. Ingraham, Barbara S. Romzek and Associates: New Paradigms for Government - Issues for the Changing Public Services, Jossey- Bass Publishers, San Francisco, 1994.
- Harris, Michael (1997). *Human Resource Management – A Practical Approach*, Forth Worth, TX, The Dryden Press, 1997.
- Itrich-Drabarek Jolanda, Kamil Mroczka and Lukasz Swietlikowski (2012). *Civil Service in Poland*, Faculty of Journalism and Political Science, University of Warsaw
- Janderová, J. Skřivánková M. (2014). *Civil Service Reform in the Czech Republic and Protection of Civil Servants' Rights in Light of European Courts' Case Law*, International Journal of Economics and Statistics, volume II 2014, pp. 127-136.
- Lajšić, Helena (2017). *Trenutno stanje, šanse i izazovi za razvoj ljudskih resursa u oblasti kulture Republike Srpske* Časopis za ekonomiju i tržišne komunikacije/ Economy and Market Communication Review God./Vol. 7 • Br./No. 1 • Banja Luka, Jun/June 2017, str. 8-20.
- Kalins, Armand and Sika, Jolanda (2004). *Public and Self – Government Servants Training Op-*

- portunities in Latvia*, dostupno na: [www.nispa.org/files/.../papers/2006\\_06051543340.SilkaNew](http://www.nispa.org/files/.../papers/2006_06051543340.SilkaNew).
- Ketelaar, Anne (2007). *Improving Public Sector Performance Management in Reforming Democratizer*, Newsletter DAIdeas
- Kettl, Donald (2000). *The Global Public Management Revolution*, Brookings Institution Press, Washington, DC. 2000.
- Kot, Harald (2009). *Good Governance in Norway*, Laba\_parvaldiba\_Eiropaa.qxd, dostupno na: <https://www.google.com/search?q=https%3A%2F%2Foda.hio.no%2Fnb%2Fgood-governance-in-norway>
- Matei, Lucica (2009). *Romanian Public Management Reform, Theoretical and Empirical Studies*, București: Editura Economică, Volume 2. Civil Service 2009.
- Melnyk, R. (2011). *The system of administrative law in Germany* / R. Melnyk // Public Law. - 2011. - № 3. - P. 50-53
- Michaels Ed, Handfield-Jones Helen, and Axelrod Beth (2001). *The War for Talent*, Harvard Business School Press
- Milenković, Dejan (2015). *Javna uprava – odabrane teme*, Fakultet političkih nauka, Beograd
- Ministry of Interior of the Czech Republic (2002). *Public Administration Reform in the Czech Republic*, Prague
- Nonaka Ikujiro (1991). *The Knowledge-creating Company*, Boston, Harvard Business Review, 1991.
- OECD (2001). *Recommendations for administrative reform of the Republic of Serbia* (2001), International conference OECD, Paris
- Pollitt, Christopher (2012). *New Perspectives on Public Services: Place and Technology*, Oxford University Press, USA, 2012.
- Pusić Eugen (1999). *Država i državna uprava*. Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1999.
- Stewart J., Tensley C. (2002). *Training in Knowledge Economy*, CIPD Publishing, London.
- Steven J. Kelman (2002). *The Tools of Government, A Guide to the New Governance*, Ed. by Lester M. Salamon, Oxford University press, 2002.
- Štimac Neven (2008). *Regrutiranje i obrazovanje kadrova za Državni savjet i za Državnu upravu u Francuskoj*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu » God. 45 (2008), Broj 1 (87)
- Van der Meer Frits, Kerkhoff Toon and Van Osch Daniell, (2014). *Educating and training civil servants in the Netherlands 1814-2014*, Leiden University, Institute of Public Administration, Faculty Campus the Hague
- Wegrich, Kai, Hammerschmid Gerhard (2018). *Public administration characteristics and performance in EU28: Germany*, European Commission
- Žurga Gordana (2016). *Quality Management in Slovene Public Administration: Opportunities for Learning from Experience*, HKJU-CCPA, 16(4), 817–846

# COMPARISON OF PROFESSIONAL TRAINING OF PUBLIC SERVANTS IN SERBIA AND SELECTED COUNTRIES

Igor Vukonjanski

Phd, Associate professor, National Academy for Public Administration, Belgrade, igor.vukonjanski@napa.gov.rs

**Abstract:** *The paper presents the experiences of Serbia and selected European Union countries in the field of professional development of civil servants as one of the most important factors in the reform processes of professionalisation and depolitization of the public sector. The performed comparison showed that the professional development of public servants in the observed countries has certain similarities, but also differences.*

*Similarities relate firstly to the already established general consent to the treatment of this area as an important development factor for each state, then in the organization of management of professional development, as well as the technology of that performance with the accompanying evaluations. It was noted that the professional development of civil servants in the Republic of Serbia is still not being given the necessary attention in higher education, while significant improvements have been made in terms of improving the form of professional development through training and seminars.*

*As for the technology of the observed professional development, it is in Serbia in the stage of constitution, and the expectations are that the latest amendments to the laws will improve this area. The significance of this contribution should be achieved through the work of the National Academy of Public Administration, as newly established centralized institutions entrusted with all expert and related executive and other state administration tasks related to the preparation, organization, monitoring and evaluation of the program of professional development of employees in public administration.*

**Key words:** *professional development, public servants, the public sector*

**JEL classification:** *I28, J45*

