

# Usavršavanje lokalnih službenika - studija slučaja gradske uprave grada Zagreba

---

Jančin Bečić, Mateja

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:039402>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-15**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet u Zagrebu  
Katedra za upravnu znanost

MATEJA JANČIN BEČIĆ

USAVRŠAVANJE LOKALNIH SLUŽBENIKA – STUDIJA SLUČAJA  
GRADSKJE UPRAVE GRADA ZAGREBA

DIPLOMSKI RAD

MENTOR: DOC. DR. SC. IVA LOPIŽIĆ

Zagreb, studeni 2022.

### **Izjava o izvornosti**

**Ja, Mateja Jančin Bečić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.**

**Mateja Jančin Bečić, v.r.**

## Sadržaj

<b>1. UVOD.....</b>	<b>2</b>
1.1. STRUKTURA RADA .....	2
1.2. PREDMET, METODE I CILJEVI ISTRAŽIVANJA.....	2
1.3. PREGLED DOSADAŠNJIH ISTRAŽIVANJA .....	3
<b>2. LOKALNA SAMOUPRAVA I DECENTRALIZACIJA .....</b>	<b>4</b>
2.1. UPRAVLJANJE DECENTRALIZACIJOM.....	4
2.2. UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA U PROCESU DECENTRALIZACIJE .....	6
2.3. ISKUSTVA U HRVATSKOJ .....	9
<b>3. OSPOSOBLJAVANJE I USAVRŠAVANJE SLUŽBENIKA.....</b>	<b>12</b>
3.1. EUROPSKA UNIJA.....	23
3.2. REPUBLIKA HRVATSKA .....	25
3.2.1. USAVRŠAVANJE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA .....	32
3.2.2. USAVRŠAVANJE LOKALNIH SLUŽBENIKA .....	37
<b>4. STUDIJA SLUČAJA GRADSKE UPRAVE GRADA ZAGREBA.....</b>	<b>48</b>
4.1. UVODNE STAVKE.....	48
4.2. ANKETA.....	48
4.2.1. METODE ANKETE .....	48
4.2.2. IZRADA ANKETNOG UPITNIKA .....	49
4.3. ANALIZIRANE STAVKE .....	52
<b>5. REZULTATI ANKETNOG ISTRAŽIVANJA .....</b>	<b>72</b>
<b>6. ZAKLJUČAK .....</b>	<b>77</b>
<b>7. LITERATURA I IZVORI.....</b>	<b>79</b>

# 1. UVOD

## 1.1. STRUKTURA RADA

Naziv ovog diplomskog rada je „Usavršavanje lokalnih službenika – studija slučaja Gradske uprave Grada Zagreba“. Rad se sastoji od sedam poglavlja.

Prvi dio rada, teorijski, sastoji se od tri poglavlja, te se u tom dijelu rada prikazuju i objašnjavaju relevantni pravni propisi koji uređuju tematiku rada i područje istraživanja. U prvom poglavlju dana je struktura rada te su izloženi predmet, ciljevi i metode istraživanja. U drugom poglavlju opisana su i definirana teorijska polazišta i osnovni pojmovi u upravljanju decentralizacijom, s osvrtom na iskustva u Hrvatskoj. U tom poglavlju, opisana je i sama poveznica ljudskih potencijala i decentralizacije. U trećem poglavlju objašnjeni su temeljni pojmovi i značenje osposobljavanja i usavršavanja službenika, od općenitijeg i šireg područja, tj. Europske Unije pa do užeg područja, državnog pa sve do usavršavanja u lokalnim i područnim (regionalnim) jedinicama.

Drugi dio rada predstavlja praktični dio rada. U četvrtom poglavlju provodi se istraživanje o usavršavanju lokalnih službenika, metodom anketnog upitnika. Peto poglavlje predstavlja samu analizu anketnog upitnika, dok šesto i sedmo poglavlje predstavljaju zaključak i literaturu.

## 1.2. PREDMET, METODE I CILJEVI ISTRAŽIVANJA

*Predmet* istraživanja je usavršavanje lokalnih službenika u gradskoj upravi Grada Zagreba. Predmet je analiziran počevši od teorijskog dijela u kojemu je razrađen proces upravljanja decentralizacijom i iskustva s istim u Republici Hrvatskoj, pa do osposobljavanja i usavršavanja službenika u Europskoj uniji, te na državnoj i lokalnoj razini u Republici Hrvatskoj. U praktičnom dijelu provedena je anketa među službenicima gradske uprave Grada Zagreba, kao primjer lokalnih službenika Republike Hrvatske.

*Metoda* istraživanja je anketni upitnik, napravljen preko *Google forms* aplikacije. Anketni upitnik prosljeđen je sudionicima ankete tj. službenicima gradske uprave Grada Zagreba putem službenog e-maila.

*Cilj* istraživanja je na određenom uzorku lokalnih službenika istražiti njihova iskustva te stavove i mišljenja o usavršavanju i osposobljavanju u gradskoj upravi Grada Zagreba, kao oblik lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj, kako bi se moglo doći do zaključka kakvo je stanje u odabranom dijelu lokalne samouprave, vezano za usavršavanje i osposobljavanje te koja područja se mogu poboljšati.

### 1.3. PREGLED DOSADAŠNJIH ISTRAŽIVANJA

Literatura koja je korištena većinom je bazirana na stručnim člancima. Od stručnih se članaka posebno ističu: „Obrazovanje i usavršavanje lokalnih službenika“ (Marčetić, 2002.) koji je posebno važan budući da daje pregled decentralizacijskih kapaciteta jedinica lokalne samouprave te načine usavršavanja u praksi koristeći metode ankete, zatim stručni članak naziva „Obuka lokalnih dužnosnika i službenika: prema nacionalnoj strategiji“ (Kovačić, 2007.) koji analizira usavršavanje službenika unutar Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te daje prijedloge boljem i sustavnijem sustavu usavršavanja putem nacionalne strategije obuke. Važan je i stručni članak: „Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave“ (Marčetić i Lopižić, 2017.) koji raščlanjuje na koji način proces decentralizacije utječe na personalne kapacitete u hrvatskim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Među važnijim člancima koji su korišteni još se ističu „Usavršavanje službenika u Hrvatskoj i odabranim zemljama – novi trendovi“ (Vukojičić Tomić i Lopižić, 2020.), te „Novo lokalno službeničko pravo i upravljanje ljudskim potencijalima u reformiranoj lokalnoj samoupravi“ (Marčetić, 2013.).

Od izvora, korištene su internet stranice: <https://dsju.hr/home>, te <https://www.google.com/>, a od pravnih propisa središnje mjesto zauzima Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

## 2. LOKALNA SAMOUPRAVA I DECENTRALIZACIJA

### 2.1. UPRAVLJANJE DECENTRALIZACIJOM

U suvremenim europskim zemljama, decentralizacija predstavlja ne samo demokratski politički standard već i civilizacijsko dostignuće (Koprić, 2001: 413). Postala je dio razvitka velike većine sustava u modernim državama (Đulabić, 2018: 3). Prema Đulabiću (2018: 3), decentralizacija je proces kojim se nadležnosti centralne države prenose na nižu teritorijalnu razinu, najčešće na jedinice lokalne i regionalne samouprave, koje onda preuzimaju odgovornost za preuzete poslove, njihovo financiranje, kao i mogućnost prilagodbe tih poslova potrebama lokalne zajednice, dok je nadzor središnje države limitiran samo na nadzor ustavnosti i zakonitosti. Radi se o procesu koji obilježava suvremeni svijet te možemo primijetiti njegove dvije uloge: 1) jačanje kapaciteta nižih jedinica vlasti u obavljanju javnih usluga te 2) jačanje demokratskih standarda u nižim jedinicama, kao što su šira participacija građana u procesima donošenja odluka, jačanje otvorenosti i transparentnosti u radu, biranje načelnika od strane građana umjesto imenovanja itd. (Koprić, 2008: 96). Pozitivni učinci decentralizacije ogledaju se u stvaranju protuteže centralnoj vlasti te uvođenje demokratičnosti u cijeli sustav, a takav proces podupire i pružanje lokalnih javnih službi (npr. komunalnih usluga) te produktivniji doprinos građana u odlučivanju na lokalnoj razini (Đulabić, 2018: 5). Jedno od najvažnijih načela koje djeluje u smjeru decentralizacije te je integrirano u Europsku povelju o lokalnoj samoupravi<sup>1</sup> je načelo supsidijarnosti koje zahtjeva da se što više javnih poslova dodjeli u nadležnost onim jedinicama koje su najbliže građanima, a pri tome vodeći računa o zahtjevu ekonomičnosti i efikasnosti te o tome da se kapaciteti tih jedinica ojačaju (Koprić, 2008: 99).

U sve većem broju zemalja, kao odgovor na suvremene probleme iz raznih upravnih područja, postaje sve zastupljeniji novi pristup koji se naziva upravljanje decentralizacijom (Koprić, 2008: 124). Upravljanje decentralizacijom je, prema Kopriću (2008: 104), profesionalno i promišljeno upravljanje samim procesom decentralizacije, umjesto da se on odvija stihijski ili na neformalan način. Rezultat tog pristupa bi trebao polučiti manje troškove javnih usluga uz njihovu povećanu kvalitetu, te jačanje demokratskog legitimiteta. Proces upravljanja decentralizacijom utvrđen je upravnim reformama, načelom supsidijarnosti te procesom europeizacije, a sam taj proces možemo opisati pridjevima kao što su: profesionalni, ekonomični, sustavni, dinamični i postupni.

---

<sup>1</sup> Članak 4, stavak 3

Glavne značajke upravljanja decentralizacijom su: a) definiranje temelja decentralizacije, b) osiguravanje podrške i c) provođenje decentralizacije.

a) U procesu identifikacije temelja na kojima počiva decentralizacija, potrebno je obaviti različite predradnje, kao što su: realizirati viziju razvitka države u kojoj se taj proces provodi, prepoznati kulturološka i sociološka obilježja te države, mogućnosti poboljšanja dominantnih vrijednosti, odrediti ciljeve koji se žele postići te ispitati pravne temelje. Potrebno je također utvrditi kolika je snaga i identitet lokalnih jedinica (Koprić, 2008: 107).

b) Ključna je podrška decentralizaciji, prije svega podrška političara i političkih tijela za pokretanje reformi, te podrška upravnog osoblja i to na svim razinama uprave, od središnje države pa do lokalnih jedinica. Bez podrške, volje i kompetentnosti upravnih kadrova, tj. profesionalnih službenika nije moguće provesti decentralizacijske reforme (Koprić, 2008: 109-110). Nadalje, bitna je podrška svih jedinica lokalne samouprave, kao i građana, medija, stručnjaka te udruga civilnog društva.

c) Prije same provedbe decentralizacijskih mjera potrebno je donijeti razrađen plan decentralizacije, uz to relevantnu pravnu regulativu, te kroz provedbu mjera sveobuhvatno nadzirati, evaluirati i prilagođavati.

Decentralizacija bi morala obuhvatiti širok dio sustava lokalne samouprave, a to su: ovlasti i poslovi koji će se staviti u nadležnost unutar samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica, financijska autonomija, upravni kapacitet i njegovo jačanje, politički legitimitet, centralno-lokalni odnosi i promjene teritorijalne strukture (Koprić, 2008: 112).

Decentralizacija u praktičnom smislu zapravo znači da se sve veći broj poslova povjerava na obavljanje lokalnim i regionalnim jedinicama te se na taj način jača njihov kapacitet (financijski, organizacijski, personalni) za obavljanje tih poslova (Koprić, 2008: 99).

Jedinice koje su razvijenije i bogatije moći će efikasnije obavljati svoje dužnosti te pružati usluge građanima npr. organizirati javne rasprave, prihvaćati nove ideje i uvesti tržišne standarde. A s druge strane manje razvijene jedinice više će ovisiti o pomoći središnje države (Ott i Bajo, 2002: 22). Da bi decentralizacija mogla biti uspješna i da bi se reforme zbilja mogle provesti, neophodno je ojačati upravni kapacitet lokalnih jedinica. Za stanovnike tih jedinica, tijekom procesa decentralizacije, najbitniji su službenici, upravni profesionalci, koji obavljaju lokalne javne poslove kao svoj svakodnevni posao. Službeničke vještine i kompetencije, njihova stručnost, obrazovanost, motivacija i davanje primata javnom interesu izrazito je važna za upravni kapacitet jedinica u kojima djeluju. U današnjem suvremenom svijetu, taj dio bi trebalo povezati s novim načinima obavljanja posla, kao što je uvođenje načela novog javnog



menadžmenta, uvođenje e-uprave i na lokalne razine te metode suradnje različitih lokalnih jedinica (Koprić, 2008: 113).

## **2.2. UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA U PROCESU DECENTRALIZACIJE**

Prema Mikulić (2009: 1091) upravljanje ljudskim potencijalima je „mehanizam za oblikovanje učinkovite, efikasne, otvorene, odgovorne, transparentne i kvalitetne javne uprave.“ To je „zapošljavanje, razvijanje, nagrađivanje i zadržavanje motivacije zaposlenika, uz razvoj karijere i vještina te natjecateljstvo za ostvarivanje ciljeva organizacije“ (Mikulić, 2009: 1100-1101). Funkcije upravljanja ljudskim potencijalima su a) izrada strategije upravljanja ljudskim potencijalima, b) strukturiranje potreba za određenim brojem i vrstom osoblja, c) analiza poslova i radnih mjesta, d) odabir i raspoređivanje osoblja, e) praćenje i ocjenjivanje uspješnosti osoblja, f) motiviranje i nagrađivanje, g) obrazovanje i karijerni razvoj zaposlenih, h) napredovanje, i) stvaranje odgovarajuće klime i kulture unutar organizacije (Mikulić, 2009: 1101). Upravljanje ljudskim potencijalima obuhvaća i „profesionalnu orijentaciju, planiranje kadrova, njihov izbor, obrazovanje, usavršavanje, radne odnose, motivaciju, plaću itd.“ (Mikulić, 2009: 1101).

„Predodžba ljudi i ljudskog rada u suvremenim organizacijama treba imati kompleksniju i humaniju dimenziju od dosadašnje koja se temeljila pretežno na ekonomskom pristupu. Također, da su ljudi mnogo više od faktora proizvodnje, da nisu lako zamjenjivi te da njihova učinkovitost ne ovisi samo o visini plaće i materijalnim pogodnostima, već i o mnogobrojnim drugim elementima, kao što su zadovoljstvo na radu, odnos s rukovoditeljima, sigurnost zaposlenja i slično. Takvo je gledanje posebno važno u području javne uprave, budući da javni službenici obavljaju javnu djelatnost u korist građana te ih ne možemo promatrati isključivo s aspekta kapitala koji služi organizacijskoj efikasnosti i ekonomičnosti“ (Marčetić, 2006: 85). Javni službenici se smatraju vrijednim ljudskim potencijalom ukoliko kvalitetno i profesionalno osiguravaju javne usluge za građane, pa čak i onda kada njihova radna mjesta zahtijevaju veće troškove i kada posao koji obavljaju nije toliko isplativ niti ekonomičan (Marčetić, 2006: 89). Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi razvilo se iz menadžerskih reformi (novi javni menadžment) koje su u sustav javne uprave ušle tijekom 1970-ih zbog zahtjeva za većom efikasnošću pružanja usluga te kao pokušaj prilagođavanja javne uprave tržištu (Mikulić, 2009: 1094).

Novi javni menadžment polučio je uz dobre i mnoge loše rezultate te je kao odgovor nastala doktrina dobrog upravljanja, koja posebni fokus stavlja na upravno osoblje i službenike te na njihovu učinkovitost te osposobljenost za rad u posve novim uvjetima gdje upravne organizacije moraju djelovati u veoma dinamičnoj okolini gdje su ne jedini, već samo jedan od aktera (Mikulić, 2009: 1095).

Mikulić kaže (Mikulić, 2009: 1117): „Vrijeme statične uprave je prošlo i promjene u okolini traže fleksibilnu, modernu, aktivnu i efikasnu lokalnu samoupravu, a građani žele brzu i kvalitetnu javnu uslugu.“

Ključni aspekt uspješnih decentralizacijskih reformi je „osposobljeno, obrazovano, kvalificirano i profesionalno lokalno osoblje“ (Mikulić, 2009: 1114).

Ciljeve decentralizacijskih reformi je teško postići bez potpore upravnog osoblja te je potrebno unutar njih i mijenjati njihovo ponašanje, kao i stavove i mišljenja. U današnjem modernom svijetu upravne organizacije djeluju u vrlo heterogenoj, dinamičnoj i reaktivnoj okolini (koja je ujedno i nestabilna) te sve navedeno zahtijeva da upravne strukture budu što više prilagodljive takvoj okolini i akterima u njoj, a to pak nameće nove zahtjeve ljudskim potencijalima. Iz svega toga je vidljivo kako decentralizacijske reforme sve više zavise o kvaliteti procesa upravljanja ljudskim potencijalima u upravnom sustavu (Mikulić, 2009: 1091). To znači da će za uspješnu provedbu decentralizacije biti potrebno ojačati upravne kapacitete lokalne samouprave, posebno u dijelu koji se tiče lokalnih službenika. Zato se može definirati poveznica između decentralizacije i lokalnog osoblja, te možemo reći da će decentralizacija biti uspješna „onoliko koliko se ulaže u osnaživanje lokalnog upravnog osoblja kroz moderniji proces upravljanja ljudskim potencijalima“ (Mikulić, 2009: 1093). Decentralizacija će biti uspješno provedena ukoliko postoje dovoljni ljudski kapaciteti upravnih službenika koji obavljaju nove lokalne zadatke i prioritete. Ukoliko su upravni i tehnički kapaciteti lokalne samouprave nedovoljni, mogu usporiti proces decentralizacije i oslabiti ulogu lokalne samouprave što može utjecati na kvalitetu te učinkovitost i efektivnost pružanja usluga. Sve nam ovo govori da su pred lokalne službenike postavljeni veći zadaci nego ikada prije, a to za sobom povlači i veću odgovornost za rezultat. Na primjer, ukoliko je jak pritisak građana na rješavanje problema u njihovom gradu, na meti će se naći lokalni službenici jer mnogi od njih nisu naviknuti na brzinu i učinkovitost koja se traži, a povezana je s tržišnim uvjetima te će im takav način obavljanja zadataka biti dodatan uteg. Velik broj lokalnih službenika obavlja svoje poslove i dužnost na rutinski način, bez osjećaja ambicioznosti i bez želje preuzeti složenije i odgovornije zadaće. To je zato što se lokalni službenici ne osjećaju dovoljno motivirano, a razlog tome možemo tražiti u „politizaciji, neadekvatnoj stručnosti i obrazovanju te široj upravnoj i društvenoj kulturi

u kojoj službenici djeluju“ (Mikulić, 2009: 1115). Odgovornosti za rezultate bi trebale biti delegirane sto posto na lokalnu razinu, tj. na lokalne službenike i rukovodstvo (Mikulić, 2009: 1114).

To nas dovodi do toga da je ključno izraditi kvalitetne strategije upravljanja ljudskim potencijalima koje će pronaći vezu između razvoja politike zapošljavanja u upravi, motivacije službenika te obrazovanja i stručnosti (Mikulić, 2009: 1096).

Kvalitetan sustav upravljanja ljudskim potencijalima se mora temeljiti na obrazovanju lokalnog osoblja, a tu se mora dodati i uređivanje njihovog statusa, koje bi trebalo biti specifično i razlikovati se od onoga državnih službenika jer bez mogućnosti prilagođavanja i uvođenja fleksibilnosti u sustav upravljanja ljudskih potencijala na razini lokalne samouprave, nailazi se na zapreku stvaranju profesionalnog lokalnog službeničkog sustava (Mikulić, 2009: 1115).

Dodatna zapreka je i u tome što su lokalni službenici podložni političkim pritiscima, te bi zato decentralizacija trebala sadržavati moderan sustav upravljanja ljudskim potencijalima koji će izgraditi modernu lokalnu samoupravu koja bi trebala biti na raspolaganju građanima (Mikulić, 2009: 1115-1116). Ukoliko se dogodi suprotno te sama decentralizacija počne prije nego što se dogode važne promjene unutar službeničkog sustava na lokalnoj razini, ne može se pretpostaviti da će decentralizacija biti uspješna (Mikulić, 2009: 1116).

Današnje realno stanje u lokalnoj samoupravi je slijedeće: puno je zaposlenih lokalnih službenika koji nemaju odgovarajuće kvalifikacije za rad u upravi, rukovoditelji koji posjeduju specifična znanja (posebno menadžerska) su rijetki, a na vodećim pozicijama su osobe koje nemaju potrebna znanja, vještine niti iskustvo pa se nameće pitanje kako postići da lokalno osoblje postane više obrazovano i profesionalno. U obrazovnom smislu postoje razni preddiplomski, diplomski i poslijediplomski studiji ali je jasno da je koncept cjeloživotnog učenja, osposobljavanja i usavršavanja lokalnog osoblja oblik pomoću kojeg je moguće provesti daljnji razvitak zaposlenih, a u tome glavnu ulogu imaju rukovoditelji (Mikulić, 2009: 1118). Sasvim je jasno kako treba provesti i reforme upravljanja ljudskim potencijalima kako bi se moglo dokučiti kako će funkcioniranje službenika biti usklađeno s ciljevima određene jedinice lokalne samouprave ili nekog njenog dijela, te kako će se iskoristiti potencijali ljudi koji već postoje, za postizanje poželjnih ciljeva (Mikulić, 2009: 1120). Ukoliko se želi isplivati iz stanja opće inertnosti i bezvoljnosti koja se pojavila u radu službenika i cijeloj lokalnoj samoupravi te koja sabotira efikasnost, potrebno je ulagati napore u razvoj potencijala lokalnih službenika i to tako da se stvori pogodna okolina u kojoj će obavljati svoje dužnosti te koja će im omogućiti da daju svoj maksimum. Također, neophodno je baviti se utvrđivanjem sposobnosti i mogućnosti svakog pojedinog službenika, kao i profesionalno poistovjećivanje s

ciljevima službe (Mikulić, 2009: 1120). Službenike je potrebno kontinuirano obrazovati i pokušati mijenjati njihove vrijednosti, stajališta i vještine (Mikulić, 2009: 1122).

### **2.3. ISKUSTVA U HRVATSKOJ**

Bivše socijalističke zemlje (a tu spada i Republika Hrvatska) nalaze se u procesu tranzicije, u kojem korjenito mijenjaju svoj politički i upravni sustav i strukture, kao i ekonomski sustav te grade sustav temeljen na demokraciji, vladavini prava i tržišnoj ekonomiji. Sa svih strana okružene su pritiscima, reforme se pokušava izvesti brzo i naglo, a pritisci dolaze i sa strane ubrzavanja samog procesa tranzicije. Tranzicijske zemlje su u takvim okolnostima jako ranjive, a ranjivost se povećava što su zemlje centraliziranije. Zemlje gdje postoji jaka centralizacija ne mogu brzo i efikasno odgovoriti na izazove koji se stalno mijenjaju i prilagoditi se globalizacijskim svjetskim procesima (Koprić, 2001: 415-417). Ono što je specifično za većinu tranzicijskih zemalja je izuzetno usitnjena teritorijalna struktura te se na taj način onemogućava jačanje kapaciteta lokalnih jedinica (Marčetić i Lopižić, 2017: 410).

Institucionalni kapacitet lokalnih jedinica ograničen je i nedovoljnim korištenjem menadžerskih sredstava u radu tih jedinica i nedovoljnim uključivanjem tehnika privatnog sektora u obavljanje javnih poslova (Marčetić i Lopižić, 2017: 414).

Republika Hrvatska je mala država s puno lokalnih jedinica. Takav način teritorijalnog ustroja doprinosi nagomilavanju i povećanju uprave na svim razinama vlasti te neodgovarajućoj podjeli funkcija i odgovornosti (Ott i Bajo, 2002: 20).

Nakon osamostaljenja, pokušalo se reformirati i lokalnu samoupravu u Republici Hrvatskoj ali je ona sporo prihvaćala decentralizacijske reforme, većinom su se promjene događale kada bi se mijenjali određeni zakoni ili Ustav. Lokalna samouprava ojačana je tek u procesu europeizacije i to ratificiranjem pojedinih međunarodnih ugovora, prije svega Europske povelje o lokalnoj samoupravi (Koprić, 2008: 115). Ta je Povelja 2008. u cijelosti ratificirana, a njene odredbe politički obvezuju Hrvatsku od 1992., dok neki dijelovi čak od 1998. godine (Marčetić i Lopižić, 2017: 413).

Prvi pomak u decentralizaciji bile su promjene Ustava koje su se dogodile 2000. godine. U tim promjenama uređuje se područna (regionalna) i lokalna samouprava kao i mjesna, a svim građanima jamči se pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Kao jedinice lokalne samouprave utvrđene su općine i gradovi, a kao jedinice regionalne samouprave županije. Također se prihvaća načelo supsidijarnosti<sup>2</sup> (Koprić, 2001: 437).

---

<sup>2</sup> Vidi potpoglavlje 2.1.

Te godine održani su i novi predsjednički i parlamentarni izbori te je nova vlast započela decentralizacijske reforme te reforme službeničkog sustava. Tijekom reforme počela se pojačano pojavljivati težnja za razvojem ljudskih potencijala, kao npr. uvođenje raznih oblika osposobljavanja, uvođenje novih znanja i vještina među osoblje i upravnog obrazovanja pomoću kojih bi se mogli izgraditi profesionalni upravni standardi kako bi se mogao poboljšati kapacitet organizacija da djeluju na ekonomičan način, kvalitetno i na korist javnosti. Isto tako smatralo se da se baš poštivanjem takvih profesionalnih upravnih standarda može ukloniti politizacija koja je ušla u sve pore društva, pa i u javne organizacije (Koprić i Marčetić, 2002: 553).

U proljeće 2001. godine usvojen je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Koprić, 2001: 438). Iste godine započela je i reforma financiranja lokalnih jedinica. Djelomično decentralizirane funkcije su: obrazovanje, zdravstvena zaštita i socijalna skrb. Nakon ove reforme rashodi navedenih djelatnosti se financiraju iz proračuna lokalnih jedinica, i to iz fonda za izravnane kao i prihodom od povećanog učešća lokalnih jedinica u sustavu poreza na dohodak. Tom reformom se ujednačio pravni položaj svih lokalnih jedinica te sve mogu obavljati administrativno - upravne funkcije (Ott i Bajo, 2002: 20).

Početak 2002. godine može se pratiti usporavanje decentralizacijskih reformi, te se ne može razaznati daljnja vizija decentralizacije (Koprić, 2001: 442).

Koncem 2005. godine izmijenjen je Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.<sup>3</sup> U tim izmjenama glavne novine su bile to što je uvedena kategorija velikih gradova i njihov djelokrug je proširen, također povećan je financijski kapacitet svih lokalnih jedinica, no opet nedovoljno kako bi te jedinice mogle preuzeti nove poslove (Koprić, 2008: 120).

Navedeni zakon izmijenjen je i 2007. i 2012. godine (uspostavljena su nova institucionalna rješenja u lokalnom sustavu upravljanja) (Marčetić i Lopižić, 2017: 413).

Što se tiče temelja decentralizacije, u Republici Hrvatskoj ne postoji ujednačena vizija razvitka države, tako da je moguće samo, promatrajući dosadašnje reforme, spekulirati čime se vode vodeća politička tijela. Također nisu identificirane glavne vrijednosti, kulturološki i sociološki temelji decentralizacije, a nisu utvrđeni niti njeni ciljevi. Može se zaključiti kako su sustavne značajke i temelji decentralizacije utvrđeni tek na minimalnoj razini (Koprić, 2008: 116).

Ako se pak govori o podršci decentralizaciji, ona nije dostatna. Politička volja u teoriji postoji, ali u praktičnom smislu treba vidjeti u budućnosti hoće li se realizirati. Podrška službenika (posebno državnih) samo je djelomična, a lokalni službenici ponekad ne daju podršku već žele

---

<sup>3</sup> Zakon je donesen 2001. godine u travnju

sačuvati isto stanje, strahujući od promjena koje bi im ugrozile vlastiti komfor, kao i shvaćajući da same lokalne jedinice u kojima rade nemaju dovoljan kapacitet (stručni, financijski) za preuzimanje novih poslova i njihovo djelotvorno obavljanje. Podrška najviše dolazi od velikih gradova kao i udruga jedinica lokalne i regionalne samouprave<sup>4</sup> (Koprić, 2008: 117).

Decentralizacija u Hrvatskoj, kao i u ostalim tranzicijskim zemljama, podrazumijeva puno veću ulogu lokalnih jedinica ali s time povezano i puno veću odgovornost za obavljanje lokalnih poslova, što znači da će se lokalne jedinice uhvatiti ukoštac sa zahtjevom da budu ekonomične i efikasne, da promptno reagiraju na probleme građana i vode aktivnu umjesto pasivne politike, da rade nepristrano i štedljivo (Koprić, 2001: 444). Sve to nije moguće bez kvalitetnih upravnih službenika koji moraju biti stručni, obrazovani te se stalno usavršavati, a čiji rad će se temeljiti na profesionalnim standardima i vještinama. Da bi se to uspjelo postići, potrebno je ustrojiti kvalitetne obrazovne institucije te kvalitetne načine edukacije i usavršavanja lokalnih službenika (Koprić, 2001: 449). Lokalna samouprava i decentralizacijske reforme u mnogim zemljama tranzicije, pa tako i u Hrvatskoj, nisu polučile očekivane rezultate, i to prije svega radi manjka institucionalnih i ljudskih kapaciteta lokalne samouprave (Mikulić, 2009: 1092).

---

<sup>4</sup> Udruga gradova, Hrvatska zajednica općina i Hrvatska zajednica županija

### 3. OSPOSOBLJAVANJE I USAVRŠAVANJE SLUŽBENIKA

Osposobljavanje i usavršavanje službenika je jedan od najbitnijih elemenata razvijanja sustava ljudskih potencijala (Vukojičić Tomić i Lopižić, 2019: 69).

Prema Zoretić (2018: 54) službenici i dužnosnici javnih uprava suvremenih država, svojim znanjem, motivacijom, kreativnošću, dosljednošću i moralom te ažurnim i odgovornim obavljanjem svojih dužnosti, ostvaruju ciljeve od javnog interesa.

U današnje vrijeme građani očekuju puno što se tiče razine profesionalnosti u javnoj upravi. I od nositelja političkih funkcija također se očekuju vještine i kvalifikacije za politički izbor ili imenovanje. U moderno vrijeme javni sektor je kompliciran te tehnički, organizacijski i stručno zahtjevan da je postalo zahtjevno uspješno voditi upravne organizacije bez stručnih znanja i vještina. Danas je zahtjev za profesionalizmom u javnom sektoru postao „sastavni dio našeg viđenja svijeta u kojem živimo“ i stalno se povećavaju zahtjevi za dovoljnu razinu profesionalizma, stručnosti, znanja, vještina i kompetencija u javnoj se upravi, a tamo gdje se to ne može pronaći javna uprava nema dovoljan kapacitet djelovanja u javnom interesu (Koprić, 2007: 375-376).

„Samo kompetentan, obrazovan, odgovoran i korektno nagrađen službenik može biti nezavisan i nepristran i zadovoljiti sve potrebe građana“ (Mujkanović, 2019: 82).

Potreba za usavršavanjem službenika u javnim službama dugo je bila zapostavljena i tek su kasnih 1960-ih godina vlade počele otkrivati potrebu za osposobljavanjem za javne službenike. Bilo je to doba administrativnih reformi i uvođenja novih tehnika upravljanja.

Od tog vremena većina zemalja OECD-a<sup>5</sup> uspostavila je neku vrstu sustava osposobljavanja službenika. Sustavi se razlikuju od zemlje do zemlje jer postoje različiti parametri koji određuju njihovu osnovnu strukturu. Centralna organizacija za obuku može imati regionalne centre za obuku međutim ta centralna organizacija je ta koja najčešće postavlja ciljeve obuke i razvija strategije i sadržaje obuke. Ako u državi postoji i sustav lokalne samouprave, može se ustrojiti nezavisni sustav osposobljavanja za osoblje lokalnih vlasti (SIGMA, 1997: 56).

Usavršavanje možemo definirati kao „kontinuirani proces stjecanja znanja i vještina u korištenju suvremenim tehnologijama, metodama, tehnikama i praksom za poboljšanje radnog učinka službenika“. Organizacija i financiranje stručnog usavršavanja službenika mogu biti

---

<sup>5</sup> Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) je međunarodna organizacija koja radi na izgradnji boljih politika, cilj je oblikovati politike koje potiču prosperitet, jednakost, mogućnosti i dobrobit za sve. Zajedno s vladama, kreatorima politika i građanima radi na uspostavljanju međunarodnih standarda utemeljenih na dokazima i pronalaženju rješenja za niz društvenih, gospodarskih i ekoloških izazova (vidi <https://www.oecd.org/about/>)

centralizirani ili decentralizirani, a često se primjenjuje mješoviti sustav (Marčetić, Vukojičić Tomić i Lopžić, 2019: 916).

Moramo razlikovati formalno obrazovanje od usavršavanja i osposobljavanja tijekom rada na radnim mjestima. Ovo prvo službenici ostvaruju u obrazovnim ustanovama i to prije nego uđu u javnu službu ( Vukojičić Tomić i Lopžić, 2019: 71).

Usavršavanje službenika ima tri bitne uloge i to: a) kad se kaže usavršavanje misli se na provođenje zadataka organizacije i razvoj bitnih vještina i kompetencija koje mogu ispuniti temeljne ciljeve organizacije; b) usavršavanje je dio cjeline motiviranja te se koristi kao sredstvo za zadržavanje kvalitetnih službenika u organizaciji; c) usavršavanje može pomoći službeniku da osvijesti kakav je njegov položaj i uloga u organizaciji te doprinijeti uspostavljanje zajedničkih vrijednosti (Vukojičić Tomić i Lopžić, 2019: 72).

Prvi čimbenik koji utječe na sustav osposobljavanja je vrsta službeničkog sustava pojedine javne službe. Možemo razlikovati dvije vrste službeničkog sustava, karijerni sustav i sustav radnih mjesta. Karijerni sustav zahtijeva drugačiji sustav osposobljavanja od sustava radnih mjesta. Ovaj prvi podrazumijeva sustav osposobljavanja koji nudi obuku koja je potrebna za razvoj karijere službenika. Ako se državna služba temelji na sustavu radnih mjesta takva obuka nije toliko bitna jer se zapošljavaju stručnjaci (specijalisti), a razvoj karijere u takvoj se službi niti ne očekuje. U karijernom su sustavu od velike važnosti obuka prije početka rada, kao i osposobljavanje tijekom karijere. Tek zaposleni službenici ulaze u službu bez specifičnog znanja za taj posao. Početna obuka im nudi opće temelje za rad u javnoj upravi. Osposobljavanje tijekom karijere nudi im specifičnu pripremu za novo radno mjesto prije ili poslije premještanja ili promaknuća. U sustavu radnih mjesta obuka se vidi kao manje važna budući da se stručnjaci zapošljavaju se na određeno radno mjesto. Međutim, čak i njima može biti potrebna određena obuka tijekom svog radnog vijeka kako bi mogli dopunjavati i osvježavati svoje vještine s obzirom na nove tehnologije. U prošlosti se javne uprave moglo jasno definirati primjenjuju li karijerni sustav (klasična kontinentalna javna uprava) ili sustav radnih mjesta (Sjedinjene Države i Kanada). U današnje vrijeme se čini kako vladajući organiziraju svoje javne usluge ujedinjavanjem oba sustava (SIGMA, 1997: 7).

Drugi čimbenik koji utječe na sustav osposobljavanja javnih službi je filozofija zapošljavanja. Većina zemalja zapošljavaju nove državne službenike tražeći da imaju specifično obrazovanje koje ih je pripremio za državnu službu, ili im se nakon zapošljavanja pruža prilično dugotrajno i opsežno osposobljavanje kako bi se osiguralo da je novoprimito osoblje ima potrebno osnovno znanje za rad u upravi. Takav sustav zahtijeva malo ili nimalo osposobljavanja u prvim



godinama rada. Možda je to razlog zašto većina kontinentalno europskih država prilično kasni s otkrivanjem potreba za stručnom obukom (SIGMA, 1997: 7).

Ova dva navedena čimbenika – službenički sustavi (karijerni sustav nasuprot sustavu radnih mjesta) i filozofija zapošljavanja (opće obrazovanje u odnosu na obrazovanje vezano uz posao) imaju snažan utjecaj na strukturu sustava osposobljavanja, njegovu veličinu i sadržaj. Ta dva čimbenika općenito proizlaze iz upravnih tradicija i filozofija neke zemlje, a često su propisani u ustavu, pa se stoga ne mogu lako mijenjati (SIGMA, 1997: 8).

Osim gore navedenih čimbenika, postoji nekoliko glavnih značajki koje određuju sustav osposobljavanja u javnoj upravi, a to su: a) ciljevi osposobljavanja, b) pravni okvir, c) financiranje, d) organizacije koje provode obuku i njihovi statuti, e) dokumenti koji uređuju područje trenera koji vode obuke i njihove pedagoške vještine, f) sadržaj obuke te procjena potreba (SIGMA, 1997: 8). Sada ćemo obrazložiti svaki od navedenih značajki.

#### a) Ciljevi osposobljavanja

Ciljevi koji se žele ostvariti prilikom osposobljavanja osoblja u javnoj upravi su najčešće definirani unutar službeničkog zakonodavstva, bilo u zakonu koji uređuje državnu službu ili u podzakonskim aktima o osposobljavanju, čak u nekim slučajevima ciljevi su utvrđeni u ustavu. Iako se svi navedeni ciljevi razlikuju od zemlje do zemlje u sadržaju i konkretnoj razradi, jedan zajednički cilj osposobljavanja u javnoj upravi je podrška provođenju upravnih i modernizacijskih reformi. Ostali ciljevi su:

1) prilagođavanje službeničkih vještina i kvalifikacija tehnološkim i inim promjenama u javnoj upravi da bi se poboljšao učinak službenika te im se pomoglo u svakodnevnom radu (npr. radi uvođenja novih tehnologija, usvajanja novih zakona).

Promjene koje su se dogodile u percepciji uloge vlade – od pružanja usluga do olakšavanja i omogućavanja dolaska do istih, te novi pristupi djelatnostima državne službe rezultirale su ogromnim pomacima za stručno usavršavanje kako bi se postojećem osoblju pomoglo da se prilagodi novoj kulturi državne službe osoblja (SIGMA, 1997: 9).

2) povećanje učinkovitosti u izvršavanju svakodnevnih zadataka kako bi se smanjili troškovi

3) povećanje motivacije osoblja

4) poboljšanje upravljanja ljudskim resursima (npr. jednak tretman muškaraca i žena)

5) poboljšanje odnosa između javne uprave i korisnika i unapređenje usluga koje im se pružaju.

Javna uprava se dugo vremena smatrala hijerarhijski superiornom u odnosu na građane. Tek kasnih 1960-ih pojavila se ideja o državnoj službi kao službi koja nudi usluge građanima. Stvaranje nove kulture u državnoj službi kako bi se povećala responzivnost prema građanima bila je glavni cilj osposobljavanja u ovim godinama u većini zemalja. Službenici su se morali

prilagoditi novim zahtjevima, kao što je transparentnost, pravo na žalbe, zaštita podataka, davanje informacija. Sve te inovacije zahtijevale su prilično korjenitu promjenu mentaliteta koja je bila i još uvijek jest vrlo teška za prihvatiti državnim službenicima, a posebno onima koji su dugo u službi (SIGMA, 1997: 9-10).

6) podrška karijernom razvoju osoblja (SIGMA, 1997: 9).

Slijedeća značajka koja određuje sustav osposobljavanja u javnoj upravi je:

b) Pravni okvir

Jedna od glavnih značajki postupka izgradnje institucija u suvremenoj javnoj upravi je kreiranje odgovarajućeg pravnog okvira za status državnih službenika, unutar suvremene politike upravljanja ljudskim potencijalima (ReSPA, 2008: 10).

U nekim zemljama OECD-a pravo i/ili obveza državnih službenika za stručnim usavršavanjem propisana je u ustavu. Ipak u većini zemalja usavršavanje na radnom mjestu regulirano je ili zakonom koji uređuje državnu službu ili podzakonskim aktima. U nekim zemljama, poput Španjolske, Italije i Francuske, osim zakonskih odredbi, postoje i kolektivni ugovori koji uređuju pojedinosti stručnog usavršavanja državnih službenika (SIGMA, 1997: 10).

Državni službenici, kao i ostalo osoblje koje radi u državnoj službi, dobivaju opće pravo na usavršavanje na radu. Većina propisa navodi obvezu pohađanja stručnog usavršavanja, posebno je bitna obveza „samoučenja“ odnosno obvezu državnog službenika da svoje vještine i znanja održava ažurnim i unaprjeđuje. Iako specifično pravo na usavršavanje zapravo ne postoji, sustavi usavršavanja obično nastoje zadovoljiti većinu zahtjeva koje podnesu državni službenici vezano za usavršavanje. Većina zakona kojom se uređuje državna služba predviđa mogućnost duljeg obrazovnog dopusta, pohađanja daljnjeg školovanja ili specifične programe osposobljavanja, naravno pod uvjetom da se ispune određeni preduvjeti. Obveza pohađanja programa osposobljavanja koja je propisana većino zakona o državnoj službi, omogućila je obvezno usavršavanje službenika. Dakle, službenici imaju i pravo i obvezu pohađati stručno usavršavanje. No, u većini slučajeva još uvijek sam službenik odlučuje želi li ili ne sudjelovati u stručnom usavršavanju. Ukoliko se dogodi da je pohađanje određenog programa usavršavanja preduvjet za napredovanje, takav program mora biti dostupan svim službenicima koji žele to novo radno mjesto (SIGMA, 1997: 11).

Usavršavanje ne smije biti cilj samo po sebi već samo pomagalo za poboljšanje profesionalnih vještina, znanja i kompetencija službenika. To implicira da aktivnosti usavršavanja treba pažljivo procijeniti u pogledu njihove kvalitete i učinkovitosti te je potrebno utvrditi jesu li sudionici usavršavanja doista stekli nove kompetencije i vještine te jesu li one doista doprinijele boljem radu tih službenika te rade li upravne jedinice i službe na učinkovitiji način te jesu li

vrijedni uloženog novca, vremena i resursa. Ukoliko je takvo osposobljavanje povezano s napredovanjem, službenici koji bi stekli dodatne vještine i kompetencije različitim sredstvima osim institucionalnim osposobljavanjem mogli bi biti u nepovoljnijem položaju. Trebalo bi povezati osposobljavanje s razvojem karijere ili još primjerenije naći poveznicu između karijernog napredovanja i stvarno dokazanih kompetencija (ReSPA, 2008:11).

Problem s kojim se suočavaju sustavi usavršavanja su visoki troškovi i nedostatak resursa, od financijskih, preko ljudskih i institucionalnih resursa. Ukoliko bi napredovanje u karijeri bilo povezano s mogućnostima osposobljavanja, problemi bi mogli nastati ukoliko se dogodi situacija da jednako kvalificirani službenici nemaju koristi od jednakog pristupa programima i aktivnostima osposobljavanja (što bi se moglo dogoditi zbog nedostatka resursa). U takvom slučaju ti službenici bi se mogli osjećati kao da su nepovoljnog položaju, što može dovesti do gubitka motivacije, degradacije u odnosu poslodavca i zaposlenika pa sve do smanjenja učinka i efikasnosti kod službenika (ReSPA, 2008:12).

Daljnja značajka koja određuje sustav osposobljavanja u javnoj upravi je:

#### c) Financiranje

Osposobljavanje i usavršavanje službenika obično se financira na dva načina:

- sredstva za osposobljavanje su decentralizirana, odnosno raspodijeljena su unutar proračuna onih organizacija koje zapošljavaju službenike te one troše ta sredstva za osposobljavanje svog osoblja i za plaćanje institucije koja provodi osposobljavanje; i
- sredstva za osposobljavanje su centralizirana, odnosno dodijeljena su odborima za državnu službu ili organizacijama za usavršavanje.

Prije je situacija bila takva da se organizacije koje provode osposobljavanje službenika javnog sektora nisu natjecale s organizacijama za osposobljavanje osoblja iz privatnog sektora. To se mijenjalo tijekom godina pa tako danas su organizacije za osposobljavanje upravnih službenika upravljane sve više poput privatnih tvrtki. Te organizacije se moraju suočiti s tržišnom konkurencijom i natjecati se na više-manje ravnopravan način s pružateljima osposobljavanja iz privatnog sektora (SIGMA, 1997: 13).

Slijedeća značajka jesu:

#### d) Organizacije koje provode obuku i njihov pravni status te njihovi treneri (predavači)

Provedba osposobljavanja se razlikuje, ovisno o samom sadržaju. Najčešće je osposobljavanje općeg tipa (npr. upravljanje ljudskim potencijalima, organizacija, planiranje, proračun i donošenje zakona itd.) centralizirano. A neke specifične teme (npr. prilagodba novom poreznom zakonodavstvu) decentralizirana je. U većini zemalja postoji niz organizacija za

osposobljavanje koje pružaju obuku za zaposlene u javnoj upravi. U Europskoj Uniji postoji i nekoliko institucija za osposobljavanje koje financira više od jedne vlade, npr. Europski institut za javnu upravu u Maastrichtu, koji provodi obuku usmjerenu na Europsku zajednicu (SIGMA, 1997: 16). Što se stručnog usavršavanja na radnom mjestu tiče (npr. kratki tečajevi do oko šest tjedana) predavači (treneri) su obično angažirani kao vanjski suradnici. Ovisno o temi, oni mogu biti službenici iz područja javne uprave, sveučilišni predavači ili treneri iz privatnog sektora. Većina organizacija za stručno usavršavanje ima vrlo ograničen broj stalno zaposlenog osoblja. Takvo osoblje osigurava administrativnu podršku za provedbu usavršavanja. Također oni su odgovorni za razvoj novih programa usavršavanja, praćenje provedbe usavršavanja, odnosno osiguranje kvalitetnih trenera i materijala, te za evaluaciju i vrednovanje programa usavršavanja. Iskustvo je pokazalo da su kvalitetni i obrazovani predavači neprocjenjivo bogatstvo za usavršavanjem unutar radnog mjesta (SIGMA, 1997: 18).

Kako bi se ispunili ti ciljevi, organizacije za osposobljavanje redovito provode procjenu potreba za obukom, upravljaju skupovima stručnjaka i trenera, objavljuju priručnike za obuku, daju informacije o mogućnostima osposobljavanja kao i o relevantnom regulatornom okviru, prikupljaju podatke o pohađanju itd. (ReSPA, 2008:15).

Treneri tj. predavači se najčešće sastoje od kombinacije stručnjaka i drugih osoba iz različitih sektora. Akademske institucije oduvijek su bile među najvažnijim izvorima stručnosti i znanja. Kada je u pitanju stručno usavršavanje, upravni sektor se uvelike oslanja na sveučilišno osoblje. Drugi dio trenera dolazi iz same javne uprave. Često kao predavači dolaze iskusni i obrazovani državni službenici. Ipak, i dalje je glavni problem pripremiti na tehničkoj i pedagoškoj razini grupe redovitih trenera koji su će biti sposobni zadovoljiti potrebe za usavršavanjem. Također određeni treneri dolaze iz privatnog sektora, dok se drugi izabiru između međunarodnih i stranih stručnih konzultanta. Ipak najčešće je korištenje vanjskih suradnika kao trenera čija područja kompetencija i stručnosti odgovaraju zahtjevima planiranih aktivnosti usavršavanja. Takvi predavači mogu biti stručnjaci iz akademskih institucija, institucija javne uprave, privatnih tvrtki koje nude usluge osposobljavanja i projekata strane pomoći (ReSPA, 2008:17-18).

Posljednja značajka koja određuje sustav osposobljavanja u javnoj upravi je:

e) Sadržaj usavršavanja te procjena potreba

Kako bi zadovoljile potrebe za usavršavanjem unutar državne službe, uspostavile su se strukture i procedure čija je zadaća bila procijeniti takve potrebe. U većini zemalja procjena potreba za usavršavanjem je odgovornost svakog ministarstva. U nekim zemljama ministarstva su uspjela osigurati ne samo procjenu potreba za usavršavanjem za samo jednu godinu, već se razvijaju višegodišnji planovi usavršavanja za svoje osoblje. Na taj način su povezali procjenu potreba

za usavršavanjem s individualnim planovima razvoja karijere svojih službenika. U ostalim zemljama gdje su postupci procjene potreba za usavršavanjem u nadležnosti organizacija za osposobljavanje tada ne ministarstvo, već organizacija za osposobljavanje ta koja obavlja potrebne korake za procjenu potreba za usavršavanjem. Međutim, čak i ako je organizacija za osposobljavanje ta koja je nadležna za procjenu potreba, kadrovski odjeli unutar ministarstava i dalje bi se trebali baviti karijernim razvojem osoblja, uključujući potrebno usavršavanje (SIGMA, 1997: 18).

Iako možda postoji opća usuglašenost o nužnosti usavršavanja, i dalje je ključno procijeniti specifične potrebe svake organizacije i definirati specifični sadržaj programa osposobljavanja s obzirom na ciljne skupine. Na primjer, velike zakonske promjene uvijek bi trebale ići ruku pod ruku s mjerama prilagodbe na nove odredbe i to za one koji su odgovorni za provedbu novog zakonodavstva. U takvoj situaciji očito je da postoji općenita potreba za osposobljavanjem. Ipak, bit će potrebna specifična procjena potreba kako bi se procijenile različite potrebe za primjenom novog zakonodavstva, ovisno o ciljnoj skupini (uprava, izvršno osoblje, pomoćno osoblje). Da sumiramo, svaki učinkovit postupak procjene potreba mora se temeljiti na informacijama dobivenim od najvišeg vrha neke organizacije i od korisnika usavršavanja (SIGMA, 1997:19).

Prema propisima koji uređuju osposobljavanje u zemljama OECD-a, svo osoblje bi trebalo imati jednak pristup osposobljavanju. To znači da pristup osposobljavanju ne bi trebao ovisiti ni o kategoriji službenika, ni o njihovom radnom statusu, niti o razini vlasti na kojoj radi. Međutim, u praksi to nije uvijek slučaj. Većina zemalja pruža vrlo malo usavršavanja za najviše i najniže razine državnih službenika. Najveći dio usavršavanja nudi se službenicima na srednjim i višim pozicijama. Što se tiče nižih kategorija, poduzeti jesu neki koraci kako bi se ponudilo značajnije i kvalitetnije usavršavanje. Jedna od inicijativa koja se provodi u nekoliko zemalja OECD-a je osposobljavanje za bolje služenje javnosti, tj. poboljšanje dvosmjerne komunikacije s javnošću (građanima). Najniže kategorije službenika su najčešće te koje imaju neposredan kontakt s građanima te je osposobljavanje ovih službenika presudno u dijelu ponašanja i komunikacije s javnošću. Postoji više razloga zašto se često najniže rangirani službenici čine nedovoljno zastupljenim u aktivnostima usavršavanja. Jedan od glavnih razloga je taj što se u većini zemalja usavršavanje za niže kategorije uglavnom provodi unutar ministarstava pa je statističke podatke o takvom usavršavanju često teško pribaviti. Može biti da takve kategorije službenika zapravo nisu toliko zanemarene. Drugi razlog je taj što su proračuni za usavršavanje gotovo uvijek premali i to ide na štetu službenika nižih kategorija, osim kada određeni politički programi zahtijevaju posebne programe za ovo osoblje (SIGMA, 1997: 20).

Sada ćemo nabrojati nekoliko vrsta usavršavanja i osposobljavanja.

#### 1) Usavršavanje prije početka rada u upravnoj organizaciji

U mnogim zemljama sveučilišta ili specijalizirane škole za javnu upravu nude ovakvu vrstu usavršavanja. Na primjer američka sveučilišta, ali i neka u Europi nude poslijediplomske studije (kolegije) javne uprave. U Njemačkoj i Francuskoj studenti koji pohađaju takve kolegije najčešće su već primljeni u javnu službu i imaju poseban status. Ovisno o studijima koji pohađaju, takav poseban status može ali i ne mora im dati pravo da automatski budu zaposleni u državnu službu nakon završetka studija. Duljina takvih usavršavanja prije zaposlenja varira između šest mjeseci i tri godine, ovisno o stupnju općeg obrazovanja i službeničkoj kategoriji (SIGMA, 1997: 21).

#### 2) Uvodni i orijentacijski tečajevi

Takvi tečajevi se obično nude unutar prve dvije godine rada u organizaciji javne uprave. Najčešće traju četiri do šest tjedana. Sadržaj ovih tečajeva su najčešće teme kao što su metode rada, propisi o financiranju i proračunu, javnost, zakoni kojima se uređuje državna služba itd. Sadržaj tečajeva ipak u određenoj mjeri ovisi i o obrazovanju novih regruta. U specijaliziranim organizacijama ti uvodni tečajevi mogu trajati i mnogo dulje, čak i do jedne godine od dvije godine. Na primjer, u poreznoj upravi, ili socijalnim službama (SIGMA, 1997: 21).

#### 3) Tečajevi tijekom radnog odnosa

Ovakvi tečajevi stručnog usavršavanja predstavljaju glavnu vrstu usavršavanja u javnoj upravi. Njihov cilj je da osposobe osoblje za nove zadatke u kontekstu horizontalne mobilnosti i/ili da ih pripreme za napredovanje. Ovi se tečajevi koriste kako bi se informiralo službenike o organizacijskim ili pravnim promjenama u organizaciji u kojoj rade. Takvo je usavršavanje neophodno kako bi se službenici osposobili za provedbu reformi (SIGMA, 1997: 21). Važno je i napomenuti kako procesi modernizacije i europeizacije koji su u tijeku zahtijevaju stalno dopunjavanje i osvježavanje znanja i vještina unutar javne uprave. Ovakva vrsta usavršavanja se nudi kao skup specijaliziranih programa namijenjenih određenim skupinama državnih službenika. Mogu se prijaviti svi državni službenici koji žele unaprijediti ili dopuniti svoja znanja i vještine ili steći nove vještine i kompetencije (ReSPA, 2008:25).

Usavršavanje se može provoditi u institucijama za osposobljavanje na način seminara ili radionice, a može uključivati i prisustvovanje konferencijama, ali isto tako može uključivati i usavršavanje na radnom mjestu gdje nadređeni službenik koji je za to obučen prati razvoj kroz razne zadatke. Većina zemalja postavila je obvezu za državne službenike da unaprijeđuju svoja znanja i vještine i to je propisano u zakonima koji uređuju državnu službu (SIGMA, 1997: 21).

Koliko će usavršavanje biti uspješno, ovisi o odabranim metodama usavršavanja. Metode možemo podijeliti u nekoliko kategorija:

- a) predavanja (prikladna metoda za velik broj ljudi, no nema individualiziranog pristupa te se radi o jednosmjernoj komunikaciji)
- b) rasprave (pitanja-odgovori ili studija slučaja, koriste se dosta uz predavanja)
- c) tiskovine (priručnici)
- d) feedback metode (vježbe, pitanje pitanja, uloge, testovi – korisne jer omogućuju dvosmjernu komunikaciju)
- e) audiovizualne metode (samostalno ili kao pomoćna metoda)
- f) metode kojima se oblikuje ponašanje (vježbenički staž, mentoriranje – najkorisnije metode jer imaju jak povratni učinak) (Vukojičić Tomić i Lopižić, 2019: 73-74).

O tome kakav će biti izbor metoda, tehnika i instrumenata usavršavanja najčešće odlučuju stručnjaci za usavršavanje (kreatori usavršavanja i voditelji) ovisno o planiranim ishodima usavršavanja, broju sudionika i raspoloživom vremenskom okviru, a ponekad izbor ovisi i o lokaciji na kojoj će se usavršavanje održati, o dostupnoj opremi i sadržajima, te o već prethodno stečenim znanjima i vještinama sudionika, kao i njihovoj sposobnosti te o njihovim interesima. Iskusi treneri koriste brojne metode usavršavanja, tehnike te sredstva koja se mogu i kombinirati kako bi ponudili kvalitetno usavršavanje. Tri su najčešće korištene tehnike usavršavanja, a to su: prezentacije, rasprave i timski rad, te se mogu koristiti u skoro svim prigodama te ukoliko se pametno iskombiniraju, dostatni su za uspješno provođenje usavršavanja (ReSPA, 2008:26).

Prema OECD-u (SIGMA, 1997: 3) dobar sustav osposobljavanja i usavršavanja presudan je za svaku organizaciju kako bi ona mogla razvijati i zadržati visoke standarde ponašanja i djelovanja za svoje zaposlenike. Velike međunarodne tvrtke troše značajan dio svojih proračuna za usavršavanje i obuku osoblja. Obuka u javnom sektoru bi trebala biti jednako važna kao i obuka u privatnom sektoru. U protivnom, javni sektor možda neće biti u mogućnosti učinkovito i djelotvorno izvršavati svoje obveze. To je još važnije kod zemalja u postupku tranzicije gdje su u tijeku velike reforme u gotovo svim područjima i gdje se zaposlenici javnog sektora susreću s mnoštvom velikih promjena u vrlo kratkom vremenu. U takvim tranzicijskim sustavima javna se uprava u srednjoj i istočnoj Europi mora prilagoditi ogromnom broju promjena u vrlo kratkom vremenskom roku. Službenici se moraju uhvatiti ukoštac s regulatornim okvirom koji se stalno mijenja te koji zahtijeva provođenje, kao s novim zahtjevima građana i rastućeg privatnog sektora. Takvi se izazovi mogu riješiti samo ukoliko je osoblje visoko kvalificirano te se neprestano usavršava. Baš je iz tog razloga kvalitetan sustav

stručnog usavršavanja ključan kako bi javna služba zadržala svoje službenike u skladu s okolinom koja je neprestano mijenja (SIGMA, 1997: 4). Postoje dva glavna zajednička cilja osposobljavanja u javnoj upravi, a to su: 1) potpora provođenju administrativnih reformi i modernizacije i 2) unaprjeđenje profesionalnih vještina i kvalifikacija osoblja kako bi se povećala učinkovitost javne službe. U nekim državama, pravo i/ili obveza državnih službenika da pohađaju neki oblik usavršavanja je navedeno u ustavu. U većini zemalja, usavršavanje je regulirano ili u zakonu koji uređuje državnu službu ili u podzakonskim aktima. Što se tiče financiranja usavršavanja, ono može biti decentralizirano ili centralizirano. U prvom slučaju sredstva se dodjeljuju određenom tijelu koja onda upravlja tim sredstvima za osposobljavanje svog osoblja i zapravo „plaća” organizaciji za osposobljavanje koja izvodi usavršavanje. U slučaju centraliziranog financiranja, sredstva se dodjeljuju odborima za državnu službu ili organizacijama koje provode obuku. Mnoge države primjenjuju mješoviti sustav financiranja (SIGMA, 1997: 4). U nekim prošlim vremenima institucije koje provode osposobljavanje iz područja javnog sektora se nisu morale takmičiti s institucijama za izobrazbu iz privatnog sektora jer one nisu nudile nikakvu obuku namijenjenu osoblju javnog sektora. Međutim, budući da mnoge zemlje u svoje javne uprave uvode tehnike upravljanja iz privatnog sektora, takve institucije za usavršavanje osoblja iz privatnog sektora otkrile su novo tržište, odnosno osposobljavanje državnih službenika. Danas se institucije za osposobljavanje javnih službenika suočavaju s tržišnom konkurencijom, i ravnopravno se natječu s pružateljima usavršavanja iz privatnog sektora. Izrada politika osposobljavanja je većinom povjerena državnim tijelima koja nadziru kadrovska pitanja. U većini zemalja nekoliko organizacija za obuku pružaju usavršavanje za upravne službenike. Osim središnje institucije za obuku, često postoje specijalizirane ustanove za obuku, posebice unutar ministarstava financija ili socijalne skrbi (SIGMA, 1997: 4).

Za stvaranje profesionalne javne uprave neophodno je da službenici posjeduju karakterističan splet znanja, vještina i kompetencija kao i da poštuju javni interes, dobrobit svih građana i zajednice u cjelini (Koprić, 2013: 10). U današnje vrijeme stvorila se povezanost između klasičnog obrazovanja i usavršavanja na radnom mjestu (*in-service training*<sup>6</sup>). Obrazovanje i stručno usavršavanje postali su dijelovi jednog sustava cjeloživotnog učenja. U današnjem modernom svijetu se čini nemogućim prestati učiti nakon stjecanja određene diplome u obrazovnom sustavu. Nove tehnologije, novi problemi i zadaće zahtijevaju kontinuirano učenje i usavršavanje. Zato su utemeljeni mnogi centri i tijela za obuku i usavršavanje, kao i što su

---

<sup>6</sup> Takvo usavršavanje je vrsta obuke koja se odvija tijekom radnog odnosa kako bi se unaprijedile vještine onih koji ju pohađaju, prema <https://www.igi-global.com/dictionary/in-service-training/58178>



mnoga sveučilišta angažirala službenike koji već rade u upravi i na taj način nude sve šire oblike stručnog usavršavanja i osposobljavanja. Možemo pratiti porast institucija koje nude usavršavanje na radnom mjestu, a koje su usko povezane s državom. Isto tako mnoga sveučilišta i druge visokoškolske ustanove nude programe usavršavanja, a postoji i mogućnost sporazuma o suradnji između takvih ustanova i sveučilišta (Koprić, 2013: 15-16).

U današnjem svijetu brojni rukovodeći poslovi i te vrlo složeni upravni poslovi (na primjer analiziranje i pripremanje javnih politika, strateško planiranje, pripremanje nacрта propisa itd.) zahtijevaju različite oblike i stupnjeve poslijediplomskog obrazovanja (Koprić, 2007: 378).

Vrsta usavršavanja na radnom mjestu se razvija u svim zemljama regije. Uz usavršavanje koje je organizirano na središnjoj razini i to od strane organizacija koje se bave upravljanjem i razvojem ljudskih potencijala na državnoj razini, osnovano je i mnogo decentraliziranih programa obuke od strane drugih organizacija (npr. usavršavanje u policiji, za suce i državne službenike u pravosudnim tijelima). Posebno su popularni programi osposobljavanja u pitanjima koja su u nadležnosti Europske unije. No, problem se javlja kod kvantitete osoblja koje provodi obuku, ima ih premalo, kao što su i proračunski izdaci za tu namjenu iz državnih proračuna. Sadržaj usavršavanja ide od upoznavanja sa osnovnim zakonskim propisima i učenja o najbitnijim informacijama o upravnim sustavima pa do informatike i stranih jezika (Koprić, 2013: 26).

Usporedno s jačom praktičnom orijentacijom upravnog obrazovanja, odvija se i proces približavanja osnovnog upravnog obrazovanja i usavršavanja tijekom rada u javnoj upravi. Zbog pojave novih tehnologija, kompliciranijih problema, pristupa, zahtjeva, kao i čitavog društva u kojem uprava djeluje koje postaje vrlo dinamično više nije moguće od strane službenika da prestanu usvajati nova znanja i učiti nakon završenog temeljnog obrazovanja. Ukoliko se službenici koriste informacijama i podacima od prije npr. desetak godina, više neće biti upoznati sa stanjem u svojem užem području rada, kao i npr. ukoliko ne svladaju nova informatička sredstva smatrat će se u neku ruku nepismeni i nesposobni da dobro obavljaju poslove svog radnog mjesta. Osim osnivanja novih institucija koje su nadležne za usavršavanje već zaposlenih službenika, postoje i ustanove visokog obrazovanja, koje i same sve više u nastavi zapošljavaju upravne praktičare, kao i nude sve šire oblike stručnog usavršavanja, od „savjetovanja i kratkih tečajeva preko višetjednih i višemjesečnih programa sve do specijalističkih i stručnih poslijediplomskih studija namijenjenih značajnom povećanju kompetencija kandidata za najviše upravne položaje, službenička mjesta u službama predstavničkih i izvršnih tijela (parlament, vlada, velike lokalne i regionalne jedinice), u posebno značajnim parasudskim, nadzornim i koordinativnim tijelima (državno odvjetništvo,

ombudsman, ustavni sud itd.), u regulacijskim, nadzornim, razvojnim agencijama itd.“ (Koprić, 2007: 386).

### 3.1. EUROPSKA UNIJA

U sklopu europskog upravnog prostora postoji sustav standarda koji se odnose na službenički sustav jer su reforme službeničkih sustava primarni cilj u izgradnji javne uprave u skladu s temeljnim načelima europskog upravnog prostora. Za kreiranje tih standarda odgovorna je Sigma<sup>7</sup> koja ih je analizirala kroz svoje dokumente, koji služe kao okvir za implementaciju reformi službeničkog zakonodavstva. Sigma je od 1995. do 2012. izradila 13 dokumenata u području službeničkog zakonodavstva, a u kojima možemo primijetiti načela i standarde državne službe (Marčetić i Musa, 2013: 727). Sigma navodi kako je ključno da svaka država osigura „učinkovito, profesionalno i nepristrano djelovanje javne uprave“ te da bi se to moglo ostvariti državna služba svake države treba ispuniti ove uvjete:

#### 1) Djelovanje u javnom interesu

Važno je odijeliti javni od privatnog sektora te ovaj prvi mora postati prioritetan i biti zaštićen od zadiranje privatnih interesa. Moraju postojati posebna pravila prema kojima će javni sektor biti reguliran.

#### 2) Depolitizacija

Potrebno je jasno razgraničiti političke i službeničke položaje u upravi da se može osigurati neovisnost uprave od uplitanja politike, budući da su to dva odvojena sustava. Politika počiva na legitimitetu dobivenom na izborima, dok se uprava zasniva na stručnosti i profesionalizmu službenika koji primjenjuju zakone i na temelju njih svakodnevno rade.

#### 3) Profesionalizacija uprave

Profesionalizacija podrazumijeva da se koriste merit načela za zapošljavanje i napredovanje službenika te da su ta područja utemeljena na stručnosti i sposobnostima uz izbacivanje političke patronaže, diskriminacije i arbitrarnosti (Marčetić i Musa, 2013: 728).

„Samo školovan, stručan, funkcionalan i motiviran kadar može omogućiti da cjelokupan upravni sustav bude istinski servis građana“ (Mujkanović, 2019: 72).

#### 4) Izgradnja kvalitetnog službeničkog sustava

---

<sup>7</sup> Sigma (skraćena od “Support for Improvement in Governance and Management”) je zajednička inicijativa OECD-a i Europske unije, financirana od strane EU-a; program koji služi za pružanje podrške zemljama partnerima u modernizaciji sustava javne uprave. Vidi <https://www.sdlsn.hr/sigma-o-modernizaciji-hrvatske-drzavne-uprave/>

Potrebno je izgraditi službenički sustav i unutar njega definirati prava i obveza službenika, platni sustav, nepristrano ocjenjivanje rada službenika s garancijom zaštite od nepravrednih ocjena, te zaštitu prava službenika, prije svega zaštititi radna mjesta i plaće.

#### 5) Odgovornost državnih službenika

Potrebno je razvijati individualnu odgovornost službenika, a napustiti raniju tradiciju kolektivne odgovornosti (zajedničkog odlučivanja). Individualna odgovornost je odgovornost svakog službenika koja se temelji na jasno definiranim postupcima i odgovornostima za odluke.

#### 6) Sustav upravljanja ljudskim potencijalima

Takav sustav bi trebao biti uređen i djelotvoran te bi trebao omogućiti primjenu jedinstvenih standarda te usavršavanje službenika putem odgovarajućih mehanizama unutar službe (Marčetić i Musa, 2013: 728).

Opisani standardi u odnosu su međusobne uvjetovanosti što znači da se određena državna služba ne može smatrati kvalitetnom ukoliko nije usuglašena sa svim navedenim standardima. Koliko je neki službenički sustav sređen ovisit će i kvaliteta sustava zapošljavanja, napredovanja, plaća, ocjenjivanja, kao i zaštita prava službenika. Kvalitetnu službu nemoguće je pak zamisliti bez podizanja kvalitete stručnosti i vještina službenika kroz obrazovanje i usavršavanje (Marčetić i Musa, 2013: 728).

Osposobljavanje i usavršavanje javnih službenika u nekim zemljama Europske unije već je „uhodana tradicija“. Francuska je pravi primjer, posebno kad se radi o osposobljavanju tzv. ključnih kadrova<sup>8</sup>. Možemo spomenuti i Italiju koja ima razne visoke škole i institute za javnu upravu, te dio vodećih službenika dolazi na položaje izravno iz njih. Takve škole i instituti postoje samostalno ili se nalaze unutar neke središnje organizacije, a često su i specijalizirane za specifične zadatke npr. Akademija za javnu upravu iz Njemačke<sup>9</sup> (Marčetić, 2001: 613). Zapravo je teško nabrojati neku europsku državu koja nema barem jednu instituciju koja se bavi usavršavanjem javnih službenika i obrazovanjem potencijalnih kandidata (Marčetić, 2001: 614).

Nekoliko je međusobno povezanih inicijativa i koraka da se uspostave i zadrže standardi u obrazovanju za javnu upravu. Odjel Ujedinjenih naroda za ekonomska i socijalna pitanja objavio je izvješće naziva Standardi izvrsnosti za upravno obrazovanje i usavršavanje u 2008. godini. Unutar tog izvješća možemo prepoznati standarde i kriterije koji bi se trebali primjenjivati na svaku vrstu programa, bilo da se radi o obrazovnom programu ili programu

---

<sup>8</sup> Prema Pusiću članovi ključnog osoblja su prefekti, diplomacija, inspektori financija, inženjeri javnih radova, vijećnici u Conseil d'Etat...”, koji dolaze iz velikih škola npr. Ecole Nationale d' Administration.

<sup>9</sup> Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung

usavršavanja. Standardi izvrsnosti su sljedeći: a) posvećenost javnoj službi, b) promoviranje vrijednosti javnog interesa, c) kombiniranje stipendija (znanja), praktičnog rada i djelovanje unutar zajednice, d) ustanove visokoškolskog obrazovanja imaju središnju važnost, e) inkluzivnost kao temelj programa, f) smislenost i odazivnost nastavnog plana i programa, g) odgovarajuća sredstva (resursi), h) držanje ravnoteže između suradnje i konkurencije-natjecanja (Koprić, 2013: 17).

Regionalna škola za javnu upravu (ReSPA) međunarodna je organizacija koju su osnovale države zapadnog Balkana, a sjedište joj je u Danilovgradu, Crna Gora. Njene članice su Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Crna Gora i Srbija<sup>10</sup>. Ona organizira edukacije za državne službenike iz država članica. Sve zemlje u regiji imaju svoje institucije za stručno usavršavanje, ipak ReSPA nadopunjuje njihove napore i potiče razmjenjivanje najboljih praksi i međusobno učenje jednih od drugih (Koprić, 2013: 26-27). Ona je zamišljena ne samo kao isporučitelj usavršavanja koji djeluje na regionalnoj razini, gdje će se osposobljavati državni službenici iz sedam različitih upravnih sustava već i kao baza postojećih institucija za obuku u regiji. Možemo reći da ima i savjetodavnu ulogu svojim članovima (ReSPA, 2008:29). Još jedna međunarodna organizacija je NISPAce<sup>11</sup> (Mreža instituta i škola za javnu upravu u srednjoj i istočnoj Europi). Ona je neovisna, nevladina, neprofitna organizacija, osnovana 1995. god te je njezin glavni cilj razvijanje upravnih disciplina i obrazovnih programa u tranzicijskim državama. Bavi se jačanjem kvalitete obrazovanja i istraživanja te pružanjem pomoći školama i institutima na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Njezini zadaci uključuju i osposobljavanje službenika kako bi bili u stanju baviti se rukovođenjem i upravljanjem. Također, NISPAce pokušava stvoriti uvjete kako bi javne službe postale što profesionalnije (Koprić i Marčetić, 2002: 546).

### **3.2. REPUBLIKA HRVATSKA**

Republika Hrvatska spada u tranzicijsku zemlju. Značajke takvih zemalja je da su nakon raspada socijalističkog uređenja krenule u opširne reforme upravnih sustava, a unutar kojih su uz potporu međunarodnih organizacija, formirale su programe obrazovanja za buduće javne službenike, kao i razne načine osposobljavanja i usavršavanja već postojećih službenika. Danas se velika pažnja posvećuje programima u školama, fakultetima koji se bave javnom upravom, kao i osposobljavanju i usavršavanju službenika (Koprić i Marčetić, 2002: 538).

---

<sup>10</sup> Kosovo se smatra korisnikom, a ne stalnim članom. Vidi <https://www.respaweb.eu/9/pages/5/who-we-are>

<sup>11</sup> Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, više na <https://www.nispa.org/index.php>

Kao i u ostatku tranzicijskih država, i u Hrvatskoj procesi reformiranja javne uprave (posebno službeničkog zakonodavstva) počinju s konkretizacijom odnosa s Europskom unijom, vezano uz potpis Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001. godine. Od te godine europski standardi postaju dio javne uprave u Hrvatskoj, dok glavni cilj postaje pristupanje Europskoj uniji. Tada su počele i mnoge reforme u okviru CARDS programa, kao i one vezane uz službeničko zakonodavstvo. CARDS program<sup>12</sup> je projekt potpore reformi službeničkog sustava koji je započeo krajem 2002. te je bio fokusiran na stvaranje novog službeničkog zakonodavstva te su bila određena tri osnovna cilja: 1) jačanje i modernizacija službeničkog sustava, 2) jačanje institucionalnog i organizacijskog kapaciteta središnjih institucija, te 3) razvijanje horizontalnih programa usavršavanja službenika, uključujući usavršavanje usmjereno na ispunjavanje obveza prema Sporazumu o pridruživanju i stabilizaciji zaključenom između Republike Hrvatske i Europske unije. Rezultat navedenog projekta je izrada i usvajanje novog Zakona o državnim službenicima iz 2005. godine, a s time je počela i faza čime počinje iduća faza razvoja službeničkog zakonodavstva (Marčetić i Musa, 2013: 730-731). Tijekom provedbe tog trećeg cilja tijekom ožujka i travnja 2003. godine provedena je cjelovita procjena potreba za usavršavanjem državnih službenika kojoj je svrha bila osigurati bazu za izradu strategije i programa usavršavanja, koji su trebali uključiti tadašnje potrebe različitih kategorija državnih službenika i dugoročne ciljeve modernizacije državne službe. Cjelovita procjena potreba je bila fokusirana na identifikaciju onih najčešćih problema s kojima se državni službenici susreću u svakodnevnom radu i pronalazak načina na koji im usavršavanje može pomoći u rješavanju tih problema (Ljubanović, 2005: 7). U sklopu procjene potreba za usavršavanjem državni službenici su bili razvrstani u tri kategorije prema opsegu rada, zadacima koje obavljaju i razini odgovornosti. Te tri kategorije su bile upravljačko-izvršna razina, profesionalna razina i administrativno-tehnička razina. Rezultati te procjene pokazali su da državnoj službi u Republici Hrvatskoj fali kvalificiranih državnih službenika, a postojeća radna okruženja im ne omogućuju dobre uvjete za kreativnost i autonomiju. Isto tako stručno usavršavanje, uključujući razvijanje znanja i vještina državnih službenika, uglavnom se temelji na iskustvu i u svakom konkretnom slučaju ovisi o pomoći kolega i nadređenih, kao i da je potreba usavršavanja na profesionalnoj razini vrlo velika, posebno usvajanje pravnih i upravnih vještina koje bi trebale omogućiti bolje korištenje stručnim znanjem (Ljubanović, 2005: 7-8). Kada se spominju reforme službeničkog zakonodavstva važno je napomenuti kako je reforma obuhvatila i službenike u sustavu lokalne i područne (regionalne) samouprave, čiji sustav bi

---

<sup>12</sup> CARDS 2001 Public Administration Reform

mogli opisati kao pravni nered i neujednačenost, a promjena se dogodila 2008. godine kada je usvojen Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08, 61/11, 04/18 i 112/19) koji je popunio pravne praznine koje su se nalazile u službeničkom zakonodavstvu. Međutim navedeni zakon nije u praktičnom smislu donio veće promjene već je uglavnom slijedio odredbe Zakona o državnim službenicima, kao i stavljanje fokusa na formalna i tehnička, a ne na sadržajna i strateška pitanja razvoja službeničkog sustava u lokalnim i regionalnim jedinicama. Najveća novost tog novog zakona bila je u provođenju postupka natječaja te odredbama o stručnom osposobljavanju i usavršavanju službenika (Marčetić i Musa, 2013: 732).

Dvije godine nakon donošenja tog zakona usvojena je Uredba o klasifikaciji radnih mjesta službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 74/2010) koja je fokusirana na jačanje profesionalnih kapaciteta u jedinicama lokalne i regionalne samouprave (Marčetić i Lopižić, 2017: 421).

Zakonom o državnim službenicima uspostavlja se izravna veza između sudjelovanja u usavršavanju, ocjene radne učinkovitosti državnih službenika i njihovog napredovanja u karijeri (ReSPA, 2008:11).

Hrvatska kao tranzicijska zemlja je, kao i ostale tranzicijske zemlje, počela uspostavljati sustave usavršavanja i osposobljavanja javnih službenika tijekom 1990-ih godina, kako je jačala izgradnja demokratskih institucija. No, za razliku od država zapadne Europe koje su već odavno uspostavile klasičnu upravu te razmišljaju kako uvesti menadžerske tehnike, Istočna Europa tek pokušava ustrojiti profesionalnu i depolitiziranu upravu, kao i sustave usavršavanja i osposobljavanja (Marčetić i Musa, 2013: 747). U mnogim tranzicijskim državama ti se programi još uvijek provode „parcijalno i ad hoc“ budući da ne postoji promišljena te praktično primjenjiva strategije reforme javne uprave kao ni strategija osposobljavanja i usavršavanja za javne službenike, niti su provedene detaljnije analize. Takvim državama fale službenici za ljudske potencijale koji su se specijalizirali za potrebe usavršavanja i osposobljavanja, a ne pomaže niti činjenica da ne postoje dostatna financijska sredstva te to što vodeće osoblje često ne prepoznaje važnost osposobljavanja budući da su često postavljeni ili imenovani prema političkim, a ne profesionalnim kriterijima (Marčetić i Musa, 2013: 747).

Hrvatska je u današnje doba u pogledu službeničkog sustava okružena brojnim pritiscima te neusklađenim i oprečnim zahtjevima međunarodnih organizacija koje su organizatori reformi u tom području. Neke od takvih međunarodnih organizacija su Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka koje snažnije zagovaraju menadžerske mjere. S druge je strane Europska unija koja od službenika zahtijeva veći profesionalizam, kvalitetno obrazovanje, kontinuirano

osposobljavanje i usavršavanje, te razvijanje karijere i depolitizaciju tj. uspostavu tradicionalne, weberijanske uprave, a sukob ta dva stajališta dovodi do brojnih problema u praksi. Od službenika se očekuje kontinuirano usavršavanje i obrazovanje, izvrsni rezultati i dobar odnos s građanima, a za to dobivaju nedovoljne plaće, nemogućnost napredovanja u kritike javnosti, političara i međunarodnih organizacija zbog »skupe i neučinkovite birokracije« te se sve više javlja nesigurnost zbog mogućnosti dobivanja otkaza tijekom raznih promjena unutar reformi (Marčetić, 2006: 89).

Stručno usavršavanje i osposobljavanje u Republici Hrvatskoj je prilično diferencirano i dinamično područje. Pokriveno je dvjema strategijama stručnog usavršavanja (jedna strategija za državne službenike, razdoblje 2010.-2013., a druga za lokalne službenike, razdoblje 2009.-2013). Ključan trenutak modernizacije hrvatske uprave dogodio se 2008. godine kada je Vlada Republike Hrvatske usvojila Strategiju reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., koja u sebi sadrži niz modernizacijskih prioriteta i mjera, a posebno odredbe kojima poziva na razvoj adekvatnog obrazovnog sustava u području javne uprave<sup>13</sup>, kao i osposobljavanja (Koprić, 2016: 6). Jedno od poglavlja Strategije posvećeno je upravnom obrazovanju i usavršavanju, – Poglavlje 4: obrazovanje i usavršavanje državnih službenika: znanje, vještine i kompetencije. Međutim, ovaj dokument nije ni u kom pogledu implementiran. Baš suprotno, nova Vlada, koja je vlast preuzela potkraj 2011. godine, promijenila je zakonsku regulativu na samom početku svog mandata kako bi se otvorile mogućnosti daljnje i dublje politizacije i deprofesionalizacije državne službe (Koprić, 2013: 31). 2015. godine donesena je nova strategija naziva Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020. Razlog njezinog donošenja je prije svega bio pritisak Europske unije, međutim sama strategija je donijela i neke pozitivne ishode. Proširila je područje primjene reformskih mjera s centralne razine uprave na cjelokupnu javnu upravu, kao i na lokalnu samoupravu. Neki od ciljeva koji bi se trebali postići tiču se i ljudskih potencijala u javnoj upravi (Koprić, 2016: 6). Tom Strategijom se „prvi puta obuhvaća cijelo područje javne uprave, s namjerom usklađivanja njezinog razvoja s ciljevima Strategije Europa 2020 (Europska komisija, 2010.)“ (Zoretić, 2018:60). Cilj br. 7 zove se unaprijeđen sustav stručnog usavršavanja u javnoj upravi, a unutar njega donesene su tri slijedeće mjere: a) jačanje kompetencija svih zaposlenih u javnoj upravi, b) jačanje kapaciteta za dobro upravljanje i c) razvoj i provedba novih te kontinuirano unapređenje postojećih metodologija i mehanizama u sustavu usavršavanja u javnoj upravi (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine).

---

<sup>13</sup> Područje javne uprave u Republici Hrvatskoj obuhvaća tri segmenta: državnu upravu, lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te pravne osobe s javnim ovlastima.

Ministarstvo pravosuđa i uprave donijelo je 2022. godine Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, kao dokument koji će „omogućit daljnju transformaciju hrvatske javne uprave u modernu, visoko profesionaliziranu, učinkovitu i transparentnu javnu upravu“, a u kojem se u dijelu 2.3 govori o upravljanju ljudskim potencijalima te o usavršavanju u Republici Hrvatskoj.

Što se tiče Strategije razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje 2010-2013., u njoj su naglašene glavne vrijednosti državne službe (profesionalizam, odgovornost, etičko ponašanje, objektivnost i efikasnost), vizija kakva bi državna služba trebala biti (stručna, odgovorna, fleksibilna i transparentna, te usmjerena prema korisnicima te zasnovana na profesionalnim vrijednostima), te njena misija (dobri uvjeti za privlačenje, motiviranje i zadržavanje kvalitetnih službenika kao i stalan razvitak njihovih vještina i znanja). Kao glavni ciljevi navedene Strategije nametnuli su se: a) unapređenje sustava razvitka rukovodećih službenika, b) provedba trajnog usavršavanja i izobrazbe državnih službenika, c) poboljšanje sustava zapošljavanja i d) poboljšanje razvoja karijernog sustava i zadržavanja kvalitetnih službenika. Poseban naglasak Strategije je na promoviranju nove vrste državne službe, koju možemo opisati kao kreativnu, naprednu, prilagodljivu te sposobnu na bržu prilagodbu promjenama. Takva državna služba trebala bi moći privući visokoobrazovane, stručne i motivirane kadrove, koji će moći pružiti kvalitetniju uslugu građanima, međutim Strategija je ostala u svakom pogledu na razini apstrakcije.

Do sada su upravne promjene u Hrvatskoj išle su nekoliko smjerova: a) decentralizacija, b) transparentan i otvoren sustav javne uprave, c) uvođenje novog sustava upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi, d) modernizacija upravnih postupaka i jačanje zaštite građana prema upravi, e) mjere javnog menadžmenta (Koprić, 2016: 10).

Što se tiče samih službeničkih sustava u praksi, na svim razinama možemo vidjeti kako je motivacija službenika niska. Razlog tome je još uvijek nazočna duboka politizacija javne službe koja škodi profesionalnosti jer ukoliko postoje privilegirani ljudi koji će biti primljeni u službu prije ostalih i tako brzo i napredovati, to demotivira ostale službenike, zatim nedovoljno davanje pažnje mehanizmima motivacije, umjerena razina upravnog profesionalizma kod službenika, te kultura javnog sektora koja je i dalje autoritarna i birokratska, zasnovana je na „formalizmu, tajnosti, poslušnosti, otporu promjenama te izbjegavanju odgovornosti“ (Koprić, 2016: 8). Politizacija dovodi do toga da šira javnost smatra kako za zapošljavanje u javnoj upravi, kao i za napredovanje nije dovoljno imati adekvatno obrazovanje i bitne kompetencije. Takav sustav još je više vidljiv u lokalnoj samoupravi gdje se cijeli sustav upravljanja ljudskim potencijalima (unutar toga i sustav usavršavanja) razvija sporo s umjerenim dostignućima (Koprić, 2016: 8).



Isto tako u lokalnim jedinicama slabo je razvijena etika službenika radi strukture lokalnih jedinica koje su male, a brojne uz mnoštvo raznih agencija i sličnih tijela kod kojih se ne zna što je točno čija nadležnost, sve je to plodno tlo za neetička ponašanja. Službenici imaju snažan otpor prema promjenama i modernizacijskim reformama uprave, posebno u višim slojevima javne uprave. Taj otpor se vidi na načinu obavljanja poslova: nepotrebnom formalizmu i odugovlačenju, zastarjelim postupcima, odbacivanju inovacija te otporu upravnom pojednostavljenju (Koprić, 2016: 9).

Prema istraživanju provedenom u sustavu hrvatske javne uprave (prema Brčić i Vuković, 2008) dobiveni rezultati upućuju na netransparentnost organizacijskih vrijednosti<sup>14</sup>. Na prvome mjestu službenici vrednuju „pouzdanost“, koja je povezana sa odnosom podređeni – nadređeni, „stručnost“ kao organizacijska vrijednost na četvrtom je mjestu, a „rezultati rada“ na posljednjem su mjestu. Osobne vrijednosti pojedinca prema radu prepoznatljive su i afirmativne za obavljanje posla u javnoj upravi. „Stručnost“ je kao osobna vrijednost pojedinca na najvišem mjestu. Navedeno istraživanje ističe da su dosadašnje organizacijske vrijednosti u hrvatskoj javnoj upravi „kočnica“ za efikasni rad službenika javne uprave. Profesionalna socijalizacija je proces „kojim javni službenici uče vrijednosti i standarde ponašanja. Ključni mehanizmi profesionalne socijalizacije su programi obrazovanja i osposobljavanja“ (Brčić i Vuković, 2008: 53). Što se tiče organizacijske kulture u javnoj upravi, ona je autoritarna i rigidna, na primjer odnos prema nadređenima je takav da im se podređeni boje suprotstaviti, službenici se boje izražavati svoja mišljenja te se ne prihvaćaju kreativni prijedlozi poslu (Zoretić i Buterin, 2016: 162).

Unutar organizacija javne uprave neophodno je razviti takvu organizacijsku kulturu koja u sebi sadrži korištenje inovativnih informacijskih tehnologija te informira i potiče građane na transparentan način da sudjeluju u oblikovanju javnih politika. Unutar organizacija javne uprave bitno je istaknuti one službenike koji svojim predanim proaktivnim djelovanjem, kreativnošću i cjeloživotnim učenjem mogu napredovati u karijeri. Takve službenike možemo okarakterizirati kao odgovorne i s visokom motivacijom (Zoretić i Buterin, 2016: 166).

Isto tako potrebno je napraviti usklađivanje službeničkog zakonodavstva lokalne i područne (regionalne) samouprave i službeničkog zakonodavstva za državne službenike. Trenutačno možemo reći da su samo slični, a ne istovjetni. To bi omogućilo univerzalnu implementaciju

---

<sup>14</sup> Organizacijskim vrijednostima možemo smatrati vještine u nekoj organizaciji, tj. sve ono što je dobro za neku organizaciju. One se smatraju duboko usađenim pretpostavkama i načelima koja povezuju određenu grupu u cjelinu. Znaju biti iznimno snažne, jer mogu nadomjestiti niz pravila s nekoliko načela. One su vrijedni dodatak organizaciji kojom ona može utjecati na zaposlenike.

pravnih propisa koji su vezani za službeničko zakonodavstvo čitave javne uprave, a posebno „u području zapošljavanja, ocjenjivanja, napredovanja, stručnog usavršavanja, premještanja/mobilnosti, primanja/plaća“ (Zoretić i Buterin, 2016: 166).

Posljednjih godina se čine određeni koraci kako bi se poboljšano razvio sustav usavršavanja državnih službenika, koje se provodi putem Državne škole za javnu upravu i pojedinih ministarstava, no i dalje primjećujemo kako je ono još uvijek rascjepkano i nedovoljno koordinirano. Posebno je kritična situacija na razini lokalne i regionalne samouprave gdje je usavršavanje sporadičnog karaktera te nedostaje stručnog osoblja (Marčetić i Musa, 2013: 748). Iz svega možemo zaključiti kako je kod službenika na svim razinama uprave primjetan neodgovarajući nivo stručnosti i nedovoljna osposobljenost. Kako bi se omogućilo stvaranje profesionalnog i od politike odvojenog upravnog sustava neophodno je kreirati posebnu strategiju obrazovanja i različite tehnike usavršavanja i osposobljavanja upravnog osoblja, kakvi postoje u modernim europskim zemljama. U sklopu decentralizacijskih reformi posebno se ističe pitanje osposobljenosti službenika na lokalnoj razini za nove poslove koje će jedinice lokalne samouprave preuzeti, prema ratificiranim odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi (Marčetić, 2001: 607).

Proces modernizacije službeničkog sustava u Hrvatskoj treba ubrzati i uskladiti s europskim standardima, posebno što se tiče profesionalizacije javnih službenika i jačanja njihova statusa, uspostavu merit načela u službeničko zakonodavstvo, te stvaranje odgovorne, na pravilima utemeljene i depolitizirane javne uprave. Što se tiče razine službenika važno je depolitizirati vodeće položaje, uvesti u upravu visokoobrazovane stručnjake različitih struka, a službenike koji su već zaposleni treba uključiti u obvezne oblike usavršavanja. Usavršavanje treba biti u odnosu s radnim mjestom i jedan od uvjeta napredovanja (Marčetić i Musa, 2013: 753).

Uz to, trebalo bi pokazati trud i za uspostavom cjelovitog i koordiniranog sustava upravnog obrazovanja, uskladiti srednje, više i visoko obrazovanje kao i poslijediplomske upravne i političke studije sa stručnim usavršavanjem i osposobljavanjem državnih i drugih javnih službenika. Istodobno, trebalo bi voditi računa da i sve buduće institucije namijenjene usavršavanju javnih službenika na odgovarajući način budu uključene u taj sustav jer bez toga kao jednog od temeljnih preduvjeta, neće se moći stvoriti dovoljan administrativni kapacitet Republike Hrvatske koji će biti sposoban riješiti sve složenije javne probleme koje nameće sve zahtjevniji i dinamičniji svijet (Ljubanović, 2006: 21).

### 3.2.1. USAVRŠAVANJE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

„Područje razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj upravi je uređenije od područja upravljanja ljudskim potencijalima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Državna uprava ima kontinuitet u razvoju i provedbi stručnog usavršavanja službenika, temelji se na procjeni potreba izobrazbe i usavršavanju prioritetnih grupa službenika, što se financira iz državnog proračuna na temelju godišnjih planova izobrazbe“ (Zoretić, 2018: 58).

Prije početka reforme (2001. godina) uslijedilo je nekoliko analiza stanja hrvatske javne (a posebno državne) uprave, a rezultati su pokazali da je potrebno usredotočiti se na kvalitetno i trajno usavršavanje državnih službenika te se pokazalo kako je hrvatski sustav usavršavanja i izobrazbe državnih službenika slabo razvijen jer nije postojao nacionalni centar za usavršavanje državnih službenika kao niti horizontalni programi usavršavanja, a analiza je pokazala kako su se provodili samo neki međusobno slabo usklađeni programi u nekim tijelima državne uprave. Tada je na snazi bio Zakon o državnim službenicima i namještenicima<sup>15</sup> koji je uređivao pitanja o stručnom osposobljavanju i usavršavanju državnih službenika. Ali tada je jedini način sustavnog usavršavanja u Hrvatskoj bio organiziran od strane Ministarstva europskih integracija te je takvo usavršavanje bilo većinom o pitanjima koja se odnose na Europsku uniju. Neka ministarstva organizirala su samostalno usavršavanje kao npr. Diplomatska ili Policijska akademija ili je usavršavanje bilo u partnerstvu s fakultetima (carinici i financijska policija), a posebnu vrstu usavršavanja po potrebi mogla su organizirati i pojedina ministarstva. Usavršavanje državnih službenika koje je organiziralo Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave bilo je namijenjeno samo za one kandidate koji se spremaju za polaganje državnog stručnog ispita pa je takvo usavršavanje većinom bilo koncentrirano na pravna pitanja, ignorirajući organizacijska načela, menadžment, upravljanje ljudskim potencijalima itd. Tadašnje Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave nije omogućavalo postojećim službenicima kontinuirano usavršavanje (Ljubanović, 2006: 6).

U srpnju 2005. Hrvatski sabor je usvojio novi Zakon o državnim službenicima, izrađen suradnjom hrvatskih stručnjaka i inozemnih stručnjaka u okviru projekta CARDS 2001. Tim zakonom opisan je temeljni pravni okvir kako bi se mogao uspostaviti novi sustav planiranja, upravljanja i razvoja ljudskih potencijala u svim državnim tijelima gdje će se moći ustanoviti potrebe za usavršavanjem, „predložiti izvođenje postojećih ili razvoj novih programa usavršavanja te ocijeniti korisnost već provedenog programa državnih službenika s obzirom na obavljanje poslova njihova radnog mjesta. Isto tako određeno je da svi državni službenici imaju

---

<sup>15</sup> Zakon je proglašen na sjednici 14. ožujka 2001.

obvezu kao i pravo trajno se osposobljavati za poslove radnog mjesta na kojem rade i usavršavati svoje sposobnosti i vještine u organiziranim programima usavršavanja (Ljubanović, 2006: 12). Programi usavršavanja koji su opisani u tom zakonu su: a) godišnji programi usavršavanja u određenim državnim tijelima ili određenim ustrojstvenim jedinicama, b) programi osobnog usavršavanja državnih službenika, c) programi usavršavanja u strateškom upravljanju, koji su prilagođeni rukovodećim državnim službenicima ili onima koji žele napredovati iz kategorije viših u kategoriju rukovodećih državnih službenika i d) specijalizirano osposobljavanje za pojedine grupe državnih službenika (Ljubanović, 2006: 12).

Službeničko zakonodavstvo za državne službenike i službenike lokalne i područne (regionalne) samouprave nije usklađeno. Sva pitanja koja su od značaja za rad državnih službenika i namještenika (između ostalog i usavršavanje i izobrazba) regulirana su Zakonom o državnim službenicima (NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19 i 98/19), a na službenike zaposlene u lokalnoj i regionalnoj samoupravi primjenjuje se Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08, 61/11, 04/18 i 112/19) (Zoretić i Buterin, 2016: 163). Vezano za reformu javne uprave u Republici Hrvatskoj u području ljudskih potencijala promoviraju se vrijednosti državnih službenika: etičnost, odgovornost, pouzdanost, otvorenost i transparentnost. Također se investira u stručno usavršavanje i osposobljavanje državnih službenika, a njihova prava i obveze na tom području uređena su već spomenutim Zakonom o državnim službenicima, kao i Uredbom o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika (NN, 10/07). U državnim tijelima se planira se stručno usavršavanje kako bi se osiguralo da se sredstva ulože u najbitnija područja i najpotrebnije grupe službenika te se izrađuje Plan izobrazbe državnih službenika za kalendarsku godinu (Zoretić i Buterin, 2016: 165). Temelj na kojem se donosi Plan je cjelovito istraživanje naziva Procjena potreba izobrazbe koju provodi središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose (sada je to Ministarstvo pravosuđa i uprave Republike Hrvatske). Kada se Plan izobrazbe državnih službenika usvoji, nadležno tijelo za njegovu realizaciju je Državna škola za javnu upravu, u skladu dodijeljenim financijskim sredstvima iz državnog proračuna (Zoretić i Buterin, 2016: 166). Plan izobrazbe državnih službenika potrebno je modificirati kako bi bio usklađen s novim potrebama (različitim vrstama programa, količinom provedbe nekih programa u odnosu na potrebe i interes službenika). Valjalo bi osnažiti kapacitet Državne škole za javnu upravu, s obzirom da je to jedina institucija koja je nadležna za stručno usavršavanje službenika cjelokupne javne uprave. Bilo bi dobro da se ponuda programa usavršavanja usuglasi s karijernim razvojem svakog službenika, a prije usavršavanje biti će potrebno procijeniti vještine

svakog službenika. Krajnji cilj svakog cjeloživotnog učenja morao bi biti „stvaranje stručnjaka u svome zvanju/zanimanju i razvoj ličnosti sa stavovima, vrijednostima i interesima primjerenim za javnu službu“ (Zoretić i Buterin, 2016: 167-168).

U području državne uprave postoji jedanaest različitih institucija koja izvode stručne tečajeve kao i jedanaest vanjskih institucija koje nude obuku u području javne nabave. Ne postoje sustavni podaci o broju tečajeva, o broju službenika koji su u njima sudjelovali, kao niti koliko je bio ukupan broj sati provedenih na usavršavanju, troškovi, broj osposobljenih osoba koje su vodile osposobljavanje, itd. Postoje samo djelomični podaci. Na primjer, Centar za stručno usavršavanje državnih službenika, koji je bio nadležan za tzv. horizontalne tečajeve koje su mogli pohađati državni službenici raznih upravnih tijela, je prije ukidanja 2012. godine imao do 8.000 polaznika godišnje. Održani su i tečajevi u okviru različitih tehničkih pomoći, uglavnom financirane od strane Europske unije (Koprić, 2013: 31-32).

Prema studiji „Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj“ koja je nastala kao radni materijal za stručnu raspravu o temi reforme javne uprave u Hrvatskoj, i koju je objavio Ekonomski institut, Zagreb, 2011. godine, kako bi se moglo ocijeniti učinkovitost javne uprave u Hrvatskoj nužno je dobiti uvid u obrazovni stupanj i vještine zaposlenika. Prema tablici iz navedene studije 2008. godine (Prilog: tablica 1) 59 % državnog osoblja imalo je srednju stručnu spremu, a 39 % visoku i višu. Treba napomenuti da su od formalne obrazovne strukture službenika važniji njihovo znanje i vještine koje svaki dan primjenjuju na radnom mjestu kao i to jesu li voljni usavršavati se i cjeloživotno obrazovati.

U Hrvatskoj zapravo postoji samo jedna institucija koje pruža programe osposobljavanja i usavršavanja zaposlenima u javnoj upravi. Nekadašnji Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika, je bio osnovan 2005. godine i nalazio se u sklopu tadašnjeg Ministarstva uprave (tada se zvao Središnji državni ured za upravu) bio je nadležan za organizaciju stručnog osposobljavanja i usavršavanja za sva tijela državne uprave.<sup>16</sup> Danas postoji Služba za državni ispit, stručno osposobljavanje i usavršavanje u Ministarstvu pravosuđa i uprave, koja (uz Državnu školu za javnu upravu) organizira programe izobrazbe sukladno Planu izobrazbe državnih službenika koji na prijedlog Ministarstva pravosuđa i uprave svake godine donosi Vlada Republike Hrvatske (<https://mpu.gov.hr/strucno-osposobljavanje-i-usavršavanje-24389/24389>).

2010. godine osnovana je Državna škola za javnu upravu u Zagrebu te čija je glavna djelatnost stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, kao i lokalnih i regionalnih

---

<sup>16</sup> U razdoblju od 2007. do 2011. Centar je proveo 546 programa koje je pohađalo 34.737 državnih službenika.

službenika, te onih zaposlenih u pravnim osobama s javnim ovlastima (Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj, Ekonomski institut, 2011. str 22).

Nakon što je navedena škola osnovana preuzela je veći dio poslova Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika. U razdoblju od 2011. do 2014. godine škola je provela 529 programa koje je pohađao 12.021 javni službenik, a od toga 73 programa koje je pohađalo 1.692 službenika zaposlenih u županijama i gradovima. Neki programi bili su namijenjeni rukovodećim državnim službenicima (vodstvo i upravljanje, strateško planiranje), a ostali su bili predviđeni za službenike (npr. teme organizacije i vođenje sastanaka, specifičnosti proračuna EU-a, itd.) te vježbenike (priprema za polaganje općeg dijela državnog stručnog ispita) (Marčetić i Lopižić, 2017: 427).

Cilj te institucije je trajno podići razinu i kvalitetu službeničkog znanja, vještina i sposobnosti kako bi se mogao oblikovati profesionalni i učinkoviti sustav javne uprave koji će pružati pravovremene i kvalitetne javne usluge (Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj, Ekonomski institut, 2011. str 22-23).

„Iako se broj polaznika povećava iz godine u godinu, još je uvijek vrlo skroman naprama ukupnom broju zaposlenih u lokalnim i regionalnim jedinicama. Drugi tipovi usavršavanja izvode se ad hoc u različitim institucijama (ministarstvima, fakultetima te drugim obrazovnim i profesionalnim institucijama) i oblicima (formalno obrazovanje, stručni programi, seminari, radionice, tečajevi, savjetovanja itd.), o čemu ne postoje sustavni podaci“ (Marčetić i Lopižić, 2017: 428).

U Zakonu o državnim službenicima (ZODS) nalazi se odredba pod nazivom "Izobrazba državnih službenika" prema kojoj su svi državni službenici dužni "trajno unapređivati znanja, vještine i sposobnosti potrebne za obavljanje poslova svog radnog mjesta te sudjelovati u organiziranim programima izobrazbe na koje su upućeni od strane državnog tijela ili im je pohađanje pojedinih programa izobrazbe odobreno", a može im se dopustiti da "sudjeluju u specijaliziranim obrazovnim programima izvan državne službe kako bi usavršili svoje stručne sposobnosti značajne za obavljanje poslova u državnom tijelu u kojem su zaposleni ili državnoj službi općenito" (čl. 92. ZODS). Ta odredba je samo načelnog karaktera i ne obvezuje službenike na osposobljavanje i/ili usavršavanje. Slično je i s odredbom o studijskom dopustu (čl. 95. ZODS) koja dopušta službeniku da podnese zahtjev za plaćeni ili neplaćeni studijski dopust za osposobljavanje ili usavršavanje u trajanju od najviše jedne akademske godine (Marčetić i Musa, 2013: 748-749). „Kasnijim dopunama ZODS-a mijenjale su se i odredbe o programima izobrazbe, koji su se u međuvremenu proširivali i specijalizirali, pa u posljednjoj verziji zakon razlikuje zajedničke i posebne programe, ovisno o tomu jesu li namijenjeni svim

državnim službenicima ili onima koji su zaposleni u istom državnom tijelu, te opće i posebne programe, odnosno one koji obuhvaćaju više ili jedno upravno područje. Oblici, načini i uvjeti izobrazbe detaljnije su uređeni uredbom Vlade“ Jedini obvezatni aspekt osposobljavanja je državni stručni ispit koji se polaže pred državnom ispitnom komisijom pri Ministarstvu pravosuđa i uprave. Ukoliko službenik ne položi državni stručni ispit u propisanom roku prestaje mu državna služba istekom posljednjeg dana roka za polaganje ispita (Marčetić i Musa, 2013: 748-749).

Glavna institucija za provedbu usavršavanja od 2004. do 2010. je bio Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje unutar Središnjeg državnog ureda za upravu, odnosno Ministarstva uprave. Od 2010. godine to je preuzela novoosnovana Državna škola za javnu upravu. Planirano je mnogo programa međutim u praksi nisu provedeni radi organizacijskih problema te nedovoljnog personalnog i financijskog kapaciteta. Glavni problem sustava usavršavanja je taj što se nije provela detaljna analiza postojećeg stanja vještina i znanja državnih službenika i načina usavršavanja i osposobljavanja. Provode se i decentralizirani programi usavršavanja unutar nekih ministarstava (Marčetić i Musa, 2013: 749).

„Na razini Zagrebačkog Sveučilišta u suradnji s Vladom Republike Hrvatske od 2006. godine odvija se poslijediplomski specijalistički interdisciplinarni studij "Javna uprava" koji traje godinu dana. Studij je namijenjen diplomiranim pravnicima i politolozima, a od druge generacije, upisane 2007. godine, otvoren je širem krugu pristupnika drugih struka s iskustvom u državnoj, lokalnoj ili drugoj javnoj službi, uz pripremni semestar“ (Koprić, 2007: 389). Na mrežnim stranicama Sveučilišta u Zagrebu studij je opisan kao „namijenjen širokom krugu polaznika koji žele steći, proširiti ili usavršiti znanje i vještine u području javne uprave, izučavanjem i analizom suvremenih pitanja i problema javnog upravljanja. U tom smislu studij je posebno koristan za profesionalni razvoj zaposlenih u javnoj upravi i javnom sektoru (državnoj upravi, lokalnoj samoupravi, pravosuđu i pravosudnoj upravi, javnim službama, javnim poduzećima), kao i zaposlenima u civilnom sektoru (udruge, mediji, političke stranke, itd.)“ (vidi [http://www.unizg.hr/istrazivanje/specijalisticki-studiji/sveucilisniinterdisciplinarni-specijalisticki-studiji/javna-uprava/?tx\\_contrast=1](http://www.unizg.hr/istrazivanje/specijalisticki-studiji/sveucilisniinterdisciplinarni-specijalisticki-studiji/javna-uprava/?tx_contrast=1) ).

Tablica 1. **Stupanj stručne spreme državnih službenika i namještenika, 2008.**

<b>Tijelo državne uprave</b>	<b>VSS</b>	<b>VŠS</b>	<b>SSS</b>	<b>KV i NSS</b>
Ministarstva	10.602	5.341	26.561	920
Središnji državni uredi	143	11	62	8
Državne upravne organizacije	1.541	465	1.672	45
Uredi državne uprave u županijama	1.228	546	1.761	189
Ostala državna tijela	536	52	576	80
Ukupno	14.050 (27 %)	6.405 (12 %)	30.632 (59 %)	1.242 (2 %)

### **3.2.2. USAVRŠAVANJE LOKALNIH SLUŽBENIKA**

Zoretić (2018: 60) navodi kako za područje lokalne i područne (regionalne) samouprave se već dugo vremena priča o nužnoj reformi teritorijalnog ustroja, s obzirom da je postojeće stanje neracionalno, složeno, s prevelikim brojem jedinica u odnosu na veličinu države i broj stanovnika, što uzrokuje veće poteškoće, na primjer, u financiranju tih jedinica, preklapanju nadležnosti i obavljanju poslova. „Što se tiče područja ljudskih potencijala taj dio nije dovoljno uređen pa bi trebalo jasnije odrediti ciljeve razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima i na taj se način konkretnije strateški usmjeriti u stvaranju sustavne prakse i jedinstvene primjene odgovarajućih mjera i postupaka u tom segmentu, kao što je to u državnoj upravi“ (Zoretić, 2018:60).

Propisi koji uređuju lokalne službenike ne bi smjeli biti detaljno formulirani na državnoj razini, a to se, prije svega, odnosi na. status osoblja i terminologiju, službenički sustav (platni, klasifikacijski sustav i sustav napredovanja), primanje u službu i njezin prestanak, evidenciju, sudsku zaštitu te obrazovanje i osposobljavanje službenika (Marčetić, 2000: 504).

Za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave otvaraju se mnoge nove mogućnosti unutar procesa reformi javne uprave i decentralizacije međutim te jedinice se suočavaju sa sve većim izazovima u njihovu djelovanju. Jedinice područne samouprave su županije, a jedinice lokalne samouprave gradovi i općine te su one nadležne za organiziranje i obavljanje javnih službi kao i pružanje usluga građanima (Kovačić, 2007: 319). Kako rastu zahtjevi javnosti za „učinkovitijim, jeftinijim i dostupnijim javnim uslugama, transparentnim i odgovornim radom lokalne administracije“, tako će i jedinice lokalne i regionalne samouprave moći odgovoriti na takve zahtjeve uz uvjet da su unutar tih jedinica zaposleni stručni, samostalni, kreativni i motivirani službenici te dužnosnici koji „dobro razumiju svoju ulogu i odgovornost u razvoju lokalne zajednice“. Zato se stručno osposobljavanje i trajno usavršavanje izabranih lokalnih



dužnosnika te službenika smatra ključnim faktorima za uspjeh procesa decentralizacije i reformi lokalne i područne (regionalne) samouprave (Kovačić, 2007: 320).

U zadnjih 10tak godina se povećao broj djelatnosti koje su fokusirane na stručno osposobljavanje i usavršavanje lokalnih službenika i dužnosnika, kao što su seminari, okrugli stolovi, savjetovanja, predavanja, radionice, treninzi, raznih tema i sadržaja od novih zakona, financija, strateškog planiranja i upravljanja, komunalnih službi, gospodarskog razvoja, korištenja pretpristupnih fondova EU, komunikacije s građanima itd. Stručno osposobljavanje je uglavnom organizirano od strane nakladničkih kuća specijaliziranih za pravna i financijska pitanja, od strane fakulteta, zatim tuzemnih i inozemnih nevladinih udruga, a u zadnje vrijeme sve češće usavršavanje obavljaju i privatne firme koja nude jedinicama lokalne samouprave po redovitim tržišnim cijenama usluge usavršavanja iz područja menadžmenta, poslovanja, upravljanja ljudskim potencijalima i razvoja osobnih vještina (Kovačić, 2007: 320).

Europska povelja o lokalnoj samoupravi u članku 6 propisuje da “položaj zaposlenih u tijelima lokalnih jedinica treba omogućiti zapošljavanjem osoblja polazeći od načela kakvoće, sposobnosti i stručnosti” u kojem cilju će se osigurati “odgovarajući uvjeti za njihovo obrazovanje, nagrađivanje i napredovanje“ (Marčetić, 2000: 515).

Trend rasta potražnje za usavršavanjem kao i uvođenje novih oblika stručnog osposobljavanja i usavršavanja pokazuju nam da se u lokalnoj i područnoj samoupravi razvija svijest o tome da se s novim dinamičnim okruženjem mogu nositi one jedinice koje imaju kvalitetno obrazovane službenike. Ali ipak možemo primijetiti manjak sustavnog pristupa stručnom osposobljavanju i usavršavanju, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nude usavršavanje bez prethodne nepristrane analize postojećih potreba za osposobljavanjem i usavršavanjem, koja bi trebale uzeti u obzir specifičnosti pojedinih jedinica kao što su veličina, demografska statistika, raspoloživi personalni i financijski resursi, stupanj gospodarske razvijenosti itd. Isto tako pojavljuju se preklapanja sličnih aktivnosti u nekim općinama, gradovima i županijama, a s druge strane u nekim jedinicama se takve aktivnosti niti ne provode (Kovačić, 2007: 321).

Izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. godine prepoznata je potreba za izgradnjom novog sustava stručnog osposobljavanja i usavršavanja dužnosnika i službenika u općinama, gradovima i županijama. Zakon propisuje „da će se službenici u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi poticati na trajno stručno osposobljavanje i usavršavanje putem tečajeva, seminara i školovanja“. „Trajno osposobljavanje i usavršavanje službenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi provodit će se na osnovi strategije i plana trajnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika, koje će na temelju zajedničkog prijedloga nacionalnog saveza jedinica lokalne i

područne (regionalne) samouprave i središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave donijeti Vlada Republike Hrvatske“ (Kovačić, 2007: 321).

Važno je i spomenuti projekt Cards Europske unije naziva „Jačanje sposobnosti za upravnu decentralizaciju<sup>17</sup>“ koji u okviru jedne od svojih sastavnica omogućuje potporu stvaranju sustava stručnog osposobljavanja i usavršavanja u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Prijedlog je bio da se prema rezultatima procjene potreba, analiza i rasprava s predstavnicima županija, gradova i općina napravi prijedlog Nacionalne strategije stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih dužnosnika i službenika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, a poseban fokus je trebao biti na ulozi Akademije lokalne demokracije (Kovačić, 2007: 322). Krajem siječnja 2007. godine projekt CARDS je skupa s tadašnjom Akademijom lokalne demokracije i Savezom Udruga gradova i Udruga općina, započeo s provedbom prethodnog istraživanja o tome koje su potrebe lokalnih i regionalnih jedinica za stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem i to na način da je poslan upitnik svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj. Na taj način uspjelo se u prikupljanju osnovnih podataka o stanju ljudskih potencijala u općinama, gradovima i županijama, podaci o broju zaposlenih, njihovoj dobi, radnom iskustvu, obrazovnoj strukturi, nadležnostima i sadržaju radnih zadataka koje izvršavaju. Osim upitnika pristupilo se i terenskim posjetima jedinicama i obavljani su dubinski intervjui s predstavnicima, a sve kako bi se dobio dublji uvid u „strukturu, organizaciju, funkcioniranje i upravljanje u županijama, gradovima i općinama, kao i iskustva i probleme jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u području upravljanja i razvoja ljudskim resursima“. Rezultati su pokazali da postojeće osoblje bez većih problema izvršava svakodnevne zadaće iz nadležnosti jedinica (Kovačić, 2007: 323). Daljnji rezultati su pokazali kako je sustav upravljanja ljudskim potencijalima (zapošljavanje, ocjenjivanje, napredovanje, usavršavanje) u lokalnoj samoupravi slabo razvijen. Prikaz radnih mjesta zaposlenih je preopćenit i sadržaj posla nije usmjeren na vještine službenika, „što onemogućuje kvalitetno ocjenjivanje učinkovitosti, kao i objektivnu procjenu potreba za stručnim osposobljavanjem i usavršavanjem“. Odlazak službenika na

---

<sup>17</sup> „Projekt je započeo u svibnju 2006., a predvodi ga tvrtka ICON Institute Public Sector GmbH (Njemačka), u suradnji s tvrtkama LGI Development (Velika Britanija/Mađarska) i SALA IDA AB (Švedska). Aktivnosti u okviru projekta podijeljene su u dvije komponente. Prva je usmjerena na pružanje podrške Povjerenstvu za decentralizaciju Vlade Republike i stručnim radnim skupinama Povjerenstva savjetima o kratkoročnim mogućnostima za decentralizaciju u području zdravstva, socijalne skrbi, obrazovanja te poticanje regionalnog i lokalnog gospodarskog razvoja. Cilj druge komponente je izraditi cjelovitu nacionalnu strategiju stručnog osposobljavanja i usavršavanja izabranih dužnosnika i službenika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i pružiti podršku u organizacijskom i kadrovskom ustrojavanju i razvoju Akademije lokalne demokracije.“

usavršavanje se većinom organizira ad hoc, tj. „prema raspoloživim ponudama i na inicijativu zaposlenika ili voditelja odjela“. Ipak, u skoro svim jedinicama lokalne i područne samouprave službenici i dužnosnici su ipak pohađali neke oblike usavršavanja (npr. tečajeve, radionice, seminare), a najviše iz područja financija (83%), prava (62%) i komunalnih poslova (59,8%). Što se tiče financiranja usavršavanja, velik dio troškova sufinancirale su ili u cijelosti plaćale same općine, gradovi i županije. Podaci dobiveni iz navedenih upitnika i intervjua potvrđuju da postoji potreba za novim znanjima i vještinama koja su vezana za nove tehnike rada i decentralizacijske metode kao npr. „strateško planiranje, upravljanje projektima, gospodarski razvoj, organizacija rada i upravljačka znanja i vještine, upravljanje imovinom“. Isto tako ispitanici smatraju kako bi bilo dobro razviti metode pravodobnog i preciznog informiranja o promjenama u zakonodavstvu i kako će te promjene utjecati na svakodnevni rad tih jedinica (Kovačić, 2007: 324).

2006. godine Vlada je odlučila osnovati Akademiju lokalne demokracije. Njezina djelatnost je bila trajno stručno usavršavanje lokalnih dužnosnika i službenika u županijama, gradovima i općinama s ciljem povećanja njihove profesionalnosti te organiziranje raznih edukacija i obrazovnih programa. Državna škola za javnu upravu preuzela je sva prava, obveze i poslove Akademije, koja je prestala s radom (Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj, Ekonomski institut, 2011. str 22).

Za službenike u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, do 2001. godine kada je uvedena obaveza polaganja državnog stručnog ispita što je uvedeno 2001. godine, nije postojao nikakav sustav usavršavanja i osposobljavanja. Od 2008. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi je propisao niz odredbi o stručnom osposobljavanju i usavršavanju službenika u lokalnim i regionalnim jedinicama. Prema navedenom Zakonu službenici su dužni trajno se osposobljavati i usavršavati za poslove na svom radnom mjestu, a nadređeni službenici moraju podređenima omogućiti pohađanje organiziranih programa usavršavanja (Marčetić i Musa, 2013: 749). Također, navedeni Zakon je propisao obvezu polaganja državnog stručnog ispita za vježbenike i službenike koji su primljeni u službu s radnim iskustvom na vrijeme dulje od 12 mjeseci, međutim taj ispit se polaže po istom programu, postupku i načinu koji vrijedi za državne službenike, te se ne uvažavaju različitosti poslova u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi, već bi pogodno bilo stvoriti drugačiji program i sadržaja ispita. U Zakonu je također propisano da ukoliko je službenik ocijenjen ocjenom »ne zadovoljava«, upućuje se na dodatno stručno osposobljavanje ili se premješta na drugo radno mjesto, a ako se takva ocjena ponovi, prestaje mu služba po sili zakona (Marčetić i Lopizić, 2017: 424).

2008. godine izrađen je prijedlog dokumenta naziva Nacionalna strategija obuke za dužnosnike i službenike u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, a kojeg su sufinancirali Vlada RH i CARDS Program Europske unije, a u kojem se obrađuju glavni ciljevi novog sustava stručnog usavršavanja u lokalnoj samoupravi, mjere usmjerene na stvaranje sustava stručnog usavršavanja kao i pregled strateških aktivnosti s očekivanim rezultatima (vidi <https://www.notarius.hr/korisni-dokumenti/DDHR20100204N1>). Ta strategija je bila pozitivno ocijenjena od strane Europske unije, a Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi sadržava niz članaka o stručnom osposobljavanju i usavršavanju lokalnih službenika. No navedene odredbe zakona uglavnom su na razini preporuke ili su načelnog karaktera. Propisano je da će se službenici »poticati na trajno stručno osposobljavanje i usavršavanje« kao i da su dužni trajno se osposobljavati za poslove na kojima rade putem radionica, tečajeva, seminara itd., no te se odredbe ne konkretiziraju te nisu propisane kazne za njihovo neizvršavanje niti se nude solucije kako postupiti kada postoji nemogućnost postupanja prema njima, tako da je njihovo značenje samo deklarativno (Marčetić i Lopižić, 2017: 426).

Usavršavanje službenika u lokalnim i regionalnim jedinicama sporadično je i temeljeno na nedosljednim kriterijima. Pojedini lokalni službenici se usavršavaju o vlastitom trošku ali općenito u tim jedinicama nedostaje stručnog i profesionalnog osoblja, osobito u lokalnim jedinicama koje su površinom male te nerazvijene, „a na mnogim radnim mjestima zaposleni su službenici neadekvatne struke i/ili nižeg stupnja stručne spreme od onog koji je propisan u pravilnicima o unutarnjem redu pojedine lokalne jedinice“ (Marčetić i Musa, 2013: 750).

Gordana Marčetić je u svom članku „Obrazovanje i usavršavanje lokalnih službenika“ iz 2001. godine provela istraživanje o stanju u lokalnim i regionalnim (područnim) jedinicama. Ne postoje sveobuhvatne evidencije o tome kakvo je stanje u tim jedinicama, pa se koristio neposredan uviđaj s terena koji je autorica dobila tijekom sudjelovanja na radionicama i seminarima s predstavnicima lokalne samouprave, organiziranih unutar projekta Decentralizacija javne uprave<sup>18</sup>. Također je provedena i anketa na uzorku jedinica lokalne samouprave u četiri županije, kao i informativna mini anketa o obrazovanju i usavršavanju lokalnih službenika, u kojoj su akteri bili službenici i dužnosnici lokalnih i područnih (regionalnih) tijela s područja šest županija (Marčetić, 2001: 616).

---

<sup>18</sup> „Projekt je organizirao Hrvatski pravni centar, a Gordana Marčetić je dio stručnog tima koji se bavi pitanjima lokalnih službenika. U sklopu projekta obavljeno je šest regionalnih radionica i šest stručnih seminara, kojima su obuhvaćeni predstavnici svih lokalnih jedinica. Skupovi su održani tijekom 2001.g. u raznim gradovima, koji su odabrani tako da zadovolje kriterij jednake zastupljenosti lokalnih jedinica s čitavog teritorija RH.“

Temeljem navedenog, postavljene su sljedeće tvrdnje:

1) U velikom broju jedinica lokalne samouprave može se primijetiti manjak odgovarajućih stručnih kadrova.

To nije tako u svim jedinicama gdje npr. lokalne jedinice u Zagrebačkoj županiji, njih 33% smatra da im nedostaje stručnih službenika, dok je u Splitsko-dalmatinskoj županiji taj broj 72%. Lokalne jedinice koje su sudjelovale u anketi smatraju da nisu spremne preuzeti i obavljati decentralizirane poslove (osnovno školstvo, socijalnu skrb i primarnu zdravstvenu zaštitu) koje im je nametnuo Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Marčetić, 2001: 617).

2) Najmanje stručnih službenika radi na poslovima vođenja upravnog postupka.

Poslovi koji slijede prema anketi su: inspeksijski poslovi, rukovodeći poslovi, pomoćni poslovi, savjetnički i računovodstveno//administrativni poslovi (Marčetić, 2001: 617).

3) Natječaji se često ne provode ili se provode samo pro forme.

Često se ni ne provodi za najviše položaje. Anketa pokazuje kako je 33% lokalnih jedinica u Zagrebačkoj županiji postavilo pročelnike na položaje putem natječaja. Preostali pročelnici došli su na ta radna mjesta prema političkim ili rodbinskim kriterijima (Marčetić, 2001: 618).

4) Lokalni službenici imaju jako slabe mogućnosti usavršavanja i nedostatnu interakciju s višim razinama teritorijalnog upravnog sustava.

Lokalni se službenici rijetko upućuju na usavršavanje za postojeće poslove koje obavljaju ili nove poslove. Razlog tome su premala sredstva koja se izdvajaju iz budžeta, a koja se koriste za usavršavanje, kao i „normativne manjkavosti i nebriga vladajućih struktura“. Ukoliko službenici žele postići višu razinu obrazovanja, najčešće to postižu za svoje potrebe i na vlastitu inicijativu. Opći akti lokalnih jedinica ne daju mogućnost službenicima da napreduju ukoliko se dodatno obrazovno i stručno usavrše, a ukoliko se to i dogodi često ne ostane dovoljno sredstva za to (Marčetić, 2001: 618-619). Kada se u anketi pitalo službenike kako bi poboljšali nivo stručnosti u njihovim lokalnim jedinicama, odgovori su većinom bili usmjereni na tečajeve i seminare koji bi bili organizirani u županiji te stručne skupove koje bi vodio čelnik središnjeg tijela (Marčetić, 2001: 619).

Što se tiče prijedloga kako se može ojačati profesionalni kapacitet lokalnih tijela, navest će se dvije skupine međusobno isprepletenih ciljeva te raznovrsne metode za njihovo realiziranje. U prvu skupinu ciljeva spadaju oni koji se mogu postići u kratkom vremenskom razdoblju, bez dubinskih analiza i prevelikih financijskih izdataka. Njihovo realiziranje ovisi u mnogočemu o profesionalizmu i razini motiviranosti službenika i čelnika određenog tijela. Osnovna zadaća tih ciljeva je „liječiti akutno stanje“ što se tiče usavršavanja i osposobljavanja službenika, kako

bi oni bili u stanju kvalitetnije i efikasnije obavljati svoj posao tj. zadatke lokalnih službi (Marčetić, 2001: 619-620). U tu prvu skupinu pripadaju 4 cilja:

- 1) seminari i tečajevi koji se organiziraju na regionalnoj/županijskoj razini
- 2) seminari i stručni skupovi koje organiziraju središnja državna tijela
- 3) obrazovni programi i studijska putovanja u inozemstvo
- 4) stručni skupovi, predavanja i tribine domaćih i internacionalnih znanstvenika i stručnjaka o aktualnim i najvažnijim temama (Marčetić, 2001: 620).

U drugu skupinu ciljeva spadaju oni za čiju je realizaciju potrebno duže vrijeme, razrađen koncept strategije te detaljna razrada unutar središnjih tijela. Takvi ciljevi imaju mnogostruke implikacije na cjelokupni teritorijalni sustav, a neki od njih zahtijevaju i dodatne načine financiranja. U tu skupinu ciljeva pripadaju:

- 1) formiranje ustanove visokog obrazovanja koja bi bila zadužena za obrazovanje upravnog osoblja
- 2) formiranje tijela koje bi promicalo interese zaposlenika lokalne samouprave
- 3) poboljšanje i zaštita merit načela na svim razinama službeničkog sustava (Marčetić, 2001: 620).

Sada će se izložiti i objasniti svaki od navedenih ciljeva. Kratkoročni ciljevi:

- 1) Seminari i tečajevi koji se organiziraju na regionalnoj/županijskoj razini

Sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20) županije unutar samoupravnog djelokruga obavljaju poslove od područnog (regionalnog) značaja koji se odnose na: obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, održavanje javnih cesta, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola te ostale poslove sukladno posebnim zakonima. Zahvaljujući metodi opće klauzule, županije ostvaruju velik stupanj autonomije prilikom određivanja opsega samoupravnog djelokruga. Poslovi koje obavljaju županije su zahtjevni zadaci koji očekuju visoku stručnost službenika i kvalitetnu koordinaciju. Iz tog razloga bi se trebali provoditi različiti „stručni skupovi, seminari, tečajevi i radionice“, a koje bi trebale biti organizirane od strane županija za lokalne jedinice koje su unutar tih županija. Teme koje bi se obrađivale su mnogobrojne: prvi susreti službenika s novim ili izmijenjenim zakonskim odredbama i ujednačavanje stavova o istom, kao i specifični načini usavršavanja za određene vrste poslova. Glavni preduvjet koji bi trebao biti ispunjen za to je „visokoprofesionalni kadar unutar samih županijskih tijela“. Podaci iz prethodno spomenute ankete govore kako je unutar lokalne samouprave velika

zainteresiranost službenika za takve vrste usavršavanja. Od pozitivnih strana osposobljavanja na nivou županija izdvojiti će se to što je svaka županija različita, po geografskom položaju, mogućnostima financiranja, gospodarskom stanju, kulturi itd. tako da će svaka za sebe najbolje analizirati koji su vlastiti problemi i najbolje načine za njihovo rješavanje. Isto tako praktičnije je i ekonomičnije realizirati seminare i skupove na „teritorijalno ograničenom području“ te se neće morati npr. plaćati troškovi noćenja ako se radi o više dana već se polaznici mogu isti dan vratiti kući. Ovakav način usavršavanja i osposobljavanja lokalnog osoblja postaje sve više bitan iz razloga što su aktualne modernizacijske i decentralizacijske reforme javne uprave u Hrvatskoj, tako da se mnogi zadaci središnjih tijela prenose na regionalnu i lokalnu razinu (Marčetić, 2001: 621-622).

## 2) Seminari i stručni skupovi koje organiziraju središnja državna tijela

Zakon o sustavu državne uprave (NN 66/19) navodi kako su tijela državne uprave dužna međusobno surađivati te pružati pravnu i stručnu pomoć jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti kada oni obavljaju poslove državne uprave koji su im povjereni. No to u pravilu ovisi o konkretnom državnom tijelu koliko će imati volje za takvom suradnjom te pružanjem pomoći. Iz spomenute ankete navedeni su odgovori kako lokalne jedinice smatraju da nemaju dobru komunikaciju i suradnju sa središnjim tijelima te smatraju kako bi se to moglo unaprijediti. Lokalne jedinice smatraju kako su državni službenici neljubazni, nedovoljno informirani i nestručni. Zato je obveza državnih tijela da „pronađu stručne ljude, vrijeme, prostor i dobru volju kako bi se ta suradnja počela ostvarivati na višoj razini“. Kako bi se održala kvaliteta i informiranost lokalnih službenika, potrebno je organizirati i održavati takve seminare i stručne skupove, barem 1-2 puta godišnje, gdje bi se lokalni službenici detaljno upoznali sa promjenama i dopunama postojećih propisa koje primjenjuju tijekom rada. Polaznici bi mogli dobiti odgovore na pitanja kako tumačiti odredbe zakone u slučaju nedosljednosti, nereguliranih ili iznimnih situacija, a središnja tijela bi trebala ukazivati na moguće greške u radu koje su primijetili (Marčetić, 2001: 622-623).

## 3) Obrazovni programi i studijska putovanja u inozemstvo

Ovakva vrsta usavršavanja se organizira uz materijalnu pomoć „međunarodnih organizacija, agencija, instituta ili nevladinih udruga“. Ideja takvih programa je pokazati polaznicima kako funkcionira javna uprava u modernim, razvijenim državama. Trajanje takvog usavršavanja je od par dana do par mjeseci, a nakon povratka kući od službenika se očekuje da implementiraju naučena znanja i vještine na svojim radnim zadacima te tako potaknu promjene u svom radnom okruženju (Marčetić, 2001: 622-624). Problem takve vrste osposobljavanja je što kriterij po

kojem se polaznici biraju je nasumičan i ovisit će o tome koliko je organizator upoznat sa stvarnom situacijom u određenoj zemlji, tj. hoće li moći doći do kvalitetnih stručnjaka u nekom području. Isto tako česta je situacija gdje takva usavršavanja pohađaju službenici na visokim položajima u određenom tijelu, tj. priliku da se uopće dospije na takvo usavršavanje dobiju oni koji imaju osobna ili politička poznanstva, a dio njih uopće ni nema niti znanja niti volje implementirati stečena iskustva kasnije u praksu. Situacija bi se mogla poboljšati ukoliko bi se osnovalo nezavisno tijelo koji bi se sastojalo od stručnjaka te koji bi bilo posrednik između zainteresiranih aktera prema objektiviziranim kriterijima (Marčetić, 2001: 625-626).

4) Stručni skupovi, predavanja i tribine domaćih i internacionalnih znanstvenika i stručnjaka o aktualnim i ključnim temama

Ovdje se radi o uskoj skupini znanstvenika i stručnjaka iz prakse, koji se posebno bave nekim uskim područjima interesa. Javnost nije dovoljno upoznata da uopće postoje takva predavanja te je potrebno uvesti neke druge načine reklamiranja i upoznavanja javnosti sa njima. To znači da informacije moraju biti dostupne „što većem broju potencijalno zainteresiranih adresata“. To se postiže na način da se održavanje sličnih skupova objavljuje u službenim glasilima, stručnim i znanstvenim časopisima te u medijima (TV, radio i tisak). Osim problema neinformiranosti javlja se i problem stavova upravnih službenika, ne pokazuju interes za vlastitu struku. Razne druge profesije npr. odvjetnici, liječnici, promiču i štite svoje interese kroz npr. komore, upravni službenici koji bi trebali biti profesionalci su raspršeni i nepovezani pa upravna struka kao takva kao i da ne postoji (Marčetić, 2001: 626-627).

Nakon obrazlaganja kratkoročnih, prelazimo na dugoročne ciljeve:

1) Formiranje ustanove visokog obrazovanja koja bi bila zadužena za obrazovanje upravnog osoblja

U Republici Hrvatskoj postoje trogodišnji stručni studiji javne uprave koji se izvode većinom na Pravnom fakultetu, nakon čega se stječe titula stručnog prvostupnika javne uprave (viša stručna sprema), kao i specijalistički stručni studiji javne uprave koji traju 2 godine, te se stječe titula stručnog specijalista javne uprave (visoka stručna sprema). Ne postoje obrazovni programi preddiplomskog i diplomskog smjera javne uprave koji se izvode na sveučilišnoj razini. Pomno bi se trebalo pristupiti odabiru i motiviranosti budućih studenata na ovom studiju te on nikako ne bi smio postati „posljednje utočište propalih kandidata za pravni ili neki drugi studij“. Trebalo bi postaviti dodatne standarde koji bi privlačili uspješne studente. U realizaciji istog potrebna je sveobuhvatna potpora Vlade i Ministarstva pravosuđa i uprave koji bi mogli određenim uspješnim studentima dok su još na studiju, zajamčiti da će po završetku studija moći pristupiti radu u državnoj upravi ili lokalnoj samoupravi. Potrebno je i pružati najnovije



informacije javnosti o samom upravnom studiju te kreirati novu kulturu u kojoj će se na prvo mjesto staviti kvalitetno obrazovanje upravnih službenika. Primjer možemo potražiti u francuskoj školi „Ecole Nationale d'Administration“ (ENA) koja se bavi se dodatnim usavršavanjem budućih visokih državnih dužnosnika u razdoblju od kada završe fakultet pa do prvog zaposlenja. U toj školi se mogu osposobljavati i ljudi koji već imaju višegodišnje radno iskustvo u upravi ili na neupravnim poslovima (Marčetić, 2001: 628-631).

2) Formiranje posebnog tijela koje bi promoviralo interese zaposlenika lokalne samouprave

Takvo tijelo moglo bi funkcionirati kao posrednik između lokalnih tijela i kandidata koji se javljaju na radna mjesta u tim tijelima. Također takvom tijelu bi u nadležnosti bila zaštita interesa i zastupanje lokalnog osoblja na državnoj razini, zatim pružanje informacija službenicima oko mogućnosti budućih obrazovanja i osposobljavanja, te podjela znanstvenih i stručnih časopisa po lokalnim jedinicama. Što se tiče vrste takvog tijela, mogućnosti su slijedeće:

- Tijelo u okviru Ministarstva pravosuđa i uprave na način da bi zapravo bilo u obliku povjerenstva sačinjenog od stručnjaka. Takvo povjerenstvo bi nadziralo situaciju u lokalnim i regionalnim jedinicama (npr. vođenje statistike, znanstveno-stručne analize, istraživanja) te bi zajedno s Ministarstvom donosilo pojedina rješenja za lokalne službenike.
- Povjerenstvo slično iznad navedenome ali bi bilo u okviru visokoškolske ustanove koja provodi stručne studije javne uprave
- Trebalo bi ojačati funkcije Udruge gradova, Hrvatske zajednice općina i Hrvatske zajednice županija u materijalnom smislu i ljudskim potencijalima, kako bi mogli preuzeti dodatne zadatke (Marčetić, 2001: 631-632).

Kakav god oblik i vrsta tog tijela bila, važno je da članovi ne budu tamo postavljeni po političkoj funkciji već bi to trebali biti upravni stručnjaci. Posebno se mora spomenuti Institut za javnu upravu<sup>19</sup> koji je profesionalna udruga zadužena za organiziranje seminara i tribina o temama javne uprave na kojima gostuju stručnjaci. Jedna od njezinih glavnih djelatnosti je izdavanje znanstveno-stručnog časopisa „Hrvatska i komparativna javna uprava“<sup>20</sup>, koji nažalost nije toliko poznat među državnim službenicima, a još manje među lokalnim osobljem (Marčetić, 2001: 633).

---

<sup>19</sup> Vidi <https://www.iju.hr/>

<sup>20</sup> Međunarodni je časopis specijaliziran za javnu upravu čiji je glavni izdavač Institut za javnu upravu iz Zagreba, a suizdavač Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, vidi <https://hrcak.srce.hr/ccpa>

### 3) Poboljšanje i zaštita merit načela<sup>21</sup> na svim razinama službeničkog sustava

Merit načela se temelje na davanju značaja sposobnostima službenika za određeni posao. Ta načela bi valjalo primjenjivati od trenutka regrutacije kandidata u javnu službu te njihovog postavljanja na određena radna mjesta, sve do ustrojavanja i provedbe objektivnog sustava nagrađivanja i napredovanja u karijeri službenika. Na taj način svi potencijalni kandidati imaju jednake šanse i načine provjere sposobnosti prilikom natječaja te se tako dolazi do poštene selekcije kandidata, a nagrađivanje prema sposobnostima i vještinama postaje glavni instrument motivacije koji službenika stimulira na kvalitetniji i stručniji rad (Marčetić, 2001: 634). Najbolji način kako se unutar moderne uprave mogu zadovoljiti sve brojnije potrebe građana jest visoki nivo profesionalizma i osposobljenosti njezinih službenika. Baš je zato u razvijenim državama merit načelo snažno implementirano u njihove sustave (Marčetić, 2001: 636).

Zaključak koji se može izvući iz provedenog istraživanja je taj da u Hrvatskoj postoji neodgovarajući stupanj stručnosti i nedostatna osposobljenost javnih službenika na svim razinama, regionalnoj, lokalnoj ali i državnoj. Civilizacijska razina stvaranja moderne i profesionalne uprave može se dostići implementiranjem adekvatnih metoda obrazovanja i osposobljavanja upravnog osoblja kakve se mogu pronaći u skoro svim europskim državama, no uz uvjet depolitizacije upravnog sustava. U tijeku današnjih procesa modernizacije i decentralizacije važno pitanje postaje jesu li lokalni službenici dovoljno kvalificirani i osposobljenosti za poslove koje će preuzeti s državne razine (Marčetić, 2001: 639).

Aktivnosti u okviru Cards projekta su pokušaj da se na cjelovit pristupi problemu razvoja ljudskih potencijala u lokalnoj samoupravi, međutim riječ je tek o prvom koraku koji će tek donošenjem nacionalne strategije stručnog osposobljavanja i usavršavanja započeti. Osim podrške vladajućih političara potrebno će biti i aktivno uključivanje, potpora i angažman „županija, gradova i općina i njihovih udruga, državne uprave, predstavnika struke i akademske zajednice“ (Kovačić, 2007: 327).

U svakodnevnoj praksi se javila situacija „pravne konfuzije, neujednačenosti, pa i nezakonitosti, nerijetko potencirana nedovoljnom pravnom osposobljenošću lokalnog osoblja, koja se često očituje u slaboj ili nikakvoj zaštiti prava zaposlenih“ (Marčetić, 2000: 499).

---

<sup>21</sup> „Profesionalizacija javne uprave, podrazumijeva da su zapošljavanje i napredovanje utemeljeni na stručnosti i sposobnostima (merit načelo) uz isključivanje mogućnosti patronaže, diskriminacije i arbitrarnosti.“

## **4. STUDIJA SLUČAJA GRADSKJE UPRAVE GRADA ZAGREBA**

### **4.1. UVODNE STAVKE**

Grad Zagreb jedinica je lokalne samouprave koja također ima i položaj jedinice područne (regionalne) samouprave tj. županije. Temeljni pravni akt Grada Zagreba je Statut Grada Zagreba koji uređuje njegov samoupravni djelokrug, ustrojstvo, ovlasti i način rada njegovih tijela i službi, suradnju s drugim jedinicama te ostala pitanja važna za ostvarivanje prava i obveza. U Statutu Grada Zagreba navedeno je kako se za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga osnivaju gradska upravna tijela, a koja čine gradsku upravu u užem smislu. Statut ne sadrži odredbe o službeničkom sustavu pa tako niti o usavršavanju i osposobljavanju službenika.

Temeljni propis koji uređuje sustav usavršavanja i osposobljavanja u gradskoj upravi Grada Zagreba je Pravilnik o stručnom usavršavanju službenika i namještenika gradskih upravnih tijela Grada Zagreba<sup>22</sup> kojeg donosi gradonačelnik. Pravilnik detaljnije opisuje koji su uvjeti, načini i postupci usavršavanja i osposobljavanja unutar gradskih upravnih tijela. U Pravilniku je stručno usavršavanje opisano kao „usavršavanje koje je od interesa za uspješnije obavljanje poslova gradskog upravnog tijela, i to:

- stjecanje višeg stupnja obrazovanja od stupnja obrazovanja sukladno kojem je pojedini službenik raspoređen na radno mjesto,
- sudjelovanje na radionicama, tečajevima, savjetovanjima, seminarima“.

Pravilnik se sastoji od 17 članaka.

### **4.2. ANKETA**

#### **4.2.1. METODE ANKETE**

Metodologija je, u širem smislu, znanost o cjelokupnosti svih oblika i postupaka istraživanja pomoću kojeg se dolazi do sustavnog i objektivnog znanstvenog znanja (Zelenika, 2000: 309). Metoda općenito znači planski postupak ispitivanja i istraživanja neke pojave, odnosno način rada za ostvarivanje nekog cilja na filozofskom, znanstvenom, političkom ili praktičnom području. Metoda znači i misaoni postupak koji se primjenjuje da bi lakše i što točnije otkrile i sustavno obradile znanstvene činjenice, podaci i informacije (Zelenika, 2000: 313). U znanstveno istraživačkom radu, kao jednu od metoda nalazimo i metodu anketiranja, koja će biti korištena u ovom radu i istraživanju.

---

<sup>22</sup> Pravilnik je stupio na snagu 22.5.2021.

Metoda anketiranja je postupak kojim se na temelju anketnog upitnika istražuju i prikupljaju podaci, informacije, stavovi i mišljenja o predmetu istraživanja. Pouzdana je tolikoj mjeri koliko su pouzdane same informacije prikupljene tom metodom. Kada se govori o anketi, obično se misli o anketi u užem smislu, ili na ispitivanje mišljenja i stavova uz pomoć upitnika u kojima ispitanici daju svoje odgovore na ponuđena pitanja. Takve se ankete najčešće upotrebljavaju kao metoda za prikupljanje podataka i informacija u društvenim znanostima. (Zelenika, 2000: 366).

Prema svom obliku, razlikujemo dvije skupine pitanja, a to su: otvorena - na koja ispitanik daje odgovor svojim riječima, prirodno i spontano, onako kako mu najviše odgovara, i zatvorena - gdje su ponuđeni odgovori. Ako usporedimo ove dvije skupine, svaka ima svoje prednosti i mane. Što je prednost jednog tipa, u pravilu je mana drugog. Primjerice, prednosti zatvorenih pitanja su nedostaci otvorenih; ispitanici su pred lakšim zadatkom, jer je lakše zaokružiti odgovor, nego ga opisivati vlastitim riječima, moguće je postaviti veći broj pitanja, lakše ih je obrađivati, veća im je verifikacijska vrijednost. Također, na otvorena pitanja se dobije malo kvalitetnih odgovora, nije moguće ponuditi veći broj pitanja, i naravno, teža je obrada takvih pitanja. (Zelenika, 2000: 370).

U praktičnoj primjeni pitanja anketnih upitnika, prakticiraju se različite ljestvice i metode, kao što je primjerice ljestvica Likertovog tipa. Likertova ljestvica sastoji se od tvrdnji koje izražavaju pozitivan ili negativan stav prema nekom objektu stava. Svaku tvrdnju prati najčešće pet mogućih odgovora. Njima se izražava stupanj slaganja, odnosno neslaganja sa stavom izraženim u tvrdnji. Kombinacijom pitanja sastavljenim prema tim ljestvicama i metodama, moguće je osigurati valjano, precizno i objektivno mjerenje varijabli istraživanja (Zelenika, 2000: 371). Što se tiče same forme, razlikujemo pisanu i usmenu anketu. Pismena ima određene prednosti u odnosu na usmenu; omogućuje anonimnost, ubrzava postupak prikupljanja i minimizira troškove prikupljanja (Zelenika, 2000: 371). Uzevši u kontekst same teorijske definicije metoda, kao i njihove primjene, u ovom radu koristit će se metoda anketiranja, s pitanjima zatvorenog tipa (uključujući i ljestvice), u pisanoj formi.

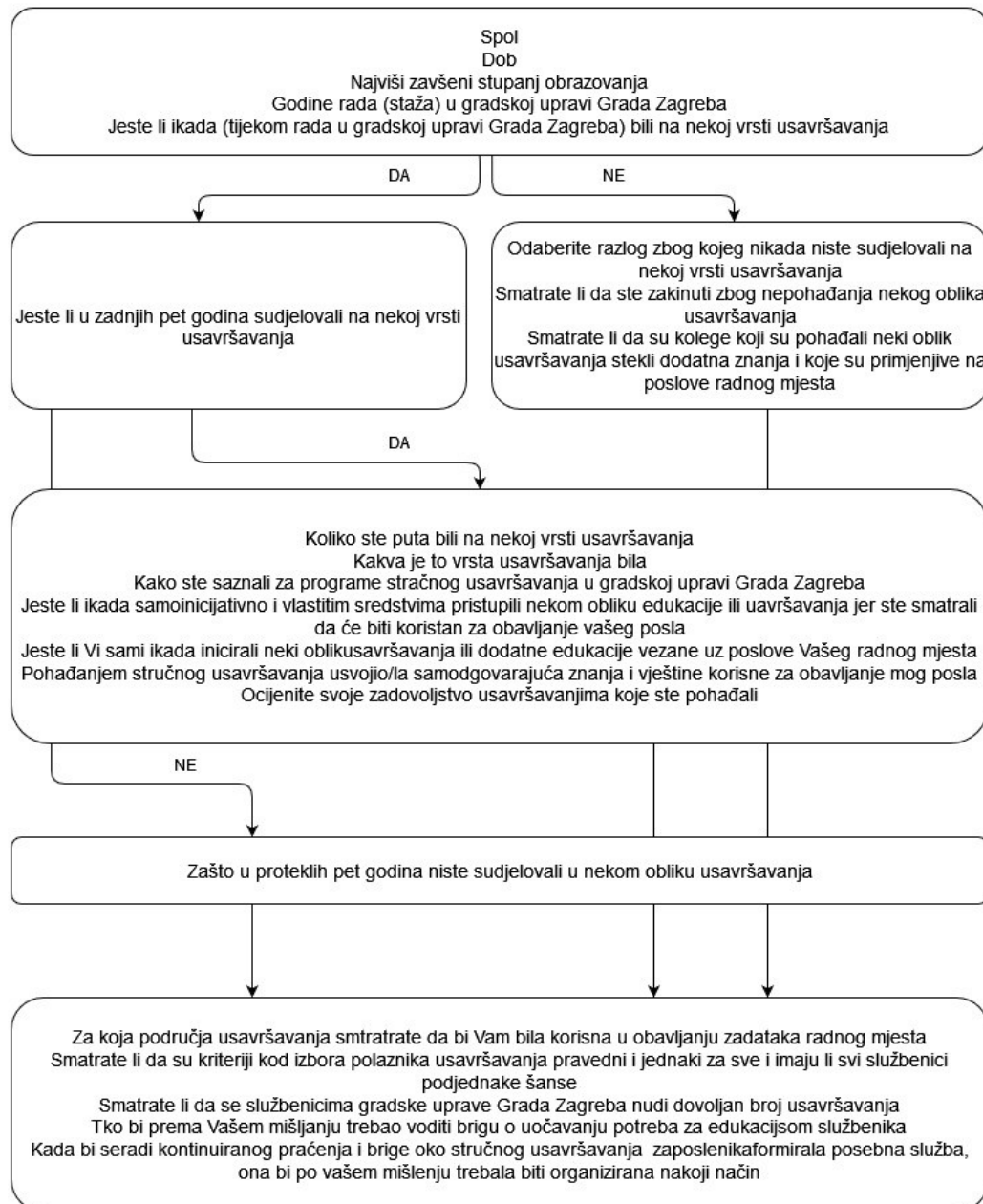
#### **4.2.2. IZRADA ANKETNOG UPITNIKA**

Izrada anketnog upitnika napravljena je putem Google obrazaca (eng. Google forms). Sudionici ankete bili su službenici gradske uprave Grada Zagreba. Kao što je već spomenuto, ovaj tip anketiranja točnije pisana anketa, ubrzala je proces prikupljanja podataka te su minimizirani troškovi prikupljanja. S obzirom na strukturu ankete, pitanja su oblikovana na način da svako sljedeće pitanje ovisi o prethodnom odgovoru, čime se dobila određena kompleksnost koja se

kasnije može lakše analizirati. Konkretno, pitanja su strukturirana s obzirom na odgovore koji su upisani. Tako je jedan set pitanja bio pripremljen za one anketirane osobe koje su bile na nekom obliku usavršavanja, a drugi set pitanja je bio za one osobe koje nisu nikad bile na nikakvom usavršavanju, budući da obje vrste osoba ne mogu odgovarati na isti set pitanja. Na kraju su ankete svi ispitanici odgovarali na isti set pitanja. Kompletan dijagram pitanja prikazan je na slici 1.

Anketa ukupno sadržava 22 pitanja, koji su podijeljeni po skupinama vezanim prema odgovorima na prethodna pitanja:

- Opća pitanja o ispitanicima: 5 pitanja
- Pitanja o sudjelovanju na usavršavanju u proteklih pet godina: 1 pitanje
- Pitanja o razlozima zbog kojih ispitanik nikada nije bio na usavršavanju: 3 pitanja
- Općenita pitanja o usavršavanju: 7 pitanja
- Pitanja o razlozima nesudjelovanja na usavršavanju u proteklih pet godina: 1 pitanje
- Opća pitanja o mogućnostima usavršavanja: 5 pitanja



Slika 1. Dijagram strukture pitanja

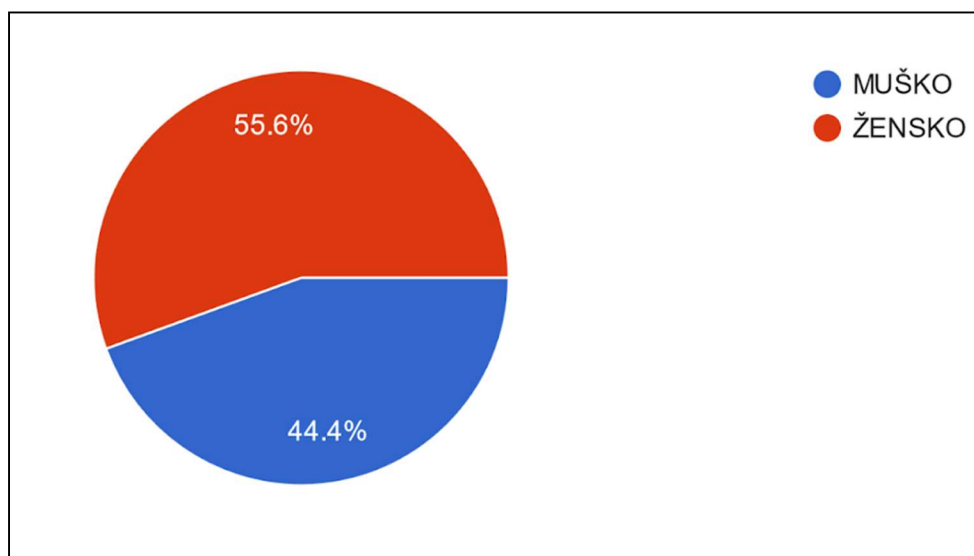
Prvi set pitanja se odnosio na opća pitanja o službenicima u gradskoj upravi Grada Zagreba, kao što su spol, dob, stupanj obrazovanja, staž, i na kraju pitanje o tome jesu li službenici bili na nekoj vrsti usavršavanja. Ako je ispitanik odgovorio potvrdno (bio je na nekoj vrsti usavršavanja), u sljedećem pitanju se pitalo je li u proteklih pet godina bio na usavršavanju. Potvrdnim odgovorom slijedila su pitanja o tom usavršavanju, a negativnim je odgovarao na pitanja o razlozima nepohađanja edukacija tj. usavršavanja. Osobe koje nikada nisu bile na nikakvom obliku usavršavanja odgovarale su na svoj set pitanja, a osobe koje su bile na usavršavanju, samo ne u zadnjih pet godina, također su imale svoj set pitanja. Na kraju ankete

se nalazio set pitanja na koja su odgovarali svi ispitanici. U već spomenutom dijagramu se vidi kompleksnost pitanja u tehničkom smislu, budući da ih je trebalo modelirati na taj način da napredovanje u anketi ovisi o prethodnim odgovorima. Ovim modeliranjem pitanja i njihovom strukturom dobio se set odgovora koji su pogodni za daljnju analizu.

Što se tiče strukture pitanja, u svim pitanjima su anketiranim osobama bili ponuđeni odgovori, dok su u nekoliko pitanja ispitane osobe mogle dodati i svoje odgovore, čime se mogla dobiti određena raznolikost u odgovorima. Dva pitanja su bila napravljena u formi Likertove ljestvice. Do ispitanika se došlo slučajnim odabirom. Anketa (točnije poveznica na Google forms) je poslana na nekoliko e- mail adresa, s molbom za rješavanjem, kao i prosljeđivanjem ankete. Niti na jedan način se nije moglo utjecati na broj niti strukturu ispitanika, pri čemu se održala slučajnost odabira.

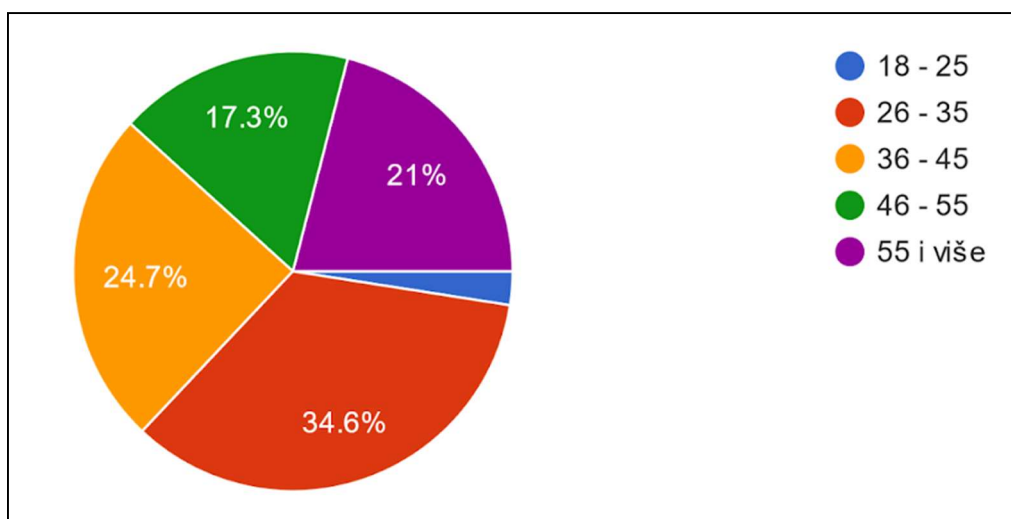
### 4.3. ANALIZIRANE STAVKE

Anketa se provela u periodu 1. svibnja 2022., do 1. lipnja 2022., i na nju je odgovorio ukupno 81 ispitanik. Krenuvši od općih pitanja, omjer po spolu je 55.6% žena te 44.4% muškaraca, točnije 45 žena i 36 muškaraca su odgovorili na anketu (Slika 2).



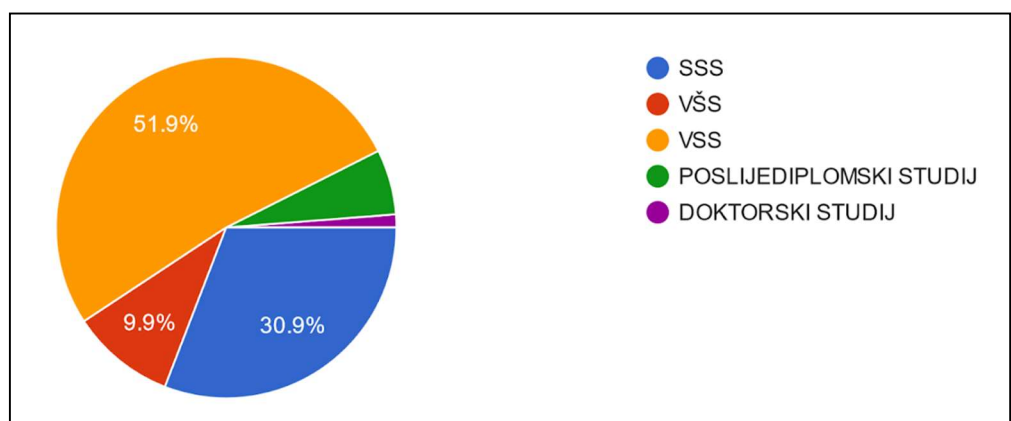
Slika 2. Omjer ispitanika po spolu

Po dobi, ispitanici su podijeljeni u 5 kategorija: 18-25, 26-35, 36-45, 46-55 te 55 i više godina (Slika 3). Po postotcima, uočen je relativno jednak postotak po dobnim skupinama, iako najveći broj ispitanika, točnije njih 28 je u dobnj skupini 26-35 godina.



Slika 3. Omjer ispitanika po dobi

Najveći broj ispitanika, točnije 55% ima visoku stručnu spremu<sup>23</sup>, njih 42 (Slika 4), zatim srednju stručnu spremu<sup>24</sup> 30.9%, njih 25, dok su ostale skupine po stupnju raspoređene u nešto manjim omjerima, viša stručna sprema<sup>25</sup> 9.9%, poslijediplomski studij 6.2% i doktorski studij 1.2%.



Slika 4. Omjer ispitanika po stupnju obrazovanja

Jedan zanimljiv podatak i pitanje među općim pitanjima se odnosio na godine staža u gradskoj upravi Grada Zagreba. Ispitanici su podijeljeni u 7 skupina: 0-5, 6-10, 11-15, 16-20, 21-25, 26-30 i 31 i više godina staža. Analizirajući ove podatke, u relativno jednakim omjerima ispitanici su naveli da pripadaju sljedećim skupinama: 0-5, 6-10, 31 i više godina staža. U postotcima, navedeni omjeri su 27.2%, 23.5% i 19.8% (Slika 5). Sam podatak govori da najviše ljudi ima staž do 10 godina, te 30 i više, pri čemu se može zaključiti da je postotak ljudi koji su navršili

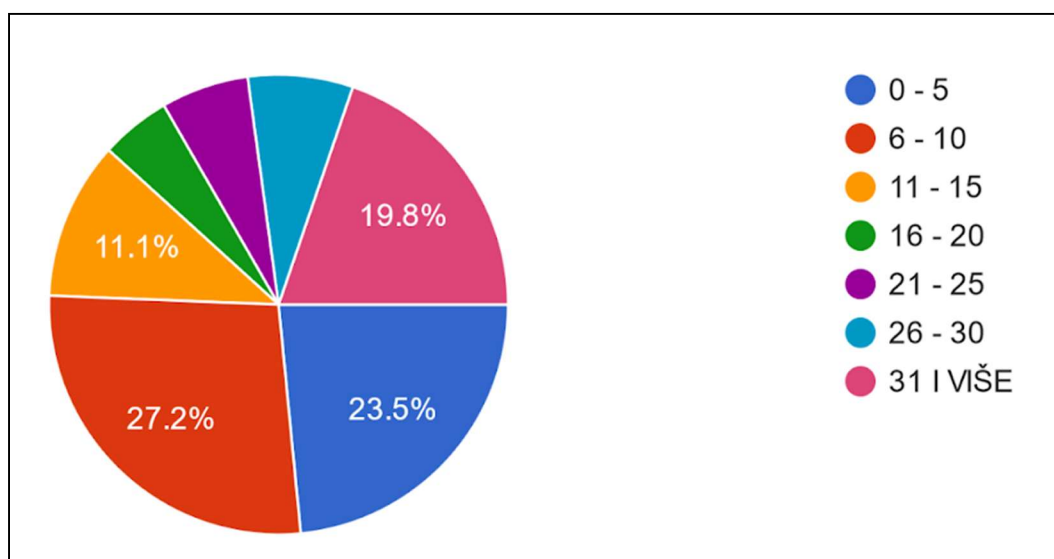
<sup>23</sup> Kratica VSS

<sup>24</sup> Kratica SSS

<sup>25</sup> Kratica VŠS

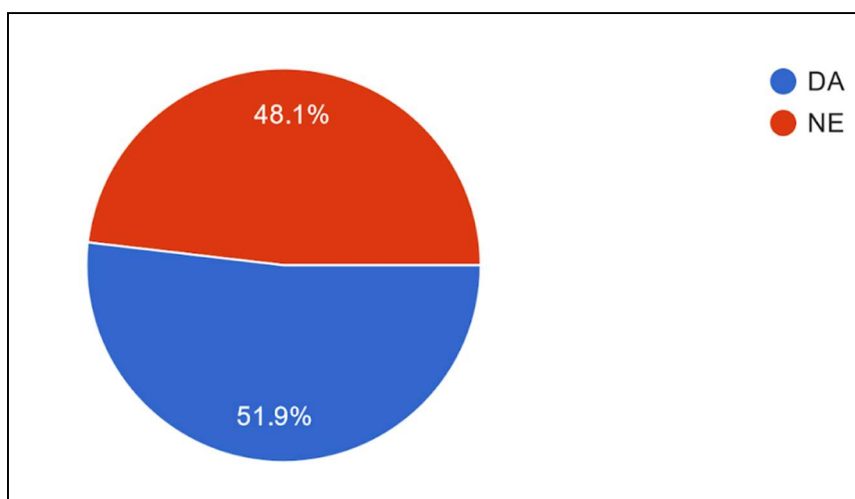


između 10 i 30 godina radnog staža najmanje zastupljen. Takav broj se može dovesti i u poveznicu s dobnim skupinama.



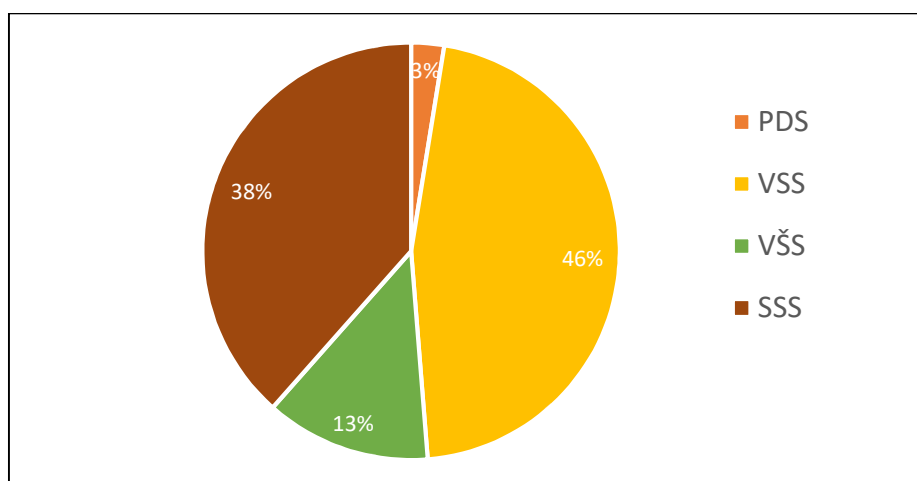
Slika 5. Omjer ispitanika po stažu u Gradskoj upravi Grada Zagreba

Glavni cilj ove ankete bio je analizirati stavove, mišljenja i iskustva službenika gradske uprave Grada Zagreba, vezana uz sustav usavršavanja te će se u nastavku dati pregled vezan uz anketna pitanja u tom segmentu. Prvo, zapravo i osnovno pitanje na temelju kojih su ispitanici nastavljali s anketom odnosilo se na to jesu li ispitanici tijekom rada u gradskoj upravi Grada Zagreba bili na nekoj vrsti usavršavanja. Analizirajući odgovore ponuđene u anketnom upitniku došlo se do saznanja da veliki broj ispitanika nikada nije bio na niti jednom obliku usavršavanja, njih 48.1%, dok je 51.9% ispitanika pohađalo neki oblik i vrstu usavršavanja. Izraženo u brojkama, 39 ispitanika nije nikada pohađalo, dok su 42 ispitanika bili na usavršavanju (Slika 6).



Slika 6. Omjer ispitanika s obzirom na pohađanje usavršavanja

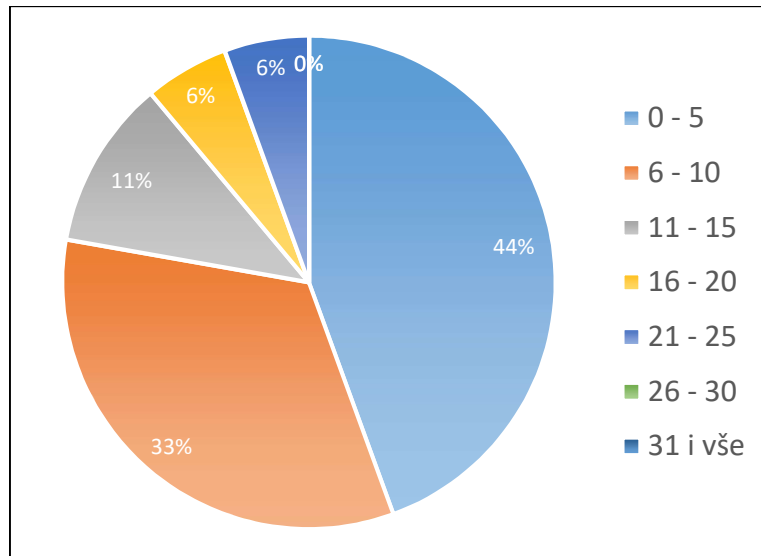
Zanimljiv pregled mogu nam dati i omjeri među ispitanicima koji nisu nikada bili na usavršavanju i to po njihovom stupnju obrazovanja. Naime, od 39 ispitanika koji nisu nikada bili na usavršavanju, srednju stručnu spremu ima 15 ispitanika, višu njih 5, visoku 18, a doktorat ima 1 ispitanik (Slika 7). Prema analiziranim brojkama, čak 62% kombinirano službenici s doktoratom, visokom i višom stručnom spremom nisu bili na nikakvom tipu edukacije, ukupno njih 24, dok 15 zaposlenika koji nisu bili na edukaciji ima srednju stručnu spremu. Prema analiziranim postotcima, možemo doći do zaključka da jako veliki postotak ispitanika ima visoki stupanj obrazovanja, a nikada nisu pohađali niti jednu vrstu usavršavanja.



Slika 7. Omjer ispitanika koji nisu pohađali usavršavanje prema stručnoj spremi

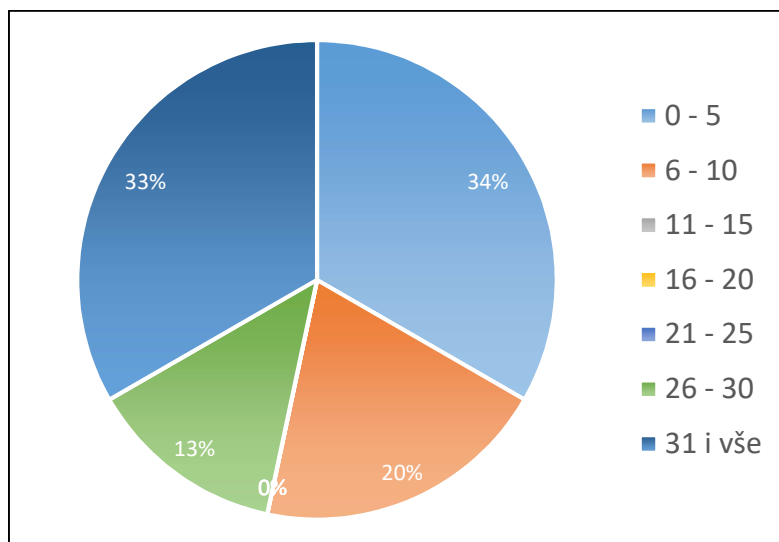
Dakle, dolazimo do podataka da je 46% osoba s visokom stručnom spremom, a koji nikada nisu bili na usavršavanju, točnije njih 18. Unutar tog broja i postotka, analizom njihovom radnog iskustva, točnije staža, dolazimo do podatka da ukupno njih 14, točnije 77% ima radni staž do 10 godina u gradskoj upravi. Prema tome, dolazimo do zaključka da zaposlenici koji imaju

visoku stručnu spremu i do 10 godina staža u gradskoj upravi, uopće ne idu ili idu vrlo slabo na usavršavanja. Za pretpostaviti je kako se radi mahom o ljudima mlađe životne dobi (Slika 8).



Slika 8. Omjer ispitanika s visokom stručnom spremom koji nisu išli na usavršavanja s obzirom na godine staža

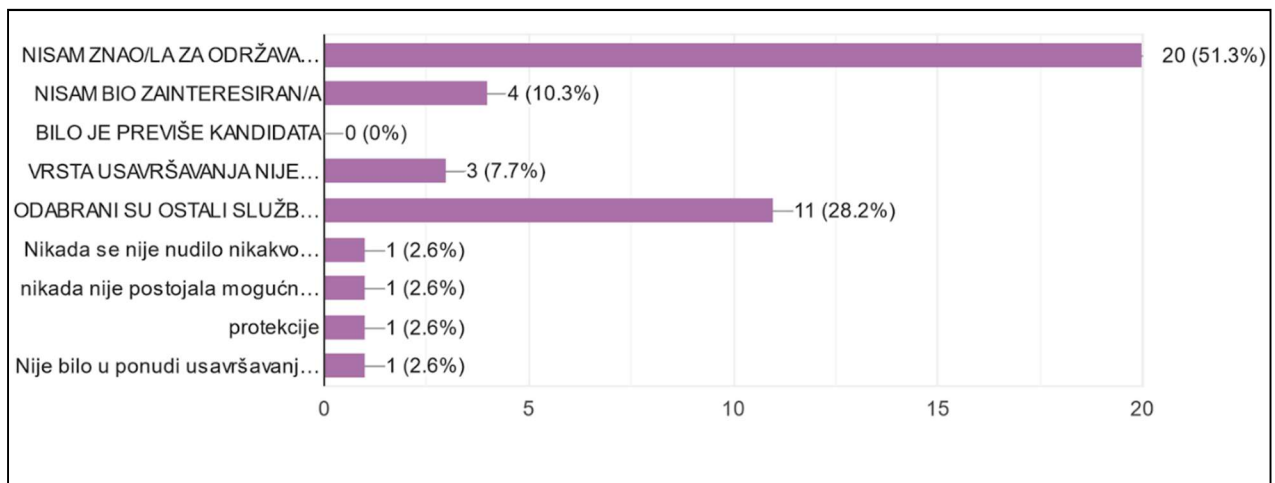
Isto tako kada se analiziraju osobe sa srednjom stručnom spremom, a koje nisu nikada bile na nekoj vrsti usavršavanja, tih osoba je 15, ili 38% od ukupnog broja ispitanika koji nisu pohađali usavršavanje. Zanimljiv je podatak da službenici s tom stručnom spremom, a koji nisu nikada išli na usavršavanje imaju najmanje (0-5 godina) i najviše (31 i više godinu) staža u gradskoj upravi Grada Zagreba (Slika 9).



Slika 9. Omjer ispitanika sa srednjom stručnom spremom koji nisu išli na usavršavanja s obzirom na godine staža

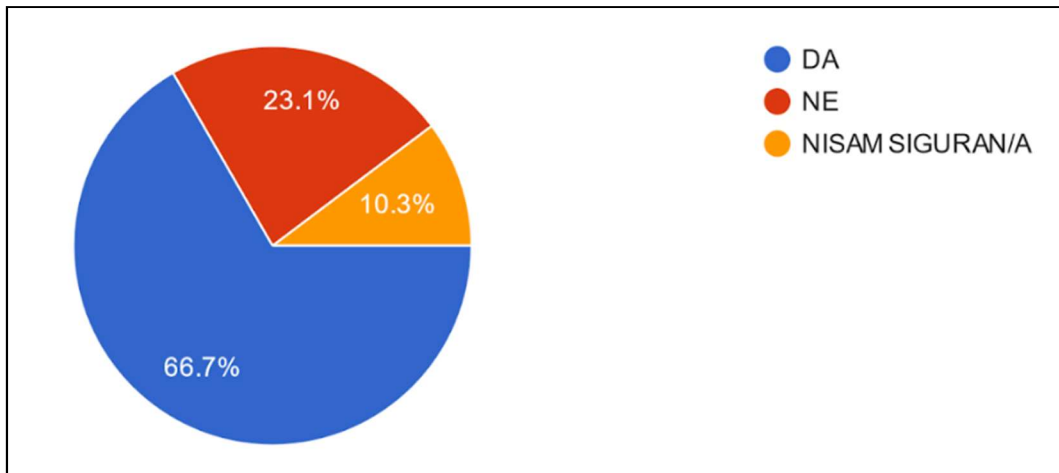
Generalno gledajući, ono što možemo uočiti je to da među ispitanicima koji nisu nikada bili na nikakvoj vrsti usavršavanja u gradskoj upravi Grada Zagreba, je najviše onih koji imaju visoku stručnu spremu, i najmanje godina staža u gradskoj upravi Grada Zagreba, kao što je već prikazano na slici 8.

Nakon toga se krenulo na analiziranje razloga zbog čega ispitanici nisu nikada pohađali neki oblik usavršavanja. Analizirajući ispitanike koji nisu bili na usavršavanju, njih 39, tj. 51.3% među ponuđenim odgovorima odabire kao odgovor neznanje o održavanju edukacija. S druge strane, nitko nije odabrao kao odgovor prevelik broj kandidata koji su se prijavili za usavršavanje, a što je bilo ponuđeno kao jedan od odgovora. Kao zaključak se može reći da većina ispitanika nije znala za izvođenje usavršavanja. Zanimljivo je za spomenuti, da i kada su službenici i bili zainteresirani za neku vrstu usavršavanja, ostali službenici, a ne oni, su bili odabrani kao polaznici usavršavanja, čak 28.2% (Slika 10).



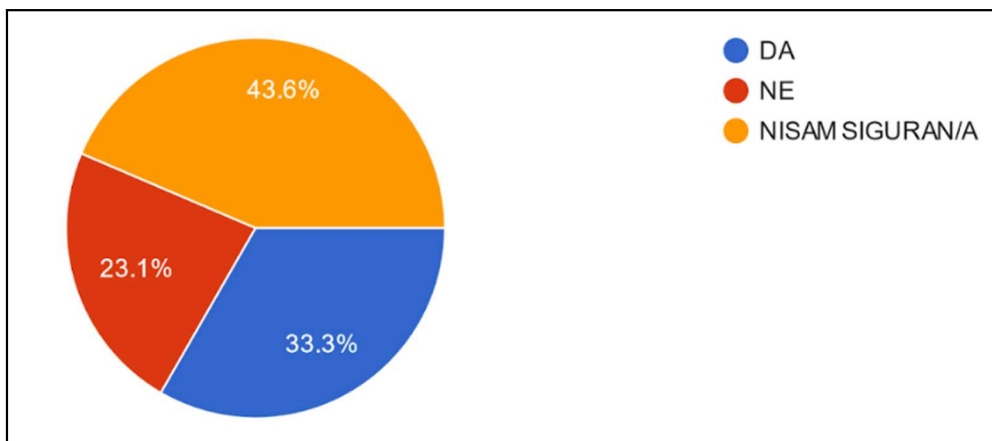
Slika 10. Razlozi zbog kojih službenici nisu pristupili nekom obliku usavršavanja

Nastavno na analizu zaposlenika koji nisu bili na usavršavanjima, velika većina ih smatra da su zakinuti zbog nepohađanja nekog oblika usavršavanja, čak njih 66.7% (Slika 11).



Slika 11. Postotak službenika koji smatraju da su zaknuti zbog nepohađanja usavršavanja

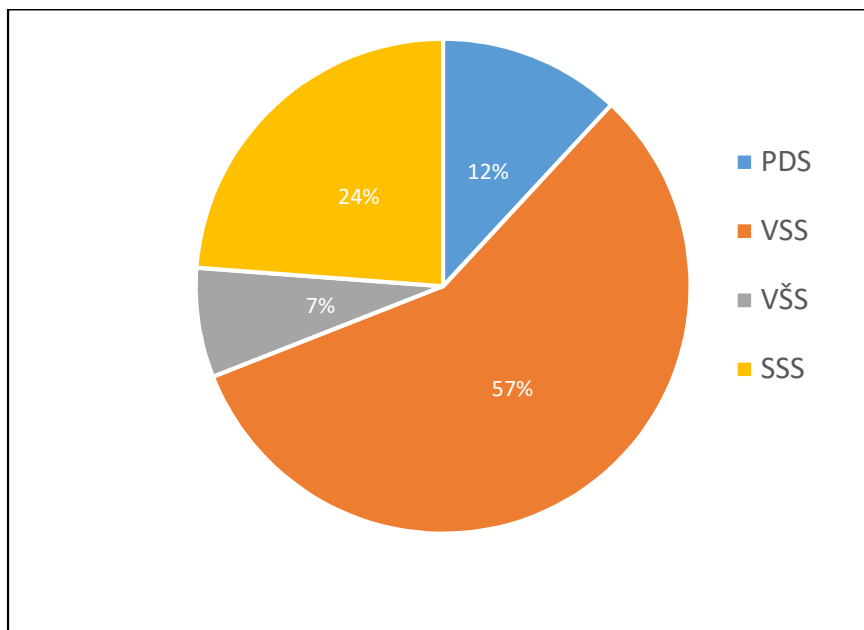
Sljedeći podatak koji možemo analizirati je taj da zaposlenici koji nisu bili na usavršavanjima, u relativno malom postotku navode kako smatraju da su kolege koji su bili na nekom obliku usavršavanja stekli dodatna znanja i vještine koje mogu primijeniti na poslove njihovog radnog mjesta (Slika 12). Takav podatak može dovesti do raznih zaključaka. Sam se od sebe nameće zaključak kako službenici ne smatraju kako su takve vrste usavršavanja koja su im na raspolaganju dovoljno kvalitetna i kako njihovim pohađanjem mogu steći nove vještine i znanja koja će im pomoći u boljem i stručnijem obavljanju svog posla.



Slika 12. Postotak službenika koji smatraju da kolege ne primjenjuju znanja stečena na usavršavanjima

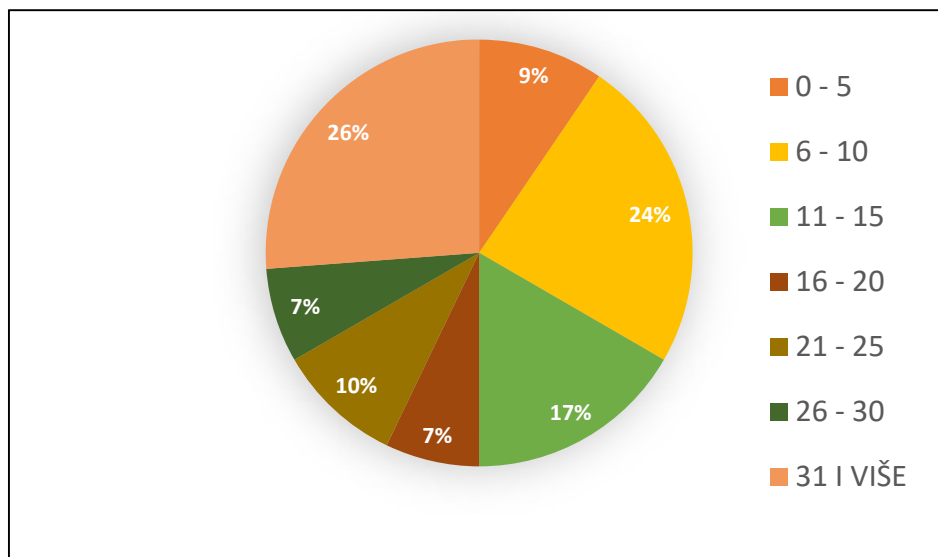
Sljedeći set pitanja odnosio se na zaposlenike koji pohađali neku vrstu usavršavanja, točnije njih 42. Pitanje koje je prethodilo tome, odnosilo se to kada je zaposlenik bio na usavršavanju, točnije je li bio u proteklih pet godina. Unutar tog razdoblja (dakle u razdoblju od 2017.-2022.), na usavršavanju ih je bilo 31, točnije 73.8% službenika, što je visok postotak, i dovodi do zaključka da je velik broj usavršavanja novijeg datuma. Zaposlenici koji nisu u proteklih pet

godina bili na nekoj vrsti usavršavanja, većinom su ponudili kao razlog taj da ih nitko od službenika i nadređenih nije uputio, što može dovesti do zaključka o strukturalnim problemima i prijenosu informacija unutar gradske uprave. Analizirajući stručnu spremu zaposlenika koji su pohađali neku vrstu usavršavanja, naviše njih ima VSS, točnije njih 57%, odnosno 25 (Slika 13).



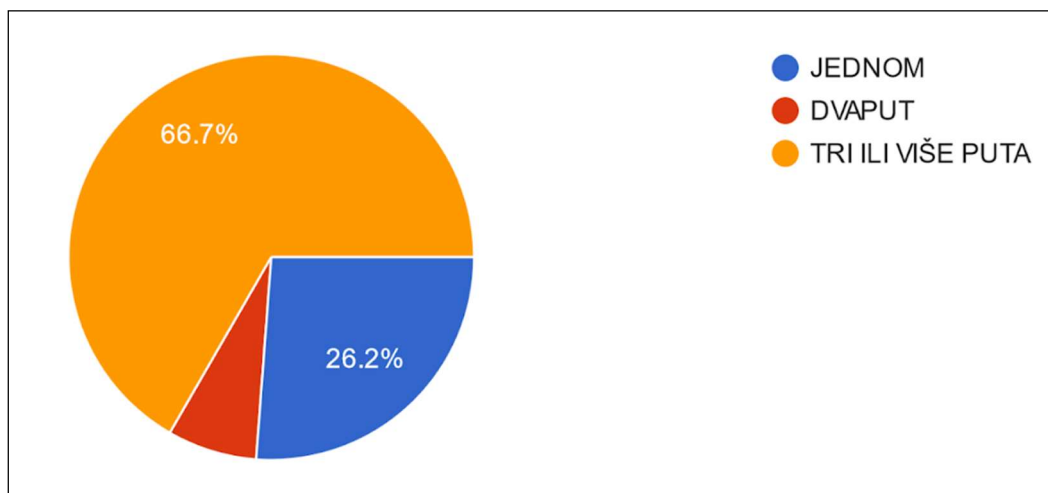
Slika 13. Postotak službenika koji su bili na usavršavanju po stručnim spremama

Ako usporedimo službenike koji su bili na usavršavanju sa njihovim radnim stažom i iskustvom rada u gradskoj upravi, dolazimo do zanimljivog podatka. Gledajući omjere, najviše takvih službenika (31 i više, točnije 24% i 26%,) ima radni staž 6-10 godina čime se dolazi do zaključka da su oni s najmanje i najviše iskustva najviše zastupljeni na odlascima na usavršavanja (Slika 14).



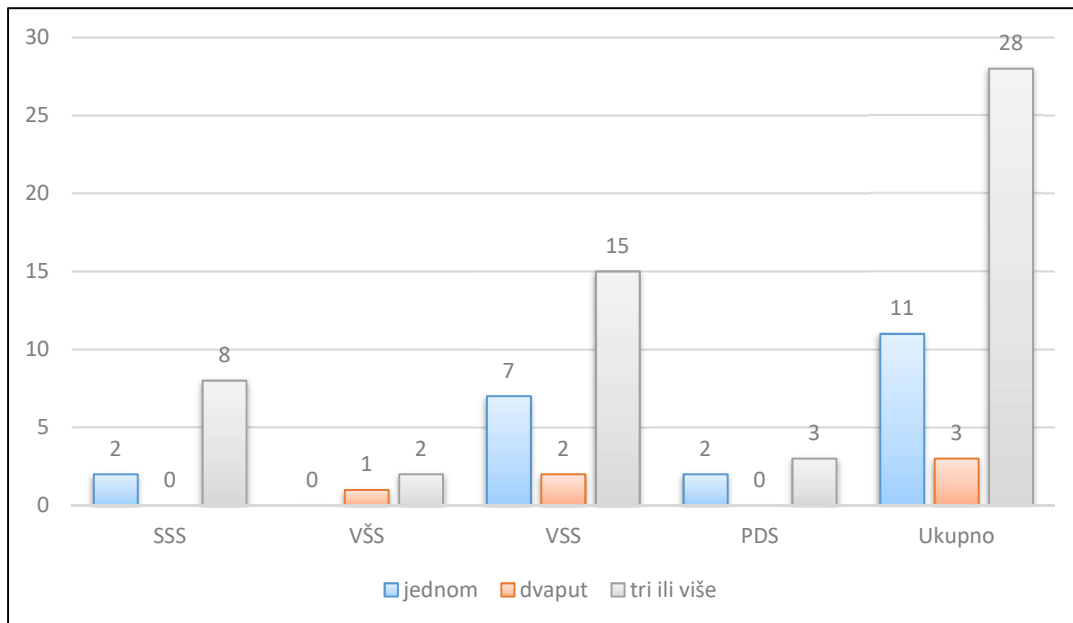
Slika 14. Postotak službenika koji su bili na usavršavanju prema stažu u gradskoj upravi

Sljedeće pitanje se odnosilo na broj pohađanja usavršavanja, tj. koliko su puta službenici bili na nekom obliku usavršavanja. Od 42 zaposlenika, njih 66.7% tri je ili više puta bilo na usavršavanju (Slika 15). Po brojkama je to sljedeće: 28 službenika su bili tri ili više puta na nekoj vrsti usavršavanja.



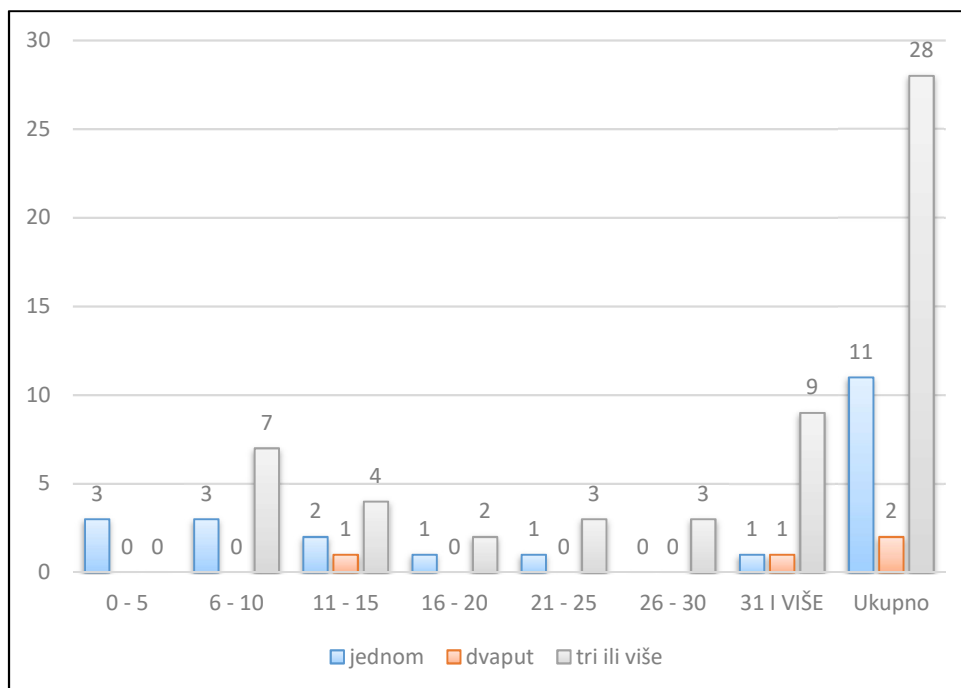
Slika 15. Postotak službenika po broju pohađanja usavršavanja

Ako podijelimo stručne spreme u 4 grupe vidljivo je da je u svakoj grupi najviše onih službenika koji su išli na usavršavanje 3 ili više puta. Ako gledamo isključivo broj polazaka na usavršavanja po jednoj stručnoj spremi, onda možemo reći da su zaposlenici s visokom stručnom spremom najviše išli na usavršavanja tri ili više puta (Slika 16).



Slika 16. Broj odlazaka na usavršavanja prema stručnim spremama i ukupno

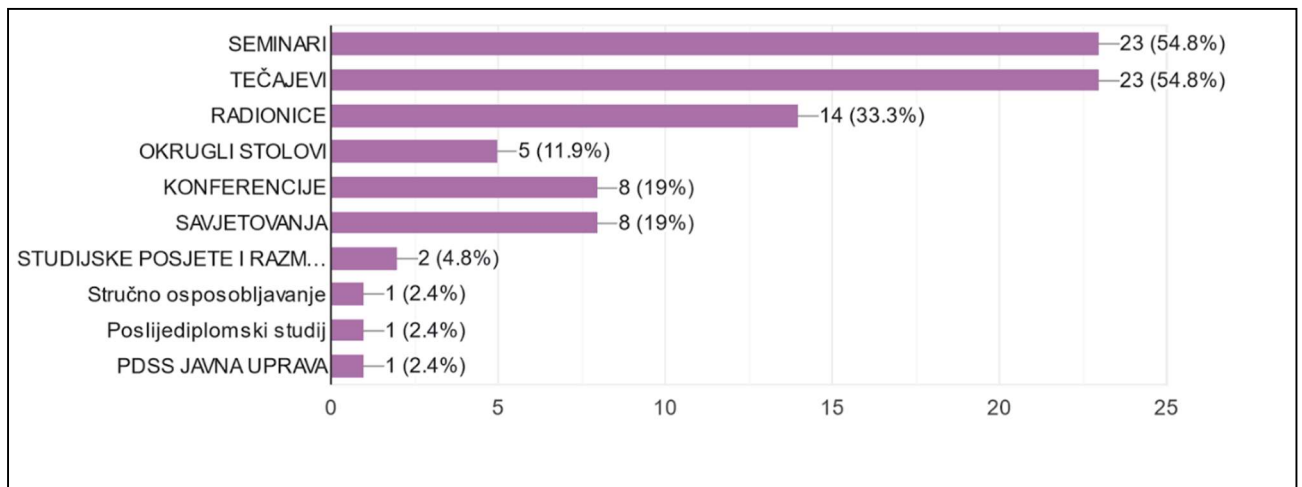
Promatrajući odnos između godina staža i broja odlazaka na usavršavanje tri ili više puta, najviše su na usavršavanja odlazili zaposlenici koji imaju između 6 - 10 godina staža te 31 i više godina radnog staža. Zanimljiv je i podatak da su službenici s radnim stažem 6 – 10 godina sedam puta išli na usavršavanje (što spada u kategoriju odlazaka tri ili više puta), dok zaposlenici sa stažem 31 ili više godina devet puta . (Slika 17).



Slika 17. Broj odlazaka na usavršavanja prema stažu i ukupno

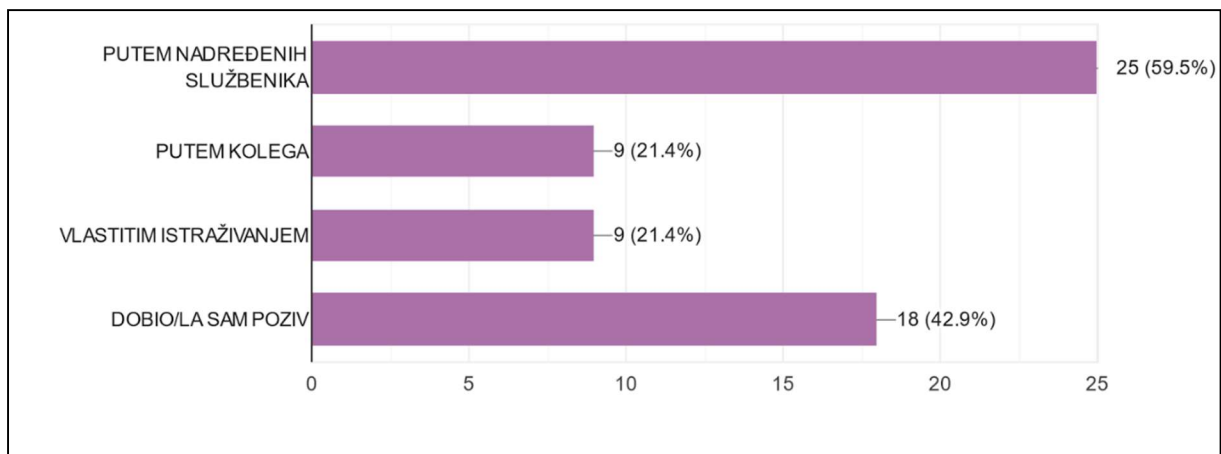


Prema oblicima usavršavanja gradski su službenici najviše navodili seminare i tečajeve kao oblik usavršavanja koji su pohađali (Slika 18).



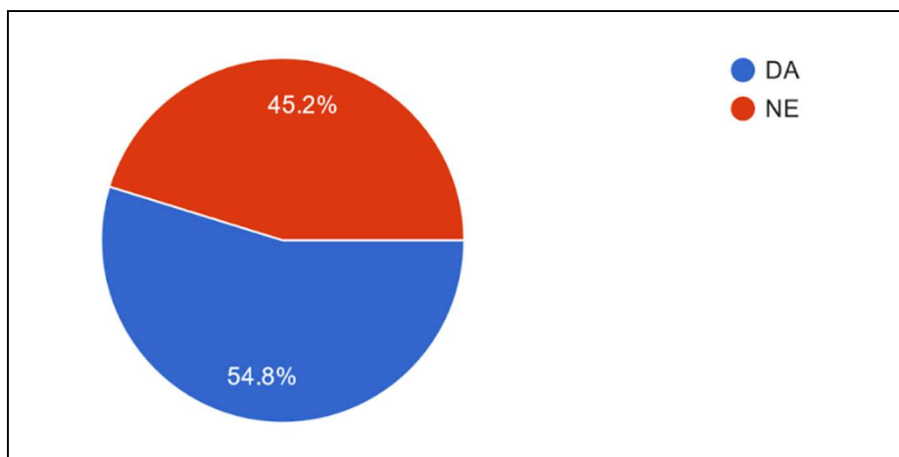
Slika 18. Omjeri tipova usavršavanja

Na pitanje kako su saznali za usavršavanje, najviše službenika je navelo da su saznali putem nadređenih službenika, 59.5%, dok 42.9% je onih koji su samo dobili poziv za edukaciju, što može navesti na zaključak da su određene edukacije službenici morali pohađati bez obzira na potrebe. (Slika 19).



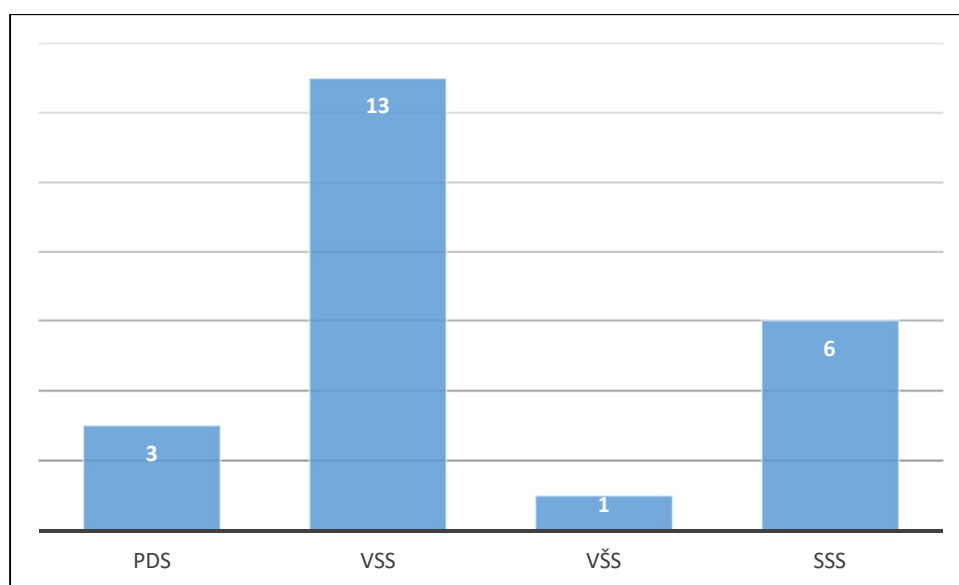
Slika 19. Načini na koji su službenici saznali za usavršavanje

Kako bi se analizirala i sama proaktivnost kao i inicijativa službenika u praćenju usavršavanja, jedno pitanje se odnosilo i na to jesu li sami službenici tražili nekakav oblik usavršavanja. Od 42 službenika koji su bili na edukacijama, 54.8% ih je tražilo dodatno usavršavanje, dok 45.2% nije. Po broju je to 23 onih koji su tražili naprema 19 njih koji nisu (Slika 20).



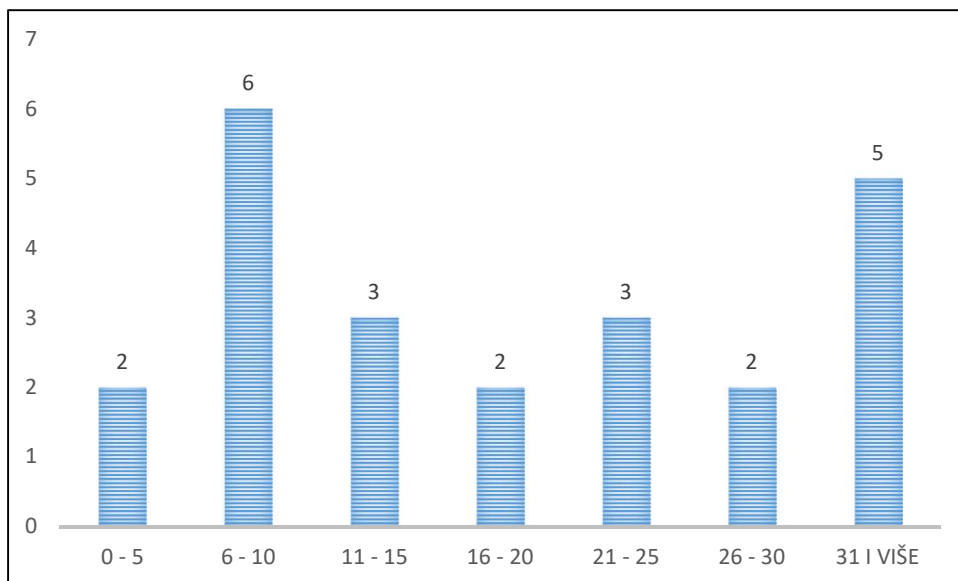
Slika 20. Omjer odgovora na pitanje jesu li zaposlenici sami tražili neki oblik usavršavanja

I kod ovog pitanja, zanimljivo je bilo analizirati kakva je stručna sprema zaposlenika koji su sami zahtijevali dodatno usavršavanje. Po stručnoj spreml od 23 zaposlenika koji su sami tražili neki oblik dodatnog usavršavanja najviše je onih koji imaju visoku stručnu spreml, točnije njih 13 (Slika 21).



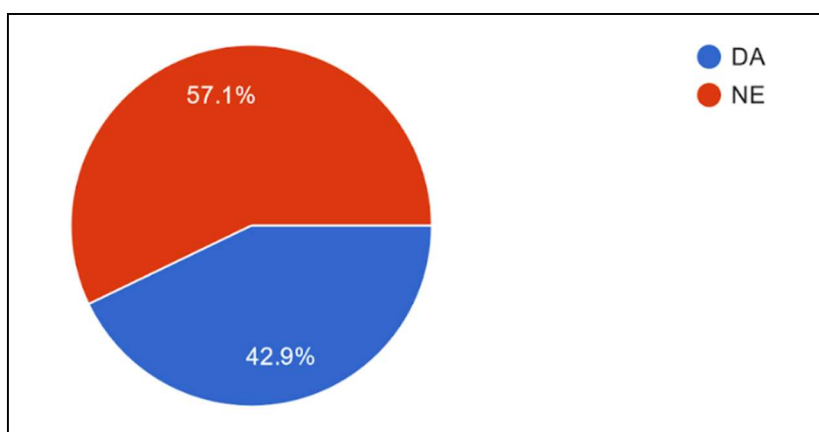
Slika 21. Broj zaposlenika po stručnoj spreml koji su tražili dodatno usavršavanje

Ako analiziramo radni staž službenika koji su sami tražili dodatno usavršavanje, tu prevladavaju službenici koji su 6 – 10 godina zaposleni u gradskoj upravi i imaju toliko staža, dok skoro jednak broj ljudi koji su tražili dodatno usavršavanje ima staž u kategoriji 31 godinu i više. Gledajući po brojkama, od 23 službenika koji su usavršavanje sami zahtijevali, šest ih ima staž 6 – 10, a njih pet 31 i više godina staža (Slika 22).



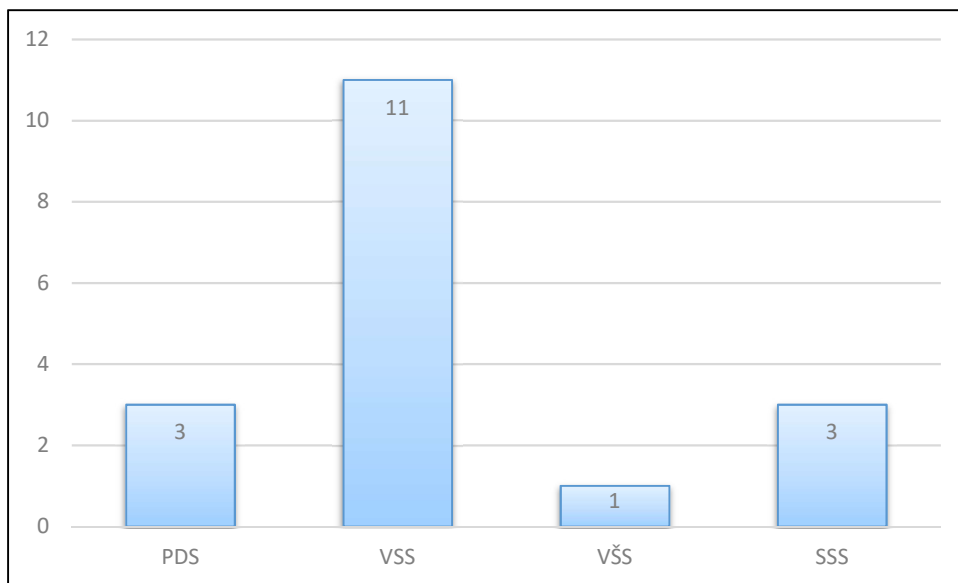
Slika 22. Broj zaposlenika po stažu koji su tražili dodatno usavršavanje

Kroz daljnju analizu, došlo se i do pitanja službenicima jesu li vlastitim sredstvima pristupili nekom obliku usavršavanja ukoliko su smatrali da će isti biti koristan za stjecanje novih vještina koje im mogu pomoći u obavljanju njihovog posla. Većina službenika je odgovorila da nije. Točnije, 42.9% je odgovorilo da je koristilo vlastita sredstva za odlazak na usavršavanje, a 57.1% je odgovorilo da nije (Slika 23).



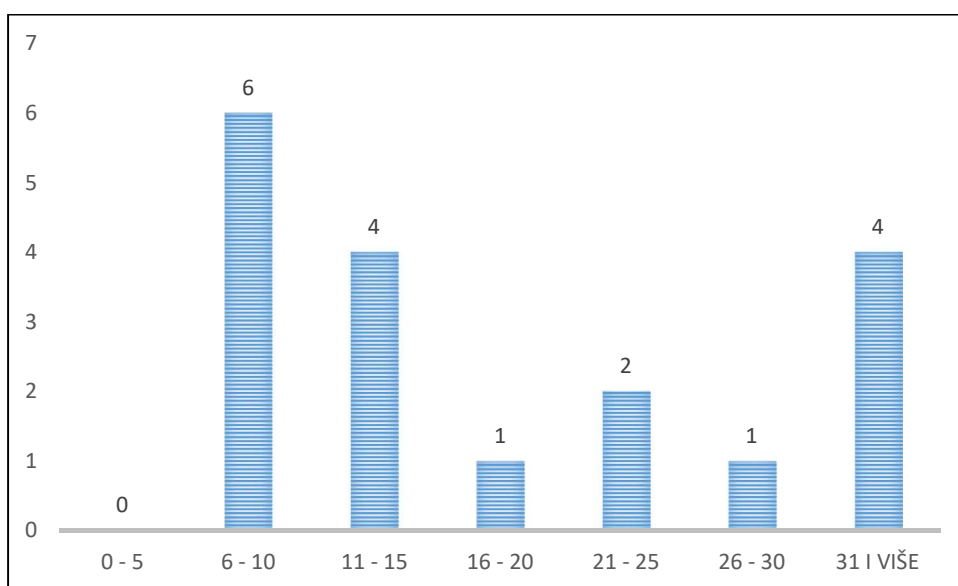
Slika 23. Postotak zaposlenika za upit o plaćanju vlastitim sredstvima usavršavanja

Ako dublje analiziramo ove postotke, prema stručnoj spremi, tu je najviše zaposlenika s visokom stručnom spremom, točnije njih 11 od 18 koji su vlastitim sredstvima plaćali nekakav oblik edukacije (Slika 24).



Slika 24. Broj zaposlenika po stručnoj spremi koji su vlastitim sredstvima plaćali usavršavanje

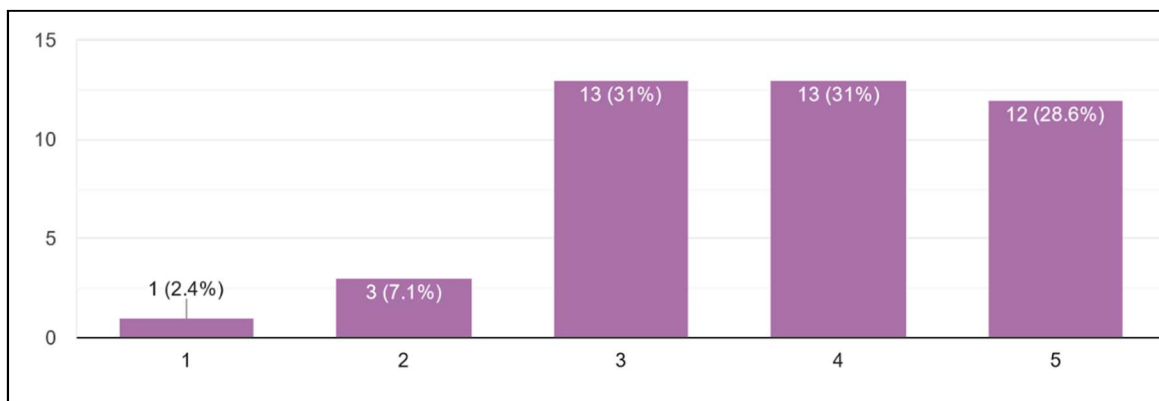
Ako analiziramo iste službenike (dakle one koji su svojim sredstvima plaćali usavršavanja), ali po stažu, možemo uočiti da su najviše sami financirali usavršavanje oni koji imaju do 15 godina radnog staža, a zatim oni sa 31 i više godina radnog staža u gradskoj upravi. Dolazimo do zaključka da što se tiče staža, postoji veliki nerazmjer onih koji su plaćali usavršavanje vlastitim sredstvima. Najviše je onih s najviše i najmanje iskustva, dok onih između, gotovo da nije ni bilo (Slika 25).



Slika 25. Broj zaposlenika po radnom stažu koji su vlastitim sredstvima plaćali usavršavanje

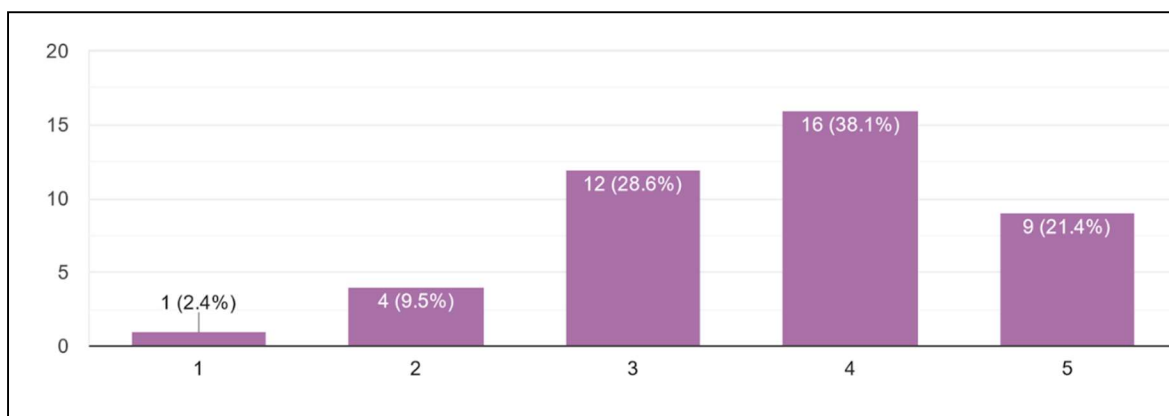
Sljedeća dva pitanja odnosila su se na usvajanje znanja i zadovoljstvo usavršavanjima, a odgovori su posloženi prema Likertovoj skali, tako da je 1 na skali negativan odgovor, 3 je indiferentan, a 5 je iznimno pozitivan/zadovoljavajući.

Prvo pitanje od dva, odnosilo se na to jesu li službenici usvojili odgovarajuća znanja i vještine korisne za obavljanje posla. Ako gledamo od ocjene 3 do 5, znači one službenike koji su indiferentni, pa do onih pozitivnih, velika većina smatra da su usvojili znanja korisna za obavljanje poslova radnog mjesta (Slika 26).



Slika 26. Postotak zaposlenika na odgovor u usvajanju vještina korisnih za obavljanje poslova

Iako velika većina službenika smatra da su usvojili znanja korisna u obavljanju svakodnevnih poslova, na upit o zadovoljstvu, odgovori nisu toliko pozitivni, kao na prethodno pitanje. Među odgovorima, najviše je onih koji nisu niti zadovoljni niti nezadovoljni, i još više, onih koji su blago zadovoljni (Slika 27).

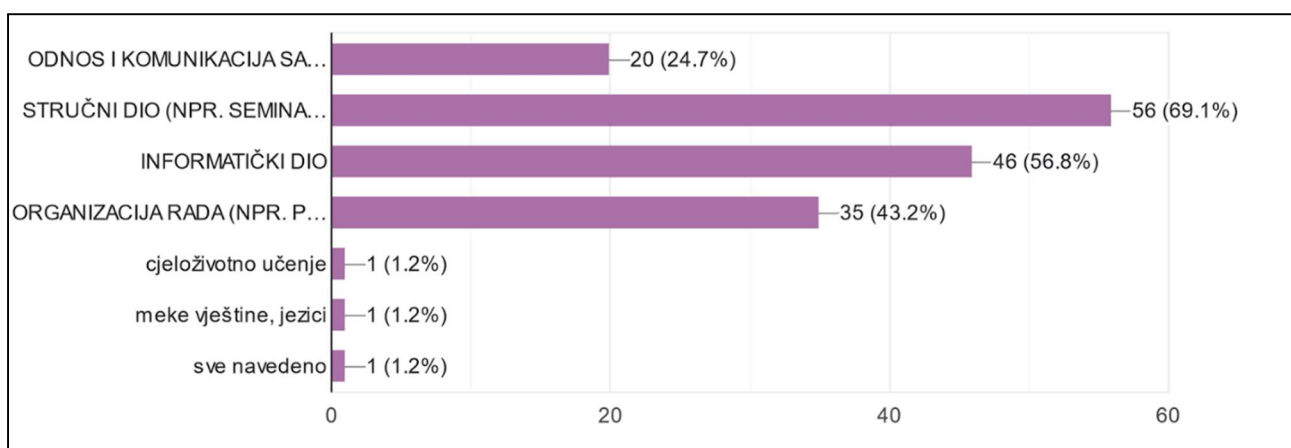


Slika 27. Postotak zaposlenika na odgovor o zadovoljstvu pohađanih usavršavanja

Nakon seta pitanja namijenjenih samo službenicima koji su pohađali neki oblik usavršavanja, sljedeći set odnosio se na sve anketirane službenike, tj. na mogućnosti usavršavanja, kao i mogućnost istraživanja mišljenja službenika o potencijalima usavršavanja.

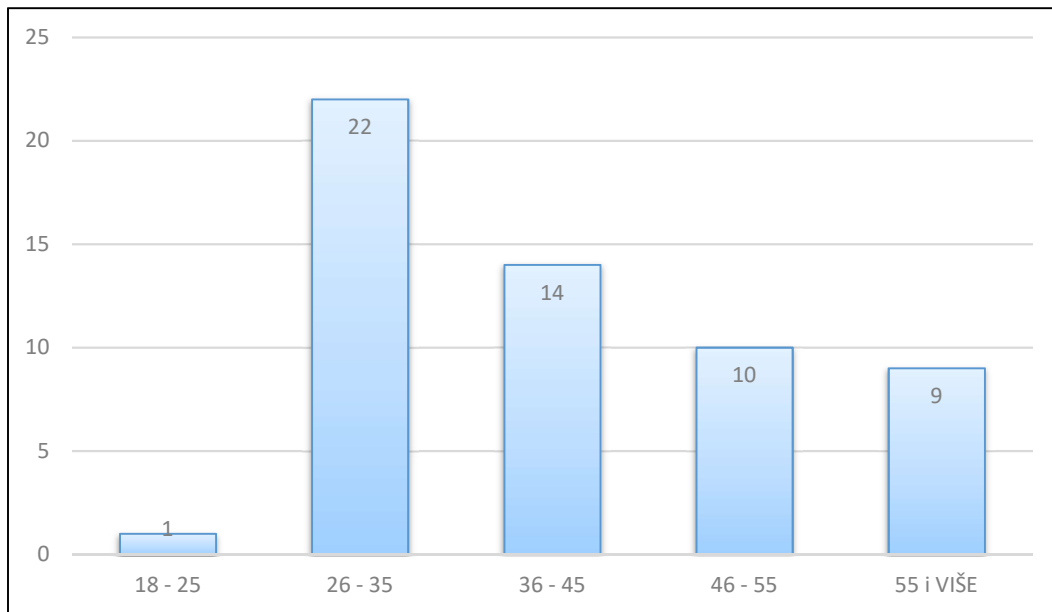
Prvo pitanje u tom nizu odnosilo se na pitanje o područjima usavršavanja za koje službenici smatraju da bi im bila korisna u obavljanju zadataka radnog mjesta. Odgovaralo je svih 81 anketiranih zaposlenika, kojima su kao opcije ponuđeni odgovori. Kada sve zbrojimo, ukupno je dano 160 odgovora.

Službenici su najviše odabirali stručni i informatički dio, kao navedena područja za koje misle da bi im bila najkorisnija. U postotcima, stručni dio navelo je 69.% zaposlenika, a za informatički dio 56.8% zaposlenika. Tek onda slijede odnos i komunikacija sa strankama, te organizacija rada (Slika 28).



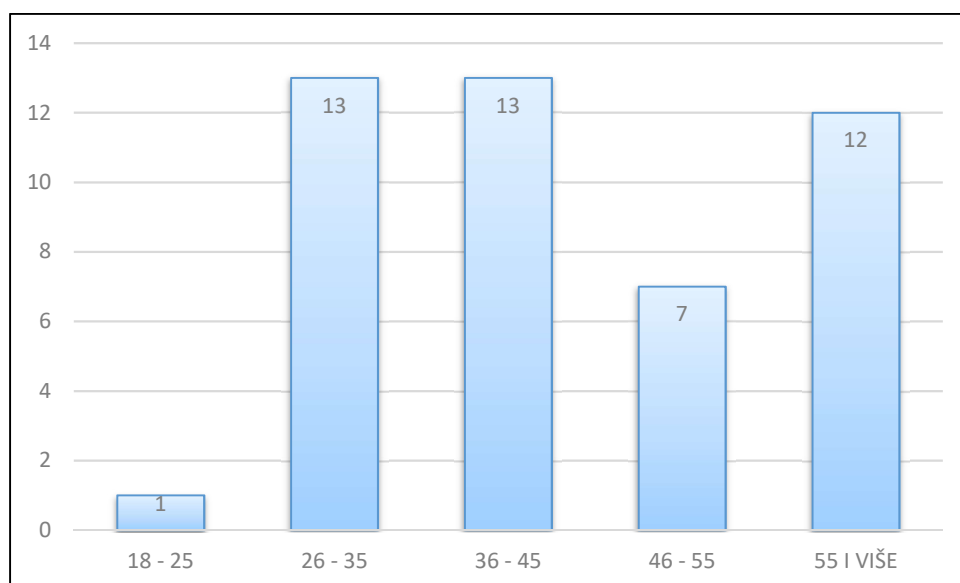
Slika 28. Postotak zaposlenika na odgovor za koja područja usavršavanja bi bila korisna u obavljanju radnih zadataka

Ovo pitanje možemo analizirati prema dobnim skupinama, ne bi li se detaljnije istražilo tu problematiku, tj. tko navodi da je stručni dio najbitniji, a tko informatički. Unutar službenika koji smatraju da bi im koristan bio stručni dio najviše ih je u dobnoj skupini do 35 godina, iz čega možemo zaključiti da oni mlađi ljudi još uvijek nisu dovoljnoiskusni u struci i da bi im stručni dio mogao biti koristan za obavljanje svakodnevnih radnih zadataka. Taj broj opada s godinama (Slika 29).



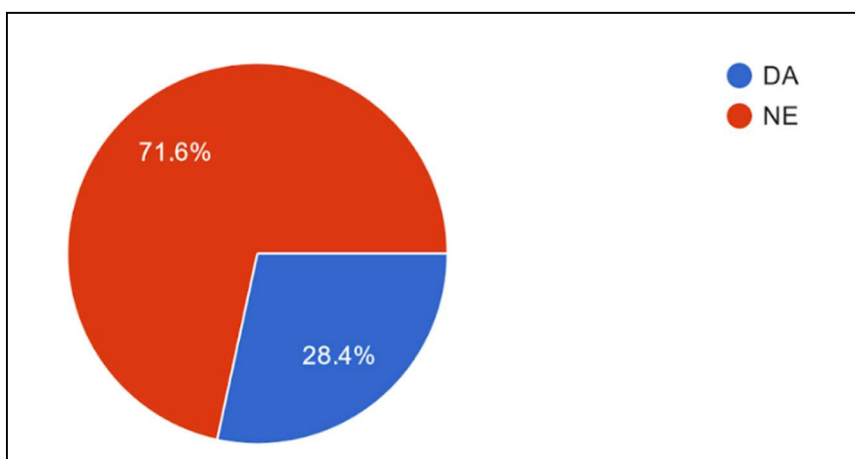
Slika 29. Broj zaposlenika koji navode da bi im stručni dio bio koristan u obavljanju svakodnevnih radnih zadataka s obzirom na godine

Isto tako možemo analizirati i informatički dio, s obzirom na godine. Zanimljivo, informatički dio podijeljen je gotovo jednako po dobnim skupinama, te se gotovo niti jedna ne može u potpunosti izdvojiti. Informatički dio važan je jednako starijim kao i mlađim službenicima (Slika 30).



Slika 30. Broj zaposlenika koji navode da bi im informatički dio bio koristan u obavljanju svakodnevnih radnih zadataka s obzirom na godine

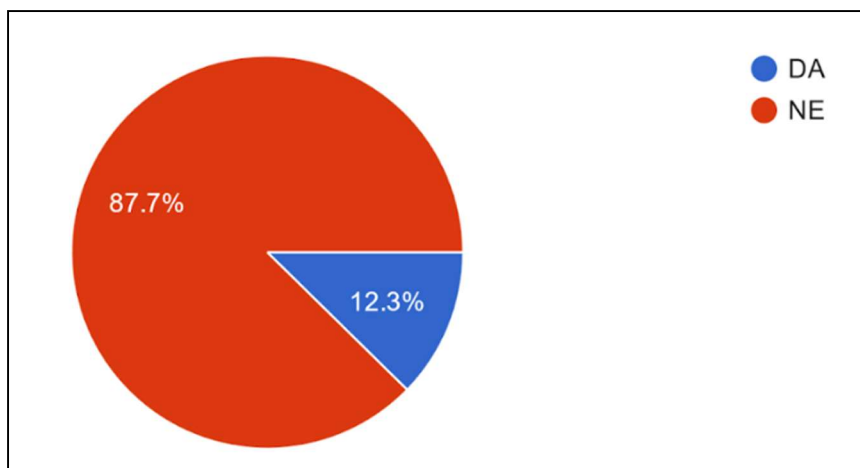
Sljedeća dva pitanja odnosila su se na kriterije kod odabira polaznika usavršavanja, odnosno jesu li kriteriji pravedni i jednaki za sve, i imaju li svi službenici jednake šanse otići na usavršavanje. Negativan odgovor na to pitanje dalo je čak 71.6% službenika koji smatraju da kriteriji nisu jednaki i da nemaju svi jednake šanse pohađati usavršavanja (Slika 31). Ovaj postotak mogao bi ukazivati na neravnopravne kriterije, kao i još neke odnose unutar same strukture i organizacije gradske uprave.



Slika 31. Postotci odgovora zaposlenika na pitanje smatraju li da su kriteriji za sve jednaki

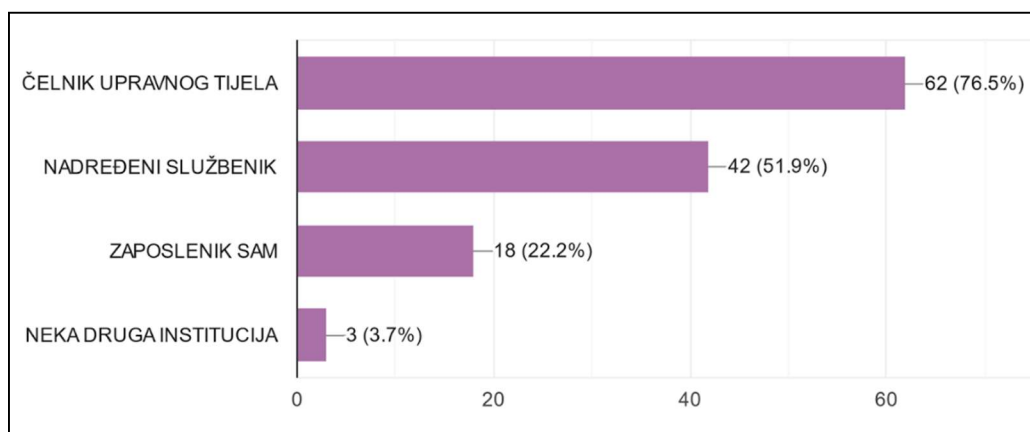
Na sljedeće pitanje tražio se odgovor smatraju li službenici nudi li im se dovoljan broj usavršavanja i osposobljavanja. Nažalost, gotovo 90% smatra da se im se ne nudi dovoljan broj. Sam odgovor na ovo pitanje govori puno, i kao takav može biti poticaj daljnja istraživanja i pomake unutar gradske uprave oko problematike i teme usavršavanja (Slika 32).





Slika 32. Postotci odgovora na pitanje smatraju li zaposlenici nudi im li se dovoljan broj usavršavanja

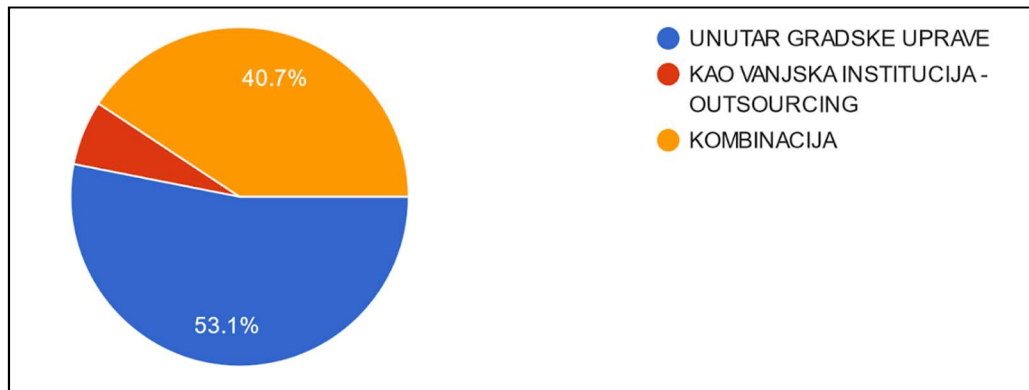
Kod sljedećeg pitanja tražio se odgovor i mišljenje o tome tko bi trebao voditi brigu o usavršavanju službenika. Očekivano, velika većina smatra da bi to trebao biti čelnik tijela, zatim nadređeni službenik, a tek onda službenik sam. Zanimljivo, jako mali postotak smatra da bi o tome trebala voditi računa neka druga institucija (npr. tijelo nadležno za usavršavanje lokalnih službenika). (Slika 33).



Slika 33. Postotci odgovora na pitanje smatraju tko bi trebao voditi računa o edukaciji

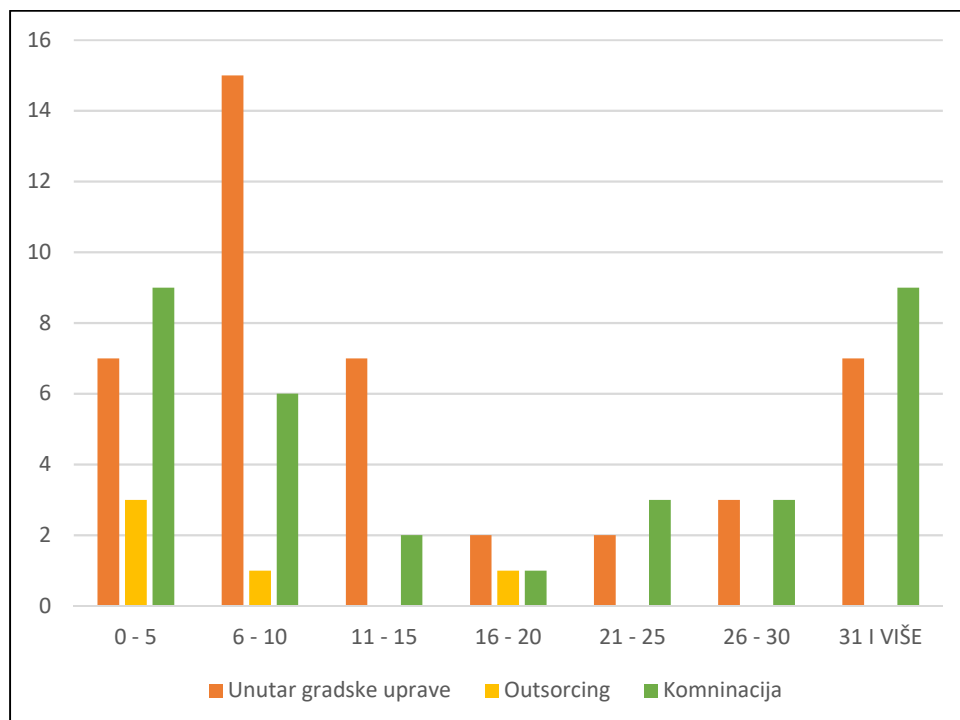
Zadnje pitanje se odnosilo na budući potencijal i mogućnosti organizacije usavršavanja. Konkretno, pitanje se odnosilo na način kontinuiranog praćenja i brige oko stručnog usavršavanja, tj. u slučaju da se formira posebna služba koja bi se bavila usavršavanjem službenika, kako bi ona trebala biti organizirana. Kao odgovori su ponuđeni organiziranje takve potencijalne službe unutar gradske uprave, zatim organiziranje službe kao vanjske institucije, tzv. outsourcing, ili kombinacija. 53.1% ispitanika je odgovorilo da bi takva služba trebala

ostati unutar gradske uprave, a 40.7% se izjasnilo za kombinaciju (Slika 34). Ako gledamo apsolutne brojeve, onda je omjer 43:33 u korist službe unutar uprave.



Slika 34. Postotci odgovora na pitanje o načinu organizacije usavršavanja

Zanimljivo je ovaj odgovor analizirati i s obzirom na radni staž i zapitati se je li radni staž na neki način povezan s viđenjima kako zaposlenici gledaju moguće načine usavršavanja, s obzirom na sadašnje stanje. Zanimljivo, organiziranje službe nadležne za usavršavanje unutar gradske uprave želi najviše službenika koji imaju staž 6 – 10 godina, i to velikom većinom. Što se kombinacije organiziranja tiče, zaposlenici sa stažem manjim od pet godina, kao i oni sa 31 i više godina radnog staža, kao odgovor su naveli da bi za buduće usavršavanje trebala biti organizirana kombinacija outsourcinga i službe unutar gradske uprave. Iako je vrlo mali broj, za outsourcing je najviše službenika sa stažem manjim od pet godina (Slika 35).



Slika 35. Omjer odgovora na način mogućeg usavršavanja s obzirom na staž

## 5. REZULTATI ANKETNOG ISTRAŽIVANJA

Na temelju ove studije slučaja došlo se do zaključka kako ispitanici tj. službenici gradske uprave grada Zagreba ipak u većini slučajeva pohađaju tj. u nekom su trenutku svoje karijere pohađali neki oblik stručnog usavršavanja. Zanimljiv je podatak da broj službenika koji nisu nikada išli na usavršavanja ili edukacije nije toliko manji od onih koji su ih pohađali.

Najprije ćemo se osvrnuti na 39 službenika koji nisu nikada išli na usavršavanje. Najveći broj takvih službenika ima visoku stručnu spremu te do 10 godina radnog staža u gradskoj upravi, iz čega možemo zaključiti kako se radi o mahom mlađim ljudima koji su na početku svoje karijere. Ovi službenici većinom smatraju kako su zakinuti zbog toga što nisu pohađali neki oblik stručnog usavršavanja pa možemo pretpostaviti da nisu nezainteresirani za obavljanje svog posla te da bi se rado usavršavali i stjecali nova znanja i vještine koje će im omogućiti jednostavnije, brže i kvalitetnije obavljanje posla, a u krajnjoj liniji i utjecati na njihovo napredovanje u karijeri.

Iz svega se može izvući zaključak kako su na taj dio službenika, iako zapravo zainteresiranih za usavršavanje, utjecali neki vanjski razlozi koji su ih spriječili u tome.

Anketa je pokazala da je prvi i najveći razlog što nisu uopće bili upoznati s održavanjem programa usavršavanja. Dakle, po njima je „krivac“ netko treći, nadređeni službenik ili sam čelnik tijela u kojem rade jer im nije dano do znanja da se mogu prijaviti za određeni oblik edukacije i program usavršavanja. Postavlja se pitanje koji su stvarni razlozi što službenicima nije ponuđen izbor žele li se ili ne uključiti u edukativne programe, postoje li zapravo uopće kvalitetni programi osposobljavanja i usavršavanja, naročito oni vezani uz poslove njihovog radnog mjesta i je li proces planiranja edukacija od strane upravljačke razine stihijski, od potrebe do potrebe ili je rezultat promišljenog procesa planiranja.

Kao drugi razlog nepohađanja osposobljavanja ispitanici su naveli kako su za odlazak na usavršavanje odabrani neki drugi službenici.

Možemo se zapitati koji su kriteriji koji određuju tko će pohađati programe usavršavanja te jesu li u gradskoj upravi kriteriji za odabir polaznika jasno definirani i transparentno uređeni ili se diskrecijskom odlukom (moguće po liniji simpatija - dobrih odnosa s kolegama) odlučuje tko će biti upućen na usavršavanje.

Kada se osvrnemo na samu kvalitetu i sadržaj programa usavršavanja odnosno ono što polaznici mogu na njima naučiti i usvojiti, anketa je pokazala da službenici koji nikada nisu bili na usavršavanju nisu sigurni jesu li njihovi kolege stekli nove kompetencije i vještine koje su rezultirale boljim obavljanjem svakodnevnih poslova na njihovom radnom mjestu. To upućuje da akteri koji su sudjelovali u organizaciji i odabiru edukativnih programa ne traže povratne

informacije o kvaliteti i učinkovitosti obavljenih aktivnosti usavršavanja odnosno ne dobivaju informacije jesu li sudionici usavršavanja doista stekli nova znanja i vještine te jesu li one doprinijele boljem radu tih službenika i upravne jedinice u cjelini. Takve informacije predstavljale bi osnovu za buduća planiranja, kako usavršavanje ne bi postalo samo sebi ciljem već prilika za poboljšavanje profesionalnih vještina, znanja i kompetencija službenika.

Kada govorimo o skupini od 42 službenika koji su nekada u svom radnom vijeku pohađali neki oblik usavršavanja, preko polovice takvih službenika ima visoku stručnu spremu. Što se tiče njihovog radnog staža u gradskoj upravi, najviše je onih koji imaju 6-10 godina radnog staža te više od 31 godinu staža.

Dakle, usporedimo li djelatnike koji su bili na usavršavanju i one koji nisu, u odnosu na njihovu stručnu spremu i godine staža, dobivamo vrlo slične rezultate - radi se o mladim i obrazovanim ljudima te je vrlo zanimljivo zašto je njihov pristup problematici usavršavanja različit.

Anketa je pokazala da različiti rezultati ovise velikim dijelom o tijelu u kojem su zaposleni, nadređenim službenicima, čelniku tijela, organizaciji usavršavanja, ali i o samim službenicima, njihovoj motivaciji za posao, volji za usavršavanjem, ambiciji, odnosu s drugim službenicima. To je posebno vidljivo u odgovoru na anketno pitanje „Koliko ste puta išli na usavršavanje?“ u kojem službenici, s postotkom od 66.7%, odgovaraju kako su usavršavanje pohađali tri ili više puta, što upućuje na zaključak da je tome pridonijela i njihova osobna želja za usavršavanjem i stjecanjem novih znanja.

Analiza ankete pokazala je i jednu zanimljivost. Službenici koji imaju više od 31 godinu staža, dakle zreliji i iskusniji, također su išli na usavršavanja tri ili više puta. To upućuje na zaključak da su i stariji zaposlenici, koji do kraja svog radnog vijeka imaju možda još nekoliko godina, također zainteresirani i motivirani za razvijanjem dodatnih sposobnosti i upoznavanje s novim tehnologijama te da su itekako motivirani da, u kombinaciji s velikim iskustvom na poslovima svog radnog mjesta, koriste gradskoj upravi i doprinesu efikasnijem i djelotvornijem obavljanju poslova u interesu građana čiji su servis.

Što se tiče načina na koji su službenici došli do informacije o mogućnosti pohađanja određenih edukacija, većina se složila kako su o edukaciji saznali putem nadređenih službenika. Velika je komunikacijska uloga nadređenih službenika koji bi trebali obavijestiti svoje podređene o odvijanju usavršavanja te ih motivirati i poticati da se prijave kako bi stekli nove vještine i znanja ili ih možda čak i prijaviti bez znanja službenika kao nezamjenjivu radnu obvezu. Tu su naravno bitne osobine vođe te karakteristike nadređenih službenika koji bi morali djelovati proaktivno i voditi računa o karijeri svakog službenika za kojeg su zaduženi kako bi najbolje iskoristili njihove dobre strane u poslovnom smislu. Ukoliko nadređeni službenici za to nisu

zainteresirani te pasivno obavljaju svoj posao, bez volje da utječu na karijeru i razvoj svojih podređenih, dogodit će se kako možda neće ni znati da se usavršavanje odvija ili neće biti zainteresirani potaknuti službenike za prijavljivanje.

Što se tiče samih službenika i njihovog proaktivnog stava oko poslova radnog mjesta, više od polovice ispitanih službenika (koji su pohađali usavršavanja) izjasnilo se kako su samoinicijativno tražili neki oblik usavršavanja. To nam govori kako postoji želja za učenjem novih znanja, postupaka, kako većina ispitanih službenika želi bolje i kvalitetnije obavljati svoj posao, uvesti inovacije u sustav te napredovati.

Daljnjom analizom došlo se do zaključka kako je skoro jednak broj onih službenika koji su sami tražili usavršavanje što se tiče godina staža. Naime, 6 službenika ima 6-10 godina staža u upravi, a 5 je onih koji imaju preko 31 godinu staža. Dakle, ne radi se samo o mlađim ljudima koji spremno prihvaćaju promjene i koji su spremni učiti i usvajati nove vještine nego i o službenicima koji su stariji, pred kraj svoje karijere, ali i dalje imaju želju i volju usvajati nova znanja. To je posebno važno ako gledamo kontekst u kojem se u današnje vrijeme nalaze upravne organizacije, koji karakterizira uvođenje novih tehnologija u rad, potreba brzog reagiranja na promjene, rješavanje novih problema i zadaća, a sve to zahtijeva kontinuirano učenje i usavršavanje, pri čemu i stariji, iskusniji službenici iz ove ankete očito imaju volje i motivacije biti ukorak s promjenama i inovacijama.

Iz ankete je vidljivo da službenici većinom nisu koristili vlastita sredstva za odlazak na usavršavanje, već smatraju kako je organizacija u kojoj rade dužna financirati usavršavanje kao dio razvoja karijere svakog pojedinog službenika.

Što se tiče kvalitete samog usavršavanja kojeg su anketirani službenici pohađali i njihovog zadovoljstva u njemu, velika većina službenika smatra da im je usavršavanje bilo korisno te da su usvojili nova znanja korisna za obavljanje poslova na kojima rade. Međutim, kada se gleda cjelokupno zadovoljstvo službenika u usavršavanju, podjednaki su oni koji nisu niti zadovoljni niti nezadovoljni, dakle neutralnog su mišljenja, kao i oni koji su blago zadovoljni usavršavanjem.

Što se tiče područja usavršavanja, službenicima su najinteresantnije edukacije vezane uz stručni i informatički dio. Što se tiče stručnog usavršavanja, službenici su vrlo zainteresirani za dobivanje informacija i kontinuirano praćenje pravnih i drugih propisa koji uređuju problematiku kojom se bave na svom radnom mjestu (npr. zakoni, odluke, pravilnici). U tu svrhu bi kratki, možda i periodični, seminari, radionice i sl. utjecali na kvalitetniji rad u smislu pravilne primjene novodonesenih propisa, usvajanja novih načina i metoda rada, a samim time

bi se i samim službenicima olakšao rad, riješilo ih se nekih nedoumica i pridonijelo efikasnijem obavljanju poslova.

Informatičko usavršavanje podrazumijeva stjecanje znanja o korištenju informacijsko komunikacijske tehnologije koja se također brzo i stalno mijenja te posebno raznih aplikacija i programa koje službenici redovito koriste u radu. Redovitim pohađanjem različitih informatičkih edukacija službenicima bi se omogućilo održavanje informatičke pismenosti te naročito primjena onih programskih alata u radu koji pridonose efikasnijoj komunikaciji s građanima.

Mlađi službenici, u dobnoj skupini do 35 godina, su oni koji su se izjasnili kako bi im najviše koristilo usavršavanje u stručnom djelu budući da nisu jošiskusni u obavljanju poslova te žele naučiti više.

Što se tiče usavršavanja u području informatike, zaključno se može utvrditi da su sve dobne skupine jedinstvene po pitanju važnosti informatičke pismenosti u obavljanju poslova na radnom mjestu te da je bez informatičkog znanja praktički nemoguće efikasno raditi u upravi. Upravo zbog toga je zainteresiranost za informatičko usavršavanje kod svih anketiranih jednako kod svih dobnih skupina i nije rezervirano samo za mlađe.

Što se tiče kriterija kod odabira koji će službenici ići na usavršavanje, jasno je kako ispitanici smatraju kako kriteriji nisu pravedni niti transparentni, budući da je gotovo 72% službenika navelo kako svi službenici nemaju jednake šanse pohađati usavršavanja. To bi moglo biti povezano sa sustavom podobnosti i korupcije koji je raširen u našem društvu. Službenici se nisu imali priliku izjasniti po kojem kriteriju se može pohađati usavršavanja, međutim možemo samo pretpostaviti kako se radi o kriterijima političke podobnosti ili osobnih veza.

Možda najzanimljiviji odgovor i odgovor na kojeg se dobio najveći postotak (87.7 %) je taj da službenici ne smatraju da se im se u gradskoj upravi grada Zagreba nudi dovoljan broj edukativnih programa. To nam može pokazati poražavajuću činjenicu, a to je koliko je važan sustav usavršavanja kao dio sustava upravljanja ljudskih potencijala.

Što se tiče brige oko usavršavanja, gradski službenici većinom smatraju kako je čelnik tijela (npr. pročelnik gradskog ureda) taj koji bi trebao brinuti o provođenju i organiziranju usavršavanja unutar tog tijela, čime se možda i vidi uredsko-reaktivni stav nekih službenika, što znači da žele brigu i odgovornost za usavršavanje prebaciti na nekog drugog, umjesto da sami daju inicijativu i input svojim nadređenima za što su zainteresirani i u kojim područjima bi se trebali dodatno educirati.

Za kraj, osvrnimo se na pitanje organizacije posebne službe koja bi se bavila potrebama usavršavanja i organiziranjem programa. Većina službenika smatra da bi se takva služba trebala

ustrojiti unutar gradske uprave kao njen poseban dio. Službenici smatraju kako bi na taj način bila najbliže službenicima, najbolje bi mogla poznavati njihov djelokrug rada te im mogla ponuditi najbolje programe usavršavanja, a i povjerenje službenika u takvu službu bi bilo veće nego da se formira izvan uprave kao npr. outsourcing.

## 6. ZAKLJUČAK

Usavršavanje i osposobljavanje službenika važan je dio procesa upravljanja ljudskim potencijalima, posebno u okruženju decentralizacije gdje lokalne jedinice preuzimaju sve veći broj i opseg javnih poslova. Kako bi te jedinice mogle uspješno odgovoriti na zahtjeve koje pred njih stavlja dinamična, brzo mijenjajuća okolina u kojoj one djeluju, moraju imati određeni kapacitet. Samo one jedinice koje imaju dovoljan kapacitet moći će preuzeti u svoj samoupravni djelokrug nove poslove i zadatke i moći će ih efikasno obavljati. Jedan od važnih dijelova tog kapaciteta je i ljudski potencijal. Kako bi jedinice mogle obavljati poslove i decentralizacijske reforme nužno je imati ljude koji će obavljati nove poslove. Službenici moraju imati određena znanja, kao i odgovornost te svojim radom utjecati na ostvarivanje ciljeva od javnog interesa. Kako bi se osiguralo da službenici budu uhodani i posjeduju nove vještine koje će im omogućiti da kvalitetno obavljaju nove preuzete poslove, službenici se moraju usavršavati i osposobljavati. Građani i javnost očekuju od uprave i njenih službenika da profesionalno i stručno obavljaju svoje zadaće. Međutim, ukoliko službenici nakon početnog zaposlenja, ne usavršavaju svoje znanje i vještine nego samo rutinski obavljaju svoj posao, neće biti sposobni obavljati nove zadatke koje će im se staviti u nadležnost, a na taj način tijela u kojima rade, posebno ako govorimo o lokalnim jedinicama, neće imati dovoljan kapacitet za proširivanje svojeg djelokruga i na taj način decentralizacijske reforme neće se moći provesti.

U Hrvatskoj je nažalost i dalje, unatoč naporima, usavršavanje i osposobljavanje službenika, posebno onih na lokalnoj razini slabo razvijeno. To je zato jer se tek pokušava ustrojiti profesionalni i depolitizirani upravni sustav u kojem će se moći dalje razvijati sustavi usavršavanja i osposobljavanja. Unutar svakog upravnog sustava nedostaju dijelovi koji bi se specijalizirali za potrebe službenika, pa tako i osposobljavanje istih, a veliki problem su naravno financijska sredstva. Također, značajan problem su i sami službenici koji, djelujući u okolini koja je politički orijentirana, gube motivaciju za boljim obavljanjem posla i proširivanjem svojih znanja i vještina te obavljaju svoj posao rutinski, uz zastarjele postupke te s otporom prema novinama. Zato bi trebalo u svakoj upravnoj organizaciji poraditi na stvaranju pogodne organizacijske „klime“ i kulture gdje će se službenici osjećati motivirani, gdje će biti pohvaljeni i nagrađeni za svoj rad i dobre rezultate te će osjećati kako će dodatnim usavršavanjem i učenjem moći napredovati u svojoj karijeri.

Anketa koja je provedena na slučaju gradskih službenika Grada Zagreba i u kojoj je sudjelovao 81 gradski službenik pokazala je kako u gradskoj upravi grada Zagreba nije dovoljno razvijen sustav usavršavanja i osposobljavanja. Najveći broj službenika koji nikada nisu išli na



usavršavanje je mlađe dobi te možemo zaključiti da upravljačka razina nije spoznala važnost nadogradnje stečenog upravnog obrazovanja takvih kadrova (naročito po pitanju informiranja i kontinuirane edukacije službenika usporedno s promjenama propisa koji reguliraju određenu materiju) koje bi u kombinaciji s njihovom zainteresiranošću za praćenje novih tehnologija stvorilo službenike koji su u stanju brzo se prilagoditi sve kompliciranijim problemima, pristupima i zahtjevima u upravnom poslovanju. Stječe se dojam da su mladi službenici prepušteni sami sebi i većinom u svom radu koriste metode i tehnike svojih prethodnika te nemaju poticaja, a niti hrabrosti za uvođenje promjena u metode rada u cilju efikasnijeg obavljanja poslova.

Glavni razlog izostanka edukacija i usavršavanja je nedostatak pravovremene informacije o održavanju i dostupnosti raznih programa usavršavanja. Veliki problem u ovom segmentu je i nepostojanje transparentnih i objektivnih kriterija oko odabira službenika koji će pohađati edukacije, a sudeći prema anketi, i ti kriteriji su politizirani i ovise o subjektivnim odlukama. Ipak nije sve tako crno. Više od polovice anketiranih službenika samoinicijativno su tražili neki oblik usavršavanja što nam govori da su službenici svjesni važnosti cjeloživotnog učenja i povezanosti između stvarno dokazanih kompetencija i njihova karijernog napredovanja.

Sam postupak procjene potreba za edukacijama i ocjena kvalitete edukacijskih programa također je vrlo važan i morao bi se temeljiti na informacijama koje se dobivaju iz samog vrha organizacije u kombinaciji s povratnim informacijama dobivenim od korisnika usavršavanja.

Na lokalnoj razini bi pravi korak svakako bio ustrojavanje posebnog tijela ili organizacije koja bi se bavila općenito interesima zaposlenika lokalne samouprave te analizom i sustavnim pristupom usavršavanju lokalnih službenika i dužnosnika, kao i praktičnim organiziranjem radionica, seminara i sličnih oblika usavršavanja, koji bi bili namijenjeni isključivo službenicima i dužnosnicima lokalne razine.

Takva bi institucija trebala u svom radu surađivati s ustanovama visokog obrazovanja koje i same prakticiraju sve šire oblike stručnog usavršavanja.

## 7. LITERATURA I IZVORI

### Literatura:

1. Koprić, I., Governance and Administrative Education in South Eastern Europe: Genuine Development, Conditionality, and Hesitations, *Hrvatska i komparativna javna uprava* 13:1(2013)
2. Koprić, I., Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma, *Političke analize : tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku* 7:26(2016)
3. Koprić I., Suvremeno obrazovanje za javnu upravu, *Anali Hrvatskog politološkog društva : časopis za politologiju* 4:1(2007)
4. Koprić, I., Upravljanje decentralizacijom kao nov pristup razvoju sustava lokalne samouprave, *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave* 8:1(2008)
5. Koprić, I., Marčetić G., Obrazovanje upravnog osoblja: iskustva i izazovi, *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave* 4:3-4(2002)
6. Brčić R., Vuković K., Uloga organizacijskih vrijednosti u javnoj upravi, *Ekonomski pregled* 59:1-2 (2008)
7. Zoretić G., Buterin D., Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Hrvatske primjenom kompetencijskog modela, *Zbornik Veleučilišta u Rijeci* 4:1(2016)
8. Zoretić G., Određivanje kompetencija službenika u javnoj upravi - pregled Republike Hrvatske i odabranih zemalja EU, *FIP - Financije i pravo* 6:1(2018)
9. OECD, *Public Service Training in OECD Countries*, SIGMA Papers, No. 16, OECD Publishing, Paris, 1997.
10. Marčetić G., Obrazovanje i usavršavanje lokalnih službenika, *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave* 3:3-4(2001)
11. Marčetić G., Musa A., Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 50:3(2013)
12. Marčetić G., Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi i novi Zakon o državnim službenicima, *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave* 6:2(2006)

13. Marčetić G., Lokalni službenici u Republici Hrvatskoj - okvir za normativnu regulativu, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave 2:3(2000)
14. Marčetić G., Lopižić I., Utjecaj procesa decentralizacije na jačanje personalnih kapaciteta hrvatske lokalne i područne (regionalne) samouprave, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave 17:3(2017)
15. Marčetić G., Prelec D., Development of a Human Resources Development Strategy in Croatian Civil Service, Croatian International Relations Review 17:62-63(2011)
16. Marčetić G., Vukojičić Tomić T., Lopižić, I. (ur.), Usavršavanje službenika u Hrvatskoj i odabranim zemljama- novi trendovi, Normalizacija statusa javnih službenika- rješenje ili zamka, Institut za javnu upravu, 2019.
17. Marčetić, G., Koprić I. (ur.), Novo lokalno službeničko pravo i upravljanje ljudskim potencijalima u reformiranoj lokalnoj samoupravi, Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, Institut za javnu upravu, 2013.
18. Standardi izvrsnosti upravnog obrazovanja i usavršavanja, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave 9:1(2009)
19. Mikulić S., Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u procesu decentralizacije, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave 9:4(2009)
20. Budak J., Jurlina Alibegović D., Nestić D., Slijepčević S., Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj, 2011.
21. Kregar J., Đulabić V., Gardašević Đ., Musa A., Ravlić S., Rogić Lugarić T., Decentralizacija, Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, 2011.
22. Đulabić, V., Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj, Friedrich Ebert Stiftung, 2018.
23. Regional School of Public Administration, Attractiveness of Civil Service in the Western Balkans: An Overview of the Attractiveness of Civil Service in Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Montenegro and Serbia, 2009.
24. Ljubanović D., Hrvatska državna uprava na putu uspostave cjelovitog sustava izobrazbe državnih službenika, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave 6:2(2006)

25. Kovačić M., Obuka lokalnih dužnosnika i službenika: prema nacionalnoj strategiji, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave 7:2(2007)
26. Mujkanović, M., Profesionalizacija javne uprave sa posebnim osvrtom na Europsku uniju, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, časopis Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici 12:23(2019)
27. Ott K., Bajo A., Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj: Uvodni rad za Zbornik radova Forumu o fiskalnoj decentralizaciji, 2002.
28. Zelenika, R., Metodologija i tehnologija izrade znanstvenog i stručnog djela, Rijeka: Ekonomski fakultet, 2000.
29. Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, NN 14/97, 4/08, 5/08
30. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20
31. Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19
32. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/08, 61/11, 04/18, 112/19
33. Zakon o sustavu državne uprave, NN 66/19
34. Zakon o Gradu Zagrebu, NN 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19, 144/20
35. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, NN 70/15
36. Odluka o donošenju Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine i akcijskog plana provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2024. godine, NN 38/2022
37. Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011. godine, Hrvatska i komparativna javna uprava, Vol. 8 No. 2, 2008.
38. Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika, NN 10/07
39. Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 74/10
40. Statut Grada Zagreba, Službeni glasnik Grada Zagreba br. 23/2016, 2/2018, 23/2018, 3/2020, 3/2021, 16/2022
41. Pravilnik o stručnom usavršavanju službenika i namještenika gradskih upravnih tijela Grada Zagreba, Službeni glasnik Grada Zagreba br. 13/2021

Izvori:

1. Regionalna škola za javnu upravu, <https://www.respaweb.eu/9/pages/5/who-we-are>
2. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj, <https://www.oecd.org/about/>
3. Mreža instituta i škola javne uprave središnje i istočne Europe, <https://www.nispa.org/index.php>
4. Institut za javnu upravu, <https://www.iju.hr/>
5. SIGMA, <https://www.sigmaweb.org/>
6. Sveučilište u Zagrebu, [http://www.unizg.hr/istrazivanje/specijalisticki-studiji/sveucilisni-interdisciplinarni-specijalisticki-studiji/javna-uprava/?tx\\_contrast=1](http://www.unizg.hr/istrazivanje/specijalisticki-studiji/sveucilisni-interdisciplinarni-specijalisticki-studiji/javna-uprava/?tx_contrast=1)
7. Državna škola za javnu upravu, <https://dsju.hr/home>
8. Notarius portal, <https://www.notarius.hr>