ZNAČAJ I USPEŠNOST STRUČNOG USAVRŠAVANJA ZAPOSLENIH U JAVNOJ UPRAVI ODABRANIH ZEMALJA

Stručno usavršavanje zaposlenih u javnoj upravi predstavlja sve važniji faktor uspešnosti svake sadašnje nacionalne države. Ova konstatacija proističe iz sve jačeg dejstva tekućeg naučno-tehnološkog progressa i prodora globalizacije, što implicitno zahteva uspostavljanje i menjanje pravne regulative javne uprave i permamentno usavršavanje zaposlenih u njoj. Međutim, u svetskoj praksi zapažaju se osetne razlike u efikasnosti stručnog usavršavanja naročito u zaposlenih u javnoj upravi pojedinih zemalja koje odlučujuće utiču na razvojnu efikasnost svih tih zemalja. Upravo zato za predmet ovog naučnog rada odabrano je izučavanje uspešnosti stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi odabranih evropskih zemalja i Srbije, čijim rezultatima se teži unapređivanju nauke iz te oblasti i doprinošenju razvoju te prakse ne samo u Srbiji, već i uopšte. U tome su dobijeni vredni naučni rezultati koji pokazuju da je stručno usavršavanje zaposlenih u javnoj upravi razvijenih zemalja, iz puno razlog, uspešnije nego u Srbiji.

Ključne reči: *stručno usavršavanje, javna uprava, pravna regulativa, uspešnost, unapređivanje*

* Nacionalna akademija za javnu upravu, Beograd, Republika Srbija;
igor.vukonjanski@napa.gov

1. Uvod

Javna uprava (u kontekstu ovog rada: državna i lokalna samouprava), predstavlja osnovni konstitutivni faktor svake države i zato ima najvažniju ulogu u praksi društvenog delovanja i društvenog razvoja svake zemlje. U tome tekući i razvojni uspeh svake države prvenstveno zavisi od organizacije i delovanja njene javne uprave.¹ Iz tog razloga, naročito usled zahteva tekućeg naučno-tehnološkog politici, kao i pratećeg dejstva opšte svetske globalizacije, svaka javna uprava teži da se tome konstruktivno prilagođava, što posledično podrazumeva potrebu adekvatnog permanentnog stručnog usavršavanja, naročito u lokalnom delu te uprave.

Gledano sa sadašnjeg aspekta, usled pomenutog sve jačeg sadejstva naučno-tehnološkog progressa i tokova svetske globalizacije, problemi u stručnom usavršavanju u javnoj upravi naročito se zapažaju u lokalnim samoupravama, kao delu te uprave koji ima mnoštvo sistemskih i demokratskih specifičnosti. Ovo dokazuje sadržaj nje pojačano publikovanje naučnih i stručnih radova u svetu koji se bave pitanjima stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi. Međutim, najveći broj tih radova ima opšti karakter, čime se retko razmatraju pitanja uspešnosti stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi konkretnih zemalja, pa se otuda zbog toga samo ponegde vrši komparacija te uspešnosti između pojedinih zemalja.

2. Metodologija istraživanja

Radi ozbiljnijeg naučnog prodora u posmatranu oblast, za predmet ovog naučnog rada odabrano je izučavanje uspešnosti stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi u odabranim evropskim zemljama i Srbiji, sa ciljem da se, s jedne strane doijenim naučnim rezultatima pokuša doprineti razvoju nauke iz te oblasti, a sa druge da se stručnom razradom tih rezultata unapredi obuhvaćena praksa u Srbiji i drugim zemljama. Ovo je učinjeno i zato što se Srbija, kao tranziciona zemlja, nalazi između razvijenih i nerazvijenih zemalja, pa zato predstavlja izvesni svetski prosek u obuhvaćenoj oblasti.

Radi efikasnijeg rada na obradi tako odabranog ovog istraživanja, za njegovu realizaciju pripremljen je i primenjen adekvatan projekat istraživanja, čiji su idejni faktori bili sledeći:

- problem ovog istraživanja, kao osnovni idejni faktor, svodio se na definisanje pitanja koje istraživanjem treba rešiti. U ovom slučaju, s obzirom na slabu istraženost uspešnosti stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi Srbije (a i drugih zemalja), ovaj istraživački problem je definisan sledećim pitanjem: kolika je uspešnost stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi Srbije u odnosu na razvijene evropske zemlje i kako se ono može

¹ Armstrong, M., (2006). A Handbook of Human Resource Management Practice, 10th edition, Kogan Page, 111-114

unaprediti? Pri tome, pod pojmom uspešnosti stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi podrazumeva se nivo kompetentnosti tih zaposlenih u rešavanju razvojnih pitanja delova i celine nacionalne države. Tako formulisan problem ovog istraživanja predstavljao je osnovu za determinisanje svih daljih idejnih faktora ovog istraživanja;

- shodno tome, ovim predmetom istraživanja bila je obuhvaćena oblast uspešnosti stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi u odabranim evropskim zemljama i Srbiji u smislu utvrđivanja korelacije između zahteva tekućih društvenih promena, pravne regulative i konkretnog stručnog usavršavanja u navedenom predmetu istraživanja;
- ciljevi ovog istraživanja odnosili su se na definisanje naučnog i praktičnog cilja. Naučni cilj se odnosio na pokušaj produbljivanja teorije stručnog usavršavanja u javnoj upravi, a praktični cilj predstavljala je težnja da se produbljenom teorijom unapredi praksa stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi;
- istraživačke hipoteze činile su pretpostavke kojima su se obuhvatili stavovi istraživača o očekivanom rešenju utvrđenog istraživačkog problema. U ovom slučaju u njih su spadale jedna opšta i dve konkretne hipoteze. Opšta hipoteza je formulisana sledećim stavom: u odnosu na razvijene zemlje uspešnost stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi Srbije je niska prvenstveno zbog kašnjenja sa uvođenjem tog usavršavanja. U tom kontekstu, prva konkretna hipoteza odnosila se na stav po kojem je navedeno kašnjenje posledica mnoštva istorijskih faktora koji su pratili razvoj pojedinih zemalja. S tim u vezi, druga konkretna hipoteza svodila se na stav po kojem uspostavljenu pravnu regulativu te oblasti ne prate u dovoljnoj meri neophodne strukture programa i nosilaca tog stručnog usavršavanja;
- metode istraživanja, svodile su se na izbor prikladnih metoda kojima će se prikupiti relevantni istraživački podaci. U vezi toga, za strukturu ovih metoda odabrane su: dijalektička metoda kao opšta koja sve pojave tretira sa stalnim promenama, zatim metode studiranja i ispitivanja kao posebne kojima se profilišu načini prikupljanja podataka, odnosno integralna metoda kao pojedinačna koja uvažava konkretne promene u radu i razvoju javne uprave;
- tehnike istraživanja svode se na definisanje konkretnih načina kojima se prikupljaju istraživački podaci. Saglasno tome, za ovo istraživanje odabrane su tehnika elaboriranja teorijskih podataka u inostranstvu (iz literature shodno metodi studiranja) i tehnika anketiranja radi prikupljanja empirijskih podataka u Srbiji (iz prakse rada i razvoja javne uprave saglasno metodi ispitivanja);
- plan istraživanja, kao projektovanje faza ovog istraživanja, odnose se na predviđene faze prikupljanja, obrade i interpretiranja sakupljenih istraživačkih podataka.

Na osnovu toga, primenom projektovanog plana, dobijena je adekvatna istraživačka građa za pisanje ovog naučnog rada posvećenog uspešnosti stručnog usavršavanja užzaposlenih u javnoj upravi odabanih zemalja, koja je podeljena na njegove naredne delove:

- prvi deo se odnosi na opšti prikaz stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi kao teorijske osnove za dalja razmatranja;
- u drugom delu je prikazana orijentaciona uspešnost stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi odabranih evropskih zemalja, kako bi se sa njom komparirala istorodna uspešnost u Srbiji;
- treći, poslednji deo ovog naučnog rada posvećen je prikazu stanja i projektovanju unapređivanja stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi u Srbiji, na osnovu čega bi se kompletirali dobijeni naučni rezultati u ovom istraživanju;
- iza toga, na metodološki preporučen način, u ovom radu su izloženi osnovni zaključci sa prikazom korišćene naučne literature.

3. Stručno usavršavanje zaposlenih na svim nivoima javne uprave

Poslednjih decenija, u svim delovima sveta, shodno hijerarhiji državne vlasti, javna uprava najčešće predstavljaju izvršne segmente te vlasti sa određenim elementima samouprave. One u pojedinim zemljama pretežno imaju identične ili slične nazive, ali je njihova suština praktično ista.

Potreba za stručnim usavršavanjem u ukupnoj javnoj upravi identifikovana je pre nekoliko decenija prvo u razvijenim zemljama, a zatim pratkično u svim zemljama.² To je uzrokovalo sve ubrzaniji razvoj nacionalnih država pod dejstvom naučno-tehnološkog progressa i prateće demokratizacije, jer je posledična primena inovacija u toj oblasti implicitno zahtevala izmene u ukupnoj pravnoj regulativi svih zemalja i podizanje stručnosti svih subjekata uključenih u javnu upravu. Naravno, ovo do kraja važi ne samo za celinu javne uprave u svakoj zemlji³ već i za lokalne samouprave kao segmente te celine. Do ovoga je došlo logičnim shvatanjem da se javna uprava svake zemlje, da bi bila efikasna, mora kontinuirano stučno usavršavati.

Suštinski posmatrano, slično tehničkim sistemima, stručno usavršavanje zaposlenih u javnoj upravi kao celini, svodi se na dve osnovne vrste. U prvu vrstu spada korektivno usavršavanje, koje se pojavljuje u situacijama manjih promena u pravnoj regulativi i uočenih određenih teškoća u praksi, koje treba u tim situacijama pravovremeno obavljati. Nasuprot tome, druga vrsta stručnog

² Za pregled videti: Brelade S., Harman C., (2002): "Knowledge Management and the Role of HR", Prentice Hall, 78-91

³ Mersal, A.(2016): „Sustainable Urban futures, Procedia Environmental Sciences, New York, 63-66

usavršavanja razvojnog karaktera pojavljuje se u momentima krupnijih promena u pravnoj regulativi kojima sistemski treba prilagoditi određene subjekte javne uprave – što se načočito odnosi na situacije donošenja potpuno novih zakona kojima se prelazi na uvođenje fundamentalno izmenjenih radnih tehnologija i društvenih odnosa, uz krupnija investiranja.⁴

Shodno teoriji savremene države, već uspostavljeno stručno usavršavanje u javnoj upravi najvećeg broja zemalja, kako ćemo u nastavku videti, čine specifični sistemi sa određenim akterima i njihovim ulogama, među kojima vlada logična subordinacija. Ti sistemi su slični, s tim što se razlike među njima ispoljavaju u njihovom funkcionisanju i krajnjoj efikasnosti.

Stručno usavršavanje predstavlja dužnost ali i pravo u većini službeničkih sistema današnjice. Potreba stalnog i kontinuiranog usavršavanja javnih službenika je imperativ uspešnosti javne uprave. Stručno usavršavanje je planska aktivnost koja se inicira od strane konkretne organizacije javne uprave u kojoj javni službenik obavlja dužnost, a najčešće je u većini zemalja organizovanje i provođenje stručnog usavršavanja u nadležnosti posebne institucije koja raspolaže centralizovanom evidencijom sa bazama podataka o obukama, kursevima, seminarima i drugim oblicima usavršavanja javnih službenika.

Savremeni koncepti javne uprave zahtevaju i nove metode upravljanja koje se ne odnose samo na upravljanje ljudskim resursima, već i na upravljanje znanjem. Izazov za one koji upravljaju znanjem je dvostruk. S jedne strane oni treba da implementiraju sistem koji će regulisati tok informacija kako bi državni službenici mogli da pristupaju specifičnim znanjima važnim za njihov posao. S druge strane kvalitetno upravljanje znanjem treba da omogući da državni službenici koji su prošli određene obuke budu osposobljeni da stečena znanja praktično koriste i dele sa drugim službenicima u svom radnom okruženju.⁵

Dobra praksa zemalja zapadne Evrope, ali i nekih zemalja koje su uspešno okončale proces tranzicije, ukazuje da je proces sveobuhvatne reforme državne uprave neodvojiv od procesa paralelne izgradnje resursa znanja. Kombinovanje efikasnosti rada državne uprave i znanja potrebnog za kompetentno obavljanje delatnosti iz delokruga rada državnih organa dovodi do povećavanja institucionalnih kapaciteta upravne organizacije. Organizacija absorbuje nove informacije i novo znanje koristi za bolju strategiju i efikasnije poslovanje. Osim toga, znanje postaje proizvod koji se može nuditi na tržištu i na tome ostvarivati značajan profit.⁶

⁴ Hamdouch, A., Nyseth, T., Demaziere, Ch., Forde A., Serrano, J., Aarsæth, N. (2016): "Creative Approaches to Planning and local development", Routledge, Abington, 12-15

⁵ Ketelaar, A., (2007). "Improving Public Sector Performance Management in Reforming Democratizers", Newsletter DAIdeas, 83-98

⁶ Dipboye, R., L., Smith, C., S., Howell, W., C. (1994): "Understand Industrial and Organizational Psychology" An Integrated Approach, Coll. Pub., Forth Worth, TX, Harcourt Brace, 112

Dalje, znanje se smatra najvažnijom komponentom ljudskih resursa, s obzirom na neophodnost posedovanja i primenjivanja znanja kako bi se opstalo u stalno promenljivom okruženju. S toga savremeno društvo nazivamo i društvom znanja. Obrazovan čovek je u središtu pažnje nove organizacijske kulture. U tom smislu potrebno je ukazati na neke od razloga zbog kojih se znanju danas više nego ikada ranije pridaje tako veliki značaj. Prvo, učenje je proces sticanja veština i znanja, koja rezultiraju u relativno trajnoj promeni ponašanja. Drugo, obučavanje kadrova ozačava sticanje novih praktičnih znanja i veština potrebnih za rad, rukovođenje, upravljanje organizacijom, prema usvojenim pravilima, propisima i standardima. Iz ovoga sledi da obučavanje kadrova dovodi do promena u veštinama. Treće, razvoj javne uprave je vezan za sticanje novih znanja, veština i sposobnosti koje omogućavaju pojedincu preduzimanje složenijih poslova, pripremajući ga za budućnost i zahteve koji tek dolaze. Takav lični razvoj dovodi do promena u stavovima i vrednostima. Četvrto, obrazovanje znači sticanje i stalno inoviranje širih znanja iz primenjenih naučnih disciplina i poslovne prakse, relevantnih za delatnost i ciljeve državne uprave. Imajući u vidu izneto, pretvaranjem znanja u suštinski resurs, novi menadžment ljudskih resursa se suočava s novim zahtevima, novim izazovima i novim odgovornostima.⁷

Kako smo na prethodnim stranama istakli definisanje strateških opredeljenja u oblasti upravljanja ljudskim resursima u javnom sektoru, između ostalog, podrazumeva i: 1) analiziranje i praćenje postojećeg stanje u oblasti poželjnih kvalifikacija veština i kompetencija službenika, 2) dosleno implementiranje principa kontinuiranog usavršavanja službenika i 3) unapređenje zakonodavnog i institucionalnog okvira za permanentno stručno usavršavanje i dodatno obrazovanje službenika.

U pisanim dokumenima kao što su strategije, planovi i programi, stručno usavršavanje se koristi kao sinonim za obuke, obrazovanje, osposobljavanje i profesionalni razvoj državnih službenika. U kontekstu našeg izlaganja pod obrazovanjem podrazumevamo planiran i organizovan proces sticanja širih znanja koja služe kao osnova za ovladavanje konkretnim radnim veštinama. U određenim slučajevima, kada to potrebe državnog organa zahtevaju, zastupljeno je i dodatno obrazovanje odnosno sticanje višeg stepenastručne spreme. Svi pojavnici oblici stručnog usavršavanja doprinose povećanju kompetencija državnih službenika neophodnih za izvršenje konkretnih radnih zadataka, ali i jačanju institucionalnih kapaciteta državne uprave u celini.

U prilog značaju stručnog usavršavanja ide više situacionih faktora. S jedne strane to je nužnost reformisanja organa državne uprave, pre svega u pravcu povećanja nivoa profesionalizacije, kako bi se prilagodili i odgovorili na sve aktuelne zahteve koji se postavljaju pred organe izvršne vlasti. S druge strane, imperativ racionalizacije, odnosno redukovanja broja državnih službenika, pro-

⁷ Vukonjanski, I. (2011): „Novi javni menadžment i ljudski resursi u jedinicama lokalne samouprave Republike Srbije“, Radnička štampa, Beograd, 89-91

izvodi potrebu da manji broj državnih službenika bude stručno osposobljen da iznese posao za koji je organ državne uprave nadležan. U takvoj konstelaciji sistemskih i situacionih faktora, kontinuirano i kvalitetno stručno usavršavanje postaje jedan od ključnih faktora za efikasan rad državnih službenika.

Potrebe za obrazovanjem u upravnim organizacijama možemo podeliti na potrebe državnih službenika i potrebe organizacije. Tako organ državne uprave ima potrebu za obučanim, ažurnim i obrazovanim personalom, a državni službenici suočeni sa stalnim promenama u vezi sa njihovim radom imaju potrebu za novim znanjima i stručnim veštinama. Iz ovoga možemo zaključiti da su potreba organa za obrazovanjem državnih službenika razlika između postojećih i potrebnih znanja, veština i sposobnosti državnih službenika koje su potrebna za realizaciju organizacijskih uloga unutar sistema državne uprave.⁸

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

Imajući u vidu napred izneto, zakonodavac je stručno usavršavanje definisao i kao pravo, ali i kao dužnost državnog službenika da stiče znanja i veštine, odnosno sposobnosti za izvršavanje poslova radnog mesta, u skladu sa potrebama državnog organa. S druge strane, zakonodavac je propisao i obavezu rukovodoca da službeniku omogući stručno usavršavanje za izvršavanje poslova radnog mesta u skladu sa programima stručnog usavršavanja koji su određeni kao: 1) Opšti program obuke, 2) Program obuke rukovodilaca i 3) posebni programi obuke u skladu sa specifičnim potrebama iz delokruga i nadležnosti državnih organa.

4. Uspešnost stručnog usavršavanja u evropskim zemljama

Kao što ne postoji jedinstven sistem u oblasti upravljanja kadrovima, tako ne postoji univerzalan sistem obrazovanja. Otuda je za svaku zemlju konkretno najbolji onaj sistem obrazovanja i stručnog usavršavanja kadrova koji je po meri njenih državnih službenika i koji ponajbolje odgovara stvarnim potrebama. S toga sugerišemo da se po ovom pitanju akcenat stavlja na utvrđivanje konkretnih potreba za obrazovanjem radi: 1) definisanja sadržaja programa obuka, 2) izbora odgovarajućih metoda obrazovanja, 3) izbora predavača, 4) aktivnog učestvovanje državnih službenika u realizaciji programa obuka i konačno 5) kon-

⁸ Stewart J., Tensley C., (2002). *Training in Knowledge Economy*, CIPD Publishing, London, 131

trole efekata obrazovanja u cilju preuzimanja korektivnih mera. Iz iznetog proističe da je permanenta obuka kadrova ključni princip savremene organizacijske kulture i dobrog upravljanja.

Države evropskog administrativnog prostora su na različite načine rešile pitanje permanentnog stručnog usavršavanja državnih službenika. Za potrebe ovog rada sumirani su zajedničke karakteristike specifične za javnu upravu Nemačke, Austrije, Francuske, Italije i Španije. Razlike koje se mogu uočiti, posledica su ekonomskih, kulturoloških i tradicionalnih različitosti. Međutim, moguće je uočiti neke zajednička načela koja mogu biti primer dobre prakse i osnov za unapređenje ove oblasti kod nas. Našu pažnju privlače primeri onih država u kojima se sistemi stručnog usavršavanja prevashodno finansira iz državnog budžeta i kod kojih su poslovi u vezi sa stručnim usavršavanjem centralizovani da bi se što pre došlo do očekivanih efekata. Dakle, uzećemo u obzir one koncepte upravnih sistema pobrojanih država Evropske unije koji počivaju na postojanje centralne institucije za obuke koja sprovodi takozvanu „generičku obuku“ državnih službenika, a što se prepoznaje kroz dva nivoa obuka: takozvanih korektivnih i razvojnih programa usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi.

U organizacionom pogledu, u pobrojanim državama Evropske nije institucije zadužene za stručno usavršavanje, odnosno institucije koje vrše obuku državnih službenika nisu deo nacionalnog obrazovnog sistema, već one samostalno, u okviru svojih ovlašćenja, pripremaju planove i razvijaju programe obuka. Dalje, institucije zadužene za stručno usavršavanje obično ne zapošljavaju svoje vlastite predavače, već angažuju predavače iz državnih organa, visokoobrazovnih ustanova, naučnih organizacija, konsultantskih kompanija, nevladinih organizacija i tome slično. Sledstveno tome većina institucija zaduženih za stručno usavršavanje ima sopstveni sistem evaluacije veština i kompetencija predavača, kao i sistem akreditacije institucija koje za njih vrše obuku.

Po pitanju planiranja aktivnosti, iako su im pristupi različiti, u svim institucijama zaduženim za stručno usavršavanje državnih službenika, sprovođenje i evaluacija obuka deo su jednogodišnjeg ciklusa. Polazna osnova za planiranje su zakoni, strategije i drugi aktuelni dokumenti, s tim što je procena potreba za obukama u pojedinačnim državnim organima takođe od velikog značaja. Takođe, procena potreba za obukama vrši se sinhronizovano. U obzir se uzimaju: 1) predlozi rukovodioci jedinica za upravljanje ljudskim resursima 2) specifični zahtevi pojedinih državnih institucija i 3) informacije dobijene putem intervjua i sastanaka sa rukovodiocima unutrašnjih organizacionih jedinica u državnim institucijama.

Verifikacija završenih obuka vrši se pretežno na dva načina. U prvom slučaju, institucije nadležne za sprovođenje obuka izdaju sopstvene sertifikate - diplome, u kojima je navedena svrha i sadržaj obuke. Izdavanje sertifikata obično nije uslovljeno polaganjem ispita, iako postoje i obavezni ispiti koji mogu obezbediti prednost pri napredovanju u karijeri. U drugom slučaju, pojedini programi

obuke mogu da se sprovedu kao delovi pripreme za sticanje akademskog zvanja. Verifikovanje takvih obuka usklađeno je sa standardima sticanja univerzitetske diplome i uobičajeno podrazumeva polaganje ispita.

Evaluacija sadržaja i kvaliteta obuka u praksi vrši se na jedan od sledećih načina: 1) evaluaciji od strane učesnika koji na kraju obuke procenjuju relevantnost i kvalitet sadržaja obuke, metode obuke i rad trenera; 2) evaluacija od strane zaposlenih u institucijama nadležnim za sprovođenje obuka, koje se zasnivaju na njihovom stručnom znanju, iskustvu i standardima; 3) evaluacija od strane nezavisnih revizora na bazi istraživanja, studija i razgovora sa predstavnicima državnih organa.

Pitanje motivacije državnih službenika da aktivno učestvuju u postupku permanentnog stručnog usavršavanja, zavisi od toga da li je reč o početnom ili kontinuiranom stručnom osposobljavanju. Početni nivo je u vezi sa polaganjem posebnog stručnog ispita za zaposlene u državnim organima, a kontinuirano stručno usavršavanje je uslov da bi se došlo na više pozicije, odnosno uslov za napredovanje u karijeri.

4.1. Uspešnost korektivnog stručnog usavršavanja

Korektivno stručno usavršavanje zaposlenih u javnoj upravi ima dugu primenu u svim zemljama Evropske unije. Ono je procesno uspostavljeno po ukazanim potrebama, koje su se najčešće javljale u razjašnjavanju praktičnih problema u primeni složenijih zakona i drugih pratećih propisa. Ti problemi su se ranije rešavali, a i sada se rešavaju adekvatnim kraćim edukacijama koje vode istaknuti poznavaoци toga iz više vlasti ili iz eksternih institucija. Sa ovom praksom se odavno počelo, a ona se stalno menja s obzirom na zahteve opštih i zakonskih promena u konkretnoj zemlji.

Prve forme ove prakse su se odavno pojavile u tadašnjim najrazvijenijim zemljama Evropske unije. U početku ove forme su imale kratke instruktivne oblike pomoći određenim predstavnicima javne uprave individualnog ili grupnog karaktera.⁹ Iza toga, nakon podužeg vremena, ove vrste pomoći su prestatle u organizacione oblike kursnog i seminarskog rada – što sada u suštini karakteriše srodnu praksu u toj oblasti. Ta korektivna vrsta stručnog usavršavanja definisana je u pravnoj regulativi posmatrane oblasti najvećeg broja sadašnjih zemalja evropskog administrativnog prostora. Sadašnja razvijenost korektivnog stručnog usavršavanja direktno je u funkciji opšte razvijenosti administrativnog aparata konkretnih zemalja. U tome, logički prednjače razvijene zemlje, a zatim slede tranzicione i nerazvijene zemlje.

⁹ Michaels E., Handfield-Jones H., Axelrod B. (2001). *The War for Talent*, Harvard Business School Press, 58

4.2. *Uspešnost razvojnog usavršavanja*

U odnosu na korektivno, razvojno usavršavanje je mnogo komplikovanije i zahtevnije. Ovo zbog toga što se tom oblašću obuhvata kreiranje i izvođenje promena svih faktora zajednice u demografskom, privrednom, komunalnom, logističkom i svakom drugom smislu. Upravo zato taj razvoj prolazi kroz zakonite faze planiranja, izvođenja, implementacije i evaluacije. Većinu teškoća u tome predstavlja nedovoljno razvijena teorija razvoja zbog svetske neujednačenosti po pitanjima prodora naučno-tehnološkog progressa i uticaja demokratskih snaga u tu oblast. Naime, u poslednjim decenijama u zemljama evropskog administrativnog prostora se ozbiljnije otpočelo sa razmatranjem teorije razvoja državnog aparata, u čemu centralno pitanje predstavljaju sistemi tog razvoja koji su, s razlogom, artikulisani na parcijalni i integralni sistem.

Parcijalni sistem razvoja u toj teoriji se odnosi na dugo vladajući način planiranja razvoja u zemljama Evropske unije zasnovan na ekonomskim i političkim interesima vladajuće društvene elite (najpre državne), koji je zato sada u svetu sve neefikasniji, pa zato zahteva zamenu. Nasuprot njemu, sa prodorom razvoja nauke i obrazovanja i posledičnim jačanjem društvenih snaga, poslednjih decenija, naročito u razvijenim zemljama, pojavili su se prvi oblici tzv. integralnog sistema razvoja u koji se, pored države sve više uključuje nauka i mnoštvo novih društvenih snaga. Zato je taj sistem sve efikasniji u odnosu na parcijalni. Iz tih razloga sada se u razvijenom delu sveta sve više ide ka primeni integralnog sistema razvoja, dok se u ostalom delu i dalje primenjuje parcijalni sistem.

Shodno tome, zbog navedenih razlika u primeni navedenih sistema razvoja, sada u svetu vlada veliko „šarenilo“ u pravnoj regulativi razvojnog dela stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi pojedinih zemalja Evropske unije. U tome se zapaža da razvijene zemlje ubrzano prelaze na korišćenje novog efikasnog sistema integralnog planiranja stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi, zatim da tranzicione zemlje „lutaju“ u primeni parcijalnog i integralnog sistema, kao i da nerazvijene zemlje još uvek u osnovi primenjuju parcijalni sistem usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi. Naravno, to direktno utiče na uspešnost razvojnog stručnog usavršavanja kadrova i ukupnom javnom sektoru konkretnih zemalja.

5. **Percepcija uspešnosti stručnog usavršavanja u Srbiji**

5.1. *Potreba i okviri empirijskog istraživanja*

Izloženo stanje stručnog usavršavanja zaposlenih u javnoj upravi posmatranih evropskih zemalja je globano predstavljeno. Iz tog razloga, radi konkretizacije, za porebe ovog rada prišlo se anketiranju odabranih ispitanika u Srbiji,

kao tranzicionoj zemlji koja se po razvijenost nalazi između razvijenih i nerazvijenih zemalja. Za tu potrebu kreiran je i primenjen prikladan upitnik o stanju i unapređivanju stručnog usavršavanja zaposlenih u lokalnim samoupravama, u kome su učestvovali odabrani ispitanici, tj. predstavnici opština kao politički predstavnici i lokalni opštinski menadžeri kao stručni predstavnici.¹⁰ Kao razlog tom pristupu treba sagledati okolnost da se zadovoljstvo građana radom javne uprave najpre očitava efikasnošći rada organa lokalne samouprave.

5.2. Stanje stručnog usavršavanja

Ovo anketno istraživanje je podeljeno na ocenu sadašnjeg stanja u stručnom usavršavanju u lokalnim samoupravama Srbije i predlaganje unapređivanja tog usavršavanja. Što se tiče ocene stanja u posmatranom usavršavanju, to je pokriveno sa 3 ključna aspekta (pitanja).

Prvi aspekt odnosio se na celinu tekuće zakonske regulative posmatranog stručnog usavršavanja gde se većina ispitanika (38 ispitanika ili 79,2%) opredelila za osrednju ocenu (tabela 1).

Tabela 1. *Kako ocenjujete tekuću zakonsku regulativu stručnog usavršavanja u lokalnim samoupravama Srbije?*

Struktura ispitanika	Ponuđeni alternativni odgovori	Broj odgovora	% odgovora
A. Predsednici opština	a) kao dobru	2	8,3
	b) kao osrednju	20	83,4
	c) kao slabu	2	8,3
	Σ	24	100,0
B. Menadžeri opština	a) kao dobru	2	8,3
	b) kao osrednju	18	75,0
	c) kao slabu	4	16,7
	Σ	24	100,0
C. Ukupno ispitanika	a) kao dobru	4	8,3
	b) kao osrednju	38	79,2
	c) kao slabu	6	12,5
	Σ	48	100,0

Izvor: Upitnik- pitanje 1. (Koeficijent korelacije odgovora ispitanika grupe A i grupe B, $r=0,92$).

Drugi aspekt činila je ocena programa i organizacije tekućeg stručnog usavršavanja u lokalnim samoupravama Srbije. Povodom toga, treba istaći datu

¹⁰ Istraživanje je sprovedeno u dva ciklusa. Prvi ciklus sproveden je u okviru projekta Saveta Evrope „Jačanje lokalne samouprave – faza 2.“ (Novi Pazar, Užice i Sombor; 2 opštinske uprave - Kuršumlja i Veliko Gradište i gradska Opština Zemun). Drugim ciklusom obuhvaćene su: šest gradskih opština Grada Beograda (Barajevo, Grocka, Mladenovac, Savski Venac, Voždovac, Vračar); Kladovo, Kraljevo, Kragujevac, Pančevo, Paraćin, Požarevac i Sombor). Taj uzorak ispitanika se ocenjuje kao reprezentativan, a samo anketiranje je elektronski izvedeno po anonimnom principu.

slabu ocenu većine ispitanika (25 ispitanika ili 52.1%), s tim što nešto manji broj od toga (23 ispitanika ili 47,9%) tome daje osrednju ocenu (tabela 2.).

Treći aspekt je obuhvatio ocenu efekata tekućeg stručnog usavršavanja u lokanim samoupravama Srbije. U vezi toga, dominiraju slaba ocena (26 ispitanika ili 54,2%) i osrednja ocena (22 ispitanika ili 45,8%), što predstavlja logičku posledicu datih ocena za prethodna dva pitanja (tabela 3).

Tabela 2. *Kako ocenjujete programe i organizaciju tekućeg stručnog usavršavanja u lokalnim samoupravama Srbije?*

Struktura ispitanika	Ponuđeni alternativni odgovori	Broj odgovora	% odgovora
A. Predsednici opština	a) kao dobru	0	0,0
	b) kao osrednju	11	45,8
	c) kao slabu	13	54,2
	Σ	24	100,0
B. Menadžeri opština	a) kao dobru	0	0,0
	b) kao osrednju	13	54,2
	c) kao slabu	11	45,8
	Σ	24	100,0
C. Ukupno ispitanika	a) kao dobru	0	0,0
	b) kao osrednju	23	47,9
	c) kao slabu	25	52,1
	Σ	48	100,0

Izvor: Upitnik- pitanje 2. (Koeficijent korelacije odgovora ispitanika grupe A i grupe B, $r=0,91$).

Tabela 3. *Kako ocenjujete efekte tekućeg stručnog usavršavanja u lokalnim samoupravama Srbije?*

Struktura ispitanika	Ponuđeni alternativni odgovori	Broj odgovora	% odgovora
A. Predsednici opština	a) kao dobru	0	0,0
	b) kao osrednju	11	45,8
	c) kao slabu	13	54,2
	Σ	24	100,0
B. Menadžeri opština	a) kao dobru	0	0,0
	b) kao osrednju	11	45,8
	c) kao slabu	13	54,2
	Σ	24	100,0
C. Ukupno ispitanika	a) kao dobru	0	0,0
	b) kao osrednju	22	45,8
	c) kao slabu	26	54,2
	Σ	48	100,0

Izvor: Upitnik- pitanje 3. (Koeficijent korelacije odgovora ispitanika grupe A i grupe B, $r=0,54$).

5.3. Unapređivanje stručnog usavršavanja

Iza toga, u drugom delu primenjenog upitnika predlagana su unapređivanja stručnog usavršavanja u lokalnim samoupravama Srbije, kroz tri adekvatna pitanja.

Prvo pitanje se odnosilo na predlaganje pravaca daljeg razvoja zakonske regulative stručnog usavršavanja u lokalnim samoupravama Srbije. U vezi toga, značajna većina ispitanika (42 ispitanika ili 87,5%) smatra da tu regulativu treba unapređivati kombinacijom uvažavanja teorije lokalnog razvoja i interesa konkretne lokalne samouprave (tabela 4).

Tabela 4. U kom pravcu nadalje treba razvijati zakonsku regulativu stručnog usavršavanja u lokalnim samoupravama Srbije?

Struktura ispitanika	Ponuđeni alternativni odgovori	Broj odgovora	% odgovora
A. Predsednici opština	a) Uvažavanja teorije lokalnog razvoja	1	4,2
	b) Uvažavanja interesa lokalne samouprave	2	8,3
	c) U oba ova pravca	21	87,5
	Σ	24	100,0
B. Menadžeri opština	a) Uvažavanja teorije lokalnog razvoja	1	4,2
	b) Uvažavanja interesa lokalne samouprave	2	8,3
	c) U oba ova pravca	21	87,5
	Σ	24	100,0
C. Ukupno ispitanika	a) Uvažavanja teorije lokalnog razvoja	2	4,2
	b) Uvažavanja interesa lokalne samouprave	4	8,3
	c) U oba ova pravca	42	87,5
	Σ	48	100,0

Izvor: Upitnik- pitanje 4. (Koeficijent korelacije odgovora ispitanika grupe A i grupe B, $r=0,90$).

Drugim pitanjem bili su obuhvaćeni predlozi za unapređivanje programa i organizacije stručnog usavršavanja u lokalnim samoupravama Srbije. Shodno tome, takođe značajna većina ispitanika je predložila da to unapređenje treba da se ostvaruje jedinstvom uvažavanja zahteva i potreba lokalne samouprave (41 ispitanik ili 85,4%) (tabela 5).

Na kraju, poslednje treće pitanje se odnosilo na prognozu efekata prethodno predloženih unapređivanja stručnog usavršavanja u lokalnim samoupravama Srbije. Po logici prethodnih odgovora, najveći broj ispitanika (38 anketiranih ili 79,2%) je ocenilo da bi se primenom datih predloga ostvarili solidni efekti (tabela 6).

Iz svega toga može se konstatovati da se sada dosta zaostaje u uspešnosti primenjenog stručnog usavršavanja u Srbiji u odnosu na posmatrane razvijene evropske zemlje. Ova konstatacija je predstavljala i osnovu datih predloga ispitanika o tome kako nadalje treba razvijati stručno usavršavanje u lokalnim samoupravama Srbije.

Tabela 5. *U kom pravcu nadalje treba razvijati programe i organizaciju stručnog usavršavanja u lokalnim samoupravama Srbije?*

Struktura ispitanika	Ponuđeni alternativni odgovori	Broj odgovora	% odgovora
A. Predsednici opština	a) Uvažavanja angažovanih zahteva	2	8,3
	b) Uvažavanja potreba lokalnih samouprava	2	8,3
	c) U oba ova pravca	20	83,4
	Σ	24	100,0
B. Menadžeri opština	a) Uvažavanja angažovanih zahteva	1	4,2
	b) Uvažavanja potreba lokalnih samouprava	2	8,3
	c) U oba ova pravca	21	87,5
	Σ	24	100,0
C. Ukupno ispitanika	a) Uvažavanja angažovanih zahteva	3	6,3
	b) Uvažavanja potreba lokalnih samouprava	4	8,3
	c) U oba ova pravca	41	85,4
	Σ	48	100,0

Izvor: Upitnik- pitanje 5. (koeficijent korelacije odgovora ispitanika grupe A i grupe B, $r=0,93$).

Tabela 6. *Kakvi se efekti mogu očekivati od predloženih pravaca daljeg razvoja stručnog usavršavanja u lokalnim samoupravama Srbije?*

Struktura ispitanika	Ponuđeni alternativni odgovori	Broj odgovora	% odgovora
A. Predsednici opština	a) Vrhunski efekti	4	16,7
	b) Solidni efekti	17	70,8
	c) Prihvatljivi efekti	3	12,5
	Σ	24	100,0
B. Menadžeri opština	a) Vrhunski efekti	2	8,3
	b) Solidni efekti	21	87,5
	c) Prihvatljivi efekti	1	4,2
	Σ	24	100,0
C. Ukupno ispitanika	a) Vrhunski efekti	6	12,5
	b) Solidni efekti	38	79,2
	c) Prihvatljivi efekti	4	8,3
	Σ	48	100,0

Izvor: Upitnik- pitanje 6. (koeficijent korelacije odgovora ispitanika grupe A i grupe B, $r=0,93$).

5.4. Rezultati usavršavanja u Srbiji

Polazeći od izloženog stanja i trendova razvoja stručnog usavršavanja u lokalnim samoupravama i celini javne uprave u Srbiji, sintetizovano se mora zaključiti da se ta oblast usavršavanja tek konstituiše i da zato njena uspešnost značajno zaostaje u odnosu na istorodnu stvarnost u vodećim evropskim zemljama. Ovo praktično proističe iz sadašnje nedovoljne povezanosti svih faktora tog usavršavanja – zakonskih, programskih i kadrovskih. Otuda je, u

funkciji ubrzanog sustizanja razvijenih zemalja, neophodno ulaganje adekvatnih državnih i drugih napora da se to usavršavanje učeni efikasnijim, kako bi se time veoma doprinelo razvojnem boljitku Srbije kao male i sada nedovoljno razvijene zemlje.

6. ZAKLJUČAK

Izložena razmatranja uspešnosti stručnog usavršavanja u lokalnim samoupravama odabranih zemalja omogućuju izvođenje nekoliko sledećih bitnih zaključaka.

1) Po svom izvornom karakteru, javna uprava u svakoj nacionalnoj državi predstavlja osnovnu državnu snagu čijim delovanjem se odlučujuće utiče na život, pravac i dinamiku razvoja konkretne državne zajednice. To isto važi i za lokalnu samoupravu, kao specifični segment celine javne uprave u svakoj zemlji.

2) S obzriom na stalne prirodne i društvene promene u svetu, koje najpre uzrokuje primena novih naučno-tehnoloških dostignuća, pravna regulativa svih nacionalnih država sve ubrzanije se menja i njeni novi zahtevi uzrokuju sve izraženiji potrebu za adekvatnim stručnim usavršavanjem državne i lokalne uprave u svim zemljama.

3) U tom smislu, treba istaći da sadašnje stručno usavršavanje u javnim upravama pojedinih zemalja po uspešnosti nije ujednačeno i da nivoi te uspešnosti direktno zavise od njihove ukupne razvijenosti. Upravo zato, a naročito zbog slabe naučne osnove ove važne teme, pripremljen je ovaj naučni rad kojim se komparativno proučava stanje u ovoj oblasti u razvijenim zemljama Evropske unije, s jedne, i u Srbiji, s druge strane – sa ciljem da se time doprinese unapređivanju nauke i prakse u toj ključno važnoj oblasti.

4) Shodno tome, realizovano teorijsko istraživanje uspešnosti stručnog usavršavanja u odabranim zemljama Evropske unije pokazalo je da je ono izrazito razvijeno sa svih relevantnih aspekata – zakonskog, programskog, institucionalnog i kadrovskog. Naravno, takvo stanje posmatranog stručnog usavršavanja je posledica dugog vremena negovanog sistema tog usavršavanja u pravnom, programskom i organizacionom smislu.

5) Međutim, detaljnije empirijsko anketno istraživanje tog usavršavanja u Srbiji je pokazalo da je ono znatno manje uspešno u odnosu na posmatrane zemlje Evropske unije, upravo zato što se sa tim sistemski tek otpočelo pa se zato javlja određene slabosti u svim relevantnim segmentima tog usavršavanja – zakonskom, programskom, insitucionalnom i kadrovskom.

6) Iz tih razloga, a naročito iz potrebe da Srbija, kao i sve druge manje razvijene zemlje, ekonomski i demokratski sustiže razvijene zemlje, u ovom radu se preporučuju određene mere čijom primenom će se ubrzano podizati uspešnost stručnog usavršavanja u njenim lokalnim samoupravama i ukupnoj javnoj upravi.

7) Dobijenim takvim novim naučnim saznanjem (ukoliko ga verifikuju naučna javnost i praksa) doprinosi se razvoju ne samo nauke iz tretirane oblasti, već i podizanju efikasnosti prateće prakse u stručnom usavršavanju javne uprave u Srbiji i drugim sada nedovoljno razvijenim zemljama. Istovremeno, tim rezultatima je uspešno rešen postavljeni problem i verifikovane su date istraživačke hipoteze u ovom istraživanju.

Literatura

- Armstrong, M., (2006): A Handbook of Human Resource Management Practice, 10th edition, Kogan Page
- Bennis, W., Mische, M., (1996): The 21-st. Century Organization- Reinvesting through Reengineering, Johannesburg
- Brelade S. , Harman C., (2002): Knowledge Management and the Role of HR, Prentice Hall
- Carrell, M., R., Elbert, N., F., Hatfield, R., (1995): D, Human Resource Management, 5 th ed., Prentice-Hall, NJ, Englewood Cliffs
- Dipboye, R., L., Smith, C., S., Howell, W.,C. (1994): Understand Industrial and Organizational Psycholog.: An Integrated Approach, Coll. Pub., Forth Worth, TX, Harcourt Brace, 1994.
- Donald F. Kettl, (2000): The Global Public Management Resolution, Donald F. Kettl, Brookings Institution Press, Washington
- Harris, M., (1997): Human Resource Management – A Practical Approach, Forth Worth, TX, The Dryden Press
- Hamdouch, A., Nyseth, T., Demaziere, Ch., Forde A., Serrano, J., Aarsæth, N. (2016): *Creative Approaches to Planning and local development*, Routlege, Abington
- Ketelaar, A., (2007): „Improving Public Sector Performance Management in Reforming Democratizers”, Newsletter DAIdeas
- Mersal, A. (2016): *Sustainable Urban futures*, Procedia Environmental Sciences, New York
- Michaels E., Handfield-Jones H., Axelrod B. (2001): The War for Talent, Harvard Busines School Press
- Nonaka J., (1991): The Knowledge-creating Company, Boston, Harvard Busines Review
- Stewart J., Tensley C., (2002): Training in Knowledge Economy, CIPD Pubilshing, London
- Steven J. Kelman, (2002): The Tools of Government, A Guide to the New Governance”, Ed. by Lester M. Salamon, Oxford University press

SIGNIFICANCE AND SUCCESSFUL TRAINING OF PERSONS IN PUBLIC ADMINISTRATION OF SELECTED LANDS

The professional development of public administration employees is an increasingly important factor in the success of any current nation-state. This statement stems from the increasing effect of the current scientific and technological progress and the breakthrough of globalization, which implicitly requires the establishment and modification of legal regulation of public administration and the permanent improvement of its employees. However, in world practice, there are marked differences in the effectiveness of vocational training, especially in public administration employees of certain countries, which have a decisive influence on the development efficiency of all those countries. Therefore, the subject of this scientific work was chosen to study the success of professional development of employees in public administration of selected European countries and Serbia, whose results seek to advance science in this field and contribute to the development of this practice not only in Serbia but in general. It has produced valuable scientific results that show that the professional development of employees in the public administration of developed countries is, for many reasons, more successful than in Serbia.

Keywords: professional development, public administration, legal regulation, success, promotion.