

Obrazovanje i usavršavanje lokalnih službenika

Gordana Marčetić *

UDK 35.08:377

377:35.08

352/353

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 10. 1. 2002.

Prihvaćeno: 20. 1. 2002.

Uvid u aktualne hrvatske prilike jasno upućuje na neadekvatan stupanj stručnosti i nedovoljnu osposobljenost javnih službenika na svim razinama. U cilju profesionalizacije i depolitizacije upravnog sustava potrebno je osmisliti strategiju obrazovanja i pronaći odgovarajuće metode usavršavanja i osposobljavanja upravnog osoblja, kakve susrećemo u gotovo svim europskim zemljama. Sukladno ratificiranim odredbama *Europske povelje o lokalnoj samoupravi* te u kontekstu aktualnih decentralizacijskih procesa, posebno značenje dobiva pitanje osposobljenosti lokalnih službenika za nove decentralizirane poslove. Radi jačanja profesionalnih kapaciteta lokalnih institucija za predstojeće zadatke, u radu se predlažu različite mogućnosti za njegovo ostvarenje. Metode usavršavanja i osposobljavanja kreću se u rasponu od kratkoročnih tečajeva i seminara na regionalnim i središnjim razinama te studijskih putovanja i znanstvenih skupova, preko uspostavljanja zakonskih okvira za profesionalne

* Gordana Marčetić, ml. asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

standarde, do dugoročnijeg jačanja uloge pojedinih udruga i konačnog uspostavljanja visokoškolske obrazovne institucije za javnu upravu. Iako različite po vremenskoj mogućnosti njihove provedbe u praksi, sve su obilježene nedvojbenim usvajanjem *merit*-načela na svim razinama.

Ključne riječi: lokalni službenici, lokalna samouprava, obrazovanje, usavršavanje, profesionalizam

1. Uvod

"Znanje je moć." Iako davno izrečena, ova kratka, ali snažna Weberova misao i danas povlači dalekosežne implikacije. Ona upućuje na to da u organizacijama birokratskog tipa (pod kojima Weber razumije upravne organizacije) moć, odnosno vlast, treba biti utemeljena na znanju njezinih nosilaca. Primjena ove ideje u našoj realnosti nameće brojne dileme.

Je li u hrvatskoj upravi moć u rukama znanja ili politike? Prevladavaju li pri zapošljavanju i napredovanju službenika načela *merit*-sustava ili češće nailazimo na tradicionalne oblike nepotizma i političke patronaže? Nagradujemo li stručne i sposobne službenike ili ih dodatno kažnjavamo novim poslom koji netko nije znao ili nije htio napraviti na vrijeme? Kako sankcioniramo arogantan i neprofesionalan odnos prema građanima? Pružamo li pravnu zaštitu službenicima od nerijetkih pojava samovolje njihovih čelnika? Je li pojam službeničke etike i profesionalizma u upravi pitanje kojim bismo se trebali baviti u 21. stoljeću ili je to već stečeno civilizacijsko naslijeđe?

Iako ta i njima slična pitanja često zvuče retorički, ona su ipak ishodišna točka od koje moramo krenuti želimo li se pozabaviti strategijom obrazovanja i osposobljavanja službenika u javnoj upravi. Ako uopće želimo strategiju. Dosadašnja iskustva mnoge navode na pomisao da se o programu i metodama ne može raspravljati kad nisu postavljene niti osnovni ciljevi. Samo podatak da je trebalo čekati gotovo čitavo desetljeće kako bi se pripremio prijedlog nacrtu *Zakona o lokalnim*

službenicima dovoljno govori o nebrizi vladajućih struktura za ovaj segment uprave. Međutim, taj zanemareni dio zove se čovjek, pa, iako naizgled nebitan u usporedbi s velikim gospodarskim i političkim problemima, on je krucijalan faktor o kojem u konačnici ovisi cjelokupna djelatnost i kvalitetno obavljanje zadataka javnih organizacija i institucija.

Ono što najviše zabrinjava jest činjenica da se u Hrvatskoj već desetljećima bavimo sličnim problemima. Iako su mnogi znanstvenici, političari i stručnjaci nudili različite odgovore na njih, malo je koje rješenje zaživjelo i opstalo u praksi.

Prema podacima iz službene evidencije Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave u veljači 2001. struktura zaposlenih u državnoj upravi i područnoj (regionalnoj) samoupravi¹, koja obuhvaća ministarstva², državne upravne organizacije³ i tadašnje županijske urede u županijama⁴, izgledala je ovako:

¹ Budući da se za službenike u jedinicama lokalne samouprave ne vode očevidnici nalik onima za državne i regionalne službenike, ne možemo u tablici prikazati strukturu zaposlenih u općinama i gradovima putem statističkih podataka. Poslije u tekstu, utemeljena na drugim pokazateljima, podrobnije se obrađuje situacija u lokalnim jedinicama.

² Podaci se odnose na Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo razvitka i obnove, Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo kulture, Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva, Ministarstvo pomorstva, prometa i veza, Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja, Ministarstvo prosvjete i športa, Ministarstvo rada i socijalne skrbi, Ministarstvo turizma, Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo znanosti i tehnologije, Ministarstvo povratka i useljništva i Državni ured za reviziju.

Podaci ne obuhvaćaju Ministarstvo obrane i Ministarstvo unutarnjih poslova, a za Ministarstvo financija su djelomični (odnose se samo na Financijsku policiju).

³ Podaci se odnose na Državnu geodetsku upravu, Državnu upravu za vode, Državnu upravu za zaštitu okoliša, Državni hidrometeorološki zavod, Državni zavod za zaštitu obitelji, materinstva i mladeži, Državni zavod za normizaciju i mjeriteljstvo, Državni zavod za intelektualno vlasništvo, Državni zavod za statistiku i Državni inspektorat.

⁴ Obuhvaćeni su županijski uredi u svim županijama (županije: Zagrebačka, Krapinsko-zagorska, Sisačko-moslavačka, Karlovačka, Varaždinska, Koprivničko-križevačka, Bjelovarsko-bilogorska, Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Virovitičko-podravka, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Zadarska, Osječko-baranjska, Šibensko-kninska, Vukovarsko-srijemska, Splitsko-dalmatinska, Istarska, Dubrovačko-neretvanska i Međimurska).

	<i>Ministarstva</i>	<i>DUO</i>	<i>Županijski uredi</i>	<i>Ukupno</i>
1. Službenici	5 723	2 845	3 835	12 403
2. Namještenici	2 427	263	1 550	4 240
3. VSS (sva zanimanja)	2 688	1 216	1 516	5 420
4. Diplomirani pravnici	485	166	451	1 102

Uzimajući u obzir činjenicu da su diplomirani pravnici jedina visokoobrazovana kategorija ljudi koja na fakultetu⁵ stječe barem minimalna znanja o djelatnosti i načinu postupanja upravnih organizacija (kroz dva nastavna predmeta - upravna znanost i upravno pravo), trebalo bi pretpostaviti da su oni visoko zastupljeni među visokom stručnom spremom u upravnim organizacijama. Istina je, naprotiv, suprotna.

Iz navedenih podataka proizlazi da je udio diplomiranih pravnika među svim službenicima ministarstava malenih 8,5%, u državnim upravnim organizacijama 5,8% te u županijskim uredima 11,8%, odnosno u sveukupnom broju državnih službenika (12 403) nalazimo 1 102 odnosno 8,9% diplomiranih pravnika⁶.

Među visokoobrazovanim osobljem diplomirani pravnici zastupljeni su sa 18,0% u ministarstvima odnosno 13,6% u državnim upravnim organizacijama, a dvostruko više, točnije 29,7%, nalazimo ih u županijskim uredima. Dakle, početkom 21. stoljeća u hrvatskoj državnoj upravi i regionalnoj samoupravi od sveukupnog broja zaposlenika s

⁵ Određena znanja iz političko-upravne materije nudi i Fakultet političkih znanosti, međutim diplomirani politolozi gotovo se uopće ne zapošljavaju u javnoj upravi, već u novinarstvu i nekim drugim djelatnostima. Tako npr. u ministarstvima i državnim upravnim organizacijama koncem 1998. g. od ukupno 327 vodećih službenika (od donaćelnika odsjeka do pomoćnika ministra) nalazimo samo jednu osobu sa zanimanjem diplomiranog politologa, a u županijskim uredima od ukupno 441 pročelnika i pomoćnika pročelnika njih pet ima navedeno zanimanje (više o tome v. u: Marčetić, 1999:23-30).

⁶ Budući da je u travnju 2001. godine donijet nov *Zakon o državnim službenicima i namještenicima*, prema kojem se određene skupine dosadašnjih namještenika premještaju u kategoriju službenika, nakon konačnog upotpunjavanja novih podataka u očevidnicima Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave udio diplomiranih pravnika među službenicima bit će još manji.

visokom stručnom spremom 20,3% diplomiranih je pravnika. Nije li osnovano zapitati se koja zanimanja i s kojim znanjima čine preostalih gotovo 80%?

Vratimo li se nekoliko desetljeća, unatrag nemalo će nas iznenaditi činjenica da su diplomirani pravnici u strukturi zaposlenika s VSS sudjelovali više nego dvostruko u usporedbi s današnjim stanjem. Primjerice, 1958. g. u hrvatskoj upravi bilo ih je 64%! Međutim, što se više približavamo današnjem vremenu, zapažamo konstantan pad, tako da se već 20 godina kasnije (1978.g.) ovaj broj primjetno smanjio na 47% (v. o tome u: Kregar i dr., 1986:347).

Možemo li te radikalne promjene jednostavno pripisati diferencijaciji ciljeva i metoda rada upravnih organizacija? Ili su na djelu i drugi faktori? Pa, čak i ako nademo dokaze da je na djelu takva sveopća dioba rada i s njom povezana specijalizacija upravnih zadataka, pa diplomirani pravnici više nisu bitna stavka u upravnim strukturama, ne možemo ne zapitati se o sposobnostima i znanjima tih svekolikih zanimanja koja su (pre)napučila brojne javne službe i upravne organizacije bez postavljenih kriterija. Nerijetko taj kriterij počinje i završava zakonskom obvezom polaganja državnog stručnog ispita za službenike u državnoj upravi. Aktualni prijedlog *Zakona o lokalnim službenicima* predvidio je tu obvezu i za lokalne službenike. No nije li to nedostatna kap u moru svaštarenja? Je li dovoljno da drvni tehničar ili vrtlar položi državni stručni ispit da bi kvalitetno obavio posao na izdavanju viza u Ministarstvu vanjskih poslova? Prihvaćamo li kao normalno da na ispit dolaze inspektori i savjetnici bez dovoljnog znanja o upravnom postupku? Je li moguće da pročelnici ureda iz pojedinih lokalnih jedinica ne razumiju temeljne odnose između poglavarstva i njihovih vijeća? Činjenice iz prakse potvrdno odgovaraju na ta pitanja. Očigledno je da sama konstatacija o diferencijaciji uprave i struka unutar nje neće donijeti zadovoljavajuće rješenje. Prije toga moramo utvrditi koliki je stvarni omjer profesionalizma i diletantizma u našoj javnoj upravi.

Već prije nekoliko desetljeća pojedini autori upozoravali su da u Hrvatskoj djeluju mehanizmi odvratanja kandidata za rad u upravi.

Kako onda, tako i danas, pri zapošljavanju upravnog osoblja ne postoji metoda da se potencijalni, sposobni kandidati privuku i motiviraju za rad u upravi. Natječajni postupci više su, riječima Kregara, "usmjereni na isključenje nepodesnih kandidata - koji ne ispunjavaju uvjete odnosno kojima je netko prigovorio - nego na privlačenje sposobnih" (Kregar i dr., 1986:348). Analizirajući prijašnja istraživanja, možemo primijetiti da diplomirani pravnici nikad nisu bili skloni zapošljavanju u upravi, ako su imali mogućnost izbora. Mogli bismo to ustvrditi i za znatan broj drugih zanimanja, naročito visokog stupnja obrazovanja. Nije u pitanju samo negativan utjecaj stereotipa "birokracije", već realna situacija hijerarhijske stege, smanjene kreativnosti i neznatnog utjecaja struke na odlučivanje - ti faktori odbijaju upravo one inventivne i sposobne kakvi upravi trebaju. Jedine motivacije za rad u upravi su rastuća nezaposlenost, koja ne bira, već traži osiguranje materijalne egzistencije, te "visok položaj", koji osigurava mnogo bolji status od prosječnog. No, te tendencije, koje su bile naznačene i u 70-im i 80-im godinama, (v. Šimonović, 1986:354-357), a sad se intenziviraju, predstavljaju nepoželjne, krajnje polove. U prvom slučaju riječ je o pukom preživljavanju, a u drugom o gotovo neizbježnom političkom opredjeljenju, koje ne korelira značajno sa znanjem i sposobnošću. Obje varijante zanemaruju struku.

Možemo li, dakle, u kontekstu tih okolnosti, pokušati pronaći odgovor na pitanje kako osposobiti, privući i zadržati stručnjake u upravi?

2. Komparativna iskustva

Kako se ovaj problem rješava u drugim zemljama? Razvijeni Sjeverozapad ima već uhodani sustav institucija i metoda kojima uspješno osposobljava i usavršava svoje zaposlenike, a tranzicijski Istok ubrzano ga sustiže stvaranjem nacionalnih obrazovnih strategija⁷ te državnih, regionalnih i lokalnih programa kojima je obuhvaćen široki krug interesenata.

⁷U Litvi je Ministarstvo javnopravnih reformi i lokalne uprave, zajedno s Ministarstvom vanjskih poslova, pripremio EU obrazovnu strategiju za javne službenike uz međunarodnu pomoć. Strategija obuhvaća vremenski okvir, metode obrazovanja za male grupe, pripreme instruktora, upravno-administrativne mehanizme za financiranje itd. Po ovlaštenju *European Integration Commission*, radi koordiniranog djelovanja EU odbor uspostavio je zajednički odbor, koji uključuje predstavnike njegovog osoblja te osoblja Ministarstva javnopravnih reformi i lokalne samouprave i Ministarstva vanjskih poslova (Lazareviciute, 1999:9).

Osposobljavanje i obrazovanje javnih službenika u nekim zapadnim zemljama već je uhodana tradicija. Često se u literaturi spominje primjer *Francuske*, osobito kad je riječ o osposobljavanju ključnih kadrova. Tako Pusić ističe da se "članovi skupine ključnog osoblja, tzv. veliki upravni korpusi (*grands corps*): prefekti, diplomacija, inspektori financija, inženjeri javnih radova, vijećnici u *Conseil d'Etat...*", koji dolaze iz velikih škola⁸, "razvrstavaju prema rangu postignutom u tim školama. Tko ne može položiti prijamni ispit u jednoj od velikih škola i uspješno je završiti, praktički je isključen od članstva u velikim korpusima." (Pusić, 1997:276)

U Italiji također postoje visoke škole i instituti za javnu upravu⁹, a određeni postotak vodećeg osoblja dolazi na položaje u upravne organizacije izravno iz njih, dok se ostali položaji popunjavaju karijernim sustavom napredovanja.

Takve škole i akademije postoje samostalno ili djeluju u sastavu neke središnje upravne organizacije ili druge institucije, a često su sadržajno i organizacijski specijalizirane za razne zadatke. Za ilustraciju navedimo primjer *njemačke Akademije za javnu upravu (Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung)*¹⁰, koja djeluje u sastavu federalnog Ministarstva unutarnjih poslova, čije su organizacijske jedinice uspostavljene prema sadržajnom kriteriju. Tako svaka od njih promiče svoje područje rada preko sljedećih programa: program za niže

⁸ Osim najčešće spominjanih *Ecole Nationale d'Administration* ili *Ecole normale supérieure* postoji i niz drugih institucija i obrazovnih ustanova, kao što su *Institut regional d'Administration de Lille*, *Institut International d'Administration Publique*, *Université de Paris I Pantheon Sorbonne-Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Administration* itd., koje se bave osposobljavanjem i usavršavanjem upravnih službenika (IASIA, 2001).

⁹ Npr. *Università di Bologna - Scuola di Perfezionamento in Scienze Amministrative*, IREF- *Istituto Regionale Lombardo di Formazione Amministrative Pubbliche* ili *Scuola Superiore della pubblica Amministrazione* (IASIA, 2001).

¹⁰ Federalna akademija ima impozantan program. Domaćin je 480 seminara svake godine s otprilike 10 400 sudionika. Sve aktivnosti temelje se na godišnjem programu koji je sastavljen u suradnji s federalnim ministarstvima i nakon što se utvrde njihove potrebe za određenim vrstama osposobljavanja (Baköv, 1998:1-3).

Vrlo značajna institucija za obrazovanje upravnog osoblja u Njemačkoj je i poznata *Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*. Osim navedenih tu je i *Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege*, *Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung*, *Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung* i *Zentralstelle für öffentliche Verwaltung* (IASIA).

osoblje i stručna napredovanja za više položaje, osposobljavanje za više osoblje i rukovoditelje¹¹, osposobljavanje za razne oblike međunarodne suradnje, programi povezani s procesima njemačkog ujedinjenja, posebni treninzi prema potrebama specijaliziranih područja i funkcija te osposobljavanje za pomoć istočnoeuropskim zemljama.

Ostanemo li samo na tlu Europe, slične primjere i nabiranja mogli bismo nastaviti unedogled¹² budući da je teško naći zemlju koja nema barem nekakvu instituciju čiji je zadatak usavršavanje javnih službenika i obrazovanje potencijalnih kandidata za javne službe.

Za nas je možda zanimljivije skrenuti pogled na tranzicijske zemlje, koje su posljednjeg desetljeća postigle značajne rezultate u usavršavanju i osposobljavanju upravnog osoblja. U tome su im, financijski i stručno, pomagale razne međunarodne organizacije¹³, međutim ta pomoć ne bi pristigla da vlada svake od tih zemalja nije prepoznala problem i pokazala želju za njegovim rješavanjem.

Institucije putem kojih osposobljavaju službenike i metode kojima se pri tome koriste vrlo su raznovrsne, a obuhvaćaju sve personalne strukture, od osoblja koje je zaposleno na najnižim radnim mjestima do najvišeg upravljačkog kadra (top-level managers). Tako je *slovački* Kabinet pripremio i odobrio dokument¹⁴ kojim su utemeljena tri glavna oblika obrazovanja javnih službenika tijekom službe, odnosno osnovno ulazno i napredno ulazno obrazovanje¹⁵, specijalno obrazo-

¹¹ Ovaj program obuhvaća osposobljavanje za komunikaciju i suradnju, upravljanje osobljem, organizaciju upravljanja i vodstvo u upravnoj organizaciji.

¹² Osim Francuske, Italije i Njemačke, takve akademije, visoke škole, fakultete, institute i druge institucije imaju i Austrija, Belgija, Danska, Finska, Grčka, Jugoslavija, Luxemburg, Nizozemska, Portugal, Slovenija, Španjolska, Švedska, Švicarska, Turska (IASIA, 2001) i poslije u tekstu navedene tranzicijske zemlje.

¹³ Jedna od značajnijih organizacija takve vrste je *SIGMA-Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries* koja djeluje kao udružena inicijativa OECD-a i EU. Pomoć u reformama javne uprave obuhvaća trinaest zemalja u tranziciji te se financira iz EU PHARE programa (SIGMA, 2001).

¹⁴ *System of Training and Education of Public Servants* donijet je 1995.g. (v. Nemeč i Bercik, 1997:8-9).

¹⁵ Prvi oblik jednim dijelom nalikuje općem i posebnom dijelu našeg državnog ispita koji polažu državni službenici nakon završetka vježbeničkog staža. Tako osnovno ulazno obrazovanje daje osnovne informacije o upravnom postupku i javnoj službi, dok napredno ulazno obrazovanje zahtijeva znanje sukladno standardnoj razini radnog mjesta, koje završava ispitom kao osnovnim predujetom za status javnog službenika (v. Nemeč i Bercik, 1997:8-9).

vanje i položajno obrazovanje. Svrha ovog posljednjeg jest da osobe zaposlene na najvišim razinama dobiju potrebno upravljačko znanje i upoznaju se sa zadacima konkretnog položajnog mjesta u određenoj javnoj službi (v. Nemeč i Bercik, 1997:8-9). Slično tome i *letonijski* upravljački kadar od 1995/96. g. obuhvaćen je specijalnim programima managementa i osnova tržišne ekonomije. Ti, kao i mnogi drugi programi i seminari za osposobljavanje javnih službenika, provode se posredstvom letonijske Škole za javnu upravu¹⁶, koja surađuje sa dvadeset četiri odgojno-obrazovne ustanove u glavnom gradu i regionalnim centrima (Simanis, 1999:16-17).

U *Češkoj* sva ključna ministarstva imaju obrazovne institucije koje pripremaju i provode godišnje programe za obrazovanje zaposlenika u odnosnom sektoru, uključujući i strane jezike, posebno engleski (Vidláková, 1999:9-10). Unutar nadležnih ministarstava provode se specifični obrazovni programi i u *Estoniji*, s time da se oni većinom odnose na razne EU djelatnosti (policy modeli i analize) te se financiraju putem strane pomoći (Randma, 1999:17-18).

Osim navedenog, postoje razni instituti, koji djeluju samostalno, unutar pojedinog ministarstva ili pod utjecajem drugih središnjih organa. Tako npr. *slovački* Institut za javnu upravu i *češki* Institut za lokalnu upravu djeluju oba u sastavu Ministarstva unutarnjih poslova (Nemeč i Bercik, 1998:8 i Vidláková, 1999: 9-10). Za razliku od njih, *estonijski* Institut za javnu upravu pod utjecajem je Državnog ureda za pravo, koji koordinira obrazovanje državnih i lokalnih službenika, te Upravne akademije, kao organizacijske jedinice Ministarstva unutarnjih poslova Estonije (Randma, 1999:17-18).

Neovisno tome u *Češkoj*, *Estoniji*, *Litvi* i dr. djeluju razne ustanove i nevladine institucije, dok fakulteti i visoke škole nude poslijediplomske studije i tečajeve za upravno osoblje povezane s EU-integracijama. Također, u suradnji s međunarodnim organizacijama, ove zemlje

¹⁶ Letonijska škola za javnu upravu, osnovana u prosincu 1993. g., financira se iz središnjeg proračuna (Simanis, 1999:17-18).

provode različite obrazovne tečajeve i seminare na centralnoj i lokalnoj razini koji se bave obrazovanjem u EU-materiji (Vidláková, 1999:9-10, Randma, 1999:17-18, Lazareviciute, 1999:9 i dr.).

I ovako sažet komparativni presjek dostatan je za uvid u šarolikost mogućnosti koje su na raspolaganju pri utvrđivanju metoda i sadržaja obrazovanja i osposobljavanja potencijalnih te usavršavanja sadašnjih službenika, kako u središnjoj upravi tako i u regionalnim i lokalnim jedinicama.

3. Uvid u hrvatske prilike

Budući da ne postoji sustavna evidencija stanja u lokalnim i regionalnim (područnim) jedinicama, nemoguće je statističkom metodom utvrditi činjenice koje nas zanimaju. Iz tog razloga kasniji navodi u tekstu jednim se dijelom temelje na neposrednim uvidima s terena dobivenim osobnim sudjelovanjem autorice na radionicama i seminarima s predstavnicima lokalne samouprave, organiziranih u sklopu šireg projekta *Decentralizacija javne uprave*¹⁷. Određena saznanja dobivena su i obradom rezultata ankete provedene tijekom ovog projekta, na uzorku koji su činile jedinice lokalne samouprave u četiri županije (u daljnjem tekstu A/I)¹⁸. Također je za potrebe ovog rada provedena minianketa informativnog karaktera o obrazovanju i usavršavanju lokalnih službenika (u daljnjem tekstu A/II), kojom su obuhvaćeni dužnosnici i službenici lokalnih i područnih (regionalnih) tijela s područja šest županija¹⁹.

¹⁷ Projekt je organizirao *Hrvatski pravni centar* iz Zagreba, a autorica teksta je članica stručnog tima koji se bavi pitanjima lokalnih službenika. U sklopu projekta, a u povodu izrade prijedloga zakona kojim će se regulirati statusna pitanja lokalnih službenika, 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.

¹⁸ Anketa je provedena u Požeško-slavonskoj, Primorsko-goranskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Zagrebačkoj županiji, a obradila ju je H. Masarić, članica stručnog tima za lokalne službenike.

¹⁹ Anketirana je 51 osoba na različitim pozicijama (od gradonačelnika i načelnika općina te tajnika lokalnih tijela, preko pročelnika i voditelja odsjeka, do stručnih savjetnika i referenata) s područja Krapinsko-zagorske, Ličko-senjske, Splitsko-dalmatinske, Šibensko-kninske, Zadarske i Varaždinske županije.

U kontekstu navedenih iskustava, kao i drugih saznanja dobivenih tijekom stručnog i znanstvenog rada, mogu se postaviti sljedeće teze:

a) U velikom broju jedinica lokalne samouprave zamjetan je **nedostatak odgovarajućih stručnih kadrova**.

Ovaj problem, međutim, nije jednako prisutan u svim županijama. Tako npr. u Zagrebačkoj županiji "samo" 33% lokalnih jedinica smatra da im nedostaje stručnog osoblja, dok se u Splitsko-dalmatinskoj županiji taj postotak penje na zabrinjavajućih 72% (prema A/I). Unutar tih postotaka kreću se i odgovori iz A/II, u kojoj 58% ispitanika izjavljuje da im nedostaje zaposlenih s odgovarajućom stručnom spremom, od čega se daleko najveći manjak odnosi na visoki stupanj obrazovanja (75,75%).

Sve anketirane lokalne jedinice ocjenjuju da nisu spremne preuzeti i izvršavati decentralizirane poslove prema novom Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (misli se na osnovno školstvo, socijalnu skrb i primarnu zdravstvenu zaštitu). Kadrovska ekipiranost za decentralizirane poslove u Zagrebačkoj (33%) i Primorsko-goranskoj (39%) županiji je nedostatna, dok u Splitsko-dalmatinskoj i Požeško-slavonskoj županiji potpuno izostaje, odnosno izražena je sa 0% (!).

Unutar pojedinih županija taj je problem posebno naglašen u manjim i ekonomski slabijim gradovima i općinama koji ne mogu privući kvalitetne stručnjake u svoju sredinu.

b) **Najmanja stručnost** primjećuje se u poslovima vođenja **upravnog postupka**.

Na pitanje o stručnoj osposobljenosti prema pojedinim vrstama poslova 40% ispitanika iz A/II smatra da u njihovoj lokalnoj jedinici službenici nisu osposobljeni za poslove vođenja upravnog postupka. Slijede ih inspeksijski poslovi (23%), zatim rukovodeći poslovi (13%) i pomoćni poslovi (12%) te savjetnički (7%), računovodstveno/ /administrativni (3%) i ostali poslovi (2%). U kontekstu toga treba uzeti u obzir i podatak iz iste ankete da više od 20% lokalnih jedinica nema niti jednog zaposlenog diplomiranog pravnik.

Na svim održanim skupovima predstavnici lokalnih jedinica eksplicite su izražavali stav da službenici koji vode poslove upravnog postupka, u kojima se rješava o pravima i obvezama fizičkih i pravnih osoba, moraju imati visoku ili višu spremu, pravne odnosno upravne struke. Nije naodmet spomenuti da razlike u veličini, ekonomskoj snazi i geografskoj određenosti lokalnih jedinica nisu prouzročile dilemu u pogledu navedenog stava, za razliku od nekih drugih pitanja, kada su te objektivne okolnosti znatno utjecale na stupanj razmimoilaženja.

c) **Natječaj se često ne provodi ili se provodi samo pro forma.**

Natječajni postupak se često ne provodi za visoko rangirane položaje. Prema podacima A/II samo 33% lokalnih jedinica u Zagrebačkoj županiji postavilo je pročelnike na položaj putem natječaja. Ostale županije variraju u postocima, s maksimumom od 60% postavljenih pročelnika temeljem natječaja. Može se pretpostaviti da je većina preostalih pročelnika zauzela položaje prvenstveno prema političkom, a onda i rodbinskom, prijateljskom ili sličnom kriteriju. Takva situacija, koja je u praksi dovela do neučinkovitog i nestručnog vođenja nemalog broja lokalnih službi, oštro je kritizirana na radionicama. Stručnjaci različitih profila koji su predstavljali svoje lokalne jedinice naglašavali su da pročelnici moraju biti profesionalci, a ne predstavnici vladajućih političkih struktura.

Slično razmišljanje nalazimo i kod anketiranih ispitanika u A/II. Na pitanje koje bi četiri mogućnosti (od dvanaest ponuđenih) najviše pridonijele razini stručnosti u njihovoj lokalnoj jedinici, jedna od prvih četiriju bila je: omogućavanje objektivnog i nepristranog primanja u službu temeljenog na stručnim kvalitetama kandidata.

d) **Lokalni službenici imaju neznatne mogućnosti usavršavanja i nezadovoljavajuću komunikaciju s višim razinama teritorijalnog upravnog sustava.**

Što zbog financijskih nemogućnosti, što zbog normativne manjkavosti i nebrige vladajućih struktura, lokalni službenici vrlo se rijetko usavršavaju za postojeće ili osposobljavaju za nove poslove. Višu

razinu obrazovanja uglavnom postižu pojedinci u vlastitom aranžmanu za "svoje potrebe", koje nisu nužno i potrebe službe. Opći akti lokalnih jedinica ne predviđaju mogućnost napredovanja za osobe koje se dodatno obrazovno i stručno usavrše, dok u lokalnom proračunu obično uzmanjka sredstava kad se pojave takvi slučajevi. Državni stručni ispit još uvijek nije zakonska obveza za lokalno osoblje.

Nadalje, općinske i gradske službe nedovoljno komuniciraju s regionalnim uredima, a pogotovo sa središnjim organizacijama. Kritizirajući kako im pojedina ministarstava gotovo uopće ne pružaju neophodne informacije vezane uz njihova područja rada, zaposlenici u lokalnim jedinicama tvrde da su često primorani na samopomoć i ad hoc improvizacije u rješavanju problema koje ne znaju ili ne mogu riješiti.

Na pitanje iz A/II o mogućnostima koje bi najviše pridonijele povećanju profesionalne razine, osim već spomenutog objektivnog i nepriistranog natječaja (v. toč. c), preostale tri najčešće izabirane solucije odraz su upravo navedenih problema. Ispitanici smatraju da bi tečajevi i seminari organizirani na razini županije te seminari i stručni skupovi vođeni od čelnika središnjih organa, kao i obavezno polaganje državnih stručnih ispita za lokalne službenike (v. dalje u tekstu, poglavlje 4., I., toč. a., b. i e), bitno pridonijeli povećanju razine stručnosti u njihovim lokalnim jedinicama.

4. Prijedlozi

Jačanje profesionalnih kapaciteta lokalnih institucija može se postići postavljanjem pojedinačnih, međusobno povezanih, ciljeva i kumulativnom provedbom različitih metoda za njihovo ostvarenje. Te ciljeve i načine njihova provođenja ugrubo ćemo podijeliti na dvije skupine.

Prvoj skupini pripadaju oni koji se mogu ostvariti u relativno kratkom roku, bez dugoročnih analiza i prevelikog izdvajanja financij-

skih sredstava, a znatnim dijelom ovise o profesionalnosti i motivaciji čelnika i službenika određenih organizacija i institucija. Njihova svrha je liječiti akutno stanje u smislu usavršavanja i osposobljavanja postojećih službenika, radi kvalitetnijeg obavljanja sadašnjih i nadolazećih zadataka lokalnih službi. Ožive li u praksi, mogli bi biti vrlo učinkoviti, za što postoje realne mogućnosti jer je za mnoge od njih postavljen normativni okvir u sadašnjem prijedlogu nacрта *Zakona o lokalnim službenicima*.

Ovamo pripadaju:

- a) tečajevi i seminari organizirani na razini regije/županije,
- b) seminari i stručni skupovi organizirani od središnjih državnih organa,
- c) obrazovni programi i studijska putovanja u inozemstvo,
- d) predavanja, tribine i skupovi domaćih odnosno međunarodnih znanstvenika i stručnjaka o aktualnim i ključnim temama,
- e) državni stručni ispiti za službenike u lokalnoj samoupravi.

Za ostvarenje ciljeva i načina rada druge skupine potrebno je duže vrijeme, osmišljena strategija u egzekutivnom vrhu te njezina detaljna razrada u središnjim organizacijama i institucijama. Oni traže mnogo razvijeniju suradnju i koordinaciju raznih interesnih grupa jer imaju dalekosežnije posljedice na sve razine teritorijalnog upravnog sustava. Neki od njih traže dodatne izvore financiranja i (li) normativno uporište, ali svi imaju zajednički *condicio sine qua non*, a taj je - reafirmacija temeljnih vrijednosti pravne države te promicanje i zaštita profesionalizma i etike u javnoj upravi. Bez toga oni ne mogu stvarno zaživjeti u praksi i ostvariti svoju svrhu postojanja.

To se odnosi na:

- a) osnivanje visokoškolske ustanove za obrazovanje osoblja koje će se zapošljavati u javnoj upravi,
- b) osnivanje tijela za promicanje interesa zaposlenih u lokalnoj samoupravi,
- c) unapređenje i zaštitu *merit*-načela na svim razinama službeničkog sustava.

I.

a) Tečajevi i seminari organizirani na razini regije/županije

Prema *Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (NN 33/01) županija u svojem samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od područnog (regionalnog) značaja koji se odnose na školstvo, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu te planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova. Osim toga, novim zakonskim odredbama, prema tzv. metodi opće klauzule, županije imaju mnogo veću autonomiju pri određivanju svojeg samoupravnog djelokruga nego prema prethodnom *Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi* (NN 90/92 te kasnije izmjene i dopune), koji se koristio tzv. metodom enumeracije (taksativnim nabrojanjem poslova). Posljedica toga je da županijske skupštine mogu i pored zakonom nabrojanih poslova "...neki posao ocijeniti poslom od regionalnog značaja, polazeći od vlastite procjene okolnosti, potreba i razvojnih šansi pojedine županije" (Koprić, 2001:10) ako Ustavom ili zakonom nisu već dodijeljeni državnim tijelima.

Bez obzira na to koja je djelatnost u pitanju, nerijetko je riječ o zahtjevnim zadacima koji traže visoku razinu stručnosti, jedinstven pristup i dobru koordinaciju unutar određenog regionalnog područja. Županijska tijela, po prirodi stvari, snose i odgovornost za kvalitetno obavljanje poslova od regionalnog interesa, koji će se dobrim dijelom operativno izvršavati u sklopu njihovih lokalnih jedinica.

Jedan od učinkovitih načina za profesionalno rješavanje ovog zadatka jest i vođenje raznih seminara i stručnih skupova, tečajeva i radionica, koje bi sve županije mogle i trebale organizirati za lokalne jedinice u svojem sastavu. Krug tema je gotovo neiscrpan, a kretao bi se od upoznavanja lokalnih službenika s novim i(li) izmijenjenim propisima te usklađivanja stavova i ujednačavanja prakse, do konkretnih metoda osposobljavanja i usavršavanja za pojedine vrste poslova. Osnovni

preduvjet za to je visokoprofesionalni kadar unutar samih županijskih tijela.

Prema podacima prije navedene ankete, za ovu vrstu usavršavanja postoji velika zainteresiranost zaposlenih u gradovima i općinama. Problem neinformiranosti i nekoordinacije posebno je primjetan u manjim lokalnim jedinicama, koje su često na rubu svih zbivanja, pa se nerijetko snalaze po načelu samopomoći.

Stručno osposobljavanje i usavršavanje na regionalnoj razini ima više prednosti. Prije svega, svaka županija (regija) ima svoje osobitosti i razlikuje se, u većem ili manjem opsegu, od drugih županija po financijskom kapacitetu, geografskom okruženju, političkim aspiracijama, gospodarskim uvjetima, tradiciji, kulturi i nizu drugih faktora. Iz tog razloga svaka će, najbolje za sebe, prepoznati problem i iznaći najpogodniju metodu za njegovo rješavanje. Nedostatak centraliziranih metoda upravo je nesposobnost uvažavanja specifičnosti pojedinih regija. Nadalje, mnogo je jednostavnije i ekonomičnije organizirati takve skupove na teritorijalno ograničenom području. (Tako, na primjer, ako je riječ o višednevnim seminarima, nije potrebno osigurati troškove smještaja i noćenja sudionika, jer se mogu u istom danu vratiti u mjesto prebivališta.)

Potreba za takvim oblikom usavršavanja i osposobljavanja lokalnog osoblja dobivat će sve više na važnosti i zbog toga što se, kroz aktualne decentralizacijske reforme javne uprave u Hrvatskoj, brojni poslovi sa središnje razine prenose na regionalnu i lokalnu razinu.

b) Seminari i stručni skupovi organizirani od središnjih državnih organa

Zakon o sustavu državne uprave (NN 75/93 i kasnije izmjene) obvezuje tijela državne uprave na suradnju i pružanje stručne pomoći tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama koje imaju javne ovlasti, kad im povjeravaju poslove državne uprave. Međutim, u praksi to ovisi isključivo o konkretnim prilikama

u pojedinom ministarstvu ili državnoj upravnoj organizaciji. Nisu rijetke situacije u kojima unutar iste središnje organizacije poneki odsjek vrlo aktivno surađuje s uredima i službama u lokalnim i regionalnim jedinicama, dok u drugim odsjecima savjetnici nemaju osnovnih znanja i(li) volje da odgovore na telefonski ili pismeno upućena pitanja s terena.

Na svim skupovima i radionicama, kao i u odgovorima dobivenim na pitanja iz anketa, predstavnici lokalnih jedinica naglašavali su da su suradnja i komunikacija sa središnjim organima izrazito loši te da ih je nužno poboljšati. Mnogi su uputili prigovore na neljubaznost, neinformiranost i nedovoljnu stručnost državnih službenika. S druge strane, službenici ministarstava žale se na manjak osoblja(!) i vremena za održavanje takvih kontakata te na neukost i neprofesionalnost lokalnih službenika. Iako slika stvarnosti ne odgovara tako polariziranim stavovima, jer (ne)kvalitetnog osoblja ima svuda, ono što je nesporno jest činjenica da komunikacija između centralnih organa i lokalnih jedinica ne zadovoljava.

U tom smislu obveza je središnjih organa da pronađu stručne ljude, vrijeme, prostor i dobru volju kako bi se ta suradnja počela ostvarivati na višoj razini. Jednako tako, službenici u lokalnim jedinicama dužni su dobivena znanja i informacije primijeniti u svakodnevnoj praksi.

Održavanje seminara i stručnih skupova (minimalno jedan do dva puta godišnje za jedno područje) nužna je preventiva mnogim manjkavostima u radu lokalnih službenika, koje često proizlaze upravo iz nedovoljne informiranosti i nekoordinacije. Na takvim skupovima lokalno osoblje detaljno bi se upoznavalo sa svim promjenama i dopunama postojećih propisa koji se tiču njihova djelokruga rada. Zajednički bi se pronalazili odgovori kako primjenjivati i tumačiti pojedine zakone u slučaju nedosljednosti, nereguliranih ili iznimnih situacija i sl., te bi prema tako dobivenim osnovnim smjernicama svi trebali jednako postupati. Također bi središnji organi mogli upozoravati na moguće pogreške u radu koje su primijetili provodeći upravni nadzor nad radom pojedinih lokalnih jedinica. Sam sustav nadzora zasigurno nije dostatna, a često ni dovoljno adekvatna metoda za saniranje manjkavosti u radu.

Potreba za ispravnim i jedinstvenim tumačenjem propisa te ujednačavanjem prakse u poslovima prenijetog djelokruga nužna je na čitavom državnom području. Na te poslove lokalne jedinice ne mogu utjecati. Za njihovo zakonito i stručno obavljanje načelnici općina, gradonačelnici i ravnatelji pravnih osoba s javnim ovlastima snose odgovornost središnjim organima. Iz tog razloga centralni organi obvezni su savjetovati lokalne službenike kako će zakonito i stručno obaviti posao, a ovi su dužni tako i postupati u radu. U tom međudnosu vrlo je značajno da centralni organi uvažavaju argumentirana upozorenja nižih razina koje se odnose na eventualnu neprovedivost nekih njihovih uputa u praksi te da pronađu odgovarajuće rješenje za to.

c) Obrazovni programi i studijska putovanja u inozemstvo

Ovaj oblik usavršavanja provodi se uglavnom posredstvom i uz financijsku potporu međunarodnih organizacija, agencija, instituta²⁰ ili nevladinih udruga, a opseg njihovih aktivnosti u budućnosti će se zasigurno povećati ako se uključimo u europske integracije.

Osnovna ideja tih programa jest upoznati osoblje zaposleno u javnoj upravi s načinom funkcioniranja, metodama rada i organizacijom javnih službi i državne uprave u razvijenim zemljama²¹, a radi ubrzanja globalnih procesa demokratizacije, decentralizacije, profesionalizacije, integriranja u EU i prijelaza na tržišnu privredu. Nakon takvog usavršavanja, koje traje od nekoliko dana do više mjeseci, od službenika se očekuje da primijene tako dobivena znanja na svojim radnim mjestima i položajima te da na taj način budu inicijatori pozitivnih promjena u zemlji iz koje dolaze.

²⁰ Neki od aktivnijih u Hrvatskoj su *WORLD LEARNING - Technical Training for Societies in Transition (TRANSIT)* i *URBAN INSTITUTE* oba iz SAD, sa sjedištem u Zagrebu.

²¹ Gotovo uvijek osposobljavanje se odvija u zemljama sjeverozapadne Europe i Sjeverne Amerike.

Iako su takvi programi dobro zamišljeni, njihova praktična primjena do sada je pokazivala djelomične rezultate iz nekoliko razloga. Prije svega, te programe organiziraju i izvode različite organizacije i asocijacije, koje rade svaka za svoj račun i koje međusobno, više ili manje, kontaktiraju samo ako znaju jedne za druge. Zbog toga se nerijetko događa da imaju programe za iste teme, ali različitog sadržaja, u drugim zemljama i s drugim ljudima (u posljednje vrijeme pojavljuju se takvi nepovezani programi koji se bave decentralizacijom upravnih službi). Usljed rascjepkanosti i neinformiranosti jednih o drugima bitno se umanjuje svrha zbog kojih se provode. Kada bi se povezali svi sudionici sličnih programa, to bi, zbog međusobne razmjene informacija i pronalaženja zajedničkih metoda utjecaja, dalo nesumnjivo veće rezultate u primjeni stečenih znanja nego na pojedinačnoj razini jednog radnog mjesta.

Nadalje, kriterij odabira sudionika je proizvoljan i ovisi o tome koliko je organizator upoznat s realnom situacijom u našoj zemlji, odnosno je li kadar pronaći pravu metodu kojom će doći do kvalitetnih stručnjaka za neko područje. Nerijetko takve programe pohađaju osobe po kriteriju visokog položaja koji trenutno zauzimaju u određenom tijelu ili organizaciji, odnosno na temelju osobnih ili političkih poznanstava. Određen broj njih nema potrebna znanja niti profesionalnog motiva implementirati stečena iskustva kasnije u praksu.

Nije naodmet spomenuti da je riječ o znatnim financijskim sredstvima koja se na takav način neracionalno i disperzivno troše.

Značajan korak ka poboljšanju takve situacije bilo bi uspostavljanje nezavisnog tijela sastavljenog od stručnjaka (v. poglavlje 4., II., toč. b.), koje bi posredovalo između svih zainteresiranih strana takvih programa na jedinstven način i prema objektiviziranim mjerilima. Utjecaj takvog tijela trebao bi se protezati i na Vladu, koja bi, pod institucionaliziranim pritiskom struke, morala uzeti u obzir zajedničke prijedloge za uvođenje pozitivnih promjena.

U ovom trenutku ne vide se značajniji rezultati takvih programa dijelom i zbog nemogućnosti individualnog utjecaja pojedinih sudionika programa na odlučujuće grupe. Potencijalna vrijednost ovog

tipa usavršavanja jest prošireno individualno znanje i iskustvo polaznika, kao i poluformalni oblici povezivanja pojedinih sudionika, koji su sudjelovali u istom programu. Na taj način postupno se stvara kritična masa ljudi potrebna za iniciranje novih metoda i sadržaja rada u upravi.

d) Predavanja, tribine i skupovi domaćih odnosno međunarodnih znanstvenika i stručnjaka o aktualnim i ključnim temama

Ovakav način stručnog usavršavanja do danas se često koristio u našoj praksi, no, na žalost, premalo za širu stručnu javnost. Nerijetko je riječ o uskom krugu znanstvenika i(li) stručnjaka iz prakse, posebno zainteresiranih za pojedino područje. No, zadatak takvih skupova trebao bi biti ambiciozniji u pogledu publike, budući da se sadržajno mnogo češće bave temama koje se odnose na djelatnost šireg kruga javnih službenika i građana nego strogo specijaliziranim područjima.

Potrebe ovog rada nisu takve da bismo se upustili u analiziranje uzroka takve situacije, ali možemo nakratko primijetiti da bi već samo manji napor na razvijanju *public relations*²² u hrvatskoj upravi pridonio drugačijem stavu šire javnosti. Činjenica da čak ni uža struka nije dovoljno informirana o postojanju takvih skupova upozorava na potrebu uvođenja razvijenijih metoda "reklame" od dosadašnjih. Očigledno je da se taj cilj ne može postići s nekoliko nasumce postavljenih plakata na vrata ili u hodnik pokoje institucije odnosno upravne organizacije. Učinkovitost oglašavanja postiže se dostupnošću prave informacije što većem broju potencijalno zainteresiranih adresata. To podrazumijeva ne samo oglašavanje u službenim

²² Pusić (1997:116) upozorava na opći trend novog reguliranja odnosa uprave i građana. On podrazumijeva postojanje takve situacije u kojoj se uprava promatra kao poduzeće, odnosno uslužna organizacija, koja bi trebala negovati svoje javne odnose. U tom smislu upravne organizacije trebaju osnivati posebne jedinice koje će poduzimati akcije usmjerene na stvaranje pozitivnog stava građana prema njima (u vidu publikacija, utjecaja na sredstva javne komunikacije itd.).

glasilima te stručnim i znanstvenim časopisima već i u mass-medijima (na TV-u, radiju i u javnom tisku). Uvjet za kvalitetan rad tih posljednjih jest i postojanje određenog broja kvalitetnih novinara kojima nisu nepoznate upravne teme te koji su kadri prikazati i široj javnosti osnovne ideje nekog skupa. Nerijetko novinski tekstovi ne dosežu dalje od suhoparnog prepisivanja naziva referata ili predavača s dnevnog reda programa, s eventualnom fotografijom "važnog" političara koji se po dužnosti pojavi na skupu.

Ipak, osim neinformiranosti, na djelu su i drugi faktori. Kroz mnoge se provlači ista nit nezainteresiranosti upravnih službenika za vlastitu struku. Za razliku od drugih profesija, koje promiču i štite svoje interese kroz razne udruge, komore i slične asocijacije (odvjetničke, liječničke i dr.), profesionalci u upravi su disperzirani i nepovezani pa se pričinja kao da upravna struka i ne postoji. Početne inicijative koje su poduzete u tom smjeru, kao npr. osnivanje i aktivnosti *Instituta za javnu upravu* (v. pog.4.,II.,toč.b), daleko su od onog utjecaja koji bi udružena struka mogla imati na razvoj i unapređenje upravne teorije i prakse u Hrvatskoj.

e) Državni stručni ispiti za službenike u lokalnoj samoupravi

Prijedlogom nacrtu *Zakona o lokalnim službenicima* propisano je obvezno polaganje državnih stručnih ispita i za službenike lokalne samouprave. Ta je odredba izrazito važna za podizanje nivoa stručnosti lokalnih službenika i ne bi smjela biti ispuštena iz konačnog teksta zakona. Ako nije riječ o diplomiranim pravnicima ili strukama upravnog usmjerenja, a vidjeli smo da je takvih znatno manje u upravi od ostalih zanimanja (v. uvod), ti ispiti često su jedini susret zaposlenih u upravi s propisima javnog prava. U tom smislu takav je ispit nužan za dobivanje barem temeljne razine znanja.

Drugo je pitanje što se može sadržajno promijeniti u samom programu tih ispita koje bi trebali polagati lokalni zaposlenici. Nacrt *Zakona o lokalnim službenicima* predviđa da se ispit polaže na način i po

postupku koji je propisan za polaganje državnih stručnih ispita za državne službenike. Čini se da je ova odredba preuzeta iz *Zakona o državnim službenicima i namještenicima* po inerciji ne obazirući se na neke bitne razlike između poslova državne uprave i poslova lokalne samouprave. Postojeći program u općem dijelu, koji je obavezan za sve, ne zahvaća važan dio zakonske materije iz djelokruga lokalne samouprave, dok, s druge strane, neki zakoni važni za područje državne uprave nisu relevantni za lokalne službenike.

Daleko najbolje bilo bi da nadležno ministarstvo donese detaljniji program za sve službenike, jer zakonska literatura u općem dijelu ispita nije ni kvantitativno ni kvalitativno specificirana po visini stručne spreme, vrsti zanimanja, odnosno težini i složenosti radnog mjesta. Kako nema objektivno propisanih kriterija procjene znanja, ispitivači prema osobnim profesionalnim standardima utvrđuju potrebnu razinu znanja svakog pojedinog kandidata.

Velik je problem i neinformiranost kandidata o potrebnoj literaturi, zbog čega se nerijetko koriste zastarjeli propisi te neadekvatan i parcijalan materijal, pa čak i pogrešno interpretirane skraćene verzije zakonskih propisa koje kandidati nabavljaju od svojih prethodnika.

II.

a) Osnivanje visokoškolske ustanove za obrazovanje osoblja koje će se pošaljivati u javnoj upravi

Kako je već navedeno u prethodnom tekstu, gotovo da i ne postoji zemlja koja nema visokoškolsku instituciju za osposobljavanje i obrazovanje javnih službenika. Iako se u nas o toj ideji nije raspravljalo u široj javnosti, u stručnim krugovima i na znanstvenim skupovima počinje se probijati shvaćanje o njezinu velikom značenju.

Sušтина ideje polazi od činjenice da današnji pravni studiji u Hrvatskoj ne osposobljavaju za rad u upravi, jer imaju samo jedan ili dva

upravna predmeta, pa diplomirani pravnici nemaju dostatna znanja za svakovrsne zadatke u upravnim organizacijama. No, uprava je deficitarna i samom pravnom strukom, dok se diplomirani politolozi obično i ne zapošljavaju u upravi (v. Uvod, str. 608.). Proizlazi da većina postojećeg visokoobrazovanog osoblja nema nikakvog upravnog znanja do trenutka kad se upozna s glavnim propisima pri polaganju državnog stručnog ispita. No, ti normativni temelji ne uključuju teorijska znanja o upravnoj organizaciji, komunikaciji i vodstvu, javnom managementu i planiranju, odnosima službenika prema građanima i političkim funkcionarima, kao ni mnoga druga znanja nužna za kvalitetan rad u modernoj upravi.

S druge strane, sadašnji upravni studiji imaju samo viši stupanj obrazovanja (VŠS) pa ne osposobljavaju buduće službenike za visoke i rukovodeće položaje, već za niže rangirana radna mjesta. Iz tog razloga te institucije nemaju dovoljno društveno značenje i popunjavaju ih manje ambiciozni ili uspješni kandidati.

Uspostavljanje visokoškolskog studija za javnu upravu povlači niz organizacijskih, financijskih, znanstveno-stručnih i drugih pitanja, koja prelaze okvire ovog rada.

Ono što je potrebno naglasiti u ovom tekstu jest da treba pažljivo pristupiti kategorizaciji, selekciji i motivaciji budućih kandidata za upis na taj studij. On nikako ne bi smio biti posljednje utočište propalih kandidata za pravni ili neki drugi studij. Naprotiv, treba postaviti vlastite standarde koji će privući uspješne studente. Za ostvarenje ove nakane potrebna je, prije svega, podrška Vlade i Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, koji bi trebali stipendirati najkvalitetnije studente te osigurati određen broj radnih mjesta u državnoj upravi i lokalnoj odnosno regionalnoj samoupravi za kandidate koji proizlaze iz te škole.

Nadalje, potrebno je kontinuirano informirati javnost (putem svih medija) o programu i značaju nove škole te stvarati novo kulturološko ozračje s posebnim naglaskom na najkvalitetnije obrazovanje dužnosnika i visokih upravnih službenika. U tome nam, kao neprikosnoven

primjer, može poslužiti *Francuska* i njezina opće poznata *Ecole Nationale d'Administration (ENA)*, koju je Charles de Gaulle osnovao još 1945.g.²³ Ta škola bavi se specifičnim doobrazovanjem budućih viših državnih dužnosnika u periodu između završetka fakultetskog obrazovanja i prvog zapošljavanja, kao i obrazovanjem ljudi koji već imaju višegodišnje radno iskustvo u upravi ili na neupravnim poslovima.²⁴ Potrebno je naglasiti da, zbog visoko postavljenih kriterija, samo desetina, ili manje od toga, uspije zadovoljiti na zahtjevnim testovima sposobnosti, a od njih tek se polovina prima u Školu.²⁵ Značajan je podatak da su do danas iz ove škole proizašla dva od pet predsjednika i šest od četrnaest premijera Pete Republike. Trećina današnjih ministara bivši su studenti ENA-e, a čak 83% diplomiranih "enarkista" cijelu karijeru provedu u državnoj upravi (ENA, 2001.).

Visokoškolski upravni studij u Hrvatskoj trebao bi postaviti modernije programe i nastavne planove, što obuhvaća i blisku suradnju s praktičarima u upravnim organizacijama. Činjenica je da se do danas malo što promijenilo na Pravnom fakultetu od prije nekoliko desetljeća. Nastavni planovi najčešće se bave detaljima pozitivnih pravnih propisa i teorijskim strukturama, a nedovoljno primjenom tih znanja u praksi. Gotovo se redovito događa da diplomirani pravnici izlaze s fakulteta bez osnovnih znanja o konkretnom načinu sastavljanja tužbe, ugovora ili rješenja. To ne znači da bi studij trebao imati stručni karakter. Naprotiv, sve njegove discipline trebaju biti znanstveno utemeljene, ali uz pronalaženje i usavršavanje metoda koje unapređuju praksu.

²³ Taj korak doveo je do velikog zaokreta u Francuskoj u pogledu obrazovanja upravnog osoblja. Do tada su sva ministarstva i državne organizacije provodile zasebne klasifikacijske ispite ne vodeći računa o općim standardima. Osnivanjem ENA-e država postaje odgovorna za obrazovanje svojih viših službenika.

²⁴ Prvi razred kandidata za upis čine osobe mlađe od 28 godina koje su završile studij, učiteljsku akademiju, poslovne ili tehničke škole, određene vojne škole i Institut d'Etudes Politiques (potonja visoka škola strukturirana je tako da njezinim polaznicima omogući što lakši upis na ENA-u). U drugi razred spadaju kandidati mlađi od 46 godina s najmanje petogodišnjim iskustvom rada u upravi. Treći razred sastoji se od kandidata mlađih od 40 godina i s osam godina staža na neupravnim poslovima (ENA, 2001.).

²⁵ Primjerice, u 1996.g. od 1 350 prijavljenih kandidata za 1. razred (do 28 godina bez prakse) ispitu je pristupilo njih 722, od čega je 101 zadovoljio na testovima, a samo je 51 kandidat primljen na studij. Od praktičara, u 2. razredu od 369 prijavljenih primljeno je 40, a u 3. razredu od 166 prijavljenih primljeno je 9 polaznika (ENA, 2001.).

Mogli bismo reći da promjena uloge obrazovnih institucija u cijelom razvijenom svijetu poprima karakteristike općeg trenda. Mnogi teoretičari i praktičari uočavaju manjkavosti dosadašnjeg pristupa. M. Clarke vidi razvijanje te uloge na četiri polja: 1. Poticanje razvoja osoblja ("reflective practitioner") - u kojem obrazovne institucije potiču javne službenike na primjenu znanja iz teorije i na dobivanje uvida iz istraživačkih projekata. 2. Posao u praksi - koji obuhvaća razmjenu ideja sa stručnjacima i između njih, s time da instruktor stimulira i kritizira te procese i utječe putem službenika na razvoj javnog upravljanja i procese rukovođenja u tim organizacijama. 3. Analiza i istraživanje - znači da sve aktivnosti obrazovnih institucija moraju biti utemeljene na rigoroznoj analizi ideja i aktivnosti koje, kad god je to moguće, moraju biti udružene s istraživanjem (potonje je temelj, iako se često zanemaruje). 4. Uloga mosta i tumača između teorije i prakse. Učenje i obuka s neodložnom *feed back* spregom i istraživanjem, ističe Clarke, osposobljava obrazovne institucije za savladavanje zadatka mijenjanja života i rada onih koji služe javnosti (Clarke, 1998: 399-401).

Promjena u ulogama nužna je za razvoj moderne uprave. Kao što znanstvene i obrazovne institucije ne mogu same pripremiti gotove nacрте i recepte znanja za praktičare u upravi, tako ni stručnjaci u upravnim organizacijama nemaju osnova za samozadovoljno postupanje prema *ad hoc* postavljenim pravilima i dnevnim potrebama. Ako znanstvene institucije arogantno spekuliraju bez uvida u stvarnost, a upravne organizacije podsmješljivo ignoriraju teorijska dostignuća pod sloganom "stvarnost je jedno, a knjige drugo", završit ćemo u slijepoj ulici. Samo kontinuirana razmjena ideja, znanja i informacija, uz međusobno dužno uvažavanje teorije i empirije, može dati pozitivne rezultate u ovom turbulentnom i kompleksnom svijetu.

b) Osnivanje tijela za promicanje interesa zaposlenih u lokalnoj samoupravi

Uloge takvog tijela mogu biti mnogostruke, a neke od njih jesu i aktivno posredovanje između tijela u lokalnim jedinicama i kandidata

za upravnu službu pri zapošljavanju²⁶, zaštita interesa i zastupanje lokalnog osoblja na centralnoj razini, informiranje i usmjeravanje službenika u daljnje obrazovanje i usavršavanje, distribucija znanstvenih i stručnih časopisa po lokalnim jedinicama i tsl.

U tom smislu moguće su sljedeće varijante:

1. Uspostaviti tijelo unutar Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave u obliku povjerenstva sastavljenog od stručnjaka. Zadatak bi mu bio da na stručnoj osnovi (u obliku vođenja statistike, znanstveno-stručnih analiza, istraživanja i tsl.) prati stanje u lokalnim i regionalnim jedinicama te, u suradnji s njima, predlaže određena rješenja za lokalno osoblje.
2. Osnovati povjerenstvo analogno onome iz toč.1., ali u sastavu budućeg visokoškolskog studija za javnu upravu.
3. Osnažiti ulogu Saveza gradova i općina u materijalnom smislu (financijskom potporom iz lokalnih /i državnog?/ proračuna) i ljudskim resursima (kvantitativno i kvalifikacijski) zbog znatnog proširenja kruga zadataka.
4. Uspostaviti instituciju ombudsmana, kao nezavisnog saborskog povjerenika, s potrebnom administracijom i predviđenim financijskim sredstvima.

Bez obzira na to u kojem će obliku takvo tijelo postojati, ono nipošto ne smije biti sastavljeno prema političkim interesima bilo koje stranke, već od priznatih stručnjaka najvišeg formalnog obrazovanja iz svih bitnih područja upravne struke.

²⁶ U Irskoj djeluje posebna nezavisna komisija *The Local Appointments Commissioners* (LAC), čiji je zadatak odabir i regrutiranje osoblja za javne službe. Ova komisija ima dvadesetak zaposlenih, a djeluje u sastavu šireg, na zakonu utemeljenog tijela: *The office of the civile service&Local Appointments commissioners*, koje broji oko 100 zaposlenih. Pri odabiru osoblja LAC je dužan pridržavati se tri glavna načela, a to su - selekcija prema sposobnostima, pošteno i otvoreno natjecanje i jednakost u pružanju mogućnosti. Vrijednosti na kojima temelje selekciju jesu pošten i objektivni natječaj, poštenje kandidata i nestranačje, sposobnost pojedinca za upravo određeni posao, *lex artis*, povjerljivost/tajnost između brojnih stranaka u procesu, promicanje spolne jednakosti te povećanje udjela žena, invalida i hendikepiranih osoba (LAC,2000:19).

U pojedinim zemljama utjecajna tijela ili udruženja imaju značajnu ulogu promicanja i zaštite kako zajedničkih interesa lokalnih jedinica tako i pojedinačnih interesa lokalnog osoblja. Ilustrativan primjer različitih djelatnosti takve asocijacije nalazimo u *Finskoj*,²⁷ koja, osim što osigurava i štiti interese lokalnih jedinica i njihovih udruženja, vrlo aktivno sudjeluje u općinskom zakonodavstvu, vođenju, savjetovanju i znanstveno-stručnim istraživanjima te informiranju svojih članica i izdavanju publikacija i informacija o dnevnim zbivanjima (Finnish, I.2000:13). Sličnu ulogu sa širokim krugom zadataka ima i *dansko udruženje Local Government Denmark (LGKD)*.²⁸ Od 1970.g., kada je osnovano zakonom, u vrijeme pokretanja reforme lokalne samouprave, te brojalo svega nekoliko zaposlenih, do danas postalo je nezaobilazan faktor u donošenju svih značajnijih političkih odluka središnje vlasti koje se odnose na lokalnu samoupravu. Svojim istraživačkim i obrazovnim aktivnostima postavlja stručne standarde lokalnim službenicima u svim općinama.

U kontekstu ove problematike treba spomenuti djelovanje domaćeg *Instituta za javnu upravu*,²⁹ koji organizira seminare i tribine o javnoj upravi s predavačima iz stručnih i znanstvenih krugova. Jedna od značajnijih njezinih aktivnosti je izdavanje znanstveno-stručnog časopisa *Hrvatska javna uprava*, koji, međutim, nije dovoljno poznat službenicima u državnoj upravi, a još manje u lokalnim jedinicama. Bolja informiranost i uključivanje u rad udruge šireg kruga stručnjaka značajno bi pridonijeli povećanju razine znanja i stvaranju jedinstvenih profesionalnih kriterija.

²⁷ *The Association of Finnish Local & Regional Authorities* interesna je zajednica za sve lokalne jedinice i gradove u zemlji, a pruža usluge i regionalnim vijećima, bolničkim okruzima i dr. O njezinu značenju dovoljno govori podatak o 300 zaposlenih stručnjaka u užem sastavu i 400 zaposlenih u kompanijama asocijacije (v. Finnish, I.2000:13).

²⁸ LGDK donedavno je djelovao pod imenom *National Association of Local Authorities in Denmark (NALAD)*. Samo dvije općine nisu članice ove asocijacije, a sve ostale 273 učlanjene su u LGDK na dobrovoljnoj osnovi. Ovo tijelo ima također zamašan broj od 330 zaposlenih, kapital od 107 milijuna DKK i godišnji obrt oko 224 milijuna DKK (PHARE/TACIS, 2001:2).

²⁹ Institut ima sjedište u Zagrebu, Sv. Ćirila i Metoda 4.

c) Unapređenje i zaštita *merit-načela* na svim razinama sustava

Načela *merit-systema*,³⁰ koja se zasnivaju na ideji sposobnosti službenika za određeni posao, treba primjenjivati od trenutka primanja potencijalnih kandidata u javnu službu i njihova postavljanja na određeno radno mjesto, pa do utemeljenja i provođenja objektivnog sustava nagrađivanja i napredovanja u karijeri. Jednake šanse i istovjetne metode provjere sposobnosti za sve potencijalne kandidate dovode do pravedne selekcije, a nagrada prema sposobnostima postaje temeljni motivirajući mehanizam koji službenika potiče na kvalitetniji i stručniji rad.

Iako *merit-načela* nalazimo u najznačajnijim međunarodnim dokumentima³¹ te iako ih propisuju u većoj ili manjoj mjeri gotovo sva zakonodavstva u općim i specijalnim zakonima, njihova primjena u praksi prije svega ovisi o brojnim političkim, ekonomskim i socio-kulturološkim značajkama pojedine zemlje.

U čistom *merit-sustavu* sva postavljenja na položaje, od najnižeg do najvišeg, trebala bi slijediti *merit-principe*, međutim, do sada to nije postignuto niti u jednom upravnom sustavu. Tipični izuzeci od tog pravila jesu slučajevi imenovanih službenika, kao i razni politički položaji. Također, u mnogim upravnim sustavima u kojima prevladavaju elementi automatskog sustava napredovanja postojeći službenici napreduju na više položaje interno, unutar svoje upravne organizacije. Ima i zemalja koje pri zapošljavanju i napredovanju favoriziraju pripadnike minoriziranih socijalnih skupina (žena, nacionalnih manjina, i sl.). Posebno se u davanju jednakih mogućnosti ženama i muškarcima ističu skandinavske zemlje.

³⁰ *Merit-system* u temelju se razlikuje od svih ostalih vrsta patronažnih sustava, čiji su glavni kriteriji zapošljavanja i promicanja u službi politička pripadnost, obiteljske ili prijateljske veze i tsi.

³¹ *Europska povelja o lokalnoj samoupravi* u čl. 6. st. 1. izričito propisuje: "Položaj zaposlenih u tijelima lokalnih jedinica treba omogućiti zapošljavanjem osoblja polazeći od načela kakvoće, sposobnosti i stručnosti. U tom cilju osigurat će se odgovarajući uvjeti za njihovo obrazovanje, nagrađivanje i napredovanje."

Razlikovanje tih izuzetaka jest u tome da kod jednih raspravljamo o različitim kriterijima postavljanja profesionalaca na pojedina radna mjesta, dok kod drugih ne postoji zadanost struke. U ovu posljednju grupu pripadaju ponajprije politički položaji. Pitanje je koliko takvih položaja u kvantitativnom smislu može podnijeti jedan sustav, a da ne prijeđe granicu podnošljivog diletantizma i nužne politizacije javne uprave. Zemlje *OECD-a* tendiraju tome da politička imenovanja budu koncentrirana samo na najvišim upravljačkim razinama, kao i na "osjetljivim položajima" (administrativno osoblje ministara i sl.). Svaka na svoj način uređuje ta pitanja, ali uvijek vrlo restriktivno. *SAD* to rješava jednostavnim postotkom (10% visokih položaja na egzekutivnoj razini), *Velika Britanija* brojku izriče riječima "vrlo malo", dok *Francuska* već u proračunu ograničava taj broj na savjetnike ministarskih kabineta. *Njemačka* uopće ne poznaje čiste političke položaje, a u *Švedskoj* taj broj ovisi o dogovoru između glavnih političkih stranaka (World Bank, 2001:2). U *Hrvatskoj* je taj broj neuhvatljiv. Formalnih i normativno utvrđenih političkih pozicija zasigurno je mnogo manje od netransparentnog broja formalno profesionalnih položaja, ali pod realnim političkim utjecajem pojedine stranke.

Osim vanjskog utjecaja okoline i u organizacijskom smislu struka ima svojeg protivnika - hijerarhijsku komandu. S jedne strane, upravna disciplina u organizaciji pokušava se uspostaviti i koordinirati putem hijerarhijske komande. Nasuprot njoj stoji profesionalac, koji je nerijetko u sukobu s administracijom, i čija sve veća specijalizacija dovodi do toga da rukovodilac često nema veće znanje od njega, kao hijerarhijski nižeg stručnjaka. To dovodi do velike osobne dileme "koju nameću često proturječne orijentacije: orijentacija na norme vlastite struke (profesije) ili norme organizacije" (Perko-Šeparović, 1975:73). Proizlazi da se specijalac može "uspjeti" na viši položaj samo ako odustane od struke i počne se baviti upravljanjem, za koje, međutim, nije osposobljen (što dovodi do daljnjih disfunkcija u organizaciji). Neki teoretičari organizacije naglašavaju da taj sukob

"line and staff groups"³² bitno ograničava mogućnost napredovanja stručnog osoblja, unatoč njihovu mnogo većem znanju i obrazovanju. Iako taj tip sukoba može motivirati, obično proizvodi niz negativnih efekata. Sa stajališta organizacije umanjuje njezinu efikasnost, dok kod pojedinca uzrokuje psihološke (nezadovoljstvo, frustriranost) i profesionalne posljedice (zanemarivanje struke ili napuštanje organizacije).

No, unatoč tim problemima, promicanje sposobnosti i stručnosti kroz *merit*-načela pokazalo se najuspješnijim kriterijem u usporedbi sa svim drugima. Najpogodnije sredstvo kojim moderna uprava može zadovoljiti sve brojnije potrebe građana jest visoka razina profesionalnosti i osposobljenosti njezinih službenika. Upravo iz tog razloga razvijene zemlje ugradile su ove mehanizme duboko u svoj sustav.

Kakva je situacija u Hrvatskoj?

Nije nevažan podatak da je značajan postotak anketiranih, kao jednu od izabranih mogućnosti koje bi pridonijele razini stručnosti i obrazovanosti u njihovoj lokalnoj jedinici, izabrala odgovor "omogućavanje objektivnog i nepristranog primanja u službu temeljenog na stručnim kvalitetama kandidata". Iako gotovo sve lokalne jedinice svojim općim aktima predviđaju obvezu javnog natječaja, kojim se oživotvoruje načelo jednake dostupnosti radnog mjesta svim potencijalnim kandidatima, rašireno je uvjerenje da se natječajni postupak izigrava na razne načine te da je riječ o čistoj formalnosti.

³² Analizirajući ovaj sukob, Dalton naglašava da naredbodavne jedinice, koje raspoložu formalnom vlašću i upravljaju, te savjetodavne jedinice, koje sudjeluju u istraživačkoj i savjetodavnoj djelatnosti, pokazuju velike razlike u sociološkoj pozadini (obrazovanje, dob, profesionalna svijest, društvene razlike i tsl.), kao i u mogućnostima napredovanja u karijeri. Savjetodavno osoblje ima mnogo manju mogućnost napredovanja, a mnogo veće znanje. Različite vrijednosti i percepcija stvarnosti izazivaju stalan sukob unutar organizacije. (Slično tome i Gouldner, Thompson i dr. - v. u: Perko-Šeparović, 1975:120-122.).

Normativno gledano napredovanje u službi ne povezuje se sa sposobnošću službenika. Odredbe o izvanrednim promaknućima prema prethodnom *Zakonu o državnim službenicima* nisu zaživjele u praksi, a redovno promaknuće završavalo je povećanjem platnog razreda za godine službe. I novim zakonom državni službenici nagrađuju se samo za godine službe (0,5% za svaku minulu godinu), a za naročite rezultate u radu (?) može ih se finansijski nagraditi dodatkom na uspješnost. Koliko će biti takvih slučajeva u praksi? I ako ih bude, tko će i po kojim kriterijima određivati što je to uspješnost u radu? Da li po dobivenim ocjenama, koje su također upitne objektivnosti? Što se tiče budućeg zakona kojim će se regulirati statusna pitanja lokalnog osoblja, sadašnji prijedlog potpuno je izostavio odredbe o ocjenjivanju službenika, a kamoli da bi se visoke ocjene dovele u vezu s mogućnošću napredovanja na više radno mjesto, višom plaćom ili možda omogućavanjem daljnjeg obrazovanja i usavršavanja.

Ako se niti zakonskim odredbama o napredovanju (u plaći i položaju) službenici ne motiviraju na stručniji i kvalitetniji rad, teško je vjerovati da će visoki rezultati dolaziti sami od sebe. A oni malobrojni koji će ih ipak postizati, svoja znanja, ideje i sposobnosti, prije ili kasnije, ponudit će drugim organizacijama koje će ih za takav rad pravedno nagraditi.³³

* * *

Praktično provođenje *merit*-načela, kao i oživotvorenje većine drugih ciljeva, nužno ovisi o reafirmaciji temeljnih društvenih vrijednosti i službeničke etike. Pri tome se mnogima, kao prva asocijacija,

³³ Istraživanje koje je proveo prije nekoliko godina u dvije tipične upravne organizacije (Ministarstvo gospodarstva i Središnji ured Porezne uprave) dovelo je doc. dr. sc. I. Koprića do sličnog zaključka. Njegovim riječima: "Stječe se dojam da entuzijastima, službenicima koje obilježava proaktivan stav prema radu, obje organizacije na neki način služe kao inkubator za stručno i osobno sazrijevanje te stjecanje iskustva i veza za neko drugo, njima atraktivnije zanimanje, bilo u nekoj drugoj upravnoj ili državnoj službi (npr. diplomaciji, sudstvu itd.), bilo u sferi privatne inicijative." (Koprić, 1999:382)

nameće problem korupcije unutar javne uprave. Taj se fenomen, od kojeg nije imun niti jedan današnji društveni sustav,³⁴ mnogo istraživao i o njemu je napisano stotine tekstova u kontekstu povijesnog, sociološkog, kulturološkog, psihološkog, ekonomskog, političkog i pravnog diskursa. Većina je suglasna u tome da korupciju treba suzbijati na svim razinama sustavnim pristupom te da se mehanizmi zaštite moraju inkorporirati duboko u normativnom sustavu nacionalnih³⁵ i međunacionalnih zajednica.³⁶

No, iako razoran, ovaj ekstremniji vid poremećenih vrijednosti i nedostatka etike možda i nije toliko rasprostranjen na službeničkim, koliko na najvišim položajima u našem upravnom sustavu. Manje vidljivi, "mekši" oblici iskrivljene etike, a ipak primjetni na gotovo svakom koraku, inkorporirani su duboko u svijesti pripadnika jedne zajednice. Neprofesionalan i nemaran odnos službenika prema poslu, nedostatak odgovornosti rukovodilaca, politizacija službe ili arogantan pristup prema građanima kao oblici ponašanja nisu iznimka u našim okolnostima. U svom znanstvenom istraživanju koje je proveo u dvije središnje upravne organizacije (v. bilješku 33), Koprić zaključuje da, iako se u većini stvari razlikuju, u obje od njih prevladava autoritarna kultura s uredsko-reaktivnim stavom i naglašenim političkim vrijednostima. Ekonomskim vrijednostima pripada drugo mjesto, dok su pravne vrijednosti zabačene u obje organizacije³⁷ (v. Koprić, 1999:256-322).

³⁴ "Svako društvo korumpirano je onoliko koliko to dopuštaju njegove institucije i praksa...Medutim, pravi problem u tome su različiti razmjeri pojave i što negdje korupcija predstavlja sustav, a ne njegovu deformaciju." (Kregar, 1999:694)

³⁵ Mnoge zemlje imaju posebne zakone o sprječavanju korupcije (npr. Irska, Letonija, Estonija itd.), dok druge unose pojedine odredbe o prevenciji, mehanizmima kontrole i kaznama u razne druge propise. Često se uspostavljaju posebne institucije koje analiziraju aktivnosti službenika, provode istrage, antikorupcijske programe i tsi.

³⁶ U akciji političkog suzbijanja korupcije nalaze se različiti akteri, od pojedinaca i nevladinih udruga, do velikih međunarodnih organizacija (*Ujedinjeni narodi, Vijeće Europe, OECD, Svjetska banka, Međunarodni monetarni fond*) koji su inicirali donošenje mnogih dokumenata i poduzeli konkretne korake za njezino smanjivanje.

³⁷ Istražujući organizacijsku kulturu u javnoj upravi Koprić utemeljuje njezinu novu tipologiju. Kombinirajući tri skupine vrijednosti (pravne, političke i ekonomske) raširene kod članova upravnih organizacija, s jedne strane, te dvije praktične orijentacije službenika (profesionalno-proaktivne i uredsko-reaktivne), s druge strane, utvrđuje šest tipova organizacijske kulture. To su legalistički i birokratski, participativni i autoritarni te poduzetnički i upravljački tip (opširnije o tome Koprić, 1999:256-322).

Pitanje organizacijske kulture izvire iz općepriznatih vrijednosti, stavova i društvenog ponašanja koji prevladavaju u pojedinoj zemlji, a koji su u međuovisnosti s nizom drugih okolnosti. Zamjenjivanje uredsko-reaktivnih orijentacija službenika onima proaktivnog tipa znači napuštanje reaktivnih reakcija, koje smjeraju "održanju postojećeg stanja, opreznom i tradicionalnom načinu obavljanja poslova, reagiranju samo na ono što se ne može izbjeći, ili, drugim riječima, što mirnijem radu u uredu" (Koprić, 1999:280). No, temelji za situaciju u kojoj će službenici radije odabirati profesionalne standarde i zalagati se za vlastitu struku, a ne strahovati za gubitak radnog mjesta, stvaraju se na širim razinama čitavog društvenog sustava. Inicijativa za mijenjanjem dosadašnjih neproduktivnih obrazaca može započeti upravo na edukacijskoj i normativnoj razini, kako bi se poslije, tijekom vremena, internalizirala u svijesti službenika. Pri tome je nužno da politička struktura shvati važnost tog procesa i pruži potrebnu podršku njegovim aktualnim i budućim nosiocima.

Zaključak

Aktualne prilike u Hrvatskoj upućuju na neadekvatan stupanj stručnosti i nedovoljnu osposobljenost javnih službenika na svim razinama (centralnoj, regionalnoj i lokalnoj). Uspostavljanje moderne i profesionalne uprave može se postići provođenjem odgovarajućih metoda obrazovanja i usavršavanja upravnog osoblja kakvi se susreću u gotovo svim europskim zemljama. To, međutim, neće postići željene efekte ako se istovremeno ne pokrenu procesi depolitizacije cijelog upravnog sustava. Pri tome je nužno da se strategija za ostvarenje tih ciljeva postavi na razini Vlade.

U kontekstu aktualnih procesa decentralizacije posebno značenje dobiva pitanje kvalificiranosti i osposobljenosti lokalnih službenika za poslove koje preuzimaju s centralne razine. Radi jačanja profesionalnih kapaciteta lokalnih jedinica, u radu se predlažu dvije skupine pojedinačnih, no međusobno povezanih, ciljeva i metoda za njihovo ostvarenje.

Prva skupina ciljeva može se ostvariti u relativno kratkom roku, a namjena im je liječiti akutno stanje u smislu usavršavanja i profesionalnog osposobljavanja sadašnjih službenika za postojeće i predstojeće zadatke. Ovamo pripadaju tečajevi i seminari organizirani od županijskih i središnjih tijela, studijska putovanja i znanstveno-stručni skupovi, kao i zakonsko propisivanje obveze polaganja državnih stručnih ispita za lokalne službenike.

Za drugu skupinu ciljeva potrebno je duže vrijeme, detaljna analiza te razvijena suradnja i koordinacija od vrha do dna sustava. Prije svega, to se odnosi na osnivanje visokoškolske institucije za obrazovanje budućih javnih službenika, s posebnim naglaskom na obrazovanje dužnosnika i službenika na visokim položajima. Sljedeći cilj je osnivanje, ili jačanje jednog od postojećih, tijela za zaštitu i promicanje interesa zaposlenih u lokalnoj samoupravi, koje bi trebalo postati i značajan politički akter s utjecajem na središnju razinu. Uz navedeno, iznimno važno je normativno i praktično promicanje *merit*-načela, prema kojima je glavni kriterij za zapošljavanje, napredovanje i nagrađivanje u upravnim službama - sposobnost službenika.

Koliko će ti ciljevi zaživjeti u praksi, ovisi o brzini transformacije cjelokupne političke kulture i reafirmaciji temeljnih socijalnih i etičkih vrijednosti u hrvatskoj upravi i društvu općenito. Upravo edukacijska i normativna razina naročito su pogodne za iniciranje navedenih procesa.

Literatura

- BAKÖV (1998) *Federal Academy of Public Administration - Tasks and Activities* tekst prikazan na znanstvenom skupu *The Civil Servant Conference*, Pordenone, Italija, 11.-12. 12. 1998.
- CLARKE, Michael (1998) *The challenges facing public service training institutions* International Review of Administrative Sciences, Vol.64., No.3., Sept. 1998., 399-408.
- ENA - Ecole Nationale d'Administration (2001), www.ena.fr
- FINNISH, I. (2000) *Finnish local authorities - providing service every day of the year*, svezak I., str. 1-39, 1/2001, <http://www.kuntaliitto.fi/esittely/serveng1.htm>
- IASIA - International Association of Schools and Institutes of Administration (2001), www.iasia.be

- IVANIŠEVIĆ, Stjepan; KREGAR, Josip; PAVIĆ, Željko; PERKO-ŠEPAROVIĆ, Inge; PETKOVIĆ, Stanko; PUSIĆ, Eugen; RAMLJAK, Milan; ŠIMONOVIC, Ivan (1986) *Uprava i društvo*, Institut za društvena istraživanja Sveučilišta u Zagrebu, 1986., Zagreb
- KOPRIĆ, Ivan (2001) *Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon promjena Ustava iz 2000.g.*, Hrvatska javna uprava, br. 1/2001, vol. 3., god. III., str. 63-87.
- KOPRIĆ, Ivan (1999) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*, Pravni fakultet u Zagrebu, 1999., Zagreb
- KREGAR, Josip, *Globalizacija i korupcija* (1999) Hrvatska javna uprava, br.4/1999, god.I., str. 687-689.
- KREGAR, Josip; PUSIĆ, Eugen; ŠIMONOVIC, Ivan (1986) *Kadrovi u upravi*, u knjizi: *Uprava i društvo* (v. gore), str. 339-349.
- LAC (2000) *Local Government in Ireland - The Office of the Civil Service & Local Appointment Commissioners*, 1-93, 3/2000., <http://www.irigov.ie/cslac/contents.htm>
- LAZAREVICIUTE, Ieva (1999) *Civil Services and State Administrations (CSSA)³⁸ - Country report: Lithuania*, 31.03.1999.
- MARČETIĆ, Gordana (1999) *Neki problemi napredovanja u upravi RH s posebnim osvrtom na vodeće osoblje*, neobjavljeni seminarski rad na poslijediplomskom studiju upravno-političkog smjera, Pravni fakultet, Zagreb, 1999.
- NALAD (2001) *List of References*, National Association of Local Authorities in Denmark, 3/2001
- NEMEC, Juraj; BERCIK, Peter (1997) *Public Administration reform in the Slovak Republic*, Bratislava, Banska Bistrica, 3/1997. Tekst je prezentiran na skupu *Civil Service Systems in Comparative Perspective* u Bloomingtonu, Indiana, 5.-8.4.1997.
- PERKO-ŠEPAROVIĆ, Inge (1975) *Teorije organizacije*, Školska knjiga, Zagreb, 1975.
- PHARE / TACIS (2001) *Central Consultancy Register*, No. DAN-20914, The World Bank, Vendor No. 10806
- PUSIĆ, Eugen; IVANIŠEVIĆ, Stjepan; PAVIĆ, Željko; RAMLJAK, Milan (1997) *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*, Školska knjiga, Zagreb, 1997.
- RANDMA, Tiina (1999) *Civil Services and State Administrations (CSSA) - Country report: Estonia*, 31.03.1999.
- SIGMA (2001) <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>
- SIMANIS, Mara (1999) *Civil Services and State Administrations (CSSA) - Country report: Latvia* 3/1997.
- ŠIMONOVIC, Ivan (1986) *Karakteristike i privlačnost zaposlenja u upravi*, u knjizi: *Uprava i društvo* (v. gore), str.350 -357.
- VIDLÁKOVÁ, Olga (1999) *Civil Services and State Administrations (CSSA) - Country report: Czech Republic*, 3/1997.
- WORLD BANK (2001) *The World Bank Group - Manning, Nick; Dove, Suzanne; Christensen, Joergen & McCourt, Willy, Administrative and Civile Service Reform, Recruitment and Promotion*, <http://www.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm>

³⁸ Nacionalni izvještaji pojedinih zemalja, pod naslovom *Civil Services and State Administrations (CSSA)*, pripremani su prema upitniku koji je izradila SIGMA, a revidirali su ih i odobrili predstavnici vlasti tih zemalja. Isključivo autori, a ne SIGMA, odgovorni su za njihov sadržaj.

Pravni izvori

- Europska povelja o lokalnoj samoupravi - Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN 14/97)*
Nacrt zakona o lokalnim službenicima (2001)
Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti (NN 74/94, 86/94, 7/95, 23/95, 75/95 i 86/98)
Zakon o državnim službenicima i namještenicima (NN 27/01)
Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00 i 105/00)
Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01)
Zakon o sustavu državne uprave (NN 75/93, 48/99, 15/00 i 59/01)

THE ROLE OF EDUCATION AND IN-SERVICE TRAINING OF LOCAL PUBLIC SERVANTS IN STRENGTHENING THE CAPACITIES OF LOCAL INSTITUTIONS

Summary

Current conditions in Croatia show an inadequate degree of qualification and insufficient training of public servants at all levels (central, regional and local). The establishment of modern and professional administration can be achieved by applying such appropriate methods of education and in-service training of administrative personnel as used in almost all European countries. This, however, will not achieve desired effects unless the process of depolitization of the entire administrative system is set in motion simultaneously. In this respect, it is necessary to establish the strategy for the realization of this goal at the level of Government.

In the context of decentralization of the Croatian administrative system, the question of professional training of local public servants with regard to new decentralized tasks gains special significance. Two groups of separate, but interrelated, goals and methods for their accomplishment are proposed in this article.

The first group of goals can be accomplished within a relatively short period of time, and their purpose is to cure the acute condition with respect to further education and professional training of present public servants for the existing and future tasks. This includes courses and seminars organized by county and central bodies, study tours and scientific-professional conferences, as well as legal regulation of the obligation of local public servants to pass the state examination.

For the second group of goals a longer period of time is needed, as well as a detailed analysis and close cooperation and coordination from the top to the bottom of the system. This, primarily, refers to the establishment of the institutions of higher education for future public servants, with special emphasis on education of officials and public servants in high positions. The next goal is the establishment of a new body, or strengthening of one of the existing bodies, for the protection and promotion of the interests of employees in local self-government, which should also become an active political participant with the influence on the central level. In addition, it is necessary to promote the legislative and practical merit of the principle according to which the main criterion for the employment, promotion and remuneration in public service is the competence of public servants.

The extent to which these goals will be achieved in practice depends on the speed of transformation of the entire political culture and reaffirmation of fundamental social and ethical values in Croatian administration. The educational and legislative levels are particularly suitable for the initiation of the mentioned processes.

Key words: local public servants, local self-government, education, in-service training, professionalism