

Obrazovanje upravnog osoblja: iskustva i izazovi

*Ivan Koprić**

*Gordana Marčetić***

UDK 35.08
378:35
340.5

Pregledni znanstveni rad
Primljeno: 15. 10. 2002.
Prihvaćeno: 10. 12. 2002.

Upravne reforme, potaknute promjenama vrijednosnih orijentacija u društvu i javnoj sferi, moguće su samo s dobro obrazovanim osobljem. Zato se kao jedna od pretpostavki uspješnih reformi ističu promjene u tipu upravnog obrazovanja. Prikazuju se komparativna iskustva s upravnim obrazovanjem u Njemačkoj, Italiji, Engleskoj, Irskoj, skandinavskim zemljama, Nizozemskoj te u tranzicijskim zemljama (Mađarska, Poljska, baltičke zemlje i Slovenija), a opisuje se i uloga nekih međunarodnih organizacija u promociji upravnog obrazovanja. Kratko se opisuje i kritički ocjenjuje stanje u hrvatskoj upravi od 1990. te posebno naglašava značenje procesa decentralizacije koji je započeo potkraj 2000. Predlaže se osnivanje i temeljne konture programa novog sveučilišnog upravnog studija na Pravnom fakultetu u Zagrebu i komentira ideja o reformiranom pravnom studiju kao svojevrsnoj alternativni takvom upravnom studiju.

Ključne riječi: upravno obrazovanje - komparativni pregled i Hrvatska, hrvatska uprava, upravne reforme, vrijednosti u javnoj upravi, profesionalizam upravnog osoblja, kameralizam, novi javni menadžment

* Dr. sc. Ivan Koprić, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

** Gordana Marčetić, mladi asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

1. Upravne reforme, vrijednosti u upravi i upravno obrazovanje

1.1. Pregled*

Pod upravnim se reformama obično misli na značajnije institucionalne inovacije postojećeg upravnog sustava neke zemlje. One obično predstavljaju izvjesnu mješavinu strukturnih, funkcionalnih, personalnih i drugih mjera i njima izazvanih promjena. Do njih može doći ako se temeljni društveni, ekonomski ili drugi problemi uspiju naglasiti i iskristalizirati u promijenjenu politiku (*policy*) razvoja uprave. To se može očekivati onda kada vladajuća politička elita u reformi vidi i svoj politički interes, ili kada reforma tom političkom interesu, u najmanju ruku, ne šteti. Politiku razvoja uprave određuje, dakle, vladajuća politika u zemlji (*politics*). Reforme su nerijetko dvojbene uspješnosti, premda pored ili umjesto oficijelnih mogu postizati (i) druge korisne efekte. Njihov krajnji cilj sastoji se u povećanju institucionalnog kapaciteta neke zemlje da se što uspješnije nosi s javnim problemima (šire u: Koprić i Marčetić, 2000: 38-44).

Političko odlučivanje o javnim problemima, načinima i politikama njihovog rješavanja uključuje i odluke o ulozi uprave. Pritom se i samu upravu može tretirati kao svojevrsni javni problem. Sve to vodi k pokušajima redefiniranja njezine uloge i k upravnim reformama. U analizama i raspravama o javnoj upravi koje su usmjerene prema koncipiranju upravnih reformi moraju se ponajprije uzeti u obzir vrijednosti na kojima je uprava utemeljena. Svaka reforma ima svoju vrijednosnu orijentaciju i želi omogućiti realizaciju određenih vrijednosti i ciljeva.

* Premda autori zajednički snose odgovornost za cjelokupni tekst, I. Koprić napisao je poglavlja 1. Upravne reforme, vrijednosti u upravi i upravno obrazovanje, 3. Hrvatska uprava nakon osamostaljenja 1990., 4. Prijedlog novog sustava obrazovanja za upravnu službu u Hrvatskoj i 5. Zaključak, dok je G. Marčetić napisala poglavlje 2. Prikaz odabranih komparativnih iskustava.

Suvremena je uprava izgrađena na četiri grupe vrijednosti, demokratskim političkim, pravnim, ekonomskim i socijalnim vrijednostima. Demokratske političke vrijednosti javne uprave jesu legitimitet, politička odgovornost izabranim predstavnicima građana, odazivnost željama i interesima građana, javnost uprave, dostupnost građanima i korisnicima, transparentnost, otvorenost, itd. Pravne vrijednosti jesu, na primjer, zakonitost, zaštita prava čovjeka i građanina, korektno vođenje upravnih postupaka, pravna odgovornost uprave (materijalna, disciplinska, kaznena), sudski nadzor uprave, pravna sigurnost, jednakost i nepristranost. Ekonomske su vrijednosti ekonomičnost, efikasnost, efektivnost, poduzetnost, tržišnost, i slične. Socijalne vrijednosti kreću se u rasponu od društvene pravednosti i solidarnosti do socijalne osjetljivosti, skrbi, milosrđa, suosjećajnosti i pomoći građanima.

Pojedine skupine vrijednosti dolaze do različitog utjecaja u različitim upravnim djelatnostima, različitim upravnim organizacijama, pa i njihovim dijelovima. Mogućnost vrijednosne diferencijacije pojedinih dijelova i djelatnosti u upravi ovisi o mjeri centraliziranosti, odnosno decentralizacije u čitavom sustavu. Na vrijednosni naglasak utječe i upravna tradicija zemlje (anglosaksonska i kontinentalnoeuropska). Različita povijesna razdoblja naglašavala su različiti tip vrijednosti¹. Itd. (v. i Koprić, 2001b: 1279-1281).

Kapacitet djelovanja javne uprave i mogućnost da se u njoj realiziraju ove ili one vrijednosne orijentacije ovisi ponajprije o njezinom osoblju. Riječ je o političkim dužnosnicima, profesionalnim upravnim službenicima i drugom osoblju. Njihove vrijednosne orijentacije te profesionalno-proaktivni ili uredsko-reaktivni stav prema poslu značajno odre-

¹ Apsolutistička uspostava stabilne državne vlasti nakon razdoblja feudalne rascjepkivosti stvorila je temelje za pravnu regulaciju društvenih procesa. Kasnije, nakon građansko-demokratskih revolucija i reformi u čitavom su se političko-upravnom sustavu u većoj mjeri počele uvažavati političke vrijednosti demokratskog tipa. Tijekom XX. stoljeća država je preuzela na sebe i zadatak osiguranja minimalne socijalne sigurnosti građana. No, od 1970-ih počinje se govoriti o krizi takve, socijalne države te se nude nova rješenja, vrlo kompleksna, međusobno ne sasvim uskladena, ali utemeljena (ponovno) na ekonomskim vrijednostima, koja se obično jednim imenom nazivaju novim javnim menadžmentom.

duju upravnu kulturu, klimu i rezultate djelovanja uprave². Vrijednosne orijentacije u značajnoj se mjeri prenose na buduće upravne stručnjake već tijekom njihovog obrazovanja, kao i kasnijim stručnim usavršavanjem. Upravo zato i uspjeh upravnih reformi, koje uvijek idu za ostvarenjem određenih vrijednosti, bitno ovisi o ljudima, njihovim vrijednosnim orijentacijama, kao i tipu obrazovanja za upravnu službu.

S obzirom na aktualne tendencije, zanimljivo je razmotriti dva primjera, kameralizam i novi javni menadžment. U oba su snažno naglašene ekonomske vrijednosti javne uprave. No, dok je kameralizam obilježio sam početak razvoja profesionalne državne uprave na germanskom i srednjoeuropskom području, novi javni menadžment, premda razvijen u anglosaksonskom svijetu, obilježava upravne reforme do kojih dolazi krajem XX. i na prijelazu u XXI. stoljeće i u mnogim drugim zemljama.

1.2. Kameralizam

Obrazovanje za službu u državnoj upravi pojavilo se paralelno s nastajanjem profesionalne uprave. Vladari koji su nastojali izgraditi svoju apsolutističku vlast rano su shvatili potrebu za obrazovanjem svojih plaćenih, odanih i discipliniranih činovnika. U početku je upravno obrazovanje bilo usmjereno na poučavanje temeljem neposrednog upravnog iskustva. Na tom se valu pojavljuju nauka o policiji te, naročito u Njemačkoj i Austriji te u zemljama srednje Europe

² Pravne vrijednosti mogu dovesti do stvaranja legalističke uprave, ako je stav službenika profesionalno-proaktivan, ili birokratske uprave, ako je stav službenika uredsko-reaktivan. Političke vrijednosti mogu biti demokratske, ali i autoritarne. Socijalna država može pomagati deprivirane, ali i neracionalno trošiti javna sredstva. Ekonomske vrijednosti mogu dovesti do stvaranja poduzetne uprave, ali i do posredničke, upravljačke uprave, koja je umjesto preuzimanja odgovornosti za stanje zajednice orijentirana na očuvanje vlastite pozicije, distribuciju javnih poslova i sredstava za njihovo obavljanje (o tipovima upravne kulture šire u: Koprić, 1999a: 281-305).

pod njemačkim i austrijskim utjecajem, kameralizam (Pusić, 1996: 22; Pavić, 1996: 396-397).

Kameralizam je predstavljao političko usmjerenje, upravnu doktrinu i nastavnu disciplinu. Nastojao je oko unapređenja praktičnih vještina upravljanja državom, odnosno oko poboljšanja i povećanja tehničkog kapaciteta državne uprave za rješavanje državnih i društvenih problema kako su se percipirali i postavljali u XVIII. i XIX. stoljeću. Glavna područja interesa kameralista bila su policija kao tada osnovni vid obavljanja državnih upravnih poslova, trgovina kao - po prevladavajućem mišljenju formiranom pod utjecajem merkantilista - temeljna gospodarska djelatnost u društvu te državne financije čija je važnost rasla paralelno s rastom uprave. Upravo ta tri područja obrađivao je i najpoznatiji kameralistički udžbenik Josepha von Sonnenfelsa *Grundsätze der Polizei, Handlung, und Finanzwissenschaft* (Pusić, 1972: 9-10; Pavić, 2001: 341-343; Dujšin, 2000: 77 i dalje).

Kameralizam je bio značajna modernizacijska koncepcija onodobnog društva³ nikla na ekonomskim vrijednostima, između ostaloga, i pod utjecajima promjena intelektualne i duhovne klime (renesansa, protestantizam, racionalizam, itd.) (v. i Dujšin, 2000: 79-80). Naglašavanje ekonomskih vrijednosti, kao što su bogatstvo, efikasnost i ekonomičnost, bilo je u temelju razmatranja o gospodarskim aktivnostima, o državnoj upravi te o državnim financijama.

Premda je kameralizam bio orijentiran brigom za stanje državne blagajne, njegovi interesi nisu bili usko fiskalno-financijski, nego i upravno-tehnički i ekonomski. Uostalom, na efikasniju upravu troši se manje, a dobro gospodarstvo solidnija je osnova za ubiranje poreza. Vidici prosvjetljenih apsolutističkih vladara i njihovih savjetnika bili su širi, ponajprije zato što je to omogućavalo daljnje jačanje njihove vlasti i unapređenje svih drugih interesa vladara. No, nesporno je da su se oni bar u jednom dijelu poklapali i sa širim interesima društva i da su činili temelj društvenog napretka.

³ "Modernizaciju u tom vremenu treba shvatiti kao niz promjena u društvenoj i ekonomskoj strukturi koje znače napuštanje feudalnog i kretanje ka građanskom društvu." Puljiz, 2000: 311.

Kameralisti su smatrali da se državna uprava mora usmjeriti na unapređenje opće društvene dobrobiti, odnosno da država mora osigurati minimum egzistencije za svakoga (Lunaček, 1999: 431). Korijeni takvih razmišljanja, naravno, dublji su, i mogu se tražiti u relativnoj zaostalosti zemalja u kojima su se javila, njihovoj opterećenosti ratovima, demografskim gubicima i sličnim objektivnim okolnostima, koje su na neki način tražile jaku ulogu države, veliku, efikasnu i racionalnu upravu te iznimni autoritet vladara (Vranjican, 2001: 159-161).

U pokušaju utemeljenja prvih začetaka profesionalne uprave u Hrvatskoj također se pošlo od kameralizma. *Studium politico-camerale in regnis Dalmatiae, Croatiae et Sclavoniae* osnovala je 1769. kraljica Marija Terezija kao prvu visokoškolsku ustanovu sa zadatkom obrazovanja za kraljevsku upravnu službu u Hrvatskoj. Ono se temeljilo na načelima kameralizma, s nastavom prema Sonnenfelsovom udžbeniku. Političko-kameralni (upravni) studij odražavao je društvene okolnosti i društvenu klimu svojeg vremena, predstavljajući malo žarište modernizacije u moru prevladavajućeg inertnog, regresivnog feudalnog sustava.

No, već 1776. uklopio se političko-kameralni studij u studij prava na novoutemeljenom Juridičkom fakultetu Kraljevske akademije znanosti u Zagrebu. Političko-kameralne znanosti imale su značajno mjesto na Juridičkom fakultetu, jer su se predavale na jednoj od četiri katedre. Bez obzira na to što je reforma školstva, u kojoj je osnovan i Pravni fakultet, s takvom, iznimno jakom pozicijom političko-kameralnih sadržaja, bila na neki način iznuđena ponajprije ukidanjem jezuitskog reda koji je u Hrvatskoj dotad držao velik broj škola, radilo se o značajnom napretku. Koncept pravnog obrazovanja za kraljevske upravne službe bio je u to doba veliko i važno dostignuće, jer je pored ekonomskih vrijednosti snažno naglasio značenje pravnih vrijednosti u državnoj upravi.

Nažalost, ni taj, a niti sljedeći pokušaj stvaranja profesionalne državne uprave u Hrvatskoj, onaj Franje Josipa I. gotovo stotinjak godina poslije, nisu uspjeli. Prvi zbog feudalne zaostalosti i nedostatka

obrazovanih službenika, drugi ponajviše zbog otpora s pozicije probudene hrvatske nacionalne svijesti (Pusić, 1997: 142-156).

1.3. *Novi javni menadžment*

Pragmatični i menadžerski pristup javnoj upravi bio je uvijek prisutniji u zemljama anglosaksonskog kruga. Usmjerenje prema ekonomičnosti, efikasnosti i djelotvornosti, nastojanje da se državna uprava i organizacije javnog sektora u što većoj mjeri podvrgnu tržišnim načelima, metode razvoja poduzetničkog ponašanja te, općenito, nastojanje da se "većina vrijednosti i tehnika privatnog sektora uvede u javni sektor" (Peters, 1996: 124), naročito je naglašeno u okviru novog javnog menadžmenta (*the new public management*).

Razlozi koji su u zadnjim desetljećima XX. stoljeća doveli do ponovnog naglašavanja ekonomskih vrijednosti u javnoj upravi mogu se tražiti u sferi ekonomije, doktrine, ideologije i politike. Nesumnjivo je da je neracionalnost i rastrošnost socijalne države u uvjetima ekonomske krize izazvane energetsom krizom 1970-ih potaknula zbivanja i stvorila pogodno tlo za nove ideje. Te su nove ideje obrazložene kako u doktrini (*Public Choice School*, škola javnog izbora), tako i na razini ideologije (neoliberalizam) i pragmatične politike, u početku pretežno konzervativno usmjerenih političkih aktera (konzervativci u Velikoj Britaniji, predsjednik Ronald Reagan u Sjedinjenim Američkim Državama, itd.) (šire u: Koprić, 1999a: 267-271).

U najvećoj su mjeri novi javni menadžment prigrlili Novi Zeland, Velika Britanija, Australija, Kanada i Sjedinjene Američke Države. Različitom tempom i u različitoj mjeri menadžerski se pristup širi i u druge zemlje, kako europske tako i one izvan toga kruga. Međunarodne organizacije ekonomske naravi, kao što su Svjetska banka ili Međunarodni monetarni fond, među najznačajnijim su promotorima menadžerskog pristupa i nositelji neke vrste novog svjetskog imperijalizma (v. i Cooper, 2002: 68-69).

Mjere i učinci menadžerskih reformi javne uprave su strukturalni, metodsko-funkcionalni, personalni i razni drugi (financijski, legitima-
cijski, politički, socijalni, općedruštveni, itd.) (šire u: Koprić i Marčetić, 2000: 44-59). Strukturalne su mjere usmjerene prema smanjenju javnog sektora, privatizaciji svih komercijalnih dijelova javnih službi te javnih poduzeća, povećanju uloge trećeg, neprofitnog sektora, odnosno institucija civilnog društva, kao i razlabavljenju odnosa u preostalim dijelovima javnog sektora, uz istodobno povezi-
vanje većeg broja manjih, samostalnijih subjekata mjerama horizontalne suradnje i koordinacije.

Razlabavljenje odnosa u javnom sektoru nastoji se postići razdvaja-
njem odjela za pripremu, formuliranje i nadgledanje resorne politike od provedbenih agencija, teritorijalnom i funkcionalnom decentra-
lizacijom, formiranjem nezavisnih organizacija i tijela za regulaciju i/ili proizvodnju određenih javnih usluga ili usluga važnih za javni interes, itd.

Očekuje se da bi se tako osigurala autonomija, fleksibilnost, poduzet-
nost, učenje, responsivnost, kvaliteta, jačanje upravnih kapaciteta i drugi poželjni efekti. Međutim, postižu se i neželjeni efekti. Dolazi do zamučivanja linija odgovornosti, loših kontakata s javnošću, smanjene transparentnosti, neetičnog ponašanja, uključujući zlou-
potrebe ovlasti, te korupcije. Primjetne su teškoće u koordinaciji upravnog sustava, koje se nastoje prevladati strateškim planiranjem nehijerarhijskog tipa. Dolazi do slabljenja lokalne autonomije i demokracije, povećanja broja ljudi koje država plaća indirektno i donekle prikriveno, mjera afirmacije samostalnosti pojedinih orga-
nizacija i njihovih menadžera nije dovoljna, veza *policy* odjela i provedbenih agencija slabi preko prihvatljive mjere, neke organizacije svojim prenaglašeno autonomnim položajem ugrožavaju prava građana. Itd.

Funkcionalne mjere i učinci tiču se ponajprije uvođenja tržišta kao alokativnog mehanizma u javnom sektoru: naplaćuju se realne cijene javnih usluga i proizvoda, obavljanje službi povjerava se privatnim subjektima koji se izabiru natječajem, uvodi se interna naplata i

interno tržište među izdvojenim i osamostaljenim organizacijama javnog sektora, traži se veći broj sudionika natječajnih postupaka, dolazi do deregulacije, i slično. Kondicionalni upravni programi zamjenjuju se svrhovitostima, naglašavaju se rezultati, učinci i izlazi. Organizacijama se daje veća interesno-financijska autonomija u stjecanju i trošenju sredstava.

Među lošim posljedicama primjene takvih tehnološko-metodskih mjera spominju se novi troškovi (troškovi funkcioniranja tržišta), novi problemi za menadžere (upravljanje ugovorima, pregovaranje na javnom tržištu, upravljanje financijskim tijekovima), ponovna regulacija (nerijetko još složenija, mada možda indirektnija), zanemari-vanje procedura i prava građana, itd.

Mjere prema upravnom osoblju mogu biti vanjske, više mehaničke, kao i mekše mjere usmjerene na razvoj ljudskog kapitala u upravi. Mnoge upravne reforme zadnjih desetljeća započele su mehaničkim mjerama za smanjenje broja upravnih službenika, bržu razmjenu kadrova s privatnim sektorom, ograničenje dužine službe ugovorom i uvođenje honorarnog rada, smanjenje personalnih troškova u upravi, i slično. Povećana autonomija javnih menadžera prema statusnim pitanjima službenika, smanjenje uloge mehanizama kolektivnog pregovaranja te određivanje plaća prema rezultatima i ocjenama rukovoditelja mogu, međutim, dovesti do općeg smanjenja plaća, osim za visoke službenike i menadžere u upravi, odlaska kvalitetnog osoblja iz javne uprave u privatni sektor, kao i nesigurnosti, neizvjesnosti, apatije, smanjenja radnog morala i sličnih učinaka.

Dvojbeni rezultati grubih personalnih restrikcija reorijentirali su pažnju na mjere razvoja ljudskog kapitala kroz usavršavanje, reedukaciju, obrazovanje, odgoj, mijenjanje organizacijske kulture. Ponekad su, međutim, takve mjere financijski i na drugi način zahtjevne, jer traže stalnu brigu i kontinuiranu pažnju, smislenu politiku razvoja osoblja i nove troškove. Nesporazumi su posebno česti u pogledu razvoja drugačije upravne kulture, zbog prepojednostavljenih pretpostavki na temelju kojih se brzopleto formuliraju preskripcije. Najčešće se onda umjesto poželjne poduzetničke kulture razvija

upravljačka kultura, koju obilježavaju smanjenje razine profesionalnosti, uvođenje političkih kriterija, prebacivanje i izbjegavanje odgovornosti, neetično ponašanje, i slično (šire u: Koprić, 1999a: 281-290).

U nastojanju da se ubrzano dođe do novog i drugačije obrazovanog osoblja nisu rijetki slučajevi da se tradicionalne i kvalitetne obrazovne institucije zamjenjuju novijima i lošijima, zasnovanima na pretežno pojednostavljenom preskriptivnom tipu poučavanja, za ubrzanu pripremu menadžera općeg tipa. Zanemaruju se klasična upravno-tehnička, pravna, politološka, sociološka, ekonomska i druga empirijski provjerena znanja, usvajanje dobrih profesionalnih standarda i odgoj u duhu proaktivnog služenja javnom interesu. Iz jednostranosti tradicionalnog, pretežno pravnog obrazovanja, karakterističnog za kontinentalne zemlje Zapadne Europe, prelazi se u jednostranost novog, pretežno ekonomskog obrazovanja s naglašenim preskriptivnim pristupom. To nesumnjivo otvara perspektive razgradnje tradicionalnog birokratskog modela upravne organizacije (Weber) zasnovanog na pravnim vrijednostima. Pitanje je, međutim, je li i koliko alternativni model koji se nudi bolji i primjereniji okolnostima pojedinih zemalja i prirodi kompleksnih javnih problema i pitanja suvremenog doba.

1.4. Pouke i pitanja

Zbivanja u Habsburškoj Monarhiji, uključivši i onodobnu Hrvatsku, ali i vremenski puno bliža zbivanja, karakteristična za čitav suvremeni svijet, orijentirana pokretom *novog javnog menadžmenta* gotovo paradigmatički pokazuju kako upravne reforme nisu moguće bez dobro pripremljenog i obrazovanog osoblja. Zatim, pokazuje se da reforme usmjerene ostvarenju određenih vrijednosti ili miksture vrijednosti različite od dotadašnjih mogu imati snažan odraz na tip obrazovanja za službu u upravi. Iskustva su također pokazala da

modernizacijske ideje koje dolaze izvan zemlje mogu biti korisne, ali i da presađivanje jednog djelotvornog sustava upravnog obrazovanja u drugačije društvene i ekonomske uvjete bez potrebnih prilagodbi relevantnim okolnostima ne mora nužno polučiti uspjeh. I na kraju, ona su upozorila na ulogu političkih aktera, vrijednosti i shvaćanja političke i društvene elite kao važni element rekonceptualizacije upravnog obrazovanja i uspjeha upravnih reformi.

Utoliko je za utvrđivanje koncepcije upravnog obrazovanja važna i vizija društvenog razvoja i razvoja javne uprave prihvaćena od političkih i drugih elita, ali i čitavog društva, kao i vrijednosti ili vrijednosne miksture raširene u političkom sloju i društvu kao cjelini i ugrađene u takvu razvojnu viziju. Vizija društvenog i upravnog razvoja može biti rezultat dogmatskog ideološkog i političkog usmjerenja vladajućih političkih aktera ili može biti usmjerena pragmatičnije, što onda omogućava značajniju participaciju i ulogu ekspertne zajednice zemlje u njezinom oblikovanju. S druge strane, zajednica građana može takvu sliku razvoja prihvaćati u većoj ili manjoj mjeri. Što je mjera prihvaćanja od strane građana veća, veće su i njezine šanse da bude uspješno ostvarena.

Na temelju toga postavlja se i nekoliko pitanja. Ponajprije, kakva iskustva stoje na raspolaganju, kakvi se sustavi upravnog obrazovanja pokazuju uspješnima ili se uspostavljaju u zemljama sa sličnim društvenim uvjetima? Zatim, kakav je razvoj prošla hrvatska uprava u kratkom razdoblju od uspostave demokratskog političkog i više tržišno orijentiranog ekonomskog sustava? I na kraju, može li se na osnovi takvih analiza uočiti mogućnosti uspostavljanja kvalitetnijeg sustava upravnog obrazovanja te koji bi bili njegovi temeljni elementi?

2. Prikaz odabranih komparativnih iskustava

2.1. Kontinentalne zapadnoeuropske zemlje

Tradicionalno se u kontinentalnim zemljama Zapadne Europe rad u upravi shvaćao kao životno zanimanje. Upravni službenici ostvarivali su karijeru tijekom koje su se kontinuirano penjali po hijerarhijskoj ljestvici, kako u pogledu plaće, tako i u pogledu prijelaza na više radno mjesto. Od službenika se očekivalo da rade svoj posao profesionalno i zakonito. Takvo shvaćanje, kao i ubrzan rast i specijalizacija uprave tijekom XX. stoljeća, dovelo je do razvijanja velikih obrazovnih sustava, čija je svrha osposobljavati buduće kandidate za rad u javnim službama i usavršavati već postojeće službenike. Posebna pažnja pridavala se obrazovanju službenika za visoke položaje, od kojih se očekuje najveće znanje te sposobnost upravljanja i rješavanja složenih praktičnih problema. Njemačka i Francuska vodile su u tim procesima i bile uzor mnogima⁴.

2.1.1. Njemačka

Povijesno gledano, od vremena Josepha von Sonnenfelsa, upravna znanost i struka u germanskim su zemljama prošle složen put. Iako se *kameralizam* razvio već u XVIII. stoljeću, zbog ubrzane profesionalizacije i specijalizacije ta se "interdisciplinarna i napredna nauka o upravi gotovo potpuno izgubila u XIX. stoljeću" (Leutenecker, 2002: 188), a državne službe i javnu upravu preuzela je pravna struka slijedeći razvoj ideje o pravnoj državi. Zbog toga su sve do druge polovine XX. stoljeća pravnici zauzimali najvažnije položaje u javnoj

⁴ O iskustvima u Francuskoj v. Gjidara, 2002, te Šimac, 2002.

upravi. I u suvremeno doba, prilikom primanja u javnu službu, njihov je status povoljniji nego drugih struka društvenog smjera.

Za vrijeme provođenja velike društvene reforme 1966. situacija se počela mijenjati te su utemeljeni novi studijski programi usmjereni na racionalno planiranje i upravljanje u upravi. Oni su obrazovali drugačiju vrstu službenika od pravnika. Pravničko se obrazovanje pokazalo prekrutim u odnosu prema političkim i administrativnim inovacijama. Godine 1968/69. stvoren je nov, opći program za javnu upravu (tzv. "globalni kurs") na *Universität Konstanz*, koji je davao široku edukaciju pravnicima, ekonomistima, sociolozima i politolozima koji ciljaju na upravljačke položaje u privatnom i javnom sektoru. S vremenom su promotori tog programa počeli napuštati svoje ambiciozne ciljeve. Tada je 1976. osnovan poslijediplomski studij na *Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer* sa sličnim programima kao na *Konstanzu*. *Speyer* je utemeljio jednogodišnji poslijediplomski program namijenjen osobama s diplomama različitih društvenih disciplina koje su htjele daljnje obrazovanje za posao u javnom ili civilnom sektoru. Od kada je otpočeo taj program, nešto manje od 800 studenata (50-ak godišnje) diplomiralo je i steklo naziv *magister rerum publicarum*⁵.

⁵ Škola u *Speyeru* počela je djelovati 1947. za vrijeme okupacije francuske vlasti kao državna akademija za upravne znanosti, s poslijediplomskim studijem po uzoru na francusku *Ecole Nationale d'Administration (ENA)*. Inicijalno je obilježena pravnim disciplinama, no 70-ih godina uslijedilo je veliko otvaranje k drugim strukama i disciplinama (javna uprava, ekonomija, sociologija, itsl.), tako da u novije vrijeme niti jedna od njih nije dominantna. Poslijediplomski studij je interdisciplinaran, a studenti sami biraju glavna područja kojima će se baviti te njima odgovarajuću nadopunu.

Djelatnost *Speyera* odvija se u okviru triju grupa aktivnosti s područja upravnih znanosti koje obuhvaćaju poslijediplomsko obrazovanje, obuku za vrijeme službe i istraživanje.

Jednogodišnji poslijediplomski studij obrazuje buduće službenike za visoke položaje u upravi, a pohađaju ga pravnici, ekonomisti i sociolozi koji su postigli iznadprosječne rezultate u dodiplomskom studiju. Akademski godina sadrži dva termina u školi, osam tjedana obuke u upravnim organizacijama i tromjesečni ispitni period. Svaki student može birati između sljedećih smjerova: 1. upravljanje osobljem, 2. organizacija - upravna kompjutorska znanost, 3. planiranje i odlučivanje, 4. ekonomija i država - proračunska i financijska politika, 5. uprava - međunarodni odnosi. Završni ispit sadrži disertaciju i usmeni ispit, nakon čega se dobiva naslov magistra upravnih znanosti (*Magister der Verwaltungswissenschaften, mag. rer. publ.*).

Škola također podjeljuje i doktorske naslove (*Doktor der Verwaltungswissenschaften, dr. rer. publ.*) temeljem obrane doktorske teze i usmenog ispita. Pored ostalih uvjeta, za doktorat se prihvaćaju samo oni studenti koji su magistrirali na poslijediplomskom studiju na *Speyeru*.

Poslije su uslijedili i drugi programi. Sada postoje dva već tradicionalna akademska programa, koja traju četiri i pol godine i omogućavaju stjecanje diplome visokog stupnja, i to na *Universität Konstanz*⁶, s kombinacijom političkih znanosti i menadžmenta, te na *Universität Potsdam*, na kojemu su dominantne discipline političkih znanosti⁷. Također postoje i navedeni poslijediplomski jednogodišnji studij na *Speyeru*, a od 1997. i poslijediplomski EU programi u Berlinu, Bonnu, Hamburgu i Saarbrückenu (*Europawissenschaften*), koji obrazuju kadrove za zapošljavanje u organizacijama i institucijama Europske unije te EU odjelima njemačke uprave. Osim toga i neki drugi fakulteti, pored svojih uobičajenih programa, nude specijalizacije za javnu upravu, a savezne države, svaka za sebe, imaju svoje visoke škole i fakultete za javnu upravu.

Nakon završetka studija slijedi obuka u službi, koja traje do 30 mjeseci, prije no što se može aplicirati za posao u javnoj upravi. Taj *post-entry pre-service training* nije obavezan jedino za diplomirane pravnike, čija posebna obuka u službi traje dvije godine, a obuhvaća stažiranje na sudu, privatnom sektoru i u upravnim jedinicama. Za vrijeme obuke svi fakultetski obrazovani polaznici mogu umjesto prakse izabrati tromjesečni tečaj iz upravne znanosti na *Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, ali najviše ih dolazi iz skupine diplomiranih pravnika i ekonomista.

Značajnu aktivnost predstavljaju spomenuti tromjesečni tečajevi, koji su integralni dio praktičnog osposobljavanja mladih službenika, na kojima se ne provode ispiti niti dobivaju diplome. Ipak, student mora pohađati najmanje 20 sati nastave tjedno i dobiti certifikat o uspješnom sudjelovanju u jednoj studijskoj grupi i jednom seminaru.

Osim toga *Speyer* provodi kontinuirane tečajeve i seminare usavršavanja za više službenike koji dolaze sa svih razina teritorijalnog sustava, a i za osoblje s njemačkih i inozemnih fakulteta te istraživačkih institucija (s područja menadžmenta, zakonodavstva, lokalne uprave i prakse, istraživanja, EU poslova i dr.).

U sastavu Škole djeluje i Istraživački institut čiji su članovi profesori Škole, fakultetsko osoblje i istraživačke udruge Instituta, koji su eksperti s područja prava, upravnih znanosti, ekonomije, sociologije, političkih znanosti, povijesti i kompjutorskih znanosti. Od 1978. uspješno su završena više od 172 istraživačka projekta, a većina njihovih rezultata objavljena je u časopisu *Speyerer Forschungsberichte* ili drugim publikacijama (Speyer, 2002: 1-4).

⁶ Broj studenata u *Konstanzu* ubrzo se popeo s planirane razine potrebne za optimalnu nastavu i istraživanje na 8.000 studenata, od kojih je 1.000 u upravnom programu.

⁷ Političke znanosti upotpunjuju se smjerovima javnog prava, ekonomije, poslovanja i menadžmenta te metodama znanstvenog istraživanja.

Za javne službenike bez fakultetske diplome obuka u službi osigurava se u *Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung*⁸ koje postoje u svim federalnim državama kao i na nacionalnoj razini. Polaznici tih škola javni su službenici koji su netom postavljeni na upravljačke položaje srednjeg ranga ili im je izgledna brza promocija u viši položaj. Nastavljajući usavršavanje na kasnijim stepenicama karijere, obično dolaze na akademije koje su organizacijski slične njihovim *Fachhochschulen*. Na centralnoj razini taj zadatak obavlja *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung*.

Percepcija diplomanata s upravnih studija ovisi o mnogim faktorima. Tako je, na primjer, u općinama i zemljama na istoku situacija bolja nego na centralnoj razini i u zemljama zapada. Tome je pridonijela situacija u razdoblju nakon 1989. kada je Istočna Njemačka imala veliku potrebu za kvalificiranim osobljem pa su mnogi studenti i netom diplomirani upravni stručnjaci tamo obavljali praksu i razvijali karijeru. U tradiciji ukorijenjen njemački fokus na pravnike jači je na zapadu, gdje oni još uvijek drže dobar broj visokih položaja. Ipak, znatan broj diplomiranih s *Konstanz* i *Speyera*, prije ili poslije, zapošljava se u javnoj upravi. Oko 30-40% njih zapošljava se u državnoj upravi i javnim službama, no gledamo li ukupan civilni sektor (udruge, interesne grupe, političke partije, nevladine organizacije i tsl.) i studente koji ostaju na fakultetu i grade akademsku karijeru, taj se udio penje na najmanje 70%. Oko 2/3 od tog broja zapošljava se na subnacionalnim razinama upravnog sustava. U Njemačkoj je, naime, samo 20-ak posto svih upravnih službenika zaposleno na centralnoj razini (Leutenecker, 2002: 169-197).

⁸ Primjerice *Fachhochschule Kehl* u državi Baden-Württemberg pohada 800 studenata, od čega su 50% žene. Za vrijeme školovanja oni su u statusu državnih službenika i primaju nominalnu plaću u iznosu od 1.600 DM mjesečno. Školovanje se sastoji od jednogodišnjeg osnovnog tečaja (30 sati tjedno), zatim dva praktična semestra u upravnim organizacijama, javnim poduzećima i bolnicama (330 sati), dok zadnja godina studija obuhvaća obvezni nastavni plan upravnog ili ekonomskog usmjerenja, u sklopu kojih su obuhvaćena različita područja, te najzad slijedi izrada diplomskog rada. Manji broj studenata poslije nastavlja daljnje usavršavanje na *Kehl Academy* (FH Kehl, 2001).

2.1.2. Italija

Još 1882. Italija je pokušala utemeljiti *Genio civile*, grupe elitnih upravnih stručnjaka, po uzoru na francuske *grand corps*. Već su se tada discipline javne uprave i organizacijske teorije koristile u osposobljavanju upravnog osoblja. Iako je poslije na fakultetima bilo još nekoliko pokušaja uključivanja društvenih disciplina, pravno utemeljena kultura bila je dominantna, te su predmeti *upravno pravo* i *upravna znanost* ukinuti statutima sveučilišta 1930⁹.

Stvarnu autonomiju na fakultetima javna uprava počinje dobivati tek kasnih 1960-ih i ranih 1970-ih, kada su se fakulteti političkih znanosti emancipirali od prava i ekonomije. U sklopu političkih znanosti upravne su discipline dobile mjesto kao politološke discipline. I u suvremenom se dobu programi studiranja javne uprave nude u sklopu pravnog, ekonomskog i politološkog fakulteta, a posebni fakultet za javnu upravu ne postoji.

Programi se kreću od dvogodišnjih (*diploma di operatore della pubblica amministrazione*) u sklopu politoloških fakulteta, trogodišnjih, vezanih za javni menadžment (*diploma in gestione delle amministrazioni pubbliche*) te klasičnih četverogodišnjih upravnih studija (*corso di laurea in scienze dell'amministrazione*), koji se nude u sastavu četiriju pravnih fakulteta¹⁰ i jednog fakulteta za političke znanosti.¹¹

Neki fakulteti političkih znanosti imaju posebne programe u materiji Europske unije i europskih integracija, dok pojedini pravni fakulteti imaju posebne trogodišnje nastavne planove, koji uključuju i upravni smjer. Četverogodišnji studiji (*corso di laurea*) nude se i u sastavu ekonomskih fakulteta, a orijentacija im je više menadžerska.

⁹ Interpretiranje upravne i državne aktivnosti isključivo kroz prizmu zakona i vladajućeg pojma *upravnog akta* imalo je kao posljedicu pretjeranu birokratizaciju talijanskog upravnog sustava.

¹⁰ Ti pravni fakulteti djeluju u sastavu sveučilišta *Molise, Reggio Calabria, Trieste* i *LUMSA-Rome*.

¹¹ Fakultet političkih znanosti na Sveučilištu *Florence*.

Specijalizirane jednogodišnje poslijediplomske studije nudi *SPISA - Scuola di Specializzazione in Diritto Amministrativo e Scienze dell'Amministrazione*, u dva oblika. Prvi je oblik specijalizacija u upravnom pravu i javnoj upravi za diplomirane ekonomiste, pravnike i politologe (40 mjesta godišnje), a drugi se odnosi na specijalizaciju za regionalnu i lokalnu (samo)upravu (45 mjesta godišnje), koju može dobiti širi krug završenih studenata (osim navedenih, sociolozi, statističari i neki drugi). Također, postoje poslijediplomski programi (1-2 godine) o Europskoj uniji u sastavu pravnih fakulteta, studiji policy-analize u upravi organizirani od *COREP-a*¹² i drugi studiji, kao i doktorati iz međunarodnih odnosa vezani za Europsku uniju.

Brojni su i jednokratni tečajevi o javnoj upravi u sastavu fakulteta političkih znanosti usmjereni na sociologiju uprave, organizacijsku teoriju, policy analize, javne službenike, itd., a na nekim sveučilištima postoji i smjer komparativne uprave.

Usavršavanjem i obrazovanjem javnih službenika unutar službe bave se dvije škole - *Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA)* i *FORMEZ*, kao i dvanaest drugih, specijaliziranih škola, koje djeluju u sastavu pojedinih ministarstava. *SSPA* obučava osobe s diplomom sveučilišnih studija koji će zauzeti visoke položaje u državnoj upravi te predstavlja jedini vid osposobljavanja koji je usporediv s ulaznim obukama u službi u nekim drugim zemljama (v. npr. Njemačka - *post entry pre-service*). *FORMEZ* je više usmjeren na lokalnu i regionalnu (samo)upravu, ali ne isključuje i državnu upravu te privatna poduzeća. Tako je, na primjer, 1996. godine državna uprava organizirala 1.600 tečajeva u kojima je sudjelovalo 10% ukupnog broja državnih službenika u Italiji.

Osim natječajnog postupka i tipičnih testova koji ga prate, ne postoje posebni uvjeti za ulazak u službu. Za visoke položaje nužna je diploma sveučilišnog studija, koja može biti iz različitih područja (pravo, ekonomija, političke znanosti, sociologija, i druga) ako je u pitanju

¹² *Consorzio per la Ricerca e l'Educazione Permanente*.

upravna pozicija opće naravi (upravni generalisti). Dominantna pravna kultura *de facto* favorizira pravno usmjerenje, dok osobe s diplomom s područja javne uprave nemaju posebnu prednost pri zapošljavanju. Međutim, posljednjih godina zapošljavanje na određeni broj visokopozicioniranih mjesta u državnoj upravi zadržano je za polaznike specijalnih tečajeva (*corso-concorso*) koje organizira SSPA. Za pohađanje tečaja potrebno je položiti selekcijski ispit. Tako je, na primjer, od 174 polaznika posljednje serije tečaja u SSPA njih 134 s boljim rezultatima primljeno na položaje u državnoj službi.

Takvi i slični pokazatelji upućuju na zaključak o povećanju uloge programa utemeljenih na suvremenom, interdisciplinarnom pristupu (Lewanski, 2002: 239-257).

* * *

Sumarno gledano, ideja vladavine prava, koju su utemeljile velike demokratske revolucije, dovela je do toga da su diplomirani pravnici mahom zauzimali vodeće položaje u upravi zapadnoeuropskih zemalja. No, otprilike od 1970-ih stanje se polako počinje mijenjati, da bi najveći *boom* znanosti javne uprave i odgovarajućih disciplina nastupio početkom 1990-ih godina.

Premda pravne znanosti dominiraju, discipline koje se bave javnom upravom ubrzano se šire, pokazujući svojom fleksibilnošću i multidisciplinarnošću snagu parirati problemima s kojima se suočava suvremena uprava. Normativistički usmjerene pravne discipline nerijetko nisu kadre odgovoriti takvim, novim izazovima.

2.2. *Europske zemlje anglosaksonskog kruga*

U perspektivi europskih zemalja anglosaksonskog kruga uprava se ne vidi kao područje u kojem će službenik ostvariti svoju životnu

karijeru, nego više kao skup poslova za pripadnike različitih profesija. Iz tog razloga te zemlje nemaju jedinstvene sustave obrazovanja za svoje javne službenike, a zasebna disciplina javne uprave područje je relativno novijeg datuma. Ipak, u razdoblju nešto dužem od posljednjeg desetljeća i te zemlje ublažavaju svoj strogo pragmatični fokus te u nastavne programe sve više uvrštavaju teme koje se tiču europskih institucija i država, a posebno teme koje se odnose na Europsku uniju.

2.2.1. Engleska

Engleska uprava tradicionalno se popunjavala fakultetski obrazovanim osobama s općim obrazovanjem. U njoj su, pogotovo na visokim položajima, prevladavali diplomanti *Oxforda* i *Cambridgea*. Područje javne uprave prvi put se pojavljuje kao zasebno tek 1960. u vidu poslijediplomskog studija.

Upravne discipline razvijale su se uglavnom unutar stručnih politehnika, koje su 1992. reorganizirane, a sada se popularno nazivaju *new universities* (Greenwood i Robins, 2002). Izvan tih novih fakulteta, o javnoj se upravi može učiti na tradicionalnim fakultetima, iz perspektive vlasti (npr. *Kent*, *London School of Economics*) te na fakultetima za javnu politiku i upravljanje (*public policy and management*) (npr. *Aston*, *Birmingham*)¹³ i sličnima.

Poslijediplomski studiji organizirani su na desetak fakulteta, ali je upis na njih vrlo ograničen. Samo jedan od njih, *Liverpool University*, nudi stupanj magistra upravnih znanosti (*master in public administration - MPA*). Većina tih programa utemeljena je na interdisciplinarnom pristupu, s jako izraženom pozicijom politoloških predmeta. U

¹³ *Aston Business School* jedna je od najvećih u Europi. Kroz svoje programe obrazuje polaznike za upravljanje svih tipova organizacija u privatnom, javnom i neprofitnom sektoru. S druge strane, *University of Birmingham School of Public Policy* orijentiran je na državne i politološke teme (UK & Ireland, 2001).

novije vrijeme, međutim, primjećuje se smanjivanje prostora za politološke u korist menadžerskih disciplina.

Ni središnja ni lokalna razina upravnog sustava ne traži posebne ulazne programe za primanje u službu te se općenito ne daje posebna prednost onima koji su završili upravne smjerove. Unatoč tome određena istraživanja su pokazala da većina studenata koji su diplomirali na upravnom području ostvaruje karijeru u javnoj upravi¹⁴.

Obuku za vrijeme službe osigurava *Civil Service College, Sunningdale*, obavljajući zadatak profesionalnog osposobljavanja državnih službenika koji su na relativno višim položajima ili će napredovati na višu razinu. U jednoj godini tečajeve Koledža prolazi oko 30.000 državnih službenika. Unatoč tome, taj tip usavršavanja službenika nije dominantan. Naime, pojedini resori provode svoju specifičnu obuku, koja sadrži mnogo šire i fleksibilnije načine osposobljavanja za rad u službi. Oni se svakodnevno koriste uslugama eksperata koledža ili vanjskih agencija.

Za lokalnu samoupravu zadužen je *Local Government Management Board*, subvencioniran iz javnih fondova. To tijelo utemeljuje strategiju obrazovanja za potrebe lokalne samouprave, povezuje lokalne jedinice i pruža im specifične informacije te izdaje obrazovne priručnike i publikacije. Međutim, konkretno provođenje osposobljavanja prepušteno je svakoj lokalnoj službi za sebe (Greenwood i Robins, 2002: 387-393).

2.2.2. *Irska*

Slično kao u Engleskoj, u Irskoj se područje javne uprave počinje u skromnoj mjeri pojavljivati na pojedinim koledžima tek polovinom

¹⁴ Prema jednom izvještaju iz 1992. godine 37% diplomiranih zapošljava se u lokalnoj samoupravi, 25% u zdravstvu, 4% u središnjoj upravi i 5% u drugim javnim ustanovama i tijelima (v. u Greenwood i Robins, 2002: 388).

XX. stoljeća. Kao akademsku disciplinu snažnije ju počinje promovirati *Institute of Public Administration (IPA)*, koji je 1957. osnovala grupa javnih službenika, radi obrazovanja i razvijanja jedinstvenih standarda unutar javne uprave. *IPA* podjeljuje akademske diplome (*BA in public management*) te nudi poslijediplomske programe. Početkom 1970-ih *University College Dublin* počinje izvoditi poslijediplomske programe koji su se održali do danas. Međutim, velik razvoj u području javne uprave nastupio je tek kasnih 1990-ih godina. Uvođenje diplome *BA in public and social policy* na irskom nacionalnom Sveučilištu *Galway (Department of Political Science and Sociology)*¹⁵ 1998. navijestilo je početak suvremenog razvoja upravnog obrazovanja u Irskoj. 1999. *University College Cork*¹⁶ također uvodi novi studijski smjer (*Government and Public Policy*), da bi danas, osim ta dva, diplomu iz područja javne uprave podjeljivao i *University of Limerick*, kao i *Institute of Public Administration (IPA)*.

Za osposobljavanje i usavršavanje upravnog osoblja zadužen je *Department of Finance*, unutar kojeg djeluje *Centre for Management Organisation and Development (CMOD)*. Svrha mu je provođenje raznih tečajeva i koordinacija obuke za javne službenike na srednjim i visokim položajima. Dominantan položaj, međutim, drži *IPA*, koji ima mnogo širi krug djelatnosti u različitim segmentima javne uprave te obučava niže i više osoblje na svim razinama.

Ni Irska pri zapošljavanju u upravi ne razlikuje one koji su diplomirali na području javne uprave od drugih stručnjaka. Štoviše, statistički podaci upućuju na paradoksalnu činjenicu da samo 30% osoba s diplomom javne uprave dobiva posao u javnom sektoru i neprofitnim organizacijama, a čak 70% njih zapošljava se u privatnom sektoru (Millar, 2002: 217-239).

¹⁵ Taj se odjel bavi područjima politike, sociologije, sociološkim istraživanjima, ženskim studijima, političkom teorijom i razvojem društva (Millar, 2002: 219).

¹⁶ *Department of Public Administration* u okviru *Faculty of Commerce, University College Cork*, bavi se javnim menadžmentom, policy analizama, marketingom u javnom i privatnom sektoru, javnom upravom i javnim poduzećima (Millar, 2002: 219).

2.3. *Skandinavske zemlje*

U Skandinaviji su upravne discipline relativno novijeg datuma te općenito vuku korijene iz političkih znanosti. U **Danskoj** su se pojavile više kao posljedica nastojanja, izazvanih II. svjetskim ratom, da se u nastavne planove uvedu društvene znanosti koje bi bile alternativa pravu i ekonomiji (Anderse i drugi, 2002: 47). Sve donekadno te su zemlje veće značenje pridavale američkom pristupu. Općenito gledajući, interes za područje javne uprave porastao je početkom 1990-ih zbog europskih integracijskih procesa i pojačanog zanimanja za Europu i upravu u europskim zemljama i Uniji. Tada se počinju uvoditi samostalni tečajevi s područja upravnih disciplina, a upravna se znanost polako osamostaljuje od političkih znanosti. Međutim, ti su programi na fakultetima još uvijek relativno rijetki u odnosu prema mnogo popularnijim političkim znanostima i ekonomiji.

Posebno u **Švedskoj**, zbog njezinog izrazito decentraliziranog sustava, u kojem nastavnici svakog fakulteta samostalno odlučuju o obrazovnim programima, a općine odlučuju o kvalifikacijama svojih zaposlenika i o položajima koje će zauzeti u službi (Haggroth i drugi, 1996: 42), fakulteti ne nude mnogo jedinstvenih programa u području javne uprave. Uz to, švedski se studenti teško odlučuju za upisivanje na tečajeve koji u grubom smislu mogu dobiti etiketu "birokratski" pa su teme o javnoj upravi često sakrivene unutar nastavnih programa drugih disciplina (Kolam i drugi, 2002: 373-374).

2.4. *Nizozemska*

Dinamičan razvoj programa s područja javne uprave karakterizira Nizozemsku, u kojoj se oni pojavljuju kao novum u društvenim znanostima 1950-ih. Već sredinom sedamdesetih područje javne

uprave izdvaja se iz okrilja socioloških i političkih znanosti te mu pojedini fakulteti pokušavaju osigurati značajnije mjesto utemeljujući posebne odjele i nezavisne programe. Tako se 1976. na *Universiteit Twente* utemeljuje i prvi poslijediplomski program iz javne uprave. 1980-ih pojavljuje se i komparativna, posebno europska, perspektiva u nastavnim planovima, dok je 1990-ih zanimanje za europsku upravu snažno poraslo zbog općenitog jačanja utjecaja europske politike na društvena zbivanja.

U novije je vrijeme javna uprava predmetom interesa na mnogim fakultetima. Postoji ukupno dvanaest programa koji se pretežno odnose na ulazno obrazovanje za visoke položaje u javnoj upravi (*pre-entry training*) i daju stupanj magistra (MA), a organizirani su kao odjeli unutar fakulteta društvenih znanosti. *Universiteit Twente* u svojem sastavu ima čak i poseban Fakultet za javnu upravu.

Istraživanje koje su proveli odjeli za javnu upravu na *Rijksuniversiteit Leiden* i *Erasmus Universiteit Rotterdam* pokazalo je da većina studenata Leiden-Rotterdam programa dobiva posao u roku od šest mjeseci nakon što završe studij te da su općenito visoko cijenjeni u društvu. Karakteristično je za Nizozemsku da postoji velika interakcija između akademskih disciplina i njihovog područja u praksi (članovi fakulteta sudjeluju u političkim i savjetodavnim tijelima, a svaki odjel ima jednog člana uključenog u savjetodavne aktivnosti vlade).

Lokalni i provincijski službenici osposobljavaju se u *Bestuursacademies*, akademijama za javnu upravu u gotovo svim provincijama. Za državne, ali i sve druge službenike takve tečajeve osigurava *Rijksopleidings-instituut*, institut za obuku na nacionalnoj razini. Posebni obrazovni programi postoje za diplomirane pravnike koji žele nastaviti karijeru u sudstvu te aspirante za diplomatsku karijeru. Također, postoje posebni programi i škole za osoblje zaposleno u policiji i vojsci, i drugim službama. 1980-ih ti su se programi proširili, a osnovane su i dvije nezavisne institucije (*De Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur - NOOB* u Haagu te magistarski program poslovnog upravljanja na Rotterdamskom sveučilištu) sa svrhom osposobljavanja stručnjaka u upravi koji su usred svoje karijere. *In-service* programi kreću se u

rasponu od općih uvoda u područje javne uprave do visokospecijaliziranih tečajeva na temu kompjutorizacije, menadžmenta, upravnog prava, razvoja ljudskih resursa, *policy* analiza itsl. Mnogi od njih usredotočeni su na praksu i pripremanje sudionika za posebne položaje, dok su drugi usmjereni na opće osposobljavanje polaznika (Raadschelders i drugi, 2002: 259-292).

2.5. *Tranzicijske zemlje*

Nije lako naći zajednički nazivnik za tranzicijske zemlje, jer neke od njih imaju vrlo dugu tradiciju proučavanja upravnih disciplina, kao Mađarska¹⁷ koja je povijesno bila pod utjecajem germanske doktrine, dok su se pojedine s njima susrele tek početkom 1990-ih (Armenija, Moldavija), tijekom procesa tranzicije. Ipak, zajedničko im je da su nakon raspada socijalističkog društvenog uređenja sve one krenule u velike reforme upravnih sustava. U sklopu tih reformi i uz pomoć međunarodnih organizacija, utemeljile su obrazovne programe za buduće javne službenike, kao i različite načine osposobljavanja i usavršavanja već postojećih službenika. Iako svaka ima osebujan pristup tom problemu, utemeljen na različitoj tradiciji, financijskim mogućnostima, vrijednosnom sustavu, geografskom okruženju, itsl., pa je i njihov domet različit, činjenica je da se na fakultetima, školama i drugim institucijama programi koji se bave javnom upravom ubrzano šire te da se osposobljavanju i usavršavanju javnih službenika pridaje velika pažnja.

¹⁷ *Ratio Educationis* iz 1777. u Mađarskoj je utemeljio pet pravnih akademija sa svrhom educiranja budućih praktičara u javnoj upravi. U isto vrijeme osnovan je Odjel upravnog prava na *Kraljevskom sveučilištu*. Nakon toga slijede katedralistička, a potom liberalistička faza, koja je pogodovala razvoju upravnog prava, zbog ideje kontrole i vezanja državne uprave općim normama. Razdoblje 1930-1945. bilo je najpovoljnije za razvoj upravnih disciplina. Tada su se na *Fakultetu ekonomskih znanosti* počele proučavati discipline znanstvenog menadžmenta, političke znanosti, sociologija, itsl. Nakon 1945. težište se ponovno premjestilo na upravno pravo i pravne vrijednosti (NISPAcee/Hungary, 2002).

2.5.1. Mađarska

Iako bismo, zbog duge tradicije upravnih znanosti u Mađarskoj, mogli drugačije očekivati, danas na fakultetskoj razini postoji samo Koledž za javnu upravu koji izvodi četverogodišnji studij s BA programom, interdisciplinarnog usmjerenja (upravno pravo, upravna znanost, sociologija, menadžment i dr.). Osim njega budimpeštanski Fakultet ekonomskih znanosti u nastavnom programu ima neke predmete vezane za javnu upravu (*public policy, policy analize, management*). Na ostalim fakultetima (pretežno pravnim) nude se poslijediplomski programi i specijalizacije, ali se dobiva akademski stupanj magistra iz područja prava, političkih znanosti, i drugih, a ne javne uprave.

Diplomirani pravnici još uvijek se smatraju najkompetentnijim općim stručnjacima u javnoj upravi, iako u nastavnim planovima pravnih fakulteta postoji samo jedan predmet koji se odnosi na javnu upravu, a to je upravno pravo. Na visokim upravljačkim položajima, pogotovo na državnoj razini, pretežu pravnici, dok su iza njih po zastupljenosti ekonomisti i menadžeri. Na nižim razinama zapošljava se mnogo više diplomiranih studenata Koledža za javnu upravu.

Mađarski je parlament 1992. usvojio Zakon o javnoj službi koji je postavio osnovna načela sustava obuke i ispita u javnoj službi¹⁸. Svi koji se zapošljavaju u državnoj službi moraju proći taj osnovni ispit, osim diplomiranih pravnika, ekonomista i osoba s diplomom iz javne uprave. Ispit se sastoji iz provjere poznavanja temeljnih propisa (ustav, upravni postupak, službeničko pravo, i dr.), slično postojećem državnom stručnom ispitu u Hrvatskoj. Lokalni službenici ispit polažu u okružnim upravnim uredima. Od 1998. svi službenici koji su na upravljačkim položajima moraju imati najmanje visoki stupanj stručne spreme i uspješno položiti poseban ispit od kojeg su izuzeti jedino diplomirani pravnici.

¹⁸ Evaluacija mađarskog općeg programa obuke za javne službenike pokazala je da program predstavlja relativno dobro definiranu, stabilnu, predvidljivu i iznadprosječnu obuku za javne službenike u regiji. Ipak, predlaže se daljnje poboljšanje u smjeru jasnijeg određivanja ciljeva programa i njima prikladnih metoda te njegova adekvatnog dopunjavanja koje se mora kontrolirati i evaluirati na temelju propisa (Gajduscek i Hajnal, 2000: 26).

Osim toga, organizira se kontinuirano usavršavanje službenika u svim upravnim resorima na državnoj i okružnoj razini, kao i specijalizirane obuke u sastavu ministarstava i centralnih ureda. Svaki službenik ima pravo sudjelovati u profesionalnom usavršavanju najmanje 30 sati svake četiri godine (NISPAcee/Hungary, 2002).

2.5.2. Poljska

U Poljskoj postoje dva tipa obrazovnih institucija koje izvode studijske programe s područja javne uprave. Jedno su fakulteti i druge javne institucije bez akademskog statusa (ukupno njih 17), a pored njih, nakon 1990. osnovano je i 35 privatnih institucija. Privatne škole financiraju se od svojih polaznika. U prvo su vrijeme pružale pretežno programe poslovnog upravljanja, da bi kasnije proširile svoje područje na različite discipline koje se bave javnom upravom. Neke od njih su neprofitne, a druge idu za ostvarenjem dobiti.

Od javnih institucija postoji Nacionalna škola za javnu upravu *Krajowa Szkoła Administracji Publicznej - KSAP*, koju je 1990. utemeljila poljska Vlada kao dominantan poslijediplomski studij za educiranje dužnosnika (za položaje na koje dužnosnike imenuje premijer). Kandidati za tu školu ne smiju imati više od 32 godine, moraju prijeći četiri stepenice ulaznog ispita i obavljati službu najmanje pet godina.

Trinaest visokoobrazovnih institucija nudi upravne programe prvenstveno kroz pravno-upravne fakultete, kao i fakultete političkih znanosti. Tradicionalno je upravno područje povezano s pravnim obrazovanjem. Nude se petogodišnji programi koji završavaju magisterijem (*MA*), trogodišnji studiji koji završavaju diplomom (*BA*), kao i dvogodišnji poslijediplomski studiji koje pohađaju studenti s *BA* diplomom, a završavaju s *MA* stupnjem. Prvu mogućnost obično daju pravno-upravni fakulteti koji podjeljuju titulu magistra uprave, dok *BA* stupanj daju i privatne i javne škole.

Usavršavanje tijekom službe osigurava se kroz brojne obrazovne centre (Zaklada za pomoć lokalnoj demokraciji, *Fundacja Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*, Zaklada Robert Schuman, *Partners Polska*, *BORIS* zaklada, i dr.) koji nude različite kratkoročne tečajeve za suvremene i specifične potrebe javnih službi. S druge strane, *in-service* programi kontinuirano se provode u sklopu ministarstava te drugih središnjih i regionalnih organizacija i agencija (NISPAcee/Poland, 2002).

2.5.3. Baltičke zemlje

Estonija, Litva i Letonija započele su izvoditi upravne obrazovne programe uglavnom početkom 1990-ih godina, pretežno pod jakim utjecajem stranih iskustava. Ti se programi ubrzano razvijaju i vrlo su popularni.

Estonija je s programima za javnu upravu počela na četiri fakulteta između 1994. i 1998. Na Sveučilištu u Tartu i Fakultetu obrazovnih znanosti u Tallinnu programi su interdisciplinarnog društvenog usmjerenja (političke znanosti, ekonomija, pravo), dok na Tehničkom fakultetu u Tallinnu i Estonskoj poslovnoj školi prevladavaju ekonomski predmeti. Prva dva fakulteta nude diplomski (*BA*), poslijediplomski (*MA*) i doktorski stupanj (*Phd*), Tehnički fakultet u Tallinnu podjeljuje *BA* i *MA* stupanj, dok Estonska poslovna škola nudi samo *BA* diplomu. Na njima je diplomiralo 579, magistriralo 114, a 16 studenata obranilo je doktorsku tezu.

Nema institucionaliziranog osposobljavanja prije ulaska u službu, ali službenici moraju proći nekoliko obveznih tečajeva za vrijeme probnog roka koji traje šest mjeseci. Najveći centar je *Estonski institut za javnu upravu*, koji obučava državne i lokalne službenike. Osim njega još 1998. bilo je preko 200 institucija koje su nudile individualne tečajeve za javne službenike (NISPAcee/Estonija, 2002).

Litva također ima četiri visokoškolske institucije s programima koji se bave javnom upravom, ali su ti programi još u inicijalnoj fazi. Na *Kauno technologijos universitetas - KTU* preteže menadžersko usmjerenje, na *Vilniaus universitetas* političke znanosti, dok je Pravna akademija (*Lietuvos teises akademija*), prirodno, legalistički usmjerena. Na *Vytauto didžiojo universitetas* program se temelji na ekonomskim i pravnim predmetima. Za sada ni jedno od tih usmjerenja nije dominantno.

Ni Litva nema institucionaliziranog usavršavanja službenika u službi, već se ono obavlja putem kratkoročnih i specijaliziranih tečajeva u kojima često sudjeluju strani eksperti. Tečajevi se održavaju u ustanovama lociranim u četiri središta. Jedno od njih je Centar za osposobljavanje pri Tehnološkom fakultetu u Kaunu, koji provodi jednogodišnje programe te organizira seminare i za službenike iz Rusije, Kirgistana i nekih drugih postkomunističkih zemalja (NISP Acee/ Lithuania, 2002). Uz pomoć *PHARE* programa početkom 1999. osnovan je *Litvanski institut za javnu upravu* koji osposobljava službenike te ima važnu ulogu u koordinaciji i osiguranju kvalitete programa drugih obrazovnih institucija.

Letonija ima dvije visokoškolske institucije u području javne uprave, Letonsko sveučilište i Letonski poljoprivredni fakultet, koji nude četverogodišnje diplomske i dvogodišnje poslijediplomske programe. Osim jednog poslijediplomskog studija sociološkog smjera, programi su uglavnom menadžerski orijentirani jer je Letonija bliža anglosaksonskoj nego europskoj upravnoj tradiciji. Ti su programi vrlo popularni, posebno magistarski postdiplomski program na Letonskom sveučilištu, koji pohađa 180 polaznika na prvoj i 190 polaznika na drugoj godini studija. Mnogi koji na tom sveučilištu steknu diplomu upisuju se na poslijediplomski studij. Postdiplomanti rade u ministarstvima, lokalnoj samoupravi, nevladinim organizacijama ili privatnom sektoru. Budući da upravne organizacije na svim razinama traže osobe s diplomom iz javne uprave, većina njih zapošljava se u roku od jedne ili dvije godine nakon završetka studija.

Usavršavanje u službi nudi *Centar za osposobljavanje u menadžmentu i lokalnoj samoupravi* pri *Letonskom sveučilištu*, *Letonska škola za javnu*

upravu, Centar za obuku u lokalnoj samoupravi, razni regionalni centri, i drugi, organizirajući različite tečajeve i praktičnu obuku službenika (NISPAce/Latvia, 2002).

2.5.4. Slovenija

Slovenska iskustva posebno su zanimljiva za Hrvatsku zbog prostorne blizine i zbog zajedničkog povijesnog konteksta u kojem su se dvije zemlje razvijale.

Vodeća institucija za obrazovanje javnih službenika u Sloveniji jest *Visoka upravna šola*, utemeljena još 1956. Članica je mnogih međunarodnih organizacija (IIASIA, IIAS, EGPA, NASPA, NISPAce). U njezinom sastavu djeluje nekoliko instituta koji se bave područjima lokalne samouprave, informatičke tehnologije te istraživačkim projektima. Škola ima 37 nastavnika i 3.000 studenata (900 redovitih i 1.100 izvanrednih), traje tri godine i nudi diplomu visokog stupnja. Oko 70% završenih studenata tog programa nalazi posao u javnoj upravi, na upravljačkim položajima srednjeg ranga te na savjetničkim ili inspektorskim radnim mjestima. U početku su pravne discipline činile 70% nastavnog plana, ali je studij poslije tijekom razvoja postao naglašeno interdisciplinaran. Dominacija pravnih predmeta u obrazovanju za javnu upravu općenito opada, tako da se druge discipline i pristupi šire i unutar tipičnih pravnih¹⁹ i upravnih programa.

Ljubljanski Pravni fakultet izvodi kvalitetan dvogodišnji poslije-diplomski program (*Podiplomski magistarski studijski program Javna uprava*) koji je podijeljen na A i B grupu. Magistarski studij grupe

¹⁹ Nastavni plan Pravnog fakulteta u Ljubljani sadrži mnogo obveznih nepravni predmeta, kao što su sociologija, politička ekonomija, statistika, kriminalistika, gospodarski sustav i politika Slovenije, financije, filozofija prava, javna uprava. Tu je i niz drugih nepravno orijentiranih predmeta u izbornim grupama (ŠPPF 2001/2002).

A²⁰ namijenjen je diplomiranim pravnicima koji nadograđuju svoja znanja iz područja javne uprave. Grupa B²¹ namijenjena je višim službenicima i rukovoditeljima iz javnog sektora (državna uprava, lokalna samouprava, javni zavodi i službe, itsl.) koji nisu pravnici, a žele nadograditi svoja upravna znanja. Nakon završenog studija prva grupa dobiva titulu *magistra znanosti s područja upravnog prava*, a druga grupa titulu *magistra znanosti s područja javne uprave* (PMŠP JU, 2001).

Na Ekonomskom fakultetu u Ljubljani u akademskoj godini 1999/2000. počeo se izvoditi nov poslijediplomski studij koji se odnosi na javno upravljanje (NISPAcee/Slovenia, 2002).

Osposobljavanje i usavršavanje za vrijeme službe (*in-service*) obavlja se na *Visokoj upravnoj šoli* te na *Upravnoj akademiji*, koja je organizacijska jedinica Ministarstva unutarnjih poslova Slovenije. Iako *Visoka upravna šola* održava više seminara²² nego *Upravna akademija* (otprilike 60% prema 40%), uloga *Akademije* sve je naglašenija. *Upravna akademija* osnovana je početkom 1997. radi obavljanja djelatnosti oko ustrojstva, organizacije i funkcioniranja državne uprave te osposobljavanja osoblja za obavljanje upravnih poslova i polaganje stručnih ispita. Programi obuke za javne službenike na akademiji su mnogobrojni. Jedna skupina programa bavi se pripremanjem službenika za polaganje stručnih ispita, a druga programima osposobljavanja i usavršavanja javnih službenika (to su programi o javnoj upravi i upravnom postupku, poslovima u vezi s odnosima s Europskom unijom, o financijskom upravljanju i javnim приходima, upravljanju ljudskim resursima, upravljanju u upravi, komuniciranju, osobnoj

²⁰ Obavezni predmeti grupe A jesu: filozofija prava, uvod u upravnu znanost, razvoj javne uprave, upravni sistemi, upravno pravo, upravni postupak i upravni spor (PMŠP JU, 2001).

²¹ Obavezni predmeti grupe B jesu: uvod u pravo, osnove gospodarskog prava, osnove civilnog prava, upravni sistemi, upravno pravo, upravni postupak i upravni spor, pravo javnih financija, institucionalno-pravni vidici Europske unije i osnove međunarodnog prava (PMŠP JU, 2001).

²² U 1997. *Škola* je organizirala preko 40 seminara koje je pohađalo 1.217 polaznika. Kroz seminare je obuhvaćeno 12 različitih tematskih područja, a najvažniji od njih pripremali su zaposlenike za polaganje stručnih ispita (NISPAcee/Slovenia, 2002).

kvaliteti i učinkovitosti te slovenskom jeziku u upravi). Također se nude tečajevi stranih jezika (UP.AK., 2001. i Katalog, 2001).

2.6. Međunarodne organizacije i udruženja

Određene međunarodne organizacije i asocijacije svojim aktivnostima pridonose razvijanju i jačanju uloge javne uprave u svijetu. Za Europu su posebno značajne *IIAS*, *EPAN* i *NISPAcee*.

IIAS - International Institute of Administrative Sciences međunarodno je znanstveno udruženje, utemeljeno 1930. u Brüsselsu. Obuhvaća dvije specijalizirane asocijacije - *International Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA)* i *European Group of Public Administration (EGPA)*. Zajednički im je cilj promicanje i unapređenje upravnih znanosti te što kvalitetnije funkcioniranje javne uprave na svim razinama. *IIAS* okuplja brojno članstvo iz stotinjak zemalja sa svih kontinenata. U zajedničkim aktivnostima (konferencije, radionice, istraživanja, studije, i dr.) sudjeluju istraživači i specijalisti s područja upravnih znanosti, upravnog prava i javnog menadžmenta, kao i praktičari iz upravnih organizacija. Posebnu pažnju udruženje pridaje inovativnim upravnim iskustvima, suvremenim znanjima i promijenjenoj ulozi javne uprave u okolnostima narastajućih društvenih potreba. Kvalitetu usluga i uspješno ostvarenje svojih ciljeva *IIAS* postiže vodeći se načelima međunarodnosti, neutralnosti, fleksibilnosti, interdisciplinarnosti i umjerenih cijena (*IIAS*, 2002).

EPAN - European Public Administration Network ima zadatak da potiče europeizaciju obrazovnih programa koji se odnose na javnu upravu. Njezini su članovi uglavnom europske visokoobrazovne institucije s diplomskim i poslijediplomskim programima u području javne uprave i(li) javnog menadžmenta²³ iako u nekim zemljama surađuju i s profe-

²³ Većina zemalja sudjeluje u *Thematic Network Project in Public Administration* putem više obrazovnih institucija (Austrija, Belgija, Bugarska, Češka, Danska, Estonija, Finska,

sionalnim udruženjima. Zemlje Središnje i Istočne Europe predstavljene su u EPAN-u putem NISPAce. Glavni ciljevi EPAN-a jesu: 1. razvijanje i uvođenje europske dimenzije u nastavne planove koji se bave javnom upravom, 2. poticanje razmjena među studentima i nastavnicima te povećana mobilnost, 3. veća prenosivost svjedodžbi između programa o javnoj upravi i utemeljenje općeg sustava za sve organizacije s visokim obrazovnim programom na diplomskom (BA), poslijediplomskom (MA) i doktorskom (Ph.D.) stupnju, 4. promicanje boljih veza unutar struke, 5. pomoć obrazovnim institucijama u predstavljanju vlastitih interesa pred nacionalnim i europskim institucijama (EPAN, 2002).

NISPAce - Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe nezavisna je međunarodna, nevladina i neprofitna organizacija, utemeljena 1995. Njezin je zadatak razvoj upravnih disciplina i obrazovnih programa u postkomunističkim zemljama. To podrazumijeva jačanje kvalitete obrazovanja i istraživanja te pružanje pomoći školama i institutima na nacionalnoj i međunarodnoj razini. Zadatak obuhvaća i obuku službenika za profesionalno rukovođenje i upravljanje te pomoć u tranziciji kroz efektivnu javnu službu. Osim toga, NISPAce pokušava stvoriti uvjete za profesionalizaciju javne službe, posebno kroz omogućavanje bolje komunikacije između predstavnika vlasti odgovornih za javnu upravu i eksperata koji provode obuku. Također pomaže obrazovnim institucijama da ojačaju vlastitu poziciju u regiji te da međusobno surađuju (NISPAce, 2002). Organizacija broji 109 institucionalnih članica (iz 21 zemlje²⁴), 32 pridružene članice (iz 15 zemalja) i 200 promatrača (iz 34 zemlje).

Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Irska, Italija, Letonija, Litva, Nizozemska, Norveška, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Španjolska, Švedska i Engleska), dok s jednom institucijom sudjeluju četiri zemlje (Cipar, Island, Portugal i Slovenija). Zanimljivo je da, u usporedbi s drugim zemljama, Španjolska ima daleko najveći broj fakulteta, škola i instituta, čak njih 19, s kojima sudjeluje u ovom programu (EPAN, 2002).

²⁴ Armenija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Češka, Estonija, Gruzija, Mađarska, Kazahstan, Kirgistan, Letonija, Litva, Moldavija, Poljska, Rumunjska, Rusija, Slovačka, Slovenija, Tadžikistan, Ukrajina, Uzbekistan i Jugoslavija (NISPAce, 2002).

3. Hrvatska uprava nakon osamostaljenja 1990.

3.1. Hrvatska uprava od 1990. do 2001.

Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj u razdoblju od 1990. do 2001. razvijale su se u uvjetima široke etatizacije, snažne centralizacije i duboke politizacije autoritarnog tipa, uz povećanje broja službenika i vulgarnu politizaciju upravne službe. Prostor za upravno-tehnička načela, stručnost i profesionalizam bio je skučen. Demokratske političke vrijednosti su potiskivane, a na pravo se gledalo kao na puki instrument. Nedostatak koordinacije nadoknađivao se arbitrarnim, *ad hoc* političkim intervencijama (šire u: Koprić, 2001b).

Nakon osamostaljenja i donošenja Ustava iz 1990. kojim je uveden polupredsjednički sustav, najvažnije su promjene u hrvatskoj javnoj upravi u razdoblju 1990-2002. koncentrirane oko 1993. te u 2001. godini. U razdoblju do prve velike reforme teritorijalnog upravnog sustava 1993. državna je uprava prošla kroz niz čestih, pomalo kaotičnih promjena i uglavnom loših reorganizacija obilježenih političkim voluntarizmom. Po ovlastima snažne općine naslijeđene još iz doba socijalističke Hrvatske postajale su poslušni oslonci središnje vlasti ili su se, suprotno, nastojale afirmirati kao točke snažne opozicije, pa čak i otpora središnjoj vlasti. Provedena je vrlo široka selekcija državnih i lokalnih službenika te službenika u javnim službama po političkim, nacionalnim i sličnim kriterijima.

Prvi sustavni zakon koji je uredio državnu upravu bio je Zakon o sustavu državne uprave iz 1993. (ZSDU; NN 75/93). Njime su kao tijela državne uprave bila predviđena ministarstva, državne upravne organizacije te županijski uredi. U kategoriji ministarstava uvedeno je stupnjevanje između državnih ministarstava i ministarstava. Premda je razlika među njima po zakonskoj formulaciji ZSDU trebala biti samo strukturne naravi, ona se u praksi poimala kao razlika u političkoj važnosti. Personalne ovlasti, a time i politički utjecaj

predsjednika Republike u njima, bile su šire nego u ostalim ministarstvima (Koprić, 1998).

Velik dio poslova koji se do kraja 1992. obavljao u općinama preuzela je država i za njihovo obavljanje osnovala županijske urede i područne jedinice (ekspoziture) tijela središnje državne uprave. Velik broj dotad lokalnih službenika preuzet je u državnu upravnu službu u županijske urede i područne ekspoziture ministarstava i državnih upravnih organizacija. Bio je to masivni zahvat etatizacije, odnosno preuzimanja poslova prijašnjih, nominalno samoupravnih jedinica od strane države. Pratila ga je preraspodjela javnih prihoda, odgovornosti, značenja i moći (detaljnije u: Koprić, 1997; Koprić, 1998; Koprić, 2001; Ivanišević et al., 2001: 203-204).

Djelovanje državne uprave bilo je obavijeno velom tajne. Tako je državni proračun početkom 1990-ih sumarnošću više skrivao nego otkrivao odnose u planiranoj državnoj potrošnji. U čitavom razdoblju od 1990. do 2002. ne objavljuje se završni račun proračuna, koji pokazuje stvarno stanje i stvarne namjene na koje su potrošeni državni prihodi. Sve do 1998. nisu se objavljivali akti o unutarnjoj strukturi upravnih tijela, a u čitavom periodu ne objavljuje se predviđeni broj radnih mjesta u tijelima središnje državne uprave niti postoji sasvim pouzdani podatak o broju državnih službenika i namještenika. Itd.

Reforma lokalne razine upravljanja provedena je 1992/93. Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi (ZLSU; NN 90/92, 94/93. i 117/93) i određenim popratnim propisima (v. Ivanišević et al., 2001). Njome je stari francuski centralistički model organizacije države s jakom središnjom izvršnom vlašću bio u važnijim crtama u potpunosti presađen u Hrvatsku. Ključno mjesto u njegovoj realizaciji dobila je razina županija, kao nadzorna i naredbodavna međurazina između centralne vlasti i uprave s jedne, i lokalnih jedinica, s druge strane.

Toj je svrsi poslužila osobito institucija župana, kojeg je doduše birala županijska skupština kao predstavničko tijelo građana, ali je izbor potvrđivao (ili odbijao potvrditi) predsjednik Republike. Predsjednik Republike imao je diskrecijsko pravo da tu potvrdu dade ili uskrati

bez obrazloženja. U stvarnom je funkcioniranju županova uloga predstavnika državne vlasti pretezala nad njegovom ulogom lokalnog samoupravnog dužnosnika te se on uspostavio kao svojevrzni državni tutor u županiji. Lokalne samoupravne jedinice bile su podvrgnute i vrlo intenzivnom upravnom nadzoru tijela središnje državne uprave, ali i županijskih ureda (Koprić, 2001: 69-70).

Broj lokalnih jedinica upeterostručen je u odnosu prema broju dotadašnjih općina. Uvedena je dvostupanjska struktura, s općinama i gradovima na prvom stupnju i županijama na drugom stupnju. Unutar svakog pojedinog tipa nastale su velike razlike u veličini jedinica. Lokalnim samoupravnim jedinicama povjeren je, metodom iscrpnog zakonskog nabiranja (enumeracije), samo mali dio javnih poslova. Kasnijim propisima lokalnoj su samoupravi oduzeta neka područja poslova koja su joj bila zajamčena Ustavom (npr. iz područja socijalne skrbi) (Koprić, 1997; Koprić, 1999b; Koprić, 2000; Koprić, 2001). Vlastiti izvori sredstava lokalnih jedinica bili su nedostatni (činili su oko 15% izdataka središnje i lokalne države, odnosno oko 5% GDP). Sve je to značilo bitno smanjenje ekonomsko-financijskog, stručnog, ljudskog i tehničkog kapaciteta lokalnih jedinica, koji je ključni element njihove zbiljske autonomije (Šimović, 1999: 428-439; Šimović, 2000; Ivanišević et al., 2001).

Status državnih službenika bio je prvi put reguliran Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti iz 1994. (ZDSN; NN 74/94). Istodobno je donijet i Zakon o plaćama službenika i namještenika u javnim službama (NN 74/94). Na status lokalnih službenika sve do 2001. shodno su se primjenjivale odredbe o službenicima Zakona o upravi iz 1978. (NN 16/78, 50/78, 29/85, 41/90. i 53A/91).

Početak 1990-ih bio je obilježen smanjenjem broja službenika u nekim javnim službama (istraživanje i razvoj, kultura, sport, umjetnost i informiranje, zdravstvena zaštita i socijalna skrb te obrazovanje), dok je broj službenika u resoru obrane, unutarnjih poslova, financija i vanjskih poslova jako porastao. Došlo je i do intenzivnog procesa zamjenjivanja prijašnjih službenika novim osobljem prema

metastručnim, političkim kriterijima. Isti su kriteriji bili presudni i za mogućnost napredovanja, dobivanja bolje plaće ili rukovodećeg mjesta (Koprić i Marčetić, 2000).

Tzv. shodna primjena ZU na statusna pitanja lokalnih službenika prouzročila je velik stupanj nesigurnosti, zapošljavanje nestručnog osoblja, nezakonitost općih akata o službeničkim odnosima i pojedinačnih rješenja u velikom broju lokalnih jedinica te druge štetne učinke. Dok evidencije državnih službenika nisu bile pouzdane, o lokalnom osoblju u čitavom razdoblju od 1993. do 2002. nije utemeljena nikakva evidencija (Koprić et al., 2001).

Sve u svemu, izmišljanje nepotrebnih radnih mjesta, učestale reorganizacije, mijenjanje sistematizacija radnih mjesta, primjena političkih, a ne profesionalnih kriterija, zapošljavanje po kriterijima političkih, osobnih i regionalnih bliskosti i slične mjere prouzročile su nesigurnost, demotiviranost i autoritarnu upravnu kulturu kod osoblja na svim razinama u javnoj upravi (detaljnije u: Koprić, 1999a; Koprić, 1999b; Koprić i Marčetić, 2000; Koprić et al., 2001).

3.2. Početak procesa decentralizacije

S promjenama Ustava izvršenima 2000. (NN 41/01 - pročišćeni tekst Ustava) započeo je proces decentralizacije. Nova ustavna regulacija predstavljala je radikalni zaokret predviđajući ograničenje vlasti središnje države pravom na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, prihvaćajući koncepciju o lokalnoj samoupravi kao protuteži središnjoj vlasti. Tako se više od tri godine nakon ratifikacije hrvatsko zakonodavstvo počelo usklađivati s Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi (NN - Međunarodni ugovori 14/97).

Ustav lokalnim i područnim (regionalnim) jedinicama zajamčuje određena područja djelovanja kao realni supstrat prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu²⁵ te prihvaća načela supsidijarnosti i solidarnosti. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samo-

²⁵ Općinama i gradovima koji se i dalje predviđaju kao jedinice lokalne samouprave zajamčeni su poslovi lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana, a

upravi (NN 33/01) omogućuje svim samoupravnim jedinicama da same autonomno određuju krug svojih poslova, ne prisvajajući si pritom poslove koji su posebnim zakonima pridržani tijelima državne uprave (metoda opće klauzule u korist lokalnih poslova).

Administrativno-teritorijalna podjela nije promijenjena, ali se nastoji povećati financijski kapacitet, krug poslova, štedljivost, efikasnost te odgovornost lokalnih i regionalnih jedinica. Usprkos postojanju niza zapreka otvaraju se perspektive regionalizacije u suvremenom smislu (Koprić, 2001).

Državnu se upravu na razinama ispod središnje nastoji racionalizirati redukcijom broja tijela državne uprave na razini županija, tako da je u svakoj županiji umjesto prijašnjih 8 do 10 županijskih ureda osnovan samo jedan ured državne uprave. Njegovog predstojnika, koji ima samo uobičajene ovlasti nadzora zakonitosti lokalne samouprave, imenuje Vlada na temelju javnog natječaja (novela ZSDU - NN 59/01). Smanjenjem broja županijskih ureda smanjit će se i broj državnih službenika u uredima državne uprave.

Linije podređivanja lokalne samouprave središnjoj državnoj upravi i vlasti nastoje se prekinuti preoblikovanjem institucije župana i smanjenjem ili preciziranjem ovlasti tijela središnje države prema lokalnoj samoupravi. Najvažniji je korak pritom učinjen svodenjem župana isključivo na ulogu lokalnog izvršnog dužnosnika. Time je on izgubio velik dio prijašnje moći koja je proizlazila iz njegove pozicije predstavnika državne vlasti na području županije (Koprić, 2001).

Za državne je službenike uvedena nova regulacija njihova statusa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (NN 27/01; ZDSN-01). Glavne su intencije toga zakona u prijelazu s prijašnje

osobito poslovi koji se odnose na uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalne djelatnosti, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu. Kao jedinice područne (regionalne) samouprave predviđaju se županije, kojima se garantiraju poslovi područnog (regionalnog) značenja, a osobito poslovi 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.

klasifikacije službenika (bez obzira na kakvom radnom mjestu obavljaju državnu službu) na klasifikaciju radnih mjesta prema složenosti poslova koji se obavljaju u njihovu okviru, u unifikaciji platnog sustava za državne službenike i namještenike u svim tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima u kojima službuju te u pokušaju da se plaća određuje tako da što bolje odrazi složenost službenikovog rada. U namjeravanu unifikaciju platnog sustava uključeni su i svi javni službenici, prema novom Zakonu o plaćama u javnim službama (NN 27/01). Zakon o lokalnim službenicima je pripremljen i u zakonodavnoj je proceduri (detaljnije u: Koprić et al., 2001).

Premda je početkom 2002. primjetno usporavanje procesa decentralizacije kako zbog koncepcijskih, tako i praktično-političkih i tehničkih razloga (Koprić, 2001c), može se ipak očekivati i njegov nastavak, i početak razmišljanja o formuliranju dugoročne strategije razvoja hrvatske uprave općenito.

4. Prijedlog novog sustava obrazovanja za upravnu službu u Hrvatskoj

4.1. Kratak pregled okolnosti

Nakon što je 1992. postala članicom Organizacije za sigurnost i suradnju, a 1996. članicom Vijeća Europe, Hrvatska je potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001. učinila još jedan značajan korak u eurointegracijskom kretanju. Reforma i razvoj kapaciteta državne uprave i svih javnih institucija jedan je od elemenata sveobuhvatnih reformi koje se očekuju od Hrvatske pri pridruživanju Europskoj uniji.

Hrvatska je iz Domovinskog rata izašla kao centralizirana, sveobuhvatna, duboko politizirana zemlja s autoritarnom vlašću i isto takvom političkom, upravnom i općedruštvenom kulturom. S parlamentar-

nim i predsjedničkim izborima početkom 2000. došlo je do političke pluralizacije. Nova vlada započela je opsežne reformske procese, uključivši decentralizaciju, promjene službeničkog sustava i racionalizaciju državne uprave. Nakon početnih, pretežno zakonodavnih mjera, sve se snažnije pojavljuje potreba za razvojem ljudskog kapitala, ponajprije različitim oblicima usavršavanja, reedukacije i upravnog obrazovanja kojima se uspostavljaju i razvijaju profesionalni upravni standardi. Tek bi se tako mogao osnažiti tehnički kapacitet svih javnih institucija da rješavaju javne probleme efikasno, ekonomično, kvalitetno i na korist svih građana.

Pored toga, jedino uspostavljanjem, razvojem i pridržavanjem profesionalnih upravnih standarda može se eliminirati još uvijek snažna politizacija koja karakterizira čitavo društvo, uključivši i sve javne institucije. Profesionalnim standardima mogu se ne samo ukloniti različiti štetni učinci politizacije, kao što su neetično ponašanje, korupcija i slično, nego se može i stabilizirati ukupna društvena struktura, učinivši ju neovisnom o svakodnevnom političkom interesu i političkoj volji ove ili one vrste.

Obrazovana i motivirana uprava koja djeluje prema profesionalnim standardima i primjenjuje nove tehnološke mogućnosti pretpostavka je dobrog funkcioniranja i drugih državnih i javnih institucija. Svojevrsna kriza pravosuđa koja već duže opterećuje Hrvatsku i opravdano izaziva mnogo pažnje teško se može razriješiti bez dobre, efikasne, profesionalne i uređene uprave. Pravosuđe je u mnogim aspektima ovisno o upravi, koja osigurava uvjete njegovog djelovanja, pomaže u određenim aspektima vođenja postupaka, opskrbljuje dokumentima koji moraju biti dostupni, uredni, pouzdani i autentični, itd.

Hrvatska je tradicijom ukorijenjena u srednjoeuropski kulturni krug, uz iznimno bogat i dugotrajan razvoj priobalnih dijelova u sklopu vrlo propulzivnog mediteranskog kruga zemalja. U tom smislu, njoj i njezinoj javnoj upravi umjesto vrijednosne jednostranosti više odgovara izvjesna mikstura različitih vrijednosti, od političkih, preko pravnih i socijalnih, do ekonomskih.

Dugotrajna politizacija i naglašavanje autoritarnih političkih vrijednosti i vrijednosti nacije prouzročili su zabacivanje demokratskih

političkih i pravnih vrijednosti. Zbog toga je potrebno afirmirati načela pluralne demokracije, kao i načelo vladavine prava (*the rule of law*) i druge pravne vrijednosti. Nepotrebno gruba i netransparentna privatizacija, izgradnja nerijetko nereguliranog tržišta, socijalno raslojavanje i osiromašenje velikog dijela stanovništva upućuje i na potrebu da javna uprava inkorporira socijalne vrijednosti.

Noviji pristupi, poput menadžerskog, svakako su joj potrebni želi li izgraditi efikasnu, ekonomičnu i odgovornu upravu. Pritom bi bilo poželjno izbjeći moguće loše učinke koje taj pristup donosi ako se previše pojednostavi, svede na olako formulirane preskripcije i jednostrano primijeni. Upravno bi osoblje tijekom obrazovanja moralo steći različite uvide i znanja koja su empirijski utemeljena.

Hrvatska je, pored svega, jedna od rijetkih europskih zemalja koja nema posebne institucije niti posebnog studija za visoku naobrazbu upravnog osoblja, naročito visokih upravnih rukovoditelja i upravnog osoblja općeg profila (upravni generalisti, odnosno javni menadžeri). Uz to, niti stručno usavršavanje i reedukacija već zaposlenih službenika nisu organizirani, već se obavljaju na tečajevima koji izmiču svakoj kontroli standarda i kvalitete.

4.2. Novi sveučilišni upravni studij

Hrvatska nema cjelovit sustav obrazovanja za službu u javnoj upravi. Premda postoji upravno obrazovanje u srednjim i višim školama, nedostaje obrazovni program za visoko upravno osoblje. Najduži stručni upravni studij je trogodišnji, a među najpoznatijim takvim studijima je onaj koji se izvodi u okviru zagrebačkog Društvenog veleučilišta. Nastavni plan i program upravnog studija na toj instituciji prije nekoliko je godina značajno osuvremenjen, ali se studiju mogu uputiti značajne kritike.

Ponajprije, u nastavnom su planu izrazito prisutni pravni predmeti i pravno usmjerenje, dok su izostali ili su zanemareni ekonomski,

politološki, sociološki, upravnotehnički, pa i upravnopravni predmeti. Sljedeća važna kritika odnosi se na mogućnosti daljnjeg obrazovanja i karijerne perspektive. Formalno i stvarno, nakon završetka studija nije moguće steći diplomu nekog sveučilišnog studija koja bi omogućila nastavak obrazovanja u struci. Nije moguć ni upis na poslijediplomski studij. Tijela državne uprave, druga državna tijela, upravna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i javne ustanove za takvim osobljem s višom stručnom spremom gotovo da ne iskazuju potrebu te ga rijetko zapošljavaju. Na kraju, ali ne i najmanje važno, državna je visokoobrazovna politika bila protiv kadrovskog popunjavanja svih, pa tako i tog veleučilišta, što je onemogućilo bilo kakav razvoj institucije.

Na Pravnom fakultetu u Zagrebu kao jedan od najstarijih djeluje poslijediplomski studij pravnih znanosti upravno-političkog usmjerenja. Taj je studij dobro programski uravnotežen te omogućava stjecanje i produbljanje upravnotehničkih, upravnopravnih, politoloških i ustavnopravnih, socioloških, financijskih, metodoloških i teorijskih znanja. Možda mu je jedna od slabijih strana što zbog važećih propisa upisuje isključivo diplomirane pravnike, a ne i osobe koje su diplomirale na donekle srodnim studijima (politologija, ekonomija, sociologija).

Nedostaje srednja karika, tj. sveučilišni dodiplomski upravni studij na kojem bi se stjecala visoka stručna sprema upravnog profila, mogućnost nastavka obrazovanja u struci na poslijediplomskim stručnim, znanstvenim te doktorskim studijima, kao i mogućnost zapošljavanja na svim važnijim položajima u javnoj upravi koji zahtijevaju izvjesnu mješavinu različitih znanja primjerenu javnoj upravi²⁶. Riječ je o položajima na kojima bi bila potrebna kompleksna stručnost koja bi omogućila rješavanje sve složenijih problema suvremene javne uprave, analizu, koncipiranje i implementaciju dobro utemeljenih javnih politika (*public policies*), javni menadžment orijentiran na kvalitetu i ekonomičnost, i slično.

²⁶ Npr. tajnici ministarstava, pojedini pomoćnici ministara, pomoćnici ravnatelja državnih upravnih organizacija, predstojnici ureda državne uprave u županijama i njihovi zamjenici, načelnici odjela, savjetnici u Vladi i pojedinim ministarstvima, tajnici i savjetnici u javnim ustanovama, pročelnici upravnih odjela i službi u jedinicama lokalne i područne samouprave te brojni drugi položaji u državnoj upravi, lokalnoj samoupravi i javnim službama.

Budući da bez osoblja obrazovanog baš za službu u javnoj upravi Hrvatska neće moći izgraditi manju, štedljivu, efikasnu, efektivnu, odgovornu, kvalitetnu, poštenu i građanima odzivnu upravu, utemeljenje novog sveučilišnog upravnog studija pokazuje se logičnim i opravdanim rješenjem.

Studij bi trebao biti općeupravni, uz mogućnost diverzifikacije i usmjeravanja kroz izborne predmete na višim godinama studija. Pritom općeupravni studij ne bi značio usmjeravanje na usko područje upravnih organizacija, upravljanja i pravne regulacije uprave, nego raznovrsnost i širok raspon predmeta, kao primjereni odgovor na širok raspon problema kojima se bavi suvremena javna uprava. Čini se da svaka dublja specijalizacija i profilacija u, na primjer, više smjerova nadilazi sadašnje mogućnosti naše znanstveno-nastavne zajednice, disproportionalno povećava troškove izvođenja studija i ekonomski je neracionalan projekt.

Studij bi trebao obuhvatiti *sociološke* discipline (sociologiju uprave, političku sociologiju, osnove teorije države), *ekonomske* discipline (temeljnu/političku ekonomiju, ekonomsku politiku, ekonomiku uprave, menadžment i poduzetništvo, financiranje javne uprave), *politološke* discipline (politologiju, upravu u političkom sustavu, političko odlučivanje i analizu javnih politikâ, socijalnu državu i socijalnu politiku), osnove *povijesti* hrvatske uprave, *upravopravne* discipline (upravno pravo, upravno postupovno pravo, europsko upravno pravo, pravo javnih stvari, konzularno pravo, komunalno upravno pravo, pravo neprofitnog sektora, matičarstvo, pravo okoliša, itd.), *ostale pravne* discipline (osnove prava s teorijom javnog prava, ustavno pravo, osnove građanskog i trgovačkog prava te prava društava, osnove radnog i socijalnog prava, međunarodno pravo i međunarodne organizacije) te *upravnotehničke* discipline (uvod u proučavanje uprave, organizaciju uprave, upravljanje ljudskim resursima sa službeničkim pravom, javni menadžment, ustrojstvo državne uprave, lokalnu i regionalnu samoupravu, javne službe, komparativne upravne sustave, upravljanje dokumentima i drugim zapisima, uredsko poslovanje i elektroničku upravu, komuniciranje i javne odnose u upravi, institucije civilnog društva i javnu upravu,

upravljanje gradovima i dr.) te *strane jezike* nužne za sudjelovanje u procesima europske integracije.

Možda bi u specifičnim hrvatskim okolnostima bilo najprimjerenije da se novi studij utemelji na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Za Fakultet bi utemeljenje novog sveučilišnog studija posebno važno za djelovanje državnih institucija značilo dodatnu afirmaciju i otvaranje novih mogućnosti razvoja u smjeru temeljne visokoškolske i sveučilišne institucije u području društvenih znanosti, specijalizirane za obrazovanje upravo onih profila koji su nužni za funkcioniranje pravosuđa i uprave.

Utemeljenje novog studija moralo bi vrlo brzo biti popraćeno stjecanjem mogućnosti znanstvene obnove, što praktički znači priznavanjem posebnog znanstvenog polja za discipline koje se bave javnom upravom. Time bi se stekle mogućnosti podjeljivanja doktorata društvenih znanosti u polju javne uprave, utemeljenja ozbiljnih i pouzdanih empirijskih istraživanja javne uprave te općeg razvoja znanosti o javnoj upravi.

Ta je znanost među najpropulzivnijima u suvremenim razvijenim zemljama, a u Europi novi zamah dobiva razvojem integracijskih procesa. Doživjela je velik napredak i u tranzicijskim zemljama, ponajprije zato što je prepoznata njezina važnost za oblikovanje najvažnijih društvenih odluka tijekom izgradnje moderne decentralizirane, efikasne, štedljive i demokratske države. U Hrvatskoj, međutim, već duže vrijeme zbog nedostatnog, pa i sve užeg institucionalnog okvira, ona stagnira, što se moralo odraziti i na stanje u hrvatskoj javnoj upravi. Utemeljenjem novog studija i stjecanjem mogućnosti znanstvenog razvoja upravna bi struka postigla svoju punu afirmaciju, a zemlja stekla mogućnost da svoju javnu upravu utemelji i razvije na novim, kvalitetnim osnovama.

Pored takvog studija bilo bi iznimno korisno koncipirati i provoditi raznovrsne edukacijske tečajeve stalnog stručnog usavršavanja te pripremne tečajeve za državne stručne ispite. Oni bi popravili kvalitetu pripreme za državne stručne ispite te omogućili reedukaciju i stalno stručno usavršavanje državnih, lokalnih i drugih javnih službe-

nika, lokalnih vijećnika i drugih zainteresiranih. Infrastruktura sveučilišnog upravnog studija bila bi i nužna i dovoljna za takve oblike stručnog usavršavanja.

4.3. *Može li reformirani pravni studij biti alternativa?*

Postoji mišljenje da bi uvođenje suvremenog upravnog studija u petogodišnjem trajanju bilo prevelik trošak za osiromašenu zemlju u kojoj već, uostalom, postoje određeni u nekoj mjeri ipak srodni studiji, kao što su studij prava, politologije ili ekonomije. Postavlja se pitanje ne bi li pravni studij, u sklopu produžavanja na petogodišnji studij i preobrazbe prema načelima Deklaracije iz Bologne (*1999), mogao biti alternativa utemeljenju novog upravnog studija. Vjerojatno da, pod određenim uvjetima.

Reformirani bi pravni studij mogao inkorporirati i potrebna upravna znanja, naročito u okviru viših godina, tijekom kojih bi se morala otvoriti mogućnost specijalizacije i izbora u studiju. Ujedno bi to značilo potrebu da se u prvom dijelu studija uvrste tri do četiri temeljna upravna predmeta, kao što su javna uprava, hrvatska javna uprava, upravno pravo, upravno postupovno pravo.

U drugom, završnom dijelu studija, u okviru odgovarajućeg smjera bili bi ponuđeni i drugi upravnotehnički, upravnopravni i drugi predmeti koji se bave javnom upravom. Naravno, neki od temeljnih predmeta, kao što su povijest prava i države, teorija prava i države, ustavno pravo, međunarodno pravo, i drugi, trebali bi uključiti i sadržaje koji se tiču države, njezinog ustrojstva, javne uprave, službenika, i slično.

Pristup proučavanju i poučavanju trebao bi biti ne samo pravno-pozitivistički nego i deskriptivno, empirijski i *policy* orijentiran. Takvim bi se reformskim zahvatom posebno naglasilo značenje prava za javnu upravu, kao i predanost načelu vladavine prava u djelovanju pravnikâ koji se zapošljavaju u upravi.

Pravnici obrazovani prema opisanom programu mogli bi se ponovno afirmirati kao nosivi profil u državnoj i javnoj upravi, naročito u upravnoj eliti najviših upravnih rukovoditelja, javnih menadžera i visokih upravnih eksperata za formuliranje resornih politika. Pod takvim pretpostavkama, specifično upravno ili pravno obrazovanje moralo bi se odrediti kao uvjet zapošljavanja na najvišim položajima gdje je ono potrebno i primjereno.

U svakom slučaju, Hrvatska bi trebala uspostaviti cjelovit sustav upravnog obrazovanja, od srednjeg, višeg i visokog obrazovanja, preko poslijediplomskih upravnih i političkih (*politics and policy*) studija, do organiziranja programa reedukacije i stalnog stručnog usavršavanja u okviru respektabilne institucije izvan sustava državne uprave. Bez toga je jačanje kapaciteta njezinih javnih institucija, približavanje Europskoj uniji i rješavanje sve složenijih javnih problema koje nameće sve međuovisniji, globalizirani svijet - nezamislivo.

5. Zaključak

Upravne su reforme potaknute promjenama vrijednosnih orijentacija u društvu i javnoj sferi. Političke, pravne, ekonomske i socijalne vrijednosti mogu se na različite načine kombinirati u vrijednosne mješavine koje su promjenjive i ovisne o političko-interesnim procesima i prevladavajućim interesima ljudi. Iza dinamike upravnih promjena leži upravo dinamika vrijednosnih opredjeljenja. Tijekom razvoja vrijednosna opredjeljenja postaju sve složenija, a očekivanja građana sve istančanija. Zato su suvremene upravne reforme moguće samo s dobro obrazovanim i osposobljenim, profesionalnim i motiviranim upravnim osobljem. Samo takvi službenici mogu odgovoriti sve većim očekivanjima zajednice. Zato se kao jedna od najvažnijih pretpostavki uspješnih suvremenih reformi ističu promjene u tipu, sustavu i načinu upravnog obrazovanja.

Komparativna iskustva s upravnim obrazovanjem pokazuju složene sustave obrazovanja i usavršavanja upravnih službenika koji su nastali

temeljem različitih povijesnih, društvenih, političkih i drugih osobitosti razvoja pojedinih zemalja. Uz države s tradicionalnim, vrlo razvijenim i uglednim institucijama za upravno obrazovanje, kao što su Njemačka i Francuska, instruktivna su naročito iskustva tranzicijskih zemalja. One su razvile niz novih institucija koje trebaju poslužiti obrazovanju javnih službenika spremnih preuzeti i obaviti zadatak jačanja kapaciteta javnih institucija, njihovog funkcioniranja u skladu s demokratskim standardima i vladavinom prava te omogućavanja integracije u šire europske upravne mreže.

Pregled komparativnog materijala pokazao je temeljni trend u upravnom obrazovanju, a to je sve naglašenija uloga upravno-tehničkih disciplina, a time i nešto smanjena uloga pravnog usmjerenja u upravnom obrazovanju. Vladavina prava, postupanje po pravnim postupcima, poštovanje prava čovjeka i građanina i dalje je nezaobilazno u javnoj upravi i dio je civilizacijske baštine. Ipak, prodor koncepta i metoda razvijenih u privatnom sektoru, orijentacija na rezultat, svojevrsni ustuk koncepta socijalne države te naglašenije značenje javnih politika dovode do važnih promjena u upravnom obrazovanju manje-više svih suvremenih zemalja Europe. Pored upravnotehničkog, sve su naglašeniji ekonomski i politološki pristupi.

Suvremeno upravno obrazovanje sve je kvalitetnije, multidisciplinarno i sve važnije zbog složene prirode zadataka koji se nameću javnoj upravi. Sve mu zemlje posvećuju sve veću pažnju, s obzirom na značenje i komparativne prednosti koje im daje kvalitetna javna uprava. U uvjetima sve povezanijeg svijeta i javne uprave različitih zemalja ulaze ne samo u globalne upravne mreže nego i u odnose međusobne kompeticije. Bolja uprava znači veće šanse uspješnosti za privredu i građane tih zemalja.

Stanje u hrvatskoj upravi od 1990. obilježeno je učestalim reorganizacijama, naglašavanjem političkih kriterija i zanemarivanjem profesionalnih upravnih standarda. Proces decentralizacije koji je započeo potkraj 2000. trebalo bi stimulirati osmišljavanje dugoročne strategije razvoja javne uprave i države te početak temeljitih upravnih reformi. Da bi reforme bile uspješne, potrebno je inzistirati na jačanju profe-

sionalnih standarda u djelovanju upravnog osoblja na svim razinama, od lokalne do središnje. To je moguće samo uz oblikovanje cjelovitog sustava upravnog obrazovanja, ponovne edukacije i usavršavanja javnih službenika.

Predlaže se osnivanje i temeljne konture programa novog sveučilišnog upravnog studija na Pravnom fakultetu u Zagrebu i komentira ideja o reformiranom pravnom studiju kao svojevrsnoj alternativi takvom upravnom studiju. Hrvatska je među rijetkim zemljama, ako ne i jedina u Europi, koja nema posebne institucije zadužene za više i visoko obrazovanje, reedukaciju te stručno usavršavanje za najbolji dio svojih javnih službenika. Nema ni posebnog visokog obrazovanja za upravne generaliste na najvišim položajima. S obzirom na njene specifične konkretne okolnosti, potrebe i mogućnosti, Hrvatskoj ponajprije predstoji oblikovanje i utemeljenje kvalitetnog visokog studija uprave, kao karike koja zasad najviše nedostaje.

Literatura

1. ANDERSE, Thomas Yung, Brun Finn (2002) *Public Administration Programmes in Denmark*. www.ul.ie/~epan
2. COOPER, Robert (2002) Izvod iz članka objavljenog u zborniku *Reordering the World; the Long Term Implications of September 11*. *Feral* (Split) br. 866, 20. travnja 2002.
3. DUJŠIN, Uroš (2000) Kameralizam - politička doktrina mudrih dvorjana, u: Eugen Pusić, Vladimir Stipetić, Josip Kolanović, Miljenko Pandžić, Željko Pavić, Stjenko Vranjican (ur.) *Nikola Škrlec Lomnički 1729-1799, sv. 2*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatski državni arhiv i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
4. EPAN (2002) *The European Public Administration Network* 1.) <http://www.ul.ie/~epan/general.html> 2.) <http://www.ul.ie/~epan/coordination.html>
5. FH Kehle (2001), *University of Applied Administrative Studies*, <http://www.fh-kehl.de/english/index.htm>
6. GAJDUSCHEK, György, György Hajnal (2000) *Evaluation of the Hungarian General Civil Service Training Program*. Discussion Papers, No. 16. Budapest:

Local Government and Public Service Reforme Initiative, Open Society Institute

7. GJIDARA, Marc (2002) Europska unija, reforme i prilagodba obrazovanja s posebnim osvrtom na francusku upravu. Izlaganje na znanstvenom skupu *Modernizacija hrvatske uprave*, u Zagrebu, 25. i 26. travnja 2002.
8. GREENWOOD, John, Lynton Robins (2002) *Public Administration Programmes in the United Kingdom*. www.ul.ie/~epan
9. HAGGROTH Soren, Kai Kronnvall, Curt Riberdahl, Karin Rudebeck (1996) *Swedish Local Government - Traditions and Reforms*. Swedish Institute
10. IIAS (2002), *The International Institute of Administrative Sciences* <http://www.iiasia.be/iias/aiestce.htm>
11. IVANIŠEVIĆ, Stjepan, Ivan Koprić, Jasna Omejec, Jure Šimović (2001) Local Government in Croatia. U: Emilia Kandeeva (ed.) *Stabilization of Local Governments*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute
12. KATALOG (2001) *Usposabljanje in izpopolnjevanje v upravi*. Katalog januar-december. Ljubljana: Ministarstvo za notranje zadeve, Ured za organizacijo in razvoj uprave, Upravna akademija
13. KOLAM Kerstin, Kristina Lantto, Maud Lantto (2002) *Public Administration Programmes in Sweden*. <http://www.ul.ie/~epan>
14. KOPRIĆ, Ivan (1997) Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 47(5): 497-559.
15. KOPRIĆ, Ivan (1998) Neka temeljna pitanja organizacije porezne uprave u Hrvatskoj. *Financijska praksa* 22(1-2): 141-181.
16. KOPRIĆ, Ivan (1999a) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
17. KOPRIĆ, Ivan (1999b) Administrative Structures and Competencies of Croatian Local Units. *Croatian Critical Law Review*, vol. 4 (u postupku objavljivanja)
18. KOPRIĆ, Ivan (2000) Proširenje lokalnog samoupravnog djelokruga i sužavanje nadzora središnjih državnih organa. *Hrvatska javna uprava* 2(3): 391-436.
19. KOPRIĆ, Ivan (2001) Uloga županija u hrvatskom sustavu lokalne samouprave i uprave 1990-ih i perspektive regionalizacije nakon Promjena Ustava iz 2000. godine. *Hrvatska javna uprava* 3(1): 63-87.
20. KOPRIĆ, Ivan (2001b) Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj 1990-2001. - vladavina prava ili politike? *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 51(6): 1275-1295.
21. KOPRIĆ, Ivan (2001c) Okviri, naglasci i perspektive aktualne decentralizacije u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 3(3-4): 411-454.

22. KOPRIĆ, Ivan, Gordana Marčetić (2000) Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje. *Hrvatska javna uprava* 2(1): 25-82.
23. KOPRIĆ, Ivan, Gordana Marčetić, Helena Masarić, Dragan Medvedović (2001) Temeljni prijedlozi povodom nove regulacije statusa lokalnih službenika u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 3(2): 283-329.
24. LEUTENECKER, Sabine (2002) *Public Administration Programmes in Germany*. <http://www.ul.ie/-epan>
25. LEWANSKI, Rodolfo (2002) *Public Administration Programmes in Italy*. <http://www.ul.ie/-epan>
26. LUNAČEK, Valdemar (1999) Hrvatski kameralist Nikola Škrlec Lomnički, u: Eugen Pusić, Tomislav Raukar, Vladimir Stipetić, Željko Pavić, Stjenko Vranjican (ur.) *Nikola Škrlec Lomnički 1729-1799, sv. 1*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
27. MILLAR, Michelle (2002) *Public Administration Programmes in Ireland*. <http://www.ul.ie/-epan>
28. NISPAce (2002), *Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and East Europe*. <http://www.nispa.sk/reports>
29. NISPAce Estonia (2002), Hungary (2002), Latvia (2002), Lithuania (2002), Poland (2002), Slovenia (2002). <http://www.nispa.sk/reports/Estonia/> /Hungary, /Latvia, /Lithuania, /Poland, /Slovenia
30. PAVIĆ, Željko (1996) Pogovor: Antun Ferdinand Albely, u: Antun Ferdinand Albely: *Osnove opće financijalne znanosti* (priredili Stjenko Vranjican, Željko Pavić, Jure Šimović). Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
31. PAVIĆ, Željko (2001) Dr. Adalbert Adam pl. Barić - prvi javni profesor političkih i pravnih nauka u Hrvatskoj, u: Adalbert Adam Barić: *Statistica Europae: Statistika Europe, sv. 1* (ur. Željko Pavić, Stjenko Vranjican). Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
32. PETERS, B. Guy (1996) The United States: Learning from Experience about Administrative Reform, u: Johan P. Olsen, B. Guy Peters (eds.) *Lessons from Experience: Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies* Oslo, etc.: Scandinavian University Press
33. PMŠP JU (2001) *Podiplomski magistrski študijski program Javna uprava*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta
34. PUBLIC UK (2002) *Public Administration, Public Policy - Graduate School in United Kingdom and Ireland*. <http://www.ul.ie/-epan>
35. PULJIZ, Vlado (2000) Nikola Škrlec Lomnički i počeci modernizacije Hrvatske, u: Eugen Pusić i drugi (ur.) *Nikola Škrlec Lomnički 1729-1799, sv. 2*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, etc.
36. PUSIĆ, Eugen (1972) Studij uprave - tradicija i budući zadaci, u: Mirko Androić, Vladimir Bayer, Eugen Pusić, Slobodan Štampar (ur.) *Varaždin u XVIII. stoljeću i političko-kameralni studij*. Zagreb, Varaždin: Sveučilište u Zagrebu i Historijski arhiv u Varaždinu.

37. PUSIĆ, Eugen (1996) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga
38. PUSIĆ, Eugen (1997) *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*. Zagreb: Školska knjiga
39. RAADSCHELDERS, Jos C. N., Frans K. M. Nispen (2002) *Public Administration Programmes in The Netherlands*. <http://www.ul.ie/epan>
40. SPEYER (2002). <http://www.ul.ie/epan>
41. ŠIMAC, Neven (2002) Izbor i početna izobrazba viših kadrova državne uprave: francuska iskustva - tranzicijske mogućnosti. *Hrvatska javna uprava* 4(2):343-386.
42. ŠIMOVIĆ, Jure (1999) Neka obilježja sustava financiranja javnih potreba u Republici Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 1(3): 415-446.
43. ŠIMOVIĆ, Jure (2000) Jačanje financijskog kapaciteta i povećanje financijske autonomije lokalnih jedinica. *Hrvatska javna uprava* 2(2): 259-282.
44. ŠPPF (2001/2002) *Študijski program pravne fakultete za študijsko leto 2000/2001*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta
45. UK & Ireland (2001) *Public Administration, Public Policy*. www.iiiasia.be
46. UP.AK. (2001) *Upravna akademija*. Ljubljana: Ministarstvo za notranje zadeve Republike Slovenije
47. VRANJICAN, Stjenko (2001) Doprinos Nikole Škrleca Lomničkog ekonomskoj modernizaciji i razvoju Hrvatske u 18. vijeku, u: Eugen Pusić, Vladimir Stipetić, Josip Kolanović, Miljenko Pandžić, Željko Pavić, Stjenko Vranjican, Drago Roksandić, Nikša Stančić (ur.) *Nikola Škrlec Lomnički 1729-1799*, sv. 3. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Hrvatski državni arhiv, Pravni fakultet i Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
48. * (1999) *The European Higher Education Area*; Joint declaration of the European Ministers of Education Convened in Bologna on the 19th of June 1999.

Pravni izvori

1. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98 - pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 - pročišćeni tekst, 28/01. i 41/01 - pročišćeni tekst.
2. Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN - Međunarodni ugovori 14/97.
3. Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti, NN 74/94, 86/94. i 7/95.
4. Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN 27/01.

5. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01. i 60/01. (Vjerodostojno tumačenje).
6. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00. i 105/00.
7. Zakon o plaćama službenika i namještenika u javnim službama, NN 74/94.
8. Zakon o plaćama u javnim službama, NN 27/01.
9. Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 48/99, 15/00, 127/00. i 59/01.
10. Zakon o upravi, NN 16/78, 50/78, 29/85, 41/90. i 53A/91.

ADMINISTRATIVE PERSONNEL EDUCATION: EXPERIENCE AND CHALLENGES

Summary

Administrative reforms, prompted by changes of value orientations in society and the public sphere, can be carried out only by well-educated and professionally trained personnel.

Changes in the type, system and method of education in public administration are among the most important preconditions for successful reforms. Comparative experience with education for public administration shows complex systems of education and training of public servants due to different historical, social, political and other characteristics of particular countries. Experience with public-administration education in Germany, Italy, England, Ireland, the Scandinavian countries, the Netherlands as well as in countries in transition (Hungary, Poland, the Baltic states and Slovenia) is presented. The role of some international organizations in the promotion of education for public administration is also described. The situation in Croatian public administration since 1990 has been marked by frequent reorganizations with the emphasis on political criteria, neglecting professional administrative standards. The process

of decentralization which started at the end of 2000 should stimulate the creation of a long-term strategy of the development of public administration and the state as well as the initiation of fundamental administrative reforms in Croatia. In order to carry out reforms successfully, it is necessary to insist on strengthening of professional standards in the performance of administrative personnel at all levels, from local to central. This is possible to accomplish only by developing a complete system of education, re-education and further professional training of public servants. It is proposed to establish a new university study in public administration at the Faculty of Law in Zagreb and basic outlines of its program are given. Comments on the idea of the reformed legal study as an alternative to such administrative study are also made.

Key words: education in public administration, Croatian public administration, administrative reforms, values in public administration, professionalism of administrative personnel, cameralism, new public management