

*Izbor i početna izobrazba  
viših kadrova državne uprave  
francuska iskustva - tranzicijske mogućnosti-*

Neven Šimac\*

UDK 35.07 (44)  
352/353(44)  
377/378(44)

Pregledni znanstveni rad  
Primljeno: 20. 9. 2002.  
Prihvaćeno: 25. 9. 2002.

U okviru teme reforme javne uprave, pisac se usredotočio na pitanje izbora i obrazovanja viših kadrova državne uprave kao nositelje dinamike reforma i jamce neutralne, stručne i stabilne uprave u tranzicijskim, posebice hrvatskim i BIH prilikama i perspektivama. Od tri osnovna modela - anglo-saksonskog, germanskog i francuskog - pisac posebnu pozornost posvećuje francuskom modelu izbora i formiranja "kormilara" i "kapetana" državne uprave te prednostima i nedostacima francuske Ecole nationale d'administration (ENA). Nakon prikaza naslijeđa državne uprave u tranzicijskim zemljama te upravno-pravne pripadnosti i tradicije tih zemalja, autor razmatra primljenljivost francuskog i drugih iskustava razvijenih demokracija u naročitim hrvatskim uvjetima. Autor se zalaže za ciljano formiranje državne upravne elite generalista - na osnovi natječajne selekcije i po načelu *mérite/merit* - kao okosnice reforma države i uprave te natjecateljske sposobnosti tranzicijskih zemalja u europskom kontekstu. Izlaganje se završava s prikazom pojedinih reformskih iskustava Poljske, Češke i Litve.

Ključne riječi: viši kadrovi, državna uprava, izbor, izobrazba, tranzicija, naslijeđe, kontinentalno pravo, reforme, vrsnoća, natječaj, upravni generalisti, karijera

---

\* Dr. Neven Šimac, Pariz

## UVOD

Prijelaz iz partijske države i planskog gospodarstva u liberalnu demokraciju i tržišno gospodarstvo nije moguć bez istodobne transformacije ideologizirane javne uprave u politički **neutralnu**, **stručnu** i **stabilnu** državnu i općenito javnu upravu.

U tom smislu u većini tzv. tranzicijskih zemalja tek se posljednjih godina afirmirala ideja, da je **ljudski faktor** u javnoj upravi presudan ne samo za navedeni prijelaz - tranziciju - nego i za natjecateljsku sposobnost svake od tih zemalja. U mnogim od tih država nije bilo dovoljno svijesti o tome, da su ne samo tvrtke, nego i države, a to znači i njihove javne uprave - u stalnom položaju **natjecatelja** u međunarodnoj utakmici... **natjecatelja**, koji su u stanju bilo slabije, bilo uspješnije privući strane ulagače, kapital i znanje, odnosno izvoziti svoj kapital, proizvode i usluge.

**Tranzicija** je neizvediva bez temeljnih reforma, a ona državne i javne uprave u cjelini od odlučujuće je važnosti. Nevolja je međutim u tome, što je sadašnja tranzicija jedinstveno iskustvo, kome nema precedensa, pa ni gotovih recepata i što treba **izmijeniti gotovo sve**, u veoma kratkom vremenu i to s ljudima, koji su stručno, idejno i mentalitetno formirani po modelu koji valja napustiti. Pitanje je dakle, kako reformirati javnu upravu, tj. kako je osposobiti za novo doba parlamentarne demokracije i slobodnog tržišta; ili, što je još teže, kao je potaknuti, da napusti **mentalitet** produžene ruke ideologizirane, monolitne vlasti i okrene se politički neutralnom, stručnom i djelotvornom služenju građanima.

Pritom nije moguće zanemariti činjenicu, da su, usprkos polstoljetne partijske države i uprave, sve tranzicijske zemlje posjedovale vlastitu predkomunističku kulturno-duhovnu i upravnu tradiciju, tj. da pripadaju određenim civilizacijskim, kulturnim i duhovnim zajednicama.

Zbog tih teškoća većina je tradicijskih država potražila primjer i uzore po razvijenim demokracijama i ponastojala razabrati, kakvi sve

modeli javnih i državnih uprava postoje. Međutim, poneke od njih, a to je bio slučaj Hrvatske i susjedne Bosne i Hercegovine, izvanredne su prilike - u ovim slučajevima napadački rat - onemogućile, da to učine na samom početku svog tranzicijskog puta. Zato im je to valjalo obavljati s dosta zakašnjenja, pa se čini, da još uvijek potpun izbor nije izvršen.

Stoga je još uvijek vrijeme "osvrnuti se" po svijetu, jer staro valja napustiti, a u izboru novog moguće je koristiti najbolja iskustva, ugledati se u najuspješnije modele - koji nisu u opreci s tradicijom i pripadnošću većim zajednicama - pače poboljšati ih i još jače naglasiti etičku dimenziju javne uprave.

Tema reforme javne i državne uprave silno je široka i od svega, što ona pokriva, ovaj kratki prikaz ograničit će se na troje: (a) na državnu, a ne i na čitavu javnu upravu<sup>1</sup>, (b) na više kadrove, tj. na "kapetane" i "kormilare", a ne i na "veslače" i, na koncu, (c) na način izbora i početnu izobrazbu, a ne i na trajnu formaciju kadrova.

Izlaganje koje slijedi bit će usredotočeno, u ovim trima okvirima, na tri osnovne teme: (1) francusko iskustvo u kontekstu osnovnih modela izbora i formiranja viših kadrova državne uprave, (2) tranzicijski uvjeti, pitanja i perspektive i, na koncu, (3) mogućnosti primjene nekih francuskih iskustava u tranzicijskim, posebice hrvatskim prilikama.

## I. OSNOVNI MODELI I FRANCUSKO ISKUSTVO

Kategorija viših državnih službenika, o kojima će biti riječi u ovom izlaganju, obuhvaća normativno strukturiranu i priznatu skupinu

<sup>1</sup> Ovo stoga, što je potrebno dopustiti mogućnost različitog organiziranja, izbora i izobrazbe kadrova lokalnih samouprava.

najviših upravnih - tj. ne-političkih - državnih službenika, kojima je taj poziv profesionalna karijera. Ti su službenici ili unaprijed izobraženi, ili iskustvom osposobljeni za obavljanje najviših dužnosti u državnoj upravi. Politička je vlast u pravilu ona, koja ih imenuje na najviše upravne službe, dok njihovom karijerom upravlja, po unaprijed određenim, transparentnim postupcima, jedna središnja upravna institucija. Ova se brine, da se kadrovski kvalitetno odgovori svim potrebama državne uprave, koje proizlaze iz političkih, ekonomskih i socijalnih promjena.

## 1. Osnovni modeli zapadnih demokracija<sup>2</sup>

Upravni praktičari općenito drže, da u razvijenim demokracijama, pored francuskog, postoje još dva osnovna modela državne uprave, kao i izbora i izobrazbe kategorije viših kadrova. To su anglo-saksonski i germanski model.

### a) Anglo-saksonski modeli

U Sjedinjenim Američkim Državama postoji na federalnoj razini već 25 godina poseban *Senior Executive Service*<sup>3</sup> (SES), koji je ustanovljen reformom javne uprave iz 1978. godine. Tri važne okolnosti određuju njegovu posebnost. Prva proizlazi iz činjenice, da su

<sup>2</sup> U ovom prikazu ne će biti riječi o drugim modelima, od kojih je najstariji i najoriginalniji kineski.

<sup>3</sup> Ovaj termin se koristi u SAD, Australiji i Novom Zelandu. Pridjev *executive*, koji sugerira izvršavanje, ne smije međutim zavesti u bludnju, jer se radi ustvari o višim upravnim kadrovima, koji koncipiraju, upravljaju i odlučuju. U Velikoj Britaniji i Irskoj za tu kategoriju službenika rabi se izraz *top public management*, dok pridjev *executive (executive class)* označava nižu, izvršnu kategoriju službenika, tj. one, koji stvarno izvršavaju upravne zadaće.

američke savezne države smatrale snaženje federalne razine kao ugrožavanje svojih sloboda. Stoga su tradicionalno pružale otpor jačanju federalne vlasti i uprave. Druga je postojanje tzv. *spoil system* (sustav plijena), po kojemu novi predsjednik SAD ima pravo mijenjati velik dio vrha savezne uprave<sup>4</sup>. Dio razloga, zašto u SAD ne postoji posebno strukturiran sustav formiranja visokih federalnih upravnih kadrova, treba dakle tražiti u tom nepovjerenju prema federalnoj vlasti i u efemernom karakteru vrhova federalnih služba<sup>5</sup>. Treća okolnost proizlazi iz anglo-salsonskog "privatno-sektorskog" pristupa, koji promiču pristalice tzv. *new public management* (novog javnog upravljanja). Po tom pristupu upravljanje u javnoj i državnoj upravi nije posebne naravi, pa se zato ono treba inspirirati tržišnim metodama i načinom upravljanja.

SAD su međutim jedina razvijena demokracija, u kojoj je izobrazba za javnu upravu tradicionalna disciplina u koledžima i na sveučilištima, još od 30-ih godina prošloga stoljeća. Znanost o upravi predaje se na brojnim visokim učilištima<sup>6</sup>, usporedno s drugim predmetima, kao što su organizacijska teorija, administrativno ponašanje, financije, upravljanje, planiranje, javno zdravstvo, socijalna zaštita, javni radovi, zaštita okoliša itd. Tri ugledna sveučilišta - Harvard, Yale i Princeton - osnovala su u Harvardu, po uzoru na model *business schools*, prestižnu školu javnog upravljanja - *Kennedy School of Government*.

Visoki savezni kadrovi regrutiraju se u osnovi na dva načina: sustavom unutarnje promocije (kroz obrazovanje) i izravnim regrutiranjem oko 400 stažista godišnje. Ovi posljednji u pravilu su završeni magistri

<sup>4</sup> To su tzv. *predsjednička imenovanja*, kojima predsjednik obično nagrađuje za potporu, koju je dobio tijekom izborne kampanje. Ona mogu zahvatiti i do 30.000 mjesta, od "ministarskih" i poklisarskih, do imenovanja na čelo nezavisnih državnih agencija i raznih predsjedničkih komisija, dok u "ministarstvima" (u SAD naime ne postoji ni vlada ni ministri, već samo državni tajnici) predsjednik može mijenjati samo direktore javnih uprava, a ne i niže službenike.

<sup>5</sup> Nesigurnost i kadrovska nestabilnost izaziva velike interesne borbe i nesmiljenu konkurenciju u američkoj prijestolnici. Odatle ona cinična uzrečica: *Ako želite prijatelja u Washingtonu, onda kupite psa*.

<sup>6</sup> Najvažnije sveučilišne diplome s područja javne uprave su *master in public policy* (magistar javnih poslova) i *master in public administration* (magistar javne uprave).

(*masters*) ili doktori i njih savezna uprava upućuje na dvogodišnji rad u više ministarstava, kako bi stekli što širu viziju i iskustvo na raznim područjima. Nakon takve prakse, njih definitivno regrutiraju pojedina savezna "ministarstva" i agencije. Najtraženija su "ministarstva" riznice, vanjskih poslova i pravde, te specijalizirane agencije, kao što je npr. NASA.

Postoje ipak dvije posebne službe, koje svoje kadrove regrutiraju kroz posebne natječaje. To je, s jedne strane, *Army Corps of Engineers* (vojna inženjerija), a s druge *Foreign Service* (vanjski poslovi). Spomenimo, da postotak kandidata koji uspiju na natječaju za vanjske poslove iznosi jedva 1%.

Sustav i model Ujedinjenog Kraljevstva starije je provenijencije od američkog, ali je ipak bliži američkom nego europskim kontinentalnim modelima. Taj je model, osim toga, *antipod* francuskom modelu, što, naravno, ne znači, da ga valja smatrati manje uspješnim, posebice za tu zemlju snažnog civističkog odgoja, tradicije i osjećaja.

U Velikoj Britaniji upravni se kadrovi regrutiraju najčešće iz redova *Oxbridge*<sup>7</sup> diplomanata opće i humanističke izobrazbe. Ne postoji, dakle, posebna formacija kao u SAD ili u Francuskoj, niti se regrutiranje zasniva na posebnom pravnom i upravnom znanju ili memoriranju. Prednost se daje općoj izobrazbi i osobnim značajkama kandidata. Viši službenici formiraju se dakle kroz rad i različite oblike "stalne izobrazbe". Regrutiranje još od konca XIX. stoljeća provodi posebna interministerijalna komisija (*Civil Service Commission*), sastavljena od nezavisnih osoba. Nakon 1987. godine regrutiranje i izbor nižih službenika prepušteni su ministarstvima i novim, nezavisnim "agencijama", koje su preuzele dio ministarskih ovlasti, personala i sredstava. Regrutiranje viših službenika još uvijek vrši jedna interministerijalna komisija, i to u dvije etape.

<sup>7</sup> Kombinacija imena dvaju sveučilišta, Oxforda i Cambridgea.

Prva se etapa odnosi na tzv. *administration trainees* (upravne stažiste), kojih se prima 60-ak svake godine<sup>8</sup>. Oni moraju biti ili završeni studenti ili magistri (*bachelors* ili *masters*) i preko polovina ih obično dolazi s oxfordskog i cambridgeskog sveučilišta. Natječaj se sastoji od vrlo otvorenih pismenih i usmenih ispita, kojima nije cilj testirati znanje ili memoriju, nego procijeniti osobnost kandidata, tj. sljedeće značajke: sposobnost razumijevanja, imaginacije, analize i sinteze; konstruktivnog razmišljanja, izlaganja i uvjeravanja; interpretacije statističkih podataka; zrelosti, verbalne i neverbalne inteligencije; dinamizma i odlučnosti, smisla za kolektivni rad, diskrecije i emotivne stabilnosti<sup>9</sup>. Primljeni kandidati na osnovi uspjeha/poretka (*merit*) sami izabiru ministarstvo, u kojem će raditi.

Druga etapa selekcije odvija se pet godina nakon regrutiranja, na osnovi ocjenjivanja rada izobrazbe, koju su uspješni kandidati/sluzbenici u međuvremenu stekli. Tom prigodom veći dio njih (2/3) svrstava se u tzv. *main stream* - osnovnu skupinu, karijera koje će se odvijati normalno, dok se manji dio (1/3) odvaja u tzv. *fast stream*<sup>10</sup> - brzu skupinu, koja će brže napredovati i zauzimati vodeća mjesta u državnoj upravi.

Ono, što posebno karakterizira britansku javnu upravu, jest stalna izobrazba upravnih kadrova, koju organizira posebna javna agencija, *Civil Service College* (Škola javne uprave).

## b) Njemački model

O njemačkom i austrijskom pristupu na ovom je skupu bilo i bit će dovoljno kvalificiranije riječi, pa će se stoga ovaj tekst ograničiti samo

<sup>8</sup> Od oko 500 kandidata, što znači, da je u prosjeku 8 kandidata za jedno mjesto.

<sup>9</sup> Dio tih ispita jesu i psihometrijski testovi.

<sup>10</sup> Stvorena je zatim i posebna *European fast stream* za upravne poslove u svezi s europskim integracijama.

na "pogled iz Francuske" u odnosu na njemački način regrutiranja i izobrazbe viših kadrova državne uprave.

Njemački je model čvrsto legalistički utemeljen i pravna elita u najvećoj se mjeri regrutira iz redova pravnika. Njegovu tradiciju snažno je obilježio pruski model, koji je prvi u Europi, još godine 1713, uveo *regrutiranje po zaslugi*<sup>11</sup>. Današnji njemački sustav regrutiranja kandidata za visoku javnu upravu - *Höherer Dienst*, koji se ne zasniva na principu natječaja<sup>12</sup>, nego diploma, uključuje dvije etape. Prvu sačinjavaju dva formalizirana i veoma selektivna državna ispita. Uspješno polaganje prvog državnog ispita otvara pravo na trogodišnju pripremu, koja se obično odvija u Visokoj školi javne uprave (*Hochschule für Verwaltungswissenschaften*) u Speyeru.

Nastavno osoblje sastoji se prvenstveno od sveučilišnih profesora, ali i od odvjetnika, sudaca i viših upravnih službenika. Drugi državni ispit, koji otprilike odgovara diplomi prava, daje pravo na naslov *Assessor*, što otprilike znači službenik-stažist. Škola u Speyeru nema nikakva monopola na formiranje upravnih kadrova, jer dio njih dolazi, formacijski, sa sveučilišta.

Regrutiraju, u pravom smislu riječi, personalna odjeljenja ministarstava na osnovi *dossiera* kandidata. Tijekom karijere većina službenika prolazi kroz različite oblike "stalne izobrazbe", koju na saveznoj razini organizira Savezna akademija za javnu upravu.

<sup>11</sup> Ovaj će se tekst neprestance spoticati o teškoću odgovarajućeg prevodenja na hrvatski francuskog odnosno engleskog pojma *mérite / merit*: zasluga? sposobnost? vrsnoća? odličnost?

<sup>12</sup> Iznimka je diplomatska služba, u koju se stupa putem natječaja.



## 2. Francuski model i iskustvo

### a) Nastanak sadašnjeg modela

Sadašnji francuski sustav izbora i izobrazbe viših kadrova državne uprave nastao nakon II. svjetskog rata. Stanje je u Francuskoj tada donekle sličilo na ne tako davne hrvatske i bosanske-hercegovačke prilike. Zemlju je trebalo što prije obnoviti, a to nije bilo moguće bez školovanih i vrsnih upravnih kadrova. Francuske potrebe najbolje je prikazao otac te reforme Michel Debré<sup>13</sup> obrazlažući tadašnjem predsjedniku Privremene vlade generalu de Gaulleu<sup>14</sup> potrebu osnivanja jedne državne upravne škole:

*“To, što zbog nepostojanja demografske i sanitarne politike francusko pučanstvo već dugi niz godina opada kvantitativno i kvalitativno; što su zbog nepostojanja programa i plana francusko gospodarstvo, poljodjelstvo i industrija zaostajali i mnogo prije stradanja u ovom ratu; što su se tijekom dvadeset minulih godina naši veliki gradovi povećali u neredu, prljavštini i ružnoći, to je sve u dobroj mjeri krivnja javne uprave. I tko zna, za koliko bi se drugih područja mogla izreći ista tvrdnja...”*

*Pa, premda je Republika uvijek formirala svoje vojnike, časnike i dočasnike, svoje inženjere svih vrsta, svoje učitelje i profesore, ona nije do sada nikad formirala, što je velik propust, ni svoje upravne službenike, ni svoje financijere...*

*Da bi država imala službenike sebe dostojne, ona ih treba najprije obrazovati.”<sup>15</sup>*

<sup>13</sup> Francuski političar (1912-1996) i ministar, bliski suradnik generala de Gaullea još od vremena II. svjetskog rata; ministar pravde 1958-59. i jedan od glavnih autora polupredsjedničkog Ustava francuske V. Republike.

<sup>14</sup> Francuski general i državnik (1890-1970), predsjednik Privremene vlade (1944-46) i predsjednik Republike (1958-69).

<sup>15</sup> V. *Colloque du cinquantenaire de l'ENA* (Kolokvij o pedesetoj obljetnici ENA-e), str. 11, 7 i 16, posebno izdanje *La revue administrative*, Pariz, 1996. Ovaj zbornik radova bit će, u tekstu koji slijedi, citiran pod kraticom Kol-ENA.

Ukratko, francuski vodeći političari i državnici shvatili su, da je javna uprava poseban posao i "zanat", za koji treba stvoriti posebno učilište. A kako se u tom, upravnom poslu radi o bitnoj odgovornosti za javni interes i budućí da su na tom području očekivanja građana opravdana i legitimna, general de Gaulle je odlučio osnovati školu i otvoriti perspektivu karijere, koje će, putem natječaja, privući najkvalitetnije kadrove. U tu su svrhu, osnivači ENA-e, želeći stvoriti upravnu elitu, prihvatili načelo "zasluge" (*mérite / merit*), odnosno vrsnoće i sposobnosti kandidata<sup>16</sup>.

Tako je Ukazom predsjednika de Gaullea od 9. listopada 1945. osnovana ENA kao formacijska ustanova pod vodstvom i nadzorom Vlade kao institucije<sup>17</sup>. Cilj te odluke bio je formirati na istovjetan način više kadrove, tj. vodeće službenike čitave civilne<sup>18</sup> državne uprave. ENA je od samog početka pružala svojim pitomcima - a to nastavlja i dan-danas - opću, "generalističku" spremu, koja uključuje polivalentnu formaciju.

Zašto škola, a ne sveučilište, tj. neki od fakulteta, upitat će tkogod na ovim stranama. U odgovoru na to pitanje treba najprije podsjetiti da Francuska ima "dvostrani" sustav javnog visokog obrazovanja: s jedne strane monodisciplinarna sveučilišta, a s druge sustav visokih škola, u koje se ulazi putem natječaja i koje uglavnom usmjeravaju na upravne karijere<sup>19</sup>.

Sveučilišta osim toga nisu bila u stanju pružiti polivalentnu formaciju, koju su osnivači tražili od ENA-e, jer su ona tada bila sastavljena od monodisciplinarnih<sup>20</sup> fakulteta, kao što je to slučaj u Hrvatskoj i u

<sup>16</sup> Zato se i govori o "meritokraciji", koja vlada u tim zemljama. Ovo je načelo - na polju regrutiranja i napredovanja - sušta suprotnost ideološkom ili nepotističkom načinu, od kojih su patile sve komunističke zemlje.

<sup>17</sup> ENA je i proračunski uključena u stavke Predsjedništva Vlade.

<sup>18</sup> To naravno isključuje časnike, ali ne i civilne kadrove obrane i unutarnjih poslova.

<sup>19</sup> Od tih škola najznačajnije su ove: Politehnika i "primjembene" škole, koje ju nastavljaju (rudarstvo, građevina, naoružanje...), a koje orijentiraju na različite vojne i državne inženjerske poslove, zatim Ecole normale supérieure (ovaj je naziv nemoguće razumljivo prevesti na hrvatski, op. aut.), koja upućuje na profesuru, te Ecole nationale de la magistrature (Državna pravosudna škola), koja formira suce i tužitelje.

<sup>20</sup> Francuska sveučilišta tek su se od 1969. godine počela reformirati, od pluridisciplinarnih ustanova - koje su posjedovale fakultete za sve discipline - u uže orijentirane, v iše-manje monodisciplinarne ustanove, u kojima više nema fakulteta.

Bosni i Hercegovini. Tada su npr. pravni fakulteti u Francuskoj posvećivali premalo pozornosti ekonomskim materijama, a upravna se *anatomija* i *fiziologija* (strukture i funkcioniranje) podučavala samo kao *patologija*, tj. kao upravni sporovi.

## b) Ciljevi i očekivanja

ENA je od početka zamišljena - i takva je ostala do danas - kao **primjebeno učilište**, tj. ono koje pruža formaciju za praktični rad vođenja upravnih jedinica<sup>21</sup>. Ta se formacija sastoji od studijskog/pedagoškog dijela i staževa/prakse, otprilike jednake duljine trajanja, tj. po nešto više od godine dana. Studijski dio obuhvaća sljedeće **stalne predmete**: javno pravo, ekonomiju, javne financije, socijalnu tematiku i međunarodne odnose. A kako su se funkcije države kroz proteklih pet desetljeća izmijenile, u skladu s promjenama u svijetu i društvu, to su se uz te osnovne teme pojavili i drugi predmeti, koji su odgovarali zahtjevima vremena.

Tako se danas u ENA-i posebna pozornost posvećuje Europskoj uniji i njezinu pravu, lokalnim samoupravama (npr. prostorno i gospodarsko planiranje, delegiranje i koncediranje javnih usluga), socijalnim problemima nezaposlenosti, demografiji, problemima urbanih sredina (stranci, nesigurnost, terorizam, droga, kriminal, marginalizacija), izazovima i kušnjama globalizacije i međunarodnih financija

<sup>21</sup> U Francuskoj su ministarstva, kao osnovni kostur državne uprave, podijeljeni na "horizontalne" (opće) ili "vertikalne" (tematske) uprave, ove pak na *poduprave*, a ove na *urede*. Zakonom o javnoj upravi određeno je da voditelje uprava, poklisare (ambasadore), rektore i prefekte imenuje Vlada, na osnovi svoga diskrecijskog prava, dok poduprave i uprave u pravilu trebaju voditi bivši pitomci ENA-e u okviru normalnog napredovanja u službi. Najveće personalne promjene vrhova francuske državne uprave dogodile su se tijekom prvih dviju godina nakon dolaska predsjednika Mitterranda i socijalističke većine 1981. Tada je od 144 ravnatelja državnih uprava promijenjeno njih 103. V. o toj promjeni prilog prof. Eugena Pusića: *Upravno-politički sistem - problemi integracije i centralne koordinacije*, u zborniku radova: Pravo i društvo, str. 38, izd. HAZU, Zagreb, 1991.

(Internet, deregulacija, prljavi novac, korupcija, sigurnost prehrane), zatim tehničari i sredstvima suvremenog upravljanja i komuniciranja (upravni *management*<sup>22</sup> i dobro upravljanje/*good governance*, informatika i telekomuniciranje) te partnerstvu javnog i privatnog sektora. Podsjetimo još samo na važnost, koja se od samoga početka postojanja te škole pridavala općoj kulturi, a koju je ovako izrazio Michel Debré: "Opća kultura je prava škola zapovijedanja"<sup>23</sup>.

Nakon gotovo 60 godina postojanja ENA-e, moguće je izreći ocjenu, da je ona, globalno uzevši, zadovoljila najveći dio ciljeva svojih osnivača, kao i očekivanja javnosti. Izbor upravne elite i njezino stalno obnavljanje je osigurano. Stabilnost uprave i mobilnost kadrova uprave isto je tako osigurana<sup>24</sup>. Uz to postoji stalna rezerva viših kadrova za potrebe ministarskih kabineta, kao i javnih ustanova i tvrtka. Francuska posjeduje vrsne vodeće kadrove državne uprave i Francuzi su zadovoljniji od građana drugih zemalja Europske unije (EU) uslugama, koje pruža njihova javna uprava.

### c) Predavači i pitomci

ENA-ini predavači, koje svake godine angažira uprava Škole u skladu s predviđenim predmetima, u većini slučajeva su visoki upravni službenici, a manjim dijelom sveučilišni profesori, suci, ugledni intelektualci te ekonomski, financijski i drugi stručnjaci.

ENA nastoji i uspijeva privući vrsne kandidate za državnu upravu i dati im ponajbolju formaciju. Osim toga, francuska država redovito

<sup>22</sup> Treba znati, da je javni *management* u velikoj mjeri različit od privatnog *managementa*. Kad bi ovaj potonji prevagnuo u javnim poslovima, mogao bi ugroziti političku nepristranost i neutralnost javne uprave. Imperativi produktivnosti i efikasnosti po svaku cijenu teško su naime spojivi s nepristranošću javne uprave i jednakošću građana.

<sup>23</sup> Navedeno po prilogu Jeana-Jacquesa Keslera, Kol-ENA, str. 13.

<sup>24</sup> Stabilnost je osigurana i činjenicom, da su *razdvojeni* pojmovi upravnog stupnja (*grade*, tj. položaj u karijeri) i posla (*emploi*), koji viši kadar obavlja u pojedinom ministarstvu ili javnoj tvrtki.

prilagođava formacijski profil Škole potrebama vremena i javne uprave. Te osnove značajke Škole postižu se tako, što se u ENA-u ulazi putem natječaja i po načelu vrsnoće - *principe du recrutement au mérite* (načelo regrutiranja po "zasluzi", tj. sposobnostima).

Postoje tri osnovna natječaja: prvi, tzv. "vanjski", veoma je zahtjevan i otvoren je svim francuskim državljanima do 28 godina, a u pravilu iziskuje prethodnu široku opću kulturu te pravnu, ekonomsku i politološku izobrazbu<sup>25</sup>. Drugi natječaj, "unutarnji", nešto lakši<sup>26</sup>, rezerviran je za djelatne državne službenike, koji imaju više od pet godina prakse u državnoj upravi. Treća vrsta natječaja otvorena je prije deset godina kandidatima u dobi ispod 40 godina, koji su tijekom osam godina radili u privatnom sektoru, ili obnašali zastupnički mandat u nekoj lokalnoj samoupravi<sup>27</sup>.

Prvih nekoliko godina postojanja ENA-e funkcionirala su, uz dva prva, još i tri naročita natječaja, otvorena za sudionike pokreta otpora, deportirce i ratne zarobljenike. 80-ih godina pojavio se opet nakratko poseban natječaj za sindikalne aktiviste, ali taj nije bio duga vijeka. Na ENA-in se natječaj prijavljuje svake godine u prosjeku između 10 i 20 kandidata za jedno mjesto<sup>28</sup>. Natječaj se sastoji iz dvaju dijelova, prvoga pismenog, koji je eliminacijski, i drugog

<sup>25</sup> Kandidati za ENA-u moraju imati barem jednu fakultetsku ili visokoškolsku diplomu. Većina njih polazi nakon toga koji ih priprema za natječaj za ENA-u i koju godinu pripremnoga školovanja. Nekoliko francuskih instituta (fakulteta) političkih znanosti, navlastito oni u Parizu i Grenobleu, organizira nastavu pripreme za natječaj za ENA-u.

<sup>26</sup> Ali zato kandidati-službenici, koji uspiju na ovom natječaju, imaju poseban, pripremi dio obrazovanja, kojim ih se "podiže na razinu" kandidata-neslužbenika.

<sup>27</sup> Broj mjesta rezerviranih za te tri skupine bio je kod natječaja 2000. godine, kad je primljeno ukupno 120 učenika, sljedeći: 60 za kandidate "vanjskog" natječaja, 48 za one "unutarnjeg", a 12 za one treće vrste natječaja.

<sup>28</sup> ENA godišnje prima između 100 i 130 pitomaca, ovisno o broju otvorenih (ispraznjenih i ponuđenih) odgovornih mjesta u državnoj upravi. Dosad je ta škola formirala oko 5.500 službenika, od kojih nešto više od 20% žena. Od tog ukupnog broja, danas je djelatno preko 4.300 bivših diplomanata ENA-e. Od toga ih je broja više od 3/4 u službi države, 200 ih radi u javnim i međunarodnim ustanovama i lokalnim samoupravama, a 600 ih je u javnim poduzećima. Samo ih je oko 250 "prebjeglo" u privatne tvrtke. U prošloj legislaturi (stanje u 1995. godini) 9 ministara i 40 zastupnika bilo je prošlo kroz ENA-u. Spomenimo još i to, da su i sadašnji predsjednik Republike Jacques Chirac i premijer Lionel Jospin također bivši učenici ENA-e.

usmenog<sup>29</sup>. Svi kandidati primljeni na natječaju automatski postaju državni službenici i dobivaju odgovarajuću plaću<sup>30</sup>. Napomenimo na koncu još i to da se u francusku javnu upravu stupa u pravilu putem natječaja.

Formacija u ENA-i traje oko dvije i pol godine te počinje s jednogodišnjim radnim staževima (praksom), kojima je cilj upoznati i uključiti se u konkretni upravni rad. Obvezni staževi su oni, koji se odvijaju uz prefekta regije ili departmana, ili uz francuskog poklisara u inozemstvu<sup>31</sup>. To su tzv *institucionalni staževi*. Svrha je tih staževa pružiti što širu viziju svih dimenzija države, predstaviti njezine interministerijalne aspekte i naučiti pitomce, kako se na osnovi *strateških analiza donosi javna odluka*<sup>32</sup>. Zato se ti staževi i odvijaju u neprekidnoj radnoj vezi s prefektima i poklisarima. Nakon tog upravnog staža slijedi *praksa u poduzeću*, po izboru, u upravi koje veće tvrtke ili banke. Cilj je svih tih staževa dakle pripremiti pitomce ENA-e za

<sup>29</sup> Sadržaj i uvjeti natječaja mijenjali su se kroz proteklih pola stoljeća. Natječaj je danas reguliran trima vladinim uredbama iz godine 1999, a sastoji se - ovdje ćemo navesti sadržaj samo najtežeg, "vanjskog" natječaja - od sljedećih *pismenih*, eliminacijskih ispita (*épreuves d'admissibilité*), koji svaki nose određeni koeficijent: javno pravo, ekonomija, "opća kultura" i redakcija note, po izboru kandidata, s područja socijalne materije, odnosno EU. Posljednji ispit iz eliminacijskog dijela je po izboru - ili strani jezik (čitanje, prijevod, razgovor), ili jedan od sljedećih predmeta: poslovno pravo, građansko pravo, kazneno pravo, ekonomski i demografski zemljopis, povijest, politička i upravna znanost, sociologija, računovodstveno i financijsko upravljanje poduzećima, informacijska i komunikacijska tehnologija, matematika, statistika. Kandidati, koji zadovolje na tim ispitima, imaju pravo pristupa *usmenim* ispitima (*épreuves d'admission*), koji se sastoje od sljedećih predmeta: javne financije, međunarodni odnosi i, po izboru, socijalna pitanja ili EU, zatim strani jezik (različit od onog eventualno izabranog u prvom dijelu ispita) te jedan od najvažnijih ispita, koji se sastoji od razgovora s natječajnim juryjem, kojemu je cilj procijeniti osobu i motivacije kandidata; i, na kraju, ispit iz jedne od sportskih disciplina, po izboru kandidata. Svi pismeni ispiti strogo su anonimni - ocjenjivači ne smiju znati identitet kandidata - i traju po 5 sati.

<sup>30</sup> Kandidati koji su primljeni na osnovi "vanjskog" natječaja - 1.220 eura mjesečno; službenici - iznos svoje prethodne plaće, ako je on veći od 1.220 eura; kandidati izabrani po trećem natječaju - 1.830 eura.

<sup>31</sup> Ti se staževi odvijaju u poklisarstvima, bilo pri stranim državama, bilo pri međunarodnim organizacijama, navlastito OUN i EU.

<sup>32</sup> Ili, kako to iznosi Jean-Marie Duffau, upravitelj studijskog dijela školovanja: "razviti sposobnost preuzimanja odgovornosti, što podrazumijeva sigurnost u prosudbi, poznavanje okruženja, sposobnost najboljeg mogućeg informiranja i ispravnog analiziranja... ali i razviti etičke sposobnosti službenika, u vrijeme kad korupcija postaje endemičko zlo u svim zemljama; deontološka formacija postala je neophodna, bez obzira na sustav javne uprave, na koji se poziva pojedina zemlja". V. Kol-  
-ENA, str.17.

njihov poziv visokih državnih službenika, tj. naučiti ih, kako se analizira i odlučuje u javnoj upravi i u privatnim tvrtkama.

Studijski se dio obavlja dijelom u sjedištu Škole, u Strasbourgu, a dijelom u Parizu<sup>33</sup>. Osnovna karakteristika pedagoškog dijela jest intelektualna nezavisnost i politička neutralnost predavača i voditelja seminara<sup>34</sup>. Sama predavanja predstavljaju manji dio studijskog dijela formacije, dok je veći dio vremena posvećen seminarima, radionicama, radu u skupinama, vježbama, izlaganjima učenika i kritičkim osvrtima.

Treba naglasiti, da se već kroz staževe, a zatim posebno tijekom drugog, studijskog dijela formacije, pitomce ENA-e stalno ocjenjuje i da se poredak učenika stalno objavljuje. Činjenica, da se poredak pitomaca nakon svakog ispita objavljuje s jedne je strane izvanredan poticaj za rad, ali s druge strane stvara atmosferu nesmiljnoga natjecanja i često nezdravog suparništva. Poredak učenika (*classement*) na svršetku školovanja presudan je za njihovu buduću upravnu karijeru. Učenici naime nakon završnih ispita sami izabiru<sup>35</sup>, po poretku na završetku školovanja, radna mjesta s liste, koju im nudi državna uprava, pa prvi izabiru najprestižnija ili najzanimljivija mjesta, dok ona manje privlačna ostaju za manje uspješne učenike. Važno je

<sup>33</sup> ENA-e je unatrag desetak godina "delokalizirana", tj. iz Pariza premještena u Strasbourg. Delokalizaciju je, unatoč priličnom otporu pariških birokrata, ali i dijela učenika, provela socijalistička vlada. Strasbourg je izabran zbog njegova smještaja, u blizini granica sa susjednom Njemačkom, Švicarskom i Belgijom, ali navlastito zbog činjenice, da je taj sveučilišni grad sjedište Vijeća Europe, Europskog suda prava čovjeka i, povremeno, Europskog parlamenta (EU).

<sup>34</sup> Krivo bi bilo pomisliti da je ENA politički i idejno "sterilizirana". Podsjetimo samo na dvije činjenice, koje demantiraju ideju o "bezbojnosti" učenika. Oni naime sami, na početku školovanja izabiru ime, koje će nositi njihova "klasa" (*promotion*), po kojoj uglednoj povijesnoj ili političkoj ličnosti, pa se tu odmah iskazuju različiti politički ili idejni stavovi... i mode. Evo nekoliko rječitih primjera: dok je pisac ovih redaka bio pitomac ENA-e (1969-71), ime tadašnje "klase" bilo je *Thomas More*, a prethodne *Robespierre*, dok je sljedeća "klasa" nosila ime *Charles de Gaulle*. Napomenimo i to, da se veći dio učenika tijekom školovanja učlanjuje u sindikate, koji su u Francuskoj u pravilu ideološki obojeni.

<sup>35</sup> Ovo je rijedak primjer gdje zaposlenici sami biraju svog poslodavatelja! Prisetimo se, da i američki kandidati za više upravne funkcije isto tako sami izabiru ministarstvo, u kojem će služiti.

primijetiti da se kasnija karijera diplomanata ENA-e najčešće odvija u okviru institucije/ministarstva, koje su izabrali na početku<sup>36</sup>.

Opći cilj formacije koju pruža ENA je, ukratko, sljedeći:

- s jedne strane, **izabrati** buduće visoke državne službenike<sup>37</sup>, koji će znati biti, kako je govorio Aristotel, "*i gospodari i službenici*";
- zatim, kao interministerijalno učilište, koje izobrazava uglavnom interministerijalnu kategoriju "civilnih administratora" - *corps d'administrateurs civils*<sup>38</sup> - pružiti im odličnu izobrazbu upravnih generalista, jer se ne zna unaprijed, na kojem će upravnom području raditi; a to znači obrazovati ih na jednak način za sve vodeće upravne funkcije - strogo upravne, socijalne, diplomatske, ekonomske i financijske - i pritom ih senzibilizirati za političku dimenziju javne uprave;
- i, na kraju, **uputiti ih na odgovorna mjesta** u državnoj upravi na osnovi poretka i njihova osobnog izbora<sup>39</sup> na završetku školovanja.

Osim tih osnovnih zadaća, ENA formira i strane službenike-pitomce te sudjeluje i u "stalnoj izobrazbi" francuskih i stranih viših javnih službenika. Uz to, Škola redovito izdaje zbornike radova, kolokvija i "studijskih dana", koje sama organizira<sup>40</sup>. Dodajmo na koncu još i

<sup>36</sup> Ovo je faktičko stanje, unatoč "obvezi mobilnosti" upravnih kadrova, koja traži da se nakon tri prve godine upravne karijere barem godinu dana radi u nekom drugom ministarstvu ili upravnom sektoru.

<sup>37</sup> Iako postoji već 58 godina i iako je u tom razdoblju formirala oko 5.600 visokih državnih službenika, ENA još uvijek nije "istisnula" sa svih vodećih mjesta kadrove drugog formacijskog porijekla. Tako je danas bivših učenika ENA-e tek polovina svih direktora uprava u ministarstvima, prefekata u regijama i departmanima te poklisara u stranim državama i međunarodnim organizacijama.

<sup>38</sup> Većinu viših kadrova franuske državne uprave formira ENA, ali oni ne čine jedan jedinstveni "korpus" (*corps*). Uz korpus (*corps*) civilnih administratora, koji su interministerijalni *corps*, postoji još dvanaestak drugih "korpusa", koji isto tako potječu iz ENA-e (državni savjetnici, financijski inspektori, proračunski suci, diplomati...), a vlada uvijek ima pravo imenovati na mjesta viših kadrova i određeni broj osoba, koje ne dolaze iz redova državne uprave niti iz ENA-e (to je tzv. *tour extérieur*).

<sup>39</sup> Najtraženija, a to znači i najcjenjenija, jesu mjesta koja nude Državni savjet (*Conseil d'Etat* - zakonodavni savjet vlade i najviše upravno sudište), Financijska inspekcija (*Inspection des finances*), Proračunski sud (*Cour des comptes*), pa tek nakon toga ministarstva, počevši s vanjskim poslovima, gospodarstvom i financijama itd.

<sup>40</sup> Evo tema takvih skupova u zadnje četiri godine: nove informacijske tehnologije, reforma države, uključivanje mladih u aktivni rad, teritorij i sigurnost, glavni uložci javnog djelovanja.



podatak, da godišnji trošak školovanja (uključujući i plaću) jednog pitomca ENA-e iznosi gotovo 130.000 eura<sup>41</sup>.

#### d) Nedostatci i slabosti

Jedna od slabosti francuskoga sustava sastoji se u tome što on, zbog vrsnoće diplomanata ENA-e i zbog formacije, koju ova škola pruža, donekle zanemaruje potrebu "stalne izobrazbe" visokih javnih službenika. Druga opravdana zamjerka ENA-i tiče se postupnog zatvaranja te škole za defavorizirane društvo-vne kategorije. Tako je u pedesetak godina postojanja Škole udio kandidata iz imućnijih i utjecajnijih društvo-vnih kategorija porastao sa 38 na 65 posto<sup>42</sup>. Od svih primljenih kandidata tijekom posljednjih godina, 80% dolazi iz obitelji javnih i privatnih kadrova, a isto tako 80% njih prošlo je kroz klupe pariškog Instituta političkih znanosti. Često se čuje još jedan prigovor sustavu ocjenjivanja i "rangiranja", koji postoji u ENA-i, a iskazuje se u sljedećem pitanju: Jesu li ljudi, koji su tijekom godine dana svog obrazovanja u stalnom odnosu konkurencije, u stanju su-rađivati i *teamski* djelovati u svom kasnijem radu?

ENA-i se dakle prigovara, da postaje škola osorne i samodostatne pariške buržoazije i da se na taj način zatvara ne samo prema manje imućnim društvo-vnim kategorijama nego i prema francuskoj provinciji. Obnavljanje elita zamijenio je elitizam, drže neki od kritičara francuskog modela. I na koncu, počujmo još i zadnji prigovor: ENA kao formacija i etiketa služi mnogima da bi *izdali svoj javni poziv* i što bolje se *prodali* privatnom sektoru<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> V. Le Monde, 2. listopada 2001, str. XIV.

<sup>42</sup> U Njemačkoj ovaj potonji postotak iznosi 62%.

<sup>43</sup> Ovaj prigovor ne stoji, jer je tek 4% svih djelatnih bivših pitomaca ENA-e napustilo javnu upravu i prešlo u privatni sektor, unatoč činjenici da su plaće takvih "prebjega" u privatnom sektoru i do 65% veće nego u javnom.

## II. TRANZICIJSKI UVJETI I PERSPEKTIVE

### 1. Naslijeđe i posljedice

Usprkos značajnim razlikama u tradiciji, kulturi i razvijenosti između tranzicijskih zemalja, postoji dosta **jedninstvenih značajka** političkog i upravnog ustroja, koje je proizveo ideološki sustav, koji je dominirao do prvih pluralnih izbora u tim zemljama. Zbog toga isto tako postoji skup istih ili sličnih teškoća, koje karakteriziraju kako početke, tako i etape tranzicije.

Prošli sustav karakterizirala je **dominacija ideologije** te snažne i brojne partijske administracije nad državnom upravom. Resorna ministarstava pod nadzorom partijskih struktura upravljala su svojom sektorskom djelatnošću od vrha do dna. Zbog te vertikalne veze - i dominacije - horizontalna koordinacija između ministarstava bila je slaba, ili nepostojeća, a bitne zajedničke funkcije - kao što su proračunski i zakonodavni postupak - kao i međuministarsku koordinaciju - obavljale su **partijske strukture**. Vlade i ministri predstavljali su **intendaturu** i **izvršne poluge partijske piramide**. Samostalnost lokalnih samouprava bila je simbolična<sup>44</sup> i isto tako podvrgnuta diktatu partijskih struktura na lokalnoj razini.

Naslijeđe takvog stanja ostavilo je svog traga sve do danas. Strukture i načine postupanja i u ovom slučaju nadživljavaju snage, koje su ih stvorile. Vodeće (i stabilizirajuće) uloge jedine partije je nestalo, političke su promjene brojne<sup>45</sup>, a nestabilne koalicije česte. Znanje i volja za učenjem demokracije su slabi (navlastito u Hrvatskoj). Česte političke promjene rezultiraju još češćim promjenama viših kadrova u upravi. Stranke i koalicije na vlasti počesto primjenjuju divlji

<sup>44</sup> Ova značajka, zajednička zemljama sovjetskog modela, nije postojala u zadnjem "samoupravnom" periodu u bivšoj Jugoslaviji, gdje su općine uživale dosta široku autonomiju.

<sup>45</sup> Litva je tako u posljednjih 12 godina imala desetak promjena nehomogenih vlada i ministara.

*spoil system*<sup>46</sup>. Resorna ministarstva često su snažnija od vladina centra. Ministri najčešće ili uopće ne reorganiziraju svoja ministarstva, pa ona ostaju ustrojena kako su i bila prije 13 godina, ili ih pak organiziraju po vlastitom nahodjenju, a da pritom nema općih direktiva vlade o poželjnom ustroju i dobrom upravljanju (*bonne/good governance*). Usprkos brojnim reorganizacijama, strukture ostaju netransparentne i nefunkcionalne, mnoge od njih brojne i nepovezane.

Međuministarska i resorna komunikacija i koordinacija, koje su prevažne za donošenje reformskih odluka i njihovo provođenje<sup>47</sup>, rijetke su i slabe. Zbog nedostatne koordinacije previše problema, koje je moguće riješiti između resora, zakrčuju vlade i njihove predsjednike. Osim toga, tzv. transverzalne, tj. zajedničke funkcije ili nisu, ili su veoma slabo osigurane. Tako pripremu proračuna<sup>48</sup> često diktira Međunarodni monetarni fond (MMF), a zakonska procedura jedna je od najslabijih točaka većine vlada. Ona odražava, s jedne strane, nedovoljni smisao za pravnu normu, a s druge nedostatno interministerijalno usklađivanje, što se odražava na kvaliteti zakona, na njihovoj primjenjivosti i na njihovom "roku trajanja". Na taj se način ugrožava suverena funkcija parlamenta, jer loše pripremljeni zakoni, koje zakonodavni domovi u žurbi usvajaju, *de facto* prepuštaju političku, zakonotvornu funkciju ustavnim sudovima, koji ih sankcioniraju.

<sup>46</sup> Divlji - za razliku od američkog, koji posjeduje svoja pravila.

<sup>47</sup> Pisac ovih redaka, radeći u francuskoj državnoj upravi gotovo četvrt stoljeća, trošio je 1/4, pa čak i 1/3 svog radnog vremena na međusektorsku komunikaciju i koordinaciju, kao i na tzv. zajedničke funkcije. U litvanskoj i u češkoj državnoj upravi u sličnim ministarstvima udio takvih poslova doseže jedva 1/10, pače 1/20 ukupnog radnog vremena i truda. Nedavno je jedan visoki funkcionar EU, na godišnjem bilančnom sastanku u Pragu, iznio ocjenu, da je koordinacija i komunikacija jedna od najslabijih točaka državnih uprava gotovo svih zemalja-kandidata i da su sastanci s predstavnicima EU jedna od rijetkih prigoda koordiniranja... ali i međusektorskih trvenja.

<sup>48</sup> Pripremanje godišnjeg proračuna u razvijenim demokracijama traje oko 9 mjeseci i zahtijeva intenzivnu interministerijalnu pripravu, koordinaciju i arbitriranje, tako da predsjedniku vlade prije predlaganja proračuna parlamentu preostaje samo konačna, jedna arbitraža ili najviše dvije arbitraže. Ne treba zaboraviti, da su fizičke mogućnosti i sposobnost pripremanja odluka vlade i parlamenta ograničene i da je prethodna, temeljita upravna priprema odlučujuća. U kojoj je mjeri ona odlučujuća, pokazuje široko prihvaćena procjena, da se u zapadno-europskim demokracijama u gotovo 95% slučajeva političke odluke u potpunosti temelje na upravnim prijedlozima i pripremanjima.

Učinak na državnu upravu takvog naslijeđa i proteklog destitljeća tranzicije moguće je opisati s nekoliko zajedničkih karakteristika:

- strukturna i hijerarhijska nestabilnost, posljedica koje je pasivnost uprave, kao i nedostatak inicijativa i unutarnje dinamike;
- **konfuzija** političkih i upravnih funkcija, koju uzrokuje s jedne strane velik broj ministarskih, političkih stupnjeva (zamjenici, pomoćnici, tajnici ministarstava...), a s druge političko vođenje upravnih struktura (pomoćnici ministra, tajnici ministarstava);
- smanjena **kvalificiranost** uprave zbog općeg pada standarda, ušteda koje traži MMF i opće pojave, da privatni sektor boljim nagrađivanjem odvlači sposobnije kadrove;
- nepostojanje **programa** izobrazbe, posebice ne stalne, kao i značajna ograničenost pedagoških mogućnosti, tj. nastavnog osoblja, literature i financijskih sredstava;
- statusna nesigurnost zbog nedonošenja **statusnih pravila**<sup>49</sup>, ili zbog ukidanja sustava karijere;
- demotiviranost i osjećaj **sputanosti** zbog novog *must*, tj. neizbježnog prilagođavanja potpuno zadanih, MMF i EU norma i postupaka.

Zbog toga se za malo koju tranzicijsku zemlju može reći, da posjeduje i ostvaruje **personalnu politiku** državne uprave i da je ta politika u funkciji globalnih reforma i strategije razvoja. Posvuda je ostvareno samo troje: ukinuta je ideološka kontrola samo jedne partije, promijenjeno je dosta propisa i jednim su dijelom smijenjeni nekadašnji partijski kadrovi<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Tamo, gdje su te norme i donesene, prevagu odnosi logika diploma i radnog staža.

<sup>50</sup> U velikom broju tranzicijskih zemalja mladi dio tih kadrova uspješno je "emigrirao", kako u nacionalističku nomenklaturu novih stranaka, tako i u *business* tipa "primitivne akumulacije".

## 2. Preliminarne dvojbe

Poznato je, da solidna državna uprava omogućuje kvalitetu i koherentnost odluka političke i zakonodavne vlasti. Na putu do takvih odluka potrebno je razriješiti neke od ovih dilema:

- mora li državna uprava biti potpuno politički **neutralna**, ili pak građanske slobode traže, da politički stavovi službenika budu transparentni;
- je li potrebno jasno razgraničiti kategoriju viših državnih službenika - "kormilara" - od drugih - "veslača";
- treba li kategorija viših službenika posjedovati opću izobrazbu upravnih "generalista", osposobljenih raditi u svim ministarstvima i javnim poduzećima, ili upravnih **specijalista**, za pojedine poslove i ministarstva;
- treba li tom kategorijom upravljati **centralno**, tj. s jednog mjesta, ili **odvojeno**, tj. po ministarstvima.

Politički odgovori na te dileme utječu u velikoj mjeri na profesionalnost, stabilnost i atraktivnost kategorije viših državnih službenika i čitave državne uprave.

## 3. Etape i ciljevi upravne tranzicije

Prvu etapu posvuda je označavao relativno miran *prevrat*, s uvođenjem višestranačja, krhkih koalicija<sup>51</sup>, privatizacije, denacionalizacije i radikalnih ekonomskih reforma. Reforme su bile često parcijalne, institucije efemerne i bez potrebne koherentnosti. Ova faza odnijela

<sup>51</sup> Koalicije su, po prirodi stvari, zajednice teških i počesto "trulih kompromisa", pa su stoga teško kadre postići dinamiku potrebitu za korjenite promjene. Stoga su ideje i prijedlozi, koji dođu od politički neutralnih i sposobnih kadrova državne uprave, u stanju postati pokretačka snaga reforma.

je u nepovrat dio najistaknutijih kadrova bivših režima. U većini zemalja slijedila je nakon toga faza *uvršćivanja* reforma i deetatizacije, ali je granica između politike i uprave još uvijek ostajala nedovoljno jasna. U trećoj fazi dolazi u većini zemalja do *modernizacije* državne uprave zbog potrebe da se ojača i bolje legitimira politička akcija vlade. Tek u četvrtoj fazi teži se boljim rezultatima državne uprave, jer priprema za članstvo u EU ne dopušta, da se *odgađa prilagodavanje* suvremenim standardima.

Rezultati tih etapa u velikoj mjeri uvjetuju ciljeve, do kojih valja doći obrazujući državne upravne elite, a to su:

- politici osigurati *spособnost vladanja*, a upravi znanje i *umijeće upravljanja*;
- na solidnoj personalnoj osnovi započeti i voditi *politiku temeljnih reforma*; bez pripreme, primjene i kontrole reforma od strane sposobnih kadrova nije naime moguće izbjeći pogreške na gospodarskom i socijalnom polju, u očuvanju okoliša, u zaštiti zdravlja itd;
- osigurati *kontinuitet, stabilnost i prilagodljivost* državnih služba, bez obzira na političke, gospodarske i socijalne promjene;
- očuvati javni interes i *opće dobro*, otkrivajući smisao *rei publicae*.

#### 4. Minimalni preduvjeti izbora i izobrazbe kadrova

(a) Potreban je zakonski ili barem uredbeni okvir, tj. pravni minimum, jer je donošenje zakona o novoj javnoj/državnoj upravi posao, koji traži više godina. Taj okvir treba odrediti:

- odnos kategorije viših državnih službenika prema ostalim dijelovima državne uprave;
- uvjete za ulazak u tu kategoriju (natječaj, diplome, praksa, politička imenovanja...);

- institucije koje će izabirati kandidate, ocjenjivati službenike, odlučivati o imenovanjima, napredovanju, disciplinskim mjerama, ukratko upravljati karijerom upravnih kadrova<sup>52</sup>;
- izobrazbu kandidata i službenika (prethodnu, stalnu), kao i njezine posljedice;
- listu i klasifikaciju funkcija, koje je kategorija viših državnih službenika pozvana obavljati;
- načela nagrađivanja i mirovina.

(b) Potrebna je uz to i jasna **politička volja**, da reforma uspije. Bez te volje nepovjerenje u javnu vlast raste, a društvo u ugled političke izvršne vlasti i uprave opada.

(c) Da bi se motiviralo sposobne kandidate za ulazak u državnu upravu, potrebno je izgraditi **sustav karijere**, s točno određenim profilima, kvalifikacijama. Nije međutim moguće privući vrsne buduće kadrove bez jasne perspektive napredovanja i transparentnosti nagrađivanja i mirovina, koje su barem približno jednake onima u privatnom sektoru. Takvo nagrađivanje ne mora značiti "probijanje" proračunskih limita, jer racionalizacija i djelotvornost, koju mogu inicirati i provesti takvi kadrovi, mora dovesti do **proračunskih ušteda**.

(d) Reforma državne uprave i personalna politika kadrova moraju biti dijelom - i u funkciji - **opće reformske strategije**, jer samo kao takva ona može pridonijeti demokratskim i tržišnim reformama te prilagodbi EU.

<sup>52</sup> Najčešći načini odlučivanja o tim pitanjima su sljedeći: izbor viših kadrova obavlja se putem ispita, pred posebnim juryjima; imenovanja u pravilu vrši šef države ili vlade, ocjenjivanje rada provode i stegovne mjere primjenjuju nadređeni kadrovi; o napredovanju i promjenama funkcije odlučuju ministri. V. na ovu temu konkretne prijedloge i varijante prof. Jacquesa Zillera, direktora istraživanja Francuskog međunarodnog instituta javne uprave, u dokumentu SIGMA, br. 1: *Un corps de cadres supérieurs de l'administration centrale: la mise en place d'un système de gestion pour la haute fonction publique dans les pays d'Europe centrale et orientale* (Korpus viših kadrova javne uprave: uspostavljanje sustava upravljanja visokom javnom funkcijom u zemljama srednje i istočne Europe), str. 18 - 19, isd. OCDE, Pariz, 1995.

## 5. Broj kadrova, izbor i karijera

(a) Brojčane potrebe kategorije viših službenika određuje s jedne strane ukupni broj državnih službenika<sup>53</sup>, a s druge predvidiva evolucija funkcija države. Pritom valja jasno odrediti:

- koje su funkcije političke i gdje one prestaju, a koje su funkcije upravne i jesu li spojive s izbornim funkcijama<sup>54</sup>;
- da li obrazovati nešto više kadrova nego je potrebno za više upravne funkcije, pa tako stvoriti "rezervu" za ministarske kabinete<sup>55</sup> i otvoriti mogućnost za privremeni rad kadrova i izvan državne uprave;
- koja od upravnih imenovanja ostaju u diskrecijskoj ovlasti političke vlasti i koje;

<sup>53</sup> Brojčani odnos viših kadrova prema cjelini državne uprave u pojedinim zemljama nije lako uspoređivati, ne samo zbog razlika u ustavnoj strukturi zemalja (unitarne, federalne), stupnju decentralizacije (unitarnih zemalja) i deregulacije/privatizacije, nego i zbog različitog poimanja, tko sve ulazi u kategoriju državnih službenika. Navedimo ipak nekoliko, nažalost neusporedivih, podataka. Američki SES obuhvaća tri najviša stupnja federalnog upravnog sustava te broji oko 8.000 osoba, što predstavlja 0,2% ukupnog broja federalnih javnih službenika. Talijanska *dirigenza*, kategorija viših kadrova, koja postoji od 1972. godine, predstavlja oko 2% čitave javne uprave, dok glavni direktori švedskih upravnih agencija čine tek 0,5% javne uprave. Cf. Jacques Ziller: *Un corps de cadres supérieurs de l'administration centrale: la mise en place d'un système de gestion pour la haute fonction publique dans les pays d'Europe centrale et orientale*, str. 20, dokument SIGMA, br. 1, izd. OCDE, Pariz, 1995. U Poljskoj viši kadrovi (glavni direktori služba kao i direktori i zamjenici direktora odjela) predstavljaju 1,6% od nešto više od 100.000 državnih službenika u centralnom dijelu uprave. Cf. *Civil Service System* (Sustav civilne uprave), u: *Office of Civil Service - Služba cywilna*, web-site poljske Vlade: [www.usc.gov.pl](http://www.usc.gov.pl).

<sup>54</sup> U Francuskoj i u Njemačkoj državni službenici imaju pravo natjecati se za izborne funkcije pa u slučaju izbora ne moraju definitivno napustiti svoj status državnih službenika, već ga mogu privremeno - dok obavljaju izbornu funkciju - zamrznuti.

<sup>55</sup> Ministarski se kabineti u zemljama kao što su Francuska, Belgija i Italije ne sastoje kao u Hrvatskoj tijekom minulog desetljeća - od tajnice, vozača i tjelohranitelja, nego od ekipe "tehničkih savjetnika", koji dolaze u pravilu iz redova viših službenika. Svaki ministar ima pravo na točno određen broj savjetnika, koje se plaća iz proračuna. On ih imenuje i oni su njegovi *savjetnici* za pojedine vertikalne i horizontalne funkcije ministarstva, sve dok traje njegova funkcija. Nakon toga, oni se u pravilu vraćaju u svoja ministarstva i druge državno-upravne institucije, na upravne dužnosti. Funkcija savjetnika sastoji se u *pretakanju* političkih odluka ministra u naloge upravi za konkretno djelovanje i u *praćenje* izvršavanja tih odluka. Osim toga, savjetnici obavljaju uz to i prevažnu ulogu *meduministarske koordinacije* i političkog pokrivanja tzv. *zajedničkih funkcija*.



- koje upravne funkcije trebaju ostati **izvan kategorije** viših službenika (npr. operativne, tj. ne primarno upravne funkcije u vojsci, policiji, zdravstvu, školstvu...);
- ima li kategorija viših službenika pokrivati samo funkcije u **ministarstvima**, ili i u državnim tvrtkama i nezavisnim državnim "agencijama".

(b) **Izbor**, tj. pristup u kategoriju viših službenika vrši se u pravilu putem natječaja, ali potrebno je odrediti uvjete natječaja, tj.:

- prethodnu minimalnu spremu i diplome kandidata, koji nemaju upravnog iskustva;
- radno iskustvo onih, koji su već u državnoj upravi;
- mogućnost privremenog ili trajnog, voljnog ili prisilnog/obveznog napuštanja kategorije, odnosno karijere viših službenika.

(c) Organiziranje viših službenika u sustav točno određene i garantirane **karijere**, s jasnom perspektivom nagrađivanja, ocjenjivanja, napredovanja, i mirovine jest način, da se privuku vrsni i inteligentni kandidati. Potrebno je pritom omogućiti, pače poticati **mobilnost** "generalista" objavljivanjem lista slobodnih i ponuđenih funkcija, opisom posla i odgovornosti. Od tih uvjeta posebno je važno pitanje nagrađivanja, njegova objektivnost i transparentnost, kao i **motivacijska uloga**.

### III. PRIMJENJIVOST FRANCUSKIH I DRUGIH ISKUSTAVA

Iskustvo školovanja na zagrebačkom, pariškom i drugim sveučilištima, kao i na francuskoj ENA-i, zatim gotovo 25-godišnje iskustvo rada u francuskoj državnoj upravi te 7-godišnje iskustvo pomoći državnim upravama zemalja-kandidata za pristup u EU, dopuštaju piscu ovih redaka, da s prilične kritičke distancije ponudi svoje mišljenje o mogućnosti korištenja francuskih iskustava u tranzicijskim zemljama, navlastito u Republici Hrvatskoj.

To mišljenje traži međutim, da se prethodno postave dva niza prethodnih, temeljnih pitanja idejne i vrijednosne naravi kao i pravno-upravne tradicije.

## 1. Idejne dileme oko uloge države i javne uprave

Tranzicijske zemlje susretale su se tijekom minulog desetljeća s jednom teškom dilemom, a ta je kako na samom početku svoje državne suverenosti i političke punoljetnosti prihvatiti sva odricanja u odlučivanju o sebi svojoj sudbini. Tu dilemu ne izaziva samo odricanje od dijela suverenosti, koje traži uključivanja u hiperreguliranu EU, nego i stege i obveze, koje donosi članstvo u MMF-u i Svjetskoj trgovinskoj organizaciji (STO). Pogrešno bi međutim bilo shvaćati ta odricanja na stari način, tj. kao "ograničenu suverenost", jer se, posebno u slučaju EU, radio dobrovoljnom pristanku na podijeljenu suverenost, koja se vrši zajednički, na veće dobro svih zemalja-članica.

Potrebno je ipak primijetiti, da MMF i STO zastupaju pretežito neoliberalne ideje, kao i interese nekontroliranog financijskog kapitala i nesputane trgovine. Tu bi se politiku na područjima djelovanja javne uprave moglo pojednostavljeno svesti na parole: *Što manje države i regulacije, Što više privatizacije javnih usluga i Što više business-menadžmenta u javnim poslovima. Država se tolerira, ali tek u mjeri, u kojoj ona služi tržištu i kapitalu, a ne ukoliko i kako ona služi građanima, njihovim slobodama i općem interesu.* Tako se građani i državna uprava u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini po drugi put nalaze pred povikom na državu. Prije su priču o detatizaciji, u ime navodne demokracije, širili komunisti, ali bez stvarnog uvjerenja, a sad je promiču materijalno zainteresirani neoliberali, u interesu nesputanog tržišta.

Neoliberalne ideje - i ideologija, koje iz njih niče - stavljaju u pitanje primat politike i narodne suverenosti, u ime ekonomije, ili točnije -

trgovine i financijskog kapitala, više negoli rada i proizvodnje. Ta ideologija *de facto* daje primat parcijalnim i privatnim interesima nad kolektivnim i općim interesom, a počesto i nad općim dobrom kao etičkom dimenzijom.

Takve ideje danas se snažno nameću tranzicijskim državama, koje još nisu stigle izgraditi demokratske institucije, kao ni djelotvornu državnu te općenito javnu upravu. Stoga je važno lucidno procijeniti, koje su koristi, a koje su štete od tih, vrlo često agresivnih zahtjeva<sup>56</sup>, kao i to:

- što danas u Hrvatskoj znače i kamo vode takvi neoliberalni zahtjevi<sup>57</sup>;
- je li moguće **razgrađivati** državu i upravu, dok one još nisu, u smislu demokracije i služenja građanima, ni izgrađene;
- je li mudro **decentralizirati**, dok država i uprava još i ne **funcionira u centru**, odnosno je li uopće moguće decentralizirati funkcije, sredstva i osoblje, kad te iste komponente i ne postoje/funkcioniraju kao centralizirane;
- je li razborito pristati na **privatizaciju** javnih služba i usluga, a posebno obrazovanja i zdravstva, koji bitno utječu na **jednakost i solidarnost**, a to će reći na **koheziju** zajednice;
- koje su moguće posljedice uvođenja u javnu upravu **business-menadžmenta**, koji ne poznaje specifičnosti ciljeva javne i državne uprave.

<sup>56</sup> Prisjetimo se samo nedavnog agresivnog inzistiranja jednog stranog poklisara, da Hrvatska odbaci europski oprezni stav u pogledu genetski modificiranih organizama, ili njegova predšasnika, da Hrvatska elektroprivreda (HEP) pošto-poto zaključi nepovoljan ugovor s jednim velikim trgovcem električnom energijom, koji je u međuvremenu neslavno i nečasno bankrotirao.

<sup>57</sup> Ti su zahtjevi u Bosni i Hercegovini, gdje državni i upravni stroj u velikoj mjeri ovisi o tzv. međunarodnoj zajednici, još snažnije izraženi i nisu uvijek izraz namjere, da se nametne drugi model, koliko nepoznavanja lokalnih prilika i tradicije.

## 2. Upravna kultura, pripadnost i tradicija

Jedno od prvih pitanja, na koje valja nedvojbeno odgovoriti jest ono, kojem državno-pravnom svijetu i kojoj pravno-upravnoj tradiciji pripada određena zemlja. To pitanje može naizgled, u ovo naše pragmatičko i laksističko vrijeme, zvučati konzervativno. Ono je međutim kulturno i identitetsko, a još više funkcionalno, odnosno operativno.

Zemlje-kandidati za članstvo u EU, ali i Hrvatska te Bosna i Hercegovina, pripadaju nedvojbeno sferi i pravno-upravnoj tradiciji europskog kontinentalnog prava, što znači, da im sustav, kategorije i procedure anglo-saksonskog common law ne samo nisu poznati, nego nisu ni bliski, ni provedivi. Posebno je važno naglasiti, da te zemlje nisu u stanju prihvaćati *izolirano* pojedinačne institute i rješenja iz sustava common law, jer ovi često nisu spojivi, odnosno nisu u skladu s drugim institutima kontinentalnog prava.

Da ta pitanja ne ostanu tek na idejnoj razini, navedimo nekoliko primjera:

- u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini mnogi donatori i međunarodne institucije svjesno ili iz neznanja nameću **koncesijske modele** anglo-saksonskog prava, koji nisu bliski kontinentalnoj pravnoj tradiciji ni institutima;
- isto se tako u mnogim zemljama kandidatima za EU olako prihvaća institut **regulatornih agencija**, koje u kontinentalnom kontekstu u mnogo slučajeva pridonose **razbijanju** jedinstva uprave i otežavaju politički i građanski nadzor nad upravom<sup>56</sup>;

<sup>56</sup> Iskustvo tranzicijskih zemalja ukazuje na to, da, prije negoli se krene u *fragmentiranje* i *decentralizaciju*, po ugledu posebno na zemlje anglo-saksonske tradicije, razborito je uspostaviti stalnost i istovjenost norma, postupaka i upravnih rutina, zajedničkih svim ministarstvima, navlastito na trima ključnim područjima: *kontroli zakonitosti, proračunskoj proceduri* i upravljanju *ljudskim resursima*. Tako je moguće stvoriti prepoznatljivu, djelotvornu i vjerodostojnu državnu upravu.

- premnoge tvrtke i javne uprave olako prihvaćaju modele ugovora i arbitraže zemalja *common law*, a da pritom nisu ni svjesne, da njihovi pravnici te modele ni arbitražne procedure ne poznaju;
- strani konzultanti i donatori iz zemalja anglo-saksonske tradicije prečesto nekritički savjetuju i nastoje uvesti upravne "gotove pakete" institucija i postupaka, koje zemlje kontinentalne tradicije ne poznaju, pa ih ne znaju ni primijeniti;
- spomenimo na koncu i jedan primjer, koji se odnosi na EU: ona naime u neke svoje programe unosi naziv i logiku funkcioniranja anglo-saksonskih nezavisnih *agencies* tamo, gdje države-kandidati nemaju nezavisnih agencija, nego imaju državne uprave.

### 3. Hrvatski predtranzicijski koraci

Hrvatska se, nakon svojih prvih pluralnih izbora, u dva navrata **inspirirala** francuskim pravnim i političkim modelom. Najprije je prihvatila francuski polupredsjednički režim, a zatim još i francuski tip **izbornog zakona**. Ovi znaci su mogli sugerirati, da se želi stvoriti institucionalna osnova za snažne, korjenite i brze reforme izvršne vlasti i javne uprave.

Zaveden takvim očekivanjima, pisac ovih redaka bio je još početkom prošlog desetljeća predlagao korištenje iskustava razvijenih demokracija, za koja je smatrao, da bi mogla biti "**prenosiva**" u Republiku Hrvatsku. Najprije je pokušao uvjeriti Predsjednika Republike u potrebu hitne **izobrazbe** mlađih, elitnih upravnih kadrova po uzoru na francuski sustav. Pokojni Presjednik nije pokazao gotovo nikakva interesa za taj prijedlog. Zatim je, na osnovi stručne analize strukture i funkcioniranja ondašnje hrvatske Vlade sugerirao njezinu reformu i, među ostalim, uvođenje savjetničkih **kabineta** ministara. Ni taj prijedlog nije polučio nikakva rezultata.

Uzrok **gluhoće** vodećih dužnosnika za te prijedloge bio je najvjerojatnije trovrnsne naravi:

- ljudi, kojima su ti savjeti bili upućivani, nisu imali druge političke i pravne izobrazbe, znanja ni iskustva doli **komunističkog**, i to "samoupravnog" tipa;
- nije bilo svijesti o tome, da i **demokraciju** i upravu u službi građana tek treba naučiti; a **samoupravni sindrom** samo je pojačavao strah onih, koji nemaju znanja ni radne kulture, od kvalificiranog savjeta;
- **obrambeni rat** u ono je doba još opravdavao druge prioritete, ali je tako zapostavljena bila i svaka strateška vizija Hrvatske u budućnosti.

Nakon tog, samo formalno "francuskog" desetljeća, došlo je tijekom posljednjih dviju godina do velikih institucionalnih reforma, od kojih je dio njih, posebice na području ustavne materije, donesen naprečac. Polupredsjedničke ovlasti su ukinute, a da prije toga nisu izrađene ni **strategije razvoja**, niti je novi predsjednik dao potrebne **impulse** i programske osnove za višegodišnji rad Vlade. Formalno je uveden parlamentarni režim, ali u stvarnosti se on ne manifestira ni kao vladavina koalicijske Vlade, nego kao **partitokratski režim** rijetkih kompromisa i češćih paraliza.

S kategorijom izobraženih i stabilnih viših kadrova državne uprave bilo je **moguće izbjeći** jedan dio tih nepromišljenih institucionalnih koraka. Država nije imala ni suvremeno izobraženih viših kadrova, ni **kvalificiranih savjetnika**, a one stručnjake, koji su se povremeno javljali, **nije htjela počuti**. U posljednje vrijeme najviše političke institucije prihvaćaju strane savjetnike, koje im šalju međunarodne financijske institucije. Od tih savjetnika se ne može očekivati drugo, doli savjete, koji su u skladu s politikom tih institucija - i onih, koji u njima imaju pretežit utjecaj. Ta politika ne mora uvijek biti u skladu s interesima Republike Hrvatske i njezinih građana.

#### 4. Argumenti za stvaranje posebne kategorije viših službenika

Formiranje kategorije elitnih viših službenika samo je dio potrebnih upravnih reforma u tranzicijskim zemljama. Zašto dakle inzistirati prvenstveno na ovom dijelu potrebitih reforma? Jednostavno stoga:

- što je ciljeve i sredstva tog segmenta reforma lako identificirati;
- što ministri i vlada trebaju neutralnih savjeta, koji uključuju i političku dimenziju problema<sup>59</sup>;
- što je potrebno osigurati stabilnost predvodničkog dijela državne uprave, da vremena političkih interregnuma ne budu ujedno i periodi pasivnosti i neizvjesnosti državne uprave<sup>60</sup>;
- što su prednosti stvaranja sposobne i kvalificirane predvodničke skupine očiti: poticati i održavati dinamiku reforma;
- što viši kadrovi državne uprave trebaju postati stalni i stabilni način administriranja, eda bi pravna država zaživjela.

Francuska kategorija interministerijalnih civilnih administratora, ali i germanski model vrsnih jurista omogućuju postizanje nekoliko ciljeva, koji su prijeko potrebni kako za provođenje reforma, tako i za funkcioniranje suvremenih demokracija. Ovamo spadaju ponajprije<sup>61</sup>:

<sup>59</sup> Ova striktna neutralnost karakterizira posebno britanski sustav. Ne smije se pritom zanemariti činjenica, da kritičari britanskog i francuskog sustava ističu, da visoki upravni službenici često utječu na politiku i izvan programa stranaka na vlasti.

<sup>60</sup> Pisac ovih redaka bio je svjedokom desetak promjena francuskih vlada i ministara u sektoru svoje djelatnosti. Ni jedna od njih nije posebno utjecala ni na stabilnost viših upravnih kadrova, niti na redovitost njihova djelovanja. Jedna od tih promjena potrajala je gotovo mjesec dana, ali državna je uprava nastavila djelovati i bez resornog ministra. Jedina posebnost kod promjena ministara, pa čak i u vrijeme promjene parlamentarne većine, sastojala se u pripremi jednog cjelovitog *dossiera*, kojim se novog ministra upoznavalo s resornom strategijom, političkim odlukama i obvezama, koje je - zbog poštovanja kontinuiteta države i njezinih obveze, koje su preuzimale i prošle vlade - valjalo poštovati.

<sup>61</sup> O toj temi v. studiju *Profils par pays des systèmes de formation pour le service public* profesora J.J. Hessea s Nuffield College oxfordskog Sveučilišta, sastavljenu u zajednici s berlinskim Europskim centrom za usporednu upravnu i javnu politiku, izd. SIGMA - OCDE, doc. No. 12. Pariz, 1997.

- neophodno upravno kompletiranje politike: u zemljama, gdje se stara država opravdano doživljava kao smetnja brzim gospodarskim i socijalnim promjenama, politički kadrovi nisu u stanju sami predstavljati dovoljnu pokretačku snagu, jer njihove strateške ideje i političke odluke moraju provoditi i nadzirati upravni kadrovi, ali koji su u stanju dati kvalificirane impulse i ideje<sup>62</sup> tim odlukama i politici;
- uspjeh političkih i institucionalnih reforma: bez sposobnih i obrazovanih kadrova teško je izraditi, primijeniti i kontrolirati reforme i česte negativne posljedice (socijala, okoliš, zdravlje, privatizacije, deregulacija, monopoli, korupcija...) preneglih koraka;
- s jedne strane stabilnost i koherentnost djelatnosti državne uprave, a s druge fleksibilnost, prilagodljivost i inovativnost;
- stvaranje opće sposobnosti vladanja, koje, bez vrnog upravljanja od strane obrazovanih i motiviranih viših službenika, ostaje na razini izjava namjera i na taj se način delegitimira;
- kontinuitet djelovanja javne vlasti, koju mogu ugroziti česte političke rotacije te koalicijski i stranački zahvati u javnu upravu;
- potrebu promicanja i očuvanja javnog interesa i općeg dobra, jer u tranzicijskim zemljama ti pojmovi nemaju dovoljnu javnu notornost i jer posvuda osobni i skupni interesi prevladavaju.

## 5. Primjenjivost francuskog iskustva u hrvatskim prilikama

Da je Hrvatska krenula u izobrazbu vodećih kadrova državne uprave na samim počecima svog pluralnog puta, mogla je danas imati 300 do 400 sposobnih "kormilara" na čelu svoje središnje i decentrirane državne uprave. Ti su kadrovi mogli inspirirati i provesti mnoge reforme i prištedjeti politici mnoge krive korake.

<sup>62</sup> Upravni stručnjaci često navode u prilog ove potrebe dva primjera, onaj Pruske nakon napoleonskih ratova i noviji, Francuske poslije II. svjetskog rata. U oba su slučaja vrsni upravni kadrovi bitno pridonijeli obnovi i modernizaciji institucija i gospodarstva zemlje.



A) Što je međutim još uvijek moguće provesti inspirirajući se pritom francuskim iskustvom države i javne uprave?

(a) To je ponajprije jasan idejni i kulturni izbor, koji omogućuje, da se afirmira suvremeni minimum identiteta i državnih funkcija:

- Republika Hrvatska nije dovoljno brojna pučanstvom i gospodarski snažna, da bi mogla bez rizika kolapsa prihvatiti neoliberalni model razgradnje države i javne uprave;
- Hrvatska pripada sferi europske kontinentalne pravne tradicije.

(b) To je zatim politička svijest i volja, da se demokratska država i njezina uprava najprije nauči i izgradi<sup>63</sup> (državotvornost znači s/tvoriti državu!) i profunkcionira, kao jamac jednakosti i solidarnosti građana, prije negoli država počne napuštati ili prepuštati pojedine svoje funkcije.

(c) To je funkcionalno potreba, da državna uprava funkcionira u centru, prije nego se ovlasti, sredstva i kadrovi decentraliziraju.

(d) To je saznanje, da se demokratska država gradi praktički iz temelja, te da je pritom ne samo moguće koristiti se najboljim iskustvima nego ih je moguće i poboljšati te osigurati novu, etičku dimenziju javne uprave.

(B) Što se pak tiče iskustva izbora i izobrazbe viših kadrova državne uprave, dio francuskih iskustava čini se vrlo brzo primjenjiv, iako ne u svim njihovim sastavnicama:

(a) Moguće je postići, da politička klasa shvati, da za vođenje državne uprave nije dovoljna pravna, ekonomska ili politološka izobrazba, nego da je to poseban posao, za koji je potrebna posebna izobrazba upravnih generalista.

(b) Moguće je isto tako odlučiti o broju i vrsti radnih mjesta, koja se želi postupno pokriti novim kadrovima, kao i to, da se njima upravlja centralno, a ne po ministarstvima.

<sup>63</sup> Time bi hrvatski kompleks i *must* državotvornosti došao do svog pravog i opravdanog izražaja.

(c) Potrebno je i moguće minimalno pravno normiranje načina selekcije i izobrazbe, kao i radnih mjesta, karijere i nagrađivanja viših kadrova državne uprave.

(d) Selekcija (izbor) kandidata za prethodnu izobrazbu mora biti potpuno objektivna, s jednakim i anonimnim sustavom ispita, da bi se isključilo svaki politički, pokrajinski i klanski nepotizam<sup>64</sup> te da bi potencijalni kandidati, s jedne strane, a javnost s druge bili osvjedočeni u nepristranost izbora. Moguće je utvrditi dva ili tri osnovna natječaja, jedan za diplomante, drugi za upravne službenike, a treći za one, koje je rat spriječio u školovanju i usavršavanju. Za dvije posljednje kategorije trebat će organizirati i doškolovanje, da uzmagnu zajedno s pitomcima-studentima pratiti nastavu i seminare.

(e) Kvalitetnu izobrazbu bilo bi moguće postići, s jedne strane kombiniranjem domaćeg i stranog nastavnog osoblja, a s druge stvaranjem novih programa, koji odgovaraju novim potrebama i europskim perspektivama hrvatske državne uprave. Što se hrvatskih nastavnika tiče, bilo bi poželjno, da oni dolaze iz visoke državne uprave, ali Republika Hrvatska zacijelo nema dovoljno mlađih, nekomunističkih kadrova, koji su osuvremenili svoje znanje i iskustvo. Stoga bi za sada većinu domaćih nastavnika trebalo pružiti sveučilište i neki instituti. Važno je međutim naglasiti, da nastavnici ne smiju biti samo nastavnici, nego trebaju imati stalna konkretna radna iskustva u javnoj upravi, ili u privatnom sektoru, koja trebaju prenijeti. Od stranih nastavnika korisno bi bilo pozvati one, koji poznaju hrvatske prilike i potrebe i koji su europske kontinentalne provenijencije, ako već ne i posebnog francuskog iskustva. Trebalo bi izbjeći sljedeće:

<sup>64</sup> Hrvatsku nažalost posljednjih godina bije zao glas zemlje, u kojoj je moguće kupovati ispite, pa čak i sveučilišne diplome.

<sup>65</sup> Ali zato ne bi bilo nimalo na odmet, da jedan Joseph Stiglitz, bivši glavni ekonomist Svjetske banke, ili Michel Camdessus, bivši direktor MMF-a, budu nastavnici, pače ujedno i savjetnici hrvatske Vlade. Spomenimo ovdje, da se sadašnja dinamična srbijanske Vlada trudi oko toga, da dovede J. Stiglitzu u Beograd.

- da nastavnici budu strani konzultanti, jer oni rijeto poznaju lokalne prilike, tradiciju i sustave;
- da to prečesto budu funkcionari međunarodnih financijskih institucija<sup>65</sup>, jer postoji rizik zainteresiranog, ideološkog pristupa i utjecaja.

Programme će trebati ne samo osuvremeniti - koristeći se primjenjivim iskustvima drugih zemalja i privatnog menadžmenta - nego ih i europeizirati, jer će Hrvatska već s prvim CARDS-projektima morati početi primjenjivati europsko upravno pravo, npr. na području natječaja i zaštite okoliša. Trebat će osim toga odmah početi s primjenom europskih načela javne uprave, jer EU traži već od zemlja-kandidata *effective administration*<sup>66</sup>. Osim toga, kako je za funkcioniranje u EU danas nužno poznavanje barem dvaju europskih jezika - od kojih je jedan engleski - trebat će od kandidata tražiti solidno poznavanje dvaju stranih jezika.

Pri izboru programa i predmeta treba početi ne od ponuda, koje postoje na "tržištu" - tj. od gotovih programa, koje već nude sveučilište, specijalisti, institucije, konzultanti - nego od dobro proučenih i procijenjenih, konkretnih potreba. Pritom redosljed prioriteta ne smije biti "tržište - EU - građani", već upravo obratno.

(f) Najveću teškoću predstavljat će nemogućnost, da se instruktivni staževi<sup>67</sup> - kao dio početne izobrazbe, obavljaju u hrvatskoj državnoj upravi. Sadašnji nedostatak znanja demokracije, Europe i javne

<sup>66</sup> Carlo Nizzo definira pojam *effective administration* u EU-smislu kao *institutional structure capable of ensuring that Community obligations are discharged properly* (institucionalnu strukturu, koja je u stanju ispravno izvršavati obveze Zajednice) V. dokument br. 7, izd. SIGMA-OCDE.

<sup>67</sup> Iskustvo pisca ovih redaka u školovanju u ENA-i moguće je sažeti u dvije osnovne postavke. Najveća korist od pedagoškog dijela - koji se sastojao od manjeg broja predavanja, a većeg dijela vježba, seminara, ekipnog rada i konkretnih slučajeva/upravnih predmeta - sastojala se u vrsnoći metode pristupa i analize, sinteze i prijedloga rješenja. ENA utiliko pruža vrsnu metodološku izobrazbu. Najveća korist od staževa, kako onih u prefekturi/poklisarstvu, ili u poduzećima, jest u u svakodnevnom radnom dodiru s prefektom/poklisarom i njegovim užim *teamom*, pa se tako konkretno sudjeluje u *operativnom djelovanju* i upravljanju državnim strojem. Staževi u velikim tvrtkama omogućuju, da se, s jedne strane, upoznaju metode privatnog/gospodarskog menadžmenta, a s druge, da se shvati razlika između javnog interesa i općeg dobra te privatnog interesa i profita.

uprave u službi građana upućuje na to, da je takvu vrstu iskustva potrebno steći izvan Hrvatske, ali u europskim zemljama kontinentalne pravne i upravne tradicije. Sljedeća teškoća sastoji se u tome, da će biti teško postići, da svi pitomci jedne hrvatske ENA-e mogu takve staževe obavljati u istoj zemlji, npr. u Francuskoj, i to zbog praktičkih razloga. Prvi se sastoji u tome, da strani stažisti ne će imati pristup svim poslovima i informacijama kao francuski pitomci. Osim toga, teško će se postići, da svi pitomci vladaju istim stranim jezikom, što znači, da će ih trebati slati u zemlje različite upravne kulture i tradicije. Na taj način ne će biti moguće izgraditi profil iste upravne kulture, koja tvori zajednički korporacijski duh viših službenika.

Tu teškoću ne će biti moguće uspješno prevladati, sve dok RH ne bude imala sama dovoljno vrsnih upravnih kadrova, uz koje će kandidati za više službenike moći učiti i formirati se. Do tada bi trebalo potražiti palijativna rješenja, pa pitomce slati - ako i kad to država ugovori sa stranim partnerima - dijelom u francuske prefekture, dijelom u međunarodne institute javne uprave<sup>68</sup>, a dijelom u europske institucije i mrežu Collège de l'Europe<sup>69</sup>.

Dio staževa, koji se obavlja u privatnim tvrtkama ili bankama, bit će moguće organizirati i u Hrvatskoj. To će biti prigoda za razvijanje partnerstva između javnog i privatnog sektora na obostranu korist, jer će i jedna i druga strana moći upoznati metode, interese i mentalitet druge strane.

(g) **Financiranje** izobrazbe i plaća pitomaca veoma je skupo i Hrvatska ga najvjerojatnije ne će moći sama snositi. Zato ga valja osigurati uz pomoć ne samo državnog proračuna nego i međunarodne suradnje i donacija<sup>70</sup>. Toj cijeni i uloženom novcu treba odgovarati obveza pitomaca, da služe minimalno npr. 10 godina u državnoj upravi. Ne treba smetnuti s uma, da će privatne tvrtke takve, sposobne i vrsno

<sup>68</sup> Kao npr. oni u Berlinu, Bruxellesu, Parizu, Maastrichtu...

<sup>69</sup> Sjedište matičnog collège nalazi se u Brugesu (Belgija), a poljska sekcija je u Natolinu.

<sup>70</sup> Npr. Programa Ujedinjenih naroda za razvoj (PNUD), EU-a, Svjetske banke i stranih država koje daju darove bez uvjeta. Potporu privatnih tvrtka i ideološki obojenih međunarodnih institucija trebalo bi izbjeći.

izobražene stručnjake nastojati privući i "otkupiti". Zbog toga će trebati odrediti stroge uvjete "otkupa" formiranih kadrova, koji će uključivati pun iznos utrošen za njihovu formaciju i dodatnu naknadu za gubitak kadrova, koji bi trebala obeshrabrili privatne tvrtke.

(h) **Rangiranje** pitomaca tijekom izobrazbe i staževa treba biti osnova za izbor između ponuđenih radnih mjesta. Ako se pretpostavi, da je čitava državna uprava strukturirana na jedinstven način - npr. da se sva ministarstva sastoje od uprava, ove od odjela, a odjeli od ureda - onda bi bilo poželjno, da pravna regulativa odredi, da vođenje svih tih triju razina bude, *ad futurum*, rezervirano za diplomante državnog upravnog učilišta.

S ovim idejama i prijedlozima završava se tema ovog izlaganja, pa ostavljamo po strani pitanja zaštite viših upravnih kadrova od preuzimanja stranačke politike, način određivanja radnih mjesta, koja imaju biti rezervirana za više kadrove, pitanja interministerijalne mobilnosti, privremenog služenja u ministarskim kabinetima, ili izvan državne uprave, kao i pitanje upravljanja njihovom karijerom te nagrađivanja. Potrebno je jedino ukazati na to, da bez zaštite od politike, kao i bez perspektive i motivacije, koje predstavljaju karijera i pristojno nagrađivanje, ne će biti moguće dobiti vrsne kadrove, niti provoditi reforme.

## DODATAK

### Neka od tranzicijskih iskustava: Poljska, Litva i Češka

Sve su se tranzicijske zemlje našle pred problemom reforme državne i općenito javne uprave te su ih rješavale na različite načine. Pomoć u prilagođivanju zemalja-kandidata za članstvo u EU dovela je pisca ovih redaka u dodir s konkretnim problemima triju zemalja, Poljske,

Litve i Češke i odatle poneka saznanja o njihovim iskustvima na području javne uprave.

## 1. Poljska

Poljska<sup>71</sup> je u XIX. stoljeću, u pravnom pogledu upoznala tri strana, okupacijska utjecaja, pruski, ruski i austrijski. Na upravno-pravnom području najsnažniji trag ostavio je austrijski sustav<sup>72</sup>. Nakon prvih demokratskih izbora 1989. godine, jedna od prvih odluka vlasti bila je - reformirati javnu upravu. Reforma poljske javne uprave trajala je međutim mnogo dulje<sup>73</sup> nego je to bilo očekivati i relativno suvremeni zakon o javnoj upravi izglasan je tek 1998. godine, da bi stupio na snagu s početkom 1999. godine. Od tada Poljska ima mješoviti režim, koji kombinira sustav karijere (za državne službenike) sa sustavom zaposlenja (za ostale zaposlenike). Navedeni zakon regulira status državnih službenika, dok Zakon o radu uređuje prava i dužnosti ostalih zaposlenika državne uprave.

Nekomunistički dio političke klase u Poljskoj bio je suglasan o tome, da je demokratsku državu - a to je onda značilo potpuno drugačiju državu - potrebno graditi od temelja, tj. u velikoj mjeri *ex nihilo*. Zbog toga su se složili o tome, da gotovo polstoljetnu tradiciju komunističkoga režima valja odbaciti u cijelosti i slijediti najbolje primjere. Tako je Poljska već 1990. godine osnovala Državnu školu javne uprave po uzoru na francusku ENA-u<sup>74</sup>. Ciljevi te škole bili su

<sup>71</sup> Površina Poljske iznosi 322.600 km<sup>2</sup>, a sadašnje stanovništvo procjenjuje se na 39 milijuna stanovnika, što je 7 odnosno 6 puta više od površine i pučanstva Republike Hrvatske.

<sup>72</sup> V. dokument SIGMA-OCDE br. 17 (OCDE/GD(97)167) pod naslovom *La procédure administrative et le contrôle de l'administration en Hongrie, Pologne, Bulgarie, Estonie et Albanie* (Upravni postupak i kontrola uprave u Mađarskoj, Poljskoj, Bogarskoj, Estoniji i Albaniji), str. 40-42, Pariz, 1997.

<sup>73</sup> V. recenzije studija poljskih autora o reformi javne uprave u *The Polish Yearbook of Civil Service* (Poljski godišnjak javne službe), god. 2002, str. 160-163 i 179-183, Varšava, 2002.

<sup>74</sup> Poljska je zatim, zakonom br. 74 iz 1995. godine, ustanovila i Visoki upravni sud, po ugledu na francuski *Conseil d'Etat* (Državni savjet).

slični onima francuske ENA-e: obrazovati nestranačke stručnjake za upravljanje i vođenje državne uprave, koju treba karakterizirati politička neutralnost i učinkovitost. Kandidati za pitomce Škole trebaju prethodno imati jednu sveučilišnu diplomu II. stupnja, poznavati barem jedan strani jezik i biti mlađi od 32 godine. Natječaj za primanje u Školu odvija se u četiri etape: prvi ispit se odnosi na opće znanje, drugi na strani jezik, treći ispit je pismeni, a četvrti usmeni.

Prve generacije pitomaca poljske ENA-e brojile su između 35 i 40 diplomanata<sup>75</sup>, s tim da se taj broj poslije popeo na 50 do 60, dok je broj kandidata stalno bio 8 do 10 puta veći. Program Škole često se mijenjao, ovisno o potrebama države, i o tim promjenama uprava Škole redovito se savjetovala sa stranim partnerima: francuskom ENA-om, Sveučilištem Južne Kalifornije i maastrichtskim Europskim institutom javne uprave. Najveći dio pedagoškog dijela obavlja se kroz tzv. aktivnu pedagogiju, tj. seminare i radionice, a tek manji dio putem predavanja.

Program se sastoji od širokog kruga predmeta: od javnog i upravnog prava, ekonomije i javnih financija, do međunarodnog prava i odnosa, metoda upravljanja, etike i socijalnih znanosti. Nakon pedagoškog dijela slijedi staž od tri mjeseca u Poljskoj ili u inozemstvu. Poljska ENA osim toga, poput francuske, organizira i koordinira trajnu izobrazbu za državne službenike.

Zašto Poljska slijedi baš francuski primjer? Zato, što oni, koji su o tome odlučivali, ali i poljska javnost, znaju za dugo francusko iskustvo države i javnog upravljanja, kao i za činjenicu, da je u Francuskoj *država stvorila naciju*. Znali su osim toga i to, da su ispitivanja javnoga mnijenja u zemljama europske petnaestorice pokazala, da su francuski građani najzadovoljniji svojom javnom upravom i njezinim uslugama<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> Spomenimo ovdje, da je druga generacija pitomaca za ime svoje "klase" izabrala devizu *Pro bono publico* (Za javno dobro). Cf. navedeni dokument SIGMA, br. 12, str. 130.

<sup>76</sup> Slabo je poznato istraživanje Svjetske zdravstvene organizacije iz 2000. godine, koje je pokazalo, da je po kriterijima te ustanove francuska zdravstvena zaštita ocijenjena kao najbolja.

## 2. Litva

Litva je tijekom svoje novije povijesti (XIX. i XX. stoljeće) pored poljskog, tradicionalnog utjecaja, upoznala i okupacijski, ruski, nje-mački, pa zatim sovjetski pravni sustav. I toj je zemlji za donošenje novog zakona o javnoj upravi trebalo mnogo vremena<sup>77</sup>, pa je tako nova pravna regulativa izglasana tek u srpnju 1999. godine<sup>78</sup>. Taj novi Zakon navodi, da se djelatnost javne uprave ima zasnivati na načelima pravne države, političke neutralnosti, jednakosti šansa i transparentnosti.

Litva je poput mnogih drugih tranzicijskih zemalja - ali i razvijenih demokracija poput Francuske<sup>79</sup> - već samim nazivom ministarstva zaduženog za javnu upravu (Ministarstvo reforme javne uprave i lokalnih samouprava) naglasila potrebu njezine reforme.

Novi litavski zakon regulira status svih zaposlenika te uvodi, poput poljskog, mješoviti sustav državnih službenika i ostalih javnih zaposlenika<sup>80</sup>. Državni se službenici dijele u četiri osnovne kategorije: karijerne službenike, službenike "političkog, odnosno osobnog povjerenja", direktore upravnih institucija i zamjenbene službenike. Ostale javne zaposlenike čine direktori drugih upravnih institucija kao i zaposlenici, koji pružaju javne usluge i obavljaju gospodarske i tehničke funkcije.

<sup>77</sup> Litva je u prvih 10 godine svoje sadašnje nezavisnosti promijenila desetak koalicijskih vlada, što je u priličnoj mjeri usporilo mnoge reforme. Međutim, jedan poseban, veoma kratak zakon (30-ak članaka) o državnim kadrovima, bio je donesen u međuvremenu, dok je još 1993. godine osnovan *Centar za izobrazbu javne uprave*, financiranje kojeg su pomogli danska Vlada i PNUD.

<sup>78</sup> V. prikaz SIGMA, rujan 1999. godine, web-site OCDE.

<sup>79</sup> Francusko ministarstvo u svom nazivu navodi reformu "javne uprave i države".

<sup>80</sup> Površina Litve je za 1/5 veća od Hrvatske i iznosi 65.200 km<sup>2</sup>, dok ukupno pučanstvo te zemlje iznosi 3,8 milijuna, što je za 1/5 manje od stanovništva Republike Hrvatske. Procjena ukupnog broja litvanskih javnih zaposlenika varira prilično od izvora do izvora. Tako sindikalni izvori navode ukupan broj od 30.000 zaposlenika, dok je po informacijama Državne uprave za statistiku 1995. godine bilo ukupno 16.700 zaposlenika ministarstava i lokalnih samouprava. Takva nepreciznost podataka izazvala je pritisak javnosti i Parlmenta, te je odlučeno, da se ustanovi računalna baza podataka o svim javnim službenicima. Cf. navedeni dokument SIGMA 12, str. 109.



Litva nije uvela posebnu školu, koja bi obrazovala isključivo više kadrove državne uprave, nego je iste godine, kad je stupio na snagu novi Zakon o javnoj upravi, osnovala Litavski institut javne uprave, s posebnom namjenom izobrazbe kadrova za prilagodbu i pristup Europskoj uniji. Zanimljivo je napomenuti sljedeće činjenice od interesa za ovo izlaganje:

- Litva je, zahvaljujući među ostalim i svojoj dobro organiziranoj dijaspori, razvila široku mrežu partnerstva s međunarodnim institucijama i državama-darovateljima;
- formacijska ponuda, kako za javni, tako i za privatni sektor u Litvi je veoma bogata i raznolika, a dio te ponude potaknula je i/ili financirala litavska dijaspora sa sjevernoameričkog kontinenta;
- u Litvi se, međutim, veoma svjesno naglašava, da je u formacijskom pogledu prijeko potrebno polaziti od konkretnih potreba, a ne od ponuda, koje su u Litvi veoma brojne.

### 3. Češka Republika

Češka je pravna tradicija do 1918. godine bila pod snažnim german-skim, posebice austrijskim utjecajem. Za razliku od Poljske i Litve, Češka<sup>81</sup> nije još uvijek donijela novi zakon o javnoj upravi, koji je u pripremi već više od osam godina i izglasavanje kojeg je ove godine opet odgođeno zbog parlamentarnih izbora, koji se imaju održati u lipnju.

Status čeških javnih službenika reguliran je, kao u komunističko vrijeme, Općim zakonom o radu. Za sada dakle ne postoji posebna zakonska regulativa za javne službenike, što znači, da Češka ima tzv. sustav zaposlenja. Ne postoji isto tako ni posebna institucija za

<sup>81</sup> Površina Češke - 78.900 km<sup>2</sup> - jest jedan i po puta veća od hrvatske, dok je pučanstvo Češke Republike - 10,4 milijuna - dva i po puta brojnije od hrvatskog. Državna uprava Češke broji ukupno oko 140.000 službenika, a lokalne samouprave zapošljavaju još oko 42.000 osoba.

izobrazbu državnih službenika, nego tek neka sveučilišta pružaju, u okviru studija II. stupnja, poduku predmeta javne uprave. Isto tako ne postoji ni institucija, koja bi usklađivala različite, najčešće privatne oblike izobrazbe za javnu upravu. Zbog toga je češki Institut zakonodavstva i javne uprave naručio 1993. godine od mastrichtskog Europskog instituta javne uprave analizu formacijskih potreba javne uprave<sup>82</sup>. Zanimljivo je, da je tijekom ankete, koju je tada proveo mastrichtski institut većina ispitanih javnih službenika istaknula znanje jezika i informatike kao prve formacijske prioritete.

Zaključke te studije, među kojima je jedan od najvažnijih potreba prospektivnog upravljanja radnim mjestima i ljudskim resursima, tadašnja češka Vlada nije bila prihvatila i oni su, u očekivanju donošenja iscrpnog zakona o javnoj upravi, ostali mrtvo slovo na papiru.

## Literatura

1. Braibant, Guy: *Du simple au complexe - quarante ans de droit administratif-1953-1993* (Od jednostavnog k složenom - četrdeset godina upravnog prava - 1953-1993), in: *Conseil d'Etat - Rapport public 1993* (Državni savjet - Javno izvješće 1993), str. 409-420, izd. La Documentation française, Pariz, 1994.
2. Chapus, René: *Droit administratif général, tome I* (Opće upravno pravo, svezak 1.), izd. Montchrestien, Pariz, 1992.
3. *La Charte des services publics* (Povelja javnih služba), izd. francuskog Ministarstva javne funkcije i modernizacije uprave, Pariz, 18. ožujka 1992.
4. *Civil Service System* (Sustav civilne uprave), objavljeno u: *Office of Civil Service - Služba cywilna*, web-site poljske Vlade: [www.usc.gov.pl](http://www.usc.gov.pl).
5. *Colloque du cinquantième de l'ENA* (Kolokvij o pedesetoj obljetnici ENA-e), posebno izdanje *La revue administrative* (Upravna smotra), Pariz, 1996.
6. *Un corps de cadres supérieurs de l'administration centrale: la mise en place d'un système de gestion pour la haute fonction publique dans les pays d'Europe centrale et orientale* (Korpus viših kadrova javne uprave: uspostavljanje sustava upravljanja visokom javnom funkcijom u zemljama srednje i istočne Europe), dokument SIGMA, br. 1, izd. OCDE, Pariz, 1995.

<sup>82</sup> V. navedeni dokument SIGMA br. 12. str. 214-226.

7. Forges (de), Jean-Michel: *Droit administratif* (Upravno pravo), izd. PUF, Pariz, 1991.
8. Hesse, J.J., u zajednici s berlinskim Europskim centrom za usporednu upravnu i javnu politiku: *Profils par pays des systèmes de formation pour le service public* (Profili sustava obrazovanja za javnu službu po zemljama), izd. SIGMA - OCDE, dokument br. 12, Pariz, 1997.
9. *La procédure administrative et le contrôle de l'administration en Hongrie, Pologne, Bulgarie, Estonie et Albanie* (Upravni postupak i kontrola uprave u Mađarskoj, Poljskoj, Bugarskoj, Estoniji i Albaniji), Pariz, 1997.
10. *The Polish Yearbook of Civil Service* (Poljski godišnjak javne službe), god. 2002, str. 160-163 i 179-183, Varšava, 2002.
11. *Public Service Training Systems in OECD Countries* (Formiranje za javnu službu u OGSR zemljama), izd. SIGMA-OCDE, dokument br. 16, Pariz, 1999.
12. Pusić, Eugen: *Upravno-politički sistem - Problemi integracije i centralne koordinacije*, u zborniku radova: Pravo i društvo, izd. HAZU, Zagreb, 1991.
13. *La réforme de l'Etat* (Reforma države), zbornik kolokvija Ecole nationale d'administration (ENA); održanog 25-26. studenog 1997, izd. ENA, Pariz, 1997; web-site: www.ena.fr.
14. *Renouveau du service public - Les rencontres 1990* (Obnova javnih služba - Susreti 1990), izd. francuskog Ministarstva javnih služba i upravnih reforma, Pariz 1990.
15. *Les systèmes de formation dans le service public des pays de l'OCDE* (Sustavi formiranja u javnim službama zemalja OCDE), izd. SIGMA-OCDE, dokument br. 16.
16. Ziller, Jacques: *Un corps de cadres supérieurs de l'administration centrale: la mise en place d'un système de gestion pour la haute fonction publique dans les pays d'Europe centrale et orientale*, str. 20, dokument SIGMA, br. 1, izd. OCDE, Pariz 1995
17. *Le Monde* (dnevnik), Pariz.

### *Le choix et la formation initiale des cadres de la haute fonction publique - l'expérience française - les pays en transition*

#### *Resumé*

*Les pays d'Europe centrale et orientale en transition vers la démocratie - contraints à changer de fond en comble leur système politique et juridique en un laps de temps relativement court - doivent en même temps faire face à un double défi institutionnel: d'une part,*

*dépolitiser et réformer leur administration publique afin qu'elle soit mise au service des citoyens et qu'elle soit rendue stable, efficace et performante; et, d'autre part, s'adapter à l'Acquis communautaire et affronter la concurrence internationale dans le domaine du Service public.*

*Devant ces challenges, sans précédent et donc sans recette dans l'histoire récente, les pays en transition doivent effectuer un choix responsable entre les différents modèles juridiques (Common Law - droit continental) et administratifs (anglo-saxon - germanique - français) et, plus particulièrement, en ce qui concerne la sélection et la formation initiale des cadres de la haute fonction publique. Parmi ces modèles, le service public français s'avère de nos jours, dans beaucoup de domaines, plus performant et plus protecteur de l'intérêt général et du bien public (éducation, santé, culture, transports publics, poste et télécommunications...) que les autres modèles. C'est pourquoi certains des pays en transition, comme par ex. la Pologne, n'ont pas hésité à suivre ce modèle dans le domaine du recrutement et de la formation initiale de leur élite administrative. Les Polonais ont en effet été convaincus de la nécessité de construire l'Etat démocratique "à partir de zéro", cherchant à suivre sur ce chemin les meilleurs exemples parmi les démocraties modernes.*

*La Croatie et la Bosnie-Herzégovine pourraient également suivre cet exemple courageux, bien qu'elles ne possèdent pas toutes les ressources pédagogiques pour assurer la formation de la haute fonction publique. Il s'avère en effet que sans élites administratives, il serait difficile, voire peu probable, d'inventer, initier, conduire et contrôler la mise en œuvre des réformes qu'exige le service public de pays démocratique, l'adaptation aux intégrations européennes ainsi que le fonctionnement de l'économie de marché dans une concurrence internationale de plus en plus sévère.*

*Mots-clé: cadres de la haute fonction publique, administration d'état, choix, formation, transition, héritage, droit continental, réformes, qualité, concours, généralistes administratifs, carrière*

*Traduit par l'auteur*