

# SUVREMENO OBRAZOVANJE ZA JAVNU UPRAVU

**Ivan Koprić**

*Pravni fakultet,  
Sveučilište u Zagrebu*

Pregledni rad

Primljeno: prosinac 2007.

**Sažetak** U članku se razmatra razvoj suvremenog upravnog obrazovanja kao ključnog kriterija bez kojeg nije moguće postići profesionalizam u javnoj upravi. Premda izraz profesionalizam znači različite elemente danas se uglavnom smatra da je posebna obrazovna priprema temelj bez kojeg se ostali elementi profesionalizma u javnoj upravi praktično ne mogu postići. Razina profesionalizma, stručnost, obrazovanje i znanje postaju na taj način kritične varijable upravnih reformi u tranzicijskim zemljama. Autor nakon toga razmatra trendove u razvoju suvremenog upravnog obrazovanja ukazujući poglavito na važnost uspostave cjelovitog, vertikalno prohodnog sustava, odnosno sustava koji obuhvaća sve stupnjeve – od srednjoškolskog obrazovanja do doktorskih studija. Pritom je jedna od najvažnijih značajki u razvoju upravnih studija njihova diversifikacija, uz istodobno jačanje općeg upravnog profila. Opći se upravni profil pritom modificira, osuvremenjuje i proširuje novim nastavnim disciplinama. U zadnjem dijelu članka autor razmatra stanje upravnog obrazovanja u Hrvatskoj, ukazujući na njegovu nedovoljnu razvijenost. Štoviše, autor ukazuje na to da nema održivih rezultata reforme uprave bez obrazovanja osoblja za upravu.\*

**Ključne riječi** javna uprava, upravno obrazovanje, diversifikacija upravnog obrazovanja, opći upravni profil, upravno obrazovanje u Hrvatskoj

## 1. Uvod – profesionalizam u javnoj upravi i upravno obrazovanje

Očekivanja građana u pogledu razine profesionalnosti u javnoj upravi stalno rastu. I od nositelja političkih pozicija očekujemo stručnu i obrazov-

nu kvalifikaciju za politički izbor ili imenovanje. Suvremeni je javni sektor toliko složen te tehnički, organizacijski i stručno zahtjevan da je nemoguće uspješno rukovoditi upravnim organizacijama bez stvarnih stručnih znanja,

---

\* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH. Autor je redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost te predstojnik Zavoda za javno pravo i javnu upravu Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

vještina i umijeća. Profesionalizam tim više očekujemo od onih koji u državnoj i javnoj upravi obavljaju stalnu ili povremenu službu (v. i Ferlie i Geraghty, 2005: 422).

Sve nam to pokazuje da se zahtjev za profesionalizmom u javnom sektoru institucionalizirao i postao sastavni dio našeg viđenja svijeta u kojem živimo. Dapače, poželjna i stvarna razina profesionalizma, stručnosti, znanja, vještina i kompetencija u javnoj se upravi stalno povećava. Ondje gdje to nije slučaj uprava nema prihvatljiv kapacitet djelovanja u javnom interesu (Meier i Hill, 2005: 65).

Profesionalizam znači različite elemente, od prijma u upravnu službu otvorenim natječajem u kojem se traže adekvatni uvjeti preko primjerenog obrazovanja za javnu upravu do – primjerice – relativno solidnog platnog sustava javnih službenika i zasebne pravne regulacije njihova položaja. Ipak, u suvremenim se zemljama uglavnom smatra da je posebna obrazovna priprema temelj bez kojeg se ostali elementi profesionalizma praktično ne mogu postići.

Razina profesionalizma, stručnost, obrazovanje i znanje postaju kritične varijable upravnih reformi u tranzicijskim zemljama. Njihovi sustavi prolaze kroz duboke promjene već gotovo dva desetljeća, pri čemu se promjene u pogledu kvalitete i profesionalnosti upravnog osoblja smatraju ključnima<sup>1</sup>. Bez

<sup>1</sup> Pomalo je tragično što se u tom pogledu posebno izdvajaju tzv. zemlje Zapadnog Balkana, uključivši i Hrvatsku, za koje se smatra da zaostaju i za onim tranzicijskim zemljama koje su već postale članicama Europske unije (Freibert, 2008; Freibert, 2006).

njih nema institucionalnog kapaciteta potrebnog za rješavanje sve složenijih javnih problema i pitanja suvremenih zemalja ni sposobnosti za pouzdano vođenje složenih procesa (kao što su procesi pridruživanja Europskoj uniji ili procesi političke demokratizacije putem decentralizacije).

Pored brojnih drugih personalnih mjera tranzicijske su zemlje značajno unaprijedile sustave obrazovanja za javnu upravu (Musa *et al.*, 2007b). Stalno podizanje ljestvice očekivanja u pogledu stručnosti u javnom sektoru odražava se na razvoj upravnog obrazovanja i drugdje. U zapadnoeuropskim zemljama upravno se obrazovanje razvijalo postupno, u dužim razdobljima (Koprić i Marčetić, 2003: 198-207; Musa *et al.*, 2007a), dok je u bivšim socijalističkim zemljama doživjelo skok tek s prijelazom u demokratski politički sustav<sup>2</sup>. Dok je u razdoblju socijalizma važnija bila lojalnost i spremnost za izvršavanje odluka jedine političke partije, u uvjetima demokratskog političkog sustava od javne se uprave počinje očekivati da koncentrira stručnost, da bude stalna, da osigura organizacijski kontinuitet i pouzdanost, da prati, analizira i sudjeluje u oblikovanju jav-

<sup>2</sup> Vrlo detaljan pregled sustava obrazovanja za upravu u tri bivše socijalističke, tj. tranzicijske zemlje, Mađarskoj, Litvi i Sloveniji, može se naći u: Marčetić, 2005a: 280-301, Marčetić, 2005b te u Koprić i Marčetić, 2003: 207-212. O nekim izazovima i problemima razvoja sustava upravnog obrazovanja u Mađarskoj, Poljskoj i Moldaviji v. Newland, 1996. O upravnom obrazovanju kao bitnoj sastavnici razvoja ljudskih potencijala općenito te u komparativnoj perspektivi (Velika Britanija, Njemačka, Francuska, Mađarska i Hrvatska) v. Marčetić, 2006: 225 i d.; v. i Musa *et al.*, 2007b.

nih politika, da pruža stručne savjete i stručnu podršku nositeljima političkih dužnosti koji se mijenjaju itd.

Hrvatskoj takav razvoj tek predstoji, premda političko opredjeljenje za profesionalizaciju barem formalno postoji, dok je u pogledu razvoja cjelovitog sustava obrazovanja za javnu upravu u postupku oblikovanja (\* 2008 – prijedlog Strategije: 32-34).

No koje su karakteristike i razvojni trendovi suvremenog obrazovanja za javnu upravu?

## **2. Trendovi u razvoju suvremenog upravnog obrazovanja**

Usprkos tome što u Europi nema jedinstvenog modela obrazovanja za službu u javnoj upravi, u razvoju suvremenog upravnog obrazovanja mogu se ustanoviti određeni trendovi i tendencije. Riječ je o uspostavi sustava upravnog obrazovanja, diversifikaciji, praktičnoj orijentaciji, prilagodbi suvremenim upravnim doktrinama, pluridisciplinarnosti i sve užoj povezanosti upravnog obrazovanja i cjeloživotnog usavršavanja tijekom upravne službe.

Svojevrsna tendencija harmonizacije obrazovnih sustava odražava proces strukturiranja europskog upravnog prostora (v. Musa, 2006), konvergencije ranije vrlo različitih modela javne uprave u Europi, širenja i djelovanja suvremenih upravnih doktrina novog javnog menadžmenta i dobre vladavine, reforme sustava visokog obrazovanja u europskim zemljama temeljem tzv. Bolonjske deklaracije (EU, 1999), pa i procesa globalizacije općenito (Meyer *et al.*, 2006: 264-265, 273; Baldano, 1997).

### *Uspostava cjelovitog, vertikalno prohodnog sustava upravnog obrazovanja*

Sustav obrazovanja za rad na tipično upravnim poslovima, poslovima upravnih generalista i javnih menadžera u suvremeno doba obuhvaća sve stupnjeve, od srednjoškolskog obrazovanja do doktorskih studija. Prema nekim ranijim modelima, upravno je obrazovanje imalo samo praktičnu svrhu da pripremi buduće upravne službenike za rad u upravi. Takva je orijentacija bila u osnovi mnogih europskih visokoškolskih studija i ustanova u doba stvaranja apsolutističkih monarhija. Tako je nastao i Političko-kameralni studij u Varaždinu 1769. godine (Pavić, 2003: 179-182; Koprić i Marčetić, 2003: 193-194).

U suvremeno doba bolji studenti nižih stupnjeva studija mogu nastaviti školovanje na višim stupnjevima. Upravna se struka emancipirala od drugih struka, naročito od pravne, ali i od politološke, ekonomske i drugih struka, premda je ponegdje zadržala posebne veze s nekom od njih. To se odrazilo u osnivanju svih stupnjeva upravnog obrazovanja na starim ili novoformiranim visokoškolskim ustanovama. Uvodi se studij usklađen sa standardima Bolonjske deklaracije po formuli 3+2+3, s razinom prvostupnika (studij u trajanju od tri godine), magistra struke (dodatne dvije godine) te doktora znanosti u području javne uprave (završne tri godine).

S obzirom na različite okolnosti različitih zemalja razvoj tako zaokruženog i vertikalno prohodnog sustava upravnog obrazovanja obilježen je specifičnostima. Negdje se sustav više oslanja na veze s pravnom, negdje s politološkom, a negdje s ekonomskom

strukom (Drakulić *et al.*, 2007: 244). Ponekad se u neku od stepenica u sustavu uključuje značajna privatna inicijativa, u nekim je slučajevima važna podrška nacionalne države i vlade, a ponekad financijska i druga podrška dolazi od inozemnih ili međunarodnih aktera. Osnivaju se sveučilišne ili izvan-sveučilišne visokoobrazovne institucije nacionalnog ili međunarodnog karaktera.

Bez obzira na te organizacijske i druge specifičnosti suvremenu Europu obilježava ne samo postojanje sustava upravnog obrazovanja nego i njegova stvarna djelotvornost i prohodnost. Praktično nema zemlje koja nije uobličila i zaokružila takav sustav<sup>3</sup>. Studenti javne uprave po završetku nekog od obrazovnih međustupnjeva ne moraju prelaziti u drugu struku kako bi stekli najviše kvalifikacije, nego mogu napredovati u okviru vlastite, upravne struke. Naravno da pored prednosti za same studente, koji brže i s manje otpora stječu najviše obrazovne stupnjeve, takva vertikalna prohodnost znači i manje društvene troškove te brže vraćanje investicija u obrazovanje upravnog osoblja.

<sup>3</sup> Tako i gotovo sve zemlje nastale na području bivše Jugoslavije. Prva je to učinila Slovenija utemeljenjem Fakultete za upravo u sastavu Sveučilišta u Ljubljani 2003, dok su kasnije to učinile i Bosna i Hercegovina (2006), Crna Gora (2006), pa i Srbija. Fakulteta za upravo u Ljubljani uvela je novi vertikalno prohodni sustav upravnog obrazovanja usklađen s Bolonjskim standardima od akademske godine 2005/2006. V. Marčetić, 2005a: 292-294; Koprić, 2006; Drakulić *et al.*, 2007; Stare, 2007: 254. Za detaljan pregled stanja u većini europskih zemalja v. Musa, 2003.

Uspostavi vertikalno prohodnog sustava upravnog obrazovanja posebno pridonosi usložnjavanje upravnih problema i poslova, kao i trend traženja osoblja sa sve višim obrazovnim stupnjem. Poslovi za koje se ranije tražila srednja stručna sprema ili su prestali postojati (primjerice, daktilografi i administratori) ili su postali složeniji, te traže bolju obrazovnu pripremu. Rukovodeći poslovi i brojni vrlo složeni upravni poslovi (analiza i priprema alternativnih javnih politika, strateško planiranje, priprema nacрта propisa itd.) danas već zahtijevaju različite oblike i stupnjeve poslijediplomskog obrazovanja.

#### *Diversifikacija upravnih studija, uz jačanje općeg upravnog profila*

Složenost javnog sektora ogleda se u golemoj skali vrlo različitih poslova koje obavljaju upravne organizacije, od prikupljanja poreza i izdavanja građevinskih dozvola do vođenja službenih državnih evidencija i regulacije prometa, od oblikovanja ekonomske ili pak politike decentralizacije do menadžmenta ljudskih potencijala ili pravne podrške radu bolnice ili škole, od konzularne službe i kriminalističke policije do odlučivanja o dopustivosti spajanja poduzeća ili regulacije u području opskrbe električnom energijom. Nabranje samo glavnih skupina poslova u javnom sektoru može se pretvoriti u iscrpljujuću i nepreglednu enumeraciju koja može iznenaditi i dobre poznavatelje uprave.

U svim tim različitim područjima i poslovima obično se zapošljavaju stručnjaci pojedinih struka ili eksperti posebno osposobljeni za određene vještine (menadžerske, primjerice). U suvremeno se doba ne smatra da su

upravni poslovi tako jednostavni da bi ih mogao obavljati svatko, premda je takvih perioda u nekim ranijim fazama razvoja uprave bilo<sup>4</sup>. Kad promatramo slučajeve zapošljavanja onih koji nisu najbolji od prijavljenih kandidata – iako uprava zbog toga nije prestala raditi – moramo biti svjesni da takve pojave smanjuju djelotvornost i učinkovitost uprave, kvalitetu javnih usluga i institucionalni kapacitet uprave da pouzdano obavlja javne poslove. Struke koje se traže u suvremenoj upravi – pored općeg upravnog profila – vrlo su različite i obuhvaćaju širok dijapazon od tradicionalno vrlo zastupljenih pravnika preko ekonomista i politologa do inženjera različitih usmjerenja, arhitekata i liječnika itd.

Zbog toga se i u pojedine obrazovne programe tih struka, posebno na poslijediplomskoj specijalističkoj razini, uključuju sadržaji s područja javne uprave i javnog sektora. Osim toga učenje o upravnim aspektima i javnim politikama širi se i na nositelje političkih dužnosti, od lokalnih vijećnika (v. npr. Vogelsang-Coombs, 1997) i obnašatelja izvršnih dužnosti na svim teritorialnim razinama do zastupnika u parlamentima.

No i u užem dijelu upravnih generalista došlo je do pojave užih usmjerenja na stručnjake za državnu upravu, za lokalnu samoupravu i lokalni razvoj, za javne politike (Colebatch, 2006: 5), za menadžment u javnom sektoru itd. Specijalizacija i dalje napreduje, te se

kao specifični zadaci koji traže specifičnu obrazovnu pripremu pojavljuju, primjerice: poznavanje temeljnih sustavnih problema državne uprave, politika decentralizacije, specifičnosti javnih službi, organizacijski razvoj, opći javni menadžment, menadžment ljudskih potencijala, financijski menadžment, menadžment javnih ustanova, menadžment komunalnih poduzeća, gradski menadžment, upravljanje decentralizacijom, uobličenje strateških planova, briga o elektroničkoj upravi, poznavanje upravnih aspekata europskih integracijskih problema itd.

Zato se i upravni studiji, kojih je sve više, stalno i sve više diversificiraju<sup>5</sup>. Pojavljuju se novi studiji javne uprave, specifični po usmjerenju, naglasku, sadržaju, studijskom programu ili svrsi koju žele postići. U tom se smislu ponekad problematizira i raspravlja o jedinstvenosti studiranja uprave. Postavlja se pitanje i istražuje postojanje općeg okvira studija javne uprave kao integrirane cjeline<sup>6</sup>.

Pa ipak, usprkos takvoj diversifikaciji, a možda i zbog nje, opći upravni profil ne samo da je opstao (v. primjerice Šimac, 2002: 62 i d., 76) nego ponovno sve više jača. Premda najčešće i sam modificiran, osuvremenjen i proširen novim nastavnim disciplinama (detaljnije, primjerice, u: Kavran, 2003: 75-77), on je potreban da bi obrazovao za određene temeljne i tipične, ključne upravne poslove, koji su na neki način kralježnica sustava javne uprave i koji osiguravaju minimum koherentnosti, povezanosti, međusobnog razumijeva-

<sup>4</sup> O prijašnjim načinima zapošljavanja obrazovno nepripremljenih službenika, patronažom, sustavom plijena, kupnjom službe, nepotizmom, političkim postavljenjima i slično v. Pusić, 2002: 88-98 i 210-213; Kregar, 1998; Marčetić, 2005a: 120-132.

<sup>5</sup> V. primjerice razloge za utemeljenje poreznog studija u Hrvatskoj u: Crnogaća, 2006: 90 i dalje.

<sup>6</sup> Zanimljiv pokušaj v. u: Raadschelders, 1999.

nja različitih dijelova i koordinacije u tom sustavu<sup>7</sup>. Sve u svemu, organizacijska, personalna i funkcionalna integracija, vodstvo i menadžment posao je novih, moderno obrazovanih upravnih generalista.

Bez takva obrazovnog profila razina usklađenosti djelovanja javne uprave može pasti ispod potrebnog minimuma. Oslanjanje na koordinaciju utemeljenu samo na pravnim propisima ili pak samo na političku koordinaciju, osim što ima određene negativne posljedice, jednostavno nije dovoljno. Nedostatak koordinacije u sustavu dovodi do smanjene efikasnosti, povećanih troškova, dupliciranja funkcija, hiperprodukcije propisa, pretjerane birokratizacije i brojnih drugih upravnih disfunkcija, a onda i do štetnih posljedica u društvenoj i poslovnoj okolini.

Profil generalista potreban je međutim ne samo na višim razinama u upravnom sustavu nego isto tako i na razini kontakata s građanima i korisnicima upravnih usluga te na srednjim hijerarhijskim razinama. Orijehtacija na rezultat, na cjelovitu uslugu građaninu, poduzetniku ili drugom korisniku zahtijeva poznavanje različitih područja upravnog djelovanja, različita znanja i vještine te dobro poznavanje različitih aspekata upravnog sustava, upravnih aktivnosti i upravnih postupaka (Linden, 1994: 81 i d.). To traži opće upravnotehničko i upravno-pravno obrazovanje na razini srednje spreme i na prvoj razini visokog obrazovanja (prvostupnici).

<sup>7</sup> Tako i u njemačkoj upravi, obilježenoj visokim udjelom pravnika, upravo ti "... viši službenici imaju menadžerske i koordinacijske zadatke" (Hauschild, 1993: 72).

Također, različita znanja i kompetencije potrebni su i na srednjim razinama upravnog sustava, na kojima se prati stanje, analiziraju i pripremaju javne politike i pojedine odluke, pripremaju nacrti propisa te obavljaju slični stručni upravni poslovi. Usmjerenost na pojedino područje ili vrstu funkcija, kao što su ekonomija, pravo, politologija i slično, ograničava mogućnosti službenika da cjelovito zahvati probleme i ponudi prikladna, cjelovita rješenja. U tom se smislu sve više govori o potrebi prijelaza s usko orijentiranih specijalista prema generalistima s mnoštvom različitih vještina (Linden, 1994: 224 i d.).

Obuhvatna edukativna priprema s mnoštvom uključenih znanja i vještina važna je također kod javnih menadžera, u organizacijama javnog sektora koje imaju veći stupanj samostalnosti u djelovanju (poput tzv. izvršnih agencija, javnih ustanova, javnih trgovačkih društava, nezavisnih regulacijskih agencija itd.), jer samo "pojedinci sa širokim krugom vještina i svojstava mogu biti uspješni u različitim okolnostima" (Lynn, 1996: 92)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> "... temeljna skupina vještina javnih menadžera nužno sadrži mnoštvo modela i koncepata zajedno s pravilima njihove primjene; intelektualnih konstrukcija koje kad se upotrijebe kao leće putem kojih se tumače zbrkane činjenice, otkrivaju temeljna pitanja koja se moraju riješiti; također i preoblikovanih činjenica, tipičnih zabluda i drugih intelektualnih instrumenata koji omogućavaju razotkrivanje varljivog rezoniranja i otvorenih klopki kojima se blokira ostvarenje zadatka i postizanje rezultata. Menadžer postaje obrazovani istraživač sposoban ispitati konkurirajuće zahtjeve, saslušati stručnjake i uspješno savladati neizvjesnost na razuman način." – Lynn, 1996: 114.

### *Sve izraženiji praktični aspekti nastave na studijima javne uprave*

Premda se praktičniji pristup upravnom obrazovanju pripisuje anglo-američkom svijetu (Raadschelders, 1999: 287), on je ponovno sve više zastupljen i u Europi. U Europi, doduše, postoji izraženija sklonost teorijskom pristupu u proučavanju uprave, ali vrijedi prisjetiti se da je i pragmatički pristup upravnim pitanjima bio značajno prisutan i utjecajan, još od vremena katedralizma (Pusić, 2002: 46-47). U novije vrijeme upravni studij i u europskim zemljama (ponovno) sve više služi učenju praktičnih znanja, iskustvenih znanja potrebnih u svakodnevnoj praksi službenika u javnoj upravi (v. primjerice Stare, 2007). U tom smjeru naročito vuku potrebe upravne prakse za dobro obrazovanim osobljem, koje su sve izraženije. Kvalitetno je upravno osoblje kritični faktor uspješnosti javne uprave.

Razlozi utemeljenja upravnih studija ni prije, a ni u novije doba, uglavnom nisu bili intelektualne prirode. Poput drugih primijenjenih disciplina, kao što su pravo, medicina ili socijalni rad, i studij javne uprave usmjeren je k praktičnim svrhama – ponajprije na obučavanje budućih upravnih službenika<sup>9</sup>. Pritom ipak treba poći od teorijskih znanja i znanstvenog pristupa.

<sup>9</sup> U tom bi se smislu moglo reći da se počeci osposobljavanja upravnih službenika nalaze u oblicima praktičnog usavršavanja (*training*) koji se zatim razvijaju prema akademskom obrazovanju, kao što to za SAD vrlo pregledno pokazuje Stivers (1998: 267-269). U SAD-u je nakon svega nekoliko godina od početnih inicijativa prvi studij na diplomskoj razini (*master of arts*) utemeljen na Sveučilištu Michigan 1914. godine. Korijeni akademskog obrazovanja i uopće dis-

Osim što su nužan dio znanstvenog instrumentarija i znanstvenog rada, teorije su također izvrsni praktični instrumenti (Shields, 2003: 9; Miller i King, 1998) ako ih shvatimo kao način orijentacije informiranih praktičara. Naravno, teorije ne rješavaju praktične probleme, njih rješavaju živi ljudi<sup>10</sup>. No njihova imaginacija u traženju rješenja može biti stimulirana dobrom informiranosti i razumijevanjem relevantnih teorija (Morgan, 1997: 347-353).

Posebno valja primijetiti da upravna i politička praksa utječu na teorijsko razmišljanje<sup>11</sup>. Prevladavajući stavovi upravnih praktičara, političara, poslovne zajednice i građana utječu na širenje ili sužavanje javne sfere, što obično dovodi do promjena u dominantnim upravnim teorijama (Raadschelders, 1999: 297), a onda i do promjena u poučavanju o javnoj upravi, odnosno do promjena u načinu i sadržaju upravnog obrazovanja<sup>12</sup>.

cipline javne uprave nalaze se “u uredima za istraživanje lokalne samouprave, ponajprije u takvu uredu u New Yorku” (Stivers, 1998: 268).

<sup>10</sup> S obzirom na to da društvene znanosti još nisu prešle prag pouzdanosti znanja nakon kojeg teorijske spoznaje pouzdano služe oblikovanju praktičnih, tehnoloških uputa, nisu rijetka upozorenja koja ističu granice praktične korisnosti teorija o javnoj upravi – v. primjerice Spicer, 1998.

<sup>11</sup> Vrijedi, naravno, i obrnuto. Smatra se da je teorija javnog izbora utjecala na oblikovanje novog javnog menadžmenta kao iznimno utjecajne upravne doktrine (Koprić i Marčetić, 2003: 195). Obilježje informacija o toj teoriji može se naći u: Petak, 2001.

<sup>12</sup> Vrijedi, naravno, i obrnuto: upravna teorija može snažno utjecati na upravnu praksu ako

Zbog svih tih razloga upravni studiji inkorporiraju sve više praktičnih elemenata (Clarke, 1998: 400, 402 i d.; Greenwood i Robins, 1998: 412). Oni idu od prilagodbe programa mnogih nastavnih predmeta koji se sve više prilagođavaju stvarnim potrebama prakse do različitih oblika praktične nastave. Razvoj ide od stjecanja znanja preko učenja vještina do stjecanja kompetencija potrebnih za određena radna mjesta (Greenwood i Robins, 1998: 414-418). Praktična nastava obuhvaća upoznavanje s upravnim organizacijama i upravnim djelovanjem u stvarnim upravnim organima, uvođenje vježbi kao sastavnog dijela nastave pojedinih predmeta, empirijska istraživanja upravnih organizacija i njihova djelovanja, praktični rad i boravak u upravnim organizacijama s podnošenjem izvještaja, angažiranje upravnih eksperata-praktičara u nastavi, pripremnu službu u upravi (posebno, primjerice, u Njemačkoj – v. Hauschild, 1993: 70) i druge oblike<sup>13</sup>.

---

znanstvenici sudjeluju u oblikovanju javnih politika i upravnog razvoja te ako mijenjaju koncepte, način postavljanja problema i rječnik praktičara. V. primjerice u: Verhaak, 1997; Ferlie i Geraghty, 2005: 440.

<sup>13</sup> Tranzicijske zemlje kao i druge zemlje sa slabije razvijenom javnom upravom te s nižim stupnjem njezine profesionalizacije imaju praktičnih problema s osiguranjem eksperata-praktičara koji bi mogli voditi tečajevе praktičnog stručnog usavršavanja, voditi studentsku praksu te preuzeti druge oblike praktične nastave. Mnoštvo je iskusnih službenika bilo neprikladno za takve svrhe zbog toga što su svoja praktična iskustva stjecali u sada neprihvatljivom političkom kontekstu ili su napustili javnu upravu svojom željom, odnosno zbog ideološkog i političkog "čišćenja".

#### *Prilagodba upravnih studija suvremenim upravnim doktrinama*

Utjecaj promijenjenih vrijednosti, stavova i očekivanja društvene okoline u kojoj javna uprava djeluje na upravne teorije kontinuiran je i posredan. Puno prije i jednoznačnije takve promjene u društvenoj okolini dovode do promjena u upravnim doktrinama (Greenwood i Robins, 1998: 412 i d.). Kraj XX. stoljeća obilježile su dvije takve doktrine, novi javni menadžment i dobra vladavina i uprava (Koprić, 2004: 595-598). Novi javni menadžment prilično je jednoznačno orijentiran prema ostvarenju ekonomskih vrijednosti, i to najprije vrijednosti ekonomičnosti i efikasnosti, a tek kasnije efektivnosti i kvalitete javnih službi i usluga (šire u Koprić i Marčetić, 2000). On je na krilima pobjede konzervativnih političkih aktera prilično zaslužan za ponovno<sup>14</sup> usmjeravanje upravnog obrazovanja prema metodama i vještinama javnog menadžmenta.

No praktična rješenja proizašla iz nekritičkih napada na socijalnu državu, javnu upravu i javne službe, iz grube i

---

<sup>14</sup> Prvi je takvo usmjerenje gajio kameranizam, a kasnije je obilježilo početak razvoja organizacijske teorije (W. Wilson, F. W. Taylor, H. Fayol itd.) i klasičnu organizacijsku školu (L. Gulick, L. Urwick i drugi). Preskriptivni, praktični i pragmatički pristup u organizacijskoj teoriji ima vrlo duboke korijene i dobru rasprostranjenost tijekom čitavog razvoja (v. primjerice Morgan, 1997; Rutgers, 1997; kraći pregled u: Koprić, 1999: 7-34). Uostalom, *International Journal of Public Administration* čitav je svoj trobroj (2-4) iz 1998. posvetio pretisku publikacije *Papers on the Science of Administration*, koju su 1937. uredili L. Gulick i L. Urwick, kao i raspravama o značenju te publikacije (Dudley i Wamsley, 1998).

nepromišljene, a često i neetične privatizacije javnog sektora, iz gotovo potpunog izjednačavanja statusa javnih službenika sa zaposlenicima u privatnom sektoru, ali uz znatno smanjenje plaće, dovela su do relativno brze promjene raspoloženja u zemljama koje su snažno primjenjivale menadžerske upravne reforme. Privatizacija, smanjenje državnog proračuna, snižavanje razine zadovoljstva javnih službenika i odljev najkvalificiranijih u privatni sektor brzo su doveli do snižavanja razine prava velikog broja najsiriomašnjih građana, ali i srednjeg sloja, do snižavanja kvalitete javnih službi i drugih javnih usluga te do rasta društvenog i političkog nezadovoljstva.

Uz to i međunarodne organizacije koje su se zalagale za menadžerske reforme, poput Svjetske banke, Međunarodnog monetarnog fonda i OECD-a, pod novim su pritiscima počele mijenjati retoriku, a onda i vrijednosti za koje se zalažu. Tome su značajno pridonijeli i Ujedinjeni narodi te Europska unija, koji su se založili za novu doktrinu, doktrinu dobre vladavine i dobre uprave (*good governance*). OECD se počinje zalagati za šire uključivanje građana u koncipiranje javnih politika (OECD, 2001 – hrvatski prijevod 2004), Europska komisija također 2001. godine usvaja Bijelu knjigu o europskoj vladavini (EK, 2001 – hrvatski prijevod 2005) itd.

Zbog tih novih promjena u vladajućim upravnim doktrinama i u upravnom se obrazovanju ponovno afirmiraju razlike između javnog i privatnog sektora, stavlja se naglasak na učenje specifičnih vrijednosti, koje se znatno razlikuju u javnom i privatnom sektoru (Tanner, 1998: 395), etičkim razmatranjima i odgojem u duhu demokratskih,

socijalnih, pravnih i ekoloških vrijednosti odgovara se na rastuću (percepciju) korupcije (Dobel, 1993: 160; Stewart i Sprinthall, 1993: 217)<sup>15</sup>, u prvi plan stavljaju se javne politike te osiguranje što šireg sudjelovanja svih zainteresiranih u njihovu oblikovanju itd.

Na taj se način promjene u vladajućim upravnim doktrinama pojavljuju kao značajni faktor utjecaja na usmjerenje i sadržaj upravnog obrazovanja (v. i Greenwood i Robins, 1998: 412).

#### *Snažnija pluridisciplinarnost i interdisciplinarnost upravnih studija*

Upravno je obrazovanje u europskim zemljama vrlo dugo bilo pravno orijentirano (Rutgers, 1997: 290; Peters, 2001: 93-94; Drakulić *et al.*, 2007: 244). Veza prava i uprave bila je uspostavljena u doba građansko-demokratskih revolucija. Naime već u prethodnoj fazi razvoja političkih sustava, apsolutističkoj monarhiji, stvoren je efektivni monopol državne sile pod kontrolom apsolutnog monarha. Njega su utjelovljivale ponajprije vojska i policija, premda je u određenoj mjeri raspoređen i u drugim organizacijama državne uprave. Tek s demokratskim reformama političkog sustava taj se monopol stavlja pod politički nadzor parlamenta sastavljenog od izabranih predstavnika građana. Parlament izražava "opću volju građana" (Rousseau) donoseći zakone koji ograničavaju državnu upravu. "Demokratska je država ujedno pravna država" (Pusić, 2005: 292). Takva pravna regulacija upravnog djelova-

<sup>15</sup> Američka Nacionalna udruga škola javnih poslova i uprave (NASPAA) još je 1987. uključila etičko obrazovanje među službene studijske standarde za javnu upravu (Lewis, 1993: 155).

nja i istodobno podvrgavanje državne uprave strogom načelu zakonitosti bili su značajna demokratska i civilizacijska inovacija, dok su u suvremeno doba demokratska i civilizacijska stečevina.

Potreba za pravnom regulacijom državne uprave nužno je vodila k dominaciji pravnih predmeta u obrazovanju za rad u državnoj upravi, a pravno se obrazovanje često odvijalo u okviru studija prava ili u okviru drugih studija na pravnim fakultetima (Hauschild, 1993; Koprić, 2002: 1332-1334)<sup>16</sup>.

Snažna tradicija upravnopravnog smjera proučavanja i poučavanja uprave počela se u nekoj mjeri dopunjavati drugim pristupima praktično tek nakon II. svjetskog rata (Raadschelders, 1999: 286). Pojavio se čitav niz novih i specifičnih pitanja o kojima se stječe znanje, podjednako teorijski i praktično usmjereno, te se oblikuju i izvode novi nastavni predmeti. Količina toga znanja već je zapravo golema, te se doista može zaključiti da ono čini temelj posebne upravne profesije<sup>17</sup>.

Među takvim, novim nastavnim predmetima i disciplinama nalaze se, primjerice, organizacijska pitanja, ekološki izazovi, tijek europske integracije i europeizacija (Drakulić *et al.*, 2007: 245), upravna konvergencija, primjena suvremenih informatičkih tehnologija i stvaranje *e-uprave*, javni menadžment<sup>18</sup>, metode analize javnih politi-

ka te analiza pojedinih javnih politika (socijalne, ekonomske, obrazovne, politike decentralizacije, upravne modernizacije itd.), opća pitanja javnih službi te specifičnosti pojedinih javnih službi, posebno upravljanja ili menadžmenta u pojedinim službama (menadžment u socijalnom radu, obrazovni menadžment itd.), financijska pitanja u javnom sektoru, ekonomika javnog sektora, etika javnog sektora itd.

Zato se doista s pravom može reći da je temeljna zajednička karakteristika suvremenog upravnog obrazovanja, bez obzira na specifičnosti pojedinih zemalja i pojedinih studija, njegova pluridisciplinarnost, multidisciplinarnost i interdisciplinarnost (Raadschelders, 1999: 296-298; Rutgers, 1997: 296; Ferlie *et al.*, 2005: 726; Drakulić *et al.*, 2007: 246; Stare, 2007: 253). Premda jedinstvo suvremenih studija javne uprave potječe ponajprije od predmeta, a ne toliko od jedinstvenog teorijskog i metodološkog temelja, takav se koherentan okvir studija ipak pokušava utvrditi (Raadschelders, 1999). On se traži u određenoj, specifičnoj znanstvenoj utemeljenosti (Adams, 1994: 38), o kojoj međutim nema općeg slaganja. Ipak, nesumnjivo je da proučavanje javne uprave može biti utemeljeno na teoriji sustava i teoriji organizacije (u njezinim mnogobrojnim pravcima), uz doprinose inspirirane rezultatima drugih društvenih (ponajprije teorija institucija) i ostalih znanosti (teorija kaosa, primjerice)<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Poljska ima nekoliko fakulteta prava i uprave (Torun, Varšava).

<sup>17</sup> "Posjedovanje rijetkog, vrijednog, apstraktnog i priznatog znanja često se smatra ključnom karakteristikom profesije" (Ferlie i Geraghty, 2005: 427).

<sup>18</sup> Depré *et al.* ističu značenje obrazovanja u menadžmentu i menadžerske prakse, ističu-

ći da za javne menadžere nije dovoljna edukacija u privatnom menadžmentu, jer "javni menadžeri moraju biti uspješni ne samo menadžerski nego i u političkoj osjetljivosti" (Depré *et al.*, 1996: 288).

<sup>19</sup> Daneke smatra da je temeljni teorijski okvir upravne znanosti napredna teorija sustava,

No što je s ulogom prava i pravni-ka u suvremenoj upravi? Suvremena uprava i u kontinentalnoj Europi sve je više orijentirana na praćenje, oblikovanje i vođenje javnih politika, postizanje rezultata i svrhovite javne programe (Luhmann), poštivanje i realizaciju i drugih, ne samo pravnih vrijednosti u javnoj upravi (ekonomskih, demokratskih političkih, ekoloških, socijalnih) itd<sup>20</sup>. Pravna ekspertiza ograničava se na pojedine segmente djelovanja uprave, pravno regulirane procedure, ispitivanje pravne utemeljenosti upravnih odluka, sudsku kontrolu uprave i slično. I samo se pravno obrazovanje, čak i u nekim zemljama kontinentalne Europe, po uzoru na anglo-američko pravno obrazovanje, sve više orijentira na privatnopravne i određene javnopravne sadržaje, obrazujući ponajprije za potrebe pravosuđa i parapravosudnih službi, pomalo gubeći iz vida državnu i javnu upravu te upravno pravo. Pored mogućnosti specijalizacije i modernizacije samog pravnog obrazovanja to

s druge strane smanjuje mogućnost zapošljavanja pravnika u javnoj upravi, ograničavajući je na određene pozicije. Time se i nekadašnji monopol pravnika u upravi te njihovo preuzimanje vodećih upravnih uloga u sve većoj mjeri rastaču u korist drugih struka, ponajprije u korist upravnih generalista i javnih menadžera<sup>21</sup>.

Provedba reforme visokog obrazovanja temeljem Bolonjske deklaracije zasigurno će pridonijeti jačanju pluridisciplinarnosti i interdisciplinarnosti upravnog obrazovanja. Jedna je od komponenti te reforme uvođenje europskog sustava prijenosa bodova (ECTS), koji nastoji kvalitativne razlike u sadržaju studija pretvoriti u kvantitativno usporedive bodove koji se mogu "prenositi", odnosno upotrijebiti kao temelj upisa na druge srodne studije. Uvode se tri stupnja visokog obrazovanja, preddiplomski (BA), diplomski (MA) te poslijediplomski doktorski (PhD)<sup>22</sup>. Nakon završetka pojedinog od njih može se nastaviti studij u istoj instituciji ili u nekoj drugoj, uključujući

---

koja uključuje doprinose i noviji razvoj fizike, biologije i kognitivnih znanosti (Daneke, 1994: 61).

<sup>20</sup> Peters razlikuje anglo-američke upravne sustave s tradicijom menadžerskog pristupa te kontinentalnoeuropske upravne sustave s tradicionalnim naglaskom na pravu i načelu zakonitosti (Peters, 2003: 15-16). Mnogo detaljniji uvid u razvoj znanstvenog proučavanja državne i javne uprave na temeljima drugačijim od upravnopravne znanosti u Francuskoj (primjerice, Crozier, Friedberg, i drugi), Njemačkoj (*Neues Steuerungsmodell* itd.), Velikoj Britaniji (naročito u okviru *the New Universities*) i Nizozemskoj (*administrative science, public governance, public policy network approach, theory of managing public organisations* itd.) v. u: Kickert, 1997: 30-32.

---

<sup>21</sup> "Sada se zapošljava sve više onih koji su stekli diplomu stručnjaka javne uprave, a njih ćemo u dogledno vrijeme sve češće nalaziti i među javnim menadžerima" (Oosterhuis i Van der Krogt, 1996: 249). Primjetno je da su u kontinentalnoeuropskim zemljama pravnici još uvijek značajnije zastupljeni na srednjim razinama upravnog sustava, dok se njihov monopol ponajprije rastače na višim razinama. Tako se u Finskoj na prvoj i drugoj razini može naći 25% pravnika, a na trećoj 50,5% pravnika (Alam i Kiviniemi, 1996: 132). Čak i u zemljama s najjasnijim monopolom pravnika u upravi vidi se pomak s "tradicionalnog pravnog obrazovanja prema formiranju javnih menadžera" (Reichard, 1997: 75).

<sup>22</sup> V. i pregled u: Kavran, 2003: 75-77.

institucije i studije u drugim zemljama. Teži se oblikovanju izbornih modula (grupa predmeta) i smjerova te uvođenju većeg broja izbornih predmeta.

Mobilnost i mogućnost da studenti bar donekle sami utječu na sadržaj studija vjerojatno će pridonijeti dodatnoj raznovrsnosti upravnih studija, uključivanju mnogih novih predmeta, ponajprije izbornih, kao i razvoju raznovrsnih studija u kojima će se javna uprava pojavljivati kao glavni, kao sporedni ili kao zajednički predmet studiranja (Greenwood i Rogers, 1998: 413 i d.). To odgovara i potrebama upravne prakse, jer nema racionalnog razloga da obrazovanje za, primjerice, specijaliste za strateški razvoj bude jednako kao i obrazovanje budućih menadžera za ljudske potencijale.

#### *Približavanje upravnog obrazovanja i usavršavanja*

Paralelno sa snažnijom praktičnom orijentacijom upravnog obrazovanja, s diversifikacijom i naglašenijom pluridisciplinarnošću odvija se i proces približavanja temeljnog upravnog obrazovanja i usavršavanja tijekom rada u javnoj upravi. Obrazovanje i usavršavanje postaju dio jedinstvenog, cjeloživotnog učenja<sup>23</sup>.

Prestanak učenja nakon završene temeljne obrazovne pripreme praktično više nije moguć. Nove tehnologije,

novi problemi, novi pristupi, novi zahtjevi, sve to čini područje javne uprave, kao i čitavo društveno područje u kojem uprava djeluje, iznimno dinamičnim, gotovo turbulentnim. Što smo naučili jučer, danas više nije dovoljno. Ako se oslanjamo na informacije od prije desetak godina, više nismo upoznati sa stanjem u svojem užem području rada. Ako nismo savladali tehniku novih informatičkih sredstava, gubimo kontakte, postajemo usko grlo u djelovanju svoje upravne organizacije, postajemo u neku ruku nepismeni i nesposobni da dobro obavljamo posao.

U okviru državne i javne uprave osnivaju se brojne nove institucije namijenjene usavršavanju već zaposlenih službenika. Pored upravnih eksperata-praktičara u njima se angažiraju i brojni znanstvenici, najčešće povremeno ili privremeno.

S druge strane, ustanove visokog obrazovanja, koje i same sve više u nastavi angažiraju upravne praktičare, nude sve širi dijapazon oblika stručnog usavršavanja (v. i Kavran, 2003: 78 i d.), od savjetovanja i kratkih tečajeva preko višetjednih i višemjesečnih programa sve do specijalističkih i stručnih poslijediplomskih studija namijenjenih značajnom povećanju kompetencija kandidata za najviše upravne položaje, službenička mjesta u službama predstavničkih i izvršnih tijela (parlament, vlada, velike lokalne i regionalne jedinice), u posebno značajnim parasudskim, nadzornim i koordinativnim tijelima (državno odvjetništvo, ombudsman, ustavni sud itd.), u regulacijskim, nadzornim, razvojnim agencijama itd.

No visokoškolske ustanove i u svojem temeljnom obrazovnom zadatku mijenjaju tehnologiju rada, u kojoj su sve naglašeniji praktični momenti: od

<sup>23</sup> To, naravno, ne znači da se pojmovno ne mogu razlikovati. U stvarnosti se već duže primjećuje u najmanju ruku preklapanje obrazovanja kao stjecanja novih znanja i učenja te usavršavanja kao dogradnje znanja, vještina i kompetencija koje može biti više praktično usmjereno. Da nije riječ o sasvim novom pitanju, pokazuje i rasprava u UN-u, 1966: 14 i d.

upravne prakse za one koji nemaju praktičnih iskustava preko učenja putem studija konkretnih organizacijskih, upravljačkih ili *policy*-slučaja do usvajanja vještina (tehnoloških vještina, vještina pregovaranja, održanja dobrih međunacionalnih/međukonfesionalnih odnosa, upravljanja ugovornim odnosima itd.) (Schütte i Silverman, 1996; Tanner, 1998: 393-394; Greenwood i Eggins, 1995: 159-161; Robyn, 1998).

### 3. Stanje upravnog obrazovanja u Hrvatskoj

Upravno je obrazovanje u Hrvatskoj, za razliku od drugih europskih zemalja, još uvijek nedovoljno razvijeno, što odudara od njegove praktične važnosti, naročito u vrijeme kad reforma javne uprave postaje kritično važna za mogućnost ulaska u Europsku uniju. Nema naime održivih rezultata reforme uprave bez obrazovanja osoblja za upravu (Kavran, 2003: 30 i d.). Premda su i strukture u sustavu javne uprave, pravna regulacija uprave, upravna tehnologija i druge varijable također važne, pravo je pitanje što se zbiva u institucijama, što i kako rade živi ljudi u njima, kako su obrazovno pripremljeni, opskrbljeni teorijskim, komparativnim i praktičnim znanjem, obučeni za kreativno postavljanje i rješavanje problema, osposobljeni u novim vještinama, opskrbljeni suvremenim kompetencijama.

Povoljna je okolnost što je Hrvatska, i sama dio Habsburške Monarhije, bila zahvaćena katedralizmom kao političkim usmjerenjem, upravnom doktrinom i nastavnom disciplinom. Zahvaljujući težnjama Marije Terezije Hrvatska je 1769. godine dobila Političko-kameralni studij, za obrazovanje za kraljevsku upravnu službu. Od spajanja s novoosnovanim Juridičkim fakul-

tetom 1776. godine pravna i upravna struka razvijaju se paralelno, uz međusobno prožimanje, ali i uz brojne napetosti i rivalstvo.

Ipak, činjenica je da je integracija političko-kameralnog studija u Juridički fakultet bila bitno određena kameralnim (upravnim) usmjerenjem studija prava – jedna od tek četiri katedre bila je katedra za tadašnje upravne i ekonomske nauke (Pavić, 2003: 182). Kasnije je upravo Pravni fakultet u svoj sastav preuzeo Visoku upravnu školu, 1968. godine, kao i Višu upravnu školu 1983. godine.

Kakvo je stanje u pogledu upravnog obrazovanja u Hrvatskoj u novije doba?

Srednjoškolsko upravno obrazovanje, nažalost, ne zadovoljava i sasvim je izvan utjecaja upravne struke. Ono gotovo uopće ne odgovara potrebama upravne prakse, a po koncepciji daje tek minimalan temelj za daljnje upravno obrazovanje. Nejasno je pod čijim se utjecajem oblikuje program toga obrazovanja, no on je potpuno neprikladan za suvremenu javnu upravu.

Stručni upravni studiji odvijaju se na veleučilištima, fakultetima i visokim školama, javnima i privatnima. Takvi se studiji, ne računajući poneki vrlo usko specijaliziran, odvijaju u više od deset različitih institucija, u mnogim mjestima u Hrvatskoj. One nerijetko oskudijevaju kvalitetnim nastavnicima, neki su nastavni programi slabo usklađeni s potrebama moderne europske javne uprave, kvaliteta nastave nije dobra, a kriteriji ocjenjivanja nerijetko su prilagođeni potrebi maksimalne prolaznosti. Raspon shvaćanja upravnoga studija ide od onog naslijeđenog iz doba Više upravne škole, da je u pitanju manje vrijedno zanimanje, ili da je riječ

o “malom” pravnom studiju na kojem vježbaju mladi asistenti s pravnih fakulteta, do jednog novog, da je riječ o prilici da se lako zaradi novac nuđenjem skupih, relativno dobro reklamiranih, a zapravo potpuno neprimjerenih “menadžerskih” i sličnih programa. Takvu je stanju značajno pridonijela politika licenciranja (davanja dopusnica) Nacionalnog vijeća za visoko obrazovanje, koja je vrlo slaba te se vodi s osloncem na dvije formalne recenzije. S druge strane, tome su pridonijeli moć i utjecaj institucija koje su “patroni” takvih studija, bez obzira na to jesu li oni iz akademskih ili iz političkih krugova.

Rijetka je iznimka trogodišnji stručni studij javne uprave, ujedno jedini s tim nazivom, koji se izvodi na Društvenom veleučilištu u Zagrebu. Taj je studij tijekom 2005. značajno moderniziran. Njegovim završetkom stječe se 180 ECTS bodova. U okviru modernizacije studija izvršene 2005. godine naročito je povećana zastupljenost europskih sadržaja (Pravo Europske Unije, Europski upravni prostor, Europsko upravno pravo itd.), stavljen je veći naglasak na javne politike (predmeti Javne politike, Socijalna politika itd.) i na modernije upravne tehnike (Javni menadžment, Upravljanje ljudskim potencijalima, Regionalna politika i višerazinska uprava) te je značajno unaprijeđena pluridisciplinarnost studija (Uvod u politologiju, Ekonomija javnog sektora). Na trećoj godini studija studenti se opredjeljuju za jedan od četiri modula, organizacijsko-menadžerski, upravno-pravni, upravno-ekonomski ili međunarodno-upravni<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Organizacijsko-menadžerski smjer ima tri temeljna predmeta: Javni menadžment, Te-

Na Pravnom fakultetu u Zagrebu poslijediplomski studij upravno-pravnih znanosti, odnosno pravnih znanosti upravno-političkog smjera izvodi se od 1962. godine. Na njemu je podijeljeno osamdesetak magisterija znanosti. Većina nastavnika upravnih i srodnih predmeta na pravnim fakultetima u Hrvatskoj stekla je magisterij znanosti upravo na tom studiju. Studij je poznat po visokim kriterijima kvalitete nastave, polaganja ispita i magistarskih radova. Studij je u reformi sustava visokog obrazovanja 2005/2006. godine preoblikovan u studij javnog prava i javne uprave, namijenjen je u prvom redu diplomiranim pravnicima, a ima specijalističku (dvije godine studija) i doktorsku komponentu (tri godine studija), koje imaju različit studijski program (v. Medvedović, 2007; v. i [www.pravo.hr](http://www.pravo.hr)). Razlozi orijentacije studija ponajprije na “javno pravo” (premda sve grane javnog prava – razumljivo – nisu niti mogu biti obuhvaćene), uz – bar na razini naslova studija – zabacivanje javne uprave nisu sasvim jasni.

Na razini Sveučilišta u Zagrebu u suradnji s Vladom Republike Hrvatske od 2006. godine odvija se jednogodiš-

---

oriju organizacije te Komparativnu javnu upravu. Temeljni su predmeti upravno-pravnog smjera Europsko upravno pravo, Javne službe te Građevinsko upravno pravo. Upravno-ekonomski smjer sastoji se od predmeta: Ekonomika poduzeća, Višestupanjska uprava i regionalni razvoj te Ekonomija javnog sektora. Međunarodno-upravni smjer čine predmeti Pravo Europske unije, Poredbeno ustavno pravo te Konzularno pravo. Više informacija i cjelokupan nastavni plan v. u: Koprić, 2006a. Informacije također i na [www.pravo.hr](http://www.pravo.hr) (Društveno veleučilište).

nji sveučilišni interdisciplinarni specijalistički studij *Javna uprava*. Studij je namijenjen diplomiranim pravnicima i politolozima, a od druge generacije, upisane 2007. godine, otvoren je širem krugu pristupnika drugih struka s iskustvom u državnoj, lokalnoj ili drugoj javnoj službi, uz pripremni semestar. U perspektivi može se očekivati da će taj studij sve više pohađati upravo pristupnici drugih struka koji su zaposleni u državnoj upravi, drugim državnim organima, u jedinicama lokalne i regionalne samouprave, u javnim ustanovama itd. (više informacija na [www.unizg.hr](http://www.unizg.hr); Koprić, 2006b; Koprić, 2007).

Pored opisanih postoje i drugi poslijediplomski studiji za javnu upravu, u okviru drugih visokoškolskih institucija Sveučilišta u Zagrebu (ponajprije na Fakultetu političkih znanosti), ali i u okviru drugih sveučilišta u Hrvatskoj (na Pravnom fakultetu Sveučilišta Josip Juraj Strossmayer u Osijeku<sup>25</sup>, Ekonomskom fakultetu u Rijeci<sup>26</sup> itd.).

Nakon što je 1968. godine Visoka upravna škola pripojena Pravnom fakultetu u Zagrebu, u Hrvatskoj ne postoji posebna visokoškolska sveučilišna institucija ni posebni sveučilišni diplomski studij za javnu upravu. Odras je to još uvijek raširenog shvaćanja, naslijeđenog iz socijalističkog doba, da je javna uprava puki izvršitelj volje vladajuće partije, a to ne zahtijeva posebno visoko obrazovanje (tako i Šimac, 2002: 76). Za razliku od svih drugih tranzi-

cijskih zemalja, koje su za puno kraće vrijeme i najčešće s puno manje prethodnih iskustava i s puno manje kvalitetnih nastavnika ustanovile fakultete i/ili visoke sveučilišne diplomske studije za javnu upravu, Hrvatska u tom pogledu prilično zaostaje. Premda je obrazovanje za upravu jedan od najpropulzivnijih oblika suvremenog sveučilišnog obrazovanja, u Hrvatskoj zasad ne samo da ne postoji dovoljno snažna podrška razvoju takva obrazovanja nego su i otpori prilično snažni. Oni podjednako dolaze iz nekih dijelova sveučilišta i akademske zajednice uopće, javne uprave i politike. Usvajanje Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008-2011. moglo bi značiti prekretnicu u političkoj podršci i podršci same javne uprave stvaranju cjelovitog sustava obrazovanja za javnu upravu, jer se dokument zalaže za uspostavu cjelovitog sustava upravnog obrazovanja po formuli 3+2+3.

U ocjeni stanja upravnog obrazovanja i razvoja profesionalnih i stručnih standarda u Hrvatskoj i njezinoj javnoj upravi trebalo bi još spomenuti područje stručnog usavršavanja tijekom službe, koje i samo doživljava određeni razvoj<sup>27</sup>, probleme u vezi s državnim stručnim ispitom, koji je uglavnom ve-

<sup>25</sup> Doktorski studij upravljanja lokalnim i regionalnim razvojem.

<sup>26</sup> Magistarski znanstveni studij *Javna administracija* osnovan je 2004. a od 2006. godine odvija se specijalistički studij *Menadžment u javnom sektoru* – [www.efri.hr](http://www.efri.hr).

<sup>27</sup> Za tu su svrhu u novije vrijeme osnovani Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika pri Središnjem državnom uredu za upravu (krajem 2003) te Akademija lokalne demokracije u Zagrebu (krajem 2006). Dok je Centar namijenjen ponajprije usavršavanju državnih službenika (Ljubanović, 2006), Akademija lokalne demokracije trebala bi osigurati usavršavanje lokalnih vijećnika i drugih dužnosnika lokalnih i regionalnih samoupravnih jedinica, kao i njihovih službenika.

ćim dijelom sveden na površno propitivanje pravne regulacije javne uprave, istaknuti problematičnu kvalitetu mnogobrojnih novih studija, programa i institucija koji se pokušavaju uključiti u svojevršno tržište upravnog obrazovanja, istaknuti posebne probleme obrazovanja i usavršavanja lokalnih službenika, čije značenje raste paralelno s tijekom procesa decentralizacije (Marčetić, 2001) itd.

Utemljenje vertikalno prohodnog sustava upravnog obrazovanja i njegovo uključivanje u sustav sveučilišnog obrazovanja u Hrvatskoj je neosporna nužnost. Kao ni u drugim zemljama, nema održive reforme državne i javne uprave bez ljudi prikladno obrazovanih baš za rad u državnoj i javnoj upravi te bez sustavnog obrazovanja javnih menadžera.

U svakom slučaju, diplomski upravni studij kao karika koja sada izrazito nedostaje trebao bi biti multidisciplinarn i odraziti:

- upravnotehničke (organizacijske, metodске, personalne), organiza-

cijsko-menadžerske i upravnopravne komponente suvremene javne uprave,

- temeljne zadatke javne uprave: analiza i koncipiranje alternativnih javnih politika, pružanje javnih službi i usluga, izvršavanje javnih poslova,
- vrijednosnu složenost suvremene javne uprave: demokratske političke, pravne, socijalne, ekološke i druge vrijednosti,
- ekonomska i ekološka ograničenja u funkcioniranju i potrebu za efikasnošću javne uprave i kvalitetom njezinih usluga, financijski menadžment, kao i primjenu suvremenih informatičko-komunikacijskih tehnologija i sustava.

Oblikovanje tog studija trebalo bi biti primarni nacionalni interes, izražen do mjere koja bi osigurala utemeljenje novog fakulteta za javnu upravu te sve potrebne uvjete za njegovo kvalitetno djelovanje. Bez toga Hrvatska je na duži rok osuđena na slabu, manje profesionalnu i nedovoljno kvalitetnu javnu upravu.

## LITERATURA

Adams, Guy B. (1994) *Enthralled With Modernity: The Historical Context of Knowledge and Theory Development in Public Administration*. U: Jay D. White i Guy B. Adams (ur.) *Research in Public Administration: Reflections on Theory and Practice*. Thousand Oaks etc.: Sage Publications.

Alam, Manzoor, Markku Kiviniemi (1996) Finland. U: David Farnham,

Sylvia Horton, John Barlow, Annie Hondeghem (ur.) *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition*. Basingstoke i London: Macmillan Press.

Baltodano, Andrés Pérez (1997) *The Study of Public Administration in Times of Global Interpenetration: A Historical Rationale for a Theoretical Model*. *Journal of Public Admi-*

- nistration Research and Theory* 7 (4): 615-638.
- Clarke, Michael (1998) The Challenges Facing Public Service Training Institutions. *International Review of Administrative Sciences* 64 (3): 399-407.
- Colebatch, H. K. (2006) Policy, Models, and the Construction of Governing. U: Hal K. Colebatch (ur.) *The Work of Policy*. Lanham etc.: Lexington Books.
- Crnogaća, Dražen (2006) *Personalni aspekti modernizacije hrvatske porezne uprave*. Magistarski rad. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Daneke, Gregory A. (1994) A Science of Public Administration? U: Jay D. White i Guy B. Adams (ur.) *Research in Public Administration: Reflections on Theory and Practice*. Thousand Oaks etc.: Sage Publications.
- Depré, Roger, Annie Hondeghem, Jean-Luc Bodiguel (1996) Public Servants in Transition? U: David Farnham, Sylvia Horton, John Barlow, Annie Hondeghem (ur.) *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition*. Basingstoke i London: Macmillan Press.
- Dobel, J. Patrick (1993) The Realpolitik of Ethics Codes: An Implementation Approach to Public Ethics. U: H. George Frederickson (ur.) *Ethics and Public Administration*. Armonk etc.: M. E. Sharpe.
- Drakulić, Mirjana, Srećko Devjak, Alenka Braček (2007) Development of Public Administration Education and Curriculum in South East Europe. U: Mirko Vintar, Polonca Kovač (ur.) *Trends in Development of Public Administration in South East Europe*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Dudley, Larkin S., Gary L. Wamsley (ur.) (1998) Luther Gulick and *Papers on the Science of Administration*. *International Journal of Public Administration* 21 (2-4), poseban broj.
- Europska komisija (Komisija europskih zajednica) (2001) *European Governance: A White Paper* [COM (2001) 428 final]. Hrvatski prijevod: Europska vladavina. *Bijela knjiga. Revija za socijalnu politiku* 12 (2): 189-213.
- EU (1999) The Bologna Declaration on the European Higher Education Area of 19 June 1999.
- Ferlie, Ewan, Keith J. Geraghty (2005) Professionals in Public Services Organizations; Implications for Public Sector "Reforming". U: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr., Christopher Pollitt (ur.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press.
- Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn, Jr., Christopher Pollitt (2005) Afterword. U: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr., Christopher Pollitt (ur.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press.
- Freibert, Anke (2006) Uvodno izlaganje. U: Jakša Barbić (ur.) *Reforma hrvatske državne uprave*. Zagreb: HAZU, str. 30-36.
- Freibert, Anke (2008) Problems and Challenges on the Path of Making the Civil Services in the Western Balkans Professional and Non-Political. *Hrvatska javna uprava* 8(1) (u tisku).
- Greenwood, John, Heather Eggins (1995) Shifting Sands: Teaching Public Administration in a Climate of Change. *Public Administration* 73 (1): 143-163.

- Greenwood, John, Lynton Robins (1998) Public Administration Curriculum Development in Britain: Outsider or Insider Influence? *International Review of Administrative Sciences* 64 (3): 409-421.
- Hauschild, Christoph (1993) Education and Training of Civil Servants in Administrative Law. U: Heinrich Siedentopf, Karl-Peter Sommermann, Christoph Hauschild, *The Rule of Law in Public Administration: The German Approach*. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- Kavran, Dragoljub (2003) *Javna uprava: reforma – trening – efikasnost*. Beograd: Savet za državnu upravu Vlade Srbije etc.
- Kickert, Walter (1997) Public Management in the United States and Europe. U: Walter J. M. Kickert (ur.) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham i Northampton: Edward Elgar.
- Koprić, Ivan (1999) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet.
- Koprić, Ivan (2002) Neka pitanja suvremenog pravnog obrazovanja na Pravnom fakultetu u Zagrebu. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 52 (6): 1325-1353.
- Koprić, Ivan (2004) Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive. U: *X. dnevni javnega prava – zbornik radova*. Portorož: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
- Koprić, Ivan (2006) Opinion on the Curriculum of the Faculty of Public Administration in Sarajevo. Mišljenje pripremljeno za Delegaciju Europske komisije u Bosni i Hercegovini, 17. srpnja 2006.
- Koprić, Ivan (2006a) Reforma stručnog studija javne uprave na Društvenom veleučilištu u Zagrebu. *Hrvatska javna uprava* 6 (1): 33-37.
- Koprić, Ivan (2006b) Poslijediplomski specijalistički studij *Javna uprava* na Sveučilištu u Zagrebu. *Hrvatska javna uprava* 6 (1): 29-32.
- Koprić, Ivan (2007) Druga generacija poslijediplomskog specijalističkog studija *Javna uprava* na Sveučilištu u Zagrebu. *Hrvatska javna uprava* 7 (4): 1105-1107.
- Koprić, Ivan, Gordana Marčetić (2000) Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje. *Hrvatska javna uprava* 2 (1): 25-82.
- Koprić, Ivan, Gordana Marčetić (2003) Obrazovanje upravnog osoblja: iskustva i izazovi. U: Ivan Koprić (priredio) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište.
- Kregar, Josip (1998) Izbor upravne elite. U: Pusić *et al.*, *Hrestomatija upravne znanosti*, svezak I. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Lewis, Carol W. (1993) Ethics Codes and Ethics Agencies: Current Practices and Emerging Trends. U: H. George Frederickson (ur.) *Ethics and Public Administration*. Armonk etc.: M. E. Sharpe.
- Linden, Russell M. (1994) *Seamless Government: A Practical Guide to Re-Engineering in the Public Sector*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Lynn, Laurence E., Jr. (1996) *Public Management as Art, Science, and Profession*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.

- Ljubanović, Davor (2006) Hrvatska državna uprava na putu uspostave cjelovitog sustava izobrazbe državnih službenika. *Hrvatska javna uprava* 6 (2): 5-22.
- Marčetić, Gordana (2001) Obrazovanje i usavršavanje lokalnih službenika. *Hrvatska javna uprava* 3 (3-4): 607-643.
- Marčetić, Gordana (2005a) *Javni službenici i tranzicija*. Zagreb: Društveno veleučilište.
- Marčetić, Gordana (2005b) Obrazovanje i usavršavanje javnih službenika u tranzicijskim zemljama. *Revija za socijalnu politiku* 12 (2): 133-156.
- Marčetić, Gordana (2006) *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Medvedović, Dragan (2007) Doktorski i specijalistički studij javnog prava i javne uprave na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. *Informator* br. 5514 od 10. 1. 2007., str. 16.
- Meier, Kenneth J., Gregory C. Hill (2005) *Bureaucracy in the Twenty-First Century*. U: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr., Christopher Pollitt (ur.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford Univ. Press.
- Meyer, John W., Gili S. Drori, Hoky Hwang (2006) *Conclusion*. U: Gili S. Drori, John W. Meyer, Hoky Hwang (ur.) *Globalization and Organizational Change*. Oxford University Press.
- Miller, Hugh T., Cheryl Simrell King (1998) Practical Theory. *American Review of Public Administration* 28 (1): 43-60.
- Morgan, Gareth (1997) *Images of Organization*. Thousand Oaks etc.: Sage.
- Musa, Anamarija (2003) *Pregled studijskih programa javne uprave u europskim zemljama* (str. 1-104; neobj. studija).
- Musa, Anamarija (2006) Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava. *Hrvatska javna uprava* 6 (1): 123-154.
- Musa, Anamarija, Vedran Đulabić, Tijana Vukojičić, Mihovil Škarica (2007a) Obrazovanje za javnu upravu: pregled diplomskih programa javne uprave u zapadnoeuropskim zemljama. *Hrvatska javna uprava* 7 (2): 289-317.
- Musa, Anamarija, Vedran Đulabić, Tijana Vukojičić, Mihovil Škarica (2007b) Obrazovanje za javnu upravu: pregled diplomskih programa javne uprave u tranzicijskim zemljama. *Hrvatska javna uprava* 7 (3): 563-594.
- Newland, Chester A. (1996) Transformational Challenges in Central and Eastern Europe and Schools of Public Administration. *Public Administration Review* 56 (4): 382-389.
- OECD (2001/2004) *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Paris. Hrvatski prijevod: *Građani kao partneri: informiranje, konzultiranje i participiranje javnosti u kreiranju provedbene politike* (Zagreb: Oksimoron).
- Oosterhuis, G., T. P. W. van der Krogt (1996) *The Netherlands*. U: David Farnham, Sylvia Horton, John Barlow, Annie Hondeghem (ur.) *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition*. Basingstoke i London: Macmillan Press.
- Pavić, Željko (2003) Ključni momenti u razvoju upravnog obrazovanja na hrvatskim područjima. U: Ivan Koprić

- (prire.) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište.
- Petak, Zdravko (2001) *Javna dobra i političko odlučivanje*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Peters, B. Guy (2001) *The Politics of Bureaucracy*. London i New York: Routledge.
- Peters, B. Guy (2003) Administrative Traditions and the Anglo-American democracies. U: John Halligan (ur.) *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Cheltenham i Northampton: Edward Elgar.
- Pusić, Eugen (2002) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
- Pusić, Eugen (2005) *Upravne organizacije: interakcija – struktura – interes*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
- Raadschelders, Jos C. N. (1999) A Coherent Framework for the Study of Public Administration. *Journal of Public Administration: Research and Theory* 9 (2): 281-303.
- Reichard, Christoph (1997) *Neues Steuerungsmodell: Local Reform in Germany*. U: Walter J. M. Kickert (ur.) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham i Northampton: Edward Elgar.
- Robyn, Dorothy (1998) Teaching Public Management: The Case for (and against) Cases. *International Journal of Public Administration* 21 (6-8): 1141-1146.
- Rutgers, Mark R. (1997) Beyond Woodrow Wilson. The Identity of the Study of Public Administration in Historical Perspective. *Administration & Society* 29 (3): 276-300.
- Schütte, Lauren Blythe, Lorraine Silverman (1996) Knowing and Doing: An Integrated Approach to Education and Training in South Africa. *Public Administration and Development* 16 (4): 331-339.
- Shields, Patricia M. (2003) A Pragmatic Teaching Philosophy. *Journal of Public Affairs Education* 9 (1): 7-12.
- Spicer, Michael W. (1998) Public Administration, Social Science, and Political Association. *Administration & Society* 30 (1): 35-52.
- Stare, Janez (2007) The Bologna Process and Practical Training Within the Study of Public Administration – The Case of Slovenia. U: Mirko Vintar, Polonca Kovač (ur.) *Trends in Development of Public Administration in South East Europe*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Stewart, Debra W., Norman A. Sprintall (1993) The Impact of Demographic, Professional, and Organizational Variables and Domain on the Moral Reasoning of Public Administrators. U: H. George Frederickson (ur.) *Ethics and Public Administration*. Armonk etc.: M. E. Sharpe.
- Stivers, Camilla (1998) The Bureau Movement: Seedbed of Modern Public Administration. U: Thomas D. Lynch i Todd J. Dicker (ur.) *Handbook of Organization Theory and Management; The Philosophical Approach*. New York etc.: Marcel Dekker.
- \* (2008) *Prijedlog Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008-2011*.
- Šimac, Neven (2002) *Europski principi javne uprave*. Zagreb: Udruga za demokratsko društvo.
- Tanner, Ross M. (1998) The Changing Role of Government in New Zealand: Implications for the Training

- and Development of Public Servants. *International Review of Administrative Sciences* 64(3): 391-397.
- UN (1966) *Handbook of Training in the Public Service*. New York: UN.
- Verhaak, Frans O. M. (1997) Shifting Frames of Reference in Dutch Autonomisation Reforms. U: Walter J. M. Kickert (ur.) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham i Northampton: Edward Elgar.
- Vogelsang-Coombs, Vera (1997) Governance Education: Helping City Councils Learn. *Public Administration Review* 57(6): 490-500.

### Contemporary Education for Public Administration

**SUMMARY** The paper examines the development of contemporary administrative education, as a crucial criterion without which it is not possible to achieve professionalism in public administration. While the term professionalism has a variety of meanings, today it is largely deemed that specific educational preparation is a foundation without which other elements of professionalism in public administration cannot be achieved. The level of professionalism, competence, education and knowledge thus become critical variables of administration reforms in transitional countries. Afterwards, the author examines the trends in the development of contemporary administrative education, pointing particularly to the importance of establishing a coherent, vertically passable system, i.e. a system which encompasses all levels of education – from secondary school education to doctoral studies. In this matter, one of the most important features in the development of administrative studies is their diversification, with simultaneous strengthening of the general administrative profile. Thus, the general administrative profile becomes modified, updated and extended by new teaching disciplines. In the final section of the paper, the author addresses the performance of administrative education in Croatia, pointing to its underdevelopment. Indeed, the author suggests that there are no sustainable results of reforms without the training of staff for administration.

**KEYWORDS** public administration, administrative education, diversification of administrative education, general administrative profile, administrative education in Croatia