



Dr. sc. Neven Šimac, savjetnik  
Potpredsjednik Centra za europsku dokumentaciju i istraživanja  
Robert Schuman u Zagrebu

## REGRUTIRANJE I OBRAZOVANJE KADROVA ZA DRŽAVNI SAVJET I ZA DRŽAVNU UPRAVU U FRANCUSKOJ

UDK: 342 (44)

Primljeno: 15. XII. 2007.

Izlaganje sa znanstvenog skupa

Iza svakog "djela i utjecaja" pa tako i iza ovoga, francuskog Državnog savjeta, nalaze se ljudi koji ga stvaraju i vrše. Cilj ovog kratkog izlaganja je prikazati način odabira i prethodnog obrazovanja njegovih kadrova. A kako je taj način *grosso modo* istovjetan i za državnu upravu, to smo, obzirom na izvrsnost jednih i drugih kadrova, kao i na profesionalnu uspješnost i stalnost francuske državne uprave, smatrali da je upravo ovdje - u ovom žarištu hrvatske znanstvene izvrsnosti - od interesa za pravno-upravnu javnost ukazati na okolnosti i uvjete koji odlučujuće pridonose izvrsnosti "djela i utjecaja" francuskog Državnog savjeta i francuske državne uprave.

**Ključne riječi:** *Državni savjet, kadrovi, Francuska*

### I – REGRUTIRANJE UPRAVNIH SUDACA DRŽAVNOG SAVJETA

#### 1. Upravni suci, njihov rad, regrutiranje, napredovanje

1.1 Po posljednjim objavljenim podacima<sup>1</sup>, francuski Državni savjet broji **319 upravnih sudaca**, od kojih 186 na radu u samom Državnom savjetu, a 133 izvan Savjeta. Evo razdiobe tih kadrova po stupnjevima i vrstama:

<i>Stupnjevi</i>	<i>Na radu u Savjetu</i>	<i>Na radu izvan Savjeta</i>	<i>Ukupno</i>
<i>Potpredsjednik</i>	1		1
<i>Predsjednici Odjela*</i>	6		6

<sup>1</sup> Podatci ažurirani s početka travnja 2007. godine, objavljeni na web-site Državnog savjeta: [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)

Savjetnici / <i>Conseillers</i>	104	69	173
<i>Maître de requêtes</i>	59	64	123
<i>Auditeurs</i>	16	-	16
<i>Ukupno upravnih sudaca</i>	186	133	319

(\*) U Državnom savjetu postoji sljedećih šest odjela: za upravne sporove, za izvješće i studije, te četiri tzv. upravna odjela: za financije, za socijalu, za unutarnje poslove i za javne radove. Osim odjela, postoje još i četiri tzv. "ćelije": za izvršenje odluka pravosuđa, za vrjednovanje radova Državnog savjeta, za međunarodnu suradnju i za pravo EU.

Sudačkih članova Savjeta, tj. onih koji su "magistrati", odnosno *upravni suci*<sup>2</sup>, ima dakle ukupno nešto više od 300, od kojih je stalno na radu u Savjetu 2/3, dok 1/3 radi izvan Savjeta, na drugim poslovima javne, ali i privatne naravi. Uz ovaj, *magistratski*, tj. sudački dio, u Savjetu radi još 359 dugih osoba. To je stručno, tehničko i "logističko" osoblje, navlastito ono koje radi u knjižnici, arhivu i dokumentacijskom centru Savjeta i koje omogućuje dobro funkcioniranje Savjeta.

Uz ovo sudačko i nesudačko osoblje, u Državnom je savjetu privremeno još i 13 državnih službenika i sveučilišnih profesora, koji nemaju status *magistrata*, tj. upravnih sudaca, pa se njihova uloga svodi na stručne savjete i pripremu različitih izvješća.

1.2 S ovakvim brojnim stanjem upravnih sudaca na radu u Savjetu, ova institucija je u posljednje tri godine, u svoje dvije osnovne funkcije - kao najviše upravno sudište i kao pravni savjetnik Vlade - obradio sljedeći **broj predmeta**<sup>3</sup>:

---

<sup>2</sup> Po čl. L. 233.- Kodeksa upravnog pravosuđa (*Code de justice administrative*), *upravni suci* se u pravilu regrutiraju od završenih pitomaca ENA-e, ali i na druge načine (v. čl. 233-2 et ss).

<sup>3</sup> U ovoj tabeli nije prikazana djelatnost *Odjela za izvješća i studije*, koji se bavi izvršenjem odluka upravnog sudstva, koji je u posljednje tri godine (zaprimio i ) riješio sljedeći broj predmeta: 2004 (224) 208; 2005: (171) 177; 2006: (168) 159.

<i>Funkcija Savjeta</i>	<i>Odjel</i>	<i>Vrsta</i>	<i>2004.</i>	<i>2005.</i>	<i>2006.</i>
<i>Vrhovno upravno sudište</i>	Odjel za sporove	zaprmljeni predmeti	12.074	11.196	10.271
		riješeni predmeti	11.001	11.270	11.242
<i>Pravni i upravni savjetnik Vlade</i>	4 upravna Odjeli (*)	nacrti pravnih norma i zahtjevi za mišljenje	1.292	1.390	1.411

(\*) Dio savjeta Vladi (o nacrtima zakona, na pr.) obvezno se raspravlja i formulira u plenarnom sastavu, tj. u Općoj skupštini Savjeta.

1.3 **Regrutiranje** kadrova Savjeta vrši se na dva načina. Prvi je putem natječaja, a to je opće pravilo za srednje i više kadrove francuske državne i općenito javne uprave. Ovim se načinom regrutira godišnje od 5 do 7 tzv. *auditeurs*<sup>4</sup> / "slušača", koji dolaze isključivo iz *Ecole nationale d'administration* - ENA / *Državne upravne škole*, a koji su s najboljim uspjehom završili obuku u toj školi. Ovi *auditeurs* / "slušači" zatim napreduju, u pravilu po godinama službe, u stupanj *maître de requêtes*, pa zatim *savjetnika*.

Drugi način regrutiranja je takozvani *tour extérieur* / "vanjski krug", tj. imenovanje na osnovi diskrecijske odluke Vlade. Ovim drugim načinom Vlada imenuje četvrtinu *maître de requêtes* i trećinu *savjetnika*, ali valja odmah naglasiti da za sva ova imenovanja Vlada mora tražiti *mišljenje* Potpredsjednika Državnog savjeta, ili pak njegov *prijedlog* kad se radi o sucima Upravnih i Prizivnih upravnih sudova..

1.4 Što se **napredovanje** u karijeri tiče, minimalni uvjet za imenovanje u stupanj *maître de requêtes* jest biti stariji od 30 godina i imati iskustvo od najmanje 10 godina rada u javnoj upravi. Četvrtina ovih imenovanja rezervirana je za suce

<sup>4</sup> U doslovnom, ali nezgrapnom prijevodu - "slušača", ali od ovog prijevoda nema vajde. Još je međutim teže, pače neizvedivo prevesti, a da to bude razumljivo, termin *maître de requêtes* - "meštar zahtjeva / priziva". Jedino je naziv *conseiller d'Etat* lako i razumljivo prevesti u *državni savjetnik*.

Upravnih sudova i Prizivnih upravnih sudova. Za imenovanje u stupanj *savjetnika* jedini je uvjet biti stariji od 45 godina, ali je jedna šestina ovih imenovanja rezervirana za suce *Upravnih sudova* i *Prizivnih upravnih sudova*.

I, na koncu, spomenimo još i to da je francuski **Premijer** - predsjednik Državnog savjeta, po funkciji, dok je Potpredsjednika Savjeta<sup>5</sup> njegov stvarni ravnatelj i voditelj. Potpredsjednika imenuje Predsjednik Republike dekretom, usvojenim u Vijeću ministara, i to između *savjetnika* i predsjednika Odjela Savjeta.

## 2. Status, nezavisnost, karijera i funkcije

2.1 Bilo bi za očekivanje da je u pravno temeljito reguliranoj državi kao što je Francuska status članova Državnog savjeta vrlo striktno i precizno reguliran, ali tome nije tako. Ovaj *status* je međutim više praktično, nego li pravno uređen i zajamčen. Naime, Uredba od 30. srpnja 1963. o statusu članova Državnog savjeta ne razlikuje bitno drugačije ovaj status od onog drugih državnih službenika. Tako Uredba formalno ne predviđa, tj. ne jamči njihovu nesmjernjivost, odnosno nezavisnost, ali zato izričito određuje da se članove Savjeta ne ocjenjuje, niti postoji neka lista napredovanja u karijeri. U praksi, članovi Savjeta napreduju automatski, s godinama službe, a u svrhu ravnopravnog i ravnopravnog napredovanja ustanovljena je jedna posebna savjetodavna komisija. Od "vrste" *auditeur* do *maître de requêtes* prelazi se u pravilu u 3 godine stalnog rada u Savjetu, a od savjetnikom se postaje nakon 12 godina rada kao *maître de requêtes*.

Zakon od 13. rujna 1984. odredio je da članovi Savjeta odlaze u mirovinu s 65 godina, ali isto tako da mogu odlučiti sami nastaviti raditi do 68. godine. Ove se dvije granice u određenim slučajevima mogu pomaknuti još samo za jednu godinu. Na taj način se u Savjetu susreću i surađuju tri naraštaja, u rasponu od 23-24, pa do 69 godina.

2.2 Praktična rješenja i jamstva *nezavisnosti* članova Savjeta svode se na sljedeće: upravljanje Savjetom vrši samostalno, bez vanjskih utjecaja, Ured Državnog savjeta koji se sastoji od Potpredsjednika, šest predsjednika Odjela i glavnog tajnika Savjeta. Iako nijedan tekst ne jamči nesmjernjivost članova Savjeta, ona u praksi postoji<sup>6</sup> i poštuje se, pa se na taj način stvarno jamči njihova. Na stabilnost i nezavisnost Državnog savjeta ukazuje i činjenica da je od 1944. pa do danas, dakle kroz 63 godine, bilo ukupno samo 9 Potpredsjednika Savjeta, od kojih je zacijelo najpoznatiji René Cassin (ravnatelj od 1945. do 1960.), jedan od vodećih redaktora *Opće deklaracije prava čovjeka UN* i nositelj Nobelove nagrade za mir (1958.). velika nezavisnost, kako u odnosu na političku klasu, tako i na hijerarhiju samog Savjeta.

---

<sup>5</sup> Funkciju Potpredsjednika ustanovljena je zakonom od 24. svibnja 1872.

<sup>6</sup> Do smjenjivanja nekih članova Državnog savjeta bilo je došlo u vrijeme i nakon II. svjetskog rata, zbog političke angažiranosti, tj. suradnje s njemačkim okupatorom.

2.3 Kao što je već rečeno, tijekom **karijere**, članovi Savjeta mogu provesti dio svog radnog vijeka i izvan Savjeta, tj. bilo drugdje u državnoj, odnosno javnoj upravi, bilo u para-javnom sektoru, pa i u privatnom sektoru. Uz ove konstatacije se odmah nameće pitanje: zašto *izvan* Savjeta? Odgovor se nalazi ne samo u pravu, nego i u obvezni mobilnosti kadrova u francuskoj državnoj upravi. Dio karijere većine članova odvija se dakle i izvan Savjeta. Tako oni mogu biti stavljeni na raspolaganju Predsjedniku Republike ili ministrima, ili pak detaširani da bi obavljali neki izborni mandat (zastupnika, senatora), ili pak neku upravnu funkciju - ravnatelja središnjih uprava<sup>7</sup>, prefekta, poklisara... I, na koncu, oni mogu po vlastitoj želji neko vrijeme raditi u para-javnom ili privatnom sektoru, pa se opet vratiti u Savjet.

2.4 U Savjetu, njegovi članovi, bez obzira na stupanj - *auditeurs, maître de requêtes, savjetnik* - mogu obavljati gotovo sve **funkcije** izvjestitelja u Odjelima i komesara Vlade<sup>8</sup>. Međutim, što se tiče funkcije prisjednika (*assesseur*) u pod-odjelima i predsjednika pod-odjela i Odjela, njih mogu obavljati samo *savjetnici*. K tome valja napomenuti, da su dvije od funkcija - predsjedanje Odjelom i funkcija Potpredsjednika Savjeta - ujedno i upravni stupnjevi.

## II – OBRAZOVANJE KADROVA FRANCUSKE DRŽAVNE UPRAVE

Redoviti put i način ulaska u Državni savjet jest *Ecole nationale d'administration*, jer imenovanje od strane Vlade je aleatorni način. Međutim, ni samo školovanje u tom učilištu upravne izvrsnosti nije jamstvo za ulazak u Državni savjet jer, vidjeli smo, Savjet godišnje nudi 5 do 7 mjesta, a ova u pravilu izabiru i zauzimaju prvoplasirani abiturijenti ENA-e.

ENA pruža obrazovanje za gotovo **sve vodeće funkcije u francuskoj državnoj upravi**<sup>9</sup>, a time i za Državni savjet, pa ćemo se u dijelu koji predstoji pozabaviti nastankom te institucije i njezinoj početnoj namjeni, načinom odabira njezinih pitomaca, obrazovanjem i mentorsko-pedagoškim kadrom koje ona pruža, kao i rangiranjem pitomaca, ustrojem i osobljem, te cijenom obrazovanja i međunarodnom suradnjom, da bismo se na koncu kritički osvrnuli na bilancu njezina postojanja i djelovanja.

---

<sup>7</sup> Po osnovnom ustroju, francuska se ministarstva sastoje od uprava, ove od pod-uprava, a ove pak od odjela i ureda.

<sup>8</sup> Ovaj naziv ne smije zavarati, jer "*komesar Vlade*" je potpuno nezavisni upravni sudac u Savjetu, koji je ustvari odvjetnik zakona i prava općenito.

<sup>9</sup> I, što je jedini izuzetak u odnosu na državnu upravu, još i za *Grad Pariz*. Ovu "anomaliju", koju bi se moglo interpretirati kao zadiranje u prava lokalnih samouprava, objašnjava činjenica da je Država upravljala Parizom sve do novijih vremena (1975.-1977.) izravno, preko svog prefekta i imenovanih, a ni i izabranih načelnika 20 pariških okruga (*arrondissements*).

## 1. Nastanak, predpovijest i razvoj ENA-e

1.1 Za razliku od drugih francuskih *visokih škola*<sup>10</sup>, koje su nastale mahom nakon Francuske revolucije<sup>11</sup>, ENA se rađa tek **nakon II. svjetskog rata**. Stanje u Francuskoj je tada, 1944.-1945. godine sličilo na ne tako davne hrvatske prilike. Zemlju je trebalo obnoviti, a to nije bilo moguće bez školovanih i vrsnih kadrova. Tada je Michel Debré<sup>12</sup>, mladi *maître de requêtes* koga je general de Gaulle<sup>13</sup> zadužio da prouči način i mogućnost obrazovanja upravnih kadrova, ovako opisao stanje Francuske: "*To, što zbog nepostojanja demografske i higijenske politike francusko pučanstvo već dugi niz godina opada kvantitativno i kvalitativno; što je zbog nepostojanja programa i plana francusko gospodarstvo, poljodjelstvo i industrija bilo u zaostatku i mnogo prije stradanja iz ovog rata; 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 drugih područja bi se mogla izraziti ista tvrdnja*".

Zbog takvog stanja zemlje, Michel Debré je ovako nastavio svoje izvješće generalu de Gaulleu: "*Pa premda je Republika uvijek formirala svoje vojnike, časnike i dočasnike, svoje inženjere svih tehničkih vrsta, svoje učitelje i profesore, ona nije nikad do sad formirala, što je veliki propust, ni svoje upravne službenike, ni svoje financijere*", da bi zaključio sljedećom konstatacijom: "*Da bi država imala službenike sebe dostojne, ona ih treba najprije obrazovati*"<sup>14</sup>.

Ono što je važno ovdje istaknuti i naglasiti jest da su francuski vodeći političari i državnici shvatili, da je javna uprava **poseban posao**<sup>15</sup>, **profesija** i "zanat", za koji treba stvoriti posebno učilište i poseban način izobrazbe, te da na nj valja privući putem natječaja najbolje kadrove nacije. A kako se u upravnom poslu radi o

---

<sup>10</sup> Francuska ima "dvostrani" sustav javnog visokog obrazovanja: s jedne strane, pluridisciplinarna sveučilišta, na koja se slobodno upisuje nakon mature, a s druge sustav "visokih škola", u koje se ulazi natječajem.

<sup>11</sup> Najvažnije su od ovih *Ecole polytechnique* (Politehnika) i "primjenbene" škole, koje ju nastavljaju (rudarstvo, građevina, naoružanje...), a koje orijentiraju na razne vojne i državne inženjerske poslove, zatim *Ecole normale supérieure* (ovaj je naziv nemoguće razumljivo prevesti na hrvatskim op. aut.), koja upućuje na profesuru i, mnogo kasnije, *Ecole nationale de la magistrature* (Državna sudbeno-odvjetnička škola), koja obrazuje suce, tužitelje i odvjetnike.

<sup>12</sup> Francuski političar (1912.-1996.) i ministar, bliski suradnik generala de Gaullea još od vremena II. svjetskog rata; ministar pravde 1958.-1959. i jedan od autora polupredsjedničkog ustava francuske V. Republike.

<sup>13</sup> Francuski general i državnik (1890.-1970.), predsjednik Privremene vlade (1944.-1946.) i predsjednik Republike (1958.-1969.).

<sup>14</sup> V. "*Colloque du cinquantenaire de l'ENA*" (Kolokvij o pedesetoj obljetnici ENA), str. 11, 7. i 16., posebno izdanje *La revue administrative*, Pariz, 1996. Ovaj zbornik radova će biti, u tekstu koji slijedi, više puta citiran pod kraticom Kol-ENA.

<sup>15</sup> U novije vrijeme snažnih, neoliberalnih pritisaka u pravcu privatizacije javnih služba, sve je više glasova, rasprava i analiza o tome da li postoje i koje su (opravdane) razlike između upravljanja, organizacijskog ustroja i učinkovitosti između javnog i privatnog managementa. Cf. na komparativnu studiju prof. Christophera Demmke: *Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants?*, predstavljenu na 44. sastanku glavnih ravnatelja javnih služba država članica EU u Luxembourg, u lipnju 2005. godine, ed. Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 2005.

temeljnoj odgovornosti za javni interes i budući da su na tom području očekivanja građana opravdana i legitimna - jer se radi o njihovim pravima, slobodama, o pripremi zakona, kao i o korištenju javnog novca - to je bilo isto tako potrebno i legitimno, da sa za taj poziv i posao privuku najkvalitetniji kadrovi.

Tako je odlukom (*ordonnance*) predsjednika Privremene vlade, generala de Gaullea, od 9. listopada 1945. osnovana je ENA kao formacijska ustanova pod vodstvom i nadzorom Vlade<sup>16</sup>, i na taj način su stvoreni temelji za novu, moderno vođenu javnu upravu. U obrazloženju e odluke stoji da francuska "*sveučilišta ne pružaju dovoljno prostora podučavanju političkih i socijalnih znanosti*", te da "*isto tako ne postoji nikakvo prethodno obrazovanje za zanat službenika*"<sup>17</sup>

1.2 Ovdje valja primijetiti da ovo uspjelo osnivanje učilišta za naročito obrazovanje viših kadrova državne uprave nije bio i prvi pokušaj u tom pravcu u francuskoj povijesti. **Prvi pokušaji** u tom smislu propadaju zbog političkih antagonizama. Tako, *Upravnu školu* koju osniva II. francuska republika revolucionarne, 1848. godine, već sljedeće godine ukida Louis-Napoléon Bonaparte, budući Napoléon III. 1872. pak godine protestantska buržoazija osniva u Parizu *Slobodnu školu političkih znanosti*, koja priprema studente za natječaje za visoku javnu upravu (Državni savjet, Proračunski sud, financijski nadzor, diplomaciju), a nakon toga slijedi više pokušaja osnivanja upravnog učilišta koje bi demokratiziralo regrutiranje i ukinulo praktički monopol na visoku javnu upravu visoke pariške buržoazije, bliske desničarkom pokretu *Francuske akcije*. Ovi pokušaji, posebice u vrijeme *Narodnog fronta* (1936.) su obojeni izrazito lijevo, ali bez obzira na taj ideološki predznak, zahtjev za demokratizacijom kadrova javne uprave ostaje valjan. Taj je zahtjev samo pojačala činjenica dosta široke pasivnosti, ili kolaboracije francuske javne uprave s njemačkim okupatorom u vrijeme II. svjetskog rata<sup>18</sup>.

Zbog toga i tako obrazloženje Odluke predsjednika Privremene francuske vlade, generala de Gaullea, od 9. listopada 1945. o osnivanju ENA-e izričito

---

<sup>16</sup> Točnije Premijera, pa je ENA i proračunski uključena u stavke Predsjedništva vlade.

<sup>17</sup> Odluka br. 45-2283, objavljena 10. listopada 1945., kojom se osniva ENA i *Centar za visoke upravne studije*.

<sup>18</sup> Ministar obrazovanja u Vladi Narodnog fronta, Jean Zay, koji je 1936. predlagao osnivanja Državne upravne škole, ovako je opisao stanje francuske javne uprave u II. svjetskom ratu: "*Nedostatak karaktera koji je pokazalo toliko visokih republikanskih funkcionara od lipnja 1940. (tj. francuskog poraza i kapitulacije pred njemačkim zavojevačem, op.p./, lakoća s kojom su podnosili nove gospodare, provodili bez pobune savjesti sve zadaće koje im se nametalo, na tužan su način ilustrirali nedostatak njihova građanskog i stručnog obrazovanja. Republika je zbog njihova zatajivanja platila jednom od svojih najmučnijih slabosti. Ona je bila zanemarila nadzirati njihovo regrutiranje, kao i to da sama osigurava njihovo obrazovanje: a oni je nisu obranili. Odakle su dolazili naši visoki službenici u vrijeme III. republike/od 1875. do 1940., op.p./ Bilo iz jedne velike privatne škole, tj. Slobodne škole političkih znanosti, koja je raspolagala stvarnim monopolom i jedina isporučivala na primjer diplomate, obrazujući ih u klasnom, da ne kažem u kastinskom duhu, opskrbljujući ih vrlo slabom demokratskom gorljivošću, bilo od previše specijaliziranih natječaja..... bilo od upravne improvizacije i političkog pogodovanja...*". V. Jean Zay: *Souvenirs et solitude*, Editions de l'Aube, ponovno izdanje 2004., navedeno po Le Monde, naročito izdanje pariškog dnevnika Le Monde, *Les Archives du Monde*, 17. prosinca 2005. pod naslovom *L'école nationale d'administration a 60 ans – ENA, énarques, énararchie*, str. 63.



navodi demokratizaciju regrutiranja i profesionalizaciju obrazovanja kadrova visoke javne uprave kao jedan od osnovnih ciljeva osnivanja ovog učilišta<sup>19</sup>.

1.3 Tijekom proteklih šest desetljeća, ENA je doživjela više **značajnih promjena**:

- 1971.: kandidati imaju pravo izbora između pretežno ekonomskih, ili pravnih materija
- 1972.: kandidati imaju izbor između pretežito upravnih, ili pak više ekonomskih predmeta, pa se razdvaja na dva dijela i njihov poredak uspješnosti na koncu školovanja
- 1983. i 1990.: zakonom se ustanovljuje treći natječaj, uz "studentski" i "službenički": taj se otvara za osobe koje su obavljale neki izborni mandat, za sindikaliste, zaposlenike iz privatnog sektora i aktiviste nevladinih organizacija
- 1991.: odluka Vlade da se ENA preseli u Strasbourg
- 2002.: spajanje ENA-e i *Međunarodnog instituta javne uprave*
- 2004.: sva tri natječaja se otvaraju za sve građane zemalja članica EU
- 2005.: dovršeno preseljenje ENA-e u Strasbourg
- 2006.: stupila na snagu velika reforma obrazovanja u ENA-i

Tijekom proteklih 62 godine ENA-om je upravljalo ukupno samo 12 ravnatelja, što isto tako, kao i u slučaju Državnog savjeta ukazuje na stabilnost javne uprave u jednoj urednoj demokratskoj državi. Dodajmo ovdje još i to da je Potpredsjednik Državnog savjeta po funkciji predsjednik Upravnog vijeća ENA-e.

## 2. Namjena, operativnost i etička dimenzija ENA-e

2.1 **Osnovna vokacija**, tj. poziv ENA-e je, dakle regrutirati, putem strogog natječaja - po načelu izvrsnosti (*le principe du mérite*)<sup>20</sup> - mlade ljude i obrazovati ih na *pluridisciplinarni* način, tj. kao *polivalentne upravne generaliste*, da budu u stanju dinamizirati i mijenjati Javnu upravu te tako odgovoriti na legitimna očekivanja građana, kao i potrebe države u konkretnom međunarodnom okružju.

2.2 U smislu **konkretne operativnosti**, ENA je osnovana kao primjedbena ustanova<sup>21</sup> (*établissement d'application*), pod upravnom *tutellom*

---

<sup>19</sup> Odluka ovako objašnjava tu potrebu: "Slobodna škola političkih znanosti je danas jedina koja nudi sustavnu cjelinu nastave i predavanja koja pripremaju za visoke javne funkcije; ona je međutim dostupna samo imućnijim studentima koji žive u Parizu", te ovaj način pripreme "prečesto eliminira mlade bez imetka". Ibidem, kao gore, str. 59.-69.

<sup>20</sup> Teško je na hrvatski dobro prevesti "*le principe du mérite*", pošto imenica *merite* označava i zaslugu i vrsnoću, pa može sugerirati i - podobnost, što je u suštji opreci onom što ona kazuje u francuskom, pa čak i u engleskom jeziku (*principle of merit*).

<sup>21</sup> Ova kvalifikacija ukazuje na to da se osigura izravnu operativnost pitomaca na koncu prethodnog obrazovnog procesa. Primjera radi, *Ecole polytechnique* nije "primjedbena ustanova", nego škola prethodne izobrazbe (matematika, fizika...), nakon koje se pitomci upućuju u "primjenbene ustanove", tj. visoke škole (v. bilješku 10).

francuskog Premijera, koja na jednak način pruža prethodnu izobrazbu "učenicima koji su već stekli visoku spremu, navlastito u institutima", kao i službenicima koji su iskustvo stekli "na upravnim funkcijama koje su obavljali". ENA-i je zadaća prethodno obrazovati "za početna zaposlenja korpusa visokih službenika"<sup>22</sup>. U tu svrhu Odluka stvara korpus "civilnih administratora"<sup>23</sup> za sva ministarstva i visoke javne funkcije<sup>24</sup>, kojim je zadaća "prilagoditi vođenje javnih poslova općoj politici Vlade, pripremati nacрте zakona ili uredaba i ministarskih odluka, kao i smjernica za njihovo izvršavanje, usklađivati i poboljšavati djelovanje javnih služba".

2.3 Ono, što je u današnje vrijeme dominantnog relativizma i *anomije* potrebno posebno istaknuti jest da je Obrazloženje Odluke predsjednika Privremene vlade inzistiralo na **etičkoj dimenziji** javne uprave. "Obrazovanje – ne treba to kriti – je isto tako i od moralnog reda. Nije poziv Škole baviti se politikom ili nametati koju doktrinu. Ali Škola mora učiti svoje buduće službenike smislu Države; ona mora postići da oni shvate odgovornost Uprave, da osjete veličinu te profesije i prihvate njezine služnosti. Ali ona mora učiniti još i više". Ona mora učenicima prenijeti smisao za "neke osnovne vrline: smisao ljudskoga... odlučivanja... imaginacije... vrijednost podučavane i shvaćene moralne vrline"<sup>25</sup>.

### 3. Regrutiranja ENA-e i program natječaja

3.1 Već se iz prije navedenog moglo razabrati da se u ENA-u ulazi u pravilu **putem natječaja**<sup>26</sup>, da su u početku postojale samo dvije vrste, a da je tijekom vremena uvođena, pa ukidana i ponovo uvođena i treća vrsta natječaja. Cilj natječaja bio je uvijek isti: dobiti vrsne i motivirane kadrove za vodeću funkcije u državnoj upravi koji će znati biti, kako je to rekao Aristotel, "i gospodari i službenici".

Prvi i drugi natječaj postoje od samog početka. Prvi, takozvani "vanjski" natječaj<sup>27</sup> odnosi na studente sa završenom drugim stupnjem studija različitih vrsta (matura + 3). Bilo bi očekivati, da su jedino pravници, ekonomisti i politolozi kandidati na ovom natječaju, ali praksa pokazuje da je pravnikа manje nego diplomanata raznih humanističkih studija.

---

<sup>22</sup> Ibidem, *Obrazloženje*.

<sup>23</sup> Čime ih razlikuje od vojnih, operativnih funkcija. Ovo međutim ne znači da mnoge funkcije u Ministarstvu obrane ne obavljaju "civilni administratori".

<sup>24</sup> "u Državnom savjetu, Proračunskom sudu, karijeri diplomata i prefekata, općem financijskom nadzoru..." Cf. na Obrazloženje navedene Odluke.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Neko vrijeme, do 1986. godine, postojala je mogućnost ulaska u ENA-u bivšim pitomcima dviju drugih visokih škola, *Ecole polytechnique* i *Ecole normale supérieure* na osnovi "titula", tj. zbog činjenice da su ti kandidati već prošli kroz jedan veoma strog natječaj za vrsno javno učilište.

<sup>27</sup> Jer se odnosi na kandidate koji su statusno izvan javne uprave.

Drugi, "interni" natječaj otvoren je javnim službenicima, bez uvjeta diplome, ali koji imaju najmanje 4 godine prakse u javnoj upravi.

Treća vrsta natječaja otvarana i ukidana u razna vremena, za razne kategorije kandidata. Prvih nekoliko godina postojanja ENA-e funkcionirala su, uz dva prva i tri naročita natječaja, otvorena za sudionike pokreta otpora, deportirce i ratne zarobljenike. 80-tih godina pojavio se opet nakratko poseban natječaj za sindikalne aktiviste, ali nije bio duga vijeka.

Danas postoje sve tri navedene vrste, s tim da je treći natječaj otvoren, bez uvjeta diploma, osobama koje su tijekom najmanje 8 godina obavljale neku profesiju. Osim toga sve tri vrste natječaja otvorene su i za sve državljane drugih zemalja članica EU.

3.2 **Broj kandidata** na natječajima varira iz godine u godinu, ali kandidata je uvijek 10 do 20 puta više nego ponuđenih mjesta. Što se ponuđenih mjesta tiče, njih određuje Ministarstvo nadležno za javnu upravu, ovisno o potrebama popunjavanja kadrovskih mjesta određenih za "civilne administratore". U prosjeku, ENA godišnje prima 100-120 pitomaca. Primjera radi, 2006. godine bilo je 1.598 upisanih kandidata za 90 mjesta triju natječaja, što znači 14 kandidata za jedno mjesto. Od ovih 1.598 kandidata, 1.016 je apliciralo za "vanjski" natječaj, 462 za "interni", a 120 za treći natječaj. Ukratko, prošle je godine bilo u prosjeku 18 kandidata za jedno ponuđeno mjesto<sup>28</sup>.

Dobni i obrazovni, odnosno profesionalni uvjeti za ove natječaje su sljedeći:

- za "vanjski" natječaj – imati manje od 28 godina, te obrazovnu razinu "matura + 3";
- za "interni" – imati manje od 40 godina, bez obveze diplome, ali najmanje 4 godine staža u javnoj upravi;
- za treći natječaj – najviše 39 godina, ali najmanje 8 godina profesionalnog iskustva ili izbornog mandata.

Srednja dob kandidata varira ovisno o vrsti natječaja. U posljednjih šest godina prosjek godina za "vanjski" natječaj kretao se između 23 i 25 godina; za "interni" između 32 i 34 godine, a za treći natječaj između 37 i 38 godina<sup>29</sup>. Od 90 primljenih kandidata, 50 ih je rođeno van Pariške regije<sup>30</sup>. Postotak uspješnih ženskih kandidata 2006. godine iznosio je 28% i premda taj postotak jako varira iz godine u godinu<sup>31</sup>, on je u porastu posljednjih desetljeća.

---

28 Prosjek uspješnosti varirao je u minulom desetljeću od 8 do 12%. V. *Rapport annuel de la fonction publique, Volume 1, Faits et chiffres 2006.-2007.*, str. 354., ed. Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, Paris, 2007.

29 Za sve podatke o ENA-i cf. na [www.ena.fr](http://www.ena.fr)

30 Ovo valja istaknuti zbog čestog prigovora da je i ENA, poput nekadašnje *Slobodne škole političkih znanosti*, postala "*škola osorne pariške buržoazije*".

31 Ovo se posebno odnosi na "vanjski natječaj", gdje je u posljednjih 15 godina postotak ženskih pitomaca varirao od 16% (1991.) do 44% (2005.). Izvor isti kao fusnota 29, str. 359.

Na svaku vrstu natječaja može se izlaziti najviše tri puta, a na sve vrste jedna te ista osoba smije izići ukupno najviše pet puta. Ovdje valja naglasiti da se većina kandidata posebno priprema, u okviru raznih pripremnih studija – u pravilu na institutima političkih znanosti, ali i u okviru posebnih pripremnih centara – tijekom 1-2 godine za izlaženje na ove natječaje. ENA je objavila jednu indikativnu listu referentnih djela i udžbenika koje preporučuje za pripremanje natječaja<sup>32</sup>.

3.3 *Program natječaja*<sup>33</sup> prilagođen je ne samo potrebi znanja za javnu službu, nego i volji da se ne privilegira ni jednu od tri skupine natjecatelja. Sve se tri vrste natječaja sastoje od dva kruga, tj. od dvije sukcesivne selekcije: eliminacijske (*épreuves d'admissibilité* – "pripuštenost") i druge koja dovodi do prihvaćanja uspješnih kandidata (*épreuves d'admission* – "prihvaćenost").

"Vanjski" i "interni" natječaji su slični, ali ne i istovjetni. Kod oba ova natječaja, prvi, eliminacijski dio sastoji se od 5, većinom pismenih ispita, koji se boduju, a od kojih su prva 3 obvezna i jednaka za "vanjski" i za "interni" natječaj: javno pravo (4 boda), ekonomija (4) i opća kultura (4). Za 4. ispit kandidati imaju izbor između dvaju predmeta: Europska unija (4) i socijalna pitanja (4). Z 5. ispit (2 boda) izbor je jako širok, ali nije istovjetan za oba natječaja<sup>34</sup>.

Drugi krug ispita, u koji ulazi u prosjeku jedna trećina kandidata, sastoji se od 6 sljedećih usmenih ispita, istovjetnih za prva dva natječaja: javne financije (2), međunarodne teme (2), europska pitanja ili socijalna pitanja (2), jedan od 13 živih jezika<sup>35</sup>, razgovor s ispitnim juryjem (3) i sport (1).

Program trećeg natječaja potpuno je različit od dva prethodna. On se sastoji od prvog, eliminacijskog pismenog ispita o nekoj aktualnoj političkoj, ekonomskoj, socijalnoj ili međunarodnoj temi. Kandidati koji uspiju u ovom eliminacijskom krugu obvezni su zatim polaziti, ovisno o prethodnoj izobrazbi, 1 ili 2 godine pripremnog ciklusa obrazovanja u jednom od 5 regionalnih instituta političkih znanosti. Drugi krug ispita sastoji se od razgovora s ispitnim juryjem. Ovdje je potrebno napomenuti da uspješni kandidati prihvaćeni

Ispit pred juryjem, ili mitski "veliki usmeni ispit" (*le grand oral*) trebao bi izvršiti procjenu ne samo kulture, nego i, te još i osobnosti kandidata. Do početka 70-tih godina radio se o neformalnom razgovoru, kome je cilj bio procijeniti ljudske kvalitete. Od 1971. godine uveden je 10-minutni komentar nekog teksta

---

<sup>32</sup> Na ovoj listi preporučuje se naslove s 9 sljedećih područja: opća kultura, ustavno pravo i političke institucije, upravno pravo i institucije, lokalna uprava, ekonomija, socijalna pitanja, europska pitanja i međunarodne teme. V. web-site ENA-e: [www.ena.fr](http://www.ena.fr)

<sup>33</sup> Određen ministarskom odlukom od 13. listopada 1999.

<sup>34</sup> "Vanjski" natječaj: jedan od 13 živih jezika, pravo po izboru (poslovno ili građansko ili kazneno), političke i upravne znanosti ili sociologija, ekonomski zemljopis ili povijest, računovodstveno i financijsko upravljanje poduzećem, informacijska i komunikacijska tehnologija, matematika ili statistika. "Interni" natječaj: upravljanje središnjom upravom i dekoncentriranim službama države, upravljanje lokalnim zajednicama, upravljanje javnim poduzećima, upravljanje obrazovnim sustavom.

<sup>35</sup> Klasični arapski, engleski, suvremeni grčki, hebrejski, japanski, kineski, nizozemski, njemački, poljski, portugalski, ruski, španjolski i talijanski.

od strane kandidata, a od 1982. godine ovom ispitu je cilj još i ispitati motivaciju kandidata.

Školovanje na ENA-i je besplatno, a svi kandidati primljeni na natječaju automatski postaju državni službenici i primaju odgovarajuću plaću<sup>36</sup>.

#### 4. Klasični obrazovni sustav ENA-e, ocjenjivanje i poredak

Obrazovanje u ENA-i tradicionalno počinje sa slobodnim izborom imena svakog naraštaja pitomaca za svoju "promociju" (*promotion*), tj. "generaciju". Pitomci tako uzimaju ime bilo koje povijesne, kulturne, političke, znanstvene ličnosti, bilo koje zemlje ili kontinenta, bilo pak događaj ili pojma<sup>37</sup>. 90 francuskih pitomaca i 35 stranih "generacije" 2007.-2009. izabralo je tako ime Willyja Brandta.

4.1 Tradicionalno obrazovanje u ENA-i koje je bilo na snazi od njezinih početaka pa sve do 2006. godine sastojalo se dva jasno odvojena dijela: 12 mjeseci prakse / staževa, te 15 mjeseci studija. *Radnim staževima*<sup>38</sup> / praksi je cilj bio uključiti pitomca u konkretni upravni rad, navlastito u pripremu i u donošenje odluka, te praćenje njihova izvršavanja. Obvezni staževi su tzv. "institucionalni staževi", koji su se odvijali uz prefekta regije ili departmana<sup>39</sup>, ili uz francuskog poklisara u inozemstvu<sup>40</sup>. Njima je cilj bio pružiti što širu viziju svih dimenzija države, predstaviti njezine inter-ministerijalne aspekte i naučiti pitomce, kako se na osnovi strateških analiza donosi javna odluka<sup>41</sup>. Zato su se ti staževi i odvijali u neprekidnoj radnoj vezi s prefektima i poklisarima. Nakon tog "institucionalnog" staža slijedila je "praksa u poduzeću", po izboru, u upravi koje veće tvrtke ili banke. Cilj ovih dviju vrsta staževa je bio pripremiti pitomce ENA-e za njihov poziv visokih državnih službenika, tj. naučiti, kako se lucidno analizira, kako se

---

<sup>36</sup> Kandidati, koji su primljeni na osnovi "vanjskog" natječaja – 1.375 € mjesečno osnovne plaće, uz koju idu i neke kompenzacije za staž i stanovanje; službenici - iznos svoje prethodne plaće, ukoliko je on veći od 2.086 € mjesečno; kandidati izabrani po trećem natječaju - 2.086 € mjesečno.

<sup>37</sup> Navedimo samo nekoliko primjera: Francuska koja se bori (1945.-1946.), Ujedinjeni narodi (1947.-1949.), Europa (1949.-1951.), Francuska - Afrika (1955.-1957.), Albert Camus (1960.-1962.), Thomas More (1969.-1971.), Guernica (1974.-1976.), Prava čovjeka (1979.-1981.), Solidarnost (1981.-1983.), Antoine de Saint-Exupéry (1992.-1994.), Kopernik (2000.-2002.), Republika (2005.-2007.). Generacija 2007-2009. izabrala je između imena Winstona Churchilla i Willyja Brandta.

<sup>38</sup> Pridjev "radni" ovdje označava da se pitomac ne ograničava na promatranje, nego aktivno sudjeluje u radu.

<sup>39</sup> Prefekt departmana je predstavnik Vlade u departmanu, te voditelj svih "dekoncentriranih" služba države u departmanu. On je ujedno i nadzornik poštivanja zakona od strane lokalnih zajednica,

<sup>40</sup> Ovi se staževi odvijaju u poklisarstvima, bilo pri stranim državama, bilo pri međunarodnim organizacijama, navlastito OUN i EU.

<sup>41</sup> Ili, kako to iznosi jedan od bivših upravitelja studijskog dijela školovanja Jean-Marie Duffau.: "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 je postala neophodna, bez obzira na sustav javne uprave, na koji se poziva pojedina zemlja". V. Kol-ENA, str.17.

uzima u obzir razne čimbenike i kako se odlučuje u javnoj upravi i u privatnim tvrtkama.

*Studijski dio* se obavljao dijelom u sjedištu ENA-e, najprije u Parizu, a zatim od 90-tih godina dijelom u Strasbourgu, a dijelom u Parizu<sup>42</sup>, da bi od 2006. godine sve aktivnosti ENA-e konačno prešle u Strasbourg. Osnovna karakteristika ovog pedagoškog dijela je intelektualna nezavisnost i politička neutralnost predavača i voditelja seminara<sup>43</sup>. Sama predavanja predstavljaju manji dio studijskog dijela formacije, dok je veći dio vremena posvećen seminarima, radu u skupinama, vježbama, izlaganjima učenika i kritičkim osvrtima.

4.2 Treba naglasiti, da se već tijekom staževa, a zatim posebno tijekom drugog, studijskog dijela formacije pitomce ENA-e stalno ocjenjuje i da se *poredak* učenika stalno objavljuje. Ovo objavljuje se s jedne strane izvanredan podsticaj za rad, ali s druge strane stvara atmosferu često nesmiljenog natjecanja i nezdravog suparništva. Treba odmah naglasiti da je poredak učenika (*classement*) na koncu školovanja presudan za njihovu buduću upravnu karijeru. Učenici naime po završetku studijskog dijela sami izabiru<sup>44</sup>, po poretku na koncu školovanja, radna mjesta s liste, koja im u tom času nudi državna uprava. Tako prvi izabiru najprestižnija ili najzanimljivija mjesta, dok ona manje privlačna ostaju za slabije uspješne učenike. Važno je primijetiti da se kasnija karijera diplomanata ENA-e najčešće odvija u okviru institucije / ministarstva, koje su izabrali na početku<sup>45</sup>.

4.3 ENA je od početka zamišljena - i takva je ostala do danas - kao primjedbena obrazovna institucija izvršne vlasti / Vlade, tj. ona koja pruža formaciju za

---

<sup>42</sup> ENA-e je od 1991. godine postupno "delokalizirana", tj. iz Pariza premještena u Strasbourg. Ovu delokalizaciju je, usprkos 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>43</sup> Krivo bi bilo pomisliti, da je ENA politički i idejno "sterilizirana". To dokazuje i već navedeni izbor imena svake "generacije". Evo par rječitih primjera: dok je pisac ovih redaka bio pitomac ENA-e (1969.-1971.), ime tadašnje "generacije" je bilo Thomas More, a prethodne Robespierre, dok je sljedeća nosila ime Charles de Gaulle. Napomenimo još i to, da se dio učenika tijekom školovanja učlanjuje u sindikate, koji su u Francuskoj u pravilu ideološki obojeni. Međutim, statistike pokazuju da se tek 1% bivših pitomaca ENA-e posvećuje politici. U mnogim minulim francuskim vladama, velik broj ministara bio je "podrijetlom" iz ENA-e, dok ih je u sadašnjoj Vladi premijera Fillona od 15 samo 2.

<sup>44</sup> Najtraženija, a to znači i najcjenjenija su mjesta, koja nude Državni savjet (*Conseil d'Etat* - zakonodavni savjet vlade i najviše upravno sudište), Financijska inspekcija, Proračunski sud (*Cour des comptes*), vanjski poslovi, gospodarstvo i financije itd. Ovo je ustvari vrlo rijedak, gotovo jedinstven primjer, gdje zaposlenici sami biraju svog poslodavatelja.

<sup>45</sup> Ovo je faktičko stanje usprkos "obveze mobilnosti", koja je pravilo za upravne kadrove u Francuskoj i koje traži, da se nakon tri prve godine upravne karijere radi barem godinu dana u nekom drugom upravnom sektoru. U francuskoj državnoj upravi u cjelini 4,9% službenika ne radi u svojoj "izvornoj" upravnoj strukturi. V. *Rapport annuel de la fonction publique, Volume 1, Faits et chiffres 2006.-2007.*, str. 103., ed. Ministère du budget, des comptes publiques et de la fonction publique, Paris, 2007. Od otprilike 4.800 bivših pitomaca ENA-e koji su radno aktivni, oko 75% ih u državnoj upravi, oko 200 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 prethodnoj legislaturi (stanje 1995. godine) 9 ministara i 40 zastupnika je bilo prošlo kroz ENA-u. Spomenimo još i da su bivši predsjednik Republike, Jacques Chirac i čitav niz premijera, također bivši učenici ENA-e.

praktični rad vođenja upravnih jedinica<sup>46</sup>. Studijski dio je obuhvaćao sljedeća stalnija, šira područja: javno pravo, ekonomiju, javne financije, socijalnu tematiku i međunarodne odnose. Međutim, kako su funkcije francuske države kroz proteklih šest desetljeća evoluirale, ovisno o promjenama u svijetu i društvu, to su se uz ove osnovne teme pojavile i druge, koje su odgovarale zahtjevima vremena. Tako se u ENA-i posebna već poodavna posvećuje značajna pozornost Europskoj uniji i njezinom pravu; lokalnim samoupravama, (na pr. prostorno i gospodarsko planiranje, delegiranje i koncediranje javnih usluga), socijalnim problemima - nezaposlenosti, demografiji, problemima urbanih sredina (stranci, droga, kriminal, marginalizacija); izazovima i kušnjama globalizacije i međunarodnih financija - deregulacija, prljavi novac, korupcija; zatim sredstvima suvremenog upravljanja i komuniciranja - upravni *management*<sup>47</sup> i dobro upravljanje (*bonne gouvernance* - *good governance*), informatika i telekomuniciranje; te još i partnerstvu javnog i privatnog sektora. Prisjetimo, međutim još jednom na važnost, koja se od samog početka postojanje ove škole predavala općoj kulturi, a koju je ovako izrazio Michel Debré: "*Opća kultura je prava škola zapovijedanja*"<sup>48</sup>.

U zaključku valja ponovo naglasiti da je opći cilj formacije, koju pruža ENA bio i ostao:

- s jedne strane, odabrati i obrazovati najvrsnije kandidate za visoke državne službenike<sup>49</sup>;
- zatim, kao inter-ministerijalno učilište, pružiti im odličnu formaciju upravnih polivalentnih ta, jer se ne zna unaprijed, na kojem će upravnom području raditi; a što znači na jednaki obrazovati ih za sve državne upravne funkcije - socijalne, diplomatske, ekonomske i financijske;
- i na koncu, uputiti ih na odgovorna mjesta u državnoj upravi na osnovi poretka, odnosno njihova osobnog izbora na koncu školovanja.

---

<sup>46</sup> U Francuskoj je pojedino ministarstvo, kao osnovna sastavnica državne uprave, u pravilu podijeljeno na "horizontalne" (opće) i "vertikalne" (tematske) *uprave*, ove na *poduprave*, a ove pak na *urede*. Zakonom o javnoj upravi određeno je, da voditelje uprava, poklisare, rektore i prefekte imenuje Vlada, na osnovi svog diskrecijskog prava, dok poduprave i uprave u pravilu trebaju voditi bivši pitomci ENA-e u okviru njihovih normalnih napredovanja u službi. Najveće personalne promjene vrhova francuske državne uprave dogodile su se tijekom prvih dviju godina nakon izbora predsjednika Mitterranda i dolaska socijalističke većine na vlast 1981. godine. Tada je od 144 ravnatelja državnih uprava promijenjeno njih 103. V. prilog prof. Eugena Pusića: Upravno-politički sistem - Problemi integracije i centralne koordinacije u zborniku radova Pravo i društvo, str. 38., izd. HAZU, Zagreb, 1991.

<sup>47</sup> Treba znati, da je javni *management* u velikoj mjeri različit od privatnog *managementa*. Kad bi ovaj potonji prevagnuo u javnim poslovima, on bi mogao ugroziti političku nepristranost javne uprave. Imperativi produktivnosti i efikasnosti pod svaku cijenu teško su naime spojivi s nepristranošću javne uprave i jednakošću građana. Međutim, neke metode privatnog *managementa* (vođenje projekata, šire delegiranje ovlasti, individualizacija odgovornosti, diferencirano nagrađivanje) moguće je i korisno primjenjivati i u Javnoj upravi.

<sup>48</sup> Navedeno po prilogu Jean-Jacques Kesler, Kol-ENA, str. 13.

<sup>49</sup> Budući da postoji već 62 godine i kako je u tom razdoblju formirala oko 5.800 visokih državnih službenika, od kojih je oko 4.800 još djelatno, ENA je već gotovo potpuno "istisnula" sa svih vodećih mjesta kadrove drugog formacijskog porijekla. Tako je danas gotovo svih 160 ravnatelja uprava u ministarstvima izišlo iz ENA-e, kao uostalom i dobar dio prefekata u regijama i departmanima te poklisara u stranim državama i međunarodnim organizacijama.

## 5. Velika reforma obrazovnog sustava ENA-e 2006. godine

5.1 Promjene u funkcijama države i javne uprave u europskom kao i svjetskom okruženju, tražile su isto tako da se razmotri kako prilagoditi ENA-u tim promjenama. Prisjetimo se samo da se, sukladno *načelu subsidijarnosti*, demokratska država povukla s velikog broja funkcija<sup>50</sup> te da su se pojavile i neke potpuno nove funkcije<sup>51</sup>; da je Europska unija od 6 država osnivača narasla na 27 članica; da se broj i opseg "politika" EU značajno povećao i proširio; da se dobar dio pravila međunarodne trgovine određuje u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji; da je dio sudskog suvereniteta prenesen na Europski sud prava čovjeka i na Međunarodni kazneni sud; da pitanja okoliša i energetike nije više moguće rješavati na nacionalnoj razini; da europska pitanja nisu više vanjsko-politička, nego dio unutarnje politike; da je pad Berlinskog zida značajno izmijenio politiku obrane; da je decentralizacija *jakobinske* Francuske na dnevnom redu već tri puna desetljeća itd. itd.

5.2 Sve ove promjene i izazovi - teritorijalni unutar Francuske, te europski i svjetski - zahtijevali su isto tako *reformu* obrazovanja kadrova državne uprave<sup>52</sup>, pa tako i ENA-e, da bi evoluirala i postala primjereno učilište nacionalne, europske i međunarodne vokacije. Reforma koja je započeta 2003. godine i koja se u cijelosti primjenjuje od 2006. godine prilagodila je ciljeve obrazovanja novim potrebama i stubokom izmijenila obrazovni *cursus*. S tom reformom ENA smjera obrazovati pitomce u dva osnovna pravca: *ekspertize* i *javnog managementa*.

Pitomci ENA-e trebaju postati *stručnjaci* za sva bitna područja javnog djelovanja: pravo, primijenjena ekonomija, javne financije, europski i međunarodni problemi, javne politike lokalnih zajednica, elektronska javna uprava. Oni moraju pored toga još steći znanja i razviti vrline *javnih managera*, tj. znati voditi ekipe i ljudske resurse, upravljati projektima, pratiti i mjeriti učinak javnih politika, nadzirati troškove...

Razvijanju ovih sposobnosti trebaju bitno pridonijeti, s jedne strane, *staževi* s operativnom odgovornošću, studije slučajeva koji se ponavljaju, stavljanje u konkretne situacije ili simuliranje situacija i t. sl. S druge strane, od ove reforme čitavo obrazovanje je promijenjeno: novim alternacijama staž - studij, novom organizacijom i ocjenjivanjem polugodišnjih modula, novim predmetima, novim mjestima za institucionalni staž (lokalne zajednice), novim evaluacijskim ispitima i novim oblicima suradnje s drugim ustanovama. Tako su u središte obrazovanja

---

<sup>50</sup> Kroz decentralizaciju, delegiranje i koncediranje javnih usluga, te privatizaciju.

<sup>51</sup> Na pr. sigurnosti prehrane, kontrole migracija, borbe protiv organiziranog kriminaliteta i međunarodnog terorizma

<sup>52</sup> V. izvješća koja su prethodila reformi: Yves-Thibault de Silguy: *Moderniser l'Etat – le cas de l'ENA*, ed. Documentation française, Pariz 2003.; Bernard Stirn, Edouard Crepey: *Rapport sur le status de l'Ecole nationale d'administration*, ed. Documentation française, Pariz 2004.



stavljene, pored središnje državne uprave i *javnog managementa*, još dvije druge teme / modula: *Europa i teritorij*<sup>53</sup>. Učenje engleskog jezika postaje obvezno, kao i staž u nekom privatnom poduzeću. Javni management postaje jedna od odrednica školovanja. Uvodi se novi način ocjenjivanja staževa, a svim pitomcima se omogućuje na koncu studija, prije nego izaberu svoje radno mjesto, personalizirana bilanca njihovih sposobnosti, znanja, ali i slabosti, kao i profesionalna orijentacija uz pomoć specijaliziranih privatnih stručnjaka.

Ukupno školovanje i opet traje 27 mjeseci te započinje s jednim, svima zajedničkim dijelom od 24 mjeseca tijekom kojih alterniraju studij i staževi triju osnovnih *modula*: Europa, teritoriji i javni management i upravljanje. Tri posljednja mjeseca posvećena su seminarima, po osobnom izboru, sa svrhom produbljenja znanja na jednom od sljedećih 5 područja: na pravnom, na ekonomskom i financijskom, na socijalnom, na teritorijalnom te, na koncu, na međunarodno-političkom.

5.3 U okviru ove reforme ENA-i je stavljeno u zadaću razvijati pet područja visoke stručnosti:

- početno obrazovanje visokih francuskih i stranih upravnih kadrova;
- stalno obrazovanje i usavršavanje ovih kadrova
- bilateralna i multilateralna suradnja na području upravljanja (*gouvernance*) kroz partnerstvo škola, javnih uprava, regija i država
- istraživanja na području upravnih znanosti, uz pomoć specijaliziranih publikacija
- obrazovanje za europsku problematiku i priprema za europske natječaje u okviru Centra za europske studije u Strasbourg.

Na taj način ENA treba osnažiti svoju međunarodnu dimenziju i postati model pedagoške upravne inženjerije. Podsjetimo da već više od 50 godina ENA sudjeluje u obrazovanju i *stranih* studenata i javnih službenika, pa je već oko 2.600 takvih pitomaca - iz 105 zemalja, od kojih i iz Hrvatske - prošlo kroz obrazovni sustav ENA-e. S ovom reformom ustanovljuju se tri strana obrazovna ciklusa, duži ciklusi (7 ili 9 ili 18 mjeseci), kraći ciklusi (2 do 4 tjedna) i Međunarodni ciklus javne uprave. Selekcija se obavlja samo za duži ciklus, gdje je na pr. 2006. godine bio 421 kandidat, predstavljen od ambasada stranih zemalja, a primljena su, nakon eliminacijskih ispita 103 pitomca.

5.4 I, na koncu, valja naglasiti da je ENA već od početka 80-tih godina stvorila svoju jedinicu za *stalnu izobrazbu*, pa kroz nju godišnje prolazi oko 2.500 francuskih funkcionara, a uz to još i 1.300 stranih, dok se 3.500 kandidata priprema za natječaje za europske institucije u okviru strasbourškog *Centra za europske*

---

<sup>53</sup> "Učenje Europe" olakšava povezivanje s *Centrom europskih studija* u Strasbourg od 2005. godine. Pojam "teritorij" ovdje podrazumijeva odnose i partnerstva države s lokalnim zajednicama, navlastito s velikim gradovima, pitanja decentralizacije i dekoncentracije, zatim upravljanje i raspolaganje teritorijem kao trajnim dobrom, a sve to u tijesnoj suradnji s *Državnim institutom za teritorijalne studije* koji se isto tako nalazi u Strasbourg.

*studije*, koji je od 2005. godine integriran u ENA-u. Uz to, Škola redovito izdaje zbornike kolokvija i studijskih dana, koje sama organizira<sup>54</sup>.

## **6. Ustroj i osoblje ENA-e, proračun i cijena obrazovanja**

6.1 Prividni paradoks ENA-e koji se često navodi jest da ta velika obrazovna ustanova ima samo 2 stalna nastavnika: za francuski kao strani jezik<sup>55</sup> i nastavnik sporta. ENA inače ima oko 220 stalno zaposlenih osoba, a uz to svake godine angažira više od 1.000 nastavnika i stručnjaka za svoje nastavne programe. Potrebno je naglasiti da je nastavno osoblje tek djelomice sveučilišno. Većina nastavnika su visoki državni funkcionari, političari, stručnjaci različitih profila, intelektualci, pače umjetnici.

Ustrojstveno, ENA-e se sastoji od pet uprava: za studije, za staževе, za stalno obrazovanje i istraživanje, za međunarodne odnose i, Glavno tajništvo kao posebnu upravu. U okviru Škole osnovan je u prosincu 2006. godine *Centar stručnosti i upravnog istraživanja*, a strasbourgški *Centar europskih studija* je od 2005. godine integriran u sustav ENA-e, premda je sačuvao svoj status i funkcionalnu samostalnost. ENA-om upravljaju Ravnatelj i Upravno vijeće, koje imenuje Vlada, a kojem predsjedava Potpredsjednik Državnog savjeta. U Vijeću sjede i kvalificirani predstavnici Narodne skupštine, Senata, raznih ministarstava, ali i Europskog parlamenta<sup>56</sup>, što ENA-i daje dodatnu međunarodnu dimenziju.

6.2 Godišnji proračun ENA-e je značajno varirao posljednjih godina, posebice zbog istovremenog upravljanja zgradama u Parizu i u Strasbourgu, tako i zbog troškova vezanih za promjenu dijela osoblja, kao i za smještaj pitomaca. Podsjetimo da je proračun u vrijeme spajanja ENA-e i *Međunarodnog instituta javne uprave* 2002. godine iznosio oko 35 milijuna eura. Značajno je međutim da je jedinična cijena koštanja 27 mjeseci početnog obrazovanja pitomaca posljednjih godina značajno smanjena i da je 2006. godine iznosila 56.303 €.

---

<sup>54</sup> Evo tema nekoliko takvih skupova i seminara u posljednje četiri godine: država dioničar, reforma uprave pravosuđa, javna uprava i međunarodne organizacije, cijena koštanja i dobit od javne uprave, zdravstvena politika, socijalni dijalog, stambena politika, zaštita djetinjstva.

<sup>55</sup> Za pedagošku pomoć stranim studentima.

<sup>56</sup> Dva posljednja predstavnika Europskog parlamenta još su uvijek članovi Upravnog vijeća.

## 7. Međunarodna suradnja, primjer i utjecaj ENA-e u svijetu

7.1 ENA je posljednja tri desetljeća stvorila, ili sudjelovala u nastanku široke mreže ne samo sličnih škola i učilišta, u Francuskoj<sup>57</sup>, Europi<sup>58</sup> i u svijetu, nego je uspostavila veze s javnim upravama 120 država na 5 kontinenta. U tom okviru, ENA sudjeluje u stručnim misijama u inozemstvu, prima strane delegacije, pomaže stranim institucijama u pedagoškoj inženjeriji, organizira tematske seminare u inozemstvu, staževe za strane funkcionare, kao i programe tehničke pomoći. S brojnim sveučilištima i stranim institucijama ENA je potpisala bilateralne ugovore o suradnji. Uz to, ENA sudjeluje u "stalnoj izobrazbi" stranih, visokih javnih službenika. Ova je djelatnost značajno pridonijela europskoj *upravnoj konvergenciji* i postupnom stvaranju, *de facto*, iako ne i *de iure*, europskog *upravnog prostora*.

7.2 Od tranzicijskih zemalja, francuski je primjer slijedila *Poljska* u kojoj, za razliku od većine tranzicijskih zemalja, ne postoji posebni status državne uprave<sup>59</sup>. Poljska se od 1991. godine u velikoj mjeri inspirirala francuskim primjerom te je osnovala Državnu školu javne uprave. Ova je škola vjerna kopija ENA-e i po školovanju i po ocjenjivanju pitomaca i po organizaciji natječaja - osim što ne postoji natječaj za službenike. Problem ove inspirativne "kopije" jest u tome, što diplomanti poljske ENA-e u početku nisu imali pravo na odgovorne javno-upravne funkcije, nego samo mogućnost dobivanja ugovora u nekom od ministarstava.

U 90-tim godinama još je i Kina, zemlja vrlo stare, naravno pred-komunističke, javne uprave slijedila isti primjer, zatim su posljednjih godina slijedile Tajland, Sirija i zemlje Maghreba, a u ožujku ove godine još i Rusija, gdje je inicijativa za takvim obrazovnim učilištem krenula od jednog bivšeg pitomca francuske ENA-e<sup>60</sup>.

## 8. Kratka bilanca i kritički osvrt na francusko iskustvo

8.1 Na početku ovog nezahvalnog pokušaja bilance jedne javne institucije poput ENA-e, nameće se usporedba s Europom i njezinim *socijalnim modelom*. Naime, europske integracije i "europski" socijalni model - koji postoji *de facto*, iako ne i kao politika EU - mnogo su cjenjenije gledane izvana, iz svijeta koji zavidi Europi na njezinim ostvarenjima. Europu se opravdano drži povlaštenim kontinentom, a europske građane privilegiranim u odnosu na druge. Nešto slično bi se moglo

<sup>57</sup> To su mreže *Konferencije visokih škola*, *Europskog pola javne uprave* i *Mreže škola javne uprave*, ali to je i stotinjak "privilegiranih partnera" (ministarstva, akademije, instituti) u 17 europskih zemalja, od kojih Slovenija i Srbija od zemalja bivše Jugoslavije.

<sup>58</sup> To su *Europska skupina javne uprave*, Europska udruga za akreditaciju javne uprave i *Mreža instituta i škola javne uprave* u srednjoj i istočnoj Europi, ali to je i stotinjak "privilegiranih partnera" (ministarstva, akademije, instituti) u 17 europskih zemalja, od kojih Slovenija i Srbija od zemalja bivše Jugoslavije.

<sup>59</sup> Tamo, još od vremena komunizma, javni službenici imaju *obične radno-pravne ugovore* s državom, ili s lokalnim samoupravama.

<sup>60</sup> Program ruskog učilišta za kadrove javne uprave odvija se, po ugledu na ENA-u u dvije godine i usredotočen je na upravljanje državom, gospodarstvom, na upravno pravo i na strane jezike.

ustvrditi i za ENA-u. Ona je pružila vrsnu prethodnu, pluridisciplinarnu izobrazbu tisućama francuskih i stranih funkcionara, polivalentnih upravnih generalista, *kormilara* i *kapetana* javne uprave, stvorila jedinstvenu upravnu kulturu, održala ideju poziva / vokacije služenja građanima i *rei publicae* / državi, utemeljenu na prvenstvu prava i na javnom interesu. Ona je prestižna ustanova i primjer mnogim drugim državama. U tom okviru, ENA je sudjelovala i u obrazovanju kadrova Državnog savjeta, u njegovu djelu i utjecaju, pa time i u francuskom upravnom pravu, pa i europskom, u mjeri u kojoj ono postoji.

8.2 ENA je međutim u Francuskoj često bila predmetom kritike i to pretežito s političkih, pače ideoloških stajališta. Ona je to i dan-danas pa je tako bila jedna od tema nedavnih predsjedničkih izbora, kad je jedan od kandidata<sup>61</sup> predlagao da se ova ugledna institucija ukine. Jedna od češćih zamjerka ENA-i pripisuje *elitizam* i ukazuje na ono isto, što se prije 70 godina zamjeralo *Slobodnoj školi političkih znanosti*, a to je postupno faktičko zatvaranje u odnosu na defavorizirane kategorije društva. Činjenica je naime da je nakon šest desetljeća postojanja ENA-e udio kandidata iz imućnijih i utjecajnijih društvenih kategorija - djeca iz obitelji liberalnih profesija i funkcionara - porastao od trećine, u prvo vrijeme, na gotovo dvije trećine posljednjih desetljeća (2006.: 63%)<sup>62</sup>. Od svih primljenih kandidata tijekom posljednjih godina, više od polovice (2006.: 52%) ih je prošlo kroz klupe *Institutâ političkih znanosti*, najčešće upravo onog pariškog, koji je faktički nasljednik nekadašnje *Slobodne škole političkih znanosti*. ENA-i se zbog toga prigovara, da postaje škola "*osorne i samodostatne pariške buržoazije*" i da se zatvara ne samo u odnosu na manje imućne kategorije, nego i na francusku provinciju općenito<sup>63</sup>.

Jedan drugi, marginalniji prigovor ističe da ENA kao formacija i etiketa služi mnogima, da bi "*izdali svoj javni poziv*" i što prije se prodali privatnom sektoru<sup>64</sup>. Drugi prigovor koji se često iznosi, odnosi se na sustav ocjenjivanja i poretka, koji postoji u ENA-i i on se iskazuje u sljedećem pitanju: da li su ljudi, koji su prisiljeni tijekom više od godine dana svog obrazovanja biti u stalnom odnosu konkurencije, u stanju sutra surađivati i *teamski* djelovati? Kadrovima koji su prošli kroz obrazovni ciklus ENA-e upućuje se isto tako opći prigovor svim birokracijama, a to je njezin utjecaj na političke odluke. koji stvarno postoji, ali ne više od mjere, u kojoj svaka priprema odluke može utjecati na samu političku

---

<sup>61</sup> François Bayrou, trećeplasirani kandidat *Demokratskog pokreta* na predsjedničkim izborima 2007. godine

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

<sup>63</sup> Ovaj potonji prigovor ne stoji, barem što se tiče mjesta rođenja kandidata, iako ne i prebivališta. Tako je od primljenih pitomaca 2006. godine samo njih 40% rođeno u pariškoj regiji, iako ih je ipak 73% prebivalištem iz te regije. V. navedeno godišnje izvješće o javnoj upravi za 006-22007. godinu, str.360.

<sup>64</sup> Ovaj prigovor ne stoji, jer je tek oko 5% od svih djelatnih bivših pitomaca ENA-e napustilo javnu upravu i prešlo u privatni sektor, usprkos činjenice da su plaće takvih "prebjega" u privatnom sektoru i do 65% veće nego u javnom. Oni koji iznose ovaj prigovor, podsjećaju na oglas koji je 25 pitomaca ENA-e objavilo, više kao šalu, u pariškom dnevniku *Le Monde*, 4. travnja 1984. godine, pod naslovom: *Offrez-vous un énarque* (Priušтите si jednog *enarka*)

odluku. ako je s vremenom nastala kovanica *énarquie* i *énarque*<sup>65</sup> / "enarkija" i "enark".

8.3 I, na koncu, važno je što o ENA-i misli francusko javno mnijenje. U ispitivanju prije 22 godine<sup>66</sup>, od 60% ispitanika koji su izjavili da znaju što je to ENA, 74% su imali povjerenja u nju, dok je 5% smatralo da je treba ukinuti. Međutim samo 19% anketiranih je odgovorilo da bi je preporučili svojoj djeci. Anketa iz 2002. godine<sup>67</sup> pokazuje da 56% ispitanika smatra da bi ukidanje ENA-e bilo loša, te da 70% misli da je treba reformirati i prilagoditi. U toj anketi, 55% ispitanika misli da "*enarsi imaju previše vlasti*", a 66% ih smatra da su oni "*previše bliski političkoj vlasti*". I, konačno, anketa o francuskim visokim školama iz 2004. godine<sup>68</sup> pokazuje da je kod anketiranih osoba mišljenje o ENA-i nešto lošije nego o drugim školama (*Politehnika, Ecole normale supérieure, Visoki trgovački studij - HEC*), ali ipak ostaje pozitivno, te da je 62% ispitanika ponosno što Francuska ima jednu takvu školu.

## RECRUITMENT AND EDUCATION OF PERSONNEL FOR COUNCIL OF STATE AND FOR GOVERNMENT ADMINISTRATION IN FRANCE

Behind every 'work and influence', and so too behind this one, the French Government Council seeks people who create and implement it. The aim of this short paper is to show the method of selecting and previous training of this personnel. Furthermore, as that way is *grosso modo* the same for state administration we, given the excellence of both personnels as well as the professional success and stability of the French government administration, have considered that it is precisely here, in this focus of Croatian scientific excellence, in the interests of the legal administrative public to point out the circumstances and conditions which decide the contributors to the excellences of 'work and influence' of the French Government Council and French Government Administration.

Keyword: Conseil d'Etat, personnel, France

---

<sup>65</sup> Termin su skovala trojica bivših pitomaca ENA-e, od kojih je najpoznatiji Jean-Pierre Chvènement, kasniji ministar u više vlada francuske ljevice. Pod simboličnim pseudonimom, Jacques Mandrin, u knjizi *Enarkija (Enarchie, Editions de la Table Ronde, Pariz, 1967.)*, sarkazam i kritika trojice mladih ljevičara ide vrlo daleko. Po njima su bivši pitomci ENA-e ustvari "*mandarini buržuskog društva*", a ENA je tek "*slavna stražnjica*" pariškog *Instituta političkih znanosti* (poznatijeg pod kraticom *Sciences Po*'), koja "*pruža minimum znanja djeci iz bogatih četvrti, a maksimum znanja-življenja sinovima sitne buržoazije*", koji svi polako postaju "*sive životinje, isprazne i spremne služiti*", a koji bi od "*intendanata kapitalizma*" trebali postati "*husari socijalizma*". Ima u toj knjizi međutim i ozbiljnih prijedloga: ukidanje "*obveznog prolaska kroz Sciences Po*", otvaranje pripremnih tečajeva za ENA-u, otvaranje regionalnih škola za srednje kadrove javne uprave, ukidanje poretka uspješnosti u ENA-i itd.

<sup>66</sup> Srpanj 1985. godine, agencija IFOP, 1.208 ispitanika.

<sup>67</sup> Agencija Sofres Cardinal, 1.000 anketiranih osoba.

<sup>68</sup> Agencija TNS Sofres, 1.000 ispitanika.