

OBRAZOVANJE KADROVA U UPRAVI: Model upravne škole za Bosnu i Hercegovinu

Emir Tahirović¹, Ermin Kuka², Nezir Krčalo³

Fakultet za upravu, Univerzitet u Sarajevu

¹ emir.tahirovic@fu.unsa.ba, ² ermin.kuka@fu.unsa.ba, ³ nezir.krcalo@fu.unsa.ba

Primljen / Received : 7. 4. 2021.

Prihvaćen / Accepted: 29. 6. 2021.

Sažetak

Osposobljavanje za djelovanje i rad u savremenom dobu, obilježenom brzim i stalnim promjenama, nameće se kao imperativ. Kao ključ toga pojavljuje se obrazovanje, odnosno obrazovni sistem. Obrazovni sistem postao je jednim od najznačajnijih stubova u razvoju savremenih društava i država. Obrazovni sistem producira kadrove s različitim znanjima, zvanjima i vještinama, na osnovu kojih oni konkuriraju na tržištu rada. Ljudski kapital je postao ključ uspjeha i efikasnosti gotovo svih institucija i organizacija. U te institucije se ubrajaju i institucije javne uprave. Jedan od problema s kojim se suočava javna uprava je problem obrazovanih i kompetentnih kadrova. Taj problem je osobito izražen u tranzicijski i zemljama u razvoju, među koje spada i Bosna i Hercegovina. Jedna od suštinskih reformi koje Bosna i Hercegovina treba provesti na putu svog demokratskog i društvenog razvoja i eurointegracija je reforma javne uprave. Nedovoljno se govori o značaju obrazovanja kadrova koji rade ili će raditi u upravi, kao značajnog i važnog resursa i faktora za uspješnost izvođenja reforme javne uprave. Prezentirani primjeri pokazuje da obrazovanje kadrova iz oblasti uprave i za rad u upravi daju odlične rezultate u pogledu osnaživanja javne uprave kroz poboljšanje vještina i kompetencija djelatnika u upravi. Komparativnom analizom modela upravnih škola nastojat će se identificirati pozitivne prakse u ovoj oblasti, a koje će moguće primjeniti u svrhu implementiranja modela upravne škole za Bosnu i Hercegovinu. Opravdana je i potrebna aktivnost ulaganja u obrazovanje djelatnika za rad u javnoj upravi, čime se u konačnici dobiva reformirana, efikasna i efektivna javna uprava, a za čime teži Bosna i Hercegovina.

Ključne riječi: obrazovanje, uprava, djelatnici, reforma, Bosna i Hercegovina

Uvod

Dugi niz godina, jedna od nezaobilaznih dnevno-političkih i društvenih tema je reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini. Ta se reforma pojavljuje kao jedna od značajnijih reformi u procesu razvoja bosanskohercegovačkog društva i države. Također, reforma javne uprave je jedan od preduvjeta integracije Bosne i Hercegovine u Europsku uniju.

Agenda pristupanja Bosne i Hercegovine u Europsku uniju nezaobilazno sadrži zahtjev za reformom javne uprave, u skladu s načelima i standardima koje Unija nameće svim državama članicama. Konačan cilj je da Bosna i Hercegovina i njena javna uprava budu sastavnim dijelom europskog upravnog prostora. U prilog tome je podatak da su još 2003. godine, na samitu Europske unije u Solunu, date preporuke od kojih je jedna nazvana “Agenda za Zapadni Balkan“. Ovim zaključkom se predviđa osnivanje Regionalne škole za visoko obrazovanje u vezi sa reformom javne uprave¹. To, u osnovi, znači da se na nacionalnom nivou mora obratiti posebna pažnja kako se realizira obrazovanje i osmišljavanje organizacije javnog sektora, te da se ta oblast postavi na akademsku i znanstvenu ravan.

Stanje uprave u Bosni i Hercegovini

Uprava u Bosni i Hercegovini ima svoju povijesnu utemeljenost i tradiciju, počev od srednjovjekovne Bosne, pa sve do postdejtonskog perioda. Aktualno stanje uprave u Bosni i Hercegovini, s njenom unutarnjom strukturom, utemeljeno je na Dejtonskom mirovnom sporazumu i Ustavu koji je sastavni dio Sporazuma.

Organizacija i struktura uprave u Bosni i Hercegovini je izuzetno heterogena i kompleksna. Karakterizira je i visoka razina birokratizma, korupcija, preglomaznost i neučinkovitost. Značajna javna sredstva koriste se za financiranje rada administracije, a sve manje se ulaže u infrastrukturne projekte, razvoj privrede i zapošljavanje. Također, nije osigurana ravnomjerna nacionalna zastupljenost konstitutivnih naroda i ostalih građana. To je i Ustavom jasno definirano u članu IX, tačka 3. gdje se kaže da „podjela pozicija u upravi treba da općenito odražava sastav naroda u Bosni i Hercegovini. U praksi ova odredba se tumači kao trodijelna podjela upravljačkih pozicija, što se u velikoj mjeri oslikava i u pogledu zapošljavanja na nižim pozicijama u državnim institucijama.“²

Poseban problem je veličina uprave, odnosno broj službenika koji rade u upravi. Porazna je činjenica da je taj broj svakim danom sve veći, što, ne samo da predstavlja opterećenje za budžete svih nivoa vlasti, već i usporava rad uprave i pružanje javnih usluga. Usljed toga, nezadovoljstvo građana konstantno raste.

Da bi Bosna i Hercegovina postala punopravnom članicom Europske unije, neophodno i neodgodivo treba provesti cjelovitu reformu svih segmenata uprave. To

¹ Tahirović, Emir i Ermin Kuka (2020). *Osnove javnih politika*. Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica, str. 204.

² Leskovic, Saša (2009). *Tranzicija i reforma javne uprave – politika reforme javne uprave u zemljama tranzicije sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, str. 295.

znači da se trebaju implementirati europski principi i standardi s ciljem prilagođavanja javne uprave i administracije procesima integracije u Europsku uniju. To osobito zbog činjenice da je „državna uprava koja je naslijeđena iz ere jednopartijskog, socijalističkog sistema, nespremna da apsorbuje i provede zahtjeve koje postavlja proces EU integracija i globalizacije.“³ Bez moderne, efikasne i funkcionalne uprave, nemoguće je provesti procedure i postupke u okviru eurointegracija. Naime, proces pridruživanja i članstva nije nikakav *ad hoc* proces, već izuzetno zahtjevan i vremenski izrazito dug proces. Bosna i Hercegovina „ne može kao država računati na mjesto u zajednici evropskih država ako njeni građani, njena politička struktura: stranke i državni organi ne stvaraju standarde na temelju kojih se i postaje članicom i opstaje u Europskoj uniji.“⁴ Od uprave u Bosni i Hercegovini se traži da bude reformirana, kako bi se u procesu pridruživanja mogla i dalje reformirati i prilagođavati novim uvjetima europskog upravnog prostora. Također, bitno je naglasiti da i u vremenu vanrednih okolnosti, kao što je primjerice epidemija virusa COVID-19, reformirana uprava znači adekvatnu, efikasnu i kompletnu uslugu koja se mora isporučiti građanima. Europske integracije moraju biti put prema reformiranju i permanentnom prilagođavanju uprave potrebama građana.

Pozicija uprave u ustavnom uređenju Bosne i Hercegovine

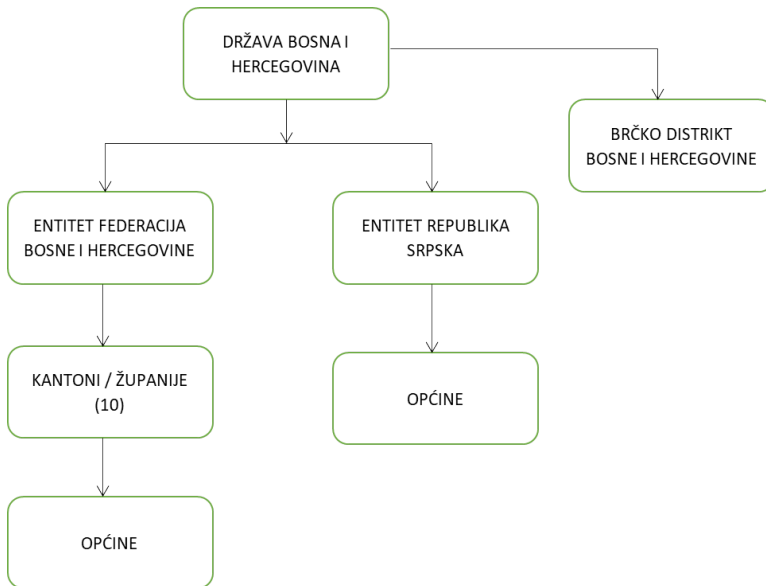
Ustavno ustrojstvo države Bosne i Hercegovine utemeljeno je na osnovu Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995. godine⁵, kojim je okončan rat i uspostavljen mir. Prema Sporazumu, ustanovljeno je složeno i heterogeno ustavno uređenje države Bosne i Hercegovine. Radi se, o jednoj vrsti, polufederalnog uređenja, budući da je određeno da će se Bosna i Hercegovina sastojati od dva entiteta: Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska.⁶ Godine 1999. formiran je i Distrikt Brčko kao posebna administrativno-teritorijalna jedinica u okviru države. Nadalje, entitet Federacija Bosne i Hercegovine je sastavljen od deset (10) kantona. Uređenje lokalnog nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini je u velikoj mjeri preuzeto iz ranijeg socijalističkog sistema. Općine i gradovi su pozicionirane kao jedinice lokalne samouprave.

³ Ibid, str. 292.

⁴ Pejanović, Mirko (2012). *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine* (drugo dopunjeno izdanje). Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić, str. 212.

⁵ *Dejtonski mirovni sporazum*. Sarajevo: JP NIO Službeni list, 1996.

⁶ Ibid, str. 50.



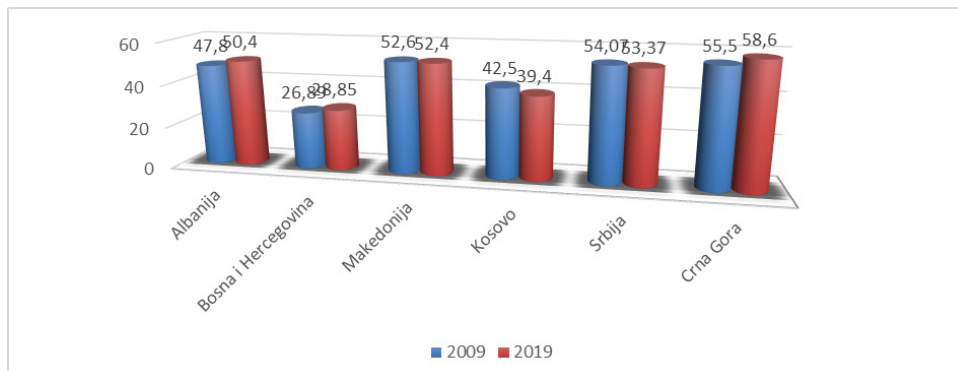
Slika 1. Ustrojstvo države Bosne i Hercegovine

U okviru ustavnog uređenja izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini djeluje ukupno 165 ministarstava, plus kabineti članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine, predsjednika i potpredsjednika entiteta, kabinet gradonačelnika Brčko Distrikta, te kabineti kantonalnih premijera. Tu su i razne direkcije, agencije, uredi,...

Svi navedeni indikatori osnov su da se postavi pitanje o efikasnosti vlada, odnosno efikasnosti djelovanja kompletne javne uprave u Bosni i Hercegovini i zadovoljstva građana njenim radom. U tom kontekstu, neki autori naglašavaju da je „uistinu (je) teško izmjeriti i ocijeniti dobro upravljanje u državi pa tako bilo koje mjerenje ne može biti savršeno. Postoji nekoliko koncepata mjerenja efikasnosti u javnom sektoru. Međutim, u svijetu postoji jedinstveni koncept mjerenja tzv. Worldwide Governance Indicators project koji nastoji da što bolje ocijeni upravljanje u preko 200 zemalja širom svijeta oslanjajući se na nekoliko različitih dimenzija. Na temelju dugogodišnjeg istraživačkog programa Svjetske banke (*Worldwide Governance Indicators - WGI*), pokazatelji upravljanja širom svijeta obuhvataju šest ključnih dimenzija upravljanja: sloboda građana u odabiru vlade, politička stabilnost i odsustvo nasilja, efikasnost vlade, kvaliteta regulativa, vladavina prava i kontrola korupcije.“⁷

⁷ Šašić, Đ., Tanović, M., Delić A. (2021). *Utjecaj dobrog upravljanja na povećanje zadovoljstva građana uslugama javnog sektora*, Pregled – časopis za društvena istraživanje, godina LXII, broj: 1, str. 48.

Na sljedećem grafičkom prikazu prezentirani su podaci o efikasnosti vlada zemalja Zapadnog Balkana:



Grafikon 1. Efikasnost vlada zemalja Zapadnog Balkana

Šašić, Đ., Tanović, M., Delić A. (2021). *Utjecaj dobrog upravljanja na povećanje zadovoljstva građana uslugama javnog sektora*, Pregled – časopis za društvena istraživanje, godina LXII, broj: 1, str. 49

prema: Svjetska banka: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

Bosna i Hercegovina je, u komparaciji sa susjednim zemljama, na dnu ljestvice po efikasnosti rada vlade. Ima najmanji indeks, sa neznatnim povećanjem u promatranom desetogodišnjem periodu (2009: 26,89; 2019: 28,85). Neefikasan javni sektor Bosne i Hercegovine predstavlja „spregu realnom sektoru skupom birokracijom, poreznim i parafiskalnim nametima zbog svoje složenosti i veličine (javna potrošnja veća od 40% BDP-a). Kao negativni indikatori nekonkurentnosti i lošeg upravljanja javlja se pojava nekvalitetnih javnih usluga, nedovoljnog obima pružanja javnih usluga, pojava korupcije, sive ekonomije, povjerenja u vladu, kvalitet sudstva i sl., što povećava ukupno nezadovoljstvo građana.“⁸

Imajući u vidu glomazan upravni aparat, za pretpostaviti je da postoji ozbiljan sistem obrazovanja i educiranja kadrova (službenika i namještenika), kao i znanstveni pristup kreiranju različitih javnih politika i njihova provođenja. Segment obrazovanja, kao i regrutiranja kadrova u državnu službu stavljen je u nadležnost Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine, kao i entitetskih agencija. Sve one realiziraju određeni broj edukacija i formalno vrše prijem kadrova u radni odnos u državnoj službi.

⁸ „Od zemalja u regiji najveći indeks efikasnosti vlade ima Hrvatska (67.31%)“ (Ibid, str. 49).

Modeli škola za javnu upravu u svijetu

U dosadašnjoj teoriji i praksi razvijena su tri osnovna modela regrutiranja i izbora najviših upravnih djelatnika, tj. najviših djelatnika državne uprave. Ta tri modela su: 1) anglo-saksonski model; 2) francuski model i 3) germanski model.

Francuski model

U Francuskoj su vodeće političke elite (političari i državnici) shvatili da uprava predstavlja posebnu i specifičnu oblast i posao. Zapravo, Francuska ima dugu tradiciju u osnivanju elitnih ustanova u kojima su se obrazovali i educirali vrhovni dužnosnici i državnici zemaljske uprave. Takvo shvatanje i pristup rezultirali su razvojem državničke svijesti i ideje o neophodnosti formiranja posebnih školskih ustanova orijentiranih prevashodno na obrazovanje i edukaciju državnih službenika. Primjerice, „École Polytechnique” slovi kao prva postaja u birokratskoj karijeri, koja se nakon apsolviranja te zahtjevne obrazovne ustanove grana na daljnje upravne škole za djelatnost prefekta, upravno sudstvo, financijsku kontrolu, diplomaciju i tehnička područja uprave. Obrazovni profil tih renomiranih ustanova tradicionalno je oslonjen na klasično upravljaju pravnu i redarstvenu državu.“⁹

Imajući u vidu značaj upravnog obrazovanja i veličinu odgovornosti koju upravni posao sa sobom nosi u smislu zadovoljenja javnog (općeg) interesa, general de Gaulle (*de Gaulle*) je donio odluku o formiranju posebne škole za obrazovanje upravnih službenika. Njegova odluka vođena je, prevashodno, činjenicom što takve škole otvaraju perspektive u razvoju karijere, gdje se kroz procedure javnih oglasa i konkursa privlače i regrutiraju najkvalitetniji kadrovi za rad u državnoj upravi. Tako je „Ukazom predsjednika de Gaullea od 9. listopada 1945. osnovana ENA kao formacijska ustanova pod vodstvom i nadzorom Vlade kao institucije. Cilj te odluke bio je formirati na istovjetan način više kadrove, tj. vodeće službenike čitave civilne državne uprave. ENA je od samog početka pružala svojim pitomcima - a to nastavlja i dan-danas - opću, 'generalističku' spremu, koja uključuje polivalentnu formaciju.“¹⁰ Od samog formiranja, ENA je budžetski uključena u stavke Predsjedništva Vlade, što znači da se njen rad financira iz državnog budžeta (proračuna). ENA je formirana kao škola, a ne kao visokoškolska ustanova, tj. kao neki od fakulteta. To je urađeno iz razloga što Francuska ima tzv. „dvostranački sustav

⁹ Hartmann, Jürgen (2006). *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske – Parlamentarni, predsjednički i polupredsjednički sustav vlasti*. Zagreb: Politička kultura, str. 160.

¹⁰ Šimac, Neven (2002). *Izbor i početna izobrazba viših kadrova državne uprave: francuska iskustva – tranzicijske mogućnosti*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 4, br. 2, str. 343-386; Šimac, Neven (2008). *Regrutiranje i obrazovanje kadrova za Državni savjet i za državnu upravu u Francuskoj*, u „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu“, God. 45, br. 1/2008, str. 11-30.

sustav javnog visokog obrazovanja: s jedne strane monodisciplinarna sveučilišta, a s druge sustav visokih škola, u koje se ulazi putem natječaja i koje uglavnom usmjeravaju na upravne karijere.“¹¹

Cilj ENA-e je u tome da omogućava stjecanje znanja za praktični rad u vođenju pravnih jedinica. Pored pedagoškog dijela i obavezne studijske prakse, izučavaju se obavezni predmeti, poput: javnog prava, javnih financija, predmeti sa socijalnom tematikom, kao i međunarodni odnosi. Permanentnim promjenama, reformama i modernizacijom rada i djelovanja uprave, lista predmeta se vremenom dopunjavala i širila. U današnjem vremenu sve se više posvećuje pažnja predmetima koji izučavaju Europsku uniju (posebno europski upravni prostor), zatim izučavanju lokalne i regionalne samouprave, predmetima iz oblasti socijalnih pitanja, demografije, globalizacije, međunarodnih financija, informatizacije, savremenog upravljanja, novog javnog menadžmenta, javno-privatnog partnerstva, te mass medija i savremenih komunikacija. Dosadašnje djelovanje ENA-e je pokazalo da je ona „globalno uzevši, zadovoljila najveći dio ciljeva svojih osnivača, kao i očekivanja javnosti. Izbor upravne elite i njezino stalno obnavljanje je osigurano. Stabilnost uprave i mobilnost kadrova uprave isto je tako osigurana. Uz to postoji stalna rezerva viših kadrova za potrebe ministarskih kabineta, kao i javnih ustanova i tvrtka. Francuska posjeduje vrsne vodeće kadrove državne uprave i Francuzi su zadovoljniji od građana drugih zemalja Europske unije (EU) uslugama, koje pruža njihova javna uprava.“¹² Kontinuitet rada i djelovanja ENA-e znak je i stabilnosti javne uprave u jednoj urednoj demokratskoj državi kakva je Francuska.

Sve to ENA je ostvarila zahvaljujući i predavačima, koje angažira za izvođenje nastave. U većini slučajeva, radi se o iskusnim visokim upravnim službenicima kojima je dat primat u izvođenju nastave. Pored njih, u nešto manjem broju se angažiraju univerzitetski profesori i eksperti i stručnjaci iz nekih specifičnih oblasti (ekonomija, financije, menadžment,...). Zahvaljujući takvim kadrovima, ENA uspijeva privući kvalitetne kandidate i polaznike, kojima nudi najbolja znanja iz oblasti državne uprave. Od strane države se „redovito prilagođava formacijski profil Škole potrebama vremena i javne uprave. Te osnove značajke Škole postižu se tako, što se u ENA-u ulazi putem natječaja i po načelu vrsnoće - principe du recrutement au mérite (načelo regrutiranja po 'zasluzi', tj. sposobnostima).“¹³

¹¹ „Tada su npr. pravni fakulteti u Francuskoj posvećivali premalo pozornosti ekonomskim materijama, a upravna se anatomija i fiziologija (strukture i funkcioniranje) podučavala samo kao patologija, tj. kao upravni sporovi“ (Ibid, str. 343-386).

¹² Ibid, str. 343-386.

¹³ Šimac, Neven (2002). *Izbor i početna izobrazba viših kadrova državne uprave: francuska iskustva – tranzicijske mogućnosti*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 4, br. 2, str. 343-386.

Na ENA-ine konkurse, koji se sastoje iz pismenog – eliminatornog i usmenog dijela, se prosječno prijavljuje 10 i 20 kandidata za jedno mjesto. Primljeni kandidati po automatizmu postaju državni službenici s pripadajućom plaćom. Cilj konkursa 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'.“¹⁴ 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... Ukratko, prošle je godine bilo u prosjeku 18 kandidata za jedno ponuđeno mjesto.“¹⁵

Što se tiče samog studija, „formacija u ENA-i traje oko dvije i pol godine te počinje s jednogodišnjim radnim staževima (praksom), kojima je cilj upoznati i uključiti se u konkretni upravni rad. Obvezni staževi su oni, koji se odvijaju uz prefekta regije ili departmana, ili uz francuskog poklisara u inozemstvu. To su tzv. institucionalni staževi. Svrha je tih staževa pružiti što širu viziju svih dimenzija države, predstaviti njezine interministerijalne aspekte i naučiti pitomce, kako se na osnovi strateških analiza donosi javna odluka. Zato se ti staževi i odvijaju u neprekidnoj radnoj vezi s prefektima i poklisarima. Nakon tog upravnog staža slijedi praksa u poduzeću, po izboru, u upravi koje veće tvrtke ili banke. Cilj je svih tih staževa dakle pripremiti pitomce ENA-e za njihov poziv visokih državnih službenika, tj. naučiti ih, kako se analizira i odlučuje u javnoj upravi i u privatnim tvrtkama.“¹⁶ Fokus nije samo na teorijskim znanjima, već možda i ponajviše na stjecanju praktičnih znanja i iskustava vezanih za vođenje uprave i rad na upravnim poslovima. Posebno značajno je učenje o procedurama donošenja javnih odluka, tj. javnih politika¹⁷ koje uprava provodi u praksi. Teorijska nastava se obavlja u Strazburu i Parizu.

ENA osposobljava i “producira“ i strane službenike-polaznike, te sudjeluje i u kontinuiranom obrazovanju i edukaciji francuskih i stranih viših javnih službenika. Također, nezaobilazna je i znanstveno-istraživačka djelatnost ENA-e, koja se ogleda u implementaciji važnih znanstveno-istraživačkih projekata. Rezultati tih projekata se objavljuju u zbornicima radova, časopisima, prezentiraju na kolokvijima, u toku “studijskih dana“,... Ostvarila je i značajnu međunarodnu saradnju

¹⁴ Šimac, Neven (2008). *Regrutiranje i obrazovanje kadrova za Državni savjet i za državnu upravu u Francuskoj*, u „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu“, God. 45, br. 1/2008, str. 11-30.

¹⁵ Ibid, str. 11-30, prema: *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, Pariz, 2007.

¹⁶ Šimac, Neven (2002). *Izbor i početna izobrazba viših kadrova državne uprave: francuska iskustva – tranzicijske mogućnosti*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 4, br. 2, str. 343-386.

¹⁷ Šire o javnim politikama i donošenju javnih (političkih odluka) u: Tahirović, Emir i Ermin Kuka (2020). *Osnove javnih politika*. Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica; Kuka, Ermin (2018). *Javne politike*. Sarajevo: Štamparija Fojnica d.o.o.

diljem svijeta, učestvujući neposredno ili posredno u nastanku i formiranju široke mreže škola. Tako 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, staževе za strane funkcionare, kao i programe tehničke pomoći. S brojnim sveučilištima i stranim institucijama ENA je potpisala bilateralne ugovore o suradnji.“¹⁸ Francuski primjer je, od tranzicijskih zemalja, pratila Poljska, koja je, po uzoru na Francusku ENA-u, 1990. godine osnovala Državnu školu javne uprave (NSPA).

Izraziti prigovori na rad ENA-e tiču se mogućih utjecala vladajuće ideologije i politike, zatim sve veće i izraženije naginjanje ka elitizmu (privilegija upisa samo bogatih kandidata), utjecaj na formuliranje javnih politika,... Posebna primjedba se pripisuje tome da ENA služi mnogima da bi izdali svoj javni poziv i čim prije se prodali privatnom sektoru. Tzv. „enaovci“ „danas se ne nalaze samo na užim područjima javne uprave, nego i u strankama, napose u strankama desnog tabora. I socijalisti imaju uspješne 'enaovce' u svojim redovima.“¹⁹ Bez obzira na prigovore i kritike na rad ENA-e, „apsolventi ENA-e dana su parlamentarci, ministri, visoki upravni činovnici, kao i ljudi u velikim privatnim i javnim poduzećima i osiguravajućim društvima.“²⁰

Njemački model

Državna uprava Njemačke ima zavidno povijesno utemeljenje. Izrasla je „na tradicijama kameralizma uz brojne dvorove država i državnica na koje je njemačko nacionalno područje bilo podijeljeno nakon Westfalskog mira 1648, ali je u 18. I 19. Stoljeću, stjecajem povijesnih okolnosti, osoblje te uprave, obrazovano po više manje jedinstvenim programima na njemačkim sveučilištima, postalo jedan od nosilaca ideje nacionalnog jedinstva. To joj je u svijesti Nijemaca dalo položaj i prestiž daleko iznad onog koji je imala američka, pa i engleska, državna uprava.“²¹ Kadrovi u oblasti uprave, obrazovani na univerzitetima u Njemačkoj bili su jedan od važnih faktora procesa nacionalnog jedinstva i ponosa. Model je čvrsto legalistički utemeljen. Pravna elita se, u najvećoj se mjeri, regrutira iz redova pravnika.

¹⁸ Šimac, Neven (2008). *Regrutiranje i obrazovanje kadrova za Državni savjet i za državnu upravu u Francuskoj*, u „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu“, God. 45, br. 1/2008, str. 11-30.

¹⁹ Hartmann, Jürgen (2006). *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske – Parlamentarni, predsjednički i polupredsjednički sustav vlasti*. Zagreb: Politička kultura, str. 160.

²⁰ Ibid, str. 160.

²¹ Pusić, Eugen (2007). *Država i državna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu/Društveno veleučilište u Zagrebu, str. 442.

Sušтина Njemačkog model je na praktičnoj orijentaciji, upravnoj znanosti kao temeljnom disciplinom, kao i općim pravnim profilom upravnih studija. Počev od 1997. godine, u Njemačkoj je uvedeno „obvezno ocjenjivanje službenika koje se obavlja minimalno svake tri godine, a može i po potrebi. Napredovanje službenika regulira se unutar pojedinih upravnih organizacija. Službenik može napredovati na više radno mjesto ako za njega ima potrebno formalno znanje te ako se oslobodilo odgovarajuće radno mjesto. Nakon što službenik bude imenovan na više radno mjesto, prvo imenovanje uvijek je vezano uz probni rok kako bi se ispitalo posjeduje li službenik potrebna znanja za rad na tom radnom mjestu.“²²

Svi potencijalni kandidati za rad u upravi trebaju, prethodno, proći osposobljavanje u službi u trajanju od 30 mjeseci prije nego se mogu kandidirati za zaposlenje na neodređeno vrijeme. Sistem napredovanja „tradicionalno razlikuje više službe, srednje visoke službe, srednje službe i niske službe. Službenici se postavljaju na položaje sukladno stupnju obrazovanja, a napredovanje u više kategorije nije česta praksa. Sustav napredovanja vezan je uz definirane zakonske kriterije, kao što su profesionalne kvalifikacije, intelektualne i karakterne osobine i radno iskustvo.“²³

S aspekta obrazovanja djelatnika u upravi, u Njemačkoj je prihvaćen model cjeloživotnog učenja (engl. *Long Life Learning – LLL*) i usavršavanja upravnog osoblja. Strategije u oblasti obrazovanja osoblja u upravi izrađuje se u saradnji sa službenicima koji su konkretno zaduženi za upravljanje ljudskim resursima. Tako, „svi viši rukovoditelji imaju sveučilišnu diplomu. Najzastupljenije struke su pravo i ekonomija. Većina mlađih kadrova ima radno iskustvo i izvan uprave. Postoji nekoliko specijalističkih stručnih programa za obrazovanje odnosno usavršavanje osoba za rad u upravi.“²⁴

Današnji njemački sistem regrutiranja kadrova za visoku javnu upravu – „Höherer Dienst, koji se ne zasniva na principu natječaja, nego diploma, uključuje dvije etape. Prvu sačinjavaju dva formalizirana i veoma selektivna državna ispita. Uspješno polaganje prvog državnog ispita otvara pravo na trogodišnju pripremu, koja se obično odvija u Visokoj školi javne uprave (Hochschule für Verwaltungswissenschaften) u Speyeru. Nastavno osoblje sastoji se prvenstveno od sveučilišnih profe-

²² Manojlović, Romea (2015). *Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije*, u „Hrvatska komparativna javna uprava – CCPA“, God. 15, br. 1, str. 141-173.

²³ Marčetić, Gordana (2007). *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.

²⁴ „Upravljanje ljudskim potencijalima je decentralizirano, a to ometa vođenje koherentne personalne politike. Iako se s federalne razine daju opće smjernice o statusu lokalnog upravnog osoblja, one nemaju obvezujuću snagu“ (Mikulić, Sanja (2009). *Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u procesu decentralizacije*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 9, br. 4, str. 1091-1126).

sora, ali i od odvjetnika, sudaca i viših upravnih službenika. Drugi državni ispit, koji otprilike odgovara diplomi prava, daje pravo na naslov Assessor, što otprilike znači službenik-stažist. Škola u Speyeru nema nikakva monopola na formiranje upravnih kadrova, jer dio njih dolazi, formacijski, sa sveučilišta. Regrutiraju, u pravom smislu riječi, personalna odjeljenja ministarstava na osnovi dossiera kandidata. Tijekom karijere većina službenika prolazi kroz različite oblike 'stalne izobrazbe', koju na saveznoj razini organizira Savezna akademija za javnu upravu.²⁵

Kod obrazovanja za niže službenike pokrajinskog nivoa, svaka savezna pokrajina, a ima ih ukupno 16, ima svoju visoku školu za javnu službu. One školuju kadrove i vrše edukacije državnih službenika. U većini škola, studij traje tri godine. Škole se financiraju od pokrajinskih ministarstava financija. Studenti su državni službenici s opozivom i već primaju mjesečnu platu za vrijeme studija, tzv. kandidatske plaće u visini od 1.213,85 eura (od 1/2018).²⁶ Ponuda za obuku je osmišljena za zaposlene iz svih odjela i lokalnih vlasti. Također, ove škole su odgovorne za cjeloživotno učenje svih uposlenika pokrajinske javne uprave. Seminari se održavaju iz sljedećih oblasti:²⁷ opća unutarnja uprava; financije i socijalna uprava. U pokrajini Bayern, svake godine u obukama učestvuje više od 3.000 zaposlenika javne uprave.²⁸

U konačnici, njemačku javnu upravu karakteriziraju: „visoka profesionalnost, stroga organizacijska hijerarhija, zapošljavanje prema sposobnosti, napredovanje prema objektivnim kriterijima stručnosti, neutralnost u pružanju javnih usluga, sigurnost zaposlenja itd. Njemačka je specifičnost da su sva poboljšanja u javnoj upravi proizašla iz nje same, bez ikakva političkog pritiska.“²⁹ Evidentno je da obrazovanje djelatnika za rad u javnoj upravi ima visoku vrijednost i značaj u tom kompleksnom i značajnom sistemu javne vlasti.

Republika Hrvatska

Republika Hrvatska se, nakon uvođenja političkog pluralizma i provođenja prvih višestranačkih izbora, u dva navrata inspirirala francuskim pravnim i političkim modelom. Prvobitno je prihvatila francuski polupredsjednički režim, a nakon toga

²⁵ Šimac, Neven (2002). *Izbor i početna izobrazba viših kadrova državne uprave: francuska iskustva – tranzicijske mogućnosti*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 4, br. 2, str. 343-386.

²⁶ <https://www.fhvr.bayern.de/de/studium/soziale-absicherung.html>

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Bađun, Marijana (2004). *Governance i javna uprava u kontekstu pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji*, u: Ott, Katarina (ur) (2004). *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: Izazovi institucionalnih prilagodbi*. Zagreb: Institut za javne financije/Zaklada Friedrich Ebert, str. 125-157.

i francuski tip izbornog zakona. Ovi znaci su mogli sugerirati da se želi stvoriti institucionalna osnova za snažne, korjenite i brze reforme izvršne vlasti i javne uprave. U tim početnim fazama, javila su se nastojanja unutar akademske zajednice za hitnim obrazovanjem mlađih, elitnih upravnih kadrova, po uzoru na francuski model. Međutim, političko rukovodstvo tadašnje države nije pokazalo nikakav interesa za takav prijedlog. Nakon relativno kratkog i “probnog” uvođenja francuskog modela, Republika Hrvatska se opredijelila za nove institucionalne reforme. Ukidaju se polupredsjedničke ovlasti, te formalno uvodi parlamentarni sistem obilježen čestim paralizama, a rijetkim konsenzusima, kompromisima i dogovorima.

S kategorijom „izobraženih i stabilnih viših kadrova državne uprave bilo je moguće izbjeći jedan dio tih nepromišljenih institucionalnih koraka. Država nije imala ni suvremeno izobraženih viših kadrova, ni kvalificiranih savjetnika, a one stručnjake, koji su se povremeno javljali, nije htjela počuti. U posljednje vrijeme najviše političke institucije prihvaćaju strane savjetnike, koje im šalju međunarodne financijske institucije. Od tih savjetnika se ne može očekivati drugo, doli savjete, koji su u skladu s politikom tih institucija - i onih, koji u njima imaju pretežit utjecaj. Ta politika ne mora uvijek biti u skladu s interesima Republike Hrvatske i njezinih građana.“³⁰

Prema raspoloživim podacima³¹, u hrvatskoj državnoj službi „prevladavaju osobe sa srednjom i nižom stručnom spremom, a najmanje su zastupljene osobe sa završenim preddiplomskim stručnim studijem. Izuzmu li se namještenici kao osobe koje obavljaju pomoćno-tehničke poslove, prema Registru zaposlenih u javnom sektoru, početkom 2015. u državnim tijelima bilo je zaposleno gotovo 50 posto osoba sa srednjom stručnom spremom. Udio osoba sa završenim diplomskim sveučilišnim ili stručnim studijem zauzimao je 35,58% ukupne radne snage, dok je službenika sa završenim preddiplomskim stručnim studijem bilo samo 3,15%. U javnim službama u isto je vrijeme radilo 60,36% osoba koje su završile diplomski sveučilišni ili stručni studij, 2,5% službenika sa završenim preddiplomskim stručnim studijem, gotovo 13% osoba s višom stručnom spremom te 24,17% osoba sa završenim preddiplomskim stručnim studijem. Vrlo slični postoci državnih službenika i službenika u javnim službama utvrđeni su i na temelju podataka Ministarstva uprave krajem februara 2016. U odnosu na strukturu zaposlenih u hrvatskoj lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ne postoje javno objavljeni skupni i cjeloviti podaci niti Ministarstvo uprave raspolaže takvim podacima.“

Nakon osnivanja Sveučilišta u Zagrebu 1874. godine, u čijem je sastavu bio i Pravni

³⁰ Ibid, str. 343-386.

³¹ *Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine.* Zagreb: Ministarstvo uprave.

fakultet, proučavanje uprave bilo je orijentirano na dva temeljna područja: upravnu znanost i upravno pravo. Cjelovita reforma studijskih programa u Republici Hrvatskoj provedena je 2005. godine, u skladu s bolonjskim načelima, uvođenjem sheme studiranja u tri ciklusa studija (3 + 2 + 3) i bodovnog sistema ECTS. Prva je generacija polaznika novih studijskih programa 2008. godine završila trogodišnji stručni studij i stekla naziv *prvostupnika javne uprave*. Od 2013. godine počinju se izvoditi i dvogodišnji stručni diplomski studiji javne uprave. Nakon završetka tih studija, kandidati stječu naziv *stručni specijalist javne uprave*.

Proučavanje uprave na poslijediplomskoj razini „provodi se od 1961. kada je utemeljen poslijediplomski magistarski znanstveni studij upravno-političkih znanosti na Pravnom fakultetu u Zagrebu. Nešto specijaliziraniji poslijediplomski znanstveni studiji izvode se na Pravnom fakultetu u Osijeku (Lokalna samouprava i decentralizacija) i na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu od 2002. godine (Javne politike).“³² Univerziteti studiji izvode se na univerzitetima, a stručni na visokim školama i veleučilištima, no iznimno se mogu izvoditi i na univerzitetu, ali uz prethodnu saglasnost Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj Republike Hrvatske. Studijski programi javne uprave smješteni su u područje društvenih nauka, u pravilu u polje prava. Iz područja uprave se izvode: preddiplomski studij javne uprave; specijalistički diplomski stručni studiji javne uprave i poslijediplomski doktorski i specijalistički sveučilišni studiji u širem smislu povezani s javnom upravom.

Obrazovanje na trogodišnjim studijima javne uprave i srodnim studijima izvodi na nekoliko fakulteta i veleučilišta. Radi se isključivo o „stručnim studijima javne uprave odnosno upravnim studijima, točnije o 8 preddiplomskih studija javne uprave koji su akademskoj godini 2015./2016 imali ukupno 1047 mjesta, od toga 580 za redovite studente. Upisne kvote za akademsku godinu 2015./2016. najviše su za upravni studij na Pravnom fakultetu u Splitu, a slijede ga studiji u Zagrebu i Osijeku. Studiji na veleučilištima u pravilu imaju nešto niže kvote od onih na fakultetima, uz iznimku Veleučilišta u Šibeniku. Također, posljednjih je godina zamjetan trend smanjivanja upisnih kvota pa su tako, primjerice, na ranijem Veleučilištu u Zagrebu, odnosno nakon pripajanja Pravnom fakultetu u Zagrebu, upisne kvote u razdoblju 2009./2015. višestruko smanjene (primjerice u akademskim godinama 2008./2009. – 2011./2012. kvote su iznosile 440 studenata).“³³

Diplomski (dvogodišnji) stručni studiji javne uprave izvode se na pravnim fakultetima u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu. Još ne postoji univerziteti preddiplomski ili diplomski studij javne uprave (upravne nauke), već samo stručni studiji.

³² Ibid, str. 34.

³³ Ibid, str. 35.

Izvide se četiri studija. Specijalistički studiji pokrenuti su tek od akademske godine 2013./2014. Po omjeru predmeta iz različitih disciplina, specijalistički studij javne uprave na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu smatra se u najvećoj mjeri multidisciplinarnim.

Osim studijskih programa, javna se uprava poučava i na nekim sveučilišnim studijima: „upravna znanost izvodi se kao obvezni kolegij pravnog studija na pravnim fakultetima u Zagrebu, Rijeci, Osijeku i Splitu. Na preddiplomskom studiju politologije na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu izvodi se kolegij Javno upravljanje.²⁰ Također, nude se i izborni kolegiji: tako Pravni fakultet u Zagrebu nudi četiri izborna kolegija studentima pravnog studija na 5. godini (Lokalna samouprava, Komparativna javna uprava, Sociologija uprave i Reforma javne uprave u europskom kontekstu). Javna se uprava predaje na nekim drugim studijima (primjerice, na studiju socijalnog rada).“³⁴

Sveučilišni doktorski studij postoji samo na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, u sklopu dokorskog smjera javnog prava i javne uprave. Taj je studij jedini pravi doktorski studij, koji služi obnovi znanstveno-nastavnog kadra u području javne uprave. Sveučilište u Zadru izvodi međunarodni združeni doktorski studij Sociologija regionalnog i lokalnog razvoja, što je interesantan primjer interdisciplinarnog studija sociološkog usmjerenja.

Poslijediplomske specijalističke studije nude „Centar za poslijediplomske studije Sveučilišta u Zagrebu, pravni i ekonomski fakulteti u Zagrebu, Rijeci i Osijeku, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu te Sveučilište u Zadru i Puli. Sadržaj i orijentacija studija ovise o znanstvenoj disciplini matične institucije pa su studiji na pravnim fakultetima ponajprije usmjereni na pravne, a na ekonomskim na ekonomske discipline.“³⁵

Slobodna radna mjesta u državnim tijelima u Republici Hrvatskoj se popunjavaju javnim natječajem ili internim oglasima, napredovanjem, premještanjem ili rasporedom državnog službenika, pri čemu se primjenjuju propisi Zakona o državnim službenicima i Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi.

Prilikom „zapošljavanja premještanjem ne procjenjuju se znanje i vještine službenika. Postojeća klasifikacija radnih mjesta državnih službenika temelji se na zadovoljavanju formalnih uvjeta, tj. zadovoljavanju tražene razine obrazovanja i zvanja prema pravilniku o unutarnjem redu određenog tijela. U državnoj upravi se potiče mobilnost službenika putem web-portala CIRCA, no za sada samo neobavezno.

³⁴ Ibid, str. 40.

³⁵ Ibid, str. 41.

Dakle, toj aplikaciji mogu pristupiti samo službenici zaposleni u javnoj upravi, neka je vrsta burze premještaja, a vodi je Ministarstvo uprave (sadrži listu nepopunjenih radnih mjesta u tijelima i podatke o službenicima koji su zainteresirani za premještaj).³⁶ Napredovanje u državnoj službi regulirano je Zakonom o državnim službenicima i Uredbom o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika. Dijelom je ograničeno, budući da je uvjetovano postojanjem upražnjenog radnog mjesta propisanog pravilnikom o unutarnjem redu tijela u kojem je službenik zaposlen, te osiguranim sredstvima za isplatu plaća iz državnog budžeta.

Kontinuirano se ulaže u stručno usavršavanje i osposobljavanje službenika, a prava i obaveze državnih službenika u tom području uređena su Zakonom o državnim službenicima i Uredbom o oblicima, načinima i uvjetima obrazovanja državnih službenika. Radi „osiguravanja svrhovitog ulaganja u najvažnija područja i u najpotrebnije grupe službenika, planira se stručno usavršavanje te se sastavlja Plan izobrazbe za kalendarsku godinu. Temelj planiranja je sveobuhvatno istraživanje Procjena potreba izobrazbe koje provodi središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose (sada Ministarstvo uprave).“³⁷

Plan obrazovanja državnih službenika realizira Državna škola za javnu upravu, u skladu, prije svega, s financijskim mogućnostima predviđenim u budžetu za te namjene. Dakle, država je, pored sveučilišta i veleučilišta na kojima se izučava javna uprava i upravna nauka, formirala i posebnu obrazovnu instituciju Državnu školu za javnu upravu, pod ingerencijom Ministarstva uprave Republike Hrvatske. To znači da država financira, afirmira i potiče rad i djelovanje ove obrazovne ustanove. Državna škola za javnu upravu Vladi Republike Hrvatske podnosi, preko Ministarstva uprave, Godišnji izvještaj o radu, nakon što ga prethodno usvoji Upravno vijeće škole. Vlada izvještaj razmatra i usvaja na svojoj sjednici. Dakle, Državna škola za javnu upravu je zadužena za stručno usavršavanje službenika cijele javne uprave (državnu, lokalnu upravu i pravne osobe s javnim ovlaštenjima).

Republika Slovenija

Republika Slovenija je, kao i ostale države koje su proglasile nezavisnost disolucijom Jugoslavije, prošla put tranzicije i razvoja demokratskih i institucionalnih kapaciteta. Ona je taj put prošla mnogo brže i spremnije, nego druge države bivše Jugoslavije. Tome je umnogome pomogla i činjenica da Republika Slovenija nije

³⁶ Zoretić, Gordana i Denis Buterin (2016). *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Hrvatske primjenom kompetencijskog modela*, u „Zbornik Veleučilišta u Rijeci“, Vol. 4, br. 1, str. 159-170.

³⁷ Ibid, str. 159-170.

bila na udaru agresije i nije trpjela ratna razaranja, kojima su bile izložene Republika Hrvatska i Bosna i Hercegovina.

Prijelaz u demokratiju u Sloveniji istraživači Danica Fink Hafner i Mirko Pejanović vide kao trofazni proces, koji uključuje:³⁸ 1) predtranzicijski period – period liberalizacije (od sredine do kraja osamdesetih godina), 2) prijelaz u užem smislu (priprema i izvođenje prvih slobodnih, demokratskih i višestranačkih izbora, usvajanje novog demokratskog ustava i popunjavanje novih političkih ustanova s demokratski izabranim predstavnicima) i 3) konsolidacija nove demokratije (nakon izbora 1992. godine).

U Republici Sloveniji egzistira i funkcionira više raznovrsnih institucija koje provode obrazovanje i usavršavanje upravnih kadrova. Centralnu koordinaciju tih aktivnosti provodi Upravna akademija. Obično se „s institucijama koje provode edukacije sklapaju ugovori. Potiče se konkurencija u procesu odabira vrste i načina obuke, a naglasak obuke stavljen je na stvaranje korisnički orijentirane i otvorene javne uprave koja služi interesima svih građana. Razvoj intenzivnog i kontinuiranog programa edukacije lokalnih službenika ima cilj poboljšati efikasnost i odgovornost te uvesti mjerila kvalitete pruženih usluga.“³⁹ Primjerice, edukaciju i osposobljavanje upravnog osoblja na lokalnoj razini, „prije su provodile različite institucije, kao što su pojedini fakulteti ili centri za obuku unutar pojedinih ministarstava i drugih upravnih organizacija.“⁴⁰

Fakultet za javnu upravu, osnovan kao Viša upravna škola još 1956. godine, u početku je provodio trogodišnji studijski program javne uprave, a od 1999. godine i širok spektar različitih edukacija i treninga (seminara, panela) za profesionalno usavršavanje državnih službenika, s posebnim edukacijama iz područja upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi. Tako se, „na Fakultetu (se) izvode poslijediplomski studij i specijalistički studij javne uprave. Osim navedenog, postoji i Fakultet za poslijediplomske državne i europske studije u Kranju. Do 1997. obuku uz rad provodila je Upravna akademija kao dio tadašnjeg Ministarstva unutarnjih poslova, a sada Ministarstva uprave, koja je i službeno prihvaćena kao institucija za obuku cijele državne uprave.“⁴¹ Dakle, po uzoru na druge demokratske države, Upravna akademija⁴², koja djeluje pri Ministarstvu za javnu upravu, je institucija koju je oformila država i čiji rad država financira, afirmira i potiče.

³⁸ Fink Hafner, Danica i Mirko Pejanović (ur.) (2006). *Razvoj političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini*. Sarajevo/Ljubljana: Promocult, str. 18-19.

³⁹ Mikulić, Sanja (2009). *Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u procesu decentralizacije*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 9, br. 4, str. 1091-1126.

⁴⁰ Ibid, str. 1091-1126.

⁴¹ Ibid, str. 1091-1126.

⁴² Više o Upravnoj akademiji na: <https://ua.gov.si/>

Već 1995. godine počelo se s provođenjem „posebnog specijaliziranog obrazovanja upravnih radnika na području tzv. new public managementa (MASTER projekt). Projekt je financirala švicarska vlada, a u njega su bili uključeni vrhunski stručnjaci iz cijelog svijeta. Tako smo u godinu i pol dana obrazovali četrdeset upravnih radnika koji još danas čine kadrovi alat dviju organizacijskih jedinica koje predstavljaju temeljnu infrastrukturu za preoblikovanje i razvoj uprave. Prva takva jedinica je Ured za organizaciju i razvoj uprave koji je osnovan 1986. godine u Ministarstvu za unutarnje poslove a vodi ga jedan od triju državnih tajnika u tom ministarstvu. Ured je nositelj projekta reforme javne uprave, a uz to se brine za njezinu dogradnju i razvoj. Druga organizacija je Upravna akademija koja je unutarnja organizacijska jedinica u tom uredu i brine se za stalno i dopunsko obrazovanje svih zaposlenih u slovenskoj državnoj upravi.“⁴³

Ministarstvo javne uprave osnovano je 2004. godine i to iz rada Ministarstva unutarnjih poslova i iz nekih Vladinih službi. Kasnije se preoblikovalo, ujedinilo se s pravosuđem, a od 2004. godine opet djeluje kao autonomno, pri čemu se i danas najviše bavi upravljanjem platnog sistema i debirokratizacijom. *De facto* je u mnogočemu vodeću ulogu u upravnim reformama, uglavnom zbog smanjenja javnih sredstava i stoga prilično neoliberalnu, preuzelo Ministarstvo financija Republike Slovenije.

Upravna akademija je „odgovorna za organiziranje kontinuirane, sustavne i jedinstvene obuke državnih službenika, kao i za ocjenjivanje postojećih i razvijanje novih programa obuke. Na Akademiji se uglavnom izvode radionice i seminari, dok tečajevi pokrivaju opću upravnu obuku i europske standarde. Provodi se i obuka za novozaposlene državne službenike, a obuku prolaze i izabrani zastupnici kao i načelnici i općinski tajnici.“⁴⁴

Zakon o državnoj upravi Republike Slovenije usvojen je 2002. godine. Zakon je inkorporirao pozitivne prakse u državama članicama Europske unije, te prenio velik dio ovlasti za uređivanje organizacije državne uprave s Parlamenta na Vladu, čime je „osigurao veću fleksibilnost političkog odlučivanja; modernizirao je sustav upravljanja u državnoj upravi jer je definirao granicu između političkih funkcija (ministra i državnog tajnika) te najviših službenih položaja; jasnije je uredio status i stručnu autonomiju ustanova u sastavu ministarstava.“⁴⁵ S aspekta financiranja, svako ministarstvo pri Vladi Republike Slovenije određuje vlastiti budžet (iznos

⁴³ Trpin, Gorazd (2002). *Reforma javne uprave u Sloveniji*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 4, br. 2, str. 293-321.

⁴⁴ Mikulić, Sanja (2009). *Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u procesu decentralizacije*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 9, br. 4, str. 1091-1126.

⁴⁵ Kovač, Polonca (2016). *Dosezi i manjkavosti upravnih reformi u Sloveniji*, u „Političke analize“, Vol. 7, br. 26, str. 13-17.

financijskih sredstava) namijenjen za obuku, dok je razina, opseg i kvantiteta obuke interna odluka pojedine upravne jedinice.

Lokalna samouprava nije mijenjala način rada samo na temelju obrazovanja i tehničke pomoći, bez mogućnost uvježbavanja novostečenog znanja i vještina. Ta metoda zahtijeva nadopunu stvarnom procesu devolucije (prijenosa ovlasti), koja dopušta praktično učenje kroz činjenje. Na taj način lokalne samouprave imaju stvaran interes za izgradnju kapaciteta, a istodobno stječu praktično iskustvo, koje je prijeko potreban dio stvarnog kapaciteta uprave. Primjerice, na razini lokalne vlasti (lokalne samouprave) u Republici Sloveniji, postoje „tri kategorije lokalnog osoblja; više upravno osoblje, upravno osoblje i strukovno-tehničko osoblje. Više upravno osoblje uključuje savjetnike gradonačelnika i više savjetnike, koje imenuje općinsko vijeće na prijedlog gradonačelnika, ali oni nemaju status javnih službenika. Kategorija upravnog osoblja uključuje službenike, više i niže referente i drugo javno osoblje. Glavni je problem nedostatak stručnog znanja i stručnog osoblja. Dok si veće općine mogu priuštiti veću upravu, s većim brojem organa i njihovom specijalizacijom, manje općine moraju izvršavati jednake odgovornosti sa samo jednim ili dvama upravnim organima. Stoga je međuopćinska suradnja u području pružanja usluga od ključne važnosti za manje općine, jer one same, svaka za sebe, ne bi mogle pružati te usluge.“⁴⁶

Gradske i druge veće općine „lakše privlače sposobne i stručne ljude, ali i seoske i male općine razvijaju inovativna rješenja. Zbog tog se razloga strategija decentralizacije temelji, između ostaloga, i na razvoju kapaciteta za izvršavanje odgovarajućih zadataka. Stabilan i trajan lokalni kapacitet oslanja se na institucionalne mehanizme (konkurentnu plaću, ugovorne odnose, osposobljavanje, itd.) uz jačanje funkcija koje organizacije moraju izvršavati: odlučivanje, planiranje, financiranje, mobilizaciju i upravljanje sredstvima, provedbu, vrednovanje, komunikaciju i usklađivanje te rješavanje sukoba.“⁴⁷

Javna uprava u Republici Sloveniji u širem smislu uključuje „oko 160 000 zaposlenih u državnoj upravi: 10 Vladinih ureda, 11 ministarstava i oko 40 ustanova u njihovu sastavu (npr. inspektorati), 58 lokalnih upravnih jedinica (općinskih uprava i različitih nositelja javnih ovlasti, npr. zdravstveni ili školski zavodi), a također i različite javne agencije, npr. 16 državnih.“⁴⁸ Tome treba pridodati i koncesionare na području zdravstva, geodezije,...

⁴⁶ Mikulić, Sanja (2009). *Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u procesu decentralizacije*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 9, br. 4, str. 1091-1126.

⁴⁷ Ploštajner, Zlata (2004). *Slovenian Public Administration: Continuation of Reform, Efforts and Perspectives in South-East European Countries*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, str. 49–57.

⁴⁸ Kovač, Polonca (2014). *Organizational and Managerial Challenges of Reforming Slovenian Public Agencies*, u „Organizacija“, Vol. 47, br. 4, str. 281-294.

Niz je kritika na račun dosadašnjih reformi javne uprave u Republici Sloveniji. Neke od njih upućuju se i na činjenicu da se premalo brige posvećuje kontinuiranom obrazovanju. One su evidentne i u najnovijoj Strategiji razvoja javne uprave koju je slovenska vlada usvojila u proljeće 2015. godine za razdoblje do 2020. godine.⁴⁹ Temeljni cilj Strategije je usmjeren na kvalitetu, učinkovitost, transparentnost i odgovornost javne uprave. Smatra se da će postizanje ciljeva ove Strategije poboljšati poslovno okruženje za razvoj ekonomije i povećati konkurentnost, a time i poboljšati rangiranje Slovenije na međunarodnom nivou.

Na Upravnoj akademiji se pripremaju i provode raznovrsni treninzi i stručni ispiti za državne službenike s ciljem povećanja profesionalnosti i efikasnosti njihova rada, kao i osobnog razvoja. Permanentno se ažuriraju sadržaji, u skladu s potrebama, te se vodi briga o uvođenju savremenih oblika rada i treninga: treninzi iz redovne ponude; treninzi iz projekata i stručni ispiti i pripreme za njih.

Model upravne škole za Bosnu i Hercegovinu

Prva Viša upravna škola, koja se bavila prevashodno upravnom naukom, formirana je još 1952. godine. Djelovala je u svim glavnim gradovima bivše Jugoslavije. Školovanje je bilo u trajanju od dvije godine. Uslijed nejasnih razloga, mogućih utjecaja lobija pravnih fakulteta i drugih subjekata, 1981. godine ova škola biva ukinuta. Od tog perioda, u upravi preovladavaju kadrovi svih profila i naučnih orijentacija, obavljajući najsloženije upravne poslove. Godine 2005. u Bosni i Hercegovini se po prvi put u njenoj historiji, formira Fakultet za javnu upravu sa sjedištem u Sarajevu. Taj Fakultet je svoj nastavni plan i program preuzeo od Fakulteta za upravu Univerziteta u Ljubljani. Ipak, ova institucija nije osnovana od strane onoga kome najviše treba (države), nego od privatne Agencije. U određenoj mjeri, ova visokoškolska institucija svojim radom i djelovanjem ukazuje na nedostatke u obrazovanju u upravi i važnosti sistemskog obrazovanja. Zagovara neophodnost sistemskog pristupa obrazovanju, edukaciji, te kreiranju procesa u državnoj administraciji u Bosni i Hercegovini.

Imajući u vidu heterogenost i složenost upravno-pravnog i političkog sistema Bosne i Hercegovine, reforma uprave nameće se kao jedan od suštinskih prioriteta za razvoj države i društva. Ta reforma je, pored toga, i jedna od ključnih na putu u procesu pristupanja Bosne i Hercegovine Europskoj uniji.

Izgradnja uspješnog modela uprave u Bosni i Hercegovini podrazumijeva usvajanje i implementiranje projekata reforme sadašnjeg sistema uprave. Ta reforma podra-

⁴⁹ Ibid, str. 281-294; *Strategija razvoja javne uprave 2015-2020*. (Izvor: <https://nio.gov.si/nio/asset/strategija+razvoja+javne+uprave+2015+2020> (07.06.2020)).

zumijeva više aspekata, a ključni su:⁵⁰ 1) reforma zakonske i normativne pozicije uprave; 2) funkcionalna reforma u smislu jačanja kapaciteta za pružanje usluga građanima i 3) reforma administrativno-teritorijalne organizacije države. Ovaj dio reforme, odnosno ponuda jednog takvog modela bi se mogao inkorporirati i promatrati kroz sva tri prethodno navedena aspekta reforme uprave u Bosni i Hercegovini.

Aktivnosti u tom pravcu treba usmjeriti na sistem obrazovanja, s posebnim osvrtom na obrazovanje djelatnika u i za javnu upravu. Prema raspoloživim podacima, stopa zadovoljstva obrazovanjem u Bosni i Hercegovini je 57%.⁵¹ Od reformirane, osposobljene i moderne javne uprave očekuje se poboljšanje općeg učinka vlade, a prevashodno u kontekstu provođenja javnih politika. Usljed toga, treba krenuti od onih nužnih predradnji, a koje su preduvjet osmišljavanja i implementiranja adekvatnog modela upravne škole u Bosni i Hercegovini.

Prva predradnja bi mogla biti potpuno provođenje Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, i to osobito onih odredbi koje se odnose na obrazovanje, edukaciju i obuku državnih službenika.

Druga predradnja bi bila jačanje i osnaživanje institucionalnog okvira postojećeg obrazovanja i obuke upravnih djelatnika, poput agencija za državnu službu, odjela ljudskih resursa u institucijama, organizacijama i slično.

Treća predradnja bi bila planiranje i obezbjeđenje posebnih finansijskih stavki i sredstava u budžetima na svim nivoima vlasti, a za potrebe kontinuirane i permanentne edukacije, obrazovanja i obuke budućih i postojećih upravnih djelatnika.

Ispunjenje prethodne tri predradnje i/ili preduvjeta, predstavlja solidnu osnovu za izgradnju novog pristupa obrazovanju i obuke u oblasti javne uprave. Osim što se u Strategiji reforme javne uprave, te Akcionom planu, spominjalo formiranje Instituta za javnu upravu, dalje od toga se do danas nije otišlo. Institut je trebao biti centralna institucija za obrazovanje i trening kadrova u oblasti javne uprave, po uzoru, prvenstveno, na susjedne zemlje. Pošto ideja osnivanja Instituta za javnu upravu nije još nikad implementirana, nameće se opravdanim pitanjem šta dalje raditi.

Budući da u Bosni i Hercegovini ne postoji cjelovit i jedinstven društveni program reforme uprave koji bi obuhvatio sve nivoe vlasti (od državnog do nivoa jedinica lokalne samouprave – općina i gradova), nameće se potreba traganja za modelima

⁵⁰ Usklađeno prema: Mirko Pejanović i Elmir Sadiković (2010). *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: TKD Šahinpašić, str. 85.

⁵¹ Šašić, Đ., Tanović, M., Delić A. (2021). *Utjecaj dobrog upravljanja na povećanje zadovoljstva građana uslugama javnog sektora*, Pregled – časopis za društvena istraživanje, godina LXII, broj: 1, str. 48.

koji su izvodljivi i mogući u takvoj situaciji. Postaje jasno da javne politike iz domena reforme javne uprave ne mogu ići samo odozgo prema dolje, nego i obratno, odozdo prema gore. Tako i segment unutar koga je moguće izvesti i implementirati u praksi određene reformske korake jeste segment koji se tiče uvođenja novog modela upravne škole za Bosnu i Hercegovinu. To je jedino moguće koncipirati trenutno na nivou kantona, u našem konkretnom slučaju Kantona Sarajevo. Navest će se neki od identificiranih problema, koji opterećuju rad uprave, a na osnovu kojih je potrebno kreirati adekvatna i primjenjiva rješenja.

Prva neuralgična tačka jeste konstantna izmjena sistematizacija radnih mjesta, s ciljem povećanja broja uposlenih. Često se uvode moratoriji na upošljavanje, koji se, uslijed čestih promjena vlasti, namjerno i svjesno krše. Dakle, osmišljavanje najboljih rješenja i konstantna sistematizacija radnih mjesta jeste nešto što bi bila tačka hitnog rješavanja.

Konkursna procedura ja takva da, na prijedlog jednog od organa, Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine provodi konkursnu proceduru i obavlja prijem na osnovu zahtjeva organa uprave. Međutim, sama procedura je u velikoj mjeri formalna, počev od konkursa i testa koji se provodi. Nakon što se utvrdi postojanje potrebe zapošljavanja novog državnog službenika objavljuje se javni oglas.

Konstantno se povećava broj uposlenika svih nivoa: općina, gradskih uprava, kantona, entiteta i državni nivo, bez povećanja obima posla. To znači da se vrše upošljavanja stranačkih kadrova, podobnih za određene pozicije. Dakle, regrutacija i prijem u državnu službu je tačka problema.

Usljed navedenih problema i revizija u sistematizaciji, nije rijetka pojava da službenici sa završenim tehničkim fakultetima rade na najsloženijim upravnim poslovima. Također, koja visokoškolska institucija je priznata ili ne često ovisi samo od rukovodioca ili kreirane sistematizacije za svaki organ uprave pojedinačno. Potrebno je, stoga, unificirano, jednoobrazno i adekvatno obrazovanje državnih službenika.

Edukacija već uposlenih u državnoj službi, seminari i redovna savjetovanja u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine se obavljaju od strane Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine. Usljed neadekvatnih tema (tematskih oblasti i cjelina) i neprilagođenih oblasti edukacije, privatne institucije obavljaju pojedinačne pozive s ciljem edukacija posebno bitnih oblasti kao što su javne nabavke. Ovakve bitne oblasti edukacije ne smiju biti prepuštene slobodnom tržištu. Edukacije iz određenih oblasti bi trebale pratiti reforme istih, te se ova oblast ne može gledati odvojeno od navedenih bitnih problema.

Kada neka koalicija dobije vlast, rukovodeće funkcije se daju osobama koji često nisu upoznati sa suštinskim stanjem u upravi i posebno u organu kojega će voditi.

To, također, traži posebno obrazovanje i edukaciju. Osmišljavanje procesa u javnoj upravi traži naučni pristup koga danas nema. Ovo su samo neki od problema koji zahtijevaju poseban pristup i adekvatan odgovor. Taj odgovor bi podrazumijevao jasnu strategiju koja bi vukla reforme, te aktivnosti koje bi dale prve rezultate nakon vrlo kratkog vremena.

Prije svega, mora se uzeti u obzir činjenica da Kanton Sarajevo, kao kanton na čijem je teritoriju glavni grad države Bosne i Hercegovine, predstavlja tačku interesiranja cijele države, ali i regiona. To znači da bi sva rješenja trebala poteći iz ovog dijela zemlje.

Analizom organizacije regrutovanja i obrazovanja za upravu u gore navedenim zemljama, primijećeno je da je sistem u zemljama regiona dosta identičan i sličan. Uzimajući u obzir ustavno uređenje države Bosne i Hercegovine, potvrđuje se teza da inovativni sistem treba pokrenuti na lokalnom, tj. kantonalnom nivou, po modelu Njemačke i djelimično Francuske organizacije. Za ovaj obim posla potrebna je institucija koja će u biti u stanju obavljati obrazovanje novih kadrova za javnu upravu, ali i edukaciju već postojećeg kadra.

Kako bi se dobili adekvatni podaci, te predložila prava rješenja, potrebno je, prije svega, sadašnju upravu Kantona Sarajevo podvrgnuti funkcionalnoj analizi sistematizacije radnih mjesta i postojećeg broja uposlenih. U sklopu institucije koja bi obavljala ove aktivnosti, potrebno je formirati Institut za javnu upravu, koji bi na adekvatan način osmišljavao najbolju moguću organizaciju javnog sektora, te implementacije sa naučne ravni. Jasno je da bi sve općinske administracije (devet općina Kantona Sarajevo) trebale proći istu analizu. Na osnovu ovoga bi se ušlo u uvid stanja administracije, tj. broj adekvatnog osoblja, te koji je to broj administrativaca (djelatnika u upravi) koji se treba pripremiti ili odškolovati, koji edukativni profil treba pripremiti, koje oblasti treba tretirati edukacijama, te da li neke institucije možda treba objediniti ili uspostaviti neke nove. Ove oblasti moraju biti u saglasnosti sa usvojenim javnim politikama i strategijama.

Nakon upravnog modeliranja Kantona Sarajevo, neizostavno bi na red došli i drugi kantoni po istoj proceduri. Samim tim bi se stvorila okosnica i kičma moderne uprave, a rezultati bi veoma brzo bili vidljivi. Dobro koncipirana uprava bi rušila stranačke barijere u potrazi za adekvatnim rješenjima. Sasvim je jasno da istraživanje i razvoj jesu aktivnosti koje iziskuju mnogo energije, ali ipak to je jedino moguće provodivo rješenje. Što se prije stvore naučni kapaciteti za analizu i kreiranje, prije će se doći do rješenja identificiranih problema.

Na kraju, postavlja se i pitanje kakav je profil institucije koja može odgovoriti gore navedenim problemima u isto vrijeme? Kako je navedeno, ovdje se podrazumijeva organizacija koja u svome okrilju obavlja sljedeće aktivnosti: ciklično

obrazovanje, kontinuiranu edukaciju već uposlenih, kratke edukacije političkim zvaničnicima prije samog čina preuzimanja funkcije u trajanju od dvije do pet sedmica (upravna akademija), te koja ima tijelo za kreiranje procesa što odgovara naučnom Institutu za javnu upravu.

Prijedlog odgovora na to pitanje jeste da se treba posvetiti onome što se već u toj oblasti ima, potpuno ili djelomično, odnosno osvrnuti se na institucionalni okvir koji već egzistira i postoji, a u fokusu mu je obrazovanje i obuka kadrova u oblasti javne uprave. Analizirajući pozitivne prakse, fokus je na visokoškolskom obrazovanju budućih, te cjeloživotnom učenju postojećih upravnih djelatnika, neophodno je identificirati koje institucije u tom kontekstu mogu zadovoljiti takve zadatke i potrebe i da li ih uopće ima.

Aktualno, u okviru Univerziteta u Sarajevu, kao pridružena članica već dugi niz godina djeluje i radi Fakultet za upravu. Od svih država u bližem susjedstvu, jedino Republika Slovenija ima Fakultet za upravu, koji djeluje u sklopu Univerziteta u Ljubljani. Fakultet za upravu Univerziteta u Sarajevu je pridružena članica Univerziteta, što znači da se financira iz vlastitih sredstava. Imajući u vidu djelatnost i društveni značaj navedenog Fakulteta, postavlja se pitanje: da li taj Fakultet može biti konkretan model upravne škole u Bosni i Hercegovini? Fakultet educira sadašnje i buduće djelatnike u upravi kroz sva tri ciklusa studija (diplomski, master i doktorski studij). U sklopu Fakulteta djeluje i Centar za cjeloživotno učenje, koji ima kapacitete vršenja edukacija uposlenika, te organiziranja akademija za političke izabranike. Dok, s druge strane, formiranje novog naučnog instituta traži puno opširniji pristup.

Centar za cjeloživotno učenje, kao podorganizacionu jedinicu Fakulteta za upravu, oformljen je s ciljem obrazovanja i unaprjeđivanja znanja kod ljudi svih dobi. Ovaj koncept je zamišljen da uspostavi učenje u svim životnim razdobljima, kako bi polaznik bio u toku sa najnovijim trendovima iz oblasti u kojoj se educira. Također, ovo podrazumijeva i ponavljanje znanja, vještina i kompetencija nekad prije ustanovljenih uz najnovija iskustva polaznika. Ako se uzme u obzir aktualna pravna i institucionalna pozicija Fakulteta, dosadašnji uspjesi u oblasti obrazovanja i naučno-istraživačkog rada, saradnja s eminentnim institucijama u zemlji, a osobito inozemstvu, kao i članstvo Fakulteta u značajnim i uglednim svjetskim i evropskim organizacijama iz domena javne uprave (ICAMSS i NISPAcee – mreža instituta i škola za javnu upravu u Centralnoj i Istočnoj Europi), onda se približavamo upravo konkretnom modelu upravne škole. Da bi se to i ostvarilo, neophodno je poduzimanje dodatnih važnih koraka, tj. *operacionalizacija ideje stvaranja modela upravne škole*.

Prvo, Fakultet za upravu treba postati institucija od državnog značaja i važnosti. To znači da država treba zakonski i na svaki drugi način pozicionirati Fakultet

kao državnu visokoškolsku instituciju za obrazovanje i obuku budućih i trenutnih upravnih djelatnika.

Drugo, financiranje rada i djelovanja Fakulteta treba postati državnim interesom, a to znači da država i svi drugi nivoi vlasti, u skladu s mogućnostima, usmjeravaju financijska sredstva prema Fakultetu te tako obezbjeđuju financijsku osnovu obrazovanja i obuke svojih upravnih kadrova.

Treće, dodatno kadrovsko jačanje nastavnčkog kadra, osobito sa stručnjacima i ekspertima iz prakse, po uzoru na upravne škole iz zemalja “stare demokratije“, ali i razvijenih europskih država.

Četvrto, obezbjeđenje potpore za certificiranje postojećih nastavnih planova i programa, te osmišljavanje novih, u skladu sa savremenim kretanjima i promjenama u oblasti javne uprave.

Peto, puno afirmiranje i promicanje rada i djelovanja Fakulteta u susjedstvu, Europi i svijetu, u koje bi bili uključeni svi korisnici usluga koje Fakultet pruža i koje bi pružao u budućnosti. To znači širenje slike o Fakultetu kao ključnoj i najznačajnijoj instituciji za obrazovanje i obuku djelatnika u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini. To bi pomoglo da Fakultet postane regionalno i svjetski poznata i uzorna institucija u oblasti obrazovanja i obuke upravnih djelatnika, poput primjerice Francuske ENA-e.

Implementiranjem navedenih prijedloga, Bosna i Hercegovina bi dobila konkretan model upravne škole u vidu Fakulteta za upravu. Dobila bi državnu upravnu visokoškolsku ustanovu koja bi mogla zadovoljiti najveći dio ciljeva svojih osnivača, kao i očekivanja javnosti. Izbor upravne elite i njezino stalno obnavljanje bi bilo osigurano, a uprava bi postigla svoju stabilnost i dobru startnu poziciju za buduće razvojne promjene i ostvarenje razvojnih ciljeva i zadataka.

Zaključak

U Bosni i Hercegovini još uvijek se na pravi način ne prepoznaje uloga i značaj koji ima obrazovanje u radu uprave i u procesu reforme javne uprave. Usljed toga, na obrazovanju kadrova za upravu i u upravi se još uvijek u značajnoj mjeri “štedi“, što za posljedicu ima da su djelatnici u javnoj upravi često prepušteni da sami uče ili prolaze “brzi kurs na licu mjesta“ od strane edukatora ili programera (ako se radi o tehničko-tehnološkim pomagalima). Institucije koje pružaju formalne oblike obrazovanja iz oblasti uprave veoma lako, uz podršku i potrebu vlasti, mogu provoditi i neformalne oblike obrazovanja. Kapaciteti, kao što je već konstatirano, postoje, samo je potreban ozbiljan pristup vlasti tome.

Na koncu, provođenjem formalnog i neformalnog obrazovanja kadrova u javnoj upravi i njihovim angažiranjem za rad u upravi, dobiva se efikasna javna uprava. To je reforma koja nije ovisna od promjene ustava Bosne i Hercegovini, od promjene nadležnosti, od promjene administrativno-teritorijalne podjele države,... Radi se, dakle, o reformi koja nije ovisna od “velikih“ političkih pitanja i problema oko kojih još uvijek nema konsenzusa u Bosni i Hercegovini. Jedan pilot projekat obrazovaja, edukacije i upošljavanja se može vrlo jednostavno kreirati na kantonalnom nivou, bez velikih političkih procesa. Upravo ovakva aktivnost može biti pozitivan primjer koji bi, nakon što je adekvatno pripremljen i implementiran, mogli koristiti i drugi kantoni, a u konačnici i cijela država. Ovakvi i drugi budući revolucionarni reformski procesi u upravi moraju se kreirati s jednog mjesta. To mjesto zasigurno treba biti jedan Institut za upravu. Upravo to je i velika prednost i imperativ na kome se treba i mora ozbiljnije raditi. Institucije (prvenstveno obrazovne) postoje, samo ih država treba prepoznati kao potporu za funkcioniranje javne uprave i općenito nje same.

Uzimajući u obzir ustavno uređenje Bosne i Hercegovine, postaje jasno da se navedeni načini za provođenje reforme javne urave ne mogu provoditi klasičnim načinima izmjene ustava, zakona,... budući da za to ne postoji politički konsenzus. Međutim, ovaj prijedlog javne politike se treba odnositi na kantonalni nivo koji ima dovoljno nadležnosti da može pokrenuti određene procese sa ciljem reforme javnog sektora i javne uprave. Kako je navedeno, obrazovanje, edukacija i osmišljavanje reformskih procesa mogu biti provedeni na nivou kantona, u konkretnom slučaju Kantona Sarajevo. Za ovaj proces nije potreban politički konsenzus na državnom nivou, što bi u suprotnom bilo velika i u aktuelnim okolnostima teško premostiva prepreka.

Proces cikličnog obrazovanja za devet općina i kantonalnu javnu upravu treba biti osmišljen na način da se, prije svega, napravi jasna projekcija kako jedan organ uprave treba biti reformiran. Primjerice, jasne projekcije koliko (brojčano) treba izvršilaca (djelatnika), koji su ciljevi,... Uzimajući u obzir godišnju fluktuaciju uposlenika koji idu u penziju ili odlaze na druge poslove, proces upošljavanja bi se strogo kontrolirao u skladu sa prethodnom željenom projekcijom. Samim tim bi se proces reforme javne uprave odvijao bez nepotrebnih rezova i otpuštanja uposlenika.

Navedene aktivnosti treba implementirati i obaviti naučni institut, koji bi se formirao pri Fakultetu za upravu, pridruženoj članici Univerziteta u Sarajevu. Sam proces cikličkog obrazovanja potrebnih kadrova bi se odvijao kroz navedenu instituciju. Edukacija državnih službenika, također, bi se odvijala kroz istu instituciju, i to putem Centra za cjeloživotno učenje kao podorganizacione jedinice Fakulteta.

Sam Fakultet za upravu bi, u tom kontekstu, trebao imati drugačiji pravni položaj i status, što bi podrazumijevalo potpisivanje strateškog dokumenta sa Vladom Kantona Sarajevo. Faktički, Fakultet za upravu, odnosno njegov Naučni institut i Centar za cjeloživotno učenje bi bili jedna vrsta kantonalne Agencije za državnu službu. Ovaj proces bi vjerovatno, u prvoj fazi, trajao oko deset godina. Nakon određenog vremena mogao bi se evaluirati ovaj sistem, te bi na isti način bilo moguće uraditi isto i u drugim kantonima unutar entiteta Federacija Bosne i Hercegovine.

Literatura

- Bađun, Marijana (2004). *Governance i javna uprava u kontekstu pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji*, u: Ott, Katarina (ur) (2004). *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: Izazovi institucionalnih prilagodbi*. Zagreb: Institut za javne financije/Zaklada Friedrich Ebert, str. 125-157.
- *Dejtonski mirovni sporazum*. Sarajevo: JP NIO Službeni list, 1996.
- Fink Hafner, Danica i Mirko Pejanović (ur.) (2006). *Razvoj političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini*. Sarajevo/Ljubljana: Promocult.
- Hartmann, Jürgen (2006). *Politički sustavi Velike Britanije, SAD i Francuske – Parlamentarni, predsjednički i polupredsjednički sustav vlasti*. Zagreb: Politička kultura.
- Kovač, Polonca (2014). *Organizational and Managerial Challenges of Reforming Slovenian Public Agencies*, u „Organizacija“, Vol. 47, br. 4, str. 281-294.
- Kovač, Polonca (2016). *Dosezi i manjkavosti upravnih reformi u Sloveniji*, u „Političke analize“, Vol. 7, br. 26, str. 13-17.
- Kuka, Ermin (2012). *Menadžment u obrazovanju*. Sarajevo: Štamparija Fojnica d.o.o.
- Kuka, Ermin (2018). *Javne politike*. Sarajevo: Štamparija Fojnica d.o.o.
- Leskovac, Saša (2009). *Tranzicija i reforma javne uprave – politika reforme javne uprave u zemljama tranzicije sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.
- Manojlović, Romea (2015). *Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije*, u „Hrvatska komparativna javna uprava-CCPA“, God. 15, br. 1, str. 141-173.
- Marčetić, Gordana (2007). *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.

- Mikulić, Sanja (2009). *Uloga upravljanja ljudskim potencijalima u procesu decentralizacije*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 9, br. 4, str. 1091-1126.
- Pejanović, Mirko i Elmir Sadiković (2010). *Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: TKD Šahinpašić.
- Pejanović, Mirko (2012). *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine* (drugo dopunjeno izdanje). Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić.
- Ploštajner, Zlata (2004). *Slovenian Public Administration: Continuation of Reform, Efforts and Perspectives in South-East European Countries*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
- Pusić, Eugen (2007). *Država i državna uprava*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu/ Društveno veleučilište u Zagrebu.
- *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, Pariz, 2007.
- *Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine*. Zagreb: Ministarstvo uprave Republike Hrvatske.
- Šašić, Đ., Tanović, M., Delić A. (2021). *Utjecaj dobrog upravljanja na povećanje zadovoljstva građana uslugama javnog sektora*, Pregled – časopis za društvena istraživanja, godina LXII, broj: 1.
- Šimac, Neven (2002). *Izbor i početna izobrazba viših kadrova državne uprave: francuska iskustva – tranzicijske mogućnosti*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 4, br. 2, str. 343-386.
- Šimac, Neven (2008). *Regrutiranje i obrazovanje kadrova za Državni savjet i za državnu upravu u Francuskoj*, u „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu“, God. 45, br. 1/2008, str. 11-30.
- Tahirović, Emir i Ermin Kuka (2020). *Osnove javnih politika*. Sarajevo: Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica.
- Trpin, Gorazd (2002). *Reforma javne uprave u Sloveniji*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 4, br. 2, str. 293-321.
- Zoretić, Gordana i Denis Buterin (2016). *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Hrvatske primjenom kompetencijskog modela*, u „Zbornik Veleučilišta u Rijeci“, Vol. 4, br. 1, str. 159-170.
- <https://www.fhvr.bayern.de/de/studium/soziale-absicherung.html>
- <https://ua.gov.si/>
- <https://nio.gov.si/nio/asset/strategija+razvoja+javne+uprave+2015+2020>

