



# 10. FORUM ZA JAVNU UPRAVU



FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

© Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu

Izdavač:

Friedrich-Ebert-Stiftung, ured za Hrvatsku, [www.fes.hr](http://www.fes.hr)  
Institut za javnu upravu, [www.iju.hr](http://www.iju.hr)

Za izdavača:

dr. sc. Max Brändle  
prof. dr. sc. Ivan Koprić

Urednica:

doc. dr. sc. Anamarija Musa

Grafička priprema:

Vesna Ibrišimović

Tisak:

P.W.U. d.o.o., Zagreb

Tiskano u 100 primjeraka.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu  
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod  
brojem 000936271.

ISBN 978-953-7043-57-5

# 10. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

## Sadržaj

PREDGOVOR	5
RAZVOJ I AKREDITACIJA STUDIJSKIH PROGRAMA ZA JAVNU UPRAVU: ISKUSTVA SLOVENIJE U SMJERU EUROPSKIH TRENDOVA	7
UPRavno obrazovanje u Hrvatskoj: stanje i perspektive	25
PRVI KOMENTAR UPRavno obrazovanje: modeli, trendovi, stanje i perspektive	47
DRUGI KOMENTAR O sustavu stručnog usavršavanja u javnoj upravi	55
SAŽETAK 10. FORUMA ZA JAVNU UPRAVU PROFESIONALNA JAVNA UPRAVA: stanje i perspektive obrazovanja za javnu upravu	61



# Predgovor

Profesionalizam javnih službenika ključni je preduvjet za funkcioniranje i ispunjavanje zadaća javne uprave i djelovanje u skladu s načelima vladavine prava i odgovornosti. Dobra uprava i dobro upravljanje počivaju na znanju, vještinama, etici i integritetu službenika koji djeluju proaktivno, u okvirima zakona, unapređujući javni interes. Pri tome je nužno održavati specifičnu ravnotežu odgovarajućih odnosa s političkim dužnosnicima i građanima kao korisnicima.

Trend u svjetskim, a osobito u europskim razmjerima, posljednjih desetljeća jest intenzivan i pluridisciplinarni razvoj programa za karijeru u javnoj upravi, kako akademskih programa u području upravnih znanosti te posebnih interdisciplinarnih studija, tako i brojnih stručnih te programa usavršavanja. Pri tome se polazi od ideje da znanstvena i akademska kompetencija i rezultati služe i dobivaju povratnu informaciju od praktične primjene znanstvenih spoznaja. S druge strane, programi usavršavanja i cjeloživotnog obrazovanja služe permanentnom unaprjeđenju kompetencija i znanja u javnoj upravi, motivirajući službenike i osposobljavajući ih za nove i veće izazove, sukladno društvenom i osobito upravnom razvoju. Svima je, međutim, zajedničko razvijanje vrijednosti i etike javne službe u skladu s najnovijim znanstvenim i stručnim spoznajama.

Svrha desetog, jubilarnog Foruma jest razmotriti stanje u europskim zemljama u pogledu razvoja studijskih programa javne uprave te osiguravanja njihove kvalitete, s posebnim osvrtom na slovenska iskustva, kao i prikazati stanje i moguće pravce razvoja upravnog obrazovanja u Hrvatskoj. Kakvi su europski trendovi u razvoju upravnog obrazovanja, osobito s obzirom na Europsku uniju i njezinu upravu, kao i mobilnost studenata i nastavnika u bolonjskom procesu? Zašto je i kakva akreditacija programa javne uprave potrebna i kako se provodi? Koje su znanstvene discipline temelj upravnog obrazovanja i kakva su slovenska iskustva u tim procesima? Može li hrvatska uprava adekvatno analizirati i riješiti probleme društva i gospodarstva u okolnostima u kojima znatan udjel zaposlenih, suprotno europskim trendovima, čine osobe srednje i niže stručne spreme? Jesu li postojeći stručni studiji dovoljni za budući razvoj kadrova za upravu i kakav odnos između znanosti i prakse, na čijoj suradnji nužno počiva svaki napredak, oni mogu jamčiti? Jesu li kvalifikacije koje se stječu obrazovanjem usklađene s potrebama države kao poslodavca? Što je potrebno poduzeti da bi kvaliteta postojećih studijskih programa bila ujednačena?

Forum *Profesionalna javna uprava: stanje i perspektive obrazovanja za javnu upravu* održan je 2. ožujka 2016. u Zagrebu. Kao izlagači sudjelovali su izv. prof. dr. sc. Polonca Kovač, izvanredna profesorica na Fakultetu za upravu Sveučilišta u Ljubljani, Slovenija, s izlaganjem na temu *Razvoj i akreditacija studijskih programa za javnu upravu: iskustva Slovenije* u svjetlu europskih trendova, te doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak i doc. dr. sc. Jasmina Džinić, obje docentice na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, sa zajedničkim izlaganjem na temu *Upravno obrazovanje u Hrvatskoj: stanje i perspektive*. Gosti komentatori bili su prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu te Dubravka Prelec, ravnateljica Državne škole za javnu upravu. Raspravu je moderirala izv. prof. dr. sc. Gordana Marčetić, izvanredna profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i zamjenica predsjednika Instituta za javnu upravu, a sažetak rasprave zabilježila je Iva Lopižić, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

*Urednica*

Objavljeni radovi podliježu uredničkoj recenziji.



10. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

**RAZVOJ I AKREDITACIJA STUDIJSKIH  
PROGRAMA ZA JAVNU UPRAVU:  
ISKUSTVA SLOVENIJE U SMJERU  
EUROPSKIH TRENDOVA**

**izv. prof. dr. Polonca Kovač**  
Fakultet za upravo Sveučilišta u Ljubljani  
e-mail: polonca.kovac@fu.uni-lj.si





# Sažetak

Javna je uprava važan društveni podsustav te je stoga obrazovanje za potrebe javne uprave i s time povezano znanstveno istraživanje javne uprave ključno za njezin razvoj. Svijest o tome postoji i na razini Europske unije pa se stoga razvijaju različite sheme klasifikacije i akreditacije trenutno važećih studijskih programa za područje javne uprave na europskoj (primjerice shema *European Association for Public Administration Accreditation*, EAPAA) i na nacionalnoj razini (primjerice, u Sloveniji ih razvija trenutno važeća akreditacijska Nacionalna agencija za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju, NAKVIS). Problem tih sustava očituje se u nedosljednosti s obzirom na to da javna uprava, odnosno upravna znanost (još) nije priznata kao samostalna disciplina, a različiti su i kriteriji i postupci akreditacije. Za tradicionalnu usmjerenost Slovenije na prostor srednje Europe karakteristična je povezanost između nastave i istraživanja javne uprave i prava, da bi se posljednjih godina zbile znatne promjene koje su dovele do toga da, umjesto nužne interdisciplinarnosti, prevladavaju menadžment, ekonomija ili politologija. Stoga će u budućnosti biti nužno raditi na poboljšanju ponude i sadržaja studija javne uprave u međunarodnim okvirima te uravnoteženo s obzirom na discipline, uzimajući u obzir tradiciju i karakteristike te ulogu javne uprave u pojedinim državama.

*Ključne riječi:* javna uprava, studij, interdisciplinarnost, pravo, Slovenija, Europa, akreditacija

# 1. Uvod

Javna je uprava složeni sustav koji ima odlučujuću ulogu unutar društvene zajednice jer se preko nje izvodi instrumentalno upravljanje i dio institucionalnog javnog upravljanja (engl. *public governance*; v. Godec i dr., 1993.; Pusić, 2002.; Peters & Pierre, 2005.; Bevir, 2011.; Raadschelders & Vigoda-Gadot, 2015.). Obrazovanje i s njim povezano znanstveno istraživanje javne uprave u različitim društvenim okvirima temelji se na različitim izvorima i razvojnim determinantama kao postojećim dilemama. Jedan se njihov dio odnosi na disciplinarni karakter javne uprave koja nije samo predmet istraživanja nego i njihov epistemološko-ontološki metaokvir (v. Šturm u Godec i dr., 1993.: 7–13).

Danas su za nužnu redefiniciju društvenih odnosa i razumijevanje javne uprave osobito važni sljedeći procesi: porast sveobuhvatnosti i značenja upravno-izvršnih odnosa između vladajuće elite i građana, njihove demokratizacije i participacije građana, prijenos ovlasti za donošenje odluka sa zakonodavnog na izvršno-upravna tijela (Rose-Ackerman & Lindseth, 2011.: 336–342). Samo tako ona može koordinirano i brzo reagirati na aktualne društvene probleme (npr. zaštitu okoliša u slučaju akutne ugroženosti, smanjenje sredstava za socijalne usluge u vrijeme gospodarske krize, izbjegličku krizu). Različiti autori (npr. Schuppert, 2000.: 277; Kovač, 2013./2014.; Raadschelders & Vigoda-Gadot, 2015.: 9, 37) već dulje, usprkos razlikama među zemljama, identificiraju nekoliko konvergentnih procesa, kao što su diferencijacija i pluralizacija upravnih sustava, privatizacija, regulatorna reforma, globalizacija. Posebno je u sklopu Europske unije (EU) potrebno voditi računa o prijenosu suvereniteta i upravljanja na nadnacionalnu razinu (Künnecke, 2007.: 167; Rose-Ackerman & Lindseth, 2011.: 350; ReNEUAL, 2016.). Za Sloveniju i druge postsocijalističke zemlje važna je i tranzicija s reaktivne upravne kulture na brzo i profesionalno rješavanje društvenih problema, kao i takozvani implementacijski raskorak između formalnog i stvarnog (v. Kovač & Virant, 2011.: 84, 209; Koprić, 2011.: 18).

S obzirom na ulogu i značenje javne uprave u suvremenom društvu, u njezinim je procesima tranzicije posljednjih dvadesetak godina broj upravnih škola i programa znatno narastao upravo u zemljama središnje i istočne Europe (Hajnal, 2003.: 252). Pri tome se može opaziti različita usredotočenost javne uprave – u središnjoj Europi u prvom redu tradicionalno na pravo,<sup>1</sup> drugdje na dominantne političke znanosti ili menadžment.

Uzimajući u obzir navedene trendove, u nastavku se analizira razvoj i položaj istraživanja i obrazovanja za javnu upravu u Republici Sloveniji na pojedinim fakultetima, osobito na Pravnom fakultetu (PFLJ) i Fakultetu za upravu Sveučilišta u Ljubljani (FULJ), kao i pristup nadležnih državnih agencija, osobito Nacionalne agencije za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju (NAKVIS) te Javne agencije za istraživačku djelatnost Republike Slovenije (ARRS). Ističu se prednosti i nedostaci međunarodnih akreditacija visokoškolskih programa za javnu upravu prema shemi European Association for Public Administration Accreditation (EAPAA), kao i prema iskustvima FULJ-a. Istodobno se razmatraju glavne faze i trenutne smjernice razvoja javne uprave u visokom obrazovanju i s time temelji za rješavanje budućih dvojbi.

<sup>1</sup> Usp. prezentaciju usmjerenu na pravo osnivača Instituta za javnu upravu na Pravnom fakultetu u Ljubljani prof. dr. Vavpetiča, kao teoretičara „javne uprave i upravnog prava s upravnim postupkom“. Iako je Vavpetić u svoje vrijeme u Sloveniji i izvan nje bio jedan od osnivača sinergijske upravne znanosti, u ocjeni znanstvene baštine ističu se njegova usredotočenost na „zakonitost i pravno postupanje javne uprave“, kao i „doprinos metodologiji pravnog vrednovanja na području upravnog prava“ (Pavčnik i dr., 2008.: 647–649). Više o usredotočenosti na pravo isto tako Kovač (2013.), Koprić (2011.), a slično u Madarskoj i Crnoj Gori (ReSPA, 2015.).

## 2. Razvoj javne uprave u Sloveniji i Europi s aspekta discipliniranosti

Za javnu upravu u Sloveniji, ali i šire, ključna je dilema radi li se (samo) o sintetiziranju znanja drugih znanosti u sklopu kojih se razvijala uprava, o autonomnoj, zasebnoj znanosti ili samo o zbroju izvornih znanosti. Naime, ako je obrazovanje za javnu upravu namijenjeno identificiranju i rješavanju glavnih problema javnog upravljanja, ono mora imati znanstvenu osnovu da bi se pojavilo novo znanje, potrebno za izvorni doprinos društvenom napretku (Nemec i dr., 2012.: 19). Sveobuhvatno gledano javna uprava, uz kognitivne i kreativne, ima i važne doktrinarne zadatke. Potonje podrazumijeva posredovanje generalizacije na temelju iskustva i novog znanja javnim službenicima te javnosti (Šturm u Godec i dr., 1993.: 9–11). Položaj znanosti o upravi neizbježno je usko povezan s razumijevanjem javne uprave kao društvenog podsustava, odnosno s ulogom države i njezine uprave u društvu (Kovač, 2013./2014.: 34).<sup>2</sup>

Za prepoznavanje samostalne upravne znanosti (engl. *administrative science*, njem. *Verwaltungswissenschaft*) potrebno je ispunjenje određenih kriterija, općenito i posebno s gledišta javne uprave.<sup>3</sup> Samo svi elementi zajedno, od ciljeva i teorijske paradigme do sadržaja i metoda, stvaraju uvjete za stjecanje novih povijesnih znanja (originalnih ideja) kao rezultat prethodnih teorija i uvijek ponovno provjerljivih objektiviziranih metoda putem kojih se formira unutarnja konzistentna cjelina uvida u predmet proučavanja za rješavanje stvarnih problema (Kovač, 2013./2014.). Za sintetične znanosti kao što je javna uprava dodatno je ključna nadgradnja izvorne multidisciplinarnosti u smislu interdisciplinarnosti. Upravna je znanost presjek najmanje sljedećih znanosti: prava, sociologije i politologije, ekonomije i drugih znanosti kao što su organizacijska teorija, teorija odlučivanja, informatika itd. (Schuppert, 2000.: 41–45).<sup>4</sup>

Hajnal (2003.) u ovom je kontekstu analizirao 191 studijski program u 23 države EU-a i utvrdio da, s obzirom na izvor dominantne discipline u određenoj zemlji ili regiji, postoje tri klastera studijskih programa po zemljama. Radi se o grupama u kojima prevladavaju:

- pravo u srednjoj Europi i na Sredozemlju,
- (korporativni) menadžment u Skandinaviji, Bugarskoj ili Češkoj i
- politologija odnosno analiza javnih politika (danas i u nekoč „pravnoj“ Francuskoj ili Španjolskoj).

<sup>2</sup> Usp. o različitim teorijama i njihovim fokusima u novijoj teoriji Kovač & Gajdusček (2015.: 10–13), Koprić (2013.: 6, 13–15), Bevir i dr. (2011.), Raadschelders (2011.). Za stariji izvor v. Bučar (1969.: 24–25), Godec i dr. (1993.: 19–64), Schuppert (2000.), Pavčnik i dr. (2008.).

<sup>3</sup> V. Zelenika (2004.: 14–20) i Raadschelders (2011.: 4–12). Znanost se formira kad se kumulativno ispune od ostalih znanosti zasebni (1) cilj i zadaci istraživanja, (2) predmet analize, (3) metode i znanstveni instrumentarij, (4) paradigma odnosno teorija, (5) izvori i glavni institucionalno-upravljački odnosno kadrovski (fakulteti, istraživači, sredstva i oprema) kapaciteti i njihova kritična masa za formiranje akademske zajednice (mreže institucija i istraživača, znanstvene publikacije, sheme, politike).

<sup>4</sup> Stoga može biti klasificirana kao integracijska znanost (njem. *Integrationswissenschaft*; usp. Raadschelders, 2011.: 30). Odnos između izvorne (npr. pravne) i „nove“ znanosti zbiva se općenito gledano u fazama: uzajamne ovisnosti odnosno nad- i subordinacije, neovisnosti, konačno suovisnosti odnosno sinergijske originalne nad(o) gradnje polaznih točaka u novu vrijednost. Takva faznost karakteristična je za razvoj cjelokupnog područja znanosti jer je, upravo zbog jedinstvenosti u starom vijeku, prešla preko diferencijacije u srednjem vijeku u kombinaciju daljnje diferencijacije i integracije u 19. stoljeću (Zelenika, 2007.: 380).

Područja prava, politologije i menadžmenta najčešće se pojavljuju i u drugim studijama (usp. Wright, 2011.: 98). Osim toga je, uz njihovu dostupnost, izrazito karakterističan trend zamjene prava menadžmentom, usprkos očekivanom razvoju interdisciplinarnosti.<sup>5</sup>

Interdisciplinarnost je prisutna tamo gdje se proučava određeni fenomen kao priznat predmet neke discipline, odnosno tamo gdje se predaje kombinirano i postupovno-metodološki u odnosu na zanimanje za sadržaj odnosno problem (Raadschelders, 2011.: 178–200; Wright, 2011.: 96; Pusić, 2002.: 39). Za javnu upravu ili upravnu znanost kao nezavisnu istraživačku i time studijsku disciplinu svi su kriteriji zadovoljeni, kao što se zamjećuje u zapadnoj Europi početkom i sredinom 20. stoljeća iz djela Duguita, Berthelemyja, Mayera, Jellineka, von Steina i dr., a u Sloveniji osobito Bučara (1969.: 79–82), Šturma i Godeca (1993.: 5–16). Upravna znanost empirijskim metodama proučava ulogu sudionika u odnosu na resorno-servisne strukture s fokusom na pojavama specifičnim za upravne organizacije, a kako bi poboljšala učinkovitost javnih politika koje oblikuje i izvodi javna uprava, kao i vlastito djelovanje odnosno organizaciju.<sup>6</sup>

U pogledu primarne pravne determiniranosti javne uprave, zbog pravne sigurnosti i u smislu unaprijed predvidljivog ograničenja vlasti, kao u i drugim zemljama srednje Europe i osobito njemačkom pravnom krugu za javnu je upravu karakteristična jaka povezanost s pravom odnosno pravnom znanostu (v. Peters & Pierre, 2005.: 267; Schuppert, 2000.: 35; Künnecke, 2007.: 3–22; isto za Italiju, v. Cepiku, 2013.: 81). U bivšoj Jugoslaviji ljubljanska je škola, uz zagrebačku, od 1950-ih, a posebno između 1970-ih i 1980-ih godina 20. stoljeća, bila okvir za razvoj samostalne javne uprave kao discipline koja se nadograđuje na pravo, kako u sklopu različitih projekata, tako i razvojem složenijih upravnih predmeta. Moguće je identificirati položaj upravno-pravne znanosti kroz postupan razvoj između pravne i upravne znanosti (v. Tablicu 1; usp. Bučar, 1969.: 69–70; Denković, 1969.: 356; Šturm u Godec i dr., 1993.: 8–12; Pusić, 2002.: 57). To je važno jer iz analize pregleda nastavnih predmeta na fakultetima iz područja javne uprave u Sloveniji (i drugdje u bivšoj Jugoslaviji, usp. Koprić, 2013.: 23) proizlazi da je, realno gledajući, javna uprava danas samo multidisciplinarna ili da se o njoj raspravlja kao o dijelu upravno-pravne znanosti. Ali pozitivno je da na taj način dolazi do izražaja potrebna uloga prava, izuzevši njegovu primarnost u javnoj upravi te njegova uloga okosnice javne uprave u ovom dijelu Europe.

U Sloveniji je ključna prekretnica za razvoj javne uprave izvan prava i usporedno s pravnim fakultetima bila osnivanje Više upravne škole 1956. godine, iz koje je nastao današnji Fakultet za upravu. Danas u Sloveniji postoje i drugi fakulteti i njihovi instituti

---

<sup>5</sup> Usporedi Cepiku (2013.: 80), EAPAA (2016.), Kovač & Jukić (2016.). Zamjena prava menadžmentom ili čak izrazito monodisciplinarnom ekonomijom može se, među ostalim, opravdati analizom 78 članaka objavljenih u posljednje četiri godine u Međunarodnom časopisu za javnu upravu (MRJU) koji izdaje FULJ od 2003. godine. Analiza pokazuje da je s definicijom prve glavne i potencijalne druge glavne tematike (između 14 kategorija) najviše objava s područja javnih financija (20, od toga 16 kao prva tema), slijedi tema upravljanje ljudskim resursima (11) dok očekivanih primarnih pravnih tema gotovo da i nema ili se nalaze samo djelomično u kontekstu, npr. u okviru HRM-a o pravnim aspektima javnih službenika ili pravnog okvira pojedinih politika.

<sup>6</sup> Javna uprava je zbog toga više nego samo nauka ili struka (engl. *craft/profession*, njem. *Lehre*), koja primarno razvija korisna rješenja na bazi već postojećeg znanja. Što se tiče razvoja, radi se o prijelazu iz prvog povezivanja disciplina na razdvajanje među sintetiziranim i izvornim, dok je to kod integralne uprave javne uprave upravo obrnuto (Pusić, 2002.: 59).

koji provode upravne visokoškolske studijske programe i istraživanja, kao što to drugdje u Europi čine francuska (škola) ENA ili njemački Speyer. Osobito poslije osamostaljenja Slovenije 1991. i njezina punopravnog članstva u EU-u od svibnja 2004. (usp. Kovač, 2013., Virant & Kovač, 2011.) znatno je promijenjena uloga javne uprave u društvu u smislu globalizacije i privatizacije.

**Tablica 1. Fokus javne uprave kao znanstvene i studijske discipline između pravne i upravne znanosti**

	<b>Pravna znanost</b>	<b>Upravno-pravna znanost</b>	<b>Upravna znanost</b>
<b>Predmet istraživanja i studija</b>	Normativne zakonitosti pravnih pravila, pravnih vrijednosti i norme koje uređuju odnose	Pravni i normativni elementi djelovanja i struktura javne uprave, posebno odnosa prema vlasti	Javna uprava kao društveni pod/sustav i instrument upravljanja, njeni nositelji (tijela, službenici, privatni poduzetnici), funkcije, struktura, reforme
<b>Ciljevi</b>	Sistematizacija pravnih pravila i propisa, definicija pravnog sustava i povezanost s drugim društvenim subjektima, rješavanje sukoba između nositelja legitimnih interesa	Sistematizacija i poboljšanje pravno determiniranih aspekata upravnih djelatnosti i sudionika u upravnim odnosima u svrhu stvaranja javnog dobra	Kroz spoznavanje i doktrinaciju upravnih fenomena prijenos znanja javnosti, poboljšanje provedbe javne politike, djelatnosti i učinkovitosti javne uprave
<b>Discipline/metode</b>	Intradisciplinane: normativna, deskriptivna, dogmatska, komparativna, aksiološka...	Normativne interdisciplinane	Empirijske interdisciplinane

Izvor: Autorica

### 3. Razvoj i položaj javne uprave u visokom obrazovanju u Sloveniji i EU-u s gledišta akreditacija

U odnosu na glavne promjene i njihove nositelje u području javne uprave i visokog obrazovanja u posljednjih od 20 do 25 godina u Sloveniji, na početku je potrebno istaknuti ključne odluke i neke od propisa nacionalnih obrazovnih i istraživačkih politika. Prvi put državnu politiku koordinira i usmjerava resorno ministarstvo putem zakona o visokom obrazovanju i strategije razvoja obrazovanja i istraživanja. Izvršno je provode u načelu apolitična i strukovna tijela putem podzakonskih propisa i sredstvima raspoređenim prema javnim natječajima te postupcima evaluacija, i to samostalno, ali povezano – Agencija za istraživanje i razvoj (ARRS) i Nacionalna agencija za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju (NAKVIS).

Akreditaciju studijskih programa provodi NAKVIS prema zakonu iz 2003. godine, uzimajući u obzir bolonjsku reformu visokoškolskog obrazovanja. To znači provedbu upravnog postupka i prvih akreditacija za službeno priznate diplome za sedam godina. Zatim slijedi proces produžetka akreditacije i ponovljena evaluacija. Međutim, praksa nije potvrdila zahtjeve sustava. Naime, nadležnost, a stoga i struktura ministarstva u Sloveniji u posljednja se dva desetljeća više puta mijenjala, što je dovelo do prevladavajućeg osjećaja nestabilnosti i disfunkcionalnosti razvoja sustava, posebno kada je riječ o povezanosti visokog školstva i znanosti, odnosno njihove razdvojenosti te povezanosti visoke razine s nižom razinom školstva na jednoj strani i uvođenja znanosti u područje gospodarskog razvoja i tehnologije na drugoj. Obje agencije apstraktno određuju postupke sufinanciranja istraživanja i znanstvenih publikacija, odnosno susreta, evaluacija, akreditacija programa i habilitacija, i to na izrazito formalistički način, usmjereno samo na postupak i pravila umjesto na sadržajne ciljeve javnih politika.<sup>7</sup>

Usprkos navedenim karakteristikama sustava za upravljanje, obrazovanja i istraživanja te elemenata upravne znanosti, javna uprava u Sloveniji nije bila i još uvijek nije klasificirana kao samostalna znanost, nego podređeno i nedosljedno. Tako se javna uprava različito razvrstava:

- prema klasifikaciji istraživačkih znanosti i područja ARRS-a pod točku 5.04 Administrativne i organizacijske znanosti (5.04.01 Javna uprava, 5.04.02 Javne službe, 5.04.03 Menadžment i 5.04.04 Logistika), paralelno s 5.05 Pravo (bez potpodručja) ili 5.06 Političke znanosti (od Politologije nadalje);
- prema Europskoj klasifikaciji istraživačke djelatnosti (CERIF – CERCS) javnu upravu u Sloveniji možemo smjestiti pod S111 Upravno pravo ili pod S170 Političke i upravne znanosti;

<sup>7</sup> Vidi Kovač (2013./2014.). Zakoni o visokom obrazovanju i istraživačkoj djelatnosti iz 1993. odnosno 2002. više su puta mijenjani. Deset godina duge srednjoročne strategije razvoja visokog školstva, istraživanja i inovacija ili javne uprave nerealni su dokumenti pa su usmjerene primarno na racionalizaciju. Godine 2015. bilo je u Sloveniji ukupno više 100 akreditiranih institucija, od toga trećina privatnih; akreditiranih programa bilo je otprilike 800, a povezanih sa javnom upravom otprilike 15, a s povezanim disciplinama čak i nekoliko desetaka. Slično je u Hrvatskoj, prema Kopriću (2013.; 5), koji navodi da se studij javne uprave nalazi između djelomične potražnje u javne uprave i ponude sveučilišta prema principu inercije.

- prema OECD-u i klasifikaciji Eurostata (FOS 2007) javna uprava je smještena u 5.5 Pravo ili 5.6 Političke znanosti ili 5.9 Druge društvene znanosti;
- pri akreditaciji studijskih programa, studijsko je područje javne uprave u metodologiji NAKVIS-a smješteno prema klasifikaciji ISCED-a (da li ili koliko izvan pretežno pravnih programa) među (34) Poslovne i upravne znanosti;
- prema Frascatijevoj klasifikaciji među 5. Društvene znanosti.

Posebno u kontekstu formalistički vođene bolonjske „reformne“ i izuzetno restriktivnih mjera štednje u razdoblju od 2012. do 2015., uz oko 30 – 40 posto smanjenih proračunskih sredstava za znanost i visoko obrazovanje u usporedbi s prethodnim razdobljem, sveučilišta i fakulteti više se usredotočuju na borbu za opstanak nego na razvoj sadržaja. Među pozitivnim pomacima u javnoj upravi treba upravo istaknuti sustavnu internacionalizaciju koja se manifestira i u aktivnom sudjelovanju u prekograničnim projektima, umrežavanju s organizacijama kao što su Mreža škola i instituta za javnu upravu NISPAcee ili Europska grupa za javnu upravu (*European Group of Public Administration, EGPA*) odnosno usmjeravanjem na međunarodne akreditacije studijskih programa FULJ preko EAPAA-e 2008. i 2011. godine. Naime, EAPAA naglašava interdisciplinarnost studijskih programa i usmjerenost prema općim kompetencijama.<sup>8</sup>

U želji za standardizacijom radi poticanja međunarodne razmjene, čak i EAPAA kao krovna shema u EU-u sustavno ignorira društveno-politički kontekst javne uprave, osobito kad se radi o srednjoeuropskom prostoru, odnosno germanskoj upravnoj tradiciji, s obzirom na to da se u utvrđenom sadržaju akreditacije za studijske programe (EAPAA, 2016.) predviđaju: (1) javna uprava (*Public Administration*); (2) javne politike (*Public Policy*); (3) javni menadžment (*Public Management*). Ali očit je nedostatak prava – ne dominantnog, nego kao jednog od ključnih stupova, u najmanju ruku paralelno uz politološku i menadžersku osnovu. Kao što proizlazi iz komparativne analize programa u EU-u (po Hajnal, 2003.: 253–256), tip obrazovanja za javnu upravu morao bi biti usklađen s načinom provedbe upravnih procesa u određenoj zemlji uzimajući u obzir njezinu tradiciju i specifičnosti. To potvrđuje i praktično iskustvo akreditacijskih izvješća na FULJ-u iz 2011. godine u kojima se predlagalo da se iz programa prvog stupnja kao obvezni predmet izostavi *Upravni postupak i upravni spor*, iako je riječ o temeljnom predmetu u cijeloj Europi koji danas, zbog teorije dobrog javnog upravljanja i neoveberijanske teorije, ima čak i noseću razvojnu ulogu u javnoj upravi na razini EU-a (ReNEUAL, 2016.; Mathis, 2014.; Rose-Ackerman & Lindseth, 2011.). Nacionalne i međunarodne akreditacije također nisu vezane procesno, nego samo djelomično na kriterije (Tablica 2).

<sup>8</sup> Više o EAPAA-i na službenoj web stranici <http://www.eapaa.eu/>. Usp. Reichard (2010.), de Vries (2013/14.). U pogledu kompetencija ističe se svrha: „to manage public governance, to participate in and contribute to the policy and administrative processes, to articulate and apply a public service perspective, to communicate and interact productively in the public domain“ (EAPAA, 2016.).

**Tablica 2. Usporedba razlika između akreditacija prema NAKVIS-u i EAPAA-i – odabrani pokazatelji**

<b>Pokazatelji</b>	<b>NAKVIS</b>	<b>EAPAA</b>
<b>Temelj</b>	Zakon o visokom školstvu, mjere = akti kao propisi	Mjerila (kriteriji) EAPAA-e, Tuning competences = vlastiti standardi (akti) EAPAA-e
<b>Obveza</b>	Jamči službenu valjanost diploma i državno sufinanciranje	Ne
<b>Nositelj</b>	Državna agencija kao nositelj javne ovlasti	NISPAcee i EGPA kao europska stručna udruženja
<b>Financiranje institucije nositelja studija</b>	Ne, odnosno samo režijski troškovi i izravni troškovi posjeta	Da, izravni troškovi i posebna naknada <sup>9</sup>
<b>Predviđena korist</b>	Službena valjanost diploma za nastavak studija i zaposlenje, javno financiranje, koncesije	Međunarodna prepoznatljivost, privlačnost za studente i projekte izvan granica, sustavni razvoj kvalitete <sup>10</sup>
<b>Prilagođenost području (ovdje javnoj upravi)</b>	Ne	Da, posebno javnim politikama i menadžmentu, ali ne i pravu
<b>Prilagođenost državi i njenom visokom obrazovanju</b>	Da	Ne <sup>11</sup>
<b>Prevladavajući način evaluacije</b>	Ispunjenje minimalnih uvjeta u upravnom postupku – u obliku upravnog rješenja (pravo)	Ocjena dostignutog s obzirom na moguću razinu i preporuke za poboljšanje – u obliku izvješća stručnjaka

Izvor: Autorica

Stoga mnogi fakulteti i sveučilišta u području javne uprave koriste kombinaciju akreditacijskih metoda.<sup>12</sup> Ujedno, kritički valja istaknuti da se i kod (re)akreditacije putem EAPAA-e *de facto* radi samo o formalističkoj obnovi programa za potrebe međunarodne akreditacije (Reichard, 2010.; Nemeč i dr., 2012.: 20; Drewry, 2014.: 19). Osim toga,

<sup>9</sup> Vidi EAPAA Accreditation Committee Standing Orders. Za NAKVIS vrijede opća pravila Zakona o općem upravnom postupku o troškovima.

<sup>10</sup> Više o važnosti akreditacije kad je riječ o kvaliteti Reichard (2010.: 47–49) i de Vries (2013-/2014.: 102–103).

<sup>11</sup> V. više o drugim europskim mrežama za visoko obrazovanje, ne samo za područje javne uprave, npr. NQAAHEE ili ENQA (Reichard, 2010.: 39–40). S aspekta akreditacije od EAPAA-e, FULJ se kod akreditacije prvostupanjskih studijskih programa 2011. suočio, primjerice, s problemom dokazivanja razlika prema slovenskom zakonu o visokoškolskim i sveučilišnim programima, odnosno definicije redovnog i izvanrednog studija u Sloveniji. Nadnacionalne sheme morale bi ili dopustiti autonomiju ili priznati specifičnosti zemalja kakve one jesu.

<sup>12</sup> Više informacija EAPAA (2016.), npr. za Njemačku, Rumunjsku, Nizozemsku; usp. de Vries (2013./2014.: 106–108.).



posebno se u istočnoj Europi (re)akreditacijske preporuke, koje inače nisu obvezne, shvaćaju prema potrebi, kao zahtjev i istodobno kao servilno i formalističko reguliranje njihovih ispunjenja. Ni bolonjski proces nije donio više od nekoliko kozmetičkih ili parcijalnih popravaka, npr. formalne definicije kompetencija, akreditacija iz nekoliko ranije navedenih zajedničkih programa, uz ograničenu izvedbu na engleskom. Zbog toga je preporučljivo kombinirati oba pristupa.

Javna se uprava u Sloveniji u području znanstvenih istraživanja najčešće smješta u područje organizacijskih ili političkih znanosti, a studijski unutar pravne znanosti. To potvrđuje analiza postojećih programa i predmeta iz područja javne uprave provedena prije nekoliko godina (Leskovšek, 2010.; Kovač, 2013./2014.). Među pet fakulteta koji u Sloveniji i danas izvode upravne i upravno-pravne programe prvog i drugog stupnja dva su člana najvećeg, ljubljanskog sveučilišta – Pravni fakultet i Fakultet za upravu, a slijede Pravni fakultet Sveučilišta u Mariboru i još dva privatna samostalna fakulteta, Fakultet za državne i europske studije i Europski pravni fakultet. Analizirana su i njihova habilitacijska područja povezana s upravom i istraživački rezultati 16 istraživača koji radove formalno klasificiraju kao pravne, iako djeluju u upravno-pravnom području. Za istraživanje je nužna metodološka kombinacija objektivnih podataka iz javnih evidencija i subjektivnih definicija. Tako su dobiveni podaci između formalnog te stvarnog izvođenja studija u praksi (v. Tablicu 3).

**Tablica 3. Studijski podaci u Sloveniji: pozicioniranje javne uprave između prava i samostalne discipline**

Podaci (područje: broj)	Akreditirano/registrirano (formalno, de iure)	U odnosu na većinu sadržaja (de facto)
<b>Fakulteti kao nositelji programa javne uprave</b>	Pravo: 3 JU: 2	Pravo: 4 JU: 1
<b>Programi prvog (BA) i drugog (MA) stupnja (zajedno)</b>	Pravo: 5 JU: 3	Pravo: 6 JU: 2
<b>Predmeti programa prvog i drugog stupnja</b>	Pravo: 46 JU: 8	Jednako (interdisciplinarni, npr. JU, Komparativna JU, Modernizacija JU, Upravna znanost)
<b>Nositelji upravnih i upravno-pravnih predmeta (prema habilitaciji)</b>	Pravo: 16	Pravo: 11 JU: 5
<b>Znanstvene publikacije nositelja upravno-pravnih predmeta</b>	Pravo: 97	Pravo: 11 JU: 5

Izvor: Kovač (2013./2014.)

Iz navedene analize proizlazi da je razvoj javne uprave u Sloveniji usko povezan s pravom i da se u praksi pojavljuju različite multidisciplinarnе i interdisciplinarnе aktivnosti i rezultati, kao što se to vidi iz navedene, nedosljedno provedene i nerealne službene kategorizacije javne uprave. Stoga je za trenutni disciplinarni razvoj i studij javne uprave u Sloveniji važno sljedeće:

- najviše studijskih programa i predmeta o javnoj upravi pripada upravno-pravnom području,
- više gotovo i nema razvoja interdisciplinarnе upravne znanosti, koja se formirala prije nekoliko desetljeća, s obzirom na to da se javna uprava u najboljem slučaju tretira multidisciplinarno,
- neproduktivna monodisciplinarnost je uz pravo, u posljednje vrijeme, više važna za uvođenje ekonomskih i menadžerskih sadržaja, dok je kod državne kategorizacije sadržaja i metoda rada na fakultetima još uvijek podcijenjena uloga politologije.<sup>13</sup>

Na kraju, ključni je problem nedostatak povezivanja svih disciplina u sinergijsku dodanu vrijednost.

---

<sup>13</sup> Prema Kovač (2013./2014.), EAPAA (2016.), Kovač & Jukić (2016.), a jednako je i u susjednim zemljama, v. Koprić (2013.: 24.) i Cepiku (2013.: 91.). O dezintegraciji upravne znanosti više v. Pusić (2002.: 53–59). U vezi sa zadnjom točkom npr. u izvješću EAPAA-e u postupku akreditacije programa FULJ naglašeno je da nedostaje „*public policy process, policy analysis, public values and ethics, public leadership, governance approaches and civic engagement*“.

## 4. Rasprava i zaključak

S obzirom na izostanak formalne klasifikacije habilitacijskih i istraživačkih područja i kategorizaciju u odnosu na razgraničenje s pravom, u Sloveniji ne može biti govora o javnoj upravi kao samostalnoj znanosti i studijskom području. Isto se tako ne može govoriti o sustavnoj državnoj istraživačkoj politici ni o strategiji fakulteta koje bi bile usmjerene na interdiciplinarni razvoj s definiranim ciljem, usprkos tome što povijest, komparativne analize i trendovi u svijetu ukazuju na te trendove. Kako bi Slovenija i slične zemlje akademski i u praksi pratile razvoj na europskoj razini potreban je sustavni zaokret nacionalnih politika u području obrazovanja i istraživanja javne uprave utemeljen na strateškom promišljanju i djelovanju.

Razvoj javne uprave u Sloveniji posljednjih je godina u stvarnosti više multidisciplinarnan nego što to pokazuje službena informacija o poziciji javne uprave samo u okviru prava. S obzirom na discipline u javnoj upravi, potrebno je naglasiti važnost svake od njih za javnu upravu kao i važnost njihove povezanosti. Stoga su u Tablici 4 istaknute posljedice u slučaju da u zemlji prevladava samo jedna o tih disciplina. Pouka je da ih uvijek treba kombinirati kako bi se postigao optimum. Jednostrani pristup, bez obzira na to koja je disciplina primarna, donosi više nedostataka nego prednosti.

Tablica 4. Neke prednosti i nedostaci javne uprave kao znanstvene i studijske discipline

Disciplina	Prednosti	Nedostaci
<b>Pravo</b>	Uvažavanje tradicije i predaje (u srednjoj Europi), poštivanje pravne povezanosti uprave (zakonitost kao načelo ograničenja vlasti i zajednički interes), razumijevanje prevladavajuće kulture među službenicima	Monopol prava vodi u legalizam pored legitimnosti, usredotočenost na formalizam umjesto na sadržaj, (samo) propisima ne mogu se provesti određene reforme i rješavati složeni problemi
<b>(Javni) Menadžment</b>	Uvažavanje uprave kao proizvodne organizacije (u smislu odnosa <i>input-output</i> ), uvođenje metoda upravljanja komplementarnih tradiciji u javnoj upravi	Zbog harmonizacije s privatnim podcijenjeni su javni interesi, suodgovornost i sudjelovanje građana u javnom životu (nisu samo klijenti ( <i>clients</i> ) nego i građani ( <i>citizens</i> ) <sup>14</sup>
<b>Javne politike/ politologija</b>	Omogućavanje političko-administrativne sadržajne analize i procjene rada javne uprave, povezivanje svih nositelja društvene moći odnosno njih i javne uprave i unutar javne uprave, naglasak na važnosti sprječavanja demokratskog deficita	Usvajanje američkih koncepata bez njihove tradicije u EU-u, nedostatak usklađenosti pravnih instrumenata i njihovih ograničenja i potencijala za društvene promjene

Izvor: Autorica

<sup>14</sup> Uvažavanje javnog interesa u okviru djelovanja javne uprave ključni je znak da studij javne uprave u suštini ne može biti utemeljen na poslovnom upravljanju ili menadžmentu. Posebno je važna razlika u spoznaji da je uprava u gospodarstvu „podružnica tvrtke“ (ili pomoćna funkcija poduzeća), a javna uprava društveni podsustav. Zato i u upravnoj znanosti postoji razlika između „upravne organizacije“ u organizacijskom smislu i definicije funkcionalne javne uprave u okviru upravljanja kao upravne djelatnosti. Ovdje spomenuti nedostaci dominantnog menadžmenta još će se više očitovati ako je primarna disciplina ekonomija i ako je ona ili druga monodisciplinarna, kao što proizlazi iz analize za FULJ (Kovač & Jukić, 2016.). Slično o korporativnim menadžerskim programima uprave (na ekonomskim fakultetima) u Italiji Cepiku (2013.: 80, 93, 98.), usp. Mathis (2014.: 139–162), koji npr. za menadžerski aspekt javne uprave identificira nedostatke pojma države kao koncepta poduzeća, neprihvatanje ustavne države i eroziju demokracije (ibid., str. 151) ili za buduće trendove politizacije i percepciju upravnog prava samo kao obaveze („overloading of the 'Ought' perspective“).

I država s resornim ministarstvom i regulatorne agencije NAKVIS i ARRS, kao i individualne obrazovne i istraživačke institucije morale bi u budućnosti paziti na to da – u području javne uprave u strateškom planiranju i klasifikaciji studijskih i istraživačkih područja, akreditacijama i habilitacijama – ne zanemare pravnu tradiciju i dodatni politološko-menadžerski okvir javne uprave. Pravo koje povijesno prevladava u srednjoj Europi, dakle, nije adekvatan, nego samo nužni okvir studija pravno determinirane javne uprave (Kovač & Gajduschek, 2015.: 13; Drewry, 2014.: 12). Upravno pravo je, naime, najizravnije povezano sa značajkama vlade i državne uprave.<sup>15</sup> Stoga se očekuje da će se diplomanti tih programa zapošljavati u javnoj upravi. Za naš prostor oni tradicionalno trebaju imati primarno pravna znanja jer se javne politike usmjerava prije svega putem propisa (npr. samo u Sloveniji u prvom stupnju izda se godišnje oko 10 milijuna rješenja). Zato je potrebno, umjesto odvajanja prava, raditi na njegovoj nadogradnji.

Kao što proizlazi iz analize različitih vrsta akreditacija koje se primjenjuju u Sloveniji, ni nacionalne akreditacije, ni akreditacije EAPAA-e, koje bi se morale temeljiti na interdisciplinarnosti, nisu bez nedostataka. Na pozive za spajanje akreditacija nacionalni regulatori obično ne odgovaraju jer je njihov glavni zadatak briga za minimalne kriterije bez obzira na područje. Usprkos tome, oba načina akreditacije imaju nekoliko zajedničkih elemenata, kao što su: određeni bitni kriteriji za vrednovanje (npr. uključivanje studenata u upravljanje) i karakteristika da je glavni teret vrednovanja (akreditacije) u rukama heterogene skupine procjenitelja (npr. najmanje peteročlano povjerenstvo s predstavnicima visokoškolskih nastavnika, poslodavaca i studenata). Zahvaljujući toj osobini, oba sustava imaju profesionalni legitimitet, a u srednjoročnom razdoblju obje sheme morale bi se bolje povezati kako bi se prevladali njihovi individualni nedostaci. To povezivanje moralo bi ići u smjeru:

- barem djelomične međusobne koordinacije i priznavanja kriterija i postupaka,
- prilagođavanja EAPAA-e nacionalnim tradicijama i pravilima i
- približavanje nacionalnih akreditacija stručnim kriterijima za javnu upravu kao u EAPAA-i s ciljem globalizacije minimalnih kriterija javne uprave na razini EU-a (usp. Reichard, 2010.: 47) i uključivanja definicije smjernica za poboljšanje kvalitete umjesto formalnosti (administriranja).

Moguće je zaključiti da je, iako se prekjučer u Sloveniji i u sličnim zemljama javna uprava shvaćala samo kao pravna, jučer kao dio samostalne upravne znanosti i danas kao javna uprava kod koje se pravo (pretjerano) zamjenjuje ekonomijom i menadžmentom, vodič za sutra uravnotežena interdisciplinarnost.<sup>16</sup> To znači sinergijsku nadgradnju samostalnih područja prava, ekonomije, organizacije i menadžmenta, informatike, politologije itd., npr. s interdisciplinarnosti povezivanja klasičnih predmeta (npr. o upravnom postupku s pravnog i politološkog aspekta, koji je potpomognut informacijskom tehnologijom i

---

<sup>15</sup> To možemo opaziti na razini FULJ-a i PFLJ-a jer su njihovi profesori upravnog prava često imenovani na mjesto ministara ili državnih savjetnika. To je s gledišta profesionalizma pozitivno, a istodobno na fakultetima s kojih ti kadrovi dolaze uzrokuju probleme u kontinuiranom razvoju studija i istraživanja.

<sup>16</sup> Za zemlje kao što su Slovenija i Hrvatska primjer trebaju biti njemačke institucije, ali ne pojedinačna sveučilišta sa stogodišnjom pravnom tradicijom, kao što su sveučilište Heidelberg i Freiburg, ni sveučilište Potsdam (koje je također dobilo akreditaciju od EAPAA-e), nego Speyer. On, naime, uvažava razlike među disciplinama i stvarno radi na nadogradnji izvornih disciplina javne uprave, dok je Potsdam ponajprije usmjeren na javni menadžment (usp. razlike između Potsdama i Speyera već u nazivima glavnih predmeta). Ali i Potsdam ima, npr. u sklopu programa MA koji se počinje izvoditi u 2016. godini, modul *Law and Administration*.

sadrži ekonomske elemente). U budućnosti bi u Sloveniji, pa i u široj regiji, studij javne uprave morao biti usmjeren prema sljedećim smjernicama (usp. ReSPA, 2015.): prvo, treba uzeti u obzir pozicioniranje javne uprave u (konvergentnim) globalnim promjenama odnosa u društvu, dakle, internacionalizaciju, odnosno europeizaciju sadržaja i sudionika studija; drugo, potrebno je poštivati nacionalne specifičnosti s obzirom na fazu razvoja uloge javne uprave u određenom prostoru i vremenu i istodobno uzeti u obzir discipline koje su karakteristične za javnu upravu, pogotovo pravo koje nije ni jedina, ni prezrena ili podcijenjena disciplina; treće, treba stvoriti sustav mjera sa suradničkim partnerstvom između države i sveučilišta odnosno stručnjaka za javnu upravu; četvrto, postoji hitna potreba povezivanja nastave javne uprave na visokoobrazovnim institucijama sa znanstvenim istraživanjem javne uprave i kombinacijom teorije i praktičnih aspekata u sadržajima i metodama studija; peto, u svim sadržajima studija javne uprave potrebno je posvetiti više pažnje odnosu studenata, odnosno budućih službenika prema materijalu za učenje (npr. načelima prema ZUP-u u presjeku prava, javnih politika i etike), a ne samo memoriranju pravnih pravila. Tako će studenti upravnih studija dobiti opći uvid u upravni sustav i osim teorijskog znanja kompetencije cjelovitog rješavanja problema u praksi. Ove bi smjernice pomogle da slične države uče jedna od druge, odnosno prenose dobre prakse.

Za zaključak valja istaknuti da je zadaća svih sudionika u upravnom procesu i u visokom obrazovanju poboljšanje kvalitete studijskih programa za javnu upravu, i to uz pomoć klasifikacije, akreditacije i razvoja sadržaja i metodologije. To od nas zahtijeva brigu za javno dobro, stoga nije razumljiv čest izgovor čak i vodećih institucija ili pojedinaca da se čeka drugog aktera (npr. državu, obrazlažući to činjenicom da su sveučilišta neovisna i da fakulteti sami, bez državne podrške, ne mogu biti prodorni). Stara kineska poslovica kaže da čak i najduži put počinje prvim korakom, a slovenska da treba prvo pomesti ispred vlastitog praga. Kod pojedinačnih koraka ne smije se dopustiti zadovoljavanje parcijalnih disciplinarnih ili institucionalno-personalnih interesa, nego se mora slijediti sustavne aspekte.

## Literatura

- ARRS, Javna agencija za raziskovalno dejavnost (2016.) [<http://www.arrs.gov.si/sl/>]
- Bevir, M. i dr. (2011.) *The SAGE Handbook of Governance*. Los Angeles: Sage.
- Bučar, F. (1969.) *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Cepiku, D. (2013.) Embracing Disciplinary Diversity: Public Administration Education in Italy. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 13 (1): 71–104.
- Denković, D. (1969.) Odnos upravnog prava i nauke o upravi. *Analiz Pravnog fakulteta u Beogradu*, (3–4): 339–358.
- Drewry, G. (2014.) The administrative sciences, from the past to the future (by a roundabout route). *International Review of Administrative Sciences*, 80 (1): 3–22.
- EAPAA, European Association for Public Administration Accreditation (2016.) [[www.eapaa.eu/](http://www.eapaa.eu/)]
- Godec, R. i dr. (1993.) *Upravni zbornik*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Hajnal, G. (2003.) Diversity and Convergence: A Quantitative Analysis of European Public Administration Education Programs. *Journal of Public Affairs Education*, 9 (4): 245–258.
- Koprić, I. (2011.) Contemporary Croatian Public Administration on the Reform Waves. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, II (1): 1–39.
- Koprić, I. (2013.) Governance and Administrative Education in South Eastern Europe: Genuine Development, Conditionality, and Hesitations. *Hrvatska i komparativna javna uprava - CCPA*, 13 (1): 5–39.
- Kovač, P. (2013/14.) The Public Administration Discipline in Slovenia: Between Legal and Administrative Sciences. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, VI (2): 33–52.
- Kovač, P. (2013.) Slovene Administrative Reforms: at the Cross-section of Post-socialism, Legalism and Good Administration. U: Vintar, M., Rosenbaum, A., Jenei, G., Drechsler, W. *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*: 152–177. Bratislava: NISPAcee.
- Kovač, P., Gajduscek, G. i dr. (2015.) *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee.
- Kovač, P., Jukić, T. (2016.) Development of Public Administration and its Research in Slovenia through the Lenses of Content Analysis of the IPAR/MRJU. *Mednarodna revija za javno upravo*, 14 (1): 75–114.
- Kovač, P., Virant, G. i dr. (2011.) *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Künnecke, M. 2007. *Tradition and Change in Administrative Law: an Anglo-German Comparison*. Berlin, New York: Springer.
- Leskovšek, B. (2010.) *Upravna znanost v Sloveniji po habilitacijskih in raziskovalnih področjih*. Magistrska naloga. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- NAKVIS, Nacionalna agencija Republike Slovenije za kakovost v visokem šolstvu (2016.) [<http://www.nakvis.si/>]
- Nemec, J. i dr. (2012.) Public Administration Accreditation in Central Europe: Does it Support Quality Improvements? EGPA Annual Conference. Bergen Norveška, 5.–8. 9. 2012.
- Mathis, K. (2014.) Cultures of Administrative Law in Europe: From Weberian Bureaucracy to „Law and Economics“. U: Helleringer, G., Purnhagen, K. i dr. *Towards a European Legal Culture*: 139–162. Beck, Hart, Nomos.
- Pavčnik, M. i dr. (2008.) *Izročilo pravne znanosti*. Ljubljana: GV.
- Peters, B. G., Pierre, J. i dr. (2005.) *Handbook of Public Administration*. London, Th. Oaks, New Delhi: Sage.

Pusić, E. (2002.) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.

Raadschelders, J. C. N. (2011.) *Public Administration. Interdisciplinary Study of Government*. Oxford: Oxford University Press.

Raadschelders, J. C. N., Vigoda-Gadot, E. (2015.) *Global Dimensions of Public Administration and Governance: a Comparative Voyage*. New Jersey: Jossey-Bass, Wiley.

Reichard, C. (2010.) Challenges of Public Administration Accreditation in a Fragmented Institutional Setting: The Case of Europe. *Uprava*, 7 (1–2): 37–51.

ReNEUAL, Research Network on EU Administrative Law (2016.) [<http://www.reneual.eu>]

ReSPA (2015.) Report and Proposals for the Next Steps, Round Table Modernization of Administrative Education in the Process of Public Administration Reform. Podgorica, Crna Gora, 23. 6. 2015.

Rose-Ackerman, S., Lindseth, P.L. i dr. (2011.) *Comparative Administrative Law*. Cheltenham, Northampton: Elgar.

Schuppert, G. F. (2000.) *Verwaltungswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos.

Zelenika, R. (2004.) *Znanost o znanosti*. Rijeka: Ekonomski fakultet.

Vries de, M. (2013./2014.) International Accreditation of PA Programs: Narrations of an Evaluator. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, VI (2): 97–113.

Wright, B. E. (2011.) Public Administration as an Interdisciplinary Field: Assessing its Relationship with the Field of Law, Management and Political Science? *Public Administration Review*, 71 (1): 96–101.







10. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

# UPRAVNO OBRAZOVANJE U HRVATSKOJ: STANJE I PERSPEKTIVE

**doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak**  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
e-mail: [glalic@pravo.hr](mailto:glalic@pravo.hr)

**doc. dr. sc. Jasmina Džinić**  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
e-mail: [jdzinic@pravo.hr](mailto:jdzinic@pravo.hr)



## Sažetak

Suvremena upravna praksa traži upravne stručnjake općeg menadžerskog i općeg upravnog profila, a nužan preduvjet za to je postojanje kvalitetnih sveučilišnih studija javne uprave svih razina. Znanja i vještine osoba na rukovodećim položajima u javnoj upravi ključna su za kvalitetno obavljanje stručno-analitičkih poslova, poput izrade nacрта provedivih i jasnih propisa, pripreme složenih programa javnih politika i strategija, suradnje i povezivanja različitih upravnih resora, usmjeravanja i koordinacije obavljanja izvršnih poslova, razvoja standarda kvalitete javnih usluga, unaprjeđenja odnosa službenika i građana i drugih. U hrvatskoj državnoj službi prevladavaju osobe sa srednjom i nižom stručnom spremom, a najmanje su zastupljene osobe sa završenim preddiplomskim stručnim studijem. Iako se u javnoj upravi obavljaju i različiti rutinski, administrativno-tehnički poslovi za koje je dovoljna srednja razina obrazovanja, udjel službenika sa završenim diplomskim sveučilišnim ili stručnim studijem, odnosno preddiplomskim stručnim studijem, nije zadovoljavajući, kako na razini državne uprave, tako i u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Nezadovoljavajuća je i struktura zanimanja koja su zastupljena u upravi jer je udjel službenika s nekim tipom upravnog obrazovanja vrlo nizak. Značajno nedostaju upravni generalisti i javni menadžeri. Što se tiče upravnog obrazovanja, u Hrvatskoj se studiji javne uprave izvode uglavnom u sklopu javnih visokih učilišta, i to isključivo kao studiji stručnog tipa. Sveučilišni tip studija javne uprave izrazito je podrazvijen, a postoji samo na poslijediplomskoj razini.

*Ključne riječi:* upravno obrazovanje, javna uprava, profesionalizam, studijski program

# 1. Uvod – profesionalizam i suvremeni trendovi u javnoj upravi

Jedna od tendencija u razvoju javne uprave i obilježje suvremene javne uprave jest profesionalizam. S jedne strane, profesionalizam se odnosi na ustaljivanje zadaća i položaja osoba koje te zadaće obavljaju, a s druge znači da te zadaće odnosno funkcije počinju obavljati osobe koje se u tu svrhu posebno obrazuju, radu u upravi posvećuju veći dio vremena i za to primaju plaću (Pusić, 2002.: 88–89).<sup>1</sup> Razvoj javne uprave i posebno javnih službi rezultirao je time da danas u javnoj upravi rade pripadnici niza različitih profesija, bilo da je riječ o tradicionalnim profesijama koje mogu raditi u javnom i privatnom sektoru (liječnici, pravnici i dr.) ili o specifičnim profesionalcima koji se zapošljavaju uglavnom u javnoj upravi (vojnici, policajci, meteorolozi i dr.) (Mosher, 1982., prema Gargan, 2007.). Svi oni pripadaju grupi upravnih specijalista koji obavljaju izvršni stručni posao (Musa i Džinić, 2012.: 97).

S druge strane, upravljačke pozicije u upravi, i to posebno pozicije višeg upravnog sloja ili višeg menadžmenta, zauzimaju upravni generalisti čiji posao zahtijeva, prije svega, upravljačka znanja i vještine te visok stupanj fleksibilnosti, kao i opća znanja koja omogućuju vođenje u različitim područjima, pružanje *policy* savjeta i oblikovanje javnih politika (Musa i Džinić, 2012.: 98). Međutim, osim na upravljačkim pozicijama, stručnjaci općeg upravnog profila potrebni su i na nižim upravnim razinama radi obavljanja izvršnih poslova i pružanja integrirane usluge građanima (Koprić i dr., 2014.: 19). U pogledu upravnih generalista te njihovog obrazovanja i formiranja za službu u Europi postoje različite upravne tradicije (francuska, njemačka, britanska) razvijene pod utjecajem povijesnih okolnosti, s time da je riječ o osobama koje su se uglavnom obrazovale u područjima društvenih znanosti poput javne uprave, ekonomije i menadžmenta, prava i drugih. U novije se vrijeme posebno ističe upravno obrazovanje u Nizozemskoj koja ima najveći broj studija javne uprave u Europi, prema broju sveučilišta (Koprić et al., 2014.: 19).<sup>2</sup> U američkoj je tradiciji, pak, naglasak na upravnim specijalistima jer vodeće pozicije u upravi zauzimaju politički imenovane osobe. Međutim, bez obzira na postojeće razlike, posebni vertikalno prohodni sveučilišni studijski programi javne uprave postoje u gotovo svim zemljama zapadne i istočne Europe te na američkim sveučilištima.

Suvremeni trendovi u javnoj upravi usmjereni su na organizacijsko-strukturne, personalne i druge promjene (Koprić i dr., 2014.). Proces europeizacije i obveze koje proizlaze iz članstva u EU-u zahtijevaju visok stupanj upravnih kapaciteta država članica koji će omogućiti uspješnu implementaciju europskih propisa i javnih politika.

---

<sup>1</sup> Unatoč tome, od početaka razvoja profesionalizma u upravi, koji se javlja paralelno s nastankom moderne države u 18. stoljeću, javljaju se i shvaćanja da poslove u upravi mogu i trebaju obavljati osobe odane nositeljima političke vlasti neovisno o kvalifikacijama koje imaju (primjerice, američki sustav plijena – *spoils system*). Zbog položaja koje javna uprava, posebno organizacije državne uprave i lokalne samouprave imaju u širem političko-upravnom sustavu, potrebno je osigurati izvršavanje politike i politički nadzor u upravnom sustavu, ali je pritom stalno prisutna i opasnost politizacije koja za sobom povlači niz negativnih posljedica.

<sup>2</sup> Tome svjedoči činjenica da je među 38 studijskih programa akreditiranih pri Europskoj organizaciji za akreditaciju u javnoj upravi (*European Association for Public Administration Accreditation*) čak 20 s nizozemskih obrazovnih institucija. V. <http://www.eapaa.eu/accredited-programmes>, pristupljeno 27. 2. 2016.

Mijenjaju se i metode rada u upravi, koje uključuju potrebu za posebnim upravljačkim znanjima i vještinama osoba na rukovodećim pozicijama (primjerice u području strateškog planiranja, upravljanja ljudskim potencijalima i drugim) te stručnjacima sa specijaliziranim znanjima.

Svrha ovog rada jest ispitati odgovara li struktura zaposlenih u hrvatskoj javnoj upravi opisanim trendovima u razvoju javne uprave te, na temelju analize obilježja sustava upravnog obrazovanja u Hrvatskoj, utvrditi postoji li usklađenost između potreba suvremene javne uprave za stručnjacima upravnog profila, postojeće strukture zaposlenih u javnoj upravi i sustava upravnog obrazovanja u Hrvatskoj.

## 2. Struktura zaposlenih u hrvatskoj javnoj upravi

U Hrvatskoj ne postoje cjeloviti i sistematizirani podaci o strukturi zaposlenih u javnoj upravi po stupnju i vrsti stručne spreme ili drugim kriterijima klasifikacije, što se negativno odražava na razvoj politike upravnog obrazovanja, zapošljavanja i usavršavanja u upravi, ali i na provedbu kvalitetnih znanstvenih analiza.

Prema dostupnim podacima<sup>3</sup>, 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 (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, NN 70/15; Strategija), početkom 2015. u državnim tijelima bilo je zaposleno gotovo 50 posto osoba sa srednjom stručnom spremom. Udjel osoba sa završenim diplomskim sveučilišnim ili stručnim studijem zauzimao je 35,58 posto ukupne radne snage, dok je službenika sa završenim preddiplomskim stručnim studijem bilo samo 3,15 posto (Tablica 1). U javnim službama u isto je vrijeme radilo 60,36 posto osoba koje su završile diplomski sveučilišni ili stručni studij, 2,5 posto službenika sa završenim preddiplomskim stručnim studijem, gotovo 13 posto osoba s višom stručnom spremom te 24,17 posto osoba sa završenim preddiplomskim stručnim studijem (Tablica 3). Vrlo slični postoci državnih službenika i službenika u javnim službama utvrđeni su i na temelju podataka Ministarstva uprave krajem veljače 2016. (Tablice 2 i 4). 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.

**Tablica 1. Stručna sprema državnih službenika na dan 1. siječnja 2015.**

DRŽAVNI SLUŽBENICI				
diplomski sveučilišni ili stručni studij (VSS)	prvostupnici	VŠS	SSS	UKUPNO
15.981	1.415	5.069	22.445	44.910
35,58 %	3,15 %	11,29 %	49,98 %	100 %

Izvor: Strategija razvoja javne uprave 2015. – 2020.

<sup>3</sup> U svrhu provedbe analize u ovom radu koristili su se podaci iz Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (NN 70/15) i podaci koje je autoricama dostavilo Ministarstvo uprave.

**Tablica 2. Stručna sprema državnih službenika krajem veljače 2016.**

DRŽAVNI SLUŽBENICI				
diplomski sveučilišni ili stručni studij (VSS)	prvostupnici	VŠS	SSS	UKUPNO
16.903	1.670	4.887	22.698	46.158
36,62%	3,62%	10,59%	49,17%	100%

Izvor: Ministarstvo uprave

**Tablica 3. Stručna sprema službenika u javnim službama na dan 1. siječnja 2015.**

SLUŽBENICI U JAVNIM SLUŽBAMA				
diplomski sveučilišni ili stručni studij (VSS)	prvostupnici	VŠS	SSS	UKUPNO
77.876	3.226	16.732	31.180	129.014
60,36 %	2,5 %	12,97 %	24,17 %	100 %

Izvor: Strategija razvoja javne uprave 2015. – 2020.

**Tablica 4. Stručna sprema službenika u javnim službama krajem veljače 2016.**

SLUŽBENICI U JAVNIM SLUŽBAMA				
diplomski sveučilišni ili stručni studij (VSS)	prvostupnici	VŠS	SSS	UKUPNO
76.619	4.052	15.934	33.176	129.781
59,03 %	3,12 %	12,28 %	25,57 %	100%

Izvor: Ministarstvo uprave

Uzmu li se u obzir suvremeni trendovi razvoja javne uprave, kao i to da je jedan od ciljeva Strategije povećanje udjela stručno-kreativnih poslova u ukupnom poslovanju cjelokupne javne uprave, postavlja se pitanje je li postojeća struktura zaposlenih po stupnju i tipu obrazovanja u hrvatskoj državnoj upravi zadovoljavajuća.

Svakako bi jedan dio funkcija u upravi trebali zauzimati upravni generalisti i javni menadžeri. Pođemo li od toga da struktura zaposlenih u upravi ne odgovara potrebama suvremene javne uprave jer je, među ostalim, udjel službenika s nekim tipom upravnog obrazovanja nizak, postavlja se pitanje razloga za takvo stanje.

Država kao poslodavac gotovo da ne prepoznaje stručne prvostupnike i stručne specijaliste javne uprave kao potencijalnu radnu snagu u javnoj upravi. To je vidljivo iz propisa koji predviđaju potrebne kvalifikacije za zapošljavanje u određenim zanimanjima u javnoj upravi. Tako je, primjerice, u Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi od 26. studenoga 2014.<sup>4</sup> bila predviđena izmjena čl. 16. Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi<sup>5</sup> o uvjetima za obavljanje poslova tajnika u školi i to tako da se prednost davala osobama koje su završile sveučilišni diplomski studij pravne struke ispred osoba koje su završile specijalistički diplomski stručni studij javne uprave. Osim što je navedena odredba usvojena suprotno rezultatima javne rasprave o nacrtu navedenog prijedloga zakona, ona je izravno diskriminirala osobe koje su završile istu razinu obrazovanja i stekle potrebne kompetencije za obavljanje poslova tajnika škole. Nakon intervencije Instituta za javnu upravu, u konačnom tekstu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnim i srednjim školama<sup>6</sup> usvojena je odredba prema kojoj poslove tajnika može obavljati osoba koja je završila sveučilišni diplomski studij pravne struke ili specijalistički diplomski stručni studij javne uprave, odnosno preddiplomski stručni studij upravne struke, ako se na natječaj ne javi osoba sa završenim sveučilišnim diplomskim studijem pravne struke ili specijalističkim diplomskim stručnim studijem javne uprave (čl. 30.). Drugi problem predstavljaju javni natječaji koji rabe vrlo široke formulacije za uvjete koje osoba koja se prima na rad u državnu upravu mora ispunjavati, a koji ukazuju na to kako je opći stav da poslove u javnoj upravi – i to ponajprije one na upravljačkim pozicijama – može obavljati gotovo bilo tko ili, u strožem slučaju, visokoobrazovana osoba bez obzira na tip studija koji je završila.

Pored toga, postojeće klasifikacije radnih mjesta u upravi ne uključuju potrebne kompetencije (znanja i vještine) koje se traže za obavljanje pojedinih poslova (Strategija, 2015.), zbog čega se ne može utvrditi odgovaraju li postojeće kompetencije zaposlenih potrebama obavljanja poslova u okviru njihovih radnih mjesta.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, s Konačnim prijedlogom zakona, P. Z. E. br. 763.

<sup>5</sup> Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 87/2008, 86/2009, 92/2010, 105/2010 – ispravak, 90/2011, 16/2012, 86/2012 i 94/2013.

<sup>6</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnim i srednjim školama, NN 152/14.

<sup>7</sup> Ministarstvo uprave u suradnji s *twinning* partnerom – Nizozemskim institutom za javnu upravu 2014. godine započelo je provedbu projekta „Potpora jačanju administrativnih kapaciteta kroz razvoj kompetencija u državnoj upravi“ usmjerenog na razvoj metodologije za procjenu ključnih kompetencija državnih službenika. (Strategija, 2015). Za izradu kompetencijskog okvira predviđen je rok do kraja 2016. što se, s obzirom na složenost zadatka, čini nereálnim vremenskim okvirom. Izrada standarda kvalifikacija i djelomičnih standarda zanimanja predviđena je u sklopu projekta *Iurisprudentia* koji provode tri pravna fakulteta u Hrvatskoj (osim zagrebačkog). V. <http://www.pravos.unios.hr/iurisprudentia>.



## 3. Upravno obrazovanje u Hrvatskoj

### 3.1. Razvoj poučavanja o upravi u Hrvatskoj: povijesno i institucionalno naslijeđe

Uprava se na području današnje Hrvatske poučava od 1769. godine u sklopu Političko-kameralnog studija u kraljevinama Dalmacije, Hrvatske i Slavonije (*Studium politico-camerale in regnis Dalmatiae, Croatiae et Slavoniae*) u Varaždinu. Studij je osnovala Marija Terezija kao prvu visokoškolsku instituciju koja je obrazovala službenike za kraljevsku upravnu službu na hrvatskom području. Prvi (i jedini) profesor na studiju bio je Adam Adalbert Barić, a predavao je na temelju udžbenika za političko-kameralne studije J. von Sonnenfelsa, zajedničkog za cijelu Monarhiju (Pavić, 2003.: 198).

Studij je 1776., u okviru reforme školstva, integriran s pravnim studijem na novoosnovanom Juridičkom, danas Pravnom fakultetu u Zagrebu, u sklopu Kraljevske akademije znanosti, a političko-kameralne znanosti predavale su se na jednoj od tadašnjih četiriju katedri (Koprić i dr., 2012.). Nakon osnivanja suvremenog Sveučilišta u Zagrebu 1874., u čijem je sastavu bio i Pravni fakultet, poučavanje uprave bilo je orijentirano na dva temeljna područja, upravnu znanost i upravno pravo. Katedra za upravnu znanost osnovana je 1956., a nastava iz upravne znanosti na Pravnom fakultetu, uz (određene) promjene u nazivu i mjestu nastavnih predmeta (kolegija), održala se do danas. Budući da su, tradicionalno, pravno i upravno obrazovanje međusobno povezani i isprepleteni, pravnici se, slično kao u germanskim zemljama i onima pod njihovim utjecajem, smatraju okosnicom upravnih kadrova u Hrvatskoj.

Poseban studij uprave utemeljen je 1956. u sklopu Visoke upravne škole u Zagrebu. Radilo se o prvoj instituciji toga tipa u tadašnjoj Jugoslaviji: u prvo je vrijeme studij bio zatvorenog tipa, no s vremenom se mogućnost upisa otvara širokoj javnosti. Godine 1962. Visoka škola postaje dio Sveučilišta u Zagrebu, a s vremenom se trajanje studija produžuje na četiri godine. No, 1968. Visoka škola integrirana je s Pravnim fakultetom i prestaje postojati kao samostalna institucija. Paralelno, sredinom 1950-ih u Hrvatskoj je utemeljeno više specijaliziranih viših škola za potrebe pojedinih upravnih službi (kao što su Viša upravna škola, Viša škola za unutarnje poslove te Viša škola za socijalne radnike). Viša upravna škola ponajprije je usmjerena na kraće (dvogodišnje) obrazovanje kadra koji već radi u upravi. Također je pripojena Pravnom fakultetu (1982.), a umjesto nje je organiziran dvogodišnji studij za upravne pravnike. Mogućnost vertikalne mobilnosti (nastavak studija na pravnom studiju) ukinuta je 1993. Po uzoru na zagrebački, i ostali pravni fakulteti u ovom razdoblju osnivaju svoje upravne studije (Pavić, 2003.: 205–208). U Zagrebu se od 1998. upravno obrazovanje izvodilo u sklopu Društvenog veleučilišta u Zagrebu, a veleučilišta se osnivaju i u Rijeci, Splitu i Osijeku. Studij javne uprave i porezni studij, koji su se izvodili na Društvenom veleučilištu u Zagrebu, 2012. integrirani su s Pravnim fakultetom, u sklopu Studijskog centra za javnu upravu i javne financije, a integracija upravnih studija izvedena je i u Osijeku, Splitu i Rijeci.

Reforma studijskih programa provedena je 2005. u skladu s bolonjskim načelima, odnosno radi uvođenja sheme studiranja u trima ciklusima (3 + 2 + 3) i bodovnog sustava ECTS. Prva je generacija polaznika novih studijskih programa 2008. godine

završila svoj trogodišnji stručni studij i stekla naziv prvostupnika javne uprave. Potom se od 2013. godine počinju izvoditi i dvogodišnji stručni diplomski studiji javne uprave, a polaznici stječu naziv stručni specijalist javne uprave.

Poučavanje 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).

### **3.2. Suvremeno obrazovanje za javnu upravu: od tradicionalno pravnog usmjerenja prema multidisciplinarnosti?**

Visoko obrazovanje u Hrvatskoj provodi se putem sveučilišnih i stručnih studija koji se razlikuju u odnosu na svrhu obrazovanja. Tako se na sveučilišnim studijima studenti osposobljavaju za obavljanje poslova u znanosti i visokom obrazovanju, u poslovnom svijetu, javnom sektoru i društvu općenito te za razvoj i primjenu znanstvenih i stručnih dostignuća. Stručni studiji pružaju studentima primjerenu razinu znanja i vještina koje omogućavaju obavljanje stručnih zanimanja i osposobljava ih za neposredno uključivanje u radni proces.<sup>8</sup> Sveučilišni studiji izvode se na sveučilištima, a stručni na visokim školama i veleučilištima, no iznimno se mogu izvoditi i na sveučilištu uz suglasnost Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj.

Sveučilišni studij obuhvaća tri razine: preddiplomski, diplomski i poslijediplomski studij. Preddiplomski sveučilišni studij traje u pravilu od tri do četiri godine (od 180 do 240 ECTS bodova), a završetkom se stječe akademski naziv sveučilišni prvostupnik/prvostupnica uz naznaku struke. Diplomski sveučilišni studij traje u pravilu od jedne do dvije godine (od 60 do 120 ECTS bodova). Završetkom preddiplomskog i diplomskog sveučilišnog studija, čime se stječe najmanje 300 ECTS bodova, stječe se akademski naziv magistar/magistra struke. Poslijediplomski sveučilišni studij traje najmanje tri godine (u pravilu 180 ECTS bodova) te se stječe akademski stupanj doktor/doktorica znanosti. Poslijediplomski specijalistički studij traje u pravilu od jedne do dvije godine, a završetkom se stječe akademski naziv sveučilišni specijalist/specijalistica uz naznaku struke.<sup>9</sup>

Stručni studij obuhvaća sljedeće razine: kratki stručni studij, preddiplomski stručni studij i specijalistički diplomski stručni studij. Kratki stručni studij traje od dvije do dvije i pol godine (od 120 do 150 ECTS bodova), a završetkom se stječe stručni naziv stručni pristupnik/pristupnica uz naznaku struke. Preddiplomski stručni studij traje tri (iznimno četiri) godine (od 180 do 240 ECTS bodova), a završetkom se stječe stručni naziv stručni prvostupnik/prvostupnica uz naznaku struke. Specijalistički diplomski stručni studij traje od jedne do dvije godine (od 60 do 120 ECTS bodova), a završetkom se stječe stručni naziv stručni specijalist/specijalistica uz naznaku struke. Ukupno se na preddiplomskom i specijalističkom diplomskom stručnom studiju stječe najmanje 300 ECTS bodova.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Čl. 69. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15.

<sup>9</sup> Čl. 70–73. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju.

<sup>10</sup> Čl. 74. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju.

Vertikalna prohodnost između sveučilišnih i stručnih studija moguća je samo jednostrano – student koji je završio preddiplomski sveučilišni studij obrazovanje može nastaviti i na diplomskom stručnom studiju, dok obrnuta situacija nije moguća. Na poslijediplomskoj razini studij u pravilu nastavljaju studenti koji su završili diplomski sveučilišni studij. No, recentnim izmjenama Statuta Sveučilišta u Zagrebu<sup>11</sup> upis na poslijediplomski specijalistički studij omogućen je osobama sa završenim odgovarajućim diplomskim studijem koje ispunjavaju uvjete za upis toga studija, uz mogućnost uvođenja obveze polaganja razlikovnih ispita.

U Republici Hrvatskoj trenutno se izvodi 1358 akreditiranih studijskih programa.<sup>12</sup> Studijski programi javne uprave smješteni su u područje društvenih znanosti, u pravilu u polje prava,<sup>13</sup> uz iznimku pojedinih poslijediplomskih specijalističkih studija koji su smješteni u polje interdisciplinarnih društvenih znanosti.

### 3.2.1. Preddiplomski studiji javne uprave

Danas se u Hrvatskoj obrazovanje na trogodišnjim studijima javne uprave i srodnim studijima izvodi na nekoliko fakulteta i veleučilišta (Tablica 5). 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.<sup>14</sup> 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). Podaci o broju diplomiranih studenata po generacijama i prosječnom trajanju studija nisu javno dostupni.

---

<sup>11</sup> Odluka Senata o izmjeni i dopuni Statuta Sveučilišta u Zagrebu (10. studenoga 2015.).

<sup>12</sup> <https://www.azvo.hr/hr/visoko-obrazovanje/vrste-studija-u-republici-hrvatskoj>, pristupljeno 27. 2. 2016.

<sup>13</sup> v. popis u registru MOZVAG, [http://mozvag.srce.hr/preglednik/pregled/hr/podrucje/prikaziPolje.html?oznaka\\_podrucje=5&oznakapolje=5.02](http://mozvag.srce.hr/preglednik/pregled/hr/podrucje/prikaziPolje.html?oznaka_podrucje=5&oznakapolje=5.02), pristupljeno 27. 2. 2016.

<sup>14</sup> Studijski centar za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu izvodi i stručni porezni studij u trajanju od tri godine (šest semestra, 180 bodova ECTS).

**Tablica 5. Stručni preddiplomski studiji javne uprave**

Institucija	Program	Upisne kvote za ak. god. 2015./2016. – redovni i izvanredni studenti
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije	Javna uprava	230 (120 R + 110 I)
Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku	Upravni studij	130 (100 R + 30 I)
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci	Upravni studij	100 (50 R + 50 I)
Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu	Upravni studij	300 (140 R + 160 I)
Veleučilište u Vukovaru	Upravni studij	70 (50 R + 20 I)
Veleučilište u Gospiću	Upravni studij	45 (15 R + 30 I)
Veleučilište u Požegi	Upravni studij	67 (55 R + 12 I)
Veleučilište u Šibeniku	Upravni studij	105 (50 R + 55 I)
<b>Ukupno</b>		<b>1047</b>

Izvor: Autorice prema podacima o kvotama na <https://www.postani-student.hr/>, pristupljeno 28. 2. 2016.

Što se tiče usklađivanja visokoobrazovnog sustava i tržišta rada, postojeći su podacii evidencije općenito vrlo manjkavi. Tako nema podataka o zapošljivosti diplomiranih studenata preddiplomskih stručnih studija. Stoga Pravni fakultet u Zagrebu trenutno provodi istraživanje o zapošljivosti i razvoju karijera diplomiranih studenata koje bi trebalo omogućiti dublji uvid i, posljedično, daljnji razvoj kurikula te unaprjeđenje studija.

Dostupne su evidencije nedostatne za izvođenje valjanih zaključaka na razini pojedinih vrsta studija. Primjerice, podaci Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje (HZZ) visoko su selektivni s obzirom na to da obuhvaćaju samo osobe koje su se tamo i prijavile. No, kao ilustracija potražnje za zanimanjima ovdje se prikazuju podaci HZZ-a iz lipnja 2014. za zanimanja upravni službenik i upravni pravnik.<sup>15</sup> U 2014. evidentirano je 1705 nezaposlenih upravnih službenika, s tendencijom porasta u posljednjih nekoliko godina. Najviše je nezaposlenih upravnih službenika u Osječko-baranjskoj (16 posto) i Splitsko-dalmatinskoj županiji (13 posto). Najveća je potražnja za ovim zanimanjem u Gradu Zagrebu. Upravnih pravnika ukupno je u 2014. evidentirano 1194, sa stalnim porastom nezaposlenih u ovom zanimanju. Najviše je nezaposlenih upravnih pravnika u Splitsko-dalmatinskoj županiji (24 posto), Gradu Zagrebu (12 posto) i Vukovarsko-srijemskoj županiji (12 posto), a najveća je potražnja u Gradu Zagrebu. Od ukupnog

<sup>15</sup> Zanimanja klasifikacije skupina zanimanja prema Nacionalnoj klasifikaciji zanimanja 2010. – NKZ 10, i pojedinačnih zanimanja prema NKZ-u 98. Lista pojedinačnih zanimanja NKZ-a 98 u određenoj je mjeri, očekivano, zastarjela te sadržava određena zanimanja koja više ne postoje u praksi ili su im nazivi promijenjeni.

broja nezaposlenih upravnih pravника, 64 posto ih je nezaposleno do jedne godine, što uključuje i osobe koje su tek izašle iz obrazovnog sustava.<sup>16</sup>

U odnosu na kurikulum preddiplomskih studija, analiza sadržaja programa studija provedena 2012. (Marčetić i dr., 2013.) pokazala je da prevladavaju kolegiji iz područja prava (38 posto među obveznim i 48 posto među izbornim kolegijima), dok su na drugom mjestu po zastupljenosti kolegiji iz upravnog područja (23 posto među obveznim i 17 posto među izbornim kolegijima). Druge društvene discipline (kolegiji ekonomske, politološke i sociološke orijentacije) općenito su bile manje zastupljene u programima studija (18 posto među obveznim i 29 posto među izbornim kolegijima), dok su praktični kolegiji, odnosno oni usmjereni na stjecanje određenih vještina (primjerice znanja stranih jezika) bili zastupljeni u nešto većoj mjeri (21 posto među obveznim i 6 posto među izbornim kolegijima).

Analiza izvedbenih programa studija u akademskoj godini 2015./2016.<sup>17</sup> pokazuje nešto drugačiju sliku (Tablica 6).<sup>18</sup> Udjel pravnih kolegija općenito je porastao (s 38 na 57 posto među obveznim te s 48 na 55 posto među izbornim kolegijima), dok su upravni kolegiji u porastu među obaveznim kolegijima (s 23 na 25 posto), ali u padu među izbornim (sa 17 na 10 posto). Ekonomski i ostali društveni kolegiji i dalje nisu znatnije zastupljeni u studijskim programima (8 posto među obveznim i 24 posto među izbornim kolegijima), dok su kolegiji usmjereni na stjecanje određenih vještina (primjerice nomotehnika) zastupljeni u nešto većoj mjeri (10 posto među obveznim i 5 posto među izbornim kolegijima).<sup>19</sup>

Analiza je pokazala da su pravni kolegiji zastupljeniji na svim studijima, a ne samo na onima koji se izvode u sklopu pravnih fakulteta. Svojevrsnu iznimku predstavlja studij javne uprave na Pravnom fakultetu u Zagrebu koji se po omjeru zastupljenosti kolegija iz različitih disciplina može smatrati multidisciplinarnim studijem.

---

<sup>16</sup> Podaci HZZ-a dostupni na <http://statistika.hzz.hr/>. Analiza stanja iz lipnja 2014. provedena je za potrebu izrade Profila sektora *Pravo, politologija, sociologija, državna uprava i javni poslovi* koje su autorice pripremile za Ministarstvo rada i mirovinskog sustava 2015. godine.

<sup>17</sup> Programi su analizirani na temelju naslova kolegija i sadržaja (gdje je to bilo dostupno) objavljenih na mrežnim stranicama ustanova.

<sup>18</sup> Zbog mogućnosti usporedbe korištena je slična metodologija kao i u istraživanju provedenom 2012., no u analizu nisu uvršteni kolegiji poput stranih jezika jer se izvode u istom opsegu na svim studijima. Kategorija kolegija politološke i sociološke orijentacije proširena je i psihologijom te nazvana *Društveni kolegiji – ostalo*. Kategorija *Ekonomski kolegiji* obuhvaća one kolegije koji se oslanjanju ponajprije na ekonomske znanosti. Kategorija *Upravni kolegiji* obuhvaća kolegije koji se oslanjanju na upravnu znanost.

<sup>19</sup> Razlog ovim promjenama, osim promjene izvedbenih planova, može biti i to što u vrijeme prve analize za određeni broj studijskih programa nisu bile objavljene detaljnije informacije o kolegijima na mrežnim stranicama ustanova pa su zaključci o orijentaciji izvedeni na temelju naziva kolegija, koji u nekim slučajevima ne odražavaju pravi sadržaj i usmjerenje. Primjerice, kolegij Upravljanje ljudskim potencijalima može biti i upravnog usmjerenja, ali i ekonomsko-menadžerskog.

**Tablica 6. Orijentacija kolegija u području javne uprave (obveznih i izbornih)**

Institucija/ područje	Pravni	Upravni	Ekonomski	Društveni kolegiji – ostalo	Usmjereni na stjecanje vještina
<b>Pravni fakultet u Zagrebu, studij javne uprave</b>					
obvezni/modul	16	11	2	2	3
izborni	4	4	1	3	0
<b>Pravni fakultet u Osijeku, upravni studij</b>					
obvezni	13	5	3	1	3
izborni	10	0	2	1	0
<b>Pravni fakultet u Rijeci, upravni studij</b>					
obvezni	13	5	1	0	2
izborni	4	0	1	0	1
<b>Pravni fakultet u Splitu, upravni studij</b>					
obvezni	11	6	0	0	1
izborni	6	4	1	0	0
<b>Veleučilište u Gospiću</b>					
obvezni	16	4	0	1	1
izborni	3	0	1	3	0
<b>Veleučilište u Požegi</b>					
obvezni	16	6	2	1	5
izborni	1	0	1	1	0
<b>Veleučilište u Šibeniku</b>					
obvezni	13	5	0	0	2
izborni	6	1	0	0	1
<b>Veleučilište u Vukovaru</b>					
obvezni	14	7	2	1	2
izborni	2	1	1	0	1
<b>Ukupno obvezni</b>	<b>112 (57 %)</b>	<b>49 (25 %)</b>	<b>10 (5 %)</b>	<b>6 (3 %)</b>	<b>19 (10 %)</b>
<b>Ukupno izborni</b>	<b>36 (55 %)</b>	<b>10 (15 %)</b>	<b>8 (12 %)</b>	<b>8 (12 %)</b>	<b>3 (5 %)</b>

Izvor: Autorice, prema podacima iz izvedbenih planova studija

### 3.2.2. Specijalistički diplomski stručni studiji javne uprave

Diplomski (dvogodišnji) stručni studiji izvode se na pravnim fakultetima u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu (Tablica 7). Još uvijek ne postoji sveučilišni preddiplomski ili diplomski studij javne uprave (ili upravne znanosti), nego samo stručni studiji. Izvode se četiri studija, a tri studija upisuju ukupno 330 studenata, od toga samo 50 redovitih.

**Tablica 7. Stručni specijalistički diplomski studiji javne uprave**

Institucija	Program	Upisna kvota 2015./2016.
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije	Javna uprava	100 (50 R + 50 I)
Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku	Javna uprava	N/A*
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci	Javna uprava	80 (samo I)
Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu	Javna uprava	150 (samo I)
<b>Ukupno</b>		<b>330*</b>

Izvor: Autorice, prema podacima iz odluka senata svih sveučilišta o upisu u I. godinu studija u ak. god. 2015./2016.

Budući da su specijalistički studiji pokrenuti tek od akademske godine 2013./2014., u ovom trenutku još nema relevantnih pokazatelja o zapošljivosti i nezaposlenosti završenih studenata tih studija.

Kad je riječ o kurikulima preddiplomskih studija, analiza sadržaja programa studija pokazuje da su pravni kolegiji najzastupljeniji (46 posto obveznih kolegija), slično kao i kod preddiplomskih studija. No, vidljivo je da su upravni kolegiji više zastupljeni nego na preddiplomskim studijima (38 posto u usporedbi s 25 posto obveznih kolegija). Najmanje su zastupljeni kolegiji usmjereni na razvoj vještina. Po omjeru kolegija iz različitih disciplina, specijalistički studij javne uprave na Pravnom fakultetu u Zagrebu može se smatrati u najvećoj mjeri multidisciplinarnim.

**Tablica 8. Orijentacija kolegija (obveznih/kolegija modula i izbornih)**

Institucija/ područje	Pravni	Upravni	Ekonomski	Društveni kolegiji – ostalo	Praktični/ usmjereni na stjecanje vještina
<b>Pravni fakultet u Zagrebu</b>					
obvezni/modul	4	10	2	4	0
izborni	7	3	0	4	0
<b>Pravni fakultet u Osijeku</b>					
obvezni/modul	7	5	1	0	0
izborni	2	4	0	1	0
<b>Pravni fakultet u Rijeci</b>					
obvezni/modul	7	3	1	0	0
izborni	12	3	0	1	0
<b>Pravni fakultet u Splitu</b>					
obvezni/modul	8	3	0	0	1
izborni	8	3	0	2	2
<b>Ukupno obvezni</b>	<b>26 (46 %)</b>	<b>21 (38 %)</b>	<b>4 (7 %)</b>	<b>4 (7 %)</b>	<b>1 (2 %)</b>
<b>Ukupno izborni</b>	<b>29 (56 %)</b>	<b>13 (25 %)</b>	<b>0</b>	<b>8 (15 %)</b>	<b>2 (4 %)</b>

Izvor: Autorice, prema podacima iz izvedbenih planova studija

### 3.2.3. Kolegiji iz područja javne uprave na drugim sveučilišnim studijima

Osim studijskih programa javne uprave, 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.<sup>20</sup> 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).

<sup>20</sup> Do akademske godine 2015./2016. na Fakultetu političkih znanosti izvodila su se dva kolegija: Znanost o upravljanju (obvezni) i Javna uprava (izborni).



**Tablica 9. Kolegiji iz područja javne uprave na odabranim sveučilišnim studijima**

<b>Institucija</b>	<b>Obvezni kolegiji/ kolegiji modula</b>	<b>Izborni kolegiji</b>	<b>Ukupno</b>
Pravni fakultet u Osijeku	2	0	2
Pravni fakultet u Rijeci	1	1	2
Pravni fakultet u Splitu	1	3	4
Pravni fakultet u Zagrebu, pravni studij	1	4	5
Fakultet političkih znanosti, studij politologije	1	0	1

Izvor: Izvedbeni planovi nastave u akademskoj godini 2015./2016.

### **3.2.4. Poslijediplomski doktorski i specijalistički sveučilišni studiji u širem smislu povezani s javnom upravom**

Na poslijediplomskoj razini, sveučilišni doktorski studij postoji samo na Pravnom fakultetu 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 zanimljiv primjer interdisciplinarnog studija, pretežno 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 (Tablica 10).

**Tablica 10. Poslijediplomski doktorski i specijalistički sveučilišni studiji**

<b>Institucija</b>	<b>Razina</b>	<b>Program</b>	<b>ECTS</b>
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu	Doktorski studij	Javno pravo i javna uprava	180
Sveučilište u Zadru	Međunarodni združeni doktorski studij	Sociologija regionalnog i lokalnog razvoja	180
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu	Poslijediplomski specijalistički studij	Javno pravo i javna uprava	120
Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku	Poslijediplomski specijalistički studij	Upravljanje razvojem lokalne i regionalne samouprave	90
Sveučilište u Zagrebu, Centar za poslijediplomske studije	Poslijediplomski specijalistički studij	Javna uprava	60
Sveučilište u Zagrebu, Centar za poslijediplomske studije	Poslijediplomski specijalistički studij	Upravljanje gradom	60
Sveučilište u Zagrebu, Centar za poslijediplomske studije	Poslijediplomski specijalistički studij	Priprema i provedba EU projekata	60
Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu	Poslijediplomski specijalistički studij	Lokalni ekonomski razvoj	60
Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu	Poslijediplomski specijalistički studij	Lokalna demokracija i razvoj	60
Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu	Poslijediplomski specijalistički studij	Prilagodba Europskoj uniji: upravljanje projektima i korištenje fondova i programa Europske unije	60
Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci	Poslijediplomski specijalistički studij	Menadžment u javnom sektoru	60
Sveučilište Jurja Dobrile u Puli	Poslijediplomski specijalistički studij	Europske integracije, regionalni i lokalni ekonomski razvoj	60

Izvor: Preglednik studijskih programa, MOZVAG, <http://mozvag.srce.hr/preglednik/pregled/hr/pocetna/index.html>

## 4. Zaključna razmatranja

Suvremena upravna praksa traži upravne stručnjake općeg (javno)menadžerskog i općeg upravnog profila. Znanja i vještine osoba na rukovodećim položajima u javnoj upravi ključna su za kvalitetno obavljanje stručno-analitičkih poslova, poput izrade nacrtu provedivih i jasnih propisa, pripreme složenih programa javnih politika i strategija, suradnje i povezivanja različitih upravnih resora, usmjeravanja i koordinacije obavljanja izvršnih poslova, razvoja standarda kvalitete javnih usluga, unaprjeđenja odnosa službenika i građana i drugih. Iako se u hrvatskoj javnoj upravi očekuje smanjivanje broja zaposlenih, nužno je povećanje udjela visokoobrazovanih upravnih generalista te stručnjaka sa specijaliziranim znanjima, za što je ključno postojanje kvalitetnih sveučilišnih i stručnih studija javne uprave svih razina.

Kao jedan od preduvjeta jačanja upravnih kapaciteta i profesionalizacije hrvatske javne uprave nameće se izrada kompetencijskog okvira za obavljanje poslova javne uprave i njihovo uvrštavanje u opise radnih mjesta, a potom i izrada standarda zanimanja te standarda kvalifikacija. Tako bi se, naime, mogle utvrditi potrebe nadogradnje znanja i vještina već zaposlenih službenika, putem programa obrazovanja i usavršavanja u službi, ali i povezati sustav obrazovanja, odnosno skupove ishoda učenja i standarde kvalifikacija s potrebama zapošljavanja u javnoj upravi, dakle utvrditi koji tip i stupanj studija osigurava kompetencije potrebne za obavljanje poslova suvremene javne uprave. S obzirom na to da su određene aktivnosti na tom planu već započele, vrlo je važno sve uključene aktere međusobno povezati te koordinirati procese izrade kompetencijskih okvira, standarda zanimanja i standarda kvalifikacija.

U Hrvatskoj se obrazovanje za javnu upravu trenutno izvodi isključivo u sklopu stručnih studija. Kako bi se osigurala potpuna vertikalna prohodnost u sustavu upravnog obrazovanja, potrebno je osnovati sveučilišne studije javne uprave. Tako bi najuspješniji studenti, koji su se od početka formalnog visokog obrazovanja ponajprije posvetili obrazovanju za rad u javnoj upravi, imali priliku nastaviti obrazovanje na najvišim razinama, ali i razvijati se u znanstvenom smislu.

Postojeći studiji javne uprave u velikoj su mjeri oslonjeni na pravne discipline, a druga grupa nastavnih kolegija po zastupljenosti su upravni kolegiji. Takav tradicionalan pristup upravnom obrazovanju, u kojem prevladavaju pravni kolegiji, nije usklađen s europskim modelom upravnog obrazovanja utemeljenom na interdisciplinarnom i multidisciplinarnom pristupu. Stoga je u studijske programe potrebno uvrstiti niz različitih sadržaja i disciplina nužnih suvremenim službenicima, poput javnog menadžmenta i javnih politika (Koprić, 2014.). Pored toga, obrazovanje za javnu upravu treba se temeljiti na vrijednostima služenja javnom interesu, etici javne službe te posebnim vještinama potrebnim suvremenim javnim službenicima.

## Literatura

Gargan, J. J. (2007.) The public administration community and the search for professionalism. U: Rabin, Jack, W. Bartley Hildreth i Gerald J. Miller (eds.) *Handbook of Public Administration*, 3rd ed., Taylor & Francis Group.

Koprić, I. (2014.) Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 5(1): 8–38.

Koprić, I., G. Marčetić, A. Musa, V. Đulabić, G. Lalić Novak (2014.) *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu: Studijski centar za javnu upravu i javne financije.

Koprić, I., G. Lalić Novak, I. Lopižić (2012.) Neke osnovne informacije o obrazovanju za javnu upravu u Hrvatskoj. Analiza pripremljena za Ministarstvo uprave, neobjavljen tekst.

Marčetić G., G. Lalić Novak, J. Džinić (2013.) Public Administration Education in Croatia and European countries: Different Approaches to Similar Issue. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 13(1): 123–160.

Musa, A., J. Džinić (2012.) *Europska regulacija profesija i komore u Hrvatskoj: razvoj upravne profesije i drugih profesija u javnoj upravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu.

Pavić, Ž. (2003.) The Key Moments in the Development of Administrative Education in Croatia. U: I. Koprić (ed.) *Modernisation of the Croatian Public Administration*. Zagreb: Faculty of Law and Konrad Adenauer Stiftung.

Pusić, E. (2002.) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.

## Pravni izvori

Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, s Konačnim prijedlogom zakona, P. Z. E. br. 763.

Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, NN 70/15.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o odgoju i obrazovanju u osnovnim i srednjim školama, NN 152/14.

Zakon o odgoju i obrazovanju u osnovnoj i srednjoj školi, NN 87/2008, 86/2009, 92/2010, 105/2010 – ispravak, 90/2011, 16/2012, 86/2012 i 94/2013.

Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, NN 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15.







10. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

**PRVI KOMENTAR  
UPRAVNO OBRAZOVANJE:  
MODELI, TRENDOVI, STANJE I  
PERSPEKTIVE**

**prof. dr. sc. Ivan Koprić**  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
e-mail: [ivan.kopric@pravo.hr](mailto:ivan.kopric@pravo.hr)





## 1. Tradicionalni modeli upravnog obrazovanja u Europi

Tri su klasična modela upravnog obrazovanja u Europi britanski, francuski i njemački. Oni još uvijek zadržavaju neke svoje karakteristike, premda dolazi do miješanja njihovih značajki, približavanja modela i harmonizacije.

Britanski je model dugo bio zasnovan na općem visokom obrazovanju, a preferiralo se diplomante Oxforda i Cambridgea. To je odraz elitističkog shvaćanja da je rad u upravi (*civil service*) namijenjen obrazovanim džentlmenima porijeklom iz viših društvenih slojeva. Upravno se obrazovanje odvijalo na politehnikama (veleučilištima), koje su početkom 1990-ih postale tzv. nova sveučilišta (*new universities*), često u sklopu ustanova i studija politološke naravi, s tim da se prvi poslijediplomski upravni studiji javljaju krajem 1950-ih i početkom 1960-ih. U novije se doba, pod utjecajem novog javnog menadžmenta, preferiraju menadžerski profilirani naspram upravnih studija politološke ili općeupravne naravi.

Francuski je model obilježen poslijediplomskim obrazovanjem za visoke upravne pozicije u sklopu četiriju tzv. velikih škola, među kojima se posebno izdvaja Nacionalna škola za javnu upravu (ENA). Ona je u listopadu 1945. osnovana za obrazovanje upravnih generalista, tj. visokih upravnih rukovoditelja koji doista obnašaju veliku većinu ključnih rukovodećih upravnih poslova u francuskoj državnoj upravi. U školu se upisuju oni koji su prethodno završili studije politologije, prava i ekonomije. Studij je poslijediplomski, ali praktično orijentiran pa u nastavi sudjeluju većinom visoki upravni službenici i drugi eksperti iz prakse. Općenito se smatra da je riječ o studiju dobre kvalitete. U novije se doba i u Francuskoj otvara niz studija upravnog profila u sklopu ostalih visokoškolskih institucija, sveučilišta i instituta.

Njemački je model obilježen katedralističkom doktrinom, praktičnom orijentacijom, upravnom znanošću kao temeljnom disciplinom te općim pravnim profilom upravnih studija. Za niže se pozicije tradicionalno nude stručni upravni studiji organizirani na višim školama. Potkraj 1960-ih i tijekom 1970-ih počeli su se osnivati poslijediplomski upravni studiji, ponajprije u Konstanzu, a onda i u Speyeru (gdje je škola osnova na uzoru na francusku ENA-u još 1947.), koji su trebali osigurati kvalitetno obrazovane kadrove za rukovodeće upravne pozicije s otklonom od pravnog obrazovanja. No, mnoge se upravne pozicije i dalje popunjavaju onima koji su završili pravni ili neki drugi studij jer potrebe za rukovodećim kadrovima uvelike nadmašuju kapacitete specijaliziranih poslijediplomskih upravnih studija.

Od ostalih se zemalja posebno ističe Nizozemska u kojoj je posebno visokoškolsko upravno obrazovanje doživjelo velik i vrlo kvalitetan razvoj u razdoblju nakon II. svjetskog rata. Upravno se obrazovanje odvija na svim razinama, vertikalno je prohodno i poduprto kvalitetnim znanstveno-istraživačkim radom nastavnika. Nizozemska nudi najveći broj studija javne uprave među svim europskim zemljama, u odnosu na broj sveučilišta. Temeljni su predmeti upravna znanost, javni menadžment, teorija organizacije i europsko upravljanje. Znatno se broj studija izvodi na engleskom jeziku. Veći broj kvalitetnih obrazovnih institucija i studija javne uprave imaju i Norveška, Belgija i druge europske zemlje.

## 2. Suvremeni trendovi i standardizacija upravnog obrazovanja

Usprkos tome što u Europi nema jedinstvenog modela upravnog obrazovanja, mogu se ustanoviti neki zajednički trendovi koji pokazuju određenu mjeru harmonizacije europskih obrazovnih sustava za rad u javnoj upravi. Riječ je o uspostavi cjelovitog vertikalno integriranog sustava upravnog obrazovanja, jačanju, širenju i diversifikaciji upravnog obrazovanja, prilagodbi suvremenim upravnim doktrinama, jačanju multidisciplinarnosti i interdisciplinarnosti u upravnom obrazovanju, snažnijoj orijentaciji upravnog obrazovanja na potrebe upravne prakse te o sve užoj povezanosti upravnog obrazovanja i cjeloživotnog usavršavanja tijekom upravne službe. Ovi trendovi nastaju na temelju stvaranja europskog upravnog prostora, širenja suvremenih upravnih doktrina te reforme sustava visokog obrazovanja u europskim zemljama po tzv. bolonjskim načelima. Na temelju tih unificirajućih trendova dolazi do standardizacije upravnog obrazovanja, posebno u Europi.

Ranija je praktična svrha obrazovanja za rad na jednostavnijim izvršnim poslovima u upravi tijekom razvoja nadograđena potrebom osposobljavanja za složenije poslove te za znanstveno-istraživački rad. Zato se suvremeni sustavi sastoje od svih stupnjeva, od srednjoškolskog obrazovanja, preko preddiplomskih i diplomskih do postdiplomskih doktorskih upravnih studija. Takvi sustavi omogućavaju vertikalnu mobilnost najboljih studenata.

Upravni se studiji u sve većoj mjeri konstituiraju kao zasebni, odvojeni od drugih studija s kojima su ranije bili povezani. Orijentiraju se na obrazovanje upravnih generalista za izvršne poslove, javnih organizatora, javnih menadžera i stručnjaka za javne politike kao temeljnih profila različitih stupnjeva obrazovanja. Taj opći upravni profil odražava potrebu da se građanima pruži integrirana usluga već na najnižim upravnim razinama, a da se na višim razinama studenti pripreme za rješavanje složenih, višedimenzijskih praktičnih i teorijskih upravnih problema. No, pored toga javlja se niz novih užih upravnih specijalizacija, također na različitim stupnjevima.

Upravno se obrazovanje sve brže prilagođava razvoju upravnih doktrina, posebno novog javnog menadžmenta i dobrog upravljanja. Zato se razvijaju mnoge nove nastave discipline, a tradicionalne prilagođavaju svoj sadržaj novim upravnim konceptima. Razvoj predmeta koji poučavaju upravnu ili javnu etiku, lokalni ekonomski razvoj, specifične javne politike, javno-privatno partnerstvo, organizaciju javne uprave, javni menadžment, civilno društvo, javne odnose u upravi i sličnih primjeri su za ovaj trend. Obrazovanje u duhu suvremenih doktrina ne daje samo znanja, kompetencije i vještine, nego i odgaja buduće upravne službenike u određenim vrijednostima.

U upravnom obrazovanju jačaju multidisciplinarnost i interdisciplinarnost. Premda je u samom početku upravno obrazovanje i u kontinentalnoj Europi bilo više tehničke naravi i povezano s ekonomskom analizom, kasnije je došlo do dominacije prava u općem upravnom obrazovanju. U novije doba ponovno jača pristup upravne organizacije i tehnike javnog upravljanja. Tom temeljnom upravno-tehničkom pristupu pridodaju se ekonomski, politološki, sociološki, psihološki i drugi, ali se ne zanemaruje ni pravni pristup jer je vladavina prava ostala jednim od temeljnih orijentira djelovanja javne uprave. I u samom poučavanju upravne organizacije i tehnike javnog upravljanja, na temelju modernih znanstvenih spoznaja sve se više prepoznaje da su organizacija uprave i javno upravljanje područja u kojima se

prelamaju pristupi te je potrebno i u poučavanju naglasiti interdisciplinarnost upravne znanosti kao temeljnog upravnog predmeta.

Upravno se obrazovanje sve više usredotočuje na potrebe upravne prakse. Premda se praktični i pragmatični pristup tradicionalno veže uz upravno obrazovanje na angloameričkom području, u novije je vrijeme prijelaz težišta s pukih teorijskih razmatranja na razvoj kompetencija i praktičnih vještina vidljiv i u kontinentalnoj Europi. Pored toga, u oblikovanju studijskih programa sve se više uzimaju u obzir formalno utvrđene potrebe upravne prakse, tako da u nekim zemljama liste zahtjeva za programe upravnog obrazovanja utvrđuju vlade ili druga državna tijela.

Upravno obrazovanje prije zapošljavanja u upravi i stručno usavršavanje tijekom upravne službe čvršće se povezuju u sustav cjeloživotnog obrazovanja. U nekoliko je posljednjih desetljeća osnovan velik broj institucija stručnog usavršavanja koje postaje neizostavan dio razvoja ljudskih potencijala u upravi. Uza to, visokoškolske ustanove nude sve više programa stručnog obrazovanja, pored svojih temeljnih studijskih programa, a razvijaju se i kolaborativni obrazovni programi u čijoj izvedbi kao partneri sudjeluju ustanove za stručno usavršavanje. Dolazi i do čvršće personalne suradnje upravnog obrazovanja i usavršavanja: upravni praktičari sve više sudjeluju u određenim oblicima izvođenja nastave, a sveučilišni nastavnici često sudjeluju u oblicima stručnog usavršavanja. Najnoviji je trend da standarde za studijske programe, njihov sadržaj i način izvedbe utvrđuju državna tijela i drugi poslodavci u sustavima javne uprave, a obrazovne ih institucije uzimaju u obzir (*demands – supply*).

Odjel za ekonomske i društvene poslove UN-a je u suradnji s Međunarodnim udruženjem škola i instituta za javnu upravu 2008. objavio Standarde izvrsnosti upravnog obrazovanja i usavršavanja. Američko nacionalno udruženje škola javnih poslova i uprave utvrdilo je 2009. akreditacijske standarde za studijske programe diplomske razine, koji su novelirani 2014. Europsko udruženje za akreditaciju studija javne uprave (EAPAA) primjenjuje već devetu verziju akreditacijskih kriterija od 2013. godine. Akreditirala je oko 40 studijskih programa, najviše u Nizozemskoj. Nijedan studijski program iz Hrvatske još nije prijavljen za akreditaciju. EAPAA izvodi i projekt utvrđivanja kompetencija i ishoda učenja u upravnom obrazovanju koji će dati novi uvid u standarde upravnog obrazovanja i naznačiti put njegovog razvoja. Standardizacija studijskih programa rezultat je kako formalne akreditacije unutar pojedinog nacionalnog sustava visokog obrazovanja, tako i profesionalne (stručne) akreditacije na europskoj razini.

Na području jugoistočne Europe i dalje dominira pravni pristup u upravnom obrazovanju, osim u Bugarskoj. U oko 70 studijskih programa 2009. godine na području zemalja nastalih iz bivše Jugoslavije, koji su većinom na razini studija prvog i drugog stupnja (BA, MA), u studijskim programima dominiraju pravo (30 posto), upravna znanost (25 posto), ekonomija i financije (16 posto), dok su informacijsko-komunikacijske tehnologije i politička znanost zastupljeni s oko 6 posto, uz 17 posto ostalih studijskih sadržaja (više u Koprić, 2013.). Smatra se da obrazovni programi još uvijek nisu dovoljno adekvatni praktičnim potrebama, da su kontakti sa sveučilištima slabi, upravni studiji nisu glavni izvor službenika, nego se više zapošljavaju pravnici, a upravna profesija nije dovoljno profilirana, odvojena i konsolidirana, premda su studijski programi tradicionalnih struka sve manje orijentirani na potrebe javne uprave (empirijsko istraživanje službenika zaduženih za upravljanje ljudskim potencijalima; šire u Koprić, 2009.).

### 3. Upravno obrazovanje u Hrvatskoj

U pokušaju stvaranja početne jezgre profesionalne uprave u Hrvatskoj također se počelo od kameralizma. Kraljica Marija Terezija osnovala je Političko-kameralni studij u kraljevinama Dalmacije, Hrvatske i Slavonije 1769. kao prvu visokoškolsku instituciju sa zadatkom obrazovanja za kraljevsku upravnu službu na hrvatskom području. Prvi udžbenik bio je onaj bečkog profesora Sonnenfelsa, a prvi nastavnik bio je A. Barić. Političko-kameralni studij spojen je s novoformiranim Juridičkim fakultetom Kraljevske akademije znanosti u Zagrebu te su se političko-kameralne znanosti predavale na jednoj od tadašnjih četiriju katedri Juridičkog (Pravnog) fakulteta. Nastava iz upravne znanosti na Pravnom se fakultetu, uz određene promjene u nazivu i mjestu predmeta, održala do danas te se pravnici, slično kao u germanskim zemljama i onima pod njihovim utjecajem, smatraju okosnicom upravnih kadrova.

Situacija se počela mijenjati nakon II. svjetskog rata, kad su u Zagrebu osnovane Visoka upravna škola (1956.) te Viša upravna škola (1957.). Studij u Visokoj upravnoj školi, koja je postala članicom Sveučilišta u Zagrebu 1962., postao je četverogodišnji 1967. U toj je školi zvanje diplomiranog upravnog pravnika steklo nešto više od 1600 studenata. Škola je integrirana s Pravnim fakultetom 1968., ali se studij nastavio još nekoliko godina kasnije. Za razliku od toga, Viša upravna škola nije bila u sastavu Sveučilišta u Zagrebu, ali je i ona integrirana s Pravnim fakultetom 1983. Od 1983. do 1998. Pravni je fakultet izvodio dvogodišnji upravni studij.

Godine 1998. Vlada Republike Hrvatske osnovala je Društveno veleučilište u Zagrebu s trima studijima, među kojima je bio i trogodišnji stručni upravni studij, koji se izvodio do reforme visokog obrazovanja 2005. Od 2005. do 2011. na Društvenom se veleučilištu izvodio trogodišnji stručni studij javne uprave. Reorganizacijom provedenom 2011. Društveno se veleučilište integriralo sa Sveučilištem u Zagrebu, s tim da je studij javne uprave integriran s Pravnim fakultetom te se nastavio izvoditi prema obnovljenom studijskom programu u sklopu Studijskog centra za javnu upravu i javne financije kao organizacijske jedinice Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Od 2013. u tom se studijskom centru izvodi i dvogodišnji specijalistički diplomski stručni studij javne uprave.

Na Pravnom se fakultetu u Zagrebu više od 40 godina, od 1962. nadalje, izvodio poslijediplomski magistarski znanstveni studij upravno-političkog smjera na kojem je magistriralo više od 80 magistara znanosti. Od 2005. Pravni fakultet izvodi dvogodišnji specijalistički poslijediplomski studij javnog prava i javne uprave, a istoimeni se smjer izvodi i u sklopu doktorskog studija pravnih znanosti. Pored toga, specijalistički poslijediplomski studij Javna uprava izvodi se na razini Sveučilišta u Zagrebu kao interdisciplinarni studij u trajanju od godine dana, i to od 2006. Određeni stručni, specijalistički diplomski stručni te specijalistički poslijediplomski studiji za rad u upravi izvode se i na drugim visokoškolskim ustanovama u Hrvatskoj. Okosnicu svih tih studija čine upravna znanost, upravno pravo, financijska znanost te više znanstvenih i nastavnih disciplina koje su u novije vrijeme nastale njihovom diferencijacijom.

Problemi i izazovi daljnjeg razvoja upravnog obrazovanja su objektivna analiza radnih mjesta, utvrđivanje potreba radnih mjesta za prikladno upravno obrazovanim kadrom, eliminiranje politizacije i zapošljavanja bez obzira na karakteristike i zahtjeve

pojedinih radnih mjesta u upravi, razvoj sveučilišnog studija javne uprave svih stupnjeva, daljnje inzistiranje na jačanju kvalitete upravnog obrazovanja, orijentacija na znanstvenoistraživački rad kao temelj studija javne uprave u koji treba što više uključivati i studente svih razina, te snažnija i bliskija suradnja upravne znanosti i struke u obrazovanju i stručnom usavršavanju upravnih službenika.

Dobre strane upravnog obrazovanja u Hrvatskoj su sljedeće: postoji razvijena upravna literatura, diferencijacija upravnih subdisciplina, rastuća multidisciplinarnost, sve veća znanstvena zajednica, dobra uključenost u međunarodnu istraživačku i znanstvenu zajednicu te dobro razumijevanje sveučilišta za potrebu razvoja upravnog obrazovanja. Razvijene su brojne subdiscipline, kao što su europsko upravljanje i europski upravni prostor, javni menadžment, upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, suvremene upravne doktrine, upravne reforme i modernizacija, upravna teorija, upravljanje gradovima, regionalno upravljanje i razvoj, agencijski model upravljanja i dr.

## Literatura

Koprić, I. (2009.) *Attracting and Retaining the Best People in the Civil Service*. UNDP, Sarajevo, RCPAR, Athens, HRM CoP in Western Balkans.

Koprić, I. (2013.) Governance and Administrative Education in South Eastern Europe. *Hrvatska i komparativna javna uprava / Croatian and Comparative Public Administration*, 13(1): 5–39.





10. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

# DRUGI KOMENTAR O SUSTAVU STRUČNOG USAVRŠAVANJA U JAVNOJ UPRAVI

**Dubravka Prelec**  
Državna škola za javnu upravu  
e-mail: [dubravka.prelec@dsju.hr](mailto:dubravka.prelec@dsju.hr)





Sustav upravljanja i razvoja ljudskih potencijala u javnoj upravi predstavlja značajan dio reforme javne uprave, pri čemu je nužan dosljedan strateški pristup stručnom usavršavanju kao dijelu cjeloživotnog obrazovanja. Stoga je za uspješnost uprave potrebno ulagati kako u razvoj sveučilišnog obrazovanja za javnu upravu, tako i u razvoj sustava kontinuiranog usavršavanja u upravi. Uspostavljen odgovarajući sustav planiranja, upravljanja i razvoja ljudskih potencijala jedan je od ključnih dijelova reforme javne uprave.

Razvoj politika upravljanja i razvoja ljudskih potencijala u hrvatskoj državnoj upravi bio je potaknut potrebom za profesionalizacijom službe. Tijekom procesa pristupanja Hrvatske Europskoj uniji i političari i službenici prepoznali su potrebu promjene u pristupu razvoju ljudskih potencijala u javnoj upravi, kako bi se postigla što veća korist od reforme pravnog i institucionalnog okvira. Međunarodna bilateralna i multilateralna pomoć je, provedbom mnogobrojnih projekata koji su sadržavali komponentu razvoja i provedbe različitih vrsta trening-programa, odigrala važnu ulogu u jačanju aktivnosti usavršavanja u službi.

Također, tijekom pretpristupnog razdoblja uloženi su znatni naponi u jačanje strateškog pristupa razvoju ljudskih potencijala, koji se nastavlja i danas, kada je Hrvatska punopravna članica Europske unije. Strategija razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi 2010. – 2013. predstavljala je prvi okvir za privlačenje kvalitetnih, stručnih i motiviranih pojedinaca u državnu službu te njihovo napredovanje tijekom službe. Kao jedan od glavnih strateških ciljeva istaknuta je kontinuirana provedba programa usavršavanja službenika, a prepoznata je i potreba osiguravanja kvalitetnih rukovoditelja i njihovo permanentno usavršavanje.

Zakonodavni okvir koji uređuje prava i obveze usavršavanja službenika obuhvaća tri zakona.

Zakon o državnim službenicima propisuje da su svi *državni službenici* dužni trajno unaprjeđivati znanja, vještine i sposobnosti potrebne za obavljanje poslova svog radnog mjesta te sudjelovati u organiziranim programima izobrazbe na koje ih uputi državno tijelo ili im je pohađanje pojedinih programa izobrazbe odobreno. Sudjelovanje u programu izobrazbe smatra se dijelom obveza državnih službenika, a nadređeni su državni službenici obvezni svojim podređenima omogućiti pohađanje programa izobrazbe na koje ih uputi državno tijelo ili programa izobrazbe čije im je pohađanje odobreno. Troškovi obrazovanja u državnoj službi pokrivaju se iz državnog proračuna. Oblici, način i uvjeti obrazovanja državnih službenika detaljnije se uređuju Vladinom uredbom.

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj samoupravi propisuje da će se službenici poticati na trajno stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika u lokalnoj i područnoj samoupravi. Službenici u lokalnoj i područnoj samoupravi dužni su trajno se osposobljavati za poslove radnog mjesta i usavršavati stručne sposobnosti i vještine u organiziranim programima izobrazbe putem radionica, tečajeva, savjetovanja, seminara i sl. Nadređeni službenici dužni su svojim podređenima omogućiti pohađanje organiziranih programa izobrazbe.

Na *javne službenike* primjenjuje se Zakon o radu, a u skladu s temeljnim obvezama i pravima iz radnog odnosa zabranjena je izravna ili neizravna diskriminacija na području rada i uvjeta rada, uključujući kriterije za odabir i uvjete pri profesionalnom usmjeravanju, stručnom osposobljavanju i usavršavanju te prekvalifikaciji. Radnik je dužan, u skladu sa svojim sposobnostima i potrebama rada, školovati se, obrazovati, osposobljavati i usavršavati se za rad, a poslodavac mu je to dužan omogućiti.

Podupiranje modernizacije uprave jedan je osnovnih zajedničkih ciljeva aktivnosti razvoja ljudskih potencijala. On se može podijeliti na druge ciljeve, kao što su prilagodba znanja u skladu sa zakonodavnim promjenama, poboljšanje usluga, povećavanje učinkovitosti, razvoj rukovoditelja, odnosno usavršavanje za dobro upravljanje te razvoj karijere.

Osim ciljeva i zakonodavnog okvira postoje i druge komponente na temelju kojih se može analizirati sustav usavršavanja. Jedna od njih je *sustav financiranja* koji može biti organiziran centralizirano, tako da su sredstva alocirana jednoj ustanovi, ili decentralizirano, tako da svaka ustanova ima vlastita sredstva za usavršavanje kojima raspolaže sukladno potrebama svojih zaposlenika. Ministarstva i druge organizacije u javnoj upravi sami odlučuju o potrebi upućivanja službenika na programe koje organiziraju ustanove u sustavu, i iz čijih se proračuna financiraju troškovi provedbe programa, ili na programe koje organiziraju privatne/vanjske ustanove koje ih naplaćuju.

Sljedeća je komponenta *institucionalni okvir* i tu je razvoj politika uobičajeno u nadležnosti državnih tijela, a provedba usavršavanja može biti djelatnost državnog tijela ili ustanove ustrojene s ciljem provedbe i koordinacije sustava usavršavanja.

Ovisno o sadržaju, opće usavršavanje, odnosno provedba programa s temama horizontalno važnim za sve organizacije, često je centralizirano, a posebne su, specijalističke teme decentralizirane. Tako su npr. organizatori treninga s ponudom specijalističkih programa Porezna uprava, Carinska uprava, Centar za izobrazbu Uprave za zatvorski sustav, Pravosudna akademija i Diplomatska akademija. Drugi provoditelji programa koje organiziraju za službenike svih tijela državne uprave su npr. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Središnja agencija za financiranje i ugovaranje i Ministarstvo financija.

Državna škola za javnu upravu središnja je ustanova za usavršavanje u službi, čija je djelatnost stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, kao i izabranih dužnosnika i službenika u tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave, zaposlenih u pravnim osobama s javnim ovlastima te obrazovanje odraslih, a s ciljem trajnog podizanja razine i kvalitete njihovog znanja, vještina i sposobnosti radi oblikovanja profesionalnog, djelotvornog i učinkovitog javnog sektora koji će pružati pravodobne i kvalitetne javne usluge, u skladu s najboljim općeprihvaćenim standardima. Škola provodi više grupa programa koji su prilagođeni potrebama službenika u javnoj upravi, a programe godišnje pohađa više od 4000 polaznika. Programe provode vanjski suradnici – stručnjaci koji su praktičari iz uprave, sveučilišni predavači i treneri iz privatnog sektora.

Razvoj programa treba se temeljiti na procjeni potreba za usavršavanje, pri čemu je neke potrebe jednostavno utvrditi, kao npr. u slučaju velikih zakonodavnih promjena. U drugim slučajevima treba kombinirati različite metode procjene da bi se mogli razviti što kvalitetniji programi u skladu s potrebama specifičnih ciljnih skupina. Sveukupni kapaciteti za identifikaciju sadašnjih i budućih potreba za trening ostaju ograničeni te je to područje potrebno dodatno jačati.

Strateški prioriteti jačanja sustava usavršavanja u javnoj upravi obuhvaćaju jačanje kompetencija zaposlenih u javnoj upravi, jačanje kapaciteta za dobro upravljanje te

razvoj i implementaciju novih i kontinuirano unaprjeđivanje postojećih metodologija i mehanizama usavršavanja. Kako bi se postigli ovi ciljevi, kao prioritetne aktivnosti ističu se:

- uspostava strateškog okvira stručnog usavršavanja u javnoj upravi
- kontinuirana provedba procjene potreba usavršavanja u području stručnih znanja i općih kompetencija službenika i rukovoditelja, koje su potrebne za učinkovito obavljanje posla i poboljšanje usluga
- određivanje prioritetnih područja i ciljnih skupina za provedbu programa usavršavanja
- razvijanje i kontinuirana primjena metodologije procjene učinka sustava usavršavanja
- licenciranje i certificiranje programa i stručnjaka koji ih provode
- uspostava sustava e-učenja

Kvalitetno sveučilišno obrazovanje nužan je preduvjet za stručan i kvalitetan rad službenika, a uprava tijekom karijere mora osigurati daljnje usavršavanje u struci kao dio cjeloživotnog učenja, s ciljem ispunjenja strateških ciljeva organizacija te javne uprave u cjelini. Uspostava cjelovitog i usklađenog sustava obrazovanja za upravu i usavršavanja u upravi nužan je preduvjet za jačanje administrativnih kapaciteta i daljnju izgradnju kompetentne i profesionalne javne uprave.





10. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

**SAŽETAK**  
**10. FORUMA ZA JAVNU UPRAVU**  
**PROFESIONALNA JAVNA UPRAVA:**  
**STANJE I PERSPEKTIVE OBRAZOVANJA**  
**ZA JAVNU UPRAVU**

**Iva Lopžić**  
asistentica, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
e-mail: [iva.lopicic@pravo.hr](mailto:iva.lopicic@pravo.hr)



Profesionalizacija je jedna od tendencija u razvoju javne uprave, a profesionalizam javnih službenika karakteristično obilježje suvremene javne uprave. Profesionalizam službenika obuhvaća ustaljivanje zadaća i položaja njihovih nositelja te specifično obrazovanje osoba koje će te zadaće obavljati, posvećivati radu u upravi pretežiti dio svog vremena i za to primati plaću. Profesionalizacija, kao opreka i brana politizaciji i diletantizmu, smatra se instrumentom podizanja efikasnosti i kvalitete javnih usluga te alatom modernizacije javne uprave i njenog prilagođavanja društvenim promjenama. S obzirom na rastuća očekivanja građana u pogledu razine profesionalnosti javnih službenika te konstantne zahtjeve za što efikasniju javnu upravu i što kvalitetnije javne usluge, obrazovanje i usavršavanje javnih službenika postavlja se kao tema vrijedna pozornosti i znanstvenog diskursa. Zato se na jubilaranom, 10. forumu za javnu upravu raspravljalo o stanju sustava obrazovanja za javnu upravu i usavršavanja u službi zaposlenih u hrvatskoj javnoj upravi, stavljajući hrvatska iskustva u europski kontekst razvoja i suvremenih trendova u obrazovanju za javnu upravu. Pritom je posebno prikazan sustav obrazovanja u susjednoj Sloveniji s kojom Hrvatska dijeli sličnu političko-upravnu i pravnu institucionalnu tradiciju.

Razvoj javne uprave, a osobito javnih službi, rezultirao je time da u suvremenoj javnoj upravi rade pripadnici raznih profesija. Neke od tih profesija karakteristične su za javnu upravu (npr. policajci, vojnici, meteorolozi), a pripadnici nekih profesija, osim u javnoj upravi, poslove mogu obavljati i u privatnom sektoru (npr. liječnici i pravnici). Pripadnici ovih profesija upravni su specijalisti, a poslovi koje obavljaju izvršno su stručnog karaktera. Pored upravnih specijalista, očekuje se da u upravi rade i upravni generalisti koji će zauzeti upravljačke funkcije. Njihov posao zahtijeva opća i menadžerska znanja i vještine koji im omogućuju vođenje u različitim područjima, davanje policy savjeta i oblikovanje javnih politika. S obzirom na trend da se građanima pokušava pružiti integrirana javna usluga, potreba za službenicima općeg profila javlja se i za obavljanje stručnih poslova na najnižim upravnim razinama.

Začeci obrazovanja za rad u javnoj upravi u zapadnoeuropskim zemljama datiraju iz doba izgradnje apsolutističkih monarhija. Znanje o javnoj upravi gradilo se sistematizacijom dotadašnjeg iskustva upravne prakse i podučavalo u sklopu znanosti o policiji, a kasnije kameralizma. Daljnjim razvojem, na europskom su se kontinentu razvila tri klasična modela upravnog obrazovanja: britanski, francuski i njemački. U novije se doba osobito ističe nizozemski sustav obrazovanja za javnu upravu koji je posljednjih desetljeća doživio velik i kvalitetan razvoj pa Nizozemska danas obuhvaća najveći broj studija javne uprave u Europi, prema broju sveučilišta. U tranzicijskim zemljama, sustavi obrazovanja za javnu upravu intenzivnije su se počeli razvijati tek nakon urušavanja socijalističkog uređenja i prijelaza u novi, demokratski sustav.

S obzirom na prevladavajuću narav obrazovanja za javnu upravu, europske se zemlje tradicionalno dijele u tri klastera: pravni, koji obuhvaća zemlje južne i postsocijalističke Europe te zemlje njemačkoga govornog područja čiji upravni sustavi počivaju na pravnim vrijednostima i u kojima se javna uprava percipira kao instrument za provedbu pravnih propisa; politički, koji se veže uz Francusku, Belgiju, Španjolsku i Švedsku, gdje je naglasak na specifičnom javnom i političkom značaju javne uprave te menadžerski, kojem pripadaju Irska, ostale skandinavske zemlje i neke postsocijalističke zemlje (Bugarska, Rumunjska i Češka), a koje javnoj upravi pristupaju s polazišta ekonomskih vrijednosti, smatrajući da se javna uprava suštinski ne razlikuje od privatnog sektora.

Iako danas u Europi ne postoji jedinstven model upravnog obrazovanja, moguće je uočiti određene zajedničke trendove koji upućuju na stanovitu harmonizaciju obrazovnih sustava. To su izgradnja vertikalno prohodnog sustava upravnog obrazovanja, jačanje multidisciplinarnog i interdisciplinarnog pristupa u upravnom obrazovanju, prilagodba upravnog obrazovanja suvremenim upravnim doktrinama i potrebama upravne prakse te sve šira povezanost upravnog obrazovanja i usavršavanja tijekom službe. Sudionici Foruma pokušali su utvrditi koje su značajke postojećeg sustava obrazovanja za javnu upravu u Hrvatskoj i koliko se uklapaju u europske trendove, odgovara li struktura zaposlenih u hrvatskoj javnoj upravi suvremenim trendovima u razvoju javne uprave te prepoznaje li država kao poslodavac važnost specifičnog obrazovanja za rad u javnoj upravi.

U Hrvatskoj se preddiplomski stručni studiji za javnu upravu izvode na svim četirima pravnim fakultetima (Zagreb, Osijek, Rijeka, Split) i četirima veleučilištima (Vukovar, Gospić, Požega, Šibenik), a specijalistički diplomski stručni studij na pravnim fakultetima. Na dodiplomskoj se razini, dakle, ne izvode sveučilišni studiji javne uprave. Doktorski sveučilišni studij prava sa specijalizacijom u javnom pravu postoji jedino na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. U Sloveniji se na preddiplomskoj i diplomskoj razini na pet fakulteta (dva javna i tri privatna, od kojih su dva fakulteta za upravu, a tri pravna fakulteta) izvodi ukupno osam obrazovnih programa za javnu upravu, sveučilišnog i stručnog karaktera. S obzirom na to da je obrazovanje dominantno orijentirano na pravnu znanost, i Hrvatska i Slovenija pripadaju u prvi, pravni klaster europskih zemalja. Udjel pravnih predmeta u Hrvatskoj iznosi 57 posto među obveznim, odnosno 55 posto među izbornim predmetima na preddiplomskoj te 46 posto među obveznim, a 56 posto među izbornim predmetima na dodiplomskoj razini. Na slovenskim su studijima javne uprave pravni predmeti zastupljeni s oko 35 posto. U Sloveniji se može zamijetiti trend povećanja udjela ekonomskih predmeta, za razliku od Hrvatske u kojoj su, u odnosu na pravne i upravne predmete te predmete usmjerene na stjecanje praktičnih vještina, ekonomski predmeti najslabije zastupljeni (8 posto na preddiplomskoj i 7 posto na diplomskoj razini među obveznim predmetima).

Standardizacija i osiguranje kvalitete studijskih programa u Hrvatskoj postiže se postupcima akreditacije unutar matičnog sveučilišta i Agencije za znanost i visoko obrazovanje te putem postupaka samoanalize i djelatnosti odbora za upravljanje kvalitetom unutar fakulteta, a u Sloveniji putem nacionalnog, obveznog postupka reakreditacije koji provodi Visoka agencija za visokoškolsko obrazovanje (NAKVIS) i niz fakultativnih, međunarodnih akreditacijskih programa specijaliziranih za javnu upravu (EAPAA). Slovenska iskustva s međunarodnom akreditacijom ukazuju da ona pridonosi međunarodnoj prepoznatljivosti studija, privlači inozemne studente i projekte te podupire sustavan razvoj kvalitete programa.

U Hrvatskoj ne postoje cjeloviti i sistematizirani podaci o broju i strukturi zaposlenih u javnoj upravi, što predstavlja ozbiljnu prepreku razvoju politika obrazovanja, zapošljavanja i usavršavanja tijekom službe. Prema podacima Ministarstva uprave i podacima objavljenim u Strategiji reforme javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. o obrazovnoj strukturi zaposlenih u državnoj upravi i javnim službama, u hrvatskoj državnoj upravi prevladavaju osobe sa srednjom i nižom stručnom spremom koje čine čak 50 posto službenika, dok je obrazovna struktura u javnim službama povoljnija pa tamo pretežu osobe s visokom stručnom spremom (njih 60 posto), a službenika sa



srednjoškolskim obrazovanjem je oko 25 posto. Osim visokog udjela osoba s nižom razinom obrazovanja, na nepovoljnu obrazovnu strukturu zaposlenih u državnoj upravi i javnim službama upućuje podatak o izrazito niskoj zastupljenosti prvostupnika javne uprave (3,15 posto u državnoj upravi, odnosno 2,5 posto u javnim službama) koje država još uvijek nije prepoznala kao potencijalni kadar.

Ovisno o tome pripadaju li državnim, lokalnim ili javnim službenicima, pravni temelj za usavršavanje u službi zaposlenih u javnoj upravi čine Zakon o državnim službenicima, Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakon o radu. Kao smjernicu za budući razvoj regulativnog okvira i praksu usavršavanja državnih službenika, Vlada je 2009. donijela Strategiju razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje do 2013. Središnja je organizacija za usavršavanje (*in-training*) javnih službenika u Hrvatskoj od 2010. Državna škola za javnu upravu. Za određene skupine službenika (npr. carina, policija, diplomacija) osnivaju se specifični centri usavršavanja. Politika razvoja ljudskih potencijala kao metoda upravljanja ljudskim potencijalima u hrvatskoj je upravi decentralizirana pa različite organizacije imaju različitu praksu u pogledu usavršavanja službenika. Velik se broj treninga provodi u sklopu raznih projekata i programa, pri čemu se ne vode evidencije o znanjima i vještinama koje su službenici u okviru njih stekli, ne postoje standardizirani pokazatelji kvalitete programa i njihovih nositelja, a ishodi usavršavanja slabo su povezani s kvalifikacijskim okvirom, što se može smatrati temeljnim problemima usavršavanja u hrvatskoj državnoj službi.

Na temelju opširnog pregleda osnovnih karakteristika obrazovanja i usavršavanja u službi u hrvatskoj javnoj upravi, sudionici Foruma su u plodonosnoj raspravi iznijeli zaključke i formulirali prijedloge za unaprjeđenje postojećeg stanja koji se mogu sumirati u sljedeće kategorije:

## **1. Usklađivanje upravnog obrazovanja sa suvremenim trendovima u javnoj upravi**

Suvremena javna uprava, osim specijaliziranih profesija, traži i javne menadžere općeg upravnog (specijalisti javne uprave) ili specijaliziranog profila (npr. menadžeri u zdravstvu, obrazovanju itd.) koji će imati kapaciteta za kvalitetno obavljanje složenih stručno-analitičkih poslova i koji će moći udovoljavati sve većim očekivanjima društvene okoline od javne uprave. Zbog toga je nužno povećati udjel visokoobrazovanih generalista u strukturi zaposlenih u hrvatskoj javnoj upravi, a studijske programe uskladiti s potrebama upravne prakse. Upravno se obrazovanje mora prilagoditi suvremenim upravnim doktrinama, posebno doktrini novog javnog menadžmenta i dobrog upravljanja. Prilagodba znači modernizaciju nastavnih sadržaja i razvoj novih nastavnih disciplina u skladu s novim upravnim konceptima. Pored stjecanja tehničkog znanja, informacija i vještina u novim područjima, prilagodba bi trebala uključiti i odgoj službenika u duhu određenih vrijednosti, osobito razvoja etike javne službe i integriteta. Nužno je pritom uzeti u obzir i novi, europski kontekst djelovanja hrvatske javne uprave i osigurati usvajanja specifičnih znanja i vještina vezanih uz sustav europskog upravljanja.

## **2. Promicanje multidisciplinarnog i interdisciplinarnog pristupa u upravnom obrazovanju**

Hrvatski je model upravnog obrazovanja suviše tradicionalan i usmjeren na pravne discipline. Pravni je pristup nedostatan za rješavanje sve složenijih problema s kojima se susreće moderna javna uprava. Zbog toga bi obrazovni programi trebali biti što više interdisciplinarni i multidisciplinarni te uključiti ekonomske, politološke, sociološke, upravno-tehničke, metodološke, upravno-praktične i slične sadržaje. Potrebno je postići interdisciplinarnost u povezivanju izvornih upravnih disciplina, što znači da bi ovi sadržaji trebali biti povezani tako da zajednički stvaraju novu, dodanu vrijednost u suštini i klasifikaciji upravne znanosti.

## **3. Izrada kompetencijskih okvira za obavljanje poslova javne uprave**

Izrada kompetencijskih okvira za obavljanje poslova javne uprave i njihovo uvrštavanje u opise radnih mjesta, a potom izrada standarda zanimanja te standarda kvalifikacija nužni su preduvjeti za povezivanje studijskih programa s potrebama poslodavca (*demands – supply*), transparentno primanje u javnu službu te kvalitetno vođenje politike osposobljavanja i usavršavanja u službi. U Hrvatskoj, obrazovne institucije proizvode kadrove, a da pritom nije jasno kakvi su kadrovi državi ili lokalnoj jedinici kao poslodavcu potrebni; standardi zapošljavanja nisu jasno definirani (kriteriji na natječajima nejasni su i preopćeniti ili prilagođeni već postojećim službenicima te nisu povezani sa stvarnim potrebama službe), a politika usavršavanja u službi nesustavna je i *ad hoc* karaktera. Očekuje se da bi se izradom kompetencijskih okvira znanja i vještina, koje prvostupnici javne uprave imaju, oni napokon prepoznali vrijednima za potrebe javne uprave, a onda i potaknulo njihovo zapošljavanje.

## **4. Unaprjeđenje organizacijskog aspekta obrazovanja za javnu upravu**

Suvremeni se sustavi obrazovanja za javnu upravu sastoje od svih stupnjeva, od srednjoškolskog pa sve do postdiplomskih doktorskih upravnih studija, radi omogućavanja vertikalne mobilnosti najvrsnijim studentima, ali i razvoja znanstvenog istraživanja javne uprave. Obrazovanje za javnu upravu u Hrvatskoj moguće je samo na stručnim studijima zbog čega je vertikalna prohodnost ograničena: nakon stručnog preddiplomskog studija upisivanje sveučilišnog diplomskog studija nije moguće, a na poslijediplomskoj razini studij u pravilu nastavljaju samo studenti koji su završili sveučilišni diplomski studij drugih struka, osobito prava, ekonomije i politologije, što je poželjna praksa s obzirom na to da navedenim strukama dodatno omogućuje specijalizaciju u području javne uprave. Postoji suglasnost o važnosti osnivanja sveučilišnog studija javne uprave kako bi se omogućilo sustavno obrazovanje u području javne uprave te razvio znanstveno-istraživački rad, a studenti mogli dobiti cjelovito upravno obrazovanje utemeljeno na vertikalnoj prohodnosti. Trebalo bi postići konsenzus u pogledu odnosa stručnog i specijalističkog studija i razina obrazovanja za javnu upravu te raditi na izbjegavanju preklapanja između studijskih programa.

## **5. Podizanje kvalitete studija te osposobljenosti i motivacije nastavnog osoblja**

U Hrvatskoj se izvodi veći broj akreditiranih programa za javnu upravu. Programi su vrlo raznoliki, stručnog karaktera, a kvaliteta tih programa i nastave je upitna što dovodi do inflacije završenih studenata s niskom razinom znanja, vještina i kompetencija. Standarde utvrđivanja kvalitete tih programa trebala bi razviti struka. Također, potrebno je brinuti se o kompetencijama nastavnog osoblja, zapošljavanju novih kadrova i razvoju njihove karijere, optimalnoj zastupljenosti upravnih teoretičara i praktičara u izvođenju nastave te o podizanju svijesti o odgovornosti nastavnog osoblja za obrazovanje što kvalitetnijeg kadra za rad u javnoj upravi. Međunarodni sustavi akreditacije potaknuli bi poboljšanje kvalitete studija u cjelini, kao i pridonijeli internacionalizaciji studenata, fakultetskog osoblja i programa.

## FORUM ZA JAVNU UPRAVU

---

Modernizacija i inovativna reforma javne uprave ključni su element reforme države i javnog upravljanja u zapadnim zemljama od kraja 70-ih godina prošlog stoljeća. Osnovni smjer razvoja uključivao je promjenu paradigme javne uprave prema jačoj demokratizaciji i orijentaciji na građane, ali i većom efikasnosti i djelotvornosti kako bi se uhvatila u koštac s temeljitim društvenim i gospodarskim promjenama. U zemljama nastalima raspadom bivše Jugoslavije koje su se ujedno suočile s ratom i razornim posljedicama rata, a donekle i u drugim tranzicijskim zemljama, takav je razvoj javne uprave izostao, a globalne debate o reformi javne uprave zaobišle su domaći javni diskurs.

Tijekom 90-ih, u kontekstu tranzicije, u Hrvatskoj se stvarala država i novi gospodarski sustav, a pratila ih je i rekonstrukcija javne uprave. I dok su u početku promjene u javnoj upravi bile vođene centralističkom vizijom, u novom tisućljeću decentralizacija postaje vodeći koncept, ali nerijetko s nejasnim sadržajem i neadekvatnim temeljima za provedbu. U cjelini, izostala je temeljita reforma javne uprave koja bi uvela ključne institucionalne inovacije i stvorila koherentan sustav utemeljen na suvremenim vrijednostima odgovornosti, efikasnosti, transparentnosti, vladavini prava, te funkcionirajućim institucijama. Ti su propusti posebno vidljivi u kontekstu aktualne gospodarske i političke krize s negativnim posljedicama na društveni i gospodarski razvoj.

Friedrich-Ebert-Stiftung i Institut za javnu upravu iniciraju promišljanje i raspravu o vodećim konceptima i idejama u okviru politike upravne reforme i potiču formuliranje preporuka koje bi mogle poslužiti kao okvir i sadržaj reformskog procesa. U tu svrhu djeluje Forum za javnu upravu koji se temelji na slijedećim načelima:

Članovi su stručnjaci iz akademskih, ali i drugih institucija, a u Forumu sudjeluju na poziv organizatora.

Forum se sastaje tri puta godišnje, pri čemu se raspravlja na temelju dva teksta koja razmatraju istu ključnu temu iz različitih perspektiva.

Sastanci Foruma su zatvorenog tipa.

Nakon sastanka objavljuje se brošura koja sadržava oba teksta koji podliježu uredničkoj recenziji te sažetak rasprave, a s kojom će biti upoznati političari i mediji.