

ZBORNIK PRAVNOG FAKULTETA U ZAGREBU

GODINA 41 - BROJ 6

R a d o v i : *Dr. I. Šimonović*: Perspektive države i prava u razvijenim zemljama i problemi "postkomunističke pred-demokracije"; *Dr. J. Marko*: Partizipation in der Verwaltung; *Dr. J. Kregar*: Izbor upravne elite; *Dr. N. Vajić*: Mirovne operacije Ujedinjenih naroda-plavi šljemovi; Međunarodni simpozij u Linzu: Prikazi; Fakultetska kronika; Nekrolog

sasvim upitno. U postindustrijskom društvu interesi samoostvarenja postaju legitimni te se mnoge nade ulažu u razvitak samoupravnih institucija.

Iluzija je, međutim, vjerovanje da se nastankom samoupravnih institucija rješava problem raspodjele i kontrole političke moći u društvu. Potrebno je zadržati dostignuća pravne države koja ima imanentna jamstva protiv nekontrolirane i ciljnointeresne upotrebe moći, od čega nijedan samoupravni sistem nije slobodan. Kao što je pokazao i jugoslavenski eksperiment uvođenjem samoupravljanja, proglašenjem utopijske iluzije upravljanja čovjeka nad stvarima ne prestaje vladavine čovjeka nad čovjekom. Da se sudjelovanje ne bi pretvorilo u jedan takav cilj za sebe, potrebno je sačuvati liberalni prostor zaštite osobnosti. Sudjelovanje nije odvojivo od demokracije. Dinamična demokracija nema konačni, dovršeni, najbolji ili stvarni oblik tako dugo dok se zasniva na konkretnim ljudima, a ne na vladavini uvjerenosti apsolutnih ideja.

Dr. Josip Kregar

IZBOR UPRAVNE ELITE

Dr. JOSIP KREGAR, docent
Pravnog fakulteta u Zagrebu

UDK 35.08
Izvorni znanstveni rad

Predmet je rada analiza sustava odabiranja, raspoređivanja i nagrađivanja najviših upravnih funkcionara u Francuskoj, Velikoj Britaniji i Sjedinjenim Američkim Državama. Primjeri razvika merit-sustava u tim zemljama instruktivni su i za buduća rješenja u Republici Hrvatskoj.

"U demokratskim državama, jedno je od najtežih pitanja postavljanje dobrih, ispravnih i valjanih činovnika. Ako se mjesta u državnoj službi popunjavaju prema željama političkih ljudi, kako bi se zadovoljilo njihove pristaše, nema te vlade koja bi mogla postići i trajno zadržati autoritet kod činovnika. Američki sistem 'čišćenja' poslije svakih izbora izaziva metež i nered u čitavoj državnoj administraciji, a u Francuskoj se, isto tako, pretjeruje s političkim preporukama, što nije zdrava pojava, a može postati i opasnom zabludom. Jedan od uzroka uspjeha Engleske u devetnaestom vijeku bijaše upravo stvaranje izvrsnog 'Civil Service-a'.¹

1. Uvod

Različite su procjene o tome koliko kasnimo u razvoju za modernim društvom². Najviše kasnimo, ili nam to barem najteže pada, u uspostavi svih elemenata modernog političkog sistema, osobito pravne države. S prošlošću, kakvu su drugi imali, povezuje nas sličnost problema. Naizgled kao da se ponavljaju fenomeni i pojavljuju problemi koje je zapadno moderno društvo prevladalo pred više od stotinu godina. Naša sadašnjost podsjeća na njihovu prošlost, razdoblje nastanka kapitalizma.

U to vrijeme (bilo da se radi o Marxovom, Weberovom ili Smelserovom opisu) kapitalizam nije sređeno i mirno društvo. Slamaju se društvene vrijednosti, nastaje novi pogled na svijet, novi stil života, anomija, ali i masovno siromaštvo, kriza porodice, rada, stanovanja. Politička scena nakon francuske revolucije³ sve je prije no mirna. Šire-

¹ A. Maurois, Povijest engleske politike, Tipografija, Zagreb, 1945, 559.

² Brzina promjena, međutim različita je u različitim dimenzijama društvenosti (društvenim podsistemima), a promjene u jednom dijelu zahtijevaju prilagodbu i promjene u različitim dijelovima društva. W. F. Ogburn, Social Change with Respect to Culture and Original Nature, MacMillan, New York, 1922; J. A. Ponsionen, The Analysis of Change Reconsidered, Mouton & Co., The Hague, 1962, 200. Općenito rečeno: kasnimo.

³ Obljetnica francuske revolucije (1789-1989) kao da je pokazala da moguće sličnosti nisu rezultat samo umjetničke imaginacije. Borba za slobodne izbore i proširenje izbornog prava, konstituiranje nacije i njenih simbola, stvaranje dioničarskih društava, borba za ljudska prava - za predmoderna i postsocijalistička društva nisu prošlost, već sadašnjost.

nje demokratskih sloboda, sve veća uključenost građana u politički život, nije lišeno dramatičnih obrata, zastoja i neuspjeha.

Naposljetku, slično vrijedi i za državu: moderna - efikasna i demokratski kontrolirana - država tada tek nastaje. Selekcija osoba⁴ za položaje u državnoj službi nije se zasnivala na jasnim kriterijima sposobnosti, volje i profesionalnog znanja. Traženje protekcije za dobivanje državne službe, napredovanje i određenje plaća smatralo se normalnim. Obiteljski utjecaj, porijeklo, sličnost u odgoju i obrazovanju, prijateljske veze i drugo bili su presudni u selekciji ljudi za ključne položaje u upravi i pravosuđu.

Položaj u upravi smatrao se svojevrsnom privilegijom zatvorenih elita. Potiče se napredovanje političkih istomišljenika, a nakon izbora najbolji položaji povjeravaju se istaknutim pristašama iz izborne kampanje. Selekcija kadrova očito je negativna, a ambicioznim i nadarenim pripadnicima pristup u upravu vrlo je ograničen. Motivacija za rad bila je niska, a nelegalni prihodi od položaja nešto sasvim uobičajeno.

Veliki upravni reformatori nastoje mijenjati načela odabiranja ljudi za upravu. U tome im naruku ide opći pravac političkih promjena: aristokracija gubi vlast, a javno mnijenje osuđuje diletantizam i zahtijeva karijeru otvorenu talentu - napuštanje personalističkih, nepotističkih i političkih kriterija odabira⁵.

Objektivne promjene društvene situacije u kojoj uprava djeluje⁶, kvantitativni porast uprave, njena sve veća diferencijacija, promjena u metodama i tehnologiji rada, a osobito povećani zahtjevi profesionalnosti, tvrdi se obično u literaturi, strukturni su uzroci navedenih promjena.⁷

Nas na ovom mjestu zanimaju posljedice navedenih promjena u upravnoj okolini. Prije svega mijenjaju se načela integracije upravnog aparata. Neosobna hijerarhija postaje unutarnje načelo organizacije što "zahtijeva odgovarajući režim osoblja u državnoj upravi. S iznimkom onih pozicija koje su obilježene kao političke - a krug takvih pozicija varira od sistema do sistema - pretpostavljeni ne mogu u izboru svojih podređenih primijeniti partikularističke, osobne kriterije, a rijetko mogu i uopće donositi personalne odluke u kojima ne sudjeluju drugi (kontrolne instance personalne službe). Moderna državna uprava, orijentirana na učin javnih službi, nužno prelazi na objektivne kriterije kod postavljanja i drugih personalnih odluka."⁸

Posljedice - uvođenje kriterija odabira kadrova prema sposobnosti, **merit-sistem** - ista je iako se u različitim zemljama različitim fenomenima pripisivalo prvenstvo: u Sjedinjenim Državama javnost je protestirala protiv političkih kriterija ("to the victors belong the spoils"), u Engleskoj su upozoravali na brojnost sposobnih i obrazovanih pripadnika srednjih klasa kojima je otežano napredovanje prema njihovim sposobnostima, u Francuskoj su nepotizam, političke preporuke, korupcionaške afere i utjecaj kamarile karakterizirali upravu još dugo nakon demokratskih političkih revolucija.

⁴ Moderan pojam službenika tek nastaje, i to kada upravni službenici dobiju garanciju opstanka na položaju mimo slobodne volje monarha ili vlade te postaju samostalni element državnog aparata. To ne znači potpunu autonomnost. Smjene i gubitak službe zbog gubitka osobnog povjerenja prema nadređenom donekle se uvijek zadržavaju prema formuli - što je viši stupanj profesionalizacije, to je stabilniji položaj javnih službenika.

⁵ E. Hobsbawm, Doba revolucije, Školska knjiga, Zagreb 1987, 161-174.

⁶ Svedive donekle na pojam industrijske revolucije - E. Pusić, Upravni sistemi, GZH, Zagreb, 1985, 356-363.

⁷ E. Pusić, Nauka o upravi, Narodne novine, Zagreb 1989, 43-75; M. Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Kiepenheuer & Witsch, Berlin, 1964, 160-167.

⁸ E. Pusić, Upravni sistemi, GZH, Zagreb, 1985, 369.

2. Obilježja i nastanak merit-sistema

Osnovna ideja merit-sistema je jednostavna: metodama objektivne ocjene odabrati najsposobnije te ubrzati njihovo napredovanje u službi. Pri tome prednost se daje osobama odgovarajućeg obrazovanja i kvalifikacije, uspješnijim na ispitima provjere sposobnosti, a ne prihvaćaju se kriteriji političke i osobne lojalnosti prema političkim funkcionarima.⁹

Sistem karakteriziraju ciljevi koji se njime žele postići i metode kojima se to čini.

Merit-sistemom želi se povećati efikasnost djelovanja javne uprave, izbjeći davanje položaja u upravi pripadnicima samo jednog društvenog sloja ili jedne političke partije, napustiti odnos političke lojalnosti i patronaže, otvoriti pristup u upravu samo onima koji raspolažu specifičnim tehničkim znanjem te ostvariti političko načelo jednake dostupnosti položaja u upravi svima, zavisno samo od njihove sposobnosti. Ciljevi se žele postići na ovaj način: utvrđenjem objektivnih kriterija ocjenjivanja, provođenjem ispita sposobnosti, stvaranjem nezavisne kadrovske službe koja provjerava, posebnim sustavom školovanja za upravne činovnike koji selekcionira najsposobnije, stvaranjem jedinstvenog sistema kadrovske politike, ograničenjem samovolje političkih funkcionara u primanju, raspoređivanju i otpuštanju upravnih radnika i drugo. Glavna metoda, s kojom se merit-sistem obično identificira, jest selekcija ljudi za rad u službi provjerom njihove sposobnosti na otvorenim natjecajima. Budući da su metode postizanja navedenih ciljeva vrlo različite te da se varijante sistema razlikuju, engleski sistem uzima se kao klasični obrazac primjene tog sistema.

Sistem izbora i promocije upravnih službenika (merit-sistem) nije isključivo engleski pronalazak.¹⁰ U Švedskoj to načelo uspostavlja se još 1611. godine napuštanjem odnosa osobnog povjerenja službenika prema vladaru i uvođenjem principa vezanosti uz službu te obveznim postupkom ispitivanja opravdanosti smjenjivanja. Rašireniji oblik merit-sistema u toj zemlji uveden je 1719. godine otkada se smatra da je za stupanje u službu presudni faktor sposobnost i vještina kandidata (*merit and skill*). Prusija je sličan sistem uvela između 1765. i 1770. no ograničen samo na najznačajnije upravne položaje.¹¹ Austrija je 1770. uvela elemente merit-sistema zahtijevajući sveučilišnu naobrazbu za najviše upravne položaje, a od 1848. uvodi i državni ispit pred komisijom sastavljenom od funkcionara i sveučilišnih nastavnika za sve one koji žele stupiti u državnu službu.

Povodi nastanka, brzina širenja tih načela i značenje koje se merit-sistemu pripisuju razlikuju se od zemlje do zemlje. Razmotrimo tri povijesna primjera - Engleska,

⁹ "Merit-sistem je personalni sistem profesionalne uprave, slobodan od političkog uplitanja, u kojem je selekcija i napredovanje u službi zasnovano na sposobnosti, stručnosti i tehničkoj kvalificiranosti svakog zaposlenog, koje se mjere objektivno (često otvorenim, javnim, natjecajnim ispitima), praćene sustavom klasifikacije službenika i standardiziranim platnim sustavom i upravljanim uredima personalne službe i centralnom službeničkom komisijom". H.E. McCurdy, Public Administration: A Synthesis, Cummings Publishing Co., Menlo Park, 1977, 405.

¹⁰ "Izraz merit-sistem pripada i lingvistički i kulturalno Engleskoj, gdje se obično povezuje s 'javnom službom', 'natjecajem za zaposlenje u upravi' i 'klasifikacijom u javnoj upravi'. U drugim kulturama takav izraz ne postoji i relevantni postupci definiraju se na drugi način". S. Cassese, J. Pellaw, The Merit System, IISA, Bruxelles, 1987, 12.

¹¹ Sistem se sastojao od trogodišnjeg studija nakon višeg obrazovanja, državnog ispita - pretežno prilagođenog pravnicima. Sistem je zamišljen i prvotno ostvaren samo u određenim resorima državne uprave, no postepeno, kako se diferencirala uprava, širi se i na sustav javnih službi: poštu, željeznicu, obrazovanje i sl. I druge njemačke države postepeno su uočavale tehničke prednosti tog sistema.

Francuska, Sjedinjene Države Amerike - budući da se radi o klasičnim obrascima nastanka i širenja merit-sistema.

2. 1. Engleska

Moderna državna uprava u Britaniji nastaje krajem 18. stoljeća, a u razdoblju koje slijedi od aristokratske patrimonijalne uprave nastaje uzorna uprava moderne države.

Taj proces nije bio ni brz ni lišen povremenih razočaranja negativnim iskustvima. Predmoderna uprava aristokratske Engleske zasnivala se na brojnoj aristokratskoj eliti podvrgnutoj kralju osjećajem lojalnosti. Rano nastale ideje o prevlasti zakona nad samovoljom, Parlamenta nad kraljem, bile su dobra podloga za stvaranje, od politike odvojene, profesionalne uprave. Zato položaj službenika, već početkom XIX. stoljeća, postaje stalan, međutim u službu se još uvijek dolazi političkim i obiteljskim vezama. Nastup u službe garantira obično doživotnu administrativnu karijeru, no za običnog građanina, ma kakve bile njegove sposobnosti i ambicije, položaji u upravi bili su nedostupni.

U to vrijeme u aristokratskim krugovima širilo se učenje J. Benthama i J.S. Milla koji su se zalagali za proširenje mogućnosti da osobito nadareni pripadnici nižih klasa zauzmu odogovorne upravne položaje. Takve ideje prihvatili su C.E. Trevelyan, Stafford Northcote i T.B. Macaulay koji su se uspjeli krajnjim zalaganjem izboriti za primjenu merit-načela u školstvu i kolonijalnoj upravi. Značajnu podršku i pomoć imali su od tadašnjeg premijera W. E. Gladstona. Formalno promjena započinje kao posljedica izvještaja (*Northcote-Trevelyan Report*) koji predlaže da se slobodna mjesta u državnoj službi popunjuju prema objektivnim kriterijima školovanja i otvorenim natjecanjima. Takve promjene u načinu regrutiranja osoblja prouzročile su i izmjene u klasifikaciji radnika, prije svega u jasnoj podjeli između "rutinskih" općih poslova i intelektualnih poslova viših upravnih rangova. Kandidati nisu birani za određeno mjesto, već su, shodno svojim sposobnostima, razvrstavani u klase.

Sve do tog razdoblja vladala je politička i osobna protekcija kao isključiva metoda dolaska u javnu službu. "Do 1854. sva su postavljanja u državnoj službi bila u nekoj vezi s patronažom. Katkada je patronažu vršio ministar, katkada lokalni član Parlamenta, katkada upravni šefovi. Nema sumnje da u nekim slučajevima patronaže nije bilo lične zainteresiranosti: ali ostaje činjenica da su svi oni koji su ušli u državnu službu pod tim sistemom ovisili unekoliko o nečijem utjecaju".¹²

1855. formirana je komisija (*Civil Service Commission*) sastavljena od tri čovjeka zadužena da ispituju kvalificiranost službenika. U punoj mjeri sustav je počeo djelovati 1870. kada je načelo otvorenog natječaja primijenjeno u svim državnim resorima. Ispit se sastojao, ustvari, u provjeri intelektualnih sposobnosti kandidata, ne u testiranju njegovih znanja. Stvarno odlučujuću prednost time su dobivali kandidati dovoljno imućni da studiraju na Oxfordu ili Cambridgeu¹³ (za upis na ta sveučilišta merit-sistem je uveden 1852!) odnosno oni koji su si mogli priuštiti kvalitetne privatne učitelje. Marljivost, odlučnost i poštenje - vrline koje usađuje englesko školstvo (Kipling), obilježja su potrebna i za efikasnu upravnu službu.

¹² Bridges, prema E. Pusić, *Nauka o upravi*, Narodne novine, Zagreb, 1989, 195.

¹³ "Merit-sistem kakav su zamislili reformisti sredinom devetnaestog stoljeća, vjerujući u nastavne programe Oxforda i Cambridgea, a otuda i dominacija nekih sasvim specifičnih programa (*notably the Oxford 'Greats' and Cambridge Classics courses*) stvorili su sasvim osobit tip viših javnih službenika. Oni su postali kasta koja sama sebe obnavlja, kasta koju čine osobe obrazovane na isti način, koje povezuju isti običaji i vrijednosti i koje iskazuju isti stil upravljanja." Cassese, Pellow, op. cit., 179.

Reforme su podjednako podupirale utjecajne liberalne ideologije koliko i konzervativna britanska sklonost prema pragmatičnosti,¹⁴ što dolazi do izražaja i u sistemu ispita pri zapošljavanju te ocjeni komisije za napredovanje na više stupnjeve. Takav sistem nastaje već koncem 19. stoljeća, a uz manje modifikacije zadržao se do danas.

2. 2. 1. Kriteriji i postupak izbora

O zapošljavanju službenika odlučuje nezavisna komisija (*Civil Service Commission*). Njene članove postavlja kralj na prijedlog vlade. Za službeničke položaje raspisuje se javni natječaj koji se provodi u skladu s pravilima koje odobrava i Ministarstvo financija - Riznica (*Treasury*). Prakticira se objaviti pravila i upute o ispitu (od 1859!), čime kandidati stječu dojam o tome što se od njih zahtijeva i kakva pravila na ispitu važe. Na natječaju se sposobnosti kandidata ocjenjuju ispitom i/ili intervjuom. Ispit može biti pismeni i usmeni - češće se primjenjuje kombinacija obiju metoda.¹⁵ Ispit je prilagođen provjeri općih sposobnosti kandidata, a teme i pitanja prilagođavaju se zahtjevima klase i mogućnostima sistema obrazovanja.

Pismeni ispit sadrži dva dijela. U prvom dijelu kandidat piše esej kojim se provjerava njegovo znanje engleskog jezika i smislenost odgovora na tri obvezatne teme. Cilj takvog testa je opća provjera sposobnosti kandidata da se jasno i smisleno izražava te da poznaje osnove književnosti i pravopisa. Esaj treba biti vrlo kratak. Ukupno trajanje tog testa je šest sati. Drugi dio testa je pisanje eseja na slobodnije izabranu temu s popisa tema¹⁶ koja se kandidatu predočava na ispitu. Teme su obično povijesni i politički događaji, pravna mišljenja, pitanja iz klasičnih znanosti, pa čak i matematike. Ponekad se zadaju naizgled jednostavni zadaci: napišite pismo nadređenom ministru, prepričajte sadržaj nekog dokumenta, objasnite smisao zakonske formulacije.

U drugoj varijanti ispit je nešto složeniji. Sastoji se od tri dijela. Prvi dio je pismeni ispit na kojem se zahtijeva pisanje dva rada kojima se provjerava izražavanje i sposobnost logičnog razmišljanja, sposobnost razumijevanja i sažimanja teksta (3 sata) te engleski jezik (2,5 sati), dva rada na zadanu temu (3,5 sati) i test inteligencije (65 minuta). Drugi dio znači podvrgavanje seriji testova i razgovora s članovima komisije (*Civil Service Selection Board*), a treći dio je razgovor s članovima više komisije (*Final Selection Board*). U ovom slučaju za pristupanje ispitu i za odgovaranje na zadatke potrebna je, u pravilu, sveučilišna naobrazba. Omiljena građa za pripremu ispita bili su izvještaji državnih komisija i knjige (i memoari) istaknutih državnika. Cijenilo se ne samo poznavanje činjenica već i kritička prosudba, uključivo kritiku britanskog sistema.

Uspjeh na ispitu izražavao se brojem osvojenih bodova. Za svaki zadatak bio je predviđen maksimalni broj bodova koje kandidat može postići. Komisija nakon provjere izdaje i certifikat o uspjehu, koji onda služi pri raspodjeli i zapošljavanju u pojedinom resoru ili odjelu. Uobičajen je i pripravnčki period od jedne do dvije godine. Napredovanje iz jedne klase u drugu podvrgnuto je, u načelu, istom postupku natječaja (unutar službe), a promociju u viši rang obavlja odjel ili ministar. Za napredovanje u najvišu

¹⁴ D. E. Ashford, *British Dogmatism and French Pragmatism*, Georg Allen & Unwin, Boston, 1982.

¹⁵ C. H. Sisson, *The Spirit of British Administration*, Faber & Faber, London, 1959, 25-38.

¹⁶ Još u Northcote-Trevelyan izvještaju navodi se da takve teme treba da budu "brojne onoliko koliko je praktično da se tako osigura najviši i najrazličitiji izbor talenata za službu". Sisson, op.cit., 29.

klasu traži se suglasnost *Riznice*, odnosno čak suglasnost premijera ako se radi o najvišim funkcijama.¹⁷

2. 2. 2. Službenički sistem

Službenici se dijele na klase (*classes* ili *grades*), a unutar klasa na stupnjeve (*levels*). Tradicionalno postoje četiri osnovne¹⁸ klase - izvršna, administrativna, uredska i pomoćna¹⁹ - te je na taj način sistemom klasifikacije stvorena i predosnova merit-sistema²⁰. Posebni sistem, naravno, vrijedi za političke funkcionare, ministre i *junior ministers* (parlamentarni tajnici, podsekretari i sl.), a poseban je, tradicijom utvrđen, sistem za službenike vanjskih poslova (*Foreign Service*).

A) Administrativnu klasu čini oko 2.500 upravnih funkcionara kao što su npr. stalni tajnici ministarstava, profesionalni upravni funkcionari koji su neposredni suradnici i savjetnici ministara.²¹ U tu klasu spadaju:

(a) Stalni sekretari. Njihova je dužnost koordinacija rada unutar ministarstva, zastupanje ministarstva pred tijelima Parlamenta, razrada i priprema prijedloga zakona, odgovaraju na pitanja zastupnika u Parlamentu. Ne spadaju u skupinu političkih funkcionara i ne mijenjaju se promjenom vlade.

(b) Zamjenici sekretara (*Deputy Secretary*) čiji zadaci sličie prethodno navedenima. Službenici tog ranga nalaze se na čelu važnijih odjeljenja unutar ministarstva.

(c) Podsekretari (*Under Secretary*) su službenici na čelu odjela za financije (*Accounting officer*) i za kadrove (*Establishment officer*).

(d) Pomoćnici sekretara (*Assistant Secretary*) nalaze se na čelu unutrašnjih organizacijskih jedinica ministarstva (odjeljenja, uprave i sl.). Svaka od tih jedinica može imati i podjedinice (urede) na čijem je čelu tada *principal*.

B) Izvršnu klasu (*Executive Class*) čini oko 83.000 službenika. I ovdje se radi o višim činovnicima koji provode politiku ministarstva i kontroliraju rad podređenih. Dužnost je tih službenika "obavljati i biti odgovoran za svakodnevni rad i poslove vlade, uključujući i složenije poslove opskrbe i računovodstva, u okvirima utvrđene politike".²² U tu klasu, razvrstani u četiri hijerarhijske razine²³, spadaju dakle službenici koji su zaduženi za obavljanje osnovnog cilja upravne organizacije, koji donose osnovne upravne odluke, koji su ponekad neposredni izvršitelji a ponekad nadgledaju rad potčinjenih dajući opće upute o radu. Ovaj upravni sloj uglavnom je zaslužan za idealiziranu sliku efikasne britanske uprave.

¹⁷ Government and Administration of the United Kingdom, Central Office of Information, London, 1958, 43-45.

¹⁸ Broj klasa danas je uvećan na 14.

¹⁹ E. Pusić, *Nauka o upravi*, Narodne novine, Zagreb, 1989, 204.

²⁰ C. Debbasch, *Science administrative*, Dalloz, Paris, 1967, 167-189.

²¹ Budući da je definicija navedene klase vrlo precizna, navodimo je u cijelosti: "The Administrative Class which is responsible for advising ministers on policy, for dealing with any difficulties which may arise in carrying out existing policy, and for forecasting the probable effects of new measures and regulations". Government and Administration of the United Kingdom, Central Office of Information, London, 1958, 42.

²² Government and Administration of the United Kingdom, Central Office of Information, London, 1958, 42.

²³ Polazeći od nižih prema višima to su: a) *Executive officer*, b) *Higher executive officer*, c) *Senior executive officer*, d) *Chief executive officer*.

C) Službeničku klasu (*Clerical class*) čini oko 200.000 zaposlenih u upravi. Tu klasu čine obični činovnici zaduženi za izvršavanje usko definiranih zadataka u okvirima upravnih organizacija te svi oni koji obavljaju opće poslove u upravi ("clerical work involved in running departmental business, e.g. the preparation of accounts and the keeping the records, the handling of particular claims in accordance with known rules"²⁴). Službenička klasa dijeli se u dvije razine: službenike (*Clerical officer*) i više službenike (*Higher Clerical officer*).

D) U klasu pomoćnih službenika spadaju ostale kategorije zaposlenih u upravi, ljudi nužni za tehničko funkcioniranje službe. Ovdje spadaju i daktilografkinje (*Typing Class*), posebna klasa stručnjaka, znanstvenika i višeg tehničkog osoblja (*Profesional Scientific and Technical Classes*), pomoćni radnici (*Ancillary Technical Class*), dostavljači (*Messengerial Class*) te manualni pomoćni radnici (*Minor and Manipulative Class*).

Osim navedenih promjena u sistemu regrutiranja i klasifikacije službenika, razvija se i sistem školovanja za upravu, centraliziraju se personalne službe, učvršćuju visoki etički standardi, osobito politikom postepenog uvođenja pripravnika u posao i isticanjem osobnog primjera nadređenih.

Konačni je rezultat postepeni razvitak sistema koji je pokušao zahtjeve visoke etičnosti povezati s imperativima stručnosti i izgraditi mehanizam odabira upravne elite i običnih činovnika koji će podjednako biti efikasan i politički neutralan, odgovoran i motiviran. Mnogi kritičari navedenog sistema²⁵ upozoravali su da takva praksa stimulira izbor osoba velikog no površnog znanja, ističe one koji imaju opću kulturu, no destimulira osobe specifičnog tehničkog, pa i upravnog profesionalnog znanja.

Impresionira razrađenost metoda i tehnika ispitivanja sposobnosti kandidata. Međutim pitanja: Što se zapravo mjeri? Koji se tip ličnosti preferira?²⁶ - do današnjih su dana ostala otvorena. Tehničkim elementima izgradnje tog sistema - za njegov konačni izgled - zbog toga treba dati barem onakvo značenje kakvo imaju i elementi kulturne okoline, tradicije, opće obrazovne i civilizacijske razine²⁷. U tome nalazimo i značajnu pouku: podrška političkog i kulturalnog sistema presudna je za uspjeh upravnih reformi²⁸. O važnosti toga govori i slijedeći primjer.

2. 2. Francuska

U Francuskoj je osnovni motiv uvođenja i širenja merit-sistema bio politički: nastojanje da se deklarirano pravo građanske revolucije na jednakost uskladi sa zahtjevima

²⁴ Government and Administration of the United Kingdom, Central Office of Information, London, 1958, 42.

²⁵ C. N. Parkinson, *Parkinson's Law and Other Studies in Administration*, Houghton Mifflin & Co., Boston, 1957; C. H. Sisson, *The Spirit of British Administration*, Faber & Faber, London, 1959.

²⁶ "Britanski službenici su virtuozni strpljivog, nezamornog, nedramatičnog procesiranja problema sredstvima standardnih postupaka; oni ne prihvaćaju eksperimente ili bilo kakvo odstupanje od uobičajenih i provjerenih metoda uvedenih nekad u njihovim organizacijama". E. N. Suleiman, *Politics, Power and Bureaucracy in France: The Administrative Elite*, Princeton University Press, New Jersey, 1974, 387.

²⁷ "Every system of public administration is the product of many influences. Its form and content reflect its historical origin: existing pattern are composite of practices and procedures both ancient and contemporary... Underlying historical trends are the cultural patterns of the people for whom the administrative system exist." L. D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, The MacMillan Co., New York, 1958, 13.

²⁸ Ponašanje upravne elite u društvu mora se sagledati u kontekstu šireg društvenog i političkog okvira kojeg je dio. Uprava nije aktivnost koja se može odvojiti od politike. Suleiman, op. cit., 387.

profesionalnosti i specijalističkog znanja potrebnog za rad u upravi. Članak 6. Deklaracije o pravima čovjeka i građanina eksplicitno naglašava da su položaji u javnoj upravi dostupni svima prema njihovom talentu i sposobnostima. Isto načelo ponavlja se u različitim varijantama u Ustavu iz 1791, 1793, 1799. i u kasnijim zakonima.

Uvod u francusku revoluciju bila je dugogodišnja financijska i upravna kriza.²⁹ U starom poretku (*Ancien Régime*) sistem patrimonijalizma i privilegija dolaska na upravne položaje bio je izvor prihoda porodica kojima su takvi položaji bili dostupni. Promicanje svojih članova i klijenata porodice su smatrale unosnom investicijom. Tako je privilegija službe bila monopol aristokratskih slojeva, a građanima su atraktivniji položaji bili praktički nedostupni (9,3% 1715; 11,25% 1790)³⁰.

Razvija se pojam *vlasništva službe*, tj. praktički legalno kupovanje upravnih položaja³¹. Osim prihoda, položaj u državnoj upravi jamčio je visoki društveni status i moć, pristup u visoke društvene krugove. To je opet značilo veće mogućnosti veza i utjecaja, unosne ženidbe i privilegija.³²

Imenovanje nižih službenika zavisi ponajprije od volje ministara i protekcije, preporuka i veza, što nailazi na sve veće kritike javnosti (Balzac).³³ "Povijest velikih upravnih karijera mnogim primjerima svjedoči o tome da su to sporazumi sačinjeni unutar određenog socijalnog kruga te da su u tome ti krugovi imali presudnu ulogu".³⁴ Berthelemy svjedoči o tome da su, i pored uvedenih procedura izbora "prijemi, predstavljanja i prijateljske preporuke" glavne strategije obitelji u promicanju kandidata na položaje.³⁵ Ne treba pripisati koincidenciji činjenicu da se u francuskoj upravnoj povijesti često susreću ista prezimena, jer tradicija obiteljskih veza (*grandes familles*) i obrazovanja na cijeni je sve do današnjih dana.

Slično je i s protežiranjem političkih pristalica: "*chaque coterie, chaque faction voulait les places pour elle et les siens, afin de prolonger son règne*".³⁶ Takav "elektoralni nepotizam" (M.Leroy) osobito se razvio u razdoblju Treće Republike, no djelovanjem različitih političkih okolnosti taj fenomen nikada nije zadobio one razmjere koje je imao *spoils system* u SAD.

²⁹ Nastanak i razvitak francuske države često se uzima za primjer uspješne centralizacije i stvaranja sredene javne uprave. Dugi niz francuskih vladara jačao je svoju moć šireći krug položaja na koje je imenovao svoje pouzdanike. Jačanju i širenju države nije protuslovlila sve veća ovisnost velikaša o kralju, a dvorski život omogućavao je neograničenom suverenu da shodno svojim osobnim preferencijama postavlja na državne položaje velikaše. Vodio se pri tome računa ponajprije o porijeklu kandidata i njegovim preporukama (*nobles de naissance*), a jedina iznimka od tog pravila bili su vojni stručnjaci: seperi, topnici, brodograditelji. Degeneracija upravnog aparata tijekom XVII. stoljeća prisiljavala je kraljeve da na položaje postavljaju i one čije porijeklo nije plemenitaško, no koji su se svojim sposobnostima nametnuli kao kandidati za najviše funkcije (Callone, Necker npr.). Sistem prodavanja položaja nije bitno doprinio punjenju državnog budžeta, no izazivao je nezadovoljstvo građana. A. Soboul, Francuska revolucija, Naprijed, Zagreb, 1966, 55-72.

³⁰ P. Legendre, *Histoire de l'administration*, PUF, Paris, 1968, 535.

³¹ E. Pusić, *Nauka o upravi*, Narodne novine, Zagreb, 1989, 195.

³² M. Antoine, *Le Gouvernement et l'administration sous Louis, XV*, CNRS, 1978, 280 et pass.

³³ P. Legendre, *Histoire de l'administration*, PUF, Paris, 1968, 525, 537.

³⁴ P. Legendre, *Histoire de l'administration*, PUF, Paris, 1968, 536.

³⁵ Isto, 536.

³⁶ Isto, 539.

Nakon francuske revolucije zato je jedan od prvih zadataka svake nove vlasti bila i reforma uprave, a osobito načina selekcioniranja službenika. Takve reforme nastavljaju se usprkos burnim političkim promjenama.

Napoleon, nastojeći stvoriti profesionalnu "visoku upravu" (28.12.1809), povjerava Državnom savjetu (*Conseil d'Etat*) pravo da ispituje sposobnost kandidata za obavljanje službe.³⁷ Kandidati za te položaje morali su imati najmanje dvadeset godina, zadovoljavati propisane uvjete posla, obrazovanje u pravu ili prirodnim znanostima, prihod 6.000 franaka te, najvažnije, morali su pred tročlanom komisijom članova Državnog savjeta položiti ispit. Vodila se briga i o tome da kandidati iskažu vrijednost svoje imovine kako bi se spriječila zloupotrebe položaja primanjem poklona. U vrijeme Imperija (Napoleona) prakticalo se da imperator, za više upravne položaje, bira između dvojice kandidata, pri čemu mu je pomagala komisija sastavljena od trojice znanstvenika. I na najviše položaje dolaze pripadnici nižih društvenih slojeva. Napoleon kad stvara vojsku ("svaki vojnik nosi maršalsku palicu u torbi"), Fouché kad organizira policiju, oslanjaju se na izrazito talentirane i školovane ljude ne obazirući se na njihovo porijeklo.

U kasnijim razdobljima uz neznatne modifikacije sve do 1830. godine zadržao se sistem natjecanja za položaje u upravi, no sve veće značenje pripisivalo se formalnom, osobito pravnom, obrazovanju.

Broj zaposlenih u državnoj službi bivao je sve veći a njihovi zadaci sve složeniji. Kontrola se pokušala ostvariti ograničenjem rashoda, no u tome nije bilo osobitog uspjeha, osobito ne na razini običnih činovnika koje imenuju ministri. Ipak, baš u to vrijeme stabilizira se postupak natječaja i imenovanja viših funkcionara. Od njih se traži formalno obrazovanje, podvrgnuće sistemu pripravnštva i uspjeh na natječaju. U jednoj od neprihvaćenih inicijativa³⁸ za reformu primanja i napredovanja u upravi navodi se štoviše i veći broj kriterija: rezultati završnog ispita u odgovarajućoj školi, diploma jednog od fakulteta, rezultati rada te certifikat o sposobnosti na posebnom državnom ispitu.³⁹

Posebno treba spomenuti formiranje škola u kojima su se obrazovali stručnjaci za javnu upravu: *École centrale des travaux publics* (1794), *École Polytechnique* (1795), te različitih vojnih škola koje nastaju u isto vrijeme. 1799. na inicijativu De Boisjolina *École Polytechnique* postaje i službeno škola koja obrazuje kadrove za najviše funkcije u upravi. Kandidate iz te škole odabiru članovi Direktorija, poslije konzuli, radi imenovanja na različite upravne funkcije. Dolaskom Napoleona na vlast, i kasnije, ova praksa je proširena,⁴⁰ a njene posljedice inercijom ostaju jedna od glavnih karakteristika regrutiranja kadrova za upravne funkcije - sve do danas!

Obrazovanje se, istina, ne smatra garancijom sposobnosti, "no tko ga nema, zacijelo je i manje sposoban" (Bonnier). Najviše se traži i cijeni pravničko obrazovanje (*bon légiste, médiocre administrateur* - Laboulaye), no i drugi tipovi obrazovanja postepeno se šire u vrhovima tehničkih službi. Razvija se i specifično obrazovanje za upravu, a svako ministarstvo ima zadatak stalnog obrazovanja činovnika.⁴¹

³⁷ Legendre, op. cit., 1968, 513.

³⁸ Navedene prijedloge trebalo je u roku godine dana specificirati prema zahtjevima svake državne službe. Takvi pokušaji ostali su ograničeni na vojsku i francuske pošte.

³⁹ S. Cassese, J. Pellew, *The Merit System*, IISA, Bruxelles, 1987, 102.

⁴⁰ Sustav elitnih škola za obrazovanje zaokružuje se 1871. osnivanjem *École libre des Sciences politiques*.

⁴¹ Novi, do tada nepoznat element, jest uvođenje prakse rada u upravi prije konačnog imenovanja, no nije nam poznato u kojoj je mjeri to načelo i praktički poštovano.

U razdoblju Drugog Imperija i Treće Republike, dakle u slijedećih šezdesetak godina, razvitak merit-sistema bio je manje buran, no tendencija prema njegovom sve većem formaliziranju i širenju sasvim je jasna. To treba pripisati djelovanju i utjecaju Conseil d'État te stvaranju političke naklonosti prema elitizmu u odabiru kadrova i visokoj administraciji - kao svojevrsnoj obrani od sistema protežiranja i političkog utjecaja "koji umnožava broj prosječnih u ministarstvima" (*qui multiplient les médiocres dans les ministères*).⁴²

Godine 1945. započinje se s odlučnom i dalekosežnom promjenom u sistemu regrutiranja kandidata za rad u upravi. Položaj službenika stabilizira se donošenjem odgovarajućeg zakonodavstva koje jamči stabilnost zaposlenja službenicima i stimulira regrutaciju visokih činovnika kroz sistem specifičnog upravnog obrazovanja. Uredbom predsjednika nacionalizirana je popularna elitna škola École Libre des Sciences Politiques⁴³ (škola mijenja ime u Institut d'Études Politiques - IEP)⁴⁴ i formirana čuvena ENA - École Nationale d'Administration.

Stvaranje navedene škole bilo je, kasnije se pokazalo, najznačajniji dio reforme. Pripadnici viših službeničkih kategorija regrutirani su uglavnom od najuspješnijih polaznika te škole.⁴⁵ Školu su završili i mnogi istaknuti političari. Formalno obrazovanje umanjilo je i značenje dugotrajnih i skupih priprema za ispite na natjecanjima, a umjesto ocjenjivanja sposobnosti kandidata u jednom određenom momentu sustav eliminacije manje sposobnih i poticanja nadarenih protegnut je na tri godine. Nastao je sistem selekcije koji "nastoji minimizirati subjektivne kriterije i maksimalizirati objektivne i nepersonalne tako da siromašni i bogati, Parižani i provincijalci u natjecanje krenu s istih polaznih točaka".⁴⁶ Time se i napušta sistem natjecanja u kojem je svaki upravni resor, ministarstvo ili organ lokalne uprave raspisivao natjecaj za primanje u službu.

ENA je postavljala visoke zahtjeve za upis kandidata. Uvjet upisa bila je diploma određenih škola (ovlaštenih - IEP), odnosno najmanje pet godina radnog iskustva u upravi. Za prvu grupu na kvalifikacijskom ispitu ocjenjivalo se detaljno opće i pravno obrazovanje, za druge, kandidate s praksom, provjeravalo se iskustvo rada u upravi. Ispiti su se sastojali od pismenog dijela i razgovora kandidata s komisijom. Teme ispita, slično engleskom uzoru, bila su opća politička i društvena pitanja na kojima se provjeravala opća sposobnost kandidata za analizu problema, jasno i precizno izražavanje te sposobnost uočavanja bitnih točaka zadatka.

Kandidati koji su prošli rigoroznu upisnu selekciju sklapali su ugovor kojim su se obvezivali ostati deset godina u službi države. Školovanje na ENA traje tri godine.

⁴² Isto, 106.

⁴³ Navedena škola osnovana je 1871. godine i u slijedećih pedesetak godina postala je elitna institucija za obrazovanje bogatijih slojeva. Ispitni uvjeti na natjecanjima za položaje u upravi bili su prilagođeni programu takvih škola te nije čudno da je većina primljenih kandidata završila upravo tu školu. Podaci koji to potvrđuju su impresivni. U razdoblju 1901-1935. od ukupno 740 postavljenja u visokoj administraciji 92,5% (685) kandidata bili su polaznici te škole (Suleiman, op. cit., 48).

⁴⁴ Stvara se i mreža sličnih institucija u drugim gradovima (11) čija je zadaća, osim obrazovanja srednjeg činovničkog sloja, i priprema kandidata za upis na ENA. Preko 80% kandidata za ENA prethodno je završilo IEP - Paris.

⁴⁵ Ovdje nećemo razraditi poseban sistem stimuliranja zapošljavanja ratnih veterana (*emplois réservés*) i žena (nakon 7. svibnja 1982). O tome vidi M. Duverger, *Elements de droit publique*, PUF, Paris, 1985, 373, 375.

⁴⁶ E. N. Suleiman, *Politics, Power and Bureaucracy in France: The Administrative Elite*, Princeton University Press, New Jersey, 1974, 50.

Kandidati se, prema afinitetima, raspoređuju u četiri glavna odsjeka: za opću upravu, za vanjske poslove, financije i socijalnu službu. Tijekom prve godine kandidati provode značajan dio vremena na terenskom radu u upravnim službama. Njima nadređeni službenik (obično prefekt) vodi računa o njihovu radu i nakon isteka praktičnog rada piše kratku karakteristiku. Kandidati samostalno u istom razdoblju pišu stručne radnje. Druga godina je razdoblje intenzivnog školovanja na ENA. Kandidati pohađaju predmete kao što su: ustavno i upravno pravo, povijest, politika, gospodarstvo, financije, sociologija i sl. Na kraju, polaže se završni ispit. Prema rezultatu ispita stvara se rang-lista studenata.⁴⁷ Studenti na vrhu liste mogu birati položaje u tri najatraktivnija državna organa: *Conseil d'Etat*, financije i *Cour des Comptes*. Ostali mogu birati slobodna pripravnička mjesta, ali u skladu s odabranom specijalnošću školskog smjera (odsjeka) koji su polazili. Treća godina je godina praktičnog rada i pripreme za imenovanje.⁴⁸

Francuska je visoko centralizirana država, te najveći broj najkvalitetnijih kandidata za nastavak karijere odabire neko od nadležstava centralne uprave, no jedan od iznimno atraktivnih položaja je i položaj predstojnika ureda prefekta (*Chef de cabinet*). Mijenjanje kriterija i metoda odabiranja kandidata u razdoblju od stotinu godina obrazac je promjene koja vrijedi za cijelu francusku upravu. Taj se položaj do 1880. doživljavao kao položaj za mlade ambiciozne ljude, budući da osim utjecaja i dobrih prihoda osigurava i daljnju karijeru. Nije se tražila nikakva posebna stručna kvalifikacija za kandidate, njihova sposobnost nije se provjeravala, te je stvarni kriterij odabira bio nepotistički⁴⁹ ili pak politički. Razmjerno veliku ulogu imale su i obiteljske veze kandidata, preporuke, ugled porodice i imovno stanje.

Do značajne promjene dolazi nakon 1914. godine kada se uvode strože mjere osiguranja objektivnosti u izboru najboljih kandidata za mjesto predstojnika ureda prefekta. Sistem ispita postepeno se širio. "Javnost i mnogi političari smatrali su da je nepotizam neprikladan način nastupa na službu, ljudi koji su brinuli o upravi smatrali su da će službe pasti ispod razine nužnih standarda administrativnih sposobnosti. Nakon mnogih pritisaka, dekretom od 12. listopada 1933. utvrđeno je da svi predstojnici kabineta treba da budu imenovani na dužnost tek nakon uspješnog odabiranja na posebnom ispitu koji će ustrojiti Ministarstvo unutrašnjih poslova"⁵⁰.

Pismenom ispitu mogli su pristupiti samo oni koji su imali određeni stupanj obrazovanja.⁵¹ Najuspješniji kandidati potom su pozivani na usmeni razgovor, koji je bio glavni dio provjere. Nakon svega sastavljen je popis uspješnih kandidata (*liste d'aptitude*). Uvrštenje na popis nije garantiralo i imenovanje, jer je ministar unutarnjih poslova imao diskrecijsko pravo (prema javnom interesu) izuzimanja kandidata s popisa. S tako pročišćenog popisa svaki prefekt mogao je odabrati kandidata za predstojnika svog

⁴⁷ Prije 1945. natjecaji se organiziraju odvojeno za svaki od osnovnih resora (grand corps: Conseil d'Etat, Inspection des Finances, Cour des Comptes, Diplomatie...), a i svako ministarstvo organiziralo je natjecaj za sebe. Nakon 1945. dolazi do unifikacije, tj. organizira se jedinstveni natjecaj. To je osobito važno stoga što komisiju više ne čine predstavnici jednog dijela uprave, već predstavnici funkcionara i sveučilišni radnici (Duverger, op. cit., 375).

⁴⁸ B. Chapman, *The Prefects and Provincial France*, Georg Allen & Unwin, London, 1955, 79-82.

⁴⁹ "...young man with good connections, nephews and friends of Deputies, Senators..." Chapman, op. cit., 76.

⁵⁰ Isto, 78.

⁵¹ Naravno, natjecajem se postavljaju opći i posebni uvjeti koje moraju zadovoljiti kandidati. Takvi su uvjeti, na primjer: francusko državljanstvo, moralna podobnost (*bonne moralité*), fizičke sposobnosti i sl. Duverger, op. cit., 372, 373.

kabineta, pri čemu se na popisu obvezno nalazilo više kandidata no što je bilo praznih mjesta za imenovanje. Popis je važio jednu godinu, nakon čega su se ispiti obnavljali. U pojedinim godinama s popisa nije imenovano više od 1% prijavljenih kandidata (npr. 1952: 200 kandidata - 2 imenovanja).

Nakon 1945. dolazi do promjene budući da École National d'Administration (ENA) stječe licenciju za obrazovanje navedenih kadrova te stvara samostalni popis s kojeg deset prvih kandidata može računati na imenovanje za predstojnika kabineta prefekta. I preostali kandidati mogu biti imenovani izborom s popisa. Izabrani kandidat nakon imenovanja treba još godinu dana raditi kao pripravnik, kojeg nadgleda i, nakon stažiranja, ocjenjuje posebna komisija.

Ovaj historijski primjer upozorava nas na činjenicu da uvođenje merit-principa odabiranja službenika i njihova raspoređivanja započinje time da se prioritet daje općoj sposobnosti kandidata, no da to jednostavno nije dovoljno: rad u upravi sve više zahtijeva specijalistička znanja. Zato osim opće sposobnosti veliku ulogu u podizanju kvalitete i stručnosti upravnih radnika ima i sustavno školovanje. Sustavno školovanje ne daje samo znanje već i homogenizira⁵² buduće upravne funkcionare i službenike ujednačavanjem njihovih vrijednosti, navika i gledanja na svijet.⁵³

Moguća je primjedba da je takvim sistemom stvorena suviše zatvorena "kasta" odnosno da je elita malobrojna.⁵⁴ Ekskluzivnim školovanjem stječe se potrebno znanje i ekspertnost, ali se ujedno u više društvene slojeve i u odgovarajuća mjesta u visokoj upravi ne pripušta dovoljno novih, nadarenih i ambicioznih kandidata koji će spriječiti pretvaranje elite znanja u aristokraciju položaja, spriječiti arogantnost, konzervativnost i konformizam tako reproduciranih slojeva.⁵⁵ Sličnost položaja, vrijednosti i stila djelovanja korisna je sve dok ne postane prepreka širenju novih ideja, nastanku intelektualnih izazova i novih motiva koji će potaknuti i neelitu podređenih te suzbiti umjetnu barijeru u komunikacijama između viših i nižih slojeva uprave⁵⁶. Sposobnost i predanost pozivu visoke upravne elite nije dovoljna da bi kompenzirala stalno rastući broj i raznolikost problema na razini operativnog izvršavanja poslova.

2. 3. Sjedinjene Američke Države

Američka moderna uprava započinje u razdoblju nakon Ustava 1787. godine⁵⁷, no mnoge karakteristike koje je sačuvala do današnjih dana nastaju u razdoblju Tomasa

⁵² "Sistem odabiranja lidera, naš sistem stvaranja elite, naravno, različit je od ostalih. On ne stvara koherentne i regularne strukture kakve su upravni i obrazovni sistemi drugdje, već mrežu neformalnih kontakata upletenih u formalne organizacije." Taj sistem utječe na način političkog odlučivanja i proteže se i izvan javne uprave zbog osobnih veza uprave i velikih kompanija. M. Crozier, *Strategies for Change: The Future of Franch Society*, MIT Press, Cambridge (Mass.), 1982, 49.

⁵³ Sustav obrazovanja u Francuskoj prepreka je socijalizaciji i akcentuiru podjele u francuskom društvu. Obrazuje se elita, dok ostali dijelovi obrazovnog sustava daju podobrazovanje za narod (*popular class*) - bez obzira na potencijale koji u njemu postoje. Velike škole (*les grandes écoles*) obrazuju elitu, međutim stvaraju nedovoljno tehničkog znanja za vođe nacije." P.H. Merkl, *Modern Comparative Politics*, Holt, Reinhart & Winston, New York, 1970, 96. Navedena knjiga studija je o političkoj kulturi u Francuskoj.

⁵⁴ M. Crozier, *Strategies for Change: The Future of Franch Society*, MIT Press, Cambridge (Mass.), 1982, 101; E.N. Suleiman, *Politics, Power and Bureaucracy in France: The Administrative Elite*, Princeton University Press, New Jersey, 1974, 372.

⁵⁵ M. Crozier, op. cit., 108.

⁵⁶ M. Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris, 1963.

⁵⁷ E. Pusić, *Američka uprava*, Matica hrvatska, Zagreb, 1954, 128.

Jeffersona (1801-1809) i Andrewa Jacksona (1829-1837) čija su imena postala simboli različitih pristupa reformiranju uprave.

U vrijeme T. Jeffersona nastaje sistem sredene javne uprave, no u postavljanju upravnih službenika postojala je velika raznolikost rješenja. Funkcionari i upravni činovnici postavljali su se na položaje bilo tako da ih je imenovao predsjednik SAD⁵⁸, ili pak tako da ih je imenovao šef pojedinog resora ili službe.

To je razdoblje ubrzane ekspanzije SAD i brzog porasta uprave. Da bi se povećali izgledi za zadobivanje podrške glasača i potporu utjecajnijih krugova, obje partije u nadmetanju za vlast pristašama obećavaju položaj a od činovnika zahtijevaju lojalnost prema partiji. "Dodjeljivanje položaja postalo je važna sila za održanje jedinstva partije: otuda je senator Marcy stvorio zvučnu frazu: 'To the victor belong the spoils of the enemy'."⁵⁹ Više nije dovoljno biti poštovani član zajednice, sposoban i vješt, već se traži lojalnost prema partiji. "Vještina, iskustvo, karakter i obrazovanje rijetko se traže kao kvalifikacija za činovnički položaj. Politika je postala biznis, onaj tko je bolje organiziran, ima veću mogućnost da pobijedi na izborima."⁶⁰

Relativno umjerenu politiku protežiranja vlastitih partijskih i političkih istomišljenika, u razdoblju predsjednika T. Jeffersona,⁶¹ treba pripisati i ostacima revolucionarnih ideala borbe protiv korumpiranih i nesposobnih engleskih službenika.⁶² Međutim, Jeffersonova umjerena politika nije bila duga vijeka. Izborom Andrewa Jacksona nastupila su vremena ničim ograničene borbe za raspodjelu položaja,⁶³ nakon izbora, u saveznoj administraciji. Nastaje sistem, poznat kao *spoils system*, zasnovan na ničim ograničenoj samovolji u primjeni diskrecijskog prava otpuštanja političkih konkurenata i zapošljavanja vlastitih pristaša.⁶⁴

Takva praksa nailazila je i na odobravanje demokratskog javnog mnijenja Amerike naviklog na participaciju u političkom odlučivanju i iskustvo da za javne poslove treba birati one koji za njih imaju volje i ambicije. Takav sistem ipak nije bio jednostavna

⁵⁸ "Ustav od god. 1787. ograničio je pravo predsjednika da postavlja funkcionere izvršne grane državne vlasti uvjetom pristanka Senata. Ali je ujedno ovlastio Kongres, da pravo postavljanja 'nižih službenika' može prenijeti i na predsjednika samog. ... kad je stranka federalista sišla s vlasti i ustupila mjesto stranci republikanaca s Jeffersonom, pojavio se pritisak na novog predsjednika da iz uprave otpusti pristaše federalista i postavi članove vlastite stranke. ... Jefferson je razvio teoriju 'pripadajućeg učestvovanja' svake stranke u državnoj službi, po kojoj je - uglavnom - svaka stranka imala pravo da namješta svoje ljude u upravi - ali ne previše. Pod ovom teorijom zlatne sredine mijenjalo se prosječno oko 25% saveznih državnih službenika po jednom predsjedniku". E. Pusić, *Američka uprava*, Matica hrvatska, 1954, 232.

⁵⁹ S. Cassese, J. Pellew, *The Merit System*, IISA, Bruxelles, 1987, 70.

⁶⁰ Isto, 71.

⁶¹ Navedena politika opisuje se izrazom *due participation* koji je stvarno značio postepeno otpuštanje federalista na onu razinu participacije u broju zaposlenih u upravi koja bi odgovarala broju glasova koje je njihova stranka osvojila na izborima. "Rado bih prepustio vremenu i slučaju da njihov broj" (broj njegovih partijskih pristaša - op. J.K.) "naraste na dio koji im pripada. Ali potpuno isključenje zahtijeva neodgodivu korekciju. Ispraviti ću kasnije postupak.. vraćajući se na takvo stanje stvari kod kojeg će jedina pitanja koja se tiču kandidata biti: Da li je pošten? Da li je sposoban? Da li je privržen Ustavu?" Jefferson, prema L.D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, The MacMillan Co., New York, 1958, 307.

⁶² G. Stahl, *Public Personnel Administration*, Harper & Brothers, New York, 1956, 13-17.

⁶³ Prve naznake budućeg razvitka nalaze se u Tenure of Office Act (1820) kojim se izbornost federalnih upravnih funkcionara ograničava na četiri godine. S vremenom se (do 1829) taj princip počeo primjenjivati vrlo široko, praktički na sve zaposlene službenike federalne uprave. L. White, op. cit., 308.

⁶⁴ "The civil service becomes the payroll of the party leader". Fish, prema G. Stahl, *Public Personnel Administration*, Harper & Brothers, New York, 1956, 17.

podjela plijena nakon izbora, odnosno gruba borba za privatni interes. Uostalom, programom je trebalo pridobiti većinu stanovništva, a ne samo svoje partijske pomagače. Većina stanovništva podržavala je ideju da javne položaje mogu obnašati svi. "Zadaci javnih službenika jesu, ili bi trebali biti, pristupačni svima jer su jednostavni, tako da ih razuman čovjek može obavljati (*that man of intelligence may readily qualify themselves for their performance*). Ne mogu nego vjerovati da čovjek gubi ostajući dugo u jednoj službi, a mogao bi dobiti stječući opće iskustvo".⁶⁵ Suprotno od onoga kako nam danas izgleda, vjerovalo se da periodične smjene službenika ispravljaju tendenciju povjeravanja službenih položaja bogatašima i stvaranja "nove aristokracije", da sprečavaju otuđenje službenika od naroda, te da je takav sistem svakako dobitak za demokraciju.⁶⁶

Kako to često biva, dobre namjere dale su loše rezultate. Zloupotrebe položaja, korupcija, neodgovornost i rastrošnost bile su evidentne koliko i slaba sposobnost takve uprave da se suoči s povećanim zahtjevima stručnosti za rad. Služba u diplomaciji, financijama, pošti, željeznici, školstvu ili armiji⁶⁷ nije se mogla prepustiti baš bilo kome.

Inicijative za promjene dolazile su od onih (A. Jencks, G. W. Curtis, C. Sumner) koji su bili u čvrstim vezama s Engleskom te su u tehnikama merit-sistema vidjeli mogućnost izbjegavanja problema stalne rotacije službenika, njihove nekompetentnosti i demotivirajuće nesigurnosti. 1853. godine Kongres propisuje klasifikaciju službenika u četiri razreda, određuje plaće i uvodi neku vrstu ispita za primanje u službu. Taj pokušaj nije bio duga vijeka i u praksi nije uhvatio jači korijen.

Završetkom građanskog rata nastupaju okolnosti u kojima takve inicijative nailaze na snažnu podršku javnosti.⁶⁸ 1871. godine predsjednik formira odbor kojem u zadak daje stvaranje pravila za odabir najsposobnijih kandidata za javnu službu. Formirana je tzv. Grantova komisija (*Civil Service Commission-Grant Commission*). Na čelu komisije od sedam članova 1871-1875, nalazio se G. W. Curtis, žustri pobornik ideja J. Stuarta Milla i prijatelj engleskih reformatora javne uprave C. Trevelyana i Stafforda Northcota. Komisija je izradila pravila za odabir i napredovanje javnih službenika, postepeno uvela natječaje i ispite za stupanje na rad u federalnoj upravi (carine, pošta). Navedeni pokušaji nailazili su na čvrst otpor, opstrukciju, pa je Kongres propustio obnoviti mandat komisiji, a predsjednik je i formalno raspušta 1875. Grantova administracija optuživana

⁶⁵ G. Stahl, *Public Personnel Administration*, Harper & Brothers, New York, 1956, 17.

⁶⁶ "The true cause for the introduction of the spoils system was the triumph of democracy." "I wonder what better training there could be than the practical lessons which are a part of the orderly and disciplined advancement in the organization? Recognition in party organizations, like recognition anywhere else, comes in proportion to good service rendered." "The desire of leaders to surround themselves with loyal and trustworthy supporters is a perfectly natural and understandable phenomenon which is old as time itself." W. Turn, *In Defence of Patronage*, u: D. Waldo, *Ideas and Issues in Public Administration*, McGraw Hill, New York, 1953, 189, 191.

⁶⁷ Prve naznake odabira činovnika za postavljanje u službu nalaze su u aktima koji se odnose na selekciju kandidata za položaje u vojsci i mornarici (za medicinsku službu). Od 1818. godine za vojne akademije (West Point) uvode se rigorozne provjere sposobnosti kandidata.

⁶⁸ "Disclosures of inefficiency and corruption touching every level of government aroused cities and states and the nation itself to a re-examination of democracy long overdue. Gradually a demand emerged for establishment and enforcement of higher standards of official competence and for introduction of tighter procedures wherever public money or property was involved." F. Morstein Marx, *Elements of Public Administration*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1959, 19.

je za raširenu korupciju,⁶⁹ te je reakcija javnosti na ukidanje komisije bila negativna. Rezultat uzastopnih političkih pokušaja da se iskorijene politička patronaža, nepotizam i korupcija bio je *Pendleton Act* 1883.

Neposredni povod donošenja tog zakona bio je atentat na predsjednika Garfielda (1881) kojeg je ubio razočarani kandidat za upražnjeno mjesto u upravi.⁷⁰ Taj je zakon ovlastio predsjednika da formira posebnu komisiju (*Civil Service Commission*) od tri člana koja treba pripremiti oblike i procedure provjere sposobnosti kandidata za "klasificirane" položaje (*classified posts*). Sistem se nije primjenjivao na sva radna mjesta.⁷¹ Reformisti nisu ni pokušali potpuno ukinuti sistem patronaže i političke selekcije, već ga izbaciti iz najznačajnijih službi (financije, policija) i ograničiti na uistinu najviše položaje.⁷²

Pravom stvaranju "klasificiranih" položaja koristili su se svi predsjednici u tom razdoblju. Takvih položaja bilo je godišnje između 14.000 (1885. godine) i 6.000 (1897. godine), te se u razdoblju do 1903. godine princip merit-sistema protezao na 49,98% (135.454) radnih mjesta. Kongres se znatno ograničenije koristio svojim pravom da se u njegovim aktima ustanovljenim položajima, organima i službama primijeni taj princip. Uostalom upravo Kongres, sastavljen od predstavnika koji su bili dužni uzvratiti usluge, pomoć i potporu svojim pristašama, bio je glavni izvor opstrukcije u radu komisije: sprečavao je financijsku potporu, vršio pritisak na rad komisije, i uopće na svaki način sprečavao njeno djelovanje. Otežavajući je činitelj, i danas, načelo po kojem se ipak trajanje službe povezuje s izbornim ciklusima i regulira ugovorima koji ne daju osobite garancije stalnosti zaposlenja.

Ispiti uvedeni u tom razdoblju nisu bili ni stroga ni precizna provjera stručnog znanja, već sasvim površna provjera općeg obrazovanja i inteligencije kandidata.⁷³ Istodobno jačaju i pritisci prema učvršćenju radnopravnog položaja službenika. *Tenure of Office Act* 1867. bio je simboličan korak učvršćenja položaja jednom izabranih činovnika. Navedeni zakon onemogućavao je predsjednika da svojom voljom, a bez potvrde Senata, smjenjuje službenike za čiji je izbor suglasnost Senat jednom dao. Navedeni zakon, čije je donošenje predsjednik nastojao svakako spriječiti, pretvorio se u povod oštrog sukoba u kojem je Senat uspješno opstruirao nastojanja predsjednika za izborom novih funkcionara i činovnika. Sukob je učvrstio stav javnosti da ipak ne treba, bez velike potrebe, političku arbitarnost pretpostavljati stručnosti i znanju. 1883. donesen je i *United States Civil Service Act* koji predviđa da se "svim funkcionarima ili službenicima vlade Sjedinjenih Država koje ne postavlja predsjednik, ili za koje

⁶⁹ Afere s Indian Service, opskrbom mornarice, bijeg korumpiranog gradonačelnika New Yorka, financijske pronevjere (Whiskey Ring, 1870) i dr. nisu izazvale samo zgražanje javnosti već su upozorile na to da pobjednik na budućim izborima mora iskorijeniti korupciju u javnoj upravi. F. Mosher, *American Public Administration: Past, Present, Future*, University of Alabama Press, Syracuse, 1975, 11-17.

⁷⁰ Dimock, Koenig, *Public Administration*, Rinehart & Co., New York, 1958, 278.

⁷¹ "Ne smijemo, međutim, zaboraviti, da je ovim naprednim sisemom obuhvaćeno u doba njegovog stvaranja svega 14.000 radnih mjesta u saveznoj državnoj upravi." E. Pusić, *Američka uprava*, 234.

⁷² "Reformers had never hoped to free the federal service completely from the influence of the patronage but advocated the competitive system for non-policy forming positions." Cassese, Pellow, op. cit., 1987, 73.

⁷³ "Polazni korak u ograničavanju slobodnog djelovanja 'zaštitnika' bilo je donošenje zakona kojima se činovnici u pet glavnih resora savezne uprave dijele u četiri grupe prema njihovim poslovima, pa se razlikuju određenim razmjerima u plaćama, i postavljaju na osnovi ispita" (istakao. J.K.) "pred odborom koji predstavlja službu u kojoj će se izvršiti postavljanje. U to vrijeme engleski model služio je kao uzor." Stahl, op. cit., 19.

suglasnost ili mišljenje daje Senat, zabranjuje da traže, da daju ili da primaju od drugog činovnika ili radnika Vlade bilo kakav novac ili imovinu ili drugu vrijednu stvar a radi političkog stava".⁷⁴ Uveden je i nadzor nad plaćanjem u partijske fondove da bi se onemogućio posredan utjecaj osoba zainteresiranih za određene funkcije u upravi (*United States Civil Service Act 1883, Hatch Act 1939*).

U razdoblju od pedesetak godina merit-sistem postepeno je prihvaćen, štoviše tehničke metode odabiranja najboljih kandidata počele su se primjenjivati i izvan uprave. Čak je s vremenom i Kongres pružio podršku širenju sistema provjere sposobnosti i na službu vanjskih poslova i druge organe i organizacije (npr. *Social Security Board*).

Osobitu podršku tom sistemu pružila su dvojica američkih predsjednika: W. Wilson i F. D. Roosevelt. Wilson, koji je bio i istaknuti teoretičar, slijedio je ideje znanstvenog upravljanja (Taylor, Fayol) koje su zagovarale poželjiv odabir ljudi prema njihovoj sposobnosti za konkretan dodijeljen posao. Pod utjecajem takvih ideja R. Moses je, na primjer, izvršio sistematizaciju službenika gradske uprave New Yorka, smanjio broj funkcionskih mjesta i zapošljavanje i napredovanje učinio ovisnim o rezultatima na komisijским ispitima. Zahvaljujući različitim okolnostima taj je program doživljen kao uspjeh u borbi protiv korupcije u upravi i snažan poticaj efikasnosti i ekonomičnosti rada.⁷⁵ Akademski krugovi i teoretičari posvećivali su merit-sistemu sve veću pozornost (L. D. White) ne skrivajući naklonost prema zagovornicima te politike.

Novi poticaj širenju primjene merit-sistema političke su borbe u razdoblju *New Deal*. Niz inicijativa⁷⁶ zagovarao je daljnju profesionalizaciju uprave, povećanje sigurnosti zaposlenja javnih službenika, stvaranje centralnih agencija koje vode brigu o kadrovskoj politici te traženje "povećanja broja, kvalitete i dodatne odgovornosti za postojeće urede za kadrovsku politiku u ministarstvima".⁷⁷ Posebnu važnost ima naredba predsjednika Roosevelta (*Executive Order 7916*) donesena u lipnju 1938. godine kojom se proširuje nadležnost CSC (*Civil Service Commission*) i osnivaju kadrovski odjeli u svim državnim službama. U diskusijama sve više do izražaja dolazi potreba prevladavanja tradicionalnog stava da poslovi kadrovske politike završavaju osiguranjem nepristranog postupka primanja u službu. Po uzoru na promjene u proizvodnim pogonima (i TVA, npr.), i u upravi pozornost treba posvetiti ocjeni rada, stvaranju dobre radne atmosfere, razvijanju osjećaja zajedništva (*esprit de corps*), permanentnoj edukaciji i sl.

"Naglasak u promjenama je jasan: kompetentna javna uprava ne može proizaći samo iz natjačaja pri početnom zapošljavanju i načela 'jednaka plaća za jednak rad'. Velik posao kadrovske službe jest osiguranje najboljih ljudi za javne službe i održavanje dobro obrazovane, zadovoljne i produktivne radne snage. To znači da karijeru u javnoj upravi treba učiniti atraktivnom za najbolje studente nacionalnih škola i fakulteta. To znači i usvajanje postupaka u službi kojima se zaposleni usmjeravaju, poboljšava njihova rutina, povećava njihov potencijal za napredovanje, stvara osjećaj 'pripadanja' i ujedinjuje ih se u ostvarenju zajedničkog cilja organizacije".⁷⁸

⁷⁴ Stahl, op. cit., 21.

⁷⁵ H.E. McCurdy, *Public Administration: A Synthesis*, Cummings Publishing Co., Menlo Park, 1977, 21.

⁷⁶ Npr. Osnivanje Council of Personnel Administration (1931); Better Government Personnel (1935); Personnel Administration in the Federal Service (1937). O.G. Stahl, op. cit., 36, 37.

⁷⁷ Stahl, op. cit., 56.

⁷⁸ Stahl, op. cit., 37.

U stotinu godina razvitka iskristalizirale su se neke opće karakteristike američke varijante merit-sistema:

1. Stvaranje središnje kadrovske službe. Reforme su započele s inicijativama za stvaranje službe koja će se baviti provođenjem ispita kod primanja u službu. Formirane su, obično tročlane, komisije u kojima se nalaze predstavnici raznih političkih stranaka. Centralna komisija (CSC) izdaje instrukcije i formulira tehnike ispitivanja kandidata, nadgledava izvršenje propisanih uvjeta, arbitra u sporovima, planira kadrovske potrebe vladinih ustanova i sl.

2. Organiziranje ureda personalne službe. Uvođenje merit-sistema pretpostavlja postojanje skupa pisanih pravila prema kojima se organiziraju ispiti, opći i posebni uvjeti zasnivanja radnog odnosa, sklapaju ugovori o radu, vode evidencije, službenici raspoređuju na radna mjesta, utvrđuju načela napredovanja, platni sistem, premještaji, odmori, nagrade, umirovljenje. U sklopu uprave zbog toga se pojavljuje posebna služba, kadrovska, personalna služba, te, u njenom sklopu, i osobe koje te poslove profesionalno obavljaju.

3. Klasifikacija službenika i platni sistemi služe kao osnova za standardizaciju ljudi u upravi i stvaranje pravila za njihovo nagrađivanje.⁷⁹ Klase i poslovi koje treba obavljati stvaraju se nakon pažljive analize zahtjeva posla, grupe poslova i organizacije uz primjenu standardnih metoda. Odabir, raspoređivanje, korištenje i kontrola radne snage predmet su posebne znanosti (*Personnel Management*).

4. Osnovni instrumenti merit-sistema je otvoreni natječaj na kojem se biraju najuspješniji kandidati. Pri ocjenjivanju se koriste razrađeni testovi znanja, osobina ličnosti i inteligencije s osnovnim ciljem provjere sposobnosti kandidata da radi na određenom mjestu u upravi. U novije vrijeme standardizirane metode koriste se ne samo za ocjenu sposobnosti već i za humanizaciju odnosa na radu (npr. sociometrija), redukciju konflikta, otkrivanju talenata, redukciju radnih stresova - a sve u cilju podizanja radne efikasnosti.

Razvijen je, dakle, sofisticiran sistem provjere sposobnosti kandidata za rad u upravi, stvoren sustav pravila koji je jamčio objektivnost i, najvažnije, smanjio utjecaj na ljude zaposlene u upravi.⁸⁰ Snažan pritisak javnog mnijenja koje nije željelo podnositi raširenu korupciju, nepotizam i patronažu doveo je do stvaranja navike da se posao traži ulaganjem truda u obrazovanje, osobno usavršavanje i marljivost, a ne u traženje dovoljno utjecajnog pokrovitelja koji će pomoći u zapošljavanju i napredovanju. Mada je kretanje prema sve značajnijoj ulozi znanja i sposobnosti u regrutiranju upravnih radnika tendencijska promjena, američka povijest bilježi razdoblja uspona i pada vjere u takve principe. Izvorni su ciljevi - reduciranje političkih i personalističkih kriterija selekcije službenika - postignuti, no pojavili su se novi zadaci, prije svega zbog shvaćanja da nije dovoljno samo eliminirati nepodobne, već da treba pronaći, motivirati i poticati najbolje.

⁷⁹ O navedenom vidi više kod: E. Pusić, *Nauka o upravi*, 1989, 198-248, budući da klasifikacija službenika (ili radnih mjesta), sistemi napredovanja i platni sistemi predstavljaju posebnu temu, a od interesa su i za razumijevanje postupaka izbora upravne elite.

⁸⁰ Porast broja zaposlenih u upravi, motiviran različitim uzrocima (J. Kregar, Dugoročne promjene upravnog sistema: porast uprave i kadrovi, *Zakonitost*, god. 44, 1, 1990, 118-131), osobito zaposlenih u saveznoj upravi (Pusić, 1989, 192), zahtijevao je i razvitak posebne i dobro organizirane personalne uprave. "Personalna služba u saveznoj upravi, pod tzv. 'sistemom zasluga' (merit system) koncentrirana je u rukama jednog neovisnog tijela pod kolektivnim rukovodstvom komisije za državnu službu (od 3 člana komisije samo dva smiju pripadati istoj političkoj stranci). Komisija raspisuje i provodi natječaje, nadzire sa svojih 14 područnih ureda i preko 4.000 službenika personalnu službu u čitavoj saveznoj upravi, a svojim sastavom i neovisnošću pruža garancije nepristranosti koje traži 'sistem zasluga'." Pusić, op. cit., 1954, 149.

3. Tehnički elementi merit-sistema

3. 1. Kriteriji odabira

Cilj ispita je, općenito, odabrati sposobnije.⁸¹ U stotinu godina praktične primjene različitih rješenja pokazalo se da nema jednog ili isključivog kriterija odabira.

U Velikoj Britaniji tijekom devetnaestog stoljeća smatralo se da je osnovni zadatak osigurati odgovarajući, visok, intelektualni⁸² prosjek kandidata za položaje u javnoj službi. Manifestni cilj bio je utvrđivanje određene razine inteligencije i pismenosti, no latentne posljedice mnogo su brojnije: vrijednosna i kulturna homogenizacija, stvaranje neformalne organizacijske strukture koje je ublažavala napetosti i disfunkcije čvrste hijerarhije, visoki moralni profil, etičnost potencirana grupnim uvažavanjem, osjećaj elitizma i superiornosti, identifikacija s poslom i shvaćanje posla kao misije (životnog poziva). Takve posljedice nisu jasno formulirane kao ciljevi, no kad su se počele pokazivati kao efekti, doprinijele su (*positive feed back*) daljnjem pojačavanju pozitivnih elemenata tog sistema.⁸³

U Sjedinjenim Državama naglasak nije na općoj sposobnosti kandidata, već na traženju osobe koja će zadovoljavati na određenom poslu.⁸⁴ Takav kriterij, smatra se, znači preferiranje osoba s određenim iskustvom. Standardizirani testovi za ispitivanje sposobnosti pokazali su se izuzetno vrijednim instrumentom odabira službenika na rutinskim poslovima (daktilografi, poštar, i sl.), no njihova je vrijednost minimalna pri odabiru kandidata za važnije i nerutinske poslove. Poseban prigovor je nemogućnost da se takvim metodama ustanovi sposobnost napredovanja i razvitka budućeg službenika (*promotional capacity*).⁸⁵

Istodobno u Italiji, još sredinom XX. stoljeća, glavnim kriterijem ocjenjivanja na ispitima smatralo se ispitivanje odabranih disciplina, osobito pravnog znanja, kandidata. Švedska je puno stoljeće ranije uvela sustav trostrukog ocjenjivanja kandidata: ocjenjivanje njihovog akademskog znanja, uspjeha u dotadašnjoj službi i ocjenu rada izvan uprave, nastojeći kombinacijom raznih kriterija nadomjestiti jednostranosti upotrijebljenih metoda izbora.

Postupci ocjenjivanja uspješnosti kandidata su različiti. Ponegdje se polazi od ocjena u dotadašnjem obrazovanju, negdje se koriste pismeni i usmeni testovi, a negdje

⁸¹ "Selection of employees who possess a capacity for growth and development." Stahl, op. cit., 85.

⁸² Istina, način odabira bio je prilagođen određenom društvenom sloju čiji su kriteriji socijalizacije vrijednosti i znanja odgovarali sveučilišnim kriterijima Oxforda i Cambridgea.

⁸³ Nisu spomeli niti negativni efekti takvog sustava: davanje prednosti općem obrazovanju i snalazljivosti umanjuje šanse tehnički obrazovanim kandidatima, za pojedine poslove potrebna je usko definirana stručnost. Pozitivnim se ne može uvijek ocijeniti ni stvaranje neformalne organizacijske strukture (poznanci), čime se onemogućava vanjska kontrola i odgovornost. (Crozier, op. cit., 102.) Pored toga, osobe koje nisu završile određeni tip škola, ma koliko bile inteligentne, nadarene, marljive, u tako organiziranim natjecanjima ne mogu uspjeti. Najozbiljniji je prigovor socijalni efekat stvaranja, ali potom i okoštavanja, tankog elitnog sloja koji zatvara mogućnosti prirodne cirkulacije elita.

Konačno, rutinizacija postupka dovodi do prilagodavanja kandidata poznatom stilu ispitivanja i pripremi za vjerojatne teme eseja, te se ne ispituje opća sposobnost i inteligencija, već pripremljenost kandidata za određeni tip ispita. C.N. Parkinson, *Parkinson's Law and Other Studies in Administration*, Houghton Mifflin & Co., Boston, 1957.

⁸⁴ "Securing persons who will be immediately efficient in a particular job." Stahl, op. cit., 85.

⁸⁵ "The American recruiting system is stacked heavily against the promising youngster and in favour of the mediocre mature person. This is due to the fact that entry to test requires specific periods of experience in work similar to the position for which the test is given." Pfiffer, prema L.D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, The MacMillan Co., New York, 1958, 341.

se uz to koriste i ocjene o sposobnosti iskazanoj u dotadašnjem radu. Mogućnosti formalizacije, čime se osigurava objektivnost testiranja, mnoge su i brojne,⁸⁶ osobito ako se ispituje tehničko znanje kandidata. Nažalost, testovi kojima se ispituju osobine⁸⁷ kandidata nisu dovoljno precizni, i s takvim ograničenjima valja računati.

U ocjenama školovanja više se uvažavaju one koje su rezultat specifičnog školovanja za rad u upravi, štoviše, u određenim slučajevima uspjeh u školovanju (ENA, vojne škole) presudan je faktor za raspodjelu na upražnjena mjesta u upravi.

Posebno je značajna ideja korištenja ispita nakon određene pripravnicičke prakse. Ispit nakon prakse primjenjuje se radi selekcije onih kandidata koji su spremni podnijeti rizik niskih početnih primanja i neizvjesnog stalnog zaposlenja. Pretpostavljalo se da početnik (čak volonter) treba dokazati svoju upornost, motivaciju i sposobnost za službu. Takav sustav (npr. njemački refendar-sustav) nesporno je poticao selekciju najmotiviranijih, no i odabirao samo one koji su imali obiteljsku podršku, druge izvore prihoda, koji su duže vrijeme spremni podnijeti niži upravni status radi koristi koju od toga očekuju protekom godina.

3. 2. Ograničenje primjene merit-sistema

Merit-sistem se ne primjenjuje na kategorije političkih funkcionara u upravi. Politički funkcionari u upravi profesijom su političari, legitimitet svog položaja zahvaljuju povjerenju zadobivenom na demokratskim izborima, a "funkcija u konkretnoj organizaciji nije im profesija".⁸⁸

Sloj političkih funkcionara ne mora se jasno razdvajati od sloja profesionalnih upravnih službenika, a kriteriji tog razdvajanja su promjenljivi.⁸⁹ Na primjer, američka uprava u razdoblju A. Jacksona i kineska uprava u kulturnoj revoluciji primjeri su u kojima su glavni kriteriji izbora, praktički svih službenika, bili politički.

Međutim, kriterij razlikovanja nije samo veća ili manja uloga političkih kriterija odabira funkcionara. U svakom demokratskom političkom upravnom sistemu, neizbježno, sam vrh upravne piramide mora biti popunjen političkim funkcionarima jer se na taj način osigurava demokratska politička kontrola nad upravom.

Merit-sistem postavljen kao suprotnost sistemu političke patronaže ne znači da se sasvim ukida ta kategorija ljudi u upravi. Krug političkih funkcionara svodi se na minimum. U američkoj federalnoj upravi, na primjer, kategorija političkih funkcionara uključuje sekretare i druge osobe na čelu odjela, podsekretare (ako ih ima) i pomoćnike sekretara, generalne savjetnike, kongresno osoblje za vezu, načelnike ureda za odnos s javnošću i tiskom i načelnike pojedinih drugih ureda. Politički funkcionari su i amba-

⁸⁶ Pusić, *Nauka o upravi*, Narodne novine, Zagreb, 1989, 224-226.

⁸⁷ Problem je takvih ispita i njihova pouzdanost. Psihološka istraživanja upozorila su na relativnost mjera kojima se koristimo, a osobito na upitnost pismenih testova i testova inteligencije koji se često koriste (W.H. Holtzman, *Personality Measurement*, Encyclopaedia of Social Sciences, McMillan Co., London 1972, 42), čak usprkos značajnom napretku u standardizaciji i tehničkom usavršavanju instrumentarija (W.G. Dahlstrom, *Personality Measurement*, Encyclopaedia of Social Sciences, McMillan Co., London, 1972, 44-47).

⁸⁸ Isto, 185.

⁸⁹ "Političke službenike u pravom smislu riječi možemo formalno, u pravilu, prepoznati po tome što svakog trenutka mogu biti premješteni ili otpušteni, ili stavljeni na raspolaganje, kao francuski prefekti i činovnici istog ranga u drugim zemljama." M. Weber, *Politika kao poziv*, u: *Kritika kolektivizma*, F. Višnjić, Beograd, 67.

sadori i druge osobe na čelu diplomatskih misija.⁹⁰ Postoji i prijelazni sloj (oko 22.000 funkcionara), koji imaju hibridan status (poreznici, viši poštari, viši policijski službenici), što znači da u normalnim uvjetima smjene vlasti njihov položaj ne dolazi u pitanje, no čiji ugovori i status dozvoljavaju mogućnost otpuštanja prema diskrecijskoj političkoj ocjeni. S vremenom se učvršćuje stav da u skupinu političkih funkcionara, bez obzira na hijerarhijski položaj, treba uvrštavati sve one koji u svojoj službi moraju istupati kao proponenti određene političke linije, nastupati u javnosti, pred predstavničkim tijelima i sl.⁹¹ Naravno, merit-sistem obično se ne primjenjuje na pomoćne radnike i radnike tehničkih službi jer je u takvim slučajevima cijena postupka daleko veća od pretpostavljenog utjecaja na rad službe.

Iz analize povijesnog razvoja vidljivo je da se proširuje broj položaja na koje se taj princip odnosi, da se on odnosi na sve više razine u hijerarhiji, no u javnoj upravi vrh piramide aparata ne čine činovnici - eksperti, već politički funkcionari. To osobito vrijedi za neke resore državne uprave kod kojih elementi personalističkog protežiranja i političke podobnosti igraju veću ulogu. Na primjer, tek je 1919. godine u Britaniji diplomacija (*Diplomatic Service*) prihvatila načela merit-sistema.

4. Zaključak

Učiti na tuđem iskustvu isplati se u doslovnom smislu riječi. Sličnost problema s kojima se susrećemo u današnjoj krizi uprave u postsocijalističkim zemljama navodi nas na pomisao da kopirajući tuđa iskustva poteškoće riješimo lakše, solucije pronađemo brže, izbjegnemo ponavljanje zabluda i grešaka.

Razlike postoje i ne treba se nadati jednostavnom imitiranju rješenja. Pokušajmo rezimirati tuđa iskustva:

1. Uprava koja, barem dijelom, djeluje prema personalističkim načelima **uvođenjem ispita** pri selekciji upravne elite dobiva značajan poticaj prema efikasnosti i profesionalnosti. Formiranje središnje komisije koja provodi ispite, stroga objektivnost⁹² i politička neutralnost ispitivača zacijelo smanjuju utjecaj političkih kriterija izbora. Unapređenje tehnika i metoda ispitivanja sposobnosti i pripremljenosti kandidata za rad u upravi eliminira manje sposobne kandidate i na minimum svodi utjecaj pojedinih funkcionara i političkih partija.⁹³

Konkurencija potiče kvalitetu. Natječaj je oblik poticanja konkurencije i prilika za odabir boljih, točnije: boljih prema unaprijed utvrđenim kriterijima. Kad se od velikog

⁹⁰ L.D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, The MacMillan Co., New York, 1958, 75.

⁹¹ Isto, 76.

⁹² U tome su strogost primjene pravila i tehničke mjere zaštite objektivnosti upravo presudne. Britanski i francuski primjer strogog inzistiranja na tehničkim elementima zaštite objektivnosti i osiguranja poštene utakmice moraju se skoro doslovno slijediti. Nije sigurno da bi, bez posebnog truda, učinak takvih metoda bio isti i u drugim sredinama. Strahujemo od mogućnosti da se, *mutatis mutandis*, ponove fenomeni prijemnih i klasifikacijskih ispita, odnosno javnih natječaja, kakvi danas postoje u nas: to da se, uz potrebnu diskreciju, zaobilaze neznatne prepreke subjektivizmu, da se sam čin ispita ne pretvori u ceremoniju koja služi samo kao fasada prema javnosti.

⁹³ I naš pozitivni sistem predviđa obvezu polaganja stručnih ispita. Činjenica je međutim da se jednom zaposlenima tolerira nepristupanje takvom ispitu te je česta praksa da se posebnom odlukom službenika oslobađa te dužnosti. Zatim, radi se o ispitu koji se polaže nakon dužeg rada u upravi, dakle polažu ga službenici čiji je stvarni položaj već utvrđen a posao rutiniziran, te polaganje takvog ispita ne utječe u većoj mjeri na napredovanje u službi. Konačno, sistem radnih mjesta destimulira, a dobrim dijelom i onemogućava, primjenu merit-sistema.

broja kandidata bira svega nekoliko - one koji postignu najbolje rezultate, relativna kvaliteta upravne elite je zajamčena. U tom smislu engleski i francuski način odabira kandidata bolji je od ostalih. Organiziranje općih natječaja na kojima sudjeluje velik broj kandidata u sasvim statističkom smislu jamči kvalitetu. Prednost je u mogućnostima kontrole objektivnosti, u zajamčenoj anonimnosti ocjenjivanja tekstova, a prije svega u mogućnostima uspoređivanja većeg broja kandidata. Konačno, određenu važnost ima i to što se može birati između većeg broja kandidata (usp. francuski sistem) čime se postiže i određena fleksibilnost sistema.⁹⁴

2. U pogledu **kriterija** izbora dva su različita pristupa: moguće je stimulirati odabir kandidata (a) prema njihovoj općoj sposobnosti, inteligenciji, a možemo se odlučiti (b) za to da ispitujemo tehničko predznanje za točno određeni konkretni posao.

Prije svega, odlučiti se za jedno ili drugo ovisi o konkretnim poslovima. Za savjetnika koji brine o sigurnosti nuklearnih elektrana treba birati osobu koja posjeduje sasvim određenu specijalnost. Nikakva opća inteligencija i sposobnost shvaćanja ne može nadoknaditi specijalističko znanje. S druge strane, za veliku većinu položaja u upravi ne postoji mogućnost uske specijalizacije. Na temelju školskog obrazovanja tek konkretan rad daje specijalističko znanje. U stvarnosti tek se na poslu stječu suptilna znanja potrebna za konkretnu upravnu službu: funkcionaru za odnose s javnošću više vrijedi osobni šarm, snalažljivost i elokventnost, talent u vjeravanju, negoli tečajevi ili škole u kojima bi takve vještine učio. Kombinacija obaju kriterija ne samo da je poželjna već je i nužna.

S druge strane, alternative ne bi trebalo smatrati međusobno isključivim. Upravna elita ne može se izgraditi odabirom prosječnih. "U prvom redu, i zaista osnovno, traži se određena inteligencija, određena sposobnost da se shvate problemi, složeni problemi koji se javljaju na razini visoke uprave. Tko nije u stanju shvatiti takav složeni problem, taj je nekoristan i, mnogo gore, taj je štetan jer će umjetno pojednostaviti probleme da bi ih učinio pristupačnim svom dosegu..."⁹⁵ Kriterij specijalističkog tehničkog znanja, ustvari, dopunski je kriterij koji se može ograničiti na određeni broj položaja.

Mogućnosti kombiniranja različitih kriterija su velike, no opća sposobnost je jednostavno elementaran uvjet pripadnosti upravnoj eliti. Bitno pri tome jest da askriptivni elementi bivaju zamijenjeni kriterijem sposobnosti i znanja.⁹⁶

3. Uvođenje selekcijskih ispita zacijelo nije panacea upravnih reformi. Zatvaranje upravne elite prema društvu, čvrsta neformalna organizacijska struktura i drugo njegove su negativne implikacije. Međutim, takva reforma djelotvorna je u eliminiranju nepotizma, političkih kriterija, podizanju opće razine stručnosti i sposobnosti upravne elite. Vrlo je vjerojatno da poticanje profesionalnosti znači i smanjenje korupcije, da odgovarajući sistem primanja i napredovanja u službi povećava otpornost službenika prema

⁹⁴ Sistem natječaja za radno mjesto ne jamči da će se na nj javiti veći broj kandidata, ne jamči punu objektivnost komisija, ne dozvoljava primjenu savršenijeg instrumentarija mjerenja osobina ličnosti, znanja i inteligencije.

⁹⁵ E. Pusić, *Upravni sistemi*, GZH, 1985, 336.

⁹⁶ Jedan od glavnih faktora nastanka i širenja merit-sistema jest potreba za tehničkim znanjem kao preduvjetom obavljanja poslova. Za inspektora parnih kotlova, stručnjaka za kontrolu nuklearnog postrojenja, sanitarnog inspektora, urbanističkog planera, stručnjaka za informatiku i sl. askriptivni elementi sasvim su sporedni, ali je njihovo specifično stručno znanje presudan uvjet za obavljanje posla. Nije lako naučiti ni pravila službe i tehnologije rutinskog rada, a za obavljanje funkcija u modernoj upravi treba još i mnogo više, visoka stručnost, specijalizacija i permanentno obrazovanje. Tendencije diferencijacije uprave, smanjenje uloge sile u njenom radu, nastanak države javnih službi ne bi se mogli održati i kontrolirati da u odabiranju i promociji radnika u upravi ne prevladavaju principi merit-sistema.

vanjskim utjecajima - radilo se o političkom pritisku, "prijateljskoj usluzi", podmićivanju ili fizičkoj prijatnji.

4. Sistem posebnog školovanja za rad u upravi osjetljiv je instrument podizanja razine stručnog znanja, profesionalne etike i osjećaja pripadnosti upravnom sistemu. Francuski sistem školovanja vrlo je fleksibilan. Elitne srednje škole daju razmjerno velik broj kandidata za upravnu elitu, a davanjem mogućnosti i nadarenim kadrovima s praksom rada u upravi da iskustvo nadopune školovanjem dobiva se elita ambicioznih, iskusnih i motiviranih kadrova, te se time proširuje osnovica za odabir najboljih. Školovanje je usmjereno davanju praktičnih znanja (praksa, stažiranje), no intenzivan rad na teorijskim i stručnim predmetima eliminira svakoga tko ne posjeduje živu inteligenciju, dobru memoriju i sposobnost apstraktnog mišljenja.⁹⁷

Organiziranim sustavnim školovanjem, osim manifestnog cilja prenošenja znanja i sistematskog iskustva, polaznicima se nameće i *hidden curriculum*: ujednačavanje vrijednosnih stavova, stila rada i ponašanja. Ne radi se o primitivnoj indoktrinaciji, već o suptilnom usađivanju određene logike razmišljanja. Osjećaj zajedništva koji se time postiže i lojalnost prema poretku pozitivne su posljedice, no vjerojatno će nastati i ideološki pomak prema konzervativizmu, stvaranje zatvorenog sloja koji ima osjećaj superiornosti i sl.

5. Različite okolnosti utjecale su na oblike uspostavljanja merit-sistema, njegovo širenje i oblike koje danas ima. Osim historijskih slučajnosti, često neponovljivog slijeda političkih i gospodarskih promjena, obično se, kao uzrok njegova nastanka, navodi zahtjev za efikasnošću,⁹⁸ želja za jednakom dostupnošću javnih funkcija, povećanje potrebe za tehničkim znanjem, reakcija na *spoils system* i nepotizam te stvaranje upravne elite zainteresirane za napredovanje prema sposobnosti. Ti ciljevi uglavnom su postignuti.

6. Jednaka dostupnost svih funkcija svim građanima politički je postulat. U svom doslovnom obliku ona je možda postojala samo u antičkim demokracijama, a u najčistijem obliku vjerojatno postoji samo u ritualima dolaska na položaje kockom, božjim sudom ili kratkim mandatima u obavljanju funkcija. U svom praktički provedivom, modernom obliku taj princip ustvari znači da se dostupnost položaja ne uvjetuje pripisanim svojstvima porijekla, rase, spola, političkim sklonostima. Upravo činjenica da

⁹⁷ Kombiniranje praktičkog rada i klasičnog školovanja ukazuje i na dodatne, samo naizgled sporedne detalje: praksa se obavlja prema smišljenoj shemi raspodjele relativno malog broja kandidata koja sprečava da se ona ne pretvori u formalnost. Polaznici studija imaju prilike učiti i na primjerima svojih mentora i donekle ih imitirati, a nalazeći se pod njihovim utjecajem, stječu životno i radno iskustvo. Budući da praksu obavljaju izvan svoje buduće organizacije, stječu iskustvo uz mogućnost greške koja neće okrniti njihov budući ugled, ne upliću se u neformalne grupe koje bi kasnije ometale autoritet njihove funkcije. Odluka o izboru buduće specijalizacije donosi se postepeno, usporedo sa stjecanjem spoznaje o tome što se na kojem poslu očekuje. I na kraju, ne najmanje važno, omogućava se najuspješnijim kandidatima da u relativno ranoj životnoj dobi postignu visoke položaje u upravnoj eliti.

⁹⁸ Efikasnost je pojam koji se definira prema prevladavajućem tipu racionalnosti. Ono što je racionalno u smislu ekonomičnosti, povoljnog odnosa sredstava i ciljeva, nije racionalno s gledišta specifičnih interesa. Postizanje revolucionarnih ideala, ljubav prema domovini, beskompromisno sljedbeništvo - mogu se vrlo lako nametnuti kao kriterij racionalnosti, tj. efikasnosti. Tek moderna društva poznaju principe prevladavanja tehničkih kriterija nad emocionalnim, principe i institucije demokratskog utvrđenja volje većine, nasuprot ranijim apsolutizacijama mitske volje bogova, suverena, vođa, tradicije. U historijskoj perspektivi tek nedavno efikasnost se mogla ocjenjivati polazeći od jasnijih pravila njenog utvrđenja. Kad se opći interes utvrđuje demokratskim mehanizmima legalne legitimizacije, tada je prirodno da se ocjena efikasnosti upravnog sistema i svakog pojedinca u njemu cijeni prema doprinosu ostvarenju tog cilja.

se javne funkcije dodjeljuju uz primjenu načela znanja, uspješnosti i umijeća uz odgovornost za rezultat glavni su izvor nadmoći demokratskih sistema nad totalitarnim i tradicionalističkim društvima.

7. Merit-sistem nije jednostavno uspostaviti. Za njegovo efikasno djelovanje potrebni su kulturalni i politički preduvjeti. Sistem se sastoji od mnogih povezanih elemenata: sistema selekcije, posebnosti klasifikacije, platnog sistema, načela napredovanja, organiziranosti kadrovskih službi i drugo. Naravno, u tome se možemo inspirirati pojedinim rješenjima - engleskim sistemom odabira upravne elite, francuskim sistemom obrazovanja ili američkim tehnikama provjere sposobnosti.

8. Ako želimo stvarati upravnu elitu, na kraju još i dilema "kako učiniti upravu kompetentnom i autoritativnom, a da pri tome ne uništimo vrijednosti demokratske participacije i odgovornosti".⁹⁹ Konačnog odgovora možda još nema. Međutim izvjesno je da je stručna uprava bolja od nestručne, da je težnja političkoj neutralnosti poželjnija no miješanje uprave u politički život, da je prihvatljiviji birokratski model od kaosa revolucionarne ili personalističke uprave. Ostat ćemo vjerni demokratskim načelima ako već učinimo i jedan korak prema efikasnoj i politički odgovornoj državi. Taj prvi korak jest stvaranje i odabir upravne elite.¹⁰⁰

Zusammenfassung

Dr. Josip Kregar: Die Wahl der Verwaltungselite

Die Selektion der Verwaltungsbeamten ist in modernen Ländern auf der Wahl nach ihrer Fähigkeiten gegründet. Geschätzt werden die Qualitäten wie die allgemeine Intelligenz, Ausbildung, der Fleiss und die professionelle Gewandtheit, und gemindert wird der Einfluss politischer, personalistischer und nepotistischer Kriterien bei der Wahl. Vor etwa hundert Jahren, zur Entstehungszeit der modernen Verwaltung, war es nicht so. Die heute entwickelten Länder, Grossbritannien, Frankreich, Vereinigte Staaten, fanden sich Mitte des 19. Jahrhunderts mit Umwandlungsschwierigkeiten der aristokratischen (Britannien, Frankreich) oder der politischen (USA) Verwaltung in eine Verwaltung konfrontiert, wo professionell ausgebildete, in keiner Partei engagierte und unparteiliche Beamte arbeiten werden.

Britannien hat die angeführten Schwierigkeiten durch das Erschaffen eines Beamten-systems (Civil Service) überwunden, das auf einem sorgfältig balancierten Klassifikationssystem der Beamten und dem System strenger und objektiver Prüfungen bei der Einstellung und Beförderung gegründet war. In Frankreich wurden auch verschiedene Selektionsformen nach der Fähigkeit eingeführt, wobei das Erschaffen eines Elitenbildungssystem von Verwaltungsbeamten (ENA) ein besonders bedeutender Faktor war. Zu den höchsten Funktionen können keine Personen kommen, die kein ausserordentliches Talent und Fähigkeiten bei der Arbeit und Schulung gezeigt haben.

⁹⁹ H.G. Frederickson, *New Public Administration*, The University of Alabama Press, Alabama, 1980, 1.

¹⁰⁰ "Danas možemo otvoreno priznati da demokracija ne može biti drugo nego aspiracija, da ona nije vlada naroda, nego vladavina najbistrijih ljudi, ne aristokracija rođenjem, ne plutokracija bogatih, već prava meritokracija talenta (*not an aristocracy of birth, not a plutocracy of wealth, but a true meritocracy of talent.*)" M. Young, *The Rise of Meritocracy*, Penguin, London, 1965, 21.

Mitte des vorigen Jahrhunderts war in Vereinigten Staaten die Politisierung der Verwaltung das Hauptproblem, wobei nach jeden Wahlen eine grosse Zahl von Beamten gewechselt wurden. Solche, mit politischen Motiven gerechtfertigte Wechsel verringerten die Professionalisierungsmöglichkeiten der Verwaltung und machten den begabten, jedoch in der Partei nicht engagierten Personen die Beförderung im Dienst unmöglich. Unter dem Druck der unzufriedenen Öffentlichkeit und nach dem Vorbild Britanniens wurde auch in USA ein System von Prüfungen errichtet, die Voraussetzung für den Eintritt in den Dienst sind. Es werden sogar verschiedene Methoden und soffitizierte Techniken entwickelt, um die minderfähigen zu eliminieren und um die geeignetsten für die Arbeit in einzelnen Verwaltungsfunktionen zu locken.

Nach der Analyse der angeführten Fälle wird im Artikel auf die Ähnlichkeit mit der jetzigen Lage in Kroatien hingewiesen. Die Einführung der Elemente des Merit-Systems: Selektionsprüfungen, Ausarbeitung von Selektionskriterien, Erschaffen der professionellen Ethik und eines Spezialschulensystems - würde zum Erschaffen einer wirksamen und professionellen Verwaltung beitragen. Eine fachmännische Verwaltung ist besser als die unfachmännische, die politische Neutralität der Verwaltung ist mehr erwünscht als die Einmischung der Verwaltung in das politische Leben, und die bürokratische Verwaltung (Weber) ist als Modell mehr annehmbar als das Chaos einer revolutionären und personalistischen Verwaltung.

MIROVNE OPERACIJE UJEDINJENIH NARODA - PLAVI ŠLJEMOVI - *

Dr. NINA VAJIĆ, profesor
Pravnog fakulteta u Zagrebu

UDK 341.123+355.357:341.38
Pregledni rad

Predmet rada su mirovne operacije Ujedinjenih naroda kao pomoćnih organa UN, njihov razvitak kroz praksu i odnos prema odredbama Povelje UN o održavanju međunarodnog mira i sigurnosti. Razmatraju se sadržaj i temeljne karakteristike tih operacija kao privremenih mjera, pitanja vezana uz njihovo financiranje i uz pravni položaj mirovnih operacija i njezinih članova. Zaključno se izlažu razmišljanja i prijedlozi vezani uz budućnost tih operacija kao preventivnih akcija UN za kojima se sve više javlja potreba u međunarodnoj zajednici.

1. U želji da što potpunije ostvari svoj prvenstveni cilj radi kojeg je i stvorena, a to je održavanje međunarodnog mira i sigurnosti, i u nastojanju da, ujedno, izbjegne slabosti Pakta Lige naroda u odnosu na taj zadatak, Povelja Ujedinjenih naroda predvidjela je, stvarajući sustav kolektivne sigurnosti, nekoliko novina u usporedbi sa sistemom Lige naroda. To su potpuna zabrana rata i općenito prijetnje silom ili upotrebe sile - osim u slučaju samoobrane (čl. 2, st. 4. i čl. 51. Povelje), određivanje središnjeg organa (Vijeće sigurnosti) koji autoritativno utvrđuje da li je došlo do prijetnje miru, narušenja mira ili čina napada i odlučuje koje mjere u tom slučaju treba poduzeti (čl. 39. Povelje) te stvaranja oružanih snaga za održavanje mira koje bi bile na stalnom raspolaganju Vijeću sigurnosti u cilju ostvarivanja brze i djelotvorne prisilne akcije za održavanje ili uspostavljanje međunarodnog mira i sigurnosti.

Praksa Ujedinjenih naroda, međutim, vrlo je brzo krenula drugim putem, te su današnji načini za održavanje mira drukčiji od onih predviđenih Poveljom. Neuspjeh kolektivne sigurnosti i mehanizama zacrtanih u Povelji (zbog hladnog rata nisu stvorene snage predviđene čl. 43. i sl. Povelje) dovodi do stvaranja vojnih saveza, postojeći regionalni sporazumi sve se više osamostaljuju i postaju tradicionalni vojni savezi, a Ujedinjeni narodi poduzimaju razne mjere, bez upotrebe oružane sile, u situacijama koje se ne poklapaju uvijek s odredbama Povelje i u kojima ne postoji uvijek opasnost za mir.

Ujedinjeni narodi nisu nikad poduzeli kolektivnu akciju oružanim snagama po čl. 42. Povelje (akcija u Koreji i ostale snage UN imaju drugi karakter), te kolektivna sigurnost gubi vjerodostojnost i uvjerljivost, a baš se na vjeri u taj sustav (i u njegovu ulogu odvratanja) moglo osnivati odricanje od tradicionalnih oblika obrane. To je, ujedno, i razlog da se s vremenom u praksi razvijaju novi mehanizmi koji zamjenjuju kolektivnu sigurnost onako kako je bila zamišljena od tvoraca Povelje. Običajnim se putem mijenjaju i dopunjuju odredbe Povelje, prilagođavaju se promjenama u međunarodnoj

* Tekst predan 20. veljače 1992.