

Dr.sc. Gordana Marčetić, profesorica  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu  
Dr.sc. Anamarija Musa, docentica  
Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

## EUROPEIZACIJA SLUŽBENIČKOG PRAVA: USKLAĐIVANJE HRVATSKOG ZAKONODAVSTVA S EUROPSKIM STANDARDIMA

UDK: 35.08 (497.5)

38.08. (4-67EU)

*Pregledni rad*

*Primljeno: 15. 12. 2012.*

Reforma službeničkog zakonodavstva u skladu s europskim standardima primarni je korak u modernizaciji i europeizaciji javnih uprava u državama kandidatima za članstvo u Europskoj uniji. U tu svrhu, Europska unija je definirala skup temeljnih načela i standarda u skladu s kojima je potrebno razviti pravni okvir i uskladiti prakse kako bi se osiguralo djelovanje odgovorne i efikasne javne uprave. I Hrvatska je u procesu pridruživanja reformirala svoje službeničko zakonodavstvo i uspostavila institucije i procedure, ali taj proces nije u potpunosti dovršen. Ocjena usklađenosti hrvatskog službeničkog zakonodavstva u skladu sa standardima depolitizirane državne službe, profesionalizma i adekvatnog službeničkog sustava, etike i integriteta, adekvatnog upravljanja ljudskim potencijalima te usavršavanja i obrazovanja ukazuje na mnoge manjkavosti, nesuglasja i propuste u regulaciji, ali i u provedbi onih pravila koja su usklađena s europskim standardima. Stoga je potrebno provesti niz mjera na normativnoj, strategijsko-organizacijskoj, personalnoj i tehničkoj razini kako bi se ostvarila institucionalizacija europskih standarda.

**Ključne riječi:** *europeizacija službeničkog prava, upravljanje ljudskim potencijalima, etika i integritet u javnoj upravi, profesionalizacija u javnoj upravi, depolitizacija*

### 1. UVOD

Proces europeizacije javne uprave u srži je izgradnje demokratskih institucija i odgovarajućih upravnih kapaciteta država kandidatkinja za članstvo u Europskoj uniji. Pri tome se ljudski potencijali u javnoj upravi smatraju ključnim elementom u razvoju i prosperitetu društva, zaštiti ljudskih prava, učinkovitosti i odgovornosti uprave te ostvarivanja ciljeva javnih politika. Osobito je važna njihova uloga u izgradnji institucionalnih kapaciteta za ispunjavanje obveza iz članstva jer u trenutku pristupanja Uniji javna uprava svake članice postaje temeljni dio provedbenog mehanizma europskih politika, ali i njihovog oblikovanja radi ostvarenja ciljeva Unije. Stoga je Europska unija, prema svakoj zemlji koja je izrazila želju za članstvom posljednjih desetljeća, izgradnju efikasne i odgovorne uprave (prije svega državne uprave) te odgovarajućeg službeničkog sustava postavila kao osnovne preduvjete za članstvo (izražene i kroz političke kriterije

ulaska na najvišoj razini), te im ponudila odgovarajuću tehničku i financijsku pomoć.

Potreba za definiranjem europskih upravnih standarda javila se 1990-ih godina kao odgovor na mogućnost proširenja Unije na tranzicijske zemlje Srednje i Istočne Europe. Europske institucije na najvišem nivou, prvenstveno Europsko vijeće, odredile su upravnu reformu kao jedan od temeljnih preduvjeta za članstvo te su definirana glavna načela na kojima se treba temeljiti funkcioniranje javne uprave, u okviru kojih se poseban skup standarda odnosi na službenički sustav. Ta načela uključuju vladavinu prava i pravnu sigurnost, otvorenost i transparentnost uprave, odgovornost uprave, djelotvornost i učinkovitosti uprave, ali i načela europskog sustava upravljanja, kao što su proporcionalnost i supsidijarnost, usklađenost i sudjelovanje (v. Koprić *et al.*, 2012.). Pomoć u ostvarenju tih načela budućim članicama EU, pa tako i u Hrvatskoj, povjerena je Sigmi, organizaciji EU i OECD-a za pomoć reformama upravljanja. Ova organizacija, na temelju različitih europskih upravnih tradicija (francuske, njemačke, skandinavske, anglosaksonske), ne dajući prioritet nijednoj od njih, identificirala je zajedničke vrijednosti i načela kako bi tranzicijskim zemljama ponudila odgovarajući model i pomogla reformu državne uprave, ali i ocijenila njihov napredak na usvajanju te neformalne pravne stečevine EU, što u konačnici predstavlja temelj izvještaja o napretku Europske komisije. Kroz identificiranje pravnih propisa, normi i procedura kojima se ostvaruju ta načela u Sigminim dokumentima, te direktnom uključivanju u upravne reforme, stvorena je čitava lista pravnih institucija koje države trebaju uspostaviti i provoditi, kako bi se smatrale dijelom europskog upravnog prostora i time kvalificirale za članstvo u Uniji. Oni uključuju propise i institute u području upravnog prava (prvenstveno upravni postupak, upravni spor), organizacije i djelovanja uprave te oblikovanja javnih politika (npr. horizontalne službe, centri vlade, koordinacijski mehanizmi, procjena učinaka propisa, javna savjetovanja, strateško upravljanje, i sl.), ljudskih potencijala (službeničko zakonodavstvo, usavršavanje, upravljanje ljudskim potencijalima) te financijskog menadžmenta u upravi (financiranje, revizija, javne nabave, i sl.).

Kvaliteta službenika i službeničkog sustava smatra se ključnim za provedbu upravne reforme i izgradnju upravnih kapaciteta. Stoga je podrška reformi javne uprave u tranzicijskim zemljama u početnoj fazi bila primarno usmjerena na izgradnju depolitizirane i profesionalne javne uprave, u skladu s merit načelom, temeljem europskih standarda koji se odnose na službeničko pravo i čine dio europskog upravnog prostora. To uključuje sustave zapošljavanja i napredovanja koji se temelje na stručnosti i sposobnostima, jasno razdvajanje privatne i javne sfere kako bi se osiguralo djelovanje u javnom interesu, te izgradnju službeničkog sustava koji jasno definira prava i obveze te osigurava odgovarajući stupanj zaštite radnog mjesta i sustav plaća, uz adekvatno osiguravanje upravljanja ljudskim potencijalima te usavršavanje službenika.

U okviru procesa modernizacije i europeizacije javne uprave i hrvatsko službeničko zakonodavstvo od 2001. prolazi kroz proces promjene i usklađivanja

na regulativnoj i praktičnoj razini. Zakon o državnim službenicima iz 2005. predstavlja najveći iskorak u usvajanju standarda, ali ga se treba promatrati kao početnu točku procesa koji se od tada odvija neprekidnim skokovima prema naprijed, a ponekad vraćanjem na ranija rješenja. Formalno usklađivanje s europskim standardima dovelo je do niza novih instituta i institucionalnih inovacija, ali i do formalne i praktične nestabilnosti sustava uvjetovane stalnim promjenama.

Svrha ovog rada je ocijeniti usklađenost hrvatskog službeničkog zakonodavstva s europskim standardima u pogledu službeničkog prava. U tom smislu rad nastoji odgovoriti na pitanja koje standarde Europska unija određuje kao temeljne za službeničko pravo, jesu li i u kojoj mjeri određeni standardi institucionalizirani, a ako jesu koji je doseg njihove implementacije u hrvatskoj praksi. Pri tome se najveća pažnja posvećuje standardima depolitizirane javne uprave, profesionalizma i adekvatnog službeničkog sustava, etike i integriteta u upravi, upravljanja ljudskim potencijalima te odgovarajućeg usavršavanja i obrazovanja za upravu.

## 2. EUROPSKI UPRAVNI STANDARDI SLUŽBENIČKOG PRAVA

Unutar načela europskog upravnog prostora razvio se skup posebnih standarda koji se odnose na službenički sustav jer se upravo reforma službeničkog zakonodavstva i sustava postavlja kao prioritet u izgradnji javne uprave u skladu s temeljnim načelima europskog upravnog prostora. U oblikovanju tih standarda najvažnija uloga pripada Sigma koja ih je identificirala kroz svoje dokumente, a koji služe kao okvir za provedbu reformi službeničkog zakonodavstva i uprave u cjelini, te osnova za kasniju procjenu napretka u formi izvješća. Sigma ne definira pojam javne odnosno državne službe (službenika), s obzirom da je to određenje u nadležnosti država članica (v. Musa, 2006: 96). I čl. 45. st. 4. UFEU određuje da se odredbe o slobodnom kretanju radnika, uključujući zabranu diskriminacije po osnovi državljanstva, ne odnose na zapošljavanje u javnoj službi implicirajući nacionalni prerogativ nad tim pitanjem. Isto tako, u koncipiranju europskih standarda za službeničko pravo Sigma se ne opredjeljuje za neki nacionalni model, već uvažava tradicije država članica i ističe one koje dijeli većina.

Sigma je od 1995. do 2012. izradila 13 dokumenata u području službeničkog zakonodavstva<sup>1</sup> (od ukupno 49), a kroz koja su se kristalizirala načela i standardi državne službe. U njihovom definiranju Sigma polazi od temeljne dužnosti svake države da, u ostvarenju javnog interesa i obveze pružanja javnih usluga, osigura učinkovito, profesionalno i nepristrano djelovanje javne uprave (OECD Sigma, 1999: 20), a da bi se to postiglo, državna služba (*civil service*) treba ispunjavati sljedeće uvjete (*ibid.*; Koprić, 2005: 37-38):

---

<sup>1</sup> Dokumenti uključuju problematiku rukovodećih službenika, usavršavanja, troškova za službenike, izrade službeničkog zakonodavstva, sukoba interesa, političkih savjetnika, jačanje profesionalizma, analizu reformi službeničkog sustava i sl. V. [www.sigmaxweb.org](http://www.sigmaxweb.org).

a) *djelovanje u javnom interesu* - odvajanje javne i privatne sfere od presudne je važnosti te stoga javni interes mora imati prioritet i biti zaštićen od uplitanja privatnih interesa ukoliko nisu kanalizirani kroz političke institucije. Javna domena treba biti regulirana posebnim pravilima, a oni koji unutar nje djeluju moraju im biti podvrgnuti. Taj se zahtjev odnosi na *jačanje etike i integriteta* u upravi, uključujući jačanje dužnosti političke neutralnosti i ograničenja obavljanja poslova nespojivih sa svojstvom državnog službenika;

b) *depolitizacija*, u smislu jasnog razgraničenja između političkih i službeničkih položaja u upravi kako bi se osigurala neovisnost od svakodnevnih političkih intervencija. Politika i uprava su dvije odvojene domene koje počivaju na različitoj logici i izvoru legitimiteta - politika se temelji na povjerenju javnosti izraženom na izborima, dok se uprava temelji na stručnosti i profesionalizmu službenika koji djeluju u okviru zakona, što se verificira putem natječaja za ulazak u službu;

c) *profesionalizacija uprave*, podrazumijeva da su zapošljavanje i napredovanje utemeljeni na stručnosti i sposobnostima (merit načelo, v. Marčetić, 2005), uz isključivanje mogućnosti patronaže, diskriminacije i arbitrarnosti. Profesionalizacija ujedno znači i kontinuitet upravnog djelovanja koje doprinosi stručnosti;

d) *izgradnja kvalitetnog službeničkog sustava*, u smislu odgovarajuće regulacije *prava i obveza* službenika, sustava položaja i platnog sustava, pravednog ocjenjivanja rada službenika s jamstvom zaštite od nepravednih ocjena, te *adekvatnom zaštitom prava službenika*, prije svega radnog mjesta i plaće. Platni sustav mora biti utvrđen zakonom, transparentan i s malim stupnjem slobode u određivanju plaće pojedinog službenika. Istovremeno, potrebno je osigurati pravedan sustav ocjenjivanja s odgovarajućim kontrolnim mehanizmima;

e) *odgovornost državnih službenika* uključuje zahtjev za razvojem individualne odgovornosti napuštanjem ranije prakse kolektivnog odlučivanja, koje se temelji na jasno definiranoj odgovornosti za odluke i postupke, pravno reguliranje odgovarajućih mehanizama, posebice otklanjanje nezakonitih naloga, te njihovo provođenje u praksi. To podrazumijeva i hijerarhijsku uređenost uprave te osiguravanje vanjske kontrole zakonitosti (upravno sudovanje, ombudsman, revizija i sl.);

f) uređen i efikasan *sustav upravljanja ljudskim potencijalima* u čitavoj državnoj upravi na način da se osigura primjena jedinstvenih standarda te omogućiti usavršavanje službenika putem odgovarajućih institucionalnih mehanizama.

Navedeni standardi stoje u odnosu međusobne uvjetovanosti na način da se kvalitetnom državnom službom može smatrati samo ona koja je usklađena sa svim navedenim standardima. Tako, bez profesionalizacije nema depolitizacije, ali niti etike ili integriteta službenika, a time ni osnove za odgovornost. O uređenom službeničkom sustavu ovisе zapošljavanje i napredovanje, plaće, ocjenjivanje, te zaštita prava službenika. Na kraju, sve to je nemoguće bez centraliziranog sustava upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi, ali i bez stalnih napora na podizanju stručnosti i kompetencija službenika kroz obrazovanje i usavršavanje.

Zakonska i podzakonska regulacija, poštivanje načela zakonitosti te odgovarajuća službenička politika smatraju se ključnim elementima u stabilizaciji, depolitizaciji i profesionalizaciji državne službe. U svrhu procjene zakonske i podzakonske regulative u državama kandidatima za članstvo Sigma je izradila nekoliko dokumenata koji precizno navode niz kriterija za procjenu te određuju upravne standarde u pogledu službeničkog prava.<sup>2</sup> Sadržaj tih dokumenata pruža putokaz za prihvatljivu i poželjnu regulaciju te predstavlja sredstvo za izradu ocjene napretka u provedbi reformi koja ima političke implikacije. Značaj procjene službeničkog sustava u zemljama kandidatima temelji se na ideji da je kvalitetna i kompetentna uprava preduvjet za ostvarenje javnih politika i implementaciju prava Europske unije, a osnovni resurs takve uprave su njezini službenici.

Godine 2002. Sigma je objavila i još jedan važan dokument za procjenu službeničkog sustava u cjelini - Smjernice za ocjenu državne službe (*Civil Service Assessment Guidelines*), kojim se daje prikaz stanja službeničkog statusa i sustava te detektiraju glavne slabosti i mogućnosti te potrebne promjene, a koji je višekratno noveliran, u skladu s razvojnim trendovima u službeničkom zakonodavstvu (v. OECD Sigma, 2009). Procjenjuje se ne samo regulacija službeničkog sustava nego i upravni sustav u cjelini, pa se tako ocjenjuje pravni status službenika (njihov ustavni položaj, primjena općih propisa iz područja radnog prava, npr. o radu, mirovinskom osiguranju, i sl.), zakonitost i odgovornost u čitavom nizu segmenata (etika, pristup informacijama, upravni postupak, upravni spor), profesionalizam (prijem u službu, klasifikacijski sustav, prava i obveze, žalbe, politička neutralnost, integritet, platni sustav, opis poslova i evaluacija poslova, ocjenjivanje službenika, napredovanje i pokretljivost u službi, usavršavanje, atraktivnost službe), upravljanje državnom službom (upravljački kapacitet, zapošljavanje i kontrola zapošljavanja i troškova, participacija službenika) te kapacitet za reformu i održivost reforme, u smislu strukturnih čimbenika (npr. sposobnost uprave da kreira politike, odgovornost političkim tijelima, uloga političkih savjetnika, fragmentacija i sl.) te situacijskih čimbenika (npr. sposobnost samoevaluacije, reformski akteri, strateški pristup, i sl.).

### **3. PRILAGODBA HRVATSKOG SLUŽBENIČKOG ZAKONODAVSTVA EUROPSKIM STANDARDIMA**

Reforma i europeizacija službeničkog zakonodavstva u Hrvatskoj od osamostaljenja 1991. može se podijeliti u nekoliko razdoblja, pri čemu je treba promatrati kao dio opće upravne reforme, koja je u cjelini provedena bez strateškog promišljanja, odgovarajuće vrijednosne orijentacije te operativnog

---

<sup>2</sup> Riječ je o dva Sigma dokumenta koji preciziraju pitanja koja trebaju biti regulirana zakonom (br. 5. Iz 1996., *Civil Service Legislation Contents Checklist*) odnosno podzakonskim aktima (br. 14. iz 1997., *Civil Service Legislation: Checklist on Secondary Legislation (and Other Regulatory Instruments)*), te dokument koji ulazi u kategoriju tzv. najbolje prakse (*best practice*) i obuhvaća šest ključnih područja javnog menadžmenta (*Control and Management Systems Baselines for European Union Membership, 1999*).

intenziteta. Glavni akter upravne reforme za vrijeme tog procesa bila je upravo EU koja je kroz svoju financijsku i tehničku podršku pokretala određene reformske zahvate. Osim službeničkog zakonodavstva, u okviru CARDS-a, a kasnije i IPA projekata izrađeni su nacrti zakona o općem upravnom postupku, upravnom sporu, procjeni učinaka propisa, i sl., a europski su projekti potpomogli i reformu u području upravne decentralizacije, funkcionalne revizije, upravljanja strukturnim fondovima, upravnog pojednostavljenja i razvoja kapaciteta institucija (za pregled projekata v. Musa, 2012). Strategija reforme državne uprave usvojena je tek 2008., ali njezina provedba nije u cijelosti realizirana.

Prilagodbu europskim standardima u pogledu upravnog osoblja moguće je pratiti kroz razvoj službeničkog zakonodavstva, uz poseban osvrt na pojedine europske standarde: depolitizaciju državne uprave, razvoj profesionalizma i izgradnju adekvatnog službeničkog sustava, etičnost i integritet u državnoj upravi, te upravljanje ljudskim potencijalima i razvoj sustava obrazovanja i usavršavanja javnih službenika.

### 3.1. Razvoj službeničkog zakonodavstva

Hrvatska je još 1923., u sastavu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca imala poseban *Zakon o činovnicima i ostalim državnim službenicima građanskog reda* te *Zakon o državnom saobraćajnom osoblju*. Kasnije su oba promijenjena pa od 1931. vrijede *Zakon o činovnicima* i *Zakon o državnom saobraćajnom osoblju* (Krbek, 1932: 135-136). Za vrijeme socijalističke Jugoslavije zadržan je kontinuitet službeničkog zakonodavstva u obliku saveznog *Zakona o državnim službenicima* iz 1948. (Krbek, 1948: 34), te kasnijeg *Zakona o javnim službenicima* iz 1957. Ustav iz 1963. briše pravnu razliku između službenika i radnika pa prestaje važiti i zakonodavstvo koje mu nije sukladno. Javni službenici preimenovani su u "radnike u upravi" te se njihov status regulira radnim zakonodavstvom (Sević i Rabrenović, 1999: 54-56). Iako se stvarni status službenika nije bitno promijenio, u normativnom smislu tek *Zakon o upravi* iz 1978. ponovno uspostavlja distinkciju između upravnog osoblja i radnika u privredi. Nakon pada socijalizma i osamostaljenja Hrvatske *Zakon o upravi*, kao i mnogi drugi zakoni iz bivše Jugoslavije, preuzet je u novi pravni sustav i usklađen je s Ustavom RH 1990 (NN 53A/91), ali uglavnom u terminološkom i formalnom smislu. Taj se zakon primjenjivao na državne službenike do 1994. kada je donesen *Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti* (dalje: ZODSIN) (NN 74/94, 86/94, 7/95), kojim su uređeni statusni odnosi službenika i namještenika u državnoj upravi, dok se na službenike u općinama, gradovima i županijama sve do 2001. primjenjivao preuzeti *Zakon o upravi*.

Kao i u većini tranzicijskih država, i u Hrvatskoj proces značajnije reforme javne uprave, a osobito reforma službeničkog zakonodavstva, započinje s formaliziranjem odnosa s EU, isprva kroz potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (2001). Njime se Hrvatska obvezala na postupno usklađivanje zakonodavstva koje je u mnogim područjima postalo, obvezno, sveobuhvatno i

nepovratno. Upravo od tada europski standardi i formalno postaju relevantni za reformu javne uprave u Hrvatskoj koja priključenje EU određuje kao svoj glavni politički cilj. Godina 2001. bila je tako svojevrsna prekretnica u pogledu brojnih institucionalno-normativnih reformi u okviru CARDS programa pa tako i onih na području službeničkog zakonodavstva. Te je godine 30. ožujka stupio na snagu novi *Zakon o državnim službenicima i namještenicima* (NN 27/01, dalje: ZODSIN), kojim su regulirane i plaće službenika i namještenika u državnoj upravi, dok su plaće dužnosnika regulirane posebnim zakonom.<sup>3</sup> Paralelno, projekt potpore reformi službeničkog sustava *CARDS 2001 Public Administration Reform* započeo je koncem 2002. i usmjeren na kreiranje novog službeničkog zakonodavstva postavio je tri temeljna cilja: (1) jačanje i modernizaciju službeničkog zakonodavstva, (2) osnaživanje institucionalnog i organizacijskog kapaciteta središnjih institucija,<sup>4</sup> te (3) razvijanje horizontalnih programa osposobljavanja službenika. Rezultat projekta je izrada i usvajanje novog Zakona o državnim službenicima iz 2005 (dalje: ZODS),<sup>5</sup> čime počinje sljedeća faza razvoja službeničkog zakonodavstva koju karakterizira djelomično usvajanje europskih standarda, no više na formalnoj nego praktičnoj razini.

Unatoč želji za modernizacijom i reformom postojećeg službeničkog sustava, zakon je u praksi stvorio veliki pravni nered i uzrokovao niz negativnih posljedica jer je donijet ishitreno, bez sagledavanja pravnih i praktičnih implikacija i bez unaprijed promišljene strategije i vizije o poželjnom obliku službeničkog sustava.<sup>6</sup> ZODS je površno dotaknuo mnoga pitanja, ali nije postavio čvrsti temelj za kvalitetan i profesionalan službenički sustav. Većina novih odredbi koje su na tragu modernijeg pristupa upravljanja ljudskim potencijalima nije bila doručena i/ili je bila izražena na deklarativnoj i kozmetičkoj razini, dok su određena područja službeničkog sustava izostavljena ili djelomično regulirana. Znatno su narušeni instituti postojećeg službeničkog sustava, a u zamjenu nisu ponuđeni novi. Ključni elementi službeničkog sustava (klasifikacijski sustav i sustav napredovanja) nisu bili regulirani već su prepušteni uredbama vlade dok se budući platni sustav tek treba utemeljiti posebnim zakonom o plaćama. U kasnijim godinama se značajnim izmjenama i dopunama zakona - 2007, 2008, 2011. i 2012, te brojnim uredbama i drugim podzakonskim propisima pokušavalo ispraviti zakonske nelogičnosti i praznine, od kojih mnoge do danas nisu riješene.

---

<sup>3</sup> Prava i obveze državnih dužnosnika isprva su bile uređene *Zakonom o utvrđivanju plaće i drugih primanja dužnosnika* (NN 60/92, 75/92, 58/93), nakon čega je 1998. usvojen *Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika* koji je i danas u primjeni, uz brojne izmjene (NN 101/98, 135/98, 105/99, 25/0, 73/00, 131/00, 30/01, 59/01, 114/01, 153/02, 154/02, 163/03, 16/04, 30/04, 105/04, 187/04, 92/05, 121/05, 136/05, 151/05, 141/06, 17/07, 34/07, 82/07, 107/07, 60/08, 38/09, 150/11, 22/13).

<sup>4</sup> Po izdavanju iz Ministarstva pravosuđa, kao središnja institucija nadležna za upravni sustav od 2003. do 2009. djeluje Središnji državni ured za upravu, a od 2009. Ministarstvo uprave.

<sup>5</sup> NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12 – proč. tekst; 37/3, 38/13.

<sup>6</sup> Stupanjem na snagu 1. siječnja 2006., stavljene su van snage odredbe ZODSIN-a, osim odredbi o plaćama, koje vrijede i danas (čl. 108-112).

Jedan od mogućih razloga jest i nedostatak strateškog pristupa reformi. Tek tri godine nakon donošenja ZODS-a usvojena je *Strategija reforme državne uprave za razdoblje od 2008 do 2011.* u kojoj su naznačeni opći ciljevi i usmjerenje razvoja državne službe. U Sigminoj ocjeni napretka Hrvatske za 2008. Strategija je navedena kao pozitivan pokušaj koji je, međutim, neostvariv u praksi zbog nedovoljnih kapaciteta za predviđene akcije te ciljeva koji su istovremeno preambiciozno i suviše općenito postavljeni (OECD Sigma, 2008). Dvije godine kasnije, u travnju 2010., Vlada je donijela i *Strategiju razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje 2010-2013* u kojoj su također postavljeni preambiciozni i u praksi teško ostvarivi ciljevi.

Pri razmatranju reforme službeničkog zakonodavstva treba spomenuti i službenike u sustavu lokalne i područne (regionalne) samouprave, u odnosu na koje je vladao pravni nered i neujednačenost<sup>7</sup> sve do 2008. kada je usvojen *Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (NN 86/08 i 61/11) (dalje: ZSLPS). ZSLPS je popunio pravnu prazninu koja je postojala na razini službeničkog zakonodavstva, ali u praksi nije donio veće promjene te je u većini odredbi slijedio tekst ZODS-a, uključujući naglasak na formalnim i tehničkim, a ne sadržajnim i strateškim pitanjima razvoja lokalnog službeničkog sustava. Tako ni ovaj zakon ne rješava krucijalna pitanja klasifikacijskog sustava, platnog sustava i sustava napredovanja već upućuje na druge propise. Najveća novina tiče se brojnih odredbi o provođenju postupka natječaja te odredbi o stručnom osposobljavanju i usavršavanju službenika. Plaće službenika i namještenika regulirane su tek dvije godine nakon ZSLPS-a posebnim zakonom (*Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, dalje: ZPL, NN 28/10),<sup>8</sup> a osim općih uvjeta za napredovanje službenika, kriteriji napredovanja se ne spominju, niti se upućuje na sekundarni propis ili opći akt samoupravne jedinice kojim će se utvrditi.

Na kraju, u odnosu na službenike i namještenike u javnim službama (zdravstvu, obrazovanju, znanosti i kulturi, itd.) od 2001. vrijedi *Zakon o plaćama u javnim službama* (NN 27/01), dok su njihova prava i obveze iz rada regulirane *Temeljnim kolektivnim ugovorom za službenike i namještenike u javnim službama* koji je

---

<sup>7</sup> Na službenike u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave primjenjivao se sve do 2001. *Zakon o upravi* iz 1978., a od 2001., iako je bilo predviđeno donošenje posebnog zakona za lokalne službenike, primjenjivao se 'na odgovarajući način' ZODSIN iz 2001. i to sve do 2008., iako je za same državne službenike prestao važiti 31.12.2005. Statusni odnosi osoblja u Gradu Zagrebu bili su regulirani dodatnim propisima i općim aktima Grada Zagreba. U praksi lokalnih i regionalnih jedinica vladala je velika pravna nesigurnost i neujednačenost zbog različitog tumačenja i analognog primjenjivanja odredbi ZODSIN-a.

<sup>8</sup> Odredbe o plaćama iz ZODSIN-a proizvodile su pravne učinke na lokalne službenike do 2010. Međutim, ZPL se u praksi nije mogao primjenjivati prije donošenja *Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* koja je stupila na snagu tek u lipnju 2010. (NN 74/10), a temeljem koje su predstavnička tijela trebala donositi odluke o koeficijentima za obračun plaće službenika (čl. 20. ZPL). Ipak, plaće su se *de facto* u mnogim lokalnim jedinicama dugo vremena nakon donošenja Uredbe određivale autonomno prema starom službeničkom zakonodavstvu, bez obzira na neusklađenost propisa, a pri tome složenost poslova i stupanj obrazovanja zaposlenika često nisu bili presudni kod utvrđivanja visine plaće.



u mnogim odredbama bio sličan *Kolektivnom ugovoru za državne službenike i namještenike*, a zatim i granskim kolektivnim ugovorima koji se donose za specifična područja javnih službi. U pravnom pogledu odredbe tih ugovora primjenjuju se uvijek, osim ako je posebnim propisom, nekim drugim kolektivnim ugovorom koji se odnosi na zaposlenike iz relevantnog područja javne službe, pravilnicima o radu poslodavaca ili ugovorom o radu riješeno povoljnije. Istovremeno, značajan broj od ukupno 20.000 zaposlenih u agencijama i drugim decentraliziranim tijelima nije podvrgnuto posebnim pravilima javne službe, već je zasnovalo radni odnos prema Zakonu o radu kojim se uređuju plaće i njihova statusna pitanja.

### 3.2. Depolitizacija državne uprave

Standard depolitizirane državne službe može se definirati kao nužnost ograničenja političkih položaja u upravi na najmanju moguću mjeru, s jedne strane, te jasnu razdiobu između političkih i službeničkih položaja te njihovih odnosa, s druge strane. Svrha tog razlikovanja je osigurati i zaštititi profesionalno djelovanje službenika u skladu s načelom zakonitosti, uz osiguranje kontinuiteta službe, te omogućiti svakom od ta dva segmenta – politici i upravi – da funkcioniraju u skladu sa svojom unutarnjom logikom i izvorom legitimiteta, ali u zajedničkoj suradnji na ostvarivanju javnog interesa. Za raspravu o depolitizaciji ključno je analizirati položaj i broj političkih funkcija u upravi te karakter crte razgraničenja između ta dva pola.

#### 3.2.1. Državni dužnosnici u upravi

ZODS iz 2005. ne spominje državne dužnosnike u tijelima državne uprave, već su za tu kategoriju relevantni propisi *Zakon o sustavu državne uprave* iz 1993. s brojnim izmjenama i dopunama (dalje: ZSDU),<sup>9</sup> *Zakon o Vladi*,<sup>10</sup> te *Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika* (v. bilj. 3).

Nakon parlamentarnih izbora u studenom 2003. izmijenjen je ZSDU, ali je usprkos načelnoj posvećenosti ideji depolitizacije i profesionalizacije, čitav niz političkih (dužnosničkih) položaja preuzet iz prethodnog sustava (ministri, njihovi zamjenici i pomoćnici, ravnatelji državnih upravnih organizacija, te njihovi zamjenici i pomoćnici, a zatim i državni tajnici središnjih državnih ureda). Značajniji korak prema depolitizaciji učinjen je izmjenama ZSDU-a iz 2007., u svrhu pripreme za primjenu instituta rukovodećih državnih službenika koja je uvedena ZDS-om iz 2005. Za izvršenje upravljačkih i izvršnih poslova, (v. *infra*). Tako su dužnosnički položaji u upravi ograničeni na samo četiri kategorije – ministri i državni tajnici u ministarstvima, državni tajnici u središnjim državnim uredima, te ravnatelji u državnim upravnim organizacijama, dok su preostali

---

<sup>9</sup> Do 22.12.2011. kada je stupio na snagu novi *Zakon o sustavu državne uprave* (NN 150/11) vrijedio je *Zakon o sustavu državne uprave* iz 1993. (NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 199/03, 77/07).

<sup>10</sup> Do 22.12.2012. kada je stupio na snagu novi *Zakon o Vladi* (NN 150/11) vrijedio je *Zakon o Vladi* iz 1998. (NN 101/98, 15/00, 117/01, 199/03, 77/09).

nekadašnji politički položaji u državnoj upravi - pomoćnici ministra i zamjenici čelnika drugih središnjih tijela, kao i neki drugi čisti politički položaji u državnoj upravi i Vladi, transformirani su u položaje tzv. rukovodećih državnih službenika.

Novim ZSDU-om iz prosinca 2011. dolazi do povratka na sustav koji je vrijedio prije 2007., čime se broj političkih položaja, ali i njihovih nositelja, povećao. To se prije svega odnosi na ministarstva, gdje su sada, osim ministara i njihovih zamjenika (koji su zamijenili državne tajnike), državni dužnosnici i pomoćnici ministra.<sup>11</sup> K tome, dužnosnički položaj uz čelnici državnih ureda i državnih upravnih organizacija imaju i određeni položaji u Vladi, nešto šire nego ranije (predstojnik Ureda predsjednika Vlade i njegov zamjenik, glavni tajnik Vlade i njegov zamjenik te glasnogovornik Vlade).

Od ostalih odredbi vrijedi spomenuti odredbu o inkompatibilitetu s funkcijama u tijelima zakonodavne ili sudske vlasti odnosno predstavništva u tijelima lokalne ili regionalne samouprave (koje se mogu staviti u mirovanje dok su osobe na dužnosničkoj funkciji) (čl. 6. st. 2 i 3. ZSDU). Na prava i dužnosti državnih dužnosnika (u državnoj upravi i drugim tijelima) primjenjuje se poseban Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika iz 1998. koji je pretrpio 28 (!) izmjena i dopuna (v. bilj. 3), iako od 2000. nije bilo supstancijalnih promjena u sadržaju prava (odredbe o obvezama su brisane i ta su pitanja regulirana Zakonom o sprječavanju sukoba interesa, v. *infra*), već su se izmjene odnosile uglavnom na definiranje položaja koji potpadaju pod primjenu Zakona. Ukratko, Zakon utvrđuje dužnosničke položaje u državnim tijelima, utvrđuje prava (pravo na plaću, pravo na naknadu određenih materijalnih troškova i druga prava u vezi s obnašanjem dužnosti), propisuje koeficijente (čl. 12.), određuje javnost plaća te regulira pravo na naknadu u slučaju prestanka obnašanja dužnosti (čl. 15-15c).

### 3.2.2. Rukovodeći državni službenici

Umjesto da učini jasnu razliku između političkih i službeničkih položaja u državnoj upravi, ZODS iz 2005. uvodi institut 'rukovodećih državnih službenika' (čl. 74.) kao jednu od kategorija za izvršenje upravljačkih i izvršnih poslova, uz radna mjesta viših državnih službenika i nižih državnih službenika. Čitav niz ranijih političkih položaja potpao je pod novu kategoriju rukovodećih državnih službenika, sada tik ispod bitno ograničenog broja političkih položaja. Rukovodeći državni službenici obavljaju najviše funkcije vodstva unutar ustrojstvenih jedinica odnosno tijela državne uprave, a među njima su: tajnik i ravnatelji u ministarstvima, zamjenici državnih tajnika središnjih državnih ureda, zamjenici i pomoćnici ravnatelja državnih upravnih organizacija te predstojnici ureda državne uprave u županijama, kao i zamjenik tajnika vlade te predstojnik ureda Vlade. Specifičnost ovog instituta jest da se položaji popunjavaju kombinacijom merit

---

<sup>11</sup> Umjesto dva do četiri državna tajnika (dužnosnici) u ranijih 16 ministarstava te ravnatelja koji su bili rukovodeći državni službenici, svako od dvadeset ministarstava sada ima po jednog zamjenika ministra te u prosjeku 3-5 pomoćnika ministra koji imaju status dužnosnika. Ukupan broj od 106 političkih položaja samo u ministarstvima, ne računajući ministre, treba usporediti s ranijih 66 državnih tajnika (stanje 30. studenog 2012., vlastito istraživanje autorica).

načela i političkog kriterija - rukovodeće državne službenike imenuje i razrješuje Vlada na temelju javnog natječaja.<sup>12</sup>

Iako je formalno i ovaj hibridni sustav bio korak naprijed u depolitizaciji državne uprave usmjeren prema smanjenju broja čistih političkih položaja, on je dodatno otežao ostvarenje standarda jasnog razgraničenja političke i upravne razine u tijelima državne uprave. K tome, u stvarnosti on nije zajamčio depolitizaciju već je samo spriječio potpunu dominaciju političkog kriterija pri imenovanju tražeći ispunjavanje uvjeta za prijem u državnu službu i provedbu natječaja, ali je izmjenom Zakona iz 2008. omogućio fleksibilnije uvjete razrješenja s dužnosti (v. čl. 4, NN 27/08). Na slabu volju prema depolitizaciji upućuje i činjenica da je primjena ove transformacije iz političkih u polu-političke položaje bila odgođena do izbora u studenom 2007., a s realnim početkom primjene u 2008. (v. čl. 151. ZODS, NN 92/05).

Izmjenama ZODS-a iz prosinca 2011., sukladno promjenama koje je unio novi ZSDU, u kategoriju rukovodećih državnih službenika s novom Vladom ulaze i nove pozicije - u ministarstvu to je sada samo glavni tajnik, u državnim uredima - zamjenik predstojnika i glavni tajnik, u državnim upravnim organizacijama - zamjenik ravnatelja, te u uredima državne uprave u županijama - predstojnici. Njima su pribrojani i određeni položaji u Vladi - ravnatelj ureda Vlade, predstojnik Ureda potpredsjednika Vlade, ali i ravnatelji ureda, agencija, direkcija te drugih stručnih službi koje osniva Vlada uredbom (čl. 7., st.1. ZSDU, čl. 74a ZODS). Kako je već ranije naznačeno, prema važećem zakonskom rješenju rukovodeće državne službenike imenuje i razrješuje Vlada na temelju javnog natječaja, i to na prijedlog čelnika tijela na razdoblje od četiri godine. Tako se kroz političku preporuku (formalizaciju patronaže) te vremensko ograničenje taj institut još više udaljava od službeničkog statusa.

### *3.2.3. Politički savjetnici u državnoj upravi*

Institut političkih savjetnika rasprostranjen je u europskim državama, iako je regulacija njihovog položaja, broja pa i funkcija, različita. Politički savjetnici su faktički pomoćnici ministra koji ga savjetuju uglavnom u političkim pitanjima, na temelju povjerenja i osobne lojalnosti ministru. Razlikuju se i od državnih službenika i od pomoćnog osoblja bliskog ministru koje radi poslove podrške (administratori, i sl.) (OECD Sigma, 2007). Od državnih službenika se razlikuju prije svega po tome što ih imenuje ministar te se na njih ne primjenjuju opća pravila o zapošljavanju kao i posebni uvjeti za službu, pa je upravo politički element glavni kriterij odabira (stranački kolege, stručnjaci naklonjeni stranci i sl.). Uz to, oni nisu dio hijerarhije ministarstva pa primaju upute direktno od ministra kojemu su i odgovorni, te se na njih ne primjenjuju odredbe o političkoj

---

<sup>12</sup> Slabo promišljanje koncepta rukovodećih državnih službenika pa i izvrtanje ideje depolitizacije vidljivo je iz zakonskih rješenja u pogledu njihova imenovanja. U čl. 74., st. 5. ZODS iz 2005. koji je izrađen temeljem CARDS projekta bilo je određeno da se rukovodeći državni službenik 'imenuje na temelju javnog natječaja', dok je Izmjenama ZSDU iz 2007. određeno je da ih imenuje i razrješuje Vlada na temelju javnog natječaja.

neovisnosti i nepristranosti. Politički savjetnici održavaju odnose sa strankom, drugim ministrima i njihovim savjetnicima, pišu govore, daju savjete, komentiraju prijedloge državnih službenika, pomažu ministru u javnim nastupima, izvještavaju ga o prijedlozima iz drugih ministarstava, predlažu ideje o novim prijedlozima, kontaktna su točka s važnim interesnim i drugim grupama. Europski standardi koje je definirala Sigma u dokumentu br. 5 traže da se zakonski urede pitanja opsega primjene zakona, načina angažiranja te ograničenja u zapošljavanju kategorije političkih savjetnika, kao i drugih osoba koje nisu trajno zaposlene u državnoj službi (politički, privremeni ili ugovorni službenici).

Izmjenama ZODS iz ožujka 2012. (NN 34/12) u hrvatsku je upravu uveden institut 'radnih mjesta u kabinetu ministra' (čl. 74.b, i 74.c.), drugim riječima institut 'političkih savjetnika'.<sup>13</sup> Zakonska rješenja ukazuju na to da su inspirirana modelom drugih tranzicijskih zemalja te francuskim sustavom ministarskih kabineta (za modele v. OECD Sigma, 2007). Zakon predviđa da se radna mjesta političkih savjetnika popunjavaju ili državnim službenicima ili osobama koje se primaju u državnu službu na određeno vrijeme, bez prethodne provedbe javnog natječaja odnosno oglasa. Njihova služba traje vremenski ograničeno, do prestanka mandata ministra, s time da osobi koja je primljena na mjesto političkog savjetnika, a nije u statusu državnog službenika, služba može prestati i odlukom ministra. Nakon isteka mandata ministra, politički savjetnici odlaze iz kabineta (izričito je zabranjeno da se raspoređuju na druga radna mjesta izvan kabineta), osim onih koji su prije imenovanja bili državni službenici pa se raspoređuju na slobodna radna mjesta za koja ispunjavaju uvjete, odnosno stavljaju na raspolaganje Vladi, ukoliko takvih mjesta nema. Za vrijeme službe u kabinetu na osobe koje su raspoređene iz državne službe primjenjuje se ZODS, dok se na one primljene izvan državne službe ne primjenjuju odredbe o probnom radu, državnom stručnom ispitu, premještanju i napredovanju. Proizlazi da su tako imenovani savjetnici u pravnom smislu u statusu državnih službenika te potpadaju pod režim službeničkog prava uz izuzetak zakonom isključenih odredbi.

Iako novom regulativom hrvatski Zakon načelno usvaja europske standarde u pogledu regulacije položaja političkih savjetnika (postoji pravna osnova, propisana su ograničenja), ostaje otvoreno pitanje kakav je realni položaj političkih savjetnika, njihov odnos s drugim političkim pozicijama u ministarstvu (zamjenicima i pomoćnicima ministra), a osobito odnos prema državnim službenicima. Svaki institut dobiva svoje puno značenje samo u kontekstu u kojem se primjenjuje. Odgovor na ta pitanja moguć je samo putem ekstenzivnog istraživanja primjene postojećih zakonskih rješenja u praksi, nakon što se ti položaji institucionaliziraju. Za sada ostaje uzeti u obzir upozorenje Sige (2007) da je sustav primijenjen u tranzicijskim zemljama (npr. u Poljskoj) uglavnom doveo do negativne percepcije javnosti koja upravu vidi kao politiziranu te nedovoljne separacije između političkih i upravnih struktura.

<sup>13</sup> Uz radna mjesta u kabinetu ministra, institut se primjenjuje se i savjetnike u Uredu predsjednika i Uredu potpredsjednika Hrvatskoga sabora, Uredu predsjednika i Uredu potpredsjednika Vlade i kabinetu predstojnika državnog ureda.

\*\*\*

U cjelini, razine i broj političkih položaja u državnoj upravi od početka prilagodbe europskim standardima ukazuju da se sramežljivi trend prema depolitizaciji koji je započeo 2005. obrnuo prema ponovnoj politizaciji. Zakonska i politička vrludanja tijekom posljednjih godina na kraju su rezultirala važećim propisima prema kojima je povratak politizaciji predviđen kao rješenje problema koordinacije u upravi i osiguranja lojalnosti uprave političkoj vlasti.

Temeljem zakonskog uređenja, prvenstveno putem ZODS-a iz 2005., a onda i ZSDU-a iz 2007., u razdoblju od 2008. do 2011. došlo je do sužavanja sloja političkih položaja pretvaranjem jednog dijela dužnosničkih mjesta u rukovodeće položaje, koji prolaze javni natječaj. Istovremeno, institut rukovodećih državnih službenika, zapravo je bio i ostao u suprotnosti s europskim standardom *jasnog razlikovanja između političkih i službeničkih* položaja u državnoj upravi. Uz to, način na koji je postavljen taj institut, uz kombinaciju merit načela i političkih kriterija, realno nije zajamčio depolitizaciju već je samo postavio uvjete za imenovanje, koji su, da situacija bude još gora, niži nego za najviši službenički položaj. Na taj način je spriječena potpuna dominacija političkog kriterija pri imenovanju, ali je izmjenama ZODS prije izbora 2011. (čl. 74a, NN 49/11) osigurano da se taj kadar zadrži u upravi i nakon moguće promjene vlasti propisivanjem uvjeta za razrješenje.

Nakon 2011., broj političkih položaja u državnoj upravi u formalnom smislu se povećao pretvaranjem dijela hibridnih (profesionalno-političkih) položaja rukovodećih državnih službenika u političke položaje pomoćnika ministra (i druge), dodatnog 'politiziranja' položaja rukovodećih državnih službenika te uvođenjem instituta savjetnika ministra. Tako sada i formalna politizacija kabineta omogućava ministrima da u kabinetima zaposle ili državne službenike ili da prime osobe izvana u državnu službu na određeno vrijeme, bez prethodne provedbe javnog natječaja odnosno oglasa, uz vezanost službe za trajanje mandata ministra (ili njegove odluke).

### **3.3. Profesionalizacija i službenički sustav**

#### *3.3.1. Profesionalizacija i zapošljavanje*

Iako još uvijek nailazimo na ostatke starih shvaćanja o upravnoj službi kao vlasti ili kao povlastici, u suvremenim upravnim sustavima dominira shvaćanje o upravnoj službi kao javnoj funkciji koja je korisna i potrebna zajednici. Javni službenici više nisu laici već plaćeni profesionalci u službi države, ali na usluzi građanima. Profesionalizacija je pridonijela stvaranju novih vrijednosti u upravi, kao što su efikasnost, odgovornost prema građanima te *merit sustava* prema kojem kriterij sposobnosti (a ne podobnosti) postaje temeljno mjerilo za primanje i napredovanje u službi. Od provođenja načela jednake dostupnosti službe svim građanima, koje se ostvaruje kroz sustav javnog natječaja, preko odabira stručnih i sposobnih osoba za pojedina radna mjesta i položaje, do nagrađivanja

i promaknuća najvršnjih, merit načela prate službenika tijekom čitave njegove karijere (Marčetić, 2005: 127-130). Uz profesionalnu javnu upravu, merit sustav se "već desetljećima smatra najpogodnijim mehanizmom za dobro vladanje i upravljanje" (Farazmand: 2002: 136).

Otvoreni natječaj bio je jedan od prvih načina kojim se pokušalo suprotstaviti metodama proizvoljnog imenovanja, patronaži i korupciji u postavljanju službenika već od polovine 19. stoljeća (Pusić, 2002: 235), a tijekom 20. stoljeća uvele su ga mnoge zemlje s namjerom da profesionaliziraju i depolitiziraju svoje službeničke sustave. U suvremeno doba natječaj je "glavna metoda, s kojom se merit sustav obično identificira" (Kregar, 1991: 519). Unatoč nesumnjivoj važnosti tog instituta, ZODS je izostavio odredbu o obveznom javnom natječaju kod popunjavanja slobodnih radnih mjesta u državnoj službi, koja je postojala u prethodna dva službenička zakona. Prema važećem čl. 45. ZODS-a, slobodna radna mjesta se popunjavaju putem javnog natječaja, internog oglasa, napredovanja, premještaja ili rasporeda državnog službenika, no javni natječaj je obavezan samo za vježbenike i za popunjavanje radnih mjesta za koja je to zakonom izrijeком propisano. Pored toga što dovodi u pitanje načelo jednake dostupnosti zapošljavanja u javnoj službi ona donosi veliki rizik daljnje politizacije, nepotizma i korupcije u upravi. Budući da hrvatski službenički sustav nije karijerni teško je naći razumni argument koji govori u prilog takvom pristupu.

Hrvatsko službeničko zakonodavstvo razlikuje kategorije državnih službenika, državnih namještenika (pomoćno i manualno osoblje) te politički imenovanih državnih dužnosnika (v. *supra*). Za državne službenike propisani su opći uvjeti prijama u službu koji se tiču stupnja obrazovanja, stručnog znanja i iskustva (osim za vježbenike), zdravstvene sposobnosti i hrvatskog državljanstva dok se posebnim propisima mogu utvrditi i drugi uvjeti za prijam u službu uređeni posebnim zakonom (čl. 48. ZODS).

Člankom 50a. ZODS propisano je da se izbor kandidata u postupku javnog natječaja i internog oglasa obavlja na temelju "rezultata provjere znanja, sposobnosti i vještina te rezultata u dosadašnjem radu, koji se utvrđuju putem testiranja i razgovora (intervjua)." Međutim, nije jasno kakvi bi to testovi trebali biti (testovi znanja, sposobnosti, inteligencije, izvršenja ili psiholoških osobina?), tko bi ih, na koji način i prema kojoj metodologiji trebao provoditi. U nastavku stavka 1. istog članka spominje se mogućnost psihološkog testiranja, ali nije naznačeno u kojem slučaju bi se to testiranje trebalo provesti. U pojedinim ministarstvima su se uvodile neke vrste psiholoških testova i testova znanja, no u mnogim se organizacijama selekcija kandidata i nadalje vrši prema *ad hoc* i/ili arbitrarnim kriterijima osoba na vodećim položajima.

Unatoč brojnim i detaljnim odredbama o postupku provođenja natječajnog postupka, kandidati se u stvarnosti ne izabiru nužno po kriterijima merit sustava, što je omogućila i vrlo neodređena zakonska odredba (čl. 51.) prema kojoj se izbor kandidata za prijam u državnu službu može obavljati između čak "10 kandidata koji su postigli najbolje rezultate na provedenom testiranju i intervjuu", što u

konačnici znači da čelnik može odabrati kandidata kojeg želi. Obveza da "izbor kandidata mora biti obrazložen" (čl. 51., st.2. ZODS-a) je formalne naravi, jer u praksi čelnici nerijetko povisuju broj bodova za "svoje" kandidate obrazlažući ih rezultatima intervjuja (koji nije strukturiran nit se vodi jedinstvenim kriterijima).<sup>14</sup> Kako je već ranije spomenuto, sporan je i natječajni postupak za rukovodeće državne službenike kojima je uredbom Vlade omogućen ulaz u službu uz manje kompetencije no što se traži za visoka službenička radna mjesta.

### 3.3.2. Službenički sustav

Službenički sustav u užem smislu obuhvaća sustav klasifikacije, platni sustav i sustav napredovanja (Pusić, 2002: 213) koji su međuovisni. ZODS formalno zastupa sustav klasifikacije radnih mjesta iako ta klasifikacija nije nastala na temelju stvarne analize i opisa postojećih poslova već je zakon generalno utemeljio tri kategorije radnih mjesta nižih, viših i rukovodećih državnih službenika koja su formalno razrađena vladinom uredbom u skladu s pet standardnih mjerila (čl. 74. ZODS). Međutim, struktura platnog sustava nije usklađena s novom klasifikacijom jer Zakon o plaćama nije donesen pa se plaće državnih službenika još uvijek uređuju prema ZODSIN-u iz 2001. Kako se klasifikacija radnih mjesta iz ZODSIN-a temeljila na općim radnim mjestima I, II, III i IV vrste (kategoriziranima prema stručnoj spremi) i skupini radnih mjesta kojima pripadaju koeficijenti u zakonom utvrđenim omjerima, u međuvremenu su sva državna tijela mijenjala svoje pravilnike o unutarnjem redu i arbitrarno prilagođavala opise poslova sukladno podzakonskim propisima.<sup>15</sup> Ovaj normativni nesklad unio je dodatni nered u već neujednačen, nepravedan i netransparentan platni sustav.

Situacija je znatno bolja za rukovodeće državne službenike koji su prema ranijim propisima bili u kategoriji državnih dužnosnika, a koji su kasnijim izmjenama zakonodavstva zadržali visoke koeficijente za obračun plaća. Za razliku od njih, plaće visokoobrazovanih državnih službenika koji nisu na vodećim pozicijama su godinama potcijenjene. Osobito je bio veliki nerazmjer u odnosu na zaposlene u lokalnoj samoupravi koji su nerijetko dobivali znatno veću plaću od državnih službenika, za iste ili jednostavnije poslove, opravdajući takvu situaciju načelom lokalne autonomije. Ta se nepravedna situacija pokušala djelomice ispraviti donošenjem *Zakona o plaćama u lokalnoj samoupravi* iz 2010. koji je ograničio lokalnim jedinicama potpunu autonomiju u određivanju plaća i doveo u vezu visinu lokalne plaće s ekonomskom snagom pojedine lokalne jedinice suzbijajući dosadašnju lošu praksu u mnogim lokalnim jedinicama sa slabijim prihodima koje su isplaćivale plaće iznad njihovih ekonomskih mogućnosti.

ZODS ne postavlja temelje novog platnog sustava već tek jednom odredbom predviđa mogućnost promicanja u plaći u okviru istog radnog mjesta dobivanjem

<sup>14</sup> Zakon o službenicima i namještenicima u JLPS je u tom smislu još neodređeniji pa odabir u potpunosti prepušta lokalnim čelnicima.

<sup>15</sup> Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi iz 2007 (NN, 77/07, 13/08, 81/08), *Pravilnik o jedinstvenim standardima i mjerilima za određivanje naziva i opisa radnih mjesta u državnoj službi* (NN 116/07).

odgovarajućih повиšica plaće (čl. 91.) što bi se detaljnije trebalo urediti budućim zakonom o plaćama u državnoj upravi. U idealnom slučaju taj bi zakon trebao osigurati pravednost i jednake plaće za iste vrste poslova što je, međutim, neizvedivo bez konzistentne klasifikacije radnih mjesta utemeljene na dosljednim i istovrsnim kriterijima. Također bi trebao motivirati na bolje radno izvršenje što se postiže objektivnim sustavom ocjenjivanja. Međutim, u dosadašnjoj praksi radne ocjene nisu bile mjerodavan pokazatelj kvalitetnog obavljanja posla. Istraživanja pokazuju da je od početka primjene mehanizma radne ocjene u službeničkom sustavu više od 90% službenika u državnoj upravi imalo ocjene naročito uspješan i uspješan, dok je u Gradu Zagrebu taj omjer bio još veći u korist najviših ocjena (v. Marčetić, 2005: 313-314).

Iako postoje brojne odredbe o postupku i načinu ocjenjivanju rada, koje su se pretrpjele niz promjena u izmjenama zakonodavstva, radna ocjena nema bitan utjecaj na učinkovitost ni motivaciju službenika jer ne proizvodi bitne posljedice. Visoke ocjene utječu na neznatno povećanje dana godišnjeg odmora, a nezadovoljavajuća ocjena na prestanak službe, što se događalo u iznimno rijetkim slučajevima. Promicanje u plaći je u ovom trenutku neizvedivo zbog nepostojanja zakona o plaćama, a sustav napredovanja *de facto* ne postoji. Iako je člankom 90. ZODS-a propisano da se napredovanje u državnoj službi ostvaruje "rasporedom državnog službenika na više radno mjesto unutar iste kategorije ili prelaskom u višu kategoriju radnog mjesta" i da se u obzir uzimaju posljednje ocjene, premještanje službenika na viša radna mjesta do sada nisu bili izravno povezani s radnom ocjenom već su se uglavnom zasnivali na diskrecijskim odlukama čelnika pojedinih organizacija, prema neujednačenim i netransparentnim kriterijima.

### **3.4. Etika i integritet u državnoj službi**

Etika i integritet u državnoj upravi smatraju se ključnim za ostvarenje načela zakonitosti i osiguranje djelovanja u javnom interesu te važnim instrumentima za osiguranje odgovornosti državnih službenika i političkih dužnosnika. S jedne strane, etičko, neovisno i neutralno ponašanje službenika treba biti zasnovano na njihovoj profesionalnosti i odgovornosti. S druge strane, potrebno je putem prikladnog pravnog okvira osigurati etično postupanje i minimalizirati mogućnost da privatni interes dobije primat nad javnim. Devijacije od standarda postupanja u skladu s etikom i integritetom državnih službenika i dužnosnika nastoje se prevenirati i suzbijati različitim mjerama, koje uključuju anti-korupcijske strategije i mjere, propise (službeničko zakonodavstvo, zakone o suzbijanju sukoba interesa, odredbe kaznenog zakona, financijski menadžment, javne nabave i dr.), uspostavljanje odgovarajućih institucionalnih oblika te upravljačkih mehanizama (Marčetić i Manojlović, 2011), prvenstveno povjerenstava za provedbu tih mjera, sudstva i uprave u cjelini. U tranzicijskim zemljama se početkom milenija zapaža pojačan interes za etiku i etičko ponašanje javnih službenika te se pojava etičkih kodeksa može sagledavati kao "donekle noviji fenomen na temelju kojih novo utemeljene demokracije izgrađuju nove upravne tradicije" (Palidauskaite, 2006:



36), a koji se donose na poticaj i uz pomoć međunarodnih organizacija (OECD, EU, Vijeće Europe, UN itd.).<sup>16</sup>

Antikorupcijski programi i strategije donose se u Hrvatskoj još od 2002., a njihov sadržaj i institucionalni kapacitet za provedbu tek je postupno počeo pokazivati znakove uvjerenosti političkih elita u njihovu svrhu i korisnost. Usvajanje antikorupcijske strategije i odgovarajući institucionalni mehanizam za njihovu provedbu dio su nastojanja za zadovoljavanje kriterija GRECO, organizacije Vijeća Europe koja predstavlja 'Skupinu zemalja protiv korupcije', a koja promiče i prati antikorupcijske mjere (i čija mišljenja predstavljaju temelj za ocjene o napretku Europske komisije). U okviru hrvatske antikorupcijske strategije<sup>17</sup> posebne mjere odnose se na sprječavanje sukoba interesa u obavljanju javnih dužnosti, integritet i etiku državnih i drugih službenika, financiranje političkih stranaka, jačanje transparentnosti (pravo na pristup informacijama), javne financije, javne nabave, upravljanje trgovačkim društvima u javnom vlasništvu, zaštitu zviždača,<sup>18</sup> ta osobito sprječavanje korupcije u pravosuđu, zdravstvu, te znanosti, obrazovanju i sportu. Strategija razrađuje pojedine ciljeve i mjere u navedenim područjima te predviđa mehanizme sankcioniranja, ali i prevencije, širenjem javne svijesti o štetnosti korupcije.

### 3.4.1. Sukob interesa

Među važnijim pravnim instrumentima osiguravanja etičnosti i integriteta u javnoj upravi nalazi se regulacija sukoba interesa, pitanje na koje redovito upozoravaju i udruge civilnog društva, ali i Europska komisija u svojim izvješćima o napretku. Jedna od novina koju donosi ZODS iz 2005. u skladu s europskim standardima tiče se regulacije sukoba interesa u odnosu na državne službenike (čl. 32-37.), uz načelne odredbe o zabrani zlouporabe ovlasti radi postizanja vlastitog interesa ili interesa drugih (čl. 16.), odnosno dužnosti odbijanja ponuđenih darova (čl. 17.). Neki posebni zakoni reguliraju ovo pitanje za pojedine dijelove državne uprave (policija, carina, porezna uprava). Riječ je pojedinim situacijama koje bi mogle dovesti u sumnju nepristranost državnog službenika u obavljanju dužnosti zbog njegovog položaja, gospodarske aktivnosti ili povezanosti s osobama čija

---

<sup>16</sup> OECD (1998) naglašava ključne elemente etičkih kodeksa koji trebaju biti jasni i odražavati se u pravnom okviru, a službenici upoznati sa svojim pravima i dužnostima kada ukazuju na nepravilnosti. Politička podrška etičkom ponašanju mora biti poticajna za etiku službenika, a postupak odlučivanja transparentan i podložan kontroli. Od međunarodnih dokumenata valja spomenuti i UN-ov *International Code of Conduct for Public Officials* iz 1997., kao i Preporuku R(2000)10 Odbora ministara Vijeća Europe o kodeksu ponašanja javnih službenika.

<sup>17</sup> Prvi *Nacionalni program za borbu protiv korupcije* usvojio je Hrvatski Sabor 2002., a trenutno je u primjeni *Strategija suzbijanja korupcije* iz 2008. i njezin treći akcijski plan (za 2012.). O antikorupcijskoj politici u Hrvatskoj v. Petak i Musa (2012).

<sup>18</sup> Zaštita zviždača spada među temeljne mehanizme antikorupcijske politike kojim se nastoje zaštititi oni službenici koji prijave koruptivna ponašanja. Institut je uvedena izmjenama ZOSD-a iz ožujka 2008. odredbom čl. 14. a koji je zajamčio pravo na zaštitu službeniku koji prijavi sumnju na korupciju. I *Zakon o radu* (NN 149/09, 61/11, 143/12, 73/13) predviđa zaštitu zviždača (čl. 109., st.3. i 131., st.2.), a ista je regulirana i čl. 32. *Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*.

je djelatnost predmet nadzora. To se odnosi i na osobe povezane s državnim službenikom.

U odnosu na državne dužnosnike u okviru ispunjavanja političkih kriterija iz procesa pridruživanja još 2003. usvojen je *Zakon o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti* koji je, uz brojne izmjene, regulirao sukob interesa državnih dužnosnika, a procjenjuje se da se primjenjivao na gotovo 2000 osoba. Osobitu su važnost imale odredbe o dužnosti prijave imovinskih kartica (*asset declaration*). Međutim, primjena ovog zakona u praksi je naišla na mnoge probleme, posebice u pogledu neučinkovitosti dugo vremena nepostojećeg i/ili neefikasnog saborskog Povjerenstva za sprječavanje sukoba interesa, koje je trebalo nadzirati njegovu provedbu i promovirati načela i sadržaj zakona, ali i u pogledu neefikasnosti sankcija. Novi Zakon iz 2011.<sup>19</sup> predstavlja pozitivan pomak u uređenju ove materije (primjerice, u odnosu na postupanje u slučaju sumnje u sukob interesa, prijavu imovine pri stupanju na dužnost, gospodarsku aktivnost, primanje darova), ali i dalje postoji problem funkcioniranja mehanizma sankcija. Uz to, čelnici brojnih agencija (i njihovi zaposlenici) ne potpadaju formalno pod doseg ovog zakona. Novo Povjerenstvo imenovano je više od godinu dana nakon donošenja novog Zakona i konstituiranja novog saziva Hrvatskog sabora, što je jedna od bitnih zamjerki u izvješćima Europske komisije, s obzirom da ukazuje na nevoljkost primjenjivanja zakona. Međutim, vidljivo je nastojanje Povjerenstva da se institucionalizira kao respektabilna institucija i čuvar vladavine prava te zaštite javnog interesa.

#### 3.4.2. Etika

Prvi *Etički kodeks državnih službenika* donesen je još 2006. (NN 49/06) na temelju čl. 25. i 143. ZODS-a, ali su stvarni pomaci u promociji etike u državnoj službi ostvareni tek izmjenama Kodeksa iz 2008. (NN 134/08), a zatim i usvajanjem novog Etičkog kodeksa državnih službenika (NN 40/11, 13/12) u okviru antikorupcijske strategije.<sup>20</sup> Time je uspostavljen institucionalni okvir za prijavu povreda Kodeksa te jačanje etičkih načela. Glavni mehanizam za sankcioniranje neetičnog ponašanja čine povjerenici za etiku u državnim tijelima (koje imenuje čelnik tijela) te Etičko povjerenstvo, kao drugostupanjnsko, neovisno tijelo čije članove imenuje Vlada.<sup>21</sup> Također je 2012. kao preventivni mehanizam, uspostavljena Služba za etiku i sustav vrijednosti u državnoj službi u okviru

---

<sup>19</sup> NN 26/11, 12/12, 126/12 – Odluka US, 48/13 – proć. tekst.

<sup>20</sup> Neke su službe usvojile su i vlastite kodekse, kao što je npr. Etički kodeks policijskih službenika (NN 62/2012), Kodeks profesionalne etike službenika Ministarstva financija, Financijske policije (NN 41/11), Kodeks strukovne etike unutarnjih revizora u javnom sektoru (NN 18/08). Etičke kodekse pojedinih struka (npr. odvjetničke, liječničke, inženjerskih, itd.) donose njihova strukovna tijela, komore (v. Musa i Džinić, 2012). Zanimljivo, Hrvatski je sabor još 1995. osnovao Komisiju za izradu etičkog kodeksa nositelja javnih dužnosti (NN 9/95), no o rezultatima rada te Komisije nema informacija.

<sup>21</sup> Prema Etičkom kodeksu iz 2008. Povjerenstvo je imalo šest članova, od toga po dva predstavnika državnih službenika i sindikata, te po jedan predstavnik Stručne službe Hrvatskog sabora i udruga. Prema novom Kodeksu iz 2011. Povjerenstvo se sastoji od tri državna službenika, dva predstavnika sindikata i jednog predstavnika udruga.

Ministarstva uprave koja bi trebala promovirati etička načela u upravi te pratiti provedbu Kodeksa.

Etički kodeks ne propisuje jasna i precizna pravila ponašanja službenika, već definira skup etičkih načela koja se trebaju primjenjivati u međusobnim odnosima službenika, njihovom odnosu prema građanima, prema radu te državnom tijelu u kojem rade: poštivanje integriteta i dostojanstva, uključujući zaštitu službenika od diskriminacije i uznemiravanja, (čl. 6), zaštitu osobnog ugleda i ugleda službe (čl. 7.), ponašanje u javnim nastupima (čl. 8), zabranu stjecanja materijalne ili druge koristi, uključujući izbjegavanje sukoba interesa (čl. 9), način postupanja prema građanima (čl. 10), posebno prema osobama s posebnim potrebama i nekim strankama (čl. 11), međusobne odnose službenika (čl. 12. i 13.) te odgovornost nadređenih službenika za primjenu etičkih načela (čl. 14.).

U kvalitativnom smislu, Etički kodeks je suviše formalan i normativan, a premalo vrijednosno usmjeren. Etička načela su uglavnom jednostavno prepisana iz ZODS-a, a brojne postupovne odredbe su nepotrebne. S druge strane, u provedbi Kodeksa brojni problemi proizlaze iz neodgovarajuće etičke kulture u hrvatskoj upravi i društvu općenito, nezadovoljavajućeg položaja Etičkog povjerenstva, kojemu su izmjenama Kodeksa iz 2011. smanjene ovlasti, ali i nejasnog odnosa između Etičkog povjerenstva i Službe za etiku i sustav vrijednosti u državnoj službi, čiji se poslovi i ovlasti u nekim područjima isprepliću, a u nekima su sasvim nerealne i neizvedive s obzirom na ulogu i način funkcioniranja tih tijela.<sup>22</sup> Problematičnim se pokazao i status povjerenika za etiku unutar pojedinih državnih tijela s obzirom da se ponekad nalaze u ulozi onih koji moraju odlučivati u slučajevima neetičkog ponašanja svojih nadređenih, a nerijetko se suočavaju i s negativnim reakcijama ostalih službenika koji ih promatraju sa sumnjom, moguće iz razloga što ih nisu sami izabrali.

Na koncu, veći dio neetičkih ponašanja koja su regulirana Kodeksom istovremeno predstavljaju povrede službene dužnosti koje su sankcionirane ZODS-om ili djela koja se sankcioniraju u kaznenom postupku. Stoga i ne čudi smanjivanje broja pritužbi na neetičko ponašanje. Prema podacima Službe za etiku, u 2010. Povjerenstvu je upućeno samo 275 pritužbi, što je znatno manje nego ranijih godina (2008. je zaprimljeno 355 pritužbi, a 2009. 416 pritužbi), a od njih je samo 10% utvrđeno kao utemeljeno. Trend se nastavio i u 2011. kada su zaprimljene 272 pritužbe s podjednakim postotkom utemeljenih.

Istovremeno, etička pravila za lokalne službenike i službenike u javnim službama (izuzev etičkih pravila pojedinih struka) nisu regulirana posebnim propisima ni etičkim kodeksima. ZODS se odnosi samo na državne službenike, pa tako i Etički kodeks, koji je donijet na temelju ZODS-a ne može ulaziti u područje lokalne samouprave i drugih javnih službi. Vjerojatno je iz tog razloga novi akcijski plan za provedbu antikorupcijske strategije predvidio donošenje

---

<sup>22</sup> Suradnja između Povjerenstva i Službe je bila slaba, s obzirom da je Ministarstvo uprave u razdoblju između 2009. i 2011. uglavnom ignoriralo pozive Povjerenstva na suradnju te čak, protivno Etičkom kodeksu, izbjeglo slanje nacrtu novog Kodeksa na mišljenje Povjerenstvu.

posebnog zakona kojim bi se pitanja etike regulirala na isti način za sve zaposlene u javnom sektoru. To rješenje, međutim, otvara pitanje adekvatnosti zakona kao instrumenta za osiguravanje etičkog ponašanja. Naime, ako se etičko ponašanje već uređuje pravnim instrumentima, onda bi te instrumente trebali donositi oni na koje se etička pravila primjenjuju izražavajući tako internalizirani sustav vrijednosti za koje se oni koji su mu podložni zalažu. No, taj je problem prisutan i kod postojećeg Etičkog kodeksa za državne službenike kojeg je donositelj Vlada, a ne službenici na koje se taj kodeks i odnosi.

Imajući u vidu slabosti dvaju važnih instrumenata osiguravanja etike i integriteta u upravi (etičkih kodeksa i regulacije sukoba interesa), oni i dalje ostaju, a posljedično i korupcija, među glavnim problemima hrvatske javne uprave, pa i pravosuđa, što je opetovano naglašavano u izvješćima o napretku Hrvatske i istaknuto kao jedan od glavnih političkih problema u napredovanju prema članstvu u EU. Pitanje je, međutim, koliko se u stvarnosti prijavljuje takvih ponašanja i koliko je efikasan mehanizam sankcija. Dodatan problem predstavlja i činjenica da čitav niz djela koja predstavljaju povredu pravila o sukobu interesa, zaštititi zviždača te etičkog kodeksa, a koji nanosi štetu ugledu službe, predstavljaju teške povrede službene dužnosti i osnova su za postupak pred službeničkim sudovima (v. čl. 99). Na koncu, pitanje je i koji mehanizam sankcija bi mogao učinkovito spriječiti ona "mekša" ponašanja, koja ne predstavljaju sve gore navedene povrede, a ipak spadaju u neetička ponašanja. Prostora za usklađivanje sa europskim standardima još ima, osobito u pogledu regulacije sukoba interesa nakon prestanka službe, a ostaje otvoreno i pitanje odgovarajuće primjene odredbi o sukobu interesa.

### 3.5. Upravljanje ljudskim potencijalima

Je li ZODS postavio temelj i pravni okvir za uređen i efikasan *sustav upravljanja ljudskim potencijalima* u čitavoj državnoj upravi na način da se osigura primjena jedinstvenih standarda te omogućiti usavršavanje službenika? U mnogim odredbama ZODS-a vidljivi su elementi tradicionalnog modela javne uprave i njemu sukladnog koncepta personalne administracije.<sup>23</sup> Čl. 26. izričito navodi da je državni službenik dužan "povjerene poslove obavljati u skladu sa zakonom, drugim propisima i pravilima struke". Naglasak je na pravnim i tehničkim pravilima na kojima počiva weberijanska uprava. Zakon detaljno propisuje postupke u situacijama odbijanja naloga nadređenog službenika, probnog rada, premještaja, ocjenjivanja, povreda službene dužnosti, naknade štete i raspolaganja službenika, a za druga pitanja nalaže donošenje sekundarnih propisa. Sadržava i pojedine odredbe kojima se nastoji zaštititi službenički status (odredbe o premještajima

---

<sup>23</sup> Na konceptualnoj razini, suvremena funkcija upravljanja ljudskim potencijalima i personalna (kadrovska) funkcija u tradicionalnoj, weberijanskoj upravi počivaju na sasvim drugačijoj filozofiji. Personalna funkcija je primarno usmjerena na formalno provođenje pravila i postupaka, parcijalna je, statična, kruta i relativno kratkoročnog karaktera, dok je ULJP fokusiran na podizanje organizacijske sposobnosti i uspješnosti, integralan je, individualiziran, dinamičan, fleksibilan, dugoročan i (u pravilu) strateški orijentiran (Marčetić, 2007: 85).

i raspolaganju) ili indirektno promicati karijera. Tako se, primjerice, predviđa mogućnost popunjavanja slobodnih radnih mjesta u državnim tijelima putem internog oglasa, napredovanja ili premještaja (čl. 45.) iako iz njegovih drugih odredbi ne proizlazi eksplicitno opredjeljenje za karijerni sustav. Njima se tek djelomice zatvara ulazak u državnu službu vanjskim kandidatima, što dovodi u pitanje načelo jednake dostupnosti zapošljavanja u javnoj službi, a dopušta i veću mogućnost zloupotrebe i politizacije upravnog sustava (v. *supra*).

ZODS zastupa klasični obrazac vertikalne hijerarhijske strukture u kojemu više rangirani službenik ima šire ovlasti i veću odgovornost od niže rangiranog službenika. Formalni odnosi, nefleksibilnost i postupanje po neosobnim pravilima ostavljaju malo prostora za individualni pristup, timski rad, slobodno odlučivanje i kreativno razmišljanje karakteristično za pristup upravljanja ljudskim potencijalima (ULJP). Općenito se može reći da je temeljno usmjerenje Zakona tradicionalno i administrativno. Iako se nekim odredbama o premještajima pokušava postići veća mobilnost službenika u državnoj službi (ali uz očuvanje službeničkog statusa), fleksibilnost službeničkog odnosa je minimalna. Rad na ugovor predviđen je iznimno, za obavljanje privremenih poslova ili privremenog povećanja opsega poslova te u slučajevima zamjene duže vrijeme odsutnog službenika (čl. 61. ZODS).

Novi pristup ljudima u organizaciji nazire se u pojedinim odredbama, kao što su one o planu i načinu prijama u državnu službu, ocjenjivanju rada i učinkovitosti službenika ili napredovanju i promicanju. Neke su od njih samo načelnog karaktera (primjerice, čl. 8. ZODS-a koji postavlja načelo odgovornosti za rezultate) ili odredbe o napredovanju i promicanju koje u svakom pogledu ovise o daljnjoj razradi u uredbama. Druge su, pak, detaljno razrađene, ali još uvijek nemaju stvaran oslonac i strše u zrakopraznom prostoru. Na tragu je novog načina razmišljanja i čl. 62. ZODS-a kojim se predviđa mogućnost povjeravanja poslova na temelju ugovora o djelu pružateljima stručnih usluga izvan državne službe (*outsourcing*).

U pogledu integriranog i jedinstvenog načina upravljanja ljudskim potencijalima te zamjenjivanja tradicionalnog personalnog koncepta aktivnijim i dugoročnijim pristupom zakonodavac je najveći iskorak učinio na organizacijskoj razini. ZODS, naime, ovlašćuje Ministarstvo uprave da provodi Zakon, prati stanje, predlaže mjere za razvoj državne službe i obavlja nadzor nad provedbom zakona. Također nalaže državnim tijelima koja zapošljavaju preko 50 službenika i namještenika da ustroje unutarnje ustrojstvene jedinice nadležne za razvoj i upravljanje ljudskim potencijalima.

Iako su u prvom tekstu ZODS iz 2005. korišteni zastarjeli termini ("upravljanje u državnoj službi", "kadrovi" i slično), koji su kasnijim dopunama zamijenjeni suvremenim terminom upravljanja ljudskim potencijalima, u sadržajnom smislu postavljen je temelj za širi, složeniji i cjelovitiji krug zadataka od onog koje su obavljale dosadašnje personalne službe. Zamisljeno je da način rada novo ustrojenih jedinica bude aktivniji i fleksibilniji od dotadašnjeg te da se ciljevi dugoročnije

postavljaju, no one uglavnom i dalje obavljaju poslove na tradicionalan način personalnih službi od kojih je većina i nastala. U pravilu je u tim organizacijskim jedinicama zaposleno premalo ljudi od kojih mnogi nisu osposobljeni za nove poslove koji pripadaju funkciji ULJP-a. U praksi upravnih organizacija vlada nerazumijevanje u pogledu pitanja što bi te jedinice trebale raditi osim poslova dosadašnjih personalnih službi. Slično je i Ministarstvom uprave kojemu je Zakon otvorio put za uvođenje strateškog pristupa i ujednačavanje prakse ULJP-a na razini cijele središnje uprave. Do sada je, međutim, uglavnom zadržan stari administrativni način upravljanja, a uloga Ministarstva kao koordinatora i usmjerivača drugih državnih tijela te kreatora jedinstvenih standarda je bila slaba, ne samo zbog personalne, profesionalne i financijske insuficijentnosti već i zbog uredsko-reaktivnog načina razmišljanja većine službenika i rukovodećeg osoblja.<sup>24</sup>

Tek nekoliko godina nakon ZODS Vlada je donijela *Strategiju razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje 2010-2013*. Strategijom su izražene osnovne vrijednosti državne službe (profesionalnost, odgovornost, etičnost, nepristranost i učinkovitost), njena vizija (stručna, odgovorna, prilagodljiva i transparentna državna služba, kvalitetnim uslugama orijentirana prema korisnicima i utemeljena na profesionalnim vrijednostima), te misija (stvaranje uvjete za privlačenje, motiviranje i zadržavanje kvalitetnih službenika i trajni razvoj njihovih kompetencija). Opći ciljevi Strategije su: (1) poboljšanje sustava razvoja rukovodećih službenika, (2) provođenje trajne izobrazbe državnih službenika, (3) unaprjeđenje sustava zapošljavanja, (4) unaprjeđenje sustava razvoja karijere i zadržavanja kvalitetnih službenika, te (5) unaprjeđenje organizacijskog razvoja.

Fokus Strategije je na razvijanju novog tipa državne službe – kreativne, inovativne, fleksibilne i sposobne na brzu prilagodbu promjenama. Ona predstavlja kvalitetan okvir za privlačenje i promicanje visokoobrazovanih, stručnih i motiviranih pojedinaca u državnu službu, koji će biti sposobni ponuditi kvalitetnu uslugu građanima, međutim ostala je u svakom pogledu na razini apstrakcije. Do konca 2012. postignuto je iznimno malo ili nimalo pomaka u pogledu postavljenih ciljeva, velikim dijelom zbog toga što nije bilo stvarne političke volje i spremnosti za provođenje temeljitih personalnih, organizacijskih i funkcionalnih reformi, već prije kozmetičkih i površnih zahvata u skladu s trenutnim političkim potrebama.

### 3.6. Obrazovanje i usavršavanje javnih službenika

Većina razvijenih zemalja uspostavila je sustave obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja (dalje: OOU) javnih službenika nakon 1960-ih. Kontinentalne zemlje Zapadne Europe, osobito Njemačka i Francuska, imale su vodeću ulogu u tim procesima zbog njihovog tradicionalnog shvaćanja rada u upravi kao životne karijere. Razlika među pojedinim sustavima OOU-a određena je nizom faktora, među kojima je i način odabira javnih službenika, koji je, pak, usko povezan s

---

<sup>24</sup> Za organizacijsku kulturu u hrvatskoj upravi v. Koprić (1999).

tipom službeničkog sustava koji prevladava u pojedinoj zemlji (Marčetić, 2007: 230-231).<sup>25</sup> No, u posljednje vrijeme te se razlike smanjuju, pa rigidni karijerni sustavi postaju fleksibilniji i uvode određene programe kontinuiranog usavršavanja službenika, dok sustavi radnih mjesta uvode neke oblike početnog obrazovanja i adaptivnog osposobljavanja, osobito za vodeće osoblje.

Tranzicijske zemlje su počele uspostavljati sustave OOU-a javnih službenika po uzoru na zapadne zemlje tijekom 1990-ih godina, s izgradnjom demokratskih institucija. No, dok se Zapadna Europa bavi pitanjima kako na prikladan način uvesti menadžerske tehnike u solidno oblikovane klasične upravne modele, Istočna Europa tek pokušava utemeljiti profesionalnu i depolitiziranu upravu u skladu s europskim standardima koji vuku korijene s kraja 19. i početka 20. stoljeća. Tako Zapad reformira i modernizira desetljećima uhodane, složene sustave OOU-a, a Istok tek uspostavlja programe OOU-a (Marčetić, 2005: 280-282, Koprić i Marčetić, 2003: 198-212).

U mnogim postsocijalističkim zemljama ti se programi još uvijek provode parcijalno i *ad hoc*, a ne kao dio integralnog sustava budući da većina tih zemalja nema razrađene i u praksi primjenjive strategije reforme javne uprave pa tako ni strategiju OOU-a za javne službenike. Uglavnom nisu provedene detaljne analize postojeće situacije s obzirom na znanja i sposobnosti javnih službenika i s njima povezanih oblika OOU-a. Nemaju elaborirane programe s naznakom kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih ciljeva niti sustave za procjenu rezultata OOU-a. Nedostaje im osoblje za ljudske potencijale koje je specijalizirano za potrebe OOU-a. Ti se problemi pogoršavaju zbog nedostatnih financijskih sredstava i zbog toga što vodeće osoblje često ne prepoznaje važnost OOU-a (Serban, 2003: 38), što ne čudi ako se zna da su nerijetko osobe na vodećim položajima imenovane prema političkim, a ne profesionalnim kriterijima.

### 3.6.1. Obrazovanje za javnu upravu

U Hrvatskoj se izvode brojni stručni programi iz područja javne uprave u srednjim i višim školama, ali bez vertikalne prohodnosti obrazovanja za javnu upravu (po bolonjskoj formuli 3+2+3). Studijski centar za javnu upravu i javne financije pri zagrebačkom Pravnom fakultetu, kao i upravni studiji koji djeluju u sastavu pravnih fakulteta u Osijeku, Rijeci i Splitu, te veleučilišta u Gospiću, Požegi, Šibeniku i Vukovaru, nude trogodišnje stručne programe iz javne uprave (180 ECTS bodova) koji osposobljavaju za stručne upravne i srednje vodeće položaje u javnoj upravi. Po završetku tih škola dodjeljuju se diplome najnižeg stupnja (*baccalaureatum*), međutim zbog binarnog sustava školovanja u Hrvatskoj (stručni i sveučilišni studiji su u različitom statusu) nije moguće nastaviti školovanje na sveučilišnoj razini ni steći diplomu nekog sveučilišnog studija kako

---

<sup>25</sup> U karijernim službeničkim sustavima najvažnije je početno i adaptivno obrazovanje i osposobljavanje, a napredovanje u više stupnjeve ovisi o stjecanju novih akademskih kvalifikacija ili polaganju natječajnih ispita. S druge strane, u sustavima radnih mjesta više se cijene specijalistička znanja koja su potrebna za pojedine položaje, ali se svaki stručnjak kroz svoj radni vijek mora stručno usavršavati kako bi poboljšao svoje vještine s obzirom na nove tehnologije i razvoj struke (OECD Sigma, 1997: 7).

bi se nastavilo obrazovanje u struci, niti je moguć upis na neki poslijediplomski studij.

Na razini stručnih studija postoji mogućnost daljnjeg školovanja u trajanju od jedne godine na riječkom, osječkom i splitskom pravnom fakultetu, nakon koje se stječe titula specijalista javne uprave, a od ak. god. 2013/2014. postoji mogućnost pohađanja dvogodišnjeg diplomskog stručnog studija javne uprave na zagrebačkom Pravnom fakultetu. Time će se otkloniti dugotrajni problem da osobe koje su završile trogodišnje ili četverogodišnje upravne škole ne mogu nastaviti školovanje niti doći na više ili vodeće položaje u upravi zbog toga što nemaju visoki stupanj obrazovanja odnosno titulu magistra struke iako *de facto* imaju najveća znanja iz područja uprave.

Na razini zagrebačkog Sveučilišta uspostavljeno je nekoliko poslijediplomskih specijalističkih sveučilišnih programa iz javne uprave,<sup>26</sup> od kojih treba izdvojiti specijalistički jednogodišnji studij *Javna uprava* koji je zamišljen kao oblik stručnog usavršavanja visokoobrazovanih javnih službenika već zaposlenih u državnim tijelima, lokalnoj samoupravi, javnim službama itd., a koji bi trebao omogućiti stjecanje sistemskih, organizacijskih, pravnih, menadžerskih i drugih znanja. Postoji još nekoliko sveučilišnih poslijediplomskih programa na Pravnom fakultetu u Osijeku, na Ekonomskom fakultetu u Rijeci i Zagrebu, te Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Međutim, sve te studije mogu upisati samo studenti koji imaju završen neki od diplomskih sveučilišnih programa pa su zatvoreni za stručne prvostupnike i buduće magistre javne uprave.

### 3.6.2. Usavršavanje službenika

Iako se posljednjih godina čine određeni naponi na razvoju sustava usavršavanja državnih službenika, koje se provodi putem Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje pri Ministarstvu uprave, Državne škole za javnu upravu i pojedinih ministarstava, ono je još uvijek fragmentirano i nedovoljno koordinirano. Na razini lokalne i regionalne samouprave situacija je znatno lošija, usavršavanje je sporadičnog karaktera te je primjetan manjak stručnog osoblja.

ZODS je donio jednu općenitu odredbu pod nazivom "Izobrazba<sup>27</sup> državnih službenika" prema kojoj su svi državni službenici dužni "trajno unapređivati znanja, vještine i sposobnosti potrebne za obavljanje poslova svog radnog mjesta te sudjelovati u organiziranim programima izobrazbe na koje su upućeni od strane državnog tijela ili im je pohađanje pojedinih programa izobrazbe odobreno", a može im se dopustiti da "sudjeluju u specijaliziranim obrazovnim programima

---

<sup>26</sup> Na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu od 2006/07 započeo je poslijediplomski studij *Javnog prava i javne uprave* koji nudi dvogodišnji specijalistički program, nakon kojeg se dobiva titula *magistar specijalist prava* (Mag. spec. iur) i trogodišnji doktorski program javnog prava i javne uprave (za sada jedini u Hrvatskoj), nakon kojeg se dobiva titula *doktora pravnih znanosti* (Dr. sc.).

<sup>27</sup> U hrvatskom zakonodavstvu i dijelu stručne literature udomaćio se neprikladan termin "izobrazba" kao skupni izraz za formalno obrazovanje u školskim institucijama, osposobljavanje prije i za vrijeme službe te usavršavanje u službi javnih službenika. Termin je, međutim, preuzak da bi obuhvatio sve vrste učenja, i više odgovara engl. pojmu *training*.



izvan državne službe kako bi usavršili svoje stručne sposobnosti značajne za obavljanje poslova u državnom tijelu u kojem su zaposleni ili državnoj službi općenito" (čl. 92. ZODS). Ta odredba, međutim, ne obvezuje na osposobljavanje i/ili usavršavanje već je više načelnog karaktera. Slično je i s fakultativnom odredbom o studijskom dopustu (čl. 95. ZODS) koja dopušta službeniku da podnese zahtjev za plaćeni ili neplaćeni studijski dopust za osposobljavanje ili usavršavanje u trajanju od najviše jedne akademske godine.

Kasnijim dopunama i promjenama ZODS-a mijenjale su se i odredbe o programima izobrazbe, koji su se u međuvremenu proširivali i specijalizirali, pa u posljednjoj verziji zakon razlikuje zajedničke i posebne programe, ovisno o tomu jesu li namijenjeni svim državnim službenicima ili zaposlenima u istom državnom tijelu, te opće i posebne programe, odnosno one koji obuhvaćaju više ili jedno upravno područje. Oblici, načini i uvjeti izobrazbe detaljnije su uređeni uredbom Vlade, a detaljni prikaz i plan izvođenja programa nalazi se u Katalogu programa izobrazbe, redovitoj godišnjoj publikaciji Ministarstva uprave.

Jedini je obvezni oblik osposobljavanja u službi državni stručni ispit koji se polaže pred državnim ispitnom komisijom pri Ministarstvu uprave.<sup>28</sup> Službeniku koji ne položi državni stručni ispit u navedenom roku prestaje državna služba istekom posljednjeg dana roka za polaganje ispita.

Temeljna institucija za provedbu programa od 2004. do 2010. bio je Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje Središnjeg državnog ureda za upravu, odnosno Ministarstva uprave, a od 2010. to je novouspostavljena Državna škola za javnu upravu. Mnogi programi su planirani, ali u praksi nisu izvedeni zbog organizacijskih poteškoća te nedovoljnog personalnog i financijskog kapaciteta. Najveći je problem cijelog sustava usavršavanja što nije provedena detaljnija analiza postojećeg stanja s obzirom na znanja i sposobnosti državnih službenika i s njima povezanih oblika usavršavanja i osposobljavanja, niti postoji ikakav sustav za procjenu rezultata izvedenih programa. Istovremeno se provode decentralizirani programi usavršavanja u sklopu pojedinih ministarstava.<sup>29</sup>

U odnosu na službenike u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, osim obaveze polaganja državnog stručnog ispita od 2001., nije postojao nikakav sustav usavršavanja i osposobljavanja. Od 2008. ZSLPS je donio niz deklarativnih odredbi o stručnom osposobljavanju i usavršavanju službenika u JLPS. Službenici su načelno dužni trajno se osposobljavati i usavršavati za poslove svojeg radnog mjesta, dok nadređeni službenici moraju svojim podređenima

---

<sup>28</sup> Izuzeti su od polaganja ispita službenici s položenim pravosudnim ispitom. Osobe koje imaju akademsku titulu doktora ili magistra znanosti stečenu u području koje je povezano s poslovima iz djelokruga državnog tijela u kojem su zaposlene izuzete su od polaganja posebnog dijela državnog ispita.

<sup>29</sup> Najznačajnije su tri akademije - Policijska akademija, osnovana još 70-ih, djeluje kao unutarnja ustrojstvena jedinica Ministarstva unutarnjih poslova; Diplomatska akademija (kao slijednica Diplomatske škole utemeljene 1994.) djeluje kao zavod u sklopu Ministarstva vanjskih poslova, dok je Pravosudna akademija koja je ranijih godina bila u sastavu Ministarstva pravosuđa od 2010. djeluje kao samostalna javna ustanova.

omogućiti pohađanje organiziranih programa izobrazbe.<sup>30</sup> Također, ZSLPS je propisao obvezu polaganja državnog stručnog ispita za vježbenike i službenike koji su primljeni u službu s radnim iskustvom na vrijeme dulje od 12 mjeseci, koji se međutim, polaže po istom programu, postupku i načinu koji vrijedi za državne službenike (čl. 88., 89. i 92. ZSLPS-a). Ovo zakonsko rješenje je očito preuzeto po inerciji iz propisa koji vrijede za državne službenike, bez uvažavanje različitosti poslova u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi, pa samim time i potrebe kreiranja drugačijeg programa i sadržaja ispita. U cjelini, usavršavanje službenika u JLPS sporadično i temeljeno na nedosljednim kriterijima. Iako ne postoji mehanizam koji bi motivirao na dodatno osposobljavanje i usavršavanje u struci, neki lokalni službenici se obrazuju i usavršavaju o vlastitom trošku. No, generalno gledano, u JLPS kronično nedostaje stručnog i profesionalnog osoblja, osobito u malim i slabije razvijenim lokalnim jedinicama, a na mnogim radnim mjestima zaposleni su službenici neadekvatne struke i/ili nižeg stupnja stručne spreme od onog koji je propisan u pravilnicima o unutarnjem redu pojedine lokalne jedinice (Marčetić, 2011: 28)

#### **4. OCJENA USKLAĐENOSTI HRVATSKOG SLUŽBENIČKOG ZAKONODAVSTVA S EUROPSKIM STANDARDIMA**

U cjelini, unatoč dugoj tradiciji službeničkog zakonodavstva, dva desetljeća nakon osamostaljenja, Hrvatska još uvijek nema koherentan, cjelovit i dosljedan službenički sustav. Koncept službeničkog sustava se njihao kao klatno, od prvog *Zakona o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti* iz 1994. koji je promicao karijerni sustav, preko *Zakona o državnim službenicima i namještenicima (ZODSIN)* iz 2001. koji je uspostavio potpuno obrnuti koncept klasifikacijskog sustava radnih mjesta, pa do sadašnjeg *Zakona o državnim službenicima (ZODS)* iz 2005, koji u pojedinim odredbama neodređeno i nedosljedno zastupa koncept karijere, iako se u načelu bazira na klasifikaciji radnih mjesta.

U pogledu postizanja standarda depolitizirane javne uprave s jasnom razdiobom političkog i upravnog dijela, usprkos opreznom nastojanju da se taj standard donekle dosegne, posljednji trend upućuje na penetraciju političkih kriterija u dublje slojeve upravnog sustava i njihovo proširenje na nove funkcije. Takvu situacija se opravdava i argumentira potrebom povećanja odgovornosti i koordinacije u državnoj upravi, koja bi se trebala postići političkim, a ne *policy* i menadžerskim tehnikama, dok dijelom proizlazi iz nedovoljnog povjerenja u državne službenike, njihovu lojalnost i stručnost. Rad političkih istomišljenika kao 'tima' ili 'momčadi', kako su to često isticali ministri, trebao bi osigurati bolju usklađenost i osobnu odgovornost za rezultat. Treba istaći da politizacija vrha

---

<sup>30</sup> Čl. 82. predviđa da se organizirani programi izobrazbe provode u ustanovi za razvoj lokalne i područne samouprave koju osniva Vlada. No, Akademija lokalne demokracije koja je utemeljena još 2006. nije ostvarila svoju svrhu i pripojena je 2012. Državnoj školi za javnu upravu.

uprave nije sama po sebi loša, ako je prati snažna profesionalnost uprave. Tome bi trebao služiti i institut političkih savjetnika čija je uloga ojačati politički vrh uprave u odnosu na snažnu i profesionalnu državnu upravu. No, u hrvatskom kontekstu, gdje nerijetko nailazimo na manjak profesionalizma i kroničan nedostatak kvalitetnih stručnjaka, takvi zahvati nemaju potpuno opravdanje. U tom smislu, standard minimalnog broja političkih položaja i jasnog razgraničenja službeničkog i političkog dijela uprave i dalje nije ostvaren.

Jedan od većih problema upravnog sustava tiče se nejedinstvenog sustava plaća koji je fragmentiran i neujednačen u čitavom javnom sektoru što dovodi do nejednakog nagrađivanja iste vrste poslova. Struktura platnog sustava u državnoj upravi nije usklađena s novom klasifikacijom jer Zakon o plaćama nije donesen ni osam godina nakon usvajanja Zakona te se plaće državnih službenika još uvijek uređuju prema ZODSIN-u iz 2001 i sekundarnom zakonodavstvu prema nejedinstvenim kriterijima. Više od osamdeset propisa (kolektivnih ugovora, posebnih zakona, uredbi vlade, i dr.) regulira plaće zaposlenih u javnim službama, dok posebno službeničko zakonodavstvo vrijedi za obračunavanje plaća u lokalnoj samoupravi. Iako postoje brojne odredbe o ocjenjivanju rada, ne postoji sustav promicanja u plaći temeljem radnog izvršenja ni koherentan sustav napredovanja ni na jednoj teritorijalnoj razini upravnog sustava. Premještaji službenika na viša radna mjesta uglavnom ovise o odlukama čelnika pojedinih organizacija.

U pogledu etike i integriteta u upravi, provedba usklađenih odredbi o sukobu interesa, etičkog kodeksa te odredbi o zaštiti zviždača ključni su elementi izgradnje profesionalne, neutralne i etične uprave, ali i suzbijanja korupcije u svim dijelovima društva. Problemi usvajanja odgovarajuće regulacije, pa i institucionalizacije tih pravila i njihove provedbe opetovano se ukazuju i na tom području, osobito s obzirom na činjenicu da se etička pravila ne mogu nametnuti klasičnim mehanizmom zakonske regulacije i sankcija. Osiguravanje etike i integriteta postiže se prije svega na preventivnoj razini, usvajanjem etičkih principa u okviru usavršavanja i obrazovanja, ali i kroz razvoj političke i upravne kulture. Uz to, odgovarajući stav samih službenika o njihovoj ulozi i funkciji u društvu, te adekvatna politička percepcija uloge uprave kao stručnog mehanizma za oblikovanje i ostvarivanje političkih ciljeva nužne su za primjenu i pravila etike i pravila o sukobu interesa.

Sustav upravljanja ljudskim potencijalima koji bi trebao potpomognuti složene razvojne polako se razvija, ali više u organizacijskom nego u funkcionalnom smislu. Hrvatska je jedina zemlja u Europi, koja još uvijek nema cjelovit, odnosno vertikalno prohodni sustav obrazovanja za javnu službu. K tome, uspješno dovršenje poslijediplomskih obrazovnih programa nije povezano s napredovanjem u službi. Jedini je obvezni oblik usavršavanja u službi državni stručni ispit kojega moraju položiti svi državni službenici te službenici u JLPS.

Opća je ocjena koja proizlazi iz provedene analize da je hrvatsko službeničko zakonodavstvo još uvijek u procesu usklađivanja te da je za potpuno ostvarivanje standarda potrebno internalizirati vrijednosti koje oni predstavljaju. Nedostaci u

prilagodbi europskim standardima zamijećeni su i od strane Europske komisije, koja u svom Izvješću o napretku (European Commission, 2011) uočava pozitivne pomake u reformi javne uprave, ali, između ostalog, ističe nužnost ulaganja daljnjih napora u jačanju profesionalizma u javnoj upravi.<sup>31</sup> Naglašava da "tek treba završiti izradu pravnog okvira za profesionalnu državnu službu, utemeljenu na načelu merita" (*ibid.*, 5-6), a zamjera zaostajanje u izradi platnog sustava za zaposlene u državnim tijelima, javnim službama te lokalnoj i regionalnoj samoupravi, kao i slabe kapacitete Ministarstva uprave za provedbu i praćenje kompleksne i zahtjevne reforme javne uprave. I Izvještaj iz 2012. naglašava potrebu reforme javne uprave, a između deset područja u koja je potrebno uložiti posebne napore ističe antikorupcijsku politiku i imenovanje i funkcioniranje Povjerenstva za sukob interesa (European Commission, 2012).

Sličan ton imaju i Sigmina izvješća pa se tako u onom posljednjem (OECD Sigma, 2011) ističe potreba uvođenja instrumenata nematerijalne motivacije (uslijed financijske krize), nužnost promjene stila upravljanja koji je ocijenjen kao centraliziran, formaliziran i nedovoljno jasan, potreba izmjene ZODS-a kako bi se uskladio sa Zakonom o općem upravnom postupku (NN 47/09), nužnost povećanja mobilnosti i olakšavanja prestanka službe zbog neprofesionalnog ili neučinkovitog rada. Kao značajke hrvatske uprave Sigma navodi nejasnu i neefikasnu organizaciju, slabu servisnu orijentaciju, neodgovarajuće menadžerske vještine, slabe vještine velikog dijela službenika, tešku i formaliziranu birokraciju, korupciju, nedostatak transparentnosti, te politizaciju državne službe. Eksplicitno se ističe: "Imajući u vidu visok stupanj politizacije menadžerskih položaja i slabe menadžerske vještine, postoji bojazan da bi postojeći mehanizam mogao biti zloupotrijebljen u osobne ili političke svrhe." (*ibid.* 9).. Osobito se zamjera nedostatak provedbe Strategije ULJP-a i nedovoljno vodstvo reforme od strane Ministarstva uprave.

I u pogledu pojedinih elemenata službeničkog prava Sigma naglašava skepsu. Jedinice za ULJP u ministarstvima su vrlo slabo kapacitirane, a službenicima manjka odgovarajućih vještina; ocjenjivanju se pristupa formalizirano, bez utjecaja na napredovanje; uvjeti za zapošljavanje i razvoj na rukovodećim i dužnosničkim položajima su nedovoljno visoko postavljeni; elementi sustava osiguranja etike i integriteta u upravi nisu proaktivni i ne djeluju sistematično, i sl. Po Sigminoj ocjeni, najveći izazov predstavlja promjena upravne kulture, u smislu jake političke volje, kvalificiranog i motiviranog osoblja, efikasne koordinacije, širenja vrijednosti javne službe, komunikacijske strategije te usklađenog poduzimanja mjera. I u ranijim izvješćima ova je organizacija pokazala kritičnost, upozoravajući na nedostatan kapacitet državnih službenika da rade svoj posao, birokratski pristup poslu i građanima, a posebno je naglašavala politizaciju koja

---

<sup>31</sup> U tom se smislu Hrvatska ne razlikuje mnogo od Sigmine ocjene zemalja koje su u Uniju ušle 2004. Neposredno pred pristupanje EU Cardona (2004: 9) je ustvrdio da u nekim zemljama "prednosti neutralne i profesionalne državne službe nisu u potpunosti prihvaćene na političkoj razini, a postoje i dokazi o 'repolitizaciji'. Veza između profesionalizma u upravi i učinkovitog članstva u Europskoj uniji još uvijek nije u potpunosti internalizirana."

smanjuje atraktivnost državne uprave i pojačava nepovjerenje u javnu upravu (OECD Sigma, 2010).

U ovakvim crnim ocjenama Europska komisija i Sigma nisu usamljene. Analiza profesionalizacije državne uprave u zemljama Zapadnog Balkana koju je za Sigma-u proveo Meyer-Sahling (2011) pokazuje da Hrvatska komparativno zaostaje u nekim elementima čak i za zemljama u regiji, dok u pojedinima stoji jednako loše kao i one. U pogledu Hrvatske posebice se u komparativnoj perspektivi naglašava problematičnost stalnih promjena propisa što dovodi do nestabilnosti sustava, vremenska i sadržajna neusklađenost strateških programa (reforme i ULJP-a), nedovoljna uključenost centralnog tijela (Ministarstva uprave) u zapošljavanje i razvoj karijere službenika, odnosno decentralizirani pristup, problematičan sustav testiranja, slabu inspekcijsku službu, pretjeranu politizaciju, nepostojanje odnosa između ocjenjivanja i plaće, nereformiran i netransparentan sustav plaća (u odnosu na kojeg je Hrvatska, uz Kosovo, ocijenjena najlošijom u regiji), slaba motivacija i uključenost službenika u programe usavršavanja, nedostatak jedinstvenog sustava osiguravanja etičnog postupanja i integriteta u državnoj upravi (koji bi obuhvatio i službenike i dužnosnike), uključujući problematičnu ulogu Povjerenstva za sukob interesa te općenito neefikasan sustav provedbe pravila u području etike i integriteta.

Provedena analiza jasno pokazuje da proces modernizacije službeničkog sustava u Hrvatskoj treba ubrzati i uskladiti s europskim upravnim standardima, osobito u odnosu na profesionalizaciju javnih službenika i jačanje njihova statusa, uvođenje merit načela u odredbe službeničkog zakonodavstva i praksu upravnih organizacija, te stvaranje odgovorne, na pravilima utemeljene i politički neutralne javne uprave. S obzirom na to potrebno je provesti niz konkretnih mjera na normativnoj, strategijsko-organizacijskoj, personalnoj i tehničkoj razini kako bi se ostvarila institucionalizacija europskih standarda.

S *normativnog* aspekta nužno je što prije donijeti zakon o plaćama državnih službenika te postaviti jedinstvena načela za određivanje plaća u cijelom javnom sektoru. Vrlo korisno bi bilo izraditi Zakon o javnim službenicima koji bi utvrdio osnovne vrijednosti javne službe te postavio temeljna i jedinstvena načela djelovanja za sve javne službenike. U *strategijsko-organizacijskom* smislu treba ojačati personalne, profesionalne i financijske kapacitete Ministarstva uprave te organizacijskih jedinica za ULJP na razini pojedinih državnih tijela. Nadalje, potrebno je ustrojiti organizacijsku jedinicu u sastavu Ministarstva financija u cilju uspostave jedinstvene strukture plaća te utvrđivanja načina procjene radnog izvršenja kao novog kriterija pri određivanju iznosa plaća javnih službenika. Na *personalnoj* razini nužno je depolitizirati profesionalne vodeće položaje, popuniti upravu visokoobrazovanim stručnjacima različitih struka, a postojeće službenike uključiti u obvezne oblike usavršavanja. Usavršavanje treba biti u odnosu s radnim mjestom i jedan od uvjeta napredovanja. Od osobite je važnosti uspostaviti vertikalno prohodan i cjelovit sustav sveučilišnog obrazovanja za javnu upravu s multidisciplinarnim i interdisciplinarnim nastavnim programima koji bi kvalitetno pripremali polaznike za poslove na visokim i vodećim položajima u

javnoj upravi. Na *tehničkoj* razini potrebno je unaprijediti postojeće i uvesti nove metode i tehnike ULJP-a (utemeljenje jedinstvene baze podataka za sve javne službenike, uvođenje temeljnih merit načela u osnovne institute službeničkog sustava, uvođenje određenih menadžerskih tehnika zbog povećanja efikasnosti i odgovornosti službenika itd.).

## LITERATURA

- Cardona, F. (2002) Izgradnja sustava državne uprave. OECD Sigma Working papers. [<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/42615871.pdf>]
- European Commission (2012) Communication From The Commission To The European Parliament And The Council on the Main Findings of the Comprehensive Monitoring Report on Croatia's State of Preparedness for EU Membership, {SWD(2012) 338 final}, Brussels, 10.10.2012, COM(2012) 601 final, [[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/hr\\_rapport\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/hr_rapport_2012_en.pdf)]
- European Commission (2011) Croatia 2011 Progress Report. Brussels, 12.10.2011, SEC(2011) 1200 final, [[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/hr\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/hr_rapport_2011_en.pdf)]
- Farazmand, A. (2002) Administrative ethics and professional competence: accountability and performance under globalization. *International Review of Administrative Sciences*, 68 (1): 127-143.
- Koprić, I. (2005) *Prilagodba hrvatskog službeničkog sustava europskim standardima*, Tribina Pravnog fakulteta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba, Bilten br.1, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Koprić, I. (1999) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Koprić, I., Marčetić, G. (2003) *Obrazovanje upravnog osoblja: iskustva i izazovi*, u: Ivan Koprić (prir.) *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagreb.
- Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2012) *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Krbek, I. (1932) *Upravno pravo; Organizacija javne uprave*, knjiga II., Zagreb: Tisak i Naklada jugoslavenske štampe.
- Krbek, I. (1948) *Lica u državnoj službi*. Zagreb: Izdavački zavod JAZU.
- Kregar, J. (1991) *Izbor upravne elite*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 41(6): 517-540.
- Marčetić, G. (2011) *Novo lokalno službeničko pravo i upravljanje ljudskim potencijalima u reformiranoj lokalnoj samoupravi*, Koprić, I. (ur.) *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu - SCJUJF, Zagreb, 2013: 189-217.
- Marčetić, G. (2007) *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
- Marčetić, G. (2005) *Javni službenici i tranzicija*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung.

Marčetić, G., Manojlović, R. (2011) Codes of Ethics and Codes of Conduct for Public and Civil Servants in Anglo-Saxons and Ex- Yugoslavian Countries – Can a Common Pattern be found?, u Kostadinov, B., Matas, G. (ur.) *Social and Cultural Implications of Multiculturalism/ Implications sociales et culturelles du multiculturalisme*, Split: Hrvatsko-kanadsko akademsko društvo (HKAD) i Filozofski fakultet u Splitu.

Marčetić, G., Prelec, D. (2011) Development of a Human Resources Strategy in Croatian Civil Service. *Croatian International Relations Review*, Vol. XVII (2011), 62/63: 41-56

Meyer-Sahling, J. (2009), “Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession”, *Sigma Papers*, No. 44, OECD Publishing. [<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>]

Musa, A. (2012) Javna uprava, u Barbić, J. (ur.) *Prilagodba hrvatskog pravnog sustava*, Zbornik radova s okruglog stola Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti. Zagreb: HAZU (u tisku)

Musa, A. (2006) Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima iz 2005. *Hrvatska javna uprava* 6(4): 91-131

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

OECD, *Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service*, C(98)/70, 23 April 1998 [<http://www.oecd.org/governance/fightingcorruptioninthepublicsector/1899138.pdf>]

OECD Sigma (2011) Assessment Croatia [<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/48970754.pdf>]

OECD Sigma (2010) Assessment Croatia: Civil Service and Administrative Law [<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/47073931.pdf>]

OECD Sigma (2009) Structural elements for improving horizontal public governance systems in EU candidate countries: Sigma Assessment Baselines [<http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/49371146.pdf>]

OECD Sigma (2007), “Political Advisors and Civil Servants in European Countries”, *Sigma Papers*, No. 38, OECD Publishing [<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60qnxrkc-en>]

OECD Sigma (1999), “European Principles for Public Administration”, *Sigma Papers*, No. 27, OECD Publishing [<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>]

OECD Sigma (1997), “Public Service Training in OECD Countries”, *Sigma Papers*, No. 16, OECD Publishing [<http://dx.doi.org/10.1787/5kml619ljznn-en>]

OECD Sigma (1997), “Civil Service Legislation: Checklist on Secondary Legislation (and Other Regulatory Instruments)”, *Sigma Papers*, No. 14, OECD Publishing [<http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g4zxd9w-en>]

OECD Sigma (1997), “Country Profiles of Civil Service Training Systems”, *Sigma Papers*, No. 12, OECD Publishing [<http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g5hxl6f6-en>]

OECD Sigma (1996), “Civil Service Legislation Contents Checklist”, *Sigma Papers*, No. 5, OECD Publishing [<http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g9vtkxw-en>]

Palidauskaite, J. (2006) *Codes of Ethics in Transitional Democracies – Comparative Perspective*, *Public Integrity*, Winter 2005-6, 8(1): 35-48.

Petak, Z., Musa, A. (2012) Coordination for policy in transition countries: a case of Croatia. Paper presented at 22<sup>nd</sup> IPSA Conference, 8-12 July, Madrid

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

Serban, D. (2002) *A Practical Guide for Local Government Training in Central and Eastern Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute Budapest

Sević, Ž., Rabrenović, A. (1999) The Civil Service of Yugoslavia: Tradition vs. Transition, u: Verheijen, T., Kotcegura, A. (eds). *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK i Northampton, MA, USA

United Nations (1997) International Code of Conduct of Public Officials, A/RES/51/59, 28 January 1997, [<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/un/unpan010930.pdf>]

\* Pravni propisi i dokumenti te službena glasila u kojima su objavljeni, kao i korištene mrežne stranice, navedeni su u tekstu i u bilješkama uz tekst.

## **EUROPEANIZATION OF CIVIL SERVICE LAW: ADJUSTING CROATIAN LEGISLATION TO THE EUROPEAN STANDARDS**

The Civil service legislation reform in accordance with European principles is a crucial step in modernisation and Europeanization of public administration in candidate countries for EU membership. For that purpose, European Union has defined a set of basic principles and standards which serve as a model for legislative framework and practice development in order to ensure that public administration functions with sufficient accountability and effectiveness. During the accession process Croatia has been continuously reforming its civil service legislation, but that process has not finished yet. The assessment of civil service legislation in Croatia against European principles of depoliticisation, professionalism and adequate civil service system, ethics and integrity, effective management of human resources and training and education for public administration, points out to many inconsistencies, deficiencies, and omissions in regulation and in implementation of those rules that are in accordance with European standards. Therefore a set of measures at normative, strategic and organisational, personal and technical level are necessary in order to achieve institutionalization of European standards.

**Key words:** *Europeanization of civil service law, human potentials management, ethics and integrity in public service, professionalism in public administration, depoliticisation of public administration*