

# *Uloga sindikata u modernizaciji državne uprave*

*Siniša Kuhar\**

Uloga sindikata javnih službenika obilježena je svojevrsnim procjepom između starih, naslijeđenih navika i želja službenika-članova sindikata i nedovoljno promišljenih modernizacijskih mjera u javnoj upravi. Ona je posebno složena ako je riječ o sindikatima opće naravi, čije članstvo dolazi iz različitih dijelova javnog sektora, pa treba balansirati između pojedinih skupina članstva s različitim interesima. Razvoj ljudskih potencijala smatra se bitnom komponentom modernizacije javne uprave. Modernizacijski učinci kao posljedica djelovanja sindikata službenika vide se u području pravne regulacije, pružanja pravne zaštite službenicima i utjecaja na temelju tako prikupljenih podataka te kolektivnog pregovaranja.

*Ključne riječi:* sindikat javnih službenika, modernizacija javne uprave, kolektivni pregovori, razvoj ljudskih potencijala, pravna zaštita službenika

---

\* Siniša Kuhar, glavni tajnik Sindikata državnih i lokalnih službenika i namještenika Republike Hrvatske (main secretary of the Trade union of the state and local civil servants and employees in the Republic of Croatia)

## Društveni kontekst

U društvu u kojem se pojmovima pridaje zvučan, općeprihvaćen, ali često iskrivljen ili isprazan sadržaj, pisati o ulozi sindikata u modernizaciji državne uprave nezahvalan je posao, i to iz nekoliko razloga. Naime, uvriježena je sindikalna praksa reagirati na društvene procese kritizirajući njihove negativne posljedice, upozoravajući na obespravljenost zaposlenika, njihov teški materijalni položaj, skrivene namjere poslodavaca i političkih moćnika koji ih u njihovo ime nameću.

Vrlo često njihov (naš) kritički diskurs rabi pojednostavljenu crno-bijelu retoriku, suprostavljajući zaposleničku nemoć i patničko-pravedničku poziciju superiornim silama kapitala, moći i potencijalnim kriminalnim namjerama. No, sindikati često iz vida gube kompetitivni globalni društveni kontekst u kojem se odvijaju svi društveni procesi, pa i oni koji diktiraju ulogu i položaj državne uprave u društvu.

U zaposleničkom sustavu u kojem je zaposliti se značilo biti situiran i siguran za posao do kraja radnog vijeka, u kojem se građaninu pristupalo s položaja ekskluzivnog i politički neupitnog pružatelja usluga, uvođenje sustava kvalitete, učinkovitosti i konkurencije nije moglo proći bez otpora.

S druge strane, otpor koji sustav državne uprave pruža reformskim zahvatima vrlo je često logična posljedica nekvalitetnih, parcijalnih i, na razini politika, nedovoljno osmišljenih pokušaja modernizacije državne uprave.

Modernizacija državne uprave u Hrvatskoj često se svodi na tehničko-tehnološko osuvremenjivanje, pri čemu se tom važnom aspektu hvatanja koraka s blagodatima i mogućnostima, prije svega informacijsko-komunikacijske tehnologije, pridaje veće značenje od razvoja ljudskih potencijala i njihove mogućnosti udovoljavanju potreba građana kao korisnika usluga državne uprave. Brzi internet, moćna računala i suvremena tehnička pomagala često se prikazuju kao preduvjet modernoj, hitroj i učinkovitoj državnoj upravi.

Takav informativno-tehnicistički pristup, potpomognut političkom demagogijom o birokratiziranoj svijesti, ideološkim atavizmima ukorijenjenim u državnim tijelima kao utvrdi komunističko-tuđmanovsko-koalicijskih snaga i prekobrojnosti državnih službenika, »rezervnoj armiji rada« koja navodno samo čeka preuzeti posao u državnoj upravi od lijenih, nesposobnih i korumpiranih državnih službenika, često kao posljedicu ima otpor koji je jednako utemeljen na predrasudama i stereotipima glede namjera onih koji predvode i provode reforme sustava državne uprave.

Sustav u kojem se ciklički smjenjuju suprotstavljeni koncepti novačenja, vrednovanja rada i nagrađivanja državnih službenika, uvijek iznova konta-

minirani političkim kadroviranjem na svim razinama, teško može reagirati drukčije na svaki novi pokušaj modernizacije negoli s nepovjerenjem i sumnjičavošću.

Uloga sindikata to je teža, kompliciranija i nezahvalnija ako je riječ o sindikatu koji djeluje na razini cijelog upravnog sustava.

Pred ozbiljnim, kadrovski ekipiranim i društveno odgovornim sindikatima često stoje oprečni, ali zato ne manje legitimni zahtjevi članova s ciljem održanja statusne sigurnosti, unapređenja materijalnog položaja zaposlenika državne uprave, razvoja ljudskih potencijala i socijalnog kapitala koji predstavljaju državni službenici.

Od sindikata se zahtijeva očuvanje povlastica stečenih dugogodišnjim radom u sustavu koji se popunjavao stručno neodgovarajućim profilom zaposlenih, ali koji je istovremeno od zaposlenika proizvodio neodgovarajuće kadrove stalno pooštravajući stručne uvjete za njihovo novačenje, zadržavanje i obavljanje poslova radog mjesta, ne ulažući pri tome dovoljno u njihovo permanentno obrazovanje i usavršavanje te dopuštajući stručnu eroziju i odljev kadrova kroz negativnu selekciju uzrokovanu malim plaćama, neprepoznavanjem i nerazlikovanjem izvrsnih od manje dobrih slubenika.

U takvom sustavu normalno je da se istodobno tisuće ljudi otpušta i prima u državnu službu, da se proizvode nepotrebne društvene tenzije i generiraju socijalni slučajevi i problemi, umjesto da se stvore pretpostavke za evolutivni razvoj službeničkog aparata, bez »revolucionarnih« dramatičnih rezova.

## Doprinos sindikata modernizaciji državne uprave

Uloga sindikata u modernizaciji državne uprave, ali i njihov doprinos ublaživanju socijalnih tenzija koje izazivaju tranzicijski društveni procesi prilagođivanja novim globalnim obrascima i standardima, trebala bi biti razmjerna strahu i očekivanjima njihova članstva od novog globalnog poretka, ali nažalost sindikati nisu, kao ni politika zbog koje imaju posla, uvijek na visini zadatka.

Pokušavaju li utjecati na kvalitetu i sadržaj rješenja kojima se uređuje područje državne uprave, predlagatelji strategija i zakona to doživljavaju kao nedopuštenu agresiju na njihov teren, a kad svoje djelovanje svode isključivo na područje materijalnih prava, optužuje ih se za društveni autizam i neosjetljivost za globalnu ekonomsku situaciju i poziva ih se na solidarnost s onima kojima je teže od državnih službenika i namještenika.

Sindikata državnih i lokalnih službenika i namještenika Republike Hrvatske u tome nije iznimka, no zahvaljujući disperziranom i raznolikom članstvu koje obuhvaća državne, javne i lokalne službenike i namještenike, ima rijetku mogućnost kroz korpus svoga članstva usporediti nejednak položaj javnih službenika. Stoga, iako se bori za maksimalističke zahtjeve svih podskupina službenika, Sindikat istovremeno pokušava stvoriti pretpostavke za ujednačivanje radnopravnih i karijernih uvjeta u državnim i javnim službama te službama na razini područne (regionalne) i lokalne samouprave. Iako cilj takvog pristupa nije modernizacija s pozicija krajnjeg korisnika upravnog servisa, Sindikat svojim raznovrsnim aktivnostima u konačnici pridonosi upravo kvalitetnijem i učinkovitijem radu državne uprave.

Taj je doprinos moguće razmatrati kroz tri skupine aktivnosti Sindikata:

1. davanje mišljenja, primjedaba i prijedloga na strategije, zakone, druge propise i akte;
2. pružanje pravne pomoći članstvu i njezin povratni utjecaj na zakonodavnu i sudsku praksu te propitivanje ustavnosti i zakonitosti pojedinih propisa;
3. kolektivno pregovaranje kao područje u kojem se utvrđuju uvjeti rada službenika i namještenika.

Očitovanje Sindikata na prijedloge strategija, zakona, drugih propisa i akata institucionalizirano je međusektorskim dokumentima kao što je Program suradnje Vlade RH i neprofitnog, nevladinog sektora iz 2000., Poslovníkom Vlade i Kolektivnim ugovorom za državne službenike i namještenike.

Ti dokumenti utvrđuju obvezu Vlade RH na suradnju na području zakonodavstva s nevladinim udrugama, traženje mišljenja o prijedlozima odluka kojima se uređuju pitanja iz djelokruga rada udruga i savjetovanje sa sindikatima pri donošenju odluka od važnosti za gospodarski i socijalni položaj službenika i namještenika. Zahvaljujući tome Sindikat ima mogućnost intervencije u zakonske prijedloge prije njihova upućivanja u zakonodavnu proceduru, odnosno između dvaju saborskih čitanja.

Tako je, na primjer, Sindikat u Zakonu o državnim službencima svojim prijedlozima postigao izjednačivanje službenika i namještenika za vrijeme raspolaganja i otkaznog roka, ograničavanje angažiranja vanjskih pružatelja usluga na poslovima koji nisu poslovi državne uprave, uvjetovanje razrješenja rukovodećih državnih službenika ocjenom učinkovitosti rada, propisivanje kaznenog djela nasilja protiv obitelji i mladeži kao zapreke za

prijam u državnu službu, zaštitu anonimnosti »zviždača« kod prijavljivanja kaznenog djela korupcije i drugo. Sindikati su uključeni i u rad zajedničke radne skupine Vlade RH i sindikata državnih službi za izradu Zakona o plaćama državnih službenika.

Pravna pomoć koju Sindikat pruža članstvu vlastitom pravnom službom, pored neposredne zaštite službeničkih i namješteničkih prava, kao posljedicu ima testiranje i vrednovanje pojedinih zakonskih rješenja u njihovoj provedbi, stvaranje i ujednačivanje sudske prakse i, kao jednu od posljedica, modernizaciju državne uprave čiji rad postaje promišljeniji i bolji. Naime, rad državne uprave podjednako se testira i vrednuje kad je riječ o njezinim zaposlenicima kao i kad je riječ o običnim građanima. Također, čak 240.000 zaposlenika državnih i javnih službi istodobno su u dualističkom položaju izvršitelja i korisnika usluga državne uprave.

Od upravnog sustava koji svojim zaposlenicima ne osigurava zakonom, propisima i kolektivnim ugovorom zajamčena prava mnogo se toga ne mogu nadati ni građani, jer upravni organizam koji proizvodi nepotrebne unutarnje tenzije nije u dovoljnoj mjeri koncentriran na svoje primarne zakonske zadaće.

Tako su masovni sudski sporovi radi ostvarivanja prava na božićnicu i dar za djecu iz 2000. upozorili na nejednaku sudsku praksu i diskriminirajući položaj građana pred zakonom ovisno o nadležnosti županijskog suda koji je o tim pravima odlučivao te je stoga Ustavni sud, navodeći upravo te sporove kao jedan od razloga, ukinuo odredbu Zakona o parničnom postupku kojom se u sporovima vrijednosti manje od 100.000 kuna ne dopušta revizija.

U slučaju štrajka u državnim službama iz 2005. i 2006. Sindikat je kroz sudske sporove zbog uskrate dnevnice za vrijeme provedeno u štrajku, bez donošenja rješenja, stvorio pretpostavke za zaštitu prava službenika i namještenika na štrajk kao legitimnu industrijsku akciju protiv poslodavca.

Sindikat je kroz institut predlaganja ocjene ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom RH inicirao razmatranje prakse Vlade RH koja, suprotno Zakonu o Vladi Republike Hrvatske koji propisuje da se uredbe koje je ovlaštena donositi obvezno objavljuju u *Narodnim novinama*, ne objavljuje dijelove uredbi o unutarnjem ustrojstvu državnih tijela koji se odnose na okvirni broj potrebnih državnih službenika i namještenika. Cilj je toga ne samo poticanje Vlade na zakonito djelovanje već i omogućivanje uvida u broj i strukturu zaposlenih državnih službenika i namještenika.

Ipak, kroz kolektivno pregovaranje Sindikat ima mogućnost izravnog utjecaja na modernizaciju državne uprave kroz ugovaranje rješenja kojima se

njezin rad usklađuje s radnopravnim stečevinama i stečevinama radničke i građanske participacije.

Tako je upravo Sindikat predložio ugovaranje obveze savjetovanja pri donošenju uredbi o unutarnjem ustrojstvu i pravilnika o unutarnjem redu, obveze državnih tijela da pri donošenju plana prijma i popunjavanju slobodnih radnih mjesta vode računa o zapošljavanju osoba s invaliditetom, sukladno Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, te da se u tu svrhu odrede primjerena radna mjesta i uvjeti rada, kao i potpisivanje sporazuma o zaštiti dostojanstva državnih službenika i namještenika.

Kao jednu od važnijih, iako još uvijek ne i provedenih, odredaba Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike za transparentniju i učinkovitiju kadrovsku politiku u državnoj upravi treba spomenuti i odredbu Ugovora kojom se Vlada i sindikati državnih službi, polazeći od odgovornosti socijalnih partnera za rad državnih službi, obvezuju osnovati zajedničko radno tijelo radi poboljšanja kvalitete rada i učinkovitosti državnih službi.

To radno tijelo trebalo bi jednom godišnje razmatrati stanje u državnim službama s ciljem poboljšanja rada državnih službi i predlagati mjere u svezi sa:

- strukturom kadrova u državnim tijelima s obzirom na potreban broj službenika i namještenika, obrazovnu strukturu i posebna znanja i vještine koji se od njih očekuju;
- socijalno odgovornim upravljanjem ljudskim resursima radi podizanja optimalnog broja i strukture kadrova uz uvažavanje stečenih prava postojećih službenika i namještenika, na način kojim će se u najvećoj mjeri koristiti mogućnosti edukacije i stručnog osposobljavanja, kao i odgovarajućih oblika zbrinjavanja neodgovarajućih kadrova, odnosno viška zaposlenih;
- zajedničkim promicanjem profesionalnih i etičkih vrijednosti, kao i izvrsnosti u radu državnih službi s ciljem podizanja razine svijesti o državnoj upravi kao servisu u službi građana.

Izvešće o stanju i mjerama koje se predlažu radno tijelo trebalo bi donijeti do 30. lipnja tekuće godine radi osiguranja potrebnih sredstava za njegovu provedbu u postupku donošenja državnog proračuna.

U pregovorima za novi kolektivni ugovor Sindikat je, s ciljem podizanja razine kvalitete kolektivnih pregovora, predložio omogućivanje participacije predstavnika nevladinih udruga i akademske zajednice, u obliku »dob-

ronamjernih savjetnika«. Sindikat je svoj prijedlog, uobličen u novu glavu Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike, uputio i Uredu za socijalno partnerstvo, uz obrazloženje kako za to postoji potreba kad se pregovara i raspravlja o pitanjima kojima se izravno ili neizravno utječe na učinkovitost i kvalitetu rada državnih službi kao servisa građana, u kojem bi slučaju nevladine udruge i predstavnici akademske zajednice mogli i trebali zastupati javni interes u pregovorima. Također, njihovo bi uključivanje bilo moguće i kad je riječ o specifičnim pitanjima vezanim uz status državnih službenika i namještenika. Sindikat predlaže da svaka ugovorna strana u pregovorima može predložiti do tri predstavnika nevladinih udruga i akademske zajednice te da oni u pregovorima imaju položaj dobronamjernih savjetnika koji ne mogu izvještavati javnost o tijeku i rezultatima rasprave i pregovora bez odobrenja ugovorne strane koja ih je predložila.

Polazište je Sindikata da pojedina pitanja koja su predmet pregovora i rasprave dviju strana zbog svoje kompleksnosti i razine stručnosti koju zahtijeva njihovo razmatranje nadilaze stručne kompetencije pregovarača i pomoć »sa strane« u obliku stručnjaka nevladinog sektora i akademske zajednice i više je negoli dobrodošla. Ako se prijedlog Sindikata ugradi u kolektivni ugovor, to bi značilo da će ubuduće, kad je riječ o strukturi kadrova u državnoj službi, ravnopravnost i zastupljenost spolova, cijena rada, analiza platnih sustava, zaštita dostojanstva i antidiskriminacijske mjere, stambeno zbrinjavanje i sl., jedna ili obje strane u pregovorima u pomoć moći pozvati profesora s područja upravne znanosti, radnog prava ili predstavnika nevladine udruge koja se bavi problemom mobinga, rodne jednakosti, socijalnom politikom.

Kao razlog takvom uvođenju svojevrsnih »prijatelja pregovaračkih odbora« Sindikat navodi činjenicu da se aktivisti nevladinih udruga i predstavnici akademske zajednice nerado uključuju u rad pregovaračkih odbora kao savjetnici jedne ili druge strane u pregovorima, jer takav položaj implicira položaj »plaćenika« koji »drukaju« za rješenja jedne ili druge strane. Takvim njihovim uključivanjem oni bi u procesu pregovora zadržali dignitet i položaj neovisnih stručnjaka koji u pregovorima zastupaju interes javnosti i pomažu stranama pronaći stručno utemeljena najbolja rješenja.

I na kraju, angažman Sindikata koji se odvija kroz kolektivne pregovore, participaciju sindikalnih povjerenika i članova Sindikata – službenika i namještenika u donošenju važnih odluka kojima se utječe na njihov gospodarski i socijalni položaj, kao posljedicu ima razvijanje svijesti i kulture socijalnog dijaloga i bolje razumijevanje podjednake potrebe građana da

znaju tko, što i na koji način radi u državnoj i javnoj upravi i da na isti način sudjeluju u raspravi o njezinoj kvaliteti i učinkovitost rada.

Ako se državni službenici i namještnici često osjećaju nemoćni i frustrirani zbog svoga statusa i nemogućnosti utjecaja na njegovo poboljšanje, ali i unapređenje kvalitete rada u državnoj upravi, i kroz Sindikat i njegove aktivnosti pokušaju promijeniti takvo stanje, možda će imati više razumijevanja i za potrebe građana kao korisnika njihovih stručnih usluga.

## THE ROLE OF TRADE UNIONS IN THE MODERNISATION OF STATE ADMINISTRATION

### *Summary*

*The role of the public servants' union is marked by a gap between the old, inherited habits and wishes of the union members and poorly considered modernisation measures in public administration. This role is particularly complex in the unions of »general type« whose membership comes from different parts of the public sector and, therefore, requires balancing among different membership groups with various interests. Human potentials development is considered to be an important component of modernisation of public administration. Modernisation effects as a consequence of union activities are visible in the field of legal regulation, legal aid to public servants, influence the union gains via the information gathered in the process of providing legal aid, and collective bargaining.*

*Key words: public servants' union, modernisation of public administration, collective bargaining, human potentials development, legal aid and protection of public servants*