

Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi i novi Zakon o državnim službenicima

*Gordana Marčetić**

UDK 35.08(497.5)
Izvorni znanstveni rad
Primitljeno 9. 4. 2006.
Prihvaćeno 24. 5. 2006.

U prvom dijelu teksta raspravlja se o pojmu ljudskih potencijala i posebnostima upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Prikazuju se razlike između personalne funkcije koja je karakteristična za tradicionalni upravni koncept te funkcije upravljanja ljudskim potencijalima koji proizlazi iz doktrine novog javnog menadžmenta. U drugom se dijelu analiziraju odredbe novog Zakona o državnim službenicima s obzirom na njihovu prilagođenost standardima EU i ciljevima programa CARDS te se uspoređuju sa službeničkim zakonodavstvom nekih postsocijalističkih zemalja koje su postale članice EU. Traže se odgovori na dva temeljna pitanja. Prvo, je li Zakon o državnim službenicima pridonio jačanju i modernizaciji službeničkog zakonodavstva, a prije svega profesionalizaciji i depolitizaciji službeničkog sustava? Drugo, je li u organizacijskom i institucionalnom smislu usmjeren prema novom pristupu upravljanja ljud-

* Mr. sc. Gordana Marčetić, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

skim potencijalima ili je zadržao stari pristup klasične personalne administracije?

Ključne riječi: upravljanje ljudskim potencijalima, personalna funkcija, javna uprava, Zakon o državnim službenicima, modernizacija službeničkog zakonodavstva

I. Pojam i značenje upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi

1. Što su ljudski potencijali?

U posljednja dva desetljeća izraz *human resources* (ljudski potencijali) postao je vrlo popularan u znanstvenoj i stručnoj literaturi. Riječ je o pojmu kojega je značenje tijekom vremena evoluiralo od relativno uskog i jednostranog ekonomskog pojma *radne snage* u mnogo šire i kompleksnije značenje.

Prva je promjena nastupila s pojavom izraza *ljudski kapital* koji je upućivao na to da su ljudi kreativna i socijalna bića te da se ne mogu podvesti pod ograničeni sadržaj pojma radne snage. U najširem smislu novi se izraz počeo upotrebljavati za označivanje i kategoriziranje vještina i sposobnosti kojima se ljudi koriste u zaposlenju i kojima na druge načine pridonose ekonomiji (Bambooweb 1., 2005: 1; Bambooweb 2., 2005: 1). No, premda je riječ o složenijem i širem pojmu te drugačijem pristupu ljudima, ideja koja leži u izrazu ljudski kapital u temelju se ne razlikuje od one na kojoj počiva izraz radna snaga. Ljudski kapital promatra se i nadalje kao važan element proizvodnosti rada i stvaranja nove vrijednosti, a u njega se ulaže radi stjecanja ekonomske dobiti. Takvo je gledanje karakteristično za ekonomske teoretičare i praktičare, a u javnoj upravi promovira se kroz pokret novog javnog menadžmenta, iako ne uvijek kroz termin ljudskog kapitala.

Izraz *ljudski potencijali* javlja se kasnije. Njegova sve veća popularnost dubljeg je značenja od puke pomodnosti. U sadržaju pojma ljudski potencijali možemo otkriti drugačiji diskurs gledanja od onoga koje podržava pojam ljudski kapital. Iako mnogi ne uočavaju ili ignoriraju tu

različitost pa se navedenim pojmovima koriste kao sinonimima, sve je veći broj stručnjaka i znanstvenika koji se svjesno opredjeljuju za izraz ljudski potencijali označavajući njime promijenjeni stav prema ljudima. Novi je izraz širi, a još je važnije da nema isključivu, ponekad negativnu, konotaciju kao riječ *kapital* koja primarno odražava ekonomski interes za stvaranjem profita. On upućuje na to da percepcija ljudi i ljudskog rada u suvremenim organizacijama treba imati kompleksniju i humaniju dimenziju od dosadašnje koja se temeljila pretežno na ekonomskom pristupu. Također, da su ljudi mnogo više od faktora proizvodnje, da nisu lako zamjenjivi te da njihova učinkovitost ne ovisi samo o visini plaće i materijalnim pogodnostima, već i o mnogobrojnim drugim elementima, kao što su zadovoljstvo na radu, odnos s rukovoditeljima, sigurnost zaposlenja i slično. Takvo je gledanje posebno važno u području javne uprave, budući da javni službenici obavljaju javnu djelatnost u korist građana te ih ne možemo promatrati isključivo s aspekta kapitala koji služi organizacijskoj efikasnosti i ekonomičnosti.

U najširem smislu gledano ljudske potencijale možemo definirati kao ukupnost formalnih znanja, praktičnih vještina, sposobnosti, ponašanja, socijalnih obilježja, psiholoških osobina te realiziranih i/ili latentnih kreativnih mogućnosti ljudi u nekom društvu, organizaciji ili zajednici. Za razliku od pojma radne snage koji se kreće u okvirima zaposlenosti i nezaposlenosti, ili ljudskog kapitala koji je posredno ili neposredno limitiran ekonomskom vrijednošću, ljudski potencijali nisu ograničen pojam.

Ljudske potencijale u javnoj upravi možemo promatrati u širem i užem smislu. U *širem* značenju pojam obuhvaća službenike, namještenike, pomoćno i manualno osoblje, vanjske suradnike i savjetnike, pa čak i politički imenovane osobe. Štoviše, o potonjoj se kategoriji gotovo i ne razmišlja na razini upravljanja ljudskim potencijalima iako je poznato da kvalitetno upravljanje unutar upravnog sustava značajno ovisi o stupnju obrazovanosti i osposobljenosti pojedinih osoba koje zauzimaju političke položaje.

Ljudski potencijali u *užem* smislu odnose se isključivo na kategoriju javnih službenika. Upravo je ta kategorija glavni predmet zanimanja službeničkih zakonodavstva diljem svijeta. Zakon o državnim službenicima Republike Hrvatske iz 2005. (dalje: ZODS) u tom je pogledu još specifičniji, jer je sadržajno usmjeren na užu skupinu javnih službenika – na državne službenike. Državnim namještenicima bavi se uglavnom

na načelnoj razini te propisuje da se na njihova prava, obveze i odgovornosti »primjenjuju opći propisi o radu i u skladu s njima sklopljeni kolektivni ugovori« (čl. 138.), ako pojedinim odredbama nije određeno drugačije.

2. Novi javni menadžment i upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi

Privatni sektor prvi je prepoznao važnost i velike mogućnosti novog pristupa ljudima. Sveopći trend prijenosa ekonomskih vrijednosti iz privatnog u javni sektor implicirao je zamjenu tradicionalnih metoda i etike javne uprave s praksom koja vlada u privatnom sektoru. Zagovornici modela novog javnog menadžmenta¹ (dalje: NJM) kritizirali su tradicionalni model javne uprave proglašavajući ga zastarjelim, preskupim i nedovoljno »fleksibilnim« (Soeters i Tessema, 2004: 625). No, menadžerske tehnike i metode nerijetko su implementirane u javnu upravu prije no što je utvrđeno jesu li u tom području prikladne i primjenjive. To je dovelo do niza neželjenih, neočekivanih i negativnih posljedica koje su potaknule žučljivu polemiku u znanstvenim i stručnim krugovima o pitanju može li se i treba li se menadžment ljudskih potencijala u privatnom i javnom sektoru izjednačiti.

Suprotstavljanje, uspoređivanje i procjenjivanje novog i starog modela postalo je gotovo nezaobilazno u suvremenim raspravama o javnoj upravi. Ističu se razlike između klasičnog (weberijanskog) koncepta koji počiva na znanju, primjeni pravnih i drugih pravila i postupaka te racionalnim elementima, s jedne strane, i NJM-a koji je preuzeo tehnike i ciljeve privatnog sektora te je usmjeren na rezultate, ocjene, kon-

¹ Napori za uvođenjem ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (3E) u javnu upravu posljednjih desetljeća 20. stoljeća propagirani su kroz koncept novog javnog menadžmenta (*the New Public Management*). O pitanju što je novi javni menadžment i što je novo u njemu ne postoji suglasnost u literaturi. Neki autori smatraju da NJM utjelovljuje različite, pa i konfliktne ciljeve. Ferlie to slikovito izražava riječima: »Ponekad novi javni menadžment izgleda kao prazno platno: možete slikati na njemu što god želite.« (Ferlie i drugi, u: Stark, 2002: 137). Ključni su pojmovi koje vezemo za NJM: vitka država, privatizacija, smanjenje, minimiziranje i deregulacija, a potječu iz neoliberalne politike u kojoj je NJM čvrsto usaden. Također ga vezemo s pojmovima poput: konkurencija, marketizacija, ugovaranje, učinkovitost i slično (Wollman, 2001: 12–13).

kurentnost na tržištu, kvalitetu izvršenja i učinkovitost, s druge strane. Dok weberijanski koncept razmišlja o demokratskim vrijednostima i jednakim pravima svih građana, menadžerski koncept ima na umu ekonomske vrijednosti i zadovoljstvo kupaca javnih usluga. Građani koji ne mogu platiti uslugu nisu predmet interesa NJM-a. U novom je javnom menadžmentu »mnogo važnija praksa od teorije; i ono što možeš izvršiti smatra se mnogo korisnijim od koga znaš ili što znaš« (Soeters i Tessema, 2004: 626).

Općenito gledano menadžerski je model karakterističan za anglosaski krug zemalja, dok je klasični koncept bio tradicionalno zastupljen u zemljama kontinentalne Europe. Ideja pravne države (*Rechtstaat*) i vladavina prava duboko su ukorijenjeni u službenička zakonodavstva kontinentalne Europe.² No, od 1980-ih nadalje menadžerske su se reforme »endemički« (Bekke i Meer, 2000: 286) širile Europom, pa je tradicionalni upravni model doživio znatne promjene.³ Pa ipak, upravne reforme u europskim zemljama nisu bile ni približno toliko nagle i radikalne kao one u anglosaskim zemljama.⁴

² Dobar je primjer za to Njemačka. Službeničko pravo integralni je dio nje-mačkog Ustava koji državne službenike smatra zaštitnicima »tradicionalnih načela državne službe«. Ustavne odredbe propisuju da pravo kojim se uređuje javna služba mora uvažavati »tradicionalna načela profesionalne državne službe«, a uobičajeno izvršavanje najviših ovlasti povjereno je članovima javnih službi koji »stoje u međudodnosu službe i lojalnosti definirane javnim pravom« (Goetz, 2000: 72).

³ Stvaranje tzv. europskog upravnog prostora kroz djelovanje europskih sudova (pravde i za ljudska prava) te inicijative OECD-SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) primjer je kombinacije tradicionalnih i menadžerskih načela. To su načelo: (1) vladavine prava, (2) otvorenosti i transparentnosti, (3) odgovornosti uprave te (4) efikasnosti u trošenju javnih sredstava i efektivnosti u postizanju ciljeva resornih javnih politika (Koprić i Marčetić, 2005: 37).

⁴ Put upravnih reformi u Njemačkoj od ranih 1990-ih nadalje Pollitt i Bouckaert označavaju kao »mješavinu održavanja i modernizacije« (Pollitt i Bouckaert, prema: Wollmann, 2003: 33–34). Njemačka uprava i dalje ima korijene u jakoj tradiciji pravne države pa se može reći da je bilo relativno malo promjena ako ih se uspoređuje s promjenama javnog sektora pod utjecajem NJM-a u drugim zemljama (Wollmann, 2003: 34), ali je ipak vidljiv značajan stupanj prilagodljivosti i fleksibilnosti na institucionalnoj, instrumentalnoj i proceduralnoj razini (Benz i Goetz, prema: Wollmann, 2003: 26).

U Francuskoj su snage modernizacije prvo promovirale ideje efikasnosti i sudjelovanja da bi kasnije stavile naglasak na kvalitetu djelovanja javnih službi. Od 1989. dolazi dopromjene u radnim odnosima, razvoja odgovornosti, ocjenjivanja javnih politika i poboljšanja pružanja usluga korisnicima, a reforma iz 1995. usmjerena je na smanjivanje centralizma, preciziranje zadataka države i brigu o potrebama građana. Dok je u Velikoj Britaniji modernizacija uglavnom nametnuta upravi, u Francuskoj su tu politiku stvorili visoki državni

Unatoč prodiranju menadžerskog pokreta u zapadnoeuropske zemlje, Europska unija zauzela je tradicionalni pristup u pogledu upravnih sustava tranzicijskih zemalja. Standardi Komisije EU koji se odnose na opću upravnu sposobnost zemalja kandidata počivaju na načelima klasične uprave karijernog tipa, što, među ostalim, uključuje utemeljenje službeničkog zakonodavstva, profesionalizaciju i depolitizaciju uprave, uspostavljanje i razvijanje sustava osposobljavanja i usavršavanja javnih službenika i reformu platnog sustava (Marčetić, 2005: 174–176).

Menadžerski pokret promovirao je novi pristup ljudskim potencijalima u organizacijama uvidjevši važnost ljudi i njihova zadovoljstva, što je nesumnjivo pozitivna okolnost. Ne treba, međutim, zaboraviti da su njegovi motivi primarno ekonomski i usmjereni na organizacijsku efikasnost, pa je i ljudski kapital u funkciji financijskog kapitala. U trenutku u kojem ljudi postaju prevelik trošak za organizaciju menadžerska filozofija brzo »zaboravlja« svoj proklamirani humanizam i brigu za ljude, a menadžeri bez razmišljanja smanjuju prava zaposlenika i otpuštaju ih s posla. To je uobičajeno s aspekta poslovanja organizacija u privatnom sektoru jer njihovi vlasnici prirodno teže ostvarivanju ekonomskog interesa i konkurentnosti na tržištu.

No, je li ekonomski interes primaran u slučaju javnih organizacija? U načelu, nije. Javne organizacije imaju drugačije vrijednosti, ciljeve i razlog postojanja od onih u privatnom sektoru. Nacionalni muzeji i kazališta, kao i bolnice i škole, ne postoje radi ostvarivanja profita, a teško ćemo se složiti s mišlju da, primjerice, ministarstva pravosuđa ili unutarnjih poslova trebaju biti konkurentna na tržištu. Nema sumnje da se u javnom sektoru mogu i trebaju primijeniti neke metode iz privatnog sektora radi poboljšanja efikasnosti i snižavanja troškova javne uprave, no sasvim je neutemeljena ideja prema kojoj bi trebalo u potpunosti izjednačiti praksu privatnog i javnog sektora. Javna uprava treba i ekonomično postupati, ali njezin osnovni interes nije ekonomski, već – javni interes. To znači da, pored ekonomskih, mora zastupati pravne, demokratske i socijalne vrijednosti.

službenici koji su posebnim vezama isprepleteni s donositeljima političkih odluka. Široko je zastupljeno stajalište da će modernizacija uspjeti samo uz sudjelovanje i podršku zainteresiranih. Stoga se ni promjene ne mogu provoditi protiv službenika ili bez njih, pod izlikom uvođenja novih tehnologija i menadžerskog načina upravljanja, već uz njihovu punu suradnju i aktivno sudjelovanje (Gjidara, 2003: 76, 78–79).

U tom kontekstu treba promatrati i model upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi. To se upravljanje prije svega treba prilagoditi javnom interesu u kojem može biti sadržan i ekonomski interes. To znači da će se javni službenici smatrati vrijednim ljudskim potencijalom, čak i kad njihova radna mjesta iziskuju veće troškove i kad djelatnost koju obavljaju nije isplativa ni ekonomična, ako kvalitetno i profesionalno osiguravaju javne usluge za građane.

Hrvatska je u suvremeno doba u pogledu službeničkog sustava suočena s brojnim pritiscima te s neusklađenim, pa i oprečnim zahtjevima moćnih međunarodnih organizacija koje su nositelji projekata reforme u tom području. Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka jače zagovaraju menadžerske mjere. Pored inzistiranja na kvalitetnom i učinkovitom radu, radnim ocjenama, fleksibilizaciji službeničkih odnosa, samostalnosti menadžera i novim tehnikama ULJP-a, te mjere uključuju i nepopularno smanjivanje plaća i socijalnih prava zaposlenika u javnom sektoru, kao i smanjivanje broja zaposlenih i broja javnih organizacija. S druge strane, Europska unija traži veći profesionalizam, dobro obrazovanje, kontinuirano osposobljavanje i usavršavanje, jačanje službeničke karijere i depolitizaciju, drugim riječima, uspostavljanje tradicionalne, weberijanske uprave. Sukob tih koncepcija dovodi do brojnih problema u praksi.

Službenici takvu situaciju doživljavaju kao nepravednu i nerealnu. Od njih se očekuje zalaganje na radu, kontinuirano usavršavanje i obrazovanje, izvrsni rezultati i primjeren odnos s građanima, a zauzvrat dobivaju male plaće, frustraciju zbog nemogućnosti napredovanja u struci, kritike javnosti, političara i međunarodne zajednice zbog »skupe i neučinkovite birokracije« i sve veću nesigurnost zbog mogućnosti dobivanja otkaza tijekom reformskog procesa.

3. Razlike između funkcije upravljanja ljudskim potencijalima i personalne funkcije

Mnogi autori koji se bave područjem upravljanja ljudskim potencijalima pokušavaju dokazati da je riječ o sasvim novom i potpuno drugačijem pristupu ljudskoj dimenziji u organizaciji od dosadašnjeg. To nije sasvim točno. Upravljanje ljudskim potencijalima promovira dru-

gačiji pristup u pogledu odnosa između organizacije i zaposlenika od dosadašnje personalne (ili kadrovske) funkcije. No, ipak nije riječ o sasvim originalnom i novom proizvodu. Možda je točnije reći da je ULJP samo posljednja stepenica razvoja na liniji istraživanja i prakse upravljanja koja je u organizacijskoj teoriji započela 1940-ih i 1950-ih s pojavom škole *human relations* (škola ljudskih odnosa).⁵

Izraz »menadžment ljudskih potencijala« ili »upravljanje ljudskim potencijalima« (*human resource management*) nije strogo definiran pojam. Mnogi autori slijede definiciju »harvardske škole« prema kojoj upravljanje ljudskim potencijalima uključuje sve »menadžerske odluke koje utječu na odnose između organizacije i zaposlenika« (Beer i drugi, u: Boyne i drugi, 1999: 408). Općenitost te i njoj sličnih definicija omogućuje široko i fleksibilno tumačenje ULJP-a.

U suvremenoj teoriji i praksi pojam ULJP-a koristi se u četiri značenja, kao: (1) znanstvena disciplina, (2) menadžerska funkcija, (3) posebna poslovna funkcija u organizaciji i (4) specifična filozofija menadžmenta (Bahtijarević-Šiber, 1999: 3). Budući da detaljno objašnjavanje tih značenja izlazi izvan okvira ovog rada, ukratko ću se osvrnuti na drugo i treće značenje pojma koji su najvažniji s aspekta svakodnevne prakse upravljanja u javnim organizacijama.

ULJP kao menadžerska i poslovna funkcija međusobno se isprepleću i u praksi ih je teško sadržajno odvojiti. Funkciju ULJP-a možemo promatrati s aspekta djelatnosti rukovoditelja ili s aspekta jednog ili više izvršitelja. Na menadžerskoj razini može se obavljati kao jedna od mnogih zadaća koje obavljaju menadžeri u sklopu svoje općenitije

⁵ Škola *human relations* nastala je kao kritika klasičnog, mehanicističkog modela organizacije u kojem se struktura organizacije promatrala kao relativno samostalna veličina, važnija od konkretnih ljudi koji su bili podređeni svrhama organizacije (Koprić, 1999: 10). Model organizacije kao strogo logičnog i racionalnog društvenog sustava u kojem je čak i vlast bila lišena subjektivne, arbitrarne dimenzije, promatrao je čovjeka kao racionalno, ekonomski motivirano biće. Prva kritika upućena modelu sveopće racionalnosti došla je s područja industrijske psihologije koja se pozabavila složenim, nepredvidljivim, a nerijetko i iracionalnim svijetom ljudskih emocija. Početna su istraživanja promatrala zaposlenike kao pojedince s ukupnošću sposobnosti i vještina u njihovoj fizičkoj radnoj okolini. Najpoznatije istraživanje iz tog razdoblja (sredinom 1930-ih) veže se uz E. Mayo i njegovu skupinu istraživača, a poznato je pod imenom *Hawthorne eksperiment*. Tim su se istraživanjem ispitivali odnosi između fizičkih uvjeta rada (intenziteta rasvjete) i produktivnosti (više v. u: Perko-Šeparović, 1975: 24-30).

funkcije upravljanja nekom organizacijskom jedinicom (*line manager*) ili čitavom organizacijom (*top manager*), ali i kao samostalna, specijalizirana zadaća (*human resources manager*). Na izvršnoj razini poslovnu funkciju ULJP-a može obavljati pojedinac ili skupina izvršitelja, centralizirano (putem specijaliziranih službi, odjela ili komisija), ali i decentralizirano (u sklopu nekih drugih službi i djelatnosti, unutar ili izvan organizacije).

Posljednje četvrti stoljeća nastupile su bitne promjene u sadržaju, ulozi, organizaciji i shvaćanju menadžerske i poslovne funkcije koja se bavi ljudskim odnosima u organizaciji. U klasičnom upravnom modelu rukovoditelj nadležan za tzv. personalne poslove imao je ulogu »čuvara merit načela« (Condrey, 1998: 11). Personalna služba bila je centralizirana u jednoj osobi, komisiji javne službe ili personalnom (kadrovskom) odjelu te usmjerena na uniformirano provođenje pravila, postupaka i politika. Personalna politika bavila se pitanjem zapošljavanja, selekcije klasifikacije, napredovanja, nagrađivanja i ocjenjivanja zaposlenika. Percepcija personalnog odjela ili njegova rukovoditelja uglavnom nije bila na visokoj razini i smatrala se manje važnom aktivnošću, ako ne i preprekom učinkovitom organizacijskom funkcioniranju.

Početak 1980-ih, u paketu s idejama NJM-a, dolazi do prodora koncepcije upravljanja ljudskim potencijalima kojom se želi zamijeniti dotadašnja koncepcija personalne administracije. ULJP se promatrao kao promjena koja je vođena temeljnom promjenom okoline (Beaumont, 2002: 12). Novi način razmišljanja započeo u privatnom sektoru SAD-a, Velike Britanije, a potom i drugih anglosaskih zemalja ubrzo se prenosi i u javni sektor. Američka Nacionalna akademija za javnu upravu 1995. zauzima službeno stajalište da se »uloga stručnjaka za ljudske potencijale mora dramatično pomaknuti od reaktivnih rukovatelja papirima prema odgovornim konzultantima i savjetnicima« (Condrey, 1998: 11).

Treba naglasiti da nisu svi, pa ni američki autori, suglasni u ocjeni značenja i uloge ULJP-a. Razmišljanja se kreću na ljestvici od onih koji tvrde da je ULJP u svim pogledima drugačiji od dosadašnje personalne funkcije do onih koji smatraju da je dosadašnja personalna funkcija, uz neke manje važne novitete, samo dobila moderniji naziv. Većina se autora ipak slaže u stavu da ULJP ima drugačiji pristup ljudskoj dimenziji organizacije od personalne funkcije, kako u pogledu sadržaja, tako i u načinu djelovanja. Ključni je naglasak u literaturi o ULJP-u na stra-

tegijskom⁶ fokusu i individualnim komponentama koje se međusobno podupiru, a naglašavaju timski rad, fleksibilnost, uključenost zaposlenika i predanost organizacije zadacima.

Funkcija ULJP-a, međutim, nije potpuno različita od personalne funkcije. Štoviše, ona obuhvaća i poslove personalne funkcije, ali je mnogo šira i kompleksnija od nje. Upravljanje ljudskim potencijalima usmjereno je na podizanje opće organizacijske sposobnosti i uspješnosti. Za razliku od administrativne personalne funkcije, koja je parcijalna i relativno kratkoročnog karaktera, ULJP je integralno, dugoročno i strateški orijentiran. Personalna funkcija djeluje kroz standardizirane i centralizirane forme, statična je i kruta. ULJP je individualiziran i fleksibilan, a njegov je pristup dinamičan i aktivan. Personalni stručnjaci i rukovoditelji tradicionalnih personalnih odjela obavljaju izoliranu, specijalističku funkciju unutar organizacije. S druge strane, od menadžera i stručnjaka za ljudske potencijale očekuje se da budu široko integrirani u djelatnost upravljanja na svim razinama izvršenja te da sudjeluju u cjelokupnom poslovanju organizacije zajedno s drugim menadžerima. S obzirom na to, možemo reći da je ULJP kompleksna i dinamična aktivnost o kojoj treba svakodnevno razmišljati na svim organizacijskim razinama (v. tablicu).

⁶ Početkom 1990-ih sve se češće uz pojam ULJP stavlja prefiks »strateški« koji, pored dugoročnog (ili strateškog) planiranja ljudskih potencijala, podrazumijeva sasvim nov pristup ulozi ljudskih potencijala u strateškom menadžmentu i ostvarivanju strateških ciljeva organizacije. U literaturi se koriste najmanje tri značenja tog pojma. U prvom značenju strateški ULJP teži ukidanju dosadašnjih razlika između radnika (*blue collars*) te službenika i stručnjaka (*white collars*) i primjeni jednakih postupaka na sve zaposlenike pri uređivanju njihovih statusnih odnosa. Drugo značenje upućuje na tri organizacijske razine na kojima se donose ključne odluke – stratežisku, menadžersku i operativnu. Treće, i najpopularnije, značenje upućuje na potrebu isticanja eksplicitne, dvosmjernе veze između stvarne prirode odluka vezanih za ULJP i stvarne prirode vanjske, natjecateljske strategije pojedine organizacije. Tako, s jedne strane, ULJP određuje uspješnost poslovne strategije organizacije, dok, s druge strane, poslovna strategija organizacije određuje ciljeve, postavlja modele i usmjeruje način upravljanja ljudskim potencijalima u organizaciji (Beaumont, 2002: 16–19).

Tablica: *Obrasci personalnog upravljanja i upravljanja ljudskim potencijalima*

	Upravljanje osobljem	Upravljanje ljudskim potencijalima
Vremenska perspektiva – planiranje	Kratkoročna, reaktivna <i>ad hoc</i> , marginalno	Dugoročna, proaktivna strategijsko, integralno
Psihološki ugovor	Podvrgavanje	Predanost
Sustavi kontrole	Vanjska kontrola	Samokontrola
Perspektiva radnih odnosa	Pluralistička, kolektivna, nisko povjerenje	Jedinstvena, individualizirana, visoko povjerenje
Strukture / sustavi kojima se daje prednost	Birokratske, mehanicističke, centralizirane, formalno određene uloge	Životne, prenesene, fleksibilne uloge
Uloge	Specijalističke / profesionalne	Široko integrirane u izvršni menadžment
Kriteriji procjene	Minimizacija troškova	Maksimalna iskoristivost (uračunavanje ljudske aktive)

(Izvor: Beaumont, 2002: 12)

II. Upravljanje ljudskim potencijalima i odredbe novog Zakona o državnim službenicima

1. Uvod

Profesionalizacija javne uprave započela je krajem 19. i početkom 20. stoljeća u zemljama Zapadne Europe i Sjeverne Amerike, pa se može reći da su i »kapitalističke i socijalističke države te njihovi upravni sustavi prošli kroz birokratizaciju« u Weberovu smislu riječi (Farazmand, 2002: 137). Pa ipak, postoji bitna razlika između zemalja razvijenog Zapada i zemalja Istočne Europe koje su u socijalističkom razdoblju bile usporene u tom procesu. Jaka politizacija poduprta sustavom nomenklature⁷ izrazito je štetila procesu upravne profesionalizacije. Sve

⁷ Pojam *nomenklatura* označuje izričit popis visokih upravnih položaja na koje su mogli biti postavljeni samo probrani ljudi, koji su, bez iznimke, bili višegodišnji članovi komunističke partije. Oni su se nalazili na listi potencijalnih kandidata koje je partija

se tranzicijske zemlje, u većoj ili manjoj mjeri, suočavaju sa sličnim poteškoćama koje proizlaze iz naslijeđenih ostataka sustava nomenklature. Shvaćanje da »javni službenik nije službenik ni vode države ni države, već svakog građanina i cjelokupne javnosti« (Makeyenko i drugi, 1999: 34) relativno je lako prihvatiti deklarativno, ali mnogo teže u zbilji. Pokazalo se da je, unatoč reformskim obećanjima, čak i samo usvajanje zakonodavnog okvira na kojem bi se trebala temeljiti profesionalna javna uprava težak problem za tranzicijske zemlje. Kad se napokon i donese novo službeničko zakonodavstvo, ostaje bolan i dugotrajan proces njegove implementacije u stvarnom životu.

Svjesna tog problema Europska je unija (EU) postavila niz standarda za utemeljenje modernih službeničkih sustava postsocijalističkim zemljama. Među temeljnima su oni koji se odnose na ugrađivanje *merit*⁸-načela u odredbe službeničkih zakona i depolitizaciju upravnih sustava. Odvajanje političkih i upravnih uloga te ustaljeni obrasci profesionalne selekcije za zemlje EU ne znače samo instrukcijsku normu već su i važan simbol procjene legitimnosti neke vlasti. Profesionalni javni službenici moraju raditi pod vodstvom politički izabranih dužnosnika, ali sposobnost za javnu službu, zastupanje i savjetovanje političara zahtijeva prijam u službu i odabir osoblja na temelju *sposobnosti (merit)*. Unatoč jakim menadžerskim utjecajima, normativna perspektiva i weberijanski idealtip »neutralnog« javnog službenika još uvijek čine ključni fokus europskih službeničkih sustava, a odvajanje političkih i upravnih funkcija i propisani postupci selekcije osoblja imaju temelje u ustavnoj pravnoj strukturi (Bekke i Meer, 2000: 281).

Premda prilagođivanje europskim standardima zahtijeva mnogo dublja zadiranja u postojeći sustav od formalnog mijenjanja zakonodavstva, većina je upravnih reformi u postsocijalističkim zemljama započela na

podupirala. Nomenklatura je postojala na svim društvenim razinama, od ministarstava do lokalnih tvornica, te je dominirala do kraja 1970-ih, nakon čega je polako započela transformacija tog sustava (Makeyenko i drugi, 1999: 14–15, 34).

⁸ Izraz *merit-system* pripada engleskom govornom području (eng. *merit* – zasluga, vrijednost, odlika, vrлина). Na općenitoj razini podrazumijeva sustav selekcije, nagrađivanja i napredovanja prema sposobnostima, premda je sam *merit*-koncept vrlo složen i »varira od zemlje do zemlje i od položaja do položaja« (Bekke i Meer, 2000: 281). Temeljna je ideja merit-sustava da se na sva radna mjesta u javnoj upravi objektivnim metodama odabiru i postavljaju oni koji su za njih najsposobniji. Ideja nagrade prema sposobnostima u temelju se razlikuje od onih na kojima počivaju mnogobrojni oblici sustava patronaže.

normativnoj⁹ razini, donošenjem posebnih zakona za javnu službu. To posebno vrijedi za zemlje koje su 2004. ušle u EU jer se utemeljenje modernog službeničkog zakonodavstva i donošenje posebnih službeničkih zakona smatralo jednim od implicitnih uvjeta za dobivanje punopravnog članstva (Marčetić, 2005: 174–176).

Mađarska je 1992. donijela prvi zakon takve vrste u cijeloj regiji.¹⁰ Zakonom o javnim službenicima postavljen je širok pravni temelj za službenički sustav koji se zasniva na merit kriterijima (Gajduschek i Dethier, 2003: 9). Njegovi su glavni ciljevi bili dvojaki. S jedne strane nastojalo se neutralizirati i jasno odvojiti politiku od uprave, dok se s druge strane smjeralo utemeljenju »zatvorenog« službeničkog sustava u kojem će javni službenik obavljati službu kao svoj životni poziv (György, 1999: 154).

Uz Mađarsku u razvoju službeničkog sustava prednjačile su baltičke zemlje koje su tom području dosljedno davale vrhunski prioritet u reformama. Letonija je donijela Zakon o državnoj službi 1994. (Vanags i Balanoff, 1999: 273), dok je Zakon o javnoj službi Estonije stupio na snagu 1. siječnja 1996. Nakon toga doneseno je 17 uredbi koje su se temeljile na Zakonu, kao i niz drugih zakona iz specifičnih područja službeničkih odnosa (Sootla i Roots, 1999: 240). Druge zemlje kandidati pokazivale su općeniti »konzervativizam« (Verheijen, 1999: 330) u razvoju službeničkih sustava.¹¹

Za usporedbu spomenimo da je Litva 1995. pripremila dokument *Strategija reforme javne uprave*, koji je doživio evaluaciju i redefiniciju prioriteta 1998. (Lazareviciute, 1999: 32). Nakon toga je iste godine izgla-

⁹ Tolbert i Zucker razlikuju dva rasprostranjena modela reformi javnih službi. Jedne su *regulativne* reforme u kojima nacionalna država provodi nove upravne oblike nad nižim upravnim tijelima, a druge su *normativne* reforme koje podupire široko društveno okruženje ili trendovi (Tolbert i Zucker, u: Bekke i Meer, 2000: 287).

¹⁰ Zakon je poslije dopunjavan i poboljšavan mnogobrojnim amandmanima, od kojih su najznačajniji oni iz 1995. i 2001. (Marčetić, 2005: 176).

¹¹ Zemlje Istočne Europe uglavnom su slijedile njemački i francuski model, osim baltičkih zemalja koje su bile pod jačim utjecajem švedskog modela. Engleski je model općenito gledano imao vrlo ograničen doseg. Jedina je iznimka od tog pravila Letonija. U toj su zemlji veliki utjecaj na razvoj službeničkog sustava imali modeli i reforme koji su provodeni u anglosaskim zemljama, Velikoj Britaniji, Australiji, a posebno Novom Zelandu (Verheijen, 1999: 330–331).

san i Zakon o javnim službenicima.¹² S druge je strane Slovenija koja je u isto vrijeme kad i Litva bila kandidat za članstvo u EU te je u približno isto vrijeme, koncem 1996., prihvatila dugoročnu strategiju reforme javne uprave. Premda se među ključnim ciljevima reforme nalazilo i uspostavljanje službeničkog sustava (Trpin, 2003: 50–53), slovenski Zakon o javnim službenicima stupio je na snagu tek u ljeto 2003. Trpin ističe da je njegovo nastajanje bilo dugotrajno i mukotrpno zbog interesne opterećenosti i »velikog nerazumijevanja što je sustav javnih službenika uopće« (Trpin, 2003: 57).

Vrlo važan utjecaj na službeničke sustave i upravljanje ljudskim potencijalima u tranzicijskim zemljama ima djelovanje inicijative SIGMA i stvaranje tzv. europskog upravnog prostora (Koprić i Marčetić, 2005: 37; v. i bilješku 4). SIGMA je donijela nekoliko važnih dokumenata u tom području, među kojima je i onaj pod brojem 27. kojim se definiraju europski standardi u pogledu službeničkog prava. Osnovni uvjeti na kojima bi trebala počivati državna služba tiču se: (1) odvajanja javne i privatne sfere, (2) odvajanja politike i uprave, (3) razvoja individualne odgovornosti službenika, (4) odgovarajuće zaštite službe i visine plaća te jasno definiranih prava i obveza, (5) profesionalizma te zapošljavanja i napredovanja u službi prema *merit*-sustavu (SIGMA, No/27, 1999: 21–22). Prema tim standardima procjenjuje se i hrvatski službenički sustav, a naša je zemlja upravo u procesu monitoringa.

Za zemlje jugoistočne Europe posebnu važnost ima program CARDS,¹³ koji je značajno usmjeren na reformu javne uprave, uključujući i reformu službeničkog sustava. Projekt potpore reformi službeničkog sustava u vrijednosti od 1,5 milijuna eura započet koncem 2002. postavio je tri temeljna cilja: jačanje i modernizaciju službeničkog zakonodavstva, osnaživanje institucionalnog i organizacijskog kapaciteta središnjih institucija, prvenstveno Središnjeg državnog ureda za upravu, te, najzad,

¹²Zakonom je postavljen službenički sustav, postupak zapošljavanja, obveze, prava i odgovornosti javnih službenika. Također su utemeljene dvije službeničke kategorije (A i B) ovisno o tome je li riječ o političkim ili nepolitičkim kategorijama. No, kako je taj sustav bio konfuzan i nejasan (Jasaitas: 1999: 303), sredinom 1999. donesen je novi Zakon o javnoj službi, koji je amandmanom iz 2002. dopunjen i poboljšan (SIGMA/Lithuania, 2003: 1–2).

¹³Program CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization*) instrument je tehničko-financijske pomoći EU zemljama jugoistočne Europe. Namijenjen je potrebama stabilizacije i pridruživanja.

razvijanje horizontalnih programa osposobljavanja službenika. U tom su kontekstu bili zacrtani i ciljevi novog ZODS-a.

Procjena važnosti i kvalitete novog ZODS-a treba uzeti u obzir strateški cilj Hrvatske da postane punopravna članica EU, kao i konkretne ciljeve koje je ZODS postavio u svojoj preambuli. Ti su sljedeći: (1) postavljanje temelja za depolitizaciju i profesionalizaciju službeničkog sustava, (2) jačanje organizacijskih i kadrovskih kapaciteta središnjih tijela, i (3) uspostava cjelovitog sustava osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika. S obzirom na to da detaljna analiza svih ciljeva daleko prelazi okvire rada, daljnja rasprava ograničit će se na dva pitanja. Prvo je pitanje jesu li nove odredbe u službi jačanja i modernizacije službeničkog zakonodavstva, a prije svega pridonose li profesionalizaciji i depolitizaciji službeničkog sustava. Drugo se pitanje tiče osnaživanja institucionalnog i organizacijskog kapaciteta središnjih institucija s aspekta upravljanja ljudskim potencijalima. Odnosno, je li ZODS u organizacijskom i institucionalnom smislu usmjeren prema novom pristupu upravljanja ljudskim potencijalima ili nastavlja sa starim pristupom klasične personalne administracije?

2. Jačanje i modernizacija službeničkog zakonodavstva

Sadržava li ZODS odredbe na kojima se može temeljiti moderan službenički sustav? Drugim riječima, je li postavljena zakonska osnova za prijam stručnih i kvalitetnih osoba u državnu službu, mogu li državni službenici dobiti jednaku plaću za iste poslove koje obavljaju, mogu li biti materijalno nagrađeni za izvrsno obavljen posao ili napredovati u plaći tijekom godina službe te, najzad, mogu li napredovati na viša radna mjesta i/ili položaje tijekom karijere prema svojim sposobnostima i kvaliteti izvršenog rada, a ne političkoj podobnosti ili osobnim vezama i poznanstvima?

2.1. Profesionalizacija, merit-sustav i ZODS (komparativni primjeri)

Nerijetko u službenim izvješćima čujemo pohvale kako je ZODS usklađen sa standardima EU, da počiva na merit-načelima, osigurava razvoj karijere, nudi uspješnije metode i praksu upravljanja ljudskim potencijalima i slično. Uistinu, određeni broj odredaba na prvi pogled

izgleda moderno i europski (primjerice, odredbe o postupku ocjenjivanja, etičkom kodeksu, testiranju kandidata, posredniku u državnoj službi i druge). No, krenemo li u ozbiljnije čitanje i konkretniju analizu pojedinih odredbi, zapaziti ćemo da mnoge od njih u manjoj mjeri počivaju na stvarnoj podlozi, a više na nekim zamišljenim konceptima koji nisu kompatibilni upravnoj kulturi i praksi koja se primjenjuje u hrvatskoj državnoj upravi.

Ono, što je, međutim, daleko najveći propust Zakona nisu nove odredbe, već posvemašnji izostanak najbitnijih odredbi koje čine srž i kostur čitavog službeničkog sustava. ZODS ne regulira temeljne elemente službeničkog sustava – klasifikacijski sustav, sustav napredovanja i platni sustav, osim na vrlo načelnoj razini (klasifikacija radnih mjesta – čl. 74., nazivi i opisi radnih mjesta – čl. 75., napredovanje – čl. 90. i promicanje – čl. 91.). Dakle, od ukupno 153 odredbe novog Zakona samo njih četiri tiču se krucijalnih pitanja. Spomenimo da je Zakon o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. (dalje u tekstu: ZODSIN) sadržavao čak 17 odredbi o radnim mjestima službenika i namještenika (čl. 62.–78.).

Budući da oblik klasifikacijskog sustava neposredno utječe na način napredovanja i nagrađivanja službenika, na čl. 74. spotiču se svi bitni elementi budućeg službeničkog sustava. Bez sustava klasifikacije i postavljenih kriterija na kojima će se temeljiti radna mjesta (iz triju načelno postavljenih kategorija¹⁴ to se ne vidi) ne možemo znati kako bi i na koja viša radna mjesta i položaje službenici unutar tih klasa mogli napredovati. Ne možemo znati hoće li oni napredovati prema radnim ocjenama, zakonskim automatizmom ili kombinacijom tih kriterija. Također, ne možemo utemeljiti ni platnu ljestvicu, jer plaće ovise o kategoriji u koju su radno mjesto ili službenik razvrstani. Nadalje, ne možemo postaviti ni sustav nagrađivanja u plaći jer ne postoje platni razredi.

Apsurdno je da ZODS sadržava samo jednu načelnu odredbu o napredovanju i čak osam odredaba o ocjenjivanju rada i učinkovitosti službenika (čl. 82.–89.). Što će nam odredbe o ocjenjivanju ako nismo posta-

¹⁴ Sustav klasifikacije radnih mjesta osigurava izvršenje upravljačkih i izvršnih poslova kroz sljedeće kategorije: (1) radna mjesta rukovodećih državnih službenika, (2) radna mjesta viših državnih službenika i (3) radna mjesta nižih državnih službenika (čl. 74/3.).

čili sustav nagrađivanja i napredovanja? Sustav napredovanja koji je trebalo urediti zakonskim odredbama razradit će se uredbama Vlade, dok su tehničke odredbe o *postupku* ocjenjivanja regulirane zakonom umjesto sekundarnim propisima. Trebalo je biti upravo suprotno.

O budućem platnom sustavu može se samo nagađati. Plaće se i nadalje isplaćuju prema odredbama starog ZODSIN-a (do donošenja posebnog zakona kojim će se urediti plaće i druga materijalna prava državnih službenika). Uz to, zanimljivo je spomenuti da ZODSIN ostaje na snazi za službenike i namještenike zaposlene u lokalnim i područnim (regionalnim) samoupravnim jedinicama (općinama, gradovima i županijama) do stupanja na snagu posebnog zakona (čl. 144. ZODS) koji nemaju adekvatnu pravnu regulaciju statusnih pitanja već punih petnaest godina!

Kako je potpuno jasno da službenički sustav ne može postojati bez osnovnih elemenata, ZODS pokušava elegantno zaobići svoje praznine »spasonosnim« rješenjem – uredbama Vlade. Tako se stječe dojam da je ono što se nije znalo, htjelo ili stiglo urediti prebačeno u područje drugih zakona ili je ostavljeno na teret izvršnoj vlasti. Riječ je o ukupno deset novih uredbi koje je potrebno donijeti! Uredbama će se jednako urediti načelna pitanja i temeljna područja službeničkog sustava koja se moraju utvrditi zakonom,¹⁵ kao i pitanja tehničkog karaktera za koja je uobičajeno da se uređuju sekundarnim propisima, a ne zakonom.¹⁶ Pored toga, Vlada bi trebala donijeti i etički kodeks kojim će urediti pravila ponašanja državnih službenika! To je neprimjereno ako se zna da etičke norme nisu pravna pravila koja može donijeti (i nametnuti) Vlada, već internalizirana uvjerenja i shvaćanja koja su državni službenici usvojili tijekom službe. Uz te normativne insuficijencije, postavlja se pitanje čemu je uopće donesen novi Zakon.

¹⁵ Uredba o klasifikaciji radnih mjesta i plaćama namještenika, uredba kojom se uređuju uvjeti i način napredovanja, kao i uredba kojom se uređuju oblici, način i uvjeti izobrazbe državnih službenika (čl. 145.).

¹⁶ Uredba kojom se detaljno razrađuju radna mjesta unutar svake kategorije, uredba o upućivanju državnog službenika na rad izvan državne službe, uredba o mogućnosti rada na izdvojenim mjestima i rada s nepunim radnim vremenom, uredba kojom se uređuje postupak i način raspisivanja javnog i internog natječaja, uredba kojom se propisuje postupak i način polaganja te program državnog stručnog ispita, uredba kojom se pobliže propisuje broj članova, ustrojstvo i način rada Odbora za državnu službu i uredba kojom se uređuje sadržaj i način vođenja osobnih očevidnika i središnjeg popisa državnih službenika i namještenika (čl. 145.).

Iako je utemeljenje modernog službeničkog zakonodavstva na načelima *merit*-sustava teško postići u kratkom vremenskom roku, ZODS zasigurno nije postavio dobar temelj za ostvarenje tog cilja. On je površno dotaknuo mnoga pitanja, ali ni u kojem slučaju nije postavio realan temelj za kvalitetan i profesionalan službenički sustav. Većina je novih rješenja nedoradena, a određeni je broj dobrih odredbi koje je sadržavao ZODSIN izostavljen. Znatno su narušeni instituti postojećeg službeničkog sustava, ali u zamjenu nisu ponuđeni novi. Standardi modernog službeničkog zakonodavstva izraženi su uglavnom na deklarativnoj i kozmetičkoj razini.

S obzirom na to da ZODS, premda je formalno stupio na snagu, nije načelno uredio bitna pitanja, nejasno je kako će izgledati hrvatski službenički sustav. Tek nakon što budu donesene sve predviđene uredbe, moći će se postaviti početna teza o usmjerenju službeničkog zakonodavstva. Za sada imamo mnoge nepovezane odredbe, pomiješane koncepcije i krucijalne praznine. To pokazuje nedostatak vizije o službeničkom zakonodavstvu kakvo je potrebno Hrvatskoj te unosi veliku pravnu nesigurnost.

2.1.1. *Komparativni primjeri službeničkih zakona* (*Mađarska, Litva, Slovenija*)

Usporedimo li u tom pogledu ZODS sa službeničkim zakonima nekih tranzicijskih zemalja koje su 2004. postale članice EU, uvidjet ćemo velik raskorak. I te su zemlje prilagođivale svoje službeničke sustave istim standardima kao i Hrvatska. Također su bile pod međunarodnim pritiskom ubrzanog mijenjanja starih i donošenja novih propisa. No, njihovo službeničko zakonodavstvo nema toliko praznina. I tim se zakonima mogu uputiti određene zamjerke, ali je nesporno da su učinjeni znatni naponi kako bi se u njih ugradila merit-načela te postavili temelji modernom službeničkom sustavu. To se prije svega postiže brojnim odredbama kojima se uređuju klasifikacijski i platni sustav te sustav napredovanja.

Mađarski Zakon o javnim službenicima (amandman iz 2001., dalje: AMZJS/M) utemeljio je klasifikacijski sustav za javne službenike i za vodeće osoblje. Javne službenike s višim stupnjem obrazovanja podijelio je na pet podskupina, a službenike sa srednjoškolskim obrazovanjem na tri podskupine (čl. 24.). Status triju kategorija vodećeg osoblja

na višim položajima [(1) čelnici i voditelji odjela te njihovi zamjenici, (2) politički i upravni državni tajnici, i (3) seniorsko upravno osoblje] uglavnom je uređen službeničkim zakonom, a manjim dijelom drugim propisima.

Zakon je utemeljio detaljnu platnu shemu prema utvrđenim klasifikacijskim stupnjevima. Postavljene su dvije platne ljestvice od kojih svaka ima 17 platnih razreda. Jedna je za javne službenike s višim stupnjem obrazovanja, a druga za javne službenike sa srednjim stupnjem obrazovanja. Službenici su svrstani u platne razrede prema klasi kojoj pripadaju i godinama službe (Appendix 3). Osnovna plaća izračunava se umnoškom množitelja (utvrđenim Zakonom) i osnovice. Utvrđena je i osnovna plaća osoba na vodećim položajima (od ministra naniže) te profesionalnih tajnika u lokalnim, okružnim i pokrajinskim jedinicama (čl. 45.). Pored osnovne plaće službenici imaju pravo na dodatak za plaću. On čini sastavni dio plaće, visina mu je propisana zakonom, a ovisi o vrsti organizacije u kojoj je službenik zaposlen i o njegovim osobnim kvalifikacijama (čl. 44.). Također, postoje posebni dodatci na plaću (bonusi) u različitim iznosima od kojih su neki »pravo« službenika, a drugi su ostavljeni na odluku rukovoditelju organizacije (čl. 31/C, 46., 48. i 49/B.).

AMZJS/M je, nadalje, postavio složeni i detaljno razrađeni sustav napredovanja koje se može odvijati na tri načina: (1) automatskim napredovanjem¹⁷ u plaći i zvanju, (2) napredovanjem u položaje voditelja odjela, zamjenika čelnika odjela ili čelnika odjela (čl. 31.), kao i (3) napredovanjem na temelju ocjene rukovoditelja (čl. 30., 30/A. i 30/B.). U potonjem slučaju napredovanje je vezano za visoke ocjene ili izvanredno obavljanje posla, a službenik može napredovati u plaći i tituli, »počasnom« nazivu i plaći, ili u neke posebne titule koje podrazumijevaju i veću plaću.

Litavski Zakon o javnoj službi (amandman iz 2002., dalje: AMZJS/L) utemeljio je klasifikaciju radnih mjesta u okviru triju osnovnih kate-

¹⁷ AMZJS/M uveo je u odnosu na prethodni službenički zakon novu strukturu napredovanja koja ne zagovara potpuni automatizam. Mađarski će službenik biti postavljen u viši platni razred nakon što provede u službi određeni broj godina, ali uz uvjet da je ispunio i druge zakonske uvjete (položen ispit iz javne uprave i dr.) kao i uvjete koje je propisala njegova organizacija. Pored toga, mora u najmanju ruku obavljati svoj posao dobro i dobiti kvalifikaciju »pogodan« (čl. 25.).

gorija koje su utvrđene prema kriteriju stupnja obrazovanja javnog službenika (čl. 7.). Unutar triju osnovnih kategorija postoji 20 stupnjeva s obzirom na vrstu posla koju službenik obavlja (1. je najniži, a 20. je najviši stupanj). Detaljan opis poslova koje treba svrstati u tih 20 stupnjeva, kao i izradu liste radnih mjesta, Zakon je prepustio zakonodavnom tijelu, vladi i čelnicima određenih institucija (čl. 8. st. 1.).

Osnovna plaća određena je prema stupnju radnog mjesta u koji je svrstan javni službenik te je jednaka za sva radna mjesta u istom stupnju. Utvrđeni su i koeficijenti za osnovnu plaću sukladno tim stupnjevima. Osnovna plaća izračunava se prema koeficijentima dodijeljenima određenom stupnju i prema kategoriji institucije u koju je službenik svrstan. Zakon je propisao i nekoliko vrsta bonusa (s obzirom na staž, ocjenu o izvršenju posla i druge) te dodatnih prihoda koji se dodjeljuju na posebne uvjete rada i povećano radno opterećenje (čl. 25. i 26.).

Donesene su odredbe o napredovanju u kojima izrazito pretežu elementi otvorenog sustava napredovanja s težištem na kriteriju kvalitetnog izvršenja posla koje se provodi sustavom ocjenjivanja. Službenik može napredovati u kvalifikacijskoj klasi. To povlači i napredovanje u plaći u zakonom propisanim omjerima i izražava se u obliku bonusa na plaću. Također može biti premješten na više radno mjesto (čl. 18. i 22.). Obje vrste napredovanja predlaže ocjenjivačka komisija (v. *infra*, t. 2.2.) na temelju izvanredne ocjene koju je službenik dobio, ali prijedlog za premještanje na više radno mjesto nije obvezujući. Zanimljivost je litavskog sustava napredovanja da službenik može i nazadovati u karijeri na više načina ako dobije negativnu ocjenu. Jedna je od mogućnosti premještanje na niže radno mjesto, a druga dodjeljivanje niže kvalifikacijske klase. U nekim se slučajevima službeniku može narediti i privremeni odlazak iz službe radi usavršavanja kvalifikacija, a u najgorem slučaju može biti otpušten iz službe.

I slovenski Zakon o javnim službenicima (dalje: ZJS/S) sadržava odredbe o klasifikacijskom sustavu.¹⁸ Službenici (činovnici) svrstani su u pet karijernih razreda prema stupnju obrazovanja, a unutar njih postoji šesnaest stupnjeva naziva (čl. 85.) Rukovodeća radna mjesta (činovnički

¹⁸ ZJS/S se sastoji iz dva dijela. Prvi dio sadržava opće odredbe o sustavu zapošljavanja i zajednička načela koja se tiču svih osoba zaposlenih u javnom sektoru. Drugi, mnogo opsežniji dio uređuje isključivo statusna pitanja zaposlenih u državnim organima i upravama lokalnih samoupravnih jedinica.

položaji) u središnjim upravnim organizacijama, vladinim službama i upravama lokalnih samoupravnih jedinica posebno su navedena u Zakonu (čl. 80.) Pored njih postoji i skupina stručno-tehničkih javnih službenika koji obavljaju pomoćne i prateće poslove (čl. 23.).

Plaće funkcionara i javnih djelatnika uređuju se jedinstvenim Zakonom o sustavu plaća u javnom sektoru (dalje: ZSPJS) koji vrijedi za plaće zaposlenih u čitavom javnom sektoru. Skupna platna ljestvica (čl. 7.) sadržava deset platnih skupina, od A do J, unutar kojih su platne podskupine (činovnici pripadaju skupini C i podijeljeni su u šest platnih podskupina, od C1 do C6). Osnovna plaća utvrđuje se prema platnim razredima i tarifnim razredima (njih devet) koji su vezani za stupanj obrazovanja (čl. 8.) Uz to, propisuju se posebni dodatci na plaću (s obzirom na vodeći položaj, radni staž, dvojezičnost, specijalizaciju, posebne uvjete rada i drugi), kao i dodatak na plaću za radnu uspješnost (zbog natprosječnih rezultata ili natprosječne opterećenosti službenika).

Prijašnji tekst ZJS/S sadržavao je odredbe o ocjenjivanju i napredovanju činovnika u više nazive koje su najnovijim izmjenama izbrisane iz zakonskog teksta. Propisano je da će postupak i uvjete napredovanja u više nazive za organe državne uprave, pravosudne organe i lokalne samoupravne jedinice utvrditi Vlada uredbom. Napredovanje u više platne razrede detaljno je uređeno ZSPJS-om, a ocjenjivanje činovnika s obzirom na napredovanje u plaći uređeno je (kao i za sve druge javne djelatnike) istim zakonom. ZSPJS sadržava odredbe o napredovanju u viši platni razred, kao i odredbe o napredovanju u viši platni razred u višem tarifnom razredu (čl. 17.–20.). Djelatnici u javnom sektoru mogu napredovati u plaći svake tri godine, ali ne automatski, već samo ako su ispunili uvjete »radne uspješnosti«.¹⁹

2.2. (De)politizacija i ZODS

Politizacija upravnih sustava bolna je točka svih postsocijalističkih zemalja. Zbog toga je i nezaobilazna tema u bilo kojoj komparativnoj studiji o službeničkim sustavima srednje i Istočne Europe (Verheijen,

¹⁹ Radna uspješnost podrazumijeva: (1) rezultate rada, (2) samostalnost, stvaralaštvo i točnost u obavljanju radnih zadataka, (3) pouzdanost u obavljanju radnih zadataka, (4) kvalitetu sudjelovanja i organiziranje rada te (5) druge sposobnosti pri obavljanju radnih zadataka, a provjerava se najmanje jedanput godišnje (čl. 16/4. i čl. 17/1. ZSPJS).

1999: 333). Depolitizacija upravnih sustava i stvaranje javne službe neovisne o političkoj vlasti čini se jednim od najtežih tranzicijskih zadataka. Najkontroverzniji su vrhovi upravnog sustava. U mnogim post-socijalističkim zemljama u stvarnosti ne postoje jasne granice između politički imenovanih rukovoditelja i profesionalnih službenika na višim i visokim položajima. Pri svakoj promjeni vlasti primjetne su tendencije prema smjenjivanju nepotrebno širokog kruga vodećeg osoblja koje pokazuje naglašene elemente primitivnog sustava plijena²⁰ (Marčetić, 2005: 333–334), unatoč tome što se na normativnoj razini pokušavaju odvojiti politički od profesionalnih (menadžerskih) položaja.

To ne čudi ako se zna da depolitizacija zahtijeva duboke promjene na vrijednosnoj, institucionalnoj, ali i pojedinačnoj, mentalnoj i etičkoj razini članova zajednice. Međutim, zakonodavac treba pokazati namjeru za mijenjanjem takvog stanja neovisno o tome koliko će proces transformacije stvarno trajati. Većina tranzicijskih zemalja koje su nedavno pridružene EU pokazale su tu namjeru barem kroz odredbe službeničkih zakonodavstava i u tom su pogledu uglavnom odmakle dalje od Hrvatske.

ZODS s ciljem depolitizacije mijenja dosadašnji status pojedinih državnih dužnosnika (tajnika ministarstva, ravnatelja u ministarstvu, zamjenika tajnika Vlade, predstojnika ureda Vlade, zamjenika državnog tajnika središnjeg državnog ureda te zamjenika i pomoćnika ravnatelja državne upravne organizacije) u status državnih službenika (čl. 151.). Pozitivna je okolnost da je ta odredba unesena u Zakon nakon što je više puta mijenjana u proceduri predlaganja Zakona. S druge strane, obeshrabruje što nudi kompromisno rješenje kojim se štite stečeni politički položaji. Naime, navedeni će položaji postati službenički tek na dan stupanja na dužnost nove vlade, nakon provedenih prvih parlamentarnih izbora. Na taj je način aktualna vlast formalno ispunila standarde EU i pozitivno odgovorila na dugogodišnje prigovore struke za depolitizacijom položaja koji su po svojoj prirodi stručni, a ne politički, ali se istovremeno osigurala od smjene svojih ljudi. Čini se da

²⁰ Jedan od najpoznatijih primjera političke patronaže u novijoj povijesti američki je *spoils system* (sustav plijena). Osnovna je značajka svih sustava koji se temelje na patronaži da se služba u upravi smatra nagradom za političku privrženost stranci koja je pobijedila na izborima. U slučaju pobjede druge političke opcije otpuštaju se svi ili pak samo, po određenom kriteriju, »nepodobni« i politički neloyalni postojeći službenici te zamjenjuju novima.

autoritarna i politizirana upravna kultura još uvijek dominira nad procesima modernizacije hrvatskog upravnog sustava unatoč službenim proklamacijama o potrebi njegove depolitizacije. Teško je ne upitati se hoće li i sljedeća vlast preuzeti tu metodu prebacivanja vrućeg kestena u ruke onoj koja nastupa nakona nje.

Daljnja opasnost politizacije sustava leži u činjenici da će Vlada regularizirati mnoga pitanja koja se obično uređuju službeničkim zakonodavstvom. U donošenju uredbi sudjeluje mali broj članova Vlade, izbjegava se dugi zakonodavni postupak i povećava se mogućnost upletanja tekućih političkih interesa u pitanja o kojima treba odlučivati struka. Postoji realna mogućnost da će svaka nova vlada poželjeti donijeti nove uredbe ne ulazeći u kvalitetu i stručnost uredbi koje su donesene za mandatâ prethodnih. To znači da bi hrvatski službenički sustav mogao ovisiti o dnevnoj politici, a ne o dugoročno osmišljenoj strategiji i ciljevima koji bi se trebali postaviti i stabilizirati kroz kvalitetne zakone.

Postoji još niz odredbi ZODS-a koje otvaraju mogućnost daljnje politizacije sustava.²¹ Određene dvojbe izazivaju i dva nova instituta – posrednik u državnoj službi i Odbor za državnu službu (v. II. 3.). Posebno su uočljive odredbe o ocjenjivanju. Metoda radne ocjene koristi se u modernim službeničkim sustavima kao jedini ili jedan od kriterija napredovanja i nagrađivanja službenika. Temeljno je pitanje te metode objektivnost ocjenjivanja, kako u smislu stručnosti i objektivnosti osoba koje ocjenjuju službenike, tako i u pogledu pravila, postupaka i kriterija ocjenjivanja. Mora se omogućiti valjano i objektivno ocjenjivanje svakog pojedinog radnog zadatka. Stoga treba biti vrlo oprezan pri pravnoj regulaciji ocjenjivanja.

ZODS je uspostavio čak tri ocjenjivačke razine. Postupak ocjenjivanja službenika počinje s prijedlogom neposredno nadređenog službenika, zatim pravilnost predložene ocjene kontrolira službenik koji je neposredno nadređen službeniku koji je predložio ocjenu, da bi na koncu čelnik tijela donio rješenje o ocjeni (čl. 86.). Pretpostaviti je da službenik na višoj razini (kontrolor) ima slabiji uvid u rad službenika od njegova neposrednog šefa pa je upitno na koji će način on kontrolirati pravilnost ocjene. Što se tiče čelnika koji donosi rješenje o ocjenjivanju (u

²¹ Takve su, primjerice, formalne odredbe o dužnosti i mogućnosti odbijanja naloga (čl. 27. i 28.), internom oglasu (čl. 45.), pravu službenika na predstavke (čl. 14.), testiranju kandidata prijavljenih na natječaj (čl. 15.) i druge.

ZODSIN-u druga, a u ZODS-u treća razina), nameće se pitanje kako politički imenovana osoba može donijeti objektivnu ocjenu o stručnom radu službenika kojeg možda i ne poznaje osobno. Ako je njegova uloga samo formalna, treba je ukinuti jer nepotrebno birokratizira sustav i komplicira postupak. Ako je, pak, meritorna, imamo političko, a ne stručno ocjenjivanje.

Objektivan postupak ocjenjivanja trebaju provoditi nezavisna tijela sastavljena od stručnjaka, a ne političari. Mnoge su zemlje razvile institucionalne aranžmane kako bi osigurale primjenu *merit*-kriterija tijekom primanja u službu i napredovanja službenika te uspostavile regulaciju i nadzor nad upravljanjem ljudskim potencijalima. Riječ je o uspostavljanju »delikatnih odnosa između triju ključnih organizacijskih aktera: nezavisnih komisija, središnjih personalnih ureda i strukovnih organizacija« (Manning i drugi, 2000: 4). Takvi institucionalni oblici jamče mnogo veći stupanj objektivnosti i primjenu profesionalnih kriterija nego kad pojedinačni rukovoditelji odlučuju o ocjenjivanju i povećanju plaće.

U nekim zemljama postoji kombinirano ocjenjivanje koje provode nezavisne komisije i neposredno nadređeni službenici. Takav je slučaj u Litvi. Službenika ocjenjuje neposredno nadređeni službenik. Ako je službenik ocijenjen ocjenom dobar, zadržava dotadašnju kvalifikacijsku klasu, ali ako je službenik ocijenjen izvanrednom ili nezadovoljavajućom ocjenom, još će ga jedanput ocijeniti komisija sastavljena od pet do sedam javnih službenika (čl. 22. st. 1., 2. i 10. AMZJS/L). Prijedlog komisije u nekim slučajevima obvezuje, dok je u drugima fakultativan za ovlaštenu osobu koja donosi odluku o daljnjem kretanju službenika u službi. No, samo postojanje komisije nije dovoljno da zajamči objektivnost ocjenjivanja, ako nisu dovoljno razrađeni postupci i kriteriji ocjenjivanja, kakav je slučaj u Litvi. Pored toga, rukovoditelji postavljaju članove ocjenjivačkih komisija,²² a imaju i velike diskrecijske ovlasti u dodjeljivanju kvalifikacijskih klasa. Te su okolnosti posebno važne ako

²² Članove komisije za karijerne javne službenike postavlja čelnik organizacije na razdoblje od dvije godine, dok članove komisija koje ocjenjuju rukovoditelje, članove ocjenjivačkih komisija i javne službenike od 18. do 20. stupnja (najviše rangirane klase) postavlja čelnik Ureda za upravljanje javnim službama. Čelnik tog ureda ili osoba koju on ovlasti može sudjelovati u radu bilo koje ocjenjivačke komisije na državnoj ili lokalnoj razini. Članove komisija koje ocjenjuju lokalne službenike postavlja lokalno vijeće (čl. 22/5. AMZJS/L).

znamo da službenici napreduju isključivo na temelju ocjene te da je litavski službenički sustav do prije nekoliko godina bio duboko politiziran.

3. Klasični koncept personalne administracije ili novi koncept upravljanja ljudskim potencijalima?

Elementi tradicionalnog modela javne uprave i njemu sukladnog koncepta personalne administracije vide se u mnogim odredbama ZODS-a. 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 uopće počiva uprava weberijanskog tipa. Zakon detaljno propisuje postupke u situacijama odbijanja naloga nadređenog službenika, probnog rada, premještaja, ocjenjivanja, povreda službene dužnosti, naknade štete i raspolaganja službenika. Za uređivanje drugih postupaka (natječajnog postupka, postupka i načina polaganja državnog stručnog ispita, itd.) nalaže donošenje posebnih uredbi. Treba spomenuti i namjeru zakonodavca da regulira sadržaj i način vođenja osobnih očevidnika i središnjeg popisa državnih službenika i namještenika kako bi se uspostavila uredna i točna klasična personalna evidencija.

ZODS sadržava i pojedine odredbe kojima se nastoji zaštititi službenički status (neke odredbe o premještajima²³ i raspolaganju) ili indirektno promicati karijera. Tako se, primjerice, predviđa mogućnost napredovanja državnih službenika na slobodna radna mjesta u državnom tijelu putem internog oglasa ili premještajem (čl. 45. i 46.). Iz tih odredbi, međutim, 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.²⁴

²³ Jedno od temeljnih prava službenika odnosi se na zaštitu od neopravdanog ili nepotrebnog premještaja ili udaljenja s radnog mjesta (čl. 12.).

²⁴ Otvoreni natječaj bio je jedan od prvih načina kojim se pokušalo suprotstaviti metodama proizvoljnog imenovanja, patronaži i korupciji u postavljanju službenika.

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 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.).

Novi pristup ljudima u organizaciji nazire se u pojedinim odredbama, kao što su one o planu i načinu prijma u državnu službu, ocjenjivanju rada i učinkovitosti službenika ili napredovanju i promicanju. Neke su od njih samo načelnog karaktera (primjerice čl. 8. koji postavlja načelo odgovornosti za rezultate ili već spomenute odredbe o napredovanju i promicanju) te ovise o daljnjoj normativnoj 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. kojim se predviđa mogućnost povjeravanja poslova na temelju ugovora o djelu pružateljima stručnih usluga izvan državne službe.²⁵

Smatra se da je najprije uveden u Engleskoj (oko 1850.), a poslije je postao gotovo opće-prihvaćena metoda selekcije kandidata za upravnu službu (Pusić, 2002: 235). Natječaj treba biti dostupan što širem krugu zainteresiranih. Zbog toga većina zakonodavstava propisuje obveze njegova objavljivanja u javnim i/ili službenim glasilima. Interno napredovanje službenika na viša radna mjesta u upravi karakteristično je za zemlje koje imaju automatski sustav napredovanja, odnosno zatvorene karijerne sustave, kao što su Francuska, Belgija ili Japan, ali ga sve rjeđe srećemo u modernim zakonodavstvima. Premda takvi sustavi ne isključuju merit-načela, oni podliježu učestalim kritikama zbog toga što su postavljenja na više položaje rezervirana za uzak krug postojećih službenika unutar uprave. S druge, pak, strane, ističe se da ni otvoreni sustavi napredovanja, karakteristični za nordijske i anglosaske zemlje, nisu toliko otvoreni kako se često prikazuje. Iako takvi sustavi obuhvaćaju mnogo širi krug potencijalnih kandidata za ulazak u javnu službu, rijetko kad su položaji na srednjim i visokim razinama otvoreni za ljude izvan određene službe (Manning i drugi, 2000: 2-3).

²⁵U posljednje je vrijeme u svijetu poraslo zanimanje za izvanorganizacijske aktivnosti u području upravljanja ljudskim potencijalima (*outsourcing human resources activities*). Povećani troškovi ULJP-a, dostupnost visokokvalitetne informacijske tehnologije vezane za ULJP, sve veća potreba za specijaliziranim ekspertizama te za fleksibilnom radnom snagom i vještinama, pridonijele su atraktivnosti vanjskih zaposlenika, izvanorganizacijskih ekspertiza te izvršnih i informacijskih sustava koji se bave ULJP-om (Dnevich i Crino, 1996: 2-6).

Najveću mogućnost za početak konkretnog uvođenja novog pristupa ULJP Zakon je ponudio na organizacijskoj razini. ZODS ovlašćuje središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose (Središnji državni ured za upravu, dalje u tekstu: SDUU) da provodi Zakon, prati stanje, predlaže mjere za razvoj državne službe i obavlja nadzor nad provedbom Zakona (čl. 38.). Također, nalaže da državna tijela u kojima je zaposleno više od 50 službenika ustroje unutarne »ustrojstvene jedinice nadležne za razvoj i upravljanje kadrovima« (čl. 39.), dok će za državna tijela koja imaju manje od 50 zaposlenih te poslove obavljati SDUU. Doduše, i nadalje se izražava u starim terminima pa govori o »upravljanju u državnoj službi« i o »kadrovima«, a ne o upravljanju ljudskim potencijalima. No, u sadržajnom smislu nove organizacijske jedinice trebale bi obavljati širi i složeniji krug zadataka od dosadašnjih personalnih službi, način njihova rada bio bi aktivniji i fleksibilniji, a ciljevi dugoročniji. Praksa će pokazati je li to moguće odnosno hoće li ta promjena biti formalnog ili sadržajnog karaktera.

Moglo bi se dogoditi da će dosadašnje personalne službe samo promijeniti naziv, a sadržajno i dalje obavljati iste administrativne poslove kao i do sada. To je pesimistični scenarij. U drugoj, optimističnoj varijanti uz promjenu imena trebao bi se transformirati i sadržaj poslova. U tom bi slučaju nove jedinice za službeničke odnose, pored dosadašnjih tehničkih poslova, aktivno sudjelovale u postupcima prijma kandidata u državnu službu, pripremale planove zapošljavanja, sudjelovale u izradi strategija, planova i programa u pogledu obrazovanja i usavršavanja, ocjenjivanja, nagrađivanja i napredovanja službenika. Voditelj jedinice obavljao bi samostalnu funkciju kao *human resources manager*. To znači da bi imao ulogu savjetodavca na svim organizacijskim razinama u pitanjima koja se tiču upravljanja ljudskim potencijalima. Također bi trebao ravnopravno i aktivno sudjelovati u izradi strategijskih planova o djelatnosti organizacije budući da kvalitetno izvršavanje zadataka organizacije prije svega ovisi o ljudima. SDUU ne bi smio biti birokratski nadzornik drugih središnjih upravnih organizacija, već bi morao dinamično predvoditi procese razvoja i novog pristupa ULJP. To, među ostalim, zahtijeva financijsku i stručnu potporu za osposobljavanje osoblja koje će raditi na novim poslovima te promicanje proaktivnog stajališta prema novim zadacima.

ZODS je navedenim odredbama napravio važan korak prema integriranom i jedinstvenom načinu upravljanja ljudskim potencijalima u

državnoj upravi, pa čak i u usporedbi sa zemljama kao što su Mađarska i Estonija koje se nerijetko spominju kao primjeri drugim postsocijalističkim zemljama. Upravljanje ljudskim potencijalima u Estoniji i Mađarskoj uglavnom je decentralizirano. U Estoniji su svako ministarstvo ili druga upravna organizacija odgovorni za prijam u službu, ocjenjivanje i napredovanje te osposobljavanje službenika. Samo se imenovanje, ocjenjivanje i promicanje viših državnih službenika obavlja centralno putem Natječajnog i ocjenjivačkog odbora za više javne službenike pri Državnom uredu (NISPA/Estonia, 2002: 3). I u Mađarskoj su upravne organizacije bile relativno samostalne u donošenju mnogih odluka o službeničkom statusu (načinu zapošljavanja službenika, razvoju karijere, određivanju plaća i slično). Pozitivni se pomak dogodio 2002. kad je utemeljena institucija vladinog povjerenika za javnu upravu te su osnovani Organizacija za javnu upravu i Ured za javnu službu u sastavu Ministarstva unutarnjih poslova²⁶ (SIGMA/Hungary, 2003: 1).

Za razliku od njih, Litva je već 1995. osnovala Ministarstvo za reforme javne uprave i lokalne vlasti koje je izradilo *Strategiju reforme javne uprave* i postavilo osnovne ciljeve reforme, među kojima je i razvoj upravljanja javnim osobljem (Lazareviciute, 1999: 32). Vrlo je značajan pomak nastupio nakon amandmana iz 2002. kad je utemeljen standardni natječajni postupak koji se s neznatnim varijacijama primjenjuje u cijeloj državnoj upravi, a koji je prema mišljenjima mnogih stručnjaka pridonio depolitizaciji sustava.²⁷

²⁶ MUP je nadzirao izvršenje i pripremao nacрте sekundarnih propisa, ali nije imao zakonsku ovlast primjene sankcije nad ministarstvima koja ne udovolje propisanim zahtjevima (Marčetić, 2005: 177).

²⁷ Natječajni postupak uključuje dva ispita. Prvi se ispit sastoji od usmenog razgovora s natječajnom komisijom i obavlja se decentralizirano u svakoj instituciji. Natječajnu komisiju čini sedam članova: predstavnik personalnog odjela te institucije, čelnik odjela u kojem postoji slobodno radno mjesto, dva dodatna predstavnika institucije koja je raspisala natječaj, javni službenici koji su eksperti za to radno mjesto, vanjski eksperti za to područje te predstavnici sindikata, ako postoje. Ispit se ocjenjuje ocjenama od 1 do 10. Drugi se ispit održava u pismenom obliku, a provodi ga Odjel za javnu službu pri MUP-u. Pismeni test sadržava 100 različitih pitanja koja izabire kompjutor metodom slučaja od ukupno 1000, koji se redovito obnavljaju i popravljaju. Pismeni testovi započinju u 13 sati, a u 15 sati istog dana objavljuju se rezultati na Internetu. I pismeni testovi ocjenjuju se od 1 do 10. Kandidati moraju dobiti ocjenu više od 5 u oba testa da bi se njihove molbe uopće uzele u obzir. Na konačnoj ljestvici rangirani su kandidati prema zbroju rezultata obaju testova (SIGMA/Lithuania, 2003: 10).

Na koncu treba spomenuti i pokušaj ZODS-a da u području rješavanja sporova između službenika uvede nove fleksibilnije mehanizme njihove zaštite – posrednika u državnoj službi i Odbor za državnu službu. No, ipak, ta su tijela poprilično dvojbeni, a njihova djelotvornost upitna. Posrednike biraju službenici iz svojih redova, imenuju ih čelnici, a trebali bi posredovati u sporovima oko raspodjele radnih zadataka, ocjenjivanja, uznemirivanja, diskriminacije, zlouporabe položaja od strane nadređenih i drugim važnim pitanjima. Koja je realna uloga i utjecaj posrednika? Posrednik ostaje državni službenik koji će doći u situaciju da posreduje u sporu između svojeg kolege i njihova zajedničkog šefa. Možemo li od njega tražiti da pošteno i nepristrano posreduje u situaciji konflikta koji se očituje u jednostavnom pitanju: »Što je za mene lošije: zamjeriti se nadređenome ili kolegi?«.

Također se treba upitati o nepristranosti članova Odbora za državnu službu kao neovisnog tijela za rješavanje žalbi službenika. Mogu li oni biti neovisni ako ih imenuje vlada na temelju internog oglasa iz reda sadašnjih državnih službenika? Prema kojim će kriterijima vlada imenovati članove i odabrati najpogodnije osobe između brojnih pravnikâ ako nema propisanih i objektivnih mjerila za njihovu usporedbu?²⁸ Jedini je propisani profesionalni standard da članovi trebaju biti diplomirani pravnici, a predsjednik treba imati pravosudni ispit. Hoće li Vlada imenovati ljude koji su već prepoznati u državnoj upravi kao visoko profesionalne i etične osobe ili će se voditi političkim kriterijima? U lošijoj varijanti moglo bi se dogoditi da politički podobne osobe odlučuju u postupku koji je zamišljen nalik na sudski o pravima državnih službenika. Ne zaboravimo da je riječ i o takvim sporovima kao što je raspored na drugo radno mjesto, zlouporaba položaja od strane nadređenog ili prestanak državne službe.

III. Zaključak

ZODS je donesen ishitreno, bez unaprijed promišljene strategije o smjeru razvoja službeničkog zakonodavstva i poželjnom obliku službe-

²⁸ Uredbom se uređuje broj članova, ustrojstvo i način rada Odbora (čl. 66/8.), ali ne i kriteriji odabira članova.

ničkog sustava. Sadržaj većine odredbi ne pridonosi ispunjenju postavljenih ciljeva zbog kojih se krenulo u izmjenu Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. No, ZODS će se, kao i mnogi drugi nedovoljno osmišljeni zakoni, morati provoditi u praksi sa svim svojim manjkavostima. Valja pretpostaviti da će se u budućnosti kroz postupke izmjena i dopuna pokušati poboljšati. Do tada treba pokušati popraviti situaciju kroz sadržaj uredbi.

S obzirom na to postavlja se pitanje može li se sadašnja nepovoljna situacija popraviti *de lege lata*. Odgovor je samo djelomice pozitivan, i to pod uvjetom da se:

(1) Uredba o klasifikaciji radnih mjesta, uredba kojom se iscrpno razrađuju radna mjesta unutar svake kategorije, pravilnik kojim se uređuju jedinstveni standardi i mjerila za određivanje naziva i opisa radnih mjesta u državnoj službi te uredba kojom se uređuju načini i uvjeti napredovanja, pripremaju koordinirano i međusobno usklade prema jedinstvenim načelima i kriterijima te donesu što je prije moguće;

(2) Zakon o plaćama donese nakon utemeljenja klasifikacijskog sustava i uskladi sa sustavom obrazovanja usavršavanja, nagrađivanja i napredovanja državnih službenika;

(3) Uredba o oblicima, načinima i uvjetima obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika utemelji na stvarnim potrebama i mogućnostima hrvatske državne uprave, a obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje dovede u vezu s radnim ocjenama, nagrađivanjem i napredovanjem državnih službenika;

(4) Pravilnikom o ocjenjivanju državnih službenika objektivizira sustav ocjenjivanja, a radna ocjena poveže s nagrađivanjem i napredovanjem u službi.

Na praktičnoj razini, takva situacija dovodi Središnji državni ured za upravu u prilično nepovoljnu situaciju. To je tijelo dužno izraditi stručne prijedloge za niz uredbi koje proizlaze iz nedorađenog zakona, a da pri tome ne postoji strategija, osim na razini proklamacije, o poželjnom tipu službeničkog sustava. Nitko nije siguran treba li uspostaviti službenički sustav tradicionalnog tipa koji će se zasnivati na pravnim pravilima, merit-načelima, odgovornosti uprave i jačanju službeničke karijere ili, pak, menadžerski sustav koji će dati veću slo-

bodou odlučivanja menadžerima, fleksibilizirati službenički status te inzistirati na rezultatu, ekonomičnosti i učinkovitosti. Stvar je dodatno otežana savjetima međunarodnih eksperata koji u sklopu projekata potpore nerijetko iznose sasvim oprečna mišljenja i predlažu različite, međusobno nepovezane i/ili nespojive koncepte pojedinih elemenata službeničkog sustava.

To dovodi do krupnijeg problema s kojim se susrećemo pri izradi mnogih zakona koji se tiču reforme javne uprave. U Hrvatskoj gotovo da i ne postoje visoki državni službenici koji su osposobljeni za predlaganje i razradu strategija i *policy* programa u svojem području djelovanja. Zašto ih nemamo? Ne zato što državni službenici nisu sposobni, već zato što visoke položaje u državnoj upravi zauzimaju politički imenovane osobe, a ne profesionalni upravni službenici. Dužnosnici po prirodi stvari odluke donose u skladu s tekućim, političkim interesima Vlade koja ih je i imenovala, a ne prema stalnim stručnim i profesionalnim standardima. Tako na jednom polu imamo Vladu kao izvršno političko tijelo koje donosi odluke na općenitoj razini i njezinu produženu ruku – dužnosnike u državnoj upravi. Na drugom su polu načelnici odjela koji su u većini slučajeva zadnja nepolitička stepenica upravnog sustava. No, priprema i detaljnija razrada strategija, javnih politika te općih programa i ciljeva organizacije nije posao načelnika odjela, već viših struktura – profesionalnih upravljača, kojih gotovo da i nemamo. Umjesto upravljačkih položaja u vrhu hrvatskog upravnog sustava postoje brojni položaji pomoćnika ministara i tajnika ministarstava, zamjenika i pomoćnika ravnatelja državnih upravnih organizacija itd. Od njih se očekuje da obavljaju dvije nespojive funkcije – upravnu i političku. Stručni posao trebaju obavljati profesionalci, a ne političari. Zbog toga je jako važno da se što prije provede u praksi već spomenuta odredba čl. 151. ZODS-a o depolitizaciji položaja koji su po svojoj prirodi stručni.

De lege ferenda valjalo bi:

- (1) izraditi strategiju razvoja službeničkog sustava i načelno se opredijeliti za poželjnu vrstu službeničkog sustava u državnoj upravi, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj samoupravi, usklađujući standarde EU i SIGMA-e s prilikama u Republici Hrvatskoj;
- (2) donijeti novi službenički zakon pema utvrđenoj koncepciji i u njega ugraditi temeljne, zajedničke odredbe koje će vrijediti za sve javne službenike;

- (3) postaviti zakonski okvir za klasifikacijski sustav i sustav napredovanja u državnoj upravi, područnoj (regionalnoj) i lokalnoj samoupravi, a iscrpno ih razraditi podzakonskim propisima i općim aktima nižih teritorijalnih jedinica;
- (4) utemeljiti jedinstveni platni sustav za službenike u državnoj upravi, regionalnoj i lokalnoj samoupravi te javnim službama;
- (5) uspostaviti cjeloviti sustav obrazovanja, usavršavanja i osposobljavanja javnih službenika na normativnoj i institucionalnoj razini;
- (6) promicati osnovna etička načela u odnosu javnih službenika prema građanima i utemeljiti tehnike motivacije za njihovu primjenu;
- (7) depolitizirati upravni sustav na normativnoj i praktičnoj razini, a napose visoke upravne položaje.

Završit ću raspravu s jednom načelnom preporukom koja mi se čini produktivnom u pogledu odabira između koncepta ULJP-a i personalne administracije. Utemeljenje modernog službeničkog sustava ne treba shvaćati kao dilemu »ili – ili«, već kao mogućnost »i – i«. To znači da nije potrebno odlučivati između dva suprotstavljena koncepta, već je moguće iz obaju preuzeti ono što je u hrvatskim okolnostima prihvatljivo, a izuzeti ono što je nekorisno.

Nije dobro nekritično prihvaćati sve što je »moderno« i odbaciti vrijednosti tradicionalne uprave iz straha da nam međunarodni savjetodavci ne prigovore birokratizam, nedemokratičnost i/ili socijalističko nasljeđe. Inzistiranje na vladavini prava, merit-sustavu i poštovanju postupaka u upravi zasigurno su stara i kruta načela, ali još uvijek mnogo više demokratska nego diskrecijsko odlučivanje menadžera o plaćama i napredovanju službenika, fleksibilno određivanje radnih zadataka i deregulacija službeničkih odnosa. Slobodno odlučivanje menadžera i usmjerenje na rezultate koje zastupa menadžerski koncept upravljanja ljudskim potencijalima u hrvatskim se prilikama lako može deformirati u zloupotrebu položaja i jačanje politizacije, nepotizma i korupcije. S druge pak strane, individualni i fleksibilniji pristup službenicima, motiviranje na kvalitetno izvršenje posla kroz sustav nagrađivanja i napredovanja, ulaganje u obrazovanje i osposobljavanje, promicanje inventivnosti državnih službenika i proaktivne organizacijske kulture

zasigurno treba prepoznati kao poželjne elemente novog službeničkog sustava.

Literatura

- Bahtijarević-Šiber, Fikreta (1999), *Management ljudskih potencijala*, Golden marketing, Zagreb
- BAMBOOWEB 1. (2005), *Human Resources*, BamooWeb Dictionary, Open Content Encyclopedia, http://www.bambooweb.com/articles/h/u/Human_Resources.html
- BAMBOOWEB 2. (2005), *Human Capital*, BamooWeb Dictionary, Open Content Encyclopedia, http://www.bambooweb.com/articles/h/u/Human_Capital.html
- Beaumont, P. B. (2002), *Human Resource Management: Key Concepts and Skills*, Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi
- Bekke, Hans A. G. M., Frits M. Van der Meer (2000), *West European Civil service Systems: Variations and Similarities*, u: Hans A. G. M. Bekke i Frits M. Van der Meer (eds.), *Civil Service Systems in Western Europe*, Edward Elgar Publishing, UK, USA, 275–290.
- Boyne, George, Glenville Jenkins, Michael Poole (1999), *Human Resource Management in the Public and Private sectors: An Empirical Comparison*, *Public Administration*, 77(2): 407–420.
- Condrey, Stephen E. (1998), *Toward Strategic Human Resource Management*, u: Stephen E. Condrey (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco
- Dmevich, Paul L., Michael D. Crino (1996), *Rethinking HRM*, *Public Administration and Management: An Interactive Journal*, 1(2), <http://www.pamij.com/>
- Farazmand, Ali (2002), *Administrative ethics and professional competence: accountability and performance under globalization*, *International Review of Administrative Sciences*, 68(1): 127–143.
- Fry, Geoffrey K. (2000), *The British Civil Service System*, u: Hans A. G. M. Bekke i Frits M. Van der Meer (eds.), *Civil Service Systems in Western Europe*, Edward Elgar Publishing, UK, USA, 12–35.
- Gajduscek, Georgy, Jean-Jacques Dethier (2003), *The Act on the Legal Status of Public Servants No. 32.*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsHungary.pdf>
- Gjidara, Marc (2003), *Upravne reforme i prilagodba upravnog obrazovanja s posebnim osvrtom na francusku upravu*, u: Ivan Koprić (prirednik), *Modernizacija hrvatske uprave*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 69–145.

- Goetz, Klaus H. (2000), The Development and Current Features of the German Civil Service System, u: Hans A. G. M. Bekke i Frits M. Van der Meer (eds.), *Civil Service Systems in Western Europe*, Edward Elgar Publishing, UK, USA, 61–91.
- György, Istvan (1999), The Civil Service System of Hungary, u: Tony Verheijen, Alexander Kotchegura (eds.), *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK i Northampton, MA, USA, 131–158.
- Jasaitis, Edwardas (1999), Lithuania: A Civil Service in Transition, u: Tony Verheijen, Alexander Kotchegura (eds.), *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK i Northampton, MA, USA, 299–323.
- Koprić, Ivan (1999), *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb
- Koprić, Ivan, Gordana Marčetić (2005), Prilagodba hrvatskog službeničkog sustava europskim standardima, *Godišnjak tribine Pravnog fakulteta u Zagrebu i Kluba pravika Grada Zagreba*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 35–70.
- Lazareviciute, Ieva (1999), Civil services and state administrations (CSSA*)²⁹ – Country report: Lithuania
- Makeyenko, Pavel A., Vatche Gabrielian, Marc Holzer (1999), The New Russian Bureaucracy: what is new about it?, *International Journal of Public Administration*, 22(1): 13–37.
- Manning, Nick, Suzanne Dove, Joergen Christensen, Willy McCourt (2000), Administrative & Civil Service Reform – Recruitment & Promotion, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.html>
- Marčetić, Gordana (2005), *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb
- NISPAce/Estonia (2003), Estonia – Historical Framework, <http://www.nispa.sk/reports/Estonia/Part1.html>
- Perko-Šeparović, Inge (1975), *Teorije organizacije*, Zagreb, Školska knjiga
- Pusić, Eugen (2002), *Nauka o upravi*, XII. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Školska knjiga, Zagreb
- SIGMA/27 (1999), European Principles for Public Administration, Sigma Papers No. 27, Paris, OECD/SIGMA, <http://www.sigmaweb.org>.
- SIGMA (2003), Public Service and the Administrative Framework – Assessment 2003/ Hungary, Assessment 2003/Lithuania, <http://www.sigmaweb.org/pages>

²⁹ Nacionalni izvještaji pojedinih zemalja pod naslovom *Civil Service and State Administrations (CSSA*)*, pripremljeni su prema upitniku koji je izradila SIGMA, a revizirali su ih i odobrili predstavnici vlasti tih zemalja. Isključivo su autori, a ne SIGMA, odgovorni za njihov sadržaj.

- Soeters, Joseph L., Mussie Teclmichael Tessema (2004), Public Management in developing countries: some notes on Eritrea, *International Review of Administrative Sciences*, 70(4): 623–635.
- Sootla, Georg, Harry Roots (1999), The Civil Service in the Republic of Estonia, u: Tony Verheijen, Alexander Kotchegura (eds.), *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Edwar Elgar Publishing, Cheltenham, UK i Northampton, MA, USA, 235–266.
- Stark, Andrew (2002), What Is the New Public Management?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(1): 137–151.
- Trpin, Gorazd (2003), Reforma javne uprave u Sloveniji, u: Ivan Koprić (prir.), *Modernizacija hrvatske uprave*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb
- Vanags, Edvins i Howard Balanoff (1999), Latvia: A Civil Service System in Development, u: Tony Verheijen, Alexander Kotchegura (eds.), *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Edwar Elgar Publishing, Cheltenham, UK i Northampton, MA, USA, 267–298.
- Verheijen, Tony (1999), Conclusions, u: Tony Verheijen, Alexander Kotchegura (eds.), *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Edwar Elgar Publishing, Cheltenham, UK i Northampton, MA, USA, 327–338.
- Wollmann, Helmut (2001), Public Sector Reforms and Evaluation: Trajectories and Trends – An International Overview, u: Helmut Wollmann (org.) i Geraldo Tadeu Moreira Monteiro (ed.), *Evaluating Public Sector Reforms: An International and Comparative Perspective*, *Special Issue of the International Journal of Political Studies*, 01/09: 11–37.
- Wollmann, Helmut (2003), Suvremene upravne reforme u Njemačkoj, u: Ivan Koprić (prir.), *Modernizacija hrvatske uprave*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 23–36.

Pravni izvori

- Act XLIII of 1995. i Act XXXVI of 2001. on the Amendment of Act XXIII/1992 on the Legal Status of Public Servants, Hungary*, http://www.sigmaxweb.org/PDF/Laws_CS/Hungary_CS_180501.pdf.
- Appendix 3. to Act XXXVI/2001, Hungary*, http://www.sigmaxweb.org/PDF/Laws_CS/Hungary_CS_180501.pdf.
- Law Amending the Law on Public Service, Republic of Lithuania, No IX-855, 23. 4. 2002.*, http://www.sigmaxweb.org/PDF/Laws_CS/Lithuania_CS_230_402.pdf.
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima*, Narodne novine br. 27/ 2001.
- Zakon o državnim službenicima*, Narodne novine br. 92/2005.
- Zakon o javnih uslužbencih*, Uradni list RS 56/02, 110/02, 2/04, 10/04 i 32/06. pročišćeni tekst

Zakon o sistemu plać v javnem sektorju, pročišćeni tekst, Uradni list RS, br. 32/2006,
pročišćeni tekst

Popis kratica

AMZJS/M – Amandman na Zakon o javnim službenicima Mađarske iz 2001.

AMZJS/L – Amandman na Zakon o javnoj službi Litve iz 2002.

CARDS – Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization

EU – Europska unija

NJM – novi javni menadžment

SDUU – Središnji državni ured za upravu

SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries

ULJP – upravljanje ljudskim potencijalima

ZJS/S – Zakon o javnim službenicima Slovenije

ZSPJS – Zakon o sustavu plaća u javnom sektoru Slovenije

ZODS – Zakon o državnim službenicima

ZODSIN – Zakon o državnim službenicima i namještenicima

HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION AND THE NEW LAW ON CIVIL SERVANTS

Summary

The concept of human resources management has evolved from a relatively narrow economic term for describing workforce towards a more complex meaning. Human resources management is a product of the managerial doctrine that has been transferred from the private sector to public administration via the new public management. HRM advocates a new approach to the people in an organisation and a new perspective on the relations between the employees and organisations; different from the one advocated by the traditional, Weberian administrative model.

The concept of human resources management is different and wider from the old concept of personnel-oriented administration. Personnel-oriented administration is characterised by partiality, relatively short-term character, standardised procedures, centralisation, and rigidity. Human resources management is integral, long-term and strategically oriented, individualised, and flexible. Its approach is dynamic and active, as well as oriented towards the upgrading of overall organisational efficiency.

The EU has set the standards for the establishment of modern civil servants' systems in post socialist countries. Some of the basic standards are the merit principle and depoliticisation. Hungary, Lithuania, Slovenia, and other post socialist countries that joined the EU in 2004 had been adjusting their legislation to those standards before the accession. Croatia set off in the same direction by passing the Law on State Civil Servants in 2005. However, the Law has not achieved the intended objectives.

It has touched many issues rather superficially, but it has not set a realistic foundation for a quality, professional civil servants' system. Most new solutions are unfinished, the existing institutes have been disturbed and the new institutes are not there to replace them. There are numerous stipulations that open space for further politicisation of the system. The basic provisions that are the core of the whole civil servants' system – those concerning classification system, remuneration system, and career advancement system – have been left out. Their regulation has been left to the Government decrees. Many provisions contain the elements of the traditional model of public administration and the congruent concept of personnel-oriented administration. The new approach of human resources management may be noticed in the provisions that deal with the strengthening of the Central State Office for Administration and with establishment of organisational units in charge of human resources management in state administrative bodies.

Further development largely depends on the Government decrees, which is not satisfying since it allows political interests to meddle into the principal issues that are usually decided at the level of law and national strategies. International pressure and the rush of »modern« managerial methods and techniques of human resources management, whose implementation is not always in accordance with the rule of law, merit system, and the basic democratic principles, could become dangerous under such circumstances.

Key words: human resources management, personnel function, public administration – Croatia, the Law on Civil Servants of 2005, modernisation of civil service