

# Novosti u hrvatskim propisima o državnim službenicima

Zoran Pičuljan\*

## 1. Uvodna napomena

Stupanjem na snagu Zakona o državnim službenicima (1. siječnja 2006.)<sup>1</sup> u Republici Hrvatskoj započela je sveobuhvatna promjena propisa koji uređuju pitanja pravnog statusa državnih službenika.

Zakon o državnim službenicima utvrdio je sve važnije institute vezane uz službenički status, no većinu njih nije podrobno uredio, već je precizniju razradbu prepustio sekundarnoj regulaciji.<sup>2</sup>

Vlada Republike Hrvatske i državni tajnik Središnjeg državnog ureda za upravu tako su obvezani na donošenje čak trinaest provedbenih propisa. Do konca listopada 2006. doneseno je njih osam, tri su u postupku interesornog usklađivanja, a jedan je pred objavom u *Narodnim novinama*.

---

\* Mr. sc. Zoran Pičuljan, zamjenik državnog tajnika Središnjeg državnog ureda za upravu (vice state secretary of the Central State Office for Administration, Republic of Croatia)

<sup>1</sup> Zakon je objavljen u NN 92 od 27. srpnja 2005., a stupio je na snagu 1. siječnja 2006., osim njegovih završnih odredbi i odredbi o ovlasti Vlade Republike Hrvatske i čelnika središnjeg tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose za donošenje provedbenih propisa, koje su stupile na snagu osmog dana od dana objave u *Narodnim novinama*.

<sup>2</sup> O razlozima takvog nomotehničkog pristupa vidi: Pičuljan, Z., *Novo službeničko zakonodavstvo, radni i službenički odnosi*, Novi informator, Zagreb, 2005., i Pičuljan, Z., Pičunić, S., *Pravni instituti novog službeničkog zakonodavstva, Aktualna pitanja ostvarivanja i zaštite prava iz radnih odnosa*, Inženjerski biro, Zagreb, 2006.

Donošenje propisa kojim će se urediti radna mjesta i plaće namještenika u državnoj službi<sup>3</sup> prolongirano je i vezano uz donošenje novog zakona o plaćama državnih službenika.<sup>4</sup>

Vrijedi naznačiti neke od razloga za relativno dugo trajanje (i kašnjenje) u usvajanju provedbene regulative: a) u velikoj mjeri vrlo složena materija (često po svom sadržaju i zakonske težine); b) objektivno nedostatni stručni kapaciteti Središnjeg državnog ureda za upravu; c) dugotrajno interesorno usklađivanje nacрта propisa iz proceduralnih razloga, ali i iz nastojanja pojedinih državnih tijela da osiguraju što bolje položaje za određene službeničke skupine u novom službeničkom sustavu.<sup>5</sup>

## 2. Provedbeni propisi na snazi

Kao što je uvodno naznačeno, do sada je doneseno osam provedbenih propisa. To su:

1. Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi;<sup>6</sup>
2. Uredba o ustrojstvu i načinu rada Odbora za državnu službu;<sup>7</sup>
3. Uredba o mogućnostima rada državnog službenika na izdvojenom mjestu i radu s nepunim radnim vremenom;<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Riječ je o uredbi iz čl. 139. Zakona o državnim službenicima (klasifikacija radnih mjesta i plaće namještenika). S obzirom na to da se na temelju čl. 138. tog zakona na namještenike primjenjuju opći propisi o radu i kolektivni ugovori, ta će uredba za njih praktički biti jedini specijalistički propis donesen na temelju tog zakona.

<sup>4</sup> Vlada Republike Hrvatske imenovala je u 2006. povjerenstvo za izradu zakona o plaćama u kojem su članovi, pored stručnjaka iz ministarstava, i predstavnici sindikata.

<sup>5</sup> U ovom tekstu samo se dijelom upozorava na teškoće u nastanku provedbenih propisa. Sustavna analiza legislativnog pristupa, razloga sporijeg usvajanja propisa te dobrih, ali i nedovoljno potvrđenih pravnih rješenja tog zakona s prijedlozima za njihovo poboljšanje bit će učinjena nakon donošenja svih provedbenih propisa (u br. 1 ili 2 Hrvatske javne uprave u 2007.).

<sup>6</sup> Objavljena u NN 8/06 od 18. siječnja 2006.

<sup>7</sup> Objavljena u NN 8/06.

<sup>8</sup> Objavljena u NN 33/06 od 24. ožujka 2006.

4. Uredba o upućivanju državnog službenika na rad izvan državne službe;<sup>9</sup>
5. Etički kodeks državnih službenika;<sup>10</sup>
6. Uredba o postupku, načinu polaganja i programu državnog stručnog ispita;<sup>11</sup>
7. Pravilnik o sadržaju posebnog izvješća o ocjeni rada i učinkovitosti državnih službenika;<sup>12</sup>
8. Uredba o sadržaju i načinu vođenja osobnih očevidnika i središnjeg popisa državnih službenika i namještenika.<sup>13</sup>

Do sada doneseni provedbeni propisi supstancijalno se razlikuju po svojoj važnosti za državnu službu. U tom smislu posebno bi valjalo izdvojiti propise koji uređuju natječajnu proceduru, pravila ponašanja državnih službenika i institut zaštite prava službenika pred neovisnim tijelom.

Etički kodeks kao propis »sui generis« prvi put nakon 1990. uređuje pravila dobrog ponašanja državnih službenika jedinstveno za cijelu državnu službu. Pritom se njegova rješenja oslanjaju na načela državne službe i načela ponašanja državnih službenika propisana Zakonom o državnim službenicima, ali i drugim propisima (npr. Zakonom o općem upravnom postupku). Njime se državni službenici upućuju na profesionalno, nepristrano i pristojno postupanje ponajprije u odnosu prema građanima, ali i u međusobnim odnosima. Njegove odredbe nemaju strogo kogentni izričaj, već im je svrha u prvom redu »podsjetiti« službenike na specifičnost njihova položaja u obavljanju poslova od javnog interesa te zbog toga i na još naglašeniju potrebu stručnog, ali građanskog postupanja. No, grube povrede Etičkog kodeksa ipak mogu biti sankcionirane kroz vođenje postupka zbog povrede službene dužnosti. Mislimo da se prigovori o nedovoljnoj konkretnosti odredbi Kodeksa mogu otkloniti upravo imajući u vidu prirodu te svrhu njegovih rješenja. Važnijim držimo otklanjanje prigovora koji se odnose na načina donošenja samog Kodeksa – puno kvalitetnijim rješenjem za razvoj profesionalne i odgovorne državne službe vidimo u njegovu do-

<sup>9</sup> Objavljena u NN 33/06.

<sup>10</sup> Objavljen u NN 49/06 od 3. svibnja 2006.

<sup>11</sup> Objavljena u NN 61/06 od 31. svibnja 2006.

<sup>12</sup> Objavljen u NN 78/06 od 14. srpnja 2006.

<sup>13</sup> Objavljena u NN 113/06 od 18. listopada 2006.

nošenju od samih državnih službenika (dakle kroz svojevrsno samoobvezivanje), a ne kao sada – od Vlade Republike Hrvatske.<sup>14</sup>

Uvođenje Odbora za državnu službu u službenički sustav značajna je novina u prilog kvalitetnijoj i objektivnijoj zaštiti prava službenika. Kroz taj institut afirmira se stvarno dvostupanjsko odlučivanje u postupcima po žalbama državnih službenika (o žalbama na rješenja čelnika tijela više ne odlučuje čelnik sam, već Odbor za državnu službu). Pored toga i sam položaj Odbora (neovisno tijelo članovi kojeg mogu biti razriješeni samo ako rade nezakonito, nesavjesno ili nemarno) te njegov sastav (državni službenici s istaknutim rezultatima u području službeničkih odnosa i upravnog postupka) veća su garancija objektivnog, kvalitetnog i nepristranog donošenja odluka. Od početka rada u travnju 2006. do danas Odbor je primio preko sedamsto žalbi državnih službenika na rješenja čelnika tijela. Stručni rad Odbora bit će od značenja za usklađenu primjenu propisa (naročito u pitanjima prijma, rasporeda, napredovanja, premještaja, prestanka rada u državnoj službi) od strane državnih tijela.<sup>15</sup>

Uredba o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi vjerojatno je najsloženiji do sada donesen provedbeni propis na temelju Zakona o državnim službenicima.<sup>16</sup> Zakon o državnim službenicima institutu prijma u državnu službu s pravom posvećuje osobitu pozornost. Kroz obvezatnost planiranja potrebe popunjavanja radnih mjesta (plan prijma – čl. 40.– 44. Zakona) državna tijela postupno zamjenjuju kadroviranje u službeničkom sustavu sustavnim upravljanjem ljudskim potencijalima. No, sa aspekta afirmacije merit-sustava u državnoj službi ključnom se čini odredba čl. 45. st. 4. Zakona – »Izbor kandidata kojima će se popuniti slobodna radna mjesta ... obavlja se na temelju njihovih stručnih sposobnosti, vještina, stečenog radnog iskustva u struci, rezultata ostvarenih u njihovu dosadašnjem radu te rezultata pokazanih na testiranju.« Bitan pomak u odnosu prema do-

<sup>14</sup> Komentar ovog propisa vidi u: Ratković, K., Jeromela, Kurick, S., Etički kodeks državnih službenika, Informator, 5469–5470, Zagreb, 2006.

<sup>15</sup> Komentar tog propisa vidi u: Pičuljan, Z., Pipunić, S., Odbor za državnu službu, Informator, 5415, Zagreb, 2006. Pored toga upućujemo i na prikaz nekoliko odluka Odbora koji se objavljuju prvi put u hrvatskoj stručnoj literaturi upravo u ovom broju *Hrvatske javne uprave*.

<sup>16</sup> Komentar Uredbe vidi u: Pičuljan, Z., Pipunić, S., Raspisivanje i provedba javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi, Radno pravo, 5/06, Zagreb, 2006.

sadašnjim rješenjima jest napuštanje pretežitog vrednovanja formalnih uvjeta stručne spreme, a prihvaćanje vrednovanja uvjeta iz čl. 45. st. 4., i to kroz obvezatnost njihova testiranja. Pritom važnu ulogu u provođenju cjelokupnog postupka izbora kandidata ima komisija za provedbu natječaja. Njezino imenovanje nije prepušteno diskrecijskoj odluci čelnika tijela, već je njezino imenovanje obvezno kod svakog postupka prijma ili rasporeda (izvedeno iz čl. 51. st. 1. i 2. Zakona).

Upravo iz potrebe afirmacije objektiviziranog postupanja pri prijmu ili rasporedu službenika, ali i zahtjeva državnih tijela za rješenjima koja osiguravaju relativno brzo provođenje zahtjevne natječajne procedure, zadaća pravnog uređenja tog provedbenog propisa nije bila ni najmanje jednostavna. Gotovo deset mjeseci primjene Uredbe pokazali su utemeljenost rješenja koja se odnose na pisani način i sadržaj testiranja kao i provođenje intervjua s kandidatima. No, pokazali su se i nedostaci nekih njezinih odredaba kojih je posljedica bila vremensko produljenje natječajne procedure. Stoga se pristupilo izradi izmjena i dopuna Uredbe – predloženo je skraćenje roka za podnošenje prijava na javni natječaj sa 15 na osam dana; odbacivanje nepotpunih prijava (radi prava na žalbu ostaje obveza izvješćivanja svih kandidata prijavljenih na natječaj o izvršenom izboru); psihološko testiranje reducira se samo na ona radna mjesta za koja je ta obveza propisana pravilnicima o unutarnjem redu državnih tijela. Koncem studenoga ili početkom prosinca 2006. očekuje se da hrvatska Vlada donese novelu tog provedbenog propisa.

U ovom se slučaju često osporavana normativna tehnika prepuštanja dijele regulacije sekundarnoj regulativi pokazala kao prednost – promjene propisa puno će se brže provesti no u slučaju nužnosti promjene zakona.<sup>17</sup>

### 3. U susret novim provedbenim propisima

Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi (i njoj pripadajući uglavnom »tehnički« propis – Pravilnik o jedinstvenim standardima i mjerilima za određivanje naziva i opisa radnih mjesta u državnoj

<sup>17</sup> Pri analizi temeljnih rješenja Zakona o državnim službenicima i njegovih provedbenih propisa pokušat će se odgovoriti i na pitanje koje je institute valjalo preciznije urediti Zakonom, a za koji je dio regulacije dostatna sekundarna regulativa.

službi), uredba o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika i uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika mogli bi se označiti najvažnijim propisima za provedbu koncepcije jedinstvenih standarda u cijeloj državnoj službi te za razvoj karijere državnih službenika na kojima se zasniva Zakon o državnim službenicima.

Svi se ti propisi nalaze u postupku interresornog usklađivanja (posljednji od listopada 2006., a prva tri od srpnja iste godine). Razlozi tako dugotrajnog zastoja u proceduri donošenja izneseni su u uvodnom dijelu ovog teksta, s time da valja dodati da su oni »interesne« prirode najizraženiji kod ipak ključnog provedbenog propisa – uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi.

Ta bi uredba trebala zamijeniti sada važeću Uredbu o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi.<sup>18</sup> Već iz samog sadržaja važeće uredbe još su zornije vidljivi razlozi teškoća pri njezinu zamjenjivanju novim propisom: a) jedinstveni nazivi radnih mjesta dopunjeni su iznimno brojnim posebnim nazivima radnih mjesta (u Ustavnom sudu, Hrvatskom saboru, uredima i stručnoj službi Vlade Republike Hrvatske, Uredu predsjednika Republike Hrvatske, tijelima sudbene vlasti, državnom odvjetništvu, Državnom uredu za reviziju, Uredu pučkog pravobranitelja, Službi izvršenja sankcija, Ministarstvu financija, Ministarstvu obrane, Ministarstvu unutarnjih poslova, Ministarstvu vanjskih poslova i europskih integracija, Ministarstvu kulture, Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka, Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa, Ministarstvu pravosuđa, Državnom hidrometeorološkom zavodu, Državnom inspektoratu, Državnoj geodetskoj upravi, Državnoj upravi za zaštitu i spašavanje te uredima državne uprave u županijama; b) posebne nazive pratili su drugačiji (u pravilu viši) koeficijenti složenosti poslova!

Naslijedeno stanje sasvim dovoljno pokazuje tešku premostivost prepreka koje su se u postupku htijenja za što obuhvatnijom modernizacijom službeničkih propisa pojavile pred nositeljem njihove izrade. Stoga se od pune standardizacije službeničkog nazivlja (jedanaest potkategorija radnih mjesta predloženih u varijanti iz srpnja 2006.) djelomično odustalo. Nakon usklađivanja klasifikacije radnih mjesta u

<sup>18</sup> Objavljena u NN 37/01, 38/01 – ispr., 71/01, 89/01, 112/01, 7/02 – ispr., 17/03, 197/03, 21/04, 25/04 – ispr., 66/05 i 131/05.



državnoj službi sa svim državnim tijelima, predložena je varijanta po kojoj su radna mjesta razvrstavana u jedanaest potkategorija i unutar svake od njih u nekoliko skupina radnih mjesta. Broj radnih mjesta u sada važećoj uredbi time se bitno smanjuje, a radna su mjesta u cijeloj državnoj službi dovedena u međuodnos ovisno o njihovoj složenosti. Takvo kompromisno rješenje stvorilo je realne pretpostavke da se krene u izradu novog zakona o plaćama državnih službenika.<sup>19</sup>

Prije upućivanja uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi Vladi Republike Hrvatske na donošenje, Ministarstvo financija je zaduženo da na temelju podataka o državnim službenicima, koje je za cijelu državnu službu prikupio Središnji državni ured za upravu, procijeni financijski učinak tog propisa i predloži prosječne koeficijente složenosti za radna mjesta državnih službenika.<sup>20</sup>

U nastavku prikazujemo osnovna rješenja novopredloženih provedbenih propisa.<sup>21</sup>

### 3.1. Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi

Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi radna mjesta u kategoriji<sup>22</sup> rukovodećih državnih službenika razvrstana su u tri potkategorije radnih mjesta s jednom skupinom radnih mjesta u prvoj (najvišoj) potkategoriji, tri skupine u drugoj potkategoriji i pet skupina u trećoj potkategoriji radnih mjesta.

Zanimljivo je da se u prvoj potkategoriji radnih mjesta nalaze sadašnji dužnosnički položaji tajnika ministarstva, pomoćnika ministra (ubuduće – ravnatelja/direktora u ministarstvu) i zamjenika državnog tajnika središnjeg državnog ureda. Profesionalizacija državne službe na tim

<sup>19</sup> Koeficijenti složenosti pojedine potkategorije i skupine radnih mjesta utvrdit će se novim zakonom o plaćama. To je osnovni razlog tako snažne bitke (koja još traje) za pozicije u Uredbi o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi.

<sup>20</sup> Taj je posao započeo koncem listopada 2006.

<sup>21</sup> Riječ je o prijedlozima propisa iz listopada 2006. koji su prošli put dugotrajnog usklađivanja i rješenja kojih se, po našem mišljenju, ne bi trebala bitnije mijenjati.

<sup>22</sup> Tri kategorije radnih mjesta: a) rukovodeća radna mjesta, b) radna mjesta viših državnih službenika i c) radna mjesta nižih državnih službenika određene su čl. 74. st. 3. Zakona o državnim službenicima. Daljnja (detaljna) razradba radnih mjesta prepuštena je materiji te uredbe.

odgovornim mjestima jednostavno je zahtjev modernog vremena i trebalo bi je što brže uvesti.<sup>23</sup>

U drugu potkategoriju, uz neka sadašnja dužnosnička mjesta (npr. zamjenik ravnatelja državne upravne organizacije), svrstana su radna mjesta načelnika službe i sektora, dok su u prvu skupinu treće potkategorije uz neka sadašnja dužnosnička mjesta (npr. pomoćnik ravnatelja državne upravne organizacije) svrstana radna mjesta načelnika odjela u središnjem tijelu državne uprave. Intencija nositelja izrade propisa (od koje se nije odstupilo ni u jednoj fazi usklađivanja) bila je da se radna mjesta sada nosećih (ali podcijenjenih) stručnih položaja u upravi što primjerenije pozicioniraju na hijerarhijskoj ljestvici složenosti. Pored tih, već tradicionalnih i prepoznatljivih radnih mjesta, u kategoriju rukovodećih državnih službenika predloženo je i šezdesetak specifičnih naziva radnih mjesta (npr. lučki kapetan, glavni inspektor u ministarstvu, glavni konzervator, pročelnici područnih ureda ispostava Porezne uprave, pročelnici carinarnica i sl.). Popriličan broj posebnih naziva, no svakako bitno manji no u dosadašnjim propisima (i što je svakako važno – u hijerarhijskoj svezi sa do sada standardiziranim radnim mjestima u državnoj upravi).

U kategoriji viših državnih službenika radna su mjesta po složenosti razvrstana u četiri potkategorije s dvije skupine radnih mjesta unutar svake od njih.

Novina je uvođenje u sustav državnih službenika radnih mjesta glavnog savjetnika, višeg savjetnika specijalista te razgraničenje radnog mjesta višeg savjetnika na dvije skupine (prvu, koja obavlja najstroženije poslove rješavanja u drugostupanjskom upravnom postupku i s njima izjednačene poslove te drugu, u okviru koje se razvrstavaju dosadašnji poslovi višeg savjetnika). Savjetnik postaje početna stepenica u potkategoriji viših državnih službenika. Takvim se rješenjem nastoji, po stručnom hijerarhijskom redu, otvoriti više radnih mjesta radi lakše realizacije mogućnosti sustavnog karijernog napredovanja u okviru iste potkategorije (bez obveze prelaženja u kategoriju rukovodećeg osoblja). I ovdje se nisu mogle izbjeći posebnosti u nazivlju, no činjenica je da je njih manje no u kategoriji rukovodećeg osoblja.

Niži državni službenici razvrstani su u četiri potkategorije sa po dvije skupine radnih mjesta unutar svake od njih. Nazivi radnih mjesta koji

<sup>23</sup> Čl. 151. Zakona o državnim službenicima rok za profesionalizaciju tih (i niza drugih) dužnosničkih mjesta vezan je za period nakon prvih sljedećih parlamentarnih izbora.



se predlažu jesu: viši stručni suradnik, stručni suradnik, viši referent i referent. I u toj potkategoriji ima i dvadesetak specifičnih naziva radnih mjesta.

Pri utvrđivanju uvjeta koje državni službenik mora ispunjavati za rukovodeća mjesta i radna mjesta viših državnih službenika ublaženo je načelo senioriteta – radno je iskustvo propisano u rasponu od šest do osam godina.<sup>24</sup>

Istaknuti rezultati u području važnom za rad državnog tijela (npr. sudjelovanje u izradi strategija i projekata, zakona i drugih propisa, objavljeni stručni ili znanstveni radovi iz područja državne ili javne uprave ili iz upravnog područja državnog tijela, status predavača, mentora, instruktora i sl.) postaju važan uvjet za raspored na vodeća radna mjesta rukovodećih ili viših državnih službenika.<sup>25</sup>

Prijedlogom uredbe učinjena je i distinkcija u pogledu ostalih uvjeta za određena radna mjesta – dok se za rukovodeće osoblje postavlja uvjet završenog programa usavršavanja za obavljanje rukovodećih poslova (u Centru za stručno usavršavanje i osposobljavanje državnih službenika pri Središnjem državnom uredu za upravu), dotle se za najviša radna mjesta viših državnih službenika (glavni savjetnik i viši savjetnik specijalist) propisuje obveza završavanja specijalističkih programa povezanih s državnom upravom ili upravnim područjem državnog tijela.<sup>26</sup> Pri klasifikaciji radnih mjesta nije riječ samo o njihovoj hijerarhijskoj kategorizaciji, već prije svega o razvrstavanju različitih vrsta poslova, za koje se zbog toga traže različiti uvjeti.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Bez obzira na gotovo jedinstveno traženje državnih tijela za smanjenjem uvjeta odgovarajućeg radnog iskustva, nositelj izrade ne može se oteti dojmu da su za barem neka radna mjesta uvjeti preniski (npr. za najvišeg rukovoditelja i glavnog savjetnika).

<sup>25</sup> Predlaže se da utvrđivanje postojanja istaknutih rezultata bude u nadležnosti komisija za provedbu javnog natječaja odnosno internog oglasa, no ovdje se otvara pitanje usklađenog postupanja komisija u cijeloj državnoj službi. Stoga nositelj izrade propisa i dalje ostavlja otvorenom mogućnost uspostave posebnog tijela koje bi davalo mišljenje o ispunjavanju uvjeta istaknutih rezultata barem za više rukovodeće osoblje i ključne potkategorije viših državnih službenika.

<sup>26</sup> Zanimljivo je da većina državnih tijela ne smatra potrebnim za najviša stručna radna mjesta (npr. glavnog savjetnika) propisati i obvezu okončanja odgovarajućeg postdiplomskog magistarskog ili doktorskog studija.

<sup>27</sup> Takav bi pristup kroz tješenja novog zakona o plaćama omogućio da rukovodeća radna mjesta ne budu automatski bolje plaćena od svih radnih mjesta viših državnih službenika, već da se slična plaća omogući i vrsnim najvišim državnim službenicima u potkategoriji viših državnih službenika.

### 3.2. Pravilnik o jedinstvenim standardima i mjerilima za određivanje naziva i opisa radnih mjesta u državnoj službi

Ovim se provedbenim propisom uređuje način na koji će se u pravilnicima o unutarnjem redu utvrđivati naziv, ali i sastavljati opis radnog mjesta. Ukratko, u pravilniku će se uz naznaku skupine unutar potkategorije upisivati i naznaka koja upućuje na vrstu i sadržaj poslova koji se obavljaju na konkretnom radnom mjestu (npr. viši savjetnik specijalist za imovinskopravne poslove, savjetnik za pravna pitanja službeničkog sustava i sl.). Ako je riječ o radnom mjestu koje se dostatno prepoznaje već po samom nazivu, neće biti potrebno dopisivati posebnu oznaku (npr. viši ustavnosudski savjetnik, matičar i sl.).<sup>28</sup>

Za sastavljanje opisa radnih mjesta (sastoji se od osnovnih podataka o radnom mjestu, kratkog opisa glavne svrhe radnog mjesta, opisa poslova radnog mjesta, opisa razine standardnih mjerila za klasifikaciju radnih mjesta) u Centru za stručno usavršavanje i osposobljavanje državnih službenika obučavaju se službenici ustrojstvenih jedinica nadležnih za razvoj i upravljanje kadrovima u državnim tijelima – analitičari radnih mjesta. Konačna kontrola pravilnika o unutarnjem redu u ingerenciji je Središnjeg državnog ureda za upravu za sva tijela državne uprave odnosno Ministarstvo pravosuđa za pravosudna tijela.

Proces izrade novih opisa radnih mjesta nastavit će se i nakon prvog usklađivanja pravilnika o unutarnjem redu s odredbama Zakona o državnim službenicima i njegovih provedbenih propisa. Kako je riječ o novom i složenom poslu, valja pretpostaviti da će prvo usklađivanje zbog kratkoće rokova biti privremenog karaktera, a cijelu 2007. trebalo bi posvetiti preoblikovanju opisa radnih mjesta (prema stvarnim potrebama državnog tijela, a ne prilagođenog konkretnim službenicima). Time će i tzv. sistematizacija radnih mjesta kao glavni sastojak pravilnika o unutarnjem redu dobiti sasvim drugačiji (i sa stvarnim stanjem povezan) izgled.

<sup>28</sup> U pravilnik o unutarnjem redu ne mogu se unositi drugi nazivi radnih mjesta osim onih propisanih uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi. Iznimka su samo radna mjesta propisana posebnim zakonima.

### 3.3. Uredba o načinu i uvjetima napredovanja državnih službenika

Čl. 90. Zakona o državnim službenicima propisani su temeljni uvjeti napredovanja državnih službenika (izvršne ocjene, raspisan interni natječaj za popunu slobodnog radnog mjesta propisanog pravilnikom o unutarnjem redu, ispunjavanje formalnih uvjeta, zadovoljavajući rezultati na testiranju).

Takvim zakonskim rješenjem (koje u osnovi uređuje redoviti način napredovanja) vrlo je malo prostora ostavljeno za dodatno uređenje načina i uvjeta napredovanja sekundarnom regulativom. Stoga je uredbom o načinu i uvjetima napredovanja državnih službenika uređen samo institut izvanrednog napredovanja. Državnom se službeniku omogućuje izvanredno napredovanje na rukovodeća mjesta ili mjesta viših državnih službenika – smanjivanjem broja godina potrebnog radnog iskustva u slučaju završetka poslijediplomskog znanstvenog/stručnog studija ili specijalizacije u odgovarajućem području važnom za državno tijelo u kojem službuje. Nižim državnim službenicima otvara se mogućnost rasporeda na više radno mjesto u okviru njihove kategorije završavanjem programa za stjecanje višeg stupnja obrazovanja.

Ponuđena rješenja nisu pretjerano inventivna, no za sada se čine maksimumom u vrlo ograničenim okvirima.

Poseban je problem u primjeni instituta napredovanja norma o mogućnosti napredovanja samo u slučaju slobodnog radnog mjesta u pravilniku o unutarnjem redu. Kako su pravilnici uglavnom »krojeni« prema službenicima, a ne prema stvarnim potrebama radnih mjesta, napredovanje je otežano čak i u slučaju da se radno mjesto oslobodi. Moguće premošćivanje te situacije vidimo u utvrđivanju širih raspona radnih mjesta unutar ustrojstvenih jedinica državnih tijela pravilnikom o unutarnjem redu (no i njih bi trebalo ograničiti npr. na raspon od savjetnika do višeg savjetnika I). Ipak, tu bi ideju zbog dalekosežnosti njezinih posljedica najprije valjalo razmotriti u stručnim krugovima.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Bez obzira na to može li se takav pristup prihvatiti, čini se bitnim ponovo uočiti važnost modernizacije sada već očito zastarjelih pravilnika o unutarnjem redu.

### 3.4. Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika

Izobrazba državnih službenika postulirana je u Zakonu o državnim službenicima kao trajna obveza državnih službenika. Isto tako i državna su tijela obvezna državnim službenicima omogućiti pohađanje izobrazbe.

Prijedlog uredbe o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika, osim toga što je vrlo važan, opsegom regulacije najširi je provedbeni propis (sadržava čak 82 članka).

Njime se uređuje: sadržaj i način donošenja plana izobrazbe i provedbenih planova izobrazbe, vrste izobrazbe, programi izobrazbe, načini provedbe izobrazbe, posebne odredbe o provedbi vježbeničkog programa, uvjeti za polaznike programa izobrazbe i kategorije osoba koje provode izobrazbu.

Posebno su zanimljiva rješenja o kategorijama programa izobrazbe. Te su kategorije sljedeće: 1. uvodni programi (vježbenički i prilagodbeni programi za službenike primljene u državnu službu izvanrednim postupkom), 2. specijalizirani programi za pojedine grupe državnih službenika, 3. programi osobnog usavršavanja, 4. programi usavršavanja namijenjeni državnim službenicima koji žele napredovati u višu kategoriju državnih službenika, 5. programi izobrazbe rukovodećih državnih službenika i 6. ostali programi (npr. programi za polaganje ispita za stjecanje zvanja). Izvedba programa podijeljena je između Centra za stručno usavršavanje i osposobljavanje državnih službenika Središnjeg državnog ureda za upravu (opći programi) i resornih središnjih tijela državne uprave (specijalistički programi).

Uredbom se isto tako omogućuje najboljim državnim službenicima (ali i kvalificiranim osobama izvan državne službe) da kao predavači, instruktori i treneri (s odgovarajućom, vremenski ograničenom licencijom) aktivno sudjeluju u izobrazbi državnih službenika. Na taj se način državnim službenicima na primjeren način prenose praktična znanja, a službenici koji izvode programe izobrazbe, pored naknade, stječu i uvjete za karijerno napredovanje.

Uredba razrađuje prava i obveze državnog službenika na studiranje na poslijediplomskim studijima, izobrazbu u institucijama i službama Eu-

ropske unije i drugim međunarodnim organizacijama i institucijama te pravo na studijski dopust radi izobrazbe.<sup>30</sup>

Usvajanje ove uredbe stvorit će pravne pretpostavke za uvođenje u službenički sustav programa povezanih s potrebama državne službe i karijernog razvoja državnih službenika. Njezina provedba bit će postupna (npr. vježbenički i prilagodbeni programi te programi za rukovodeće osoblje započet će već početkom 2007.) i zahtijevat će puni angažman i suradnju predstavnika struke i znanosti, ali i stalno upoznavanje državnih službenika s prednostima koji takav način izobrazbe donosi za svakoga od njih posebno.

Mislimo da s obzirom na stupanj njihove pripremljenosti opisani provedbeni propisi mogu biti doneseni najkasnije tijekom prosinca 2006.

## 4. Novi zakon o plaćama državnih službenika

Vladino povjerenstvo još uvijek nije izradilo prijedlog zakona o plaćama državnih službenika. No dosadašnje rasprave uputile su na sljedeća moguća rješenja:

- plaća državnog službenika trebala bi se sastojati od osnovne plaće i dodataka na plaću,
- osnovnu plaću činio bi umnožak koeficijenta radnog mjesta i osnovice za obračun plaće,
- osnovica za obračun plaće utvrđivala bi se kolektivnim ugovorom,
- radi utvrđivanja koeficijenta radna mjesta u kategorijama rukovodećih, viših i nižih državnih službenika razvrstala bi se u platne skupine koje odgovaraju kategoriji, potkategoriji i skupini u koju su razvrstana uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi,

<sup>30</sup> Kombinacija nastavka izobrazbe državnih službenika na visokim učilištima nakon okončanja dodiplomskih studija i izobrazbe unutar same državne službe na temelju dosadašnjih iskustava čini nam se pravim načinom formiranja vrhunskih državnih službenika u našim uvjetima.

- u svakoj platnoj skupini utvrdio bi se određeni broj platnih razreda,<sup>31</sup>
- državnom se službeniku kod prijma u državnu službu određuje koeficijent prvog platnog razreda u platnoj skupini u kojoj se njegovo radno mjesto nalazi,
- pozitivne ocjene (od »dobar« naviše), uz određeni broj godina provedenih u platnom razredu (dvije/tri), uvjet su za promicanje u viši platni razred,
- slabe ocjene (»zadovoljava« ili jednom i »ne zadovoljava«) uvjet su za određivanje koeficijenta nižeg platnog razreda ili usporenog promicanja,
- državnom službeniku koji je dosegao najviši platni razred svoje platne skupine može se dati godišnje povećanje plaće ako je ocijenjen najvišom ocjenom,
- svakom državnom tijelu dodjeljuju se sredstva za isplatu nagrada za izvanredne rezultate državnih službenika,
- zakonom se utvrđuje pravo na određene dodatke (npr. posebni uvjeti rada, posebne vrste poslova), a kod nekih dodataka utvrđivanje visine valja prepustiti kolektivnom ugovoru,
- razvrstavanje državnih službenika u platne razrede nakon stupanja na snagu zakona provesti tako da se vrednuje njihovo dosadašnje radno iskustvo,
- utvrditi pravo (ili određeno razdoblje) na zadržavanje dosadašnje razine plaće za državne službenike plaća kojih bi bila manja po novom propisu.

Razradbom predloženih rješenja u zakonskom tekstu novi sustav plaća bio bi zasigurno poticajniiji za kvalitetne službenike koji ostvaruju dobre rezultate u državnoj službi. Nakon donošenja uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi prijedlog novog zakona mogao bi se pripremiti u vrlo kratkom roku.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> David Richards analizirao je u okviru projekta Svjetske banke *Ocjena sustava plaća i naknada* sustav plaća u državnoj upravi Republike Hrvatske te preporučio 13 platnih razreda.

<sup>32</sup> Usporedo s njime pripremila bi se i nova uredba o klasifikaciji radnih mjesta i plaćama namještenika.



## 5. Zaključak

Provedba Zakona o državnim službenicima otežana je zbog nedonošenja nekoliko vrlo važnih provedbenih propisa. Kašnjenje s njihovim donošenjem usporava i modernizaciju hrvatske državne službe. Stoga je to potrebno učiniti najkasnije tijekom prosinca 2006.

Ključni provedbeni propis – uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi, pretpostavka je za izradu novog Zakona o plaćama državnih službenika. Po programu zakonodavne aktivnosti Vlade Republike Hrvatske, novi bi zakon trebao stupiti na snagu 1. siječnja 2007. Zbog nedonošenja uredbi o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi, a potom potrebe usklađivanja pravilnika o unutarnjem redu državnih tijela sa njezinim rješenjima, predviđeni se rok najvjerojatnije neće moći ostvariti. Realniji je rok (a čini nam se i bez ozbiljnijih posljedica po službenički sustav) konac prvog tromjesečja 2007.

Kompletiranjem sekundarne regulative i donošenjem novog zakona o plaćama, Središnji državni ured za upravu (uz nužnu suradnju stručnjaka iz svih resora i znanstvene zajednice), svoju bi aktivnost u daljnjoj modernizaciji službeničkih propisa valjao usmjeriti ka: a) stručnoj analizi primjene pravnih instituta službeničkih propisa (radi vjerojatnih prijedloga izmjena onih rješenja koja nisu potvrđena u praksi i b) izradi prijedloga zakona kojim će se urediti prava, obveze i odgovornosti službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i jedinica područne (regionalne) samouprave, čime bi u potpunosti prestalo važenje Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2001.<sup>33</sup>

Konačno, dosadašnja praksa upozorava na pojačanu potrebu stalne komunikacije i razmjene stručnih mišljenja s drugim državnim tijelima radi provedbe rješenja službeničkih propisa. Bez takva pristupa i najbolja rješenja vrlo se sporo prihvaćaju u praksi.

<sup>33</sup> Čl. 144. st. 3. ostavljena je za tu kategoriju službenika primjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2001.