

# *Komparativni službenički sustavi*

*Gordana Marčetić\**

UDK: 35.08:340.5.01  
Review scientific paper / pregledni znanstveni rad  
Received / primljeno: 5. 1. 2015.  
Accepted / prihvaćeno: 17. 4. 2015.

U radu<sup>1</sup> se uspoređuju službenički sustavi triju skupina zemalja – zapadnoeuropskih, anglosaksonskih i postsocijalističkih europskih zemalja. Analizira se sadržaj i tijek reformi službeničkih sustava posljednjih desetljeća, osobito s aspekta zapošljavanja, vodećeg osoblja i platnog sustava. Utvrđuju se sličnosti i razlike među pojedinim zemljama te se ukazuje na specifičan javnopravni status državnih službenika u zemljama EU koji počiva na tradicionalnim upravnim načelima i vrijednostima. Prikazuje se i službenički sustav u institucijama Europske unije te prati proces njegove modernizacije. Analiza pokazuje da svaka zemlja ima određene specifičnosti, ali i sličnosti u odnosu na druge zemlje. Iako su općenite klasifikacije zemalja ograničenog karaktera, postoje značajne podudarnosti u prioritetima, problemima i trendovima reformi koje su provodile zemlje sličnog povijesnog nasljeđa, političke kulture, upravne tradicije i geografske bliskosti.

---

\* Izv. prof. dr. sc. Gordana Marčetić, izvanredna profesorica na Katedri upravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (associate professor at the chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: gordana.marcetic@pravo.hr)

<sup>1</sup> Rad je izrađen u okviru znanstvenoistraživačkog projekta »Hrvatski pravni sustav« Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

*Ključne riječi:* komparativni službenički sustavi, javni službenici, upravne reforme, državni službenici u zemljama EU, službenički sustav Europske unije

## 1. Uvod

### 1.1. Službenički sustavi

Mnoge zemlje imaju posebno službeničko zakonodavstvo kojim reguliraju statusna pitanja i rad javnih službenika, prvenstveno uže kategorije državnih službenika. Doseg službeničkih propisa je različit pa se u nekim slučajevima njima reguliraju svi odnosi vezani za službu, dok su drugdje nadopuna općem radnom zakonodavstvu. U pravilu se subjektima službeničkog prava smatraju samo oni zaposlenici upravnih organizacija kojima su dodijeljene specifične javne dužnosti i ovlasti, ali ponegdje su službeničkim zakonodavstvom obuhvaćeni svi zaposlenici unutar određenih državnih ili upravnih organizacija.

Određene, funkcionalno gledano, iste skupine javnog osoblja u nekim zemljama potpadaju pod službeničko zakonodavstvo, dok su u drugima u režimu privatnog prava. To se prije svega odnosi na zaposlene u zdravstvu, obrazovanju, poduzećima u vlasništvu države, kao i na subnacionalnim razinama. Uz to, određene kategorije osoblja mogu biti predmetom specifičnog službeničkog zakonodavstva kojim je obuhvaćeno samo njihovo područje. Tako je u većini kontinentalnih europskih zemalja radni odnos zaposlenih u vojsci i pravosuđu reguliran posebnim službeničkim zakonodavstvom.

Iako je službenički sustav kao kategorijalni aparat većim dijelom reguliran odredbama službeničkog zakonodavstva, njegovi izvori izlaze izvan pravnog okvira te se povezuju s upravnom tradicijom, kulturom i praksom određene zemlje. S obzirom na to službenički sustav svake zemlje ima određene specifičnosti koje su karakteristične za tu zemlju te su uvjetovane mnogobrojnim institucionalnim, političko-upravnim, povijesnim, geografskim, ekonomskim i drugim faktorima. No, u posljednje se vrijeme vidi trend međusobnog približavanja mnogih elemenata nekad različitih službeničkih sustava pa se u literaturi sve češće navode argumenti u prilog upravnoj konvergenciji.

Na generalnoj razini gledano viši stupanj konvergencije u provođenju reformi i uspostavljanju određenih upravnih modela osobito je izražen unu-

tar pojedinih skupina zemalja koje su geografski, povijesno ili tradicijski bliske. Tako je u anglosaksonskim zemljama mnogo jače zastupljena menadžerska doktrina koja počiva na ekonomskim vrijednostima, pa su one u većem opsegu provodile minimizirajuće i tržišne reforme. S druge strane, zapadnoeuropske zemlje bile su sklonije umjerenijim, modernizacijskim reformama kako bi u stanovitoj mjeri održale tradicionalne ideje vladavine prava i socijalne države.

I postsocijalističke (tranzicijske) zemlje koje su postale članice EU pokazuju međusobno prilično visok stupanj konvergencije u provođenju upravnih reformi. No, za razliku od razvijenih zapadnih zemalja, koje su u većem ili manjem stupnju reformirale upravu u skladu s doktrinom novog javnog menadžmenta (dalje: NJM), u tranzicijskim su zemljama prevladavale tradicionalne reforme javne uprave. Njima se željelo uspostaviti nove političko-upravne strukture zasnovane na demokratskim pretpostavkama, koje je zapadna Europa već odavno provela u prethodnom reformskom razdoblju. Budući da postsocijalističke zemlje još nisu imale ni tradicionalnu demokratsku upravu, menadžerski koncepti bili su slabo upotrebljivi pa su se uglavnom zadržali na razvoju novih radnih metoda, dok su struktura i oblik službi slijedili tradicionalni obrazac.

Dakako, pri ovakvim usporedbama treba biti svjestan ograničenja pojma konvergencije koji nije jednoznačan i može se promatrati iz različitih perspektiva. Postoji mnogo oblika i razina konvergencije koji se pojavljuju u različitom opsegu i ne postoji automatska sukcesija jedne iza druge. Trenutak konvergencije može se zaustaviti ili smanjiti u nekom trenutku. Također, moguće je da postoji konvergencija u rezultatima koji su nastali nakon uvođenja reformi, no moguće je i da rezultati uopće nisu konvergentni, ali su konvergentne prakse (više u: Pollit, 2001).

## 1.2. Klasifikacijska ograničenja komparativne usporedbe

Različito shvaćanje pojma konvergencije nerijetko utječe i na različite klasifikacije prema kojima se grupiraju zemlje u komparativnim usporedbama. Za potrebe ovoga rada koristila se vrlo općenita klasifikacija na anglosaksonske, zapadnoeuropske i istočnoeuropske zemlje. Pored toga odvojeno se prikazuju i službenički sustavi zemalja članica Europske unije kao posebne kategorije te službenički sustav u institucijama EU. Tu raspodjelu treba shvatiti kao okvirni alat usporedbe. Štoviše, i klasifikacije usmjerene na uže i specifičnije skupine ne treba shvaćati isključivo budući da mnoge zemlje u određenim elementima pokazuju sličnosti s grupom

zemalja u koju su svrstane, dok u pojedinim elementima odstupaju od »zajedničkih karakteristika«.

Kod širokih klasifikacija, kao što je u ovom radu, nailazi se na još veći problem pri utvrđivanju sličnosti i razlika. Primjerice, pet anglosaksonskih zemalja (Australija, Kanada, Novi Zeland, SAD i Velika Britanija) uobičajeno se promatraju kao povezan skup zemalja zbog njihove zajedničke kulture, tradicije i jezika te povijesnih saveza i interakcija. One formiraju prirodnu skupinu zemalja koje vuku korijene iz britanske tradicije. Iako se u većini komparativnih istraživanja pretpostavlja da je riječ o homogenim zemljama, u mnogim aspektima one pokazuju niz različitosti. Promatraju li se institucije vlasti, tri zemlje imaju federalno društveno uređenje, a dvije unitarno, SAD ima predsjednički sustav, dok su ostale parlamentarnog tipa. Australijski i kanadski ustav kombiniraju federalizam i odgovornu vladu na westminsterskoj liniji. No, jedan od glavnih faktora različitosti anglo-američke tradicije je nedostatak razvijenog koncepta države. Dok tradicija kontinentalne Europe počiva na ideji države i njezine samostalnosti u odnosu prema društvu, Velika Britanija ima mnogo neodređeniji pogled na odnos između države i društva.

U odnosu na službenički sustav postoje razlike između tradicionalno otvorenog (SAD) i zatvorenih modela zapošljavanja, povezane uloge karijerne službe i modaliteta odgovornosti, kao i različitih odnosa između politike i uprave. Dok u Velikoj Britaniji postoji velika odvojenost između političkih i profesionalnih imenovanja, u SAD-u su ona pomiješana. Različite su i veličine javnog sektora pa je u Australiji i SAD-u javni sektor relativno mali, a u ostalima je srednjeg opsega. Itd. (Halligan, 2007).

Slično je i kod istočnoeuropskih zemalja koje su međusobno vrlo različite, ali se svrstavaju u zajedničku skupinu »tranzicijskih« ili »postsocijalističkih« zbog njihovog općeg obilježja da dijele isto nasljeđe socijalizma koje je uvjetovalo i slične probleme i izazove prijelaznog, tranzicijskog razdoblja iz socijalizma u kapitalizam. Sve su one ušle u razdoblje tranzicije s teretom državne centralizacije, politizacije i izravne podređenosti političkim partijama kao i s nedovoljnim znanjem o demokratskim političkim institucijama i tržišnom gospodarstvu. Istovremeno s procesom radikalne institucionalne transformacije u svim društvenim područjima nastojale su se integrirati u širu globalnu zajednicu. Za europske zemlje osobito je bilo važno postati članicom EU koja je značajno utjecala na sadržaj i tijek provođenja upravnih reformi. U tom smislu postoji jaka veza između tranzicijskog procesa i izgradnje modernih službeničkih sustava koji su se nastojali izgraditi i poboljšavati u skladu s europskim standardima.

S druge pak strane, brojne su specifičnosti u geografskom, političkom, gospodarskom i širem povijesno-kulturnom kontekstu utjecale na oblikovanje vrlo različitih institucionalnih uređenja u tim zemljama, pa tako i službeničkih sustava. Dok su neke od njih imale iznimno razvijene službeničke sustave još prije nekoliko stoljeća, druge su ih počele uspostavljati tek nakon 1990-ih. Među vodećima u prvoj kategoriji je Mađarska koja je već u 13. stoljeću imala urede javne uprave i dobro organizirane službenike unutar diferencirane hijerarhijske strukture, a od 15. stoljeća nadalje u središnjoj državnoj upravi zapošljavala je visokoobrazovane osobe, uglavnom diplomirane pravnike. Stoga ne čudi da je Mađarska bila prva zemlja u regiji koja je odmah nakon pada socijalizma (1992.) donijela Zakon o javnim službenicima (Marčetić, 2005).

Sasvim suprotan put razvoja imale su baltičke zemlje koje su kroz povijest uglavnom bile pod nečijom dominacijom. U drugom dijelu 18. stoljeća cijeli Baltik dolazi pod vlast ruskog cara koji je počeo uspostavljati naprednu birokraciju. Tek uoči 20. stoljeća birokracija unutar Carstva predstavljala je istaknutu liberalnu i modernizacijsku snagu zapadnog usmjerenja koja je vodila politički i društveni razvoj zemlje. No, samo dva desetljeća nezavisnosti (Litva i Estonija 1918., a Letonija 1920.) bila su jedino razdoblje u kojem su iskusile vlastiti upravni razvoj, što je naprasno okončano nakon sovjetske okupacije 1940. kada je razvrgnuta veza s europskom javnom upravom (Vanagunas, 1997).

Jednako tako može se govoriti i o sličnostima i razlikama kruga zapadnoeuropskih zemalja. Njihovo je opće obilježje da su geografski smještene na zapadu Europe te da je riječ o »starim« parlamentarnim demokracijama s kapitalističkim društvenim uređenjem i tržišnim gospodarstvom. U usporedbi s anglosaksonskim zemljama više naginju vladavini prava i weberijanskoj pravnoj tradiciji te idealu socijalne države, a manje neoliberalnom usmjerenju. No, međusobno pokazuju niz specifičnosti i različitosti pa se često grupiraju prema različitim karakteristikama.

U recentnom istraživanju europskih službeničkih sustava Demmke i Moilanen (2010) klasificirali su zemlje Europske unije u skupine prema njihovim upravnim tradicijama: anglosaksonska (Irska, Malta, Velika Britanija), skandinavska (Danska, Estonija, Finska i Švedska), kontinentalnoeuropska (Austrija, Belgija, Francuska, Luksemburg, Nizozemska, Njemačka, Slovenija), mediteranska/južnoeuropska (Cipar, Grčka, Italija, Portugal, Španjolska), istočnoeuropska (Češka, Letonija, Litva, Mađarska, Poljska, Slovačka) te južno-istočna tradicija (Bugarska, Rumunjska).

Međutim, iako mnogo detaljnija, i takva klasifikacija ima ograničenja. Izvjesno je da uz mnoge sličnosti postoje i velike razlike između zemalja

unutar pojedinih geografskih skupina (primjerice, Baltičke zemlje koje su geografski neposredno bliske imaju mnogobrojne lingvističke, etničke i druge različitosti te pokazuju vrlo različitu strukturu službeničkog sustava). S druge strane, nerijetko se nailazi na određene sličnosti u zemljama koje pripadaju različitim tradicijskim skupinama (kao što su sličnosti između francuskog i španjolskog službeničkog sustava). Stoga je možda primjerenije govoriti o sličnostima u pogledu institucionalnih i strukturnih pitanja, a klasifikacije promatrati kao alat za lakšu usporedbu.

## 2. Zemlje zapadne demokracije: zapadnoeuropske i anglosaksonske zemlje

### 2.1. Uvod

Shvaćanje o javnoj funkciji ili službi koje se veže uz pojam javnog službenika drugačije se tumači u zemljama kontinentalne Europe nego u anglosaksonskim i skandinavskim zemljama. Pojam »javna služba«, koji se razvio koncem 19. st. kroz praksu francuskog Državnog savjeta, izvorno je označavao aktivnost uprave po načelima javnog prava. I danas se javna funkcija u Francuskoj ili Njemačkoj smatra posebnim oblikom posla koji se obavlja u općem interesu pa je zbog toga i pravni status javnog službenika poseban. Izvor javnopravnog statusa u Francuskoj može se pronaći u Francuskoj revoluciji i ideji demokratskog društva koje je zaštićeno pravnim pravilima od samovolje vlastodržca. U Njemačkoj, pak, proizlazi iz filozofskih ideja Hegela o državnom službeniku koji stoji između građana i društva i čija je uloga zaštititi društvo, osigurati pravednost putem pravila i balansirati između suprotstavljenih egoističnih interesa unutar zajednice. Sukladno shvaćanju javne službe kao posebnog posla koji se obavlja u općem interesu razvio se i pojam javnog službenika kao osobe koja obavlja društveno korisne poslove za zajednicu.

Za razliku od europskog kontinenta, koji počiva na ideji pravne države i njezine samostalnosti od društva, anglosaksonske zemlje nemaju jasan koncept države i njezina odnosa prema društvu. Stoga je i pojam javne funkcije u SAD-u i većini anglosaksonskih zemalja mnogo uži, pa država obično javne funkcije ne podvrgava posebnom pravnom režimu niti službenici imaju poseban pravni status. Takvo je shvaćanje bilo pogodno tlo za razvoj doktrine novog javnog menadžmenta koja se koncem 1970-ih pojavila upravo u okviru tih zemalja na kritici klasičnog koncepta javne uprave i socijalne države. Naglašavanje ekonomskih vrijednosti (3»E«) te uvođenje tržišnih načela i

metoda rada privatnog sektora u javnu upravu rezultiralo je, u većoj ili manjoj mjeri, privatizacijom javnih službi, deregulacijom, decentralizacijom, stvaranjem javnog tržišta, marketizacijom, ugovaranjem i usmjerenjem na rezultate, promijenivši tako tradicionalnu sliku javne uprave.

Uz mnogobrojne druge posljedice, NJM je posljednjih desetljeća značajno utjecao i na mijenjanje strukture tradicionalnih službeničkih sustava te promjenu položaja javnih službenika, osobito u pogledu smanjivanja njihova broja, novih oblika zapošljavanja, drugačije regulacije pravnog statusa te uvođenja novih modela plaća. Iako su menadžerske reforme imale mnogo veći doseg i utjecaj u anglosaksonskim zemljama, postoji znatna razlika i među europskim zemljama u pogledu njihove popularnosti i stupnja primjene. Osim u Velikoj Britaniji, NJM je mnogo jače zastupljen u skandinavskim zemljama, Nizozemskoj i Austriji nego u Francuskoj, Italiji, Njemačkoj i na jugu Europe gdje su se provodile drugačije reforme.

## 2.2. Smanjenje broja javnog osoblja i novi oblici zapošljavanja

U cilju ekonomičnosti i snižavanja visokih troškova javne uprave u mnogim zemljama svijeta provodile su se minimizirajuće reforme. Tijekom 1980-ih i početkom 1990-ih zapaža se opći trend smanjenja zaposlenosti i plaća u javnoj upravi (vidi tablicu 1).

Tablica 1: *Zaposlenost i plaće u javnoj upravi – početak 1980-ih i početak 1990-ih*

	Zaposlenost u središnjoj upravi, u %-tku ukupne populacije			Plaće zaposlenih u središnjoj upravi kao % BND-a			Prosječne plaće u središnjoj upravi kao višekratnik <i>per capita</i> BND-a		
	Broj	Početak 1980-ih	Početak 1990-ih	Broj	Početak 1980-ih	Početak 1990-ih	Broj	Početak 1980-ih	Početak 1990-ih
Afrika	13	1,8	1,1	9	10	7,9	13	6,1	4,8
Azija	5	2,6	1,1	6	7,5	4,9	5	2,9	3,8
Latinska Amerika	5	2,4	1,5	7	7,3	4,7	4	2,7	2,3
Ukupno zemlje u razvoju	23	2,2	1,2	22	8,5	6,1	22	4,7	4,1
Zemlje OECD-a	15	2,9	1,9	14	5,5	4,4	11	1,7	1,6
Ukupno sve zemlje	38	2,5	1,5	36	7,3	5,4	33	3,7	3,2

Izvor: Heller i Tait, u: Schiavo-Campo, 1998: 465

Znakovit pad zaposlenosti u javnoj upravi anglosaksonskih zemalja vidljiv je tijekom 1990-ih. Tako je u razdoblju od 1990. do 2001. u SAD-u broj

federalnog osoblja pao 11%, u Kanadi 12%, a u Australiji čak 39%. U Australiji je drastično smanjen broj osoblja između 1996. i 1997. kad je otpušteno 23% zaposlenika iz cijelog javnog sektora. Novi Zeland još je prije započeo s minimizirajućim reformama, pa je kao posljedica ekonomske liberalizacije i programa restrukturiranja javnog sektora broj javnih službenika smanjen od 90.000 u 1984. na 30.600 u 2003. Značajnije inicijative za smanjenjem broja javnog osoblja provele su i neke europske zemlje, kao Austrija, Finska, Italija, Mađarska, Švedska i Velika Britanija.

No, istodobno je bio na snazi i drugi trend koji je donekle ublažavao negativne posljedice općeg smanjenja. Dok je u nekim zemljama udio osoblja na središnjim ili federalnim razinama opadao, na nižim teritorijalnim razinama se povećavao. Tako je, primjerice, 1985. u SAD-u bilo zaposleno 17,9%, a 1997. 14,1% službenika na federalnoj razini, dok je na lokalnim razinama 1985. bilo zaposleno 58,7%, a 1997. 63,4% službenika. Sličan trend, ali u različitim omjerima, primjetan je i u nekim drugim anglosaksonskim (Australija, Kanada, Velika Britanija) i zapadnoeuropskim zemljama (Danska, Finska, Francuska, Njemačka, Španjolska, Švedska) (PUMA-HRM, 2000 i 2002, GOV-PUMA, 2003).

Treba, međutim, naglasiti da menadžerske reforme nisu svugdje uzrokovale smanjenje broja osoblja. Norveška je primjer zemlje koja je počela s menadžerskim pristupom ubrzo nakon anglosaksonskih zemalja, ali iz sasvim drugačijih uvjeta i s mnogo manje želje za privatizacijom i smanjenjem broja osoblja na državnoj razini. Norveška reforma javne uprave (1980-ih i 1990-ih) ne samo da nije proizvela smanjenje broja državnih i javnih službenika već je u razdoblju od 1970. do 1999. sveukupni postotak javnih zaposlenika narastao od 17% na 31% (Christensen i drugi, 2001).

Istovremeno sa smanjivanjem broja javnog osoblja nastupaju promjene u tradicionalnim oblicima zapošljavanja javnih službenika, kako na razini metoda i tehnika odabira javnog osoblja tako i u odnosu na nove oblike zapošljavanja. Trend slabljenja službeničkog statusa i sigurnosti službenika te jačanje elemenata radnog zakonodavstva u postojećim službeničkim zakonodavstvima uočava se čak i na kontinentu Europe, iako još uvijek u mnogo manjoj mjeri nego u anglosaksonskim zemljama. U tu je svrhu skovan i termin »normalizacija« javne službe (Jann i Reichard, 2001) koji podrazumijeva međusobno približavanje i izjednačavanje radnog sustava i uvjeta rada u javnom i privatnom sektoru, odnosno integraciju službeničkog sustava pojedine zemlje u režim radnih odnosa koji vrijedi u privatnom sektoru.



»Normalizacija« javne službe znači radikalnu inovaciju u području upravljanja ljudskim potencijalima, osobito za klasične europske države kao što su Francuska, Njemačka, Italija i Španjolska. Usmjeren je otvaranju izolirane javne službe te reduciranju »privilegija« i različitosti koje se više ne smatraju funkcionalnima. Jedna je od posljedica i uvođenje »normalnih« ugovora prema pravilima radnog zakonodavstva odnosno države. Javni zaposlenici više ne uživaju doživotna prava, posebne mirovinske modele i druge tradicionalne povlastice, već se počinju tretirati kao i drugi zaposlenici (Jann i Reichard, 2001).

Na općenitoj razini, promijenjeni uvjeti zapošljavanja podrazumijevaju fleksibilnije ili ograničeno radno vrijeme (rad na ugovor, pola radnog vremena i slično), sve veću mobilnost zaposlenika, fleksibilnije i/ili jednostavnije ugovore o zapošljavanju, regrutiranje otvorenog tipa te pojednostavljene i češće otkaze iz službe. Pa ipak, ključna skupina službenika koja obavlja poslove povezane s autoritetom države – suci, policajci i članovi upravnih organizacija koji čine jezgru uprave, odnosno državni službenici, još uvijek uživaju specifičan status u mnogim državama članicama Europske unije (vidi pod 5.).

### 2.3. Vodeće osoblje

Vremenski ograničeni ugovori nerijetko su se uvodili i za vodeće službenike, što je dovelo do određenih poteškoća u zemljama koje ne poznaju koncept karijerne službe i/ili nemaju dugogodišnju tradiciju regrutiranja vodećeg upravnog osoblja (kao Njemačka ili Francuska). Naime, vodstvo nije samo po sebi vrijednosno neutralno, već promiče određene fundamentalne vrijednosti upravnog sustava. Ako ne postoje opće vrijednosti za ulaz u jezgru javne službe, dovodi se u pitanje jedinstvenost upravljanja upravnim sustavom. Zbog toga su anglosaksonske i neke druge zemlje sa sustavima radnih mjesta utemeljile posebne izvršne službe za nagrađivanje i razvoj vodećeg osoblja (*Top Management Service, Senior Civil Service*, i sl.), putem kojih razvijaju sustave upravljanja osobljem za visoke nepolitičke položaje u upravi. Njihov je zadatak osigurati obrazovane i osposobljene menadžere s radnim iskustvom za imenovanja na vodeće položaje da bi se omogućila stabilnost i profesionalizam ključne skupine vodećeg osoblja (Marčetić, 2007).

Općenito, suvremeni službenički sustavi u razvijenim zemljama teže ostvariti dva donekle konfliktna cilja. Prvi se tiče nastojanja da vodeći službenici budu predvodnici boljeg izvršenja u javnim organizacijama, a drugi

se odnosi na želju da se ponovo vrati zajednička kultura javne službe koja bi oslabila jake individualne tendencije drugih menadžerskih promjena. Istraživanja su, međutim, pokazala da su razvojni programi za voditelje uglavnom bili usmjereni na njihove individualne kapacitete kako bi stimulirali bolje izvršenje, dok je drugi cilj bio manje zastupljen (GOV/PUMA, 2003).

No, karakter i tempo promjena na razini vodećeg i višeg osoblja nije jednak u svim zemljama čak ni u okrilju zapadne Europe. Iako menadžerske reforme kontinuirano naglašavaju važnost izvršenja i učinka, veliko je pitanje u kojoj se mjeri i na koji način može mjeriti učinkovitost države i državne službe. Jesu li kriteriji ocjene jednaki kao i za privatni sektor ako se zna da država ima drugačiju svrhu od tržišta? Ta je distinkcija krucijalna za razumijevanje reformi i promjena u državnoj službi, osobito na razini vodećih položaja.

U tom smislu u literaturi se ukazuje na razlikovanje između dviju širih koncepcija o vodećem osoblju – koncepcije *javne vlasti* i koncepcije *pružanja usluga*. Prema prvoj, državno osoblje kao dio specifične državne službe može i treba imati prava, dužnosti i privilegije različite od onih u nedržavnom sektoru, dok druga, koja je dotakla mnoga područja u kojima su se provodile reforme, teži njihovu izjednačavanju. Dakako, ovdje nije riječ o eksplicitnom razlikovanju između dviju koncepcija, već o stupnju njihove primjene u pojedinoj zemlji. Državna služba u svim sustavima ima barem nekoliko značajki koje odražavaju koncepciju javne vlasti, dok se, s druge strane, sposobnosti vodećeg osoblja procjenjuju u pogledu praktičnih rezultata čak i u zemljama u kojima je vrlo zastupljena tradicionalna koncepcija.

Postoji nekoliko indikatora koji upućuju na prevlast jedne od dviju koncepcija u određenom političko-upravnom sustavu. Među njima su: (1) posebni sudski sustav za upravna pitanja (visoki upravni ili državni sudovi), (2) važnost radnog iskustva u upravi (senioriteta) pri napredovanju službenika unutar karijernih službeničkih sustava i (3) nadmoćnost pravnika na vodećim položajima (vidi tablicu 2).

Tablica 2: *Indikatori koncepcije državne službe kao javne vlasti*

Zemlja	Sud	Relativna važnost radnog iskustva	Zastupljenost pravnika
Austrija	Verwaltungsgerichtshof	Visoka	Visoka
Belgija	Conseil d'État	Visoka	Visoka

Danska	---	Slaba	Visoka
Francuska	Conseil d'État	Slaba	Visoka
Grčka	Dioiketiko Efeteio	Visoka	Visoka
Italija	Consiglio di Stato	Visoka	Visoka
Nizozemska	Centrale Raad van Beroep	Niska	Niska
Njemačka	Bundesverwaltungsgericht	Slaba	Visoka
Španjolska	---	Visoka	Visoka
Švedska	Kammarätt	Niska	Visoka
Velika Britanija	---	Niska	Niska

Izvor: Page i Wright, 1999

Prema navedenim indikatorima, u Austriji, Belgiji, Grčkoj i Italiji snažno je zastupljena koncepcija javne vlasti, dok u Velikoj Britaniji uopće nije zastupljena. Danska i Nizozemska imaju samo jedan indikator, što pokazuje na slabu zastupljenost navedene koncepcije. Francuska i Njemačka imaju visoku zastupljenost pravnika na vodećim položajima i odvojene sudove za upravna pitanja. Iako je indikator radnog iskustva slab, Francuska se može smatrati predstavnicom prve koncepcije, zbog zakonski regulirane strukture upravnih korpusa (*corps*) kojom je oblikovano napredovanje i planiranje karijere vodećeg osoblja te ojačana uloga uprave u odnosu na društvo. Slično je i u Španjolskoj. Najviše iznenađuje Švedska, koja ima visok udio pravnika i poseban visoki sud za upravna pitanja, što upućuje na to da distinkciju između dviju koncepcija nije jednostavno podvesti pod sjeverno-južnu grupu europskih zemalja (Page i Wright, 1999), odnosno pod uobičajene klasifikacije o menadžerski usmjerenim skandinavskim zemljama te ostalom dijelu kontinentalne Europe koji je više tradicionalistički.

## 2.4. Plaće javnih službenika: reforme i novi pristupi (PRP)

Unatoč značajnijim pokušajima za smanjivanjem javnih troškova, udio u nacionalnom dohotku koji se izdvajao za javnu upravu u mnogim zemljama ne samo da nije smanjen nego se i povećao. Početkom 1990-ih na svjetskoj razini udio javnih troškova koji je odlazio na plaće javnih zaposlenika iznosio je oko 5,4% svjetskog BND-a, isključujući zaposlene u vojsci i javnim poduzećima (Schiavo-Campo, 1998). Najveći su javni izdaci za plaće bili na Srednjem istoku i u sjevernoj Africi – 9,8% BND-a, a najniži

u istočnoj Europi – 3,7% BND-a, dok su u zemljama OECD-a iznosili u prosjeku 4,5% BND-a (vidi tablicu 1).

S obzirom na visoke javne troškove i financijsku krizu, menadžerskim reformama prvenstveno se ciljalo na smanjivanje iznosa plaća javnih zaposlenika. No, dok je u početku provođenja reformi taj trend bio vrlo naglašen, koncem 1990-ih iznosi za plaće i druge novčane nagrade koje se isplaćuju zaposlenicima u javnoj službi opet su počeli rasti. To je vidljivo u različitim omjerima u Austriji, Finskoj, Kanadi, Norveškoj, Portugalu, SAD-u i nekim drugim zemljama (PUMA-HRM, 2002). Iako gotovo da i nema usporedivih statističkih podataka o iznosima plaća javnih zaposlenika na svjetskoj razini nakon 2000., iz mnogih izvora može se zaključiti o povratku negativnog trenda zbog svjetske financijske krize pa su čak i neke razvijene europske države bile prinuđene smanjiti plaće. Recentna istraživanja pokazuju da plaće u javnoj službi europskih zemalja nisu konkurentne onima u privatnom sektoru, premda postoje znatne geografske razlike i razlike između pojedinih skupina zaposlenika. Tako su plaće u zapadnoeuropskim zemljama konkurentnije onima u privatnom sektoru od plaća u istočnoeuropskim zemljama, a isto je i s plaćama na menadžerskim pozicijama u odnosu na ostale javne zaposlenike (Demmke i Mollanen, 2010).

Platni sustavi uspostavljeni prije nekoliko desetljeća bili su prilagođeni tradicionalnim upravnim vrijednostima – birokratizaciji, standardizaciji i jednakosti, a fokusirali su se na karijeru, stabilnost, iskustvo u službi i položaje, što je imalo smisla u javnoj službi koja je tražila slične kvalifikacije i poslove. No, posljednjih desetljeća radikalno se promijenila priroda rada i radne snage, traži se specijalizirano znanje i posebne vještine za mnogobrojne nove zadatke, a javni službenik više se ne promatra kao dio skupine, već kao pojedinac čije doprinose treba prepoznati i nagraditi. Sveopći proces fleksibilizacije, decentralizacije i individualizacije odgovornosti odrazio se u većoj ili manjoj mjeri i na sustave plaća. Dok je u većini anglosaksonskih, skandinavskih i nekih drugih zemalja koje su provodile menadžerske reforme u širem opsegu individualni i decentralizirani pristup plaćama bio naglašeniji, na kontinentu Europe taj proces teče sporije, ali je nezaustavljiv.

Mnoge države unutar Europske unije još uvijek imaju centralizirane sustave plaća koji se primjenjuju na čitavu državnu službu (13 zemalja) ili na federalnu/središnju razinu (četiri zemlje), njih osam ima hibridni sustav s centraliziranim ili decentraliziranim elementima, dok samo dvije imaju potpuno decentralizirani sustav plaća, uključujući elemente koji se odre-

đuju putem individualnog pregovaranja (Demmke i Moilanen, 2010). U zemljama EU osnovna je plaća u pravilu povezana sa stupnjevanjem radnog mjesta pojedinog zaposlenika na platnoj ljestvici, dok se drugi dio plaće temelji na različitim kriterijima. No, iako su još uvijek tradicionalni i opći kriteriji vezani za godine provedene u službi, raste broj bonusa koji se vežu za radnu ocjenu (EU/Es, 2010).

Posljednjih su godina mnoge zemlje u svijetu uvele metode ocjenjivanja službenika i/ili restrukturirale postojeće sustave nagrađivanja za javne službenike da bi uspostavile pravedniji model ocjenjivanja koji će biti temelj za nagrađivanje izvršenja (*performance*). Nerijetko su uvođile u službeničke sustave neke oblike plaća koje se temelje na izvršenju – *performance-related pay* (dalje u tekstu: PRP) ili su u procesu uvođenja takvog modela, premda stupanj implementacije u cijeli upravni sustav nije svugdje jednak. U mnogim je slučajevima PRP uveden samo za vodeće osoblje ili vrijedi na razini pojedinih ministarstava odnosno agencija. Manji je broj zemalja uveo ekstenzivan i formaliziran sustav plaća prema radu. Može se reći da modeli PRP-a variraju ovisno o prirodi službeničkog i platnog sustava te stupnju centralizacije ili delegacije u upravljanju financijskim sredstvima i ljudskim potencijalima (OECD-PRP, 2003).

Usmjeravanje na novčane poticaje za dobro obavljene posao ili sankcije za loše izvršenje (smanjenje plaće, izostanak bonusa, zaustavljanje u napredovanju) relativno je jače u sustavima radnih mjesta ili sustavima odjela (uz neke iznimke) nego u karijernim sustavima, koji imaju tradicionalne platne modele temeljene na godinama staža i radnom iskustvu (vidi tablicu 3).

Tablica 3: *Tradicionalni platni sustav prema tipu službeničkog sustava u zemljama EU*

Tip službeničkog sustava	Da	U nekoj mjeri	Ne	Ukupno
Karijerni sustav	56 (10)	39 (7)	6 (1)	100 (18)
Nekarijerna struktura	11 (1)	33 (3)	56 (5)	100 (9)
Ukupno	41 (11)	37 (10)	22 (6)	100 (27)*

Izvor: Demmke i Moilanen, 2010

\* Ukupan broj zemalja EU u tablici je 27 jer Hrvatska u doba istraživanja još nije postala članica EU.

No, čak su i zemlje s tipično karijernim sustavima uvele varijabilne platne modele za vodeće osoblje. Mnoge su europske zemlje pod pritiskom

reformi smanjile broj karijernih položaja koji se temelje na vremenu provedenom u službi (Francuska, Italija, Danska itd.) ili su učinile radikalne zahvate u klasičnu karijernu strukturu, reducirajući i ukidajući stare i uvodeći nove modele karijere (Belgija, Portugal). Na europskom kontinentu različiti modeli PRP-a primjenjuju se u velikom opsegu u Češkoj, Danskoj, Mađarskoj i Velikoj Britaniji te djelomice u Finskoj, a polako ih uvode Francuska, Njemačka i Španjolska, osobito za vodeće osoblje (Demmke i Moilanen, 2010).

### 3. Istočnoeuropske (postsocijalističke) zemlje

#### 3.1. Predsocijalističko i socijalističko razdoblje

Sve do II. svjetskog rata razvoj službeničkih sustava u srednjoj i istočnoj Europi išao je različitim putovima. Ponajprije je bio određen društveno-političkim okolnostima u pojedinim zemljama. Najviše utjecaja na pojedine modele imali su njemački, ruski, austrijski i mađarski službenički sustav. Činjenica da su Bugarska i dio nekadašnje Jugoslavije bili pod Otomanskim Carstvom nekoliko stoljeća nije presudna za ostale zemlje budući da otomanski službenički sustav nije na njih imao utjecaja.

Poljska, Estonija, Letonija i Litva oduvijek su bile pod miješanim utjecajem, i to baltičke zemlje pod ruskim i njemačkim, a Poljska pod njemačkim, ruskim i austrijskim. Početak stvaranja bugarske nezavisne države obilježen je borbom između njemačkog i ruskog utjecaja, a poslije je nadmoćno prevladao njemački model službeničkog sustava. Za vrijeme Austro-Ugarske Monarhije Mađarska je razvila vlastitu tradiciju javne službe, koju je preuzela Slovačka, kao dio tadašnjeg mađarskog teritorija. Slično je bilo s Hrvatskom i Slovenijom, a pod austrijskim i njemačkim utjecajem bila je i Srbija.

Sve do 1930. uočljivi su naponi za kodifikacijom i profesionalizacijom upravnih sustava na području cijele srednje i istočne Europe. Nakon tog vremena otpočinje opći pad u razvoju demokratskih sustava u toj regiji, s iznimkom Čehoslovačke, pa je i napredak službeničkih sustava osujećen unutar autoritarnih vladavina. No, istovremeno sa široko rasprostranjenom politizacijom i korupcijom unutar upravnih sustava razvijali su se brojni zakonski propisi koji su se odnosili na upravu, pa je u tom smislu i službenički sustav dobro napredovao. U pojedinim postsocijalističkim zemljama upravo je to predratno zakonodavstvo bilo značajan izvor inspiracije za ponovnu izgradnju službeničkih sustava.

Za vrijeme socijalizma upravna je tradicija prekinuta u većini zemalja, službenički sustavi preoblikovani su sukladno marksističko-lenjinističkoj ideologiji, a službenički zakoni se ukidaju i zamjenjuju općim radnim zakonodavstvom. U pojedinim elementima ti su se sustavi ipak razlikovali. Zemlje koje su bile u sastavu Sovjetskog Saveza i istočnog političkog bloka (tzv. Varšavskog ugovora) utemeljile su mnogo stroži model političke podređenosti državne uprave nego ostale zemlje srednje i istočne Europe. Prvenstveno zato što je u SSSR-u državna i partijska administracija bila jasnije razdvojena. Jugoslavija je sve do kasnih 60-ih godina 20. stoljeća podržavala oštriju političku verziju tradicionalnog službeničkog sustava, a zatim se uglavnom priključila upravnoj tradiciji kontinentalne Europe. Slovačka, pak, kao dio Čehoslovačke, nije uopće razvijala vlastiti službenički sustav, usprkos procesu federalizacije koji je započeo nakon 1968. Početkom 1980-ih započinje zaokret prema profesionalizaciji koji se posebno očitovao u Mađarskoj i Poljskoj (Verheijen, 1999).

### 3.2. Službenički sustavi nakon 1990.

Nakon raspada socijalizma reafirmiraju se stari službenički sustavi, a djelomice uvode novi elementi po uzoru na zapadne modele da bi se uspostavili profesionalni službenički sustavi koji će služiti demokratski izabranoj vlasti i građanima. Najviše je utjecaja imao njemački, a potom francuski upravni sustav, dok su baltičke zemlje uvelike inspirirane skandinavskim političkim upravnim sustavima. Jedina je iznimka bila Letonija, koja je uvela nove modele i provodila upravne reforme po uzoru na iskustva Velike Britanije, Australije i Novog Zelanda. Na samom su početku tranzicijskog procesa i neke druge zemlje krenule putem anglosaksonskog modela, koji se temeljio na slobodnom tržištu, liberalizaciji i suzivanju uloge države, ali su poslije zaokrenule u smjeru europskih kontinentalnih modela (Verheijen, 1999).

Iako se na političkoj, znanstvenoj i stručnoj razini dosta raspravljalo o uvođenju neoliberalnih elemenata i menadžerskih metoda u službeničke sustave postsocijalističkih zemalja, oni su uglavnom ostali bliski tradicionalnim, kontinentalnim upravnim sustavima ili sustavima koji su čvrsto ukorijenjeni u zakonodavstvo koje vuče korijene iz predsocijalističke tradicije. Službeničko zakonodavstvo temeljilo se na načelima kontinentalne Europe, utemeljujući sustav klasa i kategorija državnih službenika uz postupno napredovanje unutar svake kategorije, a menadžerski pristupi nisu uvedeni u većoj mjeri. U posljednje vrijeme vidi se postupni pomak

prema novim metodama, no u relativno skromnom opsegu. Glavni razlog takvog »konzervativnog« pristupa ogleđa se u potrebi da se »uspostavi red«, prije svega u zakonodavstvu i propisanim procedurama (Verheijen i Rabrenović, 2007).

Uz specifična institucionalna rješenja, uvjetovana različitim povijesnim, kulturnim i drugim razlozima, istočnoeuropske zemlje imale su isti temeljni smjer razvoja: stvaranje klasične javne uprave – profesionalne, depolitizirane, transparentne i odgovorne, koja je za vrijeme socijalizma bila zaustavljena u razvoju. Slijedi li se Pollittova klasifikacija, najveći stupanj konvergencije u toj skupini zemalja može se uočiti u odnosu na donošenje odluka od strane vlasti koje su primarno bile usmjerene na usvajanje određenih modela, politika i normativnih rješenja koje je usmjeravala Europska komisija radi usklađivanja sa standardima EU. To je pridonijelo i sličnom diskursu u političkim, znanstvenim i stručnim krugovima, djelomičnom približavanju praksi u određenim područjima, ali s različitim konačnim rezultatima i efektima.

### 3.3. Prilagodba službeničkih sustava standardima EU

Za razvoj službeničkih sustava zemalja kandidata za članstvo u EU posebno su bila značajna mjerila Europske komisije i standardi EU. Pristupanje u Europsku uniju za zemlje istočne Europe bilo je uvjetovano određenim kriterijima koji su utvrđeni u lipnju 1993. na sastanku Europskog vijeća u Kopenhagenu. Pretpristupni kriteriji svrstani su u tri grupe: *politički* – stabilne institucije koje jamče demokraciju, vladavinu prava, zaštitu ljudskih prava i prava manjina; *ekonomski* – djelotvorno tržišno gospodarstvo i sposobnost nošenja s tržišnim natjecanjem i tržišnim silama u Uniji, te *pravni* – sposobnost preuzimanja obveza iz članstva, uključujući ciljeve političke, ekonomske i monetarne unije. U to vrijeme kriteriji još nisu sadržavali izričite preporuke za upravni kapacitet, već su implicitni zahtjevi bili sadržani u trećem kriteriju, koji je podrazumijevao sposobnost apsorpcije *acquis communautaire* svake pojedine zemlje koja želi pristupiti Uniji.

Kriteriji iz Kopenhagena dopunjeni su na sastanku Europskog vijeća u Madridu u prosincu 1995. tzv. administrativnim kriterijem, prema kojem države kandidati moraju prilagoditi svoje javne uprave i pravosuđe standardima i normama EU kako bi se osigurala učinkovita primjena pravne stečevine EU. Međutim, nisu bili detaljno objašnjeni. Tek u ljeto 1997. pri pridruživanju deset zemalja kandidata iz srednje i istočne Europe upravni kapaciteti upotrijebljeni su kao zaseban kriterij. U *mišljenjima* o pojedini-



nim kandidaturama, koje je tada donijela Europska komisija, preporuke se nisu odnosile samo na upravnu sposobnost usvajanja specifičnih elemenata *acquisa*, već na potrebu općeg razvoja njihovih upravnih sustava u kojima su davane jasne napomene kakve standarde mora ispunjavati javna uprava zemalja kandidata. Razlog za formuliranje tog kriterija bilo je nepovjerenje u sposobnost javnih uprava postsocijalističkih zemalja da se nose sa zahtjevima europske integracije i zajedničkog europskog funkcioniranja (Marčetić, 2005).

Pod upravnim kapacitetima EU podrazumijevala se sposobnost javne uprave neke zemlje da: (a) sudjeluje u oblikovanju i provodi europske javne politike, (b) provodi zajedničku europsku pravnu stečevinu (*acquis communautaire*) i (c) usvoji standarde, koji se uglavnom odnose na službenički sustav, sasvim određeni tip njegove pravne regulacije te politiku upravnog osoblja. Službenički sustav trebalo je urediti tako da se: status javnih službenika uredi posebnim zakonom različito od statusa drugih zaposlenika, oblikuje karijerni službenički sustav, služba za državu depolitizira i osigura politička neutralnost službenika i javne uprave u cjelini, osiguraju plaće službenika usporedive s plaćama u privatnom sektoru te stvori poseban sustav osposobljavanja javnih službenika (Koprić et al., 2012).

U kasnijim godinama razvijao se skup posebnih standarda koji se odnose na službenički sustav jer se upravo reforma službeničkog zakonodavstva i sustava postavljala kao prioritet u izgradnji javne uprave u skladu s temeljnim načelima europskog upravnog prostora. U oblikovanju tih standarda najvažnija uloga pripada Sigma koja ih je identificirala kroz svoje dokumente, koji su služili kao okvir za provedbu reformi službeničkog zakonodavstva i uprave u cjelini te bili osnova za kasniju procjenu napretka u formi izvješća. Sigma je od 1995. do 2012. izradila 13 dokumenata u području službeničkog zakonodavstva (od ukupno 49), kroz koje su se kristalizirala načela i standardi državne službe (*civil service*). S obzirom na to državna služba trebala bi ispunjavati sljedeće uvjete (Marčetić i Musa, 2013):

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

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

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

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

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

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

### 3.4. Zapošljavanje javnih službenika i otpuštanje iz službe

U postsocijalističkim zemljama nije došlo do drastičnog smanjivanja javnog osoblja jer NJM nije uzeo maha, ali je u sklopu decentralizacijskih

reformi smanjen broj osoblja na državnoj razini u korist zaposlenih na lokalnim razinama, slično nekim anglosaksonskim i zapadnoeuropskim zemljama. To je bilo osobito izraženo u zemljama koje su provodile decentralizacijske reforme. Primjerice, u Mađarskoj je 1997. na središnjoj razini bilo 34,6%, a na nižim razinama 65,4% zaposlenih, ali se koncem 1990-ih nakon provedene decentralizacijske reforme taj broj izjednačio (na središnjoj razini bilo je 52.356, a na lokalnoj 52.290 službenika). Slične omjere zaposlenih pokazuju i Litva i Estonija, dok je u Poljskoj postotak zaposlenih na lokalnim razinama čak i veći nego na državnoj (Marčetić, 2005).

S obzirom na to da su se na početku tranzicijskog razdoblja službenički sustavi tek počeli razvijati, javni natječaj nije bio obvezan za popunjavanje slobodnih radnih mjesta, čak ni u najrazvijenijim zemljama, a ako je i bio predviđen zakonom, nije postojala propisana zakonska procedura, pa su natječaji uglavnom bili formalnog karaktera. Od tada se situacija bitno promijenila pa gotovo sva službenička zakonodavstva predviđaju obvezno provođenje javnog natječaja za ulazak u državnu službu, a ponegdje i za najviše položaje. Doduše, javni natječaj još se uvijek koristi kao glavna metoda za početni ulazak u službu, dok se ostala radna mjesta i položaji popunjavaju internim procedurama (Verheijen i Rabrenović, 2007).

Iako se menadžerske metode nisu uvodile u većem opsegu, u nekim se elementima vidi slabiji radni status službenika nego na zapadu Europe. Tako je, primjerice, službeničkim zakonodavstvom predviđeno mnogo više mogućnosti prestanka radnog odnosa nego u većini zapadnoeuropskih zemalja gdje državna služba prestaje samo zbog disciplinskih razloga (Njemačka, Luksemburg, Grčka) i lošeg izvršenja (Irska, Italija, Portugal, Španjolska, Austrija) i/ili nekog drugog razloga (Austrija, Malta, Švedska), ali ne više od tri. Jedino Francuska i Velika Britanija predviđaju pet razloga, a Danska, Finska i Nizozemska šest razloga za prestanak radnog odnosa, kao i istočnoeuropske zemlje (vidi tablicu 4).

Tablica 4: Razlozi prestanka radnog odnosa u istočnoeuropskim zemljama

0 = Ne, 1 = Da

	A	B	C	D	E	F	G	H
Bugarska	1	1	1	1	1	0	1	6
Češka	1	0	1	1	1	0	0	4

Estonija	1	1	1	1	1	0	0	5
Letonija	1	1	1	1	1	1	0	6
Litva	1	1	1	1	1	0	0	5
Mađarska	1	0	1	1	1	1	0	5
Poljska	1	1	1	1	1	1	0	6
Rumunjska	1	1	1	1	1	1	1	7
Slovačka	1	1	1	1	1	0	1	6
Slovenija	1	1	1	1	1	1	0	6

Izvor, Demmke i Moilanen, 2010

A – disciplinski razlozi, B – loše izvršenje, C – restrukturiranje, D – smanjenje broja, E – reorganizacija, E – ekonomske poteškoće, G – ostalo, H – ukupno

### 3.5. Vodeće osoblje

Zahtjevi za depolitizacijom i profesionalizacijom snažno su se isticali tijekom stvaranja modernih službeničkih sustava i donošenja novog službeničkog zakonodavstva kojim je trebalo u što većoj mjeri ograničiti političke kriterije, korupciju, neprofesionalnost, neodgovornost i neučinkovitost u javnim službama. Novo je zakonodavstvo nastojalo uvesti *merit* kriterije u pogledu zapošljavanja, napredovanja, nagrađivanja i disciplinske odgovornosti javnih službenika i vodećeg osoblja. No, unatoč političkim proklamacijama i normativnim zahvatima, u stvarnosti se uspostavljanje nepolitičke i profesionalne javne uprave pokazalo teškim i dalekim ciljem koji još uvijek nije postignut. Stare ideološke dogme i politiziranost, tradicija zloupotrebe vlasti, korupcija, autoritarna upravna kultura, nedostatak stručnog osoblja, uz postojanje fragmentiranih političkih snaga koje nisu bile sposobne osigurati prikladno političko usmjerenje i političko vodstvo za javne službenike znatno su otežavale i još uvijek otežavaju dubinsku promjenu upravnog sustava (Marčetić, 2005).

Među glavnim problemima tranzicijskih zemalja ističe se nedovoljna profesionalizacija i naglašena politizacija upravnog sustava. U većini tranzicijskih zemalja nije omogućen razvoj viših službeničkih položaja jer promjene vlasti uobičajeno rezultiraju zamjenama znatnog broja vodećeg osoblja. To dovodi do niza problema i štetnih posljedica koji sprječavaju učinkovito upravljanje u ministarstvima, kontinuitet koji je nužan u procesu donošenja odluka i njihovoj primjeni te održivost bilo kojeg reformskog pokušaja. Zanimljivo je da unatoč usvajanju modernog službeničkog zakonodavstva većina zemalja nije uspjela prekinuti s tim negativnim obras-

cem, iako su u novije vrijeme učinjeni mnogi normativni pokušaji u tom smjeru. Oni sežu od potpune depolitizacije visokih položaja (Ukrajina, Poljska) ili njihove umjerene depolitizacije (većina zemalja bivše Jugoslavije) do uspostavljanja definiranog političkog prostora u upravi (Mađarska, Litva, Bugarska). Međutim, te se odredbe slabo primjenjuju u praksi zbog jakog političkog pritiska za nastavljanjem politizacije (Verheijen i Rabrenović, 2007).

Za razliku od zapadnoeuropskih zemalja u kojima su programi za poboljšanje odabira i razvoja vodećih službenika činili sastavni dio reformi javne uprave posljednjih dvadesetak godina, zemlje istočne Europe nisu razvijale menadžerski potencijal vodećeg osoblja. Zbog prevelike politiziranosti vrha upravne piramide primjetan je zamjetan nedostatak upravne i menadžerske struke te nepoznavanje novih metoda upravljanja ljudskim potencijalima. Zbog toga se u većini tih zemalja javlja potreba za kontinuiranim radom na poboljšanju kvalitete javnih menadžera kroz sustav zapošljavanja, usavršavanje i razvoj karijere. Glavna prepreka takvom razvoju je nejasno razgraničenje političkih od profesionalnih vodećih položaja te nedefinirane obveze, odgovornosti i prava vodećeg osoblja u službeničkom zakonodavstvu (Marčetić, 2007).

S obzirom na izrazitu rezistentnost ovog problema, neki predlažu da bi se pri njegovu rješavanju trebalo krenuti od prihvaćanja realnih okolnosti umjesto inzistiranja na uvođenju klasičnog zapadnog modela s jasno odvojenim političkim i službeničkim položajima. Kako ističe Svjetska banka, čini se da ishodi reformi u ovim zemljama ovise o izgradnji specifičnih saveza između političkih stranaka i interesnih grupa koji bi bili kadri osigurati dovoljan poticaj za zajedničko rješavanje problema patronaže i politizacije.

### 3.6. Plaće javnih službenika i ocjenjivanje rada

EU je od početka naglašavala potrebu reforme platnog sustava u zemljama kandidatima, kako potrebu usklađivanja plaća u javnom sektoru u odnosu na privatni sektor tako i većeg stupnja transparentnosti i ujednačenosti u određivanju plaća javnih službenika. No, uvođenje novih metoda, kao što su ocjenjivanje radnog izvršenja (učinka) ili plaće koje se temelje na radnoj ocjeni, još uvijek izaziva velike rasprave. Različite plaće koje se temelje na ocjeni rada uglavnom su se promatrale kao »zapadna« metoda koja nije u skladu s upravnom kulturom postsocijalističkih zemalja te se

smatraju neobjektivnim alatom kojim političari ocjenjuju stupanj lojalnosti službenika, a ne njihove kompetencije i odnos prema radu.

Mnoge tranzicijske zemlje posljednjeg su desetljeća postavile zakonski temelj za postupak ocjenjivanja radnog izvršenja, no sustavi ocjenjivanja uglavnom ne djeluju iz više razloga. Nerijetko im nedostaju standardizirani kriteriji, pa se službenici ocjenjuju prema subjektivnim i proizvoljnim kriterijima, nisu dosljedno povezani s plaćom i sustavom napredovanja, a vodeći službenici nisu osposobljeni za ocjenjivački proces. Kao nova metoda ULJP-a ocjenjivanje individualnog radnog izvršenja trebalo bi povezati s organizacijskim ciljevima i strateškim planiranjem, što je (osim Letonije i Litve) vrlo malo zemalja postavilo kao svoje prioritete. Češka, Litva i Mađarska uvele su nove modele s individualnim plaćama koje se temelje na radnoj ocjeni (PRP), ali u pravilu službenički se sustavi temelje na klasičnom klasifikacijskom sustavu. Promicanje u plaći uglavnom je povezano s radnim iskustvom, odnosno brojem godina koje službenik provede u službi, prema kriteriju koji je zastupljen u većini karijernih sustava kontinentalne Europe (Verheijen i Rabrenović, 2007; Demmke i Moilanen, 2010; Marčetić, 2005).

Iako se tranzicijskim i slabije razvijenim zemljama smanjivanje plaća javnih zaposlenika postavlja kao jedan od nužnih preduvjeta mnogih međunarodnih aranžmana i programa pomoći, neke su postsocijalističke zemlje (primjerice Litva, Mađarska, Poljska) u sklopu reformi službeničkih sustava povećale iznose plaća javnih službenika jer su one znatno zaostajale za plaćama zaposlenika u privatnom sektoru (Marčetić, 2005, 2007). Nedavno istraživanje provedeno među ispitanicima europskih zemalja (slovenska studija, Demmke, Henökl, Moilanen, 2008) pokazuje da 38% ispitanika iz istočnoeuropskih zemalja smatra plaće zaposlenika u javnim službama nekonkurentnima onima u privatnom sektoru, dok isto takvo mišljenje ima samo nekoliko ispitanika iz Austrije, Belgije, Francuske, Luksemburga i Njemačke. Suprotno tomu, čak 73% svih ispitanika iz zapadnoeuropskih zemalja smatra da plaće vodećeg osoblja nisu konkurentne s plaćama u privatnom sektoru, a samo 38% ispitanika iz istočnoeuropskih zemalja dijeli to mišljenje.

Visina i sigurnost plaće spada među bitne faktore zadržavanja osoblja u državnoj službi postsocijalističkih zemalja, osobito visokoobrazovanih stručnjaka koji se ne žele zaposliti u državnoj službi ili je napuštaju zbog izrazite politizacije i demotiviranja kvalitetnog i profesionalnog rada. Prema nalazima recentne ankete (Koprić, 2010) koja je provedena između 150 državnih službenika jugoistočne regije (Albanija, Bosna i Hercego-

vina, Crna Gora, Hrvatska, Kosovo, Makedonija i Srbija), čak 54% ispitanika smatra plaću bitnim motivacijskim faktorom, dok je redovna plaća drugi po redu rangirani faktor koji privlači ljude u javnu službu, odmah ispod sigurnosti posla koji se ističe kao najjači faktor.

## 4. Službenički sustav Europske unije

Europska unija vrlo je specifična tvorevina jer nije država, ali ne može se jednostavno svrstati ni u kategoriju međunarodne organizacije budući da posjeduje mnogo viši stupanj integracije među članicama i ovlasti autonomnog odlučivanja od drugih međunarodnih organizacija. Djelomično se temelji na sporazumu između vlada država članica, no ima i važne nadnacionalne značajke (Parlament, sud, nadnacionalna administracija). Mogla bi se opisati »kao jedinstveno poduzeće sastavljeno od ‘međuvladinih’ i ‘supranacionalnih’ sastojaka« (Jones, 2000).

Unutar EU ne postoji pravno reguliran i jedinstveni europski model javne uprave budući da svaka država članica ima vlastitu upravnu tradiciju i političko-upravnu kulturu, što dovodi u pitanje homogenost i učinkovitost politike Unije. Kako su upravni i financijski kapaciteti Unije mali, glavna uloga u izvršenju i implementaciji politika EU i dalje ostaje na pojedinim državama pa nerijetko dolazi do problema u koordinaciji. S druge strane, iako EU nema kodificiranih ovlasti nad nacionalnim javnim upravama država članica, vidljiv je trend prema ujednačavajućem efektu mnogih zakona, politika i smjernica EU što je pridonijelo i razvoju teorijskog koncepta europskog upravnog prostora.

Uz Vijeće EU i Europski parlament, Europska komisija (dalje: EK) spada među najvažnija regulacijska tijela Unije. Komisija je izvršno tijelo EU nadležno za predlaganje akata, provedbu odluka, nadzor nad poštovanjem osnivačkih ugovora i upravljanje svakodnevnim poslovima Unije. Sastavljena je od 28 članova – povjerenika (*commissioner*), ali djeluje kao jedinstveno tijelo koje donosi zajedničke odluke i odgovorna je Parlamentu (Koprić et al., 2012). EK se sastoji od *općih uprava* na čelu s povjerenikom, koje se, slično ministarstvima, bave određenim područjem politika (primjerice: energija, obrazovanje i kultura, okoliš, informatika itd.), te *službi*, koje se bave općim administrativnim pitanjima ili imaju određeni mandat za neku aktivnost (kao što su za borbu protiv prijevара – OLAF, Pravna služba, itd.). Službama je na čelu ravnatelj odgovoran nadležnom povjereniku. Komisiji u radu pomaže Glavno tajništvo, pri-

vremeni i stalni odbori stručnjaka i savjetnika, zajedničke službe i uredi (EC/EU, 2014).

EK je dugo vremena imala politiziran, birokratiziran i neučinkovit službenički sustav koji je trpio velike kritike. Komisija je 1998. odobrila smjernice programa modernizacije upravne i personalne politike (MAP 2000). Strategija MAP-a sastojala se od triju faza, usmjerenih na: 1) decentralizaciju i prijenos moći, 2) pojednostavljivanje procedura te 3) identifikaciju i primjenu novih metoda na osoblje. Te je godine uvedeno 25 mjera za decentralizaciju i prijenos ovlasti s glavnog ravnatelja za osoblje i upravu na pojedine odjele i uprave na koje je prenesena odgovornost za upravljanje vlastitim resursima, pojednostavljenje upravnih postupaka, bolju upotrebu tehnologije i modernizaciju personalne politike (Jones, 2000).

Međutim, u prosincu 1998. Europski parlament (dalje: EP) odbio je odobriti proračun za 1996. zbog sumnji na prijevaru, loše upravljanje proračunom, nepotizam, favoriziranje i korupciju. Premda je izglasavanje nepovjerenja povjerenicima Komisije propalo u Parlamentu, u siječnju 1999. EP je usvojio rezoluciju za poboljšanje upravljanja financijama i sazvao Odbor nezavisnih stručnjaka koji je odobren od predsjednika EK-a i EP-a koncem istog mjeseca. Izvještaj Odbora bio je vrlo kritičan i oštar, upozorio je na manjak upravne i financijske kulture, slab osjećaj individualne odgovornosti među osobljem i nedostatak svijesti o potrebi postupanja u skladu s pravilima dobrog financijskog upravljanja. Iako je EK izrazila oštro negodovanje s tonom i sadržajem izvještaja, u ožujku 1999., prvi put u svojoj povijesti, povjerenici Komisije zbog velikog su pritiska i žestokog neodobravanja EP-a podnijeli masovnu ostavku zbog navedenih optužbi.

U lipnju 1999. budući predsjednik Komisije Romano Prodi iskazuje namjeru za provođenjem velike reforme koja uključuje reorganizaciju EK-a, manje i višenacionalne kabinete, veću internu mobilnost višeg osoblja, jačanje pravila za imenovanje vodećeg osoblja, poboljšanje sustava usavršavanja osoblja te rigorozniji nadzor trošenja novca, a zadatak upravljanja reformom povjerava jednom od svojih zamjenika Neilu Kinnocku (Jones, 2000). Za vrijeme mandata Prodića (1999.–2004.) EK je bila podvrgnuta velikoj organizacijskoj i funkcionalnoj reformi koja se odvijala u tri smjera: (1) modernizacija financijskog upravljanja i kontrole, (2) uvođenje strateškog planiranja i programiranja i (3) modernizacija personalne politike i nova strategija upravljanja ljudskim potencijalima (Koprić et al., 2012).

Proces modernizacije službeničkog sustava formalno je započeo 2001. s donošenjem Bijele knjige (*White Paper on European Governance*). Oslanjao



se na europska načela efikasnosti, transparentnosti, etičkog ponašanja u provođenju službe, jednakih mogućnosti, e-uprave, ekološke osviještenosti i višejezičnosti. Osnovni materijalni propis u kojem su propisana načela, pravni status i uvjeti rada službenika koji rade u institucijama EU donesen je još 1962. (*Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community*). Ta su pravila donesena kao jamstvo da će europski službenici raditi prema najvišim standardima. Dopunjena i modernizirana verzija pravila stupila je na snagu 1. siječnja 2014. kako bi pridonijela ostvarenju vizije atraktivne, moderne i visokokvalitetne europske javne službe (EU/EU, 2014).

Zadatak koordinacije i osmišljavanja politike upravljanja ljudskim potencijalima u institucijama EU povjeren je EK kao najvećem poslodavcu koji zapošljava preko 30.000 ljudi, odnosno 80% ukupno zaposlenog osoblja u institucijama EU (EU/EU, 2014). Broj zaposlenih u EK povećavao se sa svakim proširenjem Unije, no, zbog financijske krize, nakon 2007. godine politika zapošljavanja EU svela se na nultu politiku rasta, sukladno Strategiji *Europa 2020*. Nakon niza godina postupnog rasta u kontekstu proširenja EU i novog zapošljavanja ugovorenog osnivačkim ugovorima, nakon 2010. broj službenika vrlo se malo mijenjao (vidi tablicu 5).

Tablica 5: *Osoblje Europske komisije od 2000. do 2012.*

	2000.	2005.	2010.	2011.	2012.	2012. (%)
Statusno osoblje						
Stalno zaposleni službenici	17.720	20.902	23.435	22.674	22.715	69%
Ostali službenici						
Privremeni službenici	2.420	1.578	1.687	1.304	1.049	3,2%
Ugovorno osoblje	1.577	4.198	5.977	5.975	5.919	18,0%
Lokalno osoblje*			3.108	2.023	1991	6,1%
Specijalni savjetnici	25	1	47	58	64	0,2%
Ostalo (nestatusno) osoblje						
Agenti pod nacionalnim pravom	233	414	1.054	1.066	1.166	3,5%
SVEUKUPNO osoblje EK	21.975	27.093	35.308	33.100	32.904	100%

Izvor: SysPer2, DG HR.A. u: HRM/EU, 2013

\* Za godine 2000. i 2005. nedostaju podaci o lokalnom osoblju jer su se do 2008. evidencije vodile u odvojenim lokalnim sustavima.

Na dan 1. siječnja 2014. EK je zapošljavala 33.039 aktivnog statusnog i nestatusnog osoblja (vidi tablicu 6), od toga u Bruxellesu 21.511 (65,1%) i Luxembourg 3.900 (11,8%), u EU osim BSL i LUX 3.812 (11,5%) te u zemljama izvan EU 3.816 (11,5%) (EU/CS, 2014).

Tablica 6: Osoblje Europske komisije prema funkcijama na dan 1. siječnja 2014.

Rukovodeće osoblje	Ukupan broj	Postotak
Viša menadžerska razina	329	1,0%
Srednja menadžerska razina	1.163	3,5%
Nerukovodeće osoblje		
Stalno zaposleni službenici: administratori – AD	11.285	34,2%
Privremeno osoblje – AD	497	1,5%
Stalno zaposleni službenici: asistenti – AST	9.843	29,8%
Privremeno osoblje – AST	525	1,6%
Ugovorno osoblje	6.044	18,3%
Lokalno osoblje	1.996	6,0%
Specijalni savjetnici	61	0,2%
Agenti pod nacionalnim pravom	1.296	3,9%
SVEUKUPNO osoblje EK	33.039	100%

Izvor: EU/CS, 2014

Status osoblja u institucijama EU različito je pravno reguliran. Na statusno osoblje primjenjuje se službeničko pravo EU, dok se s ostalim osobljem sklapaju zasebni ugovori te se na njih primjenjuje nacionalno pravo države članice, odnosno pozitivno pravo u mjestu zaposlenja. Statusno osoblje dijeli se u dvije skupine.

(1) U prvoj su skupini stalno zaposleni službenici: (a) upravitelji (*administrators* – AD) – osobe na menadžerskim položajima i najodgovornijim funkcijama, te (b) asistenti (*assistants* – AST) – osobe koje obavljaju upravne, izvršne i tehničke poslove.

(2) Drugoj skupini pripada privremeno zaposleno osoblje: (a) privremeni službenici – specijalizirano osoblje koje se može usporediti sa službeni-

cima, ali su zaposleni na vremenski ograničene ugovore ili ugovore koji predviđaju mogućnost otkaza iz službe, (b) ugovorni zaposlenici – osoblje zaposleno na ugovor koji je, ovisno o vrsti institucije, vremenski ograničen ili neograničen, a rade pod nadzorom stalno zaposlenih ili privremenih službenika, (c) lokalno osoblje i (d) specijalni savjetnici.

U kategoriji nestatusnog osoblja su agenti pod nacionalnim pravom, a pravna osnova za njihovo zapošljavanje je ugovor između institucije EU i osobe, koji ne potpada pod okvir službeničkog prava EU.

Postoji i treća kategorija ostalog osoblja u koju spadaju: (a) nacionalni stručnjaci, (b) vježbenici, (c) uslužni djelatnici i (d) privremeni zaposlenici, čiji je status uređen kroz individualne ugovore ili agencijske ugovore, a plaću im u većini slučajeva isplaćuje poslodavac izvan Europske unije.

Posebnu kategoriju čine asistenti u Parlamentu – zaposlenici koji rade za članove EP-a, po jedan za svako mjesto u Parlamentu. Oni su zaposleni na ugovore koji su vezani s mandatom pojedinog člana (HRM/EU, 2013; EC/EU, 2014).

Zbog velikog broja ljudi koje zapošljava, EK je imala i najveću potrebu za kvalitetnim javnim službenicima različitih profesionalnih orijentacija pa su ideje o poboljšanju natječajnog postupka uobličene u strategiji EK rezultirale osnivanjem Europskog ureda za odabir osoblja (European Personnel Selection Office – EPSO) u Bruxellesu. Ured je započeo s radom u siječnju 2003. s osnovnim ciljem provođenja natječajnih postupaka i odabira službenika u institucijama EU. To se, prije svega, odnosi na službenike u Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću EU, Europskoj komisiji, Sudu Europske unije, Europskom revizorskom sudu, Ekonomskom i socijalnom vijeću te Uredu europskog ombudsmana, koji se zapošljavaju na neodređeno vrijeme, ali po potrebi Ured sudjeluje u natječajima i za službenike drugih upravnih tijela i agencija EU. EPSO je značajno utjecao na razvoj službeničkog prava EU, čemu je pridonijelo i osnivanje Službeničkog suda Europske unije u Luxembourggu dvije godine kasnije. No, unatoč značajnim pokušajima s ciljem centralizacije i standardizacije natječajnog postupka, zbog velikog broja kandidata i raznovrsne strukture mnogobrojnih EU institucija natječajni postupak je iznimno složen pa se kandidati suočavaju s nizom pravnih, tehničkih, jezičnih, nostrifikacijskih i drugih problema.

## 5. Pravni status državnih službenika u zemljama Europske unije

Posljednjih desetljeća zemlje članice EU provodile su mnoge reforme službeničkih sustava. One su uglavnom nastajale u turbulentnom okruženju suprotstavljenih vrijednosti i novih reformskih prioriteta u političkim programima, a mnogo rjeđe su bile rezultat pomno implementiranih strategija. Velike su razlike u prioritetima reformi i ključnim problemima, jer zemlje EU djeluju u različitom političkom, upravnom, ekonomskom i normativnom kontekstu, ali postoje i mnogi slični trendovi. Tako je, primjerice, u političkim programima svih zemalja istaknuta potreba za smanjenjem administrativnog tereta, dok, s druge strane, borba protiv korupcije ili reforma službeničkih zakona ima važnost samo u određenim zemljama (vidi tablicu 7).

Tablica 7: *Različiti prioriteti reformi u zemljama EU*

(1 = jako važno, 5 = uopće nije važno)

	a	b	c	d	e	f	g	h	i	j	k	l	m	n	o	p	q	r	s	t	u	v	w	x	y	z	ä	
Austrija	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	3	1	3	1	2	3	3	2	3	3	3	2	3	3	
Belgija	2	1	3	1	2	2	1	2	2	2	1	1	2	3	1	1	2	2	2	2	2	3	2	3	3	3	3	
Bugarska	1	1	1	2	2	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	1	2	2	3	
Cipar	2	1	2	2	2	2	1	2	2	2	2	3	2	4	3	5	3	3	2	2	2	3	3	3	3	4	2	
Danska	1	1	2	1	1	3	1	2	2	1	2	4	1	3	1	1	1	3	3	1	2	3	1	2	3	3	1	
Češka	2	2	1	2	1	1	5	1	1	2	2	1	5	3	1	2	4	2	3	2	2	2	2	3	2	2	3	
Estonija	2	2	1	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	1	3	2	3	2	2	3	3	2	3	3	3	4	4	
Finska	2	3	3	1	2	3	2	2	2	2	2	2	2	3	1	1	3	2	3	3	2	3	3	3	2	5	2	
Francuska	3	3	2	2	2	2	3	3	2	3	2	2	2	2	2	1	1	1	3	3	3	3	3	1	2	2	3	
Grčka	2	3	2	2	2	1	1	2	1	2	2	1	2	3	1	2	2	2	3	2	2	2	3	3	3	3	3	
Irska	2	2	3	2	2	2	1	3	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	3	3	2	3	3	4	3
Italija	1	1	1	2	2	1	1	1	1	2	2	1	2	2	3	3	2	3	1	2	3	2	3	3	2	2	1	
Letonija	1	1	1	2	1	1	1	2	1	3	1	3	2	1	3	2	3	2	2	1	2	2	3	1	2	3	3	
Litva	1	1	2	1	2	2	1	1	2	2	1	1	3	2	3	2	3	2	2	2	1	2	3	2	2	2	2	
Luksemburg	2	2	2	3	2	2	2	2	1	2	4	3	2	3	2	3	4	3	3	4	3	4	3	4	4	4	2	4
Mađarska	1	1	1	2	2	1	2	1	1	1	2	2	1	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	
Malta	1	2	1	1	2	1	2	1	3	2	2	2	2	3	3	3	2	2	2	2	3	2	1	1	2	3	2	
Nizozemska	2	3	2	2	3	2	3	2	3	3	3	1	3	3	2	1	1	3	1	3	4	2	3	3	3	4	2	
Njemačka	1	2	3	2	2	1	3	3	2	2	2	2	2	1	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2	3
Poljska	1	2	1	2	2	1	2	1	1	1	3	2	2	1	3	2	3	2	2	1	3	3	3	5	2	2	4	

Portugal	1	1	2	1	1	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1	3	2	2	1	3	2	3	3	3	3	1	3
Rumunjska	2	2	1	2	2	1	3	2	3	1	3	2	4	1	5	3	4	3	3	3	3	3	2	3	3	2	3
Slovačka	2	3	2	3	2	2	3	2	2	2	2	4	2	3	3	3	3	2	2	3	3	1	3	3	4	3	3
Slovenija	1	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	1	2	1	2	2	2	2	2	3	2	2	2	2	2	2	3
Švedska	2	3	4	2	2	5	2	4	5	3	2	4	2	2	3	3	2	3	3	4	5	3	3	4	4	4	2
Španjolska	1	1	1	2	1	1	1	1	1	2	2	2	1	2	2	3	2	2	2	3	2	2	3	2	2	1	3
V. Britanija	1	1	1	1	1	4	1	1	1	1	1	2	1	1	1	2	1	1	3	3	3	3	3	4	5	3	4

Izvor: Demmke i Moilanen, 2010

**Legenda:** a – smanjivanje administrativnog tereta (pritiska), b – upravljanje kvalitetom, c – etika i borba protiv korupcije, d – vodstvo, e – upravljanje učinkovitošću, f – reforma službeničkog zakonodavstva, g – usmjerenost na građane, h – otvorena vlast i transparentnost, i – reforma načela dobre vladavine, j – usavršavanje, k – upravljanje kompetencijama, l – smanjenje javnog osoblja/politika štednje, m – jednakost, n – reforma plaća, o – predviđanje demografskih promjena, p – mjere za podizanje atraktivnosti zapošljavanja u javnoj službi, q – politike raznovrsnosti, r – jačanje javno-javne mobilnosti, s – oglašavanje lošeg izvršenja, t – reforma odjela za ljudske potencijale (LJP), u – reforma radnih uvjeta, v – izjednačavanje s radnim uvjetima ostalih javnih zaposlenika, w – deregulacija pravila o LJP, y – decentralizacija nadležnosti LJP, z – jačanje međunarodne mobilnosti, x – reforma karijernog sustava, ä – reforma radnog vremena, ö – jačanje privatno-javne mobilnosti

Reforme koje su se bavile radnim uvjetima i/ili izjednačavanjem radnih uvjeta državnih službenika s ostalim javnim zaposlenicima (vidi u tablici 7 pod slovom u i v) uglavnom su bile srednje na ljestvici prioriteta u zemljama EU. Suprotno tomu, u nekim su zemljama reforme ovog tipa od kasnih 1980-ih nerijetko bile u prvom planu. Posljedica toga bilo je ukidanje specifičnih odredbi koje su jamčile stalno zaposlenje u javnoj upravi, a državni službenici podvrgnuti su propisima općeg radnog prava. U drugima je zadržana sigurnost zaposlenja u javnoj upravi, ali su korišteni ugovori na određeno vrijeme kako bi se povećala individualna odgovornost za izvršenje. Državnom službeniku tako se jamči sigurnost zaposlenja u javnoj službi, ali ne i sigurnost da će ostati u istom statusu i na istom radnom mjestu jer to ovisi o njegovu učinku. Negdje su državni službenici stavljeni pod kratkoročne ugovore bez ikakvog jamstva da će nakon njihova isteka ostati u državnoj službi, dok se drugdje sve češće koriste razni ugovorni aranžmani za zaposlenike na radnim mjestima koja bi teorijski mogla biti popunjena javnim službenicima. U određenim slučajevima takvi su aranžmani nepovoljniji i od općih odredbi radnoga prava jer se uprava ne drži uvijek odredbi radnog zakonodavstva koje vrijedi u privatnom sektoru, itd. (OECD-HRM, 2004).

Treba istaknuti da su sve zemlje članice EU usvojile specifična načela upravnog prava i načela dobre uprave. Načelo zakonitosti spada među ključna načela europskog upravnog prava te je ustavno zajamčeno u go-

tovo svim zemljama članicama. S obzirom na to da dužnost provođenja zakona i održavanje vladavine prava zahtijeva u najmanju ruku poznavanje ustavnog i upravnog prava, pravnici su dugo vremena imali dominantnu poziciju u državnoj službi (vidi tablicu 2). Službeničko zakonodavstvo u većini zemalja EU državnim službenicima povjerava pripremu i izvršenje programa vlade, a ta im pozicija omogućuje specifična prava, obveze i profesionalne zahtjeve različite od radnih odnosa u privatnom sektoru.

Stoga ne čudi da je, unatoč menadžerskoj doktrini i djelomičnom približavanju javnog prava aranžmanima iz privatnog sektora, javnopravni status uže kategorije državnih službenika opstao u gotovo svim službeničkim sustavima zemalja Europske unije. Javni status jedno je od načela koje je do sada preživjelo sve reforme zbog tradicionalno ukorijenjenog shvaćanja da su državni službenici povezani s autoritetom države te da se ne mogu uspoređivati s ostalim javnim zaposlenicima ili zaposlenima u privatnom sektoru. U nadmoćnoj većini zemalja EU (njih 25), osim u Češkoj, Švedskoj i Velikoj Britaniji, državni službenici imaju različit pravni status od drugih javnih službenika, s time da su u Švedskoj neki elementi radnih odnosa državnih službenika regulirani javnim pravom (vidi tablicu 8).

Tablica 8: *Javnopravni status državnih službenika u 27\* zemalja EU*

Tip službeničkog sustava	Javnopravni status državnih službenika (Public law status)	Status državnih službenika (Civil law status)	Ukupno
Karijerna struktura	100% (18)	0%	100% (18)
Nekarijerna struktura	67% (6)	33% (3)	100% (9)
Ukupno	89% (24)	11% (3)	100% (27)

Izvor: Demmke i Moilanen, 2010: 53

\*Istraživanjem je obuhvaćeno 27 zemalja EU, a podaci za Hrvatsku nedostaju jer u vrijeme prikupljanja podataka RH nije bila članica EU.

Apsolutno razlikovanje statusa između državnih službenika i ostalih javnih zaposlenika imaju Njemačka i Litva (100%), slijede ih Cipar, Estonija, Mađarska, Irska i Rumunjska (89%), zatim Slovačka, Belgija, Francuska, Grčka, Luksemburg i Španjolska (78%) te Italija, Poljska, Austrija i Malta (67%). Djelomičnu razliku u statusu imaju Portugal (56%), Letonija, Nizozemska, Slovenija, Bugarska i Danska (44%), dok su manje razlike u Švedskoj (33%) i Finskoj (22%). Kako je već navedeno, od svih zemalja

EU jedino Češka i Velika Britanija ne prave nikakvu razliku između državnih službenika i ostalih javnih zaposlenika. Drugim riječima, iznimno je visok stupanj suglasnosti u pogledu tradicionalnih načela – političke neutralnosti i nepristranosti, načela zakonitosti te specifičnih etičkih pravila i standarda koji su nužni za državne službenike. Od državnih službenika očekuje se da postupaju zakonito, profesionalno, nestranački i etično te da uvijek uzimaju u obzir javni interes (Demke i Moilanen, 2010).

Uz drugačiji pravni status, glavne se razlike uočavaju u postupku zapošljavanja, sigurnosti posla, karijere i platnog sustava (vidi tablicu 9). Sigurnost posla još se uvijek smatra iznimno važnim elementom službeničkog statusa, iako se ideja »doživotne karijere« u Weberovu smislu riječi postupno napušta, pa je u nekim državama moguć otkaz iz službe i zbog drugih razloga, a ne samo zbog disciplinskih. Stalnost zaposlenja smatra se ključnim faktorom koji štiti državne službenike od kratkoročnih političkih pritiska i cjelokupnu državnu upravu od neprikladnih personalnih promjena koje nisu zasnovane na *merit* načelima.

Tablica 9: *Glavne razlike između državnih službenika i ostalih javnih zaposlenika u zemljama EU*

27 zemalja EU	Postoji razlika	Ne postoji razlika
Pravni status	89%	11%
Zapošljavanje	74%	26%
Sigurnost posla	74%	26%
Karijera	70%	30%
Plaće	63%	37%
Disciplina	56%	44%
Dijalog	52%	48%
Štrajk	48%	52%
Mirovine	44%	56%

Izvor: Demmke i Moilanen, 2010 : 99

Osnovni razlozi koji se navode u prilog specifičnom pravnom statusu državnih službenika povezani su s njihovim velikim ovlastima i odgovornostima te s mogućnošću izravnog interveniranja u osnovna prava građana (npr. policija). Oni postavljaju pravne i normativne standarde, nalaze se u tijelima koja donose odluke s velikim financijskim implikacijama te raspoložu bitnim informacijama o različitim pitanjima koja su važna za državu,

što im daje mogućnost velikog, pozitivnog i negativnog, utjecaja. Uz to, profesionalni državni službenici imaju odgovornost osigurati kvalitetno vodstvo i upravljanje državom pružajući stručne savjete i prijedloge dužnosnicima kojima rad u upravi nije profesija, već privremeni mandat. Jedan od razloga je i taj da se financiraju iz državnog proračuna.

Zaštita državne službe povezuje se s autonomijom struke u kontekstu vladavine prava, što se ne odnosi samo na smanjenje političkog upletanja, već i na razinu fleksibilnosti sustava. Narušavanje etičkih normi zbog prevelikog naglašavanja fleksibilnosti u suvremenim reformama pridonijelo je donekle i u drugim zemljama reafirmaciji javnopravnog statusa koji se ponovo počeo naglašavati kao zaštitnik javnog interesa te čuvar ključnih vrijednosti državne službe i etike javnog sektora (Van der Meer i dr., 2007). Uz zadržavanje klasičnih vrijednosti zakonitosti i nepristranosti, u posljednje je vrijeme primjetan trend prema jačanju etičkih pravila te mehanizama odgovornosti i nadzora.

## 6. Zaključak

Kada bi u jednostavnoj rečenici trebalo sažeti suvremene reforme službeničkih sustava, ona bi glasila: svaka zemlja pokazuje svoje specifičnosti, ali i sličnosti u usporedbi s drugim zemljama. Klasifikacije zemalja prema povijesno-kulturnoj tradiciji, geografskoj bliskosti ili srodnosti službeničkih sustava ograničenog su karaktera, a u stvarnosti se sličnosti više pronalaze kod nekih institucionalnih i strukturnih pitanja. Pa, ipak, na generalnoj razini postoje zamjetne podudarnosti u prioritetima, problemima i trendovima reformi koje su provodile skupine zemalja, poput anglosaksonskih, zapadnoeuropskih ili postsocijalističkih.

Izvjesno je da postoji velik nerazmjer u brzini promjena u pojedinim područjima i nepovredivih načela koja preživljavaju sve reforme, kao što je javni status državnih službenika u zemljama EU. Iako se u literaturi sučeljava različita argumentacija u korist i protiv tog načela, tradicionalno poimanje o trajnoj državnoj službi koja se regulira pravilima javnog prava kako ga tumači njemačka i francuska teorija nikada nije izgubilo na snazi. Također, neki su problemi toliko rezistentni da se u novije vrijeme predlaže i sasvim drugačiji pristup njihovom rješavanju od uobičajenog. Takav je slučaj s problemom politizacije vrha upravnog sustava u postsocijalističkim zemljama koji se očito ne može riješiti jednostavnim preslikavanjem modela razvijenih demokracija.



Paradoksalno je da uz stalno naglašavanje potrebe za upravnom simplifikacijom, deregulacijom i smanjenjem administrativnog tereta istovremeno raste broj novih zakona i pravila, osobito u specifičnim područjima kao što su borba protiv terorizma, zaštita podataka, sukob interesa, sprječavanje korupcije, itd. U području službeničkog zakonodavstva reforme su ciljale na pojednostavljenje previše složenog zakonodavstva i smanjenje regulacije, no to se vrlo sporo mijenja, osobito u europskim zemljama koje tradicionalno zastupaju ideju pravne države i vladavine prava. Primjerice, u Njemačkoj postoji oko 30 različitih zakona i drugih propisa o državnim službenicima koji sadržavaju brojna načela. I sama Europska komisija, koja je glavni inicijator uvođenja europskih upravnih standarda za zemlje članice, dugo je vremena imala politiziran, birokratiziran i neučinkovit službenički sustav koji je trpio velike kritike, a tek je posljednjeg desetljeća učinila napore na uspostavi transparentnog i učinkovitog sustava upravljanja ljudskim potencijalima koji se temelji na *merit* načelima.

Sve u svemu, unatoč mnogobrojnim pokušajima, reforme nerijetko ostaju samo slova na papiru, a obilne političke inicijative u području ULJP-a ne primjenjuju se u stvarnosti ili ostaju na razini površnih zahvata i manje važnih korekcija. Reformske inicijative mogu do određenog stupnja demonopolizirati i otvoriti državnu službu, ali općenito gledano one ne mijenjaju osnovni sustav upravljanja javnim osobljem. Pokazalo se da je uz menadžerske pristupe javna služba postala još više politizirana sa službenicima koji su bili otvoreniji prema političkoj dimenziji svojih funkcija i pojačanim nadzorom vlade nad birokracijom kroz mijenjanje struktura, kulture i/ili ljudi u službeničkom sustavu. Ključni problem i izazov novih reformi leži u suprotstavljenim zahtjevima za (zakonitom) zaštitom državne službe i uspostavom etike javne službe, koja je povezana s profesionalnom autonomijom i vladavinom prava, te političkim zahtjevom za uvođenjem većeg stupnja fleksibilnosti u personalni sustav (Van der Meer et al., 2007).

## Literatura

- Christensen, Tom, Per Lègreid, Lois R. Wise (2001) *Assessing Public Management Reform in Norway, Sweden and the United States of America*. U: Helmut Wollman (org.) i Geraldo Tadeu Moreira Monteiro (ed.) *Evaluating Public Sector Reforms: An International and Comparative Perspective*. *International Journal of Political Studies*, 2001/09: 41–70, special issue

- Demmke, Christoph, Timo Moilanen (2010) *Civil Services in the EU of 27- Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, EC/EU (2014) [http://ec.europa.eu/commission\\_2010–2014/sefcovic/administration/eu\\_civil\\_service/the\\_eu\\_civil\\_service\\_en.htm#Status](http://ec.europa.eu/commission_2010–2014/sefcovic/administration/eu_civil_service/the_eu_civil_service_en.htm#Status)
- EU/CS (2014) European Commission, HR Key Figures Card, Staff Members, 24. 2. 2014., [http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/hr\\_key\\_figures\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/hr_key_figures_en.pdf)
- EU/Es (2010) *Public Employment in European Union Member States*, Presidencia Española de la Unión Europea, Ministerio de la presidencia, Gobierno de España, [www.eu2010.es](http://www.eu2010.es)
- GOV/PUMA (2003) *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Members Countries*, 28th Session of the Public Management Committee. Paris, 13–14. 11. 2003. <http://www.oecd.org/dataoecd/58/38/33708901.pdf>
- Halligan, John (2007) *Anglo-American Systems: Easy Diffusion*. U: Raadschelders, Jos C. N., Theo A.J. Toonen, Frits M. Van der Meer (eds.) *The Civil Service in the 21st Century*. Hampshire & New York: Palgrave Macmillan
- HRM-EU (2013) *Human Resources Report of the European Commission – 2013*, European Commission, Brussels, 5/2013
- Jann, Werner i Christoph Reichard (2001) *Best Practice in Central Government Modernization*. U: Hellmut Wollmann i Geraldo Tadeu Moreira Monterio (eds.) *Evaluating Public Sector Reforms: An International and Comparative Perspective*. *International Journal of Political Studies* (2001): 93–111
- Jones, Robert A. (2000) *The European Union*. U: Chandler J.A. (ed.) *Comparative Public Administration*: 173–199. London & New York: Routledge
- Koprić, Ivan (2010) *Attracting and Retaining the Best People in Civil Service*. UNDP, 2010: 1–40, [www.rcpar.org](http://www.rcpar.org)
- Koprić, Ivan, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak (2012) *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu
- Marčetić, Gordana (2005) *Javni službenici i tranzicija*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung
- Marčetić, Gordana (2007) *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Zagreb: *Suvremena javna uprava*
- Marčetić, Gordana, Musa Anamarija (2013) *Europeizacija službeničkog prava: Usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima*. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 50(3): 725–756
- OECD-HRM (2004) *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries. An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*, Human Resources Management Working Party, OECD Headquarters, Paris, 7.-8. 10. 2004., [http://appli1.oecd.org/olis/2004.doc.nsf/linkto/gov-pgc-hrm\(2004\)3-final](http://appli1.oecd.org/olis/2004.doc.nsf/linkto/gov-pgc-hrm(2004)3-final)
- OECD-PRP (2003) *Performance-related-pay for Government Employees*, Working Party on Human Resources Management, <http://www.oecd.org/dataoecd/16/11/35117916.pdf>

- Page, Edward C., Vincent Wright (1999) Conclusion. Senior Officials in Western Europe. U Page, Edward C. & Vincent Wright (eds.) *Bureaucratic Élités in Western European States*. New York: Oxford University Press, str. 266–279
- Pollitt, Christopher (2001) Convergence: The useful myth? *Public Administration* 79(4): 933–947
- PUMA-HRM (2000) Summary of the PSPE Data Analysis and Future Direction for HRM Data Collection, OECD – Public Management Service, Human Resources Management (HRM) Working Party Meeting, 3.–4. 7., [http://www.oalis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/linkto/PUMA-HRM\(2000\)7](http://www.oalis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/linkto/PUMA-HRM(2000)7)
- PUMA-HRM (2002) Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends: 2002 Update. *Modernisation Review – The HRM Perspective*, Public Governance and Territorial Development Directorate, Human Resources Management (HRM) Working Party Meeting, 7.–8. 10. 2002., [http://www.appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/PUMA-HRM\(2002\)7](http://www.appli1.oecd.org/olis/2002doc.nsf/linkto/PUMA-HRM(2002)7)
- Schiavo-Campo, Salvatore (1998) Government employment and pay: the global and regional Evidence. *Public Administration and Development* 18(5): 457–478
- Van der Meer, Frits M., Trui Steen, Anchrit Wille (2007) *Western European Civil Service Systems: A Comparative Analysis*. U: Raadschelders, Jos C. N., Theo A.J. Toonen, Frits M. Van der Meer (eds.) *The Civil Service in the 21st Century*. Hampshire & New York: Palgrave Macmillan, str. 34–49
- Vanaganas, Stanley (1999) *The Civil Service Reform in the Baltics*. U: Tony Verheijen i Alexander Kotchegura (ed.) *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, UK i Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing
- Verheijen, Tony, Aleksander Kotchegura (1999) *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, UK i Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing
- Verheijen, Tony J., Aleksandra Rabrenović (2007) *Civil Service Development in Central and Eastern Europe and the CIS: Swimming with the Tide*. U: Raadschelders, Jos C. N., Theo A. J. Toonen, Frits M. van der Meer (eds.) *The Civil Service in the 21st Century*. Hampshire & New York: Palgrave Macmillan, str. 17–33

## Propisi

Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community, OJ 45, 14. 6. 1962.

## Internetski izvori

<http://www.ec.europa.eu>

<http://www.europa.eu>

## COMPARATIVE CIVIL SERVANTS' SYSTEMS

### *Summary*

*In recent decades, civil service systems have gone through numerous reforms. The article compares the content and course of these reforms, particularly in terms of employment, leading staff, and systems of remuneration. The analysis has used the general classification of the Anglo-Saxon, Western European, and post-socialist European countries, which shows certain limitations, but should be understood as a framework tool of comparison. Despite numerous specificities of each country, there are many similarities in priorities, problems, and trends of reforms carried out by the three groups of countries, particularly in terms of structural and institutional issues. Some significant similarities between countries belonging to different groups are observable. For example, unlike the Anglo-Saxon countries, twenty-five EU member states (out of twenty-eight) have a special public-legal regulation of the employment status of civil servants (Western European and post-socialist European countries). Furthermore, the EU, which has about 35.000 employees, is faced with numerous difficulties in trying to introduce a modern system of recruitment and remuneration, which will be based on merit principles. Overall, despite the numerous and various attempts in many countries, reforms did not substantially change human potential management system. The key reform challenge is the conflicting requirements for the protection of the professional, non-political, rule-based, and ethical civil service, on the one hand, and political demands for the introduction of a greater degree of flexibility, openness, and cost-effectiveness in a personnel system, on the other.*

*Key words: comparative public service systems, public servants, administrative reforms, civil servants in the EU countries, civil service systems of the European Union*