

Ocjenjivanje državnih službenika u Republici Hrvatskoj

Hrestak, Tea

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:818895>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-05-10**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINANCije
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE

Tea Hrestak

OCJENJIVANJE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ

DIPLOMSKI RAD

Mentor: izv.prof.dr.sc. Teo Giljević

Zagreb, 2023.

Izjava o izvornosti

Ja, Tea Hrestak pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Tea Hrestak, v.r.

Sažetak

Ocjenjivanje državnih službenika služi kao sredstvo kako bi se državne službenike poticalo na kvalitetno i učinkovito obavljanje zadataka i poslova te da se odredi njihov učinak obavljanja poslova u tijelima u kojima su zaposleni. Ocjenjivanje državnih službenika u interesu je i organizacije i pojedinca. Njegov je temeljni cilj ostvarivanje strategijskih ciljeva i podizanje sposobnosti organizacija. Dok putem ocjenjivanja organizacija dobiva povratne informacije o učinkovitosti rada, službenik dobiva povratnu informaciju o svom djelovanju što uvelike pomaže u njegovom razvoju te postizanju što veće uspješnosti. S jedne strane, ono služi i tome da se učinkovite službenike nagradi ili uputi na dodatna usavršavanja svojih sposobnosti dok s druge strane, služi kao sredstvo da se poduzmu odgovarajuće sankcije protiv onih službenika kojima je radni učinak ispod očekivane razine. Kao najdjelotvorniji način postizanja organizacijske uspješnosti pokazalo se stalno obrazovanje i usavršavanje te podizanje ukupne obrazovne razine svih zaposlenika, a kao najvažniji se problem ističe pitanje ljudskih resursa te motivacije za rad pošto je ona najvažniji čimbenik za uspješno izvršavanje radnih zadataka.

Ključne riječi: *državni službenici, ocjenjivanje državnih službenika, nagrađivanje, napredovanje*

Summary

The evaluation of civil servants serves as a means to encourage civil servants to perform tasks and jobs effectively and to determine their performance in the bodies in which they are employed. Evaluation of civil servants is in the interest of both the organization and the individual. Its fundamental goal is to achieve strategic goals and increase the capabilities of organizations. While through evaluation, the organization receives feedback on the efficiency of work, the employee receives feedback on his performance, which greatly helps in his development and achieving the highest possible success. On the one hand, it serves to reward efficient officials or direct them to further improve their abilities, while on the other hand, it serves as a means to take appropriate sanctions against those officials whose work performance is below the expected level. Continuous education and training and raising the overall educational level of all employees proved to be the most effective way of achieving organizational success, and the issue of human resources and motivation for work stands out as the most important problem, since it is the most important factor for the successful execution of work tasks.

Keywords: civil servants, evaluation of civil servants, remuneration, promotion

SADRŽAJ

1. Uvod.....	1
2.Upravljanje ljudskim potencijalima	2
2.1. Značenja pojma upravljanje ljudskim potencijalima.....	3
2.2 Osnovna obilježja upravljanja ljudskim potencijalima	4
2.3 Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi	7
2.4 Metode i instrumenti upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi.....	8
3.Određivanje pojma javnih službenika	12
3.1 Službenici kroz povijest.....	15
3.2 Državni službenici u Republici Hrvatskoj	16
3.3 Prijam u državnu službu	17
4.Sustav ocjenjivanja službenika u javnoj upravi	20
4.1 Postupak ocjenjivanja	21
4.2 Kriteriji ocjenjivanja.....	22
4.3 Vrste ocjena	24
4.4 Napredovanje državnih službenika.....	26
5.Ocjenjivanje u hrvatskoj državnoj upravi – Istraživanje ocjenjivanja u ministarstvima i državnim uredima (2018.-2022.).....	27
5.1 Ocjenjivanje u razdoblju od 1994.-2001.	28
5.2 Ocjenjivanje u razdoblju od 2001.-2006.	30
5.3 Strategije razvoja sustava ocjenjivanja od 2008.-2013.....	32
5.4 Ocjenjivanje državnih službenika danas.....	33
5.5 Istraživanje ocjenjivanja državnih službenika na primjeru šest institucija.....	34
6.Zaključak	38
7.Literatura	39

1. Uvod

U ovom će se radu pobliže pojasniti sustav ocjenjivanja državnih službenika. Ocjenjivanje državnih službenika temelji se na pravilnicima, uredbama i zakonima te je obilježeno određenim promjenama kroz povijest. Službenički sustav kao takav, postoji još od osamostaljenja Republike Hrvatske te se sastoji od niza kategorija u koje se državni službenici razvrstavaju prema unaprijed definiranim kriterijima.

Prvi dio rada orijentira se na pojašnjenje pojma upravljanja ljudskim potencijalima te njegovo bitno razlikovanje od pojma ljudskog kapitala. Kroz navedeno se područje pokušava naglasiti kako ljudi nisu lako zamjenjiva roba te da njihova učinkovitost ovisi o mnogim elementima koji nisu isključivo materijalne prirode. Također, detaljnije su opisana temeljna značenja te osnovni modeli upravljanja ljudskim potencijalima. Nadalje, u radu će se pojasniti općeniti pojam javnog službenika. Razraditi će se tok razvoja i uloga državnih službenika gdje će se posebna pozornost posvetiti glavnim karakteristikama državnih službenika koje postoje i danas. Također, razraditi će se i postupak prijema u državnu službu te postupak ocjenjivanja državnih službenika. Također, rad će razraditi pojmove vezane za ocjenjivanje državnih službenika i na primjeru vlastitog provedenog istraživanja dati primjere.

Rad se temelji na relevantnoj domaćoj literaturi, ali i na konzultaciji zakonskih akata koje je donijela Republika Hrvatska. Posebice se tu radi o Zakonu o državnim službenicima i namještenicima i Uredbi o ocjenjivanju državnih službenika i namještenika. Navedeni izvori omogućili su razjašnjavanje osnovnih pojmova vezanih za državnu službu, ali i deskripciju postupka ocjenjivanja državnih službenika.

Rad osim teorijskih postavki i definiranja ljudskih resursa i promjena u tom sustavu donosi i pregled uklapanja menadžerskog poslovanja iz privatnog segmenta u državni. Opisom državne službe naglašava se važnost procesa ocjenjivanja kao onoga koji usmjerava službenike na izvrsnost, a time i državnu službu.

U konačnici, rad donosi i podatke za razdoblje od 2018. godine do 2022. godine za ocjenjivanje šest hrvatskih državnih institucija koje su pristale ustupiti podatke o ocjenjivanju svojih službenika. Kvantitativnom metodom prikazani su ishodi ocjenjivanja institucija. Kreirani su tablični i grafički prikazi kako bi se jasnije izložili prikupljeni podatci.

2.Upravljanje ljudskim potencijalima

Pojam upravljanje ljudskim potencijalima označava ljude kao kreativna i socijalna bića. Naglašava da se ljudi ne mogu svesti pod ograničeni sadržaj pojma radne snage. Također upotrebljava se i pojam „ljudski kapital“ koji se počinje upotrebljavati za označavanje sposobnosti i vještina kojima se ljudi koriste u svom radu i kojima pridonose ekonomiji. Začetnikom pojma ljudskog kapitala smatra se Theodor Schulz koji smatra da ulaganja u „ljudski kapital“ treba promatrati kao alternativu investicijama u materijalne faktore proizvodnje te da ulaganje u ljudski kapital donosi mnogo veće učinke nego investiranje u opremu.¹

Dva pojma koja je vrlo važno razlikovati su ljudski potencijal i ljudski kapital. Dok ljudski kapital primarno označava ekonomski interes za stvaranjem profita, pojam ljudski potencijali ističe da ljudi nisu lako zamjenjiva roba te da njihova učinkovitost ne ovisi samo o materijalnim pogodnostima i plaći, već i o raznim drugim elementima, kao što su odnos s nadređenima, mogućnost samoizražavanja i napredovanja. Prvi dio ovoga rada donosi pojam ljudskih potencijala čija bi definicija glasila: ukupnost formalnih znanja, praktičnih vještina, socijalnih obilježja, ponašanja, sposobnosti, psiholoških osobina te realiziranih mogućnosti ljudi u nekom društvu, zajednici ili organizaciji.²

Smatra se kako se ideja upravljanja ljudskim potencijalima javlja 1940-ih i 1950-ih s pojavom škole *human relations* (ljudski odnosi) koja je nastala kao kritika klasičnog mehanicističkog modela organizacije u kojem se struktura organizacije promatrala kao relativno samostalna veličina, važnija od konkretnih ljudi koji su bili podređeni svrhama organizacije. Kao jedno od važnijih istraživanja tog doba ističu se Hawthorneov eksperiment i The Relay Assembly Test Room čiji su rezultati narušili Taylorov mehanicistički pristup ljudima u organizaciji.³ Navedeni su eksperimenti bili izloženi mnogim kritikama, no uveli su velike promjene pošto se ljudsko ponašanje u organizacijama nije više objašnjavalo isključivo s ekonomskog aspekta već su u obzir uzete i socijalne potrebe za pripadanjem.⁴

¹ Marčetić, Gordana Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2007., str. 69.

² Ibid., str. 71.

³ Ibid., str. 75.

⁴ Ibid.

2.1. Značenja pojma upravljanje ljudskim potencijalima

U suvremenoj teoriji i praksi pojam upravljanje ljudskim potencijalima koristimo u obliku četiri značenja: znanstvena disciplina, menadžerska funkcija, posebna poslovna funkcija u organizaciji i specifična filozofija menadžmenta.

Mnogi autori imaju dvojbe oko toga je li upravljanje ljudskim potencijalima znanstvena disciplina. Yorks navodi da je riječ o disciplini utemeljenoj na znanjima, modelima, načelima i metodama ekonomije, psihologije, sociologije i drugih znanosti, dok Bahtijarević-Šiber ističe da je riječ o društvenoj, interdisciplinarnoj, primijenjenoj i eklektičnoj znanosti.⁵ Možemo zaključiti da je riječ o mladoj disciplini koja tek razvija nove pristupe i na čijem se području provode mnoga empirijska istraživanja kako bi se provjerila primjena tih teorija u praksi.⁶

Upravljanje ljudskim potencijalima kao menadžerska funkcija i kao posebna poslovna funkcija usko su povezani pojmovi te ih je dosta teško sadržajno odvojiti. Funkcija upravljanja ljudskim potencijalima se na menadžerskoj razini može obavljati kao još jedna od mnogih zadataka u sklopu menadžerske funkcije gdje je pojedini menadžer zadužen za organizacijsku jedinicu ili cijelu organizaciju ili kao samostalna zadataka gdje je menadžer specijaliziran samo za upravljanje ljudskim potencijalima.

Na izvršnoj se razini funkcija upravljanja ljudskim potencijalima može obavljati centralizirano, putem specijaliziranih službi ili decentralizirano uz neke druge uslužne djelatnosti, bilo to unutar organizacije ili izvan nje. S vremenom su nastupile razne promjene, a i shvaćanje funkcija koje se obavljaju u upravljanju ljudskim potencijalima. Dok je u klasičnom, weberijanskom upravnom modelu personalna služba bila centralizirana jednoj osobi ili jednom odjelu, s novim javnim menadžmentom upravljanje ljudskim potencijalima počinje se promatrati kao promjena vođena promjenom okoline, odnosno promjenom uvjeta na tržištu za koje više nije bila prikladna samo tradicionalna funkcija.⁷

Posljednje značenje upravljanja ljudskim potencijalima, kao specifična filozofija menadžmenta, zasniva se na ideji da ulaganje u ljude pridonosi konkurenciji poduzeća i efektivnosti poslovanja.⁸ Ljudski potencijali se u današnjem svijetu prilagođavaju ubrzanom

⁵ Bahtijarević-Šiber, Fikreta, Informacijska tehnologija i upravljanje ljudskim potencijalima, Slobodno poduzetništvo, Zagreb, 7/98., str. 121.

⁶ Marčetić, Gordana Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, 75.

⁷ Ibid., str. 83.

⁸ Ibid., str. 86.

razvoju i globalizacijskim procesima. Moraju se prilagoditi ulasku sve većeg broja žena u radni odnos, produljeni životni vijek, a time i radni. Menadžeri koji se bave ljudskim potencijalima moraju stalno učiti i prilagođavati se poslovnom okruženju sadašnjice.⁹

2.2 Osnovna obilježja upravljanja ljudskim potencijalima

Početkom 1990-ih godina dolazi do pojave pojma „strategijsko“ upravljanje ljudskim potencijalima uz koje se vežu mnoga značenja od kojih ćemo u nastavku istaknuti tri najpoznatija. Prvo značenje obuhvaća novi odnos prema zaposlenicima koji od predmeta kolektivnog pregovaranja i formalnog upravljanja postaju zaposlenici za koje se počinje koristiti individualniji pristup. Prema tome se značenju žele ukinuti sve razlike među zaposlenicima te koristiti jednaki postupci prilikom zapošljavanja te ocjenjivanja izvršenja posla.

Drugo značenje obuhvaća određenu razinu u organizaciji na kojoj se donose ključne odluke stoga možemo razlikovati strategijsku, menadžersku i operativnu razinu. Na strategijskoj se razini odlučuje o ciljevima organizacije i politici, menadžerska obuhvaća razne procese pomoću kojih pojedina organizacija ostvaruje i pribavlja sredstva pomoću kojih dalje ostvaruje svoje strategijske ciljeve, dok je zadatak operativne razine upravljati organizacijom na svakodnevnoj razini. U drugom značenju, pojam strategijsko upravljanje ljudskim potencijalima skreće pažnju na to da su područja koja se bave zaposlenicima od velike važnosti za organizaciju te da menadžeri imaju veliku ulogu u odlučivanju o njima.¹⁰

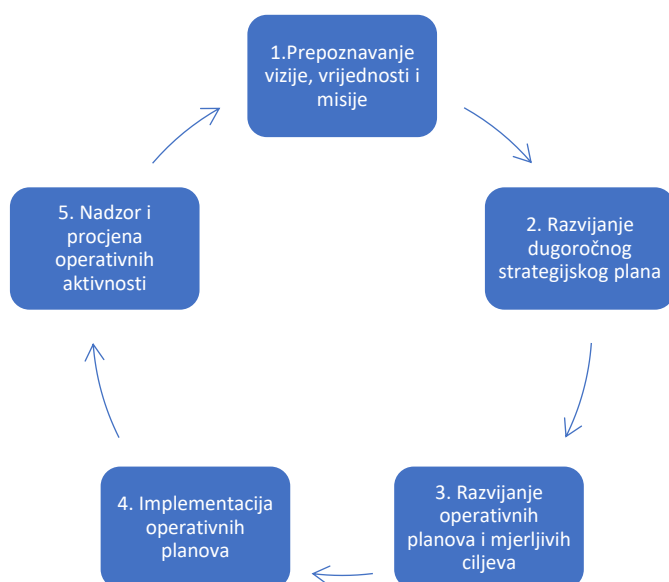
Treće i najpopularnije značenje, ističe dvojake veze koje se javljaju između odluka koje su bitne za upravljanje ljudskim potencijalima te odluka koje se tiču natjecateljskih strategija u pojedinim organizacijama. Upravljanje ljudskim potencijalima može odrediti kolika je uspješnost određene poslovne strategije pojedine organizacije dok poslovna strategija kao takva može odrediti ciljeve i modele koji su usmjereni na način upravljanja ljudskim potencijalima u organizaciji.

⁹ Lacmanović, Sabina i Perhat Beletić, Simona, Utjecaj različitosti i uključenosti ljudskih potencijala na uspješnost organizacija, *Ekonomika misao i praksa*, 31 (2), str., 624.

¹⁰ G. Marčetić, Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, str., 84.

U procesu upravljanja ljudskim potencijalima značajno raste uloga menadžera jer oni postaju nezaobilazni članovi strateških upravljačkih timova, gdje se javljaju kao interni savjetodavci prema ostalim organizacijskim jedinicama u svim pitanjima koja se tiču ljudskih potencijala. Menadžeri za upravljanje ljudskim potencijalima podupiru djelatnosti u organizaciji od vizija prema ostvarivanju ciljeva i rezultata.¹¹

Za ostvarivanje organizacijskog plana vrlo je važno postaviti planski ciklus koji omogućuje provjeru je li organizacija ili nije ostvarila svoju zadanu svrhu. Planski se ciklus sastoji od pet međusobno povezanih koraka u kojemu progres svakog koraka ovisi o uspješnom izvršenju onog prethodnog.¹²



Graf 1. Prikaz planskog ciklusa

Da bi organizacija mogla uspješno provesti svoju strategiju, poslovne planove i ciljeve bitan je proces planiranja ljudskih potencijala tijekom kojeg se procjenjuje koliko je ljudi i koje kvalitete potrebno. Postupak planiranja ljudskih potencijala susreće se sa nizom faktora iz vanjske okolina poput: ekonomskih, političkih i socijalnih, ali i mnogih drugih unutarnjih faktora koji su specifični za svaku organizaciju.¹³

Proces planiranja ljudskih potencijala sastoji se od tri faze:

¹¹ Ibid., str. 125.

¹² Ibid., str. 127.

¹³ Ibid.

1. Planiranje i predviđanje zahtjeva, odnosno potreba ljudskih potencijala što je vrlo složen proces jer same potrebe za ljudskim potencijalima ovise o mnoštvu faktora kao što su: poslovna i financijska kretanja, ekonomska situacija, konkurencija, razvoj novih proizvoda i usluga, promjene u tehnologiji, otvaranje novih tržišta. Planiranje navedenih potreba pretpostavlja da organizacija jasno izrazi svoje ciljeve i postavi određene standarde za planirano razdoblje. Postoje razne metode za planiranje ljudskih potencijala, a svaka bi organizacija trebala odabrati onu koja joj najbolje odgovara s obzirom na svoje specifičnosti.
2. Analiza i predviđanje dostupnosti odnosno ponude ljudskih potencijala odnosi se na vanjsku ponudu sa tržišta rada i na unutarnju ponudu iz organizacije. Najpoznatija metoda koja se koristi za predviđanje općih kretanja na tržištu rada je *delfi*-metoda. Ona se temelji na prosudbama i procjenama stručnjaka, a kvalitativnog je i individualnog karaktera. Vrlo je važno i predviđanje dostupnosti raspoloživih ljudskih potencijala unutar postojećih organizacija. Ovdje se radi o vrlo složenom procesu u kojem veliku ulogu imaju menadžeri koji moraju sagledati postojeća znanja, vještine i sposobnosti trenutno zaposlenih unutar organizacije.
3. U trećoj se fazi utvrđuje treba li organizacija, koliko i kakvih novih ljudi u budućnosti. U ovom slučaju analizira se odnos između predviđenih potreba i predviđene ponude ljudskih potencijala. Takva usporedba može rezultirati time da organizacija u budućem vremenu ne očekuje nikakve promjene ili da ju očekuje određeni višak ili manjak ljudi.¹⁴

Opseg upravljanja ljudskim resursima velik je i odnosi se na sve procese u radnom vijeku zaposlenika. To se odnosi na vrijeme od njegova zapošljavanja, odnosno procesa zapošljavanja, pa sve do izlaska iz radnog odnosa. Kompleksnost ljudskih potencijala vidljiva je i u procesu planiranja, ali i strategiji. Može se zaključiti da je to zapravo skup programa, funkcija i aktivnosti koje se provode kako bi se što više povećala efektivnost zaposlenika, a samim time i organizacije.¹⁵

¹⁴ Ibid., str. 134., 135.

¹⁵ Michael Armstrong, A Handbook of Human Resource Management Practice (7th edition), Kogan Page Limited, Velika Britanija, 1999., 297.

2.3 Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi

Što se tiče javne uprave, model upravljanja ljudskim potencijalima trebao bi biti prilagođen raznim ciljevima, a ne samo ekonomskim te bi trebao promicati humanistički pristup prema zaposlenicima, ali i prema građanima.¹⁶

Javna uprava je veliki sustav koji bi prema definiciji bio: „skup državnih i javnih tijela te drugih organizacija koje u vršenju javnih ovlasti obavljaju djelatnosti uprave (u funkcionalnom smislu).“¹⁷ Potrebno je naglasiti koje su sve kategorije ljudi zaposlene u upravnim organizacijama. U javnoj upravi zaposleni su: profesionalni javni službenici, službenici zaposleni na određeno vrijeme putem ugovora, privremeno zaposlene osobe, osobe koje rade na pomoćno - tehničkim i manualnim poslovima, vanjski i privremeni suradnici i politički dužnosnici.

Ljudski potencijali u javnoj upravi se mogu promatrati u širem i užem smislu. U širem smislu obuhvaćaju znanja, osobine, ponašanja i vještine svih ljudi koji su privremeno ili trajno zaposleni u javnoj upravi: službenici, namještenici, pomoćno i manualno osoblje, vanjski suradnici i savjetnici te političko imenovano osoblje.¹⁸ S druge se strane, u užem smislu ljudski potencijali promatraju se kao ukupnost formalnih znanja, psiholoških osobina, socijalnih obilježja, ponašanja, praktičnih vještina, sposobnosti te određenih mogućnosti javnih službenika koji su privremeno ili trajno zaposleni u javnim organizacijama na poslovima od javnog interesa.¹⁹

Za upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi važne su upravne, pravne i političke institucije koje zbog upravne kulture i tradicije neke zemlje mogu značajno odrediti smjer i modele upravljanja ljudskim potencijalima. Sukladno tome, u svim područjima društvenog

¹⁶ G. Marčetić, Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, str.,87.

¹⁷ uprava. *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. Pristupljeno 14. 4. 2023. <<http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=63270>>

¹⁸ Gordana Marčetić, Dužnosnik u upravnim organizacijama; funkcija upravljanja ljudskim potencijalima; javni službenik; ljudski potencijali; ljudski potencijali u javnoj upravi; metode i instrumenti upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi; namještenik; personalna funkcija; postavljenje; strategijsko upravljanje ljudskim potencijalima; upravljanje ljudskim potencijalima / resursima; upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2008., 8 (2), str., 540.

¹⁹ G. Marčetić, Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, str. 90.

života nailazimo na podjele između istočne i zapadne kulture te razvijenog i nerazvijenog svijeta pa tako i u modelima upravljanja ljudskim potencijalima. Druga skupina faktora koja ima utjecaj na upravljanje ljudskim potencijalima su oni koji se tiču karakteristika organizacije. Oni ističu da će organizacije odabrati određeni model upravljanja ljudskim potencijalima ovisno o svojoj veličini, broju i strukturi zaposlenih, sjedištu, vrsti djelatnosti, tehnologiji ili specifičnoj organizacijskoj kulturi i etici. To znači da mogu postojati velike razlike unutar iste zemlje i unutar istog područja djelatnosti. Primjerice model upravljanja ljudskim potencijalima uvelike će se razlikovati u nekom ministarstvu od onog u nekoj bolnici.²⁰

2.4 Metode i instrumenti upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi

Metode i instrumenti upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi možemo podijeliti na dvije skupine: tvrde i meke metode. Tvrdim se metodama smatra sve što je formalno određeno i popisano, a to su svi zakoni, sekundarni propisi te drugi opći akti državnih i javnih tijela koji moraju biti usklađeni sa zakonom.²¹ U službeničkom zakonodavstvu pojedinih zemalja nalaze se odredbe o upravljanju ljudskim potencijalima u javnoj upravi, a kojima se uređuju sva važna pitanja koja se odnose na ulazak upravnog osoblja u službu i prijema u državnu službu, plaće, nagrađivanja, klasifikaciju radnih mjesta te sva ostala prava službenika. U tvrde metode također pripadaju i ugovori kojima se proširuje zakonska regulativa (kolektivni ugovori). Zemlje koje primjenjuju takve ugovore su Španjolska, Grčka, Portugal, Francuska, Nizozemska, Belgija, Švedska i Irska. S druge su strane, meke metode koje često ne možemo vidjeti na prvi pogled ili ih je teže odrediti jer nisu formalne i dosta su manje. Najčešće se povezuju s područjima razvoja, obrazovanja, usavršavanja i osposobljavanja javnih zaposlenika te svakako ne možemo reći da su manje utjecajne od tvrdih metoda. Ove su dvije metode samo načelno odvojene, ali njihova se područja u stvarnosti zapravo dosta podudaraju.²²

Pojavom novog javnog menadžmenta dolazi do drugačijih metoda i tehnika upravljanja ljudskim potencijalima pogotovo u području zapošljavanja i nagrađivanja zaposlenika. Najčešća promjena koja je primjetna u mnogim zemljama bila je normalizacija javne službe u smislu ujednačavanja samog sustava i radnih uvjeta između privatnog i javnog sektora. Sam

²⁰ Ibid.

²¹ G. Marčetić, Dužnosnik u upravnim organizacijama, str., 540.

²² G. Marčetić, Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, str., 183., 184.

izraz normalizacija označava prilagodbu službeničkog sustava neke zemlje s sustavom koji je trenutno prisutan u privatnom sektoru. Važna karakteristika navedenog pojma je da pridonosi povećanoj mogućnosti zamjenjivanja osoblja između javnog i privatnog sektora jer su menadžerske metode usmjerene na više ili manje jednaka zanimanja i kvalifikacije koje se traže u privatnom sektoru. Pojavom normalizacije, javni službenici više nemaju pogodnosti određenih prava do kraja života te druge tradicionalne privilegije jer imaju normalne ugovore o radu koji su uređeni prema pravilima određenim Zakonima o radu. Također, plaće i radni uvjeti više su vezani za izvršenje te se promovira izjednačavanje, učenje i natjecanje između ta dva sektora.²³

Bitno je napomenuti kako menadžerske metode i tehnike, iako imaju mnoge dobre strane, pokazale su i neke loše koje mogu biti potencijalno opasne za specifične vrijednosti i tradicionalnu etiku javne službe. Sukladno tome, potrebno je pronaći prikladnija rješenja za javnu upravu u odnosu na tvrde menadžerske pristupe u privatnom sektoru.

Među najvažnijim područjem upravljanja ljudskim potencijalima smatra se postupak kojim se privlače i odabiru pogodni kandidati za pojedini posao budući da organizacijska učinkovitost i izvršenje izravno ovise o kvaliteti zaposlenika. Proces regrutacije i zapošljavanja predstavlja ključnu aktivnost za buduće poslovanje.²⁴ Proces zapošljavanja u javnoj upravi dugotrajan je i kompleksan proces s jasno određenim nadzorom za razliku od zapošljavanja u privatnom sektoru gdje se postupak odabira zaposlenika odvija nesmetano i na neku ruku nevidljivo.

Dugotrajnost procesa povećava se s obzirom na stroge propise kojima se pokušava spriječiti nelegalnost zapošljavanja, od kojih je najčešći oblik korupcija. Jedan od prvih oblika pomoću kojeg se pokušalo oduprijeti sustavu korupcije u zapošljavanju javnih službenika bio je otvoreni natječaj koji je prvi puta uveden u Engleskoj oko 1850. godine. Otvorenim se natječajem otvorio put onima koji raspolažu specifičnim znanjem, vještinama i sposobnostima potrebnim za određeni posao neovisno o tome pripadaju li nekoj političkoj stranci ili društvenom sloju.²⁵ Danas i institucije Europske unije preferiraju otvorene natječaje koji su prema njihovoj definiciji natječaji koji „se sastoje od testova i vježbi za procjenu sposobnosti kojima se mjere profesionalne vještine i druge ključne kompetencije. S obzirom na velik broj kandidata, to je najpravedniji i najtransparentniji postupak odabira.“²⁶

²³ Ibid., str. 186.

²⁴ Nataša Rupčić, Suvremeni menadžment – teorija i praksa, Ekonomski fakultet u Rijeci, 218., str. 237.

²⁵ G. Marčetić, Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, str. 187.

²⁶ <https://epso.europa.eu/hr/help/faq/2051> (preuzeto: 11. travanj 2023.)

U tradicionalnom upravnom modelu razlikujemo više oblika klasifikacijskih sustava:

1. Sustav klasifikacije službenika ili karijerni sustav u kojem se nalaze javnih službenici koji posjeduju određena svojstva unutar iste klase. U njemu se osigurava zaposlenje u javnu službu prema stečenom stupnju obrazovanja te se treba priložiti svjedodžba o završenom obrazovanju ili položiti ulazni ispit za javnu službu. U ovakvim se sustavima zapošljavaju javni službenici kojima je to prvo zaposlenje i smatra da će u toj službi i provesti ostatak svog radnog staža te da će tamo i kontinuirano napredovati. Glavna obilježja bi bila: teži ulazak u službu s određenim radnim iskustvom, zatvorenost, razvoj tijekom godina. Neke od prednosti ovog sustava bile bi da on poštuje sustav pravednosti pošto se u njemu zapošljavaju osobe na temelju svog obrazovanja te položenih ispita i zalaže se za zajedničke vrijednosti prije ulaska u službu kroz slično obrazovanje specifičnih kategorija javnih službenika. Mnogo su jeftiniji i jednostavniji u primjeni te pružaju mnogo veću sigurnost službenicima. Negativne su im strane što mogu pridonijeti stvaranju socijalnih razlika među službenicima koji su razvrstani prema osobnim kriterijima te ne ovise o željama, zahtjevima i postupcima službenika koji se razvrstavaju. Neke od zemalja koje imaju elemente spomenutog sustava bile bi: Irska, Japan, Koreja, Slovačka, Španjolska, Luksemburg, Francuska, Grčka i Mađarska.²⁷
2. Sustav klasifikacije radnih mjesta ili sustav radnih mjesta je onaj kod kojeg se određena klasa sastoji od svih radnih mjesta koja imaju jednaka ili slična obilježja i dužnosti. U njemu se posebno pazi na postavljanje najbolje osobe na određeno radno mjesto koje treba popuniti ili vanjskim natječajem ili internim napredovanjem. Ovaj je sustav dostupniji većem broju zainteresiranih kandidata pošto je dosta otvoreniji te zastupa načelo pravednosti i transparentnosti. Također, postoji raspisan natječaj za svako radno mjesto pod uvjetom provođenja merit postupka. Takav sustav motivira sve zaposlene na što kvalitetnije obavljanje zadataka zbog toga što je individualno izvršenje zadataka ključno za napredovanje i nagrađivanje u javnoj službi. Problem je što su ovakvi sustavi dosta složeniji te traže mnogo veća sredstva za uspješno postavljanje i primjenu. Zemlje koje ga primjenjuju su: Danska, Kanada, Island, Finska, Norveška, Australija, SAD, Švedska, Švicarska, Velika Britanija, Norveška i Novi Zeland.²⁸

²⁷ G. Marčetić, Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, str. 188.,189.,190.

²⁸ Ibid.

3. Department-based system ili sustav odjela je hibridni model u kojem pojedina ministarstva imaju velike ovlasti u formiranju i provođenju upravljanja ljudskim potencijalima. U ovom sustavu odjeli podrazumijevaju pojedina ministarstva ili druge upravne organizacije. Ovaj se sustav primjenjuje u Austriji, Belgiji, Meksiku, Italiji, Češkoj, Poljskoj, Nizozemskoj i Portugalu.²⁹

U posljednje se vrijeme vide promijenjeni oblici zapošljavanja državnih i javnih službenika u odnosu prema onim tradicionalnim. To se ponajviše vidi u vremenu zapošljavanja koje je fleksibilnije ili ograničeno, u sve većoj mobilnosti javnih službenika, pojednostavljenim i češćim otkazima iz službe, fleksibilnijim i jednostavnijim ugovorima o zapošljavanju.

Zapošljavanje u upravi u zemljama članicama The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD- a)³⁰ od kasnih 1980.-ih obilježavaju četiri tendencije:

1. U nekim su se zemljama ukinule određene odredbe kojima je bilo zajamčeno stalno zaposlenje u upravi dok je istovremeno radni odnos određenih službenika bio uređen odredbama općeg radnog prava.
2. U ostalim zemljama se pokušala zadržati sigurnost no istovremeno je započeto korištenje ugovora na određeno vrijeme zbog povećanja individualne odgovornosti.
3. U pojedinim zemljama svi službenici imaju ugovore na određeno vrijeme koji im ne garantiraju da će i nakon njihovog isteka ostati u državnoj službi.
4. Neke se zemlje počinju sve više koristiti raznim oblicima ugovora za zaposlene na onim radnim mjestima koja bi teorijski mogla biti popunjena javnim službenicima.³¹

Sukladno navedenom, javljaju se i dva trenda, a to su smanjenje broja javnog osoblja i opadanje osoblja na središnjim razinama, ali porast broja zaposlenih na lokalnim i regionalnim razinama. Trend smanjenja broja javnog osoblja javlja se 1980.-ih godina u anglosaksonskim zemljama te se počinje širiti i na druge kontinente, a sve u cilju postizanja efikasnosti i ekonomičnosti javne uprave, dok bi ciljevi pojavljivanja drugog trenda bili približavanje javnih službi svim građanima uz visoke troškove prema upravi.

Kod odabira službenika vrlo je bitno odabrati dobru metodu odabira. Uspješnost postupka odabira bitno ovisi o kvaliteti korištenih metoda i tehnika kojima se mjere individualne osobine.

²⁹ Ibid.

³⁰ OECD je organizacija nastala 1961. godine radi poticanja zemalja članica na zajedničku ekonomsku suradnju i trgovinu u svrhu njenog poboljšanja. Danas ova međunarodna zajednica broj trideset osam članova. Više: <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/>

³¹ G. Marčetić, Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, str. 190., 191.

Tehnike i metode bi trebale imati unaprijed utvrđene i provjerene karakteristike koje omogućavaju prosudbu njihove održivosti, među kojima su najvažnije: pouzdanost, objektivnost, osjetljivost te valjanost. Najpoznatija metoda odabira upravnog osoblja je javni natječaj. Javni natječaj bi trebao biti omogućen što širem krugu zainteresiranih osoba stoga je u mnogim zakonodavstvima propisana obveza njegovog postojanja i provođenja. Njime se izravno primjenjuje načelo jednake dostupnosti službe svim građanima te promiču meritnačela. I danas postoji određeni broj zemalja koji ne provode natječajni postupak u zapošljavanju javnih službenika što je karakteristično za zatvorene karijerne sustave u kojima nadređena osoba bira direktno iz obrazovnih institucija, ali i za sustave u kojima službenici napreduju na više pozicije interno, unutar svojih organizacija. Tijekom natječajnog postupka koristi se jedna ili više tehnika za odabir profesionalnih javnih službenika među kojima su najkorišteniji nevezani pregledi, intervjui i razni oblici testova.³² Nakon što su jednom odabrani službenike je potrebno kontinuirano motivirati. Kako bi organizacija bila uspješna potrebno je imati motivirane i predane javne službenike. Glavni cilj motivacije javnih službenika je postizanje javne svrhe. Službenicima je vrlo bitno i napredovanje u javnoj službi, a to podrazumijeva njihovo kretanje tijekom karijere. Službenici napreduju na bolje radno mjesto, u klasama ili na platnim ljestvicama odnosno na novi položaj u hijerarhiji. Da bi došlo do određenog napredovanja u javnoj službi, vrlo je bitno njihovo kontinuirano obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje koje se provodi još od 1960-ih godina.

Na kraju svega navedenoga možemo zaključiti da su za kvalitetno pružene usluge prema nama građanima među najbitnijim faktorom javni službenici. Kako bi usluga bila kvalitetna službenici moraju biti zadovoljni stoga ih je vrlo bitno kontinuirano usavršavati, osposobljavati, motivirati i na kraju i zaslužno nagrađivati.³³

3. Određivanje pojma javnih službenika

Ponekad se unutar istog upravnog sustava nailazi na nesuglasja pri upotrebi pojma javnog službenika pošto je on različito definiran u zakonodavstvu i teoriji. Prostorni i vremenski kontekst utječe na definiranje pojma javnog službenika.³⁴ U nastavku ovog poglavlja objasniti

³² Ibid., str. 193., 194.

³³ Ibid.

³⁴ Borković, Ivo. O pojmu službenika, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 1, br. 2, 1999, 190.

ću kako se uloga javnih službenika mijenjala kroz povijest te koja je njihova najvažnija uloga danas. Javni službenici čine najbrojniji dio zaposlenih u javnoj upravi i oni obavljaju poslove iz djelokruga javne uprave. U pravilu se u javnu službu ulazi nakon provedenog javnog natječaja nakon čega se uspostavlja radni odnos na privremeno ili trajno.³⁵ Njihova uloga se mijenjala kroz povijest. Na početku se ona uspoređivala s obnašanjem političke vlasti gdje je javni službenik bio osobni nositelj dijela državnog monopola prisile. Poimanje javne službe kao vlasti zadržalo se skroz do danas. Primjer je to u upravnim resorima poput obrane, vanjskim i unutarnjim poslovima te pravosuđu i financijama u kojima država i dalje djeluje kao politička vlast. Javni službenik je zaposlen u javnoj službi koja obavlja poslove iz djelokruga javne uprave.³⁶

Nakon toga dolazi do poimanja državne službe kao povlastice ili beneficije gdje se smatra da osoba koja obavlja javnu službu uživa određene koristi te povoljniji materijalni status od drugih članova zajednice. Primjer toga bili bi zakupljivanje ili kupovanje službi što je rezultiralo različitim oblicima patronaže, nepotizma, korupcije te drugih oblika zlouporabe položaja. U suvremenim upravnim sustavima prevladava novo shvaćanje o upravnoj službi gdje se ona promatra kao društvena funkcija koja je korisna i koja treba zajednici. Tom razvoju pogodovala je ubrzana urbanizacija i industrijalizacija zemalja Sjeverne Amerike i zapadne Europe krajem 19. i početkom 20. stoljeća. Time se uloga javnih službenika radikalno promijenila jer više nisu bili povremeni vladarevi miljenici i laici već profesionalci na usluzi građanima. Ovo ukazuje da se i razvoj javnog službeništva razvijao unutar određenih političkih i povijesnih okolnosti.³⁷

Javni službenici se u suvremenom poimanju smatraju profesionalcima koji rade u upravi, za taj svoj rad dobivaju plaću i druge (ne)materijalne beneficije. Oni imaju specifična prava, obveze i odgovornosti u odnosu prema građanima a razlog za to je što rade poslove od javnog interesa. Unatoč benefitima javni službenici u slučaju kršenja svojih radnih obveza ili zloupotrebe ovlasti odgovaraju prema odredbama javnog prava za povrede službene dužnosti. Kršenje pravila zaposlenja može dovesti i do trajne zabrane rada u javnim službama. Može se ustvrditi da javni službenici imaju odgovornost prema građanima i poslu kojeg obavljaju i da zloupotrebom položaja narušavaju ne samo svom ugledu već i ugledu javne uprave.³⁸

³⁵ G. Marčetić, dužnosnik u upravnim organizacijama, str. 540.

³⁶ G. Marčetić, Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, str. 69.

³⁷ I. Borković, O pojmu službenika, str. 192.

³⁸ G. Marčetić, Dužnosnik u upravnim organizacijama, str. 540.

Do stvaranja novih vrijednosti dovela je profesionalizacija koja je utemeljila merit-system prema kojemu je najvažnije mjerilo za ulazak u javnu službu te napredovanje i nagrađivanje u službi postao kriterij stručnosti i sposobnosti. Na tom kriteriju utemeljen je poželjan tip javne uprave i javnog službenika.³⁹ Pojavom menadžerske ideologije, pojam građanina zamijenjen je pojmom potrošača ili kupca što je uzrokovalo ugrozu socijalnih građanskih prava. U takvom su okruženju javni službenici učinkovitiji, produktivniji i materijalno usmjereni, ali se manje brinu o zahtjevima građana za jednakošću i zastupljenošću. Siromašniji dijelovi populacije isključeni su od kvalitetnih javnih službi koje nisu u mogućnosti platiti.

Sve navedene promjene i okolnosti dovele su do teškoće definiranja pojma javnog službenika. Pojam javnog službenika drukčiji je u zemljama SAD-a i drugim anglosaksonskim zemljama nego u zemljama kontinentalne Europe. Dok se u Francuskoj i Njemačkoj javna funkcija smatra posebnim oblikom posla u kojem je i status javnih službenika poseban te se posao obavlja u javnom interesu, u SAD-u je pojam javne funkcije mnogo uži pa one nisu podvrgnute posebnom pravnom režimu.⁴⁰ Službenički status je do pojave novog javnog menadžmenta bio trajnog karaktera. Tradicionalni upravni model koji je bio karakterističan za zemlje kontinentalne Europe, jamčio je profesionalnom javnom službeniku sigurnost zaposlenja i životnu službu tijekom koje je napredovao u karijeri. S druge je strane, novi koncept usmjeren na smanjenje broja upravnog osoblja i slabljenje njegova položaja te se zbog toga povećava broj privremeno zaposlenih službenika.⁴¹

Pojam javnog službenika može se definirati i podjelom na dvije skupine. Prva je organizacijska ili organska, a druga je funkcionalna. Organizacijska definicija pod pojmom javnog službenika podrazumijeva ljude koji rade u organizacijama koje odgovaraju definicijama javne službe. Tako bi javni službenik bio osoba koja sudjeluje u obavljanju javne službe. S druge strane funkcionalna definicija određuje pojam službenika prema sadržaju funkcije koju obavlja – prema položaju, statusu, pravima i dužnostima koji proizlaze iz službeničke funkcije. Manjkavost ovih definicija je u tome što se danas ne može točno definirati gdje neka funkcija počinje, a gdje završava jer je raznolikost u položaju i statusu javnih službenika velika. Zato se danas upotrebljava kombinirana ili mješovita definicija koja pojam službenika ne definira

³⁹ G. Marčetić, Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, str. 90.

⁴⁰ Ibid., str. 91.

⁴¹ Ibid., str. 94.

strogo prema upravnoj organizaciji kojoj pripada ili prirodi službe koju obavlja već se naglašavaju elementi profesionalizma, stalnosti službe i potpadanje pod režim javne uprave.⁴²

3.1 Službenici kroz povijest

Pojam i uloga javnog službenika mijenjala se kroz povijest te ih možemo klasificirati u nekoliko skupina. Prvu skupinu činili bi rudimentarni službenici. Kao izraz prvih oblika teritorijalne vlasti pojavljuju se pojedinci (poglavice, seoski starješine) ili skupine ljudi (vijeće staraca, seoski suci) kojima je zadatak bio upravljanje zajednicom i njihova integracija. Svim osobama na takvim funkcijama bilo je zajedničko da nisu imale ni minimalan stupanj sigurnosti ni zaštite položaja te ih je u pravilo uzdržavao vladar na svom dvoru. U drugu bi skupinu pripadali službenici kao nositelji vlasti, poznatiji kao magistrature. Pošto se upravna služba nekad smatrala kao vršenje političke vlasti tako su se i javni službenici smatrali osobnim nosiocima državnog monopola prinude. Magistrati su bili unaprijed izabrani politički dužnosnici i upravni službenici u istoj osobi a pojavljuju se u doba kada se rimska država pretvarala u republiku.

Shvaćanje o upravi kao vlasti zadržalo se i do danas a to je najprije vidljivo resorima vanjskih i unutarnjih poslova, obrane, financije i pravosuđu. Treću bi grupu činili službenici kao nositelji povlastice. Takvi su službenici ostvarivali povoljniji status za razliku od drugih članova zajednice te određene materijalne koristi. Položaj u javnoj službi jamčio je visok društveni status i moć te pristup u visoke društvene krugove što je dalje značilo veće mogućnosti veza i utjecaja. Kupovanje javnih službi ili zakupljivanje primjer je primitivnog shvaćanja o uhljebljenu u javnu službu što je dovelo do pojave raznih oblika korupcije, nepotizma ili patronaže te drugih primjera zlouporabe položaja. Na kraju možemo zaključiti da se shvaćanje upravne službe kao povlastice zadržalo i danas, u raznim osobnim pravima i pogodnostima koja se dobivaju i danas na temelju statusa javnog službenika. Tu se ponajprije misli na zajamčenu plaću te sigurnost zaposlenja što je svakako povlastica u današnje vrijeme kada vlada sve veća nezaposlenost i nesigurnost.⁴³

⁴² Ibid, 140.

⁴³ Ibid., str. 120.-124.

3.2 Državni službenici u Republici Hrvatskoj

Zakon o sustavu državne uprave iz 1993. godine među prvima donosi definiciju pojma državnog službenika i pojam namještenika u Hrvatskoj. Razlika je utvrđena prema poslovima koje obavljaju:

- državni službenici obavljaju poslove tijela državne uprave
- namještenici rade na poslovima kojima se omogućava obavljanje poslova državnih tijela (opći, pomoćni i tehnički poslovi)⁴⁴

Nadopuna ove definicije dolazi nakon izglasavanja Zakona o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti iz 1994. godine. Prema njemu definicija glasi: „Državni službenici su djelatnici visoke, više ili srednje stručne spreme u tijelima državne uprave tijelima sudbene vlasti, uredima i stručnim službama Vlade i stručnim službama Sabora (u daljnjem tekstu: tijela državne vlasti) postavljeni u zvanja odnosno imenovani na položaje, a koji kao redovno zanimanje obavljaju poslove iz Ustavom i zakonom utvrđenoga djelokruga tih tijela.“⁴⁵

Prema Zakonu o državnim službenicima, posljednji na snazi iz prosinca 2022. godine, državni službenici su: „osobe koje u državnim tijelima obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela te čiji su poslovi uređeni Ustavom, zakonom i svim drugim propisima koji su doneseni na temelju Ustava i zakona te osobe koje obavljaju razne financijske, računovodstvene, informatičke, opće i administrativne poslove.“⁴⁶ Od državnih službenika čiji je status uređen posebnim režimom javnog prava, bitno je razlikovati osobe koje nazivamo namještenicima. Oni obavljaju razne pomoćno-tehničke poslove zbog kvalitetnog i pravodobnog ispunjenja poslova iz djelokruga tih tijela i njihovi odnosi potpadaju pod odredbe općeg radnog prava.⁴⁷ Bitno je spomenuti da se u kategoriju javnih službenika ne uključuju politički imenovani funkcionari pošto im funkcija koju obavljaju u upravi nije profesija.

⁴⁴ I. Borković, O pojmu službenika." *str.* 211.

⁴⁵ Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti, NN 74/1994, čl.3

⁴⁶ Zakon o državnim službenicima, NN br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19., čl. 15-25, čl. 3

⁴⁷ Ibid.

U Republici Hrvatskoj državni službenici ostvaruju razna prava koja su osigurana Zakonom o državnim službenicima a to su:

- pravo na jednake mogućnosti napredovanja i na jednako postupanje
- pravo na kandidiranje na izborima
- pravo na zaštitu službenika koji prijavi sumnju u korupciju
- pravo na rad u prikladnim uvjetima
- pravo na plaću
- pravo na predstavku
- pravo na zaštitu od udaljenja s radnog mjesta i neopravdanog premještanja.⁴⁸

Državni službenici se također moraju pridržavati određenih načela ponašanja, a neka od njih bila bi: ispunjavanje obveza i dužnosti u skladu sa zakonom, zabrana zlouporabe ovlasti, dužnost odbijanja ponuđenih darova, zabrana neopravdanog nagrađivanja drugih državnih službenika, dužnost pružanja informacija i obrazloženja o upravnim poslovima, dužnost poštivanja privatnosti te čuvanja službene tajne, dužnost učinkovitog i pravodobnog izvršavanja poslova, dužnost stručnog postupanja, dužnost poštivanja radnog vremena.⁴⁹

3.3 Prijam u državnu službu

U državnoj službi se radna mjesta mogu popunjavati samo ako je popunjavanje usklađeno s usvojenim planom prijema u službu te ako je u skladu s pravilnikom o unutarnjem redu. Pomoću navedenog plana prijema točno se može procijeniti koliko su radna mjesta u državnom tijelu popunjena, za koji broj službenika su potrebni ugovori na neodređeno vrijeme, koliko je potrebno vještbenika koji će se primiti na određeno vrijeme zbog povećanog opsega posla te koliko je radnih mjesta u državnim tijelima popunjeno pripadnicima nacionalnih manjina.

Hrvatska se kao članica Europske unije, ali i brojnih drugih međunarodnih organizacija obvezala poštovati pravila vezana za prijem u državnu službu. SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) donosi preporuku još 1998. godine o postupku zapošljavanja i zakonitostima koje moraju u tom postupku biti zadovoljene. Potrebno je

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid., čl. 15-25

osigurati uvjete za odabir najboljeg kandidata i to na način da nacionalno zakonodavstvo priznaje jednak pristup javnim službama neovisno o rasi, spolu, podrijetlu, vjerskom ili političkom uvjerenju.⁵⁰ Postsocijalističke zemlje su imale poteškoća s primjenom zakonodavstva za prijem u javne službe koji bi funkcionirao po principu nepristranosti. Hrvatska je također jedna od zemalja koja je morala mijenjati svoje zakonske okvire, ali tu je primjerice i Češka koja je svoj prvi zakon o prijemu u javnu službu donijela tek 2002. godine. Hrvatska svoje zakonske okvire mijenja od 1994. kada je donesen prvi zakon a izmjene se događaju i dan danas.⁵¹

Nakon što na snagu stupi državni proračun za kalendarsku godinu, plan prijema utvrđuje se u roku od 30 dana od stupanja na snagu te se objavljuje u Narodnim novinama te na web stranici tijela državne uprave koje je nadležno za službeničke odnose. Ovakav postupak ukazuje da se prijem u javnu službu mora planirati te da postupak ne započinje objavom službenog natječaja već i ranije u procesu kreiranja plana za primanje u državnu službu. Od 2006. godine zakonska je obaveza donošenja kratkoročnih planova prijma u državnu službu koje donose ljudski resursi. Nakon donošenja plana o njemu se obavještava Ministarstvo uprave i Ministarstvo financija koji taj postupak moraju odobriti.⁵²

U državnim se tijelima slobodna radna mjesta popunjavaju putem: rasporeda na radno mjesto, napredovanja, premještanja, internog oglasa ili javnog natječaja. Sva državna tijela su dužna provjeriti postoji li na raspolaganju službenik koji ispunjava uvjete za upražnjeno radno mjesto prije raspisivanja internog oglasa ili javnog natječaja. Navedeno se može provjeriti na web-aplikaciji CIRCA. Ukoliko ima takvih službenika, oni će obavezno biti pozvani na razgovor i testiranje od strane državnog tijela kako bi se provjerile njihove kompetencije.⁵³

Razlikujemo redovan i izvanredan postupak prijema u državnu službu. Redovan bi bio onaj u kojem se u državnu službu zapošljava osoba koja ima završeno odgovarajuće obrazovanje te nema prethodno radno iskustvo a izvanredan postupak je onaj u kojem se zapošljava osoba koja

⁵⁰ Teo Giljević; Ivo Lopižić, *Zapošljavanje u hrvatskoj javnoj službi: Što (ni)smo naučili iz europskih iskustava* u Normalizacija statusa javnih službenika : rješenje ili zamka / Marčetić, Gordana ; Vukojičić Tomić, Tijana ; Lopižić, Iva (ur.). Zagreb: Institut za javnu upravu, 2019., 41.

⁵¹ Ibid, 54.

⁵² Romea Manojlović i Daria Dubajić. Tribina Prijam u državnu službu Republike Hrvatske – (ne)sklad između proklamiranih načela i postojeće prakse? *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10/1, 2010.str.269.

⁵³ Zakon o državnim službenicima, čl. 15-25

već od prije ima potrebna radna iskustva. U slučaju kada je za određeno radno mjesto raspisan interni oglas ili javni natječaj postupak odabira odvija se na temelju dobivenih rezultata provjera sposobnosti, znanja i vještina postignutih rezultata u dosadašnjem radu a koji se utvrđuju na temelju razgovora i testiranja. Listu prijavljenih kandidata koji ispunjavaju formalne uvjete koji su propisani natječajem, utvrđuje komisija za provedbu natječaja koju imenuje čelnik tijela. Objava odabranog kandidata obavezna je u Narodnim novinama u roku od tri mjeseca od dana objave natječaja. Nakon što je kandidat odabran, šalje mu se rješenje o rasporedu na radno mjesto i prijemu u državnu službu. Ukoliko je izabran onaj kandidat koji se prijavio preko internog oglasa, tada se neće donijeti rješenje o prijemu u državnu službu već rješenje o izboru kandidata.

Osobe koje se zapošljavaju u državnu službu moraju imati: zdravstvenu sposobnost za obavljanje određenog posla, hrvatsko državljanstvo, stručno znanje i radno iskustvo za određeno radno mjesto (osim kada se zapošljavaju vježbenici) te odgovarajući stupanj obrazovanja. Osobe koje se ne mogu zaposliti u državnu službu su one: kojima je državna služba prestala zbog teške povrede službene dužnosti (u razdoblju od četiri godine od prestanka državne službe), protiv kojih se vodi postupak po službenoj dužnosti, koje su proglašene krivim za kazneno djelo za koje se kazneni postupak provodi po službenoj dužnosti ili one kojima je državna služba prestala iz razloga što nisu zadovoljile na probnom radu (u razdoblju od četiri godine od prestanka državne službe).⁵⁴

Pošto je nemoguće jednom definicijom pokriti pojam javnog službenika potrebno je naglasiti glavne karakteristike koje bi označavale njihov radni odnos:

- Svi građani mogu se javiti na otvoreni javni natječaj i to prema načelu jednake dostupnosti zapošljavanja u javnoj upravi, Ustav Republike Hrvatske u članku 44. jamči svakom državljaninu Republike Hrvatske to pravo.⁵⁵
- Nakon što je osoba izabrana ona se postavlja na određeni položaj ili radno mjesto,
- Akt kojim se osoba postavlja na određeno radno mjesto ili položaj, formalni je akt koji službenika stavlja u podređeni položaj prema državi koja je njegov poslodavac te prema građanima.⁵⁶

⁵⁴ Ibid., čl. 40-52a.

⁵⁵ Ustav Republike Hrvatske - pročišćeni tekst

NN [56/90](#), [135/97](#), [08/98](#), [113/00](#), [124/00](#), [28/01](#), [41/01](#), [55/01](#), [76/10](#), [85/10](#), [05/14](#), članak 44.

⁵⁶ Gordana Marčetić, Javni službenici i tranzicija, Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung, 2005., str. 142., 143.

Svaki zaposleni državni službenik zaposlen u Republici Hrvatskoj ima zajamčena prava, a to su: pravo na rad u prikladnim uvjetima, pravo na plaću i ostala materijalna prava te pravo na jednako postupanje i jednake mogućnosti u napredovanju. Također tu su i prava na zaštitu od neopravdano premještanja ili udaljenja s radnog mjesta, pravo na kandidaturu na izborima, ali i pravo na zaštitu u slučaju prijavljivanja sumnje na korupciju. Sva ova prava proizlaze iz Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike te iz Zakona o državnim službenicima.⁵⁷

4. Sustav ocjenjivanja službenika u javnoj upravi

Glavna svrha ocjenjivanja državnih službenika je da ih se potakne na kvalitetno obavljanje poslova i zadataka te da se utvrdi njihov doprinos u izvršavanju zadaća tijela u kojima su zaposleni. To može označavati podizanje organizacijske sposobnosti i ostvarivanje strategijskih ciljeva, poboljšavanje uspješnosti, optimizaciju raspoređivanja zaposlenih te razvoj karijera. Također, sustav ocjenjivanja ima utjecaj i na sustav nagrađivanja, utvrđivanje potreba za napredovanja i usavršavanja, ali i na potrebe otpuštanja, premještanja ili ostvarivanja bonusa. Sve ovo može se svrstati u dvije kategorije, a to su prosudbena i razvojna. Prosudbena ima svrhu ocjene u kontekstu nagrađivanja, primjerice napredovanja ili kažnjavanja javnih službenika kao što je primjerice zabrana promicanja. Razvojna ima ulogu jačanja trenutnih potencijala službenika.⁵⁸

Vrlo je bitno i da se na temelju ocjena nagrade učinkoviti službenici ali i da se poduzmu odgovarajuće mjere protiv službenika kojima je radni učinak ispod granica očekivanog. Praćenje i ocjenjivanje uspješnosti službenika ima dvije funkcije. To su evaluacijska koja označava vrednovanje izvršenog rada i odnosi se na perfekt, odnosno osvrt na rad službenika u prošlosti. Također, tu je i evolucijska komponenta koja označava prilagodbu službenika organizacijskim potrebama u budućnosti.⁵⁹

⁵⁷ Silvio Čović, Damir Juras i Domagoj Vučkov Neka pitanja u regulaciji radnopravnog statusa državnih službenika, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 36(1), 2015. str. 650.

⁵⁸ Gordana Marčetić, Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2007., 226.

⁵⁹ Ante Orlović, Menadžment ljudskih potencijala u policiji, Ministarstvo unutarnjih poslova – Policijska akademija, Zagreb, 2021., 115.

U bliskoj vezi s ocjenom rada državnih službenika je i napredovanje i nagrađivanje na temelju kojeg je moguć prelazak u viši platni razred ili napredovanje na više zvanje ili više radno mjesto. Ocjene su također povezane s napredovanjem službenika, procjenom potreba osposobljavanja i usavršavanja, prestankom državne službe po sili zakona i sl. Rezultati ocjenjivanja moraju se pratiti i analizirati radi dobivanja informacija o potrebama kadrovskog planiranja, obuke te razvoja karijere državnih službenika. Rad državnih službenika prati se tijekom cijele godine, a ocjena je temelj za pomicanje u plaći, napredovanje u službi, nagrađivanje za rezultate i kriterij za raspored.⁶⁰

O važnosti procesa ocjenjivanja državnih službenika u svrhu osiguravanja kvalitete i transparentnosti u radu države službe govori i procjena zajedničke inicijative Europske unije i OECD-a SIGMA koja u svom izvješću iz 2005. godine pod nazivom Hrvatska: Ocjena javne službe i upravnog okvira kao glavne nedostatke državne uprave navodi popunjavanje upražnjenih radnih mjesta prema političkom kadru te nedostatke u ocjenjivanju službenika. Ocjenjivanje službenika označili su kao nepoticažno i da ima ne motivirajući utjecaj na sustav. SIGMA je procijenila da loš sustav ocjenjivanja državnih službenika utječe i na probleme pri zapošljavanju i zadržavanju kvalitete službenika.⁶¹

Od 2005. prvi puta je donesena Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika koja je usklađena sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima. Ona je dokument koji raspisuje način i postupke ocjenjivanja državnih službenika.⁶² Ova odredba iz 2005. godine nadogradnja je i poboljšavanje odluka iz 1994. godine kada je prvi puta uvedeno ocjenjivanje. Sve to upućuje na važnost procesa ocjenjivanja službenika.

4.1 Postupak ocjenjivanja

Praćenje rada i poštivanja službene dužnosti i osobnog ponašanja provodi se tijekom kalendarske godine kao i ocjenjivanje državnog službenika koje je u nadležnosti njegove neposredno nadređene osobe. Definirano je Uredbom o postupku i kriterijima ocjenjivanja

⁶⁰ Zakon o državnim službenicima, čl. 83.

⁶¹ Anamarija Musa, 'Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima iz 2005.', Hrvatska i komparativna javna uprava, 6(4), 2006., str. 160.

⁶² Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika koju je donijela Vlada Republike Hrvatske na temelju članka 85. stavka 5. Zakona o državnim službenicima (»Narodne novine«, br. 92/2005, 107/2007, 27/2008 i 49/2011)

državnih službenika koju je donijela Vlada Republike Hrvatske na temelju članka 85. stavka 5. Zakona o državnim službenicima (»Narodne novine«, br. 92/2005, 107/2007, 27/2008 i 49/2011).

Nadređena je osoba također dužna poticati službenika na učinkovito i kvalitetno obavljanje službenih zadataka i ukazivati mu na sve nepravilnosti i propuste. Nadređeni službenik vodi evidenciju o primjedbama i upozorenjima na rad službenika koji imaju utjecaj na njegovu ocjenu. Nakon što je državnom službeniku dodijeljena godišnja ocjena, on ima pravo u roku od tri dana na nju dati primjebu. U tom je slučaju nadređeni službenik dužan razmotriti tu istu primjebu, također u roku od tri dana. Zatim se prijedlog godišnje ocjene prosljeđuje dalje na mišljenje nadređenim službenicima po hijerarhijskom redu.⁶³

Ukoliko se neki od nadređenih službenika ne slaže s predloženom godišnjom ocjenom, on može dostaviti svoj prijedlog uz obavezno obrazloženje zbog kojeg se ne slaže s neposredno nadređenim. Važno je napomenuti da nadređeni službenici koji predlažu svoje mišljenje o godišnjoj ocjeni to moraju učiniti najkasnije do 1. siječnja tekuće kalendarske godine za prethodnu godinu. Nakon toga se čelniku tijela ili službenoj osobi koja je ovlaštena za donošenje rješenja dostavlja konačan prijedlog godišnje ocjene državnog službenika, najkasnije do 31. siječnja tekuće kalendarske godine za prethodnu godinu. Najkasnije se do 28. veljače mora donijeti rješenje o ocjeni te se ona nakon izvršnosti rješenja o ocjeni unosi u Registar zaposlenih u javnom sektoru te osobni očevidnik.⁶⁴

4.2 Kriteriji ocjenjivanja

Za ocjenjivanje rezultata rada državnog službenika primjenjuju se posebni i opći kriteriji ocjenjivanja. Općim se kriterijima nazivaju oni koji su primjenjivi na sve državne službenike bez obzira na to na koje su mjesto raspoređeni, dok su posebni oni koji se mogu primijeniti ovisno o tome na koje je mjesto državni službenik raspoređen. Poštivanje službene dužnosti te osobno ponašanje državnog službenika također se uzimaju u obzir pri donošenju godišnje ocjene.

⁶³ Ibid, čl. 4.

⁶⁴ Ibid, čl. 9 - 12

Opći kriteriji ocjenjivanja rezultata rada državnog službenika su:

- Djelotvorno obavljanje poslova,
- Pouzdano, precizno i točno obavljanje poslova,
- Izvršavanje poslova u određenom roku,
- Učinkovito izvršavanje poslova.⁶⁵

Posebni kriteriji ocjenjivanja rezultata rada državnog službenika su:

- stupanj inovativnosti,
- stupanj kreativnosti,
- pisano izražavanje,
- usmeno izražavanje,
- komunikacijske vještine,
- timski rad.⁶⁶

Primjenom dodatnih kriterija također se mogu ocjenjivati neke posebne vještine, sposobnosti ili znanja koja su potrebna za obavljanje pojedinih poslova.

Rukovodeći se državni službenici također ocjenjuju na temelju ranije navedenih kriterija ali i ocjenom sljedećih kompetencija:

- obavljanje poslova koordinirano i organizirano,
- donošenje odluka za koje je ovlašten,
- motiviranje službenika,
- rješavanje konflikata,
- davanje uputa za rad i praćenje rada službenika,
- implementacija strateških ciljeva.⁶⁷

Osobno ponašanje svih državnih službenika ocjenjuju se primjenom sljedećih kriterija:

- motivacija za rad,
- odnos prema građanima,
- odnos s nadređenim službenicima,
- odnos prema suradnicima,

⁶⁵ Ibid, čl. 13.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid, čl. 15

- poštivanje radnog vremena,
- pohađanje programa izobrazbe,
- odnos prema izobrazbi.⁶⁸

Ukoliko su državnom službeniku tijekom kalendarske godine upućivana određena upozorenja na nepravilnosti i propuste u poštivanju službene dužnosti ili mu je izvršnim rješenjem nadležnog tijela izrečena kazna za počinjenu tešku ili lakšu povredu službene dužnosti to će se također uzeti u obzir pri predlaganju ocjene i odlučivanju o ocjeni državnog službenika.

Odjel ljudskih potencijala dužan je neposredno nadređenom službeniku dostaviti podatke o izrečenim kaznama koje se tiču povrede službene dužnosti, podatke iz službene evidencije radnog vremena te podatke o sudjelovanju pojedinog državnog službenika u određenim programima izobrazbe na koje je bio upućen od strane državnog tijela i to najkasnije do 5. siječnja tekuće godine za prethodnu kalendarsku godinu. Državni službenik ne može biti ocijenjen ocjenom *uspješan* ili višom ocjenom ukoliko su mu tijekom godine više puta upućivana pisana upozorenja zbog nepoštivanja službene dužnosti koja su bitno utjecala na ocjenu ili je proglašen za povredu službene dužnosti od strane nadležnog tijela. Ukoliko nadređeni službenik namjerava službeniku dati ocjenu *ne zadovoljava*, dužan mu je priložiti pisano upozorenje na mogućnost dobivanja negativne ocjene uz prijedlog ocjene.⁶⁹

Poseban oblik motiviranja državnih službenika je nagrađivanje i napredovanje koje se nadovezuje na prethodnu ocjenu donesenu na temelju njihovog rada i zalaganja. Također, i motivacija je jedan od najvažnijih faktora za kvalitetno i uspješno obavljanje poslova te je vrlo bitno da je stalno prisutna kod državnih službenika.

4.3 Vrste ocjena

Državni službenici mogu prema zakonu o državnim službenicima i sukladno Uredbi o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika biti ocijenjeni s pet različitih tipova ocjena, a to su:

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

- Uspješan i to ako svoje zadatke obavlja u skladu s pravilima struke i pravodobno, ako je pouzdan u obavljanju službe, ako su mu pogreške u radu zanemarive te ako pokazuje razinu stručnosti i kompetencija koja je potrebna.

Osim ocjene uspješan državni službenik može biti ocijenjen i ocjenama koje su viša od uspješan i to su:

- Primjeran i to ako je procjena da službenik daje korisne prijedloge za unapređenje službe ili pokazuje iznimnu motivaciju za rad uz ispunjavanje uvjeta za ocjenu uspješan. Također ako postiže bolje rezultate u radu nego što su predviđeni za određeno radno mjesto te ako njegov rad i poštivanje službene dužnosti osiguravaju prvorazredno obavljanje službe te ako pokazuje visoku razinu kompetencija i stručnosti.
- Izuzetan je ocjena koja se dodjeljuje ako službenik obavlja poslove koji su u znatno većem opsegu od uobičajenog ili je kreativan i inovativan te aktivno sudjeluje u unapređenju upravnog područja. Također, ako se procjeni njegova dodatna angažiranost u upravnom području u kojem je zaposlen ili u upravnom području iz djelokruga državnog tijela, radom na poslovima koji su izvan opisa poslova njegovog radnog mjesta ili objavljivanjem raznih publikacija ili stručnih radova. Ocjeni izuzetan doprinose i sudjelovanja kao predavači na stručnim savjetovanjima ili seminarima ili kao trener na radionicama u organiziranim programima izobrazbe a uz sve to ispunjava uvjete za ocjenu primjeran.

Državni službenik može biti ocijenjen i nižom ocjenom od uspješan i to:

- Zadovoljava ako službene zadatke bez opravdanog razloga obavlja protivno pravila struke ili izvan rokova, ako nadređeni službenik na njegov rad ima primjedbe, ako njegov rad i poštivanje službene dužnosti osiguravaju najmanju moguću mjeru prihvatljivih standarda preciznosti i kvalitete rada te ako pokazuje nižu razinu kompetencija i stručnosti od onih koje su potrebne za uredno izvršavanje zadataka.
- Ne zadovoljava ako ima značajne pogreške u radu ili postupanju, ako službene zadaće učestalo obavlja protivno pravilima struke i izvan rokova, ako ne pokazuje interes za kvalitetno izvršavanje zadataka unatoč upozorenjima od strane nadređenog službenika ili čelnika tijela ali pod uvjetom da je najkasnije tri mjeseca prije isteka roka za davanje ocjene pisanim putem upozoren na mogućnost dobivanja negativne ocjene te ni nakon toga nije otklonio nepravilnosti u radu i propuste, ako ne pokazuje potrebne

kompetencije i stručnost za ostvarivanje minimalnog standarda kvalitete te prihvatljivog i pouzdanog obavljanja službe.⁷⁰

Postupak davanja navedenih ocjena se vrši putem obrasca (vidi sliku 1.) koji je propisan Uredbom iz 2005. godine. Obrazac ispunjava čelnik tijela te ostavlja mogućnost za dodjelu samo jedne ocjene za svakog državnog službenika ili namještenika.⁷¹

Slika 1. Dodatak Uredbi o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika

ODLUKA
ČELNIKA TIJELA O PRIJEDLOGU OCJENE DRŽAVNOG SLUŽBENIKA/NAMJEŠTENIKA ZA
IZVJEŠTAJNO RAZDOBLJE

KONAČNI PRIJEDLOG OCJENE ZA DRŽAVNOG SLUŽBENIKA

☐	☐	☐	☐	☐
Izuzetan	Primjeran	Uspješan	Zadovoljava	Ne zadovoljava

Označiti jednu od ponuđenih mogućnosti za državnog službenika stavljanjem kvačice u predviđeni kvadrat

KONAČNI PRIJEDLOG OCJENE ZA NAMJEŠTENIKA

☐	☐	☐	☐
Primjeran	Uspješan	Zadovoljava	Ne zadovoljava

Označiti jednu od ponuđenih mogućnosti za namještenika stavljanjem kvačice u predviđeni kvadrat

Datum _____

Potpis čelnika tijela _____

Izvor: »Narodne novine«, br. 92/2005, 107/2007, 27/2008 i 49/2011

4.4 Napredovanje državnih službenika

Zakonom o državnim službenicima te Uredbom o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika uređeni su uvjeti i načini napredovanja državnih službenika. Napredovanje državnih službenika moguće je prelaskom u višu kategoriju radnog mjesta ili rasporedom na više radno

⁷⁰ Zakon o državnim službenicima, čl. 84.

⁷¹ Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika, dodatak (<https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/dodatni/417890.pdf>)

mjesto unutar iste kategorije. Razlikujemo dva načina napredovanja državnih službenika: redovito i izvanredno napredovanje.

Državni službenik može redovito napredovati ako:

- je jedanput ocijenjen ocjenom *izuzetan* ili najmanje dva puta uzastopno ocjenom *primjeran* ili najmanje tri puta uzastopce ocjenom *uspješan* ili višom ocjenom,
- se u postupku napredovanja službenik može rasporediti na slobodno radno mjesto koje je propisano pravilnikom o unutarnjem redu,
- ispunjava uvjete za raspored na određeno radno mjesto.

Izvanredno napredovati može onaj službenik koji ne ispunjava uvjet radnog iskustva na određenim poslovima, no ispunjava uvjete postojanja stručnog znanja te posebno istaknutih rezultata u području koje je od značaja za rad državnog tijela. Glavni rukovoditelj dati će mišljenje o ispunjavanju naročito istaknutih rezultata a sve uz prijedlog neposredno nadređenog službenika. Ukoliko državni službenici tijekom službe steknu viši stupanj obrazovanja oni mogu napredovati na nerukovodeća radna mjesta za koje je kao uvjet propisan stupanj obrazovanja koji su naknadno stekli, ako na poslovima nižeg stupnja obrazovanja u državnim tijelima imaju dvostruko više radnog iskustva od radnog iskustva propisanog kao uvjet za raspored na više radno mjesto.⁷²

5.Ocjenjivanje u hrvatskoj državnoj upravi – Istraživanje ocjenjivanja u ministarstvima i državnim uredima (2018.-2022.)

Razvoj sustava ocjenjivanja prvi put je uveden zakonom 1994. godine te je od tada imao utjecaj na odgovornosti, obveze i prava državnih službenika. Uvođenjem novog Zakona o državnim službenicima 2005. godine uveden je specifičan postupak koji mora prethoditi ocjenjivanju, a da bi provedba postupka bila uspješna potrebno je ispuniti određene pretpostavke kako bi se ocjenjivanje provelo u skladu sa svim svrhama zbog kojih je i uvedeno. Prema Zakonu iz 2005. godine, ocjenjivanje je proces koji se provodi kontinuirano a započinje procesom utvrđivanja ciljeva i planiranja poslova koje službenik treba ispuniti. Proces ocjenjivanja uglavnom se povezuje s uvođenjem menadžerskih metoda te privatnim sektorom. U Republiku Hrvatsku su

⁷² Uredba o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika, NN 77/07, 142/11, 105/15

počeci upravljanja ljudskim potencijalima uvedeni tek Zakonom o državnim službenicima 2005. godine a postupak ocjenjivanja je formalno propisom uvedeno 1994. godine. S obzirom da se Hrvatska u tom periodu aktivno pripremala sa usklađivanjem svoje uprave europskim standardima i proces ocjenjivanja službenika je usklađivan s preporukama SIGME.⁷³

5.1 Ocjenjivanje u razdoblju od 1994.-2001.

U Zakonu o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti iz 1994. godine prvi se put spominje pojam ocjenjivanja državnih službenika. Tada se primjenjivao karijerni sustav, odnosno sustav klasifikacije službenika. Ovisno o stupnju stručne sprema koja je bila potrebna za obavljanje poslova, službenici se klasificiraju u tri vrste položaja i zvanja: visoka stručna sprema, viša stručna sprema i srednja stručna sprema. Pored općih zvanja i položaja utvrđenih navedenim zakonom, postojali su i posebni položaji i zvanja koji su se utvrđivali posebnim propisima. Razlika od današnjeg sustava je ta da su osobe koje su u državnim tijelima obavljale poslove obrade podataka, računovodstvene i uredske poslove, tehničke i pomoćne poslove imale status namještenika.⁷⁴

Plaće namještenika i državnih službenika utvrđivale su se razvrstavanjem po platnim razredima. Položaji i zvanja državnih službenika bili su raspoređeni u 26 platnih razreda uz utvrđene platne razrede prema vrstama. Zakonom su bili propisani kriteriji ocjenjivanja no način i postupak ocjenjivanja nisu bili regulirani. Nije postojao nikakav oblik edukacije kroz koji bi rukovoditelji mogli steći znanja o provedbi postupka ocjenjivanja iako je obrazac ocjene bio propisan Pravilnikom koji je donio ministar uprave, te su ga shodno tome i različito tumačili. Ocjenjivanje se provodilo svake godine, najkasnije do 30. rujna za prethodnih 12 mjeseci a državne je službenike ocjenjivao ministar na prijedlog neposredno nadređenog službenika. Postojale su četiri vrste ocjena službenika prema Zakonu iz 1994. godine: *ne zadovoljava*, *zadovoljava*, *uspješan* i *naročito uspješan*. Službenik tada nije bio uključen u

⁷³ Kristina Ratković, Razvoj sustava ocjenjivanja državnih službenika u Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, 2010., br. 1, str. 13, 14. i više u: G. Marčetići A. Musa, Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 50(3), 2013., str. 725-756.

⁷⁴ Kristina Ratković: Razvoj sustava ocjenjivanja državnih službenika u Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, 10/1, 2010, str. 16.

postupak ocjenjivanja tj. radilo se o jednosmjernoj komunikaciji gdje su čelnici tijela rješenjima samo potvrđivali predloženu ocjenu.⁷⁵

Službenik je tada po primitku rješenja na ocjenu mogao utjecati samo podnošenjem prigovora čelniku tijela koje je rješenje i donijelo. Odredbe o obveznom sadržaju obrazloženja rješenja i pravila općeg upravnog postupka nisu se pridržavala pri donošenju i izradi rješenja. Radi utvrđivanja činjeničnog stanja i naknade štete službenik je u tom slučaju mogao pokrenuti postupak pred Upravnim sudom protiv rješenja po prigovoru. Prema podatcima autorice Kristine Ratković u razdoblju od 1995. do 2000. godine ocjene državnih službenika i namještenika u najvećem broju bile su ocjenom naročito uspješan (vidi tablicu 1.). Podnesenih prijava i podnesenih prigovora na ocjene u tom istom periodu bilo je 246 (vidi tablicu 2.) od čega ih je 67,47% prihvaćeno, a 26,01% ih je odbijeno.⁷⁶

Tablica 1. Ocjene državnih službenika i namještenika od 1995. do 2000.

Godina	Zaposleni	Naročito uspješan	Uspješan	Zadovoljava	Ne zadovoljava	Ne-ocijenjen
1995.	3.927	468	958	342	9	201
1996.	4.214	827	2.326	735	29	135
1997.	4.534	1.182	2.602	571	32	311
1998.	4.773	1.152	2.778	613	27	218
1999.	4.899	1.178	2.761	533	31	204
2000.	4.868	1.137	2.737	610	46	199

Izvor: Kristina Ratković: Razvoj sustava ocjenjivanja državnih službenika u Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, 10/1, 2010.

Tablica 2. Tužbe na rješenja o ocjenama u razdoblju od 1995. do 2000.

Razdoblje	Zaprimljene tužbe	Odbačene tužbe	Odbijene tužbe	Usvojene tužbe	Obustave postupka
1995.–2001.	246	7	64	166	9

Izvor: Kristina Ratković: Razvoj sustava ocjenjivanja državnih službenika u Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, 10/1, 2010

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid, 21; 22

Zbog sporosti rješavanja predmeta na sudu, presude su znale dolaziti i po nekoliko godina kasnije kada više nije bilo moguće postupiti po uputi suda zbog objektivnih razloga. Zapreke su uglavnom bile promjena ustroja državnog tijela, odlazak službenika koji je predložio ocjenu ili ukidanje tijela bez prenošenja poslova na drugo tijelo. Glavne su nagrade bile promicanje i mogućnost nagrađivanja. Tužbe i primjedbe na donošenje ocjena važno je za državne službenike i namještenike jer o njima je ovisilo i njihovo napredovanje, a samim time i njihovi prihodi i zaposlenje.⁷⁷

Razlikovalo se redovno i izvanredno promaknuće gdje su službenici mogli napredovati u neposredno više zvanje ili u viši platni razred istog zvanja. Redovno promaknuće u viši platni razred moglo se provoditi svakih pet godina a u neposredno više zvanje ukoliko su proveli najmanje tri godine u završnom platnom razdoblju svoga znanja te ako su ocijenjeni najmanje ocjenom zadovoljava u posljednje dvije godine. Službenik koji je tri godine uzastopce ocijenjen najmanje ocjenom uspješan neovisno o uvjetima potrebnim za redovito promaknuće te koji je imao najmanje polovinu radnog staža potrebnog za postizanje najvišeg platnog razreda u svom zvanju mogao je biti izvanredno promaknut. Ukoliko je službenik dvije godine uzastopno bio ocijenjen ocjenom ne zadovoljava, državna je služba mogla prestati po sili zakona. Ako je službenik ocijenjen negativnom ocjenom posljedica je bila zabrana promicanja na rok od godinu dana. Pravo službenika i namještenika na povećanje godišnjeg odmora ovisno o dobivenoj ocjeni utvrđeno je Kolektivnim ugovorom za državne službenike i namještenike iz 1996. godine. U ono su vrijeme ministar financija i drugi čelnici tijela mogli utvrditi masu sredstava kao dodatke i nagrade za naročita postignuća u radu. Pošto o tome nema javno dostupnih informacija, ni danas se ne zna jesu li se pojedina tijela pridržavala prakse isplaćivanja dodataka službenicima za naročite uspjehe u radu.⁷⁸

5.2 Ocjenjivanje u razdoblju od 2001.-2006.

Većinu odredbi o ocjenjivanju iz Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 1994. godine preuzeo je i novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine. Pošto se i dalje primjenjivao sustav klasifikacije radnih mjesta ona su bila razvrstana u tri skupine i to ovisno o stručnoj spremi koja je potrebna za raspored na pojedino radno mjesto.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ K. Ratković: Razvoj sustava ocjenjivanja državnih službenika u Hrvatskoj, str. 16.-21.

Plaća državnih službenika se uvećavala za svaku navršenu godinu radnog staža a utvrđivala se množenjem osnovice koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta i koeficijenta. Iz dotadašnjeg zakona preuzete su i odredbe o ocjenjivanju a sadržavale su neke razlike: ministar uprave dobio je ovlasti propisati način provođenja i provođenja ocjenjivanja te kriterije za ocjenjivanje a ocjenjivanje je trebalo biti završeno najkasnije do 31. ožujka za prethodnu kalendarsku godinu. Promijenile se nisu niti vrste ocjena niti kriteriji za prijedlog ocjene neposredno nadređenog te se i dalje nisu ocjenjivali službenici koji su u prethodnoj kalendarskoj godini radili manje od šest mjeseci.

Kriteriji za ocjenjivanje bili su podijeljeni u tri grupe:

- Samoinicijativnost, stručnost, kreativnost – kriteriji vezani uz osobu,
- Kvaliteta, opseg i rokovi – kriteriji vezani uz obavljeni posao,
- Poštivanje radnog vremena.

Kada se zbroji broj bodova kojima je njihov rad ocijenjen prema svim kriterijima dobiva se konačna ocjena službenika:

- Naročito uspješan – zbroj bodova od 71 do 80,
- Uspješan – zbroj bodova od 51 do 70,
- Zadovoljava – zbroj bodova od 35 do 50,
- Ne zadovoljava – zbroj bodova do 34.⁷⁹

Temeljne pravne posljedice vezane za navedene ocjene bile su:

- Raspored na više radno mjesto: ukoliko je službenik imao dvije ocjene za redom *naročito uspješan* mogao je biti raspoređen na više radno mjesto. Pod pojmom uzastopna ocjena smatra se period od dvije kalendarske godine. Ovakav se postupak smatrao diskriminatornim osobito u slučaju žena koje su koristile porodni dopust te stoga nisu bile prisutne na radu dvije godine za redom.
- Materijalno nagrađivanje: za natprosječne rezultate u radu službenici i namještenici su mogli svake godine dobiti dodatak za uspješnost u radu u iznosu od najviše triju plaća. Vlada je trebala posebnom uredbom propisati kriterije za utvrđivanje natprosječnih rezultata no ona nikada nije donesena.

⁷⁹ Ibid, str. 26.

- Godišnji odmor: kao i u prethodnom razdoblju, povećavao se na temelju Kolektivnog ugovora.⁸⁰

I u ovom se periodu o ocjeni donosilo rješenje no novi je Zakon posebno obvezivao da tijela koja izdaju rješenja ista moraju i obrazložiti. U navedenom periodu zabilježen je porast broja službenika ocijenjenih ocjenom *naročito uspješan*. U usporedbi s razdobljem do 2000. godine kada je broj zaprimljenih tužbi bio 246, u razdoblju od 2001. do 2006. broj se povećao na 265. Pozitivan pomak vidi se u broju tužbi koje su odbijene. Razlog tome je sve rjeđa praksa donošenja rješenja koja su neusklađena s važećim propisima.⁸¹

Dotadašnji sustavi ocjenjivanja nisu polučili nikakav uspjeh u smislu organizacijske učinkovitosti i nagrađivanju zaposlenika s dobrim rezultatima rada. Odredbe o nagrađivanju službenika koji su postigli razne uspjehe, nisu se primjenjivale tj. ne postoje dokazi da su se primjenjivale u svim dijelovima državne uprave. Jedine dokazane svrhe ocjena državnih službenika bile su prestanak službe po sili zakona u slučaju dviju uzastopnih ocjena *ne zadovoljava* te povećanje godišnjih odmora.

5.3 Strategije razvoja sustava ocjenjivanja od 2008.-2013.

Zbog potrebe prilagodbe Europskoj uniji tj. ispunjavanju kriterija za članstvo dolazi do reforme državne uprave u Hrvatskoj. Reforma državne uprave važna je i zbog promjene stajališta građana prema državnoj službi te stjecanja njihova povjerenja u službu i službenike. Strategija državne uprave u razdoblju od 2008.-2011. kao glavni je cilj imala poboljšanje sustava upravljanja i razvoja kadrova u državnoj službi. Radi tog su cilja bile i predviđene aktivnosti usmjerene na jačanje individualne odgovornosti državnih službenika kako bi postigli postavljene ciljeve. Da bi se moglo provesti što objektivnije ocjenjivanje trebalo je postaviti mjerljive kriterije za očekivane rezultate rada uz uvođenje sankcioniranja nediscipline i nagrađivanja natprosječnih rezultata rada. 30. prosinca 2009. godine Vlada je na sjednici donijela Strategiju razvoja ljudskih potencijala od 2010.-2013. godine čiji je važan dio bio poboljšanje sustava ocjenjivanja i nagrađivanja. Svrha navedene Strategije bila je razvoj ljudskih potencijala unapređenjem sustava izobrazbe te sustava zapošljavanja i zadržavanja

⁸⁰ Ibid, str. 26.,27.,28.

⁸¹ Ibid., str. 22.-29.

kvalitetnih službenika. Navedena svrha smatra se vrlo bitnom pošto potrebama moderne državne službe mogu uspješno odgovoriti samo motivirani, predani i stručni državni službenici.⁸²

5.4 Ocjenjivanje državnih službenika danas

Za kraj možemo sažeti kako je sustav ocjenjivanja službenika prvi puta uvedenu hrvatsku državnu upravu 1994. godine te je značajnije mijenjan 2001. i 2005. godine, dok je 2002. godine donesena i Uredba o ocjenjivanju. Needuciranost ocjenjivača, jednosmjernost procesa ocjenjivanja te neobjektivnost zbog nedostataka mjerljivih ciljeva doveli su do činjenice da je sustav ocjenjivanja pun nedostataka što je utvrđeno i europskim nadzorom iz 2005. godine. Novi, sadašnji sustav ocjenjivanja uveden je donošenjem Uredbe o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika iz 2012. godine kako bi se ispravili svi nedostaci.

U današnjem je sustavu nadređeni službenik dužan je kontinuirano pratiti postupanje i rad službenika te ga poticati na učinkovito i kvalitetno izvršavanje zadaća. Putem općih i posebnih kriterija ocjenjuju se rezultati i radni učinak te poštovanje službenih dužnosti i osobno ponašanje službenika. Jedna od važnijih stvari koja se spominje u Uredbi je ta da službenici moraju biti unaprijed upoznati sa svim ciljevima na temelju kojih će biti ocjenjeni.⁸³

S druge strane, stvarnost je i danas takva da postoji niz problema i nedostataka sustava ocjenjivanja državnih službenika. I dalje ne postoje godišnji planovi rada službenika na temelju kojih bi oni trebali znati koji su njihovi zadaci te ne postoji povezivanje individualnih s organizacijskim ciljevima. Ukoliko planovi danas i postoje, oni ne sadrže određene smjernice i upute na temelju kojih bi se moglo provesti pravedno vrednovanje državnih službenika.⁸⁴ U svrhu ovoga rada prikupljeni su podatci o ocjenjivanju javnih službenika koje je provedeno od

⁸² Ibid., str. 31.,32.

⁸³ Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika koju je donijela Vlada Republike Hrvatske na temelju članka 85. stavka 5. Zakona o državnim službenicima (»Narodne novine«, br. 92/2005, 107/2007, 27/2008 i 49/2011)

⁸⁴ Gordana Marčetić, Romea Manojlović Toman, Plaćanje prema radnom izvršenju državnih službenika u teorijskoj i komparativnoj perspektivi, u: G.Marčetić, T.Vukojičić Tomić, I.Lopižić – Normalizacija statusa javnih službenika-rješenje ili zamka?; Institut za javnu upravu – Priručnici za stručno usavršavanje, 2019., str. 158.-159.

2018. do 2022. godine za šest državnih institucija koje su pristale i podijelile svoje rezultate ocjenjivanja državnih službenika.

5.5 Istraživanje ocjenjivanja državnih službenika na primjeru šest institucija

Postupak potraživanja podataka o ocjenjivanju državnih službenika od državnih institucija započeo je slanjem dopisa 30. siječnja 2023. godine za pristup informacijama Ministarstvu pravosuđa s upitom o podacima za ocjene državnih službenika. Odgovor Ministarstva stigao je u roku petnaest dana i navedeno je da navedene informacije ne mogu ustupiti jer ne vode evidenciju. No, zahtjev za informacijama i podacima prosljedili su u sva preostala ministarstva i državne urede.

Upit je prosljeđen na šesnaest ministarstava koja su u Vladi Republike Hrvatske. Podatke su ustupili Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja te Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Također, upit je poslan i na dvanaest državnih ureda od kojih su četiri ustupila svoje podatke. Radi se o Središnjem državnom uredu za razvoj digitalnog društva, Državna geodetska uprava, Hrvatska vatrogasna zajednica i Državni hidrometeorološki zavod. Pozitivni odgovori s podacima pristigli su u razdoblju od 2. ožujaka do 9. ožujka, a negativni odgovori ostalih ministarstava i središnjih ureda sadržavali su jedinstvenu izjavu o tome da: „nemaju digitaliziran sustav praćenja ocjena državnih službenika već da se zapisi ocjena polažu fizički u dosje svakog pojedinog službenika.“

Podatci su traženi za čitav period ocjenjivanja državnih službenika, od osamostaljenja do danas. Podneseni su zahtjevi za pristup informacijama tijekom siječnja 2023. godine. Osnovna prepreka u davanju informacija iz razdoblja prije 2018. godine objašnjena je nemogućnosti lakog pristupa tim podacima, tako da su institucije dostavile podatke od 2018. do 2022. godine. Državni hidrometeorološki zavod i državna geodetska uprava dostavili su podatke za 2022. godinu, a Hrvatska vatrogasna zajednica dostavila je podatke za 2020. i 2021. godinu (vidi tablice 3,4,5,6,7,8.). Navedene ocjene i ocjenjivanje provedeno je u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima sukladno Uredbi o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika.

Tablica 3. Podatci ocjenjivanja državnih službenika i namještenika za Državni hidrometeorološki zavod

Državni hidrometeorološki zavod					
Postotci po godinama					
Ocjene	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
<i>Izuzetan</i>	26,40 %	30,90%	34,40%	35,81%	42,85%
<i>Primjeren</i>	43,20%	41,45%	46,10%	42,28%	40,58%
<i>Uspješan</i>	29,20%	26,25%	19,15%	17,23%	15,90%
<i>Zadovoljava</i>	1,20%	1,10%	0,35%	0,68%	0,67%

Izvor: Podatci provedenog istraživanja (u posjedu autorice)

Tablica 4. Podatci ocjenjivanja državnih službenika i namještenika za Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije					
Postotci po godinama					
Ocjene	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
<i>Izuzetan</i>	85,10%	87,36%	91,50%	94,70%	/
<i>Primjeren</i>	14,48%	11,90%	7,85%	4,66%	/
<i>Uspješan</i>	0,42%	0,74%	0,65%	0,44%	/
<i>Zadovoljava</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	/

Izvor: Podatci provedenog istraživanja (u posjedu autorice)

Tablica 5. Podatci ocjenjivanja državnih službenika i namještenika za Hrvatsku vatrogasnu zajednicu

Hrvatska vatrogasna zajednica					
Postotci po godinama					
Ocjene	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
<i>Izuzetan</i>	/	/	18%	30,8%	/
<i>Primjeren</i>	/	/	68,8%	59,8%	/
<i>Uspješan</i>	/	/	10,7%	8,4%	/
<i>Zadovoljava</i>	/	/	0%	0%	/

Izvor: Podatci provedenog istraživanja (u posjedu autorice)

Tablica 6. Podatci ocjenjivanja državnih službenika i namještenika za Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva

Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva					
Postotci po godinama					
Ocjene	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
<i>Izuzetan</i>	46,23%	24,32%	55,17%	67,79%	/
<i>Primjeren</i>	50%	72,97%	44,82%	30,51%	/
<i>Uspješan</i>	3,57%	2,7%	0%	1,69%	/
<i>Zadovoljava</i>	0%	0%	0%	0%	/

Izvor: Podatci provedenog istraživanja (u posjedu autorice)

Tablica 7. Podatci ocjenjivanja državnih službenika i namještenika za Državnu geodetsku službu

Državna geodetska uprava					
Postotci po godinama					
Ocjene	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
<i>Izuzetan</i>	25,94%	27,84%	34,56%	37,23%	37,64%
<i>Primjeren</i>	46,44%	44,80%	41,6%	40,96%	42,99%
<i>Uspješan</i>	27,23%	27,17%	23,48%	21,7%	19,26%
<i>Zadovoljava</i>	0,39%	0,2%	0,35%	0,09%	0,09%

Izvor: Podatci provedenog istraživanja (u posjedu autorice)

Tablica 8. Podatci ocjenjivanja državnih službenika i namještenika za Ministarstvo zaštite okoliša i energetike

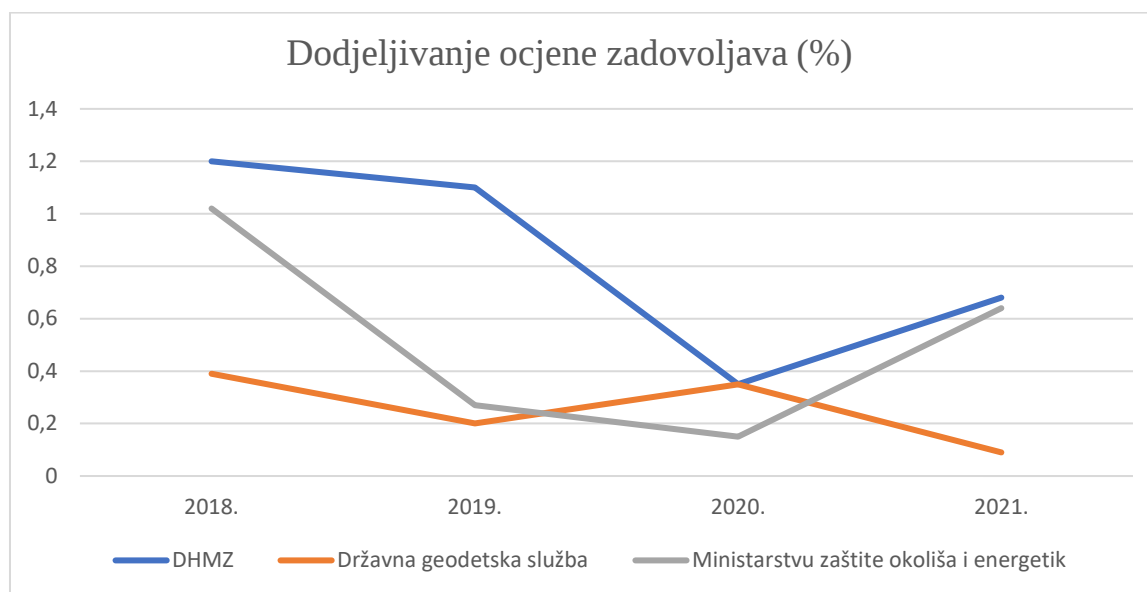
Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja)					
Postotci po godinama					
Ocjene	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
<i>Izuzetan</i>	55,21%	80,87%	83,07%	84,66%	/
<i>Primjeren</i>	36,41%	17,76%	15,69%	14,06%	/
<i>Uspješan</i>	7,35%	1,093%	1,07%	0,64%	/
<i>Zadovoljava</i>	1,02%	0,27%	0,15%	0,64%	/

Izvor: Podatci provedenog istraživanja (u posjedu autorice)

Uočava se da u Državnom hidrometeorološkom zavodu (DHMZ), Državnoj geodetskoj službi i Ministarstvu zaštite okoliša i energetike postoje ocjenjeni službenici s ocjenom zadovoljava. Iako su vrijednosti male, najveća je 1,2% u DHMZ (vidi graf 2.), a najmanja u Državnoj geodetskoj službu, 0,09% one upućuje da se najveći broj službenika ocjenjuje ocjenama uspješan, primjeren ili izuzetan. Potrebno je uočiti da niti jedna institucija, koja je poslala podatke, nije svoje službenike ocijenila s ocjenom ne zadovoljava.

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije jedina je institucija koja je u promatranom razdoblju najveći postotak svojih službenika ocijenila ocjenom izuzetan, gdje u 2018. godini preko 85% službenika je ocijenjeno izuzetan ocjenom, a 2021. godine taj se postotak popeo na 94% (vidi tablicu 4.)

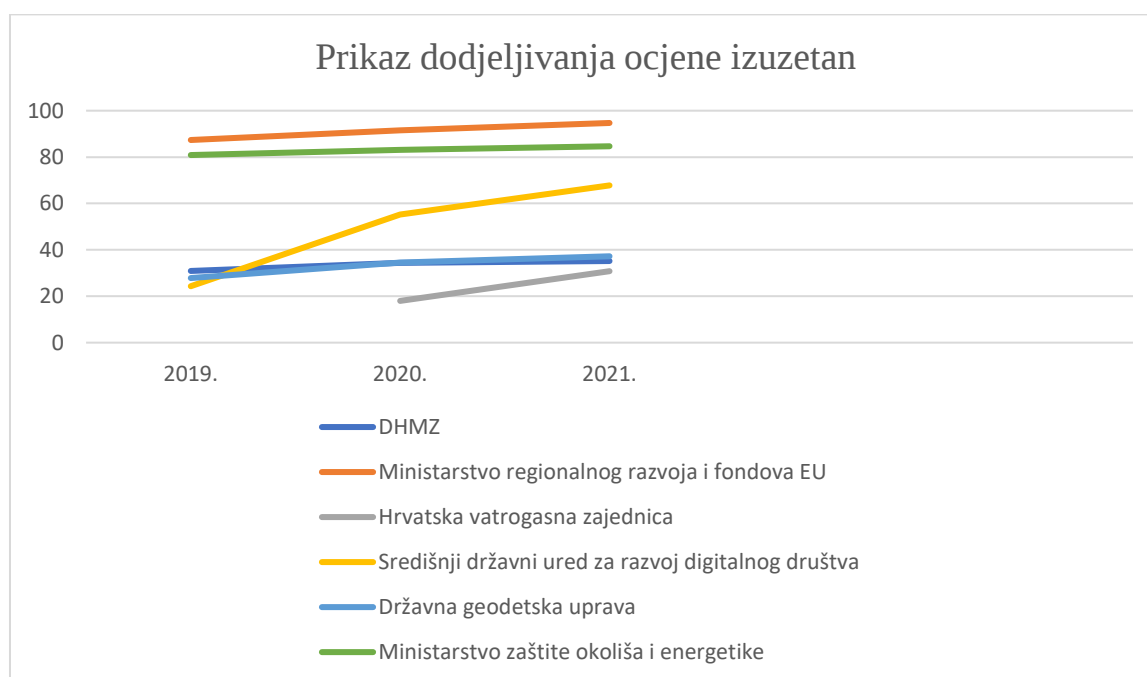
Graf 2. Usporedni prikaz dodjeljivanja ocjene zadovoljava



Izvor: Podatci provedenog istraživanja (u posjedu autorice)

Kada se promatra usporedni prikaz dodjele ocjene izuzetan što predstavlja najveću ocjenu za državne službenike primjećuje se da je ona najmanje zastupljena u Hrvatskoj vatrogasnoj zajednici, a najveći porast u dodjeli te ocjene primjetan je u Središnjem državnom uredu za razvoj digitalnog društva (vidi graf 3.)

Graf 3. Usporedni prikaz dodjeljivanja ocjene izuzetan



Izvor: Podatci provedenog istraživanja (u posjedu autorice)

Zaključno, ovo istraživanje ukazalo je da se najbolje ocjenjeni službenici nalaze u Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova EU, dok Hrvatska vatrogasna zajednica ima najmanji postotak ocjenjenih službenika ocjenom izuzetan, ali najveći dio njezinih službenika ocjenjen je ocjenom primjeren. Sve ove institucije redovito vrše ocjenjivanje svojih službenika i pomaci koji su vidljivi primjerice kod Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva kod najbolje ocjenjenih službenika pokazuju da je napredak moguć te da ocjenjivanje službenika i utjecaj na napredovanja doprinosi poboljšanju rada službenika, a samim time i efikasnost i uspješnost državne službe u kojoj rade.

6. Zaključak

Kao što je u radu i više puta spomenuto, svrha je ocjenjivanja državnih službenika da ih se potakne na učinkovito izvršavanje poslova i zadataka te da se utvrdi njihov doprinos obavljanju tijela u kojem su zaposleni. Također, njegova je svrha i nagraditi učinkovite službenike kroz razne institute službeničkog zakonodavstva, da ih se dodatno usavršava ali i da se poduzmu odgovarajuće mjere protiv službenika kojima je radni učinak ispod granice očekivanog. Ocjena državnih službenika trebala bi pokazati pravo stanje, a metode ocjenjivanja trebale bi biti pouzdane.

Postupak ocjenjivanja mijenjao se kroz povijest u Republici Hrvatskoj. Najveće su se promjene dogodile reformom državne uprave, a sve u svrhu prilagodbe europske zakonodavne regulative. Donošenjem Zakona o državnih službenicima cijeli se postupak ocjenjivanja jasno definirao te se može reći da su navedenim donošenjem jasnije precizirane odgovornosti i prava državnih službenika.

Mišljenja sam da je cijeli postupak ocjenjivanja državnih službenika jasno postavljen te da ne postoje nedoumice oko njegovih pravila i uputa. Postupak ocjenjivanja provodi se svake godine u zakonski definiranom roku. Postavlja se pitanje kolika je korist od tog cijelog procesa. Razdoblje od godinu dana u kojem bi se državni službenik trebao promatrati, možda je predugo za dobivanje povratne informacije i dojma nadređenog prema podređenom službeniku. Vrlo se lako može dogoditi da državni službenici tijekom određenog perioda izgube motivaciju za radom pošto se svakodnevno susreću s raznim problemima i preprekama. Po mome bi mišljenju rješenje bilo to da se s državnim službenicima kontinuirano provode razgovori, primjerice

jednom mjesečno te da im se ocjene dodjeljuju kvartalno ili barem polugodišnje. Smatram da bi navedeno izazvalo pozitivne dojmove i reakcije kod državnih službenika i njihovih nadređenih pošto bi komunikacija tada bila na puno višem nivou. Također, navedenim bi procesom možda postojala mogućnost da se službenike kojima je radni učinak ispod granica očekivanog potakne te da im se pruži prilika i prostor za poboljšanje.

Iako bi zbog velikog sustava i velikog broja državnih službenika navedeno bilo teško izvedivo, mišljenja sam da bi u tom slučaju imali puno motiviranije državne službenike te da bi na kraju krajeva imali i mnogo kvalitetniji sustav i usluge.

Istraživanje provedeno na šest institucija pokazuje raznolikost ocjena. Niti jedan službenik nije ocjenjen da nije zadovoljio dok najveći postotak je primjeren i izuzetan. Sve to ukazuje da sustav ocjenjivanja pokazuje da državni službenici rade zadovoljavajući posao koji im omogućuje napredak u karijeri dok je manji broj onih koji ne zadovoljavaju.

7.Literatura

Knjige i članci:

1. Anamarija Musa, 'Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima iz 2005.', Hrvatska i komparativna javna uprava, 6(4), 2006.
2. Ante Orlović, Menadžment ljudskih potencijala u policiji, Ministarstvo unutarnjih poslova – Policijska akademija, Zagreb, 2021.
3. Fikreta Bahtijarević-Šiber, Informacijska tehnologija i upravljanje ljudskim potencijalima, Slobodno poduzetništvo, Zagreb, 7/98, 2000.
4. Gordana Marčetić, Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2007.
5. Gordana Marčetić, Dužnosnik u upravnim organizacijama; funkcija upravljanja ljudskim potencijalima; javni službenik; ljudski potencijali; ljudski potencijali u javnoj upravi; metode i instrumenti upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi; namještenik; personalna funkcija; postavljenje; strategijsko upravljanje ljudskim potencijalima; upravljanje ljudskim potencijalima / resursima; upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 2008.

6. Gordana Marčetić, Javni službenici i tranzicija, Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung, 2005.
7. Gordana Marčetić, Romea Manojlović Toman, Plaćanje prema radnom izvršenju državnih službenika u teorijskoj i komparativnoj perspektivi, u: G.Marčetić, T.Vukojičić Tomić, I.Lopižić – Normalizacija statusa javnih službenika-rješenje ili zamka?; Institut za javnu upravu – Priručnici za stručno usavršavanje, 2019.
8. Gordana Marčetić i Anamarija Musa, Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 50(3), 2013.
9. Ivo Borković, O pojmu službenika, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 1, br. 2, 1999.
10. Kristina Ratković, Razvoj sustava ocjenjivanja državnih službenika u Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, 1, 2010.
11. Kristina Ratković: Razvoj sustava ocjenjivanja državnih službenika u Hrvatskoj, *Hrvatska javna uprava*, 10/1, 2010.
12. Michael Armstrong, A Handbook of Human Resource Management Practice (7th edition), Kogan Page Limited, Velika Britanija, 1999.
13. Nataša Rupčić, Suvremeni menadžment – teorija i praksa, Ekonomski fakultet u Rijeci, 2018.
14. Patricija Kučan, Ocjenjivanje i napredovanje državnih službenika, Veleučilište u Požegi, završni rad, 2020.
15. Romea Manojlović i Daria Dubajić. Tribina Prijam u državnu službu Republike Hrvatske – (ne)sklad između proklamiranih načela i postojeće prakse? *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10/1, 2010.
16. Sabina Lacmanović i Simona Perhat Beletić, Utjecaj različitosti i uključivosti ljudskih potencijala na uspješnost organizacija, *Ekonomika misao i praksa*, 31 (2), 2022.
17. Silvio Čović, Damir Juras i Domagoj Vučkov Neka pitanja u regulaciji radnopravnog statusa državnih službenika, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 36(1), 2015.
18. Teo Giljević; Ivo Lopižić, *Zapošljavanje u hrvatskoj javnoj službi: Što (ni)smo naučili iz europskih iskustava u Normalizacija statusa javnih službenika : rješenje ili zamka / Marčetić, Gordana ; Vukojičić Tomić, Tijana ; Lopižić, Iva (ur.)*. Zagreb: Institut za javnu upravu, 2019.

Pravni izvori:

1. Uredba o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika, NN 77/07, 142/11, 105/15.
2. Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika, NN 133/2011.
3. Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika, dodatak (<https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/dodatni/417890.pdf>)
4. Ustav Republike Hrvatske - pročišćeni tekst NN [56/90](#), [135/97](#), [08/98](#), [113/00](#), [124/00](#), [28/01](#), [41/01](#), [55/01](#), [76/10](#), [85/10](#), [05/14](#), članak 44.
5. Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti, NN 74/1994, čl.3
6. Zakon o državnim službenicima, NN br.92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19.

Internetski izvori

1. <https://epso.europa.eu/hr/help/faq/2051> (preuzeto: 11. travanj 2023.)
2. uprava. *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. (pristupljeno 14. 4. 2023.)
<http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=63270>