

Zapošljavanje u državnoj službi u Hrvatskoj i odabranim zemljama

Golubić, Vesna

Undergraduate thesis / Završni rad

2025

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:199:035777>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-04-02**



Repository / Repozitorij:

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



REPUBLIKA HRVATSKA
SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET

Stručni prijediplomski studij Javna uprava

Student

Vesna Golubić

ZAVRŠNI RAD

Zapošljavanje u državnoj službi u Hrvatskoj i odabranim zemljama
(Francuska i Njemačka)

Kolegij:

UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA S OSNOVAMA SLUŽBENIČKOG
PRAVA

Mentor:

Izv.prof.dr.sc. Teo Giljević

Zagreb, 2025.

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. UPRAVNO OSOBLJE U POVIJESNOM I SUVREMENOM KONTEKSTU	2
2.1. Razvoj službenika kroz povijest	3
2.1.1. Rudimentarni službenici	3
2.1.2. Službenici kao nositelji vlasti (Magistrature).....	3
2.1.3. Službenici kao nositelji povlastica	3
2.1.4. Načini uzdržavanja službenika kroz vrijeme.....	4
2.2. Službenici u suvremeno doba	4
2.2.1. Službenici kao nositelji društvene funkcije	4
2.2.2. Profesionalizacija uprave i merit-system	5
2.2.3. Odnos javnih službenika prema građanima	5
3. PROBLEMATIKA ZAPOŠLJAVANJA U DRŽAVNOJ UPRAVI DANAS	6
3.1. Međunarodni standardi i preporuke u području zapošljavanja u javnoj službi	7
4. STATUS SLUŽBENIKA I ZAPOŠLJAVANJE U DRŽAVNIM UPRAVAMA FRANCUSKE, NJEMAČKE I REPUBLIKE HRVATSKE	9
4.1. FRANCUSKA.....	11
4.1.1. Političko uređenje	11
4.1.2. Status javnih službenika	12
4.1.3. Upravljanje ljudskim potencijalima i zapošljavanje u državnoj upravi	13
4.1.4. Razvoj ljudskih potencijala, sustav ocjenjivanja i nagrađivanja službenika	15
4.2. NJEMAČKA.....	15
2.2.1. Političko uređenje	15
4.2.2. Status javnih službenika	16
4.2.3. Upravljanje ljudskim potencijalima i zapošljavanje u državnoj upravi	17
4.2.4. Razvoj ljudskih potencijala, sustav ocjenjivanja i nagrađivanja službenika	18
4.3. REPUBLIKA HRVATSKA.....	19
4.3.1. Političko uređenje	19
4.3.2. Status javnih službenika	20

4.3.3. Problematika zapošljavanja u hrvatskoj državnoj službi do donošenja novog Zakona o državnim službenicima	21
4.3.4. Zapošljavanje i razvoj ljudskih potencijala prema novom Zakonu o državnim službenicima iz 2024.	22
4.3.5. Postupak zapošljavanja državnih službenika.....	24
4.3.6. Razvoj ljudskih potencijala, sustav ocjenjivanja i nagrađivanja službenika	26
5. POSEBAN CILJ RAZVOJ LJUDSKIH POTENCIJALA U NACIONALNOM PLANU REPUBLIKE HRVATSKE ZA RAZDOBLJE OD 2022.-2027. GODINE	27
6. ZAKLJUČAK.....	30
7. LITERATURA	33

1. UVOD

Rad obrađuje temu zapošljavanja u državnim službama Francuske, Savezne Republike Njemačke, te Republike Hrvatske. Odabrane su navedene zemlje s obzirom na to da sve tri imaju različite političke sustave što donosi različiti pristup u upravljanju ljudskim potencijalima, odabir različitih strategija, a s istim ciljem kako bi dobili što profesionalniju, učinkovitiju i efikasniju državnu upravu na usluzi građanima.

Ideja rada je skrenuti pozornost na važnost upravljanja ljudskim potencijalima, postupak zapošljavanja i razvoj službenika kao ključne segmente za funkcioniranje javne uprave. Svakoj organizaciji trebalo bi biti od iznimne važnosti zapošljavanje i kontinuirani razvoj kvalitetnog i sposobnog kadra, kako bi i sama organizacija mogla što efikasnije i profesionalnije obavljati svoju djelatnost.

Na početku rada prikazan je razvoj državnih službenika kroz vrijeme, ukazujući na promjene u njihovim ulogama i odgovornostima. Njihov posao postaje sve složeniji i ne mogu ih više obavljati laici ili vladarevi miljenici, već profesionalci koji nisu primarno nositelji vlasti već imaju i društvene i javne funkcije.

Središnji dio rada usmjeren je na sve veću problematiku zapošljavanja, nedostatku kadra i smanjenim interesom zapošljavanja u državnim službama na razini Europe, te koje su preporuke kako isto ublažiti i osigurati što kvalitetniji postupak zapošljavanja i odabir najkompetentnijeg kadra. Najveći fokus u radu stavljen je na zapošljavanje u odabranim zemljama, Francuskoj i Njemačkoj, te s posebnim naglaskom na Hrvatsku. Prikazane su pozitivne i negativne strane u svakoj zemlji s obzirom na sustav koji primjenjuje, Francuskoj u kojoj je primijenjen karijerni klasifikacijski sustav, Saveznoj Republici Njemačkoj koja primjenjuje isti, ali ga pretvara u sustav odjela, te Hrvatskoj u kojoj Zakon o državnim službenicima u pojedinim odredbama neodređeno i nedosljedno zastupa koncept karijere, iako se u načelima temelji na klasifikaciji radnih mjesta. Također, iskazane su sve novine koje su donesene u posljednjim izmjenama zakona 2024. godine, izuzetno bitne za područje upravljanja ljudskim potencijalima, te postupku zapošljavanja. Na posljatku prikazani su ciljevi za razvoj javne uprave od 2022. do 2027. godine.

2. UPRAVNO OSOBLJE U POVIJESNOM I SUVREMENOM KONTEKSTU

Pojam javnog službenika često se različito definira u teoriji i zakonodavstvu, pa čak i unutar istog upravnog sustava, svakako definicija ovisi o vremenskom i prostornom kontekstu unutar kojeg taj pojam promatramo. U hrvatskoj starijoj literaturi i zakonodavstvu često nailazimo na činovnik, dok u novije vrijeme se koriste izrazi službenik, namještenik, zaposlenik ili djelatnik.

U javnoj upravi nailazimo na profesionalne javne službenike, političke dužnosnike, osobe koje rade na manualnim i pomoćno-tehničkim poslovima, te vanjski suradnici i privremeno zaposlene osobe, među kojima su službenici zaposleni na određeno vrijeme putem ugovora. Najbrojniju i najznačajniju skupinu u javnoj upravi čine javni službenici.

Sa znanstvenog gledišta bitna je karakteristika službenika njihova profesionalnost što uključuje specifično obrazovanje, stalno i relativno zanimanje, te plaću kao naknadu za rad. Pravno gledano ističe se razlika u radnopravnom odnosu službenika. Kontinentalnoeuropsko shvaćanje javnu funkciju smatra posebnim oblikom posla i radnopravni status javnih službenika reguliran je posebnim službeničkim zakonom, dok u anglosaksonskom shvaćanju pojam javne funkcije je mnogo uži, te nema poseban pravni status.

Mnoge teorije definicije javnih službenika mogu se općenito podijeliti na dvije skupine, organizacijske i funkcionalne. Organizacijska definicija javnih službenika podrazumijeva sve ljude koji rade u određenim taksativno nabrojanim organizacijama, dok funkcionalne (sadržajne) određuju pojam službenika prema sadržaju funkcije koju obavljaju, te prema metodama i drugim osobnim svojstvima koji proizlaze iz obavljanja službeničke funkcije.¹ Organizacijska definicija zanemaruje da u upravi rade i ljudi s drugačijim ulogama od službenika, a funkcionalna definicija nije dovoljno određena. U suvremenim zakonodavstvima nailazimo na mješovite, kombinirane definicije pa tako i u Hrvatskom zakonodavstvu.

Samo definiranje pojma javnog službenika ovisi i o načinu na koji određujemo javnu upravu, a niti to nije moguće definirati općenito, a da ne promatramo vrijeme i kontekst jer javne su poslove isprva su obavljali pojedinci ili manje skupine, potom su obavljanje poslova od općeg interesa preuzele javne, upravne organizacije i zato se pojam i uloga javnog službenika u upravnim organizacijama mijenja i razvija kroz vrijeme.

¹ Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., *Upravna znanost*, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str.135

2.1. Razvoj službenika kroz povijest

2.1.1. Rudimentarni službenici

Kao izraz prvih oblika teritorijalne vlasti pojavljuju se pojedinci (poglavice, vračevi) ili skupine ljudi (vijeće staraca, seoski suci) kojima je zadatak upravljanje zajednicom i njezina integracija. Ne postoje čvrsto određene zadaće pa je tako bilo uobičajeno da jedna osoba obavlja više funkcija. U pravilu ih je uzdržavao vladar na svom dvoru, a oni su mu služili u njegovoj „milosti“. Nije postojala sigurnost i zaštita položaja, vladar je imao svoje diskrecijsko pravo postavljanja ili smjenjivanja osoba na javne funkcije.

2.1.2. Službenici kao nositelji vlasti (Magistrature)

Prema najstarijem shvaćanju upravna služba poistovjećivala se s vršenjem političke vlasti, pa se tako i javni službenik smatrao „osobnim nosiocem dijela državnog monopola prinude“.² Najpoznatiji primjer takvog shvaćanja su „*rimске magistrature*“³, iz vremena pretvaranja rimske države u republiku kad su na čelo države uz kralja stala stajala i dvojica konzula kao vrhovni magistrati koji su vršili vojnu, građansku i upravnu funkciju te pravosudne poslove, ali njihova vlast je bila uža od kraljeve, te im je mandat trajao jednu godinu i odluku jednog konzula mogao je spriječiti drugi.

I danas shvaćanje o upravi kao vlasti vidimo u klasičnim resorima obrane, vanjskih i unutarnjih poslova, pravosuđa i financija u kojima država još uvijek djeluje u svojoj izvornoj ulozi kao politička vlast i monopolizator fizičke prisile.

Niti u ovo suvremeno doba služba državi ne shvaća se istovjetnom službi privatniku što se najbolje očituje iz specifičnog pravnog statusa javnih službenika koji su zbog posebnosti posla u drugačijem radnopravnom statusu od ostalih zaposlenika koji potpadaju pod režim privatnog prava. Imaju posebna prava, ali su obavezni i na disciplinu i dužnosti koje su veće nego kod ostalih građana.⁴

2.1.3. Službenici kao nositelji povlastica

Kasnije od shvaćanja uprave kao vlasti, pojavljuje se shvaćanje uprave kao povlastice, beneficije za osobu koja obavlja javnu službu jer za nju to podrazumijeva određene materijalne i druge koristi, te povoljniji status u društvu od ostalih. Najpoznatiji primjer političke patronaže je američki sustav plijena (spoils system), izborom predsjednika

² Marčetić G., *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb 2005. str.121.

³ Magistrati su bili izabrani politički funkcionari i upravni službenici u istoj osobi, a bitna im je oznaka bila vlast. (Marčetić G., *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb 2005. str.121.)

⁴ Marčetić G., *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb 2005. str.123.

Andrewa Jacksona (1892.) započeo je period neograničene borbe za raspodjelu položaja, diskrecijskog otpuštanja političkih konkurenata i zapošljavanja vlastitih pristaša.⁵

Kupovanje službi odraz je primitivnog shvaćanja o „uhljebljanju“ u javnoj službi koje evoluirala kroz vrijeme u razne oblike političke i osobne protekcije, korupciju, nepotizam. I danas smo svjedoci problema korupcije i zloupotrebe političkih položaja.

2.1.4. Načini uzdržavanja službenika kroz vrijeme

Službenici su bili uzdržavani na različite načine, ovisno o vremenu i stupnju društvenog razvoja i procesu profesionalizacije uprave. Jedan od prvih načina bio je na dvoru vladara kao članovi kućanstva, zatim plaćanja u naravi izvan dvora ili sustav dodjeljivanja prihoda (zemlje ili prihod od stanovništva).

Plaćanje novcem pojavilo se tek kasnije s pojavom novčane privrede i donijelo mnoge prednosti kao veće teritorijalne neovisnosti službenika.

2.2. Službenici u suvremeno doba

2.2.1. Službenici kao nositelji društvene funkcije

Danas u većini suvremenih upravnih sustava prevladava shvaćanje o upravnoj službi kao društvenoj funkciji koja je korisna i potrebna građanima. Takvo shvaćanje počelo je u trenutku kada su službenici prestali služiti pojedincima, te počeli služiti državi kao društveno političkoj zajednici građana. Država je razvila niz javnih službi⁶ koje u gradu više nisu mogli obavljati pojedinci, a javna uprava preuzela je aktivnu ulogu u obavljanju službi prema građanima. Nove javne službe više ne počivaju na prisili, a glavna sankcija njihovih propisa upućenih građanima ne temelji se na sili već uskraćivanju službe što obavljaju.

S obzirom na promjene shvaćanja upravne službe mijenja se i uloga javnih službenika u društvu. Sve mnogobrojnije i složenije poslove više ne mogu obavljati laici ili privremeni vladarevi miljenici, već profesionalci koji nisu primarno nositelji vlasti, već nositelji društvene ili javne funkcije. Oni su i dalje u službi države, ali na usluzi građanima.⁷

Profesionalizacija je pridonijela stvaranju novih vrijednosti u upravi kao što su efikasnost, efektivnost te merit-system⁸ prema kojem kriterij sposobnosti postaje temeljno mjerilo za

⁵ Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., *Upravna znanost*, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str.137

⁶ Osim regulativnih poslova i javnih službi u gospodarstvu, razvijaju se tehničke službe u infrastrukturi gospodarstva, komunalne službe u gradovima, društvene službe u školstvu, zdravstvu, socijalnom osiguranju i socijalnoj zaštiti te informacijske službe (Marčetić, *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb 2005. str.127).

⁷ Marčetić G., *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb 2005. str.127.

⁸ Merit-system je izraz koji pripada engleskom govornom području (eng. Merit – zasuga, vrijednost, odlika, vrlina), a podrazumijeva sustav nagrađivanja prema sposobnostima (Marčetić G., *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb 2005. str.128).

primanje u službu i daljnje napredovanje. Ideal kojem se teži je politički neutralna, profesionalna i odgovorna javna uprava, te javni službenici koji profesionalno i etično obavljaju posao u javnoj službi.

2.2.2. Profesionalizacija uprave i merit-system

Svuda u svijetu osnovna ideja merit-systema je bila jednaka, a to je sustav nagrađivanja prema sposobnostima, objektivnim metodama odabrati najспособnije službenike i ubrzati njihovo napredovanje u službi. Poticati zapošljavanje i napredovanje osoba odgovarajućeg obrazovanja i sposobnosti, te tako izravno doprinosti profesionalizaciji javne uprave.

Merit-system i profesionalna javna uprava već se desetljećima smatraju najpogodnijim neutralnim mehanizmom za dobro vladanje i upravljanje, a profesionalni javni službenici „čuvarima javnog povjerenja i javnog interesa“. Otvoreni natječaj bio je jedan od prvih koraka kojim se pokušalo suprotstaviti proizvoljnom postavljanju službenika, imenovanju i korupciji, te način kako uspostaviti profesionalnu i depolitiziranu državnu službu.

Čisti merit-sustav ne postoji niti u jednoj zemlji. Tipične su iznimke od tog pravila izabrani službenici i politički imenovani položaji. U današnjim demokratskim sustavima političari izvode legitimitet svog položaja iz povjerenja dobivenog na demokratskim izborima. Također, u upravnim sustavima u kojima prevladavaju elementi automatskog sustava napredovanja⁹ u kojima postojeći službenici napreduju na više položaje interno, unutar svoje upravne organizacije.

Jedan od oblika iznimke od merit-načela jest i kada se javnom politikom želi pozitivno djelovati na određena društvena kretanja ili zaštititi određene interese pa pri zapošljavanju i napredovanju se favoriziraju pripadnici minorizirani ili zaštićenih socijalnih skupina.

2.2.3. Odnos javnih službenika prema građanima

Odnos službenika prema građanima mijenjao se kroz vrijeme kako se mijenjalo i shvaćanje o javnoj službi. Podanici postaju građani, a uprava se veže i ograničava pravnim pravilima te smije činiti samo ono što joj je zakonom dopušteno.

U početku tog odnosa uloga države bila je minimalna, međutim radi pojave sve većeg broja javnih službi transformirao se odnos građana i uprave, te se situacija mijenja u korist države.

⁹ Napredovanje u javnoj službi podrazumijeva kretanje službenika tijekom karijere. Postoje dva osnovna oblika sustava napredovanja, automatski sustav i otvoreni sustav.

U automatskom sustavu napredovanje službenika napreduje prema nekim objektivnim kriterijima kao što je stjecanje višeg stupnja obrazovanja ili vrijeme provedeno u javnoj službi. Kriterij napredovanja zakonom su precizno definirani.

U otvorenom sustavu napredovanja službenik napreduje prema kriteriju „ ocjene njegovih sposobnosti za odgovorniji položaj, odnosno uvjeta za povoljnije osobno razvrstavanje“ sposobnostima (Marčetić, *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb 2005. str.241-244).

Uprava dobiva novu svrhu pružanja usluga građanima što je čini poželjnom i potrebnom, te stoga i primarni zadatak pravnog sustava postaje zaštita sigurnosti i jednakosti pravnog položaja građana kao korisnika javnih službi te smanjenje mogućnosti zlouporabe nove ovisnosti građana od operativne uprave.

Javne službe podrazumijevaju da se njima koriste sve klase i skupine u društvu, a „posebno niže klase i siromašni koji su uobičajeno izostavljeni iz privatnog sektora na tržištu“. U takvom kontekstu utemeljen je i poželjan tip javnih službenika. Oni ne „smiju prema drugim građanima doći u položaj oni koji drugima upravljaju ili vladaju“.¹⁰ Javni službenici trebaju zakonito i profesionalno obavljati svoj posao u skladu s etičkim vrijednostima i načelima bez obzira na svoje političko opredjeljenje, njihov odnos prema građanima treba počivati na načelima ravnopravnosti, jednakosti i prava na informaciju.

3. PROBLEMATIKA ZAPOSŁJAVANJA U DRŽAVNOJ UPRAVI DANAS

U mnogim zemljama nailazimo na posebno službeničko zakonodavstvo kojim su regulirana statusna pitanja, prava, dužnosti i odgovornosti službenika koje je mnogo složenije od zakonskog uređivanja radnih odnosa u privatnom sektoru i drugim područjima. Većim dijelom službenički sustav reguliran je službeničkim pravom, međutim izlazi iz tog okvira i povezuje se s upravnom tradicijom, kulturom određene zemlje. Svaki službenički sustav ima i podsustave kojima se reguliraju posebno područja kao načini napredovanja i nagrađivanja, platni sustavi službenika, obrazovanje i usavršavanje, te odgovornosti i pravila.

Danas, na razini Europske unije vidljiv je sve veći udio starijeg stanovništva, taj trend odražava se i na strukturu zaposlenih u javnoj upravi. Udio zaposlenih starijih od 50 godina životne dobi raste, a interes za zapošljavanje u javnoj upravi se smanjuje. Istovremeno s time, opseg poslova koje javna uprava obavlja raste.

Razlog današnjem problemu jesu mjere koje su se donosile u vrijeme financijske krize 2008.-2012. godine poput zabrane zapošljavanja, međutim veliki dio odnosi se i na negativan demografski trend. Primjerice, Hrvatska već desetljećima bilježi ukupnu i prirodnu depopulaciju, te je pad rođenih i dalje u padu i tako u kontinuitetu od 1991. godine.

Nadalje, istraživanja pokazuju kako je interes za rad u javnoj upravi slab, čak i kod studenata javne uprave. Najbolji studenti prava, profesije koja je tradicionalno znatno zastupljena u javnoj upravi, radije odlučuju za rad u privatnom i neprofitnom sektoru nego u javnoj upravi.

¹⁰ Marčetić G., *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb 2005. str.132-133.

Problem sa zapošljavanjem novih ljudi osobito je naglašen pri popunjavanju radnih mjesta stručnjaka upravljanje podacima te IT i STEM stručnjacima u kojima je najviše naglašena konkurencija javne uprave s privatnim sektorom u privlačenju kandidata.¹¹

Većina zemalja i dalje ima posebne procedure zapošljavanja državnih službenika, međutim zbog demografske problematike i sve većeg izražaja nekonkurentne državne službe kao poslodavca pored privatnog sektora dolazi do promjena sustava zapošljavanja u okviru općeg trenda prema decentralizaciji, destandardizaciji i individualizaciji u upravljanju ljudskim potencijalima.

Nove promjene očituju se kroz uvođenje sve raznolikijih kompleksnih praksi zapošljavanja te kroz uvođenja posebnih procedura zapošljavanja za određene skupine zaposlenih u upravi. Kao rezultat uvođenja kompetencijskog modela u upravu, razvijaju se profili kompetencija radnih mjesta, a politike zapošljavanja usmjeravaju prema individualnim kvalitetama, vještinama i stručnosti kako bi se privukli i zaposlili kandidati čije vještine odgovaraju profilima kompetencija.¹²

Europska unija uvela je centralizirani model zapošljavanja službenika suprotno trendu decentralizacije ustrojavanjem Europskog odbora za odabir osoblja (European Personnel Selection Office – EPSO) 2003. godine u Bruxellesu. Popratno s centraliziranim modelom uveden je i kompetencijski model s kojim dolazi do promjena u metodama testiranja kandidata. Testiranje općih kompetencija provodi se putem raznih grupnih vježbi, intervjua, usmenih prezentacija, rješavanja praktičnih zadataka, simulacije s korisnicima. Za funkcije vodstva kompetencije testira kroz intervjue, grupne vježbe ili studije slučaja. Uz Europsku uniju i neke europske zemlje uvele su centralizirani model zapošljavanja službenika. Međutim, iako s ciljem centralizacije i standardizacije natječajnog postupka, isti je iznimno složen pa se kandidati suočavaju s nizom raznih pravnih, tehničkih, jezičnih i drugih problema.¹³

3.1. Međunarodni standardi i preporuke u području zapošljavanja u javnoj službi

Međunarodne organizacije i europske institucije raznim dokumentima propisuju preporuke i standarde za temeljna pitanja službeničkog sustava i zapošljavanja u javnoj službi. Pored

¹¹ Giljević T., *Suvremeni trendovi u zapošljavanju u javnoj službi s posebnim osvrtom na postupak zapošljavanja prema novom Zakonu o državnim službenicima*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, str. 98., U objavi

¹² Giljević T., *Suvremeni trendovi u zapošljavanju u javnoj službi s posebnim osvrtom na postupak zapošljavanja prema novom Zakonu o državnim službenicima*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, str. 100., U objavi

¹³ Marčetić G., *Komparativni službenički sustavi*, Hrvatska i Komparativna javna uprava, Zagreb, 2015., str. 60

dosadašnjih propisanih načela zapošljavanja na temelju zasluga, jednake dostupnosti, poštenog i javnog natječaja, te pravne zaštite kandidata u posljednjem izdanju 2023. godine SIGMA je u „Načela za javnu upravu“ izdvojila posebno načelo „Privlačenje i zapošljavanje sposobnih kandidata na temelju zasluga i jednakih prilika“.

Načelo „Privlačenje i zapošljavanje sposobnih kandidata na temelju zasluga i jednakih prilika“ sadrži preporuke:

- Planiranje ljudskih potencijala na temelju postojećih i procjene budućih potreba
- Transparentni i otvoreni natječajni postupak temeljen na zaslugama
- Poticanje raznolikosti i jednakih mogućnosti za rad u javnoj upravi
- Reklamiranje javne uprave i korištenje sličnih metoda privlačenja kandidata
- Precizni odabir radnih mjesta, uvjeta rada te plaća i drugih materijalnih primanja
- Kompetentnost i nepristranost komisije za provedbu natječajnog postupka
- Primjena metoda testiranja ikoje su pravedne i mjerodavne za procjenu najprikladnijeg kandidata
- Natječajni postupak treba biti efikasan, prikladnog vremenskog trajanja, usmjeren na potrebe kandidata i pojednostavljen uporabom informacijsko-komunikacijske tehnologije
- Kandidati moraju biti pravovremeno obaviješteni o rezultatima natječaja te im se mora osigurati pravna zaštita
- Omogućavanje brze prilagodbe poslu i upravnoj organizaciji

OECD „Preporuka za vodstvo javne službe i sposobnosti“ iz 2019. godine ističe važnost promicanja atraktivnosti rada u javnoj upravi i kontinuiranu prilagodbu postupka selekcije kandidata mijenjajućim vještinama koje su potrebne za obavljanje poslova u javnoj upravi.¹⁴

Najnovija publikacija OECD-a o upravljanju ljudskim potencijalima u javnoj upravi preporuke za unaprjeđenje sustava zapošljavanja sumirane su u 5 kategorija:

1. Otvaranje javne službe što širem krugu kandidata
2. Destandardizacija natječajnih postupaka
3. Prilagodba potrebama i očekivanjima kandidata
4. Korištenje sustava zapošljavanja kao alata za promicanje raznolikosti u javnoj upravi

¹⁴ Giljević T., *Suvremeni trendovi u zapošljavanju u javnoj službi s posebnim osvrtom na postupak zapošljavanja prema novom Zakonu o državnim službenicima*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, str. 104., U objavi

5. Osiguranje transparentnosti i merit načela u postupku zapošljavanja

4. STATUS SLUŽBENIKA I ZAPOŠLJAVANJE U DRŽAVNIM UPRAVAMA FRANCUSKE, NJEMAČKE I REPUBLIKE HRVATSKE

Metode i instrumenti kojima se koristi funkcija upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi kreću se u vrlo širokom rasponu, međutim možemo ih podijeliti na čvrste ili tvrde metode koje obuhvaćaju sve ono što je formalno propisano i određeno (akti vlade, provedbeni propisi) i meke metode koje su manje ili više neformalne, teže ih je odrediti i često nisu vidljive na prvi pogled.

Postupak kojim se privlače i odabiru pogodni kandidati za pojedini posao spada među najvažnija područja upravljanja ljudskim potencijalima budući da organizacijska učinkovitost i izvršenje izravno ovise o kvaliteti zaposlenika. Uspješnost postupka ovisi o prikladnom postupku pribavljanja sposobnih i obrazovanih zaposlenika, kvaliteti i načinu informiranja relevantnog stanovništva koje dolazi u obzir za određeni posao, organizacijskoj okolini i stvarnoj namjeri da se odaberu najkvalificiraniji kandidati.

Najpoznatija metoda odabira upravnog osoblja jest javni natječaj koji treba biti dostupan što širem krugu zainteresiranosti, te se njime izravno primjenjuje načelo jednake dostupnosti službe svim građanima. A gotovo svi postupci odabira uključuju fazu usmenog razgovora, odnosno intervju.

Temeljni podsustav službeničkog sustava jest klasifikacijski sustav koji bi trebao biti neproturječna i potpuna cjelina. Koji klasifikacijski sustav i u kojem obliku će neka zemlja odabrati od izuzetne je važnosti jer neposredno ima utjecaj na razvoj karijere službenika, njegovog napredovanja, nagrađivanja te plaće za rad.

U javnoj upravi način odabira kandidata i postavljanje na pojedino radno mjesto, odnosno sustav zapošljavanja razlikujemo s obzirom na primjenu klasifikacijskog sustava između dva temeljna klasifikacijska sustava:

1. karijerni ili sustav klasifikacije službenika i
2. sustav radnih mjesta ili sustav klasifikacije radnih mjesta.

Karijerni sustav ili sustav klasifikacije službenika obilježava veća zatvorenost, cjeloživotni razvoj karijere, te ograničene mogućnosti ulaska u službu na polovini karijere. Karijerni sustav obuhvaća sve službenike s istim određenim osobnim svojstvima, osigurava se ulazak u državnu službu prema kriteriju znanja kandidata koje se obično dokazuje sveučilišnom stupnjem obrazovanja ili ulaznim ispitima. Službenici se zapošljavaju na početku svoje karijere te se očekuje da će tamo provesti cijeli svoj radni vijek tijekom kojeg će napredovati.

Neke od zemalja s naglašenim karijernim sustavima su Grčka, Francuska, Slovačka, Mađarska.

Sustav radnih mjesta ili sustav klasifikacije radnih mjesta naglasak stavlja na postavljanje najprikladnije osobe na određeno mjesto, a ne kriterij formalnog obrazovanja. Mnogo je otvoreniji i pristupačniji širem krugu kandidata. On obuhvaća sva radna mjesta s jednakim ili sličnim radnim dužnostima i drugim obilježjima. Sustav radnih mjesta iziskuje detaljnu analizu svih radnih mjesta kako bi se onda mogla razvrstati u kategorije prema složenosti poslova. Začetnikom sustava klasifikacije radnih mjesta smatra se SAD, a neke od zemalja gdje ga su pronalazimo Danska, Estonija, Island.

Oba sustava imaju svoje prednosti i mane, stoga se rijetko koriste u čistom obliku. Karijerni sustav osigurava pravednost i objektivnost kroz ulazne ispite i diplome, jednostavniji je i jeftiniji u primjeni, te pruža veću sigurnost službenicima. Međutim, relativno su slabe zajedničke vrijednosti na različitim hijerarhijskim i statusnim razinama, nije usmjeren na individualno izvršenje i odgovornost i time ne doprinosi stvaranju socijalnih razlika među službenicima. Sustav radnih mjesta stvara više zajedničkih vrijednosti među osobljem na različitim hijerarhijskim razinama i s različitim statusom, ali mu nedostaju opće vrijednosti za ulaz u službu. Ulazak u službu omogućava pravednost putem otvorenog natječaja pod uvjetom da se postupak vodi pod merit načelima i transparentno. Motivira službenike na kvalitetniji rad jer omogućuje napredovanje i nagrađivanje s obzirom na individualno izvršenje radnih zadatak. Znatno složeniji i traži mnogo veća sredstva za uspješno postavljanje i primjenu.

U novije vrijeme miješaju se elementi oba službenička sustava, sustav radnih mjesta počinje davati veću ulogu središnjim tijelima za upravljanje ljudskim potencijalima, a karijerni sustavi povećavaju broj radnih mjesta na koja se dolazi putem natječaja i delegiraju ovlasti za upravljanje ljudskim potencijalima na razinu ministarstva i niže hijerarhijske razine. Navedene promjene dovode do uspostavljanja trećeg klasifikacijskog sustava, sustava odjela. Ovaj hibridni sustav daje velike ovlasti pojedinim ministarstvima u definiranju i provođenju prakse upravljanja ljudskim potencijalima, a službenici stvaraju karijeru u pravilu u jednom ministarstvu. Primjenjuje se u Austriji, Belgiji, Italiji, Češkoj, Meksiku, Nizozemskoj, Njemačkoj, Poljskoj i Portugalu.¹⁵

Zasnivanje službeničkog odnosa različit je u odnosu na zasnivanje radnog odnosa u privatnom sektoru jer počiva na načelu jednakosti što znači da se svi građani mogu javiti na

¹⁵ Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., *Upravna znanost*, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str.144

javni natječaj. Nakon što se kandidat izabere, on se postavlja ili imenuje na određeno radno mjesto ili položaj formalnim aktom koji predstavlja odluku države. Aktom o postavljanju ili imenovanju službenika stavlja u specifičan položaj prema njegovom poslodavcu (državi), kao i prema građanima. Službenik time dobiva prvo djelovanje u skladu s ovlastima, ali i obvezu postupanja. Kršenjem danih ovlasti snosi odgovornost za povredu službene dužnosti.

4.1. FRANCUSKA

4.1.1. Političko uređenje

Francuska je demokratska i socijalna država u kojoj je nositelj zakonodavne vlasti dvodomni Parlament koji se sastoji od Nacionalne skupštine i Senata. Također, izvršna vlast je podijeljena između predsjednika i Vlade. U zakonodavnoj domeni Parlamenta u odnosu na upravi aparat jest regulacija status i prava javnih službenika.

Francusku upravu kroz povijest prati kontinuirani rast, te je francuska uprava instrument države koja ima istaknutije mjesto nego u mnogim drugim državama. Zakonom o decentralizaciji 1982. uspostavljena je trostupanjska lokalna samouprava kada su uspostavljene regije kao samoupravne jedinice, iako su stvorene još 1950-ih kako bi brinule o ravnomjernom ekonomskom razvoju departmana i komuna. Na prvom stupnju nalazi se više od 36.000 komuna, malih jedinica i tri grada Paris, Lyon i Marseille, odnosno gradovi s više od 50.000 stanovnika. Drugi stupanj lokalne samouprave čini 100 departmana.

Krajem prošlog stoljeća Francuska započinje s institucionalnim reformama javne uprave s ciljem decentralizacije države, modernizacija se provodila prema *top-down* pristup. Uvedeni su neposredni pristupi za regionalna vijeća, te povećane ovlasti departmana u samostalnom odlučivanju.¹⁶

Decentralizaciju Francuska nastavlja i 2003./04. godine s ciljem podjele ovlasti između centralne države i lokalnih jedinica u donošenju odluka. Nisu se dogodile radikalne promjene, međutim došlo je do promjene smjera djelovanja središnje vlasti, te se sada više pristupa *bottom-up*, odnosno niže razine imaju znatno više utjecaja što je uzrok labavljenja veza između države i društva, odnosno smanjenje mogućnosti države da neposredno upravlja.¹⁷

¹⁶ Marčetić G., Giljević T., *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj*, Hrvatska javna uprava, 2010., br.1., str. 76

¹⁷ Giljević T., *Proces decentralizacije u Francuskoj*, Institut za javnu upravu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2013., str.270

Pojmom javne službe obuhvaćene su djelatnosti čije je obavljanje u javnom interesu i koje pružaju javnopravni subjekti ili subjekti privatnog prava pod nadzorom javne vlasti u skladu s Ustavom ili zakonom utvrđenim načelima kontinuiteta, jednakosti korisnika i prilagodljivosti.

Javne službe u Francuskoj su:

1. Službe državne suverenosti u koje spadaju pravosuđe, policija, javna sigurnost, nacionalna obrana, javne financije i unutarnji poslovi i pružaju ih isključivo tijela javne ovlasti, te se u potpunosti financiraju iz javnog proračuna
2. Upravne javne službe koje pokrivaju područja obrazovanja, zdravstvo, socijalna skrb, briga o blagostanju, kultura itd. Financiraju se pretežito iz poreza, obavljaju ih javni subjekti uz mogućnost uključivanja i privatnog sektora
3. Industrijske komercijalne javne službe u koje spadaju javni prijevoz, distribucija plina i električne energije, vodoopskrba, pošta itd. Orijentirane su na mehanizme tržišta, a njihovo obavljanje regulira i nadzire javna vlast

Poveljom o dekoncentraciji iz 1992. francuska državna uprava sastoji se od središnjih upravnih službi i službi s nacionalnim nadležnosti s jedne strane, te dekoncentriranom službama s druge strane.

Osnovna tijela francuske državne uprave jesu ministarstva koje dekretom utvrđuje predsjednik Republike na prijedlog predsjednika Republike i zato taj broj zna varirati od jedne do druge smjene vlasti. Ministarstva karakterizira visok stupanj individualizacije, te monokratski i hijerarhijski ustroj. Na njihovom su čelu ministri.

4.1.2. Status javnih službenika

Sustav javne službe sastoji se od tri podsustava i njima odgovarajućih kategorija zaposlenog osoblja u državnim službama (središnja tijela državne uprave, njihovim dekoncentriranim uredima i državnim upravnim javnim tijelima), lokalne službe (tijela komuna, departmana, regija itd.) i službe javnog zdravstva (javno zdravstvene ustanove, državni domovi za starije i nemoćne, te javni domovi za djecu i nemoćne i socijalnu rehabilitaciju).

U Francuskoj javnoj upravi zaposlene možemo podijeliti u tri kategorije:

- a) javne službenike u zvanju za koje je karakteristična trajnost zaposlenja i pripadanje određenom kadru te poseban status reguliran javnopravnim normama, oni čine najveći broj zaposlenih u francuskoj javnoj upravi.

- b) kontraktualno osoblje koje ne uživa trajnost zaposlenja u upravi, zaposlenici se razlikuju da li im je status reguliran javnopravnim ugovorom ili ugovorom privatnog prava
- c) državne radnike koji nemaju status javnih službenika, a položaj im je pod posebnim javnopravnim režimom, zaposleni uglavnom u vojnim industrijskim postrojenjima i njihov se broj konstantno smanjuje

Službeničko zakonodavstvo počiva na četiri zakona koji zajedno čine Opći statut javnih službenika kojim su regulirani uvjeti za stupanje u javnu službu, prava i dužnosti javnih službenika te osnovna načela organizacije službeničkog sustava.

Osnovna prava javnih službenika jesu: pravo na slobodu mišljenja i uvjerenja, pravo na sindikalno udruživanje, pravo na štajk, pravo na cjeloživotno učenje, pravo na naknadu za obavljen posao, pravo na sudjelovanje u oblikovanju mjera koje se odnose na njihov položaj, te pravo na zaštitu i naknadu štete ako su vezano uz obavljanje službe bili izloženi prijetnjama, uvredama i klevetama.

Etički principi i obveze službenika utvrđeni su službeničkom zakonodavstvom i obuhvaćaju osobno i ekskluzivno obavljanje službe, poštivanje hijerarhije, nepristranost, neutralnost, čuvanje profesionalne tajne, integritet te transparentnost u radu i poštivanje načela zakonitosti.

4.1.3. Upravljanje ljudskim potencijalima i zapošljavanje u državnoj upravi

Upravljanje ljudskim potencijalima djelomično je decentralizirano, središnje tijelo za upravljanje ljudskim potencijalima je glavno ravnateljstvo za upravu i javnu službu pri Ministarstvu za decentralizaciju i javnu službu. U njegovoj nadležnosti je oblikovanje, koordinacija i nadzor strategije upravljanja ljudskim potencijalima, priprema nacrti zakona i propisa. Poslove vezane uz klasifikaciju, regrutaciju, ocjenjivanje, otpuštanje i upravljanje karijerom službenika delegirani su na ministarstva.

U Francuskoj je primijenjen karijerni klasifikacijski sustav, pri ulasku u službu službenici se razvrstavaju u korpuse koji imaju svoja zasebna pravna i društvena pravila koja nadopunjuju opće norme službeničkog sustava, a podijeljeni su na razrede i stupnjeve koji predstavljaju okvir za kretanje u službi.

Razlikujemo tri kategorije korpusa prema razini, stupnju obrazovanja koji se zahtjeva za ulazak u službu na kojoj su službenici regrutirani u službu:

- A kategorija – visoka razina koja uključuje veliki korpus i skupine generalista od kojih se očekuje da će zauzeti više položaje u ministarstvima ili državnim službama,

te se inicijalno odabir provodi kroz natječajne ispite koji se temelje na načelima jednakosti i merita, te

- B kategorija – srednja razina, traži se viša stručna sprema za članove koji obavljaju poslove nižih menadžera, tajnika i kategorija
- C kategorija – niža razina za koju se ne traži diploma, radi obavljanja manualnih poslova.

Francuska je tradicionalno bila poznata po velikom prestižu koji uživa vodeći sloj upravnog osoblja proizašlog iz elitnih velikih škola. Veliki korpus značajno se razlikuje od drugih i njegovi članovi zauzimaju ključne položaje u središnjoj upravi (članovi Državnog vijeća, članovi inspektorata financija i Suda za reviziju koji obavlja financijski pregled javnih tijela i javnih korporacija, članovi tehničkog korpusa sastavljeni od inženjera te prefekti i diplomati). Zakonom o transformaciji javne službe iz 2019. uvode se promjene koje stavljaju naglasak na vještinama i iskustvu umjesto pripadanju klasama pri izboru vodećeg osoblja. Mjesta u upravi popunjavaju se internim ili vanjskim natječajem. Interni natječaj namijenjen je za napredovanje javnih službenika u službi, dok je vanjski natječaj otvoren za sve kandidate koji ispunjavaju uvjete za ulazak u službu.

U praksi se može uočiti trend povećanja broja vanjskih natječaja za vodeće pozicije u službi te smanjivanje broja vanjskih natječaja za tehničke i tajničke poslove. 2007. godine uvedena je mogućnost ulaska u službu C kategorije samo na temelju životopisa, a razne mjere poduzimaju se radi promicanja raznovrsnosti u državnoj službi.¹⁸

Promjenom zakona 2019. uvodi se priprema društveno ugroženih skupina za javni natječaj, te kreiranje posebnih natječaja za njih.

Za vrijeme karijere službenici se penju po stupnjevima unutar svoje kategorije prema godinama službe i merit načelima, a da bi napredovali u višu klasu trebaju položiti interni natječajni ispit. Takav sustav usmjeren je na znanje, a ne na sposobnost kandidata, a s druge strane stavlja se težina na važnost internog odabira koji favorizira profesionalno iskustvo kandidata. Interni odabir kroz posebne natječajne ispite otvoren je za javne službenike s određenim radnim iskustvom u javnoj upravi (npr. za kandidiranje na interni ispit za A kategoriju potrebno je pet godina službe), ispiti se manje usmjeravaju na akademsko zvanje, a više na profesionalno iskustvo. Takav pristup omogućuje pojedincima koji nisu imali mogućnosti obrazovanja da napreduje iz nižih u više kategorije. Od 2019. izmjenom zakona

¹⁸ Lopizić I., *Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava*, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 15 No. 1, 2015., str. 130

jača horizontalna mobilnost i bočni ulazak u službu, te obveza donošenja strategije koja će omogućiti ženama jednaku dostupnost državne službe.

4.1.4. Razvoj ljudskih potencijala, sustav ocjenjivanja i nagrađivanja službenika

Javne uprave škole imaju ključnu ulogu u regrutiranju osoblja za rad u javnoj upravi od kojih je najpoznatija École nationale d'administration (u daljnjem tekstu: ENA) koja je osnovana 1954. pri Uredu premijera. Program škole usmjeren je na stjecanje praktičnih znanja upućivanjem na rad u upravna tijela. Ulazak u školu ostvaruje se rigoroznim natjecanjem koji može biti vanjski i unutarnji. Ulaskom u školu većina studenata dobiva status javnih službenika u osposobljavanju, prima plaću, a zauzvrat se obvezuje na rad na određen broj godina u službi.

Tempo cirkulacije osoblja je brz, sloj službenika još nedavno je bio jako zatvoren prema društvu i konzervativan. Većina radnih mjesta nije bila otvorena za osobe koje nisu javni službenici, s iznimkom nekih radnih mjesta na srednjim razinama i radnih mjesta na ugovor. U praksi se uočava trend povećanja broja vanjskih natječaja za vodeće položaje, a smanjenje broja vanjskih natječaja za tehničke i tajničke poslove. Od 2007. uvedena je mogućnost ulaska u službu za kategoriju C samo na temelju životopisa.

Od 2002. godine u Francuskoj je ocjenjivanje rada službenika obavezno jednom godišnje. Kriterij za ocjenjivanje radnog izvršenja su: 1. profesionalne i tehničke vještine, 2. organizacija i izvršenje, te 3. osobne kvalitete i međuljudske vještine. Ocjena se primarno uzima u obzir kod bržeg napredovanja na sljedeću stepenicu unutar klase, a manje za novčano nagrađivanje.

Ne postoji pravi sustav plaća temeljnih na radnom izvršenju, plaće se temelje na položaju, specifičnim obilježjima vodećih poslova i bonusima. Bonusi se dodjeljuju kolektivno i nisu vezani uz radno izvršenje, te njihov iznos znatno varira ovisno o ministarstvu i klasi službenika.¹⁹ Francuska je 2004.godine počela eksperimentirati s plaćama temeljenim na radnom izvršenju, a pet godina kasnije uvela novi novčani bonus koji se djelomično temelji na statusu, a djelomično na radnom izvršenju.

4.2. NJEMAČKA

2.2.1. Političko uređenje

Njemačka je Ustavom iz 1949. uređena kao savezna država u kojoj je vlast organizirana na dvije razine, saveznoj i zemaljskoj, a općine i okruzi su konstitutivni dijelovi zemlje.

¹⁹ Marčetić G., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb 2007. str.278.

Sastavljena od 13 saveznih zemalja i tri grada koji imaju status saveznih zemalja. Prema svom političkom uređenju vlasti predstavlja parlamentarnu republiku.

Na saveznoj razini zakonodavnu vlast predstavlja prvi dom Parlamenta (Bundestag) koje je glavno zakonodavno tijelo zaduženo za donošenje zakona na saveznoj razini, a predstavništvo saveznih zemalja (Bundesrat) ima funkciju drugog, gornjeg doma Parlamenta, ono predstavlja predstavništvo saveznih zemalja.

Izvršnu vlast čine savezni predsjednik kojeg na mandat od pet godina bira Federalna konvencija koju čine svu članovi Bundestaga i jednak broj predstavnika parlamenta saveznih zemalja i Savezna vlast koja se sastoji od kancelara i saveznih ministara.

Zbog federalnog uređenja zemlje postoji savezna uprava koja je na razini federacije i uprava saveznih zemalja, te ustavom zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu. Autonomija lokalne samouprave vidljiva je kroz pravo lokalnih jedinica da samostalno odlučuju o unutarnjoj organizaciji lokalne samouprave i na taj način se isključuje uplitanje i utjecaj savezne i zemaljske razine. Organizacijski razvoj lokalne samouprave počiva na *bottom-up* pristupu. Savezna uprava ima ograničene ovlasti i ne obavlja sve neposredne javne poslove već se velika većina njih spušta nižim razinama, a savezna razina zadužena je za regulaciju. Sve tri razine vlasti imaju veliki stupanj autonomije i zbog toga se Njemačka nije morala baviti pitanjima decentralizacije kao druge zemlje.²⁰ Rasprave o modernizaciji javne uprave pod utjecajem novog javnog menadžmenta započele su tijekom 1990-ih.

4.2.2. Status javnih službenika

Službenički sustav Njemačke obuhvaća sve zaposlene u javnoj upravi na svim razinama što podrazumijeva zaposlene na saveznoj razini gdje ih je zaposleno oko 10% od ukupnog broja zaposlenih u javnoj upravi, dok 90% radi na razini saveznih zemalja, te lokalnoj samoupravi ili javnim službama koje financiraju zemlje ili lokalne jedinice.

Osobe zaposlene u javnoj upravi možemo podijeliti u tri kategorije zaposlenika:

1. Javni službenici čiji je status uređen javnim pravom,
2. administrativno osoblje, zaposlenici čiji je status reguliran privatnim pravom, sklapaju klasičan ugovor o radu i većinom rade u javnim službama zdravstva, školstva i socijalne skrbi, te
3. kategorija radnika koji u javnoj službi obavljaju neke poslove sukladno općem zakonu o radu.

²⁰ Marčetić G., Giljević T., *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj*, Hrvatska javna uprava, 2010., br.1., str. 68

Službenički sustav odnosi se samo na prvu kategoriju, kategoriju službenika. Osim što je njihov status reguliran javnim pravom, oni se na svoje mjesto imenuju posebnim aktom i rad u upravi im je karijera. Njihova prava i obveze uređeni su posebnim zakonom, najvećim dijelom obavljaju klasične poslove državne uprave na saveznoj i lokalnoj razini.

Glavne obveze službenika jesu da svoju dužnost moraju ispunjavati nepristrano i pošteno u vidu zaštite javnog interesa, ne smiju primati nagrade ili darove, trebaju ispunjavati naredbe nadređenih i pritom se ne isključuje njihova osobna odgovornost, moraju čuvati ugled službe i nemaju pravo na štrajk jer je nedopustivo da se pružanje usluge od čega zavise interesi i prava stanovnika obustavi.

Uz niz gore navedenih obveza, javni službenici uživaju i niz prava kao doživotno imenovanje koje je osigurano kada je službenik primljen u službu i uspješno prošao probni rad. Smatra se da se samo tako može osigurati njegova pristranost i neutralnost. Također, ostvaruju prava na odgovarajuću plaću i pravo na odgovarajuće radno mjesto što podrazumijeva kako službenik ne može biti zaposlen na niže radno mjesto od svoje formalne kvalifikacije.

4.2.3. Upravljanje ljudskim potencijalima i zapošljavanje u državnoj upravi

Javni službenici dijele se u četiri karijerne kategorije:

- a) niži službenici,
- b) srednji službenici,
- c) viši srednji službenici i
- d) viši službenici

U Njemačkoj ne postoji posebna kategorija profesionalnog vodećeg osoblja, ono se bira iz redova viših i visokih službeničkih mjesta.

Početni odabir službenika vrši se na temelju diploma odnosno stupnja obrazovanja, a ne natječaja. Nakon primitka u službu, službenik se zapošljava na određeno radno vrijeme što se smatra periodom pripremanja za rad u službu. Duljina perioda pripremanja ovisi o kategoriji u koju se službenik prima, tako za niže kategorije period pripremanja ne postoji dok za niže srednje službenike najčešće bude tri godine, a za više službenika dvije godine. Nakon završetka perioda pripremanja službenici polažu ispit nakon kojeg dobivaju trajno radno mjesto u službi. Kasniji premještanji tijekom karijere izuzetno su rijetki.

Njemačka primjenjuje karijerni klasifikacijski sustav. Međutim, kako se odluke o odabiru, napredovanju i razvoju službenika decentralizirane jer svako ministarstvo ima ovlast samostalno odlučivati o svojim službenicima to karijerni klasifikacijski sustav pretvara u sustav odjela.

Vodeće osoblje kao posebna kategorija ne postoji u Njemačkoj već se odabire iz redova viših i visoki službeničkih kategorija. Postavlja se na radno mjesto uz određen probni rok za vrijeme kojeg mora dokazati sposobnost obavljanja svih zadataka.

Odluke o odabiru kandidata i napredovanju u službi ne temelji se na sposobnosti, prikladnosti i izvršenju već na temelju diploma ovakav sustav zapošljavanja javnih službenika primjer je „klasične tradicije javne službe u kontinentalnoj Europi“ koja ima svoje prednosti kao dosljednost u primjeni zakona, profesionalizam uprave, nepristranost, međutim ima i manjkavosti kao nedostatna fleksibilnost i učinkovitost te nepovoljan sustav odabira, napredovanja i plaća.

4.2.4. Razvoj ljudskih potencijala, sustav ocjenjivanja i nagrađivanja službenika

U Njemačkoj postoji duga tradicija obrazovanja za javnu upravu. Iako je prvobitno njemačka uprava bila popunjena najvišim dijelom pravnicima, danas se to mijenja i osobe drugog obrazovanja dolaze u upravu i vodeća službenička mjesta. Sredinom prošlog stoljeća počeli su se izvoditi programi namijenjeni obrazovanju upravnih generalista, a od 1990-ih na mnogim sveučilištima uvode se programi specijalizirani za javnu upravu, menadžment i javne politike. Danas se velika pažnja posvećuje na usavršavanje službenika kroz službu i u tu svrhu postoji savezna Akademija za javnu upravu koja je središnja institucija za usavršavanje i osposobljavanje službenika.

Obvezno ocjenjivanje službenika koje se obavlja minimalno svake tri godine uvedeno je 1997., te se napredovanje službenika regulira unutar pojedinih upravnih organizacija. Službenik može napredovati na više radno mjesto ako za njega ima potrebno formalno znanje i ako se takvo radno mjesto oslobodilo. Nakon što službenik bude imenovan na više radno mjesto vezan je probnim rokom kako bi se uvidjelo posjeduje li potrebna znanja.

Do 2006. plaće svih službenika bile su jednake. Od tada regulacija plaća može biti različita, ali osnovno pravilo jest da ista mora biti odgovarajuća statusu i dužnostima koje službenik obavlja. Službenici su izuzeti iz redovnog sustava mirovinskog osiguranja, te za njih postoji poseban sustav. Budući da je rad u upravi doživotna karijera, službenici ne izdvajaju naknadu za nezaposlene.

U Njemačkoj ne postoji etički kodeks javnih službenika, istraživanja pokazuju da su kršenja etičkih standarda rijedak i izoliran problem, a prema podacima Transparency International Njemačka se ubraja među zemlje s najmanjim stupnjem korupcije.²¹

4.3. REPUBLIKA HRVATSKA

4.3.1. Političko uređenje

Republika Hrvatska je po svom državnom uređenju republika s demokratskim izabranim parlamentom, Hrvatskim saborom kao najvišim predstavničkim tijelom građana i predsjednikom Republike kao državnim poglavarom. U Republici Hrvatskoj državna vlast je ustrojena na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudbenu vlast, a ograničena je Ustavom zajamčenim pravom građanima na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Nositelj zakonodavne vlasti je Hrvatski sabor kao predstavničko tijelo građana. Do 2001. sastojao se od Zastupničkog i Županijskog doma koji je tada ukinut jer nije imao praktičnu moć nad Zastupničkim domom.

Vlada Republike Hrvatske obavlja izvršnu vlast u skladu s Ustavom i zakonom. Na čelu vlade je predsjednik koji zajedno sa svojim članovima (ministrima) određuje, usmjerava i usklađuje provedbu politika i programa te u tu svrhu predlaže i donosi strategije, daje smjernice, donosi akte te poduzima druge mjere potrebne za uređenje odnosa iz područja svoje nadležnosti. Vlada je za svoj rad odgovorna Hrvatskom saboru.

Temeljni zakonski propisi kojima se uređuje ustrojstvo, djelokrug i način rada državne uprave su Zakon o sustavu državne uprave i Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave.

Tijela državne uprave su ministarstva i državne upravne organizacije. Čelnik ministarstva je ministar, a ministarstvo može imati jednog ili više državnih tajnika koji provode politiku Vlade sukladno ovlaštenjima i nalogima ministra u jednom ili više upravnih područja. Državni tajnik odgovara za svoj rad ministru i Vladi. Ministar i državni tajnici su državni dužnosnici.

Državne upravne organizacije ustrojavaju se za obavljanje poslova državne uprave i drugih poslova čije obavljanje zahtjeva osobitu samostalnost u radu ili primjenu posebnih uvjeta i način rada. Upravne organizacije u sastavu ministarstva ustrojavaju se u pravilu kao uprave,

²¹ Manojlović R., *Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije*, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 15 No. 1, 2015., str. 164.

zavodi i inspektorati. U upravama se pretežito obavlja provedba državne politike, neposredna provedba zakona i upravni nadzor s određenim stupnjem samostalnosti u radu za jedno ili više upravnih područja. Zavodi obavljaju stručno-analitičke poslove koji zahtijevaju viši stupanj samostalnosti te posebne uvjete i način rada za jedno ili više upravnih područja dok su inspektorati zaduženi za inspekcijski nadzor u jednom ili više upravnih područja, s višim stupnjem samostalnosti u radu.

4.3.2. Status javnih službenika

Zakon o državnim službenicima (u daljnjem tekstu ZODS) temeljni je propis službeničkog zakonodavstva, uz njega postoji i Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike Republike Hrvatske kojim se reguliraju dodatna prava i obveze, te razne Uredbe. Na službeničke odnose državnih službenika primjenjuje se ZODS kao *lex specialis*, a podredno Zakon o radu kao *lex generalis*. U Hrvatskoj službenički odnos određen je kao radnopravni odnos između državnih službenika i države kao poslodavca, razlikuje 3 kategorije:

- kategorije državnih službenika,
- državnih namještenika te
- politički imenovanih državnih dužnosnika.

Primjena prava na radne odnose namještenika izjednačena je s državnim službenicima, dok su prava i obveze politički imenovanih državnih dužnosnika uređena posebnim zakonom. Uz državne službenike, dužnosnike, namještenike pojavljuju se i politički savjetnici, kao osobe angažirane od strane ministra da mu za vrijeme njegovog mandata pružaju podršku i savjet glede javnih politika, političkih odnosa i procesa.

ZODS regulira pravila koja reguliraju prijam u državnu službu, klasifikaciju radnih mjesta državnih službenika, stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, napredovanje u službi kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i obveza državnih službenika te određena pitanja od značaja za uređivanje i ostvarivanje prava, obveza i odgovornosti namještenika.

Za nastanak službeničkog odnosa potrebni su osnovni elementi (dobrovoljnost, osobno obavljanje posla, naplatnost, podređenost, preuzimanje dužnosti i stjecanje određenih prava na osnovi službeničkog odnosa i profesionalnosti) po kojima se taj odnos razlikuje od ostalih vrsta odnosa. Stoga, kada govorimo o službeničkom odnosu, važno je naglasiti da državni službenik mora povjereni posao obavljati kao svoje redovno i glavno zanimanje, odnosno

kao netko tko će svojim osobnim radom na radnom mjestu postati odlučan faktor u ostvarivanju ciljeva i samog postojanja državne službe²².

Temeljna prava državnih službenika su pravo na rad u prikladnim uvjetima, jednako postupanje i jednake mogućnosti napredovanja, pravo na zaštitu od neopravdanog premještanja ili udaljenja s radnog mjesta, pravo na kandidiranje na izborima, te pravo na predstavku i pritužbu i zaštitu kod prijave sumnje na korupciju.

4.3.3. Problematika zapošljavanja u hrvatskoj državnoj službi do donošenja novog Zakona o državnim službenicima

Hrvatska je 1994. godine donijela prvi službenički zakon koji je 2001. zamijenjen s zakonom koji je bio na snazi do 2006. godine kada stupa na snagu ZODS koji je usmjeren na reformu službeničkog sustava. Postavljena su tri temeljna cilja:

- jačanje i modernizaciju službeničkog sustava,
- osnaživanje institucionalnog i organizacijskog kapaciteta središnjih institucija, osobito Središnjeg državnog ureda za upravu, te
- razvijanje horizontalnih programa osposobljavanja službenika.

Ciljevi koji su bili zadani dobrim dijelom nisu ispunjeni, zakon je donesen bez unaprijed promišljene strategije o poželjnom obliku službeničkog sustava. Zakon iz 1994. naginjao je karijernom sustavu, Zakon iz 2001. klasifikaciji radnih mjesta dok ZODS pojedinim odredbama neodređeno i nedosljedno zastupa koncept karijere, iako se u načelima temelji na klasifikaciji radnih mjesta. Znatno su narušeni instituti postojećeg službeničkog sustava, a u zamjenu nisu ponuđeni novi. Najbitniji elementi službeničkog sustava, klasifikacijski sustav i sustav napredovanja uopće nisu regulirani, već su prepušteni uredbama Vlade, a platni sustav treba utemeljiti posebnim zakonom o plaći.

Značajnije institucionalne reforme javne uprave na području službeničkog zakonodavstva započele su s formaliziranjem odnosa s Europskom Unijom. Potpisivanjem Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju 2011. godine Hrvatska se obvezala na postupno usklađivanje zakonodavstva, a europski standardi postaju i formalno relevantni za reformu javne uprave.²³ Zapošljavanje državnih službenika u Republici Hrvatskoj dugi niz godina opterećen je raznim problematikom poput orijentacije jer ne postoji strategija, strateški pristup kakav službenički sustav se želi, kao niti ključna načela na kojima se treba temeljiti čitava javna uprava.

²² Drmić A., *Službenički odnos u hrvatskoj pravnoj regulativi*, HKJU-CCPA, br.2, 2013., str. 582.

²³ Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., *Upravna znanost*, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021., str.155

Sa strane organizacije, Ministarstvo pravosuđa i uprave (u daljnjem tekstu MPU) prati stanje i predlaže mjere za razvoj državne službe, a isto ne čini za službenike i namještenike u lokalnoj i područnoj samoupravi i javnim službama. Nadalje, prisutna je duže vrijeme izražena politizacija javne službe što utječe na profesionalizam jer prijem i napredovanje privilegiranih ljudi demotivira ostale službenike i dovodi do raširenog javnog uvjerenja kako obrazovanje i kompetencije nisu temeljni kriterij za zapošljavanje. Problem implementacije izražen je u dugom i kompliciranom postupku zapošljavanja zbog čega brojni sposobni i visokomotivirani kandidati odustaju od rada u državnoj službi i priklanjaju se privatnom sektoru.

Nacionalnim planom razvoja javne uprave za razdoblje 2022.-2027. istaknuto je kako su postupci planiranja i provedbe zapošljavanja u državnoj službi temeljene na zastarjelim metodama, kako ne postoje objektivni i transparentni kriteriji za zapošljavanje i napredovanje, te kako su postupci planiranja i provedbe zapošljavanja dugotrajni i složeni. Državna služba ne provodi aktivnosti kako bi se profilirala u poželjnog poslodavca, ne provodi aktivnosti vezane za privlačenje kandidata, te također ne koristi niti u dovoljnoj mjeri zakonske mogućnosti koje predviđaju mogućnost popunjavanja radnih mjesta u državnoj službi na temelju ugovora o stipendijama i školovanju. Apsurd neaktivnosti i tromosti državne službe u pogledu zapošljavanja i razvoja ljudskih potencijala jest obrazloženje novele ZODS iz 2022. gdje je istaknuto kako je slab interes kandidata za rad u državnoj službi zbog čega uvodi zakonsku mogućnost zadržavanja u službi državnog službenika da kada navršši 65 godina starosti u punom ili nepunom radnom vremenu najduže do 67. godine života i zapošljavanje korisnika mirovine s polovicom radnog vremena do najduže navršenih 67. godina života. Tako se žele ublažiti „posljedice nezainteresiranosti stručnjaka za rad u državnoj službi i nemogućnosti popunjavanja radnih mjesta u državnim tijelima putem javnog natječaja i osiguralo pravovremeno obavljanje poslova državnih tijela“. ²⁴

4.3.4. Zapošljavanje i razvoj ljudskih potencijala prema novom Zakonu o državnim službenicima iz 2024.

1.siječnja 2024. stupile su na snagu izmjene dva vrlo važna zakona; ZODS i Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama. Novine koje su se željele uvesti zakonskim izmjenama u ZODS u području zapošljavanja jesu:

²⁴ Giljević T., *Suvremeni trendovi u zapošljavanju u javnoj službi s posebnim osvrtom na postupak zapošljavanja prema novom Zakonu o državnim službenicima*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2024., str. 106., U objavi

- planiranje zapošljavanja sukladno analizama radne opterećenosti,
- uvođenje centraliziranih postupaka zapošljavanja kako bi se omogućio brz i transparentan proces i interna burza rade, te
- osiguranje zapošljavanja stručnih i kompetentnih službenika.

U cjelini, novi sustav trebao bi voditi objektivnom i transparentnijem zapošljavanju, temeljenom na stvarnim potrebama državnih tijela i osiguranim financijskim sredstvima, te prelaska sa sustava zapošljavanja koji se temelji na teorijskom znanju na novi sustav koji se temelji na kompetencijama.

Sustav zapošljavanja u hrvatskoj državnoj službi gore navedenim zakonskim izmjenama moderniziran je uvođenjem kompetencijskog modela i centraliziranog sustava za zapošljavanje.

Kompetencijski model uvodi se kao temelj za upravljanje ljudskim potencijalima, osobito pri planiranju zapošljavanja, rasporeda na radno mjesto, napredovanja i utvrđivanja potrebe za dodatnom izobrazbom državnih službenika. Kompetencijski model priprema jedinica za ljudske potencijale u suradnji s rukovodećim službenicima i isti mora biti dio pravilnika o unutarnjem redu državnog tijela. Zakon definira kako su kompetencije znanja, vještine, sposobnosti i odgovarajuća ponašanja državnih službenika potrebna za uspješno obavljanje poslova. Klasificira opće, specifične i rukovodeće kompetencije navodeći da opće moraju imati svi službenici bez obzira na vrstu i složenost poslova radnog mjesta, te da su specifične kompetencije vezane za pojedine skupine poslova koji zahtijevaju stručno znanje i iskustvo u određenom području rada te posebne vještine, sposobnosti i ponašanja potrebne za kvalitetno obavljanje poslova. Rukovodeće kompetencije moraju imati državni službenici koji upravljaju ustrojstvenom jedinicom ili državnim tijelom. Iz istog je vidljivo kako se kompetencije ne definiraju, i dalje su temeljni kriterij stručna sprema i radno iskustvo službenika. Uvođenje kompetencijskog modela predstavlja značajan iskorak u odnosu do na dosadašnji pristup za rad u državnoj službi koji se temeljio na formalnom znanju i radnom iskustvu kao glavnim faktorima prilikom odabira službenika.

ZODS novim izmjenama propisuje i novi sustav zapošljavanja u državnoj službi, nova zapošljavanja će se provoditi isključivo kroz Centralizirani sustav za zapošljavanje što radi veliku razliku u odnosu od dosadašnjeg decentralizirani sustav zapošljavanja u kojem su državna tijela samostalno provodila postupak zapošljavanja.

Također, dolazi i do izmjena u načinu testiranja kandidata, stari sustav testiranja i intervjuja naglasak je stavljao na provjeri teorijskih znanja kandidata, a novi sustav stavlja naglasak na testiranju kompetencija bitnih za obavljanje poslova radnog mjesta.

Izmjenama u ZODS mijenja se i uloga ustrojstvenih jedinica za ljudske potencijale, te su one sada zadužene za provođenje analiza radne opterećenosti čime se želi osigurati da se plan zapošljavanja temelji na stvarnim potrebama državne službe, zadužene su za pripremu kompetencijskog modela i profila radnih mjesta. Dužne su donositi izvješća o popunjenosti radnih mjesta na temelju rodne zastupljenosti i predlagati mjere za osiguranjem iste u državnim službama, a osobito na rukovodećim radnim mjestima.

Pozitivan pomak vidljiv je i kod odabira rukovodećih službenika jer novi ZODS propisuje da se isti imenuju na temelju internog oglasa na razdoblje od četiri godine, a javni natječaj se raspisuje tek ako se radno mjesto ne može popuniti na temelju internog oglasa.

Unaprijeđen je i sustav mobilnosti unutar same državne službe jačanjem horizontalne mobilnosti uvođenjem transparentnog i ujednačenog sustava internog oglašavanja za sva slobodna radna mjesta u državnoj upravi i mogućnosti prijave za bilo koji posao unutar iste. Kod vertikalne mobilnosti ojačana je veza između napredovanja i ocjene radnog učinka.

4.3.5. Postupak zapošljavanja državnih službenika

Slobodna radna mjesta u državnim tijelima popunjavaju se:

- zapošljavanjem,
- napredovanjem,
- premještajem ili
- rasporedom državnog službenika u skladu sa zakonom

Postupak zapošljavanja počinje izradom plana zapošljavanja s analizom radne opterećenosti kojim se utvrđuju stvarne potrebe zapošljavanja u državnim tijelima na neodređeno i određeno vrijeme, broj službenika i radna mjesta koja se namjeravaju popuniti. U pravilu se donosi za kalendarsku godinu, a može i za dvije do tri godine. Prijedlog plana dostavlja se na prethodnu suglasnost Ministarstvu financija i MPU, te po dobivanju suglasnosti čelnik MPU donosi plan zapošljavanja koji se objavljuje na mrežnim stranicama MPU i Centraliziranom sustavu za zapošljavanje.

ZODS u čl. 57. propisuje kako se zapošljavanje provodi u Centralnom sustavu za zapošljavanje putem:

- internog oglasa,
- zapošljavanje iz baze kandidata za rad u državnoj službi, te
- javnog natječaja.

Internim oglasom popunjavaju se radna mjesta na neodređeno vrijeme ili prijema na određeno vrijeme radi obavljanja privremenih poslova ili poslova čiji se opseg povećao. Oglas se objavljuje na mrežnim stranicama državne uprave nadležnog za službeničke odnose

koji će ujedno obavijestiti i državne službenike na raspolaganju, Centraliziranom sustavu za zapošljavanje, te državno tijelo koje zapošljava na svojim mrežnim stranicama. Na interni oglas mogu se prijaviti državni službenici u službi na neodređeno vrijeme koji ispunjavaju formalne uvjete u roku od 15 dana od objave internog oglasa. Postupak internog oglasa provodi se u roku od tri mjeseca od dana objave internog oglasa, a provodi ga povjerenstvo koje imenuje čelnik tijela koje zapošljava. Povjerenstvo utvrđuje listu kandidata koji ispunjavaju formalne uvjete i s njima provodi intervju. Za izabranog kandidata donosi se odluka o izboru na radno mjesto i objavljuje se u Centralnom sustavu za zapošljavanje. Također, odluka se dostavlja svim kandidatima 8 dana od dana objave, te oni mogu podnijeti prigovor čelniku tijela u roku od 8 dana od dana dostave odluke. Državno tijelo koje je izabralo kandidata u postupku internog oglasa dužno je obavijestiti državno tijelo u kojem je službenik zaposlen.

Baza kandidata za rad u državnoj službi stvara se na temelju najmanje jednom godišnje objavljenog javnog poziva za iskazivanje interesa za rad u državnoj službi na radnim mjestima određenog profila koje objavljuje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose u Centraliziranom sustavu za zapošljavanje. Podaci o kandidatima koji su zadovoljili na provedenom testiranju i ispunjavaju formalne uvjete za radno mjesto određenog profila vode se u bazi kandidata za rad u državnoj službi i vrijede tri godine. Ako se radno mjesto nije moglo popuniti putem internog oglasa, državno tijelo pozvat će na intervju osobe s najboljim rezultatima iz baze kandidata za rad. Nakon provedbe intervju, donosi se rješenje o prijemu državnu službu za izabranog kandidata, a ako je izabrani kandidat već državni službenik onda se donosi rješenje o izboru kandidata.

Javni natječaj raspisat će se ako se radna mjesta nisu mogla popuniti putem internog oglasa ili zapošljavanjem iz baze kandidata za rad u državnoj službi. Objavljuje se na mrežnim stranicama tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose, u Centraliziranom sustavu za zapošljavanje, a obavijest o tome objavljuje se i na mrežnim stranicama državnog tijela koje zapošljava. Prijave se podnose elektroničkim putem u Centralizirani sustav za zapošljavanje u roku od 15 dana od dana objave javnog natječaja. ZODS propisuje kako se testiranje kandidata sastoji od provjere kompetencija potrebnih za obavljanje poslova radnog mjesta. Rezultati se unose u Centralni sustav za zapošljavanje i vrijede tri godine od provedenog testiranja i mogu se koristiti u drugim postupcima i načinima zapošljavanja. Kandidate koji su ostvarili najbolje rezultate na testiranju, a ispunjavaju formalne uvjete iz javnog natječaja, pozvat će se na intervju koji provodi komisija čije članove imenuje čelnik državnog tijela koje zapošljava. Izbor kandidata obavlja se u pravilu najkasnije u roku od tri

mjeseca od objave javnog natječaja. Rok može produžiti jedino u slučaju popunjavanja radnih mjesta kod kojih je propisana obvezna sigurnosna provjera, za vrijeme trajanja sigurnosne provjere. Postupak javnog natječaja obustavit će se u slučajevima ako se nije prijavio niti jedan kandidat ili prijavljeni ne ispunjavaju formalne uvjete ili kandidati nisu postigli zadovoljavajuće rezultate na testiranju ili intervjuu ili su se bitno promijenile okolnosti koje su nastale nakon raspisivanja javnog natječaja. Osobe izabrane u postupku zapošljavanja putem javnog natječaja primaju se u državnu službu rješenjem čelnika tijela ili službene osobe u čijem je opisu poslova rješavanje o tome, a sukladno propisima o ustrojstvu državnih tijela. Protiv rješenja kandidat koji je pristupio testiranju može izjaviti žalbu Odboru za državnu službu u roku od 15 dana od dostave rješenja. Po izvršnosti rješenja o prijemu u državnu službu izabranog kandidata donosi se rješenje o rasporedu na radno mjesto.²⁵

U srpnju 2024. godine ZODS je izmijenjen donesenim dopunama kojima se odgađa primjena Centraliziranog sustava za zapošljavanje putem internog oglasa i iz baze kandidata za rad u državnoj službi iz implementacijskih razloga do 1. siječnja 2026. godine., te se produžuje primjena dosadašnjih propisa pri zapošljavanju u državnu službu.

Kako bi se osiguralo da za svako radno mjesto bude definirana složenost posla, kvalifikacije te potrebne opće, stručne i rukovodeće kompetencije jedinice za ljudske potencijale dobivaju novi posao. Zadužene su za pripremu kompetencijskog modela u suradnji s rukovodećim službenicima radi izrade profila radnih mjesta, složenošću pojedinih poslova, kvalifikacijama, te potrebnim kompetencijama. Kompetencije se prema ZODS dijele na opće, specifične i rukovodeće.

ZODS propisuje kako se nazivi radnih mjesta, uvjeti za raspored, klasifikacija i vrednovanje radnih mjesta primjenom mjerila za klasifikaciju i vrednovanje utvrđuje Uredbom Vlade o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaća u državnoj službi.

4.3.6. Razvoj ljudskih potencijala, sustav ocjenjivanja i nagrađivanja službenika

Nastavni programi iz područja javne uprave u Hrvatskoj izvode se na srednjim i višim školama, ali nedostaje više visokoobrazovnih programa. Najpoznatiji stručni studij javne uprave nakon kojeg se stječe diploma najnižeg akademskog obrazovanje (baccalaureatum)

²⁵ Zakon o državnim službenicima (2005) ("Narodne novine" br. 92/05., 140/05., 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12. - službeni pročišćeni tekst, 38/13., 37/13., 1/15., 138/15., 102/15., 61/17., 70/19., 98/19., 141/22., 155/23)

provodi se u okviru Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i osposobljava za stručne upravne i srednje vodeće položaje u državnim tijelima. Za visoko obrazovanje i stručni naziv magistra javne uprave potrebno je steći diplomu stručnog diplomskog studija Javna uprava. Jedini obvezni oblik osposobljavanja jest državni stručni ispit. Moraju ga položiti svi službenici u roku šest mjeseci od isteka probnog roka koji je dvanaest mjeseci za vježbenike, a šest mjeseci za službenike koji su primljeni u službu izvanrednim postupkom, izuzeti su službenici s položenim pravosudnim ispitom.

Državni službenici tijekom svoje karijere ocjenjuju se svake godine, te je svrha ocjenjivanja poticanje državnih službenika na kvalitetno i učinkovito izvršavanje službenih zadaća te utvrđivanje njihova doprinosa u obavljanju poslova kao kriterija za nagrađivanje i napredovanje u državnoj službi. Državnog službenika ocjenjuje neposredno nadređena osoba.

Sustav plaća u Republici Hrvatskoj u državnoj službi zakonski je reguliran Zakonom o plaćama u državnoj službi i javnim službama, Temeljnim kolektivnim ugovorom za službenike i namještenike u javnim službama, te Uredbom Vlade o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaća u državnoj službi.

5. POSEBAN CILJ RAZVOJ LJUDSKIH POTENCIJALA U NACIONALNOM PLANU REPUBLIKE HRVATSKE ZA RAZDOBLJE OD 2022.-2027. GODINE

Od osamostaljenja do danas u Hrvatskoj je napravljeno i poduzeto više niza mjera usmjerenih na službenički sustav, unaprjeđenje njegovih pojedinih elemenata poput klasifikacije radnih mjesta, statusnih odnosa službenika i namještenika, regulacije plaće, napredovanje i ocjenjivanje, depolitizacije i profesionalizacije javne uprave. Iako je poduzeto više mjera, i dalje nisu oblikovana jasna pravila i objektivni i transparentni kriteriji zapošljavanja, promicanja i napredovanja službenika, što proizlazi iz Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine. Kao glavni razlog za trenutačno stanje službeničkog sustava navodi se nedovoljna educiranost službenika u provedbi procjene stručnosti kandidata u postupcima zapošljavanja.²⁶

U Nacionalnom planu razvoja kao jedan od posebnih ciljeva istaknuti je razvoj ljudskih potencijala u javnoj upravi, odnosno razvoj potencijala službenika zaposlenih u javnoj

²⁶ Dobrović Jambrović D., Ružić E., *Važnost uvođenja kompetencijskog modela upravljanja ljudskim potencijalima u hrvatsku javnu upravu*, u: Zbornik radova 13. međunarodna konferencija razvoj javne uprave, Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, 2023. str. 103

upravi kao ključni element reforme javne uprave koji treba doprinijeti povećanju učinkovitosti i razvoju javne uprave.

Srednjoročni prioriteti jesu:

- uvođenje kompetencijskog modela radi redefiniranja znanja i vještina potrebnih za obavljanje poslova u javnoj upravi, uz nove programe osposobljavanja za razvoj digitalnih i zelenih vještina te vještina upravljanja
- uspostava okvira za upravljanje rezultatima te povezivanje istog sa sustavima ocjenjivanja, motivacije i nagrađivanja koji potiču trajno učenje i razvoj
- uspostava novog, digitaliziranoga sustava polaganja državnoga ispita, te programa e-učenja za pripreme za polaganje državnoga ispita i drugih stručnih ispita
- konkurentan i pravedan sustav plaća u javnoj upravi
- poticanje mobilnosti i stvaranje fleksibilnih uvjeta rada
- jačanje i provedba učinkovitih mehanizama upravljanja ljudskim resursima, s posebnom pažnjom na profesionalizaciju i razvoj uloge rukovoditelja

Povećana svijest o važnosti ljudskih potencijala i njihovog kontinuiranog usavršavanja, omogućit će veća ulaganja u stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika u javnoj upravi. Potrebno je provesti reforme u službeničkom sustavu i uvesti sustav upravljanja ljudskim potencijalima koji će omogućiti profesionalizaciju, osobito rukovodećih radnih mjesta, te koji će biti u stanju privući i zadržati kompetentne stručnjake te im ponuditi poželjno radno mjesto i kontinuirano usavršavanje.

U sklopu reforme sustava plaća u javnom sektoru, analizirat će se sustavi plaća u zemljama EU-a i ispitati mogućnost primjene nekog od modela koji su se u praksi pokazali učinkovitim. Razradit će se sustav plaća koji će se temeljiti na platnim razredima kako bi se u model ugradila mogućnost napredovanja prema rezultatima rada.

Uvest će se mogućnost hibridnog načina rada što će doprinijeti smanjenju troškova, usklađivanju poslovnih i privatnih obaveza te doprinijeti povećanju motivacije za rad službenika. Hibridni način rada je kombinacija rada od kuće i u uredu, a njegove glavne karakteristike su fleksibilnost, autonomija, odgovornost i usmjerenost na rezultate.

Učinkoviti službenik u javnoj upravi opisan je kao službenik koji je kompetentan za obavljanje svojih zadataka, motiviran za rad i učenje, predan služenju javnom interesu, postupajući etično, produktivan i zadovoljan službom.



Slika 1: Prikaz karakteristike službenika u javnoj upravi²⁷

Neki od ključnih izazova u implementaciji kompetencijskog modela u Hrvatskoj jest širok krug javnih tijela na koje se odnosi, trenutni nedostatak sistematiziranog popisa poslova i procesa u tijelima javne uprave, te nedostatne kompetencije rukovodećih službenika, kao i sami kapaciteti nadležnih tijela. Osim toga, potrebno je motivirati trenutačno zaposlene službenike prema uvođenju novih promjena, definirati koje su to dodatne specifične kompetencije, kako riješiti nedostatak kompetencija kod već zaposlenih, te kako pristupiti redefiniranju određenih novih kompetencija zbog rada na daljinu., kao i utvrditi koje su to kompetencije osoba koje prvi put ulaze u službu.²⁸ Sustavna i organizirana prilagodba, te kontinuirana edukacija ključni su uvjeti prema uspješnoj implementaciji kompetencijskog modela, te koraci koji mogu doprinijeti profesionalizaciji i učinkovitosti javne uprave.

Ciljana vrijednost 2027. godine jest 80% službenika koji su izrazili zadovoljstvo radom u javnoj upravi, udio od 20% državnih službenika koji rade u hibridnom načinu rada u tromjesečnom razdoblju, prosječan iznos novčanih sredstava uložen u obrazovanje i

²⁷ Ministarstvo pravosuđa i uprave, Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, 2022. str. 50, dostupno na: <https://mpudt.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022%202027.pdf> (10. siječnja 2025.)

²⁸ Marčetić G., *Novi kompetencijski model za zaposlene u javnoj upravi*, Savjetovanje o lokalnoj upravi, Poreč, 2024, dostupno na: <https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2024/05/2.-GORDANA-MAR%C4%8CETI%C4%86-Novi-kompetencijski-model-za-zaposlene-u-javnoj-upravi-RH-1.pdf> (13. veljača 2025.)

osposobljavanje državnih službenika godišnje 400,00 €, te 65% državnih službenika koji su pohađali programe obrazovanja i osposobljavanja godišnje.²⁹

6. ZAKLJUČAK

Razvoj i uloge javnih službenika kroz vrijeme pokazuje značajnu transformaciju u njihovoj funkciji i statusu, nekada su javne poslove obavljali laici i vladarevi miljenici kao pojedinci, manje skupine, a danas sve brojnije i složenije poslove obavljaju obrazovani profesionalci u sklopu upravnih organizacija. Znatna je promjena i u ulozi javne uprave od prvobitnog oblika vlasti pa sve do shvaćanja uprave kao društvene funkcije koja služi građanima. Uvođenjem merit sistema, temeljenog na nagrađivanju prema sposobnosti i objektivnim metodama selekcije odabrati najsposobnije službenike dovelo je do profesionalizacije uprave kakva je danas što je ključno za postizanje učinkovitosti i kvalitete u pružanju usluge građanima.

Danas se državne službe na europskoj razini suočavaju s izazovima u zapošljavanju radi demografskih promjena, smanjenog interesa za rad u državnim službama, te konkurencije privatnog sektora. Sve veća je svijest kako treba odstupiti od tradicionalnog pristupa zapošljavanja, te povećati aktivnosti u privlačenju kandidata radi negativnog trend zapošljavanja. Nužne su aktivnosti poput skraćivanja trajanja natječajnih postupaka, reklamiranje javne uprave, povezivanje s obrazovnim institucijama. Također, postupak zapošljavanja mora biti javan i transparentan, te počivati na načelima jednake dostupnosti i odabiru kandidata na temelju zasluga. Neke od europskih zemalja pristupile su trendu decentralizacije i destandardizacije postupka zapošljavanja, također, i uvođenju kompetencijskog modela.

Da bi razumjeli značenje upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi, iznimno je važno da razlikujemo pojedine kategorije zaposlenih u upravnim organizacijama, profesionalne javne službenike, političke dužnosnike, osobe koje rade na manualnim i pomoćno-tehničkim poslovima, te vanjski suradnici i privremeno zaposlene osobe. Najbrojniju i najznačajniju skupinu u javnoj upravi čine javni službenici. Razlike među kategorijama jesu koje poslove službenici obavljaju, te na koji način su regulirani njihovi statusu, potpadaju li pod režim javnopravnog prava ili privatnog prava.

²⁹ Ministarstvo pravosuđa i uprave, *Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine*, 2022. str. 66, dostupno na: <https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije.%20planovi.%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022%202027.pdf> (10. siječnja 2025.)

U Francuskoj je primijenjen karijerni klasifikacijski sustav. Ulaskom u službu, službenici su regrutirani u 3 kategorije ovisno o stupnju obrazovanja, a upravljanje ljudskim potencijalima djelomično je decentralizirano. Interni natječaji namijenjeni su za napredovanje javnih službenika u službi, dok je vanjski natječaj otvoren za sve kandidate koji ispunjavaju uvjete za ulazak u službu. Službenici tijekom karijere napreduju unutar svoje kategorije na temelju godina provedenih u službi i merit načelima, a da bi napredovali u višu klasu trebaju položiti interni natječajni ispit. Takav sustav stavlja naglasak na znanje, a ne na sposobnost kandidata, a s druge strane stavlja se težina na važnost internog odabira koji favorizira profesionalno iskustvo kandidata. Francuska je tradicionalno poznata po velikom prestižu koji uživa vodeći sloj upravnog osoblja proizašlog iz elitnih velikih škola. Veliki korpus značajno se razlikuje od drugih jer njegovi članovi zauzimaju ključne položaje u središnjoj upravi. Novim zakonom iz 2019. godine uvode se promjene koje naglasak stavljaju na vještinama i iskustvu umjesto pripadanju klasama pri izboru vodećeg osoblja, te jača horizontalni i bočni ulazak u službu.

U usporedbi s Njemačkom, vidljivo je kako isto imamo tri kategorije javnih službenika; službenici čije je status uređen javnim pravom, administrativno osoblje čiji je status reguliran privatnim pravom te kategoriju radnika čiji je status uređen zakonom o radu. Službenički sustav odnosi se samo na prvu kategoriju i oni se na svoje mjesto imenuju, rad u upravi im je karijera. Svoju dužnost moraju ispunjavati nepristrano i pošteno u vidu zaštite javnog interesa, ne smiju primati nagrade ili darove, trebaju ispunjavati naredbe nadređenih i pri tome se ne isključuje njihova odgovornost, moraju čuvati ugled službe i nemaju pravo na štrajk kao što je to u Francuskoj gdje jedna od osnovnih prava su pravo na sindikalno udruživanje, štrajk i sudjelovanje u oblikovanju mjera koje se odnose na njihov položaj.

Službenici u Njemačkoj imaju doživotno imenovanje po uspješnom završetku probnog roka, to njihovo pravo najviše ih razlikuje od prava u Francuskoj i Hrvatskoj. Početni odabir službenika vrši se na temelju diploma odnosno stupnja obrazovanja, a ne natječaja. Također kao i u Francuskoj, dijele se na: niže, srednje, više i visoke. Međutim, posebna kategorija vodećeg osoblja ne postoji već se ono bira iz redova viših i visokih službenika. Njemačka također primjenjuje karijerni klasifikacijski sustav, međutim kako se odluke o odabiru, napredovanju i razvoju službenika decentralizirane jer svako ministarstvo ima ovlast samostalno odlučivati o svojim službenicima što karijerni klasifikacijski sustav pretvara u sustav odjela.

Najviše novina vidimo u Hrvatskoj izmjenom ZODSa u uvođenju centralnog postupka zapošljavanja kao jedinstvene platforme za zapošljavanje, te kompetencijskog sustava. Cilj

navedenih izmjena je osigurati zapošljavanje najkvalitetnijih kandidata, poboljšati percepciju javnosti o državnoj upravi i postupcima zapošljavanja, te promijeniti mišljenje javnosti državne uprave kao poslodavca. Dugi niz godina nije postojao strateški pristup zapošljavanju, izražena politizacija javnih službi i percepcija da se postupci zapošljavanja provode samo „pro forme“ utjecali su na profesionalizam državne uprave. Postupci zapošljavanja često su netransparentni, dugotrajni i percipirani kao formalnost što dovodi do uvjerenja javnosti kako kompetencije i obrazovanje nisu ključni kriterij za odabir.

Centralni postupak zapošljavanja, iako suprotan decentralizaciji, s kompetencijski modelom trebali bi donijeti niz pozitivnih promjena u službenički sustav Hrvatske. Očekuje se kako će postupci zapošljavanja biti transparentni, ekonomičniji i brži, dok će kompetencijski model olakšati prepoznati najbolje kandidate i služiti kao ključan alat u modernizaciji državne uprave zasnovane na profesionalnim merit kriterijima.

Pozitivan pomak vidljiv je i u obvezi jedinicama za ljudske potencijale da provode analizu radne opterećenosti pripremaju prijedlog plana za zapošljavanje što bi trebalo dovesti do sustavnog planiranja ljudskih potencijala što privatni sektori imaju pod redovnom aktivnošću. Također, pozitivna promjena jesti i u uvođenju obveze osiguranja rodne zastupljenosti, posebno na rukovodećim pozicijama.

Centralizirani sustav za zapošljavanje kasnio je s implementacijom, te je u primjeni od studenog 2024. godine. S obzirom na kratak period primjene teško je sada procijeniti kako će isto funkcionirati u praksi i hoće li ostvariti sve pozitivne promjene koje su njime predviđene.

7. LITERATURA

- Dobrić Jambrović, *Važnost uvođenja kompetencijskog modela upravljanja ljudskim potencijalima u hrvatsku javnu upravu*, U: Zbornik radova „13. međunarodna konferencija Razvoj javne uprave“, Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, Vukovar, 2023
- Drmić A., *Službenički odnos u hrvatskoj pravnoj regulativi*, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 13 No. 2, 2013.
- Giljević T., Lopižić I., *Zapošljavanje u Hrvatskoj javnoj službi: Što (ni)smo naučili iz europskih iskustva?// Normalizacija statusa javnih službenika : rješenje ili zamka*, Institut za javnu upravu, 2019.
- Giljević T., Lopižić I., Malenica I. (2024)., *Suvremeni trendovi u zapošljavanju u javnoj službi s posebnim osvrtom na postupak zapošljavanja prema novom Zakonu o državnim službenicima*, U: Privlačenje i zadržavanje ljudi u državnoj upravi i lokalnoj samoupravi Republike Hrvatske (ur. J.Barbić), Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti. U objavi
- Giljević T., *Proces decentralizacije u Francuskoj*, U: Koprić I., *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*, Institut za javnu upravu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013.
- Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V., Lalić Novak G., *Upravna znanost, Javna uprava u suvremenom svijetu*, Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2021.
- Lopižić I., *Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava*, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 15 No. 1, 2015.
- Manojlović R., *Javna uprava i politički sustav Savezne Republike Njemačke: modernizacija kroz očuvanje tradicije*, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 15 No. 1, 2015.
- Marčetić G., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2007.
- Marčetić G., *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2005.
- Marčetić G.; Vukojičić Tomić T.; Lopižić I. (ur.), *Normalizacija statusa javnih službenika – rješenje ili zamka*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2019.
- Marčetić G., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Hrvatska javna uprava, god. 6 (2006.), br. 2., 2006.

Marčetić G., Giljević T., *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj*, Hrvatska javna uprava, 2010.

Marčetić G., *Komparativni službenički sustavi*, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Zagreb, Vol. 15 No. 1, 2015.

Musa A., *Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima iz 2005.*, Hrvatska Javna uprava, god. 6. (2006.), br. 4, 2006.

Mrežni izvori:

Marčetić G., *Novi kompetencijski model za zaposlene u javnoj upravi u RH*, Savjetovanje o lokalnoj samoupravi 22.5. - 24.5. 2024. Poreč, dostupno na: <https://www.udrugagradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2024/05/2.-GORDANA-MAR%C4%8CETI%C4%86-Novi-kompetencijski-model-za-zaposlene-u-javnoj-upravi-RH-1.pdf> (13. veljače 2025.)

Ministarstvo pravosuđa i uprave, *Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine*, dostupno na: <https://mpudt.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022%202027.pdf> (22. siječnja 2025.)

Ministarstvo pravosuđa, uprave i digitalne transformacije, dostupno na: <https://mpudt.gov.hr/kutak-za-sluzbenike-24748/drzavna-uprava/15079> (22. siječnja 2025.)

Centralizirani sustav za zapošljavanje <https://selekcija.gov.hr/>

Pravni akti:

Zakon o državnim službenicima (2005) ("Narodne novine" br. 92/05., 140/05., 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12. - službeni pročišćeni tekst, 38/13., 37/13., 1/15., 138/15., 102/15., 61/17., 70/19., 98/19., 141/22., 155/23

Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika Narodne novine br. 66/19

Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama Narodne novine br. 155/23

Zakon o sustavu državne uprave Narodne novine br. 66/19

Uredba o nazivima radnih mjesta, uvjetima za raspored i koeficijentima za obračun plaće u državnoj službi Narodne novine br. 22/24

Izjava o izvornosti

Ja, Vesna Golubić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica diplomskog rada/završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Vesna Golubić

(potpis studenta)