

Osnovna obilježja merit sustava

Liker, Anamarija

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2022

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:199:392399>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-28**



Repository / Repozitorij:

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



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

Anamarija Liker

OSNOVNA OBILJEŽJA MERIT SUSTAVA

Diplomski rad

Mentor: izv. prof. dr. sc. Ksenija Grubišić

Zagreb, 2022. godine

Izjava o izvornosti

Ja, Anamarija Liker, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica 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.

(potpis studenta)

SAŽETAK

Merit (eng. *merit* – zasluga, vrijednost) je izraz koji pripada anglosaksonskoj tradiciji, a povezujemo ga s javnom službom, javim natjecajima i klasifikacijom u javnoj upravi. Nastoje ostvariti ciljeve kao što su: utvrđivanje objektivnih kriterija ocjenjivanja, prilikom zapošljavanja provoditi ispite za provjeru sposobnosti, razviti sustav školovanja, te ograničiti samovolju političkih funkcionara kod primanja, otpuštanja ili raspoređivanja službenika. Načelo jednake dostupnosti službi svim građanima ostvaruje se provedbom javnog natječaja i sprječava davanje radnih mjesta na temelju političke ili osobne lojalnosti. Uspostavljen je u Engleskoj oko 1850. godine. Postupak javnog natječaja ima nekoliko faza, te se za što bolju selekciju kandidata koriste sljedeće tehnike: testiranje, intervju i psihološko testiranje kandidata. I kod napredovanja službenik mora ispunjavati kriterij upražnjenog mjesta, te se provodi postupak selekcije za odabir najpogodijeg kandidata.

Ključne riječi: merit sustav, sustav plijena, depolitizacija i profesionalizacija, selekcija, javni natječaj, sposobnost, usavršavanje, napredovanje, etička načela, etički kodeks

SUMMARY

Merit (eng. *merit* – merit, value) is an expression that belongs to the Anglo-Saxon tradition, and we associate it with public service, public tenders and classification in public administration. It strives to achieve goals such as: establishing objective evaluation criteria, conducting aptitude tests during employment, developing a schooling system, and limiting the arbitrariness of political officials in hiring, firing, or assigning officials. The principle of equal availability of services to all citizens is realized through the implementation of a public tender and prevents the granting of jobs based on political or personal loyalty. It was established in England around 1850. The public tender process has several stages, and the following techniques are used for the best selection of candidates: testing, interview and psychological testing of candidates. Even in the case of promotion, the official must meet the criteria of the vacant position, and a selection procedure is carried out to select the most suitable candidate.

Keywords: merit system, spoils system, depoliticization and professionalization, public tender, ability, training, advancement, ethical principles, ethical code

SADRŽAJ

1. UVOD.....	5
2. DEPOLITIZACIJA I PROFESIONALIZACIJA JAVNE UPRAVE.....	2
2.1. Sustav plijena.....	4
4. RAZVOJ MERIT SUSTAVA U NEKIM ZEMLJAMA.....	7
4.1. Velika Britanija.....	7
4.2 Francuska.....	8
5. OSNOVNA OBILJEŽJA MERIT SUSTAVA.....	10
5.1 Iznimke od merit sustava.....	11
6. DOBRA VLADAVINA.....	12
7. ODABIR I ZAPOSŁJAVANJE LJUDSKIH POTENCIJALA U JAVNOJ UPRAVI.....	14
7.1 Modeli zapošļavanja javnih službenika.....	15
7.2 Metode odabira javnih službenika.....	16
7.3 Prijam u državnu službu u RH.....	19
8. UTJECAJ MATERIJALNIH I NEMATERIJALNIH NAGRADA NA MOTIVACIJU ZAPOSLENIKA.....	20
9. ETIČKI KODEKSI I MERIT SUSTAV.....	21
9.1 Sličnosti i razlike etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja.....	22
9.2. Etički kodeksi u Republici Hrvatskoj.....	23
10. USPOREDBA MERIT SUSTAVA U RAZVIJENIM I NERAZVIJENIM ZEMLJAMA EUROPE.....	24
10.1. Estonija.....	25
10.2. Francuska.....	27
10. 3. Albanija.....	28
11. STANJE U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	30
12. ZAKLJUČAK.....	33
LITERATURA.....	35

1. UVOD

Merit sustav odnosno sustav zasluga prihvatili su službenički sustavi diljem svijeta. Riječ je o zapošljavanju i promicanju državnih službenika isključivo po kriteriju sposobnosti. Na taj način želi se udaljiti od sustava plijena i njegovih elemenata. U potpunosti izbrisati nepotizam i korupcija, odnosno prijam u službu kao nagradu za rad ili poticaj da službenik nastavi raditi u političkoj stranci. Nastoji se odmaknuti od političkih, obiteljskih kriterija kao ključnih za ulazak u službu i orijentirati isključivo na obrazovanje i sposobnost potencijalnih kandidata. Također, žele se stvoriti profesionalni i depolitizirani upravni sustavi u kojima će raditi najkvalitetnije osoblje i time povećati esikasnost i efektivnost uprave. Važnost merit sustava promoviraju Europska Unija i druge međunarodne organizacije koje su donijele niz dokumenta za usmjeravanje ponašanje službenika i njihovog djelovanja. Jedan od njih su etički kodeksi kojeg je donijela i Republika Hrvatska.

U ovom radu prikazat će se povijesni razvoj merit sustava i utjecaj SAD-a, Engleske i Francuske koje su bile ključne za formiranje načela merit sustava koja se danas primjenjuju. Opisat će se i sustav patronaže odnosno plijena koji je niz godina bio zastupljen u SAD-u i stvorio negativnu sliku o upravi i službenicima općenito, poticao nepotizam i korupciju, zagovarao sve ono što merit sustva nastoji iskorijeniti. Nakon toga prikazat će se osnovna obilježja i iznimke od merit sistema, jer čisti merit sistem kakav je zamišljen u teoriji ne primjenjuje se nigdje na svijetu. Također, opisat će se modeli i metode odabira i zapošljavanja zaposlenika, a ključan je javni odnosno otvoreni natječaj koji se prvi puta primjenio u Engleskoj. Nadalje, prikazat će se razvoj etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja te kako oni utječu na ponašanje službenika i poštivanje etičkih načela. Na kraju će se prikazati usporedba službeničkih sustava Estonije, Francuske, Albanije i Hrvatske. Razlike kod prijma u državnu službu, elementi merit načela i gdje su vidljivi, provedba postupka javnog natječaja te napredovanje i usavršavanje službenika.

2. DEPOLITIZACIJA I PROFESIONALIZACIJA JAVNE UPRAVE

Profesionalna i učinkovita uprava, koja je orijentirana na postizanje društvenih potreba neraskidiv je dio moderne države i društva, a depolitizacija javne uprave, njena društvena kontrola i odgovornost rezultat su snažnih društvenih promjena modernizacije.¹ Također, jedan od ciljeva upravnih reformi je uspostavljanje moderne, profesionalne i neovisne državne službe. U nastojanju postizanja navedenog, Europska Unija donosi niz dokumenta kojima definira standarde i načela službeničkog prava.²

Zajednička inicijativa OECD-a i Europske Unije naziva se SIGMA. Riječ je o programu koji služi za pružanje podrške zemljama partnerima u modernizaciji vlastitih sustava javne uprave. U razdoblju od 1995. godine do 2022. godine SIGMA je objavila 63 dokumenta.³

Prvi dokument donosi 1995. godine, a naziva se *Ključno osoblje središnje državne uprave: uvođenje sustava visokih državnih službenika u zemljama srednje i istočne Europe*. Njime se želi pomoći zemljama srednje i istočne Europe da stvore preduvjete za osnivanje odlučujućeg osoblja u državnoj upravi.⁴

1996. godine donosi dokument *Djelotvorno komuniciranje javne uprave s medijima*. Njime se potiče službenike, ali i vladu da budu otvoreniji prema građanima, komuniciraju s njima te ih informiraju o svojim postupcima.⁵

1998. godine objavljuje 23. Dokument naziva *Priprema javnih uprava za europski upravni prostor*. Navodi kako je odlučnost javne uprave glavni pokazatelj spremnosti države za preuzimanje prava i obaveza EU.⁶ Iste godine objavljen je 25. Dokument pod nazivom *Istraživanje*

¹ Kregar J., Sociologija uprave, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014, str.141.

² Musa A., Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima iz 2005 u Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2006., Vol.6, str. 94

³ <https://www.sigmaxweb.org/publications/public-governance-papers.htm> (21.09.2022.)

⁴ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/top-management-service-in-central-government_5kml6gln4cbq-en (21.09.2022.)

⁵ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/effective-communications-between-the-public-service-and-the-media_5kml6g6m8zjl-en (21.09.2022.)

⁶ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/preparing-public-administrations-for-the-european-administrative-space_5kml6143zd8p-en (21.09.2022.)

*javnog mišljenja kao prilog reformi javne uprave. Dokument proučava utjecaj javnog mišljenja na unapređivanje javne uprave u zapadnoeuropskim zemljama i zemljama srednje i istočne Europe.*⁷

2012. godine objavljuje 48. Dokument pod nazivom *Profesionalizacija državne službe na zapadnom Balkanu*. Ispituje profesionalizaciju sedam država Balkana, Albanije, Srbije, Crne Gore, Bosne i Hercegovine, Kosova, Sjeverne Makedonije i Hrvatske, odnosno kako njihove državne službe implementiraju europska upravna načela.⁸

1999. godine donosi dokument *Europska načela javne uprave*. SIGMA polazi od temeljne dužnosti svake države da, u ostvarenju javnog interesa i obveze pružanja javnih usluga, osigura učinkovito, profesionalno i nepristrano djelovanje javne uprave.⁹

Da bi to ostvarila, državna služba treba ispunjavati sljedeće uvjete:

„1. djelovanje u javnom interesu - odvajanje javne od privatne sfere od presudne je važnosti te javni interes mora imati prioritet i biti zaštićen od upletanja privatnih interesa. Javna domena mora biti regulirana posebnim pravilima, a oni koji djeluju unutar nje podvrgnuti navedenim pravilima. To se odnosi i na jačanje etike i integriteta u upravi te jačanje političke neutralnosti. Također nastoje se ograničiti obavljanje poslova koji nisu u dužnosti državnog službenika.

2. depolitizacija i profesionalizacija državne službe - odvajanje politike od uprave nužno je jer unutar javne domene postoje dva odvojena, međusobno povezana, dijela koja počivaju na različitoj logici i izvoru legitimiteta i imaju različitu prirodu. Politika se temelji na povjerenju javnosti izraženom na izborima, a uprava se temelji na stručnosti i profesionalizmu službenika koji djeluju u okviru zakona, što se očituje putem natječaja za ulazak u službu.

3. odgovornost državnih službenika - zahtjev za razvojem individualne odgovornosti i napuštanjem prijašnje prakse kolektivnog odlučivanja, što uključuje jasno definiranje odgovornosti za odluke i postupke te regulaciju odgovarajućih mehanizama i njihovo provođenje u praksi. To se odnosi i na hijerarhijsku uređenost uprave te osiguravanje vanjske kontrole zakonitosti putem revizije ili upravnog sudovanja.

⁷ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-opinion-surveys-as-input-to-administrative-reform_5kml611pccxq-en (21.09.2022.)

⁸ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-right-to-open-public-administrations-in-europe_5km4g0zfq27-en (21.09.2022.)

⁹ Musa, A., op.cit. (bilj.2), str. 95.

4. jasno definirana prava i obveze državnih službenika i platnog sustava. Pravedno ocjenjivanje rada službenika s jamstvom zaštite od nepravednih ocjena s adekvatnom zaštitom prava službenika, ponajprije radnog mjesta i plaće. Platni sustav mora biti utvrđen zakonom, transparentan i s malim stupnjem slobode u određivanju plaće pojedinog službenika.

5. merit-nacelo - zapošljavanje i napredovanje u službi trebaju biti utemeljeni na sposobnostima, uz isključivanje mogućnosti patronaže, diskriminacije i proizvoljnosti.¹⁰

Status državnih službenika treba se regulirati na način koji će omogućiti razvoj profesionalnih potencijala, stručan, nepristran i učinkovit rad službenika. Usmjerenost na privlačenje kvalitetnih ljudi u upravu kojima je potrebno osigurati adekvatnu pravnu zaštitu njihova položaja. Podlozan je pravnim propisima koji omogućuju učinkovito obavljanje funkcija, a istovremeno ga štite od upletanja politike i interesnih grupa te osiguravaju odgovarajuću plaću kako bi se smanjila mogućnost korupcije.¹¹

Selekcija ljudi za ključne položaje u upravi bitna je ne samo zbog instrumentalne efikasnosti, nego je to i političko pitanje povjerenja u njezinu neutralnost, zakonitost (pouzdanost i predvidivost, pravna kompetentnost, brzina), otvorenost (prema korisnicima, službi i građanima), odgovornost (formalni postupci, sudska zaštita), učinkovitost, 3E, profesionalni integritet (pozitivna javna slika). Osigurava odabir najpogodnijeg kandidata te isključuje mogućnost patronaže.¹²

2.1. Sustav plijena

Najbrojniju skupinu ljudi u javnoj upravi čine javni službenici. Njihova uloga, kao i shvaćanje upravne službe mijenjala se kroz godine. U jednom periodu na upravnu službu gleda se kao na povlasticu tj. beneficiju. Za javnog službenika to je podrazumijevalo određene materijalne koristi te povoljniji status od ostalih zaposlenika što je rezultiralo praksom legalnog kupovanja javnih službi, a u kasnijim razdobljima evaluiralo u razne oblike nepotizma, korupcije i patronaže.¹³

¹⁰ Marčetić G., Musa A., Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2013., Vol.50, No.4, str.728

¹¹ Musa, A., op.cit. (bilj.2), str. 95

¹² Kregar J., loc.cit

¹³ Marčetić G., Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2007., str. 89

Najpoznatiji primjer političke patronaže u novijoj povijesti je američki *spoils system* odnosno sustav plijena koji je započeo 1829.g. dolaskom na vlast predsjednika Jacksona.¹⁴

Sustav plijena je pojam koji omogućuje političkoj stranci koja pobijedi na izborima da slobodno i prema vlastitoj volji imenuje ljude u upravu i javne organizacije. Riječ je poslijeizbornoj smjeni javnih službenika i njihovoj zamjeni kadrovima pobjedničke političke stranke.¹⁵

Jackson je smatrao kako trajnost službe dovodi do neosjetljivosti administracije prema javnosti i javnim interesima. Nagrađivao je svoje sljedbenike i one koji su mu davali potporu čime je ojačao svoju političku poziciju. Također, predlagao je da služba traje 4 godine jednako kao i mandat predsjednika što je omogućilo raspodjelu „plijena pobjede“ a to znači da pobjednička politička stranka ima pravo na položaje u saveznoj administraciji. Može se reći da je „*spoils system* bio zasnovan na ničim ograničenoj samovolji u primjeni diskrecijskog prava otpuštanja političkih konkurenata i zapošljavanja vlastitih pristaša.“¹⁶

„Posljedice tog sustava bile su:

- Slabljenje etike, efikasnosti i efektivnosti uprave
- Pojava suvišnih upravnih poslova kako bi se nagrađivali članovi stranke
- Skandali, pronevjere, mito i iznuđivanje
- Slabljenje industrijalizacije i trgovine i veliki dugovi i porezi“¹⁷

Spoils system u Americi prestaje postojati 1883.g. izvršenjem atentat na predsjednika Garfielda, te usvajanjem Zakona o reformi državne službe kojim se uveo merit sustav, što je značilo da se većina položaja dodjeljuje na temelju zasluga i sposobnosti službenika.¹⁸

Sustav plijena može identificirati kao zastarjeli, budući da potječe iz razdoblja kada je politička vlast bila apsolutni gospodar i nije u skladu sa suvremenim demokratskim trendovima, ali u pojedinim zemljama i dalje je vidljiva njegova prisutnost.¹⁹

¹⁴ *Ibid.*, str.90.

¹⁵ Stančetić V., Spoils system is not dead: the development and effectiveness of the merit system in Western Balkans u Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 2020., Vol.20, No.3, str.418

¹⁶ Perko Šeparović I., Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave, Golden marketing- tehnička knjiga, Zagreb, 2006., str.48

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Stančetić V., op.cit. (bilj.15) str.419

¹⁹ *Ibid.*, str. 418

Razlozi zbog kojih je i dalje prisutan su: dugogodišnje nepovjerenje u vlast i institucije, postojeći politički i stranački sustav te politička kultura. Riječ je o izbornom sustavu koji odgovara stranačim interesima ili čelnicima tih stranaka i interesnim skupinama koje stoje uz njih. Politički zastupnici prvenstveno su u službi stranke a ne građana, što rezultira nezadovoljstvom i nepovjerenjem. Iz toga proizlazi zaključak da se merit sustav ne može uvesti niti unaprijediti samo promjenom propisa nego ga u svome radu trebaju prihvatiti stranke i vodstvo te u potpunosti odbaciti sustav plijena.²⁰

²⁰ *Ibid.*, str.433

4. RAZVOJ MERIT SUSTAVA U NEKIM ZEMLJAMA

Zbog sve težih zadataka koje je država preuzimala na sebe došlo je do potrebe za profesionalizacijom uprave koja će djelovati prema stručnim i profesionalnim kriterijima bez utjecaja politike. Merit sustav se u europskim državama počinje primjenjivati u 18. i 19. stoljeću, a u SAD-u krajem 19. stoljeća. Uvođenje merit sustava u SAD potaknuto je političkom i ekonomskom korupcijom koja je posljedica dugogodišnjeg sustava plijena.²¹

4.1. Velika Britanija

Britansku upravu tijekom 17. i 18. stoljeća obilježava korupcija i sustav patronaže. Osoblje se postavljalo na upravne funkcije radi uhljebljenja osiromašenih plemićkih obitelji. Početkom 19. stoljeća dolazi do odvajanja politike od uprave, stvaranja profesionalnog upravnog aparata, te afirmiranja javnog interesa. Iako se težilo profesionalizacij u službu se i dalje ulazilo obiteljskim i političkim vezama, te su položaji u upravi bili rezervirani samo za elitu.²²

Suočeni diskriminacijom nadarenih pripadnika nižih klasa, J. Bentham i J.S. Mill zalagali su za njihova mjesta na upravnim položajima. Njihovo učenje prihvatili su i drugi teoretičari koji su se uspjeli izboriti za primjenu merit načela u školstvu i kolonijalnoj upravi. No, do pravih promjena dolazi nakon izvještaja koji predlaže „da se slobodna mjesta u državnoj službi popunjavaju prema objektivnim kriterijima školovanja i otvorenog natječaja.“²³ Posljedica izvještaja je i izmjena u klasifikaciji radnika i podjela između općih poslova i intelektualnih poslova koji su namijenjeni višem upravnom rangu. Time dolazi do promjene ulaska u službu, od sustva patronaže, odnosno političke i osobne protekcije kao metode ulaska u službu do izbora kandidata za određeno mjesto na temelju sposobnosti.²⁴

O zapošljavanju je odlučivala nezavisna komisija. Za prijam u državnu službu raspisuje se javni natječaj, koji mora biti u skladu s pravilima Ministarstva financija. Ministarstvo financija,

²¹Erent Sunko Z., Manojlović Toman R., Giljević T., Model atenskog polisa – korijen suvremenog merit sustava i službeničke etike? u Normalizacija statusa javnih službenika, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2019.,str.272

²² Kregar J., Depolitizacija javne uprave: napredak i otpori, /ur./ Hrvatska država i uprava: stane i perspektive: okrugli stol održan 26. i 27. ožujka 2008. u palači HAZU u Zagrebu, Zagreb, 2008, str.220

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*, str.221.

odnosno Riznica razvije se tijekom 16. stoljeća, kao klasični upravni resor. Na natjecajima provodili su se ispiti i intervju čime se ocjenjivala sposobnost kandidata.²⁵

Važnu ulogu u promjenama imao je stalni tajnik Ministarstva financija, Charles Trevelyan koji se zalagao za profesionalizaciju, popunjavanje radnih mjesta na temelju sposobnosti kandidata, te za obrazovanje službenika. 1979.g. M. Thatcher uvela je veće promjene a to su: uspjeh u smanjenju troškova i delegaciji poslova na samostalne agencije i tijela te je formirala grupu za poboljšanje odnosa s građanima i kvalitetu usluga. Uprava se počinje shvaćati instrumentom vođenja, a ne politike.²⁶

Tijekom 19. stoljeća razvili su se principi koje i danas primjećujemo u djelovanju europskih institucija, a to su: 1. politička neutralnost, 2. postavljanje i napredovanje prema sposobnostima, 3. trajnost- da rezultati izbora ne utječu na nositelje viših dužnosti, 4. upravno iskustvo, 5. shvaćanje o davanju vrijednosti koju korisnik dobije kao uslugu za svoj novac, 6. osjećaj misije javne službe.²⁷

4.2 Francuska

Razvoj moderne francuske uprave može se pratiti od 16.stoljeća kada dolazi do stabilizacije upravnog sustava, osnivanja upravnih organizacija i usvajanja pravnih instituta koji se prepoznaju i danas. Državna uprava stoljećima se razvijala oko kraljevske vlasti, a na upravne položaje privilegijama su dolazili samo aristokratski slojevi.²⁸

Francuska revolucija započela je 1789.g. vođena je idejama o slobodi, jednakosti, bratstvu te je rezultirala brisanjem povlastica, staleža i jačanjem jednakosti svih građana. Na temelju revolucije donesena je Deklaracija o općim pravima čovjeka i građanina. Utjecala je i na osnivanje ustanova za školovanje vodećih profesionalnih upravnih službenika.²⁹

²⁵ Đurman P., Javna uprava i politički sustav UK: između tradicije i reformi u Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2015, str.71

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Kregar J., op.cit. (bilj.22), str.222.

²⁸ Lopžić I., Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava u Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2015., str.104

²⁹ *Ibid.*

Napoleon je dolaskom na vlast, nastojao stvoriti profesionalnu visoku upravu. Državnom savjetu dodijelio je pravo ispitivanja sposobnosti kandidata za ulazak u državnu službu. Donijeli su niz kriterija koje su kandidati morali zadovoljiti. Neki od njih su bila određen broj godina, odgovarjuće obrazovanje te polaganje ispita pred Državnim savjetom. Svaki od kandidata morao je iskazati vrijednost imovine koju posjeduje kako bi se spriječila zlouporaba položaja. Time pripadnici nižih društvenih slojeva dolaze na najviše položaje. Zanemarivanje pripadnosti nižim slojevima uzimala se u obzir prilikom formiranja vojske i policije, koju su sačinjavali nadareni i obrazovani. No, godinama sve se više pažnje davalo formalnom, odnosno pravnom obrazovanju.³⁰

Dolazi do formiranja škola u kojima su se obrazovali stručnjaci za javnu upravu: *Ecole centrale des travaux publics*, *Ecole Polytechnique*. „*Ecole Polytechnique* postaje službeno škola koja obrazuje kadrove za najviše funkcije u upravi.“ Kandidate odabiru članovi Direktorija te ih imenuju na različite upravne funkcije. Tijekom Drugog Imperija i Treće Republike vidi se tendencija prema sve većem formaliziranju i širenju merit sustava. 1945.g. dolazi do promjena u regrutiranja kandidata za rad u upravi. Položaj službenika se stabilizirao donošenjem zakonodavstva koje jamči stabilnost zaposlenja i stimulira regrutaciju visokih činovnika kroz sistem upravnog obrazovanja.³¹ U to vrijeme formirana je škola ENA, a njezino stvaranje je najznačajniji dio reforme. Pripadnici na višim upravnim položajima regrutirani su od najuspješnijih polaznika škole. Nastao je sistem selekcije koji je želio svim slojevima omogućiti jednake šanse za ulazak u službu, eliminirajući subjektivne kriterije. To je dovelo do napuštanja natječaja kao metode ulaska u službu.³²

Sistem selekcije pokazao je da opća sposobnost nije dovoljna, nego da veliku ulogu u podizanju kvalitete upravnih radnika ima sustavno upravno školovanje. Ono ujednačava vrijednosti i navike svih upravnih službenika i funkcionara, a polaznici škola stječu potrebno znanje i vještine za visoke upravne položaje.³³

³⁰ Kregar J., op.cit. (bilj.22), str.223

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, str.224.

³³ *Ibid.*, str.225.

5. OSNOVNA OBILJEŽJA MERIT SUSTAVA

Merit (eng. *merit* – zasluga, vrijednost) je izraz koji pripada anglosaksonskoj tradiciji, a povezuje ga s javnom službom, javim natjecanjima i klasifikacijom u javnoj upravi. Njegovom razvoju pridonijela je profesionalizacija koja je dovela i do utemeljenja nekih novih vrijednosti. Za razliku od sustava plijena, kod merit sustava stručnost i sposobnost uzimaju se kao glavni kriteriji za ulazak u službu, te kasnije nagrađivanje i napredovanje službenika.³⁴

Temeljna ideja merit sustava je objektivnim metodama odabrati najспособnije za rad u javnoj upravi te ubrzati nagrađivanje i napredovanje najboljih službenika tijekom njihove karijere. Načela koja je razvio postaju glavni elementi službeničkog zakonodavstva mnogih država. Njime se želi povećati efikasnost javne uprave, te njezina profesionalizacija i depolitizacija. Načelo jednake dostupnosti službi svim građanima koje se ostvaruje provedbom javnog natječaja sprječava davanje radnih mjesta na temelju političke ili osobne lojalnosti.³⁵

Zapošljavanje isključivo prema kriteriju sposobnosti karakterizira profesionalnu, nepolitičku i odgovornu javnu upravu. Važnost se pridaje i stalnom zaposlenju službenika u državnoj službi, kojom se službenika štiti od političkih pritisaka i radnjama suprotnim merit načelima.³⁶ Jednake šanse i metode provjere sposobnosti za sve kandidate koji bi se željeli zaposliti u upravi rezultiraju pravednom selekcijom. Time pravo zapošljavanja dobivaju svi oni koji posjeduju specifična tehnička znanja, bez obzira kojem sloju pripadaju.³⁷

Glavni mehanizam koji službenike potiče na što kvalitetniji rad su nagrade prema sposobnostima. Merit sustav nastoji ostvariti mnoge ciljeve, a neki od njih su: utvrđivanje objektivnih kriterija ocjenjivanja, prilikom zapošljavanja provoditi ispite za provjeru sposobnosti, razviti sustav školovanja, te ograničiti samovolju političkih funkcionara kod primanja, otpuštanja ili raspoređivanja službenika.³⁸

Dok je kod sustava plijena, vladajuća politička stranka birala ljude za rad u upravi i javnim organizacijama, a odlaskom stranke s vlasti, odlazili su i službenici sa svojih položaja, kod

³⁴ Erent Sunko Z., Manojlović Toman R., Giljević T., op.cit., (bilj.21), str.271

³⁵ Marčetić G., Javni službenici i tranzicija, Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung, 2005, str.128.

³⁶ Erent Sunko Z., Manojlović Toman R., Giljević T., op.cit. (bilj.21), str.273.

³⁷ Marčetić G., op.cit. (bilj. 35), str.130.

³⁸ Kregar J., op. Cit. (bilj.1), str. 152

merit sustava vladajuća politička stranka imenuje svoje ljude samo za ključne političke položaje na ograničeno vrijeme, a u upravu se zapošljavaju stručnjaci prema svojim kvalitetama na temelju javnog natječaja. Službenici su stalno zaposleni te ne odlaze sa svojeg položaja kada se promijeni vladajuća stranka. To podrazumijeva end-to-end rješenje. Odnosi se na zapošljavanje osoblja i visoku političku ovisnost s jedne strane, te potpuno neovisno zapošljavanje na temelju zasluga, s druge strane, čime smanjuju učinkovitosti birokratske organizacije, a balansiranje između ova dva principa je najbolji način. Stručnost se osigurava na temelju zasluga i nezavisnih segmenata, ali odgovornost organizacije osigurava se kroz političko vodstvo. No potrebna je međusobna kontrola i praćenja rada i uprave i politike i njihova otvorenost prema javnosti.³⁹

Tijekom 20. stoljeća pojavili su se izazovi za merit sustav koji su proizašli iz pritiska različitih društvenih skupina koje su zahtjevale poseban tretman kao što su branitelji, manjine, žene što je utjecalo na njegovo modificiranje te je počeo uzimati u obzir i druge kriterije osim objektivnih. U 21. stoljeću sve više pažnje se pridaje koliko se merit sustav zapravo primjenjuje i kakvi su mu rezultati. Postavlja se pitanje zašto u nekim europskim zemljama merit sustav prihvaćen i daje dobre rezultate, dok je u drugima deklarativno prihvaćen, ali se ne provodi dosljedno i daje loše rezultate. Njegova primjena ovisi o političkim, gospodarskim i društvenim karakteristikama pojedine zemlje.⁴⁰

5.1 Iznimke od merit sustava

Čisti merit sustav koji se zagovara u teoriji ne primjenjuje se nigdje na svijetu. Postoje četiri kategorije iznimki.⁴¹

Prva iznimka je politizacija vodećeg upravnog sloja. Političke imenovane osobe odnosno državni dužnosnici na vrhu su upravnog sustava. Njihova uloga je prenošenje političke volje demokratski izabраниh nositelja vlasti na upravu te politička kontrola rada uprave. Vidljiva je velika uloga političkih stranaka i njihovih vođa u odlučivanju o kadrovskim pitanjima, ali i osobna lojalnost prema vođi. Promjene vrha političke elite su spore jer je riječ o zatvorenim interesnim krugovima. Sve to dovodi do klijentelizma, gdje su vodeći došli na svoje položaje prema

³⁹ Stančetić V., op.cit. (bilj.15) str.418

⁴⁰ *Ibid.*, str.422

⁴¹ Erent Sunko Z., Manojlović Toman R., Giljević T., op.cit., (bilj.21), str.273

normalnim kriterijima, ali presudne su osobine motivacije a ne stručnost. Politički kriteriji selekcije temelje se na sporazumima kojima se želi osigurati podrška, a ne predanost rješavanja zadataka.⁴²

Druga iznimka su službenički sustavi s automatskim sustavom napredovanja. Radi se o zatvorenim karijernim sustavima kod kojih na više upravne položaje mogu napredovati samo postojeći upravni službenici. Za napredovanje moraju se zadovoljiti merit kriteriji – stjecanje višeg stupnja akademskog obrazovanja ili vrijeme provedeno u upravnoj službi, ali napredovanje na više položaje unutar upravnog sustava rezervirano je za uzak krug postojećih službenika. Najbolji promjeri su Francuska i Belgija. U Francuskoj na visoke upravne položaje mogu doći samo učenici škole ENA ili drugih „velikih škola.“⁴³

Treća kategorija iznimke od merit-sustava kada tijela javne vlasti žele zaštititi određena društvena kretanja, te donose mjere kojima žele ispraviti posljedice diskriminacije određenih društvenih skupina. Riječ je o ženama, nacionalnim manjinama, hendikepiranim osobama, ratnim vojnim invalidima. Kako su oni u nepovoljnijem položaju od ostalih, javna vlast želi pospješiti njihovo zapošljavanje ali i napredovanje.⁴⁴

Četvrtu kategoriju iznimke u Hrvatskoj čine „službenici i namještenici, za čijim radom je prestala potreba u državnom tijelu na koje su bili raspoređeni. Državno tijelo dužno im je ponuditi prijem u državnu službu, odnosno sklapanje ugovora o radu, ako se u roku od jedne godine pokaže potreba za obavljanjem poslova radnog mjesta na koje su bili raspoređeni u trenutku kada je za njegovim radom prestala potreba.“⁴⁵

6. DOBRA VLADAVINA

⁴² Kregar J., op.cit., (bilj.1), str. 154, str. 155.

⁴³ Erent Sunko Z., Manojlović Toman R., Giljević T., op.cit., (bilj.21), str.273

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Čl.57. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike, Narodne novine, br. 56/2022

Svjetski problemi poput nezaposlenosti, siromaštva, nejednakosti, društvenih neizvjesnosti doveli su do promjene stajališta građana na uloge države i javnih politika. Rezultat toga je stvaranje upravne doktrine dobre vladavine ili *good governance*.⁴⁶

„Pojam dobra vladavina koristi se kao zajednički nazivnik za skup mjera i postupaka kojima se nastoji modernizirati i učiniti društveno odgovorna vlada.“ Koncept je razrađen i u rezoluciji Komisije za ljudska prava Ujedinjenih Naroda, koja navodi principe djelovanja, a oni su otvorena, transparentna, odgovorna i odazivna javna uprava.⁴⁷ Javna uprava mora biti usmjerena prema građanima, te podupirati njihovo sudjelovanje kroz organizacije civilnog društva. Ljudi se ne mogu tretirati samo kao potrošači ili kupci usluga, nego kao građani koji imaju pravo tražiti od vlasti polaganje računa za akcije koje poduzima. Dobra vladavina prepoznaje važnost neformalnih utjecaja na donošenje odluka, građane vidi kao sukreatore javnih politika, poziva na odlučivanje i djelovanje, a ne samo na formalne procedure i zakonom određene postupke. Također, naglašava potrebu snaženja institucionalnog kapaciteta, obnove demokratskog političkog legitimiteta suvremenih država, upućuje na potrebu jačanja policy kapaciteta javne uprave i iusklađivanje lokalnih i središnjih vlasti.⁴⁸

I za Svjetsku Banku važan model dobre vladavine. Banka definira model “kao način na koji se vlada u upravljanju gospodarskim i društvenim razvojem zemlje.“ Njegov cilj je djelotvorniji i učinkovitiji javni sektor. Ističe se vođenje, odnosno način na koji političke vođe upravljaju ili upotrebljavaju moć kako bi promovirali društveni i gospodarski razvoj.⁴⁹

1998.g. donesen je dokument Europska načela javne uprave koji postavlja kriterije budućeg razvoja javne uprave u EU te je i temelj za ocjenu dobre vlade u zemljama koje se priključuju EU. On je zapravo uputa o ciljevima i načelima na kojima se zasniva javna uprava, i sadrži prihvaćene demokratske vrijednosti i mjere za rješavanje problema te je i podloga za demokratske i upravne reforme.⁵⁰

⁴⁶ Marčetić G., op. cit., (bilj.13), str.62

⁴⁷ Kregar J., op.cit. (bilj.22) str.231.

⁴⁸ Marčetić G., op.cit. (bilj.35), str. 62

⁴⁹ Perko Šeparović I, op.cit.,(bilj.16) str. 136.

⁵⁰ Kregar J., op.cit.(bilj.22) str.231

„2001.g Eurospka Komisija donosi Bijelu knjigu „*The White Paper on European Governance*“ jedan od temelja suvremenog razvoja europskog modela vladavine. Ona ističe pet temeljnih načela dobre vladavine:

1. Otvorenost – institucije moraju raditi na otvoreni način, aktivno komunicirati o akcijama i odlukama te upotrebljavati jezik razumljiv javnosti.
2. Sudjelovanje – potrebno je sveobuhvatno sudjelovanje kroz sve faze donošenja odluka kako bi se povećalo povjerenje u krajnji rezultat institucija
3. Odgovornost – uloge u zakonodavnim i izvršnim procesima moraju biti jasnije, mora se preuzeti odgovornost za ono što se čini
4. Učinkovitost – političke mjere moraju biti učinkvite i pravodobne
5. Usklađenost – političke mjere i akcije moraju biti usklađene i lako razumljive⁵¹

Za bolju primjenu tih načela koriste se razmjernost i supsidijarnost, znači da izbor razine i instrumenata koji se koriste moraju biti razmjerni ciljevima koji se žele ostvariti.⁵²

U implementaciji navedenih načela, ali u provedbi modela dobre vladavine pojavljuju se problemi koji ograničavaju njihov uspjeh. Neki od problema su: slaba lokalna uprava loši odnosi s centralnom vlašću, raširena korupcija, nedostatak dosljednog političkog vodstva, institucionalni promašaji, nerazvijeno civilno društvo, nedostatak suradnje i savjetovanja s interesnim skupinama. Kako bi se ti problemi navladali potrebna je konstruktivna uloga vlade, izgradnja institucija i sposobnosti.⁵³

7. ODABIR I ZAPOŠLJAVANJE LJUDSKIH POTENCIJALA U JAVNOJ UPRAVI

Za razliku od privatnog sektora u kojem ne postoji točno propisana pravila prilikom odabira zaposlenika, u javnoj upravi postoji točno definiran postupak zapošljavanja. Bitno je privući što kvalitetnije i stručnije kandidate jer učinkovitost organizacije ovisi o njima. Uspješnost postupka ovisi nizu faktora: privlačenju obrazovanih kandidata, informiranosti ljudi putem

⁵¹ Perko Šeparović I., op.cit. (bilj.16), str.139

⁵² *Ibid.*, str.140.

⁵³ *Ibid.*, str.141

različitih medijskih alata o otvorenom radnom mjestu, okolini organizacije zbog koje bi kandidati željeli određeni posao te želji da se odabere što kvalificiraniji kandidati.⁵⁴

7.1 Modeli zapošljavanja javnih službenika

Postoje dva temeljna oblika klasifikacijskih sustava koji se primjenjuju pri odabiru kandidata, karijerni sustav s jedne strane te sustav radnih mjesta s druge strane.

Karijerni sustav ili sustav klasifikacije službenika je sustav u kojem „pojedina klasa obuhvaća sve službenike s istim osobnim svojstvima.“ Za ulazak u službu zahtjeva se znanje kandidata koje dokazuje sveučilišnom diplomom ili svjedodžbom visoke škole ili kroz ispite za ulazak u javnu službu. Na taj način postiže se pravednost i objektivnost za sve kandidate. Javni službenici zapošljavaju se na početku svoje karijere, tijekom koje imaju mogućnosti napredovanja. Zahtjeva obrazovanje kandidata za rad u upravi u visokim upravnim školama, čime svi kandidati stječu iste vrijednosti. Karijerni sustav obilježava zatvorenost, razvoj karijere, te male mogućnosti ulaska u službu na polovini karijere. Primjenjuju ga Francuska, Mađarska, Irska, Grčka.⁵⁵

Također i kod odabira profesionalnog vodećeg osoblja primjenjuje se karijerni sustav. Kao što zapošljava javne službenike na početku karijere, tako zapošljava i voditelje izravno sa sveučilišta odnosno na početku karijere kroz ispite koji se provode na javnim natjecanjima. Ulaže se mnogo sredstava u njihove karijere kako bi ih se što bolje pripremio za vodeće položaje. Dijeljenje istih vrijednosti omogućuje im jednostavnu komunikaciju te što kvalitetniji zajednički rad. Upravljanje njihovim radom je centralizirano. Glavni nedostatak karijernog sustava je opasnost da vodeće osoblje postane zatvoreni krug, budući da imaju zajamčene karijere te se ne provodi natjecanje za visoke položaje.⁵⁶

Drugi klasifikacijski sustav je sustav radnih mjesta ili sustav klasifikacije radnih mjesta gdje „klasa obuhvaća sva radna mjesta s jednakim ili sličnim radnim dužnostima i drugim obilježjima.“ Želi se odabrati najkvalitetnija i najsposobnija osoba za određeno radno mjesto bilo putem javnog natječaja ili internim napredovanjem. Za razliku od karijernog sustava, ovaj sustav

⁵⁴ Marčetić G., op.cit. (bilj.13), str. 187.

⁵⁵ *Ibid.*, str.188

⁵⁶ *Ibid.*, str.199

pristupačan je velikom broju kandidata, te omogućava i ulazak u službu na sredini karijere, ako se traži višegodišnje radno iskustavo za odedeni položaj. Zemlje u kojima se primjenjuje su: SAD, Velika Britanija, Danska, Finska.⁵⁷

Kod vodećih položaja sustav radnih mjesta je otvoreniji u odnosu na karijerni sustav. Za vodeće položaje mogu se prijavljivati kandidati i iz javnog i iz privatnog sektora, što rezultira velikim brojem potencijalnih kandidata. Upravljanje službenicima je decentralizirano. Nedostatak je slaba mobilnost službenika, ne dijele ni zajedničku kulturu ni vrijednosti. Smatra se da se prijam u službu i napredovanje ne temelji na merit načelima.⁵⁸

Nijedan od ti sustava ne primjenjuje se u čistom obliku, te imaju svoje prednosti i nedostatke. Prednosti karijernog sustva su pravednost, objektivnost, jednostavnija i jeftinija primjena, službenicima osigurava sigurnost doživotnom karijerom u upravi te promovira zajedničke vrijednosti jer svi službenici prolaze isto obrazovanje. Jedan od nedostataka je stvaranje socijalnih razlika jer ne pruža svim službenicima mogućnost ulaska u službu, ali i sve veća centralizacija sustava upravljanja za vodeće osoblje.⁵⁹

Karijernom sustavu prednost je pravedni postupak na javnim natjecajima, poštivanje merit načela i transparentnost. Službenici su motivirani nagradom i napredovanjem u službi. Nedostatak su pojava patronaže i neobjektivnosti ako se postupak ne vodi po merit načelima te im se prigovara da traže velika sredstva za primjenu.⁶⁰

Mnoge zemlje pokušavaju svoje službeničke sustave učiniti otvorenijim na potrebe građana ali i na političke odluke. Zbog toga zemlje koje imaju karijerne susutave uvode javne natjecaje i cijeloživotno obrazovanje za službenike. Dok zemlje koje imaju sustav radnih mjesta recentraliziraju upravljanje vodećim osobljem i uvode baze podataka viših službenika.⁶¹

7.2 Metode odabira javih službenika

⁵⁷ *Ibid.*, str. 188

⁵⁸ *Ibid.*,str. 199

⁵⁹ *Ibid.*, str.189.

⁶⁰ *Ibid.* str.189.

⁶¹ *Ibid.*, str.200

U skladu s merit načelima, kriterij sposobnosti temeljni je kriterij za primanje u javnu službu. Službenici se odabiru na temelju utvrđenih metoda i tehnika kojima se procjenjuje njihova sposobnost za pojedini posao. Kako bi se osigurala što bolja kvaliteta tehnika i metoda, utvrđeni su kriteriji koje moraju ispunjavati. Kriterij objektivnosti kod kojeg je rezultat isključivo objektivna, ovisi jedino o kandidatu. Kriterij osjetljivosti kojim se uočavaju male razlike među kandidatima te posljednji kriterij, kriterij pouzdanosti kod kojeg je mjerenje neovisno o nesustavnim izvorima pogrešaka.⁶²

Najpoznatija metoda odabira javnih službenika je otvoreni odnosno javni natječaj. Uspostavljen je u Engleskoj oko 1850. godine kao način suprostavljanja sustavu patronaže i korupcije, a tijekom 20. stoljeća uvode ga i mnoge druge zemlje.⁶³

Javni natječaj mora biti dostupan što većem broju ljudi čime se ostvaruje načelo jednake dostupnosti službe svim građanima. Kako bi se to postiglo službenička zakonodavstva propisuju obvezu njegova objavljivanja na javnim stranicama tijela koje objavljuje natječaj i u službenim glasilima, kao što su Narodne Novine. No, još uvijek postoje neke zemlje koje ne provode javni natječaj. To je karakteristično za zatvorene karijerne sustave u kojima se ne provodi postupak selekcije putem javnog natječaja nego se službenici regrutiraju izravno iz visokih škole, čime su vodeći položaji rezervirani za uzak krug najboljih službenika. Iako je propisana njegova obveza, ponekad je objava javnog natječaja samo formalnost jer i prije objave odabran je kandidat pomoću prijateljskih ili obiteljskih veza. Sposobnost i obrazovanost kandidata utvrđuje se nizom tehnika, a one su: nevezani pregledi, intervju te različiti testovi.⁶⁴

Nevezani preled je tehnika koja se primjenjuje kod odabira profesionalnog vodećeg osoblja. Provodi se sistematski pregled znanja i iskustva kandidata. Ispitivač dobije upute pomoću kojih ocjenjuje kandidata, odnosno dodjeljuje mu određen broj bodova ovisno o godinama iskustva, akademskom obrazovanju. Kandidati s najvećim brojem bodova poslije se intervjuiraju te se donosi odluka. No, ova tehnika ima niz kritika. Prevelika subjektivnost i sklonost pogreškama ispitivača koja dovodi do zanemarivanja kvalitativnih faktora.⁶⁵

⁶² *Ibid.*, str.193

⁶³ *Ibid.*, str.194

⁶⁴ *Ibid.*, str.194.

⁶⁵ *Ibid.*, str.195.

Sljedeća tehnika je intervju odnosno usmeni razgovor kandidata i menadžera. Tijekom intervjua kandidatu se ne smiju postavljati vezana za vjeru, bračni status, seksualnu orijentaciju i sl., osim ako te informacije nisu nužne za posao. Najčešće se primjenjuje šablonski odnosno strukturirani intervju. On ima unaprijed određen sadržaj i strukturu te razrađen postupak za utvrđivanje rezultata kandidata. Njime se nastoji osigurati da svi kandidate odgovore na ista pitanja kako bi se mogla provesti selekcija. Zalaže se za njihovu primjenu, jer u odnosu na nestrukturirane intervjue pouzdani su i objektivni.⁶⁶

Testovi koji se primjenju su testovi sposobnosti, testovi izvršenja i kompjutersko prilagodljivo testiranje. Testovima sposobnosti želi se izmjeriti opće znanje kandidata, osobine koje ovise o njemu samom te sposobnost snalaženja u problemskim situacijama, a za to se najčešće primjenju testovi inteligencije. Osim njih postoje testovi kojima se mjere određene karakteristike kao što su temperament, kreativnost, verbalne vještine i slično.⁶⁷

Testovi izvršenja zahtjevaju da kandidati pokažu svoje vještine na radnim primjerima. Polaze od ideje da je najbolji pokazatelj uspješnosti nekog posla radno ponašanje. Testovi se provode na način da se kandidatima predstavi situacija koja bi se mogla dogoditi na radnom mjestu, a oni moraju pronaći rješenje za njezino rješavanje. Sljedeći način je da se kandidatu postavi zadatak kojeg mora obaviti na radnim uređajima ili strojevima. Pozitivne strane testova izvršenja su jednostavnost te su jeftini za oblikovanje. Ali to se odnosi samo za testiranje zaposlenika na nižim razinama. Kod odabira vodećeg profesionalnog osoblja ovaj način testiranja je vrlo kompleksan. Također, primjeri radnih zadataka prilikom testiranja ne obuhvaćaju sve situacije i zadatke s kojima će se kandidati tijekom rada susreći.⁶⁸

Kompjutersko prilagodljivo testiranje je jedna od značajnijih inovacija kod zapošljavanja. Ono je zamišljeno na način da testiranje kandidata započne s umjereno teškim pitanjima, a ako se na njih točno odgovori postavljaju se sve složenija. Ako kandidat na umjereno teška pitanja ne odgovori točno postavljaju mu se lakša pitanja. Testiranje ovisi isključivo o

⁶⁶ *Ibid.*, str.195

⁶⁷ *Ibid.*, str.196

⁶⁸ *Ibid.*, str.196

individualnom znanju i uspjehu kandidata. Menadžarima je mnogo olakšao jer omogućuje postupanje s velikim brojem kandidata i olakšava im pristup potrebnim bazama podataka.⁶⁹

7.3 Prijam u državnu službu u RH

Zapošljavanje u državnu službu formulirano je Zakonom o državnim službenicima, provedbenim propisima toga zakona i Planom prijma u državnu službu. Planom prijma u državnu službu utvrđuje se potreban broj državnih službenika na neodređeno i određeno razdoblje te broj vježbenika.⁷⁰

„Slobodna radna mjesta u državnim tijelima popunjavaju se putem javnog natječaja, internog oglasa, premještaja i oglasa.“⁷¹ Javni natječaji i oglasi objavljuju se u Narodnim novinama, na mrežnim stranicama Ministarstva uprave i tijela koje raspisuje javni natječaj te na mrežnim stranicama Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, a može se objaviti i u dnevnim novinama.⁷² „Kako bi se osigurali što kvalitetniji kandidati određeni su kriteriji koje moraju zadovoljavati, a oni su: odgovarajući stupanj obrazovanja, odgovarajuće stručno znanje i iskustvo, osim ako je riječ o zapošljavanju vježbenika, i moraju biti zdravstveno sposobni za obavljanje posla te imati hrvatsko državljanstvo.“⁷³

Postupak javnog natječaja ima nekoliko faza, te se za što bolju selekciju kandidata koriste sljedeće tehnike: testiranje, intervju i psihološko testiranje kandidata.⁷⁴

Testiranje se provodi u dvije faze. Prva faza uključuje provjeru znanja, sposobnosti i vještina koje su potrebne za određeni posao, a u drugoj fazi provjera se znanja stranog jezika i rada na računalu. Potom slijedi intervju na koji se pozivaju kandidati s najviše osvojenih bodova na testiranju. Tijekom intervjua menadžer utvrđuje ostvarene rezultate te vještine, interese, profesionalne ciljeve i motivaciju kandidata za rad u državnoj službi. A nakon provedbe intervjua, slijedi psihološko testiranje pri Hrvatskom zavodu za zapošljavanje za petero najbolje rangiranih

⁶⁹ *Ibid.*, str. 197

⁷⁰ Čl.40. Zakona o državnim službenicima, Narodne novine, 98/19

⁷¹ *Ibid.* čl. 45.

⁷² *Ibid.* čl. 45.b

⁷³ *Ibid.*, čl.48

⁷⁴ *Ibid.*, čl. 50.a

kandidata. Rješenje o prijmu u državnu službu objavljuje se na mrežnoj stranici tijela koje je raspisalo javni natječaj i na mrežnoj stranici Ministarstva uprave.⁷⁵

Javni natječaj te njegova provedba ukazuju da se službeničko zakonodavstvo RH pridržava merit načela kako bi se odabrali najvrsniji za rad u službi i time pospješio njezin rad, ali i povećala profesionalizacija i depolitizacija javne uprave.

8. UTJECAJ MATERIJALNIH I NEMATERIJALNIH NAGRADA NA MOTIVACIJU ZAPOSLENIKA

Beneficije imaju veliki utjecaj na odnos poslodavca i zaposlenika. Poslodavci njima privlače što kvalitetnije osoblje jer za zaposlenike beneficije znače pogodnosti koje će utjecati na kvalitetu njihova života i sprječavanje nezadovoljstva na poslu. Također, beneficijama se utječe i na ponašanje zaposlenika i na njihov odnos prema kolegama. Što je veća sigurnost i zadovoljstvo zaposlenika odnosno radnih timova veća je i produktivnost oragnizacije.⁷⁶

Pošto se kroz povijest poslodavci nisu pridržavali takvog stajališta, uvedena je zakonska regulacija kojom su određene beneficije obvezne za poslodavce. Može se reći da pružanjem beneficija poslodavci pokazuju poštovanje prema zaposlenicima, njihovom radu i iskazuju zanimanje za njihove želje i potrebe. Zakonski regulirane beneficije su: zdravstveno, mirovinsko i socijalno osiguranje. Dok sve ostale pogodnosti poput službenog automobila, profesionalne odjeće, plaćanja tečaja za dodatno obrazovanje ovise o volji poslodavca te se ubrajaju u dobrovoljne beneficije

77

Nagrađivanje zaposlenika bitan je motivator kojim se utječe na zadovoljstvo i učinkovitost

⁷⁵ <https://mpu.gov.hr/zaposljavanje-u-drzavnoj-sluzbi/22298> (12.08.2022.)

⁷⁶ Načinović Braje I., Kušen V., Uloga beneficija u poticanju angažiranosti zaposlenika; Ekonomska Misao i Praksa, Zagreb, 2016., Vol.25, str. 199

⁷⁷ *Ibid.*, str.200

zaposlenika. To je bilo ključno razmišljanje za razvoj modela ukupne nagrade koji uključuje materijalne i nematerijalne nagrade.⁷⁸

Polazi od činjenice da svaki zaposlenik želi dobiti nagradu, kao zamjenu za znanje i vještine kojima raspolaže. Materijalne ili novčane nagrade ovise o zaposleniku, njegovom doprinosu organizaciji. Kao kriteriji prosudbe uzima se zahtjevnost pojedinog zadatka, stručna sprema, radna ocjena i dužina radnog staža u organizaciji. S druge strane, nematerijalne ili nenovčane nagrade su nagrade kojima se želi postići ravnoteža interesa između poslodavca i zaposlenika. A one su: sigurnost posla, veća odgovornost i samostalnost kod obavljanja posla te priznanje za uspješno izvršen posao. Kako bi se ukazalo na važnost nematerijalnih nagrada, godinama su razni teoretičari provodili istraživanja. Tako je Henderson došao do zaključka da one povećavaju dostojanstvo i zadovoljstvo zaposlenika, utječu na fiziološko zdravlje, intelektualni razvoj, pružaju osjećaj sigurnosti te povećavaju kvalitetu posla. Smatra, da postoji međuzavisnost i ispreplitanje materijalnih i nematerijalnih nagrada jer povećanjem plaće ili davanjem dodatka postiže se zadovoljstvo, motiviranost i priznanje za rad.⁷⁹

Nadalje, na motivaciju uvelike utječu timski rad, vodstvo i radno okruženje. Radno okruženje u kojem se vidi briga o osjećajima i potrebama zaposlenika rezultira razvojem novih vještina i trudom za što boljim rješavanjem zadataka. Zatim vodstvo, vođe moraju što bolje objasniti što se traži za pojedini zadatak i prenijeti sve informacije kojima raspolažu kako bi i zaposlenik i poslodavac dobili što žele, a to je što kvalitetnije obavljanje zadatka. I u konačnici, timski rad, ugodna atmosfera, prijateljski odnosi prema kolegama i međusobno poštovanje utječu na angažiranost.⁸⁰

9. ETIČKI KODEKSI I MERIT SUSTAV

1980- tih godina mnoge zemlje uočavaju važnost etičkih pravila i vrijednosti u borbi protiv korupcije i sustava patronaža, te se okreću kodifikaciji etičkih načela donošenjem etičkih

⁷⁸ Nukić Šandrk I., Nematerijalno nagrađivanje zaposlenika: očekivanja i preferencije pripadnika generacije y – Ekonomska Misao i Praksa, Osijek 2017., Vol.26, str.638.

⁷⁹ *Ibid.*, str.639.

⁸⁰ Načinović Braje I., Kušen V., op.cit. (bilj.76), str.203

kodeksa za državne odnosno javne službenike.⁸¹ Razlikujemo tri oblika etičkih kodeksa. Etički kodeksi koji navode etička načela i vrijednosti koje službenici moraju poštovati. Kodeksi ponašanja propisuju temeljna pravila ponašanja u stvarnim situacijama kako bi spriječili neprihvatljivo ponašanje. I posljednji su kodeksi normi i pravila koji postavljaju zahtjeve službeniku kako se mora ponašati, a u slučaju kršenja pravila, navodi i koje sankcije treba primjeniti. Među prvim međunarodnim organizacijama koje su donijele kodeks bili su Ujedinjeni narodi. 1996. godine donijeli su Međunarodni kodeks ponašanja za javne službenike kao sastavni dio Rezolucije protiv korupcije. Vijeće Europe je 2000. godine donijelo Kodeks ponašanja javnih službenika. Ti su dokumenti definirali načela i pravila koja su sastavni dio svih kodeksa.⁸²

9.1 Sličnosti i razlike etičkih kodeksa i kodeksa ponašanja

Etički kodeksi i kodeksi ponašanja važan su dio etičke infrastrukture zbog čega su sve zemlje prihvatile jedan od tih dvaju oblika. Etički kodeksi i kodeksi ponašanja imaju veliku podudarnost u pogledu vrijednosti i načela kojih se javni službenici trebaju pridržavati. Načela koja obavezno moraju sadržavati svi kodeksi su: „otvorenost, nepristranost, objektivnost, vladavina prava, zaštita javnog interesa, nediskriminacija, jednako postupanje prema svima, profesionalizam i drugi.“⁸³ Također, slični su kod uređenja neetičkog ponašanja. U kodeksima se obrađuju pitanja prevencije potencijalnog sukoba interesa, prihvaćanje darova ili nekih drugih usluga, prevencija uznemiravanja, prijava nedopuštenih radnji i drugo. Time se stvorila grupa etičkih vrijednosti odnosno načela kojih se moraju pridržavati službenici svi službeničkih sustava.⁸⁴

Glavne razlike između kodeksa odnose se na izričaj kodeksa i prilagodljivost korisnicima. Postoje kodeksi koji su pisani jednostavnim stilom, razumljivi svakom građaninu, jednostavni za primjenu, dok s druge strane imamo kodekse koji prate zakonsku formu ili formu pravnih propisa te su time teži za primjenu. Sljedeća razlika je propisuje li kodeks neki provedbeni mehanizam putem etičke komisije ili je smjernica za ponašanje. Posljednja razlika je u donositelju

⁸¹ Erent Sunko Z., Manojlović Toman R., Giljević T., op.cit., (bilj.21), str.268

⁸² *Ibid.*, str.269

⁸³ Marčetić G., Manojlović Toman R., Etički kodeksi i kodeksi ponašanja, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022., str.140

⁸⁴ *Ibid.*, str.141

kodeksa. Donosi li ga vlada ili organizacije unutar uprave. Donošenja od strane parlamenta smatra se iznimkom koja se primjenjuje u Turskoj.⁸⁵

Mali postotak zemalja nije prihvatio nijedan oblik kodeksa. Riječ je o zemljama koje imaju izrazito nisku razinu korupcije ili neetičkog ponašanja time se zaključuje da su etička načela usvojena od strane službenika. Riječ je o skandinavskim zemljama, Švedska, Finska. S druge strane imamo zemlje u kojoj je ponašanje službenika već regulirano zakonima i sudskim praksama. Ta praksa je karakteristična za Njemačku i Francusku.⁸⁶

9.2. Etički kodeksi u Republici Hrvatskoj

RH od osamostaljenja prolazi kroz faze utemeljenja, konsolidacije i europeizacije. 2001. godine potpisala je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju čime se obvezala na usklađivanje zakonodavstva po standardima Europske Unije. Prvi korak prema tome bilo je donošenja Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti koji je regulirao sukob interesa državnih dužnosnika. 2004. god RH dobiva status kandidatkinje za EU.⁸⁷

U sklopu promicanja antikorupcijskih mjera i etike državnih službenika, RH donosi 2006. godine prvi Etički kodeks državnih službenika, a njegovim izmjenama i dopunama iz 2008. godine propisano je da u svakom državnom tijelu čelnik imenuje po jednog službenika koji će imati funkciju povjerenika za etiku.⁸⁸ „Njegova je uloga da prati primjenu Etičkog kodeksa u državnom tijelu, promiče etičko ponašanje u međusobnim odnosima službenika i odnosima službenika prema građanima, daje savjete službenicima o etičkom ponašanju, zaprima pritužbe službenika i građana na neetičko ponašanje i postupanje službenika, vodi evidenciju o zaprimljenim pritužbama.“⁸⁹

Novi etički kodeks donesen je 2011. godine, a promjena u odnosu na prethodni je uvođenje svrhe Etičkog kodeksa, te detaljnije reguliranje sukoba interesa i zaštite službenih podataka. Temeljni nedostatak novog kodeksa je neusklađenost s etičkim pravilima i vrijednostima

⁸⁵ *Ibid.*, str.142.

⁸⁶ *Ibid.*, str.139

⁸⁷ Marčetić G., Etički kodeksi i etika javnih službenika u Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013, Vol.13 No.2, str. 516

⁸⁸ *Ibid.*, str.518

⁸⁹ Čl.17, Etičkog kodeksa državnih službenika, Narodne novine, 13/12

UN i Vijeća Europe, čime postaje previše formalan i normativan. U skladu s time nisu definirana ni pravila ponašanja službenika.⁹⁰

Primjena kodeksa naišla je na mnoge probleme. Većina tih problema proizlazi iz neodgovarajuće etičke kulture, neetičkog ponašanja službenika, nedostatka stručnosti i previše birokratizirane uprave. Tome pridonosi i slaba suradnja Etičkog povjerenstva i Odjela za etiku te uloga povjerenika za etiku. Smatra se da su njegove odluke previše subjektivne jer odlučuje o neetičnom ponašanju kolega. Sami građani smatraju da njegovo donošenje neće smanjiti neetičnost ponašanja.⁹¹ Najvažniji nedostatak kodeksa je neobuhvaćenost visokih državnih dužnosnika. Odredbe kodeksa ne odnose se na ponašanje ministra niti vodećeg osoblja na političkim funkcijama, ali ni na državne službenike koji su na funkciji sindikalnih povjerenika. Oni su zaštićeni kolektivnim ugovorom, što se zloupotrebljava. Protiv sindikalnog povjerenika ne može se pokrenuti postupak za povredu službene dužnosti ako sindikat to ne dopusti.⁹²

Postoji niz prijedloga kojima bi se poboljšala primjena etičkog kodeksa. Trebalo bi započeti s njegovim izražajem i prilagodljivosti korisnicima. Kodeks mora biti pisan u jednostavnom stilu, razumljiv svakom korisniku. Osim negativnih obligacija mora sadržavati i pozitivne, a njegova forma ne treba sličiti zakonskoj. Kodeks se ne bi trebao odnositi samo na službenike, nego se njegova primjena mora proširiti na dužnosnike, sindikalne povjerenike, javne službenike i osoblje na lokalnim i regionalnim razinama.⁹³

Unatoč njegovom donošenju, ne vidi se ostvarivanje njegove svrhe, a to je smanjenje korupcije, nezakonitih radnji službenika i primanje mita kako bi se djelovalo u nečijem interesu.

10. USPOREDBA MERIT SUSTAVA U RAZVIJENIM I NERAZVIJENIM ZEMLJAMA EUROPE

Težnja depolitizaciji i profesionalizaciji rezultirala je primjenom merit sustava i njegovih načela u velikom broju zemalja. No, svaka zemlja ima različita mišljenja i viđenja merit

⁹⁰ Marčetić G., op.cit. (bilj.87), str. 519

⁹¹ *Ibid.*, str.520

⁹² *Ibid.*, str.523

⁹³ *Ibid.*, str.529

sustava. Različite načine poštivanja, ovisno o razvijenosti zemlje, stupnju obrazovanja službenika, stupnju korupcije i neetičnih radnji. Veliku ulogu ima i Europska Unija i druge međunarodne organizacije koje donošenjem niza dokumenata zagovaraju poštivanje merit sustava. U nastavku ću usporedit Estoniju, Francusku, Albaniju i Hrvatsku, njihove sustave zapošljavanja, napredovanja, odnos uprave i građana.

10.1. Estonija

„Republika Estonija je neovisna, suverena i jedinstvena demokratska republika u kojoj je državna vlast organizirana na temelju načela diobe i ravnoteže vlasti.“ Članica EU postala je 1. svibnja 2004.⁹⁴

Zakon o upravnom postupku regulira odnos javnih službenika i građana. Nečela na kojima se temelji odnos su: načelo zakonitosti, nediskriminacije, javnosti, efikasnosti. Posebno je važno djelovanje u skladu s načelima dobre uprave. Oni navode kako službenici osim zakonitog postupanja, moraju biti pristojni, ljubazni i poštteni. Ne smiju odugovlačiti upravni postupak, diskriminirati građane po bilo kojoj osnovi ili zloupotrebjavati svoj položaj.⁹⁵

Kako bi se što bolje regulirao njihov odnos, ali i djelovanje službenika, Estonija je donijela Etički kodeks službenika. Njime se regulira postupanje javnih službenika prema građanima odnosno javnosti. Službenik se smatra građaninom koji je u službi naroda, a njegova dužnost je izbjegavanje situacije koje bi izazvale sumnju u nepristranost, objektivnost, dovele u pitanje njegovu čast, ugled, odgovornost i savjesnost. Cjelokupni upravni sustav temelji se na načelima otvorenosti i transparentnosti koji se provode uz pomoć moderne informacijske tehnologije.⁹⁶

U odnosu na druge zemlje gdje se javnim službenicima smatra većina zaposlenika javnog sektora, u Estoniji se javnom službom smatra samo rad u organizacijama državne uprave i

⁹⁴ Džinić J., Javna uprava i politički sustav u Estoniji: u potrazi za ravnotežom između menadžerskih reformi i dobrog upravljanja; Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2015.g, Vol.15, No.1, str.177

⁹⁵ *Ibid.*, str.196

⁹⁶ *Ibid.*, str.197

lokalne samouprave. U njima su zaposleni službenici i namještenici. Službenici su nositelji javnih ovlasti i regulirani su posebnim službeničkim zakonodavstvom.⁹⁷ Postoje i rukovodeći službenici, a oni obnašaju funkcije poput glavnog tajnika ministarstva, zamjenika glavnog tajnika, ravnatelja ureda vlade i čelnika vladinih organizacija. Namještenici nemaju javne ovlasti, te obavljaju pomoćne poslove. Pravosuđe, policija, vojska i diplomacija nisu dio službeničkog zakonodavstva.⁹⁸

Prijam u javnu službu temelji se na merit načelima i provedbi javnog natječaja za sve položaje. Iznimka su državni tajnik, glavni tajnik u ministarstvu, ravnatelj ureda predsjednika Republike i savjetnik predsjednika Republike koji se mogu zaposliti bez provođenja javnog natječaja. Također, zakon predviđa mogućnost internog zapošljavanja kada postoji opravdan razlog popunjavanja radnog mjesta internim natječajem ili premještajem.⁹⁹

U Estoniji je zastupljen sustav radnih mjesta, koji se odražava i na plaće. Plaće se utvrđuje na temelju složenosti zadataka radnog mjesta ali i znanja, vještina i iskustva službenika potrebnih za izvršavanje zadatka. Plaće se moraju objavljivati na web stranicama upravnih organizacija kako bi platni sustav bio što transparentniji čime se smanjile razlike u plaćama službenika.¹⁰⁰

Provedba obrazovanja, ali i napredovanje u službi, u nadležnosti je pojedinih upravnih organizacija. Kod napredovanja kao ključni kriteriji uzimaju se stupanj obrazovanja i ocjena učinka pojedinog službenika. Provođi se i intervju između rukovodećeg službenika i službenika kako bi se ocijenio njegov učinka, profesionalni razvoj i odredili daljni ciljevi koje organizacija mora ostvariti. Moguća je i rotacija službenika po drugim upravnim organizacijama kako bi službenik stekao što bolje vještine.¹⁰¹

Zbog što veće zastupljenosti i primjene merit načela, Estonija je prihvatila etičke standarde u zakonodavstvu te je 1999. godine donijela Etički kodeks. On sadrži opća načela i vrijednosti kojih se službenici trebaju pridržavati u svom radu, ali bez utvđene svrhe. Radi toga je 2005. godine osnovana institucija etičkog savjetnika i započeo program edukacije službenika sa

⁹⁷ *Ibid.*, str.197

⁹⁸ *Ibid.*, str.198

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*, str.199

¹⁰¹ *Ibid.*

svrhom podizanja svijesti o etičkim načelima i prepoznavanja mogućih neetičkih ponašanja. Programi su ostvarili svrhu jer primjećuje se poboljšanje u etičnosti postupanja službenika.¹⁰²

10.2. Francuska

„Republika Francuska je nedjeljiva, sekularna, demokratska i socijalna država.“ Francuska je jedna potpisnica Pariškog i Rimskog ugovora. Članicom EU postala je 1.1. 1958. godine.¹⁰³

Ključan dokument u odnosu građana i uprave je Povelja javnih službi. Ona promovira načelo jednakosti, kontinuiteta odnosa, načelo transparentnosti i participacije. Cilj njezina donošenja je sudjelovanje građana u radu uprave, odazivnost uprave na potrebe građana, pojednostavljenje upravnih postupaka. I danas se provode razne mjere kako bi se građani uključili u kreiranje politika, promicala otvorenost i transparentnost i uvele informacijske komunikacijske tehnologije.¹⁰⁴

Sustav javne službe sastoji se od državne službe, lokalne službe i službe javnog zdravstva. U skladu s tom podjelom i zaposlenike dijelimo u tri kategorije. Javni službenici u zvanju koje karakterizira trajno zaposlenje, pripadnost određenom kadru, a status je reguliran javnopravnim normama. Imamo i rukovodeće javne službenike, koji su obrazovani na pravnim ili upravnim školama te surađuju s nositeljima političke vlasti. Zatim, kontraktualno osoblje koje nije trajno zaposleno i čiji je status reguliran javnopravnim ugovorom ili ugovorom privatnog prava. I posljednja kategorija su državni radnici koji nemaju status javnih službenika.¹⁰⁵

Razlika u odnosu na Estoniju je nepostojanje etičkog kodeksa. Etička načela i obaveze javnih službenika regulirani su službeničkim zakonodavstvom i praksom upravnih sudova. A neka od načela su: načelo transparentnosti i zakonitosti, osobno obavljanje javne službe uz profesionalnu aktivnost, poštivanje hijerarhije odnosno nadređenog službenika, nepristranost pri donošenju

¹⁰² *Ibid.*, str.201

¹⁰³ Lopižić I., op.cit. (bilj.28), str.106

¹⁰⁴ *Ibid.*, str.126

¹⁰⁵ *Ibid.*, str.127

odluka. U sklopu toga osnovana je Služba za sprječavanje korupcije u javnoj službi. Zadaća službe je osposobljavanje i usavršavanje službenika kako bi se spriječile korupcijske radnje. ¹⁰⁶

Francuska primjenjuje karijerni klasifikacijski sustav. Prilikom ulaska u službu službenici se razvrstavaju u korpuse. Razlikujemo tri kategorije korpusa. Prvi korpus obuhvaća visokoobrazovane službenike koji će zauzeti najviše položaje. Zatim drugi korpus obuhvaća članove sa višom stručnom spremom za poslove tajnika i nižih menadžera. I posljednji korpus obuhvaća zaposlenike bez diplome za manualne poslove. Na temelju pripadnosti određenom korpusu određuju se i plaće. Izuzev su bonusi koji se dodjeljuju prema složenosti posla. ¹⁰⁷

Kako zahtjeva merit sustav, za prijam u službu raspisuje se javni natječaj. Na javni natječaj dolaze kandidati koji ispunjavaju određene kriterije, kao što je obrazovanje, državljanstvo, dob i ostalo. Postoje i interni natječaji koji se raspisuju za napredovanje javnih službenika. ¹⁰⁸

Uveden je sustav ocjenjivanja službenika. Službenik se ocjenjuje svake godine, te se provodi intervju između službenika i vodećeg službenika kako bi se analizirali rezultati, uočili nedostaci i postavili ciljevi za daljnji rad. Ocjena se koristi kod napredovanja službenika, ali prije napredovanja potrebno je provesti natječajni postupak. ¹⁰⁹

Obrazovanje i usavršavanje službenika je centralizirano. Provodi se u visokim školama za upravu, a najpoznatija je ENA ili u specijaliziranim školama u sklopu ministarstava. ENA je škola usmjerena za rad u upravi. U školu se ulazi putem natječaja. Vanjski natječaj raspisuje se za osobe s visokom školskom spremom, a interni natječaj za napredovanje osoba koje su zaposlene u upravi. I svi polaznici škole imaju status javnih službenika u osposobljavanju, te se obvezuju na rad u upravi nakon završetka školovanja. ¹¹⁰

10. 3. Albanija

¹⁰⁶ *Ibid.*, str.129

¹⁰⁷ *Ibid.*, str.130

¹⁰⁸ *Ibid.*, str.130

¹⁰⁹ *Ibid.*, str.131

¹¹⁰ *Ibid.*, str.131

„Albanija je unitarna i nedjeljiva parlamentarna republika u kojoj vlast pripada narodu, a ona se ostvaruje preko izabranih predstavnika ili izravno.“ Albanija nije članica EU, ali je 2005.g potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, a 2009.g. podnijela zahtjev za članstvom.¹¹¹

Svako tijelo državne uprave ima pravnu osobnost, a državna uprava obuhvaća sve javne organizacije za čije djelovanje odgovornost snosi Vijeće ministara. A organizacije su: ured premijera, ministarstva, organizacije javnih službi, upravna prefektura itd.¹¹²

Odnos uprave i građana reguliran je Zakonom o upravnom postupku. Njime se uređuje postupak donošenja pojedinačnih upravnih akata za provedbu zakona. Sve javne organizacije moraju postupati po njegovim odredbama.¹¹³

Albaniju obilježava stoljetna autoritativna vladavina, zbog čega su građani u ulozi podanika u odnosu s upravom. Nemaju pravo sudjelovanja u javnom životu niti u kreiranju politika. To je osigurano isključivo za vladajuće stranke. Političke stranke su centralizirane i javnost zna jako malo o njihovm radu i razvija nepovjerenje. Donošenje odluka je jednostrano bez sudjelovanje drugih aktera poput civilnih udruga ili privatnih subjekata. Postoji zakonska odredba savjetovanja s javnošću, ali samo formlano, kao mrtvo slovo na papiru.¹¹⁴

1999. godine donesen je Zakon o službenicima čime je uspostavljen suvremeni službenički sustav. Želio je stvoriti profesionalne službenike i profesionalne rukovodeće službenike. 2013. godine donesen je Zakon o javnim službenicima uz sudjelovanje stručnjaka SIGMA-e. Formalno je izvršena depolitizacija uprave, jedino ministri i njihovi zamjenici su politički imenovani dužnosnici, dok se na sva ostala radna mjesta biraju profesionalni službenici. Radna mjesta dijele se na četiri kaegorije a to su: visoki menadžment, srednji menadžment, niži menadžment i posljedna razina stručnjaka-izvršitelja.¹¹⁵

Kod prijma u službu određeno je Ustavom da se javni službenici zapošljavaju na temelju prethodnog iskustva. Postupak je centraliziran, a provodi ga Odjel za javnu upravu. Svi kandidati

¹¹¹ Škarica M., Javna uprava i politički sustav u Albaniji: upravne reforme u nestabilnom političkom okruženju; Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2015., Vol.15, No.1, str.212

¹¹² *Ibid.*, str.222

¹¹³ *Ibid.*, str.226

¹¹⁴ *Ibid.*, str. 227

¹¹⁵ *Ibid.*, str.231

se zapošljavaju na temelju javnog natječaja, na kojem se provode pismeni testovi i intervju s poslodavcem. Vanjski kandidati koji nisu zaposleni u upravi primaju se samo na položaje stručnjak-izvršitelj. Dok se na više proizvode dolazi internim napredovanjem. To ukazuje na karijerni službenički sustav. Javni natječaj za posao stručnjak – izvršitelj raspisuje se samo ako se to radno mjesto nije popunilo horizontalnim premještajem službenika. Testiranje i cjelokupni postupak selekcije provodi stalni odbor za selekciju. Svaki novozaposleni službenik ima probni rok od godine dana nakon čega poslodavac može zaposliti službenika na neodređeno razdoblje, produžiti probni rok za još šest mjeseci ili otkazati službu¹¹⁶.

Plaće se određuje na temelju pripadnosti određenoj kategoriji službenika. Pri tome se uzima u obzir ocjena radnog učinka, staž u službi, obrazovanje te izvršenje radnih zadataka.

Službenici interno napreduju pri čemu prolaze testiranje, odnosno selekciju kako bi se odabrao najkvalitetniji službenik. Procesu napredovanja mogu pristupiti samo službenici prethodno niže kategorije od one kojoj pripada radno mjesto na koje žele napredovati. Jedino posebna pravila za napredovanje imaju vodeći državni službenici. U kategoriju visokih službenika mogu ući samo službenici srednje razine menadžmenta koji moraju proći usavršavanje u Školi za javnu upravu i testiranje pred Nacionalnim odborom za selekciju. Usavršavanje službenika zakonom je propisano kao pravo i dužnost. Obrazovanje se provodi u Školi za javnu upravu u trajanju od tri godine, koju mogu polaziti i službenici i svi zainteresirani pojedinci.¹¹⁷

Zakonom je zabranjeno zapošljavanje službenika na određeno vrijeme, no unatoč tome, to je praksa koja se i dalje primjenjuje. Albanija zbog povijesti i režima nikada nije razvila klasični model profesionalne, nepristrane i na zakonu utemeljenu upravu.¹¹⁸

11. STANJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Kako navodi Ustav „Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva demokratska i socijalna država.“ Članica Europske Unije postala je 1.7. 2013.godine.

¹¹⁶ *Ibid.*, str.232

¹¹⁷ *Ibid.*, str.233

¹¹⁸ *Ibid.*, str.234

Pridruživanje je započela 2001.godine potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Od tada Hrvatska započinje usklađivanje zakonodavstva i usvajanje europske pravne stečevine, a europski standardi počinju se primjenjivati na javnu upravu. Te godine donesen je Zakon o državnim službenicima i namještenicima kojim se reguliraju njihove plaće.¹¹⁹ Vlada je donijela Strateški okvir za razvoj javne uprave za razdoblje od 2006. do 2011. godine i 2008. godine usvojena je Strategija reforme državne uprave za razdoblje od 2008. do 2011., u kojoj su naznačeni opći ciljevi i usmjeravanje razvoja državne službe. Nijedan od tih dokumenata nije pokazao rezultate. Njima su postavljeni preambiciozni ciljevi, ali i poličari nisu pokazali zainteresiranost za reformu javne uprave.¹²⁰

Ustalila se praksa političkog neodlučivanja, sporosti u donošenju odluka i slaba razina političke odgovornosti. Sljedeći korak usklađivanja zakonodavstva s europskim bio je 2006.godine donošenjem Zakona o državnim službenicima i 2008.godine Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj(regionalnoj) samoupravi. Novine koje je donio odnose se na postupak natječaja i stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika¹²¹. Posljednja izmjena Zakona o državnim službenicima koja je danas na snazi bila je 2019.godine.

Javna uprava RH obuhvaća državnu upravu, lokalnu i regionalnu samoupravu i javne službe, a sve imaju zajednički cilj zadovoljavanje općih interesa i javnih potreba. Nastoji se stvoriti profesionalna, konkurentnija javna uprava, koja će što manje opterećivati proračun, a istovremeno će biti na usluzi njenim korisnicima i ostvariti određene kategorije načela. Riječ je o pravnim, političkim, socijalnim, ekonomskim načelima.¹²²

Vlada donosi strategiju razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje 2010-2013. U njoj su izražene temeljne vrijednosti državne uprave, a one su stručnost, odgovornost, etičnost i nepristranost u radu te učinkovitost. Njezin cilj bio je formirati stručnu i kvalitetnu državnu upravu, koja će biti orijentirana prema korisnicima, upravu koja će privlačiti kvalitetne i motivirane službenike i biti prilagodljiva promjenama. „Opći ciljevi Strategije su: (1) poboljšanje sustava razvoja rukovodećih službenika, (2) provođenje trajne izobrazbe državnih

¹¹⁹ Marčetić G., Musa A., op.cit. (bilj.10) str.731

¹²⁰ *Ibid.*, str.732

¹²¹ Marčetić G., op.cit. (bilj.87), str.517

¹²² G. Zoretić, D. Buterin: Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Hrvatske, Zbornik Veleučilišta u Rijeci, 2016., Vol. 4, No.1, str.160

službenika, (3) unaprjeđenje sustava zapošljavanja, (4) unaprjeđenje sustava razvoja karijere i zadržavanja kvalitetnih službenika, te (5) unaprjeđenje organizacijskog razvoja.“ No, vrlo malo ciljeva je ostvareno, ponovno zbog nezainteresiranosti političara.¹²³

Hrvatski sabor donosi Strategiju razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine. „Ona predstavlja okvir za razvoj javne uprave i usmjerena je na unaprjeđenje upravnih kapaciteta te na bolju organizaciju javne uprave.“ Cilj strategije je usklađivanje javne uprave s ciljevima i strategijom EU koji bi osigurali visok stupanj zaposlenosti, produktivnosti.¹²⁴ Svaka članica EU postavlja ciljeve, čiju provedbu prati Europska komisija te im daje preporuke za njihovo ostvarivanje. Strategija se sastoji od tri dijela: pružanje kvalitetnih javnih usluga i realizacija projekta e- uprava, jačanje ljudskih potencijala i racionalizacija javne uprave. Reforma javne uprave rezultirati učinkovitom provedbom zakona i stvaranjem transparentne, racionalne, profesionalne, djelotvorne i učinkovite javne uprave.¹²⁵

Rezultati strategije su široka primjena sustava e- Građani te električno izdavanje osobnih iskaznica. Postupak zapošljavanja uveo je promjene koje prednost daju kandidatima koji su bolje memorirali propise, a testiranje se provodi na način koji će onemogućiti pogodavanje pojedincu, npr. uvode se testovi pod šifrom ili se pitanja odabiru računalnim putem. Pozitivne promjene se primjećuju kod smanjenja korupcije, nepotizma.¹²⁶

Službeničko zakonodavstvo razlikuje tri kategorije zaposlenika. Prva kategorija su državni službenici, druga državni namještenici (pomoćno i manualno osoblje) i posljednja kategorija politički imenovani državni dužnosnici.

Državni službenik tijekom svoje karijere može napredovati. Napredovanje znači raspoređivanje na više radno mjesto unutar jedne kategorije ili prelazak u višu kategoriju radnog mjesta. Postoji redovno i izvanredno napredovanje. Kod redovnog napredovanja traži se da je službenik ocjenjen ocjenom izuzetan, da postoji slobodno radno mjesto na koje će napredovati te

¹²³ Marčetić G., Musa A., op.cit. (bilj.10), str.746

¹²⁴ Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Narodne novine, br. 70/2015

¹²⁵ <https://mpu.gov.hr/strategija-razvoja-javne-uprave-za-razdoblje-od-2015-do-2020-godine/22207> (15.08.2022.)

¹²⁶ <https://protivkorupcije.udd.hr/analize/analiza-strategije-razvoja-javne-uprave-za-razdoblje-od-2015-do-2020-godine/> (15.08.2022.)

da ispunjava uvjete za to radno mjesto.¹²⁷ Također, zakonom je propisano i promicanje službenika. Službenik se promiče u okviru istog radnog mjesta dobivanjem povišice.¹²⁸

Praćenje i ocjenjivanje rada službenika potiče ih na poštivanje službene dužnosti i ponašanje u skladu s Etičkim kodeksom državnih službenika. Dovodi do učinkovitog obavljanja posla, uz ostvarivanje pravnih i ekonomskih načela. Ocjenjivanje službenika odnosno ocjena je postala ključni kriterij za napredovanje, izobrazbu, povišicu, dodatne dane godišnjeg odmora.¹²⁹

Tijekom karijere službenik je dužan dodatno se osposobljavati i usavršavati. Prolaze programe izobrazbe koji mogu biti zajednički ili posebni, a organizira ih Državna škola za javnu upravu. Neki od programa su programi osobnog usavršavanja, programi izobrazbe rukovodećih državnih službenika i programi namijenjeni novim službenicima.¹³⁰

Hrvatska potiče profesionalnu, odgovornu i transparentnu javnu upravu. Potiče sudjelovanje građana u kreiranju politika kroz organizacije civilnog društva, te putem e – savjetovanja prilikom donošenja propisa. Zalaže se za etično ponašanje službenika i njihovu orijentaciju na potrebe građana. Također, potiče se službenike na poštivanje etičkog kodeksa kako bi se spriječile neetične radnje.

12. ZAKLJUČAK

Može se zaključiti kako merit sustav ostvaruje svoj cilj. Sve zemlje članice EU teže njegovoj primjeni u svojim službeničkim sustavima. Doveo je do niza pozitivnih promjena kako u upravnim sustavima tako i u ponašanju i postupanju službenika. Najveće promjene primjećuju se prilikom prijma i napredovanja zaposlenika gdje se za svaki položaj raspisuje javni natječaj, a kandidati prolaze selekciju putem testova i intervjua. Naravno, postoje situacije gdje je unaprijed određen službenik za određeno radno mjesto, preko rodbinske ili prijateljske veze, a natječaj se provodi tek formalno. To je situacija koja je karakteristična više za Balkanske zemlje, uključujući

¹²⁷ Čl. 90, Zakona o državnim službenicima

¹²⁸ *Ibid*, čl.91

¹²⁹ G. Zoretić, D. Buterin., op.cit.(bilj.122), str.162

¹³⁰ Čl.93., Zakona o državnim službenicima

i Hrvatsku. Ponekad je poželjno imati „veze“ kako bi se dobio posao ili pripadati političkoj stranci koja je vladajuća u nekom gradu.

Uspoređujući Estoniju, Francusku, Albaniju i Hrvatsku može se zaključiti kako sve zemlje poštuju neke elemente merit sustava. Prilikom zapošljavanja svaka od njih provodi javni natječaj na kojem se putem testova, intervjua odabire najsposobniji kandidat. Također, službenici se tijekom svoje karijere ocjenjuju. U Francuskoj se rad službenika ocjenjuje svake godine kako bi se analizirala radna uspješnost kandidata. I u Hrvatskoj je ocjena ključna za napredovanje službenika, ali uzastopne loše ocjene dovode i do prestanka službe. Ocjenama se motiviraju službenici jer ona dovodi do materijalnih i nematerijalnih nagrada. Kao naprimjer: povišice plaće, novčane bonuse, dodatne dane godišnjeg odmora i u konačnici napredovanje na viši radni položaj.

Albanija, Francuska i Hrvatska imaju škole za javnu upravu, u kojima se stječe obrazovanje za rad u državnoj službi, ali i provode usavršavanja za potrebe određenog radnog mjesta.

Nadalje, građani se u odnosu prema upravi nalaze u ulozi korisnika usluga. Traži se njihovo uključivanje u kreiranje politika, rad uprave je transparentan i otvoren, traže se načini što veće participacije građana. Izuzev Albanije u kojoj se građani nalaze u ulozi podanika u odnosu na upravu. U potpunosti su isključeni iz javnog života i kreiranja politika. To je rezervirano samo za vladajuće stranke koje su centralizirane i zatvorene prema javnosti. Etičke kodekse kojima se usmjerava ponašanje i postupanje službenika donijele su Estonija i Hrvatska. Francuska načela i obveze javnih službenika regulira službeničkim zakonodavstvom i praksom upravnih sudova, a Albanija nije donijela takav dokument. Estonija i Francuska imaju model weberijanske uprave, koja je profesionalna i nepristrana. Hrvatska teži tome i potiče ju raznim instrumentima, dok Albanija zbog svoje povijesti i režima je jako daleko od toga.

U Hrvatskoj je veliki problem teritorijalna podjela i neusklađenost zakonodavstva. Veliki broj lokalnih jedinica onemogućava efikasnu primjenu javnih politika. Različiti zakoni se prijemaju na državne službenike, a različiti na službenike jedinica lokalne i regionalne samouprave. Usklađivanje zakonodavstva dovelo bi do jednakih odredaba u pogledu prijma, ocjenjivanja, napredovanja za sve službenike. Nadalje niska razina političke volje, odgovornosti i sporost u donošenju odluka usporavaju rad uprave i njezinu efikasnost. No, unatoč tome, može se zaključiti da Hrvatska unaprjeđuje svoju javnu upravu u skladu sa europskim ciljevima. Razvija

internetske portale poput e- Građani gdje korisnik može dobiti potrebne dokumente bez čekanja u redu, kao što je potvrda o nekažnjavanju ili rodni list. Potiče se sudjelovanje građana u kreiranje politika putem e - savjetovanje, gdje prije stupanja na snagu propisa, zainteresirana javnost ostavlja komentare na koje se mora odgovoriti. Za rad u upravi, sada se traže kandidati s pravnih ili upravnih fakulteta, čime se potiče profesionalizam. I rad u upravi, daje sigurnost zbog trajnosti zaposlenja.

LITERATURA

Propisi:

Zakon o državnim službenicima, Narodne novine, br. 98/19

Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike, Narodne novine, br. 56/2022

Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Narodne novine, br. 70/2015

Etički kodeks državnih službenika, Narodne novine, 13/12

Knjige:

Kregar J., Sociologija uprave, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014.

Erent Sunko Z., Manojlović Toman R., Giljević T., Model atenskog polisa – korijen suvremenog merit sustava i službeničke etike? - Normalizacija statusa javnih službenika, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2019., str. 265.-300.

Kregar J., Depolitizacija javne uprave: napredak i otpori, /ur./ Hrvatska država i uprava: stane i perspektive: okrugli stol održan 26. i 27. ožujka 2008. u palači HAZU u Zagrebu, Zagreb, 2008., str. 215.–243.

Perko Šeparović I., Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave, Golden marketing-tehnička knjiga, Zagreb, 2006., str. 46.-53.

Marčetić G., Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2007., str 43-206.

Marčetić G., Javni službenici i tranzicija, Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung, 2005., str. 119-146.

Marčetić G., Manojlović Toman R., Etički kodeksi i kodeksi ponašanja, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022.

Radovi objavljeni u stručnim časopisima:

Marčetić G., Musa A., Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2013., Vol.50, No.4, str.729- 743.

Musa A., Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima iz 2005.; u Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2006., Vol.6, No, str. 92.-98.

Džinić J., Javna uprava i politički sustav u Estoniji: u potrazi za ravnotežom između menadžerskih reformi i dobrog upravljanja; u Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za

teoriju i praksu javne uprave Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2015.g, Vol.15, No.1, str. 175.-208.

Škarica M., Javna uprava i politički sustav u Albaniji: upravne reforme u nestabilnom političkom okruženju: u Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2015., Vol.15, No.1, str. 209.-242.

Lopižić I., Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava; u Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2015., Vol 15, No 1., str.103.140.

Načinović Braje I., Kušen V., Uloga beneficija u poticanju angažiranosti zaposlenika – Ekonomska Misao i Praksa, Zagreb, 2016., Vol.25, str. 197- 215

Nukić Šandrk I., Nematerijalno nagrađivanje zaposlenika: očekivanja i preferencije pripadnika generacije y – Ekonomska Misao i Praksa, Osijek 2017., Vol.26, str.637 – 654.

Stančetić V., Spoils system is not dead: the development and effectiveness of the merit system in Western Balkans- Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 2020., Vol.20, No.3, str 415. – 435.

G. Zoretić, D. Buterin: Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Hrvatske, Zbornik Veleučilišta u Rijeci, 2016., Vol. 4, No.1, str.159-170

Đurman P., Javna uprava i politički sustva Ujedinjenog Kraljevstva: između tradicije i reformi, u Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave,Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2015, str. 69-102

Marčetić G., Etički kodeksi i etika javnih službenika, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2013, str. 499-539

Mrežni izvori:

<https://protivkorupcije.udd.hr/analize/analiza-strategije-razvoja-javne-uprave-za-razdoblje-od-2015-do-2020-godine/>

<https://mpu.gov.hr/strategija-razvoja-javne-uprave-za-razdoblje-od-2015-do-2020-godine/22207>

<https://mpu.gov.hr/zaposljavanje-u-drzavnoj-sluzbi/22298>

<https://www.sigmaweb.org/publications/public-governance-papers.htm>

https://www.oecd-ilibrary.org/governance/top-management-service-in-central-government_5kml6gln4cbq-en

https://www.oecd-ilibrary.org/governance/effective-communications-between-the-public-service-and-the-media_5kml6g6m8zjl-en

https://www.oecd-ilibrary.org/governance/preparing-public-administrations-for-the-european-administrative-space_5kml6l43zd8p-en

https://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-opinion-surveys-as-input-to-administrative-reform_5kml6l1pccxq-en

https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-right-to-open-public-administrations-in-europe_5km4g0zfqt27-en