

Napredovanje javnih službenika u Republici Hrvatskoj i komparativni prikaz u drugim europskim zemljama

Deranja, Nina

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:466227>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-12**



Repository / Repozitorij:

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



REPUBLIKA HRVATSKA
PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU

Studijski centar za javnu upravu i javne financije

Studij javne uprave

Nina Deranja

DIPLOMSKI RAD

**NAPREDOVANJE JAVNIH SLUŽBNIKA U REPUBLICI HRVATSKOJ I
KOMPARATIVNI PRIKAZ U DRUGIM EUROPSKIM ZEMLJAMA**

**doc. dr. sc.
Teo Giljević**

Zagreb, srpanj 2023.

Izjava o izvornosti

Ja, Nina Deranja 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

U radu se daje pregled napredovanja javnih službenika u Republici Hrvatskoj te usporedba s drugim europskim zemljama koje primjenjuju slične ili jednake prakse. Javni službenici, sustav napredovanja u različitim dijelovima upravnog sustava i njegova paralela sa stranim sustavima samo su neka od razmatranih pitanja. Rad započinje prikazom javnih službenika koji predstavljaju neizostavnu vezu između građana i upravnih organizacija te detaljnijim opisom pojma hrvatskog javnog službenika. Analizom temeljnih karakteristika sustava napredovanja daje se uvod u presjek različitih zakona i propisa kojima je uređen sustav napredovanja u hrvatskoj javnoj upravi, uključujući lokalnu i državnu upravu te javne službe. U radu se također utvrđuju određene sličnosti i razlike između hrvatskih pravila napredovanja javnih službenika i pravila koja se primjenjuju u drugim europskim zemljama koje jednako kao i Hrvatska prolaze kroz sustav tranzicije. Na samom kraju prikazani su dobiveni podaci te time izvedeni zaključci o broju lokalnih i državnih službenika koji su u odabranim godinama napredovali, ali i vrstama radnih mjesta na koja su raspoređeni.

Ključne riječi: javni službenici, sustav napredovanja, europske prakse, lokalna i državna uprava, javne službe

Sadržaj

1. UVOD	1
2. Ljudi u upravi	3
3. Pojam javnog službenika u hrvatskom zakonodavstvu	5
4. Službenički sustav	7
5. Napredovanje	9
5.1 Napredovanje u državnoj službi	11
5.2 Napredovanje u lokalnoj službi	13
5.3 Napredovanje u policijskoj službi	14
5.4 Napredovanje u javnim službama	16
5.4.1 Napredovanje u javnoj službi u muzejskoj djelatnosti	17
6. Komparativni prikaz.....	18
6.1 Estonija	18
6.2. Albanija.....	19
6.3. Slovačka	21
6.4. Slovenija	22
7. Istraživanje sustava napredovanja u hrvatskoj javnoj upravi.....	23
7.1. Metodologija istraživanja	23
7.2 Napredovanje lokalnih službenika u jedinicama lokalne samouprave	23
7.3 Napredovanje državnih službenika u državnoj upravi.....	27
8. Zaključak	32
9. Literatura	Error! Bookmark not defined.

1. UVOD

U Republici Hrvatskoj kao i u drugim europskim zemljama, javni službenici igraju ključnu ulogu u provođenju javnih politika i programa te svojim znanjem, motivacijom i kreativnošću ostvaruju ciljeve od javnog interesa. Napredovanje javnih službenika jedan je od važnih elemenata u osiguravanju učinkovitosti javne uprave i njezine sposobnosti za pružanje usluga građanima. U Hrvatskoj se napredovanje javnih službenika provodi na temelju zakonskih propisa i pravilnika o napredovanju koji definiraju kriterije i uvjete za napredovanje, ali isto tako u određenim javnim službama poput policije temelji se i na vrednovanju radne uspješnosti i stečenim kvalifikacijama.

Rad obrađuje napredovanje javnih službenika u Republici Hrvatskoj te kratku usporedbu s drugim europskim zemljama koje primjenjuju slične ili jednake prakse. Oduvijek sam imala želju detaljno analizirati hrvatski sustav napredovanja o kojem sam puno naučila kroz 5 godina studiranja na studiju javne uprave u Zagrebu te uvidjeti sve njegove ključne prednosti i nedostatke.

Cilj rada je predstaviti hrvatski sustav napredovanja u javnoj upravi i njegovu usporedbu s drugim europskim zemljama te odgovoriti na dva glavna istraživačka pitanja: u kojem broju se razlikuju napredovanja javnih službenika u godinama 2020. i 2022. u odabranim jedinicama lokalne samouprave i državnim upravnim organizacijama te unutar koje kategorije radnih mjesta su javni službenici najviše napredovali?

Na samom početku rada ukratko će biti riječi o pojmu javne uprave i nositeljima upravnih poslova, javnim službenicima, koji predstavljaju osnovni dio svake upravne organizacije. U svim europskim državama, pa tako i u Hrvatskoj, različitim zakonima propisane su definicije i karakteristike javnih službenika koje će biti objašnjene kroz prikaz pojma hrvatskog javnog službenika. Rad se nastavlja pregledom službeničkog zakonodavstva koje obuhvaća skup zakonskih propisa i pravilnika kojim se regulira rad i status javnih službenika te propisuju uvjeti njihova napredovanja. U okviru sustava napredovanja opisane su temeljne karakteristike sustava napredovanja u hrvatskoj lokalnoj samoupravi, državnoj upravi i javnim službama u policijskoj i muzejskoj djelatnosti. Vrlo uspješne prakse, sa sitnim iznimkama, službeničkih sustava određenih europskih država biti će objašnjene u kontekstu

komparativnog prikaza zemalja Estonije, Albanije, Slovačke i Slovenije. Rad završava istraživačkim dijelom kojim se dolazi do podataka o ukupnom broju lokalnih i državnih službenika koji su u odabranim godinama napredovali, ali i vrstama radnih mjesta na koja su napredovali.

2. Ljudi u upravi

Javna uprava značajan je čimbenik u društvenom, pa i osobnom životu svakog pojedinca. Definirana je kao skup upravnih organizacija koje obavljaju poslove od općeg javnog interesa odnosno izvršavaju poslove u interesu lokalne, regionalne ili nacionalne političke zajednice. Nositelji upravnih poslova, ljudi – upravni (javni) službenici predstavljaju osnovni dio svake upravne organizacije o kojima u konačnici ovisi cjelokupna djelatnost i kvalitetno obavljanje zadataka javnih organizacija te koji postepeno s razvojem moderne uprave poprimaju karakter profesionalnih službenika. Profesionalizam označava posebno obrazovanje službenika za rad u javnoj upravi koji je ujedno i njihovo glavno zanimanje, zatim plaću za taj rad kao temelj njihova uzdržavanja te pravni položaj službenika reguliran pravnim pravilima službeničkog prava (Koprić et al, 2021).

Javni službenici predstavljaju personifikaciju javne uprave i neizostavnu vezu između građana i upravnih organizacija. Iz tog razloga jasno je kako upravni sustav ne može biti bolji od samih ljudi koji ga vode. Osim što su najvažniji subjekti u javnoj upravi, zbog svog položaja i aktivnosti koje obavljaju te čestih kontakata sa strankama, javni službenici na meti su stalnih kritika u pozitivnom i negativnom smislu.

Usporedno s promjenama u društvu i političkim sustavima kroz povijest mijenja se i sama uloga i položaj javnih službenika. Prvi službenici u tradicionalnim društvima bili su rudimentalni službenici. Njihova se uloga sastojala se od više funkcija, a prvenstveno je bila orijentirana na sprječavanje raspada čitave zajednice. Prema najstarijem shvaćanju javna služba poistovjećuje se s političkom vlasti u kojoj su javni službenici nositelji monopola prinude. Primjer su tzv. rimske magistrature formirane u vrijeme pretvorbe rimske države u republiku kada su na čelu države, umjesto kralja, stala dva konzula te istovremeno vršila vojnu, građansku, upravnu i pravosudnu funkciju. Magistrati su poslove obavljali prema vlastitoj ocjeni, nije postojao profesionalizam te njihov položaj nije bio stalan. U drugom poimanju javne službe dolazi do poistovjećivanja službe s određenom beneficijom odnosno povlasticom. Prema tome, onaj koji obnaša upravnu funkciju ima određene povlastice spram ostalih te iz toga proizlazi njegov povoljniji položaj u društvu. Zanimljivo je da se u tom sustavu služba dodjeljuje kao svojevrsna nagrada i to vrlo često na temelju obiteljske veze ili obavljanja određene usluge. Najpoznatiji primjer takvog shvaćanja je američki „sustav plijena“ prema kojem se u upravi zapošljavaju službenici pobjedničke stranke bez primjene

bilo kakvih kriterija. Najraširenija uloga javne službe je upravo njezino poistovjećivanje s društvenom funkcijom koja je zajednici korisna i potrebna. Javni službenici su profesionalci koji obavljaju javnu službu u javnim interesu na temelju svojih sposobnosti, znanja, iskustva i drugih kvalifikacija. Profesionalizam u javnoj upravi dovodi do stvaranja novih vrijednosti (efikasnost, efektivnost i sl.) i merit sustava, uprava postaje regulirana pravnim pravilima, politički je neutralna, a službenici odgovaraju građanima za svoj rad.

Pojam javnog službenika može se promatrati u teorijskom i pozitivnopravnom smislu. U teoriji, određivanje pojma javnog službenika izvršila je pravna znanost (uglavnom upravna znanost i upravno pravo), dok je pozitivnopravno određenje javnog službenika propisano zakonodavstvom različitih država. S obzirom na etimološki pojam javnog službenika potrebno je istaknuti kako postoje različiti nazivi za ovu kategoriju osoba, koji uglavnom označavaju njihovu organizacijsku pripadnost te poistovjećivanje se s pojmom državnog službenika.

Šire teorijske koncepcije, koje slijede shvaćanje uprave i potječu iz upravne znanosti, promatraju javne službenike s organizacijskog (formalnog), funkcionalnog (sadržajnog ili materijalnog) i mješovitog (kombiniranog) aspekta. Prema tome razlikuju se organizacijski, funkcionalni i kombinirani pojam javnog službenika. Prema organizacijskom pojmu, javni službenici su osobe zaposlene u javnim službama. Nadalje, neovisno o statusu i organizacijskoj pripadnosti, funkcionalna definicija proizlazi iz obavljanja službeničke funkcije, pa se tako javni službenici definiraju kao osobe koji obavljaju službeničke odnosno javne poslove. Na posljertku, rješavajući nedostatke i nedorečenosti organizacijsko-funkcionalnog koncepta, kombinirana definicija određuje javne službenike kao osobe koje obavljaju javne poslove u tijelima javne uprave.

Veliki dio svjetske populacije i cjelokupne radne snage u svijetu obuhvaćaju javni službenici. Početkom 20. stoljeća, usporedbom podataka o broju javnih službenika u različitim zemljama, oko 4,7% ukupnog stanovništva bilo je zaposleno u javnoj upravi (ne uključujući zaposlene u vojsci i javnim poduzećima). Unatoč vrlo složenom statističkom postupku sakupljanja podataka o javnim službenicima i njihovom broju u različitim državama i regijama, ponajviše zbog kruga osoba koje su obuhvaćene pojmom javnog službenika, a onda i raznolikih upravnih tradicija, društveno-ekonomskih uređenja i slično, njihov najveći broj nalazi se

upravo u razvijenim zemljama OECD-a¹. Usporedno s procesom globalizacije i povećanjem broja međunarodnih organizacija i njihovih zaposlenika dolazi i do povećanog rasta broja javnih službenika. Pa je tako samo u institucijama Europske unije zaposleno više od 60.000 ljudi.² S druge strane uslijed svjetskog trenda prema većoj decentralizaciji, također potaknutog procesom globalizacije, dolazi do provedbe brojnih decentralizacijskih reformi. Reforme su utjecale na smanjenje javnih službenika na središnjoj razini, ali i na istovremeni rast broja službenika u lokalnim službama (Marčetić, 2005).

3. Pojam javnog službenika u hrvatskom zakonodavstvu

Nakon pada socijalizma i poticaja Europske unije kroz program CARDS³, Hrvatska je 2005. godine donijela svoj prvi Zakon o državnim službenicima (u daljnjem tekstu: ZDS)⁴. Navedeni zakon donesen je vrlo ishitreno, nesmotreno i bez promišljene vizije o poželjnom obliku službeničkog sustava čiji temeljni elementi, uključujući i sustav napredovanja, nisu regulirani, već su prepušteni uredbama Vlade. Potaknuta daljnjim prilagodbama europskim standardima, Hrvatska započinje s izmjenama u sustavu javnih službenika i donosi Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2008. godine⁵(u daljnjem tekstu: ZNS) te Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2010. godine.⁶

ZDS pojam državnog službenika tumači kao: „osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona.“ Osim njih, državnim službenicima obuhvaća i „osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične

¹Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (Organisation for Economic Cooperation and Development) međunarodna je organizacija osnovana 1961. radi poticanja ekonomskog razvoja i svjetske trgovine

²www.european-union.europa.eu

³Program CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization) instrument je tehničko financijske pomoći Europske unije zemljama jugoistočne Europe namijenjen potrebama stabilizacije i pridruživanja)

⁴Zakon o državnim službenicima (NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19)

⁵Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08, 61/11, 4/18, 96/18, 112/19)

⁶Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 28/10)

poslove.“ Iz navedenih definicija može se uočiti kako se zakonodavac opredijelio za organizacijsko-funkcionalno određenje državnih službenika. Organizacijski aspekt vidljiv je kroz prizmu državnih tijela u kojima rade državni službenici. Osobe zaposlene u državnoj upravi koje ne obavljaju poslove državne uprave ili osobe koje obavljaju poslove, ali nisu zaposlene u državnoj upravi, ne spadaju u kategoriju državnih službenika. Državna tijela prema ZDS su: tijela državne uprave, pravosudna tijela, kaznena tijela, stručne službe Hrvatskoga sabora, Ured predsjednika Republike Hrvatske, stručna služba i ured Vlade Republike Hrvatske, stručna služba Ustavnog suda Republike Hrvatske, stručna služba pučkog pravobranitelja, stručna služba pravobranitelja za djecu, stručna služba pravobranitelja za ravnopravnost spolova, Državni ured za reviziju i ostala tijela koja se osnivaju za obavljanje državne službe.

Funkcionalni aspekt vidljiv je iz drugog dijela definicije: „obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona“, kojim je određeno da osoba mora obavljati poslove državne službe.

U kategoriju javnih službenika, u hrvatskom službeničkom zakonodavstvu, osim državnih službenika, spadaju još i lokalni i regionalni službenici te osobe zaposlene u javnim službama ili pravnim osobama s javnim ovlastima. Tijekom priprema ZSN-a, vodile su se brojne rasprave o tome hoće li Zakon biti primjenjiv i na kategoriju namještenika u lokalnim i regionalnim jedinicama. Iako je opći trend u Europskoj uniji da se namještenici izdvoje iz službeničkog sustava i potpadnu pod opći sustav radnog prava, kako nacionalne udruge, tako i lokalne jedinice i sindikati otvoreno su se usprotivile protiv takvog rješenja i ocijenile ga nepraktičnim. Stoga se već i iz samog naziva Zakona vidi kako se zakonodavac na posljetku ipak odlučio za rješenje da se Zakon primjenjuje i na namještenike (Đulabić, 2009).

Prema ZSN „poslove u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obavljaju službenici i namještenici. Službenici su osobe koje u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica i poslove državne uprave povjerene tim jedinicama, u skladu s Ustavom i zakonom te osobe koje u upravnim tijelima lokalnih jedinica obavljaju opće, administrativne, financijsko-planske, materijalno-financijske, računovodstvene, informatičke i druge stručne poslove.“ S druge strane namještenicima se smatraju „osobe koje u upravnim tijelima lokalnih jedinica obavljaju pomoćno-tehničke i ostale poslove čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i nesmetanog obavljanja poslova

iz djelokruga upravnih tijela lokalnih jedinica.“ Prema tome službenici i namještenici ne razlikuju se s obzirom na stečenu stručnu spremu, već isključivo prema poslovima koje obavljaju.

Pojam javne službe obuhvaćen je posebnim zakonima i propisima te kolektivnim ugovorima pa se shodno tome osobe zaposlene u tim službama nazivaju javnim službenicima i namještenicima. Primjerice, Temeljnim kolektivnim ugovorom za službenike i namještenike (stupio na snagu 2002. godine) u javnim službama uređuju se prava i obveze iz rada i po osnovi rada službenika i namještenika u javnim službama na koje se primjenjuje Zakon o plaćama službenika u javnim službama. Za razliku od državnih i lokalnih službenika, kod javnih službenika i namještenika ne susreće se slična definicija. Navedeni Zakon o plaćama javne službe definira kao u javne ustanove i druge pravne osobe kojima se sredstva za plaće osiguravaju u državnom proračunu, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i javne ustanove kojima se sredstva za plaće osiguravaju iz sredstava Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje. Zaposlenici svih spomenutih službi nazivaju se skupnim nazivom javni službenici i namještenici u organizacijskom smislu. Također na temelju istog Zakona o plaćama Vlada je donijela Uredbu o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama⁷ u kojoj su nabrojani položaji službenika i namještenika te radna mjesta podijeljena prema vrsti (primjenom funkcionalnog kriterija). Ako je u interesu zajednice, bilo koja služba može posebnim propisom biti određena kao javna. U tom slučaju osobe zaposlene u tim novim službama spadat će u kategoriju javnih službenika i namještenika (Marčetić, 2006).

4. Službenički sustav

Službenički sustav vrlo je važan segment javne uprave bez kojeg ona ne bi mogla obavljati niti jednu svoju funkciju. Pokrivajući čitav sustav kategorija u koje su javni službenici razvrstani prema unaprijed određenim kriterijima, službenički sustav predstavlja osnovu za njihovo napredovanje, nagrađivanje i kretanje u službi (Pusić, 1993).

⁷Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama (NN 25/13, 72/13, 151/13, 9/14, 40/14, 51/14, 77/14, 83/14, 87/14, 120/14, 147/14, 151/14, 11/15, 32/15, 38/15., 60/15, 83/15, 112/15, 122/15, 10/17, 39/17, 40/17, 74/17, 122/17, 9/18, 57/18, 59/19, 79/19, 119/19, 50/20, 128/20, 141/20, 17/21, 26/21, 78/21, 138/21, 9/22, 31/22, 72/22, 82/22, 99/22)

Mnoge zemlje imaju posebno službeničko zakonodavstvo kojim se regulira rad i status javnih službenika i odvaja njihov položaj od položaja zaposlenika u privatnim i drugim sektorima. Pod utjecajem posebnih upravnih tradicija i kultura te institucionalnih, povijesnih, geografskih i drugih elemenata, opseg službeničkog zakonodavstva u različitim zemljama razlikuje se prema tome u kojoj mjeri regulira odnose vezane za službu te koji se zaposlenici smatraju njegovim subjektima. U pravilu subjektima se smatraju samo oni zaposlenici upravnih organizacija kojima su dodijeljene specifične javne ovlasti (Marčetić, 2015). Trend u posljednja dva desetljeća u javnoj upravi obuhvaća efikasan i uređen sustav upravljanja ljudskim potencijalima kako bi se osigurala primjena jedinstvenih standarda i doprinos većem i obuhvatnijem istraživanju upravljanja ljudskim resursima.

Novi javni menadžment prvi je prepoznao važnost novog pristupa ljudima i uveo nove metode i tehnike upravljanja ljudskim potencijalima koje su polagano počele slijediti sve razvijene zemlje. Brz i neadekvatan prijenos novih menadžerskih metoda i tehnika u većini zemalja doveo je do negativnih i neočekivanih posljedica te velike polemike u pogledu same kvalitete novog pristupa i potrebe za izjednačavanjem menadžmenta ljudskih potencijala u privatnom i javnom sektoru (Marčetić, 2006).

Generalno gledano menadžerski je model karakterističan za anglosaksonsku skupinu zemalja međutim njegov prodor u zapadnoeuropske zemlje nije u cijelosti uspio promijeniti njihovo službeničko zakonodavstvo, već je rezultirao kombinacijom tradicionalnih i menadžerskih načela. S druge strane tranzicijske zemlje još nisu imale dovoljno razvijenu demokratsku upravu, pa su menadžerski modeli ostali oskudno upotrebljivi (Marčetić, 2015).

Hrvatska je u suvremeno doba u pogledu službeničkog sustava razapeta između više pristupa različitih međunarodnih organizacija od kojih neke više, a neke manje zagovaraju menadžerske koncepte. Upravo sukob između tih modela dovodi do brojnih nesigurnosti i problema u praksi (Marčetić, 2006).

5. Napredovanje

Napredovanje u javnoj upravi označava kretanje službenika za vrijeme njegove karijere te obuhvaća sve vrste promjene rasporeda službenika, od prijma u službu pa sve do prestanka same službe. Službenik je u mogućnosti napredovati na više razina uključujući napredovanje na platnoj ljestvici, u klasi ili zvanju, na bolje radno mjesto, odnosno na viši hijerarhijski položaj. Određeni se oblici napredovanja mogu u praksi i kombinirati (primjerice istodobno napredovanje u plaći i zvanju), dok su neki samostalni (primjerice u plaći) (Marčetić, 2007).

Temeljna dva sustava napredovanja bazirana na snaženju profesionalizma i merit načela u javnoj upravi su: automatski i otvoreni sustav napredovanja.

U automatskom sustavu službenik napreduje prema određenim objektivnim kriterijima, poput vremena provedenog u službi, stjecanja višeg stupnja obrazovanja, polaganja stručnog ispita, ili navršavanjem godina radnog iskustva u javnoj upravi. Zakon jasno i relativno jednostavno definira kriterije napredovanja te ih blisko povezuje s kriterijima u platnom i klasifikacijskom sustavu. U pravilu najprije se napreduje u platnom razredu (najčešće između tri i pet godina), dok nakon duljeg vremenskog roka slijedi napredovanje u više zvanju ili klasu kojim službenici ostvaruju veću plaći i prestiž, ali vrlo često nastavljaju obavljati isti krug poslova. U situaciji kada službenici tijekom svoje karijere postignu veći stupanj obrazovanja tada se sukladno tom novom stupnju uvrštavaju u viši rang platne i klasifikacijske ljestvice. Zaključuje se kako automatski sustav napredovanja podržava razvoj karijere i interno napredovanje te gotovo u potpunosti onemogućava ulaz u službu vanjskim kandidatima na sredini njihove karijere (Koprić et al, 2021).

Primjeri zemalja u kojima niti jedan položaj na višoj i srednjoj upravnoj razini nije dostupan vanjskim kandidatima i koje u potpunosti karakterizira automatski sustav napredovanja su Japan i Španjolska, dok primjerice u Francuskoj i Irskoj određeni položaji na srednjim razinama i radna mjesta ugovornog karaktera ipak ostaju otvoreni. S druge strane vanjskim kandidatima i kandidatima koji dolaze iz uprave u zemljama poput Mađarske i Slovačke dostupan je položaj na svim razinama, iako visoko politizirani vrh upravnog sustava dovodi u pitanje koliko su zapravo visoki položaji otvoreni za sve zainteresirane (Koprić et al, 2021).

U otvorenom sustavu napredovanja službenik napreduje prema sposobnosti za određeni posao, kvaliteti radnog izvršenja i postignutim rezultatima na poslu. Svi ovi elementi često se

objedinjuju u radnu ocjenu koja predstavlja odlučujući čimbenik kod materijalnog nagrađivanja ili napredovanja u plaćama te je vrlo važan kriterij izboru kandidata za više pozicije. Mogućnost ocjenjivanja dodijeljena je nadređenom službeniku ili čelniku organizacije, ali ponekad ocjenjivati mogu i sami građani ili službenici međusobno. Osim toga posebna tijela poput, primjerice zakonom određene neovisne komisije ili agencije ili različiti odbori unutar i izvan organizacije, također imaju istu mogućnost. Za razliku od automatskog sustava gdje temeljnu ulogu kod napredovanja imaju polaganje stručnog ispita i drugi objektivni kriteriji, u otvorenom sustavu fokus se stavlja na samu sposobnost kandidata za određeno radno mjesto. Još jedna važna razlika usporedno s automatskim sustavom je i natjecanje za slobodna radna mjesta na srednjim ili višim razinama upravnog sustava koja su dostupna za sve kandidate, kako za one izvan i unutar organizacije, tako i za one izvan javne uprave. Stoga se može zaključiti kako je u otvorenom sustavu napredovanje vezano za radno mjesto (složenije ili više radno mjesto), a ne za klasu kojoj pojedinac pripada.

Otvoreni sustav napredovanja karakterističan je za zemlje poput Austrije, Danske, Belgije, Mađarske, Slovačke i Švicarske u kojima su radna mjesta na svima razinama otvorena svim kandidatima. S druge strane u određenim zemljama poput Austrije, Norveške i Kanade najviši položaju popunjavaju se kandidatima koje imenuje vlada.

Oba sustava imaju svoje prednosti i nedostatke. Najveća prednost automatskog sustava napredovanja je ta da osigurava veliku sigurnost službenicima u napredovanju u karijeri, internu mobilnost i upravljanje znanjem, međutim nedostaju mu transparentnosti zbog nekorištenja radne ocjene i provjere sposobnosti službenika. S druge strane u otvorenom sustavu napredovanja metoda radne ocjene i otvoreno natjecanje omogućavaju oslanjanje na individualan rad i rezultate i čine čitav sustav znatno pravednijim. Potencijalni nedostatak takvog sustava je ocjenjivanje službenika koje u slučaju kada je netransparentno i nedovoljno objektivno može dovesti do različitih zloupotreba, koruptivnih ponašanja i slično.

Hrvatski sustav primjenjuje klasifikaciju radnih mjesta te stoga otvoreni sustav napredovanja. Elementi klasifikacije službenika ipak su vidljivi u sustavu obrazovanja ili kulture u kojima su za određene više vrste radnih mjesta relevantni kriteriji obrazovanja ili radni staž u određenom trajanju.

5.1 Napredovanje u državnoj službi

Najnovijim izmjenama ZDS-a napredovanje je definirano kao: „raspoređivanje na više radno mjesto unutar jednake kategorije ili prelazak u višu kategoriju radnoga mjesta“. Zakonom je također propisano pravo napredovanja i nagrađivanja svih državnih službenika pod jednakim uvjetima, ali isto tako i dužnost službenika u sudjelovanju u stručnom osposobljavanju unaprjeđujući stručne sposobnosti potrebne za osobno napredovanje i cjelokupnu efikasnost državne uprave. Osim toga navodi i dvije vrste napredovanja, redovno i izvanredno, čiji načini i uvjeti su detaljno propisani Uredbom o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika (NN 77/07 , 142/11, 105/15) (u daljnjem tekstu: Uredba).

Prema čl. 90 Zakona državni službenik stječe uvjete za redovno napredovanje ako:

- a) je jedanput ocijenjen ocjenom „izuzetan“ ili najmanje dva puta uzastopno ocjenom „primjerman“ ili najmanje tri puta uzastopce ocjenom „uspješan“ ili višom
- b) postoji slobodno radno mjesto propisano u Pravilniku o unutarnjem redu, na koje se službenika u postupku napredovanja može rasporediti
- c) ispunjava uvjete za raspored na radno mjesto

Uz sva tri uvjeta koji zajedno moraju biti ispunjena državni službenik dužan je i udovoljiti uvjetima za raspored na radno mjesto propisanim Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi u kojoj je zaposlen i Pravilniku o unutarnjem redu istog tijela.

Potrebno je naglasiti kako se prilikom napredovanja u obzir uzimaju posljednje dobivene ocjene. Zakonom nije propisano kako zadnja stečena ocjena mora biti dobivena u godini koja prethodi godini u kojoj je državni službenik napredovao odnosno, ne mora se raditi o uzastopnim kalendarskim godinama. Pa tako, primjerice, ako je državni službenik 2015. i 2019. stekao ocjenu „primjerman“, a 2016., 2017. i 2018. nije bio ocjenjivan jer je iskoristio neko zakonsko pravo ili pravo iz kolektivnog ugovora (rodiljni dopust, neplaćeni dopust...), on svejedno u 2016. može napredovati.

Nezadovoljeni kriterij radnog iskustva ključan je za izvanredno napredovanje koje se dijeli na napredovanja na radna mjesta rukovodećih i viših državnih službenika te na napredovanja nižih državnih službenika. Na radna mjesta prve skupine napreduje se u slučaju nesipunjavanja uvjeta radnog iskustva na određenim poslovima, ali udovoljavanju uvjetima propisanim čl. 90. Zakona, ostalim uvjetima iz Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi i Pravilnika o unutarnjem redu istog tijela te ostalim uvjetima stručnog znanja iz same

Uredbe. Ostali uvjeti podrazumijevaju završen poslijediplomski znanstveni ili stručni studij, posjedovanje doktorata znanosti u području koje je povezano s državnom ili javnom upravom te djelokrugom državnog tijela u kojem je državni službenik zaposlen. Još jedan uvjet uključuje i istaknute rezultate u području od značaja za rad državnog tijela čije mišljenje na prijedlog neposredno nadređenog državnog službenika izdaje glavni rukovoditelj.

Uredba također propisuje uvjete izvanrednog napredovanja državnih službenika na radna mjesta viših državnih službenika te navodi potkategoriju glavnog savjetnika koji može napredovati na radno mjesto u istoj potkategoriji samo ako posjeduje doktorat znanosti u području povezanom s djelokrugom državnog tijela u kojem je zaposlen te istaknute rezultate u području važnome za rad tog tijela. Uz dodatni kriterij završenog poslijediplomskog znanstvenog ili stručnog studija, Uredba dodatno navodi kako jednaki uvjeti vrijede i za kategoriju višeg savjetnika specijalista ili višeg savjetnika za napredovanje na radna mjesta u tim potkategorijama.

Najveći interes državni službenici iskazuju za treću skupinu, odnosno mogućnost njihova napredovanja kada tijekom državne službe steknu viši stupanj obrazovanja. Posljednjim izmjenama Uredbe iz 2015. državnom službeniku je u tom slučaju omogućeno napredovanje na nerukovodeće radno mjesto za koje je propisan stupanj obrazovanja koji je naknadno stekao, ali samo ako na poslovima nižeg stupnja ima dvostruko više radnog iskustva u državnim tijelima od onoga propisanog kao uvjet za raspored na radno mjesto. Do 2015. sukladno stupnju obrazovanja i uz obvezu stručnog osposobljavanja i polaganja državnog stručnog ispita u određenom roku, državni službenik bio bi raspoređen na radno mjesto u državnom tijelu u koje se moglo rasporediti vježbenika. Novim izmjenama nije onemogućen raspored na radno mjesto vježbenika, no više ne postoji obveza stručnog osposobljavanja i polaganja stručnog ispita. Iznimka postoji kod državnih službenika koji su prije stupanja na snagu novih izmjena Uredbe napredovali stjecanjem višeg stupnja obrazovanja. Oni su u tom slučaju dužni dovršiti stručno osposobljavanje i položiti državni stručni ispit u skladu s rješenjem o izvanrednom napredovanju (Matijašec, 2016).

Iako je napredovanje u državnoj službi propisano spomenutim Zakonom i Uredbom, njihove odredbe većinom mogu predstavljati samo mrtvo slovo na papiru. Razlog tome je što je svako napredovanje uvjetovano s dva velika kriterija, a to su upražnjeno radno mjesto propisano pravilnikom o unutarnjem redu tijela u kojem je službenik zaposlen te osigurana sredstva za isplatu plaća iz državnog proračuna. Kao još jedan nedostatak ističu se i nedovoljno detaljno

razrađene odredbe koje se odnose na istaknute rezultate službenika u području važnom za rad državnog tijela. Odredbe su vrlo općenite, a kriteriji za ocjenjivanje su vrlo jednostavni i osnovni te je vrlo lako postići najvišu ocjenu ako se ispunjavaju određeni uvjeti (Zoretić et al, 2016).

5.2 Napredovanje u lokalnoj službi

Sve do donošenja Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08, 61/11, 04/18, 112/19) (u daljnjem tekstu: ZSN) na službenike i namještenike zaposlene u upravnim tijelima lokalnih jedinica i na uvjete njihova napredovanja primjenjivao se Zakon o državnim službenicima i namještenicima (NN 27/2001.). Novi Zakon primjeren lokalnim potrebama i specifičnostima otklonio je sve nejasnoće zbog neodgovarajuće primjene zakona koji se prvenstveno odnosio na državne službenike i namještenike, ali je odavno i za njih prestao vrijediti.

Propisujući samo opće kriterije za napredovanje službenika, ZSN ne podupire koherentan i dosljedan sustav napredovanja kao jednog od važnih elemenata poticanja razvoja i jačanja profesionalnih kapaciteta u lokalnim jedinicama. Generalno se u tu svrhu koristi institut premještaja službenika na viša radna mjesta ovisno o odluci čelnika određene organizacije. Stoga se može zaključiti da je unatoč novom zakonu stanje u lokalnim i područnim jedinicama u smislu napredovanja i dalje nedovoljno i neadekvatno regulirano (Marčetić, 2008).

Čl. 102. ZSN-a slično kao i ZDS propisuje napredovanje lokalnih službenika. Pa tako za njihovo napredovanje kumulativno moraju biti ispunjeni kriteriji slobodnog radnog mjesta, rad koji je dva puta uzastopno ocijenjen kao „odličan“ ili „vrlo dobar“ te ispunjen uvjet za raspored na radno mjesto. Četvrti kriterij koji se uvelike razlikuje od odredbi o napredovanju u državnoj službi odnosi se na pristanak samog lokalnog službenika na raspored na više radno mjesto. Pristanak, odnosno suglasnost lokalnog službenika može biti dana pisano ili usmeno na zapisnik. S druge strane, uvjet primjene instituta napredovanja lokalnog službenika nije stručna sprema niti složenost poslova radnog mjesta, već viši koeficijent za izračun plaće od onog na koje je do tada službenik bio raspoređen. U tom slučaju radno mjesto može se nalaziti

u u istom ili drugom upravnom tijelu iste lokalne jedinice, u istom ili drugom mjestu rada (Rajko, 2016).

Potrebno je također spomenuti ograničenje u napredovanju na radno mjesto pročelnika upravnog tijela u lokalnim jedinicama kojeg prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/051, 09/07, 36/09, 125/08, 36/09, 150/11, 19/13, 123/17, 98/19, 144/20) na temelju javnog natječaja imenuje općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan.

Nadalje, u lokalnim jedinicama ne postoji mogućnost napredovanja za službenike koji se dodatno obrazovno i stručno usavrše. Razlog tomu su nedovoljna financijska sredstva lokalnih jedinica, normativni nedostaci lokalnih akata ili nezainteresiranost i nebriga vladajućih struktura. Zbog toga službenici vrlo često postižu višu razinu obrazovanja u vlastitom aranžmanu neovisno o potrebama službe (Marčetić, 2001).

Sustav hrvatske lokalne samouprave uređen je i Europskom poveljom o lokalnoj samoupravi koju je Republika Hrvatska u potpunosti ratificirala 2008. godine. Povelja naglašava kako se zapošljavanjem osoblja mora omogućiti položaj zaposlenih u lokalnim tijelima te osigurati uvjeti za njihovo daljnje napredovanje polazeći od načela sposobnosti, stručnosti i kvalitete (Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN 14/97, 2/07, 4/08, 5/08).

5.3 Napredovanje u policijskoj službi

Prednost centralizirane policijske organizacije predstavlja uvođenje jedinstvenog sustava napredovanja policijskih službenika. U okviru toga, preustroj Ministarstva unutarnjih poslova 2001. godine rezultirao je značajnim promjenama u organizaciji policije, kao i u normativnom uređenju policijskih poslova. To se, prije svega, odnosi na napuštanje policijskog dvojnog sustava zvanja te poticanje obrazovanja i polaganja stručnih ispita s ciljem stjecanja većih zvanja kao temeljnog uvjeta za napredovanje u službi (Pušeljić et al, 2007).

Nedvojbeno policijski službenici zadovoljavaju dosadašnju zakonsku definiciju državnih službenika potvrđenom čl. 3. Zakona o policiji (NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15 i 121/16), koji pod policijskim službenikom podrazumijeva službenika Ministarstva unutarnjih poslova koji obavlja poslove usko povezane s policijskim poslovima. Stoga ZDS, uz Uredbu, Zakon o policiji i ostale posebne propise, regulira pitanja vezana za napredovanje službenika u policijskim upravama kao državnih službenika.

Za napredovanje u policijskoj službi, relevantna je klasifikacija radnih mjesta policijskih službenika čiju temeljnu osnovu predstavlja Zakon o policiji, a detaljnije uređuje Vlada uredbom⁸. Nastavno na navedene propise elementi sustava napredovanja policijskih službenika keću se od radnih mjesta nižih policijskih službenika, preko radnih mjesta viših policijskih službenika do radnih mjesta rukovodećih policijskih službenika, dok se njihovo kontinuirano napredovanje ostvaruje promicanjem u zvanje, premještajem ili imenovanjem.

Uvjete za stjecanje policijskog zvanja, napredovanje kroz policijska zvanja te ostala pitanja vezana za zvanje i napredovanje uređena su Uredbom Vlade o policijskim zvanjima⁹. Policijsko zvanje stječe se na tri različita načina – redovnim, izvanrednim i iznimnim promaknućem. Sukladno čl. 3. navedene Uredbe: „Policijski službenik redovno se promiče kroz policijska zvanja u neposredno više zvanje ako:

- a) ima propisan stupanj obrazovanja
- b) je položio državni stručni ispit
- c) je u prethodnom policijskom zvanju proveo najmanje četiri godine
- d) je završio propisane oblike stručnog usavršavanja
- e) je u vremenu potrebnom za promaknuće ocjenjivan najmanje ocjenom „dobar“
- f) je položio ispit za zvanje“

Svi uvjeti kumulativno moraju biti ispunjeni.

S ciljem stručnog usavršavanja, doprinosa razvoju profesionalnih sposobnosti, a istovremeno i stjecanja uvjeta za promaknuće u više zvanje, Ministarstvo unutarnjih poslova policijske

⁸Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika (NN 7/22)

⁹Uredba o policijskim zvanjima (NN 7/22)

službenike upućuje na različite seminare, tečajeve, predavanja i druge oblike obrazovanja organizirane od strane samog Ministarstva u državi ili inozemstvu. Nadalje, upućuje ih i na različite stručno-edukativne sajmove konferencije i simpozije, godišnje edukativno-radne sastanke, stručne skupove te ostale slične vidove stručnog usavršavanja.

Prije podnošenja prijave za polaganje ispita za stjecanje višeg zvanja u usmenom ili pisanom obliku, policijski službenik dužan je sudjelovati u najmanje tri oblika stručnog usavršavanja.

Za razliku od redovnog, izvanredno i iznimno promaknuće omogućeno je policijskom službeniku samo jednom unutar iste razine obrazovanja (izvanredno) ili samo jednom za vrijeme obavljanja policijske službe (iznimno). Policijski službenik koji nije ispunio uvjet od četiri godine provedene u službi, ali je u zadnje dvije godine ocijenjen ocjenom najmanje „uspješan“, posjeduje odgovarajuću razinu obrazovanja te je završio propisane oblike stručnog usavršavanja, ministar će na prijedlog glavnog ravnatelja policije izvanredno promaknuti u neposredno više policijsko zvanje. S druge strane službenika će ponovno ministar, na prijedlog glavnog ravnatelja policije, iznimno promaknuti u neposredno više policijsko zvanje od njegovog osobnog zvanja ako je iskazao izuzetnu hrabrost i požrtvornost prilikom spašavanja tuđih života štiteći temeljna ljudska prava drugih, čime posebno pridonosi ukupnom ugledu policije te ako postiže iznimne radne rezultate koji izravno utječu na učinkovito i profesionalno obavljanje policijskih poslova iz djelokruga Ministarstva. Potrebno je također istaknuti kako će službenik iznimno biti promaknut iako ne udovoljava niti jednom od gore navedenih uvjeta za redovno napredovanje.

5.4 Napredovanje u javnim službama

Za službenike i namještenike u javnim službama ne postoji posebni propis prema kojem se slobodna radna mjesta popunjavaju putem napredovanja zaposlenika niti se nekim posebnim propisom propisuje da se na način i uvjete napredovanja službenika i namještenika u javnim službama primjenjuju propisi o državnim službenicima. Također, s obzirom da su nazivi radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova iz članka 1. Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama jedinstveni za sve javne službe odnosno nisu specifičnost pojedinih sustava javnih službi, Kolektivnim ugovorima nije ugovorena

iznimka od obveze raspisivanja javnog natječaja za slučaj prelaska zaposlenika na više radno mjesto (radno mjesto s većim koeficijentom složenosti poslova).

5.4.1 Napredovanje u javnoj službi u muzejskoj djelatnosti

Muzejska zvanja neprestano se redefiniraju sukladno razvoju muzeja i njihovoj organizacijskoj strukturi, programima i djelatnostima. Razvijanjem muzejske djelatnosti u kontekstu društvenog, kulturnog i tehnološkog napretka pojavila su se i neka samostalna strukovna muzejska zvanja. Muzejski zakoni i različiti pravilnici stvaraju poticajno okruženje za razvoj svih muzejskih struka, pozitivno utječući na profesionalni razvoj muzejskih djelatnika, povećanje njihove stručnosti te napredovanja u viša zvanja. U muzejskoj djelatnosti riječ je o automatskom sustavu napredovanja, a budući da je Pravilnikom o stručnim muzejskim zvanjima i drugim zvanjima u muzejskoj djelatnosti te uvjetima i načinu njihova stjecanja (NN 104/19) (u daljnjem tekstu: Pravilnik) uvedeno bodovanje kao temelj napredovanja, naglašeno je da je propuštena prilika da se pravilnik pojednostavi i da se jedinstveni kriteriji za napredovanje ugrade u opis za sva viša zvanja (razlikujući se samo prema potrebnoj razini obrazovanja) jer svi zaposlenici u istoj kategoriji moraju prikupiti isti broj bodova.

Prema Pravilniku uvjeti za stjecanje viših stručnih muzejskih zvanja predstavljaju određeni broj godina rada u prethodnom zvanju te sakupljen propisani broj bodova prema Obrascu za bodovanje (naveden u prilogu Pravilnika). Ukupan broj bodova pojedinog zaposlenika mora odgovarati zbroju bodova na osnovi stručnoga rada i bodova na osnovi usavršavanja i publiciranih radova. Pa je tako, primjerice, čl. 6. Pravilnika propisano: „Uvjeti za stjecanje zvanja višega kustosa su:

a) 5 godina rada u zvanju kustosa te

b) skupljeno 350 bodova prema Obrascu za bodovanje u Prilogu ovoga Pravilnika od stjecanja zvanja kustosa do podnošenja zahtjeva za stjecanje zvanja višega kustosa, i to 200 bodova na osnovi stručnoga rada te 150 bodova na osnovi usavršavanja i publiciranih radova.“

6. Komparativni prikaz

Europske tranzicijske zemlje, poput Estonije, Albanije, Slovačke i Slovenije jednako su kao i Hrvatska prilagođavale svoje službeničke sustave europskim standardima u svrhu članstva u Europskoj Uniji. Također bile su pod velikim međunarodnim pritiskom za što bržim mijenjanjem starih i donošenjem novih propisa koje je na kraju rezultiralo vrlo uspješnim službeničkim zakonodavstvom, s iznimkom sitnih nedostataka. Uspjeh je prvenstveno postignut brojnim odredbama kojima se uređuju klasifikacijski i platni sustav te sustav napredovanja (Marčetić, 2006).

6.1 Estonija

Posebnim službeničkim zakonodavstvom donesenim 2013. godine (Zakon o javnim službenicima) reguliran je status estonskih javnih službenika. Za razliku od većine zemalja u kojima se javnim službenicima smatraju gotovo svi zaposleni u javnom sektoru, u Estoniji se pod pojmom javne službe uvrštavaju zaposlenici državne uprave i lokalne samouprave (Vukojičić Tomić et al, 2019).

Decentraliziran i fleksibilan sustav obrazovanja, ali i napredovanja u službi u nadležnosti je određenih upravnih organizacija, dok su u nadležnosti središnjih tijela zadržane izrade strategija razvoja čitave javne službe. Svaka upravna organizacija raspolaže s vlastitim proračunskim sredstvima u svrhu usavršavanja službenika te odabira metoda i tijela koja će provoditi usavršavanje. Zakonom iz 2013. propisano je kako su čelnici tijela dužni osigurati razvoj profesionalnog znanja i vještina službenika, a službenici su, s druge strane, obvezni razvijati vlastita profesionalna znanja i vještine te različitim neformalnim kanalima mogu utjecati na vrstu programa usavršavanja u kojem će sudjelovati. (Vukojičić Tomić, Lopižić, 2019). S druge strane omogućena je i rotacija službenika po drugim upravnim organizacijama kako bi službenik stekao što bolje vještine (European Commission, 2018).

Pri napredovanju ključni kriteriji su stupanj obrazovanja i ocjena učinka rada službenika. Naime, svake godine nadređeni moraju provesti tzv. „Razgovor o radnom učinku i razvoju“ na temelju kojeg se ocjenjuje radni učinak službenika, raspravlja o potrebi njegovog daljnjeg

usavršavanja i postavljaju ciljevi koje je organizacija dužna ostvariti u sljedećem periodu. Tijekom tog razgovora naređeni od službenika mora dobiti i povratnu informaciju o kvaliteti vlastitog upravljanja. Posebne postupke za vođenje ovih razgovora propisuje čelnik tijela ili ovlaštena osoba, ali se rezultati moraju dostaviti u pisanom obliku (Marčetić et al, 2019).

Vlada jedinstveno ocjenjuje rukovodeće kadrove na način da svaki državni tajnik provodi postupak ocjenjivanja za svoje ministarstvo, a ocjenjivanje samih državnih tajnika provodi se od strane tajništva vlade. Generalno prilikom kreiranja ocjene pojedinog službenika u obzir se uzimaju mišljenja podređenih službenika i partnera. Ta je metoda poznata kao – metoda ocjenjivanja od 360 stupnjeva. Centar za rukovodeće službenike u okviru ureda vlade, osim godišnjeg ocjenjivanja rukovodećih službenika, svake dvije godine provodi i evaluaciju njihovih kompetencija sukladno posebnoj listi kompetencija (Marčetić et al, 2019).

Što se tiče mogućnosti za napredovanje u karijeri, one su u većoj mjeri ograničene. Estonska je uprava mala i ima ljestvicu karijere od 2 do 4 razine, što znači da mnogi javni službenici vrlo brzo dosegnu konačni vrhunac svoje karijere u javnom sektoru (European Commission, 2018).

Uz decentraliziranost može se zaključiti kako estonski sustav napredovanja karakterizira još i fleksibilnost u pogledu načina na koji se karijera gradi i napreduje unutar uprave te otvoreni sustav napredovanja.

6.2. Albanija

Status albanskih javnih službenika uređen je Zakonom o javnim službenicima usvojenim 2013. godine. Zakon je donesen u sklopu reforme javne uprave za razdoblje 2008.-2013., a izrađen je uz sudjelovanje stručnjaka SIGMA-e¹⁰. U kategoriju javnih službenika, na koje se primjenjuje navedeni Zakon, spadaju službenici u svim tijelima državne uprave i jedinicama lokalne samouprave koji u obavljanju svojih poslova ispunjavaju javne ovlasti. Međutim, ne

¹⁰SIGMA je zajednička inicijativa Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i Europske unije (EU) koja putem svojih dokumenata pruža zemljama partnerima preporuke, savjete i sredstva za provedbu i razvoj reformi javne uprave i sektorskih strategija

smatraju se svi državni i lokalni zaposlenici ujedno i javnim službenicima, izuzetak se odnosi na: izabrane dužnosnike, ministre i njihove zamjenike, dužnosnike imenovane od Skupštine ili Vijeća ministara, suce i javne tužitelje, sudske službenike, zaposlenike u javnim službama, vojsci i sigurnosnoj službi, političke savjetnike u kabinetima visokih dužnosnika te na administrativno osoblje (Sigma, 2014).

Unutar albanskog javnog sektora službenici koji pripadaju istoj klasi u istom ili drugim upravnim tijelima horizontalno popunjavaju sva upražnjena radna mjesta na razinama stručnjaka-izvršitelja, nižeg i srednjeg menadžmenta. Odbor za selekciju potom obavlja prethodno testiranje prijavljenih kandidata sa svrhom odabira najkvalitetnijeg službenika, a u slučaju da nijedan od kandidata ne zadovolji radno mjesto ostaje upražnjeno. Proces internog napredovanja započinje samo ako radna mjesta u klasama nižeg i srednjeg menadžmenta nisu popunjena na objašnjeni način. Napredovanje je također natjecateljske prirode i mogu mu pristupiti samo oni službenici koji pripadaju neposredno nižoj kategoriji od one kojoj pripada mjesto za koje se natječu (Škarica, 2015).

Jedino posebna pravila za napredovanje vrijede za vodeće državne službenike odnosno one iz kategorije visokog menadžmenta. Zakon detaljno ustanovljuje i regulira tzv. „Korpus visokih službenika“ u kojeg spadaju samo službenici srednje razine menadžmenta koji su prošli određeni program usavršavanja u Školi za javnu upravu. Kandidati koji zadovolje opisanom kriteriju upućuju se na testiranje pred Nacionalnim odborom za selekciju u sklopu čije ih procjene Odjel za javnu upravu imenuje u Korpus visokih službenika. Neovisno o trenutnom radnom mjestu status visokih službenika vrlo je detaljno propisan i strogo osoban pa stoga imenovanje na radna mjesta nižih kategorija ili radna mjesta izvan javne uprave ne utječe na gubitak statusa.

U Albanskoj javnoj upravi riječ je o djelomično otvorenom sustavu napredovanja jer vanjskim su kandidatima dostupni samo položaji stručnjaka-izvršitelja, dok se ostali položaji popunjavaju internim napredovanjem ili lateralnim transferima službenika.,

6.3. Slovačka

Čehoslovački sustav napredovanja u početku se temeljio na ocjeni radnog učinka službenika. Kako bi se riješili problemi planiranja službeničkih radnih mjesta, zbog čega je napredovanje službenika bilo prilično otežano i nasumično, Zakon o radu iz 1918. je kao glavni uvjet napredovanja propisao radni staž. Međutim vrlo brzo primjena načela radnog staža dovela je do prekomjernog broja službenika na najvišim pozicijama, ugrozila konkurenciju temeljenu na zaslugama te sveukupnu pravednost sustava napredovanja. Novi Zakonom o plaćama iz 1926. dopunio je elemente sustava napredovanja te uz kriterij radnog učinka ponovno uveo radni staž, ali i sustav platnih razreda. Tijekom komunističke ere 1950. donesen je Zakon o radu čije kasnije izmjene i dopune pa tako i sam Zakon nisu puno strukturno odstupali od prethodnog akta. Nakon raspada federacije postepeno je uslijedila modernizacija čitavog sustava javne uprave, a 2015. donesena je Strategija upravljanja ljudskim potencijalima i novi Zakon o javnoj službi koji apsolutno razlikuje status između državnih službenika i ostalih javnih zaposlenika. Poslovi upravljanja ljudskim resursima decentralizirani su na državna tijela i ostala javna tijela s javnim ovlastima unutar kojih je ustrojena posebna organizacijska jedinica koja se bavi upravo pitanjima ljudskih potencijala, uključujući i pitanja vezana za napredovanje (Staroňova, 2016).

Riječ je o otvorenom sustavu napredovanja u kojem su godine iskustva i različite kvalifikacije predstavljaju relevantne čimbenike za donošenje odluke o napredovanju u vezi sa svim osobljem (osim osoblja tehničke podrške). Obrazovanje predstavlja formalno ograničenje za napredovanje između hijerarhijskih razina. Sva otvorena mjesta objavljuju se na transparentan način, najčešće putem Interneta odnosno službenih stranica tijela. Također sustavi nagrađivanja usko su povezani i sa sustavima napredovanja u karijeri jer je svako napredovanje službenika povezano s povećanjem njegove plaće, što ujedno i pojačava motive za napredovanje (OECD,2012).

6.4. Slovenija

Ključni cilj slovenske strategije reforme javne uprave iz 1996., prihvaćenom usporedno s kandidaturom za članstvo EU, bio je uspostava modernog službeničkog sustava. Ispunjavanje europskih zahtjeva i političkih utjecaja teklo je vrlo teško, a početno nerazumijevanje pojma javnih službenika rezultiralo je donošenjem Zakona o javnim službenicima koji je na snagu stupio tek u ljeto 2003. Zakon je vrlo dug i sastoji se od dva dijela. Prvi dio sadržava opće odredbe koje se odnose na sve osobe zaposlene u javnom sektoru, dok drugi, mnogo opsežniji dio uređuje isključivo statusna pitanja državnih službenika. Javni službenik određen je organizacijsko-funkcionalnom definicijom kao osoba zaposlena u javnoj službi koja obavlja javne poslove. Zakon apsolutno razlikuje status između državnih službenika i ostalih javnih zaposlenika. Državni službenici odnose se isključivo na osobe zaposlene u državnim organima te tijelima lokalnih jedinica (Trpin, 2002).

Napredovanje javnih službenika propisano je uredbama Vlade. Službenici mogu napredovati u zvanju i u platnim razredima. U platnim razredima službenik napreduje svake treće godine, ali ne automatski, već samo ako su ispunjeni uvjeti „radne uspješnosti“ (Marčetić, 2006). S druge strane, napredovanje u zvanju usmjereno je na razvoj karijere i nagrađivanje službenika, a uvjeti su propisani Zakonom o sustavu plaća u javnom sektoru.¹¹ Prvi uvjet odnosi se na određeni stupanj stručne spreme, radnog iskustva i drugih kriterija propisanih zakonom i općim aktima poslodavca, dok se sljedeći uvjeti odnose na samu radnu ocjenu službenika i mogućnost da se poslovi na radnom mjestu na kojem službenik radi mogu obavljati na višoj razini.

Uredbom Vlade propisano je kako na osnovi radne ocjene službenik može napredovati za jedan stupanj više od zvanja u kojem se nalazio prije nego što je ispunio navedeni uvjet za napredovanje, međutim više puta za redom mora ostvariti određenu ocjenu, primjerice – tri puta ocjenom „odličan“, četiri puta ocjenom „vrlo dobar“, pet puta ocjenom „dobar“ ili slično. Propisana je također i mogućnost ubrzanog napredovanja kada službenik ispunji kriterije za napredovanje u zvanje, ali samo jednom ostvari ocjenu „odličan“. U tom slučaju službenik može napredovati u zvanje za jedan stupanj više na prijedlog nadređenog koji obrazlaže da su

¹¹Zakon o sistemu plać u javnom sektoru, Uradni list RS, št. 58/08, 108/09, 107/09, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11, 27/12, 40/12, 46/13, 25/14, 50/14, 95/14, 82/15, 23/17, 67/17, 84/18, 204/21, 139/22)

njegove stručne i profesionalne sposobnosti od značaja za javno tijelo. Broj ovakvih napredovanja u konkretnom tijelu ograničeno je na 0,5 % službenika koji su u istoj godini, u istom tijelu ostvarili ocjenu „odličan“.¹²

7. Istraživanje sustava napredovanja u hrvatskoj javnoj upravi

7.1. Metodologija istraživanja

Metodologija istraživanja je skup pravila, tehnika i postupaka koji se koriste za prikupljanje, analizu i interpretaciju podataka u svrhu istraživanja određene teme ili problema. Kvantitativna metoda je jedna od metoda istraživanja koja se koristi za prikupljanje i analizu numeričkih podataka koji se mogu kvantificirati i statistički analizirati. Metoda se koristi za testiranje hipoteza i otkrivanje uzročnih veza između varijabli. Koriste se jasne i precizne metode matematičko-statističke obrade podataka kako bi se prikupili podaci velikog broja ispitanika. Središnji proces istraživanja je upravo proces mjerenja jer omogućava povezivanje empirijskih opažanja i matematičkog iskaza kvantitativnih odnosa. Prednosti ove metode uključuju objektivnost, mogućnost generalizacije rezultata te mogućnost kvantitativne procjene učinka varijabli na krajnji ishod. Zbog mogućnosti statističke obrade podataka i davanja konkretnih odgovora kvantitativna istraživanja visoko se vrednuju u znanosti, no to ne znači da otkrivaju apsolutno sve o nekoj pojavi, što može biti navedeno i kao nedostatak (Čendo et al, 2020.).

U ovom radu primijenjena je kvantitativna metoda istraživanja. Podaci su prikupljeni putem elektroničke komunikacije odnosno maila. Relevantnim tijelima, čiji podaci su bili potrebni za istraživanje, a putem elektroničke adrese povjerenika za informiranje istog tijela, poslani su uredno ispunjeni i potpisani obrasci za pristup informacijama.

7.2 Napredovanje lokalnih službenika u jedinicama lokalne samouprave

¹²Uredbe o napredovanju uradnikov v nazive, Uradni list RS, št. 98/08, 16/09 i 19/10

U svrhu ishođenja što preciznijeg prosječnog broja hrvatskih lokalnih službenika koji su u određenim godinama napredovali ispitana je većina najvećih gradova Hrvatske. Izuzetak je glavni i najveći grad Hrvatske, Zagreb čiji Sektor za upravljanje ljudskim potencijalima Stručne službe Gradske uprave nije bio u mogućnosti dostaviti tražene podatke iz razloga što bi, prema njihovom odgovoru, ishođenje istih dovelo do opterećivanja rada i redovitog obavljanja poslova Sektora. Ostalih osam Upravnih odjela ispitanih gradova Pule, Rijeke, Splita, Osijeka, Dubrovnika, Čakovca, Varaždina i Samobora dostavilo je tražene podatke u zakonski propisanom roku od 15 dana od zaprimanja urednog zahtjeva.

Prema prikupljenim podacima, u svim ispitanim jedinicama lokalne samouprave u godinama 2020. i 2022. bilo je napredovanja lokalnih službenika. Iznimka su grad Čakovec koji nije imao napredovanja u godini 2020. te grad Osijek koji nije imao napredovanja u godini 2022. Podaci su prikazani u tablicama 1 i 2.

Tablica 1: *Napredovanje lokalnih službenika u 2020. godini*

2020.			
GRAD	BROJ SLUŽBENIKA/ NAMJEŠTENIKA	NAPREDOVALO SLUŽBENIKA	POSTOTAK
Rijeka	505	22	4.36%
Split	441	15	3.40%
Pula	185	3	1.62%
Dubrovnik	280	10	3.57%
Varaždin	108	7	6.48%
Osijek	206	5	2.43%
Čakovec	52	0	0%
Samobor	76	2	2.64%

Tablica 2: *Napredovanje lokalnih službenika u 2022. godini*

2022.			
GRAD	BROJ SLUŽBENIKA/ NAMJEŠTENIKA	NAPREDOVALO SLUŽBENIKA	POSTOTAK

Rijeka	487	20	4.12%
Split	392	36	9.18%
Pula	185	2	1.09%
Dubrovnik	277	25	9.03%
Varaždin	121	5	4.13%
Osijek	214	0	0%
Čakovec	49	1	2.04%
Samobor	77	2	2.60%

Prema dostavljenim odgovorima nadležnih Upravnih odjela u lokalnim jednicama ne postoji kategorija izvanrednog i redovnog napredovanja, pa shodno tome, nema ni plana napredovanja, već službenici napreduju na radna mjesta koja ostanu upražnjena tijekom godine, ili na novoustrojena radna mjesta, koja se, zbog potrebe posla, ustrojavaju izmjenama pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela. Sukladno navedenom Upravni odjel za opće poslove, u Gradu Rijeci odgovorio je kako su u 2020. godini ukupno napredovala 22 lokalna službenika od čega: 1 službenik iz referent 1 u viši referent, 2 službenika iz viši referent u stručni suradnik 1, 1 službenik iz viši referent u viši stručni suradnik 2, 4 službenika iz viši stručni suradnik 2 u viši stručni suradnik 1, 4 službenika iz viši stručni suradnik 1 u savjetnik 2, 1 službenik iz viši stručni suradnik 2, u savjetnik 1, 2 službenika iz viši stručni suradnik 1 u voditelj službe 1, 4 službenika iz savjetnik 2 u savjetnik 1, 1 službenik iz savjetnik 1 u viši savjetnik-koordinator 2, 1 službenik iz savjetnik 1 u voditelj 1 službe, 1 službenik iz savjetnik 1 u viši savjetnik. Isto tako u gradu Rijeci u 2022. godini ukupno je napredovalo 20 službenika od čega: 1 službenik iz referent 1 u viši stručni suradnik 2, 2 službenika iz viši referent u stručni suradnik 1, 4 službenika iz viši stručni suradnik 1 u savjetnik 2, 3 službenika iz savjetnik 2 u savjetnik 1, 2 službenika iz savjetnik 2 u viši savjetnik, 1 službenik iz savjetnik 2, u viši savjetnik-koordinator 2, 4 službenika iz savjetnik 1 u viši savjetnik - koordinator 2, 3 službenika iz savjetnik 1 u viši savjetnik.

Nastavno na odgovor Upravnog odjela za gospodarenje imovinom, opće i pravne poslove, u Gradu Dubrovniku u 2020. godini napredovalo je ukupno 10 službenika od čega: 1 službenik iz viši referent 2 u stručni suradnik 1, 1 službenik iz viši stručni suradnik 3 u viši stručni suradnik 2, 1 službenik iz viši stručni suradnik 3 u savjetnik 1, 1 službenik iz viši stručni suradnik 2 u savjetnik 1, 1 službenik iz viši stručni suradnik 1 u viši savjetnik 1, 1 službenik iz savjetnik 1 u viši savjetnik 1, jedan službenik iz savjetnik 1 u viši savjetnik-specijalist, 1 službenik iz viši savjetnik 2 u viši savjetnik 1, jedan službenik iz voditelj Odsjeka u viši

savjetnik-specijalist te 1 službenik iz voditelj Odsjeka u zamjenik pročelnika. Jednako tako u gradu Dubrovniku u 2022. godini ukupno je napredovalo 25 službenika od čega: 1 službenik iz viši referent 1u stručni suradnik, 1 službenik iz stručni suradnik 1 u voditelj Pododsjeka, 2 službenika iz viši stručni suradnik 3 u savjetnik, 1 službenik iz viši stručni suradnik 3 u viši savjetnik 2, 1 službenik iz viši stručni suradnik 2 u savjetnik 2, 1 službenik iz viši stručni suradnik 1 u savjetnik 1, 1 službenik iz savjetnik 3 u viši savjetnik 1, 1 službenik iz savjetnik 3 u voditelj Odsjeka, 1 službenik iz savjetnik 2 u viši savjetnik 1, 6 službenika iz savjetnik 1 u viši savjetnik 1, 1 službenik iz savjetnik 1 u voditelj Odsjeka, 1 službenik iz viši savjetnik 3 u viši savjetnik 2, 1 službenik iz viši savjetnik 2 u viši savjetnik 1, 2 službenika iz viši savjetnik 1 u zamjenik pročelnika, 1 službenik iz viši savjetnik 1 u voditelj Odsjeka, 1 službenik iz viši savjetnik 1 u viši savjetnik-specijalist, 1 službenik iz viši savjetnik 1 u zamjenik pročelnika, 1 službenik iz voditelj Odsjeka u zamjenik pročelnika.

S druge strane nastavno na odgovor Upravnog odjela za poslove gradonačelnika i Gradskog vijeća, u gradu Varaždinu u 2020. godini ukupno je napredovalo 7 službenika od čega: 1 službenik na radno mjesto višeg savjetnika-koordinatora, 3 službenika na radno mjesto višeg te 3 službenika na radno mjesto stručnog referenta, dok su u 2022. godini ukupno napredovala 4 službenika od čega jedna polovica na radno mjesto višeg upravnog savjetnika te druga polovica na radno mjesto višeg savjetnika.

Sukladno odgovoru Ureda gradonačelnika, u gradu Osijeku ukupno je u 2020. godini napredovalo 5 službenika od čega su napredovanja uključivala radna mjesta višeg savjetnika, savjetnika 1, voditelja pododsjeka 1, savjetnika 2 i zamjenika pročelnika upravnog tijela. U 2022. godini u gradu Osijeku nije bilo napredovanja. Nastavno na odgovor Upravnog odjela za upravu, u gradu Čakovcu u 2020. godini nije napredovao niti jedan javni službenik, dok je 2023. godini napredovao samo jedan službenik i to s radnog mjesta referenta na radno mjesto višeg referenta.

Prema odgovoru Upravnog odjela za opće, pravne i tehničke poslove u gradu Samoboru u godinama 2020. i 2022. napredovalo je po dvoje službenika u svakoj godini. Napredovanja su uključivala radna mjesta višeg referenta prometno - komunalnog redara, voditelja referade za komunalnu infrastrukturu i promet, savjetnika za socijalnu skrb i zdravstvo, savjetnice za gospodarstvo i razvojne projekte te stručnu suradnicu za financije.

Nastavno na odgovor Ureda grada, u gradu Splitu je u 2020. godini napredovalo ukupno 15 službenika, dok je u 2022. godini napredovalo njih 36. Prema odgovoru stručnog suradnika za

informiranje grad Split nije u mogućnosti dostaviti informaciju o radnom mjestima na koje su službenici napredovali iz razloga što takvi podaci nisu generirani u sustavu očevidnika, a svakim upravnim tijelom upravlja pročelnik.

Sukladno odgovoru Upravnog odjela za financije i gospodarstvo, u gradu Puli u 2020. godini napredovala su ukupno 3 službenika, dok su u 2022. napredovala samo 2 službenika. Budući da Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj samoupravi) nije propisana obaveza vođenja evidencija o napredovanju u službi za službenike u jedinicama lokalne samouprave, pročelnica Upravnog odjela za financije i gospodarstvo grada Pule dostavila je rješenje kojim je navela kako Grad Pula ne posjeduje evidencije o radnim mjestima na koje službenici napreduju.

Prema odgovorima svih ispitanih tijela lokalnih jedinica može se zaključiti kako u nijednoj jedinici broj lokalnih službenika koji su u godinama 2020. i 2022. napredovali podijeljen s ukupnim brojem službenika i namještenika određene ispitanice jedinice nije prešao 10 posto. Također moguće je i uvidjeti kako je puno veći broj službenika napredovao upravo u 2022. godini. S druge strane, što se tiče vrsta radnih mjesta na koje su službenici napredovali, moguće je zaključiti kako je velika većina službenika napredovala unutar druge (II.) kategorije radnih mjesta, dok najmanje unutar prve (I) kategorije.

7.3 Napredovanje državnih službenika u državnoj upravi

Prema prikupljenim podacima, u čak polovici ispitanim državnih upravnih organizacija u godinama 2020. i 2022. nije bilo napredovanja državnih službenika. Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske nije imao napredovanja u godini 2022., a Državni zavod za mjeriteljstvo, Hrvatska vatrogasna zajednica i Državni zavod za intelektualno vlasništvo nisu imali napredovanja niti u jednoj od ispitanih godina. Podaci su prikazani u tablici 3 i 4.

Tablica 3: *Napredovanje državnih službenika u 2020. godini*

DRŽAVNA UPRAVNA ORGANIZACIJA	BROJ SLUŽBENIKA/ NAMJEŠTENIKA	NAPREDOVALO SLUŽBENIKA	POSTOTAK
Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske	47	1	2.13%
Središnji državni ured za središnju javnu nabavu	26	3	11.54%
Državni zavod za mjeriteljstvo	75	0	0%
Državna geodetska uprava	1163	103	8.86%
Hrvatska vatrogasna zajednica	123	0	0%

Državni hidrometeorološki zavod	357	14	3.92%
Državni zavod za intelektualno vlasništvo	86	0	0%
Državni zavod za statistiku	507	29	5.72%

Tablica 4: *Napredovanje državnih službenika u 2022. godini*

DRŽAVNA UPRAVNA ORGANIZACIJA	BROJ SLUŽBENIKA/ NAMJEŠTENIKA	NAPREDOVALO SLUŽBENIKA	POSTOTAK
Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske	47	0	0%

Središnji državni ured za središnju javnu nabavu	25	2	8%
Državni zavod za mjeriteljstvo	74	0	0%
Državna geodetska uprava	1101	26	2.37%
Hrvatska vatrogasna zajednica	120	0	0%
Državni hidrometeorološki zavod	335	20	5.97%
Državni zavod za intelektualno vlasništvo	85	0	0%
Državni zavod za statistiku	488	36	7.38%

--	--	--	--

Prema dostavljenim odgovorima, sukladno zakonski propisanom roku od 15 dana od zaprimanja urednog zahtjeva, u nadležnim tijelima državnih upravnih organizacija razlikuju se redovna i izvanredna napredovanja državnih službenika, dok formalni planovi napredovanja ne postoje.

Sukladno odgovoru kabineta državnog tajnika, u Središnjem državnom uredu za Hrvate izvan Republike Hrvatske u 2020. godini u kategoriji viših službenika redovno je napredovao samo jedan državni službenik i to s radnog mjesta stručni suradnik na radno mjesto viši stručni suradnik, dok u 2022. nije bilo napredovanja.

Prema odgovoru Samostalne službe za upravljanje ljudskim potencijalima, opće poslove, računovodstvo i financije, u Središnjem državnom uredu za javnu nabavu u 2020. godini ukupno su napredovala 3 službenika od čega su u kategoriji viših službenika i to na radno mjesto savjetnika redovno napredovala 2 službenika, dok je u kategoriji rukovodećih službenika na radno mjesto načelnice Sektora redovno napredovao 1 službenik. S druge strane u 2022. godini ukupno je napredovalo 5 službenika od čega su u kategoriji viših službenika ponovno na radno mjesto savjetnika redovno napredovala 2 službenika, dok je rješenjem o rasporedu u kategoriji rukovodećih službenika i to na radno mjesto voditelja Službe napredovao 1 službenik.

Nastavno na odgovor Sektora za financijske poslove, strateško planiranje, nabavu i opće poslove, u Državnoj geodetskoj upravi, u 2020. godini ukupno su napredovala 103 službenika. Službenici su rješenjem o rasporedu ili rješenjem o trajnom premještaju raspoređivani na viša radna mjesta na način da su 22 službenika raspoređena unutar kategorije rukovodećih službenika, 34 službenika unutar kategorije viših službenika (od toga 1 rješenje o redovitom napredovanju), i 47 službenika unutar kategorije nižih službenika (od toga 1 rješenje o izvanrednom napredovanju). U istom tijelu u 2022. godini ukupno je raspoređeno

26 službenika od čega 4 službenika u kategoriji rukovodećih službenika, 12 službenika u kategoriji viših službenika (od toga 1 rješenje o izvanrednom napredovanju) i 10 službenika u kategoriji nižih službenika (od toga 1 rješenje o redovitom napredovanju).

U skladu s odgovorom Kabineta glavnog ravnatelja, u Državnom zavodu za statistiku, u 2020. godini ukupno je napredovalo 29 službenika, dok je u 2022. godini napredovalo njih 36. Na pitanje o kojim radnim mjestima je bila riječ, iz Kabineta je upućeno rješenje kojim se navodi kako Državni zavod za statistiku nije u mogućnosti izdati takvu informaciju iz razloga što izvlačenje takvih podataka zahtjeva od tijela javne vlasti obavljanje dodatnih aktivnosti koje oni po Zakonu o pravu na pristup informacijama nisu dužni izvršavati.

Jednako rješenje vezano za pitanje radnih mjesta izdano je i od strane Službe za informiranje, odnose s javnošću i korisnike Državnog hidrometeorološki zavoda u kojem je u 2020. godini napredovalo ukupno 14 službenika, dok u je 2022. godini napredovalo njih 20.

Prema odgovorima svih ispitanih državnih upravnih organizacija koje su bile u mogućnosti dostaviti tražene odgovore može se zaključiti kako u nijednoj jedinici broj državnih službenika koji su u godinama 2020. i 2022. napredovali podijeljen s ukupnim brojem službenika i namještenika određene ispitane organizacije nije prešao 12 posto. Također moguće je i uvidjeti kako je veći broj službenika napredovao upravo u 2020. godini. S druge strane, što se tiče vrsta radnih mjesta na koje su službenici napredovali, moguće je zaključiti kako je većina službenika napredovala unutar kategorije radnih mjesta nižih službenika, dok najmanje unutar kategorije rukovodećih službenika. Potrebno je naglasiti kako su navedeni zaključci izvedeni ponajviše iz dostavljenih odgovora Državne geodetske uprave koja je nasuprot nekolicine drugih državnih upravnih organizacija koje su u potpunosti ili djelomično bile u mogućnosti dostaviti tražene odgovore ipak imala najviše napredovanja, a posebno u 2020. godini.

8. Zaključak

Javnu upravu označava se kao skup upravnih organizacija koje obavljaju poslove od općeg javnog interesa. Nositelji tih poslova su upravo javni službenici koji predstavljaju personifikaciju javne uprave i neizostavnu vezu između građana i upravnih organizacija. U hrvatskom službeničkom zakonodavstvu u kategoriju javnih službenika, uz državne službenike spadaju još i lokalni i regionalni službenici te osobe zaposlene u javnim službama

ili pravnim osobama s javnim ovlastima, dok je njihov status reguliran različitim zakonima i propisima. Jednako kao i Hrvatska, mnoge zemlje imaju posebno službeničko zakonodavstvo kojim se regulira rad i status javnih službenika i odvaja njihov položaj od položaja zaposlenika u privatnim i drugim sektorima. Ipak u većini zemalja subjektima se smatraju samo oni zaposlenici upravnih organizacija kojima su dodijeljene specifične javne ovlasti. Osim što definira status i položaj javnih službenika, službenički sustav vrlo je važan segment javne uprave bez kojeg ona ne bi mogla obavljati niti jednu svoju funkciju. Pokrivajući čitav sustav kategorija u koje su javni službenici razvrstani prema unaprijed određenim kriterijima, službenički sustav predstavlja osnovu za njihovo napredovanje.

Napredovanje u javnoj upravi označava kretanje službenika za vrijeme njegove karijere te obuhvaća sve vrste promjene rasporeda službenika, od prijma u službu pa sve do prestanka same službe. Dva su temeljna sustava napredovanja: automatski i otvoreni. U automatskom sustavu zakon jasno definira objektivne kriterije napredovanja te ih blisko povezuje s kriterijima u platnom i klasifikacijskom sustavu, dok u otvorenom sustavu radna ocjena predstavlja odlučujući čimbenik kod materijalnog nagrađivanja ili napredovanja u plaćama te predstavlja vrlo važan kriterij izboru kandidata za više pozicije. U Hrvatskoj se napredovanje javnih službenika provodi na temelju zakonskih propisa i pravilnika o napredovanju koji definiraju kriterije i uvjete za napredovanje, ali isto tako u određenim javnim službama poput policije temelji se i na vrednovanju radne uspješnosti i stečenim kvalifikacijama.

Europske tranzicijske zemlje, Estonija, Albanija, Slovačka i Slovenija primjeri su zemalja koje su zbog velikog međunarodnog pritiska za što bržim mijenjanjem starih i donošenjem novih propisa ostvarili vrlo uspješno službeničko zakonodavstvo, a prvenstveno sustav napredovanja. Moguće je zaključiti kako Hrvatski sustav napredovanja ne odskaka previše od ostatka europskih zemalja, međutim niti jedna zemlja nema međusobno u potpunosti jednako propisane načine i uvjete za napredovanje. Estoniju i Slovačku karakterizira čisti otvoreni sustav u kojem se javni službenici redovito ocjenjuju kako bi se utvrdila njihova postignuća, profesionalna uspješnost i potencijal za napredovanje, dok s druge strane Albanija i Slovenija kombiniraju određene karakteristike oba sustava, i otvorenog i automatskog.

Prema provedenom istraživanju i dobivenim rezultatima o razlici u broju napredovanja javnih službenika u godinama 2020. i 2022. u odabranim jedinicama lokalne samouprave i državnim upravnim organizacijama došlo se do pomalo neočekivanih zaključaka. Naime, s obzirom na globalnu krizu izazvanu korona virusom Covid-19 koja je zahvatila i Hrvatsku očekivao se manji broj napredovanja u 2020. godini, međutim pretpostavka je ispunjena kod jedinica lokalne samouprave, dok je kod državnih upravnih organizacija više službenika napredovalo

upravo u 2022. godini. Isto tako dosta je zanimljiv podatak kako u polovici ispitanih državnih upravnih organizacija u obje godine uopće nije bilo napredovanja. Ovakvo neravnomjerno napredovanje službenika u različitim tijelima ne ide u prilog efikasnom i pravednom funkcioniranju sustava napredovanja. Ukoliko bi unaprijed detaljnije bila propisana pravila i rokovi u kojima službenici napreduju te spriječena politička pogodnost onda bi u konačnici i motiviranost službenika za samo napredovanje bila veća, a spomenute oscilacije manje.

Nastavno na pitanje o kategorijama radnih mjesta na koje su javni službenici najviše napredovali, postigao se očekivani zaključak, a to je da najveći broj službenika napreduje u kategoriji radnih mjesta viših državnih službenika i to rješenjem o redovnom napredovanju.

9. Literatura

Đulabić, V. (2009). Novo službeničko zakonodavstvo u lokalnoj samoupravi. Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu

European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Pesti, C., Randma-Liiv, T. (2018). Public administration characteristics and performance in EU28: Estonia. Publications Office of the European Union.

European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Nemeč, J. (2018). Public administration characteristics and performance in EU 28 : Slovakia. Publications Office of the European Union.

Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. & Lalić Novak, G. (2021). Upravna znanost: Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije

Marčetić, G. (2001). Obrazovanje i usavršavanje lokalnih službenika. Zagreb, Hrvatska: Hrvatska i komparativna javna uprava

Marčetić, G. (2005). Javni službenici i tranzicija. Zagreb, Hrvatska: Društveno veleučilište u Zagrebu. Konrad Adenauer Stiftung

Marčetić, G. (2006). Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi i novi Zakon o državnim službenicima. Zagreb, Hrvatska: Hrvatska i komparativna javna uprava

Marčetić, G. (2007). Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Zagreb, Hrvatska: Društveno veleučilište u Zagrebu

Marčetić, G. (2008). Prijedlozi za utemeljenje jedinstvenog službeničkog sustava u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. U: Posavec, Z. & Šimonović, I. Država i uprava. Zagreb, Hrvatska: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti

Marčetić, G. (2015). Komparativni službenički sustavi. Zagreb, Hrvatska: Hrvatska i komparativna javna uprava

Marčetić, G. & Manojlović Toman, R. (2019). Plaćanje prema radnom izvršenju državnih službenika u teorijskoj i komparativnoj perspektivi. U: Marčetić, G., Vukojičić Tomić, T. & Manojlović Toman, R. (ur.). Normalizacija statusa javnih službenika - rješenje ili zamka. Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu

Matijašec S. (2016). Napredovanje državnih službenika, Porezni vjesnik 7-8/2016

OECD (2012). Human Resources Management Country Profiles: Slovak Republic. Paris: OECD Publishing

Pusić, E. (1993). Nauka o upravi, X izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, Hrvatska: Školska knjiga

Staroňova, K. (2016). Remuneration of the Civil Service in Slovakia: Transparency and Predictability of the System. Comenius University in Bratislava

Rajko, A. (2016). Kretanje u lokalnoj službi. Rijeka, Hrvatska: Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci

SIGMA (2014). Sigma Assessment Albania (2014). www.sigmaweb.org

Staroňova, K. (2016). Remuneration of the Civil Service in Slovakia: Transparency and Predictability of the System. Comenius University in Bratislava

Škarica, M. (2015). Javna uprava i politički sustav u Albaniji: upravne reforme u nestabilnom političkom okruženju, Zagreb, Hrvatska: Hrvatska i komparativna javna uprava

Trpin, G. (2002). Reforma javne uprave u Sloveniji, Zagreb, Hrvatska: Hrvatska i komparativna javna uprava

Vukojičić Tomić, T. & Lopižić, I. (2019). Usavršavanje službenika u Hrvatskoj i odabranim zemljama – novi trendovi. U: Marčetić, G., Vukojičić Tomić, T. & Lopižić, I. (ur.). Normalizacija statusa javnih službenika- rješenje ili zamka. Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu

Zoretić, G. & Buterin, D. (2016). Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi Republike Hrvatske primjenom kompetencijskog modela. Rijeka, Hrvatska: Zbornik Sveučilišta u Rijeci

Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN 14/97, 2/07, 4/08, 5/08

Pravilnikom o stručnim muzejskim zvanjima i drugim zvanjima u muzejskoj djelatnosti te uvjetima i načinu njihova stjecanja (NN 104/19)

Uredba o klasifikaciji radnih mjesta policijskih službenika (NN 7/22)

Uredbom o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika (NN 77/07, 142/11, 105/15)

Uredbe o napredovanju uradnikov v nazive, Uradni list RS, št. 98/08, 16/09 i 19/10

Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama (NN 25/13, 72/13, 151/13, 9/14, 40/14, 51/14, 77/14, 83/14, 87/14, 120/14, 147/14, 151/14, 11/15, 32/15, 38/15., 60/15, 83/15, 112/15, 122/15, 10/17, 39/17, 40/17, 74/17, 122/17, 9/18, 57/18, 59/19, 79/19, 119/19, 50/20, 128/20, 141/20, 17/21, 26/21, 78/21, 138/21, 9/22, 31/22, 72/22, 82/22, 99/22)

Uredba o policijskim zvanjima (NN 7/22)

Zakon o državnim službenicima (NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19)

Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01, 129/05109/07, 36/09, 125/08, 36/09, 150/11, 19/13,123/17, 98/19, 144/20)

Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 28/10)

Zakona o policiji (NN 34/11, 130/12, 89/14, 151/14, 33/15 i 121/16)

Zakon o sistemu plač v javnemsektorju, Uradni list RS, št. 58/08, 108/09, 107/09, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11, 27/12, 40/12, 46/13, 25/14, 50/14, 95/14, 82/15, 23/17, 67/17, 84/18, 204/21, 139/22)

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 86/08, 61/11, 4/18, 96/18, 112/19)

POPIS TABLICA:

Tablica 1 – Napredovanje lokalnih službenika u 2020. godini

Tablica 2 – Napredovanje lokalnih službenika u 2022. godini

Tablica 3 – Napredovanje državnih službenika u 2020. godini

Tablica 4 – Napredovanje državnih službenika u 2022. godini