

# Profesionalizacija javne uprave i odnos prema građanima

---

Ovčariček, Maja

Undergraduate thesis / Završni rad

2024

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:199:631169>

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

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



Repository / Repozitorij:

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



Republika Hrvatska

Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet

Studijski centar za javnu upravu i javne financije

Stručni prijediplomski studij Javna uprava

Maja Ovčariček

# **Profesionalizacija javne uprave i odnos prema građanima**

ZAVRŠNI RAD

Kolegij: Uvod u sociologiju

Mentor: doc. dr. sc. Ksenija Grubišić

Zagreb, rujan 2024.

## Sadržaj:

1. Uvod.....	1
2. Profesionalizacija i javna uprava .....	2
3. Vrijednosti u javnoj upravi.....	4
3. 1. Načela u odnosu građana i uprave.....	5
3.2. Načela dobre uprave.....	9
4. Pojedine prakse u drugim državama.....	14
5. Izazovi prema profesionalizaciji uprave.....	16
5.1. Profesionalizacija u reformi javne uprave.....	19
6. Štrajk državnih službenika u pravosuđu 2023. – 2024. godine.....	24
7. Zaključak.....	31
8. Popis literature.....	32
9. Sažetak.....	33

Izjava o izvornosti

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

Maja Ovčariček, v.r.

(potpis studenta)

## 1. Uvod

Kroz povijest se na javnu upravu gledalo na različite načine. Kroz razvoj uprave koja je u početku nastupala kao instrument vlasti, koja je autoritativnim odlučivanjem te i samom silom zanemarivala interese široke mase, pa preko osnaženja uloge stanovnika u kojem čovjek s pravom glasa suodređuje tko će vršiti vlast do razvijanja institucija koje osiguravaju sudjelovanje građana, u suvremenom smislu sve se više radi na reformi javne uprave u kojoj svaki građanin ima pravo na dobru javnu upravu, na djelotvornu i efikasnu javnu upravu koja pruža usluge brzo, pouzdano te je prilagodljiva izazovima.

U ovom radu opisat ću definicije profesionalizacije i javne uprave, kao i vrijednosti i načela javne uprave te načine kojima se u Republici Hrvatskoj godinama radi na razvoju javne uprave. Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo pravosuđa i uprave te mnogo drugih tijela javne vlasti rade na poboljšanju javne uprave u učinkovitu, visoko profesionaliziranu te javnu upravu prilagođenu potrebama društva i građana, uz sveopću digitalizaciju usluga kako bi se građanima što jednostavnije smanjilo administrativno opterećenje i predugo čekanje u obavljanju usluga.

Također, državni službenici i namještenici dobivaju sve bitniju ulogu u obavljanju poslova, kroz novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima te Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama uređuje se ravnopravni odnos između državnih službenika, odnosno namještenika i države kao poslodavca, a izazov za javnu upravu sve je više na pronalaženju i zadržavanju visoko kompetentnih i motiviranih službenika koji su zadovoljni službom, učinkoviti su te motivirani za rad.

Posebno ću se osvrnuti na štrajk i prosvjed državnih službenika i namještenika u 2023. godini kojima je javnosti omogućen uvid u stvarno stanje i situaciju zašto je javnu upravu potrebno profesionalizirati kako bi se postigla sve veća produktivnost i kvaliteta javne uprave (a obzirom i na sve veći odljev službenika iz sustava javne uprave), pa je nužno istu profesionalizirati kako bi se postigla što veća produktivnost i kvaliteta javne uprave, kroz razne sustave ocjenjivanja i povećanje plaća na sveopće zadovoljstvo kako službenika, tako i građana kao korisnika tih usluga.

## 2. Profesionalizacija i javna uprava

Profesionalizacija znači da pravo više nije domena u kojoj se snalaze ljudi koji nisu prošli poseban postupak učenja, već profesionalnost znači daleko više od posjedovanja znanja i vještina, ona znači i poseban etički stav prema poslu (rad je poziv), plaću za rad te odvojenost privatnog i poslovnog svijeta i života.<sup>1</sup>

Profesionalizacija je proces kroz koji pojedina zanimanja razvijaju zajedničke obrasce obrazovanja, ponašanja, rada i profesionalnog nadzora.<sup>2</sup> Profesionalizacija se može odrediti i kao proces kojim neko organizirano zanimanje koje raspolaže posebnim sposobnostima i koje vodi brigu o kvaliteti vlastitoga rada i svom doprinosu društvenom blagostanju osigurava ekskluzivno pravo na izvođenje posebne vrste rada, kontrole obrazovanja i kontrole prava određivanja i vrednovanja načina obavljanja posla.<sup>3</sup>

Za rad u upravi pojedinci koji rade su većinom profesionalci, odnosno oni rade za plaću koja je temelj njihove materijalne egzistencije te poslu u upravi posvećuju pretežni dio svog radnog vremena i za taj se posao posebno obrazuju.<sup>4</sup> Bitno je postupno ustaljivanje položaja u upravnim organizacijama, kako skupine zadataka povezanih s tim položajem, tako i stabilnosti osobna položaja njihovih nosilaca, te prijelaz s laika na stručne službenike u upravi. Stabilnost na radnom mjestu je potrebna jer da bi se isplatila investicija potrebna za stručno školovanje kandidata, mora postojati određena vjerojatnost da će on moći školovanjem stečeno znanje primijeniti na poslu koji će mu u razmjerno duljem razdoblju osigurati materijalnu egzistenciju.<sup>5</sup>

Profesionalizacija javne uprave započela je krajem 19. i početkom 20. stoljeća u zemljama Zapadne Europe i Sjeverne Amerike, no postoji bitna razlika između zemalja razvijenog Zapada i zemalja Istočne Europe koje su u socijalističkom razdoblju bile usporene u tom procesu. Obzirom na to, razina profesionalizma, stručnost, obrazovanje i znanje postaju kritične varijable upravnih

---

<sup>1</sup> Kregar, J., *Legitimnost prava*, Izvorni znanstveni rad, 2011., str. 13.

<sup>2</sup> Abbott, A., *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, University of Chicago Press edition, USA, 1988, str. 86-91.

<sup>3</sup> Freidson, E., *Professionalism Reborn; Theory, Prophecy and Policy*, Cambridge, Polity Press, in association with Blackwell Publishers, USA, 1994.

<sup>4</sup> Pusić, E., *Nauka o upravi*, Zagreb, Školska knjiga, 2002., str. 34.

<sup>5</sup> Pusić, E., *Nauka o upravi*, Zagreb, Školska knjiga, 2002., str. 88-89.

reformi u tranzicijskim zemljama, a profesionalno usavršavanje u službi predstavljaju temelj za kontinuirani razvoj kompetencija svih zaposlenih u javnoj upravi.<sup>6</sup>

Javnu upravu autori određuju kao skup upravnih organizacija koje obavljaju javne poslove. Javni poslovi određuju se kao poslovi koji se obavljaju u interesu lokalne, regionalne ili nacionalne političke zajednice te mogu biti određeni propisom državnog, regionalnog ili lokalnog karaktera. U moderno doba, nezaobilazno mjesto u teoriji organizacije zauzimaju i uprave organizacije Europske unije. Pored javnih poslova koje obavljaju i profesionalizma službenika, uprave organizacije razlikuju se od ostalih vrsta organizacije i po posebnom pravnom položaju službenika u obavljanju službeničkih zadataka.<sup>7</sup>

Uprava je izvorno u svom razvoju državna uprava i mijenja se u sklopu evolucije države kao i pod utjecajem transformacija društva kao cjeline.<sup>8</sup>

Uprava u suvremenom smislu počinje u zemljama koje danas smatramo razvijenima u Europi u 17., odnosno 18. stoljeću uspostavljanjem političkog sustava centraliziranih monarhija, tzv. Prosvijećenog apsolutizma. Društveni je razvoj obilježen određenim karakterističkim tendencijama kao npr. raste društvena gustoća, odnosno povećava se broj naselja gradskog karaktera, zatim dioba rada postaje sve podrobnija, raste količina informacija, povećava se proizvodnja dobara, roba i usluga te se širi krug legitimnih interesa.<sup>9</sup>

Kvaliteta javne uprave i upravljanja važan je čimbenik njezine gospodarske uspješnosti i dobrobiti njezinih građana pa je tako učinkovita, ažurna i pouzdana uprava preduvjet dobrog upravljanja zemljom i glavni pokretač rasta.

---

<sup>6</sup> Marčetić, G., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi i novi Zakon o državnim službenicima*, 2006., str. 93.-94.

<sup>7</sup> Lozina, D., Koprić, I., *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb, 2014., str. 507.

<sup>8</sup> Pusić, E., *Nauka o upravi*, Zagreb, Školska knjiga, 2002., str. 69.

<sup>9</sup> Pusić, E., *Nauka o upravi*, Zagreb, Školska knjiga, 2002., str. 69.

### 3. Vrijednosti u javnoj upravi

Javna uprava trebala bi biti sređena, dokumentirana, nepristrana, etična, stručna, profesionalna i efikasna. Vrijednosti koje bi trebale biti inkorporirane i poštivane od suvremene javne uprave su tradicionalne te i nove vrijednosti.<sup>10</sup>

Tradicionalne su vrijednosti postojale tijekom dosadašnjeg razvoja institucije moderne države, a mogu se podijeliti na:

- Demokratske političke vrijednosti koje uključuju politički legitimitet, političku odgovornost izabranim predstavnicima građana, odazivnost željama i interesima građana, javnost uprave, transparentnost, dostupnost tj., blizina uprave građanima i slično;
- Pravne vrijednosti koje uključuju vladavinu prava, zakonitost, pravnu sigurnost, jednakost u postupanju prema svakome, nepristranost, zaštitu prava čovjeka i građana, korektno vođenje upravnih procedura, pravnu odgovornost uprava, materijalnu, disciplinsku, kaznenu, sudski nadzor uprave i sl.,
- Socijalne vrijednosti u koju spada društvena pravednost, solidarnost, socijalna osjetljivost, skrb, milosrđe, suosjećajnost, pomoć građanima i sl., te
- Ekonomske vrijednosti koje se odnose na efikasnost, ekonomičnost i efektivnost.<sup>11</sup>

Nove ili ponovno otkrivene vrijednosti su obrazovanost, stručnost i profesionalnost, supsidijarnost i decentralizacija, etičnost, nepristranost i nekorumpiranost, kvaliteta javnih usluga, koordinacija, horizontalno povezivanje i informatizacija, poduzetnost, kompetitivnost te tržišnost.<sup>12</sup>

Bitnu ulogu u razvoju javne uprave imala je doktrina novog javnog menadžmenta, koja je bila utjecajna od 1980-ih godina te je bila orijentirana prema ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti, naporima da se državna uprava i cijeli javni sektor u najvećoj mogućoj mjeri podvrgne tržišnim načelima, metodama razvoja poduzetničkog ponašanja te pokušajima da se većina vrijednosti i tehnika privatnog sektora nametne javnom sektoru. Iako je novi javni

---

<sup>10</sup> Pusić, E., Koprić, I., *Javna uprava: nastavni materijali*, Zagreb, 2006. str. 356.

<sup>11</sup> Pusić, E., Koprić, I., *Javna uprava: nastavni materijali*, Zagreb, 2006. str. 356.

<sup>12</sup> Pusić, E., Koprić, I., *Javna uprava: nastavni materijali*, Zagreb, 2006. str. 356.



menadžment najviše bio prihvaćen u Novom Zelandu, Velikoj Britaniji, Australiji, Kanadi i Sjedinjenim američkim državama, te su najvažniji zagovornici menadžerskog pristupa bile međunarodne organizacije, kao što su Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond, od 1990-ih godina počinju se isticati brojni loši učinci minimizirajućih i tržišnih reformi javne uprave, a neke od njih su zamučivanje linija političke odgovornosti, loši kontakti s javnošću, smanjenje transparentnosti, korupcija, novi troškovi, ponovno snaženje regulacije, zanemarivanje prava građana itd.<sup>13</sup>

### 3.1. Načela u odnosu građana i uprave

U odnosu građana i uprave navode se opća načela:

- Načelo zakonitosti koje se razvija od negativne formulacije da uprava ne smije raditi ono što joj je zakonski zabranjeno pa prema strožem pozitivnom shvaćanju da uprava smije raditi samo ono što joj je zakonom izričito stavljeno u dužnost.

U Ustavu Republike Hrvatske načelo ustavnosti i zakonitosti utvrđeno je u članku 5. te glasi:

„U Republici Hrvatskoj zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi i s Ustavom i sa zakonom.

Svatko je dužan držati se Ustava i prava i poštivati pravni poredak Republike Hrvatske.“

- Načelo pogrešivosti uprave se postupno afirmira u različitim oblicima kao pravo na žalbu, pravo na sudsku zaštitu protiv uprave ili pravo građana, na naknadu štete koju građaninu nanese uprava svojim radom. Od feudalno-monarhijskog gesla da kralj ne može učiniti krivo, pa prema tome ni kraljevi službenici ne mogu pogriješiti, pravna teorija i praksa prelaze na suprotni princip, tako da je država i uprava ovozemaljska, ljudska institucija te je tako podvrgnuta svim pogreškama i slabostima koje su čovjekova baština.

---

<sup>13</sup> Pusić, E., Koprić, I., *Javna uprava: nastavni materijali*, Zagreb, 2006. str. 354.-355.

- Načelo odgovornosti uprave koje se razvija u tri glavna smjera: politička, kazneno-disciplinska i kao materijalna odgovornost.

Politička odgovornost uprave je izvan sfere prava, ona je posljedica samostalne egzistencije teritorijalne uprave kao političkog instrumenta i očituje se u institucijama političke vezanosti upravnog sustava za predstavnička i druga politička tijela i dužnosnike, kao i za volju građana neposredno, ali zbog primjene načela zakonitosti u odnosu prema upravi i ta strana njezine odgovornosti postaje predmetom pravne regulacije.

Kazneno – disciplinska odgovornost – kako je sam problem odgovornosti uprave posljedica njezinog stvarno samostalnog postojanja, tako je uvjet njezine pravne odgovornosti pravno priznanje određenog stanja njezine samostalnosti u odnosu prema političkim tijelima.

Materijalna odgovornost uprave s vremenom postaje sve stroža i obuhvatnija; od osobne odgovornosti službenika, preko solidarne odgovornosti uprave i službenika do primarne odgovornosti uprave s pravom regresa prema službeniku koji je štetu skrivio svojim nezakonitim postupanjem. U novije se vrijeme s porastom uprave i njezinog djelokruga probija ideja o odgovornosti uprave za rizik koji proistječe iz njezine djelatnosti i bez ikakve krivnje pojedinog službenika, odnosno i uz potpuno zakoniti postupak.<sup>14</sup>

Bitnu stavku i važnost u odnosu građana i uprave čini javnost jer prekida tradiciju tajne vlasti i traži načelnu jednakost građana i uprave glede raspolaganja informacijama.

Javnost uprave je svjesno nastojanje da se što većem broju građana pruži maksimalan uvid u organizaciju i rad upravnih organizacija i da se tim upravnim organizacijama osigura što veća obaviještenost o potrebama, mišljenjima i stavovima građana u odnosu prema radu uprave. To sve kako bi javnost mogla utjecati na strukturu i rad tih organizacija jer javnost koja bi omogućivala samo neki apstraktni uvid u rad uprave, a građanima ne bi pružila nikakvu mogućnost da na taj rad

---

<sup>14</sup> Pusić, E., Koprić, I., *Javna uprava: nastavni materijali*, Zagreb, 2006. str. 27.-28.

utječe, zapravo ne bi bila javnost. O javnosti treba govoriti u množini jer javnost znači građane. No, ne bi bilo poželjno da svi građani znaju za sve upravne djelatnosti, to nije ni potrebno ni moguće, pa će tako različite grane upravnog djelovanja imati različitu javnost, koja će se mijenjati te će svaka upravna djelatnost imati vlastitu publiku.

Javnost uprave je dvosmjernan proces, građani trebaju biti obaviješteni o radu uprave, a uprava treba biti obaviještena o stavu građana, uprava mora znati što građani o njoj misle i o tome brinuti. Kao nužan preduvjet efektivne javnosti uprave izražava se upravo atmosfera javnog mišljenja.

Politička važnost javnosti je u tome što tajnost uprave ima loše asocijacije, odnosno loše povijesne uspomene. Tajna će uprava i kad najbolje funkcionira, misli i radi uvijek biti sumnjičena, njezini odnosi s građanima uvijek će biti loši, a građani će uvijek smatrati da se iza vela tajnosti krije nešto opasno i za njih nepovoljno. Obzirom na to, bez javnosti uprave, nema kritike uprave, a bez kritike nema napretka uprave koje je prijeko potrebno.

Modaliteti ostvarivanja institucije javnosti uprave mogu se podijeliti na tri skupine:

- a) Javnost funkcioniranja koji postavlja pitanje koje se upravne funkcije mogu odvijati uz nazočnost građana, a to bi bile:
  - Javnost sjednica predstavničkih i izvršnih organa – općinske skupštine, Sabor, Vlada kroz koje sjednice se može posredno dobiti uvid u funkcije uprave,
  - Materijalno-financijsko poslovanje teritorijalnih jedinica – budžeti se smatraju javnim dokumentima i o njima se vodi javna diskusija,
  - Upravna izvješća – izvješća pojedinih upravnih organizacija se katkada tiskaju i dostupni su javnosti,
  - Publikacija propisa – jedno od načela Ujedinjenih naroda u vezi s odnosom uprave i građana priznaje građanima pravo da poznaju propise koji se donose,
  - Zbirke sudskih odluka – bitne su u sustavima u kojima sudovi stvaraju pravo, tj. u kojim sudovi sude po presedanima,
  - Opće upravne informacije - izdaje se opći informacijski bilten koji sadrži sve primljene podneske i nakon određenog vremena, par tjedana, ljude informira o njihovom podnesku, tj. u kojem je stadiju postupanja pa je to odlična kontrola upravnih

službenika jer ako službenik koji zna da će njegovi neriješeni spisi biti publicirani u biltenu, požurit će se da se to ne dogodi.

b) Sustavni kontakti uprave i građana

Odnose se na radne zadatke upravnih organizacija, a to su :

- savjetovanja i sastanci kao oblici kolektivnog misaonog rada za postizanje određenog cilja,
- javne rasprave, npr. o nacrtu Ustava i nizu zakonskih prijedloga,
- predstavke su sredstvo pomoću kojeg se od prikupljenih informacija donose određene posljedice, kako bi se utjecalo na pojavu u upravi,
- ankete koje mogu provoditi predstavnička tijela ili udruge građana o određenim problemima u kojima je angažirana uprava.

c) Sredstva javne komunikacije

Pod ovim sredstvima spadaju tisak, radio, televizija, internet itd.<sup>15</sup>

Zakon o pravu na pristup informacijama (Narodne novine 25/13, 85/15 i 69/22) jasno opisuje pravo na pristup informacijama. Tako je npr. navedenim Zakonom u članku 3. određeno:

„Cilj ovog Zakona je omogućiti i osigurati ostvarivanje Ustavom Republike Hrvatske zajamčenog prava na pristup informacijama, kao i na ponovnu uporabu informacija fizičkim i pravnim osobama putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti.

U navedenom Zakonu određena su načela javnosti i slobodnog pristupa, načelo pravodobnosti, potpunosti i točnosti informacija, načelo jednakosti, načelo raspolaganja informacijom, načelo međusobnog poštovanja i suradnje.

U članku 10. navedenog Zakona – Objavljivanje informacija određeno je:

„(1) Tijela javne vlasti obvezna su na internetskim stranicama na lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku objavljivati:

- 1) zakone i ostale propise koji se odnose na njihovo područje rada,
- 2) opće akte i odluke koje donose, kojima se utječe na interese korisnika, s razlozima za njihovo donošenje,

---

<sup>15</sup> Pusić, E., Koprić, I., *Javna uprava: nastavni materijali*, Zagreb, 2006. str. 28.-33.

- 3) nacрте zakona i drugih propisa te općih akata za koje se provodi postupak savjetovanja s javnošću, u skladu s člankom 11. ovoga Zakona,
- 4) godišnje planove, programe, strategije, upute, izvješća o radu, financijska izvješća i druge odgovarajuće dokumente koji se odnose na područje rada tijela javne vlasti,
- 5) registre i baze podataka ili informacije o registrima i bazama podataka iz njihove nadležnosti i načinu pristupa i ponovne uporabe,
- 6) informacije o javnim uslugama koje tijelo javne vlasti pruža, na vidljivo mjestu, uz poveznicu na one koje pruža elektroničkim putem,
- 7) podatke o izvoru financiranja proračuna, financijski plan i drugi odgovarajući dokument kojim se utvrđuju prihodi i rashodi tijela javne vlasti te podatke i izvješća o izvršenju proračuna, financijskog plana ili drugog odgovarajućeg dokumenta,
- 8) informacije o dodijeljenim bespovratnim sredstvima, sponzorstvima, donacijama ili drugim pomoćima, uključujući popis korisnika i visinu iznosa,
- 9) informacije o postupcima javne nabave, dokumentaciju potrebnu za nadmetanje, informacije o izvršavanju ugovora i druge informacije za koje postoji obveza objavljivanja sukladno zakonu kojim se uređuje javna nabava...“.

Člankom 13. određeno je:

„Tijelo javne vlasti obvezno je radi osiguranja prava na pristup informacijama donijeti odluku kojom će odrediti posebnu službenu osobu mjerodavnu za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informacijama.,<sup>16</sup>

Takvim se pristupom uistinu vidi važnost javnosti i suradnje javne uprave sa građanima.

### 3.2. Načela dobre uprave

Dobra uprava (dobra vladavina, good governance) predstavlja jednu od suvremenih upravnih doktrina koje sve više naglašava ulogu građana i društva, usmjerena prema stvaranju takve uprave koja će na optimalan način zadovoljavati one društvene potrebe koje su pretpostavka za uravnotežen razvoj suvremenog društva. Građane se smatra partnerima koji bitno pridonose konačnim efektima djelovanja javne uprave. Ističe se potreba njihovog informiranja, konzultiranja i participacije u oblikovanju javnih politika te u upravnim i drugim javnim procesima.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> *Zakon o pravu na pristup informacijama* (Narodne novine 25/13, 85/15 i 69/22)

<sup>17</sup> Pusić, E., Koprić, I., *Javna uprava: nastavni materijali*, Zagreb, 2006. str. 355.

Novi upravni model trebao bi se voditi sljedećim načelima:

- 1) Služiti radije nego upravljati,
- 2) Javni interes je cilj, a ne nusproizvod,
- 3) Misli strategijski, djeluj demokratski,
- 4) Služiti građanima, a ne kupcima,
- 5) Odgovornost nije jednostavna,
- 6) Cijeni ljude, a ne samo produktivnost,
- 7) Cijeni građanska prava i javnu službu više od poduzetništva.<sup>18</sup>

Za razvoj javnih institucija Europske unije navode se pet načela dobre uprave, a sve kako bi ista poboljšala vlastiti rad i ostvarila još bolje i kvalitetnije rezultate u budućnosti: načelo otvorenosti, participacije, odgovornosti, efektivnosti i povezanosti.

Načelo otvorenosti predstavlja jedan od temeljnih načela koja se javljaju u suvremenom ustrojstvu i reformi javne uprave. Radi se o načelu koje je usmjereno prema neposrednoj komunikaciji između javne uprave i građana te drugih subjekata koji su korisnici njezinih usluga. Europska komisija je 25. srpnja 2001. donijela važan dokument o europskoj vladavini *The White Paper of European Governance – Bijela knjiga* koji je jedan od temelja suvremenog razvoja europskog modela vladavine koji navodi kako institucije moraju funkcionirati u mnogo otvorenijoj mjeri te zajedno s državama članica moraju aktivno iskomunicirati prema javnosti ono što Europska unija radi, kao i odluke koje donosi te dokument postavlja smjernice koji bi trebale poslužiti kao temelj za razvoj javne uprave u Europskoj uniji. Zemlje članice moraju koristiti terminologiju i jezik koji je pristupačan i razumljiv širokim narodnim slojevima. To je posebno važno ukoliko se želi osigurati stvaranje povjerenja u institucije te se razrada ovog načela smatra ključna za izgradnju dobre uprave.

Načelo participacije drugi je element u stvaranju dobre uprave. Kvaliteta, relevantnost i efektivnost politika Europske unije ovisi o osiguravanju veće participacije, kako u njezinom konceptijskom osmišljanju, tako i u implementaciji te bi poboljšanje participacije trebalo dovesti do stvaranja većeg povjerenja u krajnji rezultat rada institucija Unije.

---

<sup>18</sup> Marčetić, G., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Zagreb, 2007., str. 63.

Načelo odgovornosti jedno je od temeljnih načela na kojima bi se trebala temeljiti dobra uprava. Ono se ne odnosi samo na provođenje odluka, donesenih od strane političkih tijela, nego i na sama politička tijela i njihov rad. Temelj koncepta dobre uprave leži upravo na svijesti o odgovornosti političkih aktera za vlastito djelovanje, na području zakonodavne i izvršne djelatnosti. Preuzimanje odgovornosti kod donošenja političkih odluka daje političkim institucijama i njihovim nositeljima potreban kredibilitet i autoritet za donošenje političkih odluka, koje utječu na društvo i svakodnevni život građana pa tako postavljeni temelji osiguravaju javnoj upravi da lakše provodi donesene političke odluke. Komisija navodi kako bi uloga legislativne i egzekutivne djelatnosti trebala biti jasnija i razvidnija, a svaka institucija Unije bi morala objasniti i preuzeti odgovornost za ono što radi u Europi. Također postoji i potreba za većom razvidnošću i odgovornošću institucija u državama članica koje sudjeluju u razvoju i primjeni politika Europske unije na bilo kojoj razini.

Načelo efektivnosti je načelo koje čini temelj provedbenog menadžmenta u javnom sektoru te se posebno ističe kako je ključno u analizi rezultata provedbenog menadžmenta, čiji se učinci analiziraju na temelju izlaznih podataka vezanih uz aktivnosti različitih upravnih institucija u javnom sektoru. Komisija smatra kako politike koje provode tijela Unije trebaju biti efektivne, te se treba osigurati njihova evaluacija na bazi objektivno ustanovljenih činjenica i prošlog iskustva te je mišljenje Komisije da je efektivnost politika koje tijela Unije provode proporcionalna u onoj mjeri u kojoj je proces donošenja odluka na odgovarajućoj razini.

Načelo povezanosti je načelo koje ukazuje na to da politike koje provode institucije Unije trebaju biti međusobno sukladne i lako razumljive. Potreba za takvim pristupom u Uniji raste zbog niza čimbenika koji na to utječu: broj zadaća koje se trebaju obaviti raste, povećava se njihova raznovrsnost i složenost, promjene poput klimatskih i demografskih mijenjaju granice sektorskih politika na kojima je bila utemeljena i izgrađena, regionalna i lokalna tijela se sve više uključuju u različite politike i projekte Unije pa time ovo načelo zahtijeva vodstvo s autotiretom te snažno izraženom odgovornošću za rad institucija Unije kako bi se osigurao konzistentan pristup u ovako kompleksnom i složenom upravnom i političkom sustavu. Ovo načelo je jedno od temeljnih načela na kojima bi trebalo počivati ustrojstvo javne uprave jer nije samo karakteristično za institucije Unije, nego je i primjenjivo i na javnu upravu i institucije država članica.

Kao dodatno načelo za oživotvorenje dobre uprave uvodi se načelo subsidiarnosti i proporcionalnosti koje se kombinira s pet temeljnih načela. Subsidiarnost znači da će u dvojbi koju razinu odlučivanja izabrati (od europske do lokalne) izbor temeljiti na tome da će tijela s niže razine odlučivanja, ukoliko imaju sposobnost donositi i provoditi odgovarajuće odluke, biti u prednosti pred tijelima s više razine odlučivanja. Kod proporcionalnosti se očekuje da će razina odlučivanja i provođenja odluka biti razmjerna ciljevima koji se tom politikom žele ostvariti. Komisija naglašava da se prije nego se krene u pokretanje nekog procesa ili inicijative najprije:

- a) provjeri je li određena javna aktivnost uopće potrebna,
- b) je li europska razina odgovarajuća za takvu vrstu akcije,
- c) ukoliko je, jesu li mjere koje su izabrane proporcionalne ciljevima koji se žele ostvariti.

U praksi je Europski sud pravde skloniji donositi presude koje idu u korist tijela više razine pa se u pravnoj i upravnoj teoriji smatra kako će se Sud vjerojatno ravnati prema tome radi li se o području na kojem je Unija već počela djelovati, pa će se ona primjenjivati samo onda kad Unija prvi put donese zakonodavstvo na novom području.

Korijeni dobre uprave kao nove upravne doktrine sežu u devedesete godine prošlog stoljeća, kada su se pojavile prve sumnje u djelotvornost upravnih reformi, koje su se provodile sukladno preporukama međunarodnih institucija, a Europska unija uvodi pojam dobre uprave tijekom devedesetih godina prošlog stoljeća te je bila prva koja se bavila dobrom upravom, koju je analizirala zajedno s ljudskim pravima, demokracijom i vladavinom prava.

U gore već navedenoj Bijeloj knjizi predlažu se sljedeće aktivnosti u provođenju doktrine dobre uprave:

- razvoj i izgradnja odnosa s nevladinim organizacijama, koji će se graditi na odgovornosti, okrenutosti dijalogu te otvorenosti prema izgradnji institucija civilnog društva,
- veće korištenje vještina i praktičnog iskustva od strane regionalnih i lokalnih tijela, gdje treba poticati države članice da osiguraju odgovarajuće pravne okvire, u skladu sa svojim ustavnim i upravnim okvirom. Unija će napraviti odgovarajuće napore u pravcu kreiranja politika koji će omogućiti jači angažman lokalnih i regionalnih tijela,
- izgradnja javnog povjerenja i način na koji se kreiraju javne politike od strane eksperata. Stoga će ekspertni timovi biti otvoreni javnosti i spremni na debatu glede



- mjera koje su ugrađene u javne politike. U prvom redu to se odnosi na izazove, rizike i etička pitanja koja donosi znanost i tehnologija,
- jasnije definiranje ciljeva koji se oblikuju politikama Unije, kao i poboljšanje njihove efektivnosti kombiniranjem formalnih, legislativnih, nelegislativnih i samoregulatornih mehanizama,
  - stvaranjem uvjeta za uspostavu regulatornih agencija Unije. One mogu pridonijeti efektivnosti i kvalitetnijoj provedbi europskog prava, vodeći računa o interesima javnosti i gospodarskih subjekata na područjima obuhvaćenim regulatornim propisima.
  - Refokusiranje na ulogu i odgovornost svake institucije. To bi trebalo pomoći građanima da od svojih političkih lidera zatraže veću vlastitu odgovornost, kao i odgovornost institucija za odluke koje Unija donosi.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Lozina, D., Klarić, M., Izvorni znanstveni rad, „*Dobra uprava*“ kao upravna doktrina u Europskoj uniji, str. 28.-31.

#### 4. Pojedine prakse u drugim državama

##### Velika Britanija

Britanska javna služba tradicionalno je nastojala odvojiti upravu od dnevne politike i sačuvati neovisnost temeljenu na kontinuitetu pa je radi toga velika većina službenika bila predana karijeri. Krajem 1970-ih pod vodstvom vlade Margaret Thatcher dolazi do zaokreta prema socijalnom konzervativizmu, a u javnoj upravi se prelazi s vladanja na upravljanje. Odabir javnih službenika se od kraja 19. stoljeća do 1987. provodio putem središnje komisije koja je bila sastavljena od nezavisnih osoba, a od 1987. odabir nižih službenika prepušten je ministarstvima i nezavisnim agencijama. Danas su u Velikoj Britaniji svi ili gotovo svi položaji otvoreni za kandidate iz organizacije, iz druge upravne organizacije ili izvan uprave te više ne postoje kvalifikacijska ograničenja (npr. diplome ili dugotrajno radno iskustvo) za visoke položaje.

##### Njemačka

Njemačka javna uprava tradicionalno počiva na modelu jake pravne države, složene zakonodavne regulacije upravnog djelovanja i weberijanskoj hijerarhiji usko definiranih odgovornosti i sustava nadzora. Početkom 1990-ih započinje val modernizacije koji je bio usmjeren protiv starog legalističkog i hijerarhijskog birokratskog modela. Upravna struktura je pokazala znatan stupanj institucionalne, instrumentalne i proceduralne prilagodljivosti i fleksibilnosti. Vodeća je ideja bila da se uvede ekonomska učinkovitost kao putokaz.

##### Francuska

U Francuskoj je sustav zadržao specifična obilježja jake, centralizirane države, a suvremene reforme su djelomice promijenile tradicionalni model koji je postao mnogo složeniji, mnogo internacionalniji, više decentraliziran i dekoncentriran, transparentniji i više participativan te u određenoj mjeri više menadžerski. U karijernom sustavu odabir vodećeg osoblja je centraliziran, napredovanje je interno i odvija se kroz natječajne ispite, sustav je usmjeren na inicijalno osposobljavanje i praksu te mobilnost kroz ministarstva, a karijere se temelje na obavljanju posla i profesionalnom iskustvu.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Marčetić, G., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Zagreb, 2007., str. 264.-278.

## Belgija

U Kraljevini Belgiji se tijekom 1990-ih pojavljuje prva inicijativa vezana uz određivanje kompetencija službenika u javnoj upravi i upravljanja pomoću kompetencijskog modela. U centar upravnog sustava se postavlja korisnik-građanin kao kupac-klijent pa se javna uprava morala reorganizirati, uspostaviti nove metode rada i modernizirati upravljanje ljudskim potencijalima. U moderniziranoj javnoj upravi se naglašava strateško planiranje i upravljanje sustavom, da se omogući razvoj i upravljanje karijerama na temelju ocjena i iskustva, a ne na temelju radnoga staža u javnoj upravi. Usavršavanje i razvoj službenika je važan aspekt upravljanja kompetencijama jer se time kompetencije službenika poboljšavaju i razvijaju, a također se omogućuje bolja zapošljivost u javnoj službi.

## Irska

Irska od 1994. provodi programe modernizacije javne uprave pa se tijekom 2000. uvodi kompetencijski model upravljanja učinkom i razvojem sustava. Javna se uprava usmjerava na učinkovitije upravljanje inputima što smanjuje troškove, ali povećava motivaciju službenika koji u svom poslu izražavaju visoku razinu profesionalnosti. Određuju se osobni ciljevi službenika u skladu s poslovnim ciljevima i na taj se način planira njegov osobni razvoj, potiče se motivacija službenika te osigurava zadržavanje kvalitetnih službenika u javnoj upravi, a usavršavanje službenika je strateški važno područje.

## Slovačka

Danas je Slovačka parlamentarna demokratska republika, a njezina je javna uprava doživjela razne promjene, usmjerene prema modernizaciji i korisniku/građanu. Proces transformacije i izgradnje institucija za novi sustav je išao vrlo sporo. Pri procjenjivanju kandidata za pojedina radna mjesta koriste se metode studij slučaja/praktični primjeri, intervju, pisano testiranje i osobni upitnik te nema standardiziranih i objektivnih alata za zapošljavanje i kriterija za odabir, a za sada ne postoji razrađeni sustav ocjenjivanja rada i radne uspješnosti. Proces zapošljavanja u državnoj službi je otvoren, provodi se putem javnog natječaja što znači da se svi građani mogu prijaviti ukoliko ispunjavaju uvjete propisane Zakonom u državnoj službi, a zapošljavanje dužnosnika je direktno, a obzirom da su to političke funkcije.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Zoretić, G., Stručni rad, *Određivanje kompetencija službenika u javnoj upravi – pregled Republike Hrvatske i odabranih zemalja EU*, str. 61-69.

## 5. Izazovi prema profesionalizaciji uprave

Profesionalizacija je pridonijela stvaranju novih vrijednosti u upravi, kao što su efikasnost i efektivnost te merit-system, prema kojem kriterij sposobnosti postaje temeljno mjerilo za primanje u službu i daljnje napredovanje u službi. Javni službenici postaju odgovorni građanima za posao koji obavljaju, a time posebnu važnost dobivaju profesionalni standardi i etičnost obavljanja javne službe.

Merit-system je izraz koji podrazumijeva sustav nagrađivanja prema sposobnostima pa se obično povezuje s javnom službom, natječajem za zaposlenje u upravi, klasifikacijom u javnoj upravi i sl. Merit-system potiče zapošljavanje i napredovanje osoba odgovarajućeg obrazovanja i sposobnosti te na taj način izravno pridonosi profesionalizaciji javne uprave.<sup>22</sup>

U Prijedlogu strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine Vlada Republike Hrvatske odlučno se zalagala i stvarala pretpostavke za ostvarenje vizije moderne javne uprave koja će doprinositi gospodarskom i održivom razvoju hrvatskog društva pružanjem javnih usluga na pouzdan, predvidiv i društveno odgovoran način, a ta vizija je obuhvaćala sljedeće ciljeve:

- Povećanje učinkovitosti i djelotvornosti u sustavu javne uprave
- Povećanje razine kvalitete javnih usluga
- Povećanje povjerenja između javne uprave i korisnika u elektroničkoj komunikaciji
- Viša razina otvorenosti, transparentnosti i pristupačnosti javnopravnih tijela
- Jačanje vladavine prava
- Jačanje socijalne osjetljivosti u javnoj upravi i u odnosu prema korisnicima
- Poštivanje socijalne osjetljivosti u javnoj upravi i iskorjenjivanje korupcije
- Uporaba moderne informacijsko-komunikacijske tehnologije sa svrhom djelotvornog pružanja usluga i veće transparentnosti rada javne uprave
- Uključivanje hrvatske javne uprave u europski upravni prostor
- Snažnije sudjelovanje korisnika u javnom upravljanju i razvoj demokratke političke kulture.

---

<sup>22</sup> Marčetić, G., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Zagreb, 2007., str. 128.

Strategija reforme državne uprave za razdoblje od 2008.-2011. koju je donijela Vlada Republike Hrvatske je uspješno provedena budući da je ukupno realizirano približno 89% predviđenih mjera, u što su uključene i mjere koje su djelomično realizirane, odnosno čija je realizacija u tijeku (povećanje djelotvornosti i ekonomičnosti u sustavu državne uprave, podizanje razine kvalitete upravnih usluga, jačanje standarda vladavine prava, jačanje socijalne osjetljivosti u državnoj upravi i u odnosu prema građanima itd.).<sup>23</sup>

Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine ima u cilju omogućiti daljnju transformaciju hrvatske javne uprave u modernu, visoko profesionaliziranu, učinkovitu i transparentnu javnu upravu, prilagođenu potrebama društva i građana, uz snažniju primjenu načela dobrog upravljanja u svim tijelima javne uprave. Takva uprava bit će sastavni dio konkurentnog poslovnog okruženja, poluga društvenog i gospodarskog razvitka te uporište demokratskog procesa. U razdoblju provedbe Nacionalnog plana javna uprava će iskoristiti mogućnosti koje pruža digitalna transformacija, unaprijediti svoje poslovne procese i javne usluge, smanjiti administrativno opterećenje na građane i gospodarske subjekte te osnažiti sva tijela javne uprave i njihove zaposlenike.

Jedan od najvećih izazova za javnu upravu i dalje je pronalaženje i zadržavanje visoko kompetentnih i motiviranih službenika. Znanje, vještine i motivacija svakog službenika imaju značajan utjecaj na produktivnost i kvalitetu javne uprave, a time i kvalitetu javnih usluga. Radi unaprjeđenja pružanja javnih usluga iz djelokruga lokalnih jedinica te ostvarivanja potreba i prava građana, omogućit će se daljnja decentralizacija, kroz poticanje zajedničkog obavljanja poslova i spajanja općina i gradova.

U prethodna dva desetljeća, reforme provedene u sustavu hrvatske javne uprave poboljšale su učinkovitost javne uprave i njezinu troškovnu učinkovitost te su državna uprava i javne institucije postale otvorenije i transparentnije, a kroz digitalizaciju se poboljšao pristup javnim uslugama. No, povjerenje hrvatskih građana u javnu upravu je još uvijek među najnižima u Europskoj uniji, tek 29% građana Republike Hrvatske vjeruje javnoj upravi, u usporedbi s 49% u državama članica Europske unije.

---

<sup>23</sup> *Prijedlog Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine*, svibanj 2015., str. 13., 15.

Iako je 2021. godine usvojen Standard razvoja javnih e-usluga u Republici Hrvatskoj kojim je po prvi puta definirana politika za razvoj i upravljanje javnim e-uslugama, digitalizacija javne uprave jedna je od najvažnijih zadaća.

Potreba za digitalnom transformacijom javne uprave, suradnja s europskom i međunarodnom zajednicom te brze promjene i zahtjevno okruženje, stavljaju pred službenike sve veći imperativ stjecanja novih znanja i vještina. Veliki broj visokoobrazovanih stručnjaka odgovorno i profesionalno obavljaju svoj posao u javnom intereu, no službenički sustav ne prati korak sa zahtjevima koji se postavljaju pred službenike u smislu kontinuiranog usavršavanja.

Kako bi se osiguralo zadovoljstvo službenika i dostigao očekivani radni učinak, važno je da svaki službenik ima dostupno znanje i informacije o poslu i ciljevima za koje je zadužen te mogućnost praćenja i adekvatnog vrednovanja doprinosa istima. No, neujednačene i niske plaće, veliki odljev visokoobrazovanih kadrova, disfunkcionalni sustav ocjenjivanja i nagrađivanja individualnog rada i nepostojanje sustavnih planova za razvoj ljudskih potencijala rezultirali su nemogućnošću privlačenja i zadržavanja kvalitetnih i talentiranih službenika u javnoj upravi.

U zajedničkom je interesu osnaživanje javne uprave kako bi bila sposobna odgovoriti na potrebe građana i gospodarskih subjekata pravodobno, točno i uz najmanje opterećenja.

Vizija razvoja javne uprave je moderna, agilna i transparentna javna uprava rukovođena načelima dobrog upravljanja i kvalitete, prilagođena potrebama društva.

Agilna javna uprava je ona koja je sposobna razumjeti, brzo se prilagodi i promijeniti sukladno potrebama i prilikama u okruženju, a načela kvalitete su: usmjerenost na rezultate, usmjerenost na građane, vodstvo i postojanost svrhe, upravljanje procesima i činjenicama, razvoj i uključivanje zaposlenika, stalno učenje, inovacije i poboljšanje, razvoj partnerstva te društvena odgovornost.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, ožujak 2022., str. 6., 17.-18., 20, 25, 27, 35.

### 5.1. Profesionalizacija u reformi javne uprave

Upravne reforme su one promjene koje predstavljaju značajnije institucionalne inovacije u sustavu javne uprave pojedine zemlje koje se obično odvijaju periodično, nerijetko uz značajne otpore, zbog promjena u strukturi moći u političko-upravnom sustavu. Upravne reforme mogu biti tradicionalne (usmjerene na usavršavanje javne uprave prema weberijanskom modelu – položaj ljudi u organizaciji označuje profesionalizam, odnosno službenici se za to zanimanje posebno stručno obrazuju), modernizacijske (idu za primjenom dubljih mjera kao što su proračuni orijentirani na rezultate i sl., a inspirirane su doktrinom novog javnog menadžmenta te doktrinom dobre uprave), tržišne (usmjerene na primjenu tržišnih načela i metoda u javnoj upravi) te minimizirajuće (nastoje suziti javnu sferu te proširiti područje privatne inicijative radikalnim mjerama smanjivanja javne uprave). Ipak, većina se zemalja orijentira prema modernizaciji javne uprave.

U Hrvatskoj je Ustavom 1990. godine uveden polupredsjednički sustav po uzoru na francuski ustavni model. Javna uprava u Hrvatskoj u razdoblju od 1990. do 2001. razvijala se u uvjetima etatizacije, centralizacije i politizacije autoritarnog tipa. Uz opće povećanje uprave, karakteristike tog razdoblja bile su upravo nedovoljna profesionalnost upravnog osoblja i politizacija upravne službe te je prostor za profesionalizam bio skučen. S promjenama Ustava 2000. godine započeo je proces decentralizacije koji je predstavljao radikalni zaokret predviđajući ograničenje vlasti središnje države upravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te je uz niz promjena i za državne službenike bila uvedena nova regulacija njihovog statusa Zakonom o državnim službenicima i namještenicima te su glavne namjere tog Zakona bile prijelaz s prijašnje klasifikacije službenika (bez obzira na kakvom radnom mjestu obavljaju državnu službu) na klasifikaciju radnih mjesta prema složenosti poslova koji se obavljaju u njihovom okviru, unifikacija platnog sustava za državne službenike i namještenike u svim tijelima državne uprave i drugim državnim tijelima u kojima služuju te pokušaj da se plaća određuje tako da što bolje odrazi složenost službenikovog rada. Glavni poticaji reformama u doba osamostaljenja su proizlazili iz potrebe izgradnje državnog institucionalnog mehanizma za obavljanje javnih poslova i službi, pružanja javnih usluga i rješavanja javnih problema.

Obrazovana i motivirana uprava koja djeluje prema profesionalnim standardima i primjenjuje nove tehnološke mogućnosti pretpostavka je dobrog funkcioniranja i drugih državnih i javnih institucija. Svojevrсна kriza pravosuđa koja već duže opterećuje Hrvatsku i opravdano izaziva mnogo pažnje teško se može razriješiti bez dobre, efikasne, profesionalne i uređene uprave. Pravosuđe je u mnogim aspektima ovisno u upravi koja osigurava uvjete njegovog djelovanja, pomaže u određenim aspektima vođenja postupaka, opskrbljuje dokumentima koji moraju biti dostupni, uredni, pouzdani i autentični.<sup>25</sup>

Upravno osoblje je predugo bilo nedovoljno stručno i nedovoljno obrazovano, no ulaskom Hrvatske u Europsku uniju 1. srpnja 2013. godine i daljnjim razvojem vidi se potreba za promjenom u smislu usavršavanja javnih službenika i pružanjem kvalitetnije usluge uprave.

Tijekom reforme hrvatske javne uprave trebalo je:

- a) Racionalizirati, depolitizirati i profesionalizirati državnu upravu te je učiniti efikasnom, pouzdanom, transparentnom i orijentiranom na korisnike, građane i druge privatne subjekte, a na temelju doktrina novog javnog menadžmenta i dobre uprave,
- b) Racionalizirati sustav lokalne i regionalne samouprave uz daljnju decentralizaciju temeljem načela supsidijarnosti, ali i uz inzistiranje na preciznoj regulaciji teritorijalne samouprave,
- c) Racionalizirati i modernizirati javne službe, od socijalne skrbi i zdravstva do obrazovanja i znanosti, uz opreznu privatizaciju dijelova koji se mogu prepustiti privatnom poduzetništvu,
- d) Razviti profesionalizam svih službenika, državnih, lokalnih i javnih, razvijajući kvalitetno obrazovanje za javnu službu u različitim segmentima javne uprave te razvijajući osjećaj javnog interesa, proaktivni stav i tome odgovarajuće tipove organizacijske kulture u javnoj upravi.<sup>26</sup>

Jedna od glavnih preporuka reforme javne uprave je jačati profesionalizam i etičke standarde te depolitizirati upravnu službu.

---

<sup>25</sup> Pusić, E., Koprić, I., *Javna uprava: nastavni materijali*, Zagreb, 2006. str. 347-.351.

<sup>26</sup> Pusić, E., Koprić, I., *Javna uprava: nastavni materijali*, Zagreb, 2006. str. 358.



Razvoj obrazovanja, stručnosti i profesionalnosti upravnih službenika omogućio bi depolitizaciju, učvrstio etičke standarde, popravio efikasnost i upravu približio građanima. Mehaničke mjere otpuštanja i zamjene jednih ljudi drugima bez ulaganja u znanje i profesionalnost ne mogu dati poželjne efekte.<sup>27</sup>

Temeljna načela i usmjerenja reforme javne uprave u Hrvatskoj su:

- a) Modernizacija i europeizacija uprave
- b) Jačanje koordinacije u upravnom sustavu
- c) Snaženje političkog vodstva uprave
- d) Jačanje njezinog institucionalnog kapaciteta
- e) Racionalizacija uprave
- f) Decentralizacija
- g) Depolitizacija
- h) Jačanje profesionalizma i etičkih standarda
- i) Kvaliteta, orijentacija na rezultate, transparentnost, otvorenost i debirokratizacija
- j) Snaženje političkog legitimiteta
- k) Reafirmacija javnog interesa
- l) Vrijednosna uravnoteženost upravnog sustava.

Jačanje profesionalizma i etičkih standarda u upravi potrebno je jer informacijska zasićenost javne uprave stavlja naglasak na znanje i stručnost službenika u javnoj upravi, a interesna zasićenost javne sfere u cjelini ukazuje na etičku osjetljivost uprave i mogućnost za nastanak i širenje ne-etičnog, koruptivnog ponašanja upravnog osoblja. Ne-etično ponašanje službenika ima duboko i dalekosežno razorno djelovanje ne samo u upravi nego i u čitavom društvu. Postoje dijelovi kvalitete, stručnosti i izvrsnosti u upravi, jednako kao i brojni upravni službenici i rukovoditelji čije djelovanje nije ne-etično. Međutim, stručni i profesionalni standardi općenito su niski, a sumnje, slučajevi i javna percepcija koruptivnog ponašanja nezanemarivi.

Tako su za kvalitetnu promjenu stanja u hrvatskoj upravi potrebne brojne mjere jačanja profesionalizma koje se odnose na stručno usavršavanje i reedukaciju postojećeg osoblja, razvoj visokoškolskog diplomskog upravnog obrazovanja, stvaranje kvalitetnog, pravednog i

---

<sup>27</sup> Pusić, E., Koprić, I., *Javna uprava: nastavni materijali*, Zagreb, 2006. str. 359.

stimulativnog sustava zapošljavanja, napredovanja i plaćanja, kao i odgovarajući tip upravnog odgoja za odgovorno, etično, profesionalno i nepristrano obavljanje državne upravne službe u javnom interesu. Potrebno je uvesti sustav ocjenjivanja rezultata koje postiže svaki pojedini službenik, kao i objektivno ocjenjivanje kvalitete njegovog rada te se mora naglasiti sposobnost (merit) kao temeljni uvjet za zapošljavanje i napredovanje u državnoj upravnoj službi.<sup>28</sup>

Uvođenje merit-sustava u javnu upravu podrazumijeva primjenu niza objektivnih metoda pomoću kojih se službenici u državnoj i javnoj službi zapošljavaju i napreduju po kriteriju svoje sposobnosti. Od provođenja načela jednake dostupnosti službe svim građanima, koje se ostvaruje kroz sustav javnog natječaja, preko odabira stručnih i sposobnih osoba za pojedina radna mjesta i položaje, do nagrađivanja i promaknuća najvršnjih, prati službenika tijekom čitave njegove karijere. Jednake šanse i istovjetne metode provjere sposobnosti za sve potencijalne kandidate koji bi se željeli zaposliti u javnoj upravi rezultiraju pravednom i valjanom selekcijom. Time se otvara put onima koji raspoložu specifičnim tehničkim znanjem bez obzira na to kojem društvenom sloju ili političkoj stranci pripadaju, a nagrada prema sposobnostima postaje temeljni motivirajući mehanizam koji službenika potiče na kvalitetniji i stručniji rad. Tako se merit-system i profesionalna javna uprava već desetljećima smatraju najpogodnijim neutralnim mehanizmima za dobro vladanje i upravljanje, a profesionalni javni službenici čuvarima javnog povjerenja i javnog interesa.

Postupak odabira službenika za pojedini posao predstavlja prognozu radne uspješnosti kandidata na temelju informacija o kandidatu prikupljenih određenim metodama i tehnikama. Njegova uspješnost bitno ovisi o kvaliteti korištenih metoda i tehnika kojima se mjere individualne osobine pa te metode i tehnike odabira moraju imati unaprijed provjerene i utvrđene karakteristike koje omogućuju prosuđivanje njihove valjanosti među kojima su najvažnije objektivnost, osjetljivost, pouzdanost i valjanost.

Zemlje poput Hrvatske trebaju i dalje nastojati na uspostavljanju skupine profesionalnih menadžera, kako zbog depolitizacije visokih položaja koji su po svojoj prirodi profesionalni, tako i zbog stabilizacije i učinkovitosti središnjih vlasti.

---

<sup>28</sup> Pusić, E., Koprić, I., *Javna uprava: nastavni materijali*, Zagreb, 2006. str. 375.-381.

Bitni motivatori su plaće i novčane nagrade, a cjelokupni sustavi nagrađivanja zaposlenika u privatnim i javnim organizacijama uključuju i novčane i nenovčane nagrade. Plaće javnih službenika se utvrđuju službeničkim zakonodavstvom i kolektivnim pregovaranjem između sindikata i političke vlasti.<sup>29</sup> Promjene u sustavu plaća u državnoj službi i javnim službama je uređen Zakonom o plaćama u državnoj službi i javnim službama i donosi prijeko potrebne novine koje vode put prema većoj profesionalizaciji javnih službenika.

---

<sup>29</sup> Marčetić, G., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Zagreb, 2007., str. 187-203.

## 6. Štrajk državnih službenika u pravosuđu 2023.-2024. godine

Pojam i uloga javnog službenika koji obavlja poslove u upravnim organizacijama mijenjao se i razvijao kroz povijest. Službenici su se kroz povijest definirali kao rudimentarni službenici koji nisu imali ni minimalan stupanj sigurnosti ni zaštite položaja, zatim službenici kao nositelji vlasti koji se smatrao osobnim nosiocem dijela državnog monopola prinude, odnosno u kasnijoj umjerenijoj formi, nositeljem ovlaštenja koja posredno proizlaze iz tog monopola. Kasnije se pojavio pojam službenika kao nositelja povlastice pa za osobu koja obavlja javnu službu to podrazumijeva određene koristi, ponajprije materijalne te povoljniji status od ostalih članova zajednice. Uzdržavanje službenika se odvijalo plaćanjem u naravi ili dodjeljivanjem prihoda (dodjeljivanje zemlje ili prihoda od stanovništva). Tek u novije vrijeme uspostavilo se plaćanje službenika novcem. Službenici u suvremeno doba su upoznati kao nositelji društvene funkcije koja je korisna i potrebna zajednici. Takvom shvaćanju je pogodovala ubrzana industrijalizacija i urbanizacija zemalja zapadne Europe i Sjeverne Amerike krajem 19. i početkom 20. stoljeća. Službenici su prepoznati kako poslove koje obavljaju ne mogu više obavljati laici, već plaćeni profesionalci koji su nositelji društvene ili javne funkcije.<sup>30</sup>

U današnje vrijeme je prepoznata uloga službenika koji mora biti obrazovan, motiviran za rad te za rad koji obavlja adekvatno plaćen.

Etički kodeks državnih službenika koji je na snazi od 2011. godine navodi kako se u odnosu prema građanima državni službenik postupa profesionalno, nepristrano i pristojno te je dužan u obavljanju službene dužnosti primjenjivati stručno znanje na način da građanima pomaže u ostvarivanju njihovih prava, postupajući u skladu s načelom ustavnosti, zakonitosti i zaštite javnog interesa.<sup>31</sup>

Međutim, iako je u teoriji prepoznata uloga službenika kao osobe koja obavlja posao za koji rad je zadovoljan plaćom i radnim uvjetima, u praksi nažalost nije baš tako. Sindikat državnih službenika i namještenika Republike Hrvatske je 2023. godine obilježio 33 godine rada, Sindikat je i bio taj koji je s Vladom Republike Hrvatske potpisao prvi Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike još 1996. godine i sustavno je pregovarao o boljim uvjetima za

---

<sup>30</sup> Marčetić, G., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Zagreb, 2007., str. 119.-127.

<sup>31</sup> *Etički kodeks državnih službenika NN 40/2011*

službenike. No, i nakon više godina pregovora i iskazivanjima nezadovoljstva radi malih plaća i sve većeg odlaska ljudi iz pravosuđa, Vlada Republike Hrvatske nije ozbiljno shvatila taj problem.

Problem zapošljavanja ljudi obzirom se na natječaje koji se ponavljaju iz mjeseca u mjesec nitko ne prijavljuje, neki se i zaposle na kratko vrijeme, no vrlo brzo daju otkaz. Očiti problem u svemu tome je upravo plaća koja je godinama premala, no sve je postalo neodrživo prelaskom hrvatske kune na euro kao službene valute u Hrvatskoj 2023. godine te inflacijom koja je dodatno narušila egzistenciju službenika i namještenika u pravosuđu.

Usljed svega, krenuo je štrajk, a potom i prosvjed državnih službenika i namještenika u 2023. godini.

Državni službenici i namještenici više nisu mogli čekati obećanja Vlade koja se ponavljaju iz godine u godinu i odlučno su krenuli u borbu za svoja prava, obzirom da plaća od 600-650 eura u današnje vrijeme stvarno ne pokriva ni osnovne troškove života. Podršku službenicima i namještenicima javno su dali i suci koji su također tražili povećanje plaća obzirom su plaće svih zaposlenih u sustavu premale te je utemeljeno svako traženje povećanja plaća. Činjenica je kako suci i službenici i namještenici ne mogu raditi jedni bez drugih te na taj način sustav ne može funkcionirati.

Konkretno, zaposleni službenici u pravosudnim tijelima u travnju 2023. godine tražili su povećanje plaće za 400 eura, kako bi svaki zaposleni imao minimalno 1000 eura plaću te ukoliko se ne udovolji tom zahtjevu, pokrenut će postupak mirenja koji može dovesti do štrajka. Također je Sindikat državnih i lokalnih službenika i namještenika u Zakonu o državnim službenicima tražio izmjenu odredbe o reprezentativnosti, a sve radi sudjelovanja u daljnjim pregovorima. Ministar pravosuđa i uprave na traženje iznosa od 400 eura je odgovorio kako se radi na povećanju plaća, no nakon nekoliko višesatnih sastanaka koji su trajali nekoliko tjedana između Sindikata i Ministarstva dogovor nije postignut.

Tako je Glavno povjereništvo Sindikata državnih i lokalnih službenika i namještenika Republike Hrvatske dana 26. svibnja 2023. godine donijelo Odluku o stupanju u štrajk radi

povećanja plaća i reguliranja pregovaranja za službenike i namještenike u tijelima sudbene vlasti i državnom odvjetništvu koji će početi 5. lipnja 2023. u 7,00 sati te će se obavljati samo nužni poslovi, tj. poslovi koji su prijeko potrebni radi sprječavanja ugrožavanja života, zdravlja ili osobne sigurnosti pučanstva, a trajat će do ispunjenja zahtjeva.

Štrajk je najavljen Vladi Republike Hrvatske i ministru pravosuđa i uprave, a obzirom da nakon prvog postupka mirenja koji traje od 2019. godine više nije bilo strpljenja za obećanja i čekanje. Neposredno nakon objave štrajka, Sindikat je zaprimio tužbu Republike Hrvatske radi utvrđenja nezakonitim i zabrane organiziranja najavljenog štrajka u tijelima sudbene vlasti i državnom odvjetništvu. Županijski sud u Zagrebu je dana 5. lipnja 2023. donio presudu kojom je odbio tužbeni zahtjev tužiteljice Republike Hrvatske te je u obrazloženju iste između ostalog naveo kako je člankom 60. Ustava Republike Hrvatske određeno: „Jamči se pravo na štrajk. U oružanim snagama, redarstvu, državnoj upravi i javnim službama određenima zakonom može se ograničiti pravo na štrajk.“ Člankom 55. st. 1. Ustava određeno je: „Svaki zaposleni ima pravo na zaradu kojom može osigurati sebi i obitelji slobodan i dostojan život.“

Županijski sud smatra da štrajk koji Sindikat organizira sa svrhom povećanja plaća državnih službenika i namještenika u tijelima sudbene vlasti i državnom odvjetništvu predstavlja štrajk koji je organiziran radi zaštite i promicanja gospodarskih i socijalnih interesa državnih službenika i namještenika te da isti ima dopušteni cilj i svrhu te je isti organiziran od strane sindikata koji je za to ovlašten i za koji ne treba biti utvrđena reprezentativnost pa ne postoje razlozi zbog kojih bi štrajk bio nedopušten i nezakonit.

Uslijedio je prijedlog ministra pravosuđa i uprave o isplati privremenog dodatka na plaću po kojoj će plaće službenicima i namještenicima u državnoj i javnoj službi rasti od 60 do 100 eura, a koji je prijedlog od strane Sindikata podržan, no nedovoljan da bi se štrajk prekinuo. Broj ljudi u štrajku je dosegnuo do 5000 zaposlenih, svi u jedinstvu ustrajni u svojim pravima. Iako je predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske dao potporu o povećanju plaća jer je svjestan situacije o odlasku službenika, izdao je naredbu predsjednicima sudova o načinu organizacije rada tijekom štrajka.

Ponovno je uslijedilo još nekoliko sastanaka Sindikata i ministra, no i dalje bez dogovora. Na presudu Županijskog suda u Zagrebu Republika Hrvatska je izjavila žalbu, a Vrhovni sud Republike Hrvatske je dana 19. lipnja 2023. godine odbio žalbu i potvrdio presudu Županijskog suda u Zagrebu – štrajk je zakonit.

Također je i predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske javno izjavio i iznio detalje o potrebi povećanja plaće te zahtjev proslijedio predsjedniku Vlade Republike Hrvatske, a posebno zato jer je štrajk u tom trenutku trajao već skoro mjesec dana, a svakim danom se povećava broj neriješenih predmeta te ponovno gomilaju zaostatci.

Kako do dogovora i dalje nije došlo, Sindikat je najavio prosvjed potplaćenih i zanemarivanih za dan 30. lipnja 2023. na koji su stigli službenici i namještenici iz svih dijelova Republike Hrvatske u zajedništvu tražeći poštovanje službenika, dostojanstvo i ugled koji zaslužuju.

U srpnju 2023. je donesena Odluka o isplati privremenog dodatka na plaću, no službenici i dalje nisu odustali od svojih zahtjeva, nego su odlučili da su spremni odustati i od rješavanja hitnih predmeta, a uslijedile su i prijetnje kako dani provedeni u štrajku neće biti plaćeni. Stav Sindikata je kako ne traže povećanje, već traže izjednačavanje položaja - jednaku plaću za jednak rad.

Sada je više nego ikada vrijeme za poboljšanje obzirom su u zadnjih godina sudove napustili jako veliki broj službenika, puno je nepopunjenih radnih mjesta, a uvjeti rada u zgradama su sve lošiji.

Nakon mjesec dana, ovaj štrajk je postao najduži štrajk u hrvatskoj povijesti, a ministar je i dalje samo ponudio Memorandum, odnosno Sporazum o razumijevanju u kojem i dalje nije ponuđeno rješavanje dodatka do 1. siječnja 2024., do kada bi se donio novi Zakon o plaćama i definirali novi koeficijenti, no članovi Sindikata su većinski izjavili protiv takvog prijedloga.

No, sve veći problem se odrazio i na javnost, građani, odvjetnička društva itd., ne mogu obaviti poslove na sudu, nisu se mogla osnovati nova trgovačka društva, upisi u zemljišne knjige i sl. Kako su službenici i dalje ostali kod svojih zahtjeva, Vlada je donijela odluku da se od 17. srpnja 2023. godine, službenicima u štrajku neće isplaćivati plaća za dane provedene u štrajku niti dodatak na plaću nego će im se uplaćivati samo obvezni doprinosi. Obzirom na trajanje štrajka i predsjednik Republike Hrvatske je podnio Zahtjev za izvanredno zasjedanje Hrvatskog sabora kako bi se poduzele mjere koje bi osigurale uredno funkcioniranje sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj, a na prvom danu sjednice Hrvatskog sabora je određeno da Vlada ukine Odluku o umanjenju plaće i dodataka na plaću državnim službenicima i namještenicima za vrijeme provedeno u štrajku.

Vlada je izglasala da izvanredna sjednica nije ni bila potrebna, a ministar je poslao novu ponudu ponudivši povećanje plaće za 12%, a koja ponuda je uz dodatak iz lipnja Štrajkaški odbor prihvatio te je time 26. srpnja 2023. prekinut štrajk.

Iako solidarni i odlučni, službenici nisu uspjeli izboriti željeno povećanje, no ipak je u javnosti osviješteno stvarno stanje u sustavu, a borba za daljnjim povećanjem plaća i uvjetima rada nastaviti će se kroz donošenje uredbi i novog Zakona o plaćama te promjenom naziva radnih mjesta i povećanjem koeficijenata.

Povećala se osnovica, iznos nagrade za božićne blagdane te regres, a u 2024. je prvi puta isplaćena i nagrada za uskršnje blagdane, no nezadovoljstvo je prijedlogom koeficijenata, radi se na reformi sustava plaća, uvažene su neke nelogičnosti te konačno usvojene uredbe kojima se uređuju radna mjesta i koeficijenti za izračun plaća u državnoj i javnoj službi. Također je ugovoreno 5% povećanje osnovice u listopadu 2024. što bi značilo da je osnovica za zaposlene u državnoj službi i javnim službama od 2016. godine do danas povećana za gotovo 40%. U konačnici, ovaj štrajk je bio više nego potreban za daljnje funkcioniranje sustava kakvom se godinama teži.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> [www.sdln.hr](http://www.sdln.hr)



Prema Zakonu o državnim službenicima koji je stupio sa snagu 1. siječnja 2024. godine državni službenici su osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom Republike Hrvatske, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona. Državni službenici su i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove.

Državnog službenika se na temelju ostvarene učinkovitosti rada ocjenjuje ocjenama: izvrstan, naročito uspješan, uspješan, zadovoljava i ne zadovoljava. Ocjenjivanje je bitno jer potiče državnog službenika na kvalitetno i učinkovito izvršavanje službenih zadaća te utvrđivanje njihova doprinosa u obavljanju poslova kao kriterija za nagrađivanje i napredovanje u državnoj službi, a ocjena se uzima u obzir kod utvrđivanja: potrebe izobrazbe državnih službenika, uvjeta za napredovanje, dodatka za učinkovitost rada, uvjeta za upućivanje državnog službenika na rad izvan državne službe te uvjeta za korištenje plaćenog studijskog dopusta.

Zakon propisuje kako su državni službenici dužni trajno unapređivati znanja, vještine i sposobnosti potrebne za obavljanje poslova radnog mjesta na koje su raspoređeni te sudjelovati u organiziranim programima izobrazbe na koje ih je uputilo državno tijelo ili im je odobrilo pohađanje pojedinih programa izobrazbe. Državnim službenicima se može dopustiti da sudjeluju u specijaliziranim obrazovnim programima izvan državne službe kako bi usavršili svoje stručne sposobnosti bitne za obavljanje poslova u državnom tijelu u kojem su zaposleni ili državnoj službi općenito, a što bi dodatno doprinjelo profesionalizaciji pojedine osobe u službi.<sup>33</sup>

Zakonom o plaćama u državnoj službi i javnim službama koji je također na snazi od 1. siječnja 2024. uređen je sustav plaća u državnoj službi i javnim službama: načela sustava plaća, vrednovanje radnih mjesta, ocjenjivanje učinkovitosti rada službenika i namještenika, plaća i dodaci na plaću, platna ljestvica i platni razredi, promicanje u plaći na temelju ocjene učinkovitosti rada, nagrađivanje službenika i namještenika za ostvarene radne rezultate, praćenje i unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama te nadzor nad provedbom tog Zakona.

---

<sup>33</sup> *Zakon o državnim službenicima Narodne novine 155/2023*

Zakon propisuje i standardna mjerila za vrednovanje i klasifikaciju radnih mjesta, a to su kompetencije (potrebna razina formalnog obrazovanja, potrebno radno iskustvo, državni ispit), složenost, odgovornost i utjecaj na donošenje odluka, suradnja i komunikacija, upravljanje te posebni uvjeti rada. Uvedene su novosti vezane i za koeficijente za obračun plaća te dodatke na osnovnu plaću, dodatke za radni staž i dr.<sup>34</sup>

Nakon niza godina vidi se pomak u odnosu prema državnim službenicima, no još je dugotrajan proces ispred uz puno nelogičnosti koje treba riješiti.

Kolektivnim ugovorom za državne službenike i namještenike, a koji je zaključen između Vlade Republike Hrvatske i sindikata državne službe dodatno se uređuju prava i obveze državnih službenika, a daljnjim Dodatkom I. Kolektivnom ugovoru iz 2022., Dodatkom II. Kolektivnom ugovoru iz 2023., Dodatkom III. Kolektivnom ugovoru iz 2023., Izmjeni i dopuni Kolektivnog ugovora iz 2024. te Temeljnem kolektivnom ugovoru za zaposlenike u javnim službama koji je zaključen 1. ožujka 2024. vidi se važnost pravilnog i korektnog uređenja prava i obveza službenika te njihovog napredovanja u službi uz pravedno iskazanu plaću za rad.

---

<sup>34</sup> *Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama Narodne novine 155/2023*

## 7. Zaključak

Kroz cjelokupan razvoj uprave ukazuje se kako bi se ista trebala približiti građanima, biti otvorenija, pristupačnija, razumljivija te poticati na sudjelovanje građana. U suvremenom svijetu promjene su brze, a reforme su nužne, te se profesionalno usavršavanje u službi, kao i cjeloživotno učenje predstavljaju kao temelj za razvoj kompetencija svih zaposlenih u javnoj upravi. U javnoj upravi kakvu imamo danas tome nije posvećena dovoljna pozornost pa je potreban novi pristup procjeni potreba izobrazbe koji će se temeljiti na objektivnoj procjeni područja u kojima zaposlenici mogu i trebaju poboljšati svoje kompetencije. Nakon dugih godina strpljenja i obećanja krenulo se u reformu sustava plaća pa je napokon i javnost upoznata sa stvarnim stanjem u pravosuđu glede primanja službenika i namještenika koja su za današnji pojam sramotno mala, a radi kojih sve više mladih ljudi niti nema interes za raditi u državnoj službi. Kao sudionik gore opisanog štrajka i prosvjeda državnih službenika i namještenika 2023. godine sigurna sam kako su promjene na pozitivno moguće, državni službenici i namještenici žele raditi, no isto tako žele za svoj rad i doprinos biti adekvatno plaćeni, a uz zajedništvo i dogovor sve je moguće. Vlada Republike Hrvatske istaknula je važnost reforme i promjene kroz pravedniji i transparentniji sustav plaća, ocjenjivanje prema učinkovitosti, centralizirani sustav zapošljavanja te osnivanjem Vijeća za praćenje i unaprjeđenje sustava plaća u državnoj službi i javnim službama kako bi se osigurala održivost sustava plaća.

Ključni element reforme javne uprave koji treba doprinijeti povećanju učinkovitosti u razvoju javne uprave je upravo razvoj potencijala službenika koji će omogućiti profesionalizaciju, biti u stanju privući i zadržati kompetentne stručnjake te im ponuditi poželjno radno mjesto i kontinuirano usavršavanje.

## 8. Literatura

1. Abbott A., *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*
2. *Etički kodeks državnih službenika*, Narodne novine 40/2011
3. Freidson E., *Professionalism Reborn: Theory, Prophecy and Policy*
4. *Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike*, Narodne novine 56/22
5. Kregar, J., *Legitimnost prava*, Izvorni znanstveni rad, 2011., str. 13.
6. Lozina, D., Klarić M., „*Dobra uprava*“ kao upravna doktrina u Europskoj uniji
7. Lozina, D., Koprić, I., *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb, 2014.
8. Marčetić G., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Zagreb, 2007.
9. Marčetić, G., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi i novi Zakon o državnim službenicima*, 2006.
10. *Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine*
11. *Nacrt prijedloga Nacionalnog plana razvoja javne uprave od 2021. do 2027. godine*
12. *Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske* Gž 6/2023 od 19. lipnja 2023.
13. *Presuda Županijskog suda u Zagrebu* P-10/2023 od 5. lipnja 2023.
14. *Prijedlog strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine*
15. Pusić E., Koprić I., *Javna uprava: nastavni materijali*, Zagreb, 2006.
16. Pusić E., *Nauka o upravi*, Zagreb, Školska knjiga, 2002.
17. *Sindikatski udruženje državnih i lokalnih službenika i namještenika*, [www.sdlsn.hr](http://www.sdlsn.hr)
18. *Ustav Republike Hrvatske*, Narodne novine 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
19. *Zakon o državnim službenicima*, Narodne novine 155/23
20. *Zakon o plaćama u državnoj službi i javnim službama* Narodne novine 155/23
21. *Zakon o pravu na pristup informacijama*, Narodne novine 25/13, 85/15, 69/22
22. Zoretić G., *Određivanje kompetencija službenika u javnoj upravi – Pregled Republike Hrvatske i odabranih zemalja EU*

## 9. Sažetak

U suvremenom smislu sve se više radi na reformi javne uprave u kojoj svaki građanin ima pravo na dobru javnu upravu, na djelotvornu i efikasnu javnu upravu koja pruža usluge brzo, pouzdano te je prilagodljiva izazovima.

Za rad u upravi pojedinci koji rade su većinom profesionalci, oni rade za plaću koja je temelj njihove materijalne egzistencije pa je izazov za javnu upravu sve više na pronalaženju i zadržavanju visoko kompetentnih i motiviranih službenika koji su zadovoljni službom, učinkoviti su te motivirani za rad.

U javnoj upravi trebaju se poštivati tradicionalne i nove vrijednosti uz načela zakonitosti, odgovornosti, dobre uprave, otvorenosti, efektivnosti itd. jer javna uprava treba biti sređena, dokumentirana, nepristrana, etična, stručna, profesionalna i efikasna.

Svakako je u cilju omogućiti daljnju transformaciju hrvatske javne uprave u modernu, visoko profesionaliziranu, učinkovitu i transparentnu javnu upravu, prilagođenu potrebama društva i građana, uz snažniju primjenu načela dobrog upravljanja u svim tijelima javne uprave.

Obzirom na sveprisutni problem zapošljavanja povezan sa visinom plaća u sustavu, ključni element reforme javne uprave koji treba doprinijeti povećanju učinkovitosti u razvoju javne uprave upravo je razvoj potencijala službenika koji će omogućiti profesionalizaciju, biti u stanju privući i zadržati kompetentne stručnjake te im ponuditi poželjno radno mjesto i kontinuirano usavršavanje.