

6. FORUM ZA JAVNU UPRAVU



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

© Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu

Izdavač:

Friedrich Ebert Stiftung, ured za Hrvatsku, www.fes.hr
Institut za javnu upravu, www.iju.hr

Za izdavača:

dr. sc. Dietmar Dirmoser
prof. dr. sc. Ivan Koprić

Urednica:

doc. dr. sc. Anamarija Musa

Grafička priprema:

Vesna Ibrišimović

Tisak:

GAEA STUDIO d.o.o., Zagreb

Tiskano u 300 primjeraka.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 877221.

ISBN 978-953-7043-50-6

6. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Sadržaj

PREDGOVOR	5
STATUS ZAPOSLENIH U JAVNOJ UPRAVI – SLUŽBENICI ILI RADNICI?	7
ZAPOSLENOST U JAVNOJ UPRAVI: STANJE, PROBLEMI I REFORME U HRVATSKOJ I SVIJETU	29
PRVI KOMENTAR FAKTORI UTJECAJA NA STATUS I BROJ ZAPOSLENIH U DRŽAVNOJ SLUŽBI	53
SAŽETAK 6. FORUMA ZA JAVNU UPRAVU FES-IJU JAVNI SLUŽBENICI – STATUS I BROJ ZAPOSLENIH U JAVNOM SEKTORU	61

Predgovor

Profesionalni službenici koji zakonito i kompetentno obavljaju svoj posao, primaju se u službu natječajem na temelju svojih posebnih kvalifikacija, napreduju i dobivaju odgovarajuću plaću te uživaju društveni ugled zbog svog integriteta i etičnog ponašanja u okviru zakona, a na dobrobit građana, društva i javnog interesa općenito, temeljna su značajka tradicionalne javne uprave. Novi javni menadžment, a zatim i ideje o dobrom upravljanju u posljednja dva do tri desetljeća globalizacije, informacijskog društva, mobilnosti i veće obrazovanosti potaknuli su fleksibilniji pristup zapošljavanju u upravi – tako menadžeri različitih profila nalaze mjesta i u javnoj upravi, neki poslovi prelaze u *outsourcing*, a fluktuacija zaposlenih u upravu i iz nje intenzivnija je; uza to, službenici više nisu apolitični primjenjivači zakona nego su aktivno uključeni u *policy* odluke i posebno njihovu pripremu. Istodobno se razvijaju specijalistički obrazovni programi koji osposobljavaju različite struke za upravljanje u javnom sektoru jer se tradicionalno obrazovanje u pravu ili ekonomiji ne smatra dovoljnim za visoke položaje u upravi. Na kraju, ekonomska je kriza do tada snažnu i osobitu javnu upravu dodatno dovela pod povećalo – smanjivanje broja zaposlenih i primjena općeg *flexicurity* pristupa koji kombinira sigurnost i fleksibilnost radnog odnosa i u javnom sektoru neke su od osnovnih ideja koje se sustavno promiču u Europi i šire.

I u Hrvatskoj su javni službenici i veličina javne uprave mjerena brojem zaposlenih i izdvajanjem za plaće predmet interesa i onih koji odlučuju i opće javnosti. Bez na argumentima utemeljene javne rasprave uvriježilo se shvaćanje da je rad u upravi rad kao i svaki drugi te da je zaposlenih previše i da troše nerazmjerno velik dio društvenog dohotka. Pri tome se uglavnom zanemaruje i kvaliteta i struktura kadra, kao i važnost ovlasti i uloga javne uprave u odnosu na društvo. Isto tako, nedovoljno se raspravlja o preduvjetima za otvaranje prema fleksibilnijim formama te kvaliteti općeg tržišta rada koje treba biti rasadnik novih kadrova, ali i o općem stanju vladavine prava u Hrvatskoj, integritetu i etici u svim područjima djelovanja, sposobnosti za upravljanje velikim sustavima, politizaciji te kvaliteti propisa koje uprava provodi. Upravo nedostatak argumentirane javne rasprave pridonosi lošem imidžu uprave i predstavlja opasnost da se *policy* odluke o najvažnijem resursu javne uprave – ljudima, ne donose na temelju stručnih analiza, nego potaknute borbom za glasove.

Cilj ovog foruma jest rasvijetliti status zaposlenih u upravi i trendove u zapošljavanju u javnom sektoru, a u svjetlu najave novog uređenja položaja zaposlenih u upravi i učestalih zazivanja tzv. bolnih rezova. Koje su mogućnosti uređenja statusa zaposlenih u upravi te njihovi prednosti i nedostaci? Kakvo je stanje u drugim zemljama u tom smislu i u kojoj je mjeri moguće preuzeti inozemne modele? Kakvo je zaista stanje u pogledu zapošljavanja u javnoj upravi, je li javni sektor zaista prevelik i u kojem dijelu?

Šesti forum za javnu upravu održan je 6. veljače 2014. pod nazivom *Javni službenici – status i broj zaposlenih u javnom sektoru*. Kao izlagači su sudjelovali izv. prof. dr. sc. Gordana Marčetić (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu) s temom *Status zaposlenih u javnoj upravi – službenici ili radnici?* i dr. sc. Predrag Bejaković (Institut za javne financije) s temom *Zaposlenost u javnoj upravi – stanje, problemi i reforme u Hrvatskoj i svijetu*. Od ovog foruma uvodimo i novost – prvog komentatora izlaganja koji s praktične strane osvjetljava problem koji se razmatra na temelju izlaganja. Na 6. forumu to je bio Siniša Kuhar iz Sindikata državnih i lokalnih službenika i namještenika. Raspravu je moderirala doc. dr. sc. Goranka Lalić Novak (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu), a sažetak rasprave sastavila Petra Đurman (studentica poslijediplomskog studija Javnog prava i javne uprave na Pravnom fakultetu u Zagrebu).

Urednica

STATUS ZAPOSLENIH U JAVNOJ UPRAVI – SLUŽBENICI ILI RADNICI?

izv. prof. dr. sc. **Gordana Marčetić**
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
e-mail: gordana.marcetic@pravo.hr

Sažetak

U radu se raspravlja o ulozi i značenju javnopravnog statusa javnih službenika iz kojeg proizlaze specifična prava, dužnosti i odgovornosti. Ukazuje se na suvremeni trend približavanja službeničkog i radno-pravnog statusa svih zaposlenih koji je inspiriran menadžerskom doktrinom, pri čemu se ističu razlike u reguliranju statusa državnih službenika od ostalih javnih službenika i zaposlenika u privatnom sektoru. Prikazuje se komparativna situacija u zemljama Europske unije koje, unatoč provođenju brojnih menadžerskih reformi, u pravilu uređuju status državnih službenika odredbama javnog prava, kako zbog njihove specifične ustavne uloge i povezanosti s autoritetom države, tako i zbog zaštite profesionalnih državnih službenika od utjecaja politike. U drugom se dijelu rada osvrće na hrvatsko službeničko zakonodavstvo koje je od 2005. vođeno smjernicama i uputama Europske komisije, a koje se novim Nacrtom prijedloga Zakona o državnoj službi radikalno mijenja i udaljava od europskih standarda. Novi prijedlog uvodi koncept ugovornog zapošljavanja državnog službenika, smanjuje mogućnost pravne zaštite službenika i ojačava ulogu političkih čelnika pa se upozorava na mogućnost brojnih negativnih posljedica u praksi, među kojima je i daljnje jačanje politizacije. Predlaže se napuštanje takvog modela te daju preporuke za izmjene i poboljšanje postojećeg službeničkog zakonodavstva.

Ključne riječi: državni službenici, javni službenici, javnopravni status, radno-pravni status, službeničko zakonodavstvo

1. Uvod

U posljednje se vrijeme u hrvatskim medijima i političkim govorima nerijetko čuju izjave o povlaštenom statusu državnih službenika koji je neprihvatljiv. Time se insinuira da su državni službenici lijeni birokrati koji lagodno žive na račun onih koji ih hrane, odnosno privatnog sektora, te da se takvo stanje mora hitno promijeniti. Pri tomu se rijetko spominju stvarni problemi javne uprave koji imaju uzroke u nestručnom i politiziranom upravnom vodstvu, netransparentnom sustavu zapošljavanja, lošoj organizaciji posla, zanemarivanju struke te niskim plaćama (osobito visokoobrazovanih službenika), koje su obrnuto proporcionalne sve većim zahtjevima i složenosti poslova koji se obavljaju za građane, a koji kontinuirano smanjuju motivaciju stručnjaka za rad u državnoj službi. Izjave sličnog usmjerenja upućuju se i javnim službenicima u znanosti, obrazovanju i zdravstvu kako bi se frustracija građana kanalizirala prema onima koji predstavljaju „teret za državni proračun“. Otkuda uopće izvire taj „povlašteni“ status i je li on uistinu povlašten ili je specifičan?

Poimanje javne službe kao povlastice uobičajeno se javlja u nedovoljno razvijenim i nedemokratskim sustavima i karakteristično je za prethodna povijesna razdoblja. U suvremeno se doba primjećuje u postsocijalističkim zemljama u kojima česte političke promjene rezultiraju neprekidnim postavljanjem viših službenika po političkim kriterijima. Međutim, ni razvijene zapadne zemlje nisu imune na korupciju i zloupotrebe visokih političkih položaja. U određenom se smislu ostaci tog shvaćanja vide u raznim pogodnostima i pravima koja proizlaze iz specifičnog, javnopravnog službeničkog statusa, među kojima se osobito ističu sigurnost zaposlenja i zajamčena plaća. No, uistinu povlašten status ima samo mali broj visoko rangiranih službenika, dok se u posljednje vrijeme društveni, pravni i materijalni status većine službenika uvelike pogoršava.

Na globalnoj razini, danas su javni službenici pod neprekidnim pritiskom politike, medija i građana da „rade više s manje“. Od njih se očekuje da rade učinkovito, stručno, predano i pošteno, uz istodobno smanjivanje njihovih plaća i značajno narušavanje ili ukidanje drugih prava iz radnog odnosa. Prirodno se nameće pitanje kako će javna uprava diljem svijeta privući najbolje kandidate i zadržati najsajnije upravne kadrove ako su plaće u javnom sektoru sustavno niže od onih koje bi mogli postići u privatnom sektoru, ako službenici ne mogu zaštititi svoja prava, ako su u neprekidnom strahu od arbitrarnih odluka političkih čelnika i pri tomu još i javno ponižavani?

2. Pojam javne službe i javnog službenika

Pojam „javna služba“ (*service public*) razvio se krajem 19. stoljeća kroz praksu francuskog Državnog savjeta (*Conseil d'Etat*), a izvorno je označavao aktivnost uprave po načelima javnog prava (Borković, 1999.: 37 – 38). I danas se javna funkcija u Francuskoj ili Njemačkoj smatra posebnim oblikom posla koji se obavlja u općem interesu pa je zbog toga i pravni status javnog službenika poseban. Izvor javnopravnog statusa u Francuskoj može se pronaći u Francuskoj revoluciji i ideji demokratskog društva koje je zaštićeno pravnim pravilima od samovolje vlastodržca. U Njemačkoj, pak, proizlazi iz filozofskih ideja Friedricha Hegela o državnom službeniku koji stoji između građana i društva i čija je uloga zaštititi društvo, osigurati pravednost putem pravila i balansirati između suprotstavljenih egoističnih interesa unutar zajednice (Demmke i Moilanen, 2010.: 51). Ideja o kodifikaciji službeničkog zakonodavstva začeta je u Prusiji još 1794. uključivanjem brojnih odredbi u *Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten*, da bi ubrzo nakon toga, 1805. godine, bio usvojen i poseban zakon u Bavarskoj (Van der Meer *et al.*, 2007.: 35).

Sukladno shvaćanju javne službe kao posebnog posla koji se obavlja u općem interesu razvio se i pojam javnog službenika kao osobe koja obavlja društveno korisne poslove za zajednicu, a koji se u temelju razlikovao od prethodnih shvaćanja službenika kao nositelja vlasti ili povlastice. U idućem se razdoblju razvila široka teorijska rasprava koja je urodila različitim tumačenjima pojma javne službe, a s obzirom na usku pojmovnu vezu, i različitim definicijama pojma javnih službenika.

Općenito, pojam javnog službenika drugačije se tumači u zemljama kontinentalne Europe nego u anglosaksonskim zemljama, gdje je mnogo uži i redovito se veže uz pojam *civil service*. U tom se smislu ističe i razlika između pojmova *civil servant* i *public servant*. Prvim su pojmom obuhvaćene osobe koje su postavljene na položaj odlukom ovlaštene javne institucije sukladno pravilima javnog prava te zauzimaju položaj određenog ustavnog značaja (Synnestrom *et al.*, 2001.:1), što bi u Hrvatskoj odgovaralo terminu državnog službenika. Drugim su pojmom obuhvaćene osobe koje također rade u javnom sektoru (zdravstvu, obrazovanju, javnim poduzećima itd.) te koje mogu, ali i ne moraju biti u pravnom statusu kao državni službenici, međutim, ako su zaposlene u organizacijama koje se financiraju iz javnog proračuna uvijek pripadaju kategoriji javnih službenika.

Iako ne postoje precizan kriteriji za određivanje pojma javnog službenika, u literaturi se često ističu karakteristični elementi koji proizlaze iz službeničkog svojstva, od kojih se osobito naglašava profesionalizam i stalnost zaposlenja. Javni službenici (*civil servants* u anglosaksonskim zemljama) zauzimaju položaj određenog ustavnog značaja te potpadaju pod režim javnog prava. U pravilu se zapošljavaju putem otvorenog javnog natječaja (prema ustavnom načelu jednake dostupnosti javne službe svim građanima) u kojem su obvezno navedeni uvjeti za primanje u službu. Nakon izbora kandidata, osoba se postavlja ili imenuje na određeno radno mjesto ili položaj odlukom ovlaštene javne institucije sukladno pravilima javnog prava, a sam akt postavljenja u pravilu je formalan akt (rješenje, pismena isprava). Taj akt stavlja službenika u specifičan položaj prema njegovu poslodavcu (državi, odnosno javnopravnoj organizaciji), kao i

prema građanima. Njime službenik dobiva pravo djelovanja u skladu s danom javnom ovlasti, ali i obvezu postupanja prema njoj. U slučaju kršenja radnih obveza odgovarat će prema odredbama javnog prava za povrede službene dužnosti, zbog čega može dobiti i trajni otkaz iz službe. U tom smislu, imenovanje nije formalan sporazum između dviju jednakih stranaka, kao što je to slučaj s ugovornim zasnivanjem radnog odnosa kod privatnog poslodavca, već predstavlja odluku države, odnosno ovlaštene javne institucije, sukladno pravilima javnog prava (Marčetić, 2005.: 121 – 125, 142 – 144).

3. Specifičnost statusa državnih službenika

Argumentacija za javnopravno reguliranje statusa javnih službenika osobito se ističe u pogledu kategorije državnih službenika. Tradicionalno je shvaćanje na europskom kontinentu da su državni službenici povezani s autoritetom države, a njihova prava i dužnosti smatraju se „jednim od temelja i ključnih manifestacija pravne države“ (Van der Meer *et al.*, 2007.: 35). Zbog toga se ne mogu uspoređivati s ostalim javnim zaposlenicima, a osobito ne sa zaposlenima u privatnom sektoru. Neke su europske zemlje sve javne zaposlenike podvrgle javnopravnoj regulaciji (Cipar, Estonija, Francuska, Luksemburg, Mađarska, Malta, Poljska i Portugal, prema Demmke i Moilanen, 2010.: 53). Druge su to učinile samo za državne službenike, dok zaposlene u zdravstvu, obrazovanju, poduzećima u vlasništvu države te na subnacionalnim razinama svrstavaju pod mješoviti režim javnog i privatnog prava ili se na njih primjenjuju odredbe radnog zakonodavstva kao i na ostale zaposlene.

Hrvatski državni službenici te službenici i namještenici u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi također su u specifičnom režimu službeničkog prava. Temeljni propisi za državne službenike su *Zakon o državnim službenicima*, a za službenike i namještenike na subnacionalnim razinama *Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* te *Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*. Usto, postoji niz posebnih zakona za specifične kategorije državnog osoblja, Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike u Republici Hrvatskoj i drugi kolektivni ugovori, uredbe Vlade, podzakonski propisi i dugih općih akta kojima se reguliraju odnosi zaposlenih u državnoj upravi i na subnacionalnim razinama teritorijalnog upravnog sustava.

Osnovni razlozi koji se navode u prilog drugačijem statusu državnih službenika povezani su s velikim ovlastima i odgovornostima koje imaju državni službenici te njihovom mogućnošću izravnog interveniranja u osnovna prava građana (npr. policija). Oni postavljaju pravne i normative standarde (pripremanjem zakona i drugih propisa), nalaze se u tijelima koja donose odluke s velikim financijskim implikacijama te raspolažu bitnim informacijama o različitim pitanjima koja su važna za državu i cijelu zajednicu, što im daje mogućnost velikog utjecaja. Usto, profesionalni državni službenici imaju odgovornost osigurati kvalitetno vodstvo i upravljanje državom pružajući stručne savjete i prijedloge dužnosnicima kojima rad u upravi nije profesija, već privremeni mandat. Jedan od razloga je i taj da se njihove plaće financiraju iz državnog proračuna itd.

Zbog svega toga, u demokratskim se društvima od državnog službenika očekuje da bude obrazovan, s posebnim stupnjem profesionalizma i integriteta. On mora biti podložan pravnim propisima koji omogućuju učinkovito obavljanje funkcija, a koji ga štite od uplitanja politike i interesnih grupa, osiguravaju dostojanstvo službe i odgovarajuću plaću kako bi se smanjila mogućnost korupcije; na njega se primjenjuju propisi koji obuhvaćaju detaljne disciplinske odredbe u slučaju povreda službene dužnosti te osiguravaju pravednu selekciju kandidata za službu koja se temelji na sposobnosti, a ne na političkoj podobnosti i drugim vrstama patronaže.

U skladu s time, obilje literature iz područja javne uprave ističe da specifičan status državnih službenika, profesionalizam, kontinuitet službe i trajnost radnog odnosa predstavljaju osnovnu branu protiv politizacije i korupcije. Oni predstavljaju glavne uvjete za ostvarenje etične, kompetentne i nepolitizirane državne službe, koja je lojalna javnom interesu i zaštićena od političkog i stranačkog pritiska.

4. Suvremeni trend – približavanje službeničkog statusa radno-pravnom statusu

Doktrina *novog javnog menadžmenta*, nastala krajem 1970-ih u Velikoj Britaniji s idejom uvođenja tržišnih načela i metoda rada privatnog sektora u javnu upravu, značajno je utjecala i na mijenjanje strukture tradicionalnih službeničkih sustava. Od kasnih 1980-ih nastupile su brojne promjene u tradicionalnim oblicima zapošljavanja javnih službenika na globalnoj razini. Uočava se trend slabljenja službeničkog statusa i sigurnosti službenika te jačanje elemenata radnog zakonodavstva u postojećim službeničkim zakonodavstvima čak i na europskom kontinentu, iako još uvijek u mnogo manjoj mjeri nego u anglosaksonskim zemljama (Marčetić, 2007.: 184 – 193). U tu je svrhu skovan i termin „normalizacija“ javne službe (Jann i Reichard, 2001.: 103) koji podrazumijeva međusobno približavanje i izjednačavanje radnog sustava i uvjeta rada u javnom i privatnom sektoru, odnosno integraciju službeničkog sustava pojedine zemlje u režim radnih odnosa koji vrijedi u privatnom sektoru.

„Normalizacija“ javne službe znači radikalnu inovaciju u području upravljanja ljudskim potencijalima, osobito za klasične europske države, kao što su Francuska, Njemačka, Italija i Španjolska. Usmjeren je otvaranju izolirane javne službe te reduciranju „privilegija“ i različitosti koje se više ne smatraju funkcionalnima. Jedna od posljedica je i uvođenje „normalnih“ ugovora prema pravilima radnog zakonodavstva odnosno države. Javni zaposlenici više ne uživaju doživotna prava, posebne mirovinske modele i druge tradicionalne povlastice već se počinju tretirati kao i drugi zaposlenici. Međutim, ključna skupina službenika koja obavlja poslove povezane s autoritetom države – suci, policajci, članovi upravnih organizacija koje čine jezgru uprave, još uvijek uživa specifičan status u mnogim zemljama iz svih gore navedenih razloga (Jann i Reichard, 2001.: 103).

Menadžerske su reforme nerijetko rezultirale uvođenjem vremenski ograničenih ugovora za visoko rangirane službenike, što je dovelo do određenih poteškoća u zemljama koje ne poznaju koncept karijerne službe za vodeće položaje i/ili nemaju dugogodišnju tradiciju regrutiranja vodećeg upravnog osoblja, kao što to imaju Njemačka ili Francuska¹. Naime, profesionalni vodeći službenici predstavljaju kritičnu komponentu dobrog upravljanja te bi trebali „promicati institucionalne adaptacije u javnom interesu“ (OECD, 2001.: 1). U tom smislu vodstvo nije vrijednosno neutralno, već je pozitivno zauzimanje za promoviranje određenih fundamentalnih vrijednosti. Ako ne postoje opće vrijednosti za ulaz u jezgru javne službe, u pitanje se dovodi jedinstvenost upravljanja upravnim sustavom. Zbog toga su anglosaksonske i neke druge zemlje utemeljile posebne izvršne službe za nagrađivanje i razvoj vodećeg osoblja² koje razvijaju strukturirane sustave upravljanja osobljem za visoke nepolitičke položaje u upravi. Njihov je zadatak osigurati obrazovane i osposobljene menadžere s radnim iskustvom za imenovanja na vodeće položaje kako bi se omogućila stabilnost i profesionalizam ključne skupine vodećeg osoblja (OECD Sigma, 1995.: 9).

¹ Iako je NPM pronašao put u mnogim personalnim reformama, u većini zapadnih europskih zemalja, osim u skandinavskim, formalni karijerni sustavi nisu bitno mijenjeni (Van der Meer *et al.*, 2007.: 38).

² Susreću se pod različitim nazivima u pojedinim zemljama – *top management service*, *senior civil service*, *senior executive service* i slično.

Na općenitoj razini, promijenjeni uvjeti zapošljavanja podrazumijevaju fleksibilnije ili ograničeno radno vrijeme (rad na ugovor, pola radnog vremena i slično), sve veću mobilnost zaposlenika, fleksibilnije i/ili jednostavnije ugovore o zapošljavanju, regrutiranje otvorenog tipa te pojednostavljene i češće otkaze iz službe. S time se povezuje i najnepopularnija menadžerska mjera koja je usmjerena na smanjivanja ukupnog broja osoblja zaposlenog u javnoj upravi.³

Komparativno istraživanje provedeno u zemljama OECD-a ukazalo je na brojne promjene u području zapošljavanja u javnoj upravi od kasnih 1980-ih. Tako su u nekim zemljama OECD-a ukinute specifične odredbe koje su jamčile stalno zaposlenje u javnoj upravi, a državni su službenici stavljeni pod odredbe općeg radnog prava. U drugim je zemljama zadržana sigurnost zaposlenja u javnoj upravi, ali su korišteni ugovori na određeno vrijeme kako bi se povećala individualna odgovornost za izvršenje. Državnom se službeniku jamči sigurnost zaposlenja u javnoj službi, ali ne i sigurnost da će ostati u istom statusu i na istom radnom mjestu jer to ovisi o njegovom učinku. Negdje su državni službenici dobili kratkoročne ugovore bez ikakva jamstva da će nakon njihova isteka ostati u državnoj službi, dok se drugdje sve češće koriste razni ugovorni aranžmani za zaposlenike na radnim mjestima koja bi mogla biti popunjena javnim službenicima. U određenim slučajevima takvi su aranžmani čak manje povoljni od općih odredbi radnog prava jer se uprava ne drži uvijek odredbi radnog zakonodavstva koje vrijedi u privatnom sektoru (OECD PUMA-HRM, 2004.: 6-7, 14).

³ Ugovorni aranžmani i povećana nesigurnost zaposlenja kulminirali su smanjenjem broja javnog osoblja u brojnim zemljama svijeta. Trend je započeo 1980-ih u anglosaksonskim zemljama da bi se 1990-ih proširio i na mnoge druge zemlje. Značajnije inicijative za smanjenje broja osoblja provele su Australija, Austrija, Finska, Italija, Kanada, Koreja, Mađarska, Novi Zeland, SAD, Švedska i Velika Britanija. No, uočava se i drugi trend koji donekle ublažava negativne posljedice općeg smanjenja. U mnogim zemljama (Australija, Danska, Finska, Francuska, Kanada, Koreja, Njemačka, SAD, Španjolska, Švedska, Velika Britanija itd.), iako u različitim omjerima, udjel osoblja na središnjim i (federalnim) razinama kontinuirano pada, ali broj zaposlenih na lokalnim ili regionalnim razinama raste (OECD PUMA-HRM, 2000.: 5, 38 – 39; OECD GOV-PUMA, 2003.: 2, 9, 23 – 24). Isti je trend vidljiv u postsocijalističkim zemljama koje su provodile decentralizacijske reforme pa je krajem 1990-ih broj zaposlenih na subnacionalnim razinama u nekim zemljama bio izjednačen (Estonija, Litva) ili čak i veći (Mađarska, Poljska) od broja zaposlenih na središnjoj razini (Marčetić, 2005.: 149).

5. Reguliranje službeničkog statusa u zemljama Europske unije

Unatoč menadžerskoj doktrini i djelomičnom približavanju javnog prava aranžmanima iz privatnog sektora, javnopravni status uže kategorije državnih službenika opstao je u gotovo svim službeničkim sustavima zemalja Europske unije (vidi Tablicu 1.). U nadmoćnoj većini zemalja EU-a državni službenici potpadaju pod režim javnog prava, osim u Češkoj, Velikoj Britaniji i djelomice Švedskoj (u kojoj su neki elementi statusa državnih službenika regulirani javnim pravom). No, i u Češkoj i u Velikoj Britaniji neupitan je poseban status državnih službenika – *civil servant status*.

Tablica 1: Javnopravni status državnih službenika u 27⁴ zemalja EU-a

Tip službeničkog sustava	Javnopravni status državnih službenika (<i>Public law status</i>)	Status državnih službenika (<i>Civil law status</i>)	Ukupno
Karijerna struktura	100 % (18)	0 %	100 % (18)
Nekarijerna struktura	67 % (6)	33 % (3)	100 % (9)
Ukupno	89 % (24)	11 % (3)	100 % (27)

Izvor: Demmke i Moilanen, 2010: 53

Uz drugačiji pravni status, glavne se razlike uočavaju u pogledu postupka zapošljavanja, sigurnosti posla, karijere i platnog sustava (vidi Tablicu 2.).

Tablica 2: Glavne razlike između državnih službenika i ostalih javnih zaposlenika u zemljama EU-a

27 zemalja EU-a	Postoji razlika	Ne postoji razlika
Pravni status	89 %	11 %
Zapošljavanje	74 %	26 %
Sigurnost posla	74 %	26 %
Karijera	70 %	30 %
Plaće	63 %	37 %
Disciplina	56 %	44 %
Dijalog	52 %	48 %
Štrajk	48 %	52 %
Mirovine	44 %	56 %

Izvor: Demmke i Moilanen, 2010.: 99

⁴ Istraživanjem iz 2010. obuhvaćeno je tadašnjih 27 članica Europske unije.

Sigurnost posla još se uvijek smatra iznimno važnim elementom službeničkog statusa, iako se ideja „doživotne karijere“ u Weberovom smislu riječi postupno napušta pa je u nekim državama moguć otkaz iz službe i zbog drugih razloga, a ne samo zbog teških povreda službene dužnosti (Demmke i Moilanen, 2010.: 100). Stalnost zaposlenja smatra se ključnim faktorom koji štiti državne službenike od kratkoročnih političkih pritisaka i cjelokupnu državnu upravu od neprikladnih personalnih promjena koje nisu zasnovane na načelima *merit*.

Zaštita državne službe povezuje se s autonomijom struke u kontekstu vladavine prava, što se ne odnosi samo na smanjenje političkog uplitanja već i na razinu fleksibilnosti sustava. Naime, narušavanje etičkih normi zbog prevelikog naglašavanja fleksibilnosti u suvremenim reformama pridonijelo je u nekoj mjeri reafirmaciji javnopravnog statusa koji se ponovno počeo naglašavati kao zaštitnik javnog interesa te čuvar ključnih vrijednosti državne službe i etike javnog sektora (Van der Meer *et al.*, 2007.: 47). Uz zadržavanje klasičnih vrijednosti zakonitosti i nepristranosti, u posljednje je vrijeme primjetan trend prema jačanju etičkih pravila te mehanizama odgovornosti i nadzora (Demmke i Moilanen, 2010.: 100).

Dok se na generalnoj razini upućuje na brojne razlike u provođenju upravnih reformi u anglosaksonskim zemljama i zemljama kontinentalne Europe, unutar same Europe postoji prilično jasno razlikovanje između istoka i zapada. U postsocijalističkim su zemljama nakon pada socijalizma prevladavale tradicionalne upravne reforme javne uprave koje počivaju na ideji mijenjanja političko-upravnih struktura na političkim i demokratskim pretpostavkama, koje je zapadna Europa provodila u prethodnom reformskom razdoblju (Marčetić, 2005.: 104 – 108). Ideja uvođenja menadžerskih tehnika najviše se zadržala na razvoju novih radnih metoda, dok su struktura i oblik javnih službi mnogo više slijedili tradicionalni obrazac, u prvom redu zasnovan na njemačkim i nordijskim iskustvima (Verheijen i Kotchegura, 1999.: 335).

Može se reći da je u postsocijalističkim zemljama „tradicionalni kontinentalni model mnogo življi nego što nas uvjeravaju ekonomski analitičari“ (Verheijen i Rabrenović, 2007.: 30). Iako se u debatama često raspravljalo o radnom učinku i kvaliteti upravljanja, glavni je fokus bio na zakonodavnom okviru, normama i novim sustavima političko-upravnih odnosa. Naglašavanje prava i sigurnosti pokazalo se mnogo važnijim za potrebe tranzicijskih zemalja od pitanja fleksibilnosti, učinka i menadžmenta (*ibid.*, 30 – 31).

Zemlje Istočne Europe počele su se nakon 1990-ih vraćati svojim predsocijalističkim tradicijama, a u tom su procesu bile pod znatnim utjecajem Europske komisije koja je zastupala tradicionalne upravne vrijednosti. U početnoj je fazi postsocijalističke tranzicije podrška reformama javne uprave bila primarno usmjerena na izgradnju depolitizirane i profesionalne javne uprave, u skladu s načelom *merit*, temeljem europskih standarda koji se odnose na službeničko pravo i čine dio europskog upravnog prostora. Drugim riječima, svaka od zemalja koja je bila kandidatkinja za članstvo u Europskoj uniji morala je uskladiti svoje zakonodavstvo s europskom pravnom stečevinom kako bi se osigurali odgovarajući upravni kapaciteti te omogućilo uvođenje upravnih inovacija zajedničkih ostalim članicama.

6. Hrvatsko službeničko zakonodavstvo u kontekstu europskih upravnih standarda

Veliku je ulogu u kreiranju službeničkih sustava tranzicijskih zemalja imala Sigma koja je u svojim dokumentima identificirala upravne standarde, polazeći od temeljne dužnosti svake države da, u ostvarenju javnog interesa i obveze pružanja javnih usluga, osigura učinkovito, profesionalno i nepristrano djelovanje javne uprave (OECD Sigma, 1999.: 20). Da bi se to postiglo državna služba (*Civil Service*) treba: 1) djelovati u *javnom interesu*, 2) biti *depolitizirana* (jasno razgraničenje između političkih i službeničkih položaja) i 3) *profesionalna* (zapošljavanje i napredovanje u skladu sa sustavom *merit*), 4) treba imati izgrađen *kvalitetan službenički sustav* (pravedan i transparentan sustav plaća i ocjenjivanja, adekvatna regulacija i zaštita prava itd.), 5) regulirati *odgovornost* državnih službenika te 6) uspostaviti *efikasan sustav upravljanja ljudskim potencijalima* (jedinствeni standardi i institucionaliziran sustav usavršavanja) (više u Marčetić i Musa, 2013.).

U Hrvatskoj je proces značajnijih institucionalnih reformi javne uprave, pa tako i onih na području službeničkog zakonodavstva, započeo formaliziranjem odnosa s Europskom unijom. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (2001.) Hrvatska se obvezala na postupno usklađivanje zakonodavstva. Godine 2001. na snagu je stupio Zakon o državnim službenicima i namještenicima, a ubrzo nakon toga (krajem 2002.) započeo je projekt potpore reformi službeničkog sustava *CARDS 2001 Public Administration Reform*, koji je bio usmjeren na kreiranje novog službeničkog zakonodavstva u skladu sa standardima EU-a. Rezultat je tog projekta Zakon o državnim službenicima (dalje: ZODS) iz 2005., koji je uz brojne izmjene i dopune te pripadajuće uredbe i podzakonske propise ostao na snazi do danas.

ZODS se može promatrati kao početna točka procesa usklađivanja s europskim standardima koji se od njegova donošenja do danas zbiva neprekidnim skokovima prema naprijed, a ponekad vraćanjem na ranija rješenja. Formalno usklađivanje s europskim standardima dovelo je do niza novih instituta i institucionalnih inovacija, ali i do pravne nesigurnosti i praktične nestabilnosti sustava uvjetovanih stalnim promjenama.

Jedan od glavnih razloga kontinuiranom i radikalnom mijenjaju konceptata službeničkog zakonodavstva jest izostanak političke vizije o poželjnom smjeru i modelu službeničkog sustava i upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj upravi, a time i nedostatak strateškog i analitičkog pristupa reformama. Valja spomenuti da je samo tri godine nakon donošenja ZODS-a godine 2005. usvojena *Strategija reforme državne uprave za razdoblje od 2008. do 2011.* u kojoj su bili naznačeni opći ciljevi i usmjerenje razvoja državne službe. U ocjeni napretka Hrvatske za 2008. Sigma navodi Strategiju kao pozitivan pokušaj koji je, međutim, neostvariv u praksi zbog nedovoljnih kapaciteta za predviđene akcije te ciljeva koji su istodobno preambiciozno i suviše općenito postavljeni (OECD Sigma, 2008.). Dvije godine kasnije, u travnju 2010., Vlada je donijela i *Strategiju razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje 2010. – 2013.* u kojoj su također postavljeni preambiciozni i u praksi teško ostvarivi ciljevi. Nakon toga nije donesena nova Strategija.

U veljači 2014. Vlada Republike Hrvatske nadležnim je institucijama na mišljenje dostavila Nacrt prijedloga Zakona o državnoj službi koji bi trebao zamijeniti važeći ZODS. Njime se ukidaju mnogi dosadašnji instituti, smanjuju se prava službenika i mehanizmi njihove zaštite te jačaju ovlasti politički imenovanih čelnika. Umjesto dosadašnjeg službeničkog statusa utemeljenog na pravilima javnog prava uvodi se (nedosljedni i hibridni) radno-pravni status državnih službenika koji je model nepoznat hrvatskoj i većini europske upravne prakse. Također, tekst Nacrta ne ide u prilog jačanju navedenih standarda EU-a, već upravo suprotno.

7. Osvrt na Nacrt prijedloga Zakona o državnim službenicima

Kako je već navedeno, Nacrt prijedloga Zakona o državnoj službi (dalje: NPZDS), kojim se izvan snage stavlja postojeći Zakon o državnim službenicima i brojni sekundarni propisi službeničkog zakonodavstva, donosi niz promjena, osobito u pogledu ukidanja službeničkog statusa državnih službenika i smanjivanja njihovih prava. Dok na jednoj strani ukida neovisna i stručna tijela za zaštitu prava službenika, na drugoj strani znatno ojačava ulogu i moć politički imenovanih čelnika, koji će, među ostalim, odlučivati o izboru kandidata u postupku zapošljavanja, odgovornosti službenika za povrede službene dužnosti, postavljanju službenika na službeničke položaje i otkazima službenika. Zaštitu svojih prava državni službenici više neće ostvarivati u redovnom upravnom postupku, pred čelnikom i Odborom za državnu službu, odnosno kroz upravne sporove pred upravnim sudovima, već putem zahtjeva za zaštitu prava koji će podnositi poslodavcu i pred redovnim sudom nadležnim za radne sporove, sukladno odredbama općih propisa o radu. Iznimno će moći podnijeti zahtjev za zaštitu prava novom tijelu – Komisiji za zaštitu prava, ali samo u slučajevima otkaza ugovora o radu, koja će moći preispitivati isključivo zakonitost otkaza ugovora o radu.

O odgovornosti za povrede službene dužnosti više neće odlučivati neovisni službenički sudovi, već čelnici državnih tijela ili osobe koje oni ovlaste. Pri tomu je jedina kazna – otkaz iz službe, uz prethodno upozorenje, s time da se za 15 povreda službene dužnosti (članak 89. stavak 1. točka 5 – 20. NPZDS-a) ugovor može otkazati i bez obveze poštivanja propisanog ili ugovorenog otkaznog roka. Oslabljivanje pravne zaštite državnih službenika kroz postojeće institute argumentira se potrebom skraćivanja dugotrajnih postupaka, pri čemu se istodobno ne obraća pozornost na potrebu osiguranja neovisnosti i stručnosti u provođenju dokaznog postupka. Također, ne uvažava se okolnost da ta dugotrajnost postupaka nije proizašla iz činjenice da su ih vodila neovisna stručna tijela (Odbor za državnu službu i službenički sudovi) već iz niza drugih razloga, kao što su normativna neujednačenost, veliko kašnjenje u donošenju brojnih sekundarnih propisa službeničkog zakonodavstva, organizacijski problemi, nedostatak osoblja i drugi. Teško je povjerovati da će zaštita prava na redovnim sudovima biti ekonomičnija i učinkovitija.

Iz NPZDS-a je vidljivo da ne postoji jasno razumijevanje o ulozi i svrsi posebnog službeničkog statusa. Dok, s jedne strane, NPZDS u preambuli navodi da će radno-pravni status državnih službenika urediti na način kako je propisano za ostale radnike u Republici Hrvatskoj, s druge strane ističe da se posebnosti statusa trebaju urediti Zakonom o državnoj službi sukladno Ustavu jer državni službenici obavljaju poslove od javnog interesa. Iako je intencija brojnih odredbi da se ukinu ključni elementi službeničkog statusa, ne postoji dosljedan pomak prema privatnopravnom statusu upravo zbog sadržajnih specifičnosti službeničkog statusa. Tako se službenici više ne postavljaju na radno mjesto odlukom javne institucije prema pravilima javnog prava (rješenjem) već se zapošljavaju na temelju ugovora o radu prema pravilima privatnog prava (čl. 48. NPZDS-a). Taj ugovor više ne predstavlja odluku države, ali nije ni formalan sporazum između dviju jednakih stranaka, jer „u ugovoru o radu mora biti navedeno da pojedine uglavke ugovora čelnik državnog tijela može *jednostrano* (označila autorica) izmijeniti u skladu sa zakonom, drugim propisom ili kolektivnim ugovorom“.

Dok je prema ZODS-u službenik stupao u specifičan odnos prema apstraktnom javnom poslodavcu i građanima javnopravnim aktom, kojim je dobio pravo i obvezu djelovanja u skladu s danom javnom ovlasti i u javnom interesu, ugovorom o radu stupa u hibridni, dvostrani odnos prema politički imenovanom čelniku koji mu može otkazati ugovor o radu zbog povreda službene dužnosti. Opravdano se može postaviti pitanje kojim će to metodama i po kojim kriterijima čelnik dokazivati i utvrditi odgovornost službenika? Za teške se povrede službene dužnosti uglavnom moraju utvrditi brojne činjenice i provesti složeni dokazni postupak prema kriterijima pravne struke. Čelnik nije u poziciji privatnog poslodavca, koji može radniku uručiti otkaz zbog svojeg opravdanog privatnog interesa, već je u službi javnog interesa koji mora biti adekvatno pravno zaštićen.

Dakle, ni sam predlagač Zakona nije siguran je li taj status poseban ili nije, odnosno, on će o tome odlučiti prema potrebi. Koji put je status poseban, a koji put nije. Jesu li onda po novom prijedlogu Zakona osobe koje rade u državnoj službi službenici ili radnici? Dvosmislenost odgovora na ovo pitanje unosi dodatni kaos i pravnu nesigurnost u hrvatski službenički sustav, koji je izmučen neprestanim izmjenama, dopunama, stvaranjem novih i ukidanjem postojećih instituta te krpanjem pravnih rupa.

8. Očekivani negativni učinci ugovornog zapošljavanja državnih službenika u Republici Hrvatskoj

Sasvim je izvjesno da će nova regulacija dovesti do brojnih neželjenih učinaka i dugoročnih štetnih posljedica koje predlagači Zakona nisu predvidjeli ni uočili, među ostalim i zbog izostanka bilo kakve stručne i znanstvene rasprave prije izrade Nacrta prijedloga Zakona. Radikalno drugačiji model ugovornog zapošljavanja za državne službenike nije u skladu s dosadašnjom hrvatskom i kontinentalnom europskom upravnom tradicijom i praksom. U mnogim se elementima odstupa europskih standarda koji su Hrvatskoj bili postavljeni kao uvjet za članstvo u Europskoj uniji, a koji su se kroz smjernice i upute Europske komisije u većoj ili manjoj mjeri razvijali i implementirali u službeničko zakonodavstvo i upravnu praksu posljednjeg desetljeća. U tom smislu nove odredbe nimalo ne potiču profesionalizaciju, ali zato jačaju politizaciju upravnog sustava te se odmiču mnogo koraka unazad od kvalitetnog službeničkog sustava i učinkovitog sustava upravljanja ljudskim potencijalima. Zapravo, njima se de facto ukida službenički sustav koji se očito smatra nepotrebnim i nefunkcionalnim, a ključne se komponente upravljanja ljudskim potencijalima prepuštaju diskrecijskoj ocjeni politički imenovanih čelnika.

Uz brojne institucionalno-normativne i organizacijske probleme, povećanu pravnu nesigurnosti i financijske troškova zbog mijenjanja svih propisa iz domene službeničkog zakonodavstva te s njima povezanih propisa, izvjesno je da će se otvoriti prostor za još veću politizaciju upravnog sustava. Prije svega zbog neopravdanog jačanja ovlasti ministara i čelnika upravnih organizacija koji se gotovo poistovjećuju s poslodavcima na neoliberalnom tržištu rada, iako je neupitno da je njihova uloga u društvu mnogo kompleksnija i vrijednosno šire orijentirana od uloge menadžera u privatnom sektoru. Time se omogućava slobodan ulaz političkim kriterijima na štetu profesionalnih standarda i kvalitete, osobito u razdobljima nakon promjene vlasti. Usto se otvara i nova niša za mogućnost korupcije, patronaže i nepotizma zbog nedostatne regulacije i institucionalnih slabosti. Hrvatska je godinama dobivala vrlo loše ocjene međunarodnih organizacija zbog visoke politiziranosti upravnog sustava, što nimalo ne čudi ako se zna da je svako novo zakonsko rješenje odvodilo službenički sustav sve dalje od tog cilja, a izgleda da će kulminaciju doživjeti u realizaciji novog Zakona.

Na individualnoj će razini službenici biti u neprekidnom strahu od otkaza, demotivirani za kreativno i samostalno odlučivanje te davanje stručnih savjeta čelnicima, osobito ako se uzme u obzir da im je uskraćena gotovo sva pravna zaštita, što je u izravnoj suprotnosti sa standardom EU-a o izgradnji kvalitetnog službeničkog sustava. Naime, ovaj standard podrazumijeva: odgovarajuću regulaciju prava i obveza službenika, sustava položaja i platnog sustava, pravedno ocjenjivanje rada službenika s jamstvom zaštite od nepravednih ocjena i kontrolnim mehanizmom te adekvatnu zaštitu prava, prije svega radnog mjesta i plaće. Usto, platni sustav mora biti utvrđen zakonom i transparentan (Marčetić i Musa, 2013.: 728), što nije slučaj s hrvatskim platnim sustavom. Umjesto da konačno na pravno prihvatljiv način uredi pitanje plaća državnih službenika, NPZDS i nadalje ostavlja na snazi odredbe članaka 108 – 112. Zakona o državnim službenicima i

namještenicima iz 2001.⁵ koji je prethodio ZODS-u, kao i s njim vezanu Uredbu⁶ koja je do sada pretrpjela 27 izmjena i dopuna!

U takvim okolnostima nije realno očekivati državne službenike koji će biti motivirani za predan i kvalitetan rad. Upravo suprotno, u konačnici se može očekivati lošije obavljanje posla, urušavanje struke, apatija i frustriranost, odlazak kvalitetnih stručnjaka iz državne službe na bolje plaćene poslove i/ili poslove bez političkog pritiska te demotiviranost mladih osoba za rad u državnoj službi. Sigurnost zaposlenja oduvijek se smatrala faktorom motivacije za rad u državnoj službi, u kojoj su plaće za visokoobrazovane stručnjake u pravilu niže od onih u privatnom sektoru. Stoga će, ako budu usvojena, nova zakonska rješenja ubrzati veći odljev kvalitetnih stručnjaka iz državne službe u privatni sektor, gdje će se njihov rad više cijeliti.

No, možda i važnije od toga je da sigurnost zaposlenja u državnoj službi omogućava nužan kontinuitet koji uprava mora imati da bi se nesmetano i kvalitetno obavljali svakodnevni poslovi za zajednicu, a državnom službeniku kojeg štiti službeničko zakonodavstvo omogućava neutralnost i nepristranost u odnosu na političare i druge interesne grupe. Načelno se svi slažu da državni službenik treba služiti građanima i javnom interesu, a ne partikularnim interesima i dnevnoj politici. Međutim, ako će ministar ili drugi politički dužnosnik imati zakonsku mogućnost odlučivati o radnom odnosu službenika koji neće imati gotovo nikakvu pravnu zaštitu, može se pretpostaviti da službeniku neće ostati ništa od poželjne neutralnosti i nepristranosti zbog straha od otkaza i da će postati poslušnik onih koji su u određenom trenutku na vlasti. Također se može očekivati da će nakon svake smjene vlasti doći i do većeg otpuštanja, osobito onih koji su bili „u milosti“ prethodne vlasti.

⁵ Te su odredbe imale prijelazni karakter već u članku 144. st. 2. ZDS-a, kojim je propisano da će privremeno vrijediti do donošenja novog Zakona o plaćama, a sada bi mogle preživjeti i sukladno novom NPZDS-u. To se događa unatoč činjenici da je 16. ožujka 2012. Hrvatski sabor, uz Zakon o izmjenama i dopunama ZODS-a, zaključkom obvezao Vladu da mu u roku od 120 dana uputi prijedlog posebnog zakona o plaćama ili novi cjeloviti prijedlog ZODS-a, na što je nedavno vrlo kritički upozorio Sindikat državnih i lokalnih službenika i namještenika Republike Hrvatske.

⁶ Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi.

9. Zaključne preporuke za izmjenu postojećeg službeničkog zakonodavstva

Nije sporno da je nužno provesti suštinske i duboke reforme državne uprave koje će biti usmjerene na veću transparentnost, kvalitetu i učinkovitost, no izgleda da je kreatorima cjelokupnog državnog sustava i ustroja prilično nejasno kako postići taj cilj. Odgovor na to pitanje zasigurno neće proizaći iz novog zakonskog prijedloga, koji ne zaostaje za brojnim lošim rješenjima koja su se već udomaćila u hrvatskoj praksi, a koja proizlaze iz kratkoročne političke perspektive i partikularnih interesa, posvemašnjeg izostanka znanstvene i stručne rasprave pri izradi prijedloga zakona, kroničnog nerazumijevanja i nerješavanja stvarnih uzroka problema te minoriziranja dosadašnje upravne prakse.

Put prema korjenitim promjenama je dug i treba ga nastaviti kako je i započeo, izmjenama i poboljšanjem postojećeg modela službeničkog sustava, bez tektonskih poremećaja koje priziva NPZDS. Mogućnost dobivanja otkaza iz državne službe zbog disciplinskih povreda već postoji u ZODS-u, a može se dodatno i proširiti ako se želi uvesti kao mehanizam negativne motivacije. Činjenica je da se taj mehanizam do sada nije koristio u dovoljnoj mjeri. Međutim, to nije pogreška službeničkog zakonodavstva, već onih koji su ga trebali primijeniti, a nisu znali ili nisu htjeli. Motivacija za kvalitetno obavljanje posla sasvim se sigurno neće postići ugovornim zapošljavanjem kojim se čelnicima omogućava da, praktički bez provođenja postupka utvrđivanja dokaza, službeniku uručo otkaz.

Motivacija za rad postiže se drugim metodama, kao što su objektivno ocjenjivanje te pravedan sustav nagrađivanja i napredovanja. Iako je prva stuba u ostvarenju tog cilja izgradnja kvalitetnog službeničkog zakonodavstva, za dublje je učinke potrebno mnogo više od normativnih promjena. Sustav ocjenjivanja treba unaprijediti tako da se utvrde jasni, valjani i nedvosmisleni kriteriji ocjenjivanja, s time da bi ocjenjivači trebali biti profesionalni službenici i stručnjaci iz određenog područja, a ne čelnici državnih tijela koji nerijetko nemaju potrebnu stručnost za procjenjivanje rada službenika. Ocjenjivanje valja povezati sa sustavom plaća i nagrađivanja.

Kvalitetno i profesionalno osoblje regrutira se transparentnim i objektivnim sustavom zapošljavanja prema *merit* kriterijima, koji treba i normativno poboljšati, ali i provoditi u praksi. Ponovo, to se neće postići jednostavnim uvođenjem ugovora o radu, već osnaživanjem mehanizama i postavljanjem jasnih kriterija za objektivnu i transparentnu provedbu otvorenog javnog natječaja za sve državne službenike, osobito one na rukovodećim pozicijama. Ako je potrebno smanjiti broj službenika i/ili visinu njihovih plaća, ne treba postupati mehanički i grupno, nego prema jasnim kriterijima i individualno, pri čemu osobitu pozornost treba obratiti na zadržavanje kvalitetnih stručnjaka s visokim radnim učinkom.

Duboko ukorijenjeni problemi državne službe ne mogu se riješiti kozmetičkim ili površnim zahvatima kojima se zadobiva popularnost u javnosti ili ostvaruju kratkoročni politički ciljevi. Oni zahtijevaju temeljitu analizu uzroka i stvarnu političku volju za njihovo rješavanje u razdoblju dužem od mandata jedne vlade. To znači da se moraju postaviti vrijednosni okvir i strateški ciljevi o kojima će postojati opći konsenzus na razini svih

relevantnih aktera u dužem razdoblju. Uz institucionalne, normativne i organizacijske promjene, ne manje važno je mijenjati podanički mentalitet i autoritarno-birokratsku organizacijsku kulturu koja je naveliko zastupljena u hrvatskoj državnoj upravi. Taj se problem, međutim, ne može riješiti preko noći, voljom pojedinca pa ni zakonskim aktom, već dugoročnim i nedvosmislenim usmjerenjem na edukaciju te jačanje profesionalizma i etike državnih službenika i političkih dužnosnika. U protivnom će stalno započinjanje *ab ovo* i neprikladna zakonska rješenja u stvarnom životu i nadalje proizvoditi lančani niz štetnih posljedica, generirajući nove probleme koje njihovi donositelji ne mogu ni zamisliti, a kamoli predvidjeti.

Literatura

- Borković, I. (1999.) *Službeničko pravo*. Zagreb: Informator.
- Demmke, C., Moilanen, T. (2010.) *Civil Service in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH.
- Jann, W., Reichard, C. (2001.) Best Practice in Central Government Modernization. *International Journal of Political Studies*, Special Issue: 93 – 111.
- Marčetić, G. (2005.) *Javni službenici i tranzicija*. Zagreb: Društveno veleučilište i Konrad Adenauer Stiftung.
- Marčetić, G. (2007.) *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
- Marčetić, G., Musa, A. (2013.) Europeizacija službeničkog prava: Usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 50 (3): 725 – 756.
- OECD (2001.) *Public Sector Leadership for the 21st Century*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development [<http://www.oecd.org/dataoecd/0/34/2434104.pdf>].
- OECD GOV-PUMA (2003.) *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Members Countries*, 28th Session of the Public Management Committee, 13 – 14. 11. 2003. Paris, 1 – 46. [<http://www.oecd.org/dataoecd/58/38/33708901.pdf>].
- OECD PUMA-HRM (2000.) *Summary of the PSPE Data Analysis and Future Direction for HRM Data Collection*, OECD – Public Management Service, Human Resources Management (HRM) Working Party Meeting, 3 – 4. 7. 2000. [[http://www.olis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/linkto/PUMA-HRM\(2000\)7](http://www.olis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/linkto/PUMA-HRM(2000)7)].
- OECD Sigma (1999.) *European Principles for Public Administration*. OECD Sigma Papers, No. 27, OECD Publishing [<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>].
- OECD Sigma (1995.) *Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*. OECD SIGMA Papers, No. 1 [http://www.sigmaxweb.org/pdf/SIGMA_SP01_95E.pdf, 1-29].
- Synnstrom, S., Lalazarian, K., Manning, N., Parison, N., Rinne, J. (2001.) *Civil Service Law & Employment Regimes* [<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/civilservicelaw.htm>].
- Van der Meer, F. M., Steen, T., Wille, A. (2007.) *Western European Civil Service Systems: A Comparative Analysis*, u: Raadschelders, Toonen, Van der Meer (eds.) *The Civil Service in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan.
- Verheijen, T., Kotchegura, A. (1999.) *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, UK i Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Verheijen, T., Rabrenović, A. (2007.) *Civil Service Development in Central and Eastern Europe and the CIS: Swimming with the Tide*, u: Raadschelders, Toonen, Van der Meer (eds.) *The Civil Service in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan.

Propisi

Vlada Republike Hrvatske (veljača 2014.) Nacrt prijedloga Zakona o državnim službenicima

Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12 – pročišćeni tekst, 37/3, 38/13.

ZAPOSLENOST U JAVNOJ UPRAVI: STANJE, PROBLEMI I REFORME U HRVATSKOJ I SVIJETU

dr. sc. Predrag Bejaković
Institut za javne financije, Zagreb
e-mail: predrag@ijf.hr

Sažetak

Unatoč brojnih metodološkim ograničenjima, u članku je na temelju dostupnih podataka napravljena analiza broja zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru. Poseban je naglasak stavljen na analizu ukupnog broja zaposlenih i rashoda za zaposlene u općoj državi i javnim poduzećima, kao podsektorima ukupnog javnog sektora. Iako postoje manjkavosti i nedostaci određenih podataka o zaposlenosti na razini ukupnog hrvatskog javnog sektora, istraživanje je pokazalo da je u razdoblju 2006. – 2008. ukupan broj zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru porastao s 378.000 na 388.000. Najveći je broj zaposlenih bio u općoj državi (prosječno oko 82 posto) u odnosu na zaposlene u javnim poduzećima (prosječno oko 18 posto). Unutar opće države razlikuju se zaposlenici a) proračunskih korisnika državnog proračuna, b) izvanproračunskih korisnika te c) lokalnih i regionalnih jedinica. Najveći je broj zaposlenih u okviru opće države bio u proračunskim korisnicima (oko 64 posto). Snažan je pad zaposlenih zabilježen samo u izvanproračunskim korisnicima, no oni su prebačeni u druge podsektore, čime se ukupan broj zaposlenih u općoj državi nije bitno mijenjao. Povećan broj zaposlenika u lokalnim i regionalnim jedinicama u analiziranom razdoblju treba uzeti s rezervom jer zbog nedostatka podataka ne uključuje zaposlene u nekomunalnim lokalnim poduzećima, dok su djelomični podaci o zaposlenima u lokalnim i regionalnim komunalnim poduzećima i regionalnim izvanproračunskim korisnicima. Analiza je obuhvatila samo javna poduzeća koja prati Ministarstvo financija, a ne sva javna poduzeća, zbog čega njezine rezultate treba uzeti s rezervom. Od početka aktualne globalne ekonomske krize mnoge su zemlje osjetile znatan pad ukupne zaposlenosti (ponajprije u privatnom sektoru) te bruto domaćeg proizvoda. Dio je zemalja stoga pokrenuo značajne programe štednje u javnom sektoru koji uključuju i smanjenja plaća zaposlenicima, ali i restrikcije pri novom zapošljavanju u javnom sektoru, a s ciljem smanjenja broja zaposlenih u srednjem i dugom roku. Pritom je naglasak na novom pristupu javnom sektoru u kojem se ističu konkurentnost, pravednost i odgovarajuće nagrađivanje zaposlenih. Ograničavanje plaća i zaposlenosti u javnoj upravi i javnom sektoru može pomoći u kratkoročnom poboljšanju javnih financija, ali dugoročno uvjetovati da javni sektor općenito kao prostor za zapošljavanje uvelike izgubi privlačnost u odnosu na privatni sektor.

Ključne riječi: zaposleni u javnom sektoru, programi štednje

1. Uvod

I u Hrvatskoj i u drugim zemljama često se (ne)argumentirano napada zaposlene u javnom sektoru kao one kojih ima previše i/ili koji su previše plaćeni, posebno u uvjetima globalne gospodarske krize. Pritom se ponekad posve zaboravlja (ili barem podcjenjuje) važnost koju javni sektor ima u pružanju raznovrsnih presudnih usluga kao što su obrazovanje, zdravstvena zaštita, osiguranje javnog reda i mira i slično. Istina, nema sumnje da je u uvjetima ograničenih financijskih mogućnost nužno smanjivanje rashoda za plaće i naknade u javnom sektoru.

Pri razmatranju zaposlenosti u javnoj upravi potrebno je početi od broja zaposlenih i rashoda za pokriće njihovih primanja. Unatoč mnogobrojnim metodološkim ograničenjima i nedostacima podataka, u radu se na temelju dostupnih podataka pokušao usporediti broj zaposlenih i rashode za zaposlene u hrvatskom javnom sektoru u odnosu na javne sektore drugih europskih zemalja (mjereno udjelom zaposlenih u javnom sektoru u ukupnoj populaciji i/ili ukupnom broju zaposlenih) te visina proračunskih troškova opće države za naknade zaposlenicima u odnosu na druge europske zemlje (mjerena udjelom rashoda opće države za naknade zaposlenicima u bruto domaćem proizvodu). Prema Sustavu nacionalnih računa (*System of National Accounts – SNA*¹) iz 1993. godine, „sektor opće države sastoji se od ukupnosti institucionalnih jedinica koje, osim ispunjavanja svoje političke odgovornosti i uloge u ekonomskom reguliranju, stvaraju i načelne netržišne usluge (i moguća dobra) za osobnu i zajedničku potrošnju te za preraspodjelu dohotka i bogatstva“. SNA razlikuje dva tipa proizvodnje te ih navodi kao tržišne i netržišne aktivnosti. Dobra i usluge koji se prodaju na tržištu smatraju se učinkom javnih poduzeća, a ne središnje države. Oni se vrednuju po tržišnim cijenama, čak i ako su te cijene niže od troškova. Primjer za to su telekomunikacije u javnom vlasništvu, željeznice, komunalna poduzeća i slično. Dobra i usluge koje su ostvarili državni službenici i namještenici i koji se distribuiraju bez naknade (ili po cijeni koja je ekonomski neznatna) smatraju se rezultatom rada opće (središnje ili lokalne) države. To uključuje aktivnosti državnih ministarstava, ali i djelovanje javnih netržišnih ustanova kao što su škole, uz pretpostavku da ih država nadzire i financira. To znači da opća država ne uključuje javna poduzeća ili kvazidržavna poduzeća iako ona čine dio javnog sektora. Stoga je, pri analizi broja zaposlenih u državnom sektoru, važno razlikovati opću državu od središnje banke, javnih financijskih institucija i nefinancijskih javnih poduzeća. Pritom je razlikovanje između opće države i nefinancijskih javnih poduzeća moguće i prema formalnom kriteriju: u opću državu ulaze javnopravna tijela – država, jedinica lokalne, jedinica regionalne samouprave te javne ustanove, a u nefinancijska javna poduzeća ulaze trgovačka društva u vlasništvu države te drugih javnopravnih tijela (jedinica lokalne i jedinica regionalne samouprave).

¹ Riječ je o međunarodnim statističkim standardima i metodologijama Ujedinjenih naroda koji služe za međunarodne usporedbe.

Uslijed smanjenih javnih prihoda izbijanjem globalne financijske krize 2008. godine većina je članica Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) provela mjere namijenjene očuvanju dugoročne održivosti javnih financija, pri čemu su zemlje imale različite pristupe. Više od polovice članica OECD-a provela je smanjivanja i/ili zamrzavanja plaća zaposlenih. Tako su plaće zamrznute u Velikoj Britaniji i Sjedinjenim Američkim Državama, a smanjene od pet do 10 posto u Portugalu i Španjolskoj. Približno četvrtina članica smanjila je broj zaposlenih u javnom sektoru, na primjer od 10 do 12 posto u Češkoj Republici, Irskoj i Poljskoj, dok će u Njemačkoj do kraja 2014. biti ukinuto oko 10.000 radnih mjesta. Na taj bi način trebalo uštedjeti od 0,6 do 0,8 posto BDP-a i u Mađarskoj, Irskoj i Portugalu. To je pogotovo važno ima li se na umu veličina javnog sektora koji u zemljama članicama OECD-a zapošljava oko sedmine ukupno zaposlenih, tako da se za njihove plaće i naknade izdvaja oko 23 posto državnih rashoda, odnosno prosječno oko 11 posto BDP-a. Spomenute su mjere dosad bile nezabilježene u nekim zemljama pa tako u Japanu nije bilo smanjivanja plaća u cijelom razdoblju nakon Drugog svjetskog rata. U Australiji smanjivanja ili zamrzavanja plaća nije bilo od Velike krize 1930-ih, a i tada je većinom samo utvrđen najveći dopušteni porast plaća.

Nakon uvodnih razmatranja, u ovom se prilogu iznose ograničenja prilikom provođenja međunarodnih usporedbi, pri čemu se ističe kako je općenito teško precizno obuhvatiti relativnu veličinu i značaj državnih djelatnosti. Nakon toga izlaže se međunarodna usporedba zaposlenosti i naknada za zaposlene u javnom sektoru. Upotrebom podataka iz više izvora uspoređuju se rashodi za naknade zaposlenicima opće konsolidirane države. Četvrti, završni posvećen je reformama u odabranim zemljama, a peti dio sadrži zaključak i preporuke.

2. Ograničenja prilikom provođenja međunarodnih usporedbi

Ne postoji jedinstven teorijski pristup koji bi jednoznačno i precizno odredio područja djelovanja države. Općenito se može reći da je djelovanje države potrebno u slučaju kada tržišni mehanizam ne dovodi do ikakvog, ili društveno poželjnog ishoda, definiranog kroz politički proces, u kojem do izražaja dolaze preferencije glasača (Nowotny, 1996.: 90 – 91). Iz navedenoga proizlazi da ne postoje jednoznačno točni i netočni odgovori o tome što treba pripadati javnom sektoru. Slično je s terminima „javni službenik“, „javna uprava“ i slično – sve što je „javno“ različito se definira ovisno o ustavno-političkom uređenju određene države.

Općenito je teško precizno obuhvatiti relativnu veličinu i značaj državnih djelatnosti u gospodarstvu (Zimmermann i Henke, 1994.). Jedan od najvećih problema pri određivanju granice između privatnog i javnog sektora su razna parafiskalna tijela, koja se ne ubrajaju u svim zemljama u privatni ili javni sektor prema jednakim kriterijima. Često se, kao aproksimativni indikator, koristi udjel rashoda opće države u bruto domaćem proizvodu (BDP). Osim problema obuhvata rashoda parafiskalnih tijela, teškoća pri ocjeni uloge države u gospodarstvu, korištenjem samo ovoga pokazatelja, nastaje i stoga što se ne moraju svi oblici državnog djelovanja jednako odražavati na rashode države. Primjerice, donošenje zakona i pravilnika nije nužno troškovno-intenzivna djelatnost države, ali može imati vrlo značajne (financijske) učinke na gospodarske subjekte (npr. u području zaštite tržišnog natjecanja, liberalizacije međunarodne trgovine itd.). S druge strane, postoje rashodno-intenzivne djelatnosti države kod kojih je postizanje određenih ciljeva u puno većoj mjeri povezano s povećanim rashodima (npr. subvencije, javne investicije, socijalni transferi, ali i npr. naknade za zaposlene u zdravstvu i školstvu). Dobar primjer koji potvrđuje upitnost koliko su rashodi države pouzdan pokazatelj opsega javnih djelatnosti izbor je između isplate subvencija ili davanja poreznih povlastica. Dok subvencije povećavaju rashode, s poreznim povlasticama to nije slučaj, ali se ta dva fiskalno-politička instrumenta u mnogim situacijama smatraju jednako primjenjivima. Država u nekim situacijama, također, može uštedjeti na rashodima, ako, primjerice, propiše obvezno služenje vojnog roka, pri čemu građanima nameće obvezu „neplaćenog obavljanja usluga“. Slično kao i kod udjela rashoda države u BDP-u, udjel poreznih prihoda u BDP-u može dovesti do pogrešnih zaključaka o relativnom značaju uloge države u raznim zemljama jer osim poreznih prihoda postoje i druge vrste prihoda u proračun države, ali i druge vrste prihoda parafiskalnih tijela.

Čini se, na prvi pogled, da je razmjerno lako i jednostavno napraviti međunarodnu usporedbu broja zaposlenih u državnom sektoru. Ipak, postoje brojni razlozi zašto je ta zadaća izuzetno složena. U prvom redu, države se jako razlikuju opsegom i strukturom svojih aktivnosti: liberalno usmjerene zemlje, poput Velike Britanije ili Nizozemske, imaju manji broj zaposlenih u državnom sektoru jer u ograničenom opsegu pružaju ili ne pružaju usluge koje su, gotovo, uobičajene u zemljama kontinentalne tradicije (poput Francuske ili Njemačke) ili skandinavskim zemljama kao što su Danska ili Švedska

(Esping-Andersen, 1990.)². Tako liberalne zemlje znatan dio aktivnosti u obrazovanju, socijalnoj skrbi i/ili zdravstvenoj zaštiti i osiguranju prepuštaju privatnom sektoru pa je slijedom toga u njima i manji udjel zaposlenih u državnom sektoru.

Nadalje, države se razlikuju prema ustavno-političkoj organizaciji, pitanju složenosti (unitarne, savezne). Može se pretpostaviti da će se usluge javnog sektora u konstitutivnim dijelovima saveznih država bolje pružati, s obzirom na postojeće potrebe lokalnog stanovništva, ali će to vjerojatno dovesti do većeg broja zaposlenih u nižim tijelima vlasti te posljedično i u cjelokupnom državnom sektoru.

Važne su, zatim, tradicija i razina podugovaranja s privatnim sektorom, odnosno, ako državni ili javni sektor organizira i financira pojedinu uslugu, to nužno ne uključuje i njezino pružanje, već to može podgovoriti s privatnim sektorom (Drewry, 1999.). U zemljama koje imaju razvijen sustav podugovaranja u pružanju javnih usluga, poput Velike Britanije ili SAD-a, broj zaposlenih u državnom sektoru bit će, na prvi pogled, manji, jer su na primjer ministarstvo ili državna agencija s privatnim sektorom podgovorili obavljanje informatičko-tehnoloških usluga, pružanje usluga prehrane u kantini ili obračun plaća i računovodstvene poslove. Iako se time, neizbježno, smanjuje broj zaposlenih u javnom sektoru, on zapravo može biti jednak ili čak veći kad se promatra ukupan broj zaposlenih koji ostvaruju neki javni program ili pružaju javnu uslugu. Na sličan način utječe i razvijenost nevladinog sektora i/ili civilnog društva: u zemljama gdje je taj sektor razvijen, država mu može prepustiti dio usluga u socijalnoj skrbi, obrazovanju i/ili zdravstvenoj zaštiti, čime se dodatno smanjuje broj zaposlenih u državnom sektoru.

Potom, svaka zemlja ima svoju metodologiju s obzirom na to da je i sâm pojam „javnih službenika“ ili „državnih službenika“ u velikoj mjeri nacionalno determiniran. Dijelom je uvjetovan tradicijom i pravno uobličen pa je teže promjenjiv i fleksibilan. Mangelot (2005.) ističe različite definicije javnih službenika u pojedinim državama. Ujedno, pojam „javni službenik“ kao public servant suvremeniji je i rašireniji, dok je razlikovanje „državni“ i „javni“ više kontinentalno i u državama srednje i istočne Europe (Marčetić, 2005.). Hrvatski Zakon o državnim službenicima iz 2005. određuje pojam državnog službenika (posebno je važno razlikovati državne službenike i namještenike). Tako su prema članku 3. državni službenici 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, dok su namještenici osobe koje u državnim tijelima rade na pomoćno-tehničkim poslovima i ostalim poslovima čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelokruga državnih tijela.

² Esping-Andersen (1990.) navodi da postoje tri osnovna obrasca socijalne politike (pa slijedom toga i politike zapošljavanja u javnom sektoru): neoliberalni, u kojem je naglasak na učinkovitosti tržišta, restriktivnoj politici pomoći, s velikom društvenom stratifikacijom, kao što je na primjer Velika Britanija; socijalno-demokratski, u kojem je stratifikacija mala, sustav javne socijalne skrbi veoma je razvijen, država neposredno pruža zaštitu ili financijski pomaže ugroženim članovima društva te im nastoji poboljšati kvalitetu i omogućiti njihovo puno sudjelovanje na tržištu rada, odnosno osiguranje za vrijeme nezaposlenosti, primjerice u skandinavskim zemljama, te korporativistički, u kojem je visoka stratifikacija, a državna se intervencija ostvaruje reguliranjem tržišta ili financijskom pomoći, kao što se to čini u Njemačkoj i Francuskoj. Između pojedinih zemalja članica znatno se razlikuju stope zaposlenosti i nezaposlenosti, struktura nezaposlenih, prosječno trajanje nezaposlenosti i odnos prema nezaposlenima, a i broju zaposlenih u javnom sektoru pa se, stoga, teško može govoriti o prosječnom stanju u Europskoj uniji.

Na kraju, zemlje se uvelike razlikuju po veličini, demografskim i zemljopisnim obilježjima. Veći broj i udjel djece i mladih značit će veći broj zaposlenih osoba u predškolskim i obrazovnim ustanovama, dok će veći udjel staračkog stanovništva uvjetovati veće zapošljavanje u zdravstvenoj zaštiti i njezi, odnosno socijalnoj skrbi (Pevcin, 2004. a). Veća gustoća stanovništva omogućavat će lakše pružanje pojedinih javnih usluga, iako se ponekad određena usluga pruža gotovo bez obzira na broj korisnika (na primjer, jedan nastavnik može biti u školi s petero ili pedesetero djece). Na temelju toga, male zemlje poput Hrvatske trebale bi imati razmjerno viši udjel zaposlenih u državnom sektoru s obzirom na to da se pojedine usluge, poput javne sigurnosti ili zdravstvene zaštite, ostvaruju i na područjima s malobrojnim stanovništvom, primjerice na otocima, a i za obavljanje tih usluga treba imati određen broj zaposlenih.

Tako se ovdje javlja određena vrsta negativne ekonomije obujma³, odnosno dvostruko ili trostruko povećavanje broja stanovnika ne mora značiti i proporcionalno povećanje broja zaposlenih u državnoj ili javnoj službi. Na primjer, i manja općina obično ima socijalnog radnika, a općina s pet puta više stanovnika ne mora zato zapošljavati pet socijalnih radnika.⁴ Nadalje, postojanje izoliranih brdsko-planinskih područja, otoka, dugačke ili razvedene obale i/ili razmjerno dugih graničnih područja zahtijeva zapošljavanje više osoba koje rade na nadzoru, sigurnosti i reguliranju graničnih područja, prometa i sigurnosti, što nužno utječe i na povećanje broja zaposlenih u državnim tijelima.

Ukratko možemo podsjetiti na čimbenike koji utječu na veličinu javnog sektora:

- vrsta (tip) države – liberalna, kontinentalna, socijaldemokratska ili mediteranska,
- ustavno-politička organizacija: je li država unitarna ili savezna,
- tradicija i razina podugovaranja s privatnim sektorom, kao i razvijenost nevladinog sektora i/ili civilnog društva,
- veličina, demografska i zemljopisna obilježja.

Stoga svaka usporedba koja ne uzima u obzir nacionalne specifičnosti vrlo lako može dovesti do pogrešnih zaključaka. U idućem se poglavlju uspoređuje veličina hrvatskog javnog sektora u odnosu na javne sektore drugih europskih zemalja.

³ Ekonomija obujma (engl. economies of scope) fenomen je smanjivanja prosječnih proizvodnih troškova koji se može postići ako se povećava razina proizvodnje, pri čemu postoje određeni fiksni troškovi, na koje gotovo i ne utječe opseg proizvodnje.

⁴ Takva razmišljanja potvrđuje istraživanje Alesine i Wacziarga (1998.), prema kojima su zaposlenost u državnom sektoru i državna potrošnja negativno povezani s veličinom države, odnosno manje države imaju relativno veći broj zaposlenih u državnom sektoru.

3. Međunarodna usporedba zaposlenosti i naknada za zaposlene u javnom sektoru

Sektor opće države može se podijeliti u tri razine: središnja država, regionalna i lokalna tijela vlasti.⁵ Sve zemlje nemaju sve navedene razine, što ovisi o njihovom političko-teritorijalnom ustroju i razini fiskalne i institucionalne decentralizacije (Litvack, Ahmad i Bird, 1998.). Postoji više načina kako se u literaturi mjeri udjel države – obično prema sudjelovanju njezinih prihoda i rashoda u BDP-u. U ovoj se analizi polazi od procjene udjela zaposlenih u državnoj i javnoj službi u ukupnoj zaposlenosti. Pritom treba istaknuti da u svijetu nema jednoznačnog sadržaja javnog sektora jer to ovisi o pojedinoj državi te je svaka usporedba podataka ograničena činjenicom da se uspoređuju slične, ponekad i vrlo slične, ali ne i identične stvari. U ovom se dijelu teksta uspoređuje veličina hrvatskog javnog sektora u odnosu na javne sektore drugih europskih zemalja (mjereno udjelom zaposlenih u javnom sektoru u ukupnoj populaciji i/ili ukupnom broju zaposlenih) te visina proračunskih rashoda opće države za naknade zaposlenicima u odnosu na druge europske zemlje (mjereno udjelom rashoda opće države za naknade zaposlenicima u BDP-u).

U radnim materijalima Statističkog ureda Međunarodne organizacije rada (dalje: MOR; Hammouya, 1999.) opisani su metodologija, strukture i trendovi zaposlenosti u javnom sektoru. S obzirom na značaj zaposlenosti u javnom sektoru za svako gospodarstvo, iznenađuje činjenica da su službene statistike mnogih zemalja o tome vrlo loše kvalitete (Hoffman, 2002.). Kao što je spomenuto u prvom poglavlju ove studije, u posljednje su vrijeme povećani napori u prikupljanju kvalitetnijih podataka, koji bi bili usporedivi na međunarodnoj razini, uglavnom kroz aktivnosti OECD-a i MOR-a. Međutim, i u najnovijim studijama OECD-a postoje značajni nedostaci u usporedivosti podataka o zaposlenosti u javnim sektorima raznih zemalja. Hammouya (1999.) navodi da, upravo iz tih razloga, svaka međunarodna usporedba u ovom kontekstu mora voditi računa o sljedećim identificiranim problemima:

- 1) U većini zemalja postoje najmanje dvije, ako ne i više, nacionalnih institucija koje pripremaju statistike o zaposlenosti u javnom sektoru.
- 2) Postoje različite vrste izvora podataka koji koegzistiraju unutar tih institucija.
- 3) Područje javnog sektora definirano je skupom javnih institucija prema kriterijima koje odabiru pojedine zemlje te ne uključuje nužno sve vrste poslova i/ili oblika zapošljavanja.
- 4) Pokrivenost statistika „javnog sektora“ varira od zemlje do zemlje i često od jedne do druge institucije unutar jedne zemlje. Definicije su obično određene nacionalnom legislativom i reflektiraju povijesni razvoj države te povijesni razvoj statusa javnih institucija.

⁵ Navedena podjela vrijedi u Hrvatskoj, ali drugdje klasifikacija ovisi o teritorijalnoj podjeli odnosno strukturi.

- 5) Standardizirane međunarodne definicije javnog sektora vrlo se rijetko koriste.
- 6) Vrlo mali broj zemalja provodi periodičke i specifične ankete o zaposlenosti u javnom sektoru. Općenito, podaci o zaposlenosti u javnom sektoru najčešće su podskup podataka prikupljenih u nacionalnim popisima, anketama (poput ankete o radnoj snazi itd.) ili proizlaze iz kombinacije raznih administrativnih izvora (podaci o plaćama, osiguranju itd.).

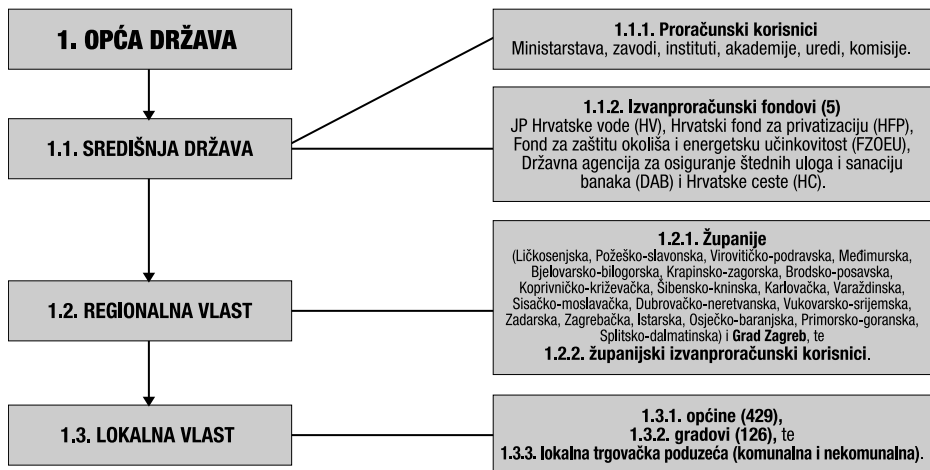
Dakle, pri međunarodnim je usporedbama potreban povećan oprez, a glavni problemi proizlaze iz različitih načina definiranja javnog sektora. Najvažniji međunarodno prihvaćeni koncept javnog sektora sadržan je u spomenutom Sustavu nacionalnih računa (SNA 93) i opisan u prvom poglavlju ovog rada. Međunarodna se organizacija rada u svojim aktivnosti drži toga koncepta pa je javni sektor podijeljen na opću državu i sektor javnih poduzeća. Međutim, podaci koje MOR uspijeva prikupiti za razne zemlje nisu uvijek jednako kvalitetni.

Opću državu u Hrvatskoj čine tri razine vlasti:

- 1.1. središnja država (ministarstva, agencije i izvanproračunski fondovi, IPF-ovi),
- 1.2. regionalne vlasti (20 županija i Grad Zagreb) te
- 1.3. lokalne vlasti (općine i gradovi).

U Hrvatskoj opća država obuhvaća sve institucije koje se izravno ili neizravno financiraju iz proračuna države i/ili lokalnih i regionalnih jedinica te izvanproračunske korisnike. Javno poduzeće Financijska agencija (Fina), u ime Ministarstva financija, vodi tzv. Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Slika 1: Opća država u Hrvatskoj u 2008. godini



Izor: DZS

Ukupan broj zaposlenika u općoj državi, osim zaposlenika iz institucija na ovim razinama, uključuje i zaposlenike regionalnih izvanproračunskih korisnika (npr. županijske uprave za ceste) te zaposlenike lokalnih komunalnih i nekomunalnih poduzeća. U tablici 1. prikazani su svi korisnici sektora opće države.

Tablica 1: Korisnici proračuna opće države, 2005 – 2008.

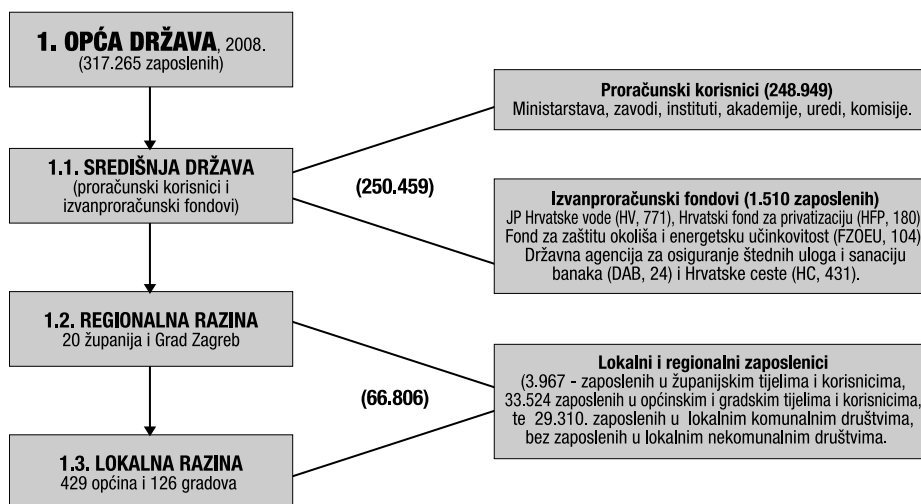
	2005.	2006.	2007.	2008.
1. Proračunski korisnici državnog proračuna	49	49	47	49
2. Izvanproračunski korisnici*	9	9	6	5
3. Lokalne i regionalne jedinice	569	569	575	576

Izvor: Ministarstvo financija

*Izvanproračunski korisnici prema godinama u kojima su i rashodi i prihodi uključeni u državni proračun.

U razdoblju 2005. – 2008. sektor opće države u Hrvatskoj, analiziran ukupnim brojem korisnika, raste i to ponajprije povećanjem broja općina, a time i broja lokalnih jedinica s 569 na 576.

Slika 2: Ukupan broj zaposlenih u općoj državi u 2008. godini



Izoz: za proračunske korisnike Ministarstvo uprave, ostali podaci Ministarstvo financija, izračun autora

Brojka o više od 317.000 zaposlenika u općoj državi u 2008. godini dobivena je zbrojem ukupnog broja zaposlenih u njezinim podsektorima – središnjoj državi i lokalnim i regionalnim vlastima. Glavnina zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru nalazi se u općoj državi (prosječno oko 82 posto), dok zaposleni u javnim poduzećima čine prosječno oko 18 posto u analiziranom razdoblju. U okviru sektora opće države najveći je broj zaposlenih u proračunskim korisnicima (prosječno oko 64 posto). No, unatoč tim brojkama potrebno je naglasiti da je hrvatski javni sektor za sada izmakao temeljitoj reformi i uređenju, a eventualne su se promjene unutar njega događale ad hoc i parcijalno te je očit nedostatak strateškog pristupa budućnosti hrvatskog javnog sektora. Zbog toga će se u budućim analizama morati primjerice preispitati potreba postojanja tolikog broja lokalnih i regionalnih jedinica, posebice općina s niskim fiskalnim kapacitetima.

Prema podacima MOR-a prosječan se udjel zaposlenih u sektoru opće države u ukupnoj zaposlenosti 23 zemlje Europske unije za koje su podaci dostupni, i Hrvatske, smanjivao s 19,06 posto u 2005. godini na 17,58 posto na kraju promatranog razdoblja. Hrvatska je u sredini tablice, s prosječnim udjelom od 17,15 posto, što je nešto manji udjel od prosječnog za sve prikazane zemlje. Sljedeći se korak u usporedbi zaposlenosti u javnom sektoru Hrvatske s drugim europskim zemljama odnosi na usporedbu zaposlenosti po područjima prema Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti (NKD), u kojima je koncentriran najveći dio zaposlenika javnog sektora u Hrvatskoj i drugdje (Pevcin, 2004. b; OECD, 2008.) a to su:

- 1) javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje,
- 2) obrazovanje,
- 3) zdravstvena zaštita i socijalna skrb,
- 4) ostale društvene, socijalne i osobne uslužne djelatnosti.

Podaci potječu od Eurostata, prikupljeni su jedinstvenom metodologijom (anketom o radnoj snazi) u svim zemljama EU-a te u Norveškoj, Švicarskoj, Islandu, Turskoj i Makedoniji, ali nedostatak im je što ne razlikuju zaposlenike u javnom i privatnom sektoru. Ipak, uvid u ove podatke omogućava dodatne zaključke o udjelu zaposlenosti u javnom sektoru u ukupnoj zaposlenosti i/ili populaciji, u smislu usporedbe veličine hrvatskog javnog sektora, ako se njegova veličina mjeri zaposlenošću.

Tablica 2: Udjel zaposlenih u području NKD-a: Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje u ukupnoj populaciji, u %

	2005.	2006.	2007.	2008.	Prosjek 2005. – 2008.
Turska	...	1,69	1,87	1,86	1,81
Makedonija	...	1,93	2,03	...	1,98
Finska	2,10	2,18	2,22	2,20	2,18
Rumunjska	2,26	2,25	2,17	2,21	2,22
Hrvatska	2,38	2,34	2,22	2,22	2,29
Litva	2,39	2,22	2,47	2,47	2,39
Irska	2,39	2,46	2,45	2,36	2,42
Italija	2,48	2,47	2,41	2,42	2,44
Poljska	2,38	2,45	2,51	...	2,45
Švedska	2,67	2,78	2,83	...	2,76

Španjolska	2,77	2,79	2,77	2,82	2,79
Slovenija	2,90	2,84	2,70	...	2,81
Mađarska	2,88	2,88	2,76	2,80	2,83
Estonija	2,77	2,91	2,93	2,87	2,87
Bugarska	2,76	2,91	3,11	...	2,93
Slovačka	2,89	3,01	2,97	3,10	2,99
Danska	3,04	3,08	3,00	3,20	3,08
Češka	3,26	3,17	3,16	3,14	3,18
Austrija	2,94	3,10	3,36	3,39	3,20
Portugal	3,29	3,35	3,08	3,22	3,23
Švicarska	3,37	3,38	3,23	3,21	3,30
Malta	3,16	3,47	3,38	3,43	3,36
Velika Britanija	3,41	3,43	3,40	3,44	3,42
Grčka	3,26	3,55	3,58	3,50	3,48
Nizozemska	3,52	3,49	3,50	3,48	3,50
Njemačka	3,50	3,53	3,55	3,46	3,51
Latvija	3,47	3,84	3,70	3,82	3,71
Cipar	3,62	4,06	4,15	3,98	3,95
Belgija	4,00	4,01	4,07	4,08	4,04
Norveška	3,96	4,01	4,25	4,40	4,16
Francuska	4,06	4,01	4,24	4,37	4,17
Island	3,62	4,77	4,10	4,31	4,20
Luksemburg	5,25	4,89	4,82	5,07	5,01
Prosjek	3,12	3,13	3,12	3,24	

Izvor: Eurostat

Udjeli u ukupnoj populaciji također su važni jer država, tj. javni sektor, velik dio svojih usluga mora pružiti svim stanovnicima neke zemlje. Od 33 prikazane zemlje, manji udjel od Hrvatske imaju samo četiri: Turska, Makedonija, Finska i Rumunjska. Prosječni je udjel za Hrvatsku iznosio 2,29 posto tijekom promatranog razdoblja, dok je prosjek za sve zemlje porastao s 3,12 posto na početku na 3,24 posto u 2008.

Tablica 3: Udjel zaposlenih u području NKD-a: Javna uprava i obrana; obvezno socijalno osiguranje u ukupnoj populaciji, u %

	2005.	2006.	2007.	2008.	Prosjek 2005. – 2008.
Finska	4,58	4,68	4,69	4,59	4,63
Irska	5,08	5,14	5,06	4,99	5,07
Švicarska	5,27	5,23	4,96	4,86	5,08
Rumunjska	5,36	5,23	5,01	5,08	5,17
Island	4,57	5,96	5,07	5,42	5,25
Litva	5,54	5,05	5,44	5,48	5,38

Švedska	5,56	5,70	5,71	...	5,65
Turska	...	5,48	6,07	6,01	5,85
Slovenija	6,11	5,93	5,52	...	5,85
Norveška	5,74	5,78	5,99	6,13	5,91
Danska	5,95	5,94	5,80	6,14	5,96
Estonija	6,12	6,03	5,98	5,85	6,00
Hrvatska	6,38	6,22	5,80	5,75	6,04
Španjolska	6,31	6,19	6,08	6,31	6,22
Italija	6,38	6,28	6,11	6,13	6,22
Poljska	6,32	6,29	6,15	...	6,25
Austrija	6,24	6,44	6,84	6,80	6,58
Portugal	6,78	6,87	6,33	6,58	6,64
Češka	6,99	6,74	6,63	6,53	6,73
Nizozemska	7,00	6,83	6,70	6,56	6,77
Slovačka	7,02	7,04	6,78	6,87	6,93
Makedonija	...	6,89	7,01	...	6,95
Velika Britanija	7,04	7,05	6,99	7,07	7,04
Mađarska	7,32	7,27	6,96	7,14	7,17
Bugarska	7,18	7,22	7,34	...	7,25
Njemačka	7,79	7,70	7,55	7,24	7,57
Latvija	7,73	8,10	7,56	7,71	7,78
Cipar	7,56	8,37	8,26	7,89	8,02
Grčka	7,96	8,55	8,54	8,29	8,33
Malta	8,55	9,29	8,83	8,80	8,87
Belgija	9,90	9,91	9,86	9,83	9,87
Francuska	9,70	9,58	10,03	10,26	9,89
Luksemburg	12,19	11,42	11,04	11,71	11,59
Prosjek	6,85	6,86	6,75	6,86	

Izvor: Eurostat

Za sve se promatrane zemlje prosjek kretao između 6,75 i 6,86 posto u četiri promatrane godine. Iako je u Hrvatskoj taj udjel bio nešto niži, i u prosjeku je iznosio 6,04 posto, Hrvatska se u odnosu na udjel u ukupnoj populaciji (tablica 3.), nalazi bliže sredini. Razlog je relativno niska stopa zaposlenosti u Hrvatskoj u odnosu na druge zemlje pa kod svih omjera zaposlenosti u javnom sektoru u ukupnoj zaposlenosti treba voditi računa o toj činjenici, posebno zato što se, kao što je već spomenuto, dio usluga javnog sektora odnosi i na građane koji nisu zaposlenici. Potreba za javnim uslugama (velikim dijelom) određena je veličinom populacije (i nekim drugim čimbenicima), a ne (samo) ukupnim brojem zaposlenih.

Nadalje se uspoređuje visina proračunskih rashoda za naknade zaposlenima u Hrvatskoj u odnosu na druge europske zemlje (mjereno udjelom rashoda opće države za naknade zaposlenima u BDP-u). Podaci o rashodima za zaposlene međunarodno su usporedivi. Izvori podataka za Hrvatsku su Ministarstvo financija i Hrvatska narodna banka (za podatke o BDP-u), a za ostale zemlje Eurostat. Hrvatska se uspoređuje s 27 zemalja članica EU-a te Švicarskom i Norveškom, ovisno o dostupnosti pojedinih podataka.

Iz tablice 4. vidljivo je da je prosječan udjel rashoda proračuna opće države za sve promatrane zemlje varirao između 10,65 i 11,19 posto BDP-a. Za Hrvatsku je prosječna vrijednost udjela u promatranom razdoblju iznosila 9,92 posto te je, dakle, bila nešto niža od prosjeka svih promatranih zemalja. Iz toga bi se moglo zaključiti da rashodi za naknade zaposlenima opće države poreznim obveznicima u Hrvatskoj ne predstavljaju veći teret od odgovarajućeg prosječnog tereta u drugim europskim zemljama, mjereno udjelom u BDP-u. Treba naglasiti da se ta usporedba odnosi samo na one naknade za zaposlene koje se isplaćuju iz proračuna opće države te ne obuhvaća naknade za zaposlene u javnim poduzećima i u parafiskalnim tijelima koja financiraju naknade za zaposlene vlastitim prihodima (primjerice HRT, Hanfa, SKDD, Fina itd.).

Tablica 4: Udjel naknada zaposlenima opće konsolidirane države u BDP-u, u %

	2005.	2006.	2007.	2008.	Prosjek 2005. – 2008.
Slovačka	7,29	7,37	6,79	6,57	7,01
Njemačka	7,53	7,22	6,93	6,90	7,15
Luksemburg	7,85	7,34	7,07	7,14	7,35
Češka	7,97	7,83	7,60	7,59	7,75
Švicarska	8,24	7,95	7,71	...	7,97
Rumunjska	8,74	9,13	9,29	...	9,05
Bugarska	9,76	8,99	8,99	...	9,24
Austrija	9,39	9,37	9,13	9,14	9,26
Nizozemska	9,66	9,30	9,20	9,16	9,33
Irska	9,24	9,29	9,45	10,53	9,63
Poljska	10,05	9,82	9,62	10,00	9,87
Hrvatska	10,09	9,85	9,90	9,83	9,92
Estonija	9,87	9,39	9,77	11,39	10,10
Španjolska	10,01	9,98	10,24	10,81	10,26
Litva	10,32	10,44	9,92	10,78	10,37
Latvija	10,05	10,05	10,65	11,96	10,68
Italija	10,95	10,99	10,62	10,89	10,86
Slovenija	11,50	11,21	10,53	11,07	11,08
Velika Britanija	11,29	11,26	10,98	11,08	11,15
Grčka	11,46	11,10	11,16	11,37	11,27
Belgija	12,03	11,90	11,74	12,06	11,93
Mađarska	12,61	12,16	11,50	11,54	11,95
Norveška	12,43	11,90	12,16	...	12,16
Francuska	13,22	12,98	12,76	12,70	12,92
Finska	13,78	13,49	12,94	13,40	13,40
Portugal	14,45	13,62	12,92	12,88	13,47
Malta	14,05	13,34	13,05	14,67	13,78
Cipar	14,72	14,75	14,22	14,04	14,43
Švedska	15,67	15,30	15,09	14,88	15,24

Danska	17,30	17,04	16,80	17,22	17,09
Prosjek	11,08	10,85	10,65	11,19	

Izvor: Eurostat, Ministarstvo financija, HNB

Kako naknade za zaposlene sadrže i poreze i doprinose koji se najvećim dijelom uplaćuju nazad u državni proračun, bolji bi se uvid ostvario usporedbom rashoda za neto plaće financirane iz proračuna opće države. Ti podaci nisu dostupni pa je u tu svrhu napravljena sljedeća aproksimacija: u prvom se koraku, u tablici 5., prikazuju udjeli za plaće opće konsolidirane države u BDP-u za zemlje za koje su takvi podaci dostupni, a koji su, zapravo, rashodi za naknade zaposlenima umanjeni za socijalne doprinose poslodavca. Vidljivo je da se položaj Hrvatske u tablici mijenja te da prosječan udjel za Hrvatsku iznosi 8,44 posto, što otprilike odgovara prosjeku svih promatranih zemalja, koji se kretao između 8,20 i 8,62 posto. To znači da su doprinosi poslodavca u Hrvatskoj manji nego u većini ostalih zemalja s kojima se uspoređuje.

Tablica 5: Udjel rashoda za plaće opće konsolidirane države u BDP-u, u %

	2005.	2006.	2007.	2008.	Prosjek 2005. – 2008.
Slovačka	5,50	5,55	5,11	4,92	5,27
Češka	6,02	5,93	5,74	5,74	5,86
Luksemburg	6,42	5,99	5,79	5,85	6,01
Švicarska	6,94	6,71	6,47	...	6,71
Nizozemska	7,00	6,83	6,72	6,68	6,81
Austrija	7,04	7,03	6,85	6,85	6,94
Rumunjska	6,67	7,06	7,18	...	6,97
Bugarska	7,41	7,08	7,14	...	7,21
Estonija	7,27	6,89	7,14	8,26	7,39
Italija	7,77	7,83	7,54	7,75	7,72
Litva	7,72	7,81	7,38	8,01	7,73
Španjolska	7,68	7,68	7,91	8,30	7,90
Latvija	7,99	7,98	7,93	9,38	8,32
Hrvatska	8,60	8,39	8,38	8,37	8,44
Grčka	8,77	8,39	8,31	8,32	8,45
Belgija	8,56	8,44	8,31	8,54	8,46
Poljska	8,57	8,39	8,23	8,72	8,48
Francuska	9,08	8,91	8,75	8,68	8,86
Mađarska	9,34	9,03	8,54	8,54	8,86
Velika Britanija	9,15	9,12	8,79	8,85	8,98
Portugal	10,38	9,74	10,06
Finska	10,67	10,47	10,01	10,37	10,38
Švedska	11,30	11,16	10,99	11,09	11,13
Cipar	13,30	13,32	12,85	12,69	13,04
Danska	15,30	15,02	14,79	15,10	15,05
Prosjek	8,58	8,43	8,20	8,62	

Izvor: Eurostat, Ministarstvo financija, HNB

Podjednako je važna i poruka o tome jesu li plaće veće u javnom ili privatnom sektoru. Rubil (2013.) razmatra postoji li i koliki je jaz nadnica između dvaju sektora, odnosno ako postoji je li opravdan razlikama u produktivnosti. Autor navodi da općenito veličina i predznak navedenog jaza variraju ovisno o zemlji, razdoblju, metodi procjene, odabranom uzorku, definiciji javnog sektora i definiciji nadnice. Istraživanja pokazuju da jaz postoji čak i kad se u obzir uzmu razlike u relevantnim karakteristikama zaposlenika i radnih mjesta u dvama sektorima: razina obrazovanja, dob, spol, radno iskustvo, zanimanje i sl. Druga stilizirana činjenica je veća nejednakost u raspodjeli nadnica u privatnom sektoru. Obje karakteriziraju i hrvatsko tržište rada. Na temelju podataka za 2000. i 2011. proizlazi da je prosječna nadnica u javnom sektoru veća oko 25 posto od one u privatnom. Kada se analiza provede na prilagođenim podacima – tako da su obuhvaćene osobe iste dobi, spola, stupnja obrazovanja, istih godina radnog staža i sl. – rezultat se jako mijenja i veličina jaza nadnica među usporedivim pojedincima u javnom i privatnom sektoru iznosi samo oko 4,5 posto. Na kraju, osobe s tercijarnim obrazovanjem bolje su plaćene u privatnom sektoru nego u javnom, s tim da se u posljednjih 11 godina ta razlika i povećala jer su 2000. plaće visokoobrazovanih pojedinaca s najvišim nadnicama u javnom sektoru u odnosu na privatni bile više.

Od početka aktualne globalne ekonomske krize gore opisani omjeri u međunarodnoj su se usporedbi promijenili. Mnoge su zemlje osjetile znatan pad ukupne zaposlenosti (ponajprije u privatnom sektoru) te BDP-a. Stoga je dio zemalja pokrenuo značajne programe štednje u javnom sektoru koji uključuju i smanjenja plaća zaposlenicima, ali i restrikcije pri novom zapošljavanju u javnom sektoru, a s ciljem smanjenja broja zaposlenih u srednjem i dugom roku. Sukladno tome, treba upozoriti da slika dobivena usporedbom hrvatskog javnog sektora s drugim zemljama možda već danas izgleda nešto drugačije, a može se znatno promijeniti u nadolazećem razdoblju, ovisno o potezima nositelja ekonomske politike. Međutim, problemu zaposlenosti u javnom sektoru, usprkos teškom kriznom razdoblju, potrebno je pristupiti staloženo i objektivno te djelovati izvan dnevnopolitičkog konteksta, a s ciljem unaprjeđenja čitavog sustava u srednjem i dugom roku (s posebnim naglaskom na učinkovitost koja ne ovisi isključivo o zaposlenicima, nego i o organizaciji, upravljanju, sustavu nagrađivanja itd.). Kratkoročnim se, palijativnim mjerama restriktivne prirode s jedne strane može trajno naštetiti kvaliteti usluga koje javni sektor pruža, dovede li to do odlaska kvalitetnijih zaposlenika, dok se s druge strane previše ekspanzivnom politikom plaća i novog zapošljavanja može ugroziti financijska stabilnost javnog sektora i/ili konkurentnost privatnog sektora sa svim negativnim posljedicama za gospodarstvo.

4. Reforme u odabranim zemljama u pogledu smanjivanja troškova javnog sektora

Kako je razmjerno kratko vrijeme od započetih promjena, postojeća su iskustva prilično ograničena. Ipak, u članicama OECD-a postoje određene spoznaje koje mogu biti iznimno korisne zemljama poput Hrvatske, koje zasad nisu uključene u tu organizaciju. Općenito, iskustva svih zemalja na različit način potvrđuju da je u javnom sektoru potrebno sustavno raditi na praćenju, analizi i načinu utvrđivanja plaća koje odgovaraju radnim učincima, pri čemu se javljaju velike razlike među pojedinim zemljama pa je stoga potrebno izložiti stanje i iskustva u različitim zemljama (OECD, 2012.).

Portugal je zajedno sa smanjivanjem broja zaposlenih u javnoj upravi proveo *zamrzavanje* plaća zaposlenih u javnom sektoru, kao i otprilike petpostotno smanjivanje plaća (odnosno između 3,5 posto i 10 posto za mjesečnu plaću zaposlenih veću od 1500 eura). Također su smanjene naknade za putovanja, iznosi za prekovremeni rad te mirovine zaposlenih u javnom sektoru. Očekuje se da će se značajniji financijski učinci vidjeti 2013. godine, a želi se smanjiti udjel rashoda za zaposlene u javnom sektoru u BDP-u.

Španjolska je 2010. godine uvela progresivno smanjivanje plaća zaposlenih u tijelima središnje države te regionalnih i lokalnih vlasti. Smanjivanje se provodilo u rasponu od tri do osam posto, ovisno o razini plaće i dužnosti zaposlenika, a usvojeno je kroz posebnu proceduru kraljevskog zakonskog dekreta koja se koristi samo u iznimnim situacijama. Nakon toga uslijedilo je još *zamrzavanje* plaća svih zaposlenih u javnom sektoru. Smanjivanje plaća državnih dužnosnika ostvareno je u rasponu od 15 posto za premijera, zamjenika premijera i ministre, dok su drugim dužnosnicima, poput državnih tajnika, zamjenika državnog tajnika i ravnatelja pojedinih državnih agencija, plaće smanjene 10, devet i osam posto. U 2011. godini provedene su daljnje uštede da bi se smanjio velik proračunski deficit.

Italija je ukinula sve dogovore vezane uz porast plaća koji u sklopljeni 2006. – 2007. te 2008. – 2009. da bi se izbjegla pretjerana i neodrživa izdvajanja; ukinula je i/ili ograničila dodatna prava iz rada za javne službenike; smanjila je dodatne lokalne fondove za pregovore (koji se u najvećoj mjeri financiraju iz ušteda ostvarenih zbog manjih rashoda za usluge konzultanata i ugovora o radu koje su sklapali javni službenici); reformirala je model pregovora da bi jače povezala mogući porast plaća s kolektivnim i pojedinačnim radnim učincima. Nadalje, 2010. godine ukinuti su nacionalni postupci pregovaranja o plaćama za razdoblje 2010. – 2012.; do 2013. godine onemogućen je porast plaća s razine ostvarene u 2010. te su plaće menadžera smanjene od pet do 10 posto.

Grčka je 2010. godine smanjila plaće 20 posto te ukinula 13. i 14. godišnju plaću za zaposlene koji zarađuju više od 3.000 eura mjesečno. Grčka ima oko pola milijuna zaposlenih u javnim službama (uz ukupno oko 11 milijuna stanovnika), koji rade u tijelima središnje države, regionalnih i lokalnih vlasti, obrazovanju, zdravstvu i drugim javnim djelatnostima, a za njihova ukupna primanja izdvaja se oko 12,5 milijardi eura. Potpisani Memorandum o obvezama financijskog spašavanja uključuje obveze grčkih vlasti da do 2014. smanje operativne troškove za 500 milijuna eura.

Velika Britanija provela je *zamrzavanje* plaća za fiskalne godine 2011./2012. i 2012./2013. Zamrzavanje se odnosi na plaće javnih službenika u državnim uredima i ministarstvima, izvršnim agencijama i drugim upravnim javnim tijelima i obuhvaća 40 državnih tajnika, 80 posebnih savjetnika, 4.000 viših i 480.000 javnih službenika. Zamrzavanje plaća odnosi se i na zaposlene u tijelima lokalne vlasti, zdravstvene radnike, nastavnike, policiju i pravosuđe. Plaće ministara i članova parlamenta smanjene su pet posto. Te se mjere odnose na osobe čija primanja prelaze 21.000 funti, a uključuju i nepovećanje obračunske osnovice; nepovećanje plaće kod profesionalnog napredovanja javnih službenika i smanjivanje iznosa dodataka za više javne službenike. Također su pojačane aktivnosti na smanjivanju mirovinskih prava umirovljenih javnih službenika.

Nizozemska je također provela *zamrzavanje* plaća, a očekuje se i smanjivanje otpremnina za zaposlene u javnom sektoru.

Francuska je vlada 2007. godine usvojila odluku o zamjeni dvojice javnih službenika koji odlaze u mirovinu samo jednom novozaposlenom osobom, da bi se smanjili rashodi za plaće. Ujedno su *zamrznute* osnovice plaća za sve zaposlene u javnom sektoru za razdoblje 2011. – 2012.

Slovenija je 2010. usvojila niz ugovora sa sindikatima o plaćama javnih službenika. Mjere uključuju četiri posto smanjena osnovice plaća za sve javne službenike i dopunsko smanjenje od jedan posto za rukovoditelje i dužnosnike, sve dok porast BDP-a ne bude veći od 2,5 posto. Osnovice plaća za dužnosnike u pravosuđu zamrznute su do kraja 2012., a u tom se razdoblju nisu isplaćivala ni redovna uvećanja plaće vezana uz ostvarenje izuzetnih rezultata. Profesionalno napredovanje javnih službenika u viši platni razred bilo je onemogućeno do srpnja 2012.

Island je smanjio plaće zaposlenih u višim platnim razredima, ograničio prekovremeni rad, ponudio bolje uvjete za umirovljenje osobama koje su ispunile uvjete za mirovinu te snizio putne naknade i naknade za korištenje automobila. Najavljeno je smanjivanje plaća da bi se izbjeglo značajnije otpuštanje zaposlenih.

Nakon 2010. godine u **Poljskoj** su zamrznuti ukupni rashodi za javnu upravu (koja uključuje javne službe), a nakon 2009. nije bilo automatskog povećanja pojedinačnih plaća. Ujedno, nakon 2010. godine nije bilo ograničenja na ukupni broj zaposlenih u javnim službama jer pojedina tijela i uredi slobodno povećavaju ili smanjuju broj zaposlenih uz postojeća financijska sredstva. Posljedica je toga da uredi mogu odlučiti smanjiti broj zaposlenih, ali pojedinačno mogu povećati plaće zaposlenika.

Nekoliko je zemalja najavilo da planira smanjiti broj zaposlenih u javnom sektoru. Petnaest članica OECD-a to nastoji ostvariti djelomičnim nepopunjavanjem radnih mjesta onih službenika koji odlaze u mirovinu. U Austriji, Francuskoj i Portugalu ciljana je stopa zamjena utvrđena kao 50 posto, što znači da će te zemlje zaposliti jednog novog službenika za dvoje koji napuštaju sustav. U drugim je zemljama navedeni omjer znatno niži: u Italiji i Grčkoj je, primjerice, cilj zamijeniti petero javnih službenika koji odlaze jednim novozaposlenim, dok Španjolska planira desetero koji odlaze zamijeniti jednim novozaposlenim. U nekim su zemljama pojedini sektori zaštićeni od smanjenja broja zaposlenih. Tako u Španjolskoj, na primjer, djelatnosti zdravstva, obrazovanja i očuvanja sigurnosti imaju veću stopu zamjene. U prosjeku, država u zemljama OECD-a zapošljava 15 posto radne snage.

Plaće i druga materijalna prava u javnom sektoru važna su odrednica pri odabiru tog sektora kao prostora za zapošljavanje, ali i znatan dio javnih rashoda. Ukupne naknade zaposlenima ovise o broju zaposlenih i njihovoj strukturi. Kako plaće u prosjeku predstavljaju oko 80 posto ukupnog iznosa naknade, kao dio provedenih mjera fiskalne konsolidacije i smanjivanja javnih rashoda u mnogim zemljama članicama OECD-a smanjene su i/ili zamrznute plaće zaposlenih u javnom sektoru. Međutim, udjel i struktura plaća nisu jednaki u svim zemljama, odnosno na različitim razinama vlasti, nego ovise o mnogim čimbenicima kao što su položaj, ostvareni učinci i radno vrijeme. Među pojedinim zemljama postoje velike razlike u godišnjim naknadama koje se plaćaju zaposlenima na pojedinim položajima. Usporedba ukupne razine naknada u različitim zemljama može pomoći vladama kod procjene konkurentnosti njihovih razina primanja.

Podaci OECD-a nedvojbeno pokazuju da se zemlje razlikuju u načinu organizacije strukture plaća i drugih naknada državnim službenicima, tako što uspoređuju ukupna primanja u privatnom i javnom sektoru na temelju ostvarenih plaća, doprinosa za socijalno osiguranje (i slijedom toga socijalnih prava) i budućih iznosa mirovina (u znatnom broju zemalja zaposleni u javnom sektoru imaju povoljnije uvjete umirovljenja i razmjerno više mirovine od zaposlenih u privatnom sektoru). Na primjer, Estonija, Mađarska, Italija, Švedska i SAD imaju najveći udjel socijalnih doprinosa koje plaćaju poslodavci u ukupnim naknadama, dok najniži navedeni udjel imaju Irska, Koreja i Novi Zeland. Podaci također ukazuju na to da se zemlje članice OECD-a znatno razlikuju u pogledu godišnjih naknada višim menadžerima, odnosno dužnosnicima u javnom sektoru. Te varijacije mogu biti posljedica razlika u nacionalnim tržištima rada, posebno u naknadama u privatnom sektoru za slična radna mjesta. Također mogu ukazivati na različitu strukturu (primjerice Švedska ima razmjerno velik broj viših dužnosnika) i različite razine senioriteta u sličnim zanimanjima.

5. Zaključna razmatranja i prijedlozi

Pokazano je da je naizgled razmjerno jednostavna međunarodna usporedba broja zaposlenih u javnoj upravi i državnom sektoru, zbog brojnih razloga, zapravo iznimno složena zadaća. Prema podacima iz baze MOR-a, Hrvatska ima prosječni udjel zaposlenih u sektoru opće države u ukupno zaposlenima od 17,15 posto tijekom promatranog razdoblja, što je nešto niže od prosječnog udjela za sve prikazane zemlje. Kada se u međunarodnoj usporedbi udjela zaposlenih u sektoru opće države u ukupnoj zaposlenosti za Hrvatsku koristi drugi izvor podataka, dobivamo veće udjele te oni za razdoblje 2006. – 2008. godine iznose: 19,50 posto, 19,54 posto i 19,40 posto i nešto su veći od prosjeka 24 zemlje iz baze MOR-a, tj. na razini prosjeka 21 zemlje (nakon isključivanja triju zemalja kod kojih je upitna usporedivost podataka). Prosječan udjel rashoda proračuna za naknade zaposlenima opće države u BDP-u za Hrvatsku je tijekom promatranog razdoblja 2006. – 2008. godine iznosio 9,92 posto te je bio niži od prosjeka svih promatranih zemalja. Iz toga bi se moglo zaključiti da, mjereno udjelom u BDP-u, rashodi za naknade zaposlenima opće države ne predstavljaju za porezne obveznike u Hrvatskoj veći teret od odgovarajućeg prosječnog tereta u drugim europskim zemljama.

Analiza broja zaposlenih u javnom sektoru, udjela u ukupnoj zaposlenosti i populaciji te naknada za zaposlenike opće države ne govore mnogo o učinkovitosti javnog sektora. Rezultati opisani u ovom tekstu ne znače da se iste javne usluge ne mogu obaviti jednako kvalitetno i s manje ljudi, boljom organizacijom i upravljanjem u javnom sektoru, tj. sektoru opće države. Na povećanoj je učinkovitosti potrebno permanentno raditi, primjerice unaprjeđenjem sustava nagrađivanja koji bi visinu plaća doveo u korelaciju s produktivnošću pojedinih djelatnika te tako zadržavao najkvalitetnije kadrove u javnom sektoru (tj. „kažnjavao“ one neproduktivne). U suprotnom, može doći do neke vrste negativne selekcije i odlaska najproduktivnijih djelatnika (jer su potplaćeni u odnosu na svoju produktivnost) i poticaja manje produktivnima da traže zaposlenje u javnom sektoru (jer su preplaćeni s obzirom na svoju nisku produktivnost). To bi rezultiralo slabijom kvalitetom javne usluge i, vjerojatno, učvršćenom percepcijom u javnosti o preskupom javnom sektoru. Dovede li takva percepcija do neselektivnog smanjenja plaća, može se dospjeti u začarani krug u kojem dolazi do novog odlaska iz javnog sektora relativno produktivnih djelatnika i novog smanjenja kvalitete javne usluge.

Ograničavanje plaća i zaposlenosti u javnom sektoru može pomoći u kratkoročnom poboljšanju javnih financija, ali dugoročno može uvjetovati da javni sektor kao prostor za zapošljavanje uvelike izgubi privlačnost u odnosu na privatni sektor, kako se to dogodilo u Meksiku i Poljskoj početkom prošlog desetljeća. Iskustva Australije i Novog Zelanda jasno pokazuju kako se fleksibilnim sustavima naknada može poboljšati sposobnost javnog sektora u privlačenju, zapošljavanju i zadržavanju visoko motiviranih i stručnih zaposlenika. Inače se u javnom sektoru većinom mogu zapošljavati samo oni koji se nigdje drugdje ne mogu zaposliti, odnosno ostajati zaposlenici koji iz ne mogu otići jer svojom stručnošću, znanjem i sposobnostima nisu dovoljno privlačni za privatni sektor.

U članicama OECD-a mogu se uočiti brojni trendovi u odgovorima na krizu koji se razlikuju od inicijativa za smanjivanje i/ili zamrzavanje plaća i naknada; obustava automatskog povećanja individualne plaće i bonusa vezanih uz radne učinke; smanjivanje plaća političkih dužnosnika, viših menadžera, a pokatkad čak i članova zakonodavne i sudske vlasti. Nakon

smanjivanja plaća u nekim slučajevima slijedi smanjenje broja zaposlenih u javnom sektoru. Mogu se uočiti tri najvažnija obilježja koja će sigurno biti važna za buduće modele upravljanja naknadama zaposlenika u javnim službama. Prvi je da će moguće povećanje plaća biti usko povezano s učinkovitošću, poboljšanjima produktivnosti te kolektivnim i pojedinačnim radnim učincima, što sve zahtijeva ulaganja u bolje sustave i praksu upravljanja poslovnim procesima u javnom sektoru. Drugo je važno obilježje što će naknade za zaposlene u javnom sektoru morati biti u skladu s gospodarskim mogućnostima da bi se izbjegla prekomjerna izdvajanja za tu namjenu. Treća je spoznaja vezana uz potrebu pronalaženja novog modela kolektivnog pregovaranja radi razvijanja odgovarajućih metoda uključivanja sindikata u uvjetima današnjih gospodarskih izazova. U cjelini, zemlje trebaju više ulagati u strateško planiranje zapošljavanja i nagrađivanja na temelju procjena budućeg razvoja i zahtjeva koji se postavljaju pred ljudski kapital u javnom sektoru. Nadalje, moraju razvijati strategije i instrumente rješavanja budućih potreba u pogledu broja i strukture zaposlenih, kao i modela njihovog nagrađivanja.

Ako bi se u Hrvatskoj pribjegli smanjenju broja zaposlenih u nekim segmentima javnog sektora, primjerice podugovaranjem uz pretpostavku veće učinkovitosti privatnog sektora, potrebno je pratiti poboljšava li se time omjer kvalitete usluga prepuštenih privatnom sektoru i njihove cijene. To, naime, u mnogome ovisi o dobiti koju privatno poduzeće želi ostvariti kroz tu djelatnost te o intenzitetu konkurencije i transparentnosti u postupcima javne nabave pri odabiru privatnih pružatelja usluga koje trenutno obavlja javni sektor. Privatizacija i/ili podugovaranje s privatnim sektorom nisu, samo po sebi, jamstvo učinkovitijeg i jeftinijeg pružanja javnih usluga, nego je potrebno sustavno poticati razvoj konkurencije na tržištu. To je potrebno posebno naglasiti u kontekstu nekih usluga, kao što su obrazovanje ili zdravlje: kad bi se povećao udjel privatnog sektora u pružanju ovih usluga, pitanje je bi li to (su) financirala država. Ako da, potrebno je, kao i kod drugih vrsta podugovaranja, pratiti omjer cijene i kvalitete tih usluga, a ako ne, važno je paziti da se time dio populacije ne isključi iz kruga korisnika ovih usluga time što su im one postale preskupe i nedostupne. Osim ovih preporuka, da bi se dobila kvalitetna slika o zaposlenosti u javnom sektoru Hrvatske, nužno je i:

- preciznije definirati javni sektor i ono što se sve smatra javnim sektorom, kao i definirati podsektore javnog sektora – opću državu i javna poduzeća,
- urediti agencije i javna poduzeća, vezano uz ustroj, plaće i broj zaposlenika, što je trenutno „siva zona“ u Hrvatskoj,
- uvesti konzistentan sustav nagrađivanja u cijelom javnom sektoru te
- definirati strategiju razvoja zapošljavanja i nagrađivanja u javnom sektoru, čime bi se u općoj državi i javnim poduzećima poboljšala njegova kontrola i metode te primali oni zaposlenici za kojima postoji stvarna potreba u sustavu.

Problemu nagrađivanja zaposlenih u javnom sektoru, unatoč teškom kriznom razdoblju i potrebnom zaustavljanju potencijalno neodrživih fiskalnih trendova, potrebno je pristupiti staloženo i objektivno te djelovati izvan dnevnopolitičkog konteksta, a s ciljem unaprjeđenja čitavog sustava u srednjem i dugom roku. Pri tome treba poseban naglasak staviti na učinkovitost koja ne ovisi isključivo o zaposlenima, nego i o organizaciji, upravljanju, sustavu nagrađivanja itd. Kratkoročnim se, palijativnim mjerama restriktivne prirode može trajno naštetiti kvaliteti usluga koje javni sektor pruža dovede li to do odlaska kvalitetnijih zaposlenika, što će sigurno imati dugotrajno neželjene posljedice za cjelokupno gospodarstvo.

Literatura

- Alesina, A., Wacziarg, R. (1998.) „Openness, Country Size and the Government“. *Journal of Public Economics*, 69 (3): 305 – 321.
- Bejaković, P., Bratić, V., Vukšić, G. (2010.) *Analiza sustava zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru*, Projekt Instituta za javne financije, Zagreb: Institut za javne financije [<http://www.ijf.hr/hr/istrazivanja/dovr-353-ena-istrazivanja/540/2006-2010/analiza-sustava-zaposlenih-u-hrvatskom-javnom-sektoru-2005-2008/164/>].
- Drewry, G. (1999.) „The Citizen And The New Contractual Public Management: The Quest For New Forms of Accountability And A New Public Law“ in: Y. Fortin i H. Van Hassel, eds. *Contracting in the New Public Management: from Economics to Law and Citizenship*. Amsterdam: IOS Press.
- Državni zavod za statistiku, različita godišta. *Statistički ljetopis*. Zagreb: Državni zavod za statistiku.
- Esping-Andersen, G. (1990.) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Hammouya, M. (1999.) *Statistics on Public Sector Employment: Methodology, Structures and Trends*. Geneva: International Labour Office Working Papers.
- Hoffmann, E. (2002.) *Statistics on public sector employment: a review of quality issues* [online]. Stockholm: 27th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth [<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ilo/unpan009522.pdf>].
- Karras, G. (1997.) „On the Optimal Government Size in Europe: Theory and Empirical Evidence“. *The Manchester School*, 65 (3): 280 – 294.
- Litvack, J., Ahmad, J. i Bird, R. (1998.) *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington DC.: The International Bank for Reconstruction and Development.
- Mangenot M., ed. (2005.) *Public Administrations and Services of General Interest: What Kind of Europeanisation?* Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Marčetić, G. (2005.) *Javni službenici i tranzicija*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu i Konrad Adenauer Stiftung.
- Nowotny, E. (1996.) *Der Öffentliche Sektor*. Heidelberg; New York; Berlin: Springer-Verlag.
- OECD (2008.) *Employment in Government in the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain* [online]. Paris: OECD [[http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00000A16/\\$FILE/JT03239319.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00000A16/$FILE/JT03239319.PDF)].
- OECD (2012.) *Public Sector Compensation in Times of Austerity*. Paris: OECD
- Pevcin, P. (2004. a) „Cross-Country Differences in Government Sector Activities“. *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta*, 22 (2): 41 – 59.
- Pevcin, P. (2004. b) „Does optimal size of the government exist?“ [online]. *EGPA – European Group of Public Administration Working Paper*. [<http://soc.kuleueven.be/io/egpa/fin>].
- Pilichowski, E., Turkisch, E. (2008.) „Employment in Government an the Perspective of the Production Costs of Goods and Services in the Public Domain“ [online]. *OECD Working Papers on Public Governance* No. 8. [<http://www.oecd.org/dataoecd/33/51/40088862.pdf>].
- Rubil, I. (2013.) *Jaz nadnica između privatnog i javnog sektora i sektorske nejednakosti u Hrvatskoj*, Zagreb: Ekonomski institut [<http://www.eizg.hr/hr-HR/Poziv-Znanstveni-utorak-1127.aspx>].
- Zimmermann, H., Henke, K. D. (1994.) *Finanzwissenschaft*. München: Verlag Franz Vahlen.

PRVI KOMENTAR FAKTORI UTJECAJA NA STATUS I BROJ ZAPOSLENIH U DRŽAVNOJ SLUŽBI

Siniša Kuhar

Sindikat državnih i lokalnih službenika
i namještenika Republike Hrvatske
e-mail: sinisa.kuhar@sdlisn.hr

Broj zaposlenih u državnoj službi, odnosno ministarstvima, državnim upravnim organizacijama, uredima državne uprave, pravosuđu, uredima Vlade i slično u posljednjih je desetak godina relativno stabilna veličina i kreće se u rasponu od 62.000 do 65.000 državnih službenika i namještenika. Podaci o broju zaposlenih ne objavljuju se, a nije ni propisana obveza izrade godišnjeg izvješća o stanju i kretanju broja državnih službenika i namještenika, nego postoje samo posredni i djelomični pokazatelji, poput godišnjih planova prijma, uredbi o unutarnjem ustrojstvu državnih tijela, izjava predstavnika Vlade, podaci prikupljeni u neke druge svrhe, odnosno podaci dobiveni na zahtjev za pristup informacijama.

Tako je tijekom referenduma o prihvaćanju Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike 2004. utvrđeno 64.858 zaposlenih u državnim tijelima, dok je u ožujku 2012. godine na temelju zahtjeva za pristup informacijama Sindikat od Ministarstva uprave obaviješten o 63.129 zaposlenih, a na isti takav zahtjev u srpnju o 63.838 državnih službenika i namještenika. Nedavno je ministar uprave za „Večernji list“ izjavio da je od preuzimanja vlasti broj državnih službenika manji za 1.500.

Podaci o broju službenika i broju namještenika kroz vrijeme poseban su problem, s obzirom na različit sadržaj ovih pojmova u službeničkom sustavu kroz propise kojima se uređuje njihov status.

Iako je ukupan broj službenika i namještenika naizgled stabilna veličina, ona je podložna velikim unutarnjim fluktuacijama, a faktore koji na to utječu možemo podijeliti u nekoliko skupina:

- a) prijam u državnu službu,
- b) prirodni odljev,
- c) *outsourcing*, odnosno izdvajanje pomoćno-tehničkih službi,
- d) prenošenje ovlasti na tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave i agencije,
- e) međunarodne integracije i s njima povezane strukturne reforme,
- f) utjecaj izbornih ciklusa i koalicijskih dogovora na broj i strukturu tijela državne uprave,
- g) reforme sustava državne uprave i sustava plaća te
- h) kolektivno pregovaranje.

a) Prijam službenika

Prijam novih službenika i namještenika utvrđuje se planovima prijma koje donose Ministarstvo uprave za tijela državne uprave i stručne službe i urede Vlade, Ministarstvo pravosuđa za pravosudna tijela i čelnici ostalih državnih tijela (Ured pučkog pravobranitelja, Državno izborno povjerenstvo, Ustavni sud, stručne službe Hrvatskog sabora i sl.).

Od 2006. godine, od kad su uvedeni, donose se samo kratkoročni (za kalendarsku godinu) planovi, a srednjoročni (dvogodišnji) i dugoročni (četverogodišnji) dosad nisu donošeni.

Planovi nikad nisu sadržavali podatke o stvarnom broju zaposlenih jer su podaci o nekim kategorijama zaposlenika bili označeni državnom tajnom (MUP, Oružane snage Republike Hrvatske), a od početka gospodarske krize i zabrane zapošljavanja ne

objavljaju se podaci za tijela koja ne planiraju novo zapošljavanje (novo je zapošljavanje vezano isključivo uz ekipiranje novoustrojenih državnih tijela, odnosno poslove vezane uz Europsku uniju).

b) Prirodni odljev

Kao i većina podataka vezanih uz broj i strukturu zaposlenih u državnoj službi, ni podaci o odlasku u mirovinu i obnavljanju kadrova nisu javno dostupni, a od 2010. primjenjuje se i klauzula „2 za 1“ (na dvoje otišlih jedan novozaposleni).

Od 2012. Ministarstvo uprave izradilo je tri zakonska prijedloga kojima se redefiniiraju uvjeti prestanka službe po sili zakona s ciljem ranijeg umirovljenja većeg broja zaposlenih i izbjegavanja plaćanja otpremnina zbog poslovno uvjetovanog otkaza.

Svima je zajedničko da bi služba trebala prestati s navršene 65 godina života i 15 godina mirovinskog staža, a ne zadnjeg dana kalendarske godine u kojoj je službenik navršio 65 godina. No, prva su dva prijedloga prestanak službe predviđala i s ispunjenjem uvjeta za starosnu mirovinu koji, sukladno prijelaznim odredbama Zakona o mirovinskom osiguranju prema kojima žene do 2030. godine mogu (ali ne moraju) ići u mirovinu prije 65 godine života, za njih znače raniji prestanak službe, s tom razlikom da se prvi odnosio samo na zaposlene u državnoj službi, dok je drugi trebao obuhvatiti i javne službe. Treći i još uvijek aktualan prijedlog predvidio je prestanak službe i za zaposlenike sa 60 godina života i 41 godinom staža, čime bi se potezom (zakonodavnom) pera umirovilo 1.417 državnih službenika i namještenika.

Sindikata je prva dva prijedloga osporavao zbog diskriminacije po spolu, dok treći osporava zbog diskriminacije po osnovi društvenog položaja, dobi i obrazovanja jer se njime samo za državne službenike i namještenike uvode posebni, nepovoljniji uvjeti prestanka službe, a koji pogađaju osobe sa srednjom i nižom stručnom spremom koje ranije stupaju u svijet rada.

c) Outsourcing

Proces izdvajanja netemeljnih djelatnosti iz državnih tijela započeo je za vrijeme koalicijske vlade Ivica Račana 2000. – 2003. i obuhvatio je brojna državna tijela koja su poslove čišćenja, održavanja, pripreme obroka i druge poslove povjerila vanjskim pružateljima usluga. Taj je proces bio i sastavni dio mjera Programa gospodarskog oporavka vlade Jadranske Kosor 2009. – 2011., s preporukom provedbe outsourcinga u tijelima u kojima nije proveden.

Osim klasične privatizacije pomoćno-tehničkih poslova, u sustavu obrane provedeno je izdvajanje ugostiteljske djelatnosti, čišćenja i održavanja u, za tu svrhu, osnovanu državnu tvrtku „Pleter“, koja je preuzela zaposlene na ovim poslovima, a sličan model izdvajanja pomoćno-tehničkih poslova sindikatima javnih i državnih službi predložio je ministar rada i mirovinskoga sustava Mirando Mrsić 2013., najavljujući osnivanje jedne ili više državnih tvrtki radi obavljanja pomoćno-tehničkih poslova za potrebe državnih tijela.

Međutim, Vlada je najavila i smanjenje broja zaposlenih u državnim tijelima kroz „objedinjavanje poslovnih procesa“, odnosno Fina bi preuzela računovodstvene djelatnike, što s obzirom na različiti pravni status sadašnjeg i novog poslodavca za zaposlene ima učinke outsourcinga.

d) Prenošenje ovlasti na tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave, agencije

Od početka 2008. na lokalnu je samoupravu prebačeno izdavanje lokacijskih i građevinskih dozvola čime je 565 državnih službenika preuzeto od jedinica lokalne samouprave, dio službenika ureda državne uprave preuzet je u Agenciju za plaćanje u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju i slično.

e) Međunarodne integracije i s njima povezane strukturne reforme

Euroatlantske integracije snažno su utjecale na broj i strukturu zaposlenih u državnim tijelima. Za ilustraciju, od 2010. godine jedino sustavno novo zapošljavanje (uz novoustanovljena državna tijela) bilo je ono na poslovima vezanim uz programe IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*), odnosno poslovima vezanim uz obveze prema Europskoj uniji, a službenicima koji rade na tim poslovima Vlada je osigurala veće plaće u vidu povećanih koeficijenata složenosti poslova radnih mjesta. K tome, 2010. bilo je predviđeno zapošljavanje 145, a 2012. godine 111 službenika na takvim poslovima. Posljedica ulaska Republike Hrvatske u NATO bilo je izdvajanje gotovo 8.000 službenika i namještenika od 2000. do danas iz MORH i Oružanih snaga Republike Hrvatske do uspostave ciljane veličine od 16.000 djelatnih vojnih osoba i 2.000 civila što, međutim, nije rezultiralo smanjenjem ukupnog broja službenika i namještenika u državnoj službi, razmjernog ovako masovnom odljevu.

f) Utjecaj izbornih ciklusa i koalicijskih dogovora na broj i strukturu tijela državne uprave

Nakon parlamentarnih izbora i formiranja Vlade u pravilu se mijenja i broj središnjih državnih tijela i državnih upravnih organizacija, ovisno o funkcionalnim i personalnim rješenjima i koalicijskim sporazumima te podjeli resora i podresora među nositeljima vlasti. Ako pak za vrijeme mandata vlasti dođe do koalicijskog restrukturiranja, formiranja, razdvajanja i spajanja državnih tijela, obavljaju se na razini koja je potrebna da bi se dobile potrebne dužnosničke pozicije.

Formiranje novih, spajanje i razdvajanje postojećih ministarstava i državnih tijela za zaposlene znači nastavak državne službe do rasporeda na radna mjesta sukladno uredbama o unutarnjem ustrojstvu i pravilnicima o unutarnjem redu tih tijela.

Za manji broj službenika i namještenika pri tome dolazi do prestanka službe odnosno rada jer ih se nakon njihovog formiranja ne može rasporediti na postojeća (predviđena) radna mjesta, velika se većina rasporedi na radna mjesta u novoosnovana tijela, pri čemu određeni broj službenika u toj preraspodjeli završi na slabije plaćenom radnom mjestu, čime se poništavaju karijerni učinci njihovog prethodnog pozicioniranja unutar službeničkog sustava.

g) Reforme sustava državne uprave i sustava plaća

Službenički i platni sustavi koji se odnose na državne službenike i namještenike donose se i napuštaju ovisno o političko-ekonomskim uvjetima, pri čemu se novi sustav uvijek uvodi prije negoli je onaj prethodni u cijelosti uspostavljen. Najčešći je razlog nesposobnost vlasti da se zakonom uspostavljena pravila i rješenja primjenjuju jednoobrazno i obvezno na sve na koje se sustav odnosi. Razlog prelaska s jednog na

drugi službenički ili platni sustav često je taj što je to jedini način „resetiranja“ sustava na jednoobrazne i načelne početne pozicije.

Nakon napuštanja dinamičkog modela sustava platnih razreda i uspostave statičnog sustava koeficijenata 2001., Vlada nikad nije donijela Zakonom o državnim službenicima i namještenicima propisanu uredbu o dodacima za natprosječne rezultate rada, kojima bi se vrednovao osobni doprinos zaposlenika.

Jednako tako, nakon donošenja Zakona o državnim službenicima 2005. godine, koji je propisao ponovno uvođenje sustava platnih razreda, do danas nije donesen zakon kojim bi se uredio takav platni sustav i vrednovao individualni učinak zaposlenika.

Također, početne pozicije vezane uz depolitizaciju i profesionalizaciju državne službe napustila je vlada koja ih je i donijela, imenovanjem prevelikog broja državnih tajnika i imenovanjem ravnatelja u krnjem natječajnom postupku, dok je aktualna vlast ponovno uvela dužnosničku funkciju pomoćnika ministra i omogućila zapošljavanje u kabinetima ministara bez javnih natječaja.

Službenici i namještenici su od 1990. do danas mijenjali „agregatno“ stanje, pri čemu su jedino oni zaposleni na poslovima iz djelokruga državnih tijela utvrđenih Ustavom, zakonom ili drugim propisom od početka zadržali status državnih službenika, dok su oni zaposleni na informatičkim, općim i administrativnim, računovodstvenim i drugim poslovima promijenili status iz namješteničkog u službenički.

Zaposleni na pomoćno-tehničkim poslovima također cijelo vrijeme imaju status namještenika, s tendencijom iščezavanja iz državne službe, osim kad su u pitanju vozači državnih dužnosnika, koji „prkose“ dogmi da sve netemeljne djelatnosti treba izdvojiti iz javne uprave.

Propisima kojima se regulira unutarnje ustrojstvo državnih tijela, u pogledu potrebnog broja zaposlenih na razini ustrojstvene jedinice, također se manipulira, bilo na način da se kriterij potrebnog broja briše iz uredbi, kao što je to bio slučaj za vrijeme vlade Ive Sanadera, pa zatim ponovno uspostavlja kad se „otkrije“ da u sustavu vlada inflacija rukovoditelja (djelomično i kao kompenzacija nepostojećeg sustava vrednovanja individualnog učinka), kao što je to bio slučaj za vrijeme vlade Jadranke Kosor. Sadašnja je Vlada kriterije promijenila na štetu nižih rukovoditelja, a istodobno je uvela veći broj viših rukovoditelja.

Posljednja statusna promjena koja se predlaže u obliku prelaska sa službeničkog na ugovorni status, odnosno s rješenja na ugovore o radu, više je usmjerena na fleksibiliziranje i izjednačavanje uvjeta rada u javnoj upravi i privatnom sektoru, nego na podizanje razine kvalitete rada i učinkovitosti državnih tijela, a posljedica bi mogla biti ponovno bavljenje upravnog aparata samim sobom tijekom 2014.

h) Kolektivno pregovaranje

Kolektivno pregovaranje utječe na broj i status državnih službenika i namještenika kroz dodatnu i izvornu regulaciju mehanizama prijma, prestanka službe, prava, obveza te plaća i materijalnih prava zaposlenih.

Rješenja koja se ugovaraju i kojima teže sindikati idu za povećanjem malih plaća i materijalnih prava većine zaposlenih, kao protuteža zakonskim rješenjima poslodavca s

ciljem da izdvoji, bolje plati i nagradi manji broj „dragocjenih“ službenika, ali i očuvanjem radnih mjesta.

Međutim, u vrijeme krize problemu očuvanja radnih mjesta sindikati i poslodavac prilaze na različite načine pa tako Vlada postojeća radna mjesta „čuva“ redefiniranjem uvjeta za odlazak u mirovinu, odnosno preseljenjem dijela zaposlenih u mirovinski sustav, outsourcingom i objedinjavanjem poslovnih procesa (što god to značilo), odnosno promjenom statusa zaposlenih i vjerojatnim (privremeno odgođenim) prestankom rada za dio takvih izdvojenih zaposlenika u narednom razdoblju, ne pristajući na zajedničko definiranje ciljeva kroz dulje razdoblje, koje se neće svesti na mandat samo jedne vlade.

Sindikati pak inzistiraju na preispitivanju dogme o outsourcingu kao najboljem i najracionalnijem rješenju za rješavanje „viška“ zaposlenih i „visokih“ troškova upravnog aparata, apriorno odbijajući prihvatiti činjenicu da je on negdje moguće i bolje rješenje, pribojavajući se ne samo otkaza i smanjenja prava nakon prelaska novom poslodavcu, nego i gubitka članstva.

Pri tome se može očekivati da će u slučaju outsourcinga bolje proći strukovni sindikati, čije je članstvo relativno homogeno, obuhvaća zaposlene na temeljnim poslovima i nije predmetom preuzimanja.

No, jedna od zamjerki sindikata kad je u pitanju *outsourcing* jest i ta da je riječ o umjetnom procesu razbijanja i fragmentiranja radničkog korpusa koji nameće poslodavac, odnosno o procesu snižavanja cijene rada i preraspodjele dobiti unutar postojećih poslovnih sustava.



6. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

**SAŽETAK 6. FORUMA
ZA JAVNU UPRAVU FES - IJU
JAVNI SLUŽBENICI – STATUS I BROJ
ZAPOSLENIH U JAVNOM SEKTORU**

Petra Đurman, mag. pol.,
e-mail: petra.djurman@gmail.com

Položaj zaposlenih u javnoj upravi u svjetlu novih upravnih doktrina i teške gospodarske situacije vrlo je aktualna i sporna tema, kako u drugim europskim zemljama, tako i u Hrvatskoj. Ključna pitanja koji se pritom postavljaju tiču se načina uređenja statusa zaposlenih u upravi – zadržavanje povlaštenog statusa ili izjednačavanje statusa s radnicima u privatnom sektoru, te veličine javne uprave odnosno „rezanja“ broja državnih i javnih službenika. U Hrvatskoj nedostaje argumentirana javna rasprava i uključivanje stručnjaka u raspravu o položaju državnih službenika, zbog čega je cilj 6. foruma bio prodiskutirati neke ključne probleme i pitanja koja se postavljaju u vezi s veličinom javne uprave i zaposlenima u tom sustavu te donijeti zaključke i preporuke za donositelje odluka.

Prije bilo kakve rasprave o statusu službenika potrebno je razjasniti neka temeljna pojmovna određenja. Iz čega proizlazi poseban položaj državnih/javnih službenika i čemu uopće razlikovati službenike i radnike? Prvo valja napomenuti da se uređenje statusa javnih službenika razlikuje u državama i poseban pravni status službenika nije zajamčen univerzalno. Drugim riječima, postoje različita shvaćanja samog pojma javne službe u zemljama kontinentalne Europe i anglosaksonskom svijetu.

Pojam „javna služba“ razvio se krajem 19. stoljeća kroz praksu francuskog Državnog savjeta i odnosi se na aktivnost uprave prema načelima javnog prava. Javnopravni status službenika u zemljama poput Francuske i Njemačke podrazumijeva posebnu medijatornu ulogu između države i građana koja osigurava pravednost putem pravnih pravila i balansiranjem između različitih interesa unutar zajednice. Javna se funkcija smatra posebnim oblikom posla koji se obavlja u javnom interesu, zbog čega se javni službenici svrstavaju pod poseban pravni režim. Za razliku od toga, u zemljama poput Velike Britanije i SAD-a pojam javne funkcije mnogo je uži i javne se funkcije u pravilu ne podvrgavaju posebnom pravnom režimu niti službenici imaju poseban pravni status. Prema anglosaksonskom shvaćanju, za javnu službu nije potrebno da je obavljaju javnopravni subjekti, nego da se obavlja u javnom (općem) interesu.

Nadalje, potrebno je upozoriti na razlikovanje državnih i javnih službenika, koje se u široj javnosti često ne razumije. Državni su službenici povezani s autoritetom države, u čije ime obavljaju službu te imaju niz specifičnih ovlasti koje obuhvaćaju određivanje pravnih normi i interveniranje u temeljna prava građana. U većini europskih zemalja potpadaju pod poseban pravni režim službeničkog zakonodavstva. S druge strane, pojam javnih službenika odnosi se na zaposlene u javnim ustanovama i javnim poduzećima, koji obavljaju širok spektar funkcionalno specijaliziranih djelatnosti u javnom interesu, odnosno općedruštveno korisne poslove (školstvo, zdravstvo i sl.). Oni su često podvrgnuti odredbama radnog zakonodavstva ili nekoj kombinaciji službeničkog i radnog zakonodavstva. Kao i od državnih, od javnih se službenika također zahtijeva visok stupanj profesionalizma i integriteta, iako ne raspolažu tako specifičnim ovlastima kao državni službenici. Najveći broj europskih država ima veći broj kategorija službenika, a u tu skupinu pripada i Hrvatska s kategorijama državnih, lokalnih i regionalnih, javnih službenika te zaposlenih u javnim poduzećima kao posebne skupine.

Unutar tradicionalne paradigme službenici su profesionalci koji stručno i na temelju zakona obavljaju svoj posao, u službu se primaju putem natječaja prema svojim posebnim kvalifikacijama (znanje, odnosno visoka stručna sprema kao uvjet), tijekom vremena napreduju i dobivaju odgovarajuću plaću. Temeljne su vrijednosti pritom stručnost, visoka razina etičkog integriteta, postupanje na temelju zakona i djelovanje u javnom interesu. Karakteristike su to klasične, tzv. weberijanske uprave. Od

osamdesetih godina prošlog stoljeća ta se tradicionalna paradigma počinje rastakati, prvo pod utjecajem doktrine novog javnog menadžmenta, a kasnije i doktrinom dobrog upravljanja. U sklopu općeg pomaka prema menadžerizmu i inzistiranja na ekonomskim vrijednostima u javnome sektoru, dolazi i do fleksibilnijeg pristupa zapošljavanju u javnoj upravi, uključujući veću fluktuaciju između javnog i privatnog sektora, outsourcing pomoćno-tehničkih poslova, uvođenje elemenata radnog zakonodavstva u službeničko zakonodavstvo (tzv. normalizacija javne službe) itd. Te su reforme u najvećem opsegu prihvaćene u anglosaksonskim zemljama čija upravna tradicija nije predstavljala prevelik filter menadžerskim mjerama. U kontinentalnim zemljama s čvrstom tradicijom weberijanske uprave doktrina novog javnog menadžmenta imala je znatno manje odjeka. U zemljama sa slabije razvijenim demokratskim institucijama (primjerice države Latinske Amerike) menadžerske su reforme postigle gotovo isključivo negativne efekte. To su činjenice koje treba imati na umu kada se govori o reformama menadžerskog predznaka u državama čija upravna tradicija znatno odudara od novih praksi i vrijednosti. One bi trebale biti vrlo oprezne pri preuzimanju gotovih recepata od drugih zemalja. Posebno se to odnosi na zemlje poput Hrvatske, koje još nisu uspjele u izgradnji profesionalne i etične weberijanske državne uprave. Premda se u razdoblju ekonomske krize i potrebe za većom efikasnošću uprave reforme poput drastičnog smanjivanja broja službenika i približavanja ili izjednačavanja njihovog statusa sa statusom radnika iz privatnog sektora mogu činiti privlačnim rješenjima, potrebno je dobro promisliti i uračunati potencijalne negativne efekte koje bi to moglo donijeti.

Naime, povlaštenost, ili bolje rečeno specifičnost statusa državnih službenika – kako je to još Max Weber objasnio – u funkciji je brane protiv politizacije i korupcije, odnosno nastojanja da se osigura njihova neovisnost. Cilj je pritom dvostruk; zaštita službenika od utjecaja politike, ali i zaštita građana. Konkretno, više je razloga koji govore u prilog drugačijem tretmanu državnih službenika: velike ovlasti i odgovornost koja iz njih proizlazi, mogućnost izravnog interveniranja u osnovna prava građana, postavljanje pravnih standarda za građane (pripremanje zakona i propisa), donošenje odluka s financijskim posljedicama za čitavo društvo, davanje savjeta i prijedloga dužnosnicima čime osiguravaju upravno vodstvo, posjedovanje informacija o različitim pitanjima iznimno važnim za državu itd. Stoga potencijalni negativni učinci ugovornog zapošljavanja službenika obuhvaćaju institucionalno-normativne i organizacijske probleme, pravnu nesigurnost zbog mijenjanja propisa iz domene službeničkog zakonodavstva i s njima povezanih propisa jer je riječ o o modelu koji radikalno odstupa od europske upravne tradicije. Na razini društva može se očekivati daljnja politizacija upravnog sustava, jačanje uloge ministara i čelnika upravnih organizacija, što bi ujedno značilo primjenu političkih kriterija na štetu profesionalnih, zatim otvaranje novih mogućnosti za koruptivne radnje, patronažu i nepotizam zbog nedostatne regulacije i institucionalnih slabosti. Nadalje, negativni bi se učinci na individualnoj razini očitovali u strahu službenika od otkaza, demotivaciji za kreativno i samostalno odlučivanje te davanje stručnih savjeta čelnicima (predlaganje samo onoga što čelnik želi čuti). U konačnici, izgubila bi se neovisnost i kontinuitet u obavljanju službe, dvije temeljne karakteristike na kojima bi državna uprava trebala počivati. Usto, na duži bi rok došlo do lošijeg obavljanja posla, urušavanja struke, apatije i frustriranosti, što bi pak posljedično dovelo do napuštanja državne službe visokokvalitetnih stručnjaka, koji bi odlazili na bolje plaćene poslove i/ili poslove bez političkog pritiska. Jednako tako, osobe na početku profesionalne karijere teško bi stjecale motivaciju za rad u državnoj (javnoj) službi.

Javna je uprava zasigurno bitna odrednica gospodarskog razvoja zemlje i, sukladno tome, neučinkovita je uprava velika barijera gospodarskom napretku. S tog su stajališta

vapaji za efikasnijom i konkurentnijom upravom, naravno, posve opravdani. Ipak, treba imati na umu činjenicu da je javna uprava bitno drukčija sfera u kojoj se ostvarivanje ekonomskih vrijednosti usklađuje s potrebom ostvarivanja političkih, socijalnih i pravnih vrijednosti. To je temelj specifičnosti javnog sektora općenito i razlog zbog kojega se ne bi trebalo težiti njegovom izjednačavanju s privatnim. Osim toga, i samo se pitanje konkurentnosti postavlja bitno drugačije unutar javne uprave; kada je riječ o resorima u kojima uprava nastupa kao instrument državne vlasti, odnosno o represivnom upravnom aparatu, što zapravo znači i na što se odnosi njihova konkurentnost? Prije odmaka prema menadžizmu i brzopletog okretanja praksama privatnog sektora, potrebno je etabliranje standarda profesionalizma, stručnosti, političke neovisnosti i etičnosti unutar uprave. U uvjetima u kojima nisu ostvarene te klasične upravne vrijednosti i standardi postupanja nema odgovarajuće osnove za okretanje prema fleksibilnijim pristupima. U obzir valja uzeti da su zemlje poput Velike Britanije, u kojima je doktrina novog javnog menadžmenta dovela do određenih poželjnih učinaka (premda je, barem toliko, bilo i onih negativnih), već imale izgrađenu snažnu profesionalnu i neovisnu upravu. Za razliku od toga, hrvatska uprava još nije dosegla standarde weberijanske uprave.

Nadalje, u hrvatskoj je javnosti već dugo prisutna slika glomaznog upravnog aparata s previše zaposlenih službenika. U tom kontekstu treba istaknuti da se, prema istraživanju udjela zaposlenih u sektoru opće države u ukupnoj zaposlenosti 23 zemlje Europske unije koje je 2008. proveo Institut za javne financije, Hrvatska nalazi otprilike u sredini s nešto manjim udjelom od prosječnog. Kad je riječ o rashodima za naknade državnim službenicima, nešto su niži u odnosu na prosjek zemalja Europske unije. U pogledu toga može se zaključiti da problematičan aspekt nije toliko kvantiteta koliko kvaliteta službenika. Sustav zapošljavanja (kao i ocjenjivanja, napredovanja itd.) ne temelji se na sposobnostima i zaslugama (merit načelo) nego se službenici često zapošljavaju na temelju političkih, prijateljskih i drugih nestručnih kriterija. Stanje je posebno alarmantno na lokalnoj razini, najviše u pogledu potkapacitiranosti službenika, utjecaja politike, ali i porasta broja zaposlenih tijekom prošlih kriznih godina. No, utjecaj političkih procesa na organizacijsku strukturu, djelokrug i funkcioniranje uprave neprihvatljivo je visok na svim razinama sustava.

Iako su se tijekom rasprave sudionika Foruma mogla čuti i oprečna mišljenja i stavovi, o temeljnim je pitanjima ipak postignut konsenzus. Najveći broj stručnjaka prisutnih na skupu smatra da ugovori o radu nisu dobro rješenje, to više što je riječ o modelu koji je radikalno drugačiji ne samo od hrvatske upravne prakse nego i šire europske tradicije. Stajalište je Europske unije, ali i Ujedinjenih naroda, da je potrebna sigurnost statusa kvalitetnog osoblja u upravi, ali i osiguranje adekvatnih plaća da bi se stručnjaci privukli i zadržali. Važno je shvatiti da nije uvijek moguće, barem u ovom području, postići „više s manje“, koliko god to privlačno zvučalo. Stoga, glavne preporuke Foruma idu u sljedećim pravcima:

1. Promjene u postojećem službeničkom zakonodavstvu

Nužne promjene u državnoj upravi moguće je provesti poboljšanjem postojećeg službeničkog zakonodavstva. Prvo, potrebno je proširiti mogućnost otkaza iz državne službe zbog teških povreda službene dužnosti prema Zakonu o državnim službenicima na nekvalitetno obavljanje posla, loš odnos prema građanima, neetično ponašanje itd. i dati veće ovlasti u određivanju kazni službeničkim sudovima. Drugo, treba unaprijediti sustav ocjenjivanja putem utvrđivanja jasnih kriterija (pri čemu ocjenjivači ne smiju biti politički imenovane osobe, nego profesionalni službenici). Ocjenjivanje

pak treba povezati sa sustavom plaća i nagrađivanjem službenika. Jednako tako, nužno je uspostaviti jasne kriterija za objektivnu i transparentnu provedbu otvorenog javnog natječaja za sve državne službenike, osobito one na rukovodećim pozicijama. No, normativna poboljšanja nisu dovoljna sama po sebi; potrebno ih je dosljedno primjenjivati u praksi.

2. Zadržavanje visokoobrazovanih i kvalitetnih službenika

U slučaju nužnog smanjivanja broja službenika i smanjenja plaća ne smije se postupati mehanički i grupno, već individualno i primjenom jasnih kriterija. To znači da treba zadržati i dobro platiti visokoobrazovane stručnjake i kvalitetno osoblje, a otpustiti loše i nestručne. Drugim riječima, i ovdje se treba voditi načelom *merit*, a ne političkim, osobnim ili drugim kriterijima. Jednako tako, kod eventualne organizacijske racionalizacije nužna je prethodna analiza poslova da bi se točno znalo tko što radi i koje su potencijalne točke za pojednostavljenje, odnosno uštede.

3. Javno dostupni podaci o broju i strukturi državnih službenika

U Hrvatskoj se praktički ne zna točan broj državnih službenika – ti podaci nisu javno dostupni, a konkretnije se brojke često doznaju iz izjava pojedinih dužnosnika. Službeni podaci o primanju novog osoblja, kao i o odlasku u mirovinu, moraju biti objavljeni. Stoga se kao preduvjet bilo kakve reforme službeničkog sustava nalaže izrada registra državnih službenika i namještenika, koji će biti javno dostupan i sadržavati, uz točan broj, i relevantne podatke o strukturi osoblja (dob, spol, stručna sprema i sl.). Jednako tako, unaprijed izrađeni i javno dostupni trebali bi biti planovi primanja u državnu službu. U Hrvatskoj se takvi planovi uglavnom donose u najboljem slučaju na jednogodišnjoj razini. Strateško planiranje unutar uprave nalaže, međutim, izrađivanje srednjoročnih i dugoročnih planova koji se donose na višegodišnjoj razini.

4. Reduciranje politizacije uprave

Prevelik je utjecaj političkih procesa na strukturu i funkcioniranje uprave. Promjenom političke vlasti često se mijenja organizacija, nazivi i djelokrug državnih tijela te dolazi do premještanja službenika, otpuštanja ili čak stvaranja novih radnih mjesta bez stvarne potrebe. Za politiku ne bi smjelo biti mjesta kada je riječ o zapošljavanju, napredovanju ili otpuštanju službenika te obavljanju njihovog svakodnevnog rada. Politizacija je izražena na svim razinama vlasti i problem je svake vlade.

5. Jasna normativna osnova za postupanje službenika

Jedan od većih problema vezan uz djelovanje državnih službenika je hipernormativizam. Postoji velik broj zakona, koji se vrlo često mijenjaju, donose novi, ne zna se točno koji zakon vrijedi itd. Osim što uzrokuje veliku pravnu nesigurnost građana, to stvara vrlo nejasnu i nesigurnu osnovu za djelovanje službenika jer iz straha od pogreške često proizlazi sporost postupanja. Potrebno je raskinuti s praksom (pre)čestog mijenjanja pravne regulative i više pažnje usmjeriti na implementaciju. Pri donošenju zakona i propisa nužno je konzultirati stručnjake u upravi koji posjeduju znanje i iskustvo o dotičnom pitanju, što će omogućiti njihovu kvalitetniju provedbu.

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Modernizacija i inovativna reforma javne uprave ključni su element reforme države i javnog upravljanja u zapadnim zemljama od kraja 70-ih godina prošlog stoljeća. Osnovni smjer razvoja uključivao je promjenu paradigme javne uprave prema jačoj demokratizaciji i orijentaciji na građane, ali i većom efikasnosti i djelotvornosti kako bi se uhvatila u koštac s temeljitim društvenim i gospodarskim promjenama. U zemljama nastalima raspadom bivše Jugoslavije koje su se ujedno suočile s ratom i razornim posljedicama rata, a donekle i u drugim tranzicijskim zemljama, takav je razvoj javne uprave izostao, a globalne debate o reformi javne uprave zaobišle su domaći javni diskurs.

Tijekom 90-ih, u kontekstu tranzicije, u Hrvatskoj se stvarala država i novi gospodarski sustav, a pratila ih je i rekonstrukcija javne uprave. I dok su u početku promjene u javnoj upravi bile vođene centralističkom vizijom, u novom tisućljeću decentralizacija postaje vodeći koncept, ali nerijetko s nejasnim sadržajem i neadekvatnim temeljima za provedbu. U cjelini, izostala je temeljita reforma javne uprave koja bi uvela ključne institucionalne inovacije i stvorila koherentan sustav utemeljen na suvremenim vrijednostima odgovornosti, efikasnosti, transparentnosti, vladavini prava, te funkcionirajućim institucijama. Ti su propusti posebno vidljivi u kontekstu aktualne gospodarske i političke krize s negativnim posljedicama na društveni i gospodarski razvoj.

Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu iniciraju promišljanje i raspravu o vodećim konceptima i idejama u okviru politike upravne reforme i potiču formuliranje preporuka koje bi mogle poslužiti kao okvir i sadržaj reformskog procesa. U tu svrhu djeluje Forum za javnu upravu koji se temelji na slijedećim načelima:

Članovi su stručnjaci iz akademskih, ali i drugih institucija, a u Forumu sudjeluju na poziv organizatora.

Forum se sastaje tri puta godišnje, pri čemu se raspravlja na temelju dva teksta koja razmatraju istu ključnu temu iz različitih perspektiva.

Sastanci Foruma su zatvorenog tipa.

Nakon sastanka objavljuje se brošura koja sadržava oba teksta te sažetak rasprave, a s kojom će biti upoznati političari i mediji.