



SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management

Zajednička inicijativa OECD-a i Europske Unije, pretežno financirana od strane EU

IZGRADNJA SUSTAVA DRŽAVNE SLUŽBE

Napisao:

Francisco Cardona*

Sigma/OECD (rujan 2002)

Izvorno objavio OECD na engleskom pod nazivom: *Building a Civil Service System* © 2002 OECD Za kvalitetu hrvatskog prijevoda i njegovu sukladnost izvorniku odgovorna je tvrtka Oksimoron, d.o.o. Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno službene stavove Europske komisije, zemalja članica OECD-a ili zemalja središnje i istočne Europe koje sudjeluju u Programu SIGMA.

Ovaj članak usredotočuje se na glavne policy opcije i instrumente za izgradnju sustava državne službe. On razmišlja o temeljnim problemima kojima se treba baviti i služi se iskustvima koja je Sigma akumulirala surađujući sa zemljama srednje i istočne Europe posljednjih deset godina. Raspravljajući o tim pitanjima može uroditi boljim policy odlukama o opcijama koje se prikladne za specifičnu društvenu, ekonomsku i političku stvarnost neke zemlje. Te policy opcije su oblikovane kao raspon izvedivih odgovora i za zemlju specifičnih rješenja za probleme o kojima se raspravlja i formaliziraju se u zakonima, npr. u Zakonu o državnoj službi kojeg donosi Parlament.

Ciljevi Zakona o državnoj službi

Zakon o državnoj službi je instrument koji služi različitim policy ciljevima. Te ciljeve može se podijeliti u dvije kategorije, negativnu i pozitivnu, koje predstavljaju dvije strane iste medalje. Negativni ciljevi imaju za svrhu odvratanje od različitih nepoželjnih posljedica. Na primjer, možemo navesti slijedeće negativne posljedice koje treba spriječiti, a i pozitivne ishode kojima treba težiti:

- *Politizacija*: Stranačko angažiranje državnih službenika dovodi do gubitka nepristranosti u javnoj upravi. Tako se uništava ili barem smanjuje povjerenje ljudi u državu. Cilj treba biti razumno osmišljen pravni ustroj koji promiče političku stranačku neutralnost državnih službenika.

- *Korupcija*: Neograničene mogućnosti javnih službenika da sudjeluju u ekonomskim aktivnostima, čak i ako su zakonite, dovodi do spajanja javnog i privatnog interesa u upravljanju javnim poslovima, odnosno situacije u kojoj obično rastu sukobi interesa. Integritet državnih službenika, kao i političara, izuzetno je nužan za dobro upravljanje i ekonomski razvoj.

- *Patronaža*: podčinjavanje javnih službenika gazdama smanjuje njihovu sposobnost služenja općem javnom interesu. Nepristranost donošenja javnih odluka i poštivanje načela zakonitosti nužni su i presudni u pravnoj državi.

-*Nepotizam*: Zauzimanje položaja u javnoj službi ne može biti samo pitanje pripadnosti određenoj etničkoj skupini, obitelji ili klanu. Javni položaji nisu vlasništvo samo odabranog broja obitelji. Sposobnost (merit) i takmičenje trebaju biti osnova za regrutiranje.

- *Nedovoljna profesionalnost*: Visoko kvalitetni i motivirani državni službenici neophodni su ako država treba na odgovarajući način ispunjavati svoju svrhu, služeći zemlji. Osim otvorenog

Ovaj dokument izrađen je uz financijsku pomoć Europske Unije. Mišljenja koja su u njemu izražena su osobna mišljenja autora i ne mogu se ni u kojem slučaju smatrati odrazom službenog mišljenja Europske Unije, a niti nužno odražavaju mišljenje OECD-a i njegovih zemalja članica ili zemalja korisnika koje sudjeluju u programu Sigma.

natjecanja na temelju sposobnosti (merit), drugi elementi također potpomažu profesionalizam: osposobljavanje i usavršavanje, transparentni mehanizmi promaknuća i davanja plaća, te relativno prihvatljiva razina nadoknade koju si zemlja može priuštiti, traženi su uvjeti na kojima se temelji profesionalna državna služba. Nakon toga, skup obveza i prava koji uzimaju u obzir ustavne uvjete za javnu upravu potrebni su za podizanje profesionalnih standarda. Jasne linije odgovornosti ne pojačavaju samo odgovornost, nego i profesionalizam državnih službenika.

- *Nestabilnost*: održavanje javne uprave u konstantnom previranju djeluje protiv pouzdanosti države i čini javnu službu neatraktivnom za dobre i dobro kvalificirane pojedince. U demokraciji, javna uprava bi trebala biti stabilna i stalna, budući da garantira kontinuitet institucije. Određen stupanj garancije radnog mjesta i zaposlenja za državne službenike favoriziraju stabilnost i profesionalizam.

- *Fragmentiranost*: Nužni su jasno uspostavljeni standardi koji se homogeno provode u cijeloj javnoj upravi. Kako bi se to ostvarilo, potreban je centralni kapacitet koji ima ukupnu odgovornost za upravljanje, praćenje (monitoring) i razvoj državne službe. Koterije u upravljanju državnom službom rade protiv fair postupanja i pouzdanosti javne uprave u cjelini i čine sustav manje razvidnim (transparentnim). Poticanje dugoročne holističke vizije uvjet je za izgradnju državnih institucija.

Elementi sustava državne službe

Policy ciljevi koje treba ostvariti sustav Državne službe impliciraju više strukturnih elemenata o kojima treba odlučiti:

- Razgraničavanje opsega državne službe
- Klasifikacija državnih službenika
- Osnove za selekciju, novačenje i promidžbu
- Razlozi i uvjeti za prekid službe
- Prava i dužnosti državnih službenika
- Poboljšavanje kvalifikacija, osposobljavanja i usavršavanja i razvoja ljudskih potencijala
- Struktura plaće
- Opći radni uvjeti
- Nekompatibilnosti
- Disciplinske odredbe
- Upravljanje državnom službom
- Upravljanje tranzicijom

Odgovarajući tretman tih pitanja i pronalaženje izvedivih rješenja problema koje povlače je zajednički pothvat koji udružene političke vizije i tehničke sposobnosti. Bjelodano je da će rješenja biti izvediva samo ako su prikladno prilagođena stvarnosti određene zemlje, čak i ako bi ta rješenja trebala poboljšati takvu stvarnost. Nužno je uzeti u obzir kako postojeća politička ograničenja, tako i zahtjeve dobrog tehničkog formuliranja. Zato je važno utvrditi glavne

političke i tehničke igrače koji sudjeluju u ovom naporu i izraditi metodologiju njihova rada koja je politički prihvatljiva i tehnički ostvariva.

Zakon o državnoj službi je temeljni dio sustava

Zakon o državnoj službi nije zakon o zapošljavanju odnosno zakon o radu za javne zaposlenike. Zakon o državnoj službi je javni zakon. Drugim riječima, on pokazuje brigu za pitanja upravljanja, kao i za pitanje upravnog i ustavnog prava. To je javni zakon koji određuje odgovornosti, obveze, dužnosti i prava onih koji izvršavaju državnu vlast, upravljaju javnim sredstvima ili pružaju državne usluge javnosti.

On istovremeno određuje osnovne institucionalne ustroje kako bi se osiguralo da se traženi standardi državne službe homogeno primjenjuju u javnoj upravi u cjelini. Zakon o državnoj službi ne služi stvaranju boljih ili privilegiranih radnih uvjeta za državne zaposlenike. Prava dodijeljena državnim službenicima moraju odgovarati dužnostima koje su im nametnute.

Zakon o državnoj službi trebao bi sadržavati sve definirajuće elemente sustava, ali koji nisu regulirani na vrlo detaljan način. Detalji mogu biti kontingentni i obično se ostavljaju za sekundarno zakonodavstvo koje stvara vlada. Iskustvo pokazuje da detalje treba često mijenjati, dok načela ostaju ista. Ako se detalje regulira zakonom, ne mogu se lako mijenjati, budući da nije uloga parlamenta raspravljati stalno o takvim detaljima. Zakon o državnoj službi treba se koncentrirati na pet osnovnih dimenzija:

- *Ustavna dimenzija*, tj. uspostava državne službe kao institucije države, koja izvršava državnu vlast, upravlja javnim sredstvima ili pruža usluge i predstavlja upravno sučelje između države i javnosti. Drugim riječima, smatranje državne službe institucijom upravljanja/vladavine. Kako bi se obuhvatio ovaj aspekt, zakon treba predvidjeti npr. dužnosti, odgovornosti, odgovornost (accountability) i disciplinsku odgovornost (liability) državnih službenika, kako bi njihove radnje bile predvidljive, zakonite i otvorene za preispitivanje na nezavisnim sudovima i od strane relevantnih nadzornih tijela. U tom aspektu zakon također treba štiti profesionalnu nezavisnost državnih službenika u svezi s političkim razinama države, kako bi se zaštitilo izvršenje i donošenje odluka od neopravdanog utjecaja političkog i drugih interesa. Ova nezavisnost se obično garantira kombinacijom strogih postupaka natjecanja za odabir i imenovanje na temelju sposobnosti (merit) i dovoljne, premda ne i apsolutne, sigurnosti radnog mjesta. Profesionalna nezavisnost ima za cilj poboljšavanje aspekta državne službe koja mora biti opredijeljena i odgovorna za mandat propisan upravnim i ustavnim pravom, čak i kada to treba biti kombinirano s odgovarajućim hijerarhijskim podvrgavanjem trenutnoj zakonitoj vlasti. Državna služba kao državna institucija bavi se ispunjavanjem općeg interesa zemlje kojeg definiraju zakoni i vladine politike. Jasno odvajanje između politike i uprave je dio ovog ustavnog aspekta državne službe, budući da politika i uprava imaju različite izvore legitimiteta koji se ne bi trebali miješati.

- *Dimenzija profesionalizma*, koja se odnosi na profesionalnu ulogu i profesionalnu kvalitetu individualnih državnih službenika. Prema tom aspektu, pravo treba definirati načela sustava upravljanja ljudskim potencijalima, koji obuhvaća odabir, novačenje i promociju, kao i poticanje zadržanih kvalificiranih državnih službenika. U svezi s tim aspektom, zakon treba definirati nužne kvalifikacije državnih službenika i kako uvjeti za položaje u državnoj službi trebaju odgovarati kvalifikacijama pojedinaca prema klasifikaciji položaja (ili stupnjeva, zvanja) državne službe definiranim zakonom. Zakon bi također trebao predvidjeti načela kojima bi se omogućilo da državni službenici poboljšaju svoje kvalifikacije i vještine (obično putem inicijalnog osposobljavanja i usavršavanja ili OU u službi, transferima i secondments). Zakon bi trebao definirati predvidljive mogućnosti razvoja karijere povezane s osposobljavanjem i usavršavanjem i dobrim radnim izvršenjem. Glavni razlog za zakon o državnoj službi je očuvanje određene

profesionalne kvalitete u svim granama i razinama države koje su podvrgnute zakonu. Rizik politizacije treba odvratiti dobrim propisima koji razumno ograničavaju političku uključenost državnih službenika. Integritet državnih službenika treba promicati određivanjem granica njihovom slobodnom uključivanju u ekonomske aktivnosti koje bi mogle potaknuti sukobe interesa koji bi ometali nužnu nepristranost i korektnost donošenja javnih odluka i javnih radnji.

- *Dimenzija koordiniranja upravljanja*, tj. država je odgovorna za osiguravanje upravljanja u svim državnim institucijama koje će državne službenike natjerati na dobro radno izvršenje osiguravanjem usklađenog upravljanja u cijeloj upravi. Ovo drugo uključuje kreiranje kadrovske politike, nacrt propisa i praćenje upravljanja državnom službom, kvalitete osoblja i troškova kadrova od strane središnjeg upravljačkog kapaciteta (jedinice). Taj zakon bi osim toga trebao definirati zadaću prikupljanja i analiziranja informacija o državnim službenicima. Zakon bi također treba predvidjeti kako bi se trebalo donositi odluke o kadrovskim pitanjima, koje vrste konzultacija ili postupaka za podijeljeno donošenje odluka treba koristiti i kako se mogu osporiti odluke o kadrovskim pitanjima i konačno ispraviti neispravne odluke. Također, uključenost osoblja u donošenje odluka treba vidjeti kao dio upravljačkog aspekta. Ideja o državnoj službi kao o sustavu koji oblikuje državnu instituciju oslabljena je kada svaka javna agencija ili ministarstvo djeluje kao nezavisni poslodavac. U tom su slučaju ugroženi aspekti vladavine/upravljanja s obzirom na državnu službu.

- *Društvena (socijalna) dimenzija* tj. prava državnih službenika odgovaraju njihovim dužnostima, integritetu i profesionalnim kvalifikacijama. Definicija prava i dužnosti trebala bi pokazati opredjeljenje za ustavne zahtjeve i one javnog prava, a ne samo brigu za radnu disciplinu. U ovoj dimenziji zakon bi trebao predvidjeti pravo državnih službenika na plaću, a po mogućnosti i druge vrste beneficija, kako bi se karijera u državnoj službi učinila atraktivnom i kako bi se zadržali kvalificirani državni službenici. Uključivanje osoblja također bi trebalo vidjeti kao dio ovog aspekta. Zakon o državnoj službi trebao bi predvidjeti prava i beneficije koji bi trebali biti specifični za državne službenike zbog njihove specifične uloge. Te odredbe trebaju biti procijenjene s obzirom na trošak i mora biti za njih mjesta u godišnjem državnom proračunu. Sustav plaća također treba biti zacrtan u zakonu, određivanjem njegovih glavnih komponenti i standardnih omjera među njima. Zakon bi također trebao definirati glavne disciplinske mjere koje utječu na državne službenike. U svakom slučaju, kada se definiraju prava nužno je imati u vidu da primarna svrha zakona o državnoj službi nije neopravdano poboljšavanje radnih uvjeta i beneficija državnih službenika.

- *Tranzicijska dimenzija*, tj. kako se trenutni zaposlenici države mogu kvalificirati za državne službenike prema novoj shemi i do koje mjere se uvjeti koji se primjenjuju na buduće državne službenike trebaju primjenjivati i na trenutno osoblje (namještenike). U svezi s time, zakon bi trebao jasno predvidjeti kako i tijekom kojeg vremenskog razdoblja će se postojeći zaposlenici moći kvalificirati prema novoj shemi i koju potporu u smislu osposobljavanja i usavršavanja i drugih mjera razvoja bi trebali dobiti kako bi to mogli ostvariti. Odredbe u svezi s tim aspektom također trebaju biti uravnotežene s godišnjim državnim proračunom, kao i s postojećim kapacitetima provjere, osposobljavanja, usavršavanja i odabira kandidata, što bi moglo značiti da samo određeni broj zaposlenika godišnje može obaviti transformaciju.

Zakon o državnoj službi treba definirati njen opseg

Opseg državne službe, tj. opseg primjenjivosti zakona, treba također biti utvrđen, budući da veza između ovog zakona i drugih zakona, osobito onih koji pokrivaju posebne grane vlasti, kao što je

Policija, Carina, itd. i zakona o radu. Odluka je nužna u pogledu toga treba li ili ne uključiti lokalnu upravu u odredbe zakona.

Vertikalni opseg: gdje treba odrediti gornju razdjelnicu između politike i uprave, a gdje donju razdjelnicu između državnih službenika i drugih javnih zaposlenika (namještenika)?

Horizontalni opseg: koje institucije i tijela treba uključiti unutar zakona o državnoj službi i koje institucije i tijela trebaju imati specijalne zakone ili jednostavno biti uređene zakonom o radu?

Materijalni opseg: koja pitanja koja utječu na državnu službu se mogu bolje (ili već jesu) urediti drugim zakonima različitim od onoga o državnoj službi, npr. mirovine, radni sati, praznici, itd.?

Do koje mjere bi ti zakoni trebali biti primjenjivi na državne službenike?

Ovdje postoje dvije osnovne opcije. Jedna je izrada zakona o državnoj službi koji je primjenjiv na svakog javnog službenika, uključujući i policajce, itd. Ako se takva opcija odabere, zakon može uključivati samo osnovna načela i mora biti nadopunjen specijalnim zakonima ili propisima za razne grane uprave koje će obuhvatiti. Takav zakon može u osnovi samo definirati načela povezana s gore navedenim ustavnim aspektima. Svi drugi gornji aspekti morat će se riješiti posebnim zakonima i propisima za različite grane, imajući u vidu da načela tih zakona moraju ostati kompatibilna s općim pravnim načelima.

Druga opcija je izraditi zakon o državnoj službi koji je primjenjiv samo na temeljnu upravu i sadržati postojeće zakone za posebne grane. U tom slučaju zakon može i treba regulirati svih gornjih pet dimenzija.

U svezi materijalnog opsega, jedna je opcija primjena općeg zakonodavstva o mirovinama i pravima u svezi s radnim odnosom (broj radnih sati, broj dana praznika, itd.) u državnu službu. Pitanje je u kojoj mjeri prava (tj. gore navedeni društveni aspekt) trebaju biti posebni za državne službenike. Ta prava treba regulirati zakonom, dok se druga prava mogu regulirati pozivanjem na zakon o radu i drugo relevantno zakonodavstvo.

Zemlje članice EU su usvojile različita rješenja, obično utemeljena u povijesti svojih država. Postoje zemlje čije državne službe obuhvaćaju svakog javnog zaposlenika, budući da se smatra da je svaki javni zaposlenik dio izvršne mašinerije države (široki koncept državne službe), dok su druge zemlje ograničile koncept državne službe na takozvanu "temeljnu javnu upravu" (ograničeni koncept državne službe).

Pitanja provedbe zaslužuju pomnu pažnju

Provedba zakona mora se temeljito razmotriti i procijeniti financijski trošak provedbe. Osobito je važno uspostavljanje institucije ili mehanizama za upravljanje dimenzijom koordiniranja i odredbi za pitanja tranzicije. Iskustvo mnogih država članica EU pokazuje nužnost osnivanja centralno smještenog kapaciteta za koordiniranje upravljanja koji će imati odgovornost za provedbu zakona i koji će pratiti njegovu primjenu u različitim državnim institucijama. Taj središnji kapacitet je obično ili ministarstvo ili poseban središnji ured pripojen vladi. Iskustvo u zemljama srednje i istočne Europe pokazuje da taj zakon ne bi trebalo provoditi na takav način koji će automatski transformirati sadašnje javne zaposlenike u državne službenike. Također mora postojati nekakav kvalifikacijski ili selekcijski postupak i za trenutne zaposlenike. Ako tome nije tako, Zakon o državnoj službi će samo povećati troškove, ne povećavajući kvalitetu osoblja i izvršenja. Tranzicijske odredbe zakona trebaju precizirati kako bi se sadašnji zaposlenici mogli kvalificirati i kakvo osposobljavanje i usavršavanje bi im trebalo biti omogućeno tijekom tranzicijskog razdoblja kako bi ne samo mogli poboljšati svoje kvalifikacije, nego i razvili profesionalnu karijeru unutar državne službe.

Zakon bi trebao sadržavati pravni mandat, kako bi ga vlada mogla regulirati i provoditi detaljno putem sekundarnog zakonodavstva. Treba odrediti što specifičniji vremenski okvir kako bi vlada ispunila taj pravni mandat.

Državna služba je pod-sustav unutar šireg upravnog sustava

Državna služba djeluje u sklopu šireg konteksta ustavnog i upravnog prava koji se sastoji od više zakona. Taj kontekst oblikuje okvir općeg upravnog zakonodavstva u nekoj zemlji. Supstantivno i proceduralno upravno pravo pruže nužne instrumente koji omogućuju načelo upravljanja putem prava. Nezavisni sudovi koji mogu pregledavati zakonitost upravnih radnji i odluka trebaju osigurati poštivanje ovog načela. Upravno-pravni sustav pojačava odgovornost (accountability) državnih službenika. Kako bi se dovršio upravni sustav, važne su i druge radnje osim izrade zakona o državnoj službi, i moraju se provoditi ili simultano ili odmah nakon stupanja na snagu Zakona o državnoj službi. Na primjer, Opći zakon o upravnim postupcima bio bi koristan aranžman koji omogućava da državna služba i općenito, javne institucije djeluju po jasnim pravilima u svojim međusobnim vezama i s javnošću u cjelini. Zakon koji regulira upravni proces, tj. načine i putove djelovanja sudskog nadzora upravnih radnji i odluka, dovršio bi minimalni zakonski poredak potreban za osiguravanje načela vladavine prava u javnoj upravi. Zakon o upravnom postupku nužno povlači stvaranje Državnog sudstva kao Državne vlasti koja je nezavisna od zakonodavne i izvršne. Osim tih važnih zakona, mogu se zamisliti i druge osnovne zakonodavne radnje, kao na primjer donošenje Zakona o javnoj nabavi. Svrha toga je opremiti opće upravno-pravno okruženje dovoljnim stupnjem pravne sigurnosti, a time i javnu upravu kojom se upravlja vladavinom prava kao uvjeta za povećanje predvidljivosti i smanjenje arbitrarnosti. Konačno, mogu se uspostaviti i druge institucije odgovornosti. Pravobranitelj, mehanizmi eksterne i interne revizije i institucije imaju najveću moguću važnost kako bi upravni sustav ispravno funkcionirao.

* Francisco Cardona je Glavni administrator za upravljanje javnom službom u Programu Sigma, zajedničkoj inicijativi OECD-a i Europske Unije, sa sjedištem u Parizu, Francuskoj. Može ga se kontaktirati na francisco.cardona@oecd.org.