

**ZA JAVNU UPOTREBU**

**OECD/GD(95)45**

**POMOĆ JAČANJU JAVNIH INSTITUCIJA I UPRAVLJANJA  
U ZEMLJAMA SREDNJE I ISTOČNE EUROPE**

**ZAJEDNIČKA INICIJATIVA OECD/CCET I EK/PHARE-a  
PRETEŽNO FINANCIRANA IZ PHARE-a**

**SIGMA DOKUMENTI : br. 1**

**VRHOVNA DRŽAVNA SLUŽBA SREDIŠNJE UPRAVE:  
USPOSTAVA SUSTAVA UPRAVLJANJA VRHOVNOM JAVNOM SLUŽBOM  
U ZEMLJAMA SREDNJE I ISTOČNE EUROPE**

**ORGANIZACIJA ZA EKONOMSKU SURADNJU I RAZVOJ**

**Pariz 1995**



SIGMA program — Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries (Potpora poboljšanju upravljanja i menadžmenta u zemljama srednje i istočne Europe) – je zajednička inicijativa OECD-ovog Centra za suradnju s tranzicijskim ekonomijama i EK/PHARE, financirana pretežno iz EK/PHARE-a. OECD i više zemalja članica OECD-a također daju sredstva. SIGMA podržava napore uložene u reformu javne uprave u srednjoj i istočnoj Europi.

OECD – Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj – je međuvladina organizacija koja okuplja 26 demokracija s razvijenom tržišnom ekonomijom. Centar prenosi savjete i pomoć OECD-a koji se tiču najraznorodnijih ekonomskih problema zemljama srednje i istočne Europe i bivšeg Sovjetskog Saveza koje nastoje provesti reforme. EK/PHARE daje financijsku pomoć za potporu svojim partnerima iz središnje i istočne Europe do razine pri kojoj su kadri preuzeti članske obveze u Europskoj Uniji.

Osnovana 1992. godine, SIGMA je povezana s OECD-ovom Službom za javnu upravu (PUMA). PUMA daje informacije i analize stručnjaka za javno upravljanje odlučiteljima zemalja članica OECD-a i olakšava kontakte i razmjene iskustava među odgovornima za upravljanje javnim sektorom. Posredstvom PUMA-e, jedanest zemalja od SIGMA-e dobiva važna tehnička znanja akumulirana tijekom brojnih godina proučavanja i djelovanja.

Vlade koje sudjeluju u Tajništvu SIGMA-e surađuju fleksibilno, kako bi stvorile programe rada zamišljene da bi se poboljšala vlast i javna uprava sukladno vlastitim prioritetima i misiji SIGMA-e. Ta inicijativa se poziva na mrežu funkcionera s iskustvom u javnoj upravi kako bi se pružila usluga savjetovanja i komparativna analiza različitih sustava upravljanja. Osim toga, SIGMA blisko surađuje s drugim međunarodnim donatorima kako bi promicala upravnu reformu i demokraciju.

U svim svojim aktivnostima, SIGMA primarno nastoji olakšati suradnju među vladama. U tu svrhu, SIGMA daje logističku potporu stvaranju mreža koje okupljaju praktičare javne uprave u središnjoj i istočnoj Europi i njihovim pandanima u zemljama članicama OECD-a.

Aktivnosti SIGMA-e dijele se na šest područja : reforma javnih institucija, upravljanje utvrđivanjem politika, upravljanje rashodima, upravljanje javnim uslugama, upravni nadzor i pružanje informacija.

**Izvorno objavio OECD na engleskom pod nazivom:**

***SIGMA paper No 1: Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries Copyright 1995 OECD***

**Za kvalitetu prijevoda i njegovu sukladnost izvorniku odgovara tvrtka Oksimoron, d.o.o.**

**Pogledi izraženi u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno službene stavove Europske Komisije, Zemalja članica OECD-a, ili zemalja srednje i istočne Europe koje sudjeluju u Programu SIGMA**



## PREDGOVOR

Niz dokumenata SIGMA je novi niz specijaliziranih izvješća izrađenih kao doprinos radu SIGMA-e u srednjoj i istočnoj Europi, koji se koncentrira na posebna pitanja javnog upravljanja, kao što su kontrola rashoda, upravni nadzor, koordinacija među ministarstvom i upravljanje javnim uslugama. *Služba vrhovnog rukovodstva u središnjoj državi: uvođenje sustava visoke državne službe u zemljama istočne i srednje Europe* bavi se navedenim predmetom u okviru posljednje od ta tri tematska područja.

SIGMA je ovaj dokument izradila kako bi ga zemlje mogle koristiti za analizu izvedivosti uspostavljanja neke vrste zajednički strukturiranog upravljanja vrhovnim javnim službenicima državnog aparata. U zemljama srednje i istočne Europe, kao i u zemljama članicama OECD-a, službenici na vrhovnim razinama države presudni su za povećavanje profesionalizma u upravi, kao i za reformiranje uprave u cjelini.

Većina zemalja srednje i istočne Europe nije donijelo zakone o državnoj službi. Pa ipak, dogovorene politike novačenja, odabira, upravljanja karijerom i premještanja vrhovnih službenika mogu ograničiti opseg politizacije radne snage u upravi na razinama koje bi trebale imati profesionalno osoblje. U situaciji kada ne postoji zakonodavstvo državne službe koje određuje dužnosti i prava javnih službenika, uspostavljanje Službe vrhovnog rukovodstva (SVR) može biti stabilizirajući čimbenik.

U mnogim tranzicijskim zemljama, promjene vlasti povlače za sobom i promjene osoblja u mjeri koja je previše značajna, a da bi bila motivirana čak i političkim razlozima. Naizgled je riječ o nasumičnim rezovima na način koji se razlikuje od zemalja članica OECD-a, gdje svakako dolazi do promjene osoblja kod promjene vlasti, ali na način koji je obično predvidljiv i prepoznatljiv.

Ovaj rad nema za svrhu definirati koncept SVR-a koji je prikladan svugdje. Doista, razvoj SVR-a je zadaća koju treba poduzeti u zemljama koje odaberu stvoriti takvu službu, uzimajući u obzir nacionalne ciljeve i preduvjete. Umjesto toga, ova publikacija ima za cilj pružiti praktični input zemljama koje provode nužne analize i koje izrađuju odluke. SVR bi vjerojatno bila korisna u većini zemalja SIGMA-e, osobito u onima koje nemaju zakonodavstvo javne službe; u takvoj situaciji, SVR bi mogla biti zgodan prečac do stabilnije uprave.

Profesor Jacques Ziller, direktor istraživanja, s francuskog Međunarodnog instituta za javnu upravu (IIPA), napisao je ovaj dokument za prezentaciju na sastanku Skupine za vezu SIGMA-e u listopadu 1994. Nakon što je izdan kao SIGMA dokument, *Vrhovna rukovoditeljska služba u središnjem državnom aparatu* postaje dostupan široj publici.

Ovaj dokument također je dostupan na francuskom jeziku, pod nazivom *Un corps de cadres supérieurs de l'administration centrale : la mise en place d'un système de gestion pour la haute fonction publique dans les pays d'Europe centrale et orientale*.

Derry Ormond  
Direktor  
Služba za javnu upravu, OECD

## SADRŽAJ

PREDGOVOR .....	5
UVOD .....	7
<b>0. Napomene o pozadini situacije .....</b>	<b>8</b>
<b>1. Pojam Službe vrhovnog rukovodstva (SVR) .....</b>	<b>9</b>
1.1 Definicija pojma .....	9
1.2 Iskustvo uspostave Službe vrhovnog rukovodstva (SVR).....	9
i) Njemačka "viša služba".....	9
ii) Francuski "viši korpus".....	10
iii) Nanovija iskustva sa <i>Senior Executive Services</i> .....	11
1.3 Mogući doprinos SVR temeljnim rukovodećim funkcijama središnje uprave u ZSIE.....	11
i) Međuministarska komunikacija i koordinacija.....	12
ii) Zajednički standardi, postupci i rutine za različite uprave u državnom aparatu .....	13
iii) Vodstvo u državnoj službi središnje države.....	13
1.4 Neke prednosti SVR.....	14
i) Pružanje neutralnih ali politički osjetljivih savjeta ministrima .....	14
ii) Stvaranje stabilnosti na najvišim upravnim razinama državnog aparata. .	14
iii) Centralizirati kako bi se decentraliziralo.....	15
iv) Omogućavanje povišice plaća viših državnih službenika bez povećanja proračunskih troškova.....	16
<b>2. Potrebne komponente za uspostavu SVR.....</b>	<b>16</b>
2.1 Minimalni pravni okvir.....	16
i) Parlamentarni zakon ili sekundarno zakonodavstvo?.....	16
ii) Glavna načela i pravila .....	16
iii) Poveznice s općim pravnim okvirom državne službe .....	18
2.2 Sustav za primanje i upravljanje karijerom.....	19
i) Veličina SVR.....	19
ii) Kriteriji za primanje.....	20
iii) Načela premještanja.....	21
iv) Karijerna načela.....	22
v) Institucije za primanje, premještanje i upravljanje karijerom .....	23
vi) Transparentnost pri popunjavanju upražnjenih radnih mjesta.....	23
vii) Jasan sustav odgovornosti .....	23
2.3 Posebna izobrazba.....	24
i) Vođenje računa o tehničkim ograničenjima .....	24
ii) Prilogodba razvojnih kurikuluma područjima u upravi koja zahtijevaju vođenje .....	24
iii) Povezivanje izobrazbe s procjenom izvršenja i razvojem karijere ..	24
iv) Posebne strategije za ZSIE .....	24
2.4 Analiza i opis poslova .....	25
2.5 Platni sustavi i uvjeti nadoknade .....	25
<b>3. Zaključci.....</b>	<b>26</b>
<b>PRILOG I: ODABRANA BIBLIOGRAFIJA .....</b>	<b>27</b>
<b>PRILOG II: PREPORUKE NISPACEE-a ZA OKVIRNI NASTAVNI PLAN I PROGRAM (KURIKULUM) IZOBRAZBE U SLUŽBI ZA VRHOVNE JAVNE RUKOVODITELJE ....</b>	<b>28</b>

## UVOD

Profesionalno vodstvo u upravi u svim zemljama OECD-a smatra se presudnim za kvalitetu i učinkovitost cijele uprave, kao i za njenu korporativnu kulturu.

Ovo se pitanje različito tretiralo u različitim zemljama. Neke su zemlje, kao Njemačka, Francuska ili Velika Britanija, odavno uspostavile skup tradicija za karijeru cijele više državne službe, s posebnim pravilima za imenovanja na vrhovne položaje. Druge su tek nedavno stvorile posebne karijerne službe za te funkcije, kao što su *Visoka izvršna služba* u SAD-u 1978. godine<sup>1</sup>.

U većini zemalja uobičajena je praksa da se osobe koje zauzimaju najviše položaje imenuje centralizirano s najviše razine vlasti. Njima se upravlja na više centraliziran način u odnosu na sve agente i državne službenike u državnom aparatu, a ponekad i prema propisima koji su djelomično različiti od propisa za opću državnu službu. Ideja o vrhovnim rukovoditeljima kao o eliti državne službe ili kao o klubu u kojem je članostvo poželjno ili privlačno, koristi se do neke mjere u zapadnim zemljama.

Ulažući poseban napor u odabir i upravljanje vrhovnim javnim rukovoditeljima, države osiguravaju ciljeve stabilizacije, profesionalizma, privlačnosti najviše kadrovske razine, te kvalitetu i koheziju donošenja odluka.

Pri izrazi sustava državne službe treba odgovoriti na niz pitanja:

- Treba li postojati razlika između službe vrhovnog rukovodstva i cjeline državnih službenika, ili treba postojati integrirani sustav?
- Treba li državna služba biti neutralna s obzirom na stranačku politiku ili građanske slobode zahtijevaju razvidnost s obzirom na političke stavove državnih službenika?
- Trebaju li državni službenici biti organizirani u karijernu službu ili bi naprosto trebao postojati sustav kadroviranja prema radnim mjestima bez organiziranih pravila za promaknuće?
- Treba li država pretežno generaliste ili specijaliste (i koji tip specijalista)? Koje su razlike u obrascima izobrazbe i karijernog puta generalista i specijalista, ako istovremeno postoje i jedni i drugi?
- Trebaju li vrhovnim rukovoditeljima u državnoj službi upravljati centralizirano za cijeli državni aparat ili sektorski na razini pojedinog ministarstva?

Postoje jake korelacije u odgovorima na ta različita pitanja, kao što pokazuje sustav Službe vrhovnog rukovodstva (SVR) o kojem se ovdje raspravlja. U kontekstu tranzicije, uspostava definiranih institucija i postupaka i alata za upravljanje vrhovnim javnim rukovoditeljima može biti prečica za ostvarenje stabilizacije i profesionalizma, kao za provođenje reformi.

---

<sup>1</sup>Zavodi nas riječ *executive*, koja se koristi u sjevernoj Americi i na Pacifiku za vrhovne rukovoditelje. U Velikoj Britaniji i Irskoj ona se koristi za niže razine državne službe: *executive class* čiji se članovi novače bez sveučilišnog obrazovanja. Nadalje, pridjev *senior* također može zbuniti, zbog svoje veze s rječju *seniority*. *Higher civil service* zvuči ponešto tradicionalistički, čak i u Francuskoj, gdje se danas koristi izraz *cadres supérieurs (de l'administration)*. Stoga se predlaže korištenje izraza *top managers (in government)* ili *top public managers*. (U Hrvatskom tradicionalno riječ *rukovoditelj* označava menadžera u kontekstu socijalističke uprave i privrede. Možda bi bilo zgodno i dalje zadržati taj izraz u upravi, kako bi se razlikovao od *menadžera* u privatnom sektoru, op. prev.)

Ovaj rad ističe pitanja kojima se treba baviti kako bi se uspostavio sustav upravljanja vrhovnim rukovoditeljima u središnjoj upravi zemalja srednje i istočne Europe (u daljnjem tekstu ZSIE) i ukazuje na puteve za praktična rješenja koja bi mogla provesti zainteresirane državne uprave.

## **O. Napomene o pozadini situacije**

**O.1** ZSEI imaju naslijeđe središnje strukture državne uprave sovjetskog tipa s nekoordiniranim sektorskim ministarstvima koja centralizirano vode svoje aktivnosti sve do najnižih razina. Političke i strateške odluke, uključujući i financiranje, odobrala je Partija, a nije ih pripremla ili koordiniralo Vijeće ministara, niti se o njima odlučivalo u Parlamentu. Središte državne vlasti, Vijeće ministara, Premijer i Ministarstvo financija, nisu imale ovlast kreiranja politika ili financijske ovlasti koje obično imaju u središnjim državama Zapadne Europe. Uvođenjem zapadnog višestranačkog sustava i parlamentarnih država (čak i kada neke zemlje daju važnu ulogu Predsjedniku, što se često događa u Francuskoj, Finskoj ili Portugalu) raskrstilo se s tim naslijeđem.

**O.2** Budući da je reforma središnje državne uprave i usvajanje demokratske strukture dugoročni proces, većina toga i dalje prevladava s iznimkom Partije kao koordinatora i krajnjeg donositelja odluka.

U tom kontekstu vrijedi možda spomenuti slijedeće, što je u nekoj mjeri primjenjivo na sve ZSIE, čak i ako postoje vrlo značajne razlike od zemlje do zemlje:

**i)** Sektorska struktura još nije razbijena i tradicionalno važna sektorska ministarstva i njihove uprave i dalje imaju vrlo veliku moć u odnosu na središte vlasti. U prijašnjem režimu, sektorska ministarstva lobirala su za Partiju ne konzultirajući druge uprave, kako bi dobila odobrenja odluka koje su donijela. Postoji opasnost da će se taj nekohezivni postupak nastaviti i u novoj strukturi državnog aparata.

Svaki ministar ima ovlast organizirati svoje ministarstvo na način koji smatra najboljim. Za razliku od zapadnih zemalja, ta ovlast ne uključuje samo izvršne funkcije i internu strukturu ministarstva, već i dijelove uključene u donošenje odluka na razini središnje države;

**ii)** Općenito, nisu u potpunosti razvijene veze između različitih ministarstava i struktura i postupaka međuministarske suradnje i pregovaranja u procesima donošenja odluka u državnom aparatu.

Zakonodavni proces još nije dovoljno kvalitetan, premda postoji velik broj izrađenih zakona. Zakoni se izrađuju u sektorskim ministarstvima bez odgovarajućih postupaka konzultacija s drugim ministarstvima, na primjer Ministarstvom financija, ili s kompetentnim tijelima izvan državnog aparata.

Ministarstvo financija još uvijek nema odgovarajuću ulogu u izradi ukupnog državnog proračuna. Proračunski proces, koji je uobičajena funkcija u Zapadnoj Europi, još uvijek ne postoji;

**iii)** Uprava je i dalje u velikoj mjeri pod utjecajem stranačke politike; ljudi na vrhovnim razinama dolaze i odlaze prema želji ministara, a često ih mijenja.

Odvojenost između političkih i upravnih funkcija još nije dovršena kako bi se znalo koje funkcije ovise o promjenama u vladi, a koje imaju trajni status.

Državne službenike, uključujući i vrhovne rukovoditelje, zapošljavaju sektorska ministarstva, a ne vlada, čime se jača već spomenuta sektorizacija. Ne postoji zajedničko upravljanje osobljem i ne postoje mehanizmi mobilnosti među ministarstvima.

Čak i tamo gdje je donesen zakon o državnoj službi, formalni karijerni putevi drže se samo obrazovnih stupnjeva i staža u službi, te ne potiču promaknuće sposobnijih i dinamičnijih ljudi;

iv) Lokalna uprava vrlo je ograničena po svojem opsegu i sredstvima. Većina lokalnih aktivnosti i dalje se vodi unutar strukture sektorskih državnih ministarstava, premda su decentralizacija i teritorijalne reforme na dnevnom redu većine zemalja.

**O.3** Razvoj rukovodećih funkcija unutar cijele uprave, koje postoje u svim ministarstvima (državni proračun, kreiranje politika) ili kojima se upravlja prema zajedničkim standardima (osoblje, zakonodavstvo), nalazi se na dnevnim redovima Reforme javne uprave u većini zemalja. Jedan primjer su reforme državne službe koje se izrađuju ili provode u ZSIE. Svrha takvih reformi je raskrstiti s uplitanjem stranačke politike u upravu i osigurati uspostavu profesionalne i trajne službe jednake kvalitete u svim ministarstvima. Premda napredak može biti spor, posljedica će biti prijenos ovlasti od sektorskih ministarstava na središte državnog aparata.

**O.4** Pitanje istraživanja nasljeđa razvoja trenutne reforme u ovom kontekstu je da li bi stvaranje Službe vrhovnog rukovodstva (VRS) olakšalo razvoj nužnih rukovodećih funkcija unutar cijele uprave, podiglo kvalitetu i učinkovitost rada i donošenje odluka u radu središnje državne uprave, te poboljšalo ukupan proces upravljanja ljudskim potencijalima u državnom aparatu, čak i kada ne postoji zakonodavstvo državne službe.

## **1. Pojam Službe vrhovnog rukovodstva (VRS)**

### ***1.1 Definicija pojma***

Kako bi se kreatorima politika i državnim službenicima zemalja srednje i istočne Europe pojasnio ovaj pojam, predlažemo slijedeću definiciju SVR:

**Služba vrhovnog rukovodstva (SVR) je strukturiran i priznat sustav kadrovske upravljanja višim nepolitičkim funkcijama (funkcijama javnih rukovoditelja) u državnom aparatu. To je karijerna državna služba koja pruža obrazovane i iskusne rukovoditelje koji se imenuju na te funkcije. Službom se upravlja centralizirano putem odgovarajućih institucija i postupaka, kako bi se omogućila stabilnost i profesionalizam temeljne skupine vrhovnih rukovoditelja, ali i kako bi se omogućila nužna fleksibilnost u svrhu praćenja promjena u sastavu Vlade.**

### ***1.2 Iskustva uspostavljanja Službe vrhovnog rukovodstva (SVR)***

Neka iskustva iz zemalja OECD-a mogu se izravno ili više neizravno povezati s pojmom SVR.

#### **i) Njemačka "viša služba" (*Höherer Dienst*)**

Njemačka državna služba i dalje je organizirana na temelju načela uspostavljenih početkom XVIII. stoljeća, kako bi se garantirala profesionalnost državnih službenika i njihova neutralnost u prema javnosti.

Skupine "visokih službenika" su državni službenici unovačeni nakon završenih diplomskih sveučilišnih studija (5½ godina teoretskih i praktičnih studija, te dva teška državna ispita). Propisi o državnoj službi (federalni zakoni i zakoni *Länder*, te propisi državne službe) propisuju uvjete potrebne da bi se članove više službe promaknulo na funkcije vrhovnog rukovodstva u federalnim i *Länder* ministarstvima. Posebna pravila ipak omogućuju državi da sa strane drži (odnosno "privremeno umirovi") nositelje dvije gornje funkcije u ministarstvima:<sup>2</sup> *Državne tajnike* (u Njemačkoj se to ime daje trajnim državnim službenicima na vrhu ministarske birokracije, a u drugim zemljama se često koristi termin *Generalni Tajnik*) i direktore/ravnatelje (*Abteilungsleiter*) koji ne odgovaraju ministru može se tako zamijeniti drugim članovima "više službe".

Kako bi se omogućila veća fleksibilnost karijernih puteva u viskojoj službi, *Land Baden-Württemberg* je 1986. godine osnovala Akademiju za vodstvo u javnoj službi kako bi se stvorila elita vrhovnih državnih rukovoditelja.

## ii) Francuski "viši korpus" (*Grands corps*)

Ideja o posebnoj karijernoj službi ili tijelu/korpusu (*corps*), poznata u gotovo svim zemljama kao diplomatska služba (*corps diplomatique*), je organizacijsko načelo državne službe u Francuskoj još od početka XIX. stoljeća (a u novije vrijeme i u Španjolskoj). Treba osobito spomenuti Državni savjet (*Conseil d'État*, koji istovremeno djeluje kao pravno savjetodavno tijelo Vlade i kao Vrhovni upravni sud), Računski sud (*Cour des comptes*) i Generalni financijski inspektorat (*Inspection générale des finances*). Ti *Corps* imaju tri ili četiri puta više članova od stvarnih položaja koji odgovaraju svojim posebnim funkcijama, kako bi se stvorio fond rukovoditelja za vrhovne upravne funkcije. Članovi tih *Corps* rade naizmjenično u matičnoj instituciji ili vrše upravne funkcije, kao što su generalni direktori i ravnatelji ministarstava i državnih agencija. Isto se može reći i za *corps* inženjera koji se novače iz *École polytechnique* i specijaliziranih poslijediplomskih inženjerskih fakulteta (*Ponts et chaussées, Mines* itd.).

Inicijalni projekt povezan s osnivanjem *École Nationale d'Administration* (ENA) 1945. godine ima neke zajedničke značajke s novijim sustavima SVR. Reforma je imala za svrhu demokratizaciju i obnavljanje elita u javnoj upravi i otvaranje okoštalih struktura u državnom aparatu. Središnja ideja ove reforme bila je zajedničko novačenje i izobrazba za postojeći *grand corps* (osim inženjera) i stvaranje posebnog novog *corps des administrateurs civils* koji bi popunio glavne upravne/rukovodeće funkcije u ministarstvima i državnim agencijama. Za razliku od postojećeg *corps*, koji je bio uspostavljena na sektorskoj osnovi, novi *corps* se zasnivao na međuministarskoj osnovi kako bi se omogućila veća mobilnost generalista. Uvodna izobrazba koju je pružala ENA trebala je biti dio konzistentnijih napora za izobrazbom, koji bi trebali biti organizirani kao usluga Centra za visoke upravne studije. U kombinaciji s internim novačenjem ENA-e (koje se događa putem odvojenog konkurentnog ispitivanja rezerviranog za iskusne državne službenike), time bi se uspostavila stvarna shema razvoja rukovoditelja.

Mehanizam treba osigurati stabilnost temeljne skupine javnih rukovoditelja, a i mobilnost funkcija na vrhu koja se oslanja na odvajanje stupnja (trajni karijerni položaj u *corps-u*) i funkcije (privremeni posao u ministarstvu ili državnoj agenciji).

---

<sup>2</sup> Naziv "politički državni službenici" (*politische Beamte*) koji se daje tim funkcijama/položajima već više od stoljeća (ovaj sustav je opisao Max Weber u svojim radovima o javnoj upravi) ne smije se pogrešno tumačiti. Riječ je o *upravnim funkcijama*, a ne *političkim funkcijama (položajima)*.

### **iii) Najnovija iskustva sa *Senior Executive Services (vrhovne izvršne službe)***

Najbolje poznato iskustvo sa sustavom SVR vjerojatno je vrhovna izvršna služba - *Senior Executive Service* (SES), koja je uspostavljena u saveznoj vladi SAD-a Zakonom o reformi državne službe iz 1978. godine.

Savezna SES u SAD\_u sastoji se od skupine od oko 8 000 ljudi, koji obuhvaćaju tri najveća stupnja državnih položaja. Osamdeset i pet posto članova SES-a moraju biti karijerni državni službenici, samo 10 posto može imati privremeno imenovanje u službi, a preostalih 5 posto otpada na "hitne slučajeve" i vrlo kratkoročna imenovanja. Nekoliko vrhovnih rukovodećih funkcija mogu se popuinjavati samo karijernim državnim službenicima (40 posto od ukupnog broja tih funkcija). Imenovanja na funkcije vrši Predsjednik SAD-a ili direktori agencija, a premještaji se mogu vršiti uz otkazni rok od samo dva tjedna, osim roka od 120 dana nakon uspostave nove predsjedničke administracije ili imenovanja novog direktora agencije. Zakon o reformi iz 1978. uspostavio je novi sustav procjene izvršenja i plaćanje prema zaslugama. Karijera članova SES-a određena je uzastopnim funkcijama koje obnašaju i programam razvoja rukovoditelja koji pohađaju. Ured za upravljanje kadrovima donosi propise o kvalifikacijama za SES, određuje odbore za pregled kvalifikacija kako bi potvrdio te kvalifikacije za sve osobe koje imenuju agencije za inicijalna karijerna imenovanja u SES, te za uspostavu i/ili zahtijevanje da agencije daju programe kako bi kandidate sustavno pripremale za članstvo u SES. Postoji izravna veza između programa razvoja kandidata i odabira rukovodećih kadrova.

Prema većini komentara, savezni SES u SAD-u nije ispunio svoja obećanja zbog kontradikcija unutar sustava kojeg je uspostavio Zakon o reformi i zbog politizacije imenovanja i nagrada od strane Predsjedničkih uprava.

Druge države, osobito savezne i državne uprave u SAD-u, Australiji i Novom Zelandu, uvele su SAS-ov u ranim osamdesetima, na temelju manje ili više iskustva savezne vlasti u SAD-u.

Istovremeno, Kanada je uvela *Kategoriju izvršnih službenika*. Otprilike po istom modelu, Italija je već 1972. godine uvela pojam "direktorata" (*dirigenza*). U sedamdesetima i osamdesetima, Velika Britanija je, zadržavajući tradicionalni sustav imenovanja na visoke upravne položaje putem certifikacije Komisije za državnu službu, uvela posebne karijerne puteve povezane s posebnom izobrazbom za perspektivne mlade državne službenike s "brzim trakom" i "europskim brzim trakom". Belgija, a u novije vrijeme i Nizozemska, uvele su iskustva u razvoj rukovoditelja; u Španjolskoj, slične su eksperiment pokušale i države automnih zajednica, kao što je Baskija.<sup>3</sup>

### ***1.3 Mogući doprinos SVR temeljnim rukovodećim funkcijama središnje države u ZSIE***

Trenutna sektorizacija državnih aparata u ZSIJE zathijeva da strukture i postupci ojačaju koherentnost i koordinaciju u kreiranju i provedbi politika. Tranzicija prema tržišnoj ekonomiji i novom skupu demokratskih institucija, uključujući i snažnu javnu upravu, zahtijeva štoviše i vodstvo u državnoj službi kako bi se omogućila provedba promjena. Ovo poglavlje istražuje te funkcije i kako im SVR može pridonijeti.

---

<sup>3</sup> Vidi Prilog I za neke reference o programima SVR.

## **i) Međuministarska komunikacija i koordinacija**

Većina ZSIE usvojila je političke institucije parlamentarnog sustava, mješavinu parlamentarnih sustava sa snažnom ulogom Predsjednika Republike. Na isti način kao i u zapadnoj Europi, parlamentarni sustav zahtijeva povećanu koordinaciju na razini državne službe, budući da ne postoji izravna hijerarhijska linija između šefa vlade i rukovoditelja ministarskih uprava, i zato što višestranačke koalicij obično ne potiču kolektivnu državnu akciju. Kakav god bio stupanj solidarnosti između članova vlade, međuministarska komunikacija i koordinacija, koja je sama po sebi temelj za kreiranje i provedbu politika, ne može se odvijati kroz sastanke Vijeća ministara ili čak na sastancima međuministarskog odbora na razini ministara. Komunikaciju i koordinaciju treba nadopuniti na razini državnih službenika.

Termin koordinacija označava različite radnje, postupke i strukture. U modernoj državi jedva da i postoji područje javne politike gdje je održiva izolirana akcija neke ministarske uprave ili državne agencije.

To je osobito točno kad se govori o proračunu i zakonodavstvu. Uspostava proračuna je dug postupak (oko osam do devet mjeseci u zapadnoeuropskim zemljama) komunikacije između Ministarstva financija i ministarstava koja troše, što dovodi do niza arbitraža između ministarstava koja troše, a što Ministar financija može riješiti samo ako ima snažan tehnički i politički položaj. Čak i tamo gdje je to slučaj, u konačnici mora postojati arbitraža između ministarstava koja troše i Ministarstva financija, što može učiniti samo Premijer ili Vijeće ministara. Kako bi sustav bio djelotvoran, tek ograničen iznos proračunskih arbitraža trebaju vršiti sami ministri: u većini zapadnoeuropskih zemalja, do 95 posto arbitraža su rezultat iterativnih postupaka unutar i između ministarstava. Većinu odluka rješavaju državni službenici zaduženi za izradu proračuna i vrhovni rukovoditelji ministarstava, a tek nekoliko slučajeva na kraju rješavaju sami ministri.

Što se tiče zakonodavstva, koordinacija je također potrebna za sve uprave, i to iz nekoliko razloga: Parlament ima tek ograničen kapacitet da bi se ozbiljno i dubinski bavio prijedlozima vlade, što znači da arbitraže treba vršiti uspostavom vladinog dnevnog reda za zakonodavno djelovanje. Osim toga, granice između ministarskih uprava nisu i ne mogu biti strogo definirane, što znači da je nužna dobra komunikacija između ministarstava prilikom izrade prijedloga zakona vlade, kako bi se izbjegla preklapanja i kontradikcije u ciljevima i sredstvima različitih zakona. To je još važnije u ZSIE, gdje treba redefinirati područja nadležnosti ministarskih uprava kako bi se prilagodile različitim fazama tranzicije u tržišno gospodarstvo. Ako tome nije tako, postoji ozbiljna opasnost da se novi zakoni donose bez jasnog sagledavanja kontradikcija s već postojećim pravilima i propisima, čime se suštinski aspekti kreiranja politika prepuštaju ustavnom nadzoru.

Većina međuministarskih sukoba mogla bi se riješiti u ranoj fazi ispravnim konzultiranjem između uprava koje u njima sudjeluju, omogućavanjem pojašnjavanja stavova i interesa, a prema potrebi i pregovora koji bi doveli do sporazuma između državnih službenika. Putem formalnih i neformalnih postupaka arbitraže na razini vrhovnih rukovoditelja izbjegava se prijenos većine tehničkih sukoba do Vijeća ministara. Također se tako omogućava veća djelotvornost upravnih direktiva i uputa, jer njihova provedba počiva na stručnjacima koji su izravno uključeni u nju. Ta vrsta međuministarske koordinacije moguća je jedino ako državni službenici uključeni u nju imaju zajedničko razumijevanje i praksu proračunskih, zakonodavnih i upravnih postupaka i ako su kadri sagledati državni aparat u cjelini, a ne samo vlastitu upravu. Isto vrijedi i za provedbu politika, u onoj mjeri u kojoj taj proces traži jasnu raspodjelu i prihvaćanje odgovornosti rukovoditelja, kao i prilagodbe u sekundarnom zakonodavstvu i proces alokacije sredstava.

Sadašnje stanje državnog ustrojstva i kulture državne službe u ZSIE ide prije u suprotnom smjeru: strukture i kultura državne službe teže jačanju rascjepkanosti jer su usmjereni na okomitu komunikaciju i hijerarhijsko donošenje odluka bez dovoljne delegacije odluka, što ima za posljedicu zaoštavanje međuministarskih sukoba koji se onda prepuštaju Vijeću ministara ili Premijeru. SVR može u velikoj mjeri pomoći da se preoblikuju stavovi kroz zajedničku izobrazbu, međuministarsku mobilnost te konačno i *esprit de corps* državnih službenika izravno uključenih u proces ministarskog i međuministarskog kreiranja politika.

## **ii) Zajednički standardi, postupci i rutine za različite državne uprave**

U nekoliko zemalja OECD-a (osobito u Velikoj Britaniji, Australiji i Novom Zelandu) postoji trend prema fragmentaciji središnje države na jedinice manje veličine kojima je lakše upravljati. Te jedinice imaju, ili će imati, veću autonomiju, i to ne samo u upravljanju politikama za koje su zadužene, nego i u pogledu standarda, postupaka i rutina, jer bi ih njihova usmjerenost na klijenta trebala navesti da uvedu propise koji zadovoljavaju njihove vlastite potrebe. O ovom trendu se ovdje ne raspravlja. No, tvrdi se da ZSIE prvo moraju razrditi i provesti s kontinuitetom zajedničke standarde, postupke i rutine za različite državne uprave prije no što uopće razmotre mogući uspjeh fragmentacije, na način kako se ona provodi u nekim drugim zemljama. Ti zajednički standardi, postupci i rutine moraju biti uspostavljeni i/ili konsolidirani najmanje u tri glavna područja: proračunski postupak, upravljanje ljudskim potencijalima i provjera zakonitosti.

U modernom državnom aparatu, razrada državnog proračuna je dugotrajan proces pregovaranja, kako je gore navedeno. No, treba naglasiti da se taj proces drži visoko standardiziranih tehničkih postupaka, koji moraju biti zajednički svim dijelovima državnog aparata kako bi omogućili realne odredbe i zajedničko povjerenje u faze pregovaranja i arbitraže u tom procesu. To nije tek pitanje koje se može prepustiti jedino specijalistima. Svi donositelji odluka u državnom aparatu moraju imati jasno i zajedničko razumijevanje tih standarda i postupaka, kako bi bili vješti pregovarači kada stvar uđe u tu fazu, ali i više općenito gledano, moraju imati stalno u vidu proračunska ograničenja kada izrađuju nacрте ili donose odluke o politikama. Ovdje bi opet stvaranje SVR moglo biti brz način uspostave i širenja zajedničkog razumijevanja i kulture u središnjoj državi.

## **iii) Vodenje u državnoj službi središnje države**

ZSIE proslaze kroz dramatične društvene i ekonomske promjene, mnogo važnije od onih kroz koje prolaze zemlje OECD-a. Nakon kratkog razdoblja vjere u radikalna tržišna rješenja, gdje se javnu upravu smatralo tek smetnjom, danas je jasno priznato da država ima vrlo važnu ulogu kako u tranzicijskom kretanju, tako i u prilagođavanju sebe same novom položaju čuvara tržišne ekonomije i vladavine prava. To znači i da je potrebno vodstvo unutar države kako bi se održala koherentna linija kreiranja politika. To vodstvo ne može dati samo politički vrh, čak niti u razdobljima relativno stabilne političke konjunktore. Kako pokazuju neki povijesni primjeri, poput Prusije nakon Napoleonskih ratova, ili u novije doba Francuske nakon Drugog svjetskog rata, snažna državna služba može igrati važnu ulogu u restrukturiranju institucija i gospodarstva neke zemlje.

Nizak stupanj učinkovitosti unutar državne službe je prepreka djelotvornom kreiranju politika, a čak i više, prepreka da se ponovno nametne uloga države u tranzicijskom procesu. Ovo zahtijeva obuhvatni reformski napor, koji može uspjeti samo ako postoji jasna i stalna volja za reformom u vrhu državne službe. Tu jasnoću i ustrajnost ne može dati samo politički vrh. Koalicijske vlade, koje često prati nestabilnost vlasti, teško mogu omogućiti ustrajni impuls potreban za proces promjene. No, čvrsta upravna elita, puduprta političkim naporima, ili koja ih čak i zamjenjuje, može pomoći u ostvarivanju važnih

rezultata, kako pokazuje iskustvo Francuske nakon rata, na primjer, gdje je reindustrijalizacija i prilagodba otvorenijoj ekonomiji ostvarena uz pomoć potiska aparata javne uprave kojeg su ustrajno vodili vrhovni državni službenici, čak i u razdobljima vrlo slabih i kratkotrajnih vlada.

Uspostava SVR mogla bi biti jedan način da se ostvari takvo vodstvo, stvaranjem *esprit de corps* konsolidiranog zajedničkim vrijednostima i iskustvima javne službe. Ako je sustav dobro dizajniran i ima dovoljna sredstva, može postati moćan instrument za ponovnu uspostavu i/ili poticanje morala u državnoj službi, davanjem jasnih mogućnosti razvoja karijere najboljim elementima postojeće državne službe i privlačenjem osoba izvan službe ili privlačenjem nekadašnjih članova službe. To može biti jedan od glavnih alata za stvaranje održavanje i učvršćivanje upravne kulture.

#### **1.4 Neke prednosti SVR**

Postoje različita rješenja dostupna za rješavanje tekućih i budućih problema vladavine u ZSIE i uspostavljanje SVR može biti tek jedan dio ukupnog reformskog procesa. Međutim, jedna od prednosti ranog uvođenja SVR je da je lako utvrditi ciljeve i sredstva takve reforme; više je fokusirana, a i obuhvatnija od mnogih drugih elemenata reforme, a osobito ima potencijal stvaranja impulsa za daljnje reforme državnog aparata. Treba naglasiti i neke druge prednosti, jer imaju srednjoročni ili dugoročni karakter, te tako podupiru ideju o uvođenju SVR kao trajnog obrasca vladavine u državnom aparatu.

##### **i) Pružanje neutralnog, ali politički osjetljivog savjeta ministrima**

Dobro dizajnirana Služba vrhovnog rukovodstva (SVR) trebala bi pomoći da se razvije upravna elita generalista koja je svjesna različitih vidova rada u državnom aparatu, koja može upravljati ministarskim upravama i državnim agencijama, ali također može pružiti i politički osjetljive savjete ministrima. SVR bi mogla ispuniti ulogu koju ne mogu igrati ni prilično neiskusni savjetnici političara, niti privatni konzultanti, bilo da su državljani ili stranci, koji nemaju ispravno razumijevanje ustrojstva državnog aparata koji već postoji i načina na koji bi ga trebalo razvijati.

Osim toga, SVR bi mogla pomoći da se premosti jaz između kreiranja i provedbe politika koji može dovesti do izrade vrlo nerealnih policy programa. SVR bi bila dizajnirana da razvija mobilnost između središnjih ministarskih uprava s jedne strane, te državnih agencija ili usluga na terenu s druge. Odgovarajuća struktura mobilnosti između različitih dijelova uprave mogla bi uvesti nove ideje koje se temelje na dobrom razumijevanju policy okruženja.

##### **ii) Stvaranje stabilnosti na najvišim upravnim razinama državnog aparata**

Kako bi se omogućile promjene na političkoj razini, budući da se one nužno događaju u parlamentarnim demokracijama, a da se pritom ne ometa funkcioniranje državnog aparata, mora postojati stabilnost na vrhovnim razinama državnih aparata. SVR, koja se temelji na odvajanju stupnja i funkcije, omogućila bi stabilnu temeljnu skupinu visokih državnih službenika, koji ostaju u sferi države bez obzira na promjene trenutne vlasti.

Ispravno dizajniran sustav mogao bi pokušati pomiriti dva naizgled suprotstavljena cilja:

- smanjivanje uplitanja stranačke politike u zapošljavanje u državnoj službi i upravljanje karijerom;
- i
- pružanje dovoljne fleksibilnosti ministrima, kako bi mogli uspostaviti dobre i povjerljive radne odnose s upravnim vrhom svojih uprava, kako bi omogućili efikasnije političko usklađivanje upravnih procesa.

Tradicionalna iskustva na zapadu pokazuju što bi trebalo izbjeći i što se može učiniti u ovom području. Britanski sustav potpune neutralnosti državne službe kritiziran je posljednjih godina jer je omogućio stalnim tajnicima i njihovim zamjenicima da određuju politike svojih ministara s većim utjecajem od izborne platforme njihovih stranaka. Ostaci sustava plijena (spoils) u predsjedničkoj administraciji SAD-a s druge strane, kritizirani su jer vode u preveliko ometanje državne aktivnosti sa svakom novom administracijom, i zbog dovođenja prevelikog broja neiskusnih vrhovnih rukovoditelja na visoke izvršne funkcije.

Njemački sustav "političkih državnih službenika" je djelomično rješenje ove dileme, budući da omogućava vladama da imenuju ljude izvan službe na upražnjena vrhovna mjesta, ali samo ako već imaju kvalifikacije da postanu visoki državni službenici. Pa ipak, to je krut sustav, budući da je jedini način stvaranja upražnjenog radnog mjesta slanje obnašatelja funkcije u "privremenu mirovinu". Francuski sustav ima zajedničke značajke sa SVR čak i ako je visoka državna služba fragmentirana u više desetaka *corps*. Imenovanje na više položaje ("prema diskreciji države") može se dogoditi izvan državne službe. No, to je vrlo rijetko, budući da *corps* visokih državnih službenika omogućava dovoljno važnu rezervu iskusnih i dobro osposobljenih rukovoditelja za trenutnu upravu kako bi se našli prikladni kandidati unutar državne službe za vršenje visokih dužnosti. Ako ministri ne mogu uspostaviti odnose povjerenja s državnim službenicima svojih uprava, mogu iz zamijeniti. No, oni ostaju u visokoj državnoj službi, bilo na novim položajima u upravi ili državnoj agenciji s čijim ministrom su bolje kadri surađivati, ili na više nezavisnim položajima u revizijskim tijelima, odborima ili upravnim sudovima gdje bliska veza s ministrom nije pretpostavka za posao.

Komplementarno rješenje za istovremeno postizanje upravne stabilnosti i političke odazivnosti je sustav ministarskih *kabineta* (*cabinet*) koji se koristi u Belgiji, Francuskoj i Italiji (i u Europskoj Komisiji) kao i u nekim ZSIE. Sastoji se od skupine posebnih savjetnika ministra, zaduženih za prenošenje ministrovih policy odluka u direktive i upute za upravno postupanje, te praćenje rada upravnih jedinica. Imenovanja članova *kabineta* obično je diskrecijsko pravo ministra. U Belgiji, ipak, dvije trećine članova *kabineta* treba izabrati unutar državne službe, kako bi se osigurala tehnička kompetentnost *kabineta*. U Francuskoj ne postoji takav propis, ali u praksi više od 90 posto članova *kabineta* dolaze iz državne službe, osobito iz "*grands corps*" i vraćaju se u svoje uprave kada ministar ode iz vlasti ili ih otpusti.

SVR bi također mogla postati *spremnik* tehnički kompetentnih državnih službenika za službu u ministarskim *kabinetima*, sve dok postoji jasan skup pravila koja osiguravanju transparentnost sastavai uloge *kabineta*: koliko imaju članova, da li ih se plaća iz proračuna ministarstva kojem pripada *kabinet*, koja su pravila za delegaciju ovlasti donošenja odluka od ministra članovima *kabineta*, itd.?

Stoga je pojam SVR kratkoročno kompatibilan s diskrecijskim političkim imenovanjima na ključne položaje u ministarstvima, dok uspostavlja strukturu koja će dugoročno garantirati kompetentnost i stručnost ljudi koji mogu biti imenovani na te položaje diskrecijskim izborom ministara.

### **iii) Centralizirati kako bi se decentraliziralo**

Kako bi djelotvorno funkcionirala, SVR mora uključivati neku vrstu središnje institucije zadužene za upravljanje službom. Međutim, takva središnja institucija mora biti alat za djelotvornu decentralizaciju, budući da decentralizacija može funkcionirati samo ako postoji dovoljan stupanj zajedničke upravne kulture i dobre komunikacije između decentraliziranih jedinica. Umjesto da vodi većoj centralizaciji,

centralizirano upravljanje vrhovnom državnom službom bi postalo jednim od glavnih alata za djelotvoran proces decentralizacije.

#### **iv) Omogućiti povišicu plaće viših državnih službenika bez povećanja proračunskih troškova**

Jedan od problema u nekoliko ZSIE je da odljev mozgova zbog velike razlike između plaća menadžera u privatnom sektoru i vrhovnih državnih službenika. To također može odvratiti neke od najboljih studenata od stupanja u državnu službu. Postojanje skupine stručnih vrhovnih rukovoditelja koji mogu obnašati različite položaje u različitim ministarstvima trebalo bi pomoći da se smanji ukupna veličina vrhovne državne službe.

Povećanje produktivnosti koje pruža ovaj sustav može dovesti do ukidanja nekoliko funkcija, omogućujući tako redistribuciju ukupnih plaća na vrhovnim funkcijama između članova SVR. To može pak stvoriti perspektive poboljšanja platne strukture, čime visoka državna služba može postati atraktivnija mladim ljudima.

## **2. Komponente potrebne za uspostavu SVR**

Kako pokazuje vrlo kratak opis postojećih iskustava sa SVR, ti sustavi se sastoje od niza komponenti, koje se mogu razlikovati od zemlje do zemlje. Ovo poglavlje pokušava definirati one komponente koje su ključne za uspostavu SVR i ukazuje na različite opcije dostupne za svaku od tih komponenti. Treba istaknuti da sustav mora biti robusan i vrlo jednostavan, osobito u prvim godinama rada. Vrlo sofisticiran sustav bio bi krhak i premalo transparentan kako bi se učvrstio i omogućio daljnji razvoj.

### **2.1 Minimalni pravni okvir**

Provedba SVR iziskuje jasno definiranje pravila, kao i dovoljno jasan vremenski horizont kako bi se novi sustav učinilo privlačnim i omogućilo evaluaciju nakon dovoljno prakse. U slučaju saveznih SES u SAD-u, Zakon o reformi državne službe, koji nije krenuo od nule, nego su mu prethodile brojne dugačke studije i višegodišnje rapsrave, predvidio je evaluaciju nakon pet godina funkcioniranja prije nego što SES postane definitivna. U ZSIE treba imati sporazum i prihvaćanje među uključenim ministarstvima i institucijama, dok zakonodavstvo kojim će se SVR učiniti održivom može doći naknadno.

#### **i) Parlamentarni zakon ili sekundarno zakonodavstvo?**

Pitanje da li bi pravni okvir trebao biti ugrađen u zakon Parlamenta ili bi se mogao donijeti sekundarnim zakonodavstvom ostaje otvoreno za raspravu. Ovisi o ustavnim normama koja se tiču nadležnosti reguliranja državne službe i stabilnosti i kapacitetu izgradnje povjerenja u oba tipa pravnih instrumenata. Također to ovisi u velikoj mjeri o političkim (sastav parlamenta i državnih koalicija) i socijalnim faktorima, kao što su utjecaj i homogenost sindikata državne službe. Iz tih razloga ovo pitanje nećemo detaljnije razrađivati.

#### **ii) Glavna načela i pravila:**

Taj minimalni pravni okvir trebao bi uspostaviti u najmanju ruku slijedeća načela i pravila:

- a) Definiranje SVR i njene veze s ostatkom državne službe, osobito u pogledu veza između generalista i specijalista u državnoj službi [(vidi pod iii)];
- b) Definiranje minimalnih uvjeta za primanje i jasnu uspostavu institucija i/ili ovlasti za provjeravanje kvalifikacija kandidata. To također znači definiranje da li samo karijerni državni službenici mogu biti članovi SVR, a ako ne, koji je maksimalni postotak imenovanja na određeno vrijeme ili političkih imenovanja u Službi. U tom slučaju, zakon bi također trebao propisati da li se neki položaji mogu popuniti samo karijernim državnim službenicima, te koje kriterije treba poštivati i koje institucije ovlastiti za utvrđivanje popisa tih položaja/funkcija;
- c) Definiranje odgovornosti za primanje i upravljanje karijerom dajući precizan okvir ovlasti različitih institucija središnje države. Različite izbore treba vršiti za različite vrste funkcija, kao što pokazuju dva slijedeća primjera:

### Primjer 1

#### Ovlast donošenja odluka

	Odabir	Imenovanje	Procjena	Promaknuće	Raspoređivanje	Stegovne mjere
<b>Institucije</b>						
Šef države		X				
Parlament						
Šef vlade					X	
Vijeće ministara						
Ministri				X		
Šefovi uprave			X			X
Posebni odbori		X				

U prvom primjeru, imenovanje u SVR vrši formalno šef države, kako bi naglasio činjenicu da članovi SVR službe državi kao instituciji, a ne samo jednom ministarstvu ili trenutnoj vladi. O izmještanjima odlučuje šef države, kako bi se osigurao da ministri nemaju obvezu zadržati članove osoblja koji ne bi bili u skladu s politikama trenutne vlade, premda članovi službe ostaju aktivni za upravu. Odabir vrše posebni odbori kako bi se osigurao jednak pristup SRV i stručne kvalifikacije njenih članova, dok se procjena i stegovne mjere, koji su tehničke prirode, prepuštaju u nadležnost državnim službenicima koji vode uprave o kojima je riječ. Promaknuće ovisi o ministrima, jer može dovesti do najvećih upravnih funkcija u državnom aparatu: ako bi promaknuće ovisilo o samoj državnoj službi, lako bi se moglo dogoditi da državni službenik koji ne odgovara očekivanjima ministra postane državni tajnik.

## Primjer 2

### Ovlast donošenja odluka

	<u>Odabir</u>	<u>Imenovanje</u>	<u>Procjena</u>	<u>Promaknuće</u>	<u>Raspoređivanje</u>	<u>Stegovne mjere</u>
<b>Institucije</b>						
Šef države						
Parlament						
Šef vlade		<b>X</b>				
Vijeće ministara				<b>X</b>	<b>X</b>	
Ministri						
Šefovi uprava		<b>X</b>				
Posebni odbori			<b>X</b>			<b>X</b>

U drugom primjeru, imenovanje u SVR vrši formalno šef vlade, kako bi se naglasila činjenica da članovi SVR-a služe vladi kao instituciji, a ne samo jednom ministarstvu. O premještajima i promaknućima odlučuje šef vlade kako bi se osiguralo da ministri ne moraju imati suradnike koji bi bili na liniji politika trenutne vlade, premda članovi službe ostaju aktivni u upravi. To bi trebalo pomoći da se izbjegne sektorizacija. Odabir vrše šefovi uprava između državnih službenika koji već imaju nužne stručne kvalifikacije, dok su procjena i stegovne mjere u nadležnosti posebnih odbora kako bi se osigurala politička neutralnost karijernog sustava od stranaka;

d) Stvaranje institucija i/ili tijela vlasti koja razvijaju posebne programe izobrazbe, te određuju minimalnu vezu između izobrazbe i primanja u službu, kao i između izobrazbe i napredovanja u karijeri;

e) Uspostavljanje načela klasifikacije radnih mjesta i opisa radnih mjesta u upravi i uspostavljanje tijela koje razvija kriterije i provjerava njihovu primjenu, te odobrava popis funkcija koje sačinjavaju dio SVR-a

f) Određivanje načela platnog i mirovinskog sustava SVR-a i stvaranje institucija i/ili tijela koja trebaju upravljati tim sustavima.

### iii) Veze s općim pravnim okvirom državne službe

Čini se da nije nužno da zemlja već ima doneseno opće zakonodavstvo za cijelu državnu službu prije uspostave SVR. Zapravo, broj i složenost odredbi koje treba donijeti za pravni okvir SVR-a mnogo je

manje opsežan nego za opći pravni okvir državne službe. To znači da bi donošenje zakona za SVR bilo brže nego za cijelu državnu službu. Uspostava SVR, ograničene na nekoliko stotina funkcija, može pomoći u eksperimentiranju sa sustavima državne službe prije donošenja definitivnih općih odabira.

Usprkos tome, uspostava pravnog okvira za SVR treba biti tek prijelazna faza i treba što osmisliti poveznice s budućim sustavom jednako jasno – premda ne i jednako detaljno – kao i s postojećom legislativom. Glavna pitanja koja treba razmotriti su slijedeća:

- a) Pravni okvir za SVR i pravila i propisi za opću državnu službu moraju jasno uspostaviti uvjete i posljedice prijelaza s općeg sustava na SVR ili obratno. Treba odrediti načela za ekvivalentnost nadoknada kako bi se osiguralo da primanje u SVR ne može dovesti do smanjenja neto plaće. Načela minimalne kompenzacije treba propisati za one – ako ih uopće ima – koji bi otišli natrag u opću državnu službu iz SVR;
- b) Ako se uspostavi opći pravni okvir za državnu službu, on treba potvrditi postojanje SVR i propisati koje su mogućnosti i ograničenja derogacija općih pravila državne službe za SVR;
- c) Oba pravna okvira moraju odrediti da li su platni i mirovinski sustav SVR dio sustava opće državne službe ili su specifični za SVR. U ovom drugom slučaju, treba razviti pravila slučajeva kako bi se omogućilo državnim službenicima da svoja prava na mirovinu zadrže kada prelaze iz jednog u drugi sustav;
- d) Treba dizajnirati mehanizme kojima će se osigurati koordinacija između pravnog okvira SVR i pravila i propisa opće državne službe, osobito u slučaju djelomičnih revizija;
- e) Treba donijeti odluke o različitim karijernim putevima generalista s jedne i specijalista s druge strane.

## **2.2 Sustav primanja i upravljanja karijerom**

Sustav primanja i upravljanja karijerom vjerojatno je ključna sastavnica SVR. Mora biti pažljivo dizajniran, uzimajući u obzir sve posebne značajke zemalja za evaluaciju i korektiju nakon nekoliko godina iskustva. Treba razmotriti najmanje šest elemenata pri dizajniranju SVR:

### **i) Veličina SVR**

Veličina SVR određuje se prema ukupnoj veličini državne službe i ospegu vrhovnih upravnih funkcija uključenih u SVR. Neto veličina SVR (broj članova ili funkcija) mora biti dovoljno velik da omogući fleksibilnost pri alociranju funkcija pojedincima (nekoliko tisuća), ali i dovoljno malen da bi omogućio razvoj *esprit de corps* (ne više od nekoliko tisuća). U svakom slučaju, treba postojati tranzicijska faza od nekoliko godina prije no što SVR dostigne svoju definitivnu veličinu.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Za usporedbu: savezni SES u SAD-u ima oko 8 000 članova (0,2% ukupne savezne državne službe); talijanska *dirigenza* predstavlja 2% ukupne državne službe; u Švedskoj, posebni razvojni program prošlo je 200 do 300 generalnih ravnatelja agencija, što predstavlja manje od 1/1 000 ukupne državne službe.

To znači pojašnjavanje sustava položaja u državnoj službi i vršenje nekoliko izbora:

- a) Jasno definiranje funkcija koje su političke ili diskrecijske, i onih koje su stalne funkcije državne službe; jasno je da ministri imaju političke položaje, no status ministrovih savjetnika i vrhovnih rukovodećih funkcija u ministarstvima (kao što su generalni tajnici, direktori/ravnatelji) može se razlikovati od zemlje do zemlje;
- b) Odluka koliko stupnjeva ili rangova položaje treba uključiti u SVR.<sup>5</sup> Broj rangova može se razlikovati od jedne do druge ministarske agencije. Kao što bi svaka uprava ili agencija imala tendenciju da iz statusnih razloga uključi maksimalni broj rangova, jasno je da je riječ o politici odluci koju treba donijeti Vijeće ministara ili Premijer. Zbog transparentnosti je ipak preporučljivo da postoji dosta homogen model djelovanja za većinu ministarstava;
- c) Odluka da li SVR treba obuhvatiti javna poduzeća ili biti ograničena na ministarske uprave i državne agencije. Mogućnosti razvoja (privatizacije javnih poduzeća, transformacije državne agencije u javno poduzeće) također su uzete u obzir;
- d) Oluka koji položaji mogu ostati izvan SVR. To bi bio jasan slučaj za vojne funkcije u Ministarstvu obrane i drugim ministarstvima ako je to relevantno. Jasan popis specijalističkih položaja također se može isključiti iz SVR. U svakom slučaju treba donijeti i objaviti jasan izbor o tome da li se isključenje oslanja samo na tehničke kriterije ili i na političke kriterije. Kako bi se stvorilo povjerenje unutar državne službe, takve odluke moraju biti najmanje vladine odluke, a ne mogu se prepustiti pojedinim ministrima, premda ne moraju biti dio zakona koji donosi Parlament.

## ii) Kriteriji za primanje

Budući da se SVR oslanja na odvajanje stupnja i položaja, treba napraviti razliku između primanja u službu i imenovanja na položaj. Ovo drugo podliježe ustavnim pravilima i obično znači odluku Vijeća ministara ili ministara, dok o primanju u Službu treba odlučiti ili ga barem kontrolirati, specijalizirana i autonomna institucija. To znači se da imenovanje na položaj u SVR može dogoditi samo za kandidate koji su već članovi SVR ili za osobe koje ispunjavaju uvjete za primanje u SVR.

Obično bi kontrolna institucija trebala imati ulogu uspostavljanja detaljnih kriterija za pristupanje, uzimajući u obzir obrazovanje, iskustvo i uspješno završavanje specifičnih programa izobrazbe. Treba uspostaviti posebno tijelo ili posebna tijela kako bi se potvrdilo da kandidati ispunjavaju te kriterije.

Pa ipak, treba odrediti neke opće kriterije za pristupanje u pravnom okviru SVR, što opet podrazumijeva vršenje izbora:

- a) Da li je stupanje u SVR moguće samo za već etablirane karijerne državne službenike, ili je Služba otvorena i ljudima izvan službe, koji dolaze iz privatnog sektora ili su politički imenovani?

---

<sup>5</sup>Savezni SES u SAD-u na primjer, obuhvaća vrhovne stupnjeve postojećeg upravnog obrasca (ako se isključe imenovanja predana na odobrenje Senatu, koja se mogu smatrati samo političkim položajima). U Njemačkoj, s druge strane, *visoka služba* obuhvaća sve rukovodeće funkcije, a čak i uključuje neke položaje bez rukovodećih odgovornosti, koje su početna točka karijere.

b) u prvom slučaju, koje je minimalno vrijeme koje treba provesti u državnoj službi da bi se steklo to pravo?

c) u drugom slučaju, kako treba odrediti ekvivalente između iskustva u državnoj službi i izvan državne službe? Da li je takvo primanje u SVR trajne prirode ili je ograničeno na imenovanje na određenu funkciju (koje su posljedice na mirovinu)?

d) Da li se izobrazba za primanje treba dogoditi prije no što imenovanje postane djelotvorno ili nakon razdoblja rada? Postoji li samo jedna institucija zadužena za razvoj i provedbu programa izobrazbe za kandidate za SVR?

e) Je li se moguće reintegrirati SVR nakon što ste je namjerno ili nenamjerno napustili?

f) Što se događa s imenovanjima na položaje u SVR uslijed hitnog slučaja?

Mogu se izvršiti različiti izbori, no treba naglasiti da se, osobito u razdoblju tranzicije, preporuča višestruki sustav ulaska u SVR, pod uvjetom da pravila kojima se upravlja svakim mehanizmom ulaska budu jednostavna i transparentna.

### **iii) Načela premještanja**

Budući da SVR mora omogućiti fleksibilnost imenovanja i, ako već ne neutralizirati, ono barem strukturirati upletanja stranačke politike, načela raspoređivanja treba propisati. To podrazumijeva nekoliko izbora:

a) Je li premještanje iz SVR položaja u potpunosti diskrecija ministra? Čak i ako tome nije tako, žalbeni sustav trebao bi izbjeći mogućnost prikrivanja političke odluke u vidu disciplinske sankcije ili sankcije zbog neuspjeha u rukovođenju;

b) Da li premještanje podliježe posebnim vremenskim ograničenjima (minimalni rok za obavijest, moratorij na premještaj nakon što novi ministar stupi na položaj)<sup>6</sup> Treba li postojati standardna vremenska ograničenja na državnoj razini ili bi te granice trebale uzeti u obzir raznovrnost državnih uprava? Ako je tako, odluku ne bi trebalo prepustiti pojedinim ministrima, već bi to u najmanju ruku trebala biti odluka Vijeća ministara;

c) Da li premještanje podliježe drugim proceduralnim ili tehničkim uvjetima? Kako i od koga se ti uvjeti propisuju i kontroliraju?

d) Što se događa s premještenim rukovoditeljima ako nisu odmah imenovani na upražnjeni položaj? Kako bi se odgovorilo na ovo ključno pitanje, treba pregledati položaje uključene u SVR kako bi se vidjelo da li nude dovoljan broj položaja osim onih koji podliježu posebnoj vezi s

---

<sup>6</sup>U saveznom SES-u u SAD-u, treba poštivati moratorij od 120 dana kada nakon predsjedničkih izbora dolazi nova administracija. To bi trebalo omogućiti bolje međusobno poznavanje prije no što se donese odluka o mogućem premještaju.

ministrom. Ako ne, treba dizajnirati sustav "spremnika" kako bi se članove SVR moglo korisno angažirati sve dok ne pronađu odgovarajuće upražnjeno radno mjesto u aktivnoj upravi<sup>7</sup>;

e) Treba li postojati maksimalni vremenski rok za obnašanje neke dužnosti? U mnogim zapadnim zemljama, smatra se da provođenje više od pet godina na istom položaju vodi do nedostatka fleksibilnosti i inventivnosti, ako ne i gorih stvari;

f) Koja vrsta središnje institucije najbolje može upravljati premještajima?

Gore navedena pitanja jasno pokazuju da treba postojati nekakva demografska analiza postojeće državne službe u zemlji kako bi se omogućile odluke o tim elementima SVR.

#### **iv) Karijerna načela**

Jedan od najdelikatnijih elemenata o kojima treba odlučiti pri uspostavi SVR je ispravan dizajn karijernog sustava, uključujući i faktore koji motiviraju članove SVR da ostanu u karijeri. Uspostava i funkcioniranje SVR dobar je način da se osigura ispravno novačenje mlađih državnih službenika, budući da jasno pokazuje da postoje jasne mogućnosti napretka u karijeri za inteligentne i motivirane javne rukovoditelje. To se postiže tako da se uspostavi jasna veza između promaknuća i procjene radnog izvršenja.

Ako je SVR ograničena na vrhovne rangove javne uprave i ako je ukupna veličina državne uprave nešto manja, postoji jasan rizika da se neke od boljih članova SVR obeshrabri nakon samo nekoliko godina u službi. To zahtijeva uspostavu centralizirane upravljačke institucije zadužene za koordiniranje karijernih puteva prema nekim standardnim kriterijima za promaknuće na važnije položaje.

Isključivo oslanjanje na procjenu radnog izvršenja i tržišne mehanizme moglo bi biti relevantno za zemlje s vrlo fleksibilnim tržištem radne snage za vrhovne rukovoditelje i malim diferencijalom plaća između javnog i privatnog sektora<sup>8</sup>. Bilo bi izuzetno opasno činiti to u ZSIE, gdje su rukovoditelji oskudan resurs u cjelini i gdje postoji i prevelika tendencija da dobri elementi državne službe pobjegnu u privatni sektor.

Komplementarno rješenje bilo bi predvidjeti mobilnost između državnih položaja i položaja u javnim poduzećima. Može se također u tom smislu spomenuti propise državne službe koji garantiraju lak pristup političkoj karijeri<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup>Zanimljiv je primjer Programa privremenog raspoređivanja kanadske vlade koji omogućava obnašateljima najviših rukovodećih položaja u ministarstvima da odu na privremeni dopust, tijekom kojeg se bave izobrazbom ili istraživanjem na sveučilištima, te državnim centrima za izobrazbu ili istraživanje.

<sup>8</sup>To je u svakom slučaju filozofija novozelandske *Senior Executive Service*.

<sup>9</sup>Na primjer, u Francuskoj i Njemačkoj se državnim službenicima dopusta da se takmiče na izborima. Ako budu izabrani, nisu obavezni dati ostavku u državnoj službi, nego ih se automatski stavlja na privremeni dopust. Ako ne budu ponovo izabrani, mogu se vratiti u državnu službu gdje su zadržali svoja mirovinska prava i prava na promaknuće. To objašnjava zašto su mnogi dobro poznatih francuski političari pripadnici *grand corps*.

## **v) Institucije za primanje, premještaj i upravljanje karijerom**

Prethodne točke trebale su jasno pokazati potrebu za posebnim institucijama za upravljanje SVR-om. Treba pronaći ravnotežu između nepotrebne složenosti institucija i uzimanja u obzir različitih potreba za odlukama nezavisnog tijela ili pak šefova državnih uprava i agencija.

Imenovanje na položaje u SVR trebala bi biti odgovornost članova vlade, no odluke o primanju u SVR kao i kontrolu raspoređivanja trebalo bi vršiti autonomno ili barem nestranačko tijelo; ukupno upravljanje SVR trebalo bi vjerojatno biti zadaća Ureda Premijera, ili ministarstva državne službe (uprave), ako takva institucija uopće i postoji.

Kako bi se olakšala provedba SVR, čini se preporučljivim stvoriti neku vrstu središnje institucije koja omogućava formalno ili neformalno upravljanje karijerom, osobito pružanjem mogućnosti zapošljavanja članova službe koji ne bi mogli u određenom trenutku služiti na vrhovnim položajima u ministarstvima, zbog nedostatka političkog povjerenja minsitra. To bi mogao biti centar za izobrazbu i istraživanje, gdje bi članovi službe mogli raditi nakon promjene vlasti koja dovodi do njihovog preraspoređivanja. To može također biti revizijska, kontrolna ili inspeksijska agencija, ili čak i upravni sud, kao što je *Državni savjet*, *Računski sud* i *Generalni financijski inspektorat* u Francuskoj. Premda je primarna i službena svrha takve institucije vršenje revizije, to je vrlo djelotvoran sustav za izobrazbu na radnom mjestu. Njeni članovi imaju pregled ukupnog upravnog sustave kroz svoje funkcije u instituciji. Njene članove tako se može lako pozvati da popune vrhovne položaje u ministarstvima, ali također imaju i osnovu s dovoljno prestiža i zanimljivog rada na koji bi se mogli vratiti, u slučaju da novi ministar želi promijeniti obnašatelje tih vrhovnih funkcija.

## **vi) Transparentnost pri popunjavanju upražnjenih mjesta**

Najvažniji mehanizam za osiguravanje dobrog upravljanja SVR, kao i izgradnje potpore za nju u državnoj službi, je osiguravanje transparentnosti procesa na razini stupanja u SVR. Kao drugo, treba uspostaviti sustav objave natječaja za radna mjesta, koji omogućava redovito natjecanje kvalificiranih članova SVR za većinu radnih mjesta. Dok bi ministri mogli smatrati da ih takav sustav ograničava, trebalo bi ih možda uvjeriti da cilj nije ograničiti njihovu mogućnost odabira nositelja vrhovnih položaja, nego upravo suprotno, da im se tako ponudi širi izbor odgovarajućih i sposobnih kandidata između kojih mogu odabrati ljude s kojima bi htjeli raditi.

## **vii) Jasan sustav odgovornosti**

Rasprava u SAD-u i nekim drugim zemljama u kojima postoji ili je predviđen "*Senior Executive Services*" pokazuje da često ne postoji odgovor na jedno vrlo važno pitanje: pitanje odgovornosti.

Zbog nekih kontradiktornih načela kod ciljeva i dizajniranja SVR, postoje pitanja o odgovornosti članova službe: jesu li odgovorni neposrednim šefovima ili Izvršnom krilu Vlasti ili Parlamentu ili svojim "klijentima" ili odgovaraju samo Zakonu i Pravosuđu?

U većini slučajeva, ta rasprava potječe od snage i nekih pojednostavljenih i menadžerističkih pogleda koji su u osamdesetima prevladavali u javnoj raspravi o državnoj službi. Imajući u vidu utjecaj tih pogleda na neke ZSIE, državne vlasti trebaju jasno odrediti odgovornost članova SVR, te ona mora biti ugrađena u pravni okvir sustava, kao i u programe izobrazbe.

### **2.3 Posebna izobrazba**

Posebna osobina SVR-i je važnost koja se pridaje *razvoju rukovoditelja* i *razvoju kandidata*. Korištenje ovog vokabulara umjesto klasičnijih pojmova izobrazbe i obrazovanja ukazuje na filozofske opcije i tehnička ograničenja izobrazbe za SVR.

#### **i) Vođenje računa o tehničkim ograničenjima**

Izobrazba za članove i buduće članove SVR suočava se s istim tehničkim ograničenjima kao i izobrazba za ostatak državne službe u ZSIE (nedovoljno posebnih materijala, nedovoljan razvoj programa i metoda izobrazbe u javnom sektoru, itd.).

No, postoji i specifičnije ograničenje, koje proizlazi iz same prirode SVR, koja se također nalazi u većini razvijenih zemalja: klijenti za takve programe imaju tek ograničeno vrijeme dostupno za izobrazbu, budući da su obično najdjelotovrniji vrhovni javni službenici ili privatni menadžeri. Stoga, razvojni programi moraju se u velikoj mjeri oslanjati na metode učinja kroz djelovanje, gdje se najdugotrajniji dio izobrazbe obavlja na poslu, uz pomoć prijelaznij pripremnih seminara i seminara praćenja, te uz blisku vezu sa savjetnicima ili predavačima. Jedna od prednosti ove metode je da većina polaznika obrazovanja sami postaju treneri – za vlastito osoblje tijekom razvojnog programa, te za novopridošle u SVR u narednim godinama.

#### **ii) Prilagodba razvojnih kurikuluma područjima u upravi koja zahtjevaju vođenje**

Konačni sadržaj razvojnih nastavnih planova i programa za vrhovne javne rukovoditelje svakako treba biti dizajniran za svaku zemlju posebno, uzimajući u obzir njene specifičnosti.

Usprkos tome, zajednički rad između institucija za izobrazbu ZSIE mogao bi pružiti koristan okvir koji navodi vrstu predmeta koje treba istražiti i metode koje treba koristiti.<sup>10</sup>

#### **iii) Povezivanje izobrazbe s procjenom izvršenja i razvojem karijere**

Programi izobrazbe za članove SVR trebali bi biti visoko individualizirani. Najbolje je da budu razvijeni nakon niza intervjua za procjenu u procesu koji obuhvaća vrhovnog rukovoditelja ili kandidata za SVR, jedinicu za izobrazbu rukovoditelja i nadzornike (supervizore). Oni se dizajniraju s ciljem poboljšavanja rada pojedinog rukovoditelja/rukovoditeljice u područjima gdje sam(a) smatra da mu/joj radno izvršenje ne zadovoljava. Idealno bi bilo da razvojni program dovede do nove procjene i razvoja karijere čim se otvori odgovarajuća nova funkcija.

#### **iv) Posebne strategije za zemlje SIE**

Uspostava SVR u ZSIE svakako će iziskivati posebne strategije. Ako se uzme u obzir potreba da se privuče nova generacija u državnu službu, to će vjerojatno dovesti do više izdiferenciranog obrasca obrazovanja za autsajdere i izobrazbe putem učenja kroz djelovanje za insajdere.

---

<sup>10</sup> Prva Ljetna škola Mreže instituta i škola za javnu upravu u srednjoj i istočnoj Europi - Network of Institutes and Schools of Public Administration of Central and Eastern Europe (NISPACEE), održana u Portorožu u Sloveniji, u kolovozu 1994., uspostavila je okvir tog tipa (vidi Prilog II).

Nedovoljno resursa za izobrazbu također će vjerojatno dovesti do primjene međunarodne suradnje u osmišljavanju i praćenju razvojnih programa. U svakom slučaju provedbu programa izobrazbe treba u što je moguće većoj mjeri prepustiti lokalnim institucijama i trenerima. Kako bi se olakšao ulazak budućih državnih službenika u SVR, treba preispitati ulogu programa javne uprave na sveučilištima ili specijaliziranim institutima i osmisliti nove nastavne planove i programe.

#### **2.4 Analiza i opis poslova**

Kako bi se omogućila mobilnost među ministarstvima i agencijama, te uspostavio opseg SVR, ministarske uprave i države agencije trebale bi obaviti analizu poslova za više funkcije. To bi trebale učiniti središnje organizacije koje upravljaju SVR, u suradnji s ministarcima i obnašateljima tih funkcija, kako bi se osiguralo da se u cijelom državnom aparatu koristi zajednička metodologija

Takva analiza poslova trebala bi imati dva glavna proizvoda (outputa):

- izrada popisa položaja koji će biti obuhvaćeni SVR; i
- izrada opisa poslova koja će se koristiti za uspostavu ciljeva za procjenu radnog izvršenja, za analizu potrebe za izobrazbom s točke gledišta organizacije i za oglašavanje radnih mjesta. Opisi poslova trebaju se razvijati sa službom i periodično revidirati. To znači da analiza poslova nije jednokratna operacija povezana s uspostavom SVR, već bi trebala postati dio standardnog funkcioniranja sustava.

#### **2.5 Platni sustavi i uvjeti nadoknade**

Promicatelji “*Senior Executive Systems*” u SAD-u i drugdje pokušali su u većoj ili manjoj mjeri uvesti plaćanje prema zaslugama. To je prikazano kao glavni doprinos motivaciji i živosti članova službe. Međutim, iskustvo osobito u saveznom SES SAD-a pokazuje da je plaćanje prema zaslugama (merit) glavni element nezadovoljstva među članovima službe. Postoje dva glavna razloga za to. Prvo, neka od obećanja koja su bila ugrađena u reforme kojima je uspostavljena SES nisu održana zbog promena trenutne vlasti i nedostatka financijskih sredstava. Kao drugo, a vjerojatno i važnije, pojavile su se sumnje da bonusi nisu dijeljeni prema izvršenju, nego prema političkim ili osobnim sklonostima, budući da su nagrade dijelili politički pretpostavljeni u razdoblju gdje su viši karijerni državni službenici doživjeli novi razvoj politiziranih imenovanja. Pouka koju treba izvući iz tih događanja je važnost kontinuiranog upravljanja SVR. Nije preporučljivo samo je uspostaviti.

Iskustva u većini zemalja gdje je u državnu službu uvedeno plaćanje prema zaslugama pokazuju da postoji stalno prebijanje na račun automatskih kriterija nadoknade, što dovodi do demotiviranja nekih ljudi jer nedovoljno uzimaju u obzir stvarno radno izvršenje, te diskrecijske alokacije od strane šefova službi, što dovodi do sumnje u pogledu mogućeg nedostatka objektivnosti šefa, osobito ako je riječ o politički imenovanoj osobi. To će trebati uzeti u obzir pri izradi platnih sustava i utvrđivanju uvjeta za nadoknadu.

Treba uzeti u obzir još jedno pitanje: ako su glavni ciljevi uspostave SVR razvoj upravne elite *esprit de corps*, takmičenje među članovima službe mora ostati ograničeno. Treba staviti naglasak na zajedničke vrijednosti i zajedničko ponašanje, a ne na razlike u izvršenju.

To dovodi do osmišljavanja sustava nadoknade gdje moraju koegzistirati tri elementa:

**i)** Značajan dio nadoknade mora biti povezan sa stupnjem koji imaju SVR. U slučaju nedostatka odgovarajućih slobodnih radnih mjesta, to omogućava karijerna promaknuća kako bi se pokazale neposredne financijske posljedice, čak i kada je obrazac zapošljavanja prilično krut. Taj dio nadoknade treba biti automatski povezan s radnim stažem: dio povećanja nadoknade mogao bi se povezati s uspješnim dovršenjem tečajeva izobrazbe i procjenama izvršenja, te bi se njime moglo centralizirano upravljati uz sudjelovanje odabranih članova službe.

**ii)** Drugi značajan dio nadoknade mora biti povezan s trenutnom funkcijom koju obnaša svaki član službe. Pouzdani opisi poslova su neophodni da bi ovo dobro funkcioniralo, budući da se inače korišteni kriteriji mogu biti kriteriji statusa povezani s političkim značajem ministara ili šefova državnih agencija.

**iii)** Treći dio nadoknade mogao bi se sastojati od posebnih nagrada, koje mogu, ali i ne moraju biti povezane s izvršenjem. Ovo drugo je vjerojatno najdelikatniji sustav koji treba uspostaviti, budući da mora biti povezan s radnim izvršenjem na poslu, kojeg pregledava (politički) šef. Jedino rješenje da se ograniči podozrivost je da postoji standardni sustav procjene koji se centralizirano prati, s kompenzacijama između uprava, koje dovode do preporuka od strane ministara. Iskustvo pokazuje da tada postoji rizik da sustav bonusa postane automatski i da izgubi vezu sa stvarnim izvršenjem. Nekoliko socioloških studija u zapadnim zemljama pokazuje da su monetarne nagrade važne za privlačenja mladih diplomaca u državnu službu. Međutim, oni imaju tek manju ulogu, ako je i ima, u motivaciji vrhovnih državnih službenika; jasni i pouzdani mirovinski sustavi često se na ovoj razini smatraju mnogo važnijima od posebnih nagrada. Posebnu pažnju treba posvetiti strukturi i transparentnosti monetarnih i nemonetarnih nagrada: čini se presudnim u ZSIE izbjeći da javnost i ostatak državne službe steknu dojam da je SVR samo još jedna verzija *nomenklature*.

### 3. Zaključci

Služba vrhovnog rukovodstva (SVR), odnosno strukturiran i priznat sustav kadrovske upravljanja za više nepolitičke funkcije (funkcije javnih rukovoditelja) u državnom aparatu, može biti jedna od glavnih reformi kojom će se olakšati razvoj nužnih rukovodećih funkcija na razini cijele uprave, podići kvalitetu i učinkovitost rada i donošenje odluka središnje države uprave, te poboljšati ukupni proces upravljanja ljudskim potencijalima u državnom aparatu. Time se može podići stručna sprema viših državnih službenika izbjegavanjem uplitanja stranačke politike u postupke njihova odabira i upravljanje karijerom, te tako povećati mogućnost odabira ministara koji žele imati učinkovito, ali i politički osjetljivo osoblje.

Takav sustav temelji se na karijernoj državnoj službi, pružajući obrazovane i iskusne rukovoditelje koje se može imenovati na funkcije javnih rukovoditelja. Službom se upravlja centralizirano putem odgovarajućih institucija i postupaka, kako bi se omogućila stabilnost i profesionalnost temeljne skupine vrhovnih rukovoditelja, ali i omogućila nužna fleksibilnost kako bi se odgovorilo na promjene sastava Vlade. Premda ovaj rad daje velik niz pitanja na koja treba odgovoriti kako bi se izgradila SVR, takav sustav ne mora biti jako sofisticiran; može se temeljiti na jednostavnom i robusnom modelu prilagođenom neposrednim potrebama zemlje, a koji se može u kasnijim fazama dalje razvijati kako bi se vodilo računa o razvoju javne uprave i reformi državne službe.

## ***PRILOG I***

### **ODABRANA BIBLIOGRAFIJA**

- BAN, Carolyn and INGRAHAM, Patricia eds. (1984), *Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Act of 1978*, Albany State University Press, Albany, New York.
- BUCHANAN, Bruce (1981), "The Senior Executive Service: How we Can Tell if it Works?", *Public Administration Review*, br. 41, str. 349-358.
- CULLEN, R.B. (1986), "The Victorian Senior Executive Service: A Performance Based Approach to the Management of Senior Managers", *Australian Journal of Public Administration*, T. XLV, br. 1 (ožujak).
- HECLO, Hugh (1983), "A Government of Enemies", *The Bureaucrat*, br. 12, str. 12-14.
- INSTITUT INTERNATIONAL DES SCIENCES ADMINISTRATIVES (1988), *La haute fonction publique en Belgique et dans les pays industrialisés -- Recrutement, carrière et formation*, IISA, Bruxelles.
- KESSLER, M-C. (1994), *Les grands corps de l'État*, PUF, Paris.
- NEWLAND, Chester A. (1988), "The American Senior Executive Service: Old Ideas and New Realities", *International Review of Administrative Sciences*, br. 4, str. 699.
- SULEIMAN, Ezra N. (1984), *Bureaucrats & Policy-Making*, Holmes & Meyer, New-York.
- ZILLER, Jacques (1993), "Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze", *Administrations comparées*, Montchrestien, Pariz.
- ZILLER, Jacques (1988), "L'accès à la fonction publique dans les États de la Communauté européenne", *Égalité et mérite*, Bruylant, Bruxelles.

## **PRILOG II**

### **PREPORUKE NISPACEE-a ZA OKVIRNI NASTAVNI PLAN I PROGRAM (KURIKULUM) IZOBRAZBE U SLUŽBI ZA VRHOVNE JAVNE RUKOVODITELJE**

Tijekom prve ljetne škole o razvoju nastavnog plana i programa koju je održala *Mreža instituta i škola za javnu upravu u srednjoj i istočnoj Europi* (NISPACEE), sudionici su detaljno raspravljali tijekom izobrazbe u službi. Radna skupina izradila je popis od otprilike 25 tema za razmatranje i sporazumjela se o slijedećim osnovnim područjima tečaja:

#### **1. PRAVO**

- Kako koristiti baze podataka
- Upoznavanje s izvorima prava
- Tumačenje/tehnike za analizu tekstova
- Pravni okvir
- Zaštita ljudskih prava
- Deregulacija
- Pravna mašinerija
- Organizacija i postupak upravnog/ustavnog prava

#### **2. PRORAČUN I FINACIJE**

- Kako bi trebao izgledati dobar proračunski proces
- Tehnike budžetiranja i financija
- Kako se razumijeva i vidi proračunski proces
- Uloge institucija kao što su riznica, Ministarstvo financija, eksterne institucije
- Određivanje i kontrola troškova
- Javna nabava (postupak i pravo)

#### **3. KOMUNIKACIJA**

- *Interna komunikacija u državnom aparatu:*
  - vođenje sastanaka, vještine pisanja i prezentiranja
  - upravljanje i širenje informacija
  - interne komunikacijske strategije
- *Eksterna komunikacija državnog aparata:*
  - vještine pisanja i prezentiranja
  - otvorenost prema javnosti i njeni parametri (uključujući i manjine)
  - odnosi s javnošću
  - odnosi s medijima

#### **4. ULOGE I ODGOVORNOSTI RUKOVODITELJA**

- Planiranje
- Određivanje prioriteta
- Određivanje ciljeva
- Uravnoteživanje politika, programa i resursa
- Savjetovanje
- Realizacija

#### **5. UPRAVLJANJE LJUDSKIM POTENCIJALIMA**

- Deskriptivni aspekt – zakon o državnoj službi, kategorije poslova
- Politike novačenja, promaknića, kvalifikacija
- Sustavi plaća, uvjeti
- Procjena izvršenja
- Vođenje dosjea o kadrovima
- Motiviranje i nagrađivanje ljudi

#### **6. UPRAVLJANJE USLUGAMA I OPERACIJAMA, UPRAVLJANJE UREDOM**

- Vještine analiziranja i poboljšavanja isporuke usluga
- Poboljšavanje javnih usluga:
  - operativno
  - ponašanja
- Objedinjene (one stop) državne službe
- Oblici prilagođeni korisnicima
- Poboljšavanje upravljanja uredom
- Etika i korupcija

#### **7. RJEŠAVANJE SUKOBA PREGOVARANJE**

- Interpersonalne vještine
- Suradnja/takmičenje
- Izgradnja timova
- Upravna kultura
- Odnosi između ponašanja i stresa
- Komparativno ponašanje (kako se drugi ponašaju u drugim kulturama i javnim sektorima)
- Ponašanja u javnom sektoru naspram novim ponašanjima u privatnom sektoru.