



SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management
Zajednička inicijativa OECD-a i Europske Unije, pretežno financirana od strane EU

STRUKTURNI ELEMENTI ZA REGRUTIRANJE U EUROPSKIM SUSTAVIMA DRŽAVNIH SLUŽBI napisao Francisco Cardona — lipanj 1998

Izvorno objavio OECD na engleskom pod nazivom: *Structural Elements for Recruitment in European Civil Service Systems* © 1998 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.

Pregled općih načela zemalja članica EU

Postupci novačenja koji su uspostavljeni u sustavima država članica EU pokušavaju kombinirati dva načela, koja u nekim slučajevima zahtijeva ustav zemlje. Jedno od tih načela je pravo na jednak pristup svakog kvalificiranog građanina državnoj službi. Svaki građanin ima pravo na javno zapošljavanje, pod uvjetom da ispunjava opće uvjete propisane zakonom, kao i posebne uvjete koji su određeni oglasom o slobodnom radnom mjestu. Drugo načelo odnosi se na interes javne uprave da regrutira najbolje dostupne kandidate za državnu službu.

Neke zemlje sklonije su više jednom od ovih načela nego drugom. Zemlje na koje više utječe klasični francuski koncept javne uprave (Španjolska, Portugal, Italija, te naravno Francuska) tendiraju naglašavanju važnosti načela jednakog pristupa, dok su druge zemlje, kao što su Nizozemska ili Nordijske zemlje, sklonije naglašavati novačenje najprikladnijih kandidata za neko radno mjesto. To je posljedica općih karakteristika njihovih sustava, karijernih sustava ili sustava radnih mjesta. Treba, međutim, reći da se oba načela trenutno pojavljuju, u većoj ili manjoj mjeri, u gotovo svim zemljama EU. Pitanje je samo koje od njih prevladava nad drugim kao glavna karakteristika dotičnog sustava.

Treba se sjetiti da su zemlje s dugom poviješću apsolutističkih ili despotskih političkih režima oštro na nju reagirale naglašavanjem načela jednakog pristupa na temelju merit-načela (sposobnosti i znanja), a provedenog putem prilično formalnih i fiksnih propisa. Ta je reakcija trebala poslužiti kao sredstvo brisanja prijašnjih praksi nepotizma, političke patronaže i trgovine zaposlenjima u javnoj službi.

U svakom slučaju, zemlje članice EU, bez obzira na svoje posebne karijerne sustave ili sustave radnih mjesta u državnoj službi, osmislile su postupke koji služe odabiru najboljih kandidata, ali i garantiranju prava jednakog pristupa svakom građaninu. Ti su sustavi općenito poznati kao sustavi novačenja koji se temelje na merit-načelu, a provode se putem otvorenog natječaja. Postoje neke iznimke od pravila otvorenog natjecanja, kao u slučaju Nizozemske, gdje se slobodna mjesta obično popunjavaju prema slobodnoj odluci čelnika dotičnog odjela. Međutim, odluka čelnika upravnog odjela, premda je donesena slobodno, ne može biti arbitrarna, budući da je obavezan/a odabrati najboljeg dostupnog kandidata za dotično radno mjesto.

Što se tiče zaposlenika koji nisu državni službenici, opće pravilo je da se novačenje uglavnom temelji na prilično slobodnom odabiru vlasti, koji mora garantirati transparentnost i poštenost (fairness) postupka novačenja. Pa ipak, u velikom broju zemalja, kao što su Španjolska i Italija, zbog ustavnih uvjeta, svaki

javni zaposlenik, bilo novačen ili pod programom državne službe prema običnim radnim zakonodavstvom, mora biti regrutiran putem postupka otvorenog natječaja.

Općenito, u većini zemalja, broj kandidata koji su pripušteni u javnu upravu ograničen je proračunom. Prilično pomno razrađen sustav žalbe na odluke o regrutiranju postoji doista u većini zemalja članica EU, do te mjere da se pitanja povezana s jednakim pravom na javno zaposlenje smatraju jednim od javnih područja koja su upadljivije i strože podvrgnuta vladavini prava. Zapravo, ishodi tih slučajeva osporavanja predstavljaju vrlo važan dio slučajnog prava upravnih sudova u zemljama kao što su Francuska, Španjolska i Italija. S druge strane, europski propisi imaju ovdje utjecaj u toj mjeri u kojoj novačenje za mnoga radna mjesta unutar državne službe u jednoj zemlji članici EU mogu biti otvoreno svim državljanima svih drugih zemalja članica. Europski sud tjera članice EU da imaju sustave sudskog nadzora dostupne svim kandidatima za državnu službu, koji im daje pravo da budu informirani o razlozima eventualnog odbijanja njihove kandidature.

U nekim se zemljama pojavljuje razlikovanje između eksternog i internog novačenja. Vanjsko novačenje je otvoreno svakoj osobi koja ispunjava opće uvjete propisane zakonom i na temelju obavijesti o slobodnom radnom mjestu. Takozvano interno novačenje obično je ograničeno na državne službenike koji su već u službi i koristi se uglavnom kao način promicanja tih službenika.

Karijerni sustav

Prevladavajući sustav državne službe u zemlji ima utjecaj na sadržaj postupaka novačenja. U karijernim sustavima, sadržaji tih postupaka u osnovi se sastoje od ispitivanja s ciljem provjere znanja kandidata, gdje se od svih njih traži da imaju odgovarajući sveučilišni stupanj ili potvrdu o akademskoj naobrazbi (diplomu). To znanje se osobito odnosi na područje javnog prava (ustavnog, upravnog, oporezivanja i proračunskih pravnih sustava zemlje). Ti predmeti nadopunjeni su specifičnim predmetima koje se smatra relevantnima za određeno područje gdje se nalaze slobodna radna mjesta treba popuniti (npr. zakoni o radu i socijalnoj sigurnosti za inspektore rada, carina i međunarodni trgovinski propisi za carinske inspektore, organizacijska teorija i računovodstvo za administratore). Ta se ispitivanja odvijaju na početku karijere. Kasnije se mogu aktivirati mehanizmi mobilnosti i promocije koji omogućuju seljenje s jednog na drugo radno mjesto, što će predstavljati određeni karijerni put dotičnog državnog službenika. Kandidati su rangirani prema rezultatima dobivenim na ispitivanjima, a upražnjeno radno mjesto nudi se onome s boljim rezultatom.

U karijernim sustavim probni rok obično slijedi nakon novačenja. Tijekom tog razdoblja, koje traje između nekoliko mjeseci i nekoliko godina, ovisno i posebnoj regulativi zemlje, o upravnoj formaciji (corps) i radnom mjestu koje treba popuniti, novoregrutirani državni službenik mora sudjelovati u više općih i specifičnih aktivnosti osposobljavanja i usavršavanja, i istovremeno mu može biti mentor stariji državni službenik. Na kraju probnog roka, državni službenik može biti otpušten iz državne službe zbog nezadovoljavajućeg izvršenja, ili mu može biti potvrđena karijera stalnog, cjeloživotnog državnog službenika.

Pojavljaju se različite kombinacije, kao posljedica sve veće konvergencije između karijernog sustava i sustava radnih mjesta i međusobnog posuđivanja elemenata između sustava. Na primjer, u slučaju nove demokracije kao što je Španjolska, može se postati državni službenik ili javni zaposlenik putem klasičnog ispitivanja karijernog sustava (koje se naziva *oposición*), ili putem samog pregleda CV-a, nakon kojega slijedi intervju s *ad hoc* komisijom (što se naziva *concurso*), premda se taj postupak u zakonu smatra iznimnim i s vrlo ograničenom mogućnosti korištenja. Konačno, postoji kombinacija jednoga i drugoga (koja se zove *concurso-oposición*). U sklopu tog mješovitog postupka klasično ispitivanje se vrši u prvoj instanci i dobiva se rezultat. Samo oni koji uspiju u prvoj fazi ispitivanja (*oposición*) pripušteni su u fazu *concurso*, gdje se CV preispituje u svezi s prethodno utvrđenim skupom zasluga (merit) koje su određene na temelju obavijesti o slobodnom radnom mjestu. Te su zasluge obično povezane s postojećim radnim iskustvom kandidata, dok su dodatne diplome, akademske potvrde ili usavršavanje, premda koristi na izvršenje na radnom mjestu koje treba popuniti, ne smatraju presudnima. Konačni rezultat cijelog postupka je sabiranje rezultata gdje obično nisu jednako ocijenjeni ispitivanje i rezultati CV-a, a veća važnost se obično pripisuje rezultatima dobivenim u fazi *oposición* (ispitivanje) Ishodi *concurso* faze

ponekad se koriste kao sredstvo rješavanja problema jednakih rezultata među kandidatima. U svakom slučaju, kandidate procjenjuje nezavisna komisija koju sačinjavaju predstavnici odgovarajuće uprave (ministarstva ili agencije), sveučilišta, ministarstva javne uprave i sindikati državne službe. Odluke tih komisija, bilo da su proceduralne ili supstantivne, mogu biti osporene pred sudom, što ponekad ima za posljedicu duge i zamršene postupke, ali istovremeno je omogućilo sudovima razvoj obilnog materijala doktrine slučajnog prava.

Sustav radnih mjesta

U sustavima radnih mjesta naglasak je na odabiru najprikladnijeg kandidata za mjesto koje treba popuniti. To znači da se u postupku regrutiranja osim na prethodnoj akademskoj naobrazbi i dodatnim aktivnostima obrazovanja ili osposobljavanja i usavršavanja kandidata, također insistira na radnom iskustvu, prethodnim rezultatima u poslu, pa čak i psihološkim karakteristikama kandidata, kako bi se garantirao prihvatljiv standard izvršenja na radnom mjestu od samog početka. Postupak regrutiranja je kombinacija ispitivanja, preispitivanja CV-a i intervjua. Konačnu odluku donosi komisija za regrutiranje, ili ona može biti povjerena čelniku nadležnog odjela. Također postoji i pravo na sudski pregled odluke o novačenju, koju provodi ili specijalizirani upravni sud ili obični radni sudovi. U sustavima radnih mjesta postoji također i početni probni rok, koji uglavnom ima svrhu procijeniti prilagodbu novoregrutiranih državnih službenika na radno mjesto.

Zaključak: struktura regrutiranja

Pretpostavimo dva uvjeta:

- 1) Da se traži sustav novačenja koji ima za svrhu odabrati najprikladnijeg dostupnog kandidata za neko radno mjesto;
- 2) Da zakonski okvir zemlje priznaje pravo na jednak, na merit-načelu zasnovan pristup državnoj službi ili javnom zaposlenju, bez obzira na rasu, etničku skupinu, spol, obiteljsko podrijetlo, vjersko uvjerenje ili političke stavove.

Ako su ispunjeni gornji uvjeti, strukturu za novačenje predstavljao bi skup pravila koja utjelovljuju ta načela i garantiraju njihovu djelotvornu praktičnu provedbu u stvarnom životu. U tom slučaju, minimalni strukturni elementi prihvatljivog postupka novačenja, sukladno najuobičajenije prakticiranim standardima država članica EU, mogli bi biti slijedeći:

- 1) Pravila koja upravljaju postupcima novačenja moraju se temeljiti na otvorenom natjecanju među kandidatima koji ispunjavaju skup općih uvjeta, koji su obično: državljanstvo, punoljetnost, odgovarajući sveučilišni stupanj ili akademska diploma, nekažnjavanost i fizička spremnost koja odgovara poslu koji treba obavljati.
- 2) Od kandidata se može zahtijevati da ispunjavaju posebne uvjete koje zahtijeva stvarni posao koji treba izvršavati, u smislu znanja i profesionalnog iskustva. Kako bi se to osiguralo, potrebno je ispitivanje i preispitivanje CV-a.
- 3) Natječaj mora biti najavljen, a širenje obavijesti o slobodnom radnom mjestu mora biti omogućeno širom zemlje, što je šire moguće. U pravilu koristi se službeni list.
- 4) Obavijest o slobodnom radnom mjestu uključivat će svaki uvjet za postupak, osobito popis predmeta za ispitivanje, rokove za predaju prijave i dokumenata koji potkrepljuju prijavu, dodatnih zasluga koje može uzeti u obzir komisija za procjenu (na primjer, vrijedno profesionalno iskustvo, potvrde o dodatnom osposobljavanju i usavršavanju, potvrde o znanju stranih jezika, posebnim kompjuterskim vještinama, itd.). Kandidatima treba dati odgovarajuće vrijeme bilo da prikupe tražene dokumente koje trebaju predati ili da se pripreme za ispitivanje.
- 5) Kasnije će se osnovati nezavisna komisija koja će procijeniti kandidate. Poštenje (fairness), objektivnost i ispravan postupak bit će načela kojima će se rukovoditi rad te komisije. Svaki član komisije koji ima rođake ili bliske prijatelje kandidata ili njegove/njene obitelji morat će se povući iz komisije. Nasumični odabir predmeta za ispitivanje s liste treba biti pravilo. Kandidati će imati pravo osporiti odluku komisije pred sudovima u razumnom vremenskom roku. Kada se odluka suda razlikuje od odluke komisije za procjenu, odluka suda će imati prednost i izvršit će se odmah.