



P.Z. br. 714

HRVATSKI SABOR

KLASA: 023-03/14-01/02

URBROJ: 65-14-02

Zagreb, 9. listopada 2014.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 178. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem ***Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima***, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavila dr. sc. Martina Dalić, zastupnica u Hrvatskom saboru, aktom od 9. listopada 2014. godine.

U radu Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, sudjelovat će predlagateljica prijedloga zakona.

PREDSJEDNIK

Josip Leko

P.Z. br. 714

Dr. sc. Martina Dalić

Zagreb, 9. listopada 2015.

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno:	09-10-2015	
Klasifikacijska oznaka	O.g. jed.	
023-03/14-01/02	65	
Uredbeni broj	Pri.	Vrij.
6531-14-01	1	-

PREDSJEDNIK HRVATSKOG SABORA
Gdin. Josip Leko

Predmet: Prijedlog Zakona o izmjenama o dopunama Zakona o državnim službenicima

Na temelju članka 85. Ustava Republike Hrvatske (NN 85/10 – pročišćeni tekst) i članka 172. Poslovnika Hrvatskog sabora (NN 81/172) podnosim Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima s pripadajućim prilogom.

Sukladno članku 174. stavak 2 Poslovnika Hrvatskog sabora u postupku donošenja Zakona na sjednici Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela potrebna obrazloženja dat će u ime predlagatelja dr.sc. Martina Dalić.

Dr. sc. Martina Dalić



PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA

I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE

Ustavna osnova za donošenje ovoga Zakona sadržana je u članku 2. stavku 4. podstavku 1. I članak 85. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine, broj 85/2010 – pročišćeni tekst).

II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE UREĐUJU ZAKONOM TE POSLJEDICE KOJE ĆE DONOŠENJEM ZAKONA PROISTEĆI

a. Ocjena stanja

Stupanjem u članstvo u EU Hrvatska je postala ravnopravna sudionica europskog ekonomskog prostora i zajedničkog tržišta, ali se isto tako u potpunosti izložila natjecanju s drugim državama članicama u pogledu ekonomskih i socijalnih uvjeta poslovanja, rada i uvjeta života koje nudi na svom teritoriju. Hrvatska više nije u situaciji kada mora ispunjavati uvjete članstva, ali je zadatak koji sada stoji pred njom u suštini puno izazovniji. Hrvatska danas mora kao punopravna članica EU razvijati svoju državnu i javnu upravu kako bi mogla ravnopravno sudjelovati u članstvu, ali i realizirati svoje ekonomske potencijale.

Stoga je predvidivost, pouzdanost i produktivnost državne i javne uprave bitna odrednica uspjeha u natjecanju na zajedničkom europskom tržištu i ekonomskom prostoru. Države kao na primjer Hrvatska koje obilježava niska tradicija jakih državnih i javnih institucija i poštivanje vladavine prava se onda suočavaju s poteškoćama u upravljanju javnim sektorom, ali i s poteškoćama u oblikovanju i provođenju javnih politika ili drugim riječima jasnog, transparentnog i predvidivog okvira za poslovanje i funkcioniranje privatnog sektora. Neučinkovitost, niska produktivnost i sporost državne i javne uprave postaju tako bitna kočnica kako ekonomskog oporavka tako i samog razvoja.

Jedna od bitnih osobina državne i javne uprave u uspješnim europskim državama je njezina depolitizacija koja se, između ostalog, ogleda u broju politički imenovanih hijerarhijskih razina u tijelima državne uprave. Hrvatska je tijekom procesa pristupanja u članstvo EU iskoračila u pravcu depolitizacije i jačanja profesionalnosti državne uprave između ostalog i kroz smanjivanje broja imenovanih dužnosnika u tijelima državne uprave. Međutim, nakon parlamentarnih izbora 2011. godine ovaj je proces prekinut. Umjesto jačanja načela profesionalne administracije i njezine stabilnosti, umjesto daljnjeg promoviranja rezultata rada i kvalitete rada kao temeljnog kriterija vrednovanja rada došlo je do politizacije državne službe. Broj politički imenovanih hijerarhijskih razina je bitno povećan.

Hrvatska se na taj način pridružila i nekim drugim Novim članicama EU koje su nakon stupanja u punopravno članstvo povećale stupanj politizacije državne uprave jer tu ne postoji eksplicitna pravna stečevina. Međutim, ove su promjene u Hrvatskoj dale očekivano vrlo negativne rezultate jer je izgubljen značajan dio 'institucionalne memorije', iskustva i znanja stečenog tijekom procesa pregovora. Rezultati su vidljivi ne samo u općem pogoršanju ekonomskog stanja već i brojnim pogrešnim odlukama Vlade (koje su se pozivale na Zakone koji su davno prestali vrijediti), odlukama i zakonima koje je poništio Ustavni sud kao i u brojnim skandalima vezanim uz sukob interesa pojedinih državnih dužnosnika. Država koja ima relativno slabe institucije zbog komparativno kratke

državne povijesti mora jačati stabilnost i profesionalnost državnih institucija. Njihova politizacija ugrožava sposobnost efikasnog funkcioniranja države kao cjeline.

b. Novosti koji donosi Zakon

Ovim se Zakonom predlaže produljenje mandata državnih službenika koje imenuje Vlada sa sadašnjih četiri na rok od pet godina. Na ovaj se način želi osigurati kontinuitet i stabilnost državne službe i osigurati čuvanje institucionalne memorije prilikom političkih promjena. Istovremeno, imenovanjem ovih službenika na mandat pridonosi se jačanju njihova motiva da unapređuju rezultate svoga rada kako bi se mogli uspješnije natjecati na natječaju za idući mandat.

Uvodi se također i obveza tijela državne uprave koje provodi natječaj za rukovodeće državne službenike da rezultate natječaja za izabranog i deset najbolje plasiranih kandidata objavi na internetskim stranicama najkasnije na dan donošenja Odluke Vlade o imenovanju.

Ovim se Zakonom također utvrđuje način reguliranja prava i obveza državnih dužnosnika kojima je promijenjen status sukladno Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika. Državnim službenicima na taj su način postali pomoćnici ministra, glavni ravnatelj policije, ravnatelj porezne uprave, ravnatelj carinske uprave, ravnatelji državnih upravnih organizacija, glavni državni rizničar, pomoćnici ravnatelja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, pomoćnici ravnatelja Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, pomoćnici direktora Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, ravnatelj Središnjeg registra osiguranika, zamjenik glavnog tajnika Vlade, te ravnatelj i zamjenik ravnatelja Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije .

Državni dužnosnici kojima je promijenjen status zadržavaju pravo na plaću do imenovanja službenika na odgovarajuća radna mjesta koji će se imenovati temeljem provedenog javnog natječaja.

Javni natječaj za popunjavanje uspostavljenih službeničkih mjesta mora se raspisati najkasnije u roku od 30 dana od stupanja na snagu ovog Zakona. Rezultati natječaja isto kao i lista 10 kandidata koji su postigli najbolje rezultate na testiranju i intervju objavit će se na internetskim stranicama tijela državne uprave koje je raspisalo natječaj.

Ako državni dužnosnici kojima je promijenjen status ne udovolje uvjetima natječaja i ne budu ponovo imenovani na službeničko radno mjesto Vlada će donijeti rješenje o njihovom razrješenju.

III OCJENA SREDSTAVA POTREBNIH U DRŽAVNOM PRORAČUNU

Provođenje ovog Zakona ne zahtijeva dodatna sredstva u državnom proračunu, ali otvara mogućnost ušteda.

IV TEKST PRIJEDLOGA ZAKONA S OBRAZLOŽENJEM

Prilaže se. Sastavni dio obrazloženja je dokument pod nazivom „Prilog za raspravu o reformi državne i javne uprave“ koji je priložen ovom Zakonu sukladno članku 174. stavku 3. Poslovnika Hrvatskog sabora.

PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA

Članak 1.

U Zakonu o državnim službenicima (NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13) u članku 74a stavci 1. i 2 mijenjaju se i glase:

„(1) U kategoriji radnih mjesta rukovodećih službenika, na rad na mjesta glavnog tajnika ministarstva i državnog ureda, ravnatelja (direktora) u ministarstvu, glavnog državnog rizničara, glavnog ravnatelja policije, ravnatelja Porezne uprave, ravnatelja Carinske uprave, ravnatelja ureda Vlade, zamjenika predstojnika državnog ureda, ravnatelj i zamjenika ravnatelja državne upravne organizacije, predstojnika ureda državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave, pomoćnika ravnatelja Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, pomoćnika ravnatelja Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje i pomoćnika ravnatelja Hrvatskog zavoda za zapošljavanje službenike imenuje i razrješava Vlada na temelju javnog natječaja na razdoblje od pet godina.

(2) Rezultati javnog natječaja iz stavka 1. ovog članka uključujući životopise i rezultate testiranja i intervjua za odabranog i deset najbolje plasiranih kandidata objavit će na svojim internetskim stranicama tijelo državne uprave koje provodi natječaj najkasnije na dan donošenja odluke Vlade o imenovanju“.

Članak 2.

Iza članka 151a dodaje se naslov i članak 151b, koji glasi:

„Promjena statusa pojedinih dužnosnika

(1) Položaji pomoćnika ministra, glavnog ravnatelja policije, ravnatelja porezne uprave, ravnatelja carinske uprave, ravnatelja državnih upravnih organizacija, glavni državni rizničar, pomoćnici ravnatelja hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, pomoćnika ravnatelja Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, pomoćnika direktora Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, ravnatelja Središnjeg registra osiguranika, zamjenika glavnog tajnika Vlade, te ravnatelja i zamjenika ravnatelja Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije postaju radna mjesta državnih službenika.

(2) Osobe zatečene na položajima iz stavka 1. ovog članka nastavljaju obavljati dosadašnje poslove i imaju pravo na plaću prema dotadašnjim rješenjima do imenovanja službenika na odgovarajuća radna mjesta na temelju natječaja sukladno odredbama ovog Zakona, a nakon toga, ako ne budu ponovo imenovani Vlada će donijeti odluku o njihovom razrješenju od dužnosti.

(3) Natječaj za imenovanje na radna mjesta iz stavka 1. ovog članka raspisat će se najkasnije u roku od mjesec dana od dana stupanja na snagu ovog Zakona.

(4) Odabrani kandidat isto kao i lista 10 najbolje plasiranih kandidata koji su postigli najbolje rezultate na testiranju i intervju javno će se objaviti na internetskim stranicama tijela državne uprave koje je raspisalo natječaj.

(5) Plaće i druga materijalna prava koja pripadaju službenicima iz stavka 1. ovog članka utvrdit će se sukladno Zakonu o sustavu plaća u državnoj službi. „

Članak 3.

Iza članka 151b dodaje se naslov i članak 151c, koji glasi:

„Promjena duljine mandata pojedinih državnih službenika

„Službenici iz članka 74.a koji su u trenutku donošenja ovog Zakona zatečeni na mandatu od 4 godine dovršit će svoj mandat do kraja nakon čega će se provesti natječaj sukladno odredbama članka 1 ovog zakona“

Članak 4.

Ovaj Zakon stupa na snagu 1. siječnja 2015.

TEKST ODREDBI VAŽEĆEG ZAKONA KOJE SE MIJENJAJU

Članak 74.a

(1) U kategoriji radnih mjesta rukovodećih službenika, na radna mjesta glavnog tajnika ministarstva i državnog ureda, zamjenika predstojnika državnog ureda, zamjenika ravnatelja državnih upravnih organizacija, ravnatelja ureda Vlade, predstojnika Ureda potpredsjednika Vlade, ravnatelja ureda, agencija, direkcija i drugih stručnih službi koje Vlada osniva uredbom te predstojnika ureda državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave, službenike imenuje i razrješava Vlada na prijedlog čelnika tijela, na temelju javnog natječaja na razdoblje od četiri godine.

(2) Do provedbe javnog natječaja iz stavka 1. ovoga članka, Vlada može za obavljanje poslova rukovodećeg službenika iz stavka 1. ovoga članka ovlastiti najduže do šest mjeseci državnog službenika zatečenog u državnoj službi.

(3) Rukovodećeg službenika iz stavka 1. ovoga članka Vlada će razriješiti:

1. na osobni zahtjev,
2. ako je proglašen odgovornim za tešku povredu službene dužnosti,
3. ako je za prethodnu kalendarsku godinu ocijenjen ocjenom »zadovoljava«,
4. nakon ukidanja ili promjene djelokruga ustrojstvene jedinice ili državnog tijela kojim upravlja,
5. u slučaju prestanka državne službe u skladu sa zakonom.

(4) Rješenje o razrješenju mora biti obrazloženo.

(5) Protiv rješenja o razrješenju nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

(6) Razriješeni rukovodeći državni službenik rasporedit će se na drugo odgovarajuće radno mjesto u državnom tijelu za koje ispunjava uvjete, vodeći računa o njegovom stručnom znanju, vještinama, sposobnostima i dosadašnjem radnom iskustvu.

(7) Ako nema radnog mjesta na koje se razriješeni rukovodeći državni službenik može rasporediti, odgovarajuće se primjenjuju odredbe Zakona o stavljanju službenika na raspolaganje Vladi.

Obrazloženje

Uz članak 1.

Propisuje se način popunjavanja i duljina obavljanja mandata za rukovodeće službenike koje imenuje Vlada. Propisuje se da Vlada imenuje ove službenike na mandat od pet godina. Mandat rukovodećih službenika je dulji od političkog mandata Vlade radi osigurana kontinuiteta državne službe.

Uz članak 2.

Propisuje se način popunjavanja radnih mjesta koja su izmjenama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika postala službenička radna mjesta.

Uz članak 3.

Propisuje se postupanje sa službenicima koje imenuje Vlada, a koji se zatečeni na mandatu od 4 godine.

Uz članak 4.

Propisuje se stupanje Zakona na snagu

PRILOG ZA RASPRAVU O REFORMI DRŽAVNE I JAVNE UPRAVE

Dr. sc. Martina Dalić, nezavisna zastupnica

Sadržaj

1. Sažetak: prijedlozi za učinkovitiju, stručniju i jeftiniju državnu i javnu upravu.....	2
2. Strukturne reforme i tzv. rezovi	5
3. Dijagnoza stanja: ekonomski razlozi za reformu državne i javne uprave	6
4. Veličina državne i javne uprave u Hrvatskoj.....	8
5. Sastavnice sveobuhvatne reforme državne i javne uprave.....	9
6. Depolitizacija i rukovodeći državni službenici	10
7. Načela reforme sustava plaća, vrednovanja rada i nagrađivanja u državnoj i javnoj službi.....	12
8. Upravljanje reformom državne i javne uprave.....	15
9. Reforma državne uprave i socijalni dijalog	16
10. Reforma državne uprave i politička volja	16
11. Provedba i konkretizacija.....	17
12. Ocjena potrebnih sredstava.....	20
Literatura:	21

1. Sažetak: prijedlozi za učinkovitiju, stručniju i jeftiniju državnu i javnu upravu

Namjena je ovog dokumenta potaknuti raspravu o sadržaju reforme državne i javne uprave u Republici Hrvatskoj i pri tome ponuditi konkretna zakonska rješenja za depolitizaciju državne uprave i uvođenje sustava plaća i vrednovanja rada na kriterijima stručnosti i rezultata rada. Konkretizacija prijedloga objašnjenih u ovom dokumentu ostvaruje se kroz paket Zakona kojeg čine Prijedlog Zakona o sustavu plaća u državnoj službi i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, Prijedlog Zakona o sustavu plaća u javnim službama, Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika i Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima.

Cilj iznesenih prijedloga je stvaranje učinkovite, profesionalne i motivirane državne i javne uprave koja će građanima i poduzetnicima osigurati jeftiniju i kvalitetniju javnu uslugu. Javnim uslugom smatramo cijeli spektar usluga koji se kreće od dosljedne i učinkovite provedbe načela vladavine prava (stabilan i efikasan pravni i administrativni okvir) do osiguravanja primjerene kvalitete obrazovanja i zdravstvene zaštite.

Prijedlozi koji se konkretiziraju u navedenim zakonskim prijedlozima uključuju depolitizaciju državne uprave i uvođenje sustava plaća i vrednovanja rada koji se temelji na rezultatima rada, kompetencijama i učinkovitosti u obavljanju radnih zadataka.

Depolitizacija je nužna pretpostavka uspjeha reforme jer predstavlja temelj stvaranja profesionalnog upravljačkog kadra u državnim i javnim službama. S druge strane, profesionalan i motiviran upravljački kadar je okosnica efikasne uprave i jedan od bitnih preduvjeta uspješnog provođenja cjelokupne reforme.

Depolitizacija državne uprave se ostvaruje kroz:

- Smanjivanje broja politički imenovanih razina upravljanja po načelu da se u tijelima državne uprave politički imenuju čelnik državne institucije i njegov zamjenik (npr. ministar i zamjenik).
- Transformiranje svih ostalih visokih razina upravljanja (npr. ravnatelj porezne uprave, ravnatelj carinske uprave, ravnatelji (direktori) uprava u ministarstvima, glavni ravnatelj policije, pomoćnici ravnatelja HZZOa, HZMOa i HZZa i sl) u službenička mjesta koja se popunjavaju na javnom natječaju na mandat od pet godina. Uvođenje mandata od pet godina za najviši rukovodeći kadar u državnoj službi (koji je duži od političkog mandata) ima za cilj jačanje stabilnosti i kontinuiteta državne uprave uključujući i čuvanje tzv. institucionalne memorije.
- Povećanje transparentnosti biranja i zapošljavanja službenika najviše rukovodeće razine na način da se kvalifikacije i rezultati (testiranja i intervjua) koje se na natječaju ostvarili izabrani kandidat i deset najbolje pasiranih kandidata javno objavljuju na internetskim stranicama državnog tijela. Ova obveza se uvodi za sve rukovodeće službenike koje imenuje Vlada.
- Institucije Središnjeg registra osiguranika i Središnje agencije za financiranje i ugovaranja u potpunosti se isključuju iz obuhvata političkih imenovanja jer se u tim institucijama ne oblikuje politika već se provode administrativni postupci.

Jedinstven sustav upravljanja plaćama i vrednovanjem rada u državnoj i javnoj službi, uključujući i službenike i namještenike u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave potreban je radi praktične provedbe i osnaživanja načela jednake plaće za jednak rad. **Jedinstven sustav upravljanja plaćama čiji je cilj jačanje rezultata rada, stručnosti i efikasnosti rada se ostvaruje kroz:**

- Uvođenje platnih razreda (12 za državne i lokalne službenike te 15 za javne službenike) od kojih se svaki dijeli na 12 platnih stupnjeva.

- Uvođenjem sustava procjene radne učinkovitosti temeljem unaprijed definiranih i svugdje gdje je to moguće mjerljivih ciljeva i rezultata rada (npr. kod administrativnih radnih mjesta: brojem konačno riješenih administrativnih predmeta, brojem izdanih dozvola, vremenom potrebnim za rješavanje zahtjeva, brojem prijedloga za poboljšanje i pojednostavljenje procedura i postupaka i sl. kod liječnika: brojem uspješnih operacija, brojem obrađenih pacijenata i kao negativni pokazatelj brojem komplikacija i sl.; kod nastavnika: uspješnosti učenika na standardiziranim testovima, brojem natjecanja i uspješnosti na natjecanjima; i sl.)
- Provođenjem sustava ocjenjivanja radne učinkovitosti na temelju utvrđenih (i svugdje gdje je to moguće mjerljivih) ciljeva i primjenom kriterija stručnosti, kvalitete, pravovremenosti i samostalnosti u obavljanju poslova. Dobivene ocjene predstavljaju jedini kriterij za promicanje u plaći, najvažniji kriterij za napredovanje, ali i okidač za otkaz iz službe po sili zakona.
- Utvrđivanjem jedinstvene liste dodataka koju mogu ostvariti državni, lokalni i javni službenici. Ostvarivanje dodataka izvan te liste nije moguće.
- Obvezom izgradnje sustava koji će omogućiti da sve one službenike koji svoj posao obavljaju u neposrednom kontaktu sa strankama/korisnicima ocjenjuju i stranke/korisnici.

Predloženi sustav platnih razreda, sustav procjene radne učinkovitosti temeljem postavljenih (mjerljivih) ciljeva na jasnim kriterijima stručnosti, kvalitete, samostalnosti i pravovremenosti obavljanja poslova stvara mehanizme za **jačanje motivacije, stručnosti i odgovornosti službenika kroz:**

- Promicanje u plaći (kroz platne stupnjeve i između platnih razreda) se ostvaruje isključivo temeljem ocjena radnog učinka. Dvije uzastopne ocjene „izuzetan“ ili tri uzastopne ocjene „primjerman“ ili pet uzastopnih ocjena 'dobar' i više donose automatsko promicanje za jedan platni stupanj.
- Promicanje kroz platne razrede isključivo temeljem ocjene zahtjeva ukidanje dodatka na staž od 0,5% uz napomenu da prosječna razlika između dva uzastopna platna stupnja iznosi 2,13% što znači da najbolji službenici koji napreduju brzo zbog kvalitetnih rezultata ostvaruju brže povećanje plaća od onoga koje proizlazi iz automatskog dodatka za staž.
- Nazadovanje u plaći u slučaju dobivanja najniže pozitivne ocjene 'zadovoljava'.
- Otkazom iz službe u slučaju negativne ocjene i/ili poslovno uvjetovanim okazom u slučaju javne službe.
- Mogućnost da se najkvalitetniji državni i javni službenici mogu visinom plaće izjednačiti (ili ostvariti veću plaću) s rukovodećim službenicima.
- Mogućnost ostvarivanja nagrada za iznimne učinke, uz uvjet da je ocjena dobivena u prethodnoj godini najmanje 'dobar' uz objavu imena nagrađenih na internetskim stranicama odgovarajuće institucije.

Upravljanje troškovima i njihova kontrola se ostvaruje:

- Ograničavanjem broja službenika koji mogu biti ocijenjeni ocjenom „izuzetan“ i „primjerman“ (6% zaposlenih i 12% zaposlenih, respektivno). Štoviše, ovime se dodatno motiviraju službenici na međusobnu konkurenciju u cilju povećanja kvalitete rada.
- Ograničavanjem fonda za jednokratne nagrade na 0,1% proračunskih sredstava,
- Nazadovanjem u plaći u slučaju ocjene 'zadovoljava'.
- Otkazom iz službe po sili zakona u slučaju ocjene 'ne zadovoljava'.
- Ograničavanjem liste mogućih dodataka i općenito, stvaranjem sustava plaća koji počiva na jasnim i mjerljivim kriterijima učinkovitosti rada

Uspješnost promjena predloženih ovim zakonom ovisi o dosljednoj i upornoj primjeni sustava procjene radne učinkovitosti i ocjenjivanja. Za to je s jedne strane potrebno imati profesionalan i kvalitetan upravljački kadar, a s druge strane vjerodostojnost u osiguravanju financijskih

sredstava potrebnih za automatsko promicanje i nagrađivanje. Upravo kako bi se prisilio rukovoditelje da izbjegavaju praksu ocjenjivanja u kojoj su svi izvrsni uvode se ograničenja na broj osoba koje mogu biti ocijenjene najboljim ocjenama. Prethodni opisani mehanizmi ograničavanja troškova istovremeno osiguravaju i financijsku održivost prijedloga koja onda daje vjerodostojnost njegove primjene.

Profesionalnost i stručnost rukovodećih službenika najviše razine pretpostavka je učinkovitog i uspješnog funkcioniranja cjelokupne državne i javne službe. **Jačanje profesionalnosti i odgovornosti državnih službenika najviše rukovodne razine ostvaruje se:**

- Uvođenjem kolegijalne ocjene koja je sastavni dio ocjene službenika najviše rukovodne razine. Kolegijalna ocjena je prosječna ocjena kojom su pojedinog službenika najviše rukovodne razine ocijenili njegovi kolege iste hijerarhijske razine.
- Rukovodeći državni službenici najviše razine mogu ostvariti nagradu u visini jedne mjesecne bruto plaće ukoliko su ocijenjeni ocjenom najmanje 'primjeran' i ukoliko je njihova institucija (npr. ministarstvo) kao cjelina ostvarila svoje ciljeve na način da je godišnje ostvarenje proračuna jednako ili manje od originalnog proračuna kojeg je Sabor usvojio u prosincu i koji se tijekom godine nije mijenjao.
- Odluka o visini ove nagrade s kratkim obrazloženjem objavljuje se na internetskim stranicama.

Predloženim zakonskim prijedlozima jača se i transparentnost rada državne i javne uprave. **Mehanizmi jačanja transparentnosti njezina rada se ogledaju u:**

- Mogućnosti da sve one službenike koji svoj posao obavljaju u neposrednom kontaktu sa strankama/korisnicima ocjenjuju i stranke/korisnici.
- Javnom objavom rezultata javnih natječaja za izbor rukovoditelja najviše razine koje imenuje Vlada.
- Javnom objavom imena službenika nagrađenih za iznimne rezultate
- Javnom objavom imena rukovodećih službenika najviše razine koji su stekli pravo na nagradu zbog postizanja ciljeva institucije.

Iako je glavni motiv ovakve reforme jeftinija i kvalitetnija javna usluga za građane i poduzetnike, ona donosi i jasnu korist za političke elite. Politika i političari ne mogu biti uspješni u upravljanju državom i ostvarivanju programa za koje su dobili povjerenje naroda ukoliko ne postoje dovoljno profesionalne i stručne institucije koje će im osigurati podršku u provođenju tih programa. Upravo brojni primjeri odluka i zakona koje je donijela sadašnja Vlada i koji nisu prošli test ustavnosti pokazuju štetu koja može nastati kada politika dominira nad upravom i kada uprava nije dovoljno kapacitirana i snažna da suoči stručne argumente s političkim pritiskom. Cijenu naravno plaćaju građani, a Hrvatska ostaje u krizi bez vidljivijih znakova oporavka.

Građani u sadašnjoj situaciji s pravom traže i očekuju brza rješenja za kompleksne probleme. Na žalost, u uvjetima duboke krize koja je zahvatila hrvatsko društvo i ekonomiju brzih rješenja nema. Ostaje samo upornost, dosljednost i odlučnost u mijenjanju svega onoga što hrvatsku ekonomiju sprečava u oporavku s ciljem postizanja postupnih, ali kontinuiranih poboljšanja. Velika i iznenadna poboljšanja koja bi 'preko noći' uklonila sve posljedice krize nije realno očekivati. Ali, je realno očekivati da će uporan i dosljedan rad na reformama postupno donositi trajna poboljšanja od kojih će koristiti, na različite načine, imati cijelo društvo.

Iako nezavisni zastupnik ne može utjecati na usvajanje i provedbu ovih prijedloga moguće je da će oni osnažiti javnu raspravu i društveni dijalog koji će omogućiti konačno otvaranje prostora za stvarno provođenje reformi bez kojih održiv oporavak i rast hrvatskog gospodarstva neće biti moguć.

2. Strukturne reforme i tzv. rezovi

Hrvatska se ne razlikuje od drugih zemalja po tome što postoji apstraktno suglasje o želji za reformama sve dok pojedine društvene skupine ne ustanove da im reforme mogu donijeti neke kratkoročne gubitke. Tada se prvotna podrška, vrlo često, pretvara u otpor prema promjenama. Jedan od mogućih razloga za takvo stanje je dugotrajna izloženost hrvatskog društva prigodnim uvjerenjima u nužnost reformi. Taj se kontinuitet prisezanja u reforme, sada već, može pratiti desetljećima unatrag. Značenje riječi reforma koja u svom sadržaju podrazumijeva mijenjanje načina rada, povećanje efikasnosti procesa u kojem se osiguravaju javne usluge se u nas gotovo istrošilo. Između ostalog i stoga što objektivni pokazatelji svjedoče da se mnoge od tih 'reformi' najčešće nisu ni dogodile.

Dodatno, reforme se u Hrvatskoj vrlo često poistovjećuju samo i isključivo s tzv. rezovima pri čemu se u potpunosti zanemaruje njihov sadržaj i učinci na dugoročni prosperitet države. Na primjer, upravo ovakav stav iznio je i premijer Milanović u svom nedavnom godišnjem obraćanju u Saboru.

Premijer Milanović je kazao: „*Moju Vladu i mene neprestano se optužuje da nismo dovoljno hrabri za poduzimanje radikalnih reformi. Nismo hrabri zato što iz državne uprave i javne službe nismo otpustili više desetaka tisuća zaposlenih. Tada bi, poručuju nam, svi naši problemi nestali kao rukom odneseni. Ja tako ne shvaćam hrabrost! Nikada neću pristati na to da se društvena bešćutnost naziva hrabrošću. Nije hrabrost proizvoditi ljudsku nesreću i enormno povećavati broj nezaposlenih, s prilično mutnom nadom da će to dovesti do rasta BDP-a koji je kao što znamo, već predugo u negativnoj zoni. Nije hrabrost lomiti preko koljena kompleksne probleme, jer se takvo shvaćanje hrabrosti uvijek bolno slama preko nečijih leđa. Zato je pitanje dinamike promjena jedno od ključnih pitanja ekonomske politike koju vodimo. Promjene moraju biti izbalansirane s mogućnostima i svojstvima našeg gospodarstva i društva*“.

Premijer Milanović naravno nije jedini pripadnik hrvatskog političkog establišmenta koji, potpuno pogrešno, sadržaj reformi vidi samo u otpuštanjima i financijskim restrikcijama. Iznoseći ovakav stav Milanović je pokazao nerazumijevanje sadržaja i važnosti reformi za gospodarski rast, podcjenjivanje vremena koje je Hrvatskoj objektivno preostalo da se 'trgne', ali i jasno verbalizirao strah političara od reformi i velikih promjena.

S obzirom na višegodišnje odgađanje poduzimanja strukturnih reformi i onda posljedično nisku konkurentnost i propulzivnost gospodarstva koja se reflektira u padu ili stagnaciji proračunskih prihoda rezovi će, na žalost, u proračunu biti nužni. U uvjetima visokog poreznog opterećenja kratkoročno održavanje proračunskog deficita u okvirima koji se mogu financirati zahtijeva rezove. To je na žalost gruba hrvatska fiskalna stvarnost između ostalog i zato jer je puno i previše vremena, kako prije krize tako i tijekom krize, utrošeno na izbjegavanje reformi.

Međutim, bez reformi rezovi ne mogu dati željene rezultate – rezovi bez reformi stvarno jesu jako mutna nada za povećanje BDP-a. Naime, i nakon rezova (koje ne prate reforme) efikasnost državnih sustava će i dalje ostati niska, kvaliteta usluga koje država osigurava građanima i poduzetnicima će biti manja jer će npr. najbolji radnici nastojati napustiti državnu i javnu službu, administrativne i zakonske prepreke poslovanju će ostati jednako visoke ili će se povećati, liste čekanja u zdravstvu će biti duže, a starenje stanovništva će i dalje povećavati troškove mirovina. Sve kao što se dogodilo i nakon prethodnih pokušaja rezanja. Plus dodatna činjenica da će kada, jednog dana, počnemo koristiti europske fondove nastati novi troškovi sufinanciranja tih projekata koji će povećavati rashode. Bit je strukturnih reformi da se one u najvećem dijelu provode na državnom sektoru ili u područjima koje se odnose na državni sektor, a s ciljem snižavanja troškova koje država nameće privatnom sektoru te poboljšanja i proširivanja prostora za poslovanje i rast privatnog sektora.

Jasno je naravno da reforme nisu beskonfliktni proces. Mijenjanje strukturnih osobina ekonomije i društva može i vrlo često izaziva kratkoročna nezadovoljstva i konflikte. Nesporno je stoga da nusproizvod reformi u državnom sektoru mogu biti i otpuštanja zbog objektivne prekobrojnosti osoblja (vidi npr. poglavlje o veličini državnog i javnog sektora u Hrvatskoj), tehnološkog napretka (ako je stvarno uveden centralni obračun plaća pitanje je na kojim poslovima sada rade službenici koji su do sada obavljali taj posao), efikasnijih organizacijskih rješenja i sl. Međutim, brzina i uspješnost reformi može smanjiti obujam potrebnih rezova ukoliko javnost i poduzetnici prepoznaju ozbiljnu spremnost države da mijenja i uklanja blokade rasta i počnu formirati pozitivna očekivanja o budućnosti te pokretati projekte i/ili ostvarivati potrošnju koja se odgađala zbog straha i neizvjesnosti u buduće trendove.

3. Dijagnoza stanja: ekonomski razlozi za reformu državne i javne uprave

Danas se učinkovitost i produktivnost državne i javne uprave pokazuje kao jedna od objektivnih prepreka povećanju konkurentnosti, privlačnosti Hrvatske za investiranje (kako domaćih tako i stranih poduzetnika) i konačno ekonomskom oporavku naše države. Ovakva ocjena proizlazi ne samo iz nekog subjektivnog osjećaja pojedinaca već je vrlo jasno oblikuju mnoga međunarodna komparativna istraživanja kvalitete poslovnog okruženja isto kao i istraživanja učinkovitosti institucija.

Ispitanici Svjetskog ekonomskog foruma (poduzetnici koji posluju u Hrvatskoj) ističu neefikasnu birokraciju i s njom povezanu (ne)sposobnost kontrole korupcije kao najveće prepreke poslovanja u Hrvatskoj. Na primjer, u svakoj od proteklih sedam godina (a bio je to slučaj i za ranije godine) između 18% i 20% ispitanika ističe neefikasnu birokraciju kao glavnu prepreku poslovanju u Hrvatskoj. Korupciju kao drugu najznačajniju prepreku poslovanju ističe 10%-15% ispitanika.

Dodatno, posljednji izvještaj Svjetskog ekonomskog foruma za 2014. godinu donosi i stav 12% ispitanika prema kojima je nestabilnost politika drugi najproblematičniji činitelj poslovanja u Hrvatskoj (na rang listi neposredno iza neučinkovite birokracije i ispred korupcije).

Ovakav pogled na Hrvatsku stvarnost, kroz oči poduzetnika koji stvaraju radna mjesta, pokreću i realiziraju ulaganja jasno signalizira da je kapacitet gospodarskog oporavka povezan i s kvalitetom i produktivnošću rada državne i javne administracije. Sve tri najznačajnije prepreke poslovanju (neefikasna birokracija, nestabilnost politika i korupcija) su neraskidivo vezane s različitim aspektima kvalitete i efikasnosti državne i javne administracije. Štoviše, posljednje ankete koje ističu nestabilnost politika kao drugu po važnosti prepreku za ostvarivanje kvalitetnog poslovnog okruženja dokazuju da se problem učinkovitog rada državne i javne administracije kontinuirano povećava. Nemoguće je ostvariti ekonomski oporavak ukoliko državna i javna uprava nije u stanju kvalitetno oblikovati i upravljati javnim politikama već se ekonomska politika vodi serijom, u razvijenim državama, nedopustivih društvenih eksperimenata. I teoretski najbolje zamišljene mjere ekonomske politike neće dati očekivane rezultate ukoliko državna i javna administracija nema potrebne sposobnosti i nije motivirana za njihovo provođenje.

Može se stoga sa sigurnošću ustvrditi da je inertnost državne i javne uprave, njezina nesposobnost ili u najboljem slučaju sporost u prilagodbi brzim promjenama tržišnih i konkurentskih okolnosti značajno pridonijela brzom gubitku konkurentnosti hrvatskog gospodarstva i općenito nemogućnosti njegova oporavka.

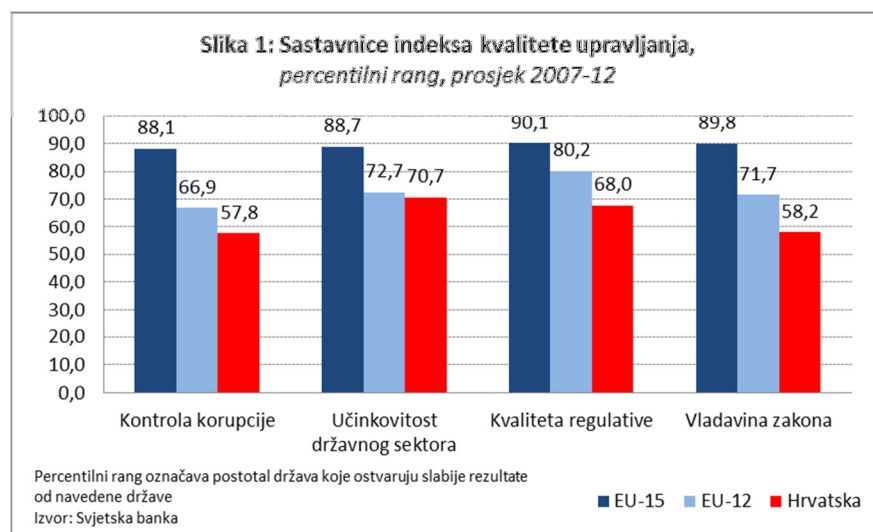
Hrvatska, na primjer, ima vrlo motivirajući sustav poticanja investicija koji je definiran Zakonom o poticanju investicija i unapređenju investicijskog okruženja (NN 111/12, NN28/13). Međutim, očekivani učinci toga Zakona izostaju i stoga jer je put koji investitor treba prijeći

da bi došao u poziciju ostvarivanja predviđenih pogodnosti opterećen brojnim preprekama, a vrijeme potrebno za njihovo savladavanje značajno je dulje nego u drugim državama članicama EU. Na primjer, kao što navodi Doing Business izvještaj Svjetske banke dobivanje građevinskih dozvola u Hrvatskoj u prosjeku traje 317 dana dok je prosjek razvijenih država članica OECDa 147 dana. U tzv. novim članicama Unije koje su Hrvatskoj direktni konkurenti u privlačenju kapitala taj posao traje u prosjeku 174 dana.

Da je institucionalno okruženje i način funkcioniranja različitih institucija u Hrvatskoj bitna prepreka poslovanju navode i neki drugi izvori i komparativne analize kvalitete i djelotvornosti institucija u hrvatskoj.

Indeks kvalitete upravljanja (*eng. worldwide governance indicator*) izrađuje Svjetska banka temeljem istraživanja koja obuhvaćaju ispitivanje mišljenja građana, poduzetnika i stručnjaka iz privatnih, javnih i nevladinih organizacija u 215 država svijeta. Po svim odrednicama ovog indeksa (učinkovitost državnog sektora, kvaliteta zakonodavstva, vladavina prava, odgovornost državne službe i kontrola korupcije) Hrvatska je pozicionirana lošije od zapadnoeuropskih država, ali i od novih država članica EU.

Slika 1 prikazuje percentilni rang koji Hrvatska zauzima po pojedinim odrednicama Indeksa kvalitete upravljanja. Percentilni rang ukazuje na postotak država koje su lošije pozicionirane od one za koju je taj rang izračunat. U razdoblju 2007-12, prosječni percentilni rang za Hrvatsku u kontroli korupcije od 57,8 posto znači da 57,8 posto država u kontroli korupcije ostvaruje lošije rezultate od Hrvatske. Ali i njih 42,2% bolje rezultate od Hrvatske. U slučaju 'starih' članica EU, EU-15, one kontroliraju korupciju u prosjeku bolje od 88,1 posto ostalih država.



Sveukupno slika 1 jasno otkriva da u svakom od bitnih elemenata kvalitete i učinkovitosti državnog upravljanja Hrvatska značajno zaostaje za ostalim članicama EU, kako tzv. 'novim' tako i tzv. 'starij' članicama. A Hrvatska danas jest članica EU i mora žurno poboljšavati ovakve relativne odnose. Stvaranje kompetentne, odgovorne i motivirane državne i javne administracije je i sastavni dio uspješnog članstva u EU i iskorištavanja prednosti i pogodnosti koje to članstvo nudi. Za sada, početna iskustva članstva i upravo nedopustiva sporost iskorištavanja prednosti članstva dodatno potvrđuju nužnost promjena i reformi u državnoj upravi koje će jačati njezinu profesionalnost i kompetentnost.

Svi navedeni pokazatelji, uza sve ograde koje je moguće postaviti na njihovu preciznost, signaliziraju da način funkcioniranja državne i javne uprave (što je u neku ruku tek drugo ime za institucionalno okruženje) predstavlja bitan uzrok nemogućnosti gospodarskog oporavka i

rasta u Hrvatskoj. Reforma državne i javne uprave se stoga nameće kao nužna pretpostavka sustavnog uklanjanja prepreka poslovanju i poboljšanja općeg poslovnog i ekonomskog okruženja u Hrvatskoj.

4. Veličina državne i javne uprave u Hrvatskoj

Tabela 1 prikazuje podatke o kretanju broja zaposlenih koji primaju plaću iz proračuna opće države i pripadajuće mase plaća, prema razinama državne vlasti.

Tabela 1: Broj zaposlenih i masa plaća, opća država

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	% porasta 2013-2008
Broj zaposlenih								
Korisnici državnog proračuna		249.265	251.061	250.547	250.500	252.000	249.000	-0,1
Izvanproračunski fondovi (HAC, HC, HV)		4.004	4.162	4.067	4.033	3.950	3.797	-5,2
Korisnici proračuna JLS	35.311	37.491	39.213	39.554	40.661	41.172	42.392	13,1
Sveukupno, opća država		290.760	294.436	294.168	295.194	297.122	295.189	1,5
Broj zaposlenih, u 000, DZS		1.587	1.507	1.475	1.468	1.433	1.401	-11,8
Udio u broju zaposlenih		18,3	19,5	19,9	20,1	20,7	21,1	
Masa plaća (bez naknada)								
Korisnici državnog proračuna, mil. kn	27.545	29.949	31.289	31.096	31.737	31.383	30.462	1,7
Korisnici proračuna JLS, mil. kn	2.958	3.390	3.665	3.622	3.604	3.717	3.679	8,5
Konsolidirana opća država, mil. kn	31.112	33.621	35.240	34.994	35.608	35.381	34.443	2,4

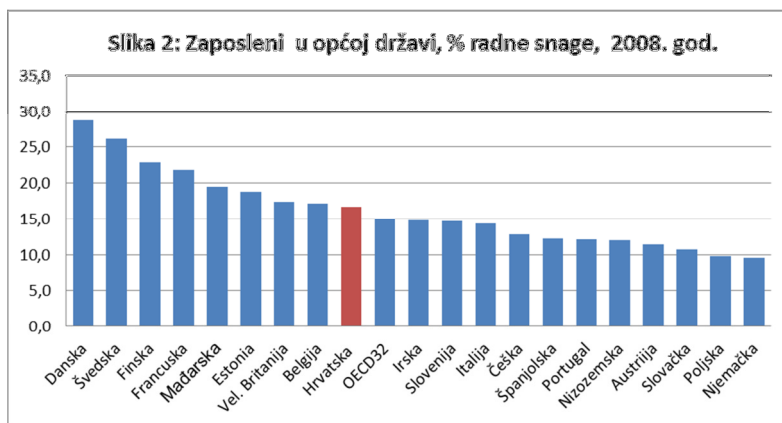
Izvor: Broj zaposlenih: za državni proračun i izvanproračunske fondove Ministarstvo financija do 2011, nakon toga procjena. Za izvanproračunske fondove u 2013. i jedinice lokalne samouprave internetska stranica MF. Masa plaća:MF

Kao što je i poznato proračun tj. državni sektor je veliki poslodavac u Hrvatskoj. Plaću iz proračuna svih razina vlasti je u prošloj godini primalo oko 21% zaposlenih

Tabela 1 također pokazuje da su jedinice lokalne samouprave glavni generator rasta broja zaposlenih kod opće države u proteklih šest godina. Dok je ukupan broj zaposlenih u RH smanjen za 12% u odnosu na 2008. godinu, opća država bilježi rast broja zaposlenih za 1,7%. Međutim, samo kod jedinica lokalne samouprave povećanje broja zaposlenih iznosi 13% u odnosu na 2008. godinu i čak 20% u odnosu na 2007.

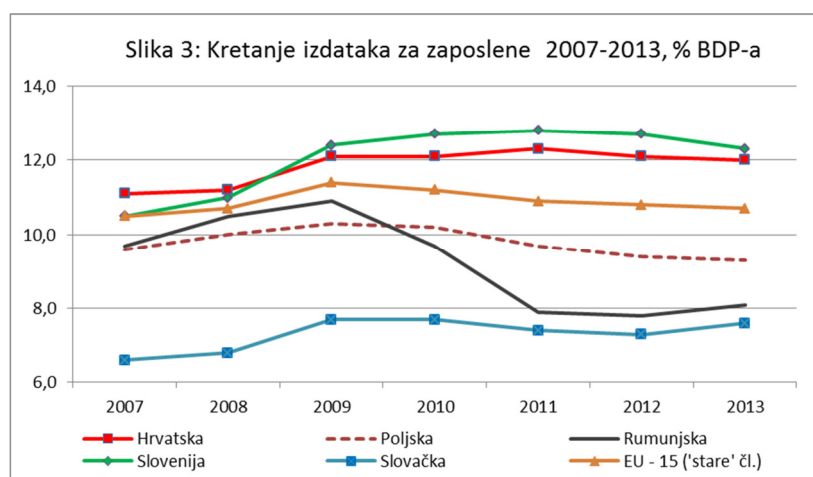
Slično, masa plaća zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave rasla je u odnosu na predkrizno razdoblje puno brže nego je to bio slučaj na razini državnog proračuna. Valja napomenuti da ova analiza ne obuhvaća zaposlene kod trgovačkih društava u vlasništvu države i/ili jedinica lokalne samouprave.

Značaj hrvatskog javnog sektora za zapošljavanje je visok i u europskim razmjerima. Slika 2. prikazuje usporedne podatke o relativnoj veličini zaposlenosti u općoj državi za članice EU u 2008. godini. Noviji usporedni podatci nisu dostupni. Međutim, kako je u međuvremenu udio broja zaposlenih koji plaću primaju iz proračunskih izvora u odnosu na ukupan broj zaposlenih u Hrvatskoj rastao, za očekivati je da se komparativni položaj Hrvatske dodatno pogoršao.



Izvor: OECD i DZS

Istovremeno, kao što pokazuje slika 3., Hrvatska i Slovenija imaju jedan od relativno najskupljih javnih sektora u EU s proračunskim troškom za zaposlene od 12% BDP-a u 2013. godini.



Izvor: Eurostat

Ova kratka analiza pokazuje da osim nezadovoljavajuće kvalitete i efikasnosti javnih usluga za poduzetnike i građane, Hrvatska ima glomazan i skup javni sektor. Sve to jasno ukazuje na nužnost žurne i odlučne reforme državne i javne uprave. S druge strane, ne postoji objektivno niti jedan razlog zbog kojeg bi Hrvatska trebala tolerirati ovakvo stanje, zbog kojeg bi trebala tolerirati da se njezine institucije i način njihova rada označavaju najvećom preprekom stvaranju novih poslova, novih investicija, novih radnih mjesta i viših dohodaka za sve njezine građane.

5. Sastavnice sveobuhvatne reforme državne i javne uprave

Tri su bitna aspekta sveobuhvatne reforme državne i javne uprave: politički, organizacijski i motivacijski aspekt pri čemu se ovaj posljednji može nazvati i upravljačkim aspektom.

Politički aspekt znači depolitizaciju državne i javne uprave kako bi se stvorili nužni preduvjeti za stvaranje kvalitetnog rukovodećeg kadra u državnoj i javnoj službi, ali i prijeko potrebna sigurnost i uvjerenost državnih službenika da njihova karijera i napredak u službi ovisi jedino i isključivo o rezultatima njihova rada.

Motivacijski aspekt uključuje reformu sustava plaća i vrednovanja rada koji se temelji na kriterijima stručnosti, uspješnosti i rezultata rada.

Organizacijski aspekt treba osnažiti efekte upravljačkog dijela reforme. U tom smislu poželjne organizacijske promjene uključuju pojednostavljivanje organizacijske strukture državnih tijela, uklanjanje preklapanja u nadležnostima radi koncentracije relevantnih znanja i kompetencija na jednom mjestu. Ovo uključuje i pitanje broja ministarstava (koji je u Hrvatskoj prevelik), ali i pitanje preklapanja poslova između ministarstava i brojnih agencija. Organizacijski aspekt u svojoj široj formi zahtijeva i jednostavniju vertikalnu podjelu nadležnosti između državne vlasti i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji bi mogao rezultirati ukidanjem Ureda državne uprave po županijama. Jedna od mogućnosti u tom dijelu je i prenošenje poslova Ureda državne uprave na županije čime bi se redefinirao položaj županija, pretvorilo županije u jedinice koje istovremeno obavljaju poslove državne uprave i regionalne samouprave. Očigledan prostor za uštede i pojednostavljenja.

Reforma državne i javne uprave, kao i svaka druga reforma, je proces sastavljen iz više dijelova koji se ne moraju svi odvijati istom brzinom. Logično je da se neki reformski procesi odvijaju paralelno, a neki sekvencijalno pri čemu njihov vremenski raspored ovisi i o prosudbi sposobnosti institucija da apsorbiraju promjene. S druge strane, provođenje reforme može ukazati na povezanosti i potrebu za nekim promjenama koje u samom oblikovanju reforme i nisu bile predviđene. Međutim, za potpun uspjeh reforme, za stvaranje jeftinije državne i javne uprave koja će proizvoditi kvalitetnije javne usluge i biti sposobna pratiti i pravovremeno reagirati na brze i kontinuirane promjene tržišnih okolnosti važna su sva tri navedena aspekta.

Smatramo da objektivne ekonomske i financijske okolnosti nalažu da se reformski proces državne i javne uprave treba pokrenuti na mjestu gdje se rezultati mogu ostvariti najbrže i s najširim učincima – kako na proračun tako i na gospodarstvo. Smatramo da je to upravo upravljačko - motivacijski i s njim povezan politički povezan aspekt.

Čekanje i očekivanje novih organizacijskih rješenja, posebno onih u dijelu političko teritorijalnog ustroja, ni na koji način ne može koristiti kao izgovor za pokretanje reforme u dijelu depolitizacije i sustava plaća i vrednovanja rada na temelju stručnosti i rezultata rada.

Upravljanjem vremenskim rasporedom reforme je, stoga, i jedan od važnijih aspekata njezine uspješnosti. Istovremeno, provođenje reforme može pokazati i potrebu za određenim korekcijama. Reformske korekcije i poboljšanja reformskog procesa naravno nisu problem ukoliko ne ugrožavaju i ne mijenjaju temeljni reformski cilj. Problem je kada reformski procesi ne postoje.

6. Depolitizacija i rukovodeći državni službenici

Državna i javna uprava mora, neovisno o političkoj orijentaciji Vlade, osigurati svim građanima i poduzetnicima fer i jednak tretman u postupanjima i poslovima gdje građani i poduzetnici koriste usluge državne i javne uprave.

Operativno se to postiže kroz izgradnju profesionalizma, kompetencija i stručnosti državne i javne uprave. Ove su vrijednosti temelj pravičnosti i kontinuiteta uprave te u velikoj mjeri određuju stupanj do kojeg građani i poduzetnici vjeruju u sustav vlasti.

Istovremeno, državni i javni službenici odgovorni su Vladi za djelotvorno i efikasno provođenje njezinih programa što znači da je odgovornost administracije prema trenutnoj Vladi, u kontekstu ustava i zakona, ključ djelotvorne provedbe vladinih politika.

Usklađivanje odnosa politike (koju u najužem smislu predstavlja Vlada) i državne administracije zahtijeva definiranje institucionalnih aranžmana koji će spriječiti da se državna i javna uprava pretvori u samo sebi dostatnu društvenu skupinu imunu na političko vodstvo, ali isto tako onemogućiti i preveliku politizaciju koja tu istu državnu i javnu upravu pretvara u taoca politike i stranka kojoj je zaštita javnog interesa tek od sekundarnog značenja.

Različite države su tijekom vremena rješavale ovaj problem na različite načine gradeći pri tome vlastita rješenja o broju i opsegu politički imenovanih dužnosnika u državnoj i javnoj administraciji. Jedinstvenog i jednostavnog recepta nema. Sjedinjene Američke Države imaju visoko politiziranu administraciju kojoj se zbog toga ne može prigovoriti da je neefikasna. Velika Britanija je pak poznata po svom modelu visoke odvojenosti administracije i političkih struktura. Države kontinentalne Europe obično slijede weberovsku tradiciju birokracije u kojoj se nastoji jasno odvojiti službenike od politički imenovanih dužnosnika zbog čega se problem politizacije tada ogleda u broju i razini politički imenovanih dužnosnika/službenika.

Tranzicijske zemlje, poput Hrvatske, naslijedile su problem prilično zamagljene i nejasne razlike između politike i administracije. Posljedica toga je slaba upravljačka i institucionalna struktura u kojoj politizacija regrutiranja i upravljanja u državnoj i javnoj službi stvara velike rizike i izlaže cjelokupni sustav uprave problemu da službenici i dužnosnici visoke razine ne posjeduju kompetencije potrebne za obavljanje svojih poslova i funkcija.

Hrvatska spada u većinsku skupinu post-tranzicijskih država koja ima najmanje jednu, a sada i dvije (ili čak tri) razine političkih imenovanja između ministarske i najviše profesionalne razine. Danas se politički imenuju zamjenici, pomoćnici ministara i tajnici ministarstava (naime iako zakon predviđa da se tajnici biraju u natječajnom postupku gdje Vlada obavlja samo imenovanje radi se u suštini o vrlo politiziranom postupku). Nasuprot ovakvoj situaciji, u trima baltičkim državama najviši državni službenici na hijerarhijskoj su ljestvici odmah iza razine ministra.

Posljedice povratka politizacije državne uprave koje su nastale za kvalitetu upravljanja u Hrvatskoj su brojne. Osim već postojećih problema u efikasnosti i kvaliteti državne i javne uprave pojavili su se i novi koji se npr. ogledaju u broju zakona i odluka Vlade koje je osporio ustavni sud ili nedopustivoj sporosti u prihvaćanju sredstava iz proračuna EU na koje je Hrvatska stekla pravo nakon stupanja u članstvo Unije. Sadašnje nezadovoljavajuće stanje i učinci državne i javne administracije u biti pokazuju krizu upravljanja. Prakse u kojima se problemi (eventualno) rješavaju kada i ako to naredi ministar nisu primjerene suvremenim zahtjevima koji se postavljaju pred upravu. Nastavak te prakse nije održiv i prijetnja je učinkovitom funkcioniranju države.

Imajući u vidu negativne posljedice koje politizacija izaziva za kvalitetu funkcioniranja državne i javne uprave, njezinu sposobnost obavljanja povjerenih joj poslova i poteškoće funkcioniranja u europskom administrativnom prostoru smatramo da politička imenovanja u tijelima državne vlasti treba ograničiti samo na čelne ljude državnih institucija i njihove zamjenike (npr. ministre i zamjenike ministara). Naime, samo jasna depolitizacija koja preživljava smjenu političkih mandata može osigurati stvaranje kvalitetnih rukovoditelja u državnoj i javnoj službi.

Politička imenovanja u praksi podrazumijevaju i politička razrješenja, tako da kod promjene vlasti ministarstva mogu ostati bez dvije-tri razine službenika koji su u proteklom mandatu skupili vrijedno iskustvo i teško nadoknadivu "institucionalnu memoriju". Koliko mogu biti loše posljedice ovakve prakse pokazuju i poteškoće koje Hrvatska ima u snalaženju s pravima i obvezama koje proizlaze iz članstva zato jer je izgubila značajan dio institucionalne memorije (posebno u dijelu upravljanja fondovima) stvorene tijekom procesa pristupanja.

Predlažemo stoga i imenovanje državnih službenika najviše rukovodeće razine na mandat od pet godina. Pretpostavka je to jačanja kontinuiteta državne službe, očuvanja tzv. instituci-

onalne memorije, ali i mehanizam jačanja odgovornosti najviših državnih službenika jer nakon pet godina moraju ponovo na natječaj.

Pri zapošljavanju državnih službenika, a osobito rukovodećih službenika, temeljni kriteriji moraju biti stručnost i vještine za obavljanje poslova. To zahtijeva i jasno odustajanje od prakse po kojoj se jasnoća kriterija selekcije gubi s razmjerno višim i značajnijim pozicijama u upravi. Iskustva drugih država sugeriraju da u slučajevima kada izbor visokih službeničkih mjesta podliježe suglasnosti politike (npr. kada Vlada provodi imenovanja temeljem provedenog selekcijskog postupka) tada takvi procesi zahtijevaju veću otvorenost prema javnosti i transparentnost od izbora i zapošljavanja koja se događaju isključivo u administrativnom procesu. U našem se prijedlogu depolitizacije zato predlaže javna objava rezultata i tijekom procesa izbora najviših državnih službenika.

7. Načela reforme sustava plaća, vrednovanja rada i nagrađivanja u državnoj i javnoj službi

S obzirom na postojeće zakonske propise, sustav plaća u državnoj i javnoj upravi može se u suštini podijeliti na tri dijela: sustav plaća koji se primjenjuje na državne službenike, sustav plaća koji se primjenjuje na javne službe i sustav plaća koji se primjenjuje u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave¹. Dodatno, različita materijalna prava za svaku od ove tri kategorije službi uređuju se kolektivnim ugovorima. Plaće državnih i pravosudnih dužnosnika uređene su posebnim zakonom.

Postojeći sustav plaća daje nezadovoljavajuće rezultate zato jer stvara disparitete među plaćama proračunskih korisnika koji nisu na konzistentan način povezani niti s radnim učincima i rezultatima rada niti sa složenošću poslova za koje se plaća isplaćuje. Različiti dodatci na plaće, posebno u javnim službama, povećavaju nepreglednost i neusporedivost plaća i stvaraju disparitete među službenicima za koja se tešku mogu naći opravdanja.

Na primjer. u granskom kolektivnom ugovoru za zaposlene u ustanovama kulture koji se financiraju iz državnog proračuna u članku 16. stavak 4. stoji „*Zaposlenima, osim onih iz stavka 3. ovog članka, u administrativnim, financijskim i tehničkim službama uključujući i zaposlenike na poslovima čišćenja i održavanja prostora pripada dodatak na osnovnu plaću od 5%.*“ Potpuno je nejasno kako se opravdava ovaj dodatak koji nije dostupan npr. odgovarajućem osoblju u nekom ministarstvu.

Postojeći sustav temelji se na položajima. Napredovanje kroz postojeći sustav moguće je u praksi jedino unapređenjima na viši položaj/radno mjesto većeg koeficijenta koje mora biti predviđeno tzv. sistematizacijom. Posljedica ovakvog određenja sustava je organizacijska fragmentacija koja se ogleda u tendenciji stvaranja velikog broja malih organizacijskih jedinica s obzirom da je to praktično jedini efektivan način povećanja plaća osobama koje pokazuje uspješnost u radu. Iako je u dijelu sustava plaća državnih službenika i službenika i

¹ Sukladno tome plaće državnih službenika određuju se temeljem odredaba Zakona o državnim službenicima (NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13) i pripadajućih Uredbi kojima se utvrđuju nazivi i koeficijenti složenosti poslova. Sustav plaća u javnim službama temelji se na Zakonu o plaćama u javnim službama (NN 27/01, 39/09) i pripadajućim uredbama o nazivima radnih mjesta i vrijednosti koeficijenata. Sustav plaća u lokalnoj samoupravi se temelji na Zakonu o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 28/10) i pripadajućim uredbama. .

namještenika u JLS normativno i načelno predviđena veza između visine plaća i ocjena kvalitete i učinkovitosti rada ona se u praksi ne primjenjuje na taj način².

Sadašnji sustav niti na koji poseban način ne izdvaja rukovodne razine i njegovu odgovornost za funkcioniranje sustava od službenika na nerukovodnim poslovima. Drugim riječima, postojeći sustav nema nikakve ugrađene mehanizme kojima bi se poticala odgovornost rukovodnih razina za ostvarivanje rezultata i upravljanje organizacijskim jedinicama kojima su na čelu.

Konačno, ovako postavljen sustav neosjetljiv je na izazove sadašnje fiskalne situacije i zahtjeve top-down budžetiranja gdje se zbog fiskalnih razloga odozgo prema dolje nameću proračunski limiti u koje se korisnici moraju uklopiti. S obzirom na istovremenu rigidnost i sustava plaća i sustava regrutiranja/otpuštanja uobičajena fiskalnost stvarnost je kontinuirano probijanje postavljenih limita.

OECD (2011) preporuča da u oblikovanju reforme sustava plaća treba stoga voditi računa o ostvarivanju sljedećih načela:

Sposobnost upravljanja i vođenja koja je nužna za kvalitetu, efikasnost i odgovornost državne i javne uprave. U praksi razvijenih država pojavljuju se u suštini dvije paradigme oblikovanja državne i javne uprave. Jedna je klasična birokracija weberovog tipa koja se temelji na čvrstim pravilima i njihovu poštivanju i koja je tipična za države kontinentalne Europe. Drugu paradigmu čini novi javni menadžment koji se temelji na menadžerskoj diskreciji, odgovornosti za rezultate i dopušta različito upravljanje različitim dijelovima državne i javne službe s ciljem prepoznavanja njihovih specifičnosti i ostvarivanja njihove efikasnosti. Novi javni menadžment prisutniji je u državama koje se povezuje s anglosaksonskom tradicijom. Iako se danas ove dvije paradigme u praksi mnogih država kombiniraju i isprepliću, državama koje se su proizašle iz socijalističkih/komunističkih režima poput Hrvatske, koje se suočavaju sa slabom institucionalnom i upravljačkom strukturom, se preporuča da svoje administrativne reforme razvijaju kroz klasičnu kontinentalnu tradiciju uprave.

Tek kada se postignu poželje osobine učinkovite birokracije kao što su jedinstvo zapovijedanja, jasna hijerarhijska linija, podjela posla i specijalizacija, vođenje evidencije, sustav regrutiranja i napredovanja sukladno rezultatima rada i u konačnici postojanje pravila i propisa kojima se upravlja odnosima i poslovima organizacije moguće je reformu razvijati u pravcu delegiranja i deregulacije tipične za tzv. novi javni menadžment. Upravo slijedom ovakvih razmatranja Slovenija je 2008. godine uvela sustav jedinstvenog određivanja plaća za sve državne i javne službenike. Nedostatak ovakvog pristupa je njegova implicitna pretpostavka da je u svim dijelovima državne i javne službe poželjan paralelan razvoj sustava plaća.

Sposobnost činjenja i ostvarivanja rezultata

Sposobnost ostvarivanja rezultata i produktivnost u državnoj i javnoj službi je po definiciji koncept koji je puno teže definirati i mjeriti nego u slučaju privatnog sektora čija se produktivnost ogleda u pokazateljima tržišne uspješnosti. U nedostatku signala koji daje tržišni i cjenovni mehanizam, javne institucije moraju razviti vlastite pokazatelje kvalitete javnih usluga. Pri tome treba razlikovati uspješnost i rezultate rada pojedinca te uspješnost i rezultate rada institucije tj. organizacije i razumjeti kako oni utječu jedni na druge. Optimiziranje rada pojedinca ne jamči optimalno funkcioniranje organizacije. Međutim organizacija koja ne razlikuje između kvalitetnih i nekvalitetnih rezultata rada, koja ne razlikuje između učinkovitosti i neu-

² Sustav plaća državnih službenika je općenito primjer nedovršene reforme zato jer je u svim Zakonima koji se dotiču materije plaća predviđeno donošenje Zakona koji će na jedinstven način urediti plaće u državnoj službi, javnim službama i upravnim odjelima i službama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Upravo to je sadržaj prijedloga koji su opisani u ovom dokumentu.

činkovitosti pojedinca signalizira da rezultati i kvaliteta nisu važni. Organizacija koja želi imati rezultate, koja želi biti uspješna mora razvijati saznanje i svijest o potrebi za unapređenjem načina obavljanja poslova, unapređenjem rezultata rada, mora razvijati otvorenost za individualnu inicijativu, nove prijedloge i inovacije u obavljanju javnih poslova. Javna institucija stoga mora koristiti svoj sustav nagrađivanja i plaća kako bi i svojim službenicima, ali i korisnicima svojih usluga poslala poruku da su rad i rezultati rada važni.

Ostvarivanje ovog načela mnoge države postižu kroz napredovanja koji se vezuje uz rezultate rada. Jedan od načina je ocjenjivanje službenika koji se temelji na uspoređivanju zadaća koje su državnim službenicima date na početku godine i stvarno ostvarenih rezultata temeljem kriterija stručnosti, kvalitete izvedbe i produktivnosti predstavlja čestu metodu mjerenja i praćenja rezultata rada te promicanja kroz platne razrede nakon što se ostvari određen broj pozitivnih ocjena. Drugi način koji se najčešće kombinira sa sustavom ocjenjivanja je mogućnost ostvarivanja bonusa prema diskrecijskoj odluci nadređenih službenika.

Presudna odrednica ostvarivanja rezultata organizacije i pojedinca je kvaliteta rukovodnog kadra spremnog i sposobnog ostvarivati upravljačke zadatke. Upravo razvoj rukovodnog kadra koji ima prava i odgovornosti i od čije kvalitete i angažiranosti u velikoj mjeri ovisi uspješnost provedbe reforme sustava plaća, nagrađivanja i vrednovanja rada zahtijeva nužnost jasne depolitizacije državne i javne uprave. Dodatno, postoje primjeri država u kojima se sustav vrednovanja rada rukovodnih službenika razlikuje od sustava vrednovanja i ocjenjivanja rada ostalih službenika. Litva je uvela i odvojeno vrednovanje rada za čelnike (uključujući državne tajnike kao najviše službenike) koja je temeljena na implementaciji strateških ciljeva institucije, uprave i vodstva.

Izgradnja sposobnosti za privlačenje, motiviranje i zadržavanje službenika

Državna i javna uprava, kao i svaka druga organizacija, ima potrebu osigurati djelotvornost i kompetentnost svoga osoblja. A specifično državna i javna uprava mora osigurati i jednak pristup javnom zapošljavanju kao i poštivanje određenog skupa javnih vrijednosti.

Jedan od bitnih izazova s kojima se državna i javna uprava susreće je određeni negativni jaz u plaćama koje nudi državan i javna uprava u odnosu na usporedne poslove u privatnom sektoru. Ovakav problem postoji u Hrvatskoj, ali ni na koji način nije hrvatska specifičnost. U natjecanju s privatnim sektorom državna i javna uprava osim same plaće ima i neke druge atraktivne osobine koje nudi: veća sigurnost zaposlenja (koja nije isto što i potpuna doživotna sigurnost radnog mjesta), izazovnost posla, mogućnosti obrazovanja i sl. Međutim, iako se državna i javna služba ne takmiči s privatnim sektorom samo kroz visinu plaće ona mora osigurati da barem perspektiva promjena u plaći signalizira povezanost između rezultata rada i visine plaće. Na taj način signalizira se da institucije vrednuju rad svojih službenika, vredniju njihovu spremnost na zalaganje što sve zajedno pridonosi kvaliteti usluga koje stvaraju i društvu osiguravaju državni i javni službenici, ali i povećanju kvalitete i privlačnosti radnog okruženja.

Sustav platnih razreda kroz koji se promicanje obavlja temeljem rezultata rada je jedan od načina za ostvarivanje ovog načela jer omogućava predvidivost promjena u plaći u ovisnosti o kvaliteti radnog napora. Dodatno, na ovaj način plaća nadređenog prestaje biti limit za visinu plaća podređenih službenika.

Sposobnost prilagođavanja i razvoja

Izloženost modernih ekonomija konkurenciji na globalnom tržištu zahtijeva i sposobnost prilagodbe državne i javne službe. Dodatno, ovakvi zahtjevi proizlaze iz tehnološkog napretka i brzog razvoja informacijsko komunikacijske tehnologije koja stvara nove mogućnosti u pogledu obujma i kvalitete javnih usluga. Nesposobnost prilagodbe može biti skupa odnosno

može dosegnuti razmjere po kojima sama državna i javna uprava postaje prepreka razvoju poslovne i poduzetničke aktivnosti, kao što je po mnogim znacima to slučaj u Hrvatskoj.

Međutim, za ostvarivanje zahtijeva za prilagođavanje i razvoj puno je važnija fleksibilnost cjelokupne strukture državne i javne uprave u smislu broja službenika nego fleksibilnost u plaćama. U uvjetima realnih pritisaka da plaće u državnoj i javnoj službi održavaju određeni odnos prema plaćama u privatnom sektoru snižavanja plaća mogu biti samo privremena mjera koja u određenim okolnostima može imati i negativne posljedice po kvalitetu javne usluge (zbog negativne selekcije, nezainteresiranosti službenika i sl.). Primjerna fleksibilnost u utvrđivanju broja državnih i javnih službenika predstavlja značajno efikasniji način za ostvarivanje fiskalne stabilnosti i primjerene kvalitete službenika.

Zaštita državnih službenika i relativno veća sigurnost radnog mjesta nego u privatnom sektoru potrebna je radi zaštite državnih i javnih službenika od političkih utjecaja, vanjskih interesa i ostvarivanja njihove nepristranosti u obavljanju javnih poslova. Međutim, zaštita državnih službenika ne može značiti apsolutnu sigurnost radnog mjesta. Postoje stoga države (kao npr. Litva) koja ukidanje pojedinog radnog mjesta uvjetuju ukidanjem cjelokupnog djelokruga poslova tog radnog mjesta uz uvjet da nije moguće da se ukinuti poslovi nastave obavljati pod nekim drugim imenom. Slovenija dopušta prekid ugovora o radu u slučaju smanjivanja opsega posla, privatizacije javnih poslova, organizacijskih ili financijskih razloga te nestručnosti.

Ono što valja imati na umu je da navedena načela nisu statična. Ona se ne mogu postići jednokratnim mjerama i/ili jednokratnom statičnom reformom. Sveobuhvatnost i relevantnost ovih načela jasno ukazuje da reforma sustava plaća u javnoj upravi zahtijeva odlučnost u postavljanju sustava, menadžersku odlučnost da se taj sustav provede i unapređuje u vremenu sukladno zahtjevima okruženja koje se kontinuirano mijenja. I sve to imajući uvijek pred očima trajni cilj – jeftiniju i kvalitetniju javnu usluga koja će odgovarati na potrebe građana i poduzetnika.

8. Upravljanje reformom državne i javne uprave

Ključ uspjeha reformskog procesa je upravljanje provedbom reforme. To zahtijeva središnju instituciju koja ima 'vlasništvo' nad reformom i dosljedno upravlja njezinom provedbom korijajući uočene nedostatke. Kao logičan izbor nameće se Ministarstvo uprave (svakom slučaju uz jaku političku podršku premijera)

Ministarstvo uprave se ističe kao prvorazredan čimbenik u izvršavanju funkcije središnje upravljačke strukture, mehanizma koji osigurava zakonsku predvidivost djelovanja javnog sektora i pošten i jednak tretman državnih i javnih službenika u različitim državnim i javnim institucijama. Sposobne strukture tog središnjeg menadžmenta neophodne su da bi se provela stvarna reforma državne službe, pripremila i pratila provedba reformskih zakona te postavili i kontinuirano razvijali standardi za upravljanje ljudskim resursima. Valja naglasiti da središnja uloga Ministarstva uprave u vođenju i upravljanju reformom ne isključuje aktivnu ulogu svakog pojedinog korisnika. Ministarstvo uprave treba reformu voditi, razvijati standarde ocjenjivanja, nagrađivanja, zapošljavanja, nadzirati, kontrolirati i ujednačavati provedbu tih standarda, ali sama provedba i dalje ostaje u pojedinim institucijama. Tu treba računati s otporima reformama koje će pružati druga ministarstva ili organizacije zbog čega je politička podrška premijera presudna.

Dakako, središnje tijelo za reformu treba izbjeći stvaranje slike o sebi kao nekoj "kontrolnoj instituciji", ono mora postati "davatelj usluga" drugim ministarstvima i jedinstveno mjesto upravljanja ljudskim resursima.

Bitnu ulogu u ovom procesu igra i Ministarstvo financija koje mora imati aktivnu ulogu u cjelokupnom procesu reforme kako bi se uskladio tijek reforme i financijska ograničenja proračuna.

Istovremeno, uspjeh reformi i ostvarivanje ciljanih rezultata zahtjeva i razvoj svijesti o menadžerskoj odgovornosti rukovodnog kadra u cijeloj državnoj i javnoj upravi. Za očekivati je da će se na početku provođenja reforme tu pojaviti najviše problema jer dosadašnja praksa od osoba na rukovodnim pozicijama nije stavljala naglasak na važnost upravljačkog aspekta njihovog položaja – koordiniranje, organiziranje, ali i pravedno vrednovanje rada podređenih službenika. Uloga središnjeg tijela za reforme u ujednačavanju i poticanju ovakvih praksi se pokazuje od presudnog značenja.

9. Reforma državne uprave i socijalni dijalog

Socijalni dijalog je važna sastavnica svakog suvremenog društva. U tom smislu on predstavlja i demokratski standard.

Uspješno provođenje i opstojnost rezultata reforme zahtijeva stoga intenzivan i produktivan socijalni dijalog čija je zadaća tumačiti i objašnjavati osobine reforme, ali i osigurati sudjelovanje predstavnika državnih i javnih službenika u njezinu oblikovanju.

U akcijskoj provedbi reforme od ključne je važnosti da svi oni kojih se to tiče mogu procijeniti eventualne dobitke ili gubitke koje ona donosi zbog čega je transparentnost reformskog procesa i razumijevanje njegova utjecaja na poboljšanje kvalitete i efikasnosti postojećih procesa od presudne važnosti za uspjeh reforme.

Upravo stoga kada se govori o reformama potrebno je konkretizirati i njihov sadržaj kako bi se olakšao i socijalni dijalog. Nepoznavanje sadržaja, nejasnoće i neizvjesnost oko mogućih rješenja donose strah i nesigurnost koji jedino može otkloniti uporan dijalog.

10. Reforma državne uprave i politička volja

Kako strukturne reforme u svojoj biti znače mijenjanje državnog sektora, mijenjanje postojećih obrazaca rada i ponašanja, mijenjanje ukorijenjenih pravila postupanja i/ili odnosa među nekim društvenim skupinama one se percipiraju kao politički teške i nepopularne. I to unatoč, na površini, svima prihvatljivim ciljevima – jeftinije, jednostavnije i brže obavljanje poslova, procesa i usluga koje država osigurava svojim građanima i poduzetnicima.

Uspjeh i rezultati strukturnih reformi nisu, stoga, samo ekonomsko pitanje načina njihova dizajna već zahtijevaju i odgovarajuće političke pretpostavke. Reforme zahtijevaju jasnoću političke vizije da se uopće prepoznaju koristi za ekonomiju i društvo od njihova provođenja, spremnost da se njihove osobine uporno objašnjavaju i komuniciraju društvu, političku volju i odlučnost u provedbi i konačno političku upornost i mudrost u uravnoteživanju mogućih negativnih (kratkoročnih) učinaka reformi na neke pojedince i/ili skupine s dugoročnim prosperitetom države i njihovih građana.

Vladajućem dijelu hrvatske politike nedostaje političko vodstvo i politička odlučnost za pokretanje promjena i reformi kakvu zahtijeva dubina i duljina krize. Štoviše, mnogi primjeri pokazuju i dokazuju da su vladajući svoju politiku vodili pothranjujući i opravdane i neopravdane strahove javnosti od reformi i promjena koje one donose.

Dodatno, Hrvatskoj u velikoj mjeri nedostaje i spremnost na društveni dijalog o sadržaju potrebnih reformi, njihovim učincima na društvo i ekonomiju koji je presudan element u stvaranju društvene potpore reformama, ali i trajnosti reformskih rezultata.

Građani u sadašnjoj situaciji s pravom traže i očekuju brza rješenja za kompleksne probleme. Na žalost, u uvjetima duboke krize koja je zahvatila hrvatsko društvo i ekonomiju brzih rješenja nema. Ostaje samo upornost, dosljednost i odlučnost u mijenjanju svega onoga što hrvatsko društvo i ekonomiju drži na začelju Europske Unije - kako bi se ostvarila postupna, ali kontinuirana poboljšanja. Velika i iznenadna poboljšanja koja bi 'preko noći' uklonila sve posljedice krize nije realno očekivati. Ali, je realno očekivati da će uporan i dosljedan rad na reformama postupno donositi trajna poboljšanja od kojih će koristiti, na različite načine, imati cijelo društvo. Trajnost reformskih učinaka zahtijeva stoga odgovarajuću razinu političke upornosti i dosljednosti koja prelazi granice jednog političkog mandata ili drugim riječima zahtijeva minimalan društveni (politički) konsenzus o uzrocima krize i načinu razvoja hrvatskog gospodarstva.

11. Provedba i konkretizacija

Uloga ovog dokumenta i pratećih zakonskih prijedloga je ponuditi alternativni pristup prevladavajućem načinu vođenja političkih rasprava u Hrvatskoj i to transparentnim nuđenjem promišljanja o potrebnim značajkama reforme državne i javne uprave zajedno s konkretnim rješenjima u obliku pratećih zakonskih rješenja. Smatramo naime da je uspjeh i održivost reformi usko povezana s kvalitetom društvenog dijaloga za koji ovim prijedlogom nudimo transparentan okvir.

Konkretizacija načela efikasne javne uprave, objašnjenih u ovom dokumentu, ostvaruje se kroz paket Zakona kojeg čine Prijedlog Zakona o sustavu plaća u državnoj službi i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, Prijedlog Zakona o sustavu plaća u javnim službama³, Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika i Prijedlog Zakona o izmjenama i dopuna Zakona o državnim službenicima.

Prijedlog jedinstvenog zakonskog rješenja za sustav plaća u državnoj upravi i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave proizlazi, s jedne strane, iz postojećih zakonskih određenja koje takvo rješenje predviđaju. Naime, odredbe postojećeg Zakona o plaćama u jedinicama lokalne i područne (regionalne) predviđaju donošenje zakona koji će na jedinstven način urediti plaće u državnoj službi, javnim službama i upravnim odjelima JLS. S druge strane, povećanje učinkovitosti državnih službi i službi JLS je jednako važno, možda čak i važnije u JLS s obzirom na raširenu percepciju da se upravo na razini JLS pojavljuju brojne prepreke poslovanju. Proračunska ograničenja na masu plaća u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave su zadržana i u Prijedlogu Zakona o sustavu plaća u državnoj službi i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Depolitizacija se predlaže provesti kroz prijedlog izmjena i dopuna Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika. Ovim se prijedlogom iz reda državnih dužnosnika isključuju glavni ravnatelj policije, ravnatelj Porezne uprave, Ravnatelj Carinske uprave, glavni inspektor državnog inspektorata, pomoćnici ministara, ravnatelji državnih upravnih organizacija, pomoćnici ravnatelja HZMO, HZZO i HZZ, ravnatelj i zamjenici Središnje agencije za financiranje i ugovaranje te ravnatelj Središnjeg registra osiguranika. Posljednje dvije institucije provode specifične poslove i nema nikakvog opravdanja za političko imenovanje njezinih

³ Zakonski prijedlozi o sustavu plaća djelomično se oslanjaju na rezultate projekta „Ocjena sustava plaća u javnom sektoru u Hrvatskoj“, Public Administration International iz 2007.godine.

čelnika. Upravo suprotno, to može šteti kvaliteti njihova rada. Procjenjujemo da se na ovaj način broj državnih dužnosnika smanjuje za stotinjak osoba.

Predloženim izmjenama Zakona o državnim službenicima predlaže se da najveći broj gore navedenih mjesta postanu službenička mjesta na koje imenovanje obavlja Vlada, nakon provedenog javnog natječaja, na mandat od pet godina. Imenovanjem na mandat koji je dulji od političkog mandata Vlade osigurava se stabilnost i kontinuitet državne službe, čuva tzv. institucionalna memorija, ali i jača odgovornost rukovodećih službenika jer nakon pet godina se moraju ponovo javiti na natječaj i prezentirati dokaze o radnim rezultatima i uspješnosti u rukovođenju organizacijskom jedinicom.

Radi smanjivanja eventualnog neprimjerenog političkog utjecaja na proces izbora ovih službenika, predviđa se javna objava rezultata natječaja (na internetskim stranicama) za izabranog kandidata i deset najbolje plasiranih kandidata i to najkasnije na dan donošenja Odluke Vlade o njihovu imenovanju. Na ovaj se način osigurava mehanizam javnog uvida u kompetencije i stručnost službenika visoke rukovodeće razine.

Sustav plaća i vrednovanja rada koji se temelji na rezultatima rada, stručnosti i učinkovitosti predstavlja prijedlog za djelotvornu provedbu načela jednake plaće za jednak rad.

Radna mjesta u državnoj službi i upravnim odjelima JLS raspoređuju se u jedinstven sustav kojeg čini 12 platnih razreda od kojih svaki sadrži 12 platnih stupnjeva unutar kojeg se utvrđuju početni koeficijenti za svako radno mjesto. Radna mjesta u javnim službama raspoređuju se u 15 platnih razreda od kojih svaki sadrži 12 platnih stupnjeva. **Sustav koeficijenata koji proizlazi iz platnih razreda i platnih stupnjeva nije direktno usporediv s postojećim sustavom koeficijenata zbog čega nije moguće donositi zaključke o položaju radnih mjesta unutar sustava platnih razreda temeljem postojećih koeficijenata.**

Uvođenjem sustava platnih stupnjeva i platnih razreda se ubuduće ukida dodatak na staž od 0,5 posto godišnje. Međutim, to neće ići na štetu najboljih radnika. Naime, prosječna razlika između platnih stupnjeva za državne i lokalne službenike je 2,13 posto, a u javnim službama 2,6 posto. Promicanje za jedan platni stupanj (tj. povećanje plaće za prosječno 2,13 posto odnosno 2,6 posto) moguće je u slučaju dvije uzastopne ocjene 'izvrstan' i tri uzastopne ocjene 'primjeran'. Ovo jasno pokazuje da je za najbolje radnike dinamika promicanja brža od automatizma koji je donosio dodatak za staž.

Temelj za provođenje jedinstvenog sustava plaća u državnoj službi i upravnim odjelima JLS čini klasifikacija radnih mjesta u kategorije utvrđene Zakonom o državnim službenicima i Zakonom o službenicima i namještenicima u JLS koja se nakon toga dijele u odgovarajuću broj potkategorija prema odredbama ovog Zakona.

Temelj za provođenje jedinstvenog sustava plaća u javnim službama čine kategorije radnih mjesta predložene u Prijedlogu Zakona o sustavu plaća u javnim službama. Predlaže se pet kategorija radnih mjesta (čelna radna mjesta, rukovodeća, voditeljska, savjetnička, specijalistička, suradnička i pomoćna radna mjesta) od kojih se svaka kategorija dijeli u tri potkategorije.

Sustav ocjene radne učinkovitosti temelji se na utvrđivanju ciljanih rezultata za pojedino radno mjesto, a čije se ostvarenje očekuje od zaposlenika u državnoj, javnoj i lokalnoj službi. Ciljani rezultati službenika/zaposlenika proizlaze iz ciljeva državnog tijela. Za svako radno mjesto ili skup radnih mjesta u državnoj, javnoj ili lokalnoj službi utvrdit će se rezultati koje službenik/zaposlenik na tom radnom mjestu u ostvarivanju državne službe mora postići. Svugdje gdje je to moguće ciljani rezultati će se utvrditi na način koji je moguće mjeriti –kod administrativnih radnika brojem stvarno riješenih administrativnih predmeta, brojem izdanih dozvola i sl.; kod liječnika: brojem uspješnih operacija, brojem obrađenih pacijenata i kao

negativni pokazatelj brojem komplikacija i sl.; kod nastavnika: uspješnosti učenika na standardiziranim testovima, brojem natjecanja i uspješnosti na natjecanjima i sl. Samo iznimno, gdje nije moguće utvrditi mjerljive pokazatelje uspješnosti, ciljani se rezultati mogu utvrditi opisno - bez egzaktno mjerljivih kriterija radne uspješnosti.

Ostvarivanje ciljanih rezultata ocjenjivat će se kriterijima točnosti, pravovremenosti u izvršavanju, samostalnošću i stručnošću službenika (zaposlenika) u obavljanju povjerenih zadataka.

Za sve dijelove državne, javne i lokalne službe koji obavljaju svoje zadatke u direktnom kontaktu sa strankama (bez obzira radi li se o građanima ili poduzetnicima) uspostaviti će se sustav koji će korisnicima usluga omogućiti ocjenjivanje rada zaposlenika s kojim su u kontaktu. Ocjene korisnika čine sastavni dio ukupne ocjene kojom se ocjenjuju službenici (zaposlenici).

Ocjenjivanja se provodi, kao i do sada, godišnje i iskazuje ocjenama izuzetan, primjeren, dobar, zadovoljava, ne zadovoljava. Međutim, za razliku od dosadašnjeg načina ocjenjivanja, koje se temeljilo isključivo na mišljenju rukovodećeg službenika, ocjenjivanje u novom sustavu temelji se na unaprijed određenim i mjerljivim pokazateljima radne uspješnosti – uključujući i pokazatelje radne uspješnosti za rukovodeće službenika. A mišljenja i ocjene stranač/korisnika čine i dodatni element ocjenjivanja. Rezultat je promicanje u plaći jedino temeljem ostvarenih radnih rezultata.

Temeljem sustava platnih razreda moguće je osigurati nagrađivanje službenika koji imaju uspješnost iznad prosjeka bez potrebe da ih se imenuje na rukovodeća radna mjesta. Ovime se dokida postojeća praksa umjetnog stvaranja malenih organizacijskih jedinica samo da bi se osigurao prostor za bolje nagrađivanje službenika koji svojim radom i rezultatima značajno doprinose radu institucije.

Službenici i zaposlenici u javnim službama se promiču za jedan platni stupanj, ako su dva puta uzastopno ocijenjeni godišnjom ocjenom „izuzetan – uspješnost visoko iznad utvrđenih rezultata“. Službenici (državni i lokalni) i zaposlenici u javnim službama se promiču za jedan platni stupanj, ako su tri puta uzastopno ocijenjeni godišnjom ocjenom „primjeren - uspješnost iznad utvrđenih rezultata“ te za jedan platni stupanj, ako su pet puta uzastopno ocijenjeni godišnjom ocjenom „dobar - uspješnost unutar utvrđenih rezultata ili višom ocjenom“.

S druge strane, službenici i zaposlenici koji su ocijenjeni ocjenom „zadovoljava“ automatski se premještaju u niži platni stupanj od onoga kojeg su imali do trenutka dobivanja ove ocjene.

Za državne i lokalne službenike koji su ocijenjeni ocjenom „ne zadovoljava – uspješnost ispod utvrđenih rezultata“ otkazuje se državna služba po sili zakona. Zaposlenici javnih službi koji su ocijenjeni ocjenom 'ne zadovoljava' dobivaju opomenu pred otkaz i rok od 3 mjeseca da poprave radne učinke. Ukoliko i nakon toga roka ne zadovoljavaju otkazuje se radni odnos.

Kako bi se motiviralo i usmjerilo rukovodni kadar da stvarno i realno ocjenjuje zaposlenike zakonom se propisuje gornje granice na broj službenika i zaposlenika koji mogu biti ocijenjeni ocjenom 'izuzetan' i 'primjeren'. Ocjenom 'izuzetan' može se ocijeniti najviše 6 posto službenika (zaposlenika), a ocjenom 'primjeren' najviše 12 posto službenika (zaposlenika). Ostavlja se također i mogućnost nagrađivanja zaposlenika u državnoj službi za izvanredne rezultate rada. Međutim, imena zaposlenika koji su nagrađeni, obrazloženje razloga nagrađivanja isto kao i iznos nagrade objavit će se na internetskim stranicama državne institucije u kojoj su zaposleni ili na internetskim stranicama resornog ministarstva. Sredstva za ovu namjenu limitiraju se na 0,1% proračunskih rashoda za zaposlene.

U državnoj službi se uvodi se i specifičan sustav ocjenjivanja najviših rukovodećih službenika na način da sastavni dio njihove ocjene čini kolegijalna ocjena. Kolegijalna ocjena je ocjena kojom rukovodećeg službenika ocjenjuju kolege iste hijerarhijske razine. Uvodi se također i mogućnost jednokratnih nagrada za rukovodeće službenike najviše razine u slučaju da su ispunjeni ciljevi tijela državne uprave i njihova osobna ocjena nije manje od primjeran. Ciljevi organizacije se smatraju ispunjenima ako je ostvarenje proračuna tijela državne uprave jednako ili manje proračunu koji je usvojen krajem godine koja prethodi godini za koju se isplaćuje nagrada i ako taj proračun tijekom godine nije mijenjan.

Predlaže se također i uređenje iscrpne liste dodataka na plaću koju mogu ostvariti službenici (zaposlenici) kako bi se spriječila dosadašnja praksa netransparentnih dodataka. Dodatci izvan ove liste nisu dopušteni.

Prevođenjem koeficijenta plaća službenika u državnoj i lokalno službi te zaposlenika u javnim službama iz sadašnjeg sustava koeficijenta u sustav platnih razreda i platnih stupnjeva treba se obaviti na način da plaća niti jednog zaposlenika ne može biti veća od sadašnje niti se masa plaća institucije može povećati. Osnovicu koja osigurava ovu tranziciju odredit će Vlada odnosno čelnik JLS svojom Odlukom, a uz suglasnost Ministarstva financija. Svaku daljnja utvrđivanje osnovice provest će se sukladno odredbama ovog Zakona i procesu socijalnog dijaloga. Broj i struktura platnih razreda zahtijeva različitu osnovicu za državne službenike u odnosu na zaposlene u javnim službama.

Ovi se prijedlozi ne odnose na oružane snage.

12. Ocjena potrebnih sredstava

U prvoj godini primjene provedba ovih Zakona neće donijeti nove troškove. Upravo suprotno, s obzirom na ukidanje automatskog povećanja plaća za staž od 0,5% moguće je ostvariti uštedu od oko 160 milijuna kuna na razini opće države.

U drugoj godini primjene nastaviti će se ostvarivanje uštede zbog ukidanja dodatka na staž, ali će se pojaviti i potreba budžetiranja sredstava za nagrade u visini 0,1% rashoda za plaće za redoviti rad. Uz pretpostavku mase plaće kao krajem 2013. godine potrebna sredstva iznosila bi oko 30 milijuna kuna što znači da se u drugoj godini primjene i dalje ostvaruje neto ušteda od oko 130 milijuna kuna u odnosu na nastavljanje postojećeg sustava.

U trećoj godini primjene, u odnosu na nastavak postojećeg sustava, ostvaruje se i dalje ušteda zbog ukidanja dodatka na staž. Potrebno je planirati sredstva za nagrade u iznosu od oko 30 milijuna kuna. Međutim, potrebno je također planirati i sredstva za automatsko promicanje službenika (zaposlenika) ocijenjenih ocjenom 'izuzetan'. Kako se radi o najviše 6% službenika/zaposlenika na koje se odnosi ovaj zakon i kako je prosječna razlika između dva uzastopna platna stupnja 2,13% procjenjujemo da je za tu svrhu potrebno planirati oko 45 milijuna kuna. Sveukupno u trećoj godini primjene, u odnosu na nastavljanje postojećeg sustava moguća je neto ušteda od oko 110 milijuna kuna.

Puni trošak primjene ovih prijedloga nastupa u šestoj godini primjene kada i službenici/zaposlenici ocijenjeni ocjenom dobar stječu pravo na promociju. Trošak primjene zakona u šestoj godini primjene, u slučaju zadržavanja sadašnjeg broja zaposlenih, se kreće oko 610 milijuna kuna.

U procjenu financijskih učinaka ovog zakona nisu uzete u obzir moguće uštede od otkazivanja državne službe osobama ocijenjenima ocjenom 'ne zadovoljava' ili smnjivanja plaće osobama ocijenjenim 'zadovoljava'.

Literatura:

- Achemoglu, Daren Robinson, J.A. „**Why Nations Fail**“, Crown Publishing Group, New York, 2012.
- A Eliassen, Kjell Sitte, Nick, “**Understanding Public Management**“, SAGE Publication Ltd., London, 2008.
- Anttiroiko, Ari-Veikko Bailey, Stephen J. Valkama, Pekka, “**Innovations in Public Governance**“, IOS Press, Amsterdam, 2011.
- Bejaković, P., G. Vukšić i V. Bratić, “**Veličina javnog sektora u Hrvatskoj**“, Hrvatska i komparativna javna uprava, 11(1), Zagreb, 2011., str.99-125.
- Christiensen Tom, Laegreid Per, ed. “**Transcending New Public Management The Transformation of Public Sector Reforms**“, Ashgate, Hampshire, 2007.
- Demke, Christoph, “**Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service**“ European Institute of Public Administration, EIPA Maastricht, 2013.
- “**European Principles for Public Administration**“, SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing. 1999.
- Farazmand, Ali ed., “**Bureaucracy and Administration**“, CRC Press, Taylor & Francis Group, Boca Raton, 2009.
- Meyer-Sahling, J., „**Sustainability of Public Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession**“, SIGMA Papers, No. 44, OECD Publishing, 2009.
- Koprić, Ivan, “**Modernizacija hrvatske uprave**“, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2003.
- OECD (2013), “**Government at a Glance**“, OECD Publishing *dostupno na* http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en.
- OECD (2011), Slovenia: Review of Slovenian Public Sector Salary System, OECD Public Governance Reviews, *dostupno na* <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167551-en>
- OECD (2007), Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and Other Country Experiences, OECD Publishing, *dostupno na* <http://www.oecd.org/gov/38990099.pdf>
- OECD (2007), Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants, OECD Publishing, *dostupno na* <http://www.oecd.org/gov/39125861.pdf>
- Perko-Šeparović, Inge “**Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave**“, Golden marketing/Tehnička knjiga, Zagreb, 2006.
- Perko-Šeparović, Inge, “**Paradoksi novog javnog menadžmenta**“, u: zborniku Globalizacija i demokracija, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2003, str. 85-94
- Rao, S., „**Civil service reform: Topic guide**“, Birmingham, UK: GSDRC, University of Birmingham, 2013.
- Stiller, Sabina, “**Ideational Leadership in German Welfare State Reform How Politicians and Policy Ideas Transform Resilient Institutions**“, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010
- Šimac, dr. sc. Neven : “**Europski upravni prostor i europska načela javne uprave**“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 49, 2/2012., str. 351.-368.
- Veit, Daniel Huntgeburth, Jan, “**Foundations of Digital Government: Leading and Managing in the Digital Era**“, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2014
- “**Assesment of the Pay and Benefit System of the Public Service often Croatia**“, final report, Public Administration International, Grant for Public Administration Reform Support, May 2007.
- Institut za javnu upravu (2014), “**Trideset preporuka za reformu sustava javnog upravljanja Forumu za javnu upravu**“, Institut za javnu upravu i Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb, *dostupno na* http://www.fes.hr/E-books/pdf/Forum_IJU_FES_Preporuke.pdf.