

Naslov originala:

**PROMOTING PERFORMANCE AND PROFESSIONALISM
IN THE PUBLIC SERVICE**

Izdavač: **CENTAR ZA PROMOCIJU CIVILNOG
DRUŠTVA - SARAJEVO**
Nikole Kašikovića 7, BiH – 71000 Sarajevo,
tel. ++387 (0)33 21 32 78, faks 44 20 18

Za izdavača: *mr Fadil Šero*
Urednik: *Milan Mrđa*
Preveo: *Branislav Banjac*
Štampa: *Štamparija "Fojnica", Fojnica*
Tiraž: *500 kom.*

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo
35.07/.08
PROMOCIJA efikasnosti i profesionalizma u sektoru javne službe / [preveo
Branislav Banjac] - Sarajevo : Centar za promociju civilnog društva, 2002. – 82 str. ;
20 cm
Prijevod djela: Promoting performance and professionalism in the public
service. – Bibliografske i druge bilješke uz tekst
ISBN 9958-9491-8-0
1. Promoting performance and professionalism in the public service

© 2001 LGI/OSI



Prevod ovih materijala je urađen uz podršku Inicijative za reformu lokalne uprave i sektora javne službe (Program u okviru Instituta za otvoreno društvo). (LGPSRI/OSI – Local Government and Public Service Reform Initiative – affiliated with the Open Society Institute)

Prevod sa engleskog, čiji naslov u originalu glasi «Promoting Performance and Professionalism in the Public Service» i predstavlja zvaničnu verziju ove publikacije; sva prava izdavanja zaštićena; OECD, Pariz 1997.

Stavovi izraženi u ovoj publikaciji ne predstavljaju zvanične stavove Evropske komisije, zemalja članica OECD-a, niti vlada zemalja centralne i istočne Evrope koje su korisnici ovog Programa. Izraženi stavovi pripadaju isključivo autorima odgovarajućih tekstova.

Temeljem mišljenja Federalnog ministarstva za obrazovanje, nauku, kulturu i sport Federacije Bosne i Hercegovine broj: 04-15-240/01 od 16.01.2002. godine ova knjiga je proizvod iz člana 19. točka 10. Zakona o porezu na promet proizvoda i usluga na čiji se promet ne plaća porez na promet proizvoda.

CENTAR ZA PROMOCIJU CIVILNOG DRUŠTVA

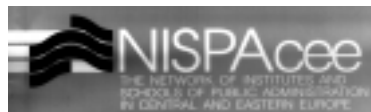
**PROMOCIJA
EFIKASNOSTI I PROFESIONALIZMA**

SARAJEVO, JANUAR-SIJEČANJ 2002. GODINE



**Izražavamo zahvalnost Programu SIGMA/OECD koji je omogućio
prevod i štampanje ove publikacije**

Sigma – Program podrške kvalitetu rukovođenja u upravama zemalja centralne i istočne Evrope (SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries) je zajednička inicijativa OECD-a (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj) i Evropske Unije, finansiran najvećim dijelom iz Programa Evropske Unije PHARE



**Zahvalnost dugujemo donatoru NISPAcee koji je financirao prevod i
štampanje ove publikacije**

NISPAcee – mreža insituta i škola za javnu amdinistraciju u centralnoj i istočnoj Evropi (The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Cental and Eastern Europe)

SADRŽAJ

<u>Program Sigma</u>	7
<u>Predgovor</u>	9
<u>Pregled</u>	10
<u>1. Uvod</u>	13
<u>2. Opšti okvir</u>	18
<u>KONCEPT DRŽAVNE SLUŽBE</u>	20
<u>OBIM SEKTORA DRŽAVNE SLUŽBE I RASPOREĐIVANJE ZAPOSLENIKA</u>	23
<u>3. Upravljanje sektorom državne službe</u>	24
<u>AUTONOMIJA MINISTARSTAVA I PROBLEMI U KOORDINIRANJU I PROVEDBI</u> <u>DRŽAVNE POLITIKE U OBLASTI UPRAVLJANJA KADROVSKIM RESURSIMA</u>	24
<u>IZBORNI PROCES I ZAPOSŁJAVANJE</u>	26
<u>4. Stručna obuka i usavršavanje</u>	31
<u>5. Karijera</u>	35
<u>Ocjena rada i napredovanje kroz karijeru</u>	35
<u>MOBILNOST</u>	37
<u>6. Plate i naknade</u>	39
<u>7. Prava i dužnosti – profesionalno ponašanje</u>	43
<u>DISCIPLINSKI POSTUPAK</u>	46
<u>8. Odnosi sa javnošću</u>	48
<u>9. Odnos javne uprave i politike</u>	49
<u>10. Pitanja za razmatranje</u>	51
<u>10.1. PRINCIP I USPOSTAVLJANJE ZAKONSKOG OKVIRA</u> <u> ZA DRŽAVNU SLUŽBU</u>	51
<u>10.2. KREIRANJE I PROVEDBA KADROVSKE POLITIKE</u>	52
<u>10.3. INSTRUMENTI KADROVSKE POLITIKE</u>	53
<u>10.4. ZAPOSŁJAVANJE</u>	55
<u>10.5. KARIJERA</u>	56
<u>10.6. STRUČNA OBUKA</u>	57
<u>10.7. PLATE I NAKNADE</u>	57
<u>10.8. PROFESIONALNO PONAŠANJE</u>	58
<u>Aneks 1. Dokument o smjernicama</u>	60
<u>1. OPŠTI OKVIR</u>	60
<u>2. ORGANIZACIJA UPRAVLJANJA KADROVSKIM RESURSIMA I</u> <u> RASPODJELA NADLEŽNOSTI</u>	61
<u>3. IZBOR KANDIDATA I NJIHOVO ZAPOSŁJAVANJE</u>	61
<u>4. STRUČNA OBUKA</u>	62
<u>5. KARIJERA</u>	63
<u>6. SISTEM PLATA I NADOKNADA</u>	63
<u>7. KONKURENCIJA PRIVATNOG SEKTORA</u>	64
<u>8. ODGOVORNOST – DISCIPLINA</u>	64
<u>9. ODNOSI SA JAVNOŠĆU</u>	65
<u>10. SINDIKATI</u>	65
<u>11. UTICAJ UPRAVLJANJA KADROVSKIM RESURSIMA NA JAVNU UPRAVU</u>	65
<u>12. UPRAVA I POLITIKA</u>	66

PROGRAM SIGMA

SIGMA – Program za podršku načinu rukovođenja u upravama zemalja centralne i istočne Evrope – predstavlja zajedničku inicijativu Centra za saradnju sa privredama u tranziciji pri OECD-u i programa PHARE Evropske unije. Inicijativa pomaže napore koji se poduzimaju u okviru reforme sektora javne uprave u trinaest zemalja u tranziciji i većinom se finansira preko programa PHARE.

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) je međunarodna vladina organizacija koju čini 29 zemalja visokog stepena demokratije i sa napredno razvijenom tržišnom ekonomijom. Njen Centar za saradnju sa privredama u tranziciji usmjerava pružanje savjeta i pomoći iz širokog spektra ekonomskih pitanja ka zemljama centralne i istočne Evrope i bivšeg Sovjetskog Saveza koje su zakoračile u reforme. Program PHARE obezbjeđuje finansijsku podršku svojim zemljama -partnerima u centralnoj i istočnoj Evropi sve dok one ne budu spremne preuzeti obaveze koje proizilaze iz članstva u Evropskoj uniji.

Programi PHARE i SIGMA opslužuju iste zemlje: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Bugarsku, Češku Republiku, Estoniju, bivšu jugoslovensku Republiku Makedoniju, Mađarsku, Latviju, Litvaniju, Poljsku, Rumuniju, Slovačku i Sloveniju.

Program SIGMA je uspostavljen 1992. godine i djeluje u okviru Službe za menadžment u javnom sektoru pri OECD-u. Ova Služba pruža informacije i vodi stručne analize o metodama upravljanja u javnom sektoru, namijenjene donosiocima odluka, te pospješuje kontakte i razmjenu iskustava među rukovodećim osobljem u javnom sektoru. Zemljama korisnicima ovog programa SIGMA nudi pristup mreži iskusnih rukovodećih službenika iz oblasti javne uprave, zatim uporednim informacijama i stručnom poznavanju koje posjeduje Služba za menadžment u javnom sektoru.

Cilj programa SIGMA jeste da:

- pruži pomoć zemljama korisnicima u potrazi za kvalitetnim načinom upravljanja koji bi poboljšao učinkovitost javne uprave i unaprijedio demokratske vrijednosti i ponašanja, te poštivanje vladavine zakona kod zaposlenih u javnom sektoru;
- pruži pomoć u izgradnji unutarnjih kapaciteta centralnih organa vlasti kako bi se mogli suočiti sa širim međunarodnim izazovima i evropskim integracijama;
- podržava inicijative Evropske unije i drugih donatora koji pomažu zemlje korisnike u reformi javne uprave, kao i da doprinese koordinaciji donatorskih aktivnosti.

Ova inicijativa, u svom cjelokupnom djelovanju, daje visoki prioritet pospješivanju međuvladine saradnje. Sadržaj te saradnje se sastoji od pružanja logističke podrške formiranju mreže stručnjaka iz oblasti javne uprave na području centralne i istočne Evrope, kao i između njih i njihovih kolega u drugim demokratskim zemljama.

Program SIGMA djeluje u pet stručnih oblasti: strategija države naspram reforme uprave, kontrola procesa donošenja odluka, upravljanje troškovima, upravljanje državnom službom I, na kraju, upravni nadzor. Potrebno je napomenuti da jedan od odsjeka Službe za informisanje objavljuje štampane i elektronske verzije materijala o temama iz oblasti menadžmenta u javnom sektoru.

PREDGOVOR

Pred vama je izvještaj o praksi upravljanja kadrovskim resursima u sektoru javne uprave u četiri zemlje centralne i istočne Evrope - Albaniji, Estoniji, Mađarskoj i Poljskoj. Izvještaj se zasniva na informacijama pribavljenim 1996. godine. Od tada je došlo do značajnih promjena zasigurno u dvije od ove četiri zemlje. U Poljskoj je od januara 1997. godine na snazi novi Zakon o državnoj službi (neke odredbe su stupile na snagu 30 dana nakon objavljivanja zakona); u Albaniji se trenutno teško može procijeniti situacija u sektoru javne uprave, s obzirom na posljednja politička previranja. U vrijeme kada je pripreman ovaj izvještaj, 1996. godine, novi zakoni o državnoj službi su bili na snazi u Albaniji, Estoniji i Mađarskoj, dok se u Poljskoj zapošljavanje u državnoj upravi još uvijek obavljalo u skladu sa zakonom iz 1982. godine.

Svrha ovog izvještaja je da odredi u kojoj bi mjeri donošenje i provedba specijalnog zakonodavstva o zapošljavanju u državnoj upravi dovela do značajnih promjena u samom upravljanju ili u preduslovima za upravljanje kadrovskim resursima, izbornom procesu i sistemu unapređivanja službenika. Stoga se ovdje i govori o sistemima za upravljanje kadrovima u javnom sektoru, procedurama i praksama rukovođenja, odnosno kako ti sistemi mogu da podstiču ili, pak, ometaju profesionalni odnos i odgovarajuće ponašanje zaposlenih. Pored toga, izvještaj govori o zakonskim i institucionalnim rješenjima, kao i o obuci koja je neophodna za napredovanje kroz karijeru, te o odgovarajućoj vrsti ponašanja državnih službenika.

Studija se zasniva na dokumentu o zajedničkim smjernicama koji je sačinjen skupa sa ekspertima iz četiri spomenute zemlje. Njihova imena su: Odeda Dibra, pravnik, Albanija (trenutno radi za UNESCO); profesor Georg Sootla sa Pedagoškog univerziteta u Taljiniu, Estonija; Istvan Borbiro, pravnik u firmi Jutasi & Partners, Mađarska; i Wojciech Marchlewski, firma Co-operation and Partnership, Poljska. Ova četiri eksperta su koristila dokument o smjernicama kao polazni instrument za obavljanje razgovora unutar javne uprave u svojim zemljama, kao i model za izradu izvještaja o rezultatima tih razgovora.

Ovaj izvještaj, u čijoj su izradi učestvovala i vlade četiri navedene zemlje, pripremili su Marie-Christine Meininger, zamjenica direktora za istraživanje i publikaciju pri Međunarodnom institutu za javnu upravu iz Pariza (I.I.A.P.), i profesor Alain Claisse sa Univerziteta Paris 1. Oni su koordinirali projekat i rad pomenuta četiri eksperta. Izvještaj je dostupan i na francuskom jeziku pod naslovom *Promouvoir l'efficacité et le professionnalisme dans la fonction publique (Documents SIGMA: No. 21)*.

PREGLED

Profesionalna i efikasna javna uprava podrazumijeva postojanje sposobnih, motivisanih i nepristrasnih državnih službenika koji rade u sistemu namijenjenom da služi javnom interesu. I dok je možda u idejnom smislu relativno lako odrediti profil državne službe koja počiva na odlikama njenih službenika, puno je teže definisati načine i sredstva za uspostavljanje takvog koncepta državne službe. Iako u najvećoj mjeri zemlje centralne i istočne Evrope posjeduju odgovarajuće institucije, postoje značajni nedostaci u pravnim okvirima za rad državne službe, strukturama koordinacije i u upravljanju.

Ovaj izvještaj, koji se zasniva na pojedinačnim slučajevima Albanije, Estonije, Mađarske i Poljske, definiše konkretne oblasti upravljanja i daje preporuke organima nadležnim da sačine reformu javne uprave, odnosno rukovođenja javnim institucijama. Preporuke obuhvataju: princip i uspostavljanje zakonskog okvira za državnu službu; izradu i provedbu kadrovske politike; instrumente kadrovske politike; sisteme zapošljavanja, stručne obuke i usavršavanja, plata i naknada, napredovanja kroz karijeru, kao i profesionalno ponašanje.

Što se tiče zakonskog okvira za rad državne službe, univerzalno je priznata potreba za izradom jednostavnih, neposredno primjenjivih pravila. Sve četiri zemlje koje su bile predmet proučavanja već su donijele zakonski okvir za rad državne službe. Međutim, sve zainteresovane strane moraju priznati i prihvatiti takva pravila utvrđena zakonom, koja se moraju primijeniti u praksi upravljanja kadrovima.

Nepostojanje stručnog organa zaduženog za koordinaciju i provedbu politike upravljanja kadrovskim resursima ima negativan odraz na razvoj profesionalne karijere državnog službenika. To čak može umanjiti napore koji se čine kako bi državna služba postala što profesionalnija i efikasnija. Jedan minimalan stepen koordinacije bi pomogao pojedinim ministarstvima da izbjegnu uvođenje nespojivih propisa ili politika. Koordinacija može obuhvatati provedbu prioriteta utvrđenih na državnom nivou, uspostavljanje odnosa između sredstava na raspolaganju i zacrtanih ciljeva, kao i nadzor upravljanja kadrovima.

Nezavisno od uloge koju ima koordinacioni organ, uloga odsjeka/odjela za kadrovske poslove u okviru svakog ministarstva je od ključnog značaja. Kada se ovim organizacionim jedinicama povjere odgovarajuće nadležnosti, stabilnost i sredstva potrebna za obavljanje njihovih funkcija, tada se kadrovskim resursima rukovodi preciznije, što znatno smanjuje uticaj političkog faktora ili ličnih veza.

Jedan od instrumenata za usklađivanje pravila rukovođenja i poštivanja propisa jeste i uspostava jedinstvenog registra zaposlenih. Elektronsko vođenje ovog registra predstavlja najfunkcionalniji metod, budući da se njime omogućava širi pristup tom registru.

Pružanje informacija o pravilima koja regulišu zasnivanje radnog odnosa i napredovanje kroz karijeru može se smatrati pozitivnom mjerom koja omogućava privlačenje većeg broja kandidata. Jedan od aspekata ovakvih informacija jeste objavljivanje konkursa za upražnjena radna mjesta, što, opet, u velikoj mjeri doprinosi unapređenju prakse zapošljavanja.

Profesionalizam i efikasnost uprave zavise ne samo od kvaliteta procesa zapošljavanja nego i od organizacije razvoja karijere državnog službenika. Formiranje zajedničkog okvira za različite organe uprave, koji bi definisao hijerarhiju radnih mjesta, platnih razreda i razvoja karijere ima za učinak da pojasni i uskladi pravila. Napredovanje kroz karijeru na principima nagrađivanja po odlikama predstavlja centralni element za profesionalizaciju državne službe i motivisanje njenih službenika. Da bi se nagradila odlika državnog službenika, prvo je potrebno uspostaviti sistem ocjenjivanja koji bi omogućio da se odluke vezane za razvoj pojedine karijere zasnivaju na pravičnoj ocjeni kvalifikacija i radnog učinka, čime se osigurava napredovanje onih službenika čije se sposobnosti objektivno mogu raspoznati.

U oblasti stručne obuke i usavršavanja osoblja, učinjeni napredak bi se mogao još više unaprijediti uvođenjem sveobuhvatne politike koja uzima u obzir i trenutne uslove i dugoročne potrebe. Za usklađivanje stručne obuke sa stvarnim potrebama uprave moguće je uspostaviti relativno jednostavne mehanizme (konsultacije, istraživanja i sl) kako bi se osiguralo postojanje dijaloga između instruktora i polaznika.

Što se tiče pitanja profesionalnog ponašanja, potrebno je usvojiti oprezan i pragmatičan pristup pri donošenju bilo kakvih zaključaka na osnovu iskustava četiri zemlje koje su predmet proučavanja ovog izvještaja. Propisi koji su previše sofisticirani pokazali su se kao neučinkoviti. Bitno je uspostaviti odgovarajući sistem sankcionisanja i naročito pokazati odlučnost u provođenju tih sankcija.

Većina sistema uprave posjeduje jednu bitnu zajedničku karakteristiku: problem podudarnosti propisa i prakse, tj. potreba da se smanji praznina između to dvoje kako bi se osiguralo da uprava i, uopšte, vladavina zakona važno funkcionišu.

Reforme će imati veću šansu za uspjeh ukoliko dođe do uspješne kombinacije navedenih poduhvata, te ako postoji:

- jasna i kontinuirana politička odlučnost, izražena na najvišem nivou, da se obezbijedi siguran zamah početnim projektima;
- široka uključenost javnih službenika u reforme na svim nivoima rukovođenja kako bi se umanjio rizik nerazumijevanja ili opiranja promjenama;

- podrška javnosti, s obzirom na to da će reforme biti prije prihvaćene ukoliko javnost osjeti da one nose manje ili više dugoročnu korist i
- podrška međunarodne zajednice i multilateralnih i bilateralnih organizacija za saradnju, čije će sposobnosti pružanja intelektualne i materijalne podrške reformama biti tim veće ako ciljevi, i sredstva za postizanje tih ciljeva, budu jasno definisani.

Ovaj dokument se, također, može pronaći na engleskom i francuskom jeziku na SIGMA-inom web sajtu <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>.

1. UVOD

Od kako su zemlje centralne i istočne Evrope započele proces tranzicije i pristupile reformi uprave, donošenje zakonskog okvira za rad državne službe po zapadnoevropskom modelu smatra se bitnim preduslovom za uspostavljanje profesionalne državne službe, utemeljene na odlikama službenika i sposobne da stručno i efikasno služi javnom interesu.

Iako se postavljanje ovakvog cilja može činiti jednostavnim, nijedan od navedenih pojmova nije očit sam po sebi. I pored principijelnog stava, ostaju mnoge nejasnoće.

Gledano sa istorijskog aspekta, razvoj stabilne uprave koja zapošljava službenike na osnovu njihove stručne spreme, i u skladu sa opštepoznatim pravilima, a ne na osnovu političke pripadnosti ili prava nasljeđivanja radnog mjesta, jeste pojava koja je skorašnjeg datuma u Evropi. Uspostava trajne državne službe time ispunjava uslove stručnosti i neutralnosti.

Državnu službu, utemeljenu na principu napredovanja službenika kroz karijeru, treba shvatiti u izvornom značenju tog pojma, tj. suprotno konceptu koji se zasniva na popunjavanju određenog radnog mjesta koje je u datom trenutku proglašeno upražnjenim. Prvi sistem, koji preovladava u zemljama Evropske unije, može se opisati kao kombinacija nekoliko elemenata: rano zapošljavanje na trajnim osnovama sa izgledom za nastavak karijere u javnoj upravi; napredovanje kroz kategorije u hijerarhiji i uslove određene pravilima i propisima; pretpostavka da će službenici djelovati u niz radnih mjesta tokom karijere. Uopšteno posmatrano, ovaj sistem, koji se usko veže za specijalnu prirodu državne službe, suprotan je drugom spomenutom sistemu zasnovanom na popunjavanju određenog radnog mjesta koje je proglašeno upražnjenim¹ i gdje se državni službenici, u pravilu, zapošljavaju sa namjerom da obavljaju precizno određene dužnosti bez prava na napredovanje kroz karijeru. Sektor državne službe se ovdje razdvaja na veliki broj različitih radnih mjesta. Prethodni sistem se uopšteno smatra "zatvorenim sistemom," s obzirom na to da isključuje, odnosno strogo ograničava mogućnost ulaska u državnu službu na sredini karijere. Drugi sistem je "otvoreniji" za zapošljavanje službenika koji su već negdje drugdje stekli radno iskustvo.

Međutim, ovi sistemi se međusobno ne isključuju. Uvidom u postojeće sisteme državnih službi u zapadnoj Evropi, ne možemo otkriti bili kakvo veće razmimoilaženje između ova dva sistema. Ne može se reći ni da neki od

¹ Vidjeti publikaciju autora Claisse, A., i Meininger, M. C., *Fonctions publiques en Europe* (Državne službe u Evropi), Edicija *Montchrestien*, Pariz, 1994. godine, 158. strana.

njih daje bolje rezultate, tako da se opredjeljenje za jedan ili drugi sistem mora zasnivati na specifičnom slučaju pojedine zemlje.

U sistemu kojeg karakteristiše napredovanje kroz karijeru ne može se uvijek apsolutno garantovati sigurnost zaposlenja, a i onaj drugi sistem ima dosta osobina prvog (naročito kada se zna da je proglašenje prekobrojnosti službenika podvrgnuto manje ili više strožim uslovima). Glavna razlika između dva sistema, u stvari, leži u mogućnostima za napredovanje kroz karijeru. Istina je da se karijera gradi i kroz sistem popunjavanja specifičnog radnog mjesta tako što se tokom radnog vijeka obavlja niz različitih dužnosti. Zapošljavanje je, međutim, vezano za određeno radno mjesto i u nekim zemljama se čak nude povišice plata isključivo na osnovu broja godina provedenih u službi. Bilo kakvo napredovanje ili pomak na višu kategoriju u hijerarhiji radnih mjesta u tim zemljama podrazumijeva organizovanje novog procesa zapošljavanja.

Posljedice uspostave državne službe zasnovane na napredovanju kroz karijeru u zemaljama centralne i istočne Evrope treba podrobnije razmotriti. Za početak, treba napraviti razliku između uspostavljanja takve državne službe i donošenja zakonskog okvira. Garancije za razvoj karijere mogu, u stvari, ponuditi i sistemi kolektivnih ugovora, dok postojanje samog zakonskog okvira ne prejudicira niti sadržaj pravila koja se njime utvrđuju (i koja se dijelom mogu preuzeti iz Zakona o radu), niti načine primjene tih pravila.

Nadalje, mora se pojasniti koncept neutralne državne službe koja se temelji na odlikama službenika. Pretpostavlja se da postoji kor službenika koji ulaze u državnu službu i dalje napreduju kroz karijeru na osnovu stručnih kvalifikacija i služenja javnom interesu, što mora biti utvrđeno zakonom.

Odluku službenika čini priznavanje, i u simboličnom i u materijalnom smislu, vrijednosti njegovih stručnih kvalifikacija i praktičnog umijeća.

Neutralnost se može razumjeti na način da znači neutralnost ne samo u odnosu na političke organe nego i na privatne interesne grupe. Taj princip ide ruku pod ruku sa principom nepristrasnosti. Politička neutralnost – bilo apsolutna ili relativna – ne sprečava da uprava, u obavljanju svojih dužnosti, bude podređena organima vlasti, niti isključuje mogućnost da se politički funkcioneri okruže bliskim saradnicima u koje imaju povjerenja. Međutim, ona povlači sa sobom razdvajanje političkih i upravnih kategorija radnih mjesta, kao i to da se partijski interesi ne upliću u upravljanje karijerama zaposlenih. Nivo na kojem se ovo razdvajanje treba izvršiti očigledno podliježe varijacijama u zavisnosti od okolnosti i svake zemlje ponaosob.

Zakonom utvrđen sistem državne službe, zasnovan na napredovanju službenika kroz karijeru, sačinjava pristup kojeg je većina evropskih zemalja usvojila za stvaranje profesionalne i efikasne državne službe. Ipak se pokazalo da to nije nimalo lagan proces, što ovaj izvještaj ima namjeru predočiti.

SIGMA je prišla izradi ove studije iz dvije perspektive:

- Studija kao osnov za temeljno istraživanje situacije u nekoliko zemalja sa ciljem utvrđivanja uslova pod kojima funkcionišu sistemi državne službe; to znači da je analiza išla dalje od samih propisa kako bi se utvrdile metode i praksa upravljanja kadrovima, problemi na koje se pri tom nailazi, kao i postignuti napredak;
- Studija kao sredstvo za izvlačenje zaključaka u pogledu osnovnih pitanja za koje se smatra da zaslužuju posebnu pažnju.

Odabrane su četiri zemlje prema kriteriju različitosti i zastupljenosti sistema uprave u regionu centralne i istočne Evrope. U ove četiri zemlje uprava se nalazi na različitom stepenu razvoja.

Mađarska (10 miliona stanovnika) ima dugu parlamentarnu tradiciju. Ustav iz 1989. godine i izbori održani u proljeće 1990. godine označili su povratak višestranačke demokratije. Nakon provođenja reforme institucija,² Mađarska danas daje prioritet uspostavljanju tržišne ekonomije koja se zasniva na privatnom vlasništvu.

Reforme u upravi, naročito proces donošenja zakonskog okvira za regulisanje rada državne službe, poduzete su još na samom početku perioda tranzicije. Zadatak nadzora nad ovim procesom dobila je komisija za modernizaciju uprave. Mađarska uprava se ovdje oslanja na svoju tradiciju i uvijek je bila poznata, čak i u komunizmu, po pragmatičnim rješenjima što je postepeno dovelo do prilagođavanja regulative u toj oblasti. Ova država uživa prednosti preciznog zakonodavstva i upravne regulative kao i zadovoljavajućeg opšteg nivoa rukovodećih državnih službenika.

U Poljskoj je, najvećoj i najmnogoljudnijoj od ove četiri zemlje (gotovo 40 miliona stanovnika), period sovjetske dominacije ostavio dubokog traga, ali je zemlja od tada ukinula stare propise u nastojanju da podstakne razvoj liberalne uprave. Nakon niz političkih događaja, prvi slobodni izbori su održani 1991. godine, a od 1992. sprovode se ustavne reforme, kao i proces masovne privatizacije. Dugoročna strategija vlade ("Strategija za Poljsku"), odobrena u Parlamentu 1994. godine, odnosi se *inter alia* i na reformu državne službe, koja je označena kao preduslov za ekonomske i socijalne reforme. Poljska na raspolaganju ima visokokvalifikovane rukovodeće službenike, ali još uvijek ne u dovoljnom broju da bi mogla zadovoljiti svoje potrebe.

Estonija je, najmanja od ove četiri zemlje po veličini i broju stanovnika, vratila svoju nezavisnost 1991. nakon pedeset godina sovjetske vladavine. Novi Ustav je usvojen 1992. godine. Estonija je unitarna parlamentarna republika sa 1,5 miliona stanovnika. Poznata je po velikom broju građana kojima je ruski maternji jezik (približno jedna trećina stanovništva). Zakon o državljanstvu iz 1995. godine propisuje prilično stroge uslove za dobijanje es-

² Za svaku od ove četiri zemlje vidjeti: *Profil upravljanja javnim sektorom – zemlje obuhvaćene programom SIGMA (revidirano izdanje 1995)*, SIGMA, Pariz, 1995, 266 strana.

tonskog državljanstva. Ekonomska i upravna reforma se poduzima ubrzanim tempom (privatizacija, reforma organa vlasti, upravljanje javnim sektorom, socijalna zaštita itd). Radi se o zemlji koja se nalazi u punom zamahu reforme institucija, sa manje-više ostvarenim napretkom zavisno od pojedinog sektora, što čini cjelokupan sistem uprave neravnomjernim. Estonija, također, ima dugu tradiciju u oblastima obrazovanja, kulture i uprave, koja je u znatnoj mjeri bila zabranjivana u vrijeme sovjetske vlasti.

Albanija (tri miliona stanovnika) je zemlja koja je iskusila najveće teškoće, kao što su to pokazali i nedavni događaji. Prelazak iz jednog potpuno zatvorenog sistema u period izgradnje uprave, u stanju da se suoči sa zahtjevima tržišne ekonomije (uvođenje normativnih akata, zapošljavanje stručnih rukovodećih službenika, obuka službenika o osnovnim principima menadžmenta i uprave itd), usporen je zbog ograničenog raspolaganja kadrovskim i finansijskim kapacitetima. Albanija je parlamentarna republika čije su institucije utvrđene zakonom na temelju najvažnijih ustavnih odredbi iz 1991. godine, koje su potom pretrpjele nekoliko amandmana. Prvi slobodni izbori su održani marta 1992. godine. Tada se počelo sa procesom privatizacije ekonomije, a reforma uprave je bila usmjerena ka centralnim i lokalnim institucijama, upravnim postupcima i državnoj službi. Međutim, ozbiljni neredi iz 1997. godine su potkrijepili sumnju u autoritet državnih organa i poremetili cjelokupni sistem upravljanja i rukovođenja, što je još više otežalo uspostavljanje funkcionalne uprave.

Ova studija o četiri zemlje je sačinjavana u nekoliko faza, u periodu proljeće - jesen 1996. godine.

Prva faza se sastoji iz izrade detaljnog dokumenta sa smjernicama (u prilogu - Aneks 1), koji se odnosi kako na propise tako i na praksu (zakonski okvir, broj zaposlenih, proces zapošljavanja, upravljanje karijerom, prava i dužnosti službenika itd).

Slijedeći korak je bio pronalaženje saradnika u svakoj od navedenih zemalja. Oni su izabrani ne samo na osnovu stručne spreme nego i radnog iskustva i objektivnosti. Povjeren im je zadatak evaluacije dokumenta sa smjernicama koja se veže za različite karakteristike njihovih zemalja, kao i zadatak pregleda situacije u nekoliko sektora (četiri sektora po svakoj zemlji, između finansija, unutrašnjih poslova, radnih odnosa, obrazovanja, zdravstva, trgovine i industrije), odabranih u skladu sa njihovom zastupljenošću i dostupnosti informacija.

Odgovarajući saradnik je zatim pripremio izvještaj o pojedinoj zemlji i podnio ga u julu 1996. godine. Na osnovu ovih izvještaja koordinatori projekta su izradili prvi zbirni izvještaj čiji su sadržaj i zaključci bili predmet rasprave jednodnevnog radnog sastanka sa lokalnim saradnicima i predstavnicima programa SIGMA. Dokument koji je pred vama predstavlja kombinaciju svih ovih elemenata. Još treba napomenuti da ovaj izvještaj ne uzima u obzir novi poljski zakon o državnoj službi od 5. jula 1996. godine, te da su

posljednji događaji u Albaniji učinili da neka od zapažanja u vezi s upravom u ovoj zemlji postaju ništavna.

Izučavani sistem upravljanja, procedure i prakse u državnim službama ove četiri zemlje ukazuje na određeni broj obilježja koje izvještaj nastoji identifikovati i analizirati. Korištenje zajedničkih smjernica za ispitivanje situacije u svakoj od zemalja omogućilo je prikupljanje podataka koji se zatim mogu iskoristiti za pristupanje horizontalnoj i komparativnoj analizi, pri tome naglašavajući zajedničke i pojedinačne karakteristike svakog od četiri sistema državne službe. Na osnovu ovih podataka se može, na pragmatičan i realističan način, pokušati dati sveukupna procjena situacije stavljajući u prvi plan znatan broj pitanja za razmatranje, a sve sa ciljem poboljšanja funkcionisanja postupka i prakse državne uprave.

2. OPŠTI OKVIR

Važno je imati na umu značajnu ulogu koju u svakoj od proučavanih zemalja igraju tradicija, kulturna sredina, istorija odnosa politike i uprave, te vanjski uticaj. Ovi faktori djeluju skupa sa uslovima koji određuju proces tranzicije; stanje i nivo razvijenosti privatnog sektora, kao i odnosi sa upravom i društvom, imaju dalekosežne posljedice na institucije i profesionalno ponašanje.

Postoji izvjestan odnos između stepena razvijenosti društva i državne službe, što može odrediti niz različitih situacija.

Na tranziciju treba gledati kao na evolutivni proces u kojem se nužno dešavaju brze promjene kao i periodi zastoja koji su neophodni da bi se te promjene "svarile". Sve zemlje obuhvaćene ovom studijom su već učinile znatne napore u tom smislu, a proces tranzicije, sam po sebi, posjeduje svoj unutrašnji zamah i ritam. Međutim, treba reći da izazovi nisu isti za svaku od zemalja. Dok se u nekim od njih radi o samom uspostavljanju sistema državne službe, u drugima je to pitanje nastavka već započetih reformi u smislu unapređenja postojećeg sistema.

Prvo pitanje koje se u tom smislu postavlja jeste šta učiniti sa upravnom mašinerijom naslijeđenom iz prethodnog režima. Period tranzicije u sve četiri zemlje nije u potpunosti poremetio postojeće strukture i osoblje. Treba, uistinu, reći da su promjene ove vrste bile značajnije u Albaniji, gdje je usljed tradicionalne politizacije sektora uprave došlo do otpuštanja znatnog broja službenika. U Mađarskoj, naprotiv, gotovo da uopšte nije dolazilo do promjene osoblja koje je bilo zaposleno prije početka tranzicije, već su, umjesto spektakularnih čistki, učinjeni napor da se transformišu postojeći sistem prestrukturiranjem i postepenim smanjivanjem broja zaposlenih.

U Albaniji je kadrovska obnova javne uprave vršena na osnovu izmjena zakona o radu: prethodno je zakon propisivao otpuštanje zaposlenih samo iz razloga profesionalnog nemara ili kršenja zakonskih, odnosno administrativnih propisa. Dana 30. aprila 1992. godine Parlament je usvojio izmjene i dopune zakona o radu od 12. decembra 1991. godine, prema kojima se šefovima službi dozvoljava da svoje zaposlene, po potrebi, prebace na druge poslove. U nedostatku slobodnog radnog mjesta koje odgovara kvalifikacijama određenog zaposlenika, socijalne službe su preuzimale brigu nad njim u periodu od godinu dana, nakon čega bi zaposlenik bio zvanično otpušten. Između 1992 i 1996. godine je na osnovu ove odredbe otpušten veliki broj službenika: većina u toku prvih par godina, jer nije posjedovala potrebne stručne kvalifikacije ili zato što je bivala postavljena iz političkih razloga za vrijeme

prethodnog režima. Izmjene i dopune iz 1992. godine su ukinute 22. februara 1996. godine, malo prije isteka mandata parlamentarne većine.

U Estoniji je došlo do smanjivanja broja zaposlenika u upravi. Ovaj proces se nije zasnivao isključivo na političkim kriterijima, nego i na starosnoj dobi, kvalifikacijama, naročito na poznavanju estonskog jezika.

U Poljskoj su zatvaranje, odnosno reorganizacija znatnog broja odjela doveli do otpuštanja. Time se uprava htjela riješiti prevelikog broja službenika, tj. iskoristiti priliku, naročito od 1990. do 1992. godine, za davanje otkaza onim službenicima koji su bili "okaljani" bliskim vezama sa bivšim režimom. Reorganizovanje je omogućilo da se službe oslobode nekih zaposlenika bez ikakvih finansijskih posljedica. U jednom trenutku se od šefova odjela zahtijevalo da proglase 10% njihovog osoblja suvišnim. S obzirom na automatizam operacije, to je podjednako pogodilo prenapučene odjele, kao i one koji su tek bili u razvoju, poput Ureda za evropske integracije. U velikom broju slučajeva, otpušteni službenici su naknadno na osnovu zakona o radu ostvarili pravo na ponovno zaposlenje. Na primjer, u Ministarstvu za obrazovanje, koje je bilo otpustilo 60% svog osoblja, gotovo svi šefovi odjela koji su tada bili otpušteni do danas su već ponovo vraćeni na posao.

Sve u svemu, ove četiri zemlje su i dalje opterećene bremenom nasljeđa iz komunističkog perioda kada je privatni sektor bio ili jako slab ili nije postojao, i kada su svi zaposlenici u upravi plaćani iz javnih fondova i prema jedinstvenom zakonodavstvu o radu. U prvim godinama tranzicije bilo je potrebno provesti veliki broj reformi u kratkom periodu. Stoga se pristupilo empirijski u želji da se osnuje profesionalna državna služba koja bi bila regulisana specijalnim propisima. Ostaje, međutim, određena sumnja u vezi s tim da li su ovi naponi proistekli iz jasnog razumijevanja zadatih ciljeva i sredstava koje treba uložiti za njihovo postizanje. U svakoj zemlji je, u pravilu, prihvaćena potreba za specijalnim propisima koji bi garantovali neutralnost, stabilnost i efikasnost profesionalnih državnih službenika. Svakodnevna praksa se, ipak, ponekad ne slaže sa proklamovanim duhom ovakvih propisa. Tragovi ranije birokratske prakse su još uvijek prisutni, tako da se pojedinim upravama, ili čak samim odjelima, nekad daju odriješene ruke u kadrovskom upravljanju, u skladu sa lokalnim uslovima i *ad hoc* odnosima sa struktura-ma vlasti.

U sve ove četiri zemlje postoje zakoni ili paket zakona koji se, po svojoj prirodi, približno mogu smatrati zakonskim okvirom za rad državne službe; u Mađarskoj, Zakon broj XXIII, od 1992. godine; u Estoniji Zakon od 25. januara 1995. godine; u Albaniji Zakon od 21. marta 1996. godine. Dva potonja teksta su na snazi tek relativno kratki period da bi se mogla dati procjena o njihovoj djelotvornosti. U Poljskoj je u vrijeme izrade ovog izvještaja na snazi bio Zakon iz 1982. godine kojim su postavljeni temelji za rad državne službe (hijerarhijski sistem kategorizacije radnih mjesta, platni razredi, napredovanje na osnovu radnog staža i odlika službenika). Nedavno je donesen

novi zakon (5. jula 1996. godine), koji predviđa provođenje njegovih odredbi postepeno, po fazama. Ipak, u vrijeme kada je pripreman ovaj izvještaj, nije bilo moguće uzeti u obzir eventualnu uspješnost te provedbe. Uopšteno gledajući, postojanje zakona o državnoj službi ostavlja prostor za određene razlike u pravnom statusu onih na koje se zakon odnosi, što je naročito slučaj u Mađarskoj.

Do donošenja zakona o državnoj službi je došlo iz potrebe da se razjasni uloga centralnih organa vlasti i o njima ovisnih javnih organa ili agencija, regionalnih organa vlasti i javnih preduzeća. I sami službenici kojih se ovi zakoni najviše tiču zahtijevali su pojašnjenje svojih uslova rada, prava i dužnosti (npr. u Estoniji i Albaniji). Međutim, provedba zakona kojima se dodjeljuje status državnog službenika tek je otpočela i u tom su se smislu, kao i sa svakom drugom većom reformom pogotovo u kontekstu tranzicije, pojavili razni problemi u praksi i u pokušaju da se usklade propisi. U Mađarskoj je, na primjer, jednim amandmanom uveden određeni stepen fleksibilnosti u odnosu na plate zaposlenih u organima koji se finansiraju iz nezavisnih izvora; na dnevnom redu se nalazi i ukupno preispitivanje Zakona iz 1992. godine, što ima za cilj povećanje mobilnosti unutar državne službe. U Estoniji se smatralo da je koncept Zakona od 25. januara 1995. bio previše teoretski, tako da je decembra iste godine donesen amandman kako bi se razriješile teškoće u njegovoj provedbi, naročito budžetski problemi koji su nastali zbog toga što su sam zakon i njegov djelokrug primjene bili definisani na nejasan i preopćenit način. Provođenje ovog zakona zahtijevalo je donošenje velikog broja podzakonskih akata.

Sveukupno gledajući, zemlje centralne i istočne Evrope sada pred sobom imaju dva zadatka: nastaviti sa iznalaženjem novog zakonskog okvira zasnovanog na principima jednakosti i odlika službenika, i djelotvorno primjenjivati postojeće zakonodavstvo kako bi se ojačala vladavina zakona i efikasnost sektora javne službe.

KONCEPT DRŽAVNE SLUŽBE

U nekim zemljama državni službenici čine glavninu zaposlenika u javnom sektoru; u drugim, pak, oni čine samo mali broj od ukupnog broja zaposlenika u upravi (10% u Poljskoj). Ove razlike odražavaju velika razmimoilaženja u pogledu samog koncepta državne službe, što se obično pripisuje različitim tradicijama, te različitim političkim, ekonomskim i socijalnim kontekstima u kojima su reforme pripremane. Stoga je termin "državni službenik" u sve četiri zemlje definisan drugačije, a negdje čak ni sam tekst zakona precizno ne određuje njegov domet. I dok je zato od velike važnosti utvrditi obim zakonskog okvira primjenjivog na državnu službu, mora se imati na umu da još uvijek postoji veliki broj službenika koji nisu obuhvaćeni ovom definicijom, a čiji kvaliteti i profesionalizam u istoj mjeri utiču na efikasnost uprave.

U Mađarskoj postoji pet primarnih kategorija zaposlenika u javnom sektoru: državni službenici, zaposleni u javnim servisima, djelatnici, četvrta, dosta raznovrsna kategorija službenika i specijalisti. Njihov status je definisan specijalnim propisima:

- prema odredbama Zakona broj XXIII iz 1992. godine, državni službenik se definiše kao osoba koja obavlja poslove rukovođenja, odlučivanja, izrade nacrti ili primjene zakona, i kojem su povjereni zadaci od naročite važnosti u sklopu organa javne uprave (navedeni u aneksu zakona). Ova kategorija predstavlja samo 12% od svih zaposlenih u javnom sektoru;
- službenici zaduženi za pružanje usluga (nastavnici, službenici zaposleni u zdravstvenim službama ili drugim službama koje su, uglavnom, pod upravom lokalnih organa vlasti);
- djelatnici sa nižom stručnom spremom čiji je status regulisan Zakonom o radu;
- uniformisani službenici zaduženi da obezbijede poštivanje zakona: pripadnici policije, carinici, vatrogasci i pripadnici oružanih snaga. Svaka od ovih grupa djeluje prema posebnim pravilima koja vode računa o specifičnoj prirodi zadataka, kao i o uslovima rada;
- posljednju kategoriju “specijalista” čine sudije i druge pravosudne funkcije.

Osnovna pravila koja važe za ove različite kategorije službenika su identična, iako se mogu razlikovati uslovi zapošljavanja, mogućnosti za napredovanje u karijeri, sistem plata i naknada, kao i prava i dužnosti svake od njih.

U Estoniji se od 1993. do 1995. godine moralo pribjeći sužavanju obima primjene zakona o državnoj službi, jer u budžetu nisu bila predviđena sredstva za troškove plaćanja beneficija vezanih za novi status državnih službenika.

Prema odredbama zakona o državnoj službi od 25. januara 1995. godine, u Estoniji se državni službenik definiše kao zaposlenik države ili neke druge upravne agencije, tj. organa koji se finansira iz (centralnog ili lokalnog) budžeta i koji predstavlja “javni organ vlasti”. Ovaj zakon razlikuje tri vrste javnih službenika: rukovodeći službenici postavljeni u državni ili lokalni organ vlasti; zatim prateće osoblje, zaposleno po ugovoru; i na kraju privremeno zaposleno osoblje, odnosno osoblje zaposleno na osnovu ugovora na određeno vrijeme. Kategorija “rukovodećih službenika” se jasno razlikuje od ove dvije ostale, a odgovarajuća definicija u zakonu daje im dužnosti upravljanja i planiranja.

Značajno je napomenuti da je u Estoniji osnovni koncept državne službe napredovao od vremena izrade nacrti Zakona o državnoj službi 1993. godine. Prvobitno ovaj tekst nije sadržavao jasnu i provedivu definiciju. Definicija pojma državne službe bila je široka, a njena primjena na sve službenike za koje se smatralo da su obuhvaćeni ovim zakonom bi rezultirala njihovom svrstavanjem u odgovarajuće platne razrede i dobivanjem novčanih naknada,

uključujući i bonuse koji nisu bili predviđeni u budžetu. Protesti Ministarstva finansija i državne vlade doveli su do sužavanja djelokruga primjene ovog zakona. Amandmanima usvojenim 20. decembra 1995. godine data je lista upravnih organa ovlaštenih za zapošljavanje državnih službenika. Posljedica definiranja državnih službenika na osnovu liste upravnih organa jeste da se identične dužnosti mogu obavljati bilo u okviru sektora državne službe ili van njega, prema konkretnom slučaju. To je rezultiralo isključivanjem čitavih sektora, poput zdravstva i socijalne zaštite, dok djelatnici koji obavljaju iste dužnosti u i van ovih sektora mogu imati različit status, u zavisnosti od toga da li pripadaju jednom od upravnih organa koji su definisani zakonom. Iz praktičnih razloga je usvojena uža definicija kojom je djelokrug primjene ovog zakona ograničen na zakonom utvrđene upravne organe i uslovljen je zapošljavanjem u jednom od njih.

U isto vrijeme treba primijetiti da se estonski zakon o državnoj službi odnosi na službenike koje postavlja vlada ili ministarstva, državni sekretar, generalni sekretar u ministarstvima, zamjenik generalnog sekretara, generalni direktor službi i inspeksijski organ, kao i upravnik okruga. Samo su nosioci izbornih funkcija izuzeti iz ovog djelokruga primjene.

Također se mora naglasiti da, iako je državna služba podijeljena u dva dijela - centralnu i lokalnu državnu službu, pojedini dijelovi zakona nisu obavezujući za lokalnu državnu službu i mogu se smatrati preporukama (to se naročito odnosi na odredbe koje se tiču naknada, finansijskih beneficija i zvaničnih platnih razreda).

Na kraju, neke kategorije državnih službenika podliježu posebnim propisima (policija, carinici i osoblje zaposleno u zatvorskim ustanovama).

U Poljskoj akt o postavljenju službenika kojeg donose državni organi, odnosno raspoređenju u centralnu upravu, neku decentraliziranu službu ili čak u regionalnu upravu, predstavlja osnovni kriterij za državnu službu. Prema ovom kriteriju iz djelokruga državne službe isključuju se svi djelatnici zaposleni na osnovu ugovora ili osoblje u lokalnim organima. Postavljeni državni službenici čine približno 10% zaposlenika u ministarstvima. Status djelatnika zaposlenih po ugovoru regulisan je zakonom o radu.

U Albaniji se Zakon od 5. aprila 1996. godine odnosi na politički postavljene državne službenike i sve javne zvaničnike i u centralnim i u lokalnim organima uprave. Kao i u Mađarskoj, status specijalnih kategorija, kao što su sudije, pripadnici oružanih snaga i zaposleni u javnim preduzećima, regulisan je posebnim propisima. Zaposleni u sektoru obrazovanja i zdravstva nemaju status državnih službenika, već je njihov status regulisan Zakonom o radu.

Kao što vidimo, u ove četiri zemlje su na snazi manje ili više restriktivni koncepti državne službe. Državna služba se može smatrati jezgrom javne službe, i ona ne uključuje kategorije koje se smatraju "perifernim" u odnosu na centralnu upravu. Tačna definicija ovih perifernih kategorija mijenja se

od zemlje do zemlje: tehničko i operativno osoblje u Estoniji, zaposleni po ugovoru i u lokalnim organima u Poljskoj, zaposleni u sektoru javne službe u Mađarskoj čiji status nije utvrđen odgovarajućim zakonom, i zdravstveni i prosvjetni radnici u Albaniji i Estoniji.

Sveukupna struktura javne službe se stoga može predstaviti u obliku koncentričnih krugova. Sve kategorije imaju neke zajedničke principe koji su definisani zakonom, ali, isto tako, imaju svoje posebne karakteristike u zavisnosti od dužnosti i statusa službenika. Posmatrajući od centra ka periferiji, pravni status zaposlenih je sve više regulisan zakonom o radu. Ali, ipak, granica između ovih različitih kategorija i dalje ostaje nejasna, i često je određena okolnostima ili budžetskim ograničenjima. Time i dužnosti raznih vrsta službenika, ili uopšteno uloga regulisanja i planiranja povjerena centralnoj upravi postaju sve manje jasni.

Jedan od najosjetljivijih aspekata, kojim će se ovaj izvještaj kasnije detaljnije pozabaviti, jeste u razlici između političkih funkcija i djelatnosti uprave. Prije svega, treba reći da, iako su neke funkcije jasno definisane kao političke po prirodi, obim onih funkcija koje su u praksi ispolitizirane je očigledno mnogo širi, kao što je uostalom slučaj u mnogim zapadnim zemljama. U Albaniji i Estoniji se novi status odnosi na službenike koje postavlja vlada ili njeni organi (u slučaju Albanije konkretni cilj jeste da se osigura veća transparentnost u pogledu plata i naknada). Ni u jednoj od ove četiri zemlje proces zapošljavanja i napredovanja kroz karijeru nije imun, na različitim nivoima, od političkih uticaja.

OBIM SEKTORA DRŽAVNE SLUŽBE I RASPOREĐIVANJE ZAPOSLENIKA

S obzirom na ove razlike i na nejasnoće u definisanju dometa državne službe, bilo koje poređenje cifara je, samo po sebi, proizvoljno, tako da se svi statistički podaci moraju tretirati sa krajnjim oprezom. Međutim, takvi podaci predstavljaju korisno sredstvo za rukovodioce i donosiocce odluka. Stoga se mora dati maksimalan poticaj razvoju i upotrebi statističkih metoda kako bi se rukovodećim službama omogućilo da steknu bolji uvid u kadrovske resurse, njihovo raspoređivanje i razvijanje.

3. UPRAVLJANJE SEKTOROM DRŽAVNE SLUŽBE

AUTONOMIJA MINISTARSTAVA I PROBLEMI U KOORDINIRANJU I PROVEDBI DRŽAVNE POLITIKE U OBLASTI UPRAVLJANJA KADROVSKIM RESURSIMA

U svim zemljama koje su bile predmet izučavanja jasno su vidljive slabosti ako ne i totalni nedostatak organa za koordinaciju. Raspadom bivšeg sistema u kojem je dominirala samo jedna partija nastala je velika praznina u oblasti planiranja i praćenja situacije u javnom sektoru, i ta praznina još uvijek nije u potpunosti popunjena. Problemi u postizanju političkog konsenzusa još više pogoršavaju nedostatke u oblasti koordiniranja i upravljanja. Iako su u Poljskoj i Mađarskoj oformljene grupe za reformu pri vrhu hijerarhije organa vlade u cilju rukovođenja i koordiniranja reformama u upravi, ova tijela nemaju ni kvalitativne niti kvantitativne kadrovske resurse neophodne za ispunjenje ambicioznih zadataka koji su im povjereni. Stoga su ova tijela morala da se usmjere na samo neznatan broj zadataka. U Estoniji je Odjel za razvoj vladinih agencija pri Ministarstvu finansija nadležan za “analiziranje aktivnosti, razvoj i djelotvornost javnih organa”, kao i za “doprinos, kroz obezbjeđivanje odgovarajućih budžetskih sredstava, praćenju reforme u upravi”. Trenutno je ovaj odjel ograničen bavljenjem finansijskim aspektima obuke osoblja. Ovakvo stanje podstiče fragmentiranje i raznolikost načina upravljanja između ministarstava, a u nekim slučajevima čak i unutar odjela istog ministarstva.

Kao rezultat toga, ministarstva i drugi upravni organi su stekli značajnu autonomiju u oblasti upravljanja kadrovskim resursima. Stepenn provedbe propisa varira u zavisnosti od perioda i od pojedinog ministarstva; varijacije su prisutne i u odnosu na rukovodiocce, tj. do koje mjere oni smatraju da su ti propisi utemeljeni i obavezujući. U praksi, zapravo, rukovodioci imaju znatnu slobodu u provedbi propisa (ili ponekad i u njihovoj izradi), tako da se čini da sistem uvijek ne osigurava protutežu mogućim političkim pritiscima ili favoritizmu.

U Poljskoj je Zakon od 16. septembra 1982. godine Vijeću ministara dao široke ovlasti u politici zapošljavanja, unapređivanja i plata službenika. Vijeće određuje koja će radna mjesta biti popunjena državnim službenicima, i definiše postupak i uredbe kojima se reguliše razvoj karijere, ocjena rada i isplata ličnih dohodaka. Međutim, ministarstva u praksi imaju odriješene ruke, tako da se ponekad teško oduprijeti stranačkim uplitanjima.

U Albaniji postoji centralni organ nadležan za koordinaciju kadrovskih resursa: radi se o Odjelu javne uprave pri Uredu premijera. Međutim, do donošenja zakona iz 1996. godine, svako ministarstvo, pa čak i svaka služba

mogla je donijeti svoje sopstvene propise kojima se regulisalo zapošljavanje, razvoj karijere, radna disciplina itd.

U Mađarskoj je zakonski okvir, također, dao šefovima odjela unutar ministarstava visok stepen autonomije. Raspodjela poslova zavisi od specifičnih okolnosti. Na primjer, nekoliko direktiva Ministarstva za unutrašnje poslove propisuju uslove pod kojima je šef 'Personala' (tj. Odjela za upravljanje kadrovskim resursima i radne odnose) nadležan da u okviru ministarstva vodi kadrovsku politiku (priprema odluke koje se odnose na disciplinske mjere ili zapošljavanje). Šefovima odjela su date ovlasti nad ostalim rukovodećim i tehničkim osobljem, kao i nad osobljem koje zapošljavaju njima direktno podređene agencije. Pri Ministarstvu pravde, šefovi odjela, također, imaju značajnu autonomiju u ovom pogledu. Potpuno ista raznolikost može se naći i u Poljskoj, gdje, u zavisnosti od ministarstva, odluke donosi ili ministar lično ili jedan od šefova odjela. Situacija se donekle razlikuje u Ministarstvu za socijalna pitanja, gdje najvažnije odluke donosi državni sekretar, s tim da šefovi pojedinih odjela, također, imaju značajne ovlasti u smislu davanja preporuka.

U Estoniji, bez obzira na formalno postojanje mehanizma za koordinaciju i provedbu kadrovske politike, ne postoji centralni organ koji bi imao izvorne nadležnosti u ovoj oblasti. Ministri slobodno rukovode radom njima podređenog osoblja po vlastitom nahođenju.

Slučaj Estonije predstavlja upečatljiv primjer problema sa kojima se valja suočiti prilikom uspostavljanja stalnih mehanizama za koordinaciju. Avgusta 1995. godine je formirana komisija za razvoj sektora javne uprave. Predsjedavajući ove komisije bio je državni sekretar (generalni sekretar Vlade). U okviru Vlade je formiran poseban odjel sa zadatkom da obezbijedi stalnu saradnju između ministarstava i ostalih javnih organa, kao i da razriješi probleme koji se tiču primjene propisa kojima se reguliše državna služba. Ovaj odjel je rasformiran samo nekoliko mjeseci nakon toga budući da nije uspio pronaći kvalifikovano osoblje, pogotovo zbog odbijanja ministara da se odreknu svojih ovlasti u provedbi reforme u upravi.

U Poljskoj je zakon iz septembra 1982. godine povjerio ulogu koordinatora u ovoj oblasti Sekretarijatu Vijeća ministara. U martu 1994. godine ovaj organ je počeo da se zalaže za uvođenje jedinica za upravljanje kadrovskim resursima u svako ministarstvo, koje bi bile regulisane jedinstvenim propisima. Rezultati, međutim, nisu opravdali velike ambicije. Generalno gledajući, preporuke ovog organa vezano za upravljanje kadrovskim resursima nisu uvijek bile ispoštovane u ministarstvima, a u svemu tome je i uloga samog predsjednika Vlade nejasno definisana. To ne znači da ovaj potonji nema nikakav uticaj na kadrovsku politiku kada se zna da je on taj koji u startu određuje iznos operativnih fondova koji se dodjeljuju svakom ministarstvu, dok se konačan iznos utvrđuje zakonom o izvršenju budžeta. Ali, ovakav uticaj se doima više kao sredstvo za očuvanje sveukupne budžetske ravnoteže i za

arbitriranje između raznih političkih opcija, nego kao način na koji se provodi politika javnog sektora.

Mađarska je u ovoj oblasti postigla veći uspjeh, vjerovatno zato što je cjelokupnom projektu pristupila manje ambiciozno i zato što se opredijelila za čvršću institucionalnu podršku. Po uzoru na njemački model, Ministarstvu unutrašnjih poslova su date široke nadležnosti: ono učestvuje u osmišljavanju i izradi zakonskih i regulacionih okvira i daje prijedloge u vezi sa plata-ma, obukom itd (mada Ured predsjednika Vlade zadržava nadležnost upravljanja radom rukovodećih službenika cjelokupnog javnog sektora). Za izvršenje ovih zadataka Ministarstvo unutrašnjih poslova oslanja se na registar osoblja: ova baza podataka o državnoj službi sadrži sve bitne elemente (starosnu dob, pol, kvalifikacije, kategoriju radnog mjesta, poznavanje stranih jezika itd) potrebne za primjenu kadrovske politike. Isto kao i u Poljskoj, ovo ministarstvo mora saradivati sa drugim ministarstvima (ministarstvom za finansije, ministarstvom rada), kao i sa Komisijom za reformu u upravi. Ne može se sa sigurnošću reći da su odnosi između ovih različitih organa lišeni napetosti, što sve skupa može dovesti do problema u funkcioniranju uprave.

IZBORNI PROCES I ZAPOŠLJAVANJE

Postupak i stvarni uslovi u kojima se obavlja zapošljavanje (manjak kandidata, raznolikost kriterija izbora itd) predstavljaju jedan od najvećih problema u ove četiri zemlje. Međutim, ne treba zaboraviti napredak postignut od početka perioda tranzicije: ukidanje centralizirane partijske kontrole; uvođenje novih metoda izbora; sve veći značaj koji se formalno pridaje stručnosti. Izborni procesi kreću se od iskušenja da se posegne za formalizmom do težnji za “modernijim” tehnikama, kao što su vođenje razgovora i testiranje u cilju određivanja sposobnosti rukovođenja. Uopšteno gledajući, poput mnogih zapadnih zemalja polaganje testova, izbor na osnovu prispjelih prijava, ili neki sofisticiraniji metodi nisu direktno povezani sa bilo kakvom prethodnom analizom upražnjenog radnog mjesta (tj. sa opisom radnog mjesta).

Često se spominje mali broj kandidata i s tim u vezi slaba konkurencija za otvorena radna mjesta, za šta se navodi više razloga: teškoće u komunikaciji i uslovima života u nekim izolovanim dijelovima (Albanija); ili, nasuprot tome, konkurencija privatnog sektora u glavnom gradu (Estonija); ograničeni izgledi za karijeru (Mađarska); male plate koje su nesrazmjerne nivou odgovornosti. Ponekad se kao razlog navode i teškoće na koje se nailazi na određenim radnim mjestima: npr. u sektoru za kontrolu preduzeća u Albaniji, kao razlog za probleme u zapošljavanju novog kadra navode se problemi vezani za visok nivo odgovornosti i korupciju koje je teško izbjeći. Kao opšte pravilo za određene specijaliste, poput stručnjaka za kompjutere, pravnike ili ekonomiste, bolje mogućnosti se nude u privatnom sektoru. Ovo je dovelo do zapošljavanja kandidata koji nemaju neophodnu stručnu spremu ili radno is-

kustvo, što je prisililo poslodavce da posežu za trenutnim rješenjima, kao što su honorarno i privremeno zapošljavanje studenata (Estonija).

Ne samo da su plate veće u privatnom sektoru nego su odgovornosti i prestiž koji se povezuje sa ovim poslovima mnogo značajniji (ali ne nužno u svim slučajevima, kao što, uostalom, pokazuje primjer Albanije). u privatnom sektoru često ima manje socijalnih beneficija.

Nadalje, selektivnost je manja ili veća u zavisnosti od samog radnog mjesta ili sektora. U Mađarskoj su ove razlike odraz nivoa plata i bonusa (vidjeti u daljem tekstu). U Estoniji se novim uposlenicima u državnim službama ponekad nude visoke plate kako bi se privukli tek svršeni studenti sa znanjem stranih jezika. Visina nekih plata održava primamljivost radnih mjesta koja u sebi nose nadležnost za donošenje odluka. Određenu ulogu imaju i drugi faktori, kao što su osjećaj “da se radi nešto bitno” (za proces tranzicije, kao i za samu zemlju) ili mogućnost da se dobije stipendija (vidjeti u daljem tekstu), u kojem slučaju se državna služba jednostavno doživljava kao produženje obrazovnog sistema.

Zapošljavanje je u većini zemalja stvar diskrecije ministara. Pridržavanje objektivnih kriterija (starosna dob, kvalifikacije itd) predviđenih zakonom ponekad se u praksi može ispostaviti kao otežano. Čak i kada je zakonom propisano polaganje eliminatorskih testova, nedostatak ili mali broj kandidata može učiniti ovaj proces neostvarivim u praksi, kao što je slučaj u Estoniji. Često se izborni proces sastoji od kratkog razgovora sa ciljem da se utvrdi da li kandidat posjeduje neophodno znanje. Daljnja procedura je takva da šef određenog odjela preporuči kandidata i nakon toga se on zvanično zapošljava odlukom ministra. Pod ovim uslovima, profesionalne ili lične veze, zapravo, čine glavni izvor zapošljavanja.

Vrijedno je spomenuti da još uvijek ne postoji konsenzus u vezi sa optimalnom metodom za zapošljavanje, a tu je i nastojanje šefova odjela da zadrže kontrolu nad izborom svojih budućih kolega. Ponudeni argumenti u prilog ovakvog stava nisu neosnovani. Kada je broj kandidata toliki da se mora učiniti znatni napor kako bi se uspješni kandidati ubijedili da uđu u upravu, lične veze mogu pružiti korisnu pomoć i podršku. Rukovodeći službenici, također, tvrde da im je potrebna podrška timova u koje imaju povjerenja, te da je od važnosti da se garantuje kohezija takvih timova. Bez obzira na to, postoji nekoliko uslova za objektivni postupak zapošljavanja koji se ne mogu uvijek ostvariti: javno oglašavanje otvorenih radnih mjesta i postupci kojima se osigurava pridržavanje pravila vezanih za provjeru kvalifikacije (ili drugi kriteriji). Sve ovo može ugroziti neutralnost i prikladnost odluka o zapošljavanju. Izvjestan broj inicijativa pokrenutih sa ciljem da se postupak zapošljavanja učini objektivnijim zaslužuju da budu spomenute, s obzirom na to da bi upravo one mogle dati podsticaj budućim naporima u ovoj oblasti.

U Albaniji je postupak zapošljavanja u diskrecionoj nadležnosti ministra, a izbor kandidata se vrši na osnovu podnesenih prijava (uključujući i obavljanje razgovora za “važne” pozicije). Zapošljavanje u upravi još uvijek nije uistinu konkurentno, te se stoga čini da lične preporuke i dalje igraju odlučujuću ulogu.

U Estoniji se princip javnog oglašavanja (obavezujući za rukovodna radna mjesta, fakultativan za ostala), propisan zakonom o državnoj službi, pokazao kao neprimjenjiv u praksi: pored nedovoljnog broja kandidata, predviđeni postupak je bio previše spor i komplikovan. Prema ovom zakonu, sve odluke koje se tiču zapošljavanja moraju zadovoljavati određeni broj uslova: stepen stručne spreme, radno iskustvo, lične sposobnosti (vještina komuniciranja, autonomnost u radu, sposobnost da se nosi sa stresnim situacijama itd). Ovi kriteriji su ustanovljeni za različite nivoe odgovornosti, s tim da specijalne uslove vezane za svako radno mjesto definiše konkursna komisija. Prema ovim odredbama, moraju se objaviti oglasi za upražnjena radna mjesta u kojima se detaljno navode potrebni uslovi. Uredba iz 1996. godine detaljno propisuje postupak zapošljavanja, sa naglaskom na ovlasti konkursne komisije. U praksi se, međutim, ova procedura rijetko poštuje. Umjesto toga, preovladava stav da je ovakav sistem previše komplikovan i previše zahtjevan u vremenskom smislu da bi bio ostvariv u praksi. Potencijalni kandidati češće nisu, nego što jesu, upoznati sa kriterijima izbora, i nemaju nikavu predstavu o tome kako popuniti prijavu. Zbog nedovoljnog broja kandidata, postupak zapošljavanja se često odvija na dosta neformalan, *ad hoc* način (koristeći lična poznanstva). Uprkos složenosti samog postupka, kao i nerealne prirode nekih zakonskih uslova, pojedina ministarstva su pokušala da raspišu konkurse za popunu rukovodećih mjesta, uvodeći kriterije za određivanje sposobnosti rukovođenja. Ipak, uopšteno govoreći, odgovorni zvaničnici se kritički odnose prema strogim kriterijima kojih se mora pridržavati konkursna komisija. Oni umjesto toga više vole da sami izaberu kandidate koji, po njihovom mišljenju, najviše odgovaraju profilu službenika koji će postati dio njihovog tima.

Još jedna lekcija se može izvući iz iskustva koje je imala Estonija. U skladu sa Uredbom broj 124, od 2. maja 1996. godine, svako radno mjesto mora biti definisano tako što će se precizirati “glavne dužnosti i nadležnosti, prava i ovlasti rukovodilaca, kao i kriteriji za uspješno postizanje ciljeva” itd. I kao što se navodi u estonskom izvještaju, ovakvi opisi radnih mjesta manje pažnje posvećuju ciljevima koji se trebaju postići nego zaštititi ustoličenih službenika u odnosu na njihove pretpostavljene: na primjer, kako ubijediti pretpostavljene da postoji potreba za dodatnim kadrovskim ili materijalnim resursima, ili kako pokazati da su projekti koji su im dodijeljeni, praktično, neostvarljivi itd.

U Mađarskoj zakon ne propisuje niti objavu konkursa za upražnjena mjesta niti provedbu konkursnih ispita, tako da se izborni proces, uglavnom, od-

vija kroz razgovor (uz kojeg se ponekad daju i psihološki testovi). Ovaj neformalni pristup ostavlja veliki prostor za lične utiske koje na šefa odjela ostave kandidati, jer bez njegove saglasnosti kandidati ne mogu biti zaposleni. U slučajevima kada oglašena mjesta privuku veći broj kandidata (npr. Ured za patente), onda se organizuje *bona fide* stručni ispit. Kriteriji za zapošljavanje se tada sastoje od mješavine stručnih i ličnih kvaliteta.

U Poljskoj zakon i regulacioni propisi utvrđuju uslove za zapošljavanje. Upraznjena mjesta se rijetko oglašavaju, s tim da se za usko specijalizirana radna mjesta mogu objaviti javni konkursi. Neki posmatrači se pitaju da li je možda takav sistem oglašavanja čisto rasipanje novca. Teoretski gledano, izborni proces spada u nadležnost kadrovske službe, i sam postupak zapošljavanja se ponekad odvija tako što se bira između kandidata sa rezervne liste čije su prijave na konkurs pohranjene u bazi podataka. Opet teoretski, ova služba je nadležna da provjeri da li su ispunjeni svi objektivni uslovi za određeno radno mjesto (starosna dob, odgovarajuća stručna sprema, sposobnosti itd). U praksi je, međutim, kadrovska služba često prisiljena da svoj udio ograniči na čisto formalne aspekte samog postupka, konkretno na potvrđivanje blagovremenosti i potpunosti prijave. Dakle, pridržavanje specijalnih uslova (stepen stručne spreme, platni razredi) može dovesti do sukoba sa šefom datog odjela. Promjene koje su 1989. godine izvršene u većini kadrovskih službi su potakle ove potonje da usvoje jedan pomirljiviji pristup u odnosu na moguće političke pritiske. Situacija nije ista od sektora do sektora. Ministarstvo za obrazovanje (koje je relativno neispolitizirano) nastoji da do 2000. godine formuliše svoju vlastitu kadrovsku politiku i planira da smanji prosječnu starost svojih uposlenika (kao i proporcionalnu zastupljenost žena). U Ministarstvu kulture politika igra značajnu ulogu, naročito među zaposlenima sa nižom ili srednjom stručnom spremom, dok je stručna kvalifikacija od presudnog značaja na višim nivoima.

U Poljskoj je 1993. godine zabilježen interesantan pokušaj reforme sa ciljem da se uspostavi sistem opisa radnih mjesta. Odjel za kadrovska pitanja i obuku pri Sekretarijatu Vijeća ministara pokušao je da uvede opise radnih mjesta prilikom postavljanja jedinstvenih principa za izborni proces i zapošljavanje. Ovom odjelu je povjeren zadatak formulisanja metode za analizu i opis traženih radnih mjesta i profila, skupa sa odabirom metoda kojim će se kod kandidata omogućiti otkrivanje potrebnih vještina. Ovaj projekat je urađen uz podršku jednog privatnog konsultanta, a organizovana je i specijalna obuka. Sekretarijat Vijeća ministara i Ministarstvo za trgovinu i industriju su čak imali i namjenski pripremljen softver (Thomas Personal Profiling System). Ovaj sistem nikad nije bio upotrijebljen. Nijedan od principa izbora koji su navedeni u toku obuke nije bio primijenjen u praksi. Treba napomenuti da je samom zaposlenju ponekad prethodio razgovor. Međutim, u drugim ministarstvima nije postojao nikakav sistematski pristup pitanju opisa radnih mjesta. Ipak je u Poljskoj široko prihvaćeno mišljenje da nedostatak

definicija za opise radnih mjesta znači da uvođenje specijalne politike za upravljanje kadrovskim resursima u upravi, zapravo, ne bi bilo od koristi.

U sve ove četiri zemlje kandidati zasnivaju radni odnos nakon probnog perioda različite dužine trajanja (nekad je ovaj period propisan zakonom). U Estoniji je za pojedine vrste poslova predviđeno zapošljavanje na određeno vrijeme. Ti poslovi su: izrada zakona, osmišljavanje programa, kao i projekti koji zahtijevaju specijalizovanu ekspertizu. U Mađarskoj se zapošljavanje na određeno vrijeme koristi umjesto probnih perioda: službenici se zapošljavaju samo zato da ispune određeni zadatak, a onda se na kraju tog perioda donosi konačna odluka o zasnivanju radnog odnosa na osnovu rezultata kojeg su pokazali.

4. STRUČNA OBUKA I USAVRŠAVANJE³

Problemi stručne obuke u ispitivane četiri zemlje se, u suštini, ne razlikuju od problema koji se susreću u nekim zapadnim zemljama: nedostatak jasno definisane politike stručne obuke na državnom nivou, odsustvo zadatih ciljeva, nedostatak koordinacije između ministarstava, neravnomjerna raspodjela resursa i pristupa programima edukacije, neodgovarajuća procjena potreba u odnosu na raspoložive resurse, odsustvo bilo kakve procjene sadržaja i učinaka odgovarajućih seminara, teškoće u motivisanju osoblja itd.

I pored toga, u nekoliko zemalja postoji jaka tradicija u ovoj oblasti, koja je u nekim slučajevima naslijeđena iz perioda komunizma ili čak od prije, i u kojoj obuka igra zapaženu ulogu. Naročito Mađarska ima dugotrajnu praksu u oblasti obuke, uključujući i oblast uprave. Državni dužnosnici već duže vrijeme poznaju menadžerski pristup, a Koledž za javnu upravu je osnovan 1977. godine. U Estoniji se smatra da je neadekvatnost aranžmana obuke jedna od glavnih slabosti sistema. S jedne strane, smanjeni obim upravnih struktura i ograničeni broj službenika na koje se obuka odnosi, a, na drugoj strani, veliki priliv osoblja predstavlja prepreku provedbi adekvatnih kurseva profesionalne obuke.

Sve u svemu, izgleda da stare institucije za obuku naslijeđene iz komunizma nisu dovoljno opremljene da se nose sa trenutnim zahtjevima. Stručna obuka bi predstavljala prvi sektor koji bi imao koristi od uspostave mehanizama za definisanje i provedbu koordinirane politike upravljanja kadrovskim resursima.

Prije zasnivanja radnog odnosa, stručna obuka se može organizovati na razne načine. Univerziteti su nadležni za opšte obrazovanje iz oblasti prava, ekonomskih nauka, ponekad čak i javne uprave. U Estoniji postoji šest državnih i nekoliko privatnih univerziteta, a nedavno je uveden i stručni stepen iz javne uprave. U Mađarskoj Viša škola za javnu upravu (koju finansira Ministarstvo unutrašnjih poslova), nekoliko univerziteta (Ekonomski fakultet u Budimpešti, pravni fakulteti u Segedinu, Mitolku i Peći), kao i sve veći broj privatnih škola nude edukaciju iz upravljanja javnim i privatnim sektorom. Ove institucije djeluju nezavisno jedna od druge, te su uspostavile veliki broj veza sa međunarodnim programima (bilo na bilateralnoj ili multilateralnoj osnovi). U izvjesnoj mjeri ove institucije predstavljaju konkurenciju jedna drugoj u smislu zauzimanja dominantne pozicije na tržištu obrazovanja. U Poljskoj je 1990. godine osnovana Državna škola za javnu upravu (KSAP), i jedina je institucija koja svoje studente priprema za ulazak u upravu. Po uzo-

³ Za dodatne informacije o sistemima obuke, vidi *SIGMA dokument broj 16 – Sistemi obuke u javnim službama zemalja članica OECD-a*, avgust 1997.

ru na francusku ENA,⁴ KSAP nudi dvogodišnji postdiplomski kurs namijenjen pripremi državnih službenika koji će biti u stanju da popune radna mjesta rukovodioca i sekretara u najvišim slojevima uprave. Prvobitna namjera je bila da se obezbijedi i neutralna i visokokvalitetna edukacija sa ciljem da se uspostavi sistem državne službe koji bi se zasnivao isključivo na odlikama. Selekcija prilikom prijema kandidata u školu, kao i uslov za visok nivo stručnosti iz oblasti prava i upravljanja bili su namijenjeni pripremi nove generacije državnih službenika kojoj su usađene vrijednosti neutralnosti, efikasnosti i poštivanja vladavine zakona. U praksi se čini da, iako su svršeni studenti Državne škole za javnu upravu cijenjeni zbog njihovog dobrog teoretskog znanja, prema riječima direktora kadrovskih službi, je njihova obuka previše udaljena od konkretnih potreba na licu mjesta, tako da ih manjak praktičnih menadžerskih sposobnosti čini nedovoljno pogodnim za popunjavanje važnih radnih mjesta u hijerarhiji uprave. Godine 1993., u cilju popravljanja ovakve situacije, predsjednik Vlade je izdao uredbu kojom se osniva Vijeće za obuku uz rad i koje je stavljeno pod nadležnost direktora Državne škole za upravu. Problem o kojem je ovdje riječ, koji nije prisutan samo u Poljskoj, jeste sistem stručne obuke, čija se organizacija prekomjerno zasniva na ponudi a nedovoljno na potražnji.

Obuka uz rad predstavlja važno pitanje u zemljama centralne i istočne Evrope. Želja za stvaranjem novog tipa državne službe zahtijeva veliki napor za promjenu prakse, mogućnosti i kulture upravljanja profesionalnih službenika koji djeluju u okviru krute i hijerarhijski strogo određene strukture.⁵ Raspon ovih zahtjeva je veliki, i kreće se od ovladavanja raznim tehnikama do učenja i prihvatanja novih vrijednosti, kao i nekih aspekata menadžmenta i različitih oblasti zakona. Još jedna oblast koju treba spomenuti u smislu stručne obuke jesu evropski standardi. Tri od četiri posmatrane zemlje imaju jasne ambicije pridruživanja Evropskoj uniji i tim povodom naknadnog prilagođavanja struktura, zakona i politika. Otvorenost prema vanjskom svijetu, prema drugim evropskim jezicima, kao i poznavanje prava i prakse Evropske unije smatraju se prioritetima.

S obzirom na ove ambiciozno zacrtane ciljeve, obuka uz rad, uprkos značajnom napretku, doima se nedovoljno razvijenom. Ovim se pokreće nekoliko pitanja, kao što je veza između obuke i napredovanja u karijeri, kao i mogućnost da uprava izvuče korist iz ulaganja u edukaciju osoblja (drugim riječima, da spriječi pojavu da službenici koji su tek završili s obukom svoje znanje i vještine nastoje unovčiti u privatnom sektoru).

⁴ *Ecole Nationale d'administration*, Državna upravna škola.

⁵ Vidjeti: Barbara Numberg, *Država nakon komunizma: tranzicija u upravama zemalja centralne i istočne Evrope*, EMTPM Regionalna inicijativa za javnu upravu u zemljama centralne i istočne Evrope, novembar 1995. Dijapazon zahtjeva je velik, i kreće se od sticanja tehnoloških vještina do usvajanja novih vrijednosti, vještina rukovođenja i nekih aspekata zakona.

U Estoniji kontinuirana obuka u upravi spada pod nadležnost odjela za kadrovske poslove pri Sekretarijatu Vlade. Do sada je ovaj odjel svoju pažnju prvenstveno usmjeravao na estonski Institut za javnu upravu (EIPA), a, generalno gledajući, ignorisao je ostale postojeće kurseve obuke. Kao veliki broj sličnih institucija u drugim zemljama, EIPA, također, ne čini dovoljno na oglašavanju vlastitih kurseva obuke, niti na stalnom praćenju i prilagođavanju potrebama sektora uprave. Još je teže privući potencijalne kandidate, s obzirom na to da se program ovog instituta ne doima dovoljno privlačnim niti relevantnim.

Na iste teškoće nailazi i albanski Institut za menadžment i javnu upravu (IMPA), koji daje kurseve koji nisu dovoljno blisko povezani sa stvarnim potrebama na radnom mjestu. Odnosi između Instituta i ministarstava doživljavaju se na različite načine: sudeći prema stavovima ministarstava, kursevi koje nudi ovaj institut slabo su prilagođeni stvarnim potrebama, tako da ne odgovaraju potrebama ministarstava.

U Poljskoj je Vijeće za kontinuiranu obuku, koje je osnovano 1993. godine, u saradnji sa OECD/SIGMA, izradilo sveobuhvatan izvještaj o “osnovnim elementima kontinuirane obuke za državne službenike”, što predstavlja vrijednu polaznu tačku za definisanje pojma takve obuke.

U Mađarskoj je uveden sistem stručne obuke na tri nivoa:

- opšti test iz oblasti javne uprave (Vladina Uredba broj 51 – 1993) predstavlja dio programa čiji je cilj osavremenjivanje profesionalnog znanja službenika koji su već bili zaposleni na određenim radnim mjestima prije perioda tranzicije. Ovi ispiti obuhvataju predmete kao što su institucije, opšti principi funkcionisanja uprave, upravni postupak, principi javnih finansija, menadžment i zaštita podataka. Ovaj sistem ispita odražava volju da se pojača unutrašnja jedinstvenost javnog sektora: ispiti su obavezujući za sve službenike iz javnog sektora (uz nekoliko izuzetaka preciziranih Zakonom i Uredbom broj 46, od 24. aprila 1995. godine). Oni koji ne prođu na ovim ispitima moraju napustiti sektor uprave;
- stručni ispit iz oblasti javne uprave moraju polagati svi javni službenici (opet uz neke izuzetke) u određenom trenutku njihove karijere. Ovaj ispit je puno praktičnije prirode nego već spomenuti opšti ispit, i pokriva određeni broj principa menadžmenta, kao i izvjesne elemente koji se odnose na zakone Evropske unije. Cilj ovog ispitivanja jeste da potvrdi stručnu sposobnost zaposlenih u sektoru javne službe i da ih pripremi za izvršavanje opštih zadataka u oblasti uprave. Oni koji ne prođu ispit ostaju u nižim kategorijama (npr. zaposlenik kategorije II, niži činovnik II, administrator II ili referent II), što im onemogućava pristup brojnim finansijskim povlasticama, naročito bonusima koji se dodjeljuju višim kategorijama;

- i napokon, seminari na visokom nivou se organizuju u saradnji sa međunarodnim organizacijama i fondacijama. Program PHARE Evropske unije jedan je od najvažnijih partnerskih programa obuke. Prilično veliki broj zaposlenih u javnim službama pohađa ove seminare, što im omogućava da prošire horizont svog stručnog znanja i na međunarodnom planu.

Mađarski sistem jedan je od najambicioznijih u zemljama centralne i istočne Evrope, iako su mišljenja podijeljena, čak i u samoj Mađarskoj, u vezi sa kvalitetom stručnog obrazovanja i usavršavanja koje se dobija na nivou ispita. Neki smatraju da je nivo stručnosti koji se traži na ovim ispitama, ipak, relativno nizak, i da se ispiti temelje više na ocjeni formalnog nego stručnog znanja. Nadležni za organizaciju ispita tvrde da jednom kada se prihvati princip održavanja ovakvih ispita onda se oni postepeno mogu učiniti selektivnijim. Mađarska je jedina zemlja koja je pokušala da svoju državnu službu približi svjetskim standardima i da položi temelje obuke kao ključnog faktora u razvoju karijere državnog službenika. Novi sistem se, međutim, kritizira zbog toga što, po svojoj prirodi, nije dovoljno zasnovan na dobrovoljnom učešću. Kritičari ističu i činjenicu da programi stručne obuke koje finansiraju privatna preduzeća igraju značajnu ulogu na “tržištu” programa obuke. Kako su ovi programi često preskupi za upravu, oni, na žalost, dovode do razlikovanja u obučenosti zaposlenih u javnom i privatnom sektoru.

5. KARIJERA

Tri od četiri ispitane zemlje su se jasno opredijelile za sistem zasnovan na napredovanju kroz karijeru, što ne isključuje mogućnost otpuštanja u slučaju reorganizacije ili, pod određenim okolnostima, stručne nesposobnosti. U Estoniji su se opredijelili za sistem zasnovan na napredovanju na istom radnom mjestu, što znači da je zaposlenje vezano za tačno određeno radno mjesto. I pored toga, čini se da ovo nije dovelo do nekih bitnih razlika (niti do toga da se jedan sistem treba smatrati boljim od drugog, već je glavno pitanje kako neki sistem treba primjenjivati u praksi).

U Mađarskoj je otpuštanje s posla zbog reorganizacije postalo prava rijetkost. Česta praksa u slučaju promjene ministara je pokazala da se rukovodećim državnim službenicima nudi manje ili više istovjetno novo mjesto kako bi se izbjegli troškovi otpuštanja. Otpuštanje se predviđa u slučaju neuspjeha na opštem upravnom ispitu. Ono je, također, moguće u slučaju ukidanja upravnog organa, ili u slučaju da određena radna mjesta postanu višak u odnosu na potrebe. Otpuštanje može biti posljedica stručne nesposobnosti ili disciplinske mjere. Državni službenik može biti otpušten ako je dobio dvije negativne ocjene o svom radu, ali ovo se u praksi rijetko dešava. U proljeće 1995. godine, Vlada se odlučila na smanjenje broja zaposlenih u javnoj upravi za 15%. U praksi se pojedine uprave pridržavaju zahtjeva za smanjenjem tako što se ide na ukidanje nesigurnih radnih mjesta na kojima rade bilo honorarno zaposleni službenici ili službenici pred penzijom, a da se pri tom ne ulazi u dublje razmatranje stvarne koristi od radnih mjesta koja su sačuvana na ovaj način.

Nadalje, treba primijetiti da konkurencija privatnog sektora ne predstavlja samo izvor problema vezano za zapošljavanje, o čemu je već bilo riječi, nego i razlog za odlaske. Značaj ovog fenomena je teško procijeniti, a i onda kada se može govoriti o nekim brojkama i pokazateljima, oni su obično nekompletni. U Mađarskoj je donošenje Zakona o državnoj službi odigralo ključnu ulogu u stabilizaciji sektora državne službe.

Izgledi za napredovanje u karijeri van sektora uprave se ponekad precjenjuju, što dovodi do izvjesnih zabluda (npr. Estonija). Generalno govoreći, obično se na odlazak odlučuju mlađi uposlenici sa najvišim stručnim kvalifikacijama. Najatraktivniji sektori su finansijski i bankarski, državna preduzeća, privatizirane firme (u Estoniji se državni službenici koji su učestvovali u procesu privatizacije, bilo na državnom ili lokalnom nivou, često nalaze na čelu tih preduzeća).

U svim sistemima državnih službi, napredovanje kroz karijeru zasniva se na dva podudarna faktora: godine službe, s jedne strane, i procjena stručnih sposobnosti, s druge. I dok prvi od ova dva elementa ne predstavlja neki veći problem, s obzirom na automatizam napredovanja, ovaj drugi je mnogo delikatniji. A, opet, upravo od njega zavisi motivacija i profesionalizam državnih službenika. U mnogim zemljama zapadne Evrope postavljanje objektivnih kriterija za ocjenu rada uzrokuje probleme razne vrste, bez obzira na činjenicu da su u pojedinim slučajevima zakoni utvrdili specifične procedure.

Teškoće vezane za ocjenu rada i rangiranje državnih službenika i ostalih javnih zaposlenika su manje-više slične u većini državnih službi u Evropi i van nje. Napredak koji se u ovoj oblasti može postići je stoga relativan. Nema nekog čarobnog lijeka, a i u najboljim sistemima većina službenika na kraju dobije dobre ocjene, tako da na kraju ispada da je staž glavni kriterij za napredovanje kroz karijeru.

U Poljskoj je, na primjer, zakonom predviđeno da se rad službenika ocjenjuje svake dvije godine. Novi zakon nalaže osnivanje standardiziranih tehničkih dosjea i kartona sa ocjenama. S obzirom na manjak propisa kojima bi se definisali precizni kriteriji i naznačile radnje koje se potom trebaju preduzeti, dolazi do otpora samom principu ocjenjivanja. Iz perspektive zaposlenih, ocjena rada predstavlja moguć instrument za opravdanje otpuštanja; opet, gledano iz perspektive hijerarhije, ocjena rada može poslužiti kao izgovor za traženje povišica. Neki čak dovode u pitanje i samu ideju o otkrivanju rezultata ocjenjivanja zaposlenima. U praksi, kako se tek trebaju definisati konkretni postupci za rangiranje, uprave mogu po vlastitom nahođenju odlučiti da li da provedu ocjenu rada ili ne.

Ovome treba dodati da, iako se iskustvo i sposobnosti službenika uvijek uzimaju u obzir, značajnu ulogu mogu igrati i drugi, subjektivniji faktori, poput ličnih ili političkih veza sa direktno nadređenima, pogotovo kada se zna da ministar uživa diskreciono pravo da odlučuje o unapređenju službenika. Ministar lično vrši uvid u radne rezultate i stručne kvalifikacije pojedinih službenika, eventualno nakon konsultacija sa šefovima odjela. Slabosti ovog sistema se odražavaju i na sistem stručne obuke (odsustvo procjene potreba), kao i na napredovanje na radnom mjestu, za šta ne postoje nikakvi kriteriji. U nekim ministarstvima se o unapređenjima, koja predstavljaju jedini način za povećanje plate, odlučuje od slučaja do slučaja, u skladu sa značajem koji se pridaje stručnim kvalifikacijama i ponudom na tržištu, kao i kroz mreže ličnih poznanstava. Druga ministarstva čine ogromne napore da ovu oblast uredi propisima, što se naročito odnosi na ministarstvo poljoprivrede i ministarstvo prosvjete. Ovo potonje je vrijedno spomena i zbog svoje čvrste riješenosti da razvije i sprovede jednu efikasnu kadrovsku politiku.

U Estoniji ne postoje formalni kriteriji za napredovanje kroz karijeru, izuzev osnovnog uslova da je službenik proveo najmanje šest mjeseci na prethodnom radnom mjestu. I pored toga, direktno nadređeni moraju opravdati

svoje prijedloge za unapređenje pred odgovarajućim ministrom ili šefom odjela. Uredba broj 124, od 5. februara 1996. godine, koja reguliše napredovanje u karijeri, navodi lični kvalitete i objektivne kriterije. Sistem ocjenjivanja nastoji da u isto vrijeme vrednuje formalni opis radnog mjesta, specifične uslove radnog mjesta i procjenu ličnih kvaliteta određenog službenika koju daje direktno nadređeni. Stoga u svemu ovome postoji određeni stepen subjektivnosti. Sistem napredovanja kroz karijeru se u Estoniji trenutno nalazi u fazi preispitivanja.

Mađarska je jedina zemlja koja je već uspostavila sofisticirani sistem za pojedinačnu ocjenu rada. Zaposleni u javnim službama se ocjenjuju bar jednom prije nego što budu unaprijeđeni na viši stepen. Očigledno, svrha ove evaluacije jeste da se donese objektivni sud o profesionalnom učinku i ličnim kvalitetima pojedinog službenika, kao i da se odredi da li taj službenik zaslužuje da bude unaprijeđen na viši stepen. Šef odjela mora opravdati svoju ocjenu, s obzirom na to da će ona imati bitne posljedice za karijeru osobe na koju se odnosi. U isto vrijeme, sam kandidat mora biti obaviješten o rezultatima ocjene rada i mora biti supotpisnik na formularu za ocjenjivanje koji ispunjava njegov nadređeni. Kandidat može dati svoje vlastite komentare, može se žaliti tribunalu za radne odnose ili čak može osporiti odluku na redovnom sudu koja je u vezi sa njim donijeta. Međutim, u mnogim zapadnim zemljama, uključujući i Francusku, jedan od negativnih efekata ovog pažljivo izrađenog sistema jeste da direktno nadređeni imaju tendenciju izbjegavanja konfliktne situacije tako što manje ili više pozitivno ocjenjuju rad njihovog osoblja. Ovakva situacija se, dakle, ne dešava samo u zemljama centralne i istočne Evrope, ali se radi o tome da je u ovim zemljama stav ocjenjivača izgleda motiviran negativnim uspomnama iz prethodnog sistema.

U Albaniji je uredba Vijeća ministara o dosjeima državnih službenika, od 29. januara 1996. godine, utvrdila kriterije za ocjenu rada. Iako se ova uredba samo djelimično primjenjuje u praksi, predviđeno je procjenjivanje na način da se ono veže za plate i nadoknade i razvoj karijere.

MOBILNOST

Horizontalna mobilnost, tj. mobilnost između odjela u okviru istog ministarstva, naročito između više ministarstava ili između ovih potonjih i njihovih izvršnih agencija, predstavlja još jednu bitnu komponentu za napredovanje kroz karijeru. Ona se nadopunjuje vertikalnom mobilnošću koja proizilazi iz promjene platnog razreda ili unapređenja.

U zemljama zapadne Evrope mobilnost se znatno razlikuje od slučaja do slučaja, a i u zavisnosti od stepena koordinacije različitih politika upravljanja kadrovskim resursima. Iako je u principu teško procijeniti horizontalnu mobilnost, u sve četiri promatrane zemlje ona je ili slaba ili ne postoji, što se, između ostalog, može pripisati visokom stepenu autonomije svakog ministarstva u upravljanju kadrovima.

Mađarska u ovom smislu donekle predstavlja izuzetak, iako se mobilnost podstiče otpuštanjima sa posla zbog ekonomske racionalizacije. Ako ne na ovaj način, onda se vertikalna mobilnost osigurava unapređenjem na viša radna mjesta. Sve do juna 1990. godine, premještaji su bili mogući jedino u okviru pojedinih upravnih službi. Od tada, premještaji su prošireni na sve organe javne službe u širem smislu tog pojma: upravne agencije, nezavisna tijela koja se financiraju iz budžeta, sudovi, oružane snage itd. Međutim, fragmentacija politike upravljanja kadrovima očigledno otežava primjenu stvarnih politika zapošljavanja.

U Poljskoj je teško ukomponovati mobilnost u sistem u kojem pojedinačna ministarstva, a ne država, obično zasnivaju radni odnos sa službenicima. Mobilnost odaje utisak disciplinske mjere, poput odluke da se određeni službenici stave na raspolaganje kadrovskoj službi. Zakonom je propisano pravo službenika pod ugovorom da odbije premještaj, ali se to ne odnosi i na državne službenike.

6. PLATE I NAKNADE

Svi sistemi plata i naknada nastoje da na izvjesni način pomire dva imperativa: održavanje sveukupne budžetske ravnoteže i motivisanje službenika. U opštem zakonskom okviru manevarski prostor za rukovodeće radnike se razlikuje od slučaja do slučaja.

U Mađarskoj su Zakonom iz 1992. godine definisani glavni elementi plata i naknada: osnovica, bonusi i trinaesta plata.⁶ Vladinom Uredbom broj 170, od 22. decembra 1992. godine, detaljno se propisuju vrste bonusa koji se mogu dodijeliti. Osnovica se računa prema minimalnoj stopi koju određuje Parlament (trenutno ona iznosi 23.400 forinti). Plata svakog službenika je utvrđena u skladu sa njegovim položajem u hijerarhiji (klasa, stepen, međustepen) na način da se primjenjuje množenje odgovarajućim koeficijentom. Unutar ovog zajedničkog okvira, ministarstva uživaju značajan stepen slobode da određuju visinu plata i bonusa. Zakonom su dozvoljena variranja u iznosu do 20% za službenike koji spadaju u istu kategoriju, pod uslovom da se plate koje se na ovaj način isplaćuju pokrivaju iz vlastitog fonda poslodavca, što predstavlja privilegiju koju uživaju samo odabrani organi (npr. Biro za patente). Lokalni organi vlasti primjenjuju isti sistem, s tom razlikom što oni imaju veći manevarski prostor: osnovna plata se može utvrditi za različite nivoe odlukom lokalne skupštine, a čak se i koeficijenti mogu mijenjati. Kao posljedica toga postoje velike razlike između službenika i organa uprave. Nekim službenicima se, također, isplaćuje bonus ili naknada, dok se za druge to ne čini. Platu za svako ministarstvo ili upravni organ određuje državni trezor na temelju radnih mjesta predviđenih budžetom. Shodno tome, organi uprave su u mogućnosti da koriste plate koje odgovaraju upražnjenim radnim mjestima kako bi ih preraspodijelili u obliku bonusa ili drugih naknada.

U Poljskoj su plate državnih službenika regulisane Zakonom iz 1982. godine i uredbom Vijeća ministara iz aprila 1995. godine koja se odnosi na državne dužnosnike. Međutim, plate su regulisane na zajedničkoj osnovi samo po pitanju njihovog obračuna. Kao dio izvršenja godišnjeg budžeta, Odjel za budžet pri Ministarstvu finansija, uz saglasnost Vijeća ministara, određuje ukupan iznos plate za sektor javne uprave. Treba primijetiti da se, isto kao i u većini zapadnih zemalja, i Poljska odrekla prakse vezivanja iznosa plate za porast troškova života, što je predstavljalo faktor inflacije. Povećanja plata se određuju pregovorima između nadležnih ministarstava (finansija i rada) i glavnih sindikata. Uglavnom je Ministarstvo finansija ono koje određuje godišnje plate za različita ministarstva. Ministarstvo rada saraduje u ovom pro-

⁶ Radi se o bonusu u visini jedne mjesečne plate, koji se isplaćuje na kraju godine.

cesu raspodjele, ali se njegova uloga proteže i dalje, u smislu vraćanja na staru praksu kada je ovo ministarstvo imalo kompletne ovlasti da određuje plate za sve radnike. Zapravo, imamo situaciju gdje ministarstva, javni organi i sindikalne organizacije upućuju na Ministarstvo rada u vezi sa provedbom, ili čak prilagođavanjem, platnih razreda. Osim toga, proces utvrđivanja plata i uopšte upravljanje kadrovskim resursima, u smislu isplate plata iz javnog budžeta, prilično su decentralizirani. Svako ministarstvo je relativno slobodno da određuje iznos plata i naknada svog osoblja (sa izuzetkom poreznih i carinskih organa, kao i samih ministara za koje postoje posebni propisi). Ta sloboda se manifestuje kroz mogućnost da se iz sveukupne sume za isplatu ličnih dohodaka odvoje određeni iznosi dodijeljeni za nepopunjena radna mjesta kako bi se prikupila sredstva za isplatu naknada zaposlenima. Ovo ima za posljedicu veliki (neodređeni) broj nepopunjenih radnih mjesta.

I u Estoniji je prisutna praksa da ministarstva čuvaju određeni broj mjesta u rezervi kako bi mogla povećati plate ili reagovati na nepredviđene okolnosti. Slično tome, formiranje novih struktura je često motivisano otvaranjem novih rukovodnih mjesta.

Bez obzira na to, da li su ova mjesta višak u odnosu na potrebe, ili da li činjenica da ona ostaju upražnjena znači da sektor uprave ima manjak zaposlenih? Nedovoljna razvijenost instrumenata za upravljanje kadrovima otežava davanje odgovora na ovo pitanje. Alternativno rješenje bi moglo biti odgovarajuća analiza zadataka koji se trebaju poduzeti, što bi u slučaju potrebe bilo praćeno povećanjem izvjesnog broja plata.

U Poljskoj svaki javni organ ima svoju kadrovsku službu koja vodi i ažurira individualne dosjee svih zaposlenih (uključujući i informacije vezane za njihov identitet, porodično stanje, stepene stručnosti, karijeru itd). Ova služba je nadležna za preispitivanje usklađenosti prijedloga koje daje ministar vezano za pojedina unapređenja sa važećim propisima, kao sa dosjeima službenika na koje se prijedlog odnosi. Kao što smo već vidjeli prilikom zapošljavanja, kadrovska služba daje u praksi svoje odobrenje u gotovo svim slučajevima. Dosjeima se rukovodi ručno, s obzirom na to da ne postoji integrisani informacioni sistem između ministarstava, manuelno ili kompjuterizovano. Plate se isplaćuju u gotovini. U skladu sa propisima, platni razredi se vezuju za kategoriju svakog radnog mjesta. Nivo svakog razreda jednom godišnje utvrđuje Ministarstvo za rad i socijalne poslove, uz konsultacije sa Ministarstvom finansija.

U svim posmatranim zemljama, plate se u znatnoj mjeri razlikuju u zavisnosti od vrste posla i uprave. Na primjer, u Poljskoj zaposleni pri Vrhovnom sudu, u prosjeku, zarađuju gotovo tri puta više nego zaposleni u ministarstvu koje ima najniže plate, ministarstvu pravde. Prosječna plata u ministarstvu finansija je duplo veća od plate u ministarstvu pravde. Slično tome, plate službenika koji su zaposleni u lokalnim organima vlasti su, generalno gledajući, veće nego službenika zaposlenih u centralnim organima uprave. Lokal-

ni organi određuju visinu ličnog dohotka. U Poljskoj ovi organi uspijevaju da uvećaju plate zaposlenih tako što im daju neke manje dodatne dužnosti (umjesto da posegnu za vanjskim osobljem). Slična praksa se može vidjeti i u Estoniji, gdje su neki organi vlasti, poput carinskih i poreskih organa, kao i agencije za privatizaciju, ovlaštene da isplaćuju plate koje su za 20% do 40% veće od onih koje su predviđene platnim razredima.

Još jedan važan aspekt jeste razlika u platama između vrha i dna hijerarhijske ljestvice. Ako se kao orijentir uzme ukupna plata (uključujući nadoknade), ova razlika je mala u Albaniji (1 : 2), ali je zato u Poljskoj veća, u prosjeku, između 1 : 4 i 1 : 4,5, iako postoje znatne razlike od uprave do uprave. U Estoniji su razlike, ukoliko bismo se ograničili na one između platnih razreda, mnogo veće (zvanično 1 : 7), ali je u stvarnosti jaz puno manji, jer plate rijetko dostižu najviše vrijednosti. Ipak se može reći da, od četiri posmatrane zemlje, Estonija ima daleko najraznovrsniju hijerarhiju. Mađarska je blizu trenutnom prosjeku zapadnoevropskih zemalja sa maksimalnim odnosom od 1 : 7,5 za državnu službu u strogom smislu i 1 : 5 za ostale zaposlene u javnim službama. U ovoj zemlji se mora uzeti u obzir i minimalni lični dohodak utvrđen zakonom iz 1992. godine, koji, u izvjesnoj mjeri, snižava platnu ljestvicu zaposlenih u javnim službama.

Jedan od najvećih problema sa kojim se suočavaju četiri posmatrane zemlje, kao uostalom i većina zemalja u tranziciji, jeste ubrzano širenje privatnog sektora koji nudi veće plate. Dohodak u sektoru uprave nije uvijek toliko atraktivan da bi privukao mlade i visokokvalifikovane stručnjake, naročito u Poljskoj i Mađarskoj. Kako je onda uopšte moguće zadržati sistem plata i napredovanja kroz karijeru koji bi odvratio najsposobnije i najkvalifikovanije službenike od napuštanja uprave? U ovom smislu se pored opštih, ali nužno ograničenih mjera, kao što su globalno povećanje plata (koje u velikoj mjeri ovisi od budžetskih ograničenja), koriste i posebni podsticaji. Na primjer, najvišim službenicima se nudi mogućnost da predstavljaju državu u upravnim odborima javnih preduzeća. Na primjer, u Mađarskoj ovaj sistem u izvjesnim slučajevima omogućava službenicima da gotovo udvostruče svoj dohodak. Često se (zakonski ili u praksi) toleriše i obavljanje više javnih ili čak privatnih funkcija istovremeno. Ove aktivnosti su u većoj ili manjoj mjeri regulisane zakonom (vidjeti u daljem tekstu). U Albaniji visina plate na osnovu odobrenih sekundarnih aktivnosti godišnje ne smije prelaziti iznos dvostruke zvanične mjesečne plate. Nekada se ovi propisi zaobilaze. U Estoniji se ponekad dešava da su državni službenici aktivni i kao konsultanti u privatnim firmama.

Najbolja vrsta poticaja i dalje ostaju naknade, koje se mogu dodjeljivati zaposlenima u znak priznanja za njihove posebne kvalifikacije ili kao nagrada za postignute izuzetne rezultate. Obično se koriste dvije vrste naknada: one vezane za objektivne kriterije (porodični doplatak, premještaj, poznavanje stranih jezika, aktivnosti koje predstavljaju rizik za zdravlje ili sigurnost itd) se dodjeljuju automatski. Kao i u drugim zemljama, naknade za vršenje

određenih funkcija ili za postignute rezultate mogu se upotrijebiti i u druge svrhe i dodijeliti neselektivno kao sredstvo za povećanje plata svih ili nekih zaposlenih, u zavisnosti od sredstava u fondovima. U Poljskoj, u zavisnosti od toga o kojoj se upravi radi, procenat plata koje se isplaćuju u obliku naknada varira između 4% i 60%.

Isplata ličnog dohotka u vidu naknada ponekad može dovesti do velikih disproporcija u visini dohotka. Opšte je pravilo da disproporcija u platama nije ograničena na posmatrane zemlje, a privilegovani položaj koji ministarstvo finansija uživa u mnogim zemljama omogućuje mu da svojim zaposlenima ponudi prestižnije karijere ili nadoknade. Nedovoljna transparentnost u dodjeljivanju nadoknada, također, se može primijetiti i u zapadnim zemljama, a poznato je da npr. postoji specijalan tretman za inspeksijske uprave (kao i za ministarstvo finansija), ili se daje prednost sistemima za dodjelu naknada koji su neraznovrsni, odnosno zasnovani su na hijerarhijskoj poziciji a ne na rezultatima službenika. Ipak, ovi dispariteti još više izgledaju preuveličani autonomijom ministarstava i lokalnih organa vlasti, kao i prirodnim kretanjima na tržištu rada koje ima tendenciju da nudi veće dohotke za najtraženija radna mjesta. Ove razlike se ispoljavaju i tako što najsposobnije kandidate, praktično, odvrćaju od zapošljavanja u onim sektorima kojima nedostaje novca i koji nude relativno niske plate. Oni podstiču rastuću neravnotežu između politički uticajnih ministarstava i onih koja to nisu ili koja su to u manjoj mjeri.

Sveukupni utisak koji ostavljaju četiri posmatrane zemlje jeste velika raznolikost u sistemu plata i naknada u zavisnosti od pojedinog ministarstva, od toga da li službenik o kojem se radi pripada centralnim ili lokalnim organima vlasti, a čak zavisi i od lokacije. Stoji činjenica da politika isplata ličnih dohodaka u sektoru državne službe jednostavno ne može ignorisati realnost tržišta rada i naglaska koji se daje određenim profesijama.

7. PRAVA I DUŽNOSTI – PROFESIONALNO PONAŠANJE

Vremenom su prava i dužnosti u javnom sektoru bili regulisani zakonom o radu. Odredbe ovog zakona su bile prilično nejasne, a kršenje tih odredbi nije uvijek bilo adekvatno sankcionisano, niti su prava uvijek bila zaštićena. Prava i dužnosti su sada regulisani zakonom o državnoj službi. Ovi propisi su često neprecizni u dijelovima koji se odnose na neka ključna pitanja, npr. sukob interesa i nespojivost funkcija, ili dužnost obavještanja javnosti (što se odnosi i na povjerljivost rada). U nedostatku preciznih kriterija kojima bi se, na primjer, definisala granica čijim se prekoračenjem ugrožava javni interes u smislu obavljanja funkcija u privatnom sektoru, u odsustvu praktično izvodljivih postupaka, čini se da propisi ne idu dalje od pukih formulacija pojedinih opštih principa. Nasuprot tome, kada su propisi previše detaljni, kao što je slučaj u Estoniji, onda oni ne mogu odmah i efikasno biti provedeni u praksi.

Generalno gledajući, glavne dužnosti državnih službenika su:

- poštivanje ustava i zakona;
- poslušnost prema direktno nadređenima (što je podložno uskim ograničenjima);
- nepristrasnost, poštenje;
- objektivnost;
- obavještanje javnosti o svom radu;
- “odanost” (Albanija);
- očuvanje ugleda koji u javnosti uživa javna služba i državna tajna (Mađarska);
- pohađanje kurseva obuke i provjera preko ispita (Mađarska).

Prava se definišu na razne načine: sigurnost zaposlenja (Albanija, Mađarska), pravo na pohađanje kurseva obuke i isplatu ličnog dohotka, pravo da se, protivno volji službenika, ne vrši premještanje, pravo na članstvo u sindikatu. Mađarski zakon priznaje prava političke prirode. Pravo na štrajk postoji u Mađarskoj (ali je ono ograničeno u skladu sa sporazumom sklopljenim između Vlade i sindikata 1994. godine) i Poljskoj, ali ne u Albaniji; estonski zakon, koji je u početku zabranjivao pravo na štrajk, je izmijenjen u decembru 1995. godine.

Postojanje sindikata je manje-više priznato tek nedavno, zavisno od zemlje o kojoj je riječ. Sve u svemu, relativno malo informacija je dostupno o stopi sindikalizacije u državnim službama posmatranih zemalja, ali se čini da je ova stopa dosta niska i da sindikati ponekad pate od negativnog imidža naslijeđenog iz sovjetskog perioda. Opšte posmatrano, kolektivno pregovara-

nje još uvijek nije zaživjelo (niti je zaživjelo učešće sindikata u rukovođenju). Mađarska je izuzetak u ovom smislu.

Mađarski Zakon o državnoj službi sadrži detaljne odredbe koje regulišu ovu oblast i u njima sindikati igraju značajnu ulogu. Propisima se priznaje njihova uloga u zastupanju interesa zaposlenih i daje im se pravo na pristup informacijama koje sindikatima omogućavaju da intervenišu u disciplinskim postupcima na zahtjev dotičnog službenika. Sindikati su ovlašteni da učestvuju u Forumu za usklađivanje interesa državne službe, koji je jedno konsultativno tijelo formirano 1993. godine, kao i u procesu kolektivnog pregovaranja. Ovaj forum ima pozitivnu ulogu u formulisanju etičkih standarda (vidi gore), kao i u oblasti ličnih dohodaka.

Značajno je spomenuti da osjetljivo pitanje nespojivosti funkcija nekad potpada pod poglavlje prava, a nekad pod dužnosti, u zavisnosti od slučaja.

U Albaniji, zakon državnom službeniku daje pravo da obavlja sekundarnu javnu djelatnost “ako ta djelatnost nije u sukobu sa njegovim (primarnim) funkcijama” (jednom ranijom uredbom Ministarstva finansija je poreskim i carinskim službenicima već bilo zabranjeno da obavljaju ikakvu funkciju u privatnom sektoru).

U Estoniji direktno nadređeni može dati dozvolu za obavljanje poslova u privatnom sektoru, pod uslovom da ti poslovi ne zadiru u vršenje funkcija ili da ne štete ugledu organizacije. Članstvo u upravnim ili nadzornim odborima trgovačkih preduzeća je zabranjeno. Ova zabrana se ne odnosi na javna preduzeća. U praksi se dešava da veliki broj državnih službenika kombinuje svoje položaje sa konsultantskim uslugama ili drugim aktivnostima. Zakon propisuje da jednom godišnje svi državni službenici moraju podnijeti detaljan izvještaj o svojoj nepokretnoj i pokretnoj imovini, uključujući i broj automobila, čamaca, aviona itd. U svakom slučaju, ne postoji nijedna odredba kojom bi se u ovom smislu propisale sankcije, tako da javni organi vlasti gube na svom ugledu zato što u redovnim intervalima formulišu detaljne propise kojima se reguliše davanje poklona državnim službenicima.

U Estoniji su usvojeni propisi kojima se zabranjuje odlazak državnih službenika u preduzeća nad kojima su oni imali nadzorne ovlasti. Nije poznato da li se u praksi provode ove odredbe Zakona o državnoj službi, jer ne postoji centralni registar radnih mjesta koji uključuje dužnosti nadzora ili poslova na kojima su radili državni službenici koji su napustili upravu. U tom smislu treba primijetiti da je dostupnost sredstava za upravljanje kadrovskim resursima preduslov za sigurno pridržavanje propisa. Uz to treba reći da je ovaj problem povezan sa pitanjem nespojivosti funkcija. S tim u vezi, estonski izvještaj navodi da se u nekim slučajevima službenicima više isplati da se drže obje funkcije, dakle i u javnom i u privatnom sektoru, nego da napuste državnu službu radi privatne karijere koja se ponekad može pokazati kao razočaravajuća.

Mađarski zakon se, također, bavi pitanjem nespojivosti funkcija. Njime se zabranjuje da državni službenici obavljaju izborne funkcije ukoliko se to kosi sa obavljanjem nadležnosti državnog službenika. Za obavljanje privatnih aktivnosti mora se dobiti odobrenje, i njime se ne može riskirati kompromitiranje neutralnosti i nepristrasnosti službenika o kome se radi. Rukovodećim državnim službenicima je zabranjeno da obavljaju bilo kakvu drugu funkciju (sa izuzetkom određenih intelektualnih i umjetničkih zanimanja, kao što su predavanja). Članstvo u upravnom odboru privatnog preduzeća ne spada u dijapazon nespojivosti funkcija, pod uslovom da ovo članstvo ne dovede do sukoba interesa, u kojem slučaju je zakonom propisano da službenik mora podnijeti ostavku (automatski ili sa otkaznim rokom od 30 dana).

U Poljskoj je zakon striktan u pogledu nespojivosti funkcija. Obavljanje više funkcija je zabranjeno bez odobrenja šefa odjela. Dozvola se ne može izdati ako postoji ikakva sumnja da se time može kompromitovati nepristrasnost službenika o kojem se radi, ili da postoji rizik da dođe do sukoba interesa. U praksi je postupak fleksibilniji, i varira od ministarstva do ministarstva. Dozvolu za obavljanje još poneke funkcije rijetko daje ministarstvo za rad i socijalnu politiku (izuzev za predavačke aktivnosti koje se ne poklapaju sa radnim vremenom u upravi). Nasuprot tome, u ministarstvu za trgovinu i industriju, kao i u ministarstvu za kulturu i umjetnost lako se mogu dobiti dozvole za honorarno obavljanje sekundarnih poslova. Razlog za ovo jeste da se na taj način službenici stimulišu da ostanu u javnom sektoru. U nekim slučajevima jedno uže tumačenje koncepta dopunskih aktivnosti, kao što je dato u Zakonu o radu, omogućuje službenicima da uopšte ne traže odobrenje. Zakon zabranjuje članstvo državnih službenika u upravnim i nadzornim odborima privatnih preduzeća, sa izuzetkom osoba koje su zakonom zadužene da predstavljaju javne interese. U ovom potonjem slučaju, pokrenuta je rasprava o zakonitosti plata takvih službenika; ministarstvo pravde je objavilo imena službenika koji su primili takva sredstva, zaprijetivši im pokretanjem sudskog postupka. Ove prijetnje nisu bile do kraja ostvarene, iako su neki od ovih državnih službenika bili smijenjeni. Ipak, izgleda da za obavljanje ovakvih djelatnosti službenici više ne mogu primati plate i naknade.

Ponašanje na poslu se ne može jednostavno procijeniti, i ono odražava trenutne vrijednosti. U ovoj oblasti je učinjen znatan napredak, iako je i dalje često prisutna indiferentnost prema javnosti, koja je bila prisutna u komunističkom periodu. Albanski izvještaj nabroja neke od negativnih karakteristika državne službe: aroganciju, servilnost, sporost. U estonskom izvještaju se tvrdi da birokratski pristup i individualistička kultura predstavljaju glavnu prijetnju javnom interesu. U Estoniji su česte promjene ministara dovele do nestabilnih radnih uslova, što je rezultiralo smanjenom motivacijom i indiferentnošću prema rezultatima. Povezanost javne službe i ličnih relacija često čini jedan od elemenata koji definišu kulturu državne službe.

Čine se napori kako bi se izradio kodeks ponašanja. U Mađarskoj je jedan takav kodeks nastao kao rezultat saradnje između Vijeća za javnu upravu i javne službe. Trenutno se raspravlja o tome da li do usvajanja standarda treba doći konsenzusom ili zakonskim putem. U svakom slučaju postoji rizik da propisi budu više usmjereni na zaštitu organizacije i njenog ugleda nego na osiguravanje kvaliteta usluga koje se pružaju korisnicima, kao što je pokazao primjer ministarstva kulture u Estoniji.

U Albaniji je uredbom Vijeća ministara od 16. septembra 1996. godine regulisano ponašanje u javnim službama. Ova uredba sadrži odredbe koje se odnose na poštenje, nepristrasnost i sukob interesa, a i odnose sa javnošću.

Poljska još uvijek nije uspjela da zamijeni bivši kodeks ponašanja, koji datira iz komunističkog perioda.

Korupcija se, koju je teško procijeniti, generalno, smatra ozbiljnim problemom. U analizi datoj u estonskom izvještaju, kao neki od uzroka korupcije navode se veličina same zemlje gdje svako poznaje svakoga, nedostatak bilo kakve etablirane elite, kao i nagla preraspodjela bogatstva do koje je došlo nakon tranzicije (kao što je primijetio jedan sociolog, “nekoć su svi bili siromašni”). Rašireno je vjerovanje da lična poznanstva igraju primarnu ulogu u dobijanju ugovora, a neki političari i viši državni službenici čak posjeduju privatne banke. Činjenica je da se slučajevi korupcije rijetko objelodanjuju i kažnjavaju. Kada se to i desi, razlozi su često političke prirode. Očigledno da je ova situacija štetna za upravu i njen imidž.

U Mađarskoj je javno mnjenje osjetljivo na korupciju, tako da je nekoliko takvih događaja dovelo do smjene sankcionisanih službenika.

DISCIPLINSKI POSTUPAK

Sistem disciplinskog postupka, koji je donedavno u promatranim zemljama bio regulisan zakonom o radu, sada ima novi zakonski okvir. Složenost propisa kojima se reguliše disciplinski postupak razlikuje se od zemlje do zemlje. Poštivanje prava na odbranu i osporavanje sankcija pred nezavisnim organom predstavljaju ključne elemente koji garantuju objektivnost sistema u početnoj fazi njegovog formiranja.

Disciplinski postupak u Mađarskoj obuhvata dvije faze: fazu istrage i fazu donošenja presude. Prava odbrane su zagarantovana (pravo na saslušanje, na pravnu pomoć ili zastupanje itd). U Poljskoj se disciplinski postupak odvija na dva nivoa u okviru uprave, što je povezano sa pravom na podnošenje žalbe nadležnom sudu. U zavisnosti od pojedine zemlje, sankcije se mogu osporavati pred specijalnim sudovima za radne odnose (Mađarska), ili pred administrativnim sudovima (Estonija, Poljska). U Albaniji je sistem donošenja sankcija centraliziran, tako da ministarstvo donosi odluku po preporuci pojedinih šefova odjela. Sistem podnošenja žalbi utvrđen zakonom tek treba da se uspostavi.

Vođenje sudskih postupaka nailazi na brojne prepreke, kao što su strah od skandala, koji u nekim slučajevima dovodi do vansudskih nagodbi, ili čak do iznuđenih ostavki (Estonija, Mađarska). Rijetki su primjeri smjenjivanja kao posljedica disciplinskih mjera. Ipak, treba napomenuti da je zbog optužbi za korupciju protekle godine u Albaniji sa dužnosti smijenjeno 350 carinskih službenika i finansijskih kontrolora. U Poljskoj je u toku pripreme ovog dokumenta bilo pokrenuto samo nekoliko slučajeva prekršaja (neopravdano odsustvo, nepregledani spisi do isteka roka itd). U jednom slučaju neovlaštenog obavljanja više funkcija, službenik o kojem se radilo se odlučio da podnese ostavku; u drugom slučaju je, opet, disciplinski postupak na kraju bio obustavljen.

8. ODNOSI SA JAVNOŠĆU

Državni službenici su često na meti javnih kritika zbog sporosti i neefikasnosti birokratije, korupcije itd. Iako oni ponekad služe kao žrtveni jarci za stišavanje nezadovoljstva javnosti koja je navikla na paternalistički odnos države, istina je da kultura državne službe nije uvijek orijentisana ka zadovoljavanju potreba korisnika. Učtivost i uslužnost prema javnosti su neravnomjerno raspoređene. Kada se u Mađarskoj ustanovi da je prigovor građana na ponašanje državnih službenika osnovan, nadležni organi po hijerarhiji su obavezni da pokrenu disciplinski postupak (pretpostavlja se da samo ozbiljni disciplinski prekršaji dovode do nametanja sankcija).

Iako postoje zakoni o slobodi pristupa informacijama, njima se reguliše i svako pravo na pristup administrativnim informacijama. Dužnost obavještavanja javnosti je često utvrđena slabije definisanim odredbama od onih koje propisuju zabranu otkrivanja tajni ili informacija koje mogu nanijeti štetu upravi. U praksi se suštinski razlikuju stavovi vezani za povjerljivost informacija.

Član 44. Ustava Estonije utvrđuje obavezu obavještavanja javnosti. Ovo se odnosi na informacije opšte prirode vezane za javno zdravlje, čovjekovu okolinu, kršenje ljudskih prava, obrazovanje, korupciju ili krivičnu statistiku. Isto vrijedi i za informacije o platama funkcionera u organima vlasti i lokalnim organa (ali ne i u upravnim organima...). Ipak, stoji činjenica da, u nedostatku specijalnog zakonodavstva o slobodi informisanja, organi vlasti imaju široku diskrecionu moć određivanja koja informacija može biti objavljena, a koja ne.

U Mađarskoj je javno iznošenje ličnih podataka i informacija od opšteg interesa za javnost zagarantovano zakonom iz 1992. godine; međutim, uslovi koji regulišu njegovu provedbu su određeni u internim propisima svakog pojedinog organa. Ovi propisi izgleda prilično usko definišu grupe lica koje mogu imati pristup informacijama, kao i obim ovih informacija. Informacije koje se smatraju tajnim definisane su zakonom iz 1995. godine. Propust u preduzimanju adekvatne sigurnosne opreznosti i objavljivanje informacija koje bi mogle nanijeti štetu upravnim djelatnostima smatraju se disciplinskim prekršajima.

U Albaniji je sloboda pristupa informacijama regulisana različitim propisima, zavisno od ministarstva nadležnog za njihovo donošenje (na primjer, Ministarstvo finansija ne izdaje odobrenje za pristup dokumentaciji koja se odnosi na budžet). Predviđa se i donošenje zakona o povjerljivosti dokumentacije.

9. ODNOS JAVNE UPRAVE I POLITIKE

Način na koji svaka od posmatranih zemalja nastoji riješiti pitanje odnosa između javne uprave i politike (kako je već spomenuto u uvodnom dijelu ovog izvještaja) otkriva znatne razlike u konceptima neutralnosti uprave i njene podređenosti organima vlasti.

Neke zemlje zapadne Evrope, poput Velike Britanije, smatraju da uprava mora ostati u potpunosti neutralna, te, shodno tome, insistiraju na striktnoj razdvojenosti između političkog i upravnog nivoa rukovođenja. U drugim zemljama se normalno funkcionisanje demokratije i političkog pluralizma smatra kompatibilnim sa određenim stepenom politizacije uprave, što se povezuje sa principima odlika i napredovanja u karijeri na kojima počiva državna služba. Ista ova raznolikost se može naći i u zemljama centralne i istočne Evrope.

U konkretnom smislu, postoji nekoliko aspekata vezanih za pitanje odnosa između uprave i politike. Prvi od njih jeste mogućnost kombinovanja posla u državnoj službi sa političkim aktivnostima (članstvo u nekoj političkoj partiji, vojnom organu, vršenje izborne funkcije); drugi aspekt je vezan za uticaj političkog faktora na zapošljavanje službenika i njegovo napredovanje kroz karijeru. Ograničavanje stepena politizacije na rukovodeće kadrove u državnoj službi je jedno kontroverzno pitanje, tako da mnogi smatraju da je izvjesna doza politizacije prihvatljiva u periodu tranzicije.

U svakom slučaju, nije jednostavno procijeniti ovu situaciju, s obzirom na to da uticaj političkog faktora u pojedinoj zemlji može znatno varirati u zavisnosti od sektora uprave i perioda. Osim toga, kao što je već ranije rečeno, politički faktor može imati manji učinak na rukovodeće kadrove u slučaju kada su njihove stručne kvalifikacije predmet velike potražnje na tržištu rada.

Općenito, postoji malo ograničenja za učešće državnih službenika u političkim aktivnostima. U Mađarskoj je zabranjeno obavljanje bilo kakvih izbornih funkcija istovremeno sa obavljanjem posla u upravi gdje god postoji rizik miješanja politike u dužnosti službenika. U Estoniji je, također, zabranjeno članstvo u upravnim organima političkih partija. U Albaniji, član 33.6 zakona o državnoj službi daje pravo državnim službenicima da obavljaju političke aktivnosti, osim ako nije drugačije određeno zakonom, i ukoliko te aktivnosti nisu nespojive sa obavljanjem njihovih dužnosti. Državni službenici ne mogu obavljati funkcije u političkim partijama ili političkim organizacijama.

Sve u svemu, ovi propisi imaju mali uticaj na stepen politizacije uprave, naročito rukovodećih državnih službenika. U Albaniji je zakonom definisana kategorija "politički postavljenih zaposlenika" koji mogu biti otpušteni iz

političkih razloga. U ovoj zemlji, koja je prošla kroz najdramatičnije promjene od sve četiri posmatrane, na početku tranzicije došlo je do velikog broja otpuštanja ovog tipa. Međutim, teško je procijeniti sadržaj političkog pritiska koji se vrši na upravu.

I u Poljskoj politički faktor igra ulogu u zapošljavanju i napredovanju kroz karijeru državnih službenika, povremeno čak i na račun stručnih kvalifikacija i vladavine zakona. Bez obzira na to, neka ministarstva se, naročito ministarstvo prosvjete, nastoje udaljiti od ovakve prakse i u tome imaju izvjesnog uspjeha.

U Estoniji je sistem prošao kroz gorko iskustvo reorganizacije iz 1990. godine, što je prouzrokovalo istovjetno brzo napuštanje i napredovanje u službi, a i inflaciju stručnih kvalifikacija. Istovremeno je, zahvaljujući kursevima obuke i kontaktima koji se tom prilikom ostvaruju, uprava postala odskočna daska pojedinim mladim službenicima za pravljenje karijere u privatnom sektoru i politici. Ovo je očigledno predstavljalo dodatni izvor frustracije za one koji su smatrali da su, kao rezultat ovakve prakse, njihove vlastite mogućnosti za napredovanje u karijeri sada postale ograničene, što se naročito odnosi na starije službenike koji nemaju nikakve alternative osim da brane već stečene pozicije.

10. PITANJA ZA RAZMATRANJE

Profesionalna i efikasna javna uprava podrazumijeva postojanje sposobnih, motivisanih i nepristrasnih državnih službenika koji djeluju u sistemu namijenjenom da u potpunosti služi javnom interesu. I dok je možda u idejnom smislu relativno lako dati profil državne službe koja počiva na odlikama službenika, puno je teže definisati načine i sredstva za uspostavljanje takvog koncepta državne službe. Specifični kontekst svake zemlje, naročito istorijski, kulturni, ekonomski i društveni faktori, često igraju daleko veću ulogu nego institucionalne mjere u određivanju uspjeha ili neuspjeha određenih reformi. Mogućnosti za promjene mogu biti ograničene preprekama političke prirode ili budžetskim prinudama. Ovo ne mijenja činjenicu da je tranzicija evolutivni proces. Još uvijek se mogu učiniti brojna poboljšanja i postoje snažne inicijative za reforme, uključujući i izgleda za približavanje Evropskoj uniji i jedinstvenom tržištu.

Jedan od preduslova za reformu jeste da se karijera u upravi učini puno atraktivnijom ne samo u smislu plata i nadoknada (koji će nužno biti ograničeni budžetskim prinudama) nego i garancije napredovanja kroz karijeru, prestiža i profesionalne mobilnosti.

Ovi ciljevi su poblje opisani u diskusiji o slijedećim pitanjima:

10.1. PRINCIP I USPOSTAVLJANJE ZAKONSKOG OKVIRA ZA DRŽAVNU SLUŽBU

10.1.1. Donošenje jednostavnih pravila, koja bi odmah mogla biti primjenjiva, je univerzalno priznata potreba. Zato su sve četiri posmatrane zemlje donijele zakonski okvir za državnu službu.

Iako donošenje ovakvih propisa (definicija obima državne službe, pravila zapošljavanja i upravljanje karijerom itd) može osigurati zakonski okvir koji je od neprocjenjivog značaja, od podjednake je važnosti da sve zainteresovane strane priznaju i prihvate ova zakonom utvrđena pravila koja treba da budu provedena u praksi upravljanja državnom službom.

Nadalje, diskusija ne može biti ograničena samo na one javne službenike koji imaju pravni status državnog službenika i čiji omjer prilično varira u svakoj od zemalja. Stručnost i rezultate rada svih zaposlenih u ministarstvima i o njima zavisnim agencijama (da bismo ostali u okvirima postojeće studije) treba poblje ispitati, bez obzira na pravni status zaposlenih o kojima se radi.

10.1.2. Generalno gledajući, moguće je razlikovati nekoliko vrsta radnih mjesta i nivoa odgovornosti koji znatno osciliraju u smislu njihove važnosti od slučaja do slučaja. Svakako, povlačenje crte razdvajanja između različitih

kategorija radnih mjesta nikako nije precizan posao i tu se moraju uzeti u obzir karakteristike promatrane zemlje:

- radna mjesta političke prirode ili ona koja predstavljaju direktnu političku potporu kabinetu ministra mogu se smatrati funkcijama u vlasti. Logično je da osobe postavljene na takva radna mjesta ne spadaju u državne službenike, s obzirom na to da je njihova uloga u obavljanju niz funkcija koje im povjeravaju politički organi vlasti;
- radna mjesta koja podrazumijevaju nadležnost donošenja odluka, formulisanja i definisanja politika javnog sektora, skupa sa zadacima uprave i nadzora, mogu potpadati pod zakonski okvir državne službe, ukoliko takav okvir postoji. Ova vrsta radnog mjesta zahtijeva specijalne kvalifikacije i neutralnost, te bi ih vrijedilo definisati i zaštititi zakonom. Također bi vrijedilo potpuno ukloniti iz okvira državne službe jedan broj specifičnih djelatnosti, poput fiskalne uprave. Osim toga, na ovom nivou odgovornosti je najizraženija potreba za kvalifikovanim i motivisanim rukovodećim službenicima kojima je privatni sektor atraktivan;
- radna mjesta koja podrazumijevaju administrativne i izvršne poslove bi mogla, u pravilu, potpasti pod obim državne službe ili biti obuhvaćena kolektivnim ugovorima i zakonom o radu, pod uslovom da se zakonom tačno odredi granica između ove dvije kategorije;
- radna mjesta koja se odnose na specifične djelatnosti, kao što su policija, pravosuđe i oružane snage, regulisana su specijalnim propisima.

10.2. KREIRANJE I PROVEDBA KADROVSKE POLITIKE

10.2.1. Tokom tranzicije došlo je do značajne evolucije sveukupnog mandata pojedinih uprava. Pojavili su se novi zadaci, kao što je priprema za evropske integracije, dok su neki drugi zadaci postali manje značajni. Iako je u nekim sektorima sprovedena reorganizacija, ponekad praćena i otpuštanjima sa posla, potreba da se ispune momentalni uslovi je u većini slučajeva omela cjelovito preispitivanje rasporeda kadrovskih resursa i njihovo prilagođavanje dužnostima. Takvo preispitivanje bi uključivalo i detaljno istraživanje o broju službenika u svakom odjelu, skupa sa njihovim ličnim podacima (starosna dob, nivo obrazovanja, radno iskustvo itd). Cilj nije samo da se ukaže na hronični nedostatak resursa, na šta se uprave uvijek prvo pozivaju, nego i da se izvrši kvalitativna procjena korištenja postojećih resursa u odnosu na zadatke koji se trebaju izvršiti u svakom odjelu. Radi se o rasvjetljavanju procesa odlučivanja tako što će se izbjeći proizvoljno ili standardizirano smanjenje broja zaposlenih bez ikakvog obaziranja na stvarne potrebe i omogućiti neophodna preraspodjela zaposlenih.

10.2.2. Izgleda da postoji korelacija između slabo usklađene politike upravljanja kadrovskim resursima i problema koji se javljaju u procesu formiranja profesionalne državne službe. Istina je da rukovodioci kadrovskim

službama mogu izvući direktnu korist iz manevarskog prostora i fleksibilnosti koju im daje njihova autonomija u pogledu zapošljavanja, naročito po pitanju plata i naknada. Također, može se tvrditi da ova sloboda nekim od rukovodilaca daje mogućnost eksperimentisanja i uvođenja novina u politiku upravljanja kadrovima, što naknadno služi kao lekcija od koje druga ministarstva mogu imati koristi. Izgleda da nepostojanje organa za koordinaciju, pružanje pomoći i provedbu kadrovske politike ima suprotan efekat na upravljanje karijerom državnog službenika u smislu da može doći do zaustavljanja napora koji se čine u cilju što profesionalnije i efikasnije državne službe.

I dok koordinacija nije cilj sama po sebi (slabo osmišljen sistem može čak i dodatno zakomplikovati postojeće procedure), minimalni stepen koordiniranja, ipak, može donijeti poboljšanje, pogotovo može pomoći da se spriječi donošenje nespojivih propisa ili politika u pojedinim ministarstvima zato što ona mogu biti povezana sa određenim preduzećima ili strukturama. To ne znači da centralizirano upravljanje kadrovskom politikom treba biti povjerenjeno samo jednom organu vlasti. Ovakva koordinacija može obuhvatati i provođenje prioriteta ustanovljenih na državnom nivou, usklađivanje resursa sa ciljevima i praćenje upravljanja kadrovskim resursima.

10.2.3. Ostaje otvoreno pitanje koje bi sredstvo bilo najefikasnije kako bi se razvila koordinacija, a odgovori nesumnjivo variraju od slučaja do slučaja. U ovoj oblasti se pitanje efikasnosti mora prilagoditi realnosti. Iskustvo pokazuje da obrazovanje organa čije su funkcije ili preslabo ili preambiciozno definisane predstavlja faktor neuspjeha. Međutim, po pitanju koordinacije može se postići napredak tamo gdje je ona povjerena organima sa precizno definisanim i realnim zadacima, koji su srazmjerni dodijeljenim resursima. Izgleda da uspostavljanje jedne jednostavne strukture u okviru institucije koja ima potrebne ovlasti (npr. u okviru kabineta predsjednika vlade, ministarstva finansija, ministarstva unutrašnjih poslova, ministarstva za rad, ministarstva za državnu službu, ili drugo) može igrati pozitivnu ulogu u podsticanju ministarstava da slijede usklađenu i koherentnu politiku. Poželjno je jasno definisati i realno osmisliti zadatke jednog ovakvog organa.

10.3. INSTRUMENTI KADROVSKE POLITIKE

Na koje se instrumente kadrovska politika može osloniti? Veliki broj zapazanja datih u toku ove studije može ponuditi nekoliko početnih odgovora.

10.3.1. Neovisno od uloge koju ima organ za koordinaciju kadrovskih politika, uloga kadrovskih službi u okviru svakog ministarstva je od ključnog značaja. Kada se ovim službama daju nadležnosti, stabilnost i sredstva potrebna za vršenje njihovih funkcija, kadrovska pitanja se rješavaju uz strožije pridržavanje propisa, tako da se bitno smanjuje uticaj političkog faktora ili ličnih poznanstava. Isto tako je korisno da kadrovsku politiku razumiju i pri-

hvate svi zainteresovani službenici i u tu svrhu se mogu organizovati kursevi spoznaje i obuke o ovom pitanju.

10.3.2. Jedan od instrumenata za usklađivanje politike upravljanja i pridržavanja propisa je uspostavljanje jedinstvenog registra službenika, što je u Albaniji utvrđeno Uredbom iz 1996. godine, a u Mađarskoj (registar personala), kao i u mnogim zapadnim zemljama, to se već primjenjuje u praksi. Ovaj instrument omogućuje organu za koordinaciju da prati sve odluke uprave i da učini sve kako bi se provodila kadrovska politika definisana na državnom nivou. Može se predvidjeti nekoliko načina upravljanja u ovom smislu, ovisno od metoda organizacije i raspodjele nadležnosti među ministarstvima, s jedne, i razvoja informatičkih mogućnosti, s druge strane. Elektronsko upravljanje je najfunkcionalniji metod, s obzirom na to da kreiranje takve mreže omogućuje širok pristup registru zaposlenih. U slučajevima u kojima sistem zasnovan na elektronskom unosu podataka nije odmah izvediv u praksi, registri osoblja mogu se voditi i ručno u prvoj fazi pripreme za prelaz na elektronsko upravljanje.

10.3.3. U slučajevima u kojima je to urađeno, pružanje informacija o pravilima koja regulišu prava i obaveze vezana za radno mjesto i upravljanje karijerom službenika može se smatrati pozitivnom mjerom, koja privlači veći broj kandidata i povećava motivisanost službenika. Jedan od aspekata ove vrste informacije jeste oglašavanje upražnjenih radnih mjesta, što, opet, suštinski doprinosi poboljšanju prakse zapošljavanja (vidjeti u daljem tekstu).

10.3.4. Iako se ovim niko neposredno nije bavio, povremeni raskol koji je primjetan između teorije i prakse nameće pitanje kontrole. Razlog za nepoštivanje pravila može se naći u propusnosti postojećih mehanizama kontrole.

Kontrole mogu biti sudske ili vansudske (administrativne) prirode. Ove druge, koje se koriste kao preventivna mjera, mogu imati nekoliko oblika. Tako, recimo, potvrda o stanju poštivanja finansijskih propisa predstavlja učinkovit instrument koji se često koristi za poništavanje odluka koje nisu u skladu sa važećim zakonskim i regulatornim propisima. Bilo koja odluka koja ima posljedice po budžet, donijeta i na najvišem nivou, podrazumijeva da je nadležni organ za finansijsku kontrolu, kojeg imenuje ministarstvo finansija i koji je dio organa javne uprave, dao izričito odobrenje za njeno donošenje; bez ovakvog odobrenja, odluka je blokirana. Ostale vrste institucija za administrativnu kontrolu mogu biti uključene u ovaj proces (komisije, inspektorati itd).

Sudsku kontrolu mogu obavljati specijalizirani i redovni sudovi. Preliminarna faza bi se mogla sastojati od uspostavljanja upravnih žalbenih sudova na ministarskom i drugim nivoima. Ovi sudovi, čiji članovi će najvjerojatnije biti predstavnici i zaposlenika i uprave, mogu imati nadležnost za preispitivanje žalbi na odluke rukovodnih organa.

Samim svojim postojanjem takve kontrole ne samo da pomažu jačanju vladavine zakona nego služe i za porast povjerenja i motivacije službenika u pogledu njihovih karijera, kao i za popravljavanje imidža uprave.

10.4. ZAPOŠLJAVANJE

Zapošljavanje je od ključne važnosti. Ono određuje budućnost uprave kroz obnavljanje generacija zaposlenih. Ulog u ovom procesu je veliki, s obzirom na to da eventualno zapošljavanje nepodobnih službenika nosi rizik višegodišnjeg smanjivanja i ograničavanja mogućnosti za osnivanje državne službe koja bi u isto vrijeme bila i efikasna i uživala povjerenje u očima privatnog sektora i stranih partnera.

Pažnja se izgleda treba posvetiti određenim elementima koju utiču na neutralnost i privlačnost sektora uprave: kao prvo, pružanje informacija o postupku zapošljavanja i opisu radnog mjesta; kao drugo, odabir metode izbornog procesa.

10.4.1. Pružanje informacija javnom mnjenju predstavlja jedan od ključnih faktora u uspostavljanju vladavine zakona i osiguravanju neutralnosti uprave. Transparentnost, u smislu metoda i kriterija zapošljavanja, doprinosi profesionalizmu javnog sektora: nudeći velikom broju ljudi – naročito onima sa potrebnim kvalifikacijama – mogućnost da se pripreme i prijave na mjesta koja će biti oglašena, uprava povećava selektivnost samog procesa zapošljavanja.

Pružanje informacija tiče se najprije nivoa primjenjivih pravila: uslovi koje kandidati moraju ispuniti (u smislu starosne dobi, stepena stručne spretnosti itd), detaljne metode i kriteriji izbora u odnosu na vrstu upražnjenog radnog mjesta, postupka zapošljavanja i sadržine upražnjenog radnog mjesta (svrha opisa radnog mjesta jeste da precizira potrebne kvalifikacije za obavljanje tog posla, kao i dužnosti koje će zaposleni na tom mjestu obavljati), platni razred, perspektive za napredovanje u karijeri itd. Uopšteno, poštivanje pravičnosti i jednakosti među kandidatima doprinosi poboljšanju uslova u kojima se vrši zapošljavanje.

10.4.2. Odabir metode zapošljavanja zavisi od okolnosti, tako da se nijedan metod ne može smatrati, sam po sebi, boljim od ostalih. Sve zavisi od broja potencijalnih kandidata, vrste upražnjenog radnog mjesta, kao i vrste potrebnih kvalifikacija. Postupak objavljivanja konkursa se stoga može prilagoditi u zavisnosti od očekivanog broja kandidata kako bi se izbjegla prekomplikirana rješenja.

Glavne zamke koje treba izbjegavati jesu pretjerani formalizam ili, nasuprot tome, totalno odsustvo pravila. Kao što pokazuje ovaj izvještaj, složen i previše detaljan sistem je često neprimjenjiv i obeshrabrujući kako za rukovodioce procesom zapošljavanja tako i za kandidate. Opet, odsustvo minimalnog broja pravila stvara sumnju, opravdanu ili neopravdanu, i baca sjenu na izbor kandidata. Stoga je uputno držati se srednje linije ne samo kao

pukog birokratskog rješenja nego kao menadžerskog pristupa u svrhu ispunjavanja osnovnih uslova za dato radno mjesto ili vrstu mjesta. Na primjer, pristup koji se zasniva na funkcionalnoj kategoriji (na vrsti struke) je realniji nego sistem koji se zasniva na detaljnom opisu svakog radnog mjesta (vrijedi pomenuti da je ovaj posljednji, sistematski odbačen u većini zapadnih zemalja).

10.5. KARIJERA

Profesionalizam i efikasnost uprave zavise ne samo od kvaliteta sistema zapošljavanja nego i organizovanja razvoja karijere državnog službenika. Izgled za napredovanje kroz karijeru je odlučujući faktor u zadržavanju najboljih službenika u državnoj službi, dok priznavanje njihovih profesionalnih sposobnosti unapređenjem u višu kategoriju predstavlja veliki podsticaj za poboljšanje rezultata rada i stručnih kvalifikacija.

Slijedeći aspekti zaslužuju pažnju:

10.5.1. Uspostavljanjem zajedničkog okvira za različite organe uprave koji jasno definiše hijerarhiju rukovođenja, kategorije radnih mjesta i mogućnosti za napredovanje kroz karijeru, postiže se efekat pojašnjenja i usklađivanja. Na ovaj način se mogu izbjeći veliki dispariteti između sektora, a princip mobilnosti se predstavlja u pozitivnijem svjetlu, kao faktor kojim se unapređuje integracija u okviru državne službe i osigurava uzajamna korist upravi i njenim službenicima.

10.5.2. Razvoj službeničke karijere, utemeljen na principu nagrađivanja odlika zaposlenih, čini centralni element u smislu profesionalizacije državne službe i motivacije službenika. Postoji saglasnost da je, ako se želi uspostaviti sistem nagrađivanja odlika zaposlenih, prvo potrebno ustanoviti sistem ocjenjivanja koji bi omogućio da se odluke vezane za napredovanje u karijeri zasnivaju na poštenoj i korektnoj ocjeni stručnosti i rada. Na taj se način osigurava unapređivanje onih službenika čija se radna sposobnost objektivno može priznati.

Ovakav sistem ocjenjivanja se može nadovezati na napore koje su neke zemlje već učinile u ovoj oblasti (Velika Britanija, Francuska, Njemačka, Mađarska), a iz kojih se mogu izvući neke opšte pouke. Pažnja se može posvetiti principu regulisanja niz objektivnih kriterija, kao što su istrajnost, tačnost, druželjubivost, osjećaj za odgovornost, inventivnost, sposobnost za rješavanje problema i postizanje ciljeva datog odjela itd, koji se procjenjuju primjenom jednostavnih i transparentnih standarda. Ovi kriteriji mogu biti propisani određenim kvotama za najviše kategorije radnih mjesta kako bi se izbjegla prirodna tendencija prisutna u svakom sistemu da se ubrzano ide ka standardizaciji naviše. Pored toga bi uvođenje razgovora, sa ciljem ocjene sposobnosti, dalo mogućnost ocjenjivaču da uspostavi direktan kontakt sa službenikom i na taj način stekne bolji uvid u njegove ambicije i teškoće sa

kojima se suočava. Jedan takav intervju predstavlja najbolji način da službenik, čiji se radni učinak i sposobnosti ocjenjuju, stekne bolji uvid u to šta se od njega očekuje u budućnosti.

10.6. STRUČNA OBUKA ⁷

Vrijedilo bi nastaviti nadgradnju postignutog napretka u oblasti stručne obuke tako što bi se uvela sveobuhvatna politika koja ima u vidu trenutne zahtjeve, kao i dugoročnije potrebe. Iskustvo zapadnoevropskih zemalja pokazuje korisnost dijagnostičkog pristupa koji se zasniva na procjeni potreba i utvrđivanju ciljeva, sve u okviru prioriteta koje su ciljani programi postavili na državni nivo.

Pažnja bi se mogla skoncentrisati na slijedeće:

10.6.1. Za prilagođavanje obuke sa stvarnim potrebama uprave je potreban možda samo jedan osnovni mehanizam (konsultacije, izučavanja ili slično) kako bi se osigurao dijalog između onih koji pružaju stručno obrazovanje i onih koji ga traže. Preliminarni naponi usmjereni ka istraživanju tržišta i planiranju stručne obuke mogu biti od pomoći u postizanju boljeg usklađivanja između ponude i potražnje za sve kategorije osoblja.

10.6.2. Procjena učinkovitosti i isplativosti obrazovanja uz rad predstavlja jedno od pitanja koja se trenutno razmatraju u većini evropskih zemalja. Na žalost, često je slučaj da se stručna obuka dovoljno ne ocjenjuje u smislu njenog stvarnog učinka na obučene službenike i potrebe datog odjela. Često je kod službenika i profesionalnih organizacija primjetan znatan otpor naporima da se poboljša ovakva situacija, iako se taj otpor može prevazići konsultacijama o ciljevima i metodama stručne obuke. Što se tiče porasta finansijskih sredstava i kadrovske resursa koji se u tom smislu izdvajaju, kao i važnosti pitanja o kojima se ovdje radi, ovoj materiji bi trebalo posvetiti dodatnu pažnju u godinama koje dolaze. Na primjer, mogućnost da se stručna obuka uzme u obzir prilikom odlučivanja o napredovanju kroz karijeru službenika predstavlja jak argument za usvajanje principa prema kojem se stručna obuka ocjenjuje na osnovu sadržaja i stvarnog učinka na stručne kvalifikacije i praksu službenika na koje se odnosi.

10.7. PLATE I NAKNADE

Različiti pristupi koji se primjenjuju u smislu napredovanja kroz karijeru bi se mogli proširiti i na plate i naknade, jer se uspostavljanje standardnih pravila može kombinovati sa određenim stepenom fleksibilnosti, što bi omogućilo prilagođavanje specifičnim okolnostima, pogotovo situaciji na tržištu

⁷ Za dodatne informacije o sistemima obuke, vidi *SIGMA dokument: broj 16 – Sistemi obuke u javnim službama zemalja članica OECD-a*, avgust 1997.

rada. Trenutno se raspravlja o dvjema dilemama koje su dobro poznate zapadnim zemljama:

10.7.1. Da li plate i naknade treba utvrđivati u skladu sa čvrsto postavljenim kriterijima (kategorija, radni staž itd) bez uzimanja u obzir bilo kakvih individualnih odlika službenika, motivisanosti i rezultata, ili se treba uvesti praksa da se jedan mali procenat u sistemu plata i naknada treba zasnivati i na profesionalnim odlikama kako bi se povećala motivisanost?

10.7.2. Na koji način se raspodjela dodataka na platu može učiniti transparentnijom? I dok se ovo, u principu, može činiti poželjnim, ipak su dobro poznate prepreke na putu praktičnog zaživljavanja ovog sistema.

10.8. PROFESIONALNO PONAŠANJE

Po pitanju profesionalnog ponašanja, potrebno je na oprezan i pragmatičan način pristupiti izvlačenju bilo kakvih pouka iz iskustava četiri posmatrane zemlje. Previše detaljna i komplikovana pravila su se pokazala kao neučinkovita i neekonomična. Praznina nastala krahom komunističkog režima ne može se popuniti odveć brzo ili na autoritaran način. Uspostavljanje kodeksa ponašanja podrazumijeva da sve zainteresovane strane otpočinu dugotrajni proces učenja i usklađivanja standarda prema međunarodnim normama. Ako se želi postići poštivanje ustanovljenih pravila, onda to mora biti interes šefova odjela upravnih organa, odnosno oni se ni u kom slučaju ne smiju negativno odnositi prema tom poštivanju. Vrijedi pomenuti da nivo dostupnosti instrumenatima za upravljanje kadrovskim resursima određuje da li će se pravila poštivati u praksi.

Ovdje je od važnosti imati odgovarajući sistem sankcija, naročito čvrstu odlučnost da se te sankcije i sprovedu. Zapravo, kada se donese neko pravilo, njegovim kršenjem treba da se pozabave disciplinski organi ili sudovi. Nema potrebe za kompliciranim asortimanom mjera kontrole ili sankcija u ovoj oblasti, a ovakve mjere mogu čak proizvesti i potpuno suprotan efekat od željenog. Izvjesnost kažnjavanja u slučaju kršenja pravila može imati preventivni efekat i odvratiti potencijalne prekršioce.

U ovoj oblasti je podizanje svijesti korisno naročito u smislu mijenjanja mentaliteta i navika, što mora biti praćeno odgovarajućim poticajima, gdje bi se sankcije koristile samo kao posljednje sredstvo. Na isti način se treba gledati i na ponašanje u odnosima sa javnošću kao na proces učenja i pitanje opšte kulture, prije nego na nekakav kodeks ponašanja.

Pluralizam je samo jedan od primjera dileme sa kojom se ovdje susrećemo: da li treba uvesti striktna pravila, ili naprotiv, odobriti vršenje nekih sekundarnih aktivnosti kako bi se službenici podstakli da ostanu u državnoj službi, što bi onda, opet, pokrenulo pitanje granice čije bi prekoračenje ugrozilo javni interes? Nijedno rješenje se ne može automatski odbaciti, iako se svako potencijalno rješenje mora zasnivati na pažljivoj analizi u cilju utvrđi-

vanja linije razdvajanja između dozvoljenih sekundarnih aktivnosti i onih koje bi mogle ugroziti neutralnost i nepristrasnost javne službe.

U vidu zaključka, reklo bi se da većina sistema uprave ima jednu bitnu zajedničku karakteristiku: problem podudaranja zakonskih akata i prakse, tj. potreba da se smanji praznina između to dvoje kako bi se osiguralo da uprava i, uopšte, vladavina zakona valjano funkcionišu.

Kao što smo vidjeli na ova četiri primjera, upravo se sa ovim problemom suočavaju zemlje centralne i istočne Evrope, što u pojedinim slučajevima za država momentalnu pažnju. Neke od ovih zemalja su već uspostavile precizne zakonske i regulatorne mehanizme koji se mogu pokazati teškim za primjenu u praksi. Druge su pak obilježene svojevrsnom kulturom i praksom koje su i dalje daleko od formalne preciznosti zakonskih akata. Možda bi bilo moguće dovesti praksu u ravan sa tim aktima tako što će se poduzeti koraci ka pojednostavljenju standarda i procedura, sve u cilju njihovog približavanja trenutnim potrebama. Istovremeno, da bi se osiguralo veće poštivanje zakona, praksa se mora izmijeniti na način da se eliminiše svaki rizik od zloupotrebe ili propusta koji vremenom mogu postati prijetnja čitavom sistemu uprave.

Takve reforme, naročito u zemljama centralne i istočne Evrope, imaće za sigurno veće šanse za uspjeh ako se uspješno iskombinuju naponi, naročito ako postoji:

- jasna i kontinuirana politička odlučnost, izražena na najvišem nivou, da se obezbijedi siguran zamah početnim projektima;
- široka uključenost javnih službenika u reforme na svim nivoima rukovođenja kako bi se umanjio rizik nerazumijevanja ili opiranja promjenama;
- podrška javnosti, s obzirom na to da će reforme biti prije prihvaćene ukoliko javnost osjeti da one nose manje ili više dugoročnu korist i
- podrška međunarodne zajednice i multilateralnih i bilateralnih organizacija za saradnju, čije će sposobnosti pružanja intelektualne i materijalne podrške reformama biti tim veće ako ciljevi, i sredstva za postizanje tih ciljeva, budu jasno definisani.

ANEKS 1. - DOKUMENT O SMJERNICAMA

1. OPŠTI OKVIR

1.1. Pod pretpostavkom da postoji Zakon o državnoj službi:

Možete li definisati njegov stvarni *obim*: da li su zakonom obuhvaćeni svi zaposleni u javnim službama?

- uključujući rukovodeće državne službenike i političke savjetnike?
- uključujući lokalne službenike?
- zaposleni u prosvjeti, policiji, pravosuđu...?
- zaposleni u privrednim djelatnostima (koje nisu privatizirane), kao što su pošta, telefon, elektroprivreda, željeznice?

Da li je zakon pretrpio ikakve izmjene od dana stupanja na snagu? Koliko puta?

1.2. Ukoliko Zakon o državnoj službi ne postoji: da li postoje specijalni propisi iz domena javnog prava u zakonu o radu ili nekom drugom zakonu koji se odnosi na posebne grupe državnih zaposlenika?

1.3. U kojoj mjeri se zakon (*zakon o državnoj službi / zakon o radu / drugi propisi o javnoj upravi*) provodi ili ne provodi? Možete li navesti konkretne praktične primjere iz slijedećih oblasti, kao i propise koji tu praksu definišu:

- zapošljavanje i izbor kandidata;
- ocjena rada;
- mobilnost;
- neutralnost;
- prava i dužnosti;
- disciplinski postupak;
- sistem plata i nadoknada;
- (profesionalno ponašanje).

1.4. Jesu li *uslovi zapošljavanja* jedinstveni za cijeli sektor javnih službi (status, prava i dužnosti, karijera, plate i naknade itd)? U teoriji? U praksi?

Ono što se mora detaljno razmotriti je:

- koliko je zakon (ili regulativa) detaljan, i *kolika diskrecija* je data organima vlasti;
- u kojim slučajevima se *ne provode* zakonske ili regulatorne odredbe i zašto;
- koji su glavni, ako ih ima, *neželjeni efekti* tih odredbi.

1.5. Jesu li na raspolaganju slijedeći podaci o zaposlenima u javnom sektoru?

- ukupan broj državnih službenika i zaposlenih u lokalnim organima;
- odnos između zaposlenih u javnom sektoru i broja stanovnika;
- odnos između zaposlenih u javnom sektoru i ukupne radne snage;
- raspored zaposlenih u javnom sektoru po odjelima ministarstava;

- vrste obrazovanja (nastavnici, inženjeri, profesionalni vojnici) i stepen stručne spreme;
- starosna dob i prosječna dužina radnog staža trenutno zaposlenih;
 - => Koji je procenat osoblja zaposlenog prije tranzicije još uvijek na svojim radnim mjestima?
 - => Koji procenat zaposlenih će otići u penziju u narednih pet godina? Narednih deset godina?
- broj odlazaka iz javnog sektora u toku proteklih pet godina;
 - => Da li je ovaj broj u porastu? Zašto?
 - => Gdje ti službenici odlaze (privatni sektor, državne firme, politika)?
 - => Koja je stopa fluktuacije radne snage?
- procenat žena na raznim nivoima.

2. ORGANIZACIJA UPRAVLJANJA KADROVSKIM RESURSIMA I RASPODJELA NADLEŽNOSTI

2.1. Na kom nivou nadležnosti, odnosno koja institucija upravlja kadrovskim resursima? Ako postoji centralno koordinaciono tijelo, koje su njegove funkcije (prijedlozi, informacije, koordinacija...)? Kakav je njegov stvarni uticaj na najvažnija ministarstva (kao što su ministarstvo unutrašnjih poslova i ministarstvo finansija)? Navedite primjere.

2.2. Koliki je *stepen autonomije (teoretski i praktično) svakog pojedinog odjela ministarstava* u smislu upravljanja kadrovskim resursima, te stepen provedbe zakona i regulativa?

2.3. Kakva je *raspodjela nadležnosti u okviru ovih odjela*? Ko, zapravo, donosi odluke po pitanjima:

- zapošljavanja;
- unapređivanja;
- sankcija;
- isplata ličnih dohodaka i nadoknada.

Koliko osoba je zaposleno prošle godine:

- putem oglasa?
- po preporuci?

Da li je kadrovska služba zapošljavala ove osobe? Uz pomoć ili bez konsultantskih usluga?

2.4. Koji su *glavni kriteriji* za svaku od ovih odluka (školska sprema, rezultati rada, starosna dob, nepotizam, politička aktivnost, rodbinske veze itd)?

3. IZBOR KANDIDATA I NJIHOVO ZAPOŠLJAVANJE

3.1. Kako se odvija proces zapošljavanja?

=> Da li se oglašavaju upražnjena radna mjesta? Na koji način?

=> Da li se zapošljavanje organizuje za veliki broj upražnjenih radnih mjesta ili samo za nekolicinu?

=> Da li je zapošljavanje ostavljeno diskreciji šefa odjela ili se vrši na osnovu konkursa, razgovora?

=> Koji su realni kriteriji za zapošljavanje (školska sprema, nepotizam, itd)? Ima li ikakve razlike između formalno utvrđenog sistema zapošljavanja i onog u stvarnosti?

=> Ukoliko se izbor kandidata zasniva na javnom konkursu, da li se organizuju akademski ili praktični ispiti?

=> Da li se definišu opisi radnih mjesta? Ko to čini?

Šta se podrazumijeva pod terminom "opis radnog mjesta" (glavni elementi posla? dužina trajanja posla)? Navedite primjere.

Kolika je, zapravo, praktična vrijednost tih opisa? Na koji način se oni koriste?

3.2. Postoji li *probni period*? Da li je on čisto formalne prirode ili ne?

3.3. Mogu li se kriteriji za zapošljavanje (diplome, profesionalno iskustvo itd) prilagoditi specifičnim stepenima hijerarhije u upravi?

3.4. Koliko je, zapravo, *element konkurencije* prisutan u procesu zapošljavanja? Koliko kandidata se (u prosjeku) prijavljuje za jedno radno mjesto?

Ovo pitanje treba biti detaljno razmotreno za razne odjele i kategorije radnih mjesta, te se trebaju definisati *razlozi za manjak kandidata* u raznim sektorima.

=> Koja sredstva koriste javni organi - poslodavci da se nadoknadi manjak kandidata? Da li su ta sredstva uspješna?

=> Šta bi državnu upravu učinilo privlačnijom za kandidate? Veće plate, nadoknade? Atraktivnije perspektive za karijeru (unapređenja, mobilnost, pristup radnim mjestima sa velikim stepenom odgovornosti)? Interesantniji zadaci? Druge prednosti i pogodnosti?

3.5. Koje su promjene u *procesu zapošljavanja i odabira kandidata* nastupile od početka tranzicije? U teoriji? U praksi?

4. STRUČNA OBUKA

4.1. Možete li opisati *kulturni kontekst i mehanizme društva* koji imaju značajan uticaj na obrazovanje i poimanje vrijednosti u društvu (pojedinačne i kolektivne vrijednosti, uticaj vjerskog porijekla, poštivanje vladavine zakona, efikasnosti, preduzimačke kulture itd)?

4.2. Da li se organizuje *stručna obuka za nove zaposlenike*? Da li se ona organizuje u okviru ministarstava? Da li je obavezna? Da li je odgovarajuća za osobe koje stupaju u državnu upravu? Opišite sistem koji se primjenjuje za rukovodeće službenike, službenike srednje kategorije itd.

4.3. Koja vrsta *obrazovanja uz rad* se praktikuje? Da li je ona obavezna? Da li ona predstavlja preduslov za napredovanje u poslu? Ako ne, postoji li neki drugi poticaj za obrazovanje uz rad?

=> Ko u praksi pohađa ove kurseve (službenici koji će imati značajne odgovornosti ili oni koji su namijenjeni za otpuštanje)?

=> Da li se specijalni kursevi organizuju za službenike koji su zaposleni prije tranzicije? Sa kojim motivom?

4.4. Čime se ti *programi* bave (zakonima, menadžmentom, ekonomskim pitanjima, etikom...)?

Na koji način se procjenjuju potrebe? Da li su programi osmišljeni u skladu sa potrebama?

4.5. Koje *vještine i sposobnosti nedostaju* među zaposlenima u javnom sektoru (na različitim stepenima u hijerarhiji)?

Na koji se način može poboljšati struktura i funkcionisanje sistema stručne obuke za zaposlene u javnom sektoru?

5. KARIJERA

5.1. Šta može biti *razlog za otpuštanje sa posla ili za iznuđenu ostavku* (prestrukturiranje, politički razlozi, neefikasnost, disciplinski prekršaj)?

Koliko je prošle godine bilo iznuđenih ostavki? a od početka procesa tranzicije?

5.2. Postoji li ikakva mogućnost da službenici sklapaju *ugovor na određeno vrijeme*? Da li se to primjenjuje? Koje su koristi od takvog sistema (veće plate na primjer)?

Da li su od početka tranzicije zabilježeni pokušaji da se *otpuste službenici koji su zaposleni prije početka tog perioda* (putem specijalnih ispita, ranog penzionisanja itd)?

5.3. Postoji li *mobilitnost* između različitih odjela u ministarstvima? U okviru istog ministarstva? Ima li ikakvih inicijativa u tom smislu?

Ima li pokušaja da se procijene zadaci i broj zaposlenih u različitim javnim sektorima, te da se *višak zaposlenih premjesti* u neke druge odjele? Koje su u tom smislu prepreke i poteškoće?

5.4. Koji su *kriteriji za napredovanje kroz karijeru*? Odlike službenika, staž, diskrecija šefa odjela? Ko donosi odluku o tome?

Opišite *sistem napredovanja kroz karijeru i ocjene rada*.

Ko i na koji način vrši ocjenu rada? Postoje li propisi ili interna pravila prema kojima bi se vršila ocjena rada državnih službenika? Na osnovu kojih kriterija? Na koji se način to primjenjuje (formalno ili u smislu stvarnog nпора da se ocijeni nečiji učinak)?

6. SISTEM PLATA I NADOKNADA

6.1. Jesu li platni sistem i platni razredi jedinstveni u čitavom javnom sektoru? Ako nisu, koje su razlike?

6.2. Ko i na koji način utvrđuje platne razrede i pojedinačne plate? Koji su kriteriji za to?

6.3. Koji su *sastojci plate* (direktna plata, opšte ili pojedinačne naknade, dodaci i nagrade dodijeljene na osnovu diskrecije, razne vrste pogodnosti kao što su dodjela stanova, putovanja u inostranstvo itd, drugi izvori prihoda kao što su držanje predavanja, članstvo u upravnom odboru neke državne firme itd)?

Kakav je proporcionalni odnos ovih raznih komponenti? Na koji način se dodjeljuju i isplaćuju dodaci?

6.4. Navedite primjere *plata državnih službenika* na raznim nivoima (uključujući maksimalne i minimalne).

Navedite primjere *poređenja sa privatnim sektorom* na raznim nivoima.

7. KONKURENCIJA PRIVATNOG SEKTORA

7.1. Da li mnogi sposobni službenici *napuštaju sektor javne uprave* da bi otišli u privatni sektor ili neku državnu firmu?

=> Kuda idu?

=> Na koje sektore se ovo najviše odnosi?

7.2. Možete li navesti neke od *razloga za napuštanje* javne uprave? Nedovoljan prestiž, manje plate u državnoj službi, veće odgovornosti ili prestiž u privatnom sektoru? Neki drugi razlozi?

Šta se može učiniti da bi se ovaj trend zaustavio?

8. ODGOVORNOST – DISCIPLINA

8.1. *Naspram kojeg organa* državni službenici imaju odgovornost (predsjednik vlade, parlament, sudovi)?

8.2. Možete li opisati pojam *profesionalnog ponašanja*? Koje su opšte prihvaćene vrijednosti i standardi? Koje vrijednosti nedostaju? Šta se može učiniti da se situacija popravi?

8.3. Koje su *glavne dužnosti* zaposlenih u javnom sektoru? Da li one potiču iz njihovog statusa, zakona o radu, posebnih propisa ili naloga koje dobijaju od pretpostavljenih? Kojim pravilima se reguliše povjerljivost i tajnost, poštivanje hijerarhije, neutralnost, lojalnost itd? Na koji se način može obezbijediti primjena ovih principa u praksi?

8.4. Da li je javnom zvaničniku dozvoljeno da istovremeno obavlja neki drugi posao u privatnom ili javnom sektoru? (ili da radi bilo gdje drugo?) Da li je ta pojava česta u praksi? Kojim se pravilima reguliše *sukob interesa*? Koje sankcije predviđa društvo i zakon (odredbe zakona o radu, krivične sankcije) u slučaju sukoba interesa?

8.5. Koja su glavna prava zaposlenih u javnom sektoru (sloboda izražavanja, pravo na štrajk ili članstvo u sindikatu, pravičan tretman nakon otpuštanja itd)? Koji se problemi u vezi sa ovim javljaju u praksi?

8.6. Opišite *sistem održavanja discipline* (teoretski i praktično), kao i sistem donošenja odluka. Postoji li žalbeni postupak? Sudsko preispitivanje odluka?

8.7. Koji su *glavni disciplinski prekršaji*? Je li moguće otpustiti zaposlenog u javnom sektoru zbog neefikasnosti? Korupcije? Da li se to zaista dešava u praksi? Možete li navesti neke primjere?

9. ODNOSI SA JAVNOŠĆU

9.1. Možete li opisati odnose sa javnošću? *Da li zaposleni u javnom sektoru ostaju anonimni* ili se od njih zahtijeva da se predstave?

9.2. Postoje li ikakve *upute u vezi sa profesionalnom učtivosti, pružanjem informacija i pomoći korisnicima*? Da li se one primjenjuju u praksi?

Jesu li zabilježeni ikakvi pokušaji da se uvedu podsticaji u cilju poboljšavanja odnosa sa javnošću?

9.3. Kakvo je *radno vrijeme* u teoriji i u praksi? Kada sa radom počinju razne službe? Da li se tada zaista i počinje sa radom?

9.4. Mogu li se korisnici *žaliti na ponašanje zaposlenih u javnom sektoru*? Koji pravni lijek im stoji na raspolaganju?

9.5. Postoji li *zakonodavstvo o tajnosti podataka*?

Postoje li propisi o *slobodi informisanja*? (Ako ne, zašto?)

Ako je sloboda informisanja uređena zakonom, da li on široko definiše pravo pristupa dokumentaciji? Da li ikakav drugi zakon reguliše takvo pravo ili je davanje dokumenata na uvid ostavljeno kao diskreciono pravo uprave? Koja vrsta dokumenata se može držati u tajnosti? Kakav je postupak za dobijanje dozvole za uvid u dokumentaciju? Da li se ti propisi primjenjuju u praksi? Koji su troškovi tog postupka? Kakve su sankcije za nepridržavanje propisa?

9.6. (Kakav je generalni stav i mišljenje korisnika o službenicima? Šta se smatra najvećim problemom?)

10. SINDIKATI

10.1. Jesu li *zaposleni u javnom sektoru članovi sindikata*? Kakva je *proporcionalna zastupljenost* zaposlenih u javnom sektoru u sindikalnom sistemu?

10.2. Da li sindikati imaju pravo učesća u *kolektivnim pregovorima*, kao i u upravljanju kadrovskim resursima u državnoj upravi? U kojoj mjeri? Da li je njihova uloga (kako formalna tako i neformalna) da daju ili primaju informacije, da budu konsultovani, ili da budu uključeni u proces odlučivanja?

10.3. Da li smatrate da se u bliskoj budućnosti ova njihova uloga treba proširiti, suziti ili kompletno transformisati?

11. UTICAJ UPRAVLJANJA KADROVSKIM RESURSIMA NA JAVNU UPRAVU

11.1. Da li se *koncept menadžmenta* koristi unutar uprave? U kojem smislu (diskrecione ovlasti, plaćanje po učinku, oslanjanje na menadžment i/ili zapošljavanje u privatnom sektoru)?

11.2. Da li se o ovom pitanju vodi ikakva politička rasprava? Koje su reforme ili projekti preduzeti u posljednje vrijeme?

12. UPRAVA I POLITIKA

12.1. U koje vrste *političkih aktivnosti* mogu biti uključeni zaposleni u javnom sektoru?

Da li je dozvoljeno članstvo u političkim strankama? Da li se u tom smislu može imati neka stranačka funkcija?

12.2. Na kojem nivou se službenici mogu otpustiti ili udaljiti iz političkih razloga? (koliko je duboka politizacija?)

12.3. Za ostale službenike, kakav je *uticaj politike na mogućnost napredovanja u karijeri* (zapošljavanje, unapređivanje, plate)?

12.4. Da li političari izdaju naloge upravi, ili uprava ima realne ovlasti unutar date birokratske strukture?

Kakvi su *odnosi između državnih službenika i parlamenta*? Da li u državnoj upravi ima bivših poslanika u parlamentu? Da li parlament vrši ikakvu kontrolu javne uprave (istrage itd)?