



SIGMA Support for Improvement in Governance and Management

Zajednička inicijativa OECD-a i Europske unije, uglavnom financirana od strane EU-a

**HRVATSKA
JAVNA SLUŽBA I ADMINISTRATIVNI OKVIR
PROCJENA, LIPANJ 2007.**

Ovaj dokument je izrađen uz financijsku potporu Europske unije. Stavovi koji su u njemu izrečeni ni na koji način ne odražavaju službeno mišljenje Europske unije niti nužno odražavaju stavove OECD-a i njegovih zemalja članica kao ni zemalja koje sudjeluju u Sigma programu.

Uvod

Od procjene programa Sigma 2006. napravljen je tek ograničen napredak u smislu depolitizacije i povećanja profesionalnosti državne službe i poboljšanja sustava upravljanja ljudskim resursima.

Od siječnja 2006. godine javna služba u Hrvatskoj je regulirana novim Zakonom o državnim službenicima (ZDS, Narodne novine br. 92/05 od 27. srpnja 2005.); Zakon o državnim službenicima i namještenicima (ZDSN, Narodne novine br. 27/01) ostaje na snazi vezano za plaće i druge naknade dok se ne donese novi zakon o plaćama. Do travnja 2007. još nije finaliziran niti usvojen zakon o plaćama kao ni uredba o klasifikaciji (kao temelj za novu klasifikaciju radnih mjesta) koji su trebali biti usvojeni do ožujka 2006. godine. ZDS je, uglavnom kao rezultat međunarodnog pritiska, smanjio broj položaja za političke dužnosnike (članak 74.). Međutim, prema prijelaznim odredbama, zapošljavanje državnih službenika na ove položaje je odgođeno do 60 dana nakon sljedećih općih izbora (članak 151.) predviđenih za studeni 2007., s tom posljedicom da su politički imenovani dužnosnici još uvijek zaposleni na radnim mjestima koje zakon definira kao položaje državne službe. Sada je nekolicina političara izrazila nakanu da zadrže postojeće stanje te razmišljaju o uvođenju izmjena u ZDS (čl.74) kako bi zadržali politička imenovanja za sve rukovodeće položaje.

Usvajanje i provedba ZDS-a je sama po sebi bila pozitivna stvar. Kadar Središnjeg državnog ureda za upravu (SDUU) se od posljednjeg izvješća donekle poboljšao. Međutim, samo je mali dio novih zaposlenika u potpunosti obučen za moderno upravljanje ljudskim resursima, a osim toga, u javnoj upravi je i dalje prisutan jak općenit otpor prema provedbi sustava upravljanja ljudskim resursima temeljenog na zaslugama i planiranja profesionalnog razvoja (career planning). Unatoč uvođenju novih postupaka zapošljavanja, procjene radnog učinka i promaknuća, sadržaj ispita i testova, itd. još je uvijek usredotočen na teoretsko znanje i u osnovi zanemaruje vještine i sposobnosti potrebne u javnoj službi (npr. analitičke vještine, vještine pregovaranja itd.); politički i drugi utjecaji na kadrovske odluke još su uvijek vrlo izraženi. Na dan posljednjeg izvješća u većini ministarstava i drugih upravnih tijela već su bili osnovani odjeli upravljanja ljudskim resursima (HRM), međutim oni još uvijek ne funkcioniraju u potpunosti te je njihov utjecaj na upravljanje ljudskim resursima – uz rijetke iznimke – općenito prilično mali. Sveukupna fluktuacija osoblja i dalje je visoka unatoč raznim nastojanjima pojedinih ministarstava da svoje radne uvjete učine atraktivnijima. Istodobno, fluktuacija osoblja je stvorena i različitim razinama dodataka na plaću koji, primjerice u Ministarstvu financija nekim odjelima, ostavlja male šanse za pronalaženje kvalificiranog osoblja, dok drugi odjeli imaju više nego dovoljan broj kandidata.

Od zadnje procjene programa Sigma učinjene su male ili nikakve promjene u pogledu ograničenog prenošenja zadataka na radnu razinu (državni službenici). Općenito, državni službenici još uvijek imaju vrlo ograničene odgovornosti, a odluke još uvijek donosi isključivo rukovoditelj ustanove, što je suprotno modernoj upravi i usporava administrativni posao kao i izradu politike. Zapravo, politička razina je i dalje vrlo nesklona delegiranju ovlasti donošenja odluka. Tijekom izrade nacrtu zakona o općem upravnom postupku (u izradi), tvrdilo se da je potpisivanje upravnih akata tradicionalno zadatak ministarstava i drugih rukovoditelja upravnih tijela.

Što se tiče općeg upravnog zakonskog okvira, u tijeku bi mogao biti određeni napredak. U izradi je nacrt novog zakona o općem upravnom postupku te se očekuje da će biti gotov prije ljetne stanke. Nacrt zakona bi trebao sadržavati i prijedloge za ukidanje/izmjenu i dopunu brojnih posebnih administrativnih procedura. Osim toga, uvedena je i inicijativa HITROREZ za revidiranje postojećeg pravnog okvira s ciljem njegova ukidanja i/ili pojednostavljenja (regulatorna giljotina); očekuje se da će izvješće o HITROREZU biti dostavljeno Vladi do konca lipnja. Međutim, s obzirom na činjenicu da će izbori biti održani na jesen, mala je vjerojatnost da će ijedan zakon biti upućen u saborsku proceduru ili usvojen. U ovom trenutku je stoga situacija takva da od posljednjeg izvješća nije postignut nikakav učinkovit napredak kada su upravo bile osnovane one-stop shop agencije radi ubrzanja postupka izdavanja dozvola. Na prvi pogled postupak izdavanja dozvola se sada čini bržim, međutim, s obzirom da pravni okvir, tj. zakon o općem upravnom postupku i oko 80 posebnih upravnih postupaka (uključujući carinu, katastar itd.) te sudske procedure za upravni sud još uvijek nisu promijenjene, stvarno vrijeme potrebno za otvaranje tvrtke s uvoznom/izvoznom djelatnošću i

novih poslovnih prostora jedva da se promijenilo, tako da se stvarni učinak na ulagačku klimu još nije dogodio.

Kvaliteta zakonskih propisa se u biti nije poboljšala od zadnjeg izvješća. U trenutku zadnjeg izvješća već su bila regulirana četiri različita područja procjene utjecaja (fiskalno, okoliš, socijalno i zaštita slobodnog tržišnog natjecanja). Uvedena je samo procjena fiskalnog utjecaja, ali s ograničenim uspjehom s obzirom da je provedena na prilično formalan način, a budući joj je manjkala kvaliteta gotovo nikada nije pokrenula sankcije. Na ovom području je itekako potrebna adekvatna izobrazba. Na jesen bi mogao biti osnovan Ured za procjenu učinka propisa kao neovisni vladin ured. Ovaj bi ured srednjoročno mogao poboljšati kvalitetu zakonskih propisa. Ako se osnuje novi ured, moglo bi biti poteškoća s uspostavljanjem sinergije i učinkovitosti, prvenstveno između Ureda za zakonodavstvo i novog ureda, ali i s Tajništvom Vlade, budući su sva tri tijela osnovana kao neovisni uredi izravno podređeni Predsjedniku Vlade. Trenutno ostaje činjenica da općenito ne postoji dovoljna svijest o potrebi i/ili dovoljni kapaciteti za pregled postojećih zakonskih propisa prilikom izrade novih zakona, što je dovelo do prilično velikog broja kontradiktornih propisa i preklapanja te nejasnih nadležnosti upravnih tijela. Ured za zakonodavstvo i dalje muči ozbiljan problem nedostatka stručnog kadra te činjenica da su neki od djelatnika nedovoljno kvalificirani. Koordinacija između ministarstava je nedovoljna, a ukupni kapacitet u središtu Vlade vezano za koordinaciju politike je nizak. Ono što otežava ovu situaciju je činjenica da Vladin ured – *Stručna služba Vlade* – u osnovi ima samo upravnu ulogu.

Nažalost se čini da je reforma javne uprave – uključujući izradu nacrtu zakona, proširenje kapaciteta i izgradnju institucija – isključivo vođena pristupanjem Europskoj uniji dok se ostale važne teme zanemaruju.

Pa ipak, Središnji državni ured za upravu (SDUU) je izradio nacrt nove Strategiju reforme javne uprave. U proljeće 2007. SDUU je dostavio ovaj nacrt na komentare središnjim upravnim tijelima. Budući nacrt nije dostavljen Sigmii nije bilo moguće obaviti procjenu.

Zaključci i preporuke

A) Državna služba

Zaključci

1. ***Djelokrug državne službe:*** Novi zakon o državnim službenicima (ZDS) A) daje prilično jasnu definiciju djelokruga državne službe, međutim ostali propisi nisu u potpunosti usklađeni s ovim novim zakonom kao posljedica čega granice državne službe ostaju nejasne kako u pogledu politički imenovanih službenika tako i u pogledu namještenika. U ovom trenutku su viši rukovodeći položaji unutar državne službe regulirani različitim pojedinačnim zakonskim propisima, npr. Zakonom o sustavu državne uprave, Zakonom o obvezama i pravima državnih službenika (zadnje izmjene objavljene u Narodnim novinama br. 141/2007, 27. prosinca 2006.), Zakonom o sukobu interesa (izmjene u Narodnim novinama br. 141/2007, 27. prosinca 2006.) i Zakonom o primopredaji vlasti, NN br. 17/2007, 12. veljače 2007.). Ovi zakoni definiraju i reguliraju radna mjesta kao politička imenovanja ili položaje državne službe.

Osim toga, reguliranje istim zakonom državnih službenika i namještenika prema zakonu o radu se čini neprikladnim, iako je to bila tradicija u bivšoj Jugoslaviji. Prebacivanje pitanja koja nisu uređena Zakonom o državnim službenicima pod nadležnost zakonu o radu je neprihvatljivo, jer zakon o radu određuje minimalne standarde o kojima se može pregovarati, dok su prava, obveze i odgovornosti državnih službenika obično definirana zakonom na temelju unilateralnog odnosa s državom u kojem je pregovaranje uglavnom isključeno.

Za nadati se je da će ova nejasna situacija biti popravljena nakon što bude finaliziran, usvojen i proveden nacrt novog klasifikacijskog sustava te viši rukovodeći položaji (čl. 74) budu popunjeni državnim službenicima nakon otvorenog natjecanja. Međutim, ovaj novi sustav će u najboljem slučaju biti uveden u jesen 2007. godine. Za nekoliko godina je planirano uvođenje posebnog zakona kojim se uređuju osoblje u jedinicama lokalne vlasti, međutim još se nije započelo s izradom ovog zakona. Zapošljavanje u jedinicama lokalne vlasti i dalje je pokriveno Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (ZDSN, 27/01) ukoliko nisu usvojeni posebni zakonski propisi. Ne provodi se nadzor nad time da li se ZDSN primjenjuje u praksi ili ne. Međutim, i sindikati i Zajednica općina tvrde da se zakon uvelike primjenjuje, premda to ovisi o političkoj volji gradonačelnika i vijeća. Pa ipak, implementacija nije jednostavna, jer je ZDSN usmjeren na državne službenike i namještenike i ne bavi se specifičnim pitanjima vezanim za pravni status lokalnih zaposlenika. Unatoč tvrdnjama da je zakon u širokoj primjeni, postoje navodi da su djelatnici u tijelima lokalne uprave izrazito politizirani te da se visina plaće znatno razlikuju od lokalne vlasti do lokalne vlasti i često je znatno veća nego na državnoj razini.

2. Zapošljavanje: I 2006. je prevladavalo politizirano zapošljavanje na više položaje, štoviše i druga radna mjesta koja spadaju pod Zakon o državnim službenicima su često popunjavana na temelju političke pripadnosti. Čini se da na političkoj razini postoji tek ograničena spremnost na adekvatnu provedbu novog Zakona o državnim službenicima u cilju poboljšanja profesionalnosti i učinkovitosti državne službe.

Novi sustav zapošljavanja temeljen na ZDS-u i uredbi koja regulira zapošljavanje (Uredbe o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa u državnoj službi usvojena 12. siječnja 2006, izmijenjena Uredbom objavljenom u Narodnim novinama br. 8/2007, 22. siječnja 2007.) definira pravila otvorenog natjecanja za radno mjesto temeljenog na rezultatima. Uredba propisuje prioritet internog prijelaza i promicanja nad vanjskim zapošljavanjem. SDUU, posebice Odjel za planiranje, razvoj i upravljanje kadrovima u državnoj službi, je između ostalog odgovoran za razvoj politike zapošljavanja i nadzor državnih tijela u pogledu adekvatne provedbe propisnih pravila i odredbi o zapošljavanju. Kadrovi ovog odjela su još uvijek nedovoljni te on stoga nije u stanju ispuniti svoju ulogu, tj. osigurati da se standardi zapošljavanja ujednačeno primjenjuju u čitavoj upravi te da se poštuje načelo jednakog pristupa državnoj službi. SDUU bi trebao biti zastupljen, na primjer u svim postupcima primanja zaposlenika u državnu službu kako bi se osigurala zakonitost i usporedivost postupka, no s obzirom na kadar ovog ureda može imenovati predstavnika SDUU-a koji nije član njegova osoblja; ostaje za vidjeti hoće li ovo rješenje biti dovoljno za osiguranje jednakih standarda.

Osim toga, s obzirom na uvriježenu tradiciju, ostaje činjenica da službene kvalifikacije imaju prevladavajuću ulogu pri zapošljavanju i promicanju. Promicanje u redovima državne službe se tradicionalno temelji na starosti i - u redovima s većom odgovornosti - na političkoj pripadnosti. Unatoč novom pravnom okviru i osnivanju odjela za upravljanje ljudskim potencijalima (HRM), nije se mogla zamijetiti gotovo nikakva promjena u postojećoj praksi.

3. Politizacija: Svi viši rukovodeći položaji u hrvatskoj državnoj službi se još uvijek popunjavaju izravnim imenovanjem te u vrlo velikoj mjeri po političkom ključu, uslijed čega je nakon izbora došlo do značajne fluktuacije rukovodećih položaja. Novi zakon o državnim službenicima u članku 74. navodi nekoliko položaja koji su nekada bili položaji na koje su postavljali politički imenovani službenici kao radna mjesta državnih službenika. To su tajnik ministarstva, ravnatelj u ministarstvu (prijašnji pomoćnik ministra), zamjenik tajnika Vlade, načelnik odjela za kadrovske poslove vladinog ureda, zamjenik državnog tajnika središnjeg državnog ureda za upravu te zamjenik i pomoćnik direktora državnih upravnih organizacija. Međutim, stupanje na snagu ove odredbe je odgođeno do iza sljedećih općih izbora čije je održavanje planirano za jesen 2007.

Ostaje za vidjeti hoće li izmjena i dopuna ZDS-a – čak i prije njena stupanja na snagu – poništiti depolitizaciju ili da li će nova Vlada poštivati i provoditi članak 74. ZDS-a. Poništavanje standarda definiranog u članku 74. definitivno bi predstavljalo korak unatrag u procesu stvaranja profesionalne državne službe. Osobito bi ravnatelji/pomoćnici ministra u ministarstvu, koji u stvarnosti predstavljaju

najvišu radnu razinu u ministarstvima, trebali biti državni službenici, jer je njihova zadaća da osiguraju kontinuitet i profesionalnost.

4. **Obuka:** Centar za obuku državnih službenika službeno je otvoren u lipnju 2005. i sa svojim aktivnostima je započeo u drugoj polovici 2005. Čini se da se Centar sada uhodao u svom radu sa 61 različitim postojećih programa i još 20 novih programa u izradi. Međutim, Centar i dalje ozbiljno manjkaju financijska sredstva. Centar je zatražio 11 milijuna kuna (oko 8.2 HRK prema 1 EUR), a dodijeljena su mu 2 milijuna kuna. Sa sredstvima dodijeljenima iz proračuna Centar ne može čak ispuniti ni svoje obvezne zadatke obuke. Međutim, obećana su dodatna sredstva ako se dodijeljenih 2 milijuna kuna potroše do ljeta. Centar za obuku se u velikoj mjeri oslanja na sredstva bilateralnih donatora. Uz stranu pomoć Centar je izradio planove i programe te module izobrazbe za sustavno početno i daljnje obučavanje. Međutim, cilj Centra da centralizira upravu obuke i aktivnosti obuke te motivira ministarstva da surađuje s Centrom na razvoju sektorskih modula obuke još uvijek nailazi na tek ograničenu političku potporu. Zapravo, ministarstva su još uvijek sklona tome da provode vlastite obrazovne aktivnosti, što bi moglo rezultirati uzaludnim trošenjem sredstava te kontradiktornim i preklapajućim aktivnostima obuke.

Centar za obuku državnih službenika nastoji osigurati centraliziranu upravu obuke, npr. prikupljanje materijala za obuku i provjera njihove kompatibilnosti, te vodi kompletnu evidenciju polaznika.

Nova aktivnost Centra za obuku je jednogodišnji poslijediplomski stručni studij "javne uprave" koji se provodi u suradnji sa Zagrebačkim sveučilištem (Hrvatska Vlada je potpisala ugovor sa sveučilištem); prva skupina studenata će diplomirati u ljeto 2007. Predavanja se održavaju u prostorima Centra za stručno usavršavanje SDUU-a.

5. **Upravljanje državnom službom:** Središnji državni ured za upravu (SDUU) je osnovan već 2004. godine. SDUU raspolaže adekvatnim prostorima, uključujući one za Centar za obuku, ali mu još uvijek nedostaje adekvatan kadar te još uvijek nisu stupili na snagu svi zakoni i podzakonski akti potrebni za implementaciju ZDS-a. Kao posljedica toga, u 2006. godini SDUU nije mogao uvesti zajedničke standarde uprave u svim upravnim okruženjima niti je mogao provesti jedinstveni sustav državne službe. Međutim, valja spomenuti da su proteklih mjeseci pokrenuti mnogo ozbiljniji naponi na implementaciji zajedničkih standarda i proširenju kapaciteta u odjelima za upravljanje ljudskim resursima. Veliki problem koji je preostao, a kojeg će valjati brzo riješiti, je nova klasifikacija radnih mjesta za državne službenike. U travnju 2007. Sigma je ponovno zamijetila nastavak fragmentiranog upravljanja državnom službom te ozbiljne poteškoće u promicanju profesionalizma u državnoj službi.

S obzirom na činjenicu da SDUU po svemu sudeći nema dovoljno moći niti političke potpore da provede potrebne promjene u sustavu državne službe (kao vjerojatno ni na drugim područjima za koja je nadležan) javljaju se sumnje u to ima li reforma javne uprave zapravo dovoljnu podršku te da li je uistinu – kao što se često navodi – postavljena kao stvarni prioritet države.

6. **Prava i obveze:** Nisu učinjene nikakve promjene. ZDS na adekvatan način regulira prava i obveze državnih službenika. Međutim, do promjene mentaliteta još nije došlo te hrvatsku upravu još uvijek definira kultura zasnovana na tajnosti. Odredbe o disciplini u novom zakonu se čine adekvatnima, no ostaje za vidjeti hoće li se i provoditi na adekvatan način.

7. **Sukob interesa:** Nisu učinjene nikakve promjene. Sukob interesa u pogledu državnih službenika adekvatno je uređen novim ZDS-om, članci 32 do 37. Međutim, nejasno je hoće li u budućnosti nova radna mjesta u državnoj službi, navedena u članku 74. ZDS-A, podlijegati propisima ZDS-a te hoće li istovremeno biti regulirana Zakonom o sukobu interesa (ZSI), osobito stoga što se u ZSI-u spominju sva radna mjesta navedena u članku ZDS-a. Trebalo bi proučiti ZSI kako bi se provjerilo da li je obuhvat zakona jasan, da li nadležna nadzorna tijela u ZSI-u i ZDS-u imaju jasne odgovornosti te da li se ova dva zakona preklapaju ili su međusobno kontradiktorna.

Ne postoje adekvatni propisi koji reguliraju zaposlenike u jedinicama lokalne uprave i namještenike u javnim službama, npr. zdravstvo i obrazovanje.

8. **Plaće:** Nije napravljen nikakav napredak u pogledu usporedivosti i transparentnosti plaća. Osnovne plaće državnih službenika, definirane prema prijašnjem zakonu, su uglavnom niske (s obzirom na troškove života), dok su plaće politički imenovanih dužnosnika, uključujući onih spomenutih u članku 74. ZDS-a, znatno više iako nisu u potpunosti konkurentne onima u privatnom sektoru. Zbog različite klasifikacije sličnih radnih mjesta u različitim upravnim tijelima, česte su razlike u osnovnim plaćama za slična radna mjesta. Osim toga, postoje posebni platni programi i posebni dodaci za nekoliko skupina državnih službenika.

Novi zakon o plaćama još nije zgotovljen. Za sada je nejasno hoće li se njime postići ujednačeniji sustav plaća i razina plaće za državnu službu – što bi bilo izrazito poželjno u smislu preustroja i mobilnosti – s obzirom da postoji velik broj interesnih grupa te da samo u Ministarstvu financija postoji nekoliko različitih dodataka za različite skupine zaposlenih. Problemi s uvođenjem novog sustava plaća se možda ipak neće pojaviti odmah budući je predviđeno da će se poštivati postojeće razine plaće na način da će biti zamrznute ako budu više od onih predviđenih novim sustavom plaća. Ni novi sustav klasifikacije radnih mjesta koji se traži u ZDS-u još nije finaliziran. Uredba postoji u završnom nacrtu, premda su u nacrtu klasifikacijske tablice uočene značajni nedostaci (travanj 2007.); ako se usvoji u ovom obliku ponovit će različitu klasifikaciju sličnih radnih mjesta.

9. **Mobilnost i premještaj:** Nisu učinjene nikakve promjene. Novi ZDS na adekvatan način regulira mobilnost osoblja (članci 76. do 81.). Osobito predviđa mogućnost trajnog premještaja po potrebi službe bez odobrenja dotične osobe. Ove odredbe bi trebale olakšati preustroj uprave i moguću potrebu za premještajem osoblja. Ove odredbe su upotpunjene odredbama (članci 124. do 131.) koje dopuštaju davanje otkaza državnom službeniku koji ne prihvati premještaj u slučaju da državno tijelo u kojem je zaposlen bude raspušteno, restrukturirano ili premješteno na novu lokaciju. Premještaji se sada mogu koristiti i za profesionalni razvoj pojedinca unutar uprave. Hoće li se ove nove odredbe primjenjivati ostaje za vidjeti. Međutim, nakon što nedavno osnovani odjeli za upravljanje ljudskim resursima budu dovoljno uvježbani i u punoj funkciji, upravljanje državnom službom bi se kratkoročno trebalo poboljšati.

10. **Atraktivnost državne službe:** Nisu učinjene nikakve promjene. Novi ZDS pruža potrebnu osnovu da bi se državna služba učinila atraktivnijom ukoliko se provede planiranje i razvoj profesionalne karijere u kombinaciji s boljim sustavom plaća. Za sada se malo toga promijenilo te kvalificirani mladi stručnjaci u državnoj službi obično ostaju samo minimalno vrijeme koje im je potrebno da steknu određeno radno iskustvo i profesionalne ili političke veze. Ako provedba reforme i dalje bude raspršena i spora kao u prošlosti, razvoj profesionalne državne službe u Hrvatskoj će ostati problematičan i u narednim godinama.

11. **Sudska kontrola odluka državne službe:** Sudska kontrola upravnih odluka vezanih za državne službenike je zakonski zajamčena. Međutim, Upravni suda – kao jedina instanca sudske kontrole za upravne slučajeve u čitavoj Hrvatskoj – ne provjerava činjenice, već samo zakonitost na temelju dostavljenih dokumenata unatoč ograničenom pravu održavanja javnih rasprava. Sud ima značajan broj neriješenih slučajeva. Upravni sud ima ukupno samo 33 suca, uključujući predsjednika i zamjenika predsjednika. Ovakva situacija u praksi dovodi do ogromnih kašnjenja s izricanjem konačne presude.

Preporuke

1. Provedba novog ZDS, osobito:

- a. Dopršenje klasifikacije radnih mjesta u državnoj službi u skladu s opće prihvaćenim standardima;

- b. Osiguravanje kompatibilnosti radnih mjesta kroz čitavu državnu službu te jednake klasifikacije za slična radna mjesta;
2. Dovršetak izrade novog zakona o plaćama i potrebnih podzakonskih akata;
3. U smislu novog ZDS-a i zakona o plaćama, revidiranje, racionaliziranje i ujednačavanje svih zakonskih odredbi koje se odnose na ova pitanja;
4. Jačanje položaja i kapaciteta SDUU-a povećavanjem broja zaposlenih, pružanjem potrebne obuke i razmatranjem mogućih organizacijskih promjena;
5. Jačanje kapaciteta i proširivanje odgovornosti odjela za upravljanje ljudskim resursima u svim državnim tijelima kako bi se učinkovito proveo Zakon o državnim službenicima.

B) Upravni zakonski okvir

Zaključci

1. **Organizacija uprave:** Nisu učinjene nikakve promjene. Nekoliko zakon (Zakon o sustavu državne uprave, Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija itd.) se preklapaju u pogledu organizacije uprave, s djelomičnim dupliciranjem članaka ili čak kontradiktornim člancima. Na primjer, Zakon o Vladi (Narodne novine br. 199/03) ovlašćuje Vladu da osnuje različita tijela. Međutim, strukturne razlike između tih tijela su nejasne, te nije očividno jesu li različite strukture povezane u različite pravne konstrukte i zadatke. Čini se da postoji tendencija osnivanja agencija, tj. središnjih državnih ureda, za "politički prioritet" ili strateške zadatke s ciljem uklanjanja ovih funkcija iz interne strukture ministarstava kako bi se na taj način izbjegla ustanovljena upravna ili čak parlamentarna kontrola te jasna politička odgovornost ministara. Takve agencije često imaju negativan učinak na transparentnost i odgovornost u pogledu ovih "političkih prioriteta" kao i na kohezivnost državne politike i aktivnosti, osobito stoga jer nije jasno reguliran njihov pravni status kao ni postupci.
2. **Upravni postupci:** Zakon o općem upravnom postupku nije u potpunosti u skladu sa zajedničkim europskim standardima te nije usklađen s modernom javnom upravom. Postojanje velikog broja posebnih upravnih postupaka (približno 70 do 80) dovodi do nedostatka transparentnosti i nepotrebnih komplikacija za građane i poduzeća te može čak potaknuti sitnu korupciju i nepostojanje odgovornosti. U svakom slučaju, ovakva situacija šteti načelu zakonske sigurnosti. Uz pomoć CARDS projekta trenutno se izrađuje novi zakon o upravnom postupku, a istovremeno se revidiraju posebni upravni postupci te pripremaju prijedlozi za ukidanje ili integriranje različitih postupaka. Predviđa se da će nacrt zakona biti spreman za dostavljanje Saboru u ljeto 2007. Međutim, budući postoji tek ograničena politička volja da se promjene upravni postupci (njihov značaj za gospodarski razvoj – ali i kao izvor korupcije – je uvelike podcijenjen), malo je vjerojatno da će Vlada prosljediti nacrt Saboru prije općih izbora u jesen 2007.
3. **Mehanizmi odgovornosti:** Nisu učinjene nikakve značajne promjene. Mehanizmi odgovornosti postoje, ali još uvijek ne funkcioniraju na odgovarajući način. Općenito govoreći, jedinice nadležne za nadziranje uprave još uvijek ili ne postoje, ili im nedostaje kadar ili imaju neadekvatno obučeni kadar.
4. **Pravobranitelji:** U Hrvatskoj postoje tri neovisne pravobraniteljske institucije, naime pučki pravobranitelj, pravobranitelj za djecu i treći pravobranitelj za jednakost spolova; u proljeće 2007. Saboru je trebao biti dostavljen zakon o novom pravobranitelju, onome nadležnom za osobe s invaliditetom. Ugled i utjecaj pučkog pravobranitelja su pozitivni. Pravobranitelj nema regionalne urede, ali posjećuje regionalne centre kako bi građanima omogućio da mu se izravno obrate sa svojim pritužbama. Proračunska sredstva koja su na raspolaganju pravobranitelju su dovoljna, a trenutno

dodatna sredstva osigurava OSCE. Ostaje nejasno zašto su Hrvatskoj potrebna četiri različita pravobranitelja s četiri različita ureda i uprave, umjesto jednog ureda s četiri različita odjela.

5. **Kvaliteta zakona:** Nisu se dogodile nikakve stvarne promjene unatoč akciji HITROREZ. Prevelik broj propisa ostaje problem u Hrvatskoj koji dodatno otežava činjenica da se propisi često usvajaju bez dovoljnih konzultacija te se postojeći zakoni ne revidiraju dovoljno pažljivo prilikom donošenja novih zakona. Pravne kontradikcije i sukobi pravnih tumačenja koji iz toga proizlaze mogu dovesti do situacije da se zakoni ne primjenjuju ili se ne provode nove politike koje su uklopljene u zakon. Ova situacija onemogućuje ukupnu reformu i izuzetno je štetna za načelo zakonske sigurnosti, što bi lako moglo imati negativan učinak na gospodarski razvoj. Na nastanak ove situacije je utjecalo više čimbenika, posebice nedostatak kapaciteta za donošenje politika u centru i u ministarstvima, nedovoljna obučenost za izradu zakonskih propisa, neadekvatna opća izobrazba na području prava i uprave i nedovoljna procjena utjecaja. Ostaje za vidjeti hoće li prijedlozi za provođenje zakonodavnih i regulatornih izmjena u izvješću HTROREZA, koje se očekuje u lipnju 2007., dovesti do usvajanja, izmjene i dopune i ukidanja zakona i propisa te tako do stvarnog poboljšanja u postojećem pravnom okviru.

Osim toga, navodi se da je planirano otvaranje središnjeg državnog ureda ili službe koja bi bila zadužena za procjenu regulatornog utjecaja. Zadatak ovog ureda bi bio savjetovanje i obučavanje na području procjene utjecaja te osiguravanja da se potrebne procjene utjecaja (financijskih, na okoliš, gospodarskih i socijalnih) provode. Otvaranje ovog ureda je predviđeno za jesen 2007. Ostaje za vidjeti hoće li poseban ured imati moć i dovoljno kvalificirano osoblje da uvjeri ministarstva da provedu kvalitetne procjene utjecaja te osiguraju bitno znanje potrebno za provjeru kvalitete. Dodatno pitanje bi bilo, s jedne strane, potreba da se osigura uska suradnja sa Zakonodavnim uredom i, s druge strane, potreba da se promijene postojeći državni postupci kako bi se ured uistinu, u ranoj fazi, mogao uključiti u izradu politike i izradu nacrtu zakona.

6. **Transparentnost u upravi:** Učinjena su neka daljnja poboljšanja iako uprava općenito još nije transparentna i često je i dalje regulirana starim načelom tajnosti unatoč postojećim zakonima o pravu pristupa informacijama i zaštiti osobnih podataka. Nakon što je povučen nacrt zakona o državnim tajnama, sada je u izradi novi nacrt. Kada novi nacrt zakona bude podnesen na diskusiju, bit će potrebno procijeniti njegov mogući učinak tako da zakon neće zaustaviti spori trend prema većoj transparentnosti u upravi.

Međutim, treba spomenuti da presude Upravnog suda nastavljaju podržavati punu provedbu Zakona o pristupu informacijama tako da se može očekivati daljnji napredak, osobito stoga što su nevladine organizacije vrlo aktivne na ovom polju.

7. **Sudska kontrola upravnih odluka:** Sudska kontrola postoji, ali je nedovoljna i nije u skladu s europskim standardima. Velik je broj zaostalih predmeta, a njihovo rješavanje također traje predugo. Pučki pravobranitelj je primio oko 200 pritužbi na dugotrajne sudske postupke u 2006. te je od ministra pravosuđa zatražio da se pronade rješenje. Upravni sud ima 33 suca. Osim toga, sudska kontrola se sastoji od samo jedne instance koja nema punu jurisdikciju (tj. obvezu da u cijelosti kontrolira predmet) i nije priznat kao sud od strane Europskog suda za ljudska prava (ESLJP).

Čini se da je od zadnje procjene Upravni sud postao svjesnije potrebe da se sustav reformira. Trenutno se razmatra sudska kontrola u dvije instance. Sada bi konačno mogao započeti CARDS projekt za Upravni sud.

Preporuke

1. Zakon o općem upravnom postupku treba finalizirati, usvojiti i provesti što je moguće prije. Koliko god je to moguće treba ukinuti posebne upravne postupke. Na svim državnim razinama treba osigurati obuku kao podršku provedbi zakona.

2. Treba razmotriti mogućnost revidiranja Zakona o Vladi i Zakona o državnom upravnom sustavu kako bi se pojasnile zakonske odredbe i pojednostavnile upravne strukture.
3. Treba razmotriti mogućnost revidiranja i izmjene Zakona o upravnim sporovima s obzirom na izmjene Zakona o općem upravnom postupku kako bi se osigurala komplementarnost obaju zakona te smanjile formalnosti u postupcima i umjesto toga stvorio sudski postupak s dvije instance.
4. Treba osnažiti mehanizme odgovornosti, a nadležnim tijelima treba osigurati adekvatan kadar i izobrazbu. Potrebna je odlučnija politika u cilju povećavanja transparentnosti u administraciji.
5. Sustav upravnog pravosuđa treba proći kompletnu reformu kako bi se zadovoljili zajednički europski standardi. Treba razmotriti mogućnost uvođenja punog sustava upravnog sudstva s dvije instance. Preporučljivo je sudovima dati punu sudsku nadležnost.
6. Nadalje, potrebni su naponi kako bi se poboljšala kvaliteta zakona, osigurala njihova jasnoća, a time i zakonska sigurnost te pouzdanije informacije o njihovom budućem utjecaju, čime bi se poboljšala provedivost i povećala sukladnost.

1. Pravni status javnih službenika

1.1 Postoji li odgovarajuća pravna osnova koja definira status javnih službenika na način koji je kompatibilan s prevladavajućim standardima u zemljama članicama EU-a?

Ustav

Hrvatski ustav je državnoj upravi, državnim službenicima i namještenicima posvetio jedan kratak članak. U članku 116. se navodi da će status državnih službenika i državnih namještenika biti reguliran zakonom i drugim zakonskim propisima. Ne navode se nikakvi ustavni modeli za državnu službu osim ove općenite izjave. U članku 44. se navodi da „svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe”. Ova formulacija ne navodi jasno pravo jednakog pristupa zaposlenju u javnoj upravi. Međutim, u kombinaciji s propisanim osnovnim slobodama, to se može tumačiti kao jamstvo jednakog pristupa zapošljavanju u javnoj upravi.

Opća građanska prava koja priznaje Ustav su primjenjiva na državne službenike i državne zaposlenike. Ta prava, između ostalog, uključuju: jednaka dostupnost svih radnih mjesta i dužnosti (čl.54.), sloboda udruživanja (čl. 43.) i pravo na štrajk (čl. 60). Ustav dopušta zakonska ograničenja prava na štrajk za oružane snage, policiju, javnu upravu i javne službe.

Treba istaknuti da Ustav spominje samo status zaposlenih u državnoj upravi unatoč činjenici da dopušta povjeravanje “određenih odgovornosti ... zakonom tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave” (čl. 116/2). U članku 135. se navode kriteriji za ustroj, uređenje i sudstvo jedinica lokalne i područne (regionalne) vlasti, ali nisu navedene smjernice u pogledu statusa njihovih zaposlenika.

Budući se decentralizacija nalazi visoko na dnevnom redu Vlade, na dnevni red bi trebalo staviti i zakon kojim bi se adekvatno regulirao status zaposlenih u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Opći propisi

Osnovni pravni akt koji definira status državnih službenika i zaposlenika je Zakon o državnim službenicima (ZDS) kojeg je Sabor usvojio u lipnju 2005. (92/05), a na snazi je od 1. siječnja 2006.

Suprotno Zakonu o državnim službenicima i namještenicima (ZDSN), novi ZDS u članku 138. navodi da je radni odnos državnih namještenika reguliran općim zakonom o radu, ako nije drukčije regulirano ZDS-om (kao na primjer u slučaju osobnih podataka). Kao rezultat ovog novog propisa (čl. 144/3, ZDS) od siječnja 2006. godine namještenici u državnoj službi su regulirani općim zakonom o radu, dok je sve osoblje u jedinicama lokalne vlasti još uvijek regulirano ZDSN-om (27/01).

ZDSN se još uvijek primjenjuje i na osoblje zaposleno u upravnim odjelima i agencijama jedinica lokalne i područne (regionalne) vlasti (čl. 144/3, ZDS) dok na snagu ne stupe posebni zakoni kojima se uređuju prava, obveze i odgovornosti osoblja u jedinicama lokalne i područne (regionalne) uprave. Ovo pravilo je utvrđeno i u prijelaznim odredbama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) upravi.

Postoji nekoliko posebnih zakona koji uređuju status javnih službenika u posebnim granama javne službe ili na posebnim položajima, npr. Zakon o policiji, Zakon o službi vanjskih poslova, Zakon o obrani, Zakon o carinskoj službi, Zakon o poreznoj upravi i Zakon o financijskoj policiji. Osim toga, rukovodeći položaji u državnoj upravi su regulirani u Zakonu o Vladi Republike Hrvatske te u Zakonu o sustavu državne uprave.

Prema članku 4/2 ZDS-a, opći propisi o radu – koji označavaju opći zakon o radu i/ili kolektivne ugovore – se primjenjuju u svim pitanjima koja nisu uređena ZDS-om, posebnim zakonima i državnim uredbama. Zapravo, kolektivni ugovori predstavljaju važan kvazi pravni instrument koji regulira radne

uvjete državnih službenika i namještenika u državnoj službi. Ovi opći sporazumi za javnu službu uključuju propise o radnom vremenu te o nekolicini posebnih dodataka za državne službenike i javne namještenike (vidi poglavlje o sustavu plaća i određivanju plaća niže u tekstu).

Djelokrug i provedba

Djelokrug državne službe i regulatorni ciljevi ZDS-a su dovoljno definirani u člancima 1. do 3. ZDS-a. Članak 1. definira regulatorni sadržaj, članak 2. državne institucije na koje se zakon primjenjuje, i konačno članak 3. funkcije koje obavljaju državni službenici odnosno namještenici. Suprotno prethodnom zakonu, državni službenici i državni namještenici se sada razlikuju prema funkcijama, a ne više prema stupnju obrazovanja.

Ukupni broj zaposlenih u državnom javnom sektoru koji se financiraju iz državnog proračuna iznosi oko 210.000, ne uključujući oružane snage. Od tog broja, oko 70.000 zaposlenih su dio osnovne državne službe i stoga te su stoga pokriveni ZDS-om i dodatnim posebnim zakonima, tj. 25.000 pod Ministarstvom unutarnjih poslova i 12.000 pod Ministarstvom pravosuđa (sudska policija, kaznene ustanove). U jedinicama lokalne i područne (regionalne) uprave zaposleno je oko 11.500 osoba, dok je u javnim službama koje se financiraju iz lokalnih sredstava zaposleno oko 19.600 osoba.

Ostali zaposlenici koji se plaćaju iz javnih proračuna rade u javnim službama (oko 150.000 zaposlenih). Javne službe, prema definiciji iz članka 2. Zakona o plaćama u javnim službama (ZPJS) iz 2001, su javne ustanove i druge javne pravne osobe u kojima se plaće zaposlenih financiraju iz državnog proračuna zajedno s Hrvatskim mirovinskim zavodom, Hrvatskim zavodom za zapošljavanje i Hrvatskim zavodom zdravstvenog osiguranja. Zapošljavanje svih kadrova u javnim službama je regulirano općim zakonom o radu. Osim toga, svaka pojedina javna služba je regulirana posebnim zakonom koji obično također sadrži posebne propise vezane za radne odnose (npr. nastavnici, profesori i doktori medicine).

Kao i kod prijašnjeg zakona, ZDS također navodi (u članku 4.) da će “Prava, obveze i odgovornosti državnih službenika i namještenika uređuju se zakonom i na temelju zakona donesenim propisima”, unatoč činjenici da su ova prava, obveze i odgovornosti već regulirani u ZDS-u. Ova odredba će nažalost nastaviti poticati množenje posebnih statuta i propisa. Na primjer, Zakon o financijskoj policiji, umjesto da uređuje samo posebne aspekte određenog korpusa državnih službenika (tj. policije), regulira pitanja koja u biti ne traže diferencijaciju (npr. klasifikaciju, osnovne plaće i profesionalni razvoj). Ovakva regulatorna praksa, koja nije samo hrvatska pojava, dovela je do neujednačene državne službe, što je pak dovelo do stvaranja nepotrebnih problema, ne samo prilikom preustroja uprave, već i u svakodnevnom upravljanju ljudskim potencijalima (vidi niže). Ostaje za vidjeti hoće li nova klasifikacija radnih mjesta, s ciljem ujednačavanja državne službe, koja je trenutno u izradi, stvarno i postići svoj cilj.

ZDS u članku 73/3 pojašnjava da državna služba uključuje rukovodeće državne službenike, više državne službenike i niže državne službenike. U članku 74/5 se nabrajaju radna mjesta, tj. radna mjesta rukovodećih službenika, koja su sada klasificirana kao radna mjesta državne službe, tj. ta su radna mjesta sada uključena u profesionalni razvoj, sustav zasluga i natjecanja. Osim toga, članak 11. sadrži odredbu da politička uvjerenja ne smiju utjecati na karijeru u državnoj službi. Ove zakonske odredbe omogućuju jasno razgraničenje između političkih položaja i položaja državne službe; nažalost, od zadnje procjene je postalo još manje sigurno da će ove odredbe biti stvarno provedene kako je predviđeno ZDS-om nakon sljedećih izbora u jesen 2007. budući su neki političari izrazili nesklonost ka provedbi članka 74.

Osim toga, ostali upravni propisi, uključujući odredbe o osoblju i zapošljavanju, nisu ni ukinuti ni promijenjeni kako bi se u cijelosti uskladili s novim zakonom o državnim službenicima. Ovi zakoni između ostalog uređuju ustroj državne uprave i imenovanje ravnatelja različitih agencija ili ureda. U njima nije jasno definirana podjela na politička i stručna radna mjesta. Međutim, ukazuje se na status državnih službenika i stanje da nositelji ovih radnih mjesta moraju biti državni službenici unatoč činjenici da se mnoga od ovih radnih mjesta popunjavaju izravno odlukama Vlade bez natjecanja te

izvan državne službe. Zapravo još uvijek postoje najmanje tri različita zakona u kojima se nabrajaju radna mjesta politički imenovanih službenika koja nisu nužno identična: Zakon o sustavu državne uprave, Zakon o prijenosu vlasti (94/2004 i 17/2007) i Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika.

U Zakonu o Vladi Republike Hrvatske (1998.) u članku 26. se primjerice navodi da: “(2) Uredom, agencijom, direkcijom, odnosno drugom službom Vlade, upravlja predstojnik ureda, ravnatelj agencije i direkcije, odnosno pročelnik službe kojeg imenuje Vlada, na prijedlog predsjednika Vlade. (3) Predstojnik, ravnatelj i pročelnik su državni službenici, koji u odnosu na državne službenike i namještenike ureda, agencija, direkcija i drugih službi, imaju prava i ovlasti čelnika tijela državne uprave”. Ovaj zakon je upotpunjen Uredbom o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave objavljenom 10. svibnja 2001. (i NN br. 8/2004) koja opisuje načela ustrojstva i podjele upravnih jedinica kao i dužnosti različitih čelnika ovih upravnih jedinica. Radna mjesta koja se spominju u zakonu nikada nisu bila regulirana ZDSN-om niti su uključena u njegovu klasifikaciju koja predstavlja osnovu za plaće državnih službenika; ona su regulirana u Vladinoj uredbi o nazivima radnih mjesta i koeficijentima. Međutim, većina ovih radnih mjesta je sada obuhvaćena člankom 74. novog ZDS-a. Ostaje za vidjeti hoće li ova radna mjesta na kraju biti uključena u novu klasifikaciju.

Ukratko, može se reći da je djelokrug državne službe jasno definiran DZS-om. Međutim, što se tiče rukovodećih radnih mjesta, koja se nabrajaju u članku 74. DZS-a, drugi zakoni koji definiraju kadar i imenovanja zamagljuju ovu jasnu definiciju te je potrebno provesti usklađenje ovih zakona. Problem reguliranja državnih službenika i državnih namještenika u istom zakonu samo je djelomično riješen novim zakonom. Problem reguliranja radnih uvjeta državnih službenika prema općem zakonu o radu, ukoliko nije drukčije propisano, je i dalje prisutan. Osim toga, raspršena regulacija pitanja državne službe i prilično velikom broju zakona nije riješena novim ZDS-om, a ova situacija i dalje negativno utječe na jasnoću, a u konačnici i na zakonsku sigurnost;

Podjela između radnih mjesta državne službe i političkih položaja ostat će nejasna sve dok se postojeći upravni zakoni ne usklade s ZDS-om te se ne provedu članci 74. i 151. ZDS-a. Ovaj kontinuirani nedostatak jasnoće sprječava razvoj profesionalizma u državnoj službi.

Profesionalizam i učinkovitost su ključni kriteriji koje treba ispuniti kako bi se stvorila državna služba koja je u stanju odgovoriti na iskušenja pristupa i članstva EU-a. Državna služba u Hrvatskoj je još uvijek izrazito politizirana, budući politička imenovanja, sukladno ZDSN-u, uključuju srednji rukovodni kadar. Ostaje za vidjeti hoće li se ova situacija promijeniti te da li će članak 74. ZDS-a biti u cijelosti proveden.

Ova rukovodeća radna mjesta su u većini slučajeva korištena kako bi se mlade kvalificirane osobe sa stranačkim pripadnošću ubacilo u državnu službu, ali iznimno i kako bi se u državnu službu regrutirali mladi stručnjaci, izbjegavajući pritom ograničenja po duljini radnog staža definirana u ZDSN-u. Novi ZDS smanjuje zahtjeve u pogledu duljine radnog staža i u djelokrug ZDS-a uključuje veći broj rukovodećih radnih mjesta tako da se možemo nadati da će u budućnosti promaknuća i imenovanja na rukovodeće položaje biti temeljena na zaslugama, a ne na političkoj pripadnosti.

Novi zakon ne osigurava sredstva za razvoj profesionalne, nepristrane i politički neutralne državne službe. Međutim, dugačko prijelazno razdoblje te sporost u izradi podzakonskih akata uz ZDS te akcija zapošljavanja potiču neke sumnje vezano za odlučnost na političkoj razini da se odlučno podupire razvoj profesionalne državne službe kao prioritetni cilj. Utjecaj stručne i učinkovite uprave na gospodarski razvoj se po svemu sudeći podcjenjuje unatoč činjenici da je poslovna zajednica, uključujući i akademske krugove, već izrazila zabrinutost vezano za reformu javne uprave.

Nacrti reforme javne uprave se pripremaju nekoliko godina; u proljeće 2007. javnim tijelima je na razmatranje poslan još jedan novi nacrt. Vezano za ovaj nacrt se može konzultirati Sigmu. .

2. Profesionalnost državne službe

2.1 Jesu li zapošljavanje, prava i obveze državnih službenika definirani, regulirani i provedeni na način da se osigura njihova predanost ustavnim vrijednostima i vrijednostima javnog zakona, kao što su zakonitost, nepristranost, politička neutralnost i integritet?

Zapošljavanje

Zakon štiti načelo jednakog pristupa javnoj službi. Članak 7. Zakona o sustavu državne uprave propisuje da poslove državne uprave obavljaju državni službenici te da se državni službenici imenuju na temelju otvorenog natječaja ukoliko nije drukčije propisano zakonom. Primanje u državnu službu je regulirano u Dijelu 4. ZDS-a (članci 45.-55.). Prema članku 45. ZDS-a, unutarnji premještaj ili promaknuće ima prioritet nad vanjskim popunjavanjem slobodnog radnog mjesta. SDUU bi trebao nadzirati poštivanje ovog propisa. Odabir kandidata se mora obaviti na temelju njihovih stručnih kvalifikacija, vještina, radnog iskustva, rezultata ostvarenih u dosadašnjem radu te rezultata ostvarenih na testiranju (čl. 45.). Postupci zapošljavanja je dalje elaboriran u Vladinoj uredbi temeljenoj na članku 45/6 ZDS-a objavljenoj u Narodnim novinama br. 8/06. Načelo zapošljavanja na temelju natječaja također je definirano u članku 7. Zakona o sustavu državne uprave za radna mjesta regulirana ovim zakonom.

Načelo zapošljavanja na temelju natječaja i zasluga obično se poštuje vezano za prijam vježbenika u državnu službu. Postoje posebni zakoni za posebne korpuse u državnoj službi, npr. policiju ili službu za vanjske poslove, i u njima su regulirane iznimke od načela natjecanja.

U ZDS-u (čl. 47.) se navodi da periodično treba provoditi redovite postupke prijama u državnu službu vježbenika te za popunjavanje većeg broja radnih mjesta za koja je potrebno radno iskustvo. Također je propisano da u komisiji za provedbu natječaja mora biti prisutan predstavnik SDUU-a (čl. 51, ZDS; čl. 7. Vladine uredbe) kako bi se osigurala zakonitost i nepristranost natječaja.

Glavna iznimka u ZDS-u od načela zapošljavanja na temelju natječaja je definirana u članku 61. Ova iznimka uključuje prijam na privremenoj osnovi na rok od najdulje šest mjeseci, uz mogućnost produženja za samo dodatnih šest mjeseci. Jasno je zabranjeno produžavanje takvog privremenog ugovora u ugovor o trajnom prijmu u državnu službu.

ZDS (čl. 52/6) propisuje da ukoliko osoba imenovana u državnu službu ne počne obavljati svoje zadatke određenog datuma bez valjanog razloga, imenovanje se može poništiti. U tom slučaju ZDS propisuje da se treba pokrenuti novi natječaj za popunjavanje radnog mjesta, dok prema pripadajućoj Vladinoj uredbi (čl. 18.) postoje dvije mogućnosti: na radno mjesto se može imenovati bilo koji od ostalih kandidata ili se može provesti novi natječaj za popunjavanje radnog mjesta. Prilikom provedbe novog zakona ova kontradikcija/propust može dovesti do problema u primjeni budući je malo vjerojatno da obvezu, propisana zakonom, da se pokrene novi postupak odabira kandidata može ukinuti Državnom uredbom.

Iako je imenovanje državnih službenika i dalje centralizirano, svi državnih službenici obuhvaćeni ZDS-om ipak čine jedinstveni korpus državnih službenika. Prema članku 52. ZDS-a prijam u državnu službu se provodi na temelju upravnog akta kojeg izdaje čelnik dotičnog državnog tijela; ovo pravo se može delegirati (čl. 63.).

Odluka o prijemu u državnu službu se temelji na postupku koji uključuje javno objavljivanja natječaja (čl. 45.), jasne uvjete i kriterije odabira, preglede i psihološki test te procjenu ispunjavanja ovih kriterija od strane kandidata, te konačni odabir.

ZDS je uveo "plan prijema u državnu službu". Kadrovski odjeli svih državnih tijela su izradili vlastite planove koji podliježu odobrenju Ministarstva financija prije njihova podnošenja SDUU-u. Planovi prijema se izrađuju za jednu kalendarsku godinu, ali se mogu izraditi i za srednjoročno i dugoročno razdoblje (čl. 43/4). Opći plan prijema u državnu službu za čitavu državnu upravu izrađuje SDUU, a nakon usvajanja se mora objaviti u Narodnim novinama te web stranici SDUU-a. Ovaj plan određuju stvarni status popunjenih radnih mjesta, uključujući radna mjesta na koja su primljeni pripadnici

nacionalnih manjina i radna mjesta na koja se moraju zaposliti pripadnici tih manjinskih skupina kako bi se zadovoljili zahtjevi propisani ustavnim Zakonom o nacionalnim manjinama.

Prvo zapošljavanje u državnu službu je povezano s probnim rokom (čl. 53.) te – kao uvjet za konačno zaposlenje – s uvjetom da se položi državni stručni ispit (čl. 56ff). Kandidat koji je položio pravosudni ispit ne mora polagati državni stručni ispit (čl. 56.). Sukladno zakonu, kandidati koji se primaju u državnu službu u redovitom postupku na neodređeni rok podliježu probnom roku u trajanju od 12 mjeseci (čl. 53.) Na kraju ovog razdoblja državni službenik na probnom roku koji nije zadovoljio uvjete tijekom probnog roka će biti otpušten iz državne službe; ovu odluku valja donijeti najkasnije osam dana prije isteka probnog roka. U slučaju da se unutar ovog vremenskog roka ne donese odluka o prekidu radnog odnosa, smatrat će se da je državni službenik na probnom roku zadovoljio uvjete te će biti normalno definitivno primljen u državnu službu (čl. 55).

Ministarstvo financija već nekoliko godina provodi posebni program obuke za svoje vlastite nove zaposlenike. Odabrani kandidati zapošljavaju na rok od 16 mjeseci. Tijekom tog razdoblja se postavljaju na vježbenička mjesta u različitim upravnim jedinicama kako bi se provjerila sposobnost za obavljanje različitih poslova prije donošenja konačne odluke o zapošljavanju. Vježbenički rok završava natječajnim ispitom; primanje u službu na neodređeni rok je moguće samo nakon što se položi ovaj ispit.

SDUU je zadužen za nadzor provedbe ZDS-a (čl. 38.). Upravna inspekcija (članci 142. i 143.) ima zadatak kontrolirati zakonitost odluka u prijemu u državnu službu, rasporedu na radno mjesto, premještanju, stavljanju na raspolaganja i prestanku državne službe. Ako se predmet odnosi na državne službenike u pravosudnim i kaznenim tijelima, ovaj nadzor provodi Ministarstvo pravosuđa. Upravna inspekcija mora dostaviti izvješće o nezakonitostima čelniku odgovarajuće institucije. Ako se utvrđene nezakonitosti ne uklone, upravna inspekcija će slučaj uputiti na Odbor za državnu službu. Odbor za državnu službu može ukinuti ili poništiti upravni akt u roku od pet godina od dana konačnosti rješenja.

Prema članku 52/3 ZDS-a, kandidat koji nije primljen u državnu službu može podnijeti žalbu protiv ovog rješenja Odboru za državnu službu u roku od 15 dana od dana primitka rješenja. Žalba odgoda izvršenje rješenja. Odbor za državnu službu mora odlučiti o žalbi u roku od 30 dana (čl. 67). Protiv odluke Odbora za državnu službu se može pokrenuti upravni spor (čl. 67/3).

Načelo zapošljavanja putem otvorenog natječaja i na temelju zasluga i dalje je isključeno za visoka rukovodeća mjesta. Pored državnih tajnika ova radna mjesta još uvijek uključuju i čelnike središnjih državnih ureda i državnih ureda kao i čelnike državnih upravnih organizacija i državnih upravnih ureda. Zakon o Vladi Republike Hrvatske u članku 26. propisuje da Vlada uredbom može osnivati urede, agencije, direkcije i druge državne službe te da čelnike ovih tijela imenuje Vlada na prijedlog predsjednika Vlade. Trenutno je u izradi nacrt novog zakon o sustavu državne uprave. Ovaj nacrt zakona proširuje potrebu za otvorenim natječajem na rukovodeće položaje. Nije sigurno hoće li nacrt zakona biti zgotovljen i usvojen u 2007. godini.

Promicanje

Prema ZDS-u interno horizontalno i vertikalno promicanje mora biti temeljeno na zaslugama. Opseg horizontalne mobilnosti je proširen novim zakonom; zakonski se ona sada može organizirati kao dio plana profesionalnog razvoja. Prema novom zakonu i dopunjujućim uredbama, sustav promicanja bi trebao biti manje otvoren za politički motivirane odluke. Međutim, uredba na temelju članka 90/4 ZDS-a, koja bi trebala detaljnije regulirati metode i kriterije promaknuća, još nije krenula u izradu (travanj 2007.). Stoga nije moguće procijeniti hoće li uredba uistinu poticati promaknuće na temelju zasluga te smanjiti jaki naglasak na duljinu radnog staža i/ili političku pripadnost. Međutim, 14. srpnja 2006. je usvojen novi Pravilnik o sadržaju izvještaja o ocjeni rada i učinkovitosti državnih službenika (NN br. 78/2006). Ako i kada se u cijelosti provede ovaj Pravilnik može predstavljati važan alat za jačanje položaja državnih službenika te za osiguravanje poštene procjene radnog učinka.

S obzirom na male mogućnosti za promaknuće i horizontalnu mobilnost, mladi i ambiciozni državni službenici vrlo dobro znaju iz iskustva da politička opredjeljenja mogu pomoći u brzom profesionalnom razvoju i promaknuću na više položaje i dužnosti. Ova situacija se može promijeniti nakon što se stvarno provede članak 74. ZDS-a kojim će se većina rukovodećih radnih mjesta integrirati u državnu službu te tako omogućiti organizaciju jasnog profesionalnog puta temeljenog na zaslugama.

Politički utjecaj na zapošljavanje je još uvijek jak i osobito je vidljiv u lokalnoj upravi.

Zakonske odredbe u ZDS-u propisuju otvoreno zapošljavanje na temelju natječaja te prema zaslugama. Doneseni su potrebni podzakonski akti te su dodijeljene nadzorne i kontrolne nadležnosti. Međutim, u praksi provedba jedva da je započela i vjerojatno neće biti lagana što se tiče rukovodećih položaja. Kapacitet SDUU-a je još uvijek nedovoljan da bi mogao ispunjavati svoju nadzornu ulogu. Unatoč tome što je osnovan 2004. godine, SDUU još uvijek nema adekvatan kadar te ne posjeduje dovoljan politički utjecaj ili možda volju da promiče i provodi PAR. Osim toga, postojeće osoblje često ne posjeduje potrebno iskustvo niti je dovoljno obučeno za ispunjavanje zadataka koji su im dodijeljeni. ZDS je velik broj kontrolnih zadataka dodijelio Upravnoj inspekciji, međutim s obzirom da je u ovom tijelu zaposleno samo šest osoba, krajnje je upitno da li će ona moći pokriti nedostatak kapaciteta u SDUU-u. Stoga, s obzirom na činjenicu da su nadzor i kontrola prilično slabi te da prijašnje prakse nisu poticale zapošljavanje na temelju zasluga, ostaje dvojbeno hoće li zakon biti adekvatno proveden.

Što se tiče promicanja, potrebni podzakonski akti još uvijek nisu usvojeni. Uredbom koja regulira ocjenjivanje rada i učinkovitosti učinjen je mali korak naprijed, no to je daleko od dovoljnog da se provede sustav temeljen na zaslugama. U svakom slučaju, promicanje na rukovodeće položaje na temelju zasluga će biti na snazi – ako uopće – tek nakon sljedećih izbora predviđenih za kasnu jesen 2007.

Klasifikacija državne službe

Prema članku 74. ZDS-a, radna mjesta državne službe, koja sada uključuju i rukovodeća radna mjesta, će biti klasificirana prema zajedničkim kriterijima za sva državna tijela, naime stručne kvalifikacije, složenost radnih zadataka, samostalnost u radu, stupanj suradnje s drugim državnim tijelima i komunikacija s klijentima, stupanj odgovornosti i utjecaj na donošenje odluka. Članak 75. propisuje da čelnik SDUU-a pravilnikom uređuje jedinstvene standarde i kriterije za određivanje naziva i opisa pojedinih radnih mjesta.

Ni uredba o klasifikaciji ni pravilnik još nisu gotovi. Nacrt uredbe o klasifikaciji (u travnju 2007.) je u načelu u skladu s dobrom praksom. Međutim, uredba je upotpunjena aneksom u kojem se nabrajaju radna mjesta te povezuju s klasifikacijom/razredom. Ovaj popis nije povezan s nikakvim opisom radnih mjesta niti kriterijima klasifikacije. Podjela radnih mjesta prema određenom razredu se čini prilično proizvoljnom i netransparentnim. Ostaje za vidjeti hoće li biti opisani standardi za radna mjesta kako bi se različitim institucijama pomoglo da pripreme pošteni klasifikaciju te SDUU-u pružila podrška pri nadzoru usporedivosti klasifikacije. U ovom trenutku još uvijek nije jasno hoće li novi sustav klasifikacije donijeti kakva napredak prema ujednačenoj državnoj službi.

Za sada se valjana klasifikacija pojedinih radnih mjesta i dalje temelji na prijašnjoj praksi, naime da svako upravno tijelo izrađuje vlastitu sistematizaciju bez ikakve koordinacije s drugim upravnim tijelima. Obvezujuće organizacijske smjernice za provedbu klasifikacije prema prijašnjem zakonu očito nisu postojale. Kao posljedica toga, u osnovi ista radna mjesta su u različitim državnim upravnim tijelima drugačije klasificirana. Iako je SDUU-u dodijeljena koordinacijska i nadzorna uloga kako bi se osiguralo da rada mjesta budu ujednačeno klasificirana u svim upravnim tijelima, ovaj ured nije imao kapacitet za izvršavanje ove uloge. S obzirom na sadašnji kapacitet SDUU-a, čini se malo vjerojatnim da će SDUU biti u stanju preuzeti ulogu koju mu je dodijelio ZDS te osigurati ujednačenu klasifikaciju radnih mjesta u državnoj službi.

Obveze, prava i dužnosti s posebnim osvrtom na nepristranost

Načelo nepristranosti je sada jasno definirano u članku 6. ZDS-a. Obveze, prava i dužnosti državnih službenika su definirane u člancima 5. do 37. ZDS-a; jasno su navedene i u skladu su s općim standardima. Na primjer, državni službenici imaju pravo na jednak i pošten tretman. Dužni su odbiti izvršenje nalog koji je suprotan pravilima struke ili etičkom kodeksu. Pravo na odbijanje izvršenja naloga je upotpunjeno pravo na pokretanje upravnog spora protiv upravne odluke koja krši prava državnih službenika. Pravo na podnošenje žalbe na sankciju utvrđeno je u poglavlju o disciplinarnim uredbama.

Državni službenici imaju pravo obavljati određene vanjske djelatnosti uz naknadu pod uvjetom da time ne ulaze u sukob interesa. Za sve poslove izuzev poslova povremenog predavača ili objavljivanja stručnih članaka potrebno je ishoditi prethodno odobrenje. Na kraju, državni službenik ima pravo na zaštitu od svih prijetnji ili drugih rizika koji proizlaze iz obavljanja njegovih funkcija.

Dužnosti državnih službenika kako su utvrđene ZDS-om između ostalog uključuju savjesno obavljanje njegovih zadataka uz poštivanje Ustava i zakona te u skladu s uputama njegovog nadređenog, pridržavanje propisanog radnog vremena i čuvanje tajnosti svih povjerljivih informacija u trajanju od pet godina od prekida radnog odnosa. Obveza čuvanja tajnosti u prošlosti je često dovela do nepoštenog uskraćivanja informacija. Nadajmo se da će se prevladavajući stav državne službe, koji favorizira netransparentnost, promijeniti sa strogom provedbom Zakona o pravu na pristup informacijama. Međutim, trenutno je u pripremi Zakon o tajnosti podataka (Vlada je prvi nacrt povukla u travnju 2006.); prilikom izrade i revizije novog prijedloga treba osigurati da se novi zakon neće moći zlorabiti na način da se spriječi bojažljivi trend ka većoj transparentnosti u upravi. Postoje određene konkretne bojazni vezano za dostupnost državnih arhiva, ali i drugih dokumenata. Čini se da sadašnji nacrt o državnoj tajni ponovno predaleko proširuje tajnu pa tako nacrt primjerice ne poštuje europske standarde vezane za dostupnost arhivirane dokumentacije.

Osim spomenutih općih dužnosti, ZDS (članci 116. do 123.) te Zakon o sustavu državne uprave utvrđuju obveze državnih službenika u pogledu kvalitete usluga pruženih građanima i drugim korisnicima javnih službi, uključujući informiranje i stručnu pomoć uz mogućnost osobne odgovornosti za posljedice njihovih postupaka. Neke od ovih obveza se ponavljaju u posebnim zakonima o zaštiti osobnih podataka i dostupnosti informacija.

Stegovne odredbe u ZDS-u (članci 96. do 115.) opisuju odgovornost državnih službenika za povrede njihovih službenih dužnosti. U člancima 98. i 99. ZDS navodi detaljan popis manjih prekršaja (npr. često kašnjenje na posao i neopravdani izostanci) i ozbiljnih povreda (u rasponu od neobavljanja službenih dužnosti na prikladna način, ilegalnog rada, davanja netočnih informacija i neovlaštenog korištenja sredstava državne uprave do otkrivanja službenih tajni, namjerne zloporabe dokumenata, štetnog ponašanja, uzastopnog izostanka s posla bez opravdanja, itd.). U zakon je sada uključena opća odredba o manjim i ozbiljnim povredama kako bi se obuhvatila kršenja koja nisu spomenuta u tekstu (detaljnije regulirana u Uredbi o lakšim stegovnim prijestupima, NN br. 109/2006).

Stegovne odredbe detaljno su navedene u članku 110 ZDS-a i dijele se u dvije kategorije prema stupnju povrede: lake i teške povrede. Postoji nekoliko manjih sankcija: razne opomene i kazna u iznosu jednakom 10% mjesečne plaće državnog službenika (plaćene u mjesecu u kojem je kazna izrečena). Postoji šest ozbiljnih sankcija: kazna - na vrijeme od jednog do šest mjeseci – do 20% ukupne plaće isplaćene u mjesecu u kojem je kazna izrečena, zabrana promicanja u trajanju od dvije do četiri godine; zabrana napredovanja u trajanju od dvije do četiri godine; premještaj na drugo manje zahtjevno radno mjesto; uvjetni otkaz i na kraju otkaz iz državne službe.

Državni službenik se može suspendirati iz državne službe odlukom čelnika državnog tijela ukoliko je protiv državnog službenika pokrenut kazneni postupak ili postupak zbog teške povrede službene dužnosti te ukoliko bi njegov ostanak u službi bio štetan za interese službe (čl. 112). Protiv ove odluke je moguće uložiti žalbu, međutim žalba ne odgađa izvršenje rješenja (čl. 113). Za vrijeme udaljenja iz

državne službe državni službenik ima pravo na 60% svoje plaće odnosno 80% ako uzdržava obitelj (čl. 114.).

Rok zastare za pokretanje stegovnog postupka za tešku povredu službene dužnosti iznosi jednu godinu nakon što je utvrđena povreda i njen počinitelj, ali ne dulje od dvije godine nakon počinjenja povrede.

Stegovni postupak je regulirana u ZDS-u (članci 102. do 109.). Članak 102. propisuje da treba pokrenuti opći upravni postupak ukoliko nije drukčije propisano u ZDS-u i drugim propisima. O manjim slučajevima povrede službene dužnosti odlučuju čelnici državnih službi ukoliko nije drukčije propisano u posebno zakonu (*lex specialis*) (čl. 100.). U slučaju težih povreda odluku donosi službenički sud u prvom stupnju i viši službenički sud u drugom stupnju. Oba suda imenuje Vlada, a moraju imati predsjednika i najmanje 10 članova od kojih se jedan (jedan za službenički suda – dva za viši službenički sud) mora imenovati iz redova sudaca. O pojedinačnim slučajevima odlučuju tročlana vijeća kojima uvijek predsjedava jedan od imenovanih sudaca. Nisu dostupni podaci o tome kada i koliko često se ovaj stegovni postupak primjenjuje u praksi.

Katalog prava i obveza je sada u skladu s zajedničkim europski standardima. Drugi više praktični problem je taj da je obveza čuvanja tajnosti podataka u prošlosti često dovodila do uskraćivanja informacija. Ovaj prevladavajući stav državne službe se polako mijenja zahvaljujući nekim presudama Upravnog suda. Zakon o državnoj tajni koji je upravo u pripremi bi, međutim, svejedno trebalo nadzirati kako bi se osiguralo da se ovaj pozitivni trend ne preokrene.

Stegovne odredbe u ZDS-u su uglavnom u skladu s važećim standardima. Rok zastare od maksimalno samo dvije godine nakon počinjenja teške povrede je nedovoljan, jer može rezultirati time da ozbiljne povrede službe prođu nekažnjene. Odredba bi se trebala promijeniti na način da rok zastare bude povezan s otkrićem povrede.

Ostaje praktični problem ne samo nedovoljnih upravnih kapaciteta, već i nedovoljnih kontrolnih kapaciteta, a kao posljedica toga mogućnost da povrede ne budu otkrivene.

Žalbe

Prema članku 63. ZDS-a odluke vezane za primanje u službu, raspored na radno mjesto, druga prava i obveze državnih službenika te prestanak državne službe donose se putem upravnih akata. Žalba protiv takve odluke se može podnijeti Odboru za državnu službu (čl. 64). Odbor za državnu službu je neovisno tijelo ima sjedište unutar SDUU-a. Odbor mora donijeti odluku o slučaju u roku od 30 dana (čl. 67.). Državna tijela i državni službenici imaju pravo pokrenuti upravni spor protiv odluke Odbora (čl. 67). Pored Odbora zakon predviđa i postupak posredovanja koje provode izabrani posrednici (čl. 68 ff).

Nova odredba u ZDS-u je uklonila prijašnje nedostatke postupka, osobito situaciju da je čelnik upravnog tijela donosio prvobitnu odluku kao i odluku o žalbi.

Podzakonski akti vezani za Upravu za državnu službu su usvojeni u siječnju 2006. Ostaje za vidjeti hoće li neovisni Odbor za državnu službu i postupak posredovanja uistinu smanjiti teret koje je izložen Upravni sud i istovremeno skratiti žalbeni postupak.

Profesionalna neovisnost od politike

Novi ZDS je uveo obvezu državnih službenika da budu nepristrani (čl. 6), što je povezano s pravom (već navedenim u ZDSN-u) na jednaki tretman te obvezu nadređenih da ne vrše diskriminaciju na temelju političkih uvjerenja (čl. 11.). Kao podrška ovom načelu državni službenik ima obvezu odbiti protuzakonite naloge i zaštićen je od negativnih posljedica u slučaju da to učini. Neki posebni zakoni (policija, obrana) sadrže posebne odredbe o ovom pitanju. Iako su politički motivirane odluke

zakonski zabranjene, u praksi u značajnom broju slučajeva još uvijek postoje odluke pod političkim utjecajem. To ne iznenađuje s obzirom na činjenicu da se svi viši položaji u državnoj službi još uvijek popunjavaju izravnim imenovanjem od strane Vlade na prijedlog predsjednika Vlade. Ostaje za vidjeti hoće li se ova situacija promijeniti pod novim ZDS-om.

Integritet

Članak 32. ff ZDS-a prilično temeljito regulira moguće sukobe interesa državnih službenika. Ove odredbe uključuju ograničenje sudjelovanja državnog službenika u gospodarskim djelatnostima kao i obveze obavještanja, npr. ako se član obitelji bavi gospodarskom djelatnošću na istom području rada kao i upravno tijelo. Osim toga, u članku 33. su definirani uvjeti pod kojima državni službenik – uz prethodno odobrenje njegovih nadređenih – može obavljati druge aktivnosti uz posao državnog službenika. Dodatne odredbe o ovom pitanju su propisane nekim posebnim zakonima (carina, policija i obrana).

Novi ZDS još uvijek ne regulira situacije sukoba interesa državnih službenika nakon što napuste državnu službu. Nakon prestanka službe je zabranjeno samo otkrivanje službenih tajni u trajanju od pet godina od prestanka službe.

Kako bi se spriječile korumpirane aktivnosti državnih službenika u ZDS-u su predviđene stegovne mjere. Prema novom ZDS-u osobe na rukovodećim položajima su državni službenici, međutim u praksi su oni još uvijek politički imenovani službenici te stoga na njih primjenjuju pravila Zakona o sukobu interesa (ZSI) u kojem se spominju političari i politički imenovani kadar. ZSI uključuju obvezu otkrivanja imovine; takva obveza ne postoji za državne službenike. Trenutno, odnosno do sljedećih izbora se čini da nositelje viših položaja u državnoj službi koji se spominju u članku 74. ZDS-a treba tretirati kao politički imenovani kadar, tj. na njih se ne primjenjuju stegovne odredbe. Budući se u zakonu o sukobu interesa nabrajaju radna mjesta koja spadaju pod djelokrug zakona, nositelji ovih položaja će podlijegati obama zakonima – ZDS-u i ZSI-u – nakon što se bude proveden ZDS za ova radna mjesta. To može dovesti do ozbiljnih sukoba odgovornosti pa stoga treba razmotriti odgovarajuće izmjene i dopune zakona.

Drugi opći alat za podupiranje integriteta u javnoj upravi su inspekcijske jedinice u svim upravnim tijelima te opća Upravna inspekcija u SDUU-u. Međutim, kapacitet i kadar u ovim jedinicama značajno varira. Valja spomenuti i to da Kazneni zakonik sada vrlo detaljno opisuje posebna kaznena djela vezana za korupciju i prijevaru.

Na temelju vladine strategije Sabor je 31. ožujka 2006. usvojio strategiju za suzbijanje korupcije – Nacionalni plan borbe protiv korupcije za 2006.-2008. Ovaj program uključuje neke prilično nerealistične rokove u pogledu novog zakonodavstva i u biti ne prelazi mandat sadašnje Vlade, tj. 2007.

30. ožujka 2006. Vlada je usvojila kodeks ponašanja za državnu službu kako je propisano ZDS-om.

Propisi o sukobu interesa i nekompatibilnosti regulirani su na neadekvatan način, iako je potreban propis o ponašanju nakon napuštanja državne službe.

Kao što je gore navedeno, na nositelje visokih rukovodećih položaja će se primjenjivati dva različita režima integriteta nakon njihov izbora u skladu s ZDS-om i dobivanja statusa državnih službenika. Ovaj sukob odgovornosti još uvijek nije razriješen, što može ukazivati na postojanje male političke volje da se promijeni sadašnji politički status rukovodećih položaja u status državnih službenika s postupkom zapošljavanja temeljenim na zaslugama.

Ako se djelokrug državne službe proširi krajem jeseni 2007., bit će potrebno razmotriti uvođenje odredbi o otkrivanju barem za neke od vodeći položaja. Zadržavanje pitanja integriteta vezano za više položaje u državnoj službi u okvirima ZSI-a, sa parlamentarnom kontrolom, bi bilo neprikladno.

Režim plaća i utvrđivanja plaća

2.2 Propisuje li zakon plan plaća i je li utvrđivanje pojedinačnih plaća transparentno i predvidljivo?

U trenutku zadnje procjene već je bio izrađen novi zakon o plaćama u državnoj službi, međutim zakon još nije finaliziran. Sukladno članku 91. ZDS-a, novi sustav će uključivati platne stupnjeve koji će se dodjeljivati na temelju radnog učinka. Čini se da je Ministarstvo financija uvjeren da će se usvajanje i provedba novog sustava plaća dogoditi u 2007. godini te je potvrdilo da su izdvojena sredstva za provođenje reforme plaća te da posljedica te reforme neće biti niže pojedinačne plaće.

Stoga, sukladno članku 144. ZDS-a, propisi ZDSN vezani za nadoknadu plaće državnim službenicima i namještenicima još uvijek reguliraju plaće u državnoj službi. Opće odredbe režima plaća utvrđene su u odjeljku 13. ZDSN-a, članci 108.-112. te u Vladinoj uredbi iz 2001. godine o sistematizaciji radnih mjesta i platnim koeficijentima (“nazivi radnim mjestima i koeficijenti prema složenosti zadataka za svako radno mjesto u državnoj službi”). Posebne i dodatne elemente za brojne skupine unutar javne službe (policija, carina, USKOK, financijska policija, interna kontrola itd.) definiraju posebni zakoni i uredbi. Zakon o plaćama u javnoj službi iz ožujka 2001. definira načela plaća za javne zaposlenike koji rade u javnoj službi, ali nisu državni službenici u smislu ZDSN-a. Ovaj zakon se temelji na istim načelima i postupcima koji su utvrđeni u ZDSN-u. Osim toga, neke komponente plaća, osobito posebni dodaci, su regulirani u kolektivnim ugovorima.

Osnovni članak koji regulira plaće državnih službenika je članak 108. ZDSN-a koji plaću definira kao “umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta” i “osnovice za izračun plaće, uvećan za 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža”. Osnovica za izračun plaće je utvrđena i usklađuje se svake godine kolektivnim ugovorom između Vlade i sindikata. Osnovica za 2006. je iznosila 4.566,85 kn; za 2007. ovaj iznos je povećan na 4.819,66. Za određenu klasu radnog mjesta utvrđen je raspon koeficijenata. Ovi koeficijenti su navedeni kako slijedi u članku 109., stavak 4.: radna mjesta prve vrste od 1,05 do 3,50; radna mjesta druge vrste od 0,90 do 1,20; radna mjesta treće vrste od 0,65 do 1,10; i radna mjesta četvrte vrste od 0,50 do 0,75.

Stvarni koeficijent za pojedinačno radno mjesto ovisi o njegovoj složenosti. Koeficijenti za različita radna mjesta ovisni o složenosti posla utvrđuju se vladinom uredbom nakon konzultacija. Tijela koja je potrebno konzultirati, a među kojima su i sindikati, navedeni su u članku 109. ZDSN-a. Međutim, umnošci koeficijenata složenosti u osnovi su unaprijed definirani sistematizacijom i pravilnikom koji – kao što je gore navedeno – imaju taj nedostatak što nema unakrsne provjere i usklađenja klasifikacije po ministarstvima i kroz čitavu upravu.

Pored normale neto plaće može se odobriti i bonus na učinkovitost sukladno članku 111. ZDSN-a. Na temelju procjene radnog učinka državni službenici mogu primiti ovaj bonus koji ne može prelaziti iznos od tri mjesečne plaće te se ni na koji način ne može smatrati trajnim *acqui-som*. Međutim, vladina uredba koja specificira ova radna mjesta nikada nije izdana tako da u praksi ovi bonusi ne postoje. Članak 112. ZDSN-a dopušta odobravanje posebnih bonusa državnim službenicima koji rade na radnim mjestima s posebnim radnim uvjetima. Ova radna mjesta – koja ponekad obuhvaćaju čitave službe, kao na primjer financijsku policiju ili tužitelje USKOK-a – kao i visina bonusa utvrđuju se vladinom uredbom. Neke dodatne naknade su obično regulirane u kolektivnom ugovoru, npr. regres za godišnji odmor i otpremnina za odlazak u mirovinu. U prošlosti Vlada nije poštivala neke naknade dogovorene kolektivnim ugovorom. Sindikati su stoga pokrenuli sudske postupke od kojih su neki još uvijek u tijeku.

Postotak između fiksne plaće i varijabilne naknade u ukupnom neto iznosu plaće značajno varira ovisno o klasifikacijskom razredu državnog službenika. Za većinu središnjih državnih tijela i sve županijske urede fiksna plaća je jednaka neto plaći; u drugim službama, npr. policiji i carini, neto plaća može obuhvaćati do 50% fiksne plaće s 50% varijabilne naknade.

Novozaposleni djelatnici na radnom mjestu “vježbenika” tijekom svog vježbeničkog staža primaju 85% plaće po stopi posla najmanje složenosti za vrstu radnog mjesta na kojem se nalaze.

U dogovoru sa sindikatima u 2007. plaće su se povećale za 6% in 2007. Osnovna plaća u 2007. npr. za pomoćnika ministra je iznosila 20.531,75 HRK (2.804 EUR) bruto odnosno 11.624,11 (1.587 EUR) neto; za pročelnika odjela 10.678 HRK (1.458 EUR) bruto, 7.438 HRK (1.016 EUR) neto; za vježbenika s fakultetskom diplomom 4.711 HRK (636 EUR) bruto, 3.385 HRK (462 EUR) neto.

Prilično velika razlika u plaći između pročelnika odjela i pomoćnika ministra rezultat je “napredne” reforme plaća za rukovoditelje koja je uvedena prije otprilike četiri godine kako bi se u državnu službu privukao visokokvalitetan kadar. Cjelovita reforma plaća predviđena u to vrijeme nikada nije započela zbog proračunskih ograničenja.

Sporadična povećanja plaća zadnjih godina za neke profesije u javnoj službi (npr. zdravstvo i obrazovanje) dovela su do značajnih nejednakosti u plaćama u javnom sektoru u proteklih godinama s tim rezultatom da se sada početničkim radnim mjestima za osobe s fakultetskom diplomom s u osnovi istim uvjetima dodjeljuju koeficijenti u rasponu od 1,06 u nekim državnim upravama i 1,15 u drugim do 1,45 u visokom obrazovanju. U nekim drugim posebnim upravama, kao što je porezna i carinska uprava, koeficijenti mogu biti još i veći. Bolji režimi plaća postoje i u vrhovnoj revizorskoj instituciji i sudstvu. Postojeće nejednakosti i grupni interesi mogu biti značajna smetnja uvođenju novog sustava plaća i sustava klasifikacije radnih mjesta s ciljem ujednačavanja državne službe.

“Bogate” lokalne jedinice – kao što su Zagreb, Rijeka, Dubrovnik i Split – plaćaju znatno više plaća od državne uprave.

Mirovine u državnoj službi se plaćaju prema općem planu mirovina i još su uvijek ekstremno niske.

Plaće političara nisu povezane s plaćama državnih službenika i značajno su više; međutim ministri zarađuju manje od gradonačelnika gradova. Puna mirovinska prava saborski zastupnici stječu tek nakon dvije godine u visini koja je iznad visine plaća u normalnoj, aktivnoj državnoj službi.

S obzirom na troškove život u Hrvatskoj, plaće u državnoj službi – osobito one ispod stupnja ravnatelja u ministarstvu (pomoćnik ministra po starom zakonu) – još su uvijek prilično niske i nisu u potpunosti konkurentne. Potrebno ih je povećati, posebice za nove zaposlenike i rana promaknuća diplomiranih stručnjaka kako bi se privukao i zadržao kvalificirani mladi kadar te razvila i osigurala profesionalnost i mobilnost u državnoj službi.

Još uvijek važeća klasifikacija radnih mjesta u državnoj službi koju provode pojedine ustanove, bez adekvatne koordinacije i nadzora, u nekim je ministarstvima dovela do umnožavanja viših položaja. Rezultat je taj da se vrlo slični poslovi drugačije klasificiraju u različitim ustanova s tom posljedicom da se plaće za slične poslove razlikuju čak i više no što je gore pokazano za različite koeficijente za početničke položaje. Kako bi se ispravila ova situacija, SDUU će morati ojačati svoje kapacitete kako bi preuzela svoju nadzornu ulogu, angažirati analitičare za radna mjesta i na koncu izdati uredbu o klasifikaciji s opisom poslova za referentna radna mjesta, koja bi služila kao smjernica za tijela državne uprave.

Različita visina plaće za različite skupine u državnoj službi priječi stvaranje jedinstvene profesionalne državne službe kao i mobilnost i premještanje unutar službe te preustroj javne uprave. Istovremeno, ove razlike mogu dovesti do prevelike fluktuacije kadra, npr. u Ministarstvu financija. Novi sustav plaća bi se trebao koristiti kao sredstvo provedbe jedinstvenog sustava i ukidanja neopravdanih razlika u plaćama.

Radni učinak i profesionalni razvoj

2.3 Postoje li dovoljni i prihvatljivi mehanizmi (u osnovi mobilnost, obuka i motivacija) za dobre radne rezultate i profesionalni razvoj unutar državne službe kako bi se državna služba učinila privlačnom?

Mobilnost

Premještanje državnih službenika su sada regulirani člancima 76. do 81. ZDS-a. Predviđen je privremeni i trajni premještaj, što primjerice uključuje i mogućnost rada za međunarodne organizacije bez gubitka statusa državnog službenika. Novi zakon priznaje premještaj kao instrument profesionalnog razvoja, tj. kao način proširivanja ili produblivanja vještina državnog službenika.

Odredbe o premještanju definirane u članku 76. ZDS-a sada propisuju samo to da novo radno mjesto bude "unutar iste kategorije i uključuje istu ili sličnu složenost poslova". Mogući su premještaji na manje složeno radno mjesto, ali samo uz odobrenje državnog službenika. Vezano za premještaj na drugu lokaciju, zakon isključuje takav premještaj bez suglasnosti državnog službenika s više od 20 godina radnog staža. Premještaj na drugu lokaciju je povezan s određenim socijalnim povlasticama, npr. naknadom za dodatne troškove i preseljenje.

Novi ZDS je uveo potrebne promjene u pravila o premještanju/mobilnosti; ako se adekvatno primjenjuju pravila o premještanju – zajedno s propisima o otkazu – bi trebali omogućiti jednostavnu prilagodbu javne uprave na promijenjeno okruženje, a posebice na predviđenu decentralizaciju. S obzirom da preustroj uprave, a osobito decentralizacija, u biti još nije započela – iako je pripadajući zakon usvojen prije godinu i pol – učinak ovih odredbi ostaje nejasan.

Ostaje za vidjeti hoće li se uistinu dogoditi premještaji u svrhu profesionalnog razvoja.

SDUU će morati ojačati svoje kapacitete i status u odnosu na ministarstva i druga upravna tijela kako bi preuzeo aktivnu ulogu u koordinaciji i nadzoru mobilnosti kadrova. Takva uloga je zapravo predviđena za SDUU u vezi sa strategijom obuke. S obzirom na ograničen broj zaposlenih u odjelu za upravljanje ljudskim resursima (HRM), malo je vjerojatno da će provedba započeti u bliskoj budućnosti.

Opis radnih mjesta i procjena radnog učinka

Novi ZDS uvodi novi plan procjene radnog učinka u člancima 82. do 89. Ovaj novi sustav, kako je definiran u ZDS-u, predstavlja moderan sustav ocjene učinkovitosti. Sastoji se od tri stupnja, naime izrade radnog plana i sporazuma o ciljevima, kontrole rada i učinkovitost – uključujući moguće usklađenje radnog plana, i konačno procjene radnog učinka na temelju dobivenih rezultata (članak 84.). Ocjena rada i učinkovitosti je usko povezana s napredovanjem i promaknućem (čl. 90.). Ona će uključivati dodjelu razreda na temelju uspješnosti dok djelatnik ostaje na istom radnom mjestu (horizontalno promicanje/napredovanje). Uredba o ocjeni rada i učinkovitosti (*Pravilnik o sadržaju posebnih izvještaja o ocjeni rada i učinkovitosti državnih službenika*) objavljena je u srpnju 2006. Ocjene rada i učinkovitosti su se provodile i u prošlosti, međutim, ocjene rada i učinkovitosti prema novom formatu će započeti na ljeto 2007. u Ministarstvu financija koje ima poseban sporazum s Nizozemskom vladom za potporu upravljanju ljudskim resursima. Općenito, novi sustav ocjene rad i učinkovitosti se još uvijek testira; potrebno je izraditi pokazatelje. I dalje se dodjeljuju bonusi za radni učinak, ali su oni više proizvoljni nego temeljeni na jasnim i transparentnim pokazateljima.

Hoće li novi sustav ocjenjivanja promijeniti ocjenjivanje iz rutinske vježbe u instrument profesionalnog razvoja još nije jasno. Ministarstvo financija očekuje da će komponenta plaće temeljena na radnom učinku rezultirati većom motivacijom i boljim radnim rezultatom. Hoće li novi sustav uistinu imati utjecaj na radne rezultate i profesionalni razvoj u velikoj će mjeri ovisiti o kapacitetima jedinica za upravljanje ljudskim resursima ministarstava i drugih državnih tijela te o kapacitetu SDUU-a.

Obuka

ZDS navodi da je trajno poboljšanje stručnih vještina putem stručnog usavršavanja na radnom mjestu obveza državnih službenika. Osim toga, zakon predviđa mogućnost pohađanja obuke izvan državne službe ukoliko je takva obuka relevantna za stručne vještine. Opća obuka bi se trebala provoditi centralno, dok specijaliziranu izobrazbu mogu provoditi pojedinačna upravna tijela. Centar za obuku za državnu službu je osnovan u lipnju 2005. te su sada konačno usvojeni potrebni podzakonski akti (najnoviji podzakonski akt je Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika, NN br. 10/2007, 29. siječnja 2007.). Centar za obuku raspolaže prikladnim objektima i opremom; kao posljedica međunarodnog pritiska osoblje Centra je zaposleno na proljeće/ljeto 2006. te je Centar konačno u potpunosti popunjen potrebnim osobljem u ožujku 2007. Osoblje Centra je još uvijek neiskusno i potrebna mu je daljnja izobrazba. Prema strategiji obuke, 3% proračuna posvećenog plaćama državnih službenika mora biti raspoređeno za obuku; u ovom trenutku ova komponenta još nije implementirana. Štoviše, Ministarstvo financija je u tolikoj mjeri srezalo predloženi proračun za obuku da nije osigurana čak ni obvezna izobrazba. Predsjednik Vlade je obećao dodatna sredstva na ljeto 2007. ukoliko budu potrebna. U stvarnosti se Centar za obuku gotovo u cijelosti oslanja na bilateralni projekt i na značajna sredstva za obuku koja taj projekt osigurava.

Povećao se broj tečajeva koje organizira Centar, tako da on polako postaje više obrazovni institut za državnu službu, a ne mjesto javnog konferencijskog centra, unatoč činjenici da je u 2006. godini ponovno dobio manje od 50% planiranog broja sudionika. Za prvu polovicu 2007. predviđeno je provođenje oko 60 programa za očekivanih 3000 sudionika.

Neki obvezni početnički tečajevi obuke se organiziraju kao priprema za stručni ispit koji je preduvjet za primanje državnog službenika u stalni radni odnos. Usvojena je nova uredba koja regulira postupak i sadržaj ovog ispita kako bi ga se prilagodilo suvremenim zahtjevima (Uredba o postupku, načinu polaganja i programu državnog stručnog ispita, NN br. 61/2006, 31. svibnja 2006.). Unatoč ovoj novoj odredbi ispit i obuka su i dalje previše ograničeni i usredotočeni na pravna pitanja, premda je rečeno da je sadržaj obuke promijenjen kako bi se uključile neke vještine komuniciranja, socijalne inteligencije i timskog rada (soft skills).

Neka ministarstva i upravna tijela imaju razrađeni program početne i daljnje izobrazbe, npr. Ministarstvo financija i Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, dok druga nemaju takav program. Značajan obim obuke se provodi u okviru međunarodnih i bilateralnih programa pomoći.

Strategija izobrazbe za pitanja europske integracije (EI) je izrađena prije nekoliko godina te je Ministarstvo za europske integracije (sada Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija) odradilo značajan broj programa obuke namijenjenih svim ministarstvima i drugim obuhvaćenim upravnim vlastima.

Državni županijski uredi su izradili plan izobrazbe koju bi trebao provesti Centar za obuku SDUU-a, međutim, s obzirom na sredstva dodijeljena iz proračuna to možda neće biti moguće.

Po prvi put su 2006./2007. održani poslijediplomski studiji iz javne uprave (jednogodišnji program) za 20 državnih službenika na temelju sporazuma između Vlade i Zagrebačkog sveučilišta. Iskustvo ovog programa je bilo vrlo dobro te su upisi za novi program održani u travnju 2007.

U ožujku 2006. državnim uredbom 33/2006 osnovana je Akademija lokalne demokracije. Svrha Akademije je organizirati obuku za sve djelatnike zaposlene u jedinicama lokalne samouprave te za lokalne vijećnike. Državni proračun financira akademiju s iznosom od 1 milijuna kuna (oko 140.000 EUR) godišnje. Nastavni planovi i programi ove akademije će se izraditi u suradnji sa Savezom udruga gradova i općina; oko 60% gradova i općina su članovi ovog saveza. Nažalost, ne postoji nijedna organizacija u čijem su članstvu sve lokalne uprave, pa tako u stvarnosti obuka možda neće biti dostupna djelatnicima u svim gradovima i općinama. Od zadnjeg izvješća o procjeni nije učinjen velik napredak u osnivanju obrazovne ustanove; za sada Akademija još uvijek postoji samo kao ured.

CARDS projekt o decentralizaciji je pomogao Akademiji u izradi nastavnog plana i programa, no čini se da nisu započele prave aktivnosti.

Osim toga, Hrvatska ima srednje škole s obrazovanjem u javnoj upravi kao i trogodišnje studije javne uprave s diplomom prvostupnika (npr. Zagreb, Osijek, Vukovar, Požega, Split, Rijeka, Otočac i Zaprešić), poslijediplomske studije – ali za sada bez magistarske diplome (Zagreb) – te doktorske studije (Zagreb, Rijeka). Sveučilište u Zagrebu ima namjeru pripremiti magistarski program, vjerojatno u suradnji sa slovenskim sveučilištem, međutim nije napravljen nikakav značajan napredak od zadnjeg izvješća o procjeni.

Obuka na području europskih integracija je dobro osmišljena, a isto mišljenje se može izreći i za neke posebne grane uprave, kao što je carina ili financije. Opća izobrazba pod vodstvom SDUU-a nije ispunila očekivanja. Većina obrazovnih aktivnosti u 2006. je organizirana uz podršku tehničke pomoći. Budući Centar za obuku nije proveo dovoljan broj vlastitih programa obuke (sa ili bez donatorske podrške) njegovi prostori se i dalje iznajmljuju i koriste se kao konferencijski centar. Za 2007. je predviđeno više programa obuke; međutim, budući je osigurani proračun vrlo ograničen, organizacija obuke će ponovno ovisiti o podrški donatora. Nastavni plan i program je još uvijek u izradi; međutim, prema nekim izvorima kontrola kvalitete je nedovoljna. .

Positivan trend koji je spomenut u prošlom izvješću o procjeni je osnivanje akademije za lokalne jedinice, no još uvijek ne postoje naznake kada bi ova akademija mogla započeti s radom. Da li je ovaj spor napredak povezan s još sporijom provedbom vladine politike decentralizacije možda će biti potrebno dalje istražiti. Svejedno je činjenica da je Zakon o decentralizaciji usvojen prije gotovo dvije godine i za sada još nisu usvojeni potrebni podzakonski akti. Trenutno 91% proračuna ostaje na državnoj razini, dok 4,5% ide gradu Zagrebu i 4,5% županijama.

Sve u svemu, državna služba je još uvijek nedovoljno privlačna. Razine plaća su niske u usporedbi s privatnim sektorom, barem za čitavo osoblje ispod razine pomoćnika ministra/pročelnika. Zbog velike politizacije perspektive profesionalnog razvoja ostaju ograničene. Trend je da kvalificirani mladi državni službenici ostaju u državnoj službi samo minimalno vrijeme potrebno da steknu iskustvo i praksu koja će im omogućiti da se prebace u privatni sektor. Puna provedba Zakona o državnim službenicima i novog zakona o plaćama bi trebala promijeniti ovu situaciju; međutim, s obzirom na kašnjenje s klasifikacijom i usvajanjem zakona o plaćama, prvi rezultati mi mogli postati vidljivi tek u 2008.

3. Upravljanje državnom službom

3.1 Je li utemeljen sustav za upravljanje kadrom te struktura u Vladi kako bi se osigurala primjena homogenih standarda unutar čitave uprave?

Kapacitet središnjeg upravljanja

Funkcija središnjeg upravljanja državne službe je smještena u Središnjem državnom uredu za upravu (SDUU) kojim upravlja državni tajnik. Od usvajanja i provedbe novog ZDS-a glavni osnovni zadaci SDUU-a vezano za upravljanje državnom službom propisani su člankom 38. ZDS-a. Prema članku 38. SDUU je odgovoran za provedbu ZDS-a; SDUU mora nadzirati status i predlagati mjere za razvoj državne službe te nadgledati provedbu ZDS-a. Za državna tijela s manje od 50 zaposlenih SDUU je dodatno odgovoran za izravno upravljanje ljudskim resursima, što na primjer uključuje izradu planova za primanje u državnu službu, razvoj obrazovnih strategija, vođenje osobnih evidencija i provođenje postupka zapošljavanje. Daljnji specifični zadaci su navedeni u posebnim poglavljima ovog zakona, npr. nazočnost u svim postupcima zapošljavanja te kontrola klasifikacija i planova popunjavanja radnih mjesta. Prema novom zakonu, SDUU ima sve potrebne ovlasti za osiguravanje jedinstvenog razvoja državne službe.

Odjeli za upravljanje ljudskim resursima su osnovani u svim ministarstvima te u većini drugih upravnih tijela, no tek je mali broj njih u cijelosti provediv. TA projekt još uvijek pomaže SDUU-u pri jačanju kapaciteta nekih jedinica za upravljanje ljudskim resursima u ministarstvima. Sve HRM jedinice još uvijek nisu opskrbljene potrebnim kadrom, a sav postojeći kadar u ovim jedinicama nije stekao potrebnu obuku iz upravljanja ljudskim resursima. U većini slučajeva odluke vezane za kadrovsko upravljanje još uvijek donosi tajnik ministarstva ili čak sami ministar. S obzirom da je tajnik ministarstva politički imenovani službenik (barem do jeseni 2007.) te stoga još uvijek nije obuhvaćen ZDS-om, depolitizacija državne službe bi lako mogla naići na određene poteškoće.

Odjel za upravljanje i razvoj ljudskih resursa u SDUU-u ima 10 zaposlenih: 5 djelatnika je zaduženo za planiranje ljudskih resursa, a 4 djelatnika su zaposlena u jedinici za upravljanje ljudskim resursima. Sa samo 10 zaposlenih Odjel za upravljanje i razvoj ljudskih resursa u SDUU-u ima nedovoljan kapacitet za ispunjavanje svih svojih zadataka; to može biti razlog zašto je Vlada donijela vrlo zanimljivu odluku (NN br. 90, 9. kolovoza 2006.) koja dopušta mogućnost angažiranja vanjskih usluga vezanih za centralizirani sustav plaća i upravljanje ljudskim resursima za sva državna upravna tijela. Čini se da je nakon ove odluke Vlada potpisala ugovor s Financijskom agencijom¹ (FINA). U vrijeme misije Sigma nisu bile dostupne dodatne informacije o konkretnim zadacima povjerenim FINA-i.

SDUU zakonski posjeduje sve potrebne ovlasti za preuzimanje uloge središnjeg tijela za upravljanje. Međutim, uredu manjka kadar te sve postojeće osoblje (s obzirom na fluktuaciju zaposlenih) nije prošlo specifičnu obuku. Čini se da politička volja da se stvori stručna, nepolitizirana državna služba nije osobito jaka. Osim toga, SDUU još nije bio u stanju steći punu prihvaćenost od strane ministarstava i time biti u položaju da donosi mjere koje su potrebne za poboljšavanje državne službe.

Bit će potrebno ojačati kapacitete SDUU-a kako bi se osigurala homogena primjena standarda upravljanja ljudskim resursima (HRM) unutar čitave uprave. Bit će potrebno uvesti poboljšanja u cjelokupni HRM i na taj način otvoriti jasne i predvidive perspektive profesionalnog razvoja za državne službenike, kombinirajući ocjenu rada i učinkovitosti, procjenu obrazovnih potreba i različite oblike obuke kao pratnja i podrška horizontalnoj i vertikalnoj procjeni karijere.

3.2 Da li se kontrolira i objavljuje broj zaposlenih i njihovi troškovi?

Kadar i kontrola

Zakon o sustavu državne uprave, u člancima 59. i 60. opunomoćuje Avdu da putem uredbe utvrdi unutrašnje ustrojstvo državnih upravnih tijela. U članku 59., stavak 3 se navodi “ Na temelju uredbe o unutarnjem ustrojstvu tijela državne uprave, pravilnikom o unutarnjem redu utvrđuje se broj potrebnih državnih službenika i namještenika s naznakom njihovih osnovnih poslova i zadaća i stručnih uvjeta potrebnih za njihovo obavljanje...”. Ovu uredbu, “pravilnik” za ministarstvo izdaje ministar, a za državnu upravu čelnik odgovarajućeg tijela. Potrebno je izraditi novu sistematizaciju/pravilnik uvijek kada se uvedu ili se jednostavno dogode promjene, npr. strukturne promjene nakon promjene Vlade. Međutim, izrada pravilnika ponekad kasni, jer se čini da neka upravna tijela funkcioniraju bez ažuriranog pravilnika dulje od godinu dana ako je dolazeća Vlada provela kakve mjere preustroja. Pravilnikom se propisuje gornja granica broja zaposlenih.

Ovi propisi vezani za pravilnik su sada upotpunjeni odredbama iz ZDS-a (članci 42. do 44.), naime obveza izrade plana primanja u državnu službu. Planove primanja u državnu službu mora odobriti Ministarstvo financija i treba ih dostaviti u roku od 30 dana od stupanja na snagu državnog proračuna. Ovi se planovi objavljuju u Narodnim novinama. Plan mora sadržavati informacije o radnim mjestima koja se popunjavaju iz redova pripadnika manjinskih skupina. Natječaj za prijam u službu se može provesti samo za popunjavanje slobodnih radnih mjesta koja su uključena u plan.

¹ FINA svoje usluge nudi privatnom i javnom sektoru i između ostalog je zadužena za one-stop shops

Prema godišnjem Zakonu o proračunu sva upravna tijela su obvezna dostaviti svoje kadrovske potrebe za proračunsku godinu. O prijedlozima različitih državnih tijela i ministarstava se pregovara s ministarstvom financija (MF) i SDUU-om u odnosu na ograničenja broja zaposlenih utvrđena u pravilniku te operativnu maržu predviđenu proračunskim planom. Godišnji proračun ipak može sadržavati stavke za koje nisu dostupna sredstva. U slučaju da ministarstvo želi zaposliti djelatnike na radno mjesto koje nije uključeno u plan prijema u državnu službu, mora ishoditi posebno odobrenje MF-a; bez takvog odobrenja prijem u službu se može poništiti.

U proračunu se jasno određuju ograničenja izdataka za radno osoblje. Poštivanje ograničenja izdataka za zaposlene nadzire MF i interna revizija, međutim MF ima vrlo ograničene kapacitete za ispunjavanje ove uloge, a funkcija interne kontrole još nije u potpunosti aktivna. Vrhovna revizorska ustanova, Državni ured za reviziju, treba revidirati izdatke za zaposlene jednom godišnje. Njene revizorske aktivnosti su uglavnom usmjerene na reviziju regularnosti i još se bave potrebama ili aspektima rada i učinkovitosti.

Podaci o zaposlenima u bilo kojem trenutku nisu u potpunosti pouzdani. Još uvijek ne postoji u potpunosti funkcionirajući središnji registar kadrova. Prema članku 140. Zakona o sustavu državne administracije takav registar bi trebao voditi SDUU; uredba koja regulira ovo pitanje je usvojena u listopadu 2006. (NN br. 113, 18. listopada 2006.). CARDS projekt će podržati izradu ovog registra.

Za razliku od središnjeg registra zaposlenih, postoji kompatibilan kompjutorizirani sustav plaća koji je uglavnom pouzdan. Međutim, sustav plaća nije dovoljan kao instrument kontrole uzevši u obzir da u sustav nisu uključene ni agencija pod upravom Sabora niti jedinice lokalne uprave i njihove agencije.

3.3 Sudjeluju li predstavnici zaposlenih u odlučivanju i kontroli vezano za pitanja upravljanja kadrovima?

Zastupanje zaposlenih

Kao što je gore spomenuto, zakon poštuje pravo osnivanja i uključivanja u stručne udruge s ciljem obrane interesa državnih službenika i javnih namještenika. U Hrvatskoj su sindikati moćni; oni se uključuju u donošenje politika i konzultiraju vezano za zakonske nacрте ako se radi o pitanjima od značaja za njihove članove. Dokazi o ovoj utjecajnoj ulozi vidljivi su iz vrlo detaljnih višegodišnjih kolektivnih ugovora kojima se proširuju prava državnih službenika. U prijašnjem ugovoru (važećem do prosinca 2006.) Vlada se obvezala na plaćanje određenih posebnih bonusa, npr. dodaci za posebno radno opterećenje i božićnice, koji naknadno nisu isplaćeni zbog proračunskih ograničenja. Sindikati su tužili Vladu tražeći ispunjenje njenih ugovornih obveza; sudski postupci su još u tijeku.

Navodi se da od približno 65.000 zaposlenih u osnovnoj državnoj službi njih 40.000 učlanjeno u sindikate, od čega su oko 60% do 80% zaposlenici sa srednjom stručnom spremom (ovisno o kojem se sindikatu radi); namjera sindikata je privući više zaposlenika s visokom stručnom spremom.

S obzirom na raspodjelu članstva u sindikatima čini se očitim da sindikati nemaju puno interesa za podržavanje reformi rukovodstva u državnoj službi – npr. fast-stream programi ili druge inicijative za poboljšanje plaća i izgleda za napredovanje mladih diplomiranih stručnjaka – s ciljem smanjivanja fluktuacije i povećanja profesionalizma.

Za sindikate javnih službi, npr. zdravstvo, se tvrdi da su jači od onih koji zastupaju zaposlene u osnovnoj javnoj upravi. Izgleda da svi sindikati u javnom sektoru podržavaju samo svoje individualno tijelo; zajednička strategija koja obuhvaća sve zaposlene u javnoj službi očito ne postoji. Jaki položaj i individualistički pristup sindikata je usporio pripremu novog zakona o plaćama; pa ipak, unatoč nekim kontraproduktivnim prijedlozima, došlo je do pozitivne suradnje. Na ozbiljnije probleme se može naići prilikom provođenja nove klasifikacije i novog sustava plaća, koji su oboje još u pripremi.

U ovom kontekstu treba spomenuti da su sindikati izvijesti da su s reformom državne službe iz 2001. zaposlenici sa srednjom stručnom spremom izgubili oko 20% do 40% svoje plaće. Sindikati očekuju da će nova reforma plaća kompenzirati ovaj gubitak.

Zastupanje zaposlenih u pojedinim upravnim tijelima ne postoji, što može biti razlog zašto sindikati nisu uključeni u pojedinačne kadrovske odluke; takvo zastupanje je predviđeno, ali tek u novom zakonu.

4. Zakonitost i odgovornost

4.1 Jamče li upravni postupci i opći zakonski upravni okvir načelo zakonitosti u upravnom odlučivanju i jesu li dostatni i prikladni da se njima usmjeravaju državni službenici te ih se učini odgovornima za njihov radni učinak?

Ustav i ustavne ustanove

Načelo zakonitosti je jasno definirano u Ustavu i izvedenim zakonskim sustavima. Vladavina prava je formalno navedena u Ustavu, članak 3., kao jedna od "najviših vrednota kojih se Republika Hrvatska namjerava pridržavati". Načelo zakonitosti je upotpunjeno člankom 4. (dioba vlasti) i člankom 5. koji utvrđuje hijerarhiju zakonskih akata u odnosu na Ustav. U članku 107. se navodi da Vlada Republike Hrvatske "obavlja izvršnu vlast u skladu s Ustavom i zakonom". Ovaj članak je upotpunjen člankom 113. ("Ustrojstvo, način rada i odlučivanje Vlade propisuju se zakonom i poslovníkom") i člankom 116. koji se striktnije odnosi na državnu upravu, područnu (regionalnu) i lokalnu samoupravu i državnu službu.

Načelo odgovornosti – uključujući i osobnu odgovornost – je priznato i također formalno definirano, na primjer Uredbom o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (čl. 24) koja propisuje da "Čelnici unutarnjih ustrojstvenih jedinica u ministarstvima i državnim upravnim organizacijama upravljaju radom unutarnjih ustrojstvenih jedinica i za svoj rad odgovaraju", dok ZDS (čl. 8) navodi da državni službenici odgovaraju za svoje postupke i rezultate rada. Članak 96. ZDS propisuje da će se državni službenici smatrati odgovornima za povrede službene dužnosti ukoliko ne obavljaju poslove koji su im povjereni te ako ne poštuju Ustav, zakone i propise. Na kraju, članak 116.ff ZDS-a uređuje osobnu odgovornost za štetu.

Jednakost pred zakonom kao temeljno načelo je definirano u nekoliko ustavnih članaka pod poglavljem III Ustava posvećenim zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, ali se detaljnije spominje u člancima 14. i 15. Članak 118., koji Vrhovni sud označava kao najviši sud, navodi da će Vrhovni sud "osigurati jedinstvenu primjenu zakona i ravnopravnost građana".

Nekoliko ključnih ustanova ima ustavni karakter zaštite vladavine prava i osiguravanja odgovornosti javne uprave.

Ustavni sud (članci 125.-131.) je najviše od ovih tijela i sastoji se od 13 sudaca koje bira Sabor na rok od osam godina iz redova pravника, odvjetnika, sudaca, državnih odvjetnika i sveučilišnih profesora pravnih znanosti. Trenutno nedostaje jedna sudac zbog neuspješnog postupka izbora početkom proljeća ove godine; izbor većine sudaca se očekuje početkom jeseni 2007.

Sud odabire svog predsjednika na rok od četiri godine. Pored ostalih tradicionalnih nadležnosti takvog suda (sukladnost zakona s Ustavom), Ustavni sud mora: "odlučivati povodom ustavnih tužbi protiv pojedinačnih odluka državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba s javnim ovlastima kad su tim odlukama povrijeđena ljudska prava i temeljne slobode, kao i pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu zajamčeni Ustavom Republike Hrvatske".

Pučki pravobranitelj (čl. 92.), kojeg imenuje Sabor na rok od osam godina, je zadužen za zaštitu ustavnih i zakonskih prava građana pred svim javnim tijelima, središnjim ili lokalnim (tj. lokalne i

područne (regionalne) samouprave. Prema zakon o pravobranitelju, članak 12., pravobranitelj je ovlašten ispitivati pojedinačne povrede ustavnih i zakonskih prava građana kao i ostale nepravilnosti počinjene prilikom provođenja državne upravne vlasti, bilo na vlastitu inicijativu ili na zahtjev građana. Svaki građanin ima pravo podnijeti zahtjev pravobranitelju, bez obzira da li je podnositelj zahtjeva pretrpio izravnu osobnu ozljedu. Ured pravobranitelja još uvijek ne raspolaže dovoljnim kadrom, ali bi do 2008. trebao imati 32 zaposlena. U 2006. godini je morao rješavati 1650 pismenih pritužbi i velik broj usmenih pritužbi, od kojih se 266 odnosilo na sudove. Budući su sudovi izvan područja nadležnosti pravobranitelja, ove pritužbe su proslijeđene Ministarstvu pravosuđa; međutim, pravobranitelj je istodobno o ovim pritužbama obavijestio Upravni sudom te s njim diskutirao o tim pritužbama. Budući Ured pravobranitelja raspolaže vrlo ograničenim proračunom, još uvijek je ovisan o norveškoj bilateralnoj potpori i potpori OSCE-a koja omogućuje posjete općinama radi informiranja građana i saslušanja njihovih pritužbi. Ne postoje regionalni ili županijski uredi pravobranitelja.

Ured pučkog pravobranitelja, kojeg (čl. 124) imenuje Sabor na razdoblje od četiri godine na prijedlog Vlade, osnovan je kao samostalno i neovisno sudbeno tijelo nadležno za postupanje protiv kaznenih i drugih kažnjivih djela, poduzimanje zakonskim mjera ili pružanje pravnog lijeka za zaštitu Ustava i zakona.

Uloga, ustrojstvo i način rada Ureda pučkog pravobranitelja su regulirani zakonom. Izbor pravobranitelja i stegovne mjere su pod nadležnošću Odbora za pravobraniteljstvo.

Sudstvo (članak 117.-123.) je neovisno. U pogledu njegove uprave i stegovnog sustava sudstvo kontrolira Državno sudbeno vijeće koje se sastoji od 11 članova koje bira Sabor iz redova sudaca, odvjetnika i sveučilišnih profesora prava. Vrhovni sud je najviši sud i osigurava jedinstvenu primjenu zakona i jednak tretman svih građana pred zakonom. Sudska kontrola odluka koje donose upravne agencije i sva tijela s javnim ovlastima zajamčena je člankom 19. Ustava koji također propisuje da se sve pojedinačne upravne odluke moraju temeljiti na zakonu.

Osim toga, vrhovna revizorska ustanova, Državni ured za reviziju, koji nema uporište u Ustavu, provjerava zakonitost upravnih aktivnosti i podnosi izvješća izravno Saboru.

Ove ustavne institucije u načelu imaju dovoljno ovlasti i nadležnosti da zajamče prihvatljive standarde i mehanizme odgovornosti. Međutim, unatoč ukupnom dovoljnom broju zaposlenih u ovim institucijama (osim Ureda pučkog pravobranitelja), u većini njih još uvijek postoji ozbiljan nedostatak kapaciteta. Jedan od razloga bi mogla biti prevelika količina novih zakona često loše kvalitete u kombinaciji s nedovoljnom izobrazbom. Osim toga, ugled sudstva je u proteklim godinama ozbiljno narušen unatoč određenim nastojanjima te će biti potreban poseban trud da se ponovno uspostavi pozitivna slika.

Organizacija uprave

Raspodjela upravnih nadležnosti među različitim javnim upravama je regulirana zakonom i uredbom. Struktura i ustrojstvo državne uprave regulirani su trima osnovnim zakonima: Zakonom o sustavu državne uprave (rujan 2003.); Zakon o strukturi i 03); Zakon o ustrojstvu i djelokrugu središnjih državnih upravnih tijela (2003., zadnja izmjena i dopuna u 2006.); i Zakon o Vladi Republike Hrvatske (srpanj 1998., zadnja izmjena i dopuna 2003). U nekoliko drugih zakona su sadržane odredbe o državnoj upravi, no one se odnose na određena posebna područja.

Opći zakon o ustrojstvu uprave je Zakon u sustavu državne uprave koji na generički način propisuje nadležnosti i odgovornosti državnih i upravnih tijela na svim hijerarhijskim razinama vlasti. Ovaj zakon također definira organizaciju i funkcioniranje inspeksijske kontrole unutar javne uprave. U praksi su česte reorganizacije i preustroji uprave, uključujući osnivanje novih tijela, doveli do preklapanja i nejasnih i zamagljenih odgovornosti nekoliko upravnih tijela, što traži veliku količinu koordinacije i suradnje, a što nažalost još nije postala opća rutina hrvatskih državnih službenika. Osim toga, zakonom su osnovani neki posebni uredi/javne agencije za specifične zadatke koje su, barem u

nekim slučajevima – trebali obaviti nadležna ministarstva. Ove javne agencije su obično izravno odgovorne Predsjedniku Vlade ili Vladi. Ova tendencija da se osnivaju agencije za “političke prioritetne” zadatke vlade na vlasti ove funkcije odvaja od njihova normalnog temeljnog konteksta i izdvaja ih od odgovornosti ministarstava, obično s negativnim učincima. To može nepovoljno utjecati na odgovornost i kohezivnu državnu politiku te lako dovesti do velike politizacije i nedostatka profesionalizma.

Trenutno postoji 13 ministarstava, devet državnih upravnih organizacija, 13 ureda, četiri središnja državna ureda i jedan ured državne uprave u svakoj županiji (20 županija) koji služi kao državno upravno tijelo prve instance neovisno od županijskih tijela kako u pogledu organizacije tako i u pogledu kadrova. Gotovo svi središnji državni uredi imaju svoje područne uredе na čitavom području Republike Hrvatske.

Kvalitete zakona

Kako bi se poboljšala kohezivnost i kvaliteta zakonskog okvira, Hrvatska je uvela opću obvezu provođenja procjene utjecaja. Međutim, u 2005. Vlada se mogla suglasiti samo s provedbom procjene fiskalnog učinka; sukladno tome su promijenjeni pravilnici. Procjenu fiskalnog učinka provode resorna ministarstva, no kvaliteta ovih procjena još uvijek značajno varira i na njih se često gleda kao na formalnost. U značajnom broju slučajeva Ministarstvo financija Orilikom pregledavanja ovih procjena mora unositi dopune i izmjene. U ovom trenutku procjene fiskalnog učinka pokrivaju samo učinke na državni proračun. S obzirom na činjenicu da su vlastiti prihodi na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini još uvijek beznačajni, ovo ograničenje je prihvatljivo, no trebat će ponovno razmotriti kada i hoće li se decentralizacija dalje unaprijediti. Prema navodima Ministarstva financija postignuta su određena poboljšanja u pogledu kvalitete zakona.

Druge procjene učinka – vezano za učinak na okoliš, ekonomski i društveni učinak – nisu implementirane do konca 2006. Objavljeno je da se planira otvoriti središnji državni ured ili služba nadležna za procjenu regulatornog učinka. Ovaj ured bi trebao pružati savjete i provoditi obuku o procjeni učinka te osigurati provođenje potrebnih procjena učinka. Otvaranje ovog ureda je planirana za jesen 2007. Ostaje za vidjeti hoće li poseban ured imati moć i dovoljno kvalificirano osoblje da uvjeri ministarstva da provedu dobre procjene kvalitete te osiguraju temeljna znanja potrebna za provjeru kvalitete. Dodatno pitanje bi bila potreba da se promjene postojeći državni postupci kako bi se ured u ranoj fazi mogao uključiti u izradu strategija i zakona.

Od zadnjeg izvješća o procjeni Vlada je uz podršku USAID-a 28. rujna 2006. osnovala posebno tijelo pod nazivom HITROREZ za reviziju postojećeg zakonodavnog okvira relevantnog za poduzetništvo. Do sredine listopada HITROREZ je imao 14 stalno i osam privremeno zaposlenih djelatnika. Pregledao je propise 67 regulatornih tijela i utvrdio 1482 propisa relevantna za poduzetništvo od kojih se svi revidiraju. Očekuje se da će završno izvješće HITROREZA biti dostavljeno Vladi do 15. lipnja 2007. Izvješće će sadržavati prijedloge promjena koje će biti dostavljene Saboru kao i prijedloge promjena koje trebaju uvesti Vlada ili pojedinačne agencije.

Unatoč ovim nastojanjima problem prevelikog broja propisa i dalje postoji, a povezan je i s nedovoljno pažljivim pregledavanjem starih zakona i propuštanjem njihova ukidanja kada se usvoje novi zakoni. Kao posljedica toga javljaju se problemi s tumačenjem i primjenjivošću zbog preklapanja, kontradiktornih ili nejasnih propisa i rupa u zakonu koje je često bilo moguće izbjeći. Ovakva situacija je štetna za načelo zakonitosti i vladavine prava koje bi trebalo osigurati pravnu sigurnost. Osim toga, ona koči gospodarske aktivnosti i može izazvati korumpirano ponašanje.

Vremenski rok za pregled zakona od strane Zakonodavnog ureda je obično samo sedam dana, a ponekad i manje. Rok je nešto dulji samo za systemske zakone. Nadležnost Ureda obuhvaća zakonitost i ustavnost, ali ne i učinkovitost i provedivost, iako Ured može davati svoje komentare na ove teme.

Javni pravobranitelj je spomenuo da postoji 15.000 pritužbi vezanih za novi zakon o povratu imovine i pretpostavlja se da zakonu nedostaje jasnoća i pravna sigurnost ili na drugi način nije dobro pripremljen.

Upravni postupci

Postojeći Zakon o općem upravnom postupku (ZOUP) potječe iz bivše Jugoslavije i zapravo je prvi zakon o upravnom postupku u ovom dijelu bivše Jugoslavije uveden 1930. Temeljen je na austrijskom zakonu iz 1925. i temelji se na jakoj normativnoj tradiciji. Postojeći zakon je donesen 1991. i predstavlja izmijenjenu i dopunjenu verziju Jugoslavenskog zakona o općem upravnom postupku iz 1986.

Ovaj zakon propisuje oblik upravnog akta, tj. akt mora biti motiviran i mora sadržavati informacije za zainteresirane strane o njihovim pravima na žalbu na upravna rješenja (članci 206. i 210. ZOUP-a). Također priznaje neka prava trećih strana. U njemu je definirano načelo proporcionalnosti upravnih mjera kao jedno od osnovnih načela upravnog postupka.

Prema članku 80. ZOUP-a, zainteresirane strane imaju pravo pristupa svim dokumentima kada su uključene u konkretni upravni postupak te ih imaju pravo kopirati, ali o vlastitom trošku. Isto pravo se daje svim drugim osobama koje mogu dokazati svoj opravdani interes u tom konkretnom postupku. Članak 292. ZOUP-a regulira privremenu obustavu izvršenja upravnih akata. Obično je moguće uložiti žalbu višem upravnom tijelu, no u pojedini slučajevima ovo pravo može biti isključeno na temelju posebnih zakona (što je često slučaj). Žalba na Upravni sud je zajamčena Ustavom. Budući ne postoji puna sudbena kontrola (vidi niže), upravni postupci su vrlo formalni u pokušaju da se zamijeni adekvatna sudbena kontrola. U njima se ne uređuju pitanja vezana za elektroničke alate koji se koriste u modernoj upravi, niti se bave pravnim konstruktima kao što su ugovori javnog prava ili prostorno planiranje.

Sve u svemu, zakon nije u potpunosti sukladan zajedničkim Europskim standardima, čega su hrvatske vlasti svjesne.

Od zadnjeg izvješća o procjeni napokon je napravljen značajan napredak u izradi nacrtu novog zakona o općem upravnom postupku. Novi nacrt poštuje opće standarde i trebao bi uključiti sve potrebne izmjene. Očekuje se da će novi nacrt biti dostavljen vladi do srpnja 2007., iako je sada upitno hoće li nacrt biti dostavljen Saboru prije jesenskih izbora 2007.

Problem koji priječi pravilno funkcioniranje i transparentnost javne uprave u Hrvatskoj je taj da je tijekom godina usvojen znatan broj posebnih upravnih postupaka – između 70 i 80 zakona. Sastavljači novog zakona o općem upravnom postupku nastavljaju ozbiljne napore da se pokrene ukidanje većine ovih posebnih postupaka (slični naponi su vidljivi i u izvješću HITROREZA). Međutim, ostaje za vidjeti hoće li racionalizacija upravnih postupaka biti uspješna.

U ovom je trenutku građanima, uključujući pravne stručnjake, teško u određenoj situaciji odrediti da li se primjenjuje opći postupak ili treba preferirati posebni postupak. Ova situacija, povezana s činjenicom da je sudbena kontrola upravnih odluka neadekvatna, bitno slabi upravnu odgovornost. Ona također građanima, pravnim osobama, itd. smanjuje jamstvo adekvatnih i poštenih upravnih odluka koje poštuju osnovna europska načela. Ovaj problem postaje još veći s obzirom na značajan prostor za slobodu u materijalnom zakonodavstvu. Zajedno s nejasnim postupcima i ograničenim mogućnostima za žalbu, ovaj široki is diskrecijski raspon u zakonodavstvu lako može dovesti do proizvoljnog odlučivanja u upravi, pravne nesigurnosti i bujanja korupcije.

Transparentnost u javnoj upravi

Zakon o sustavu državne uprave u članku 82. utvrđuje prilično široku obvezu državnih vlasti da obavještavaju građane i javnost, ali građanima ne daje nikakva individualna prava.

U poglavlju V. o "Odnosima tijela državne uprave i građana", članci 73.-75., zakon regulira odnose između tijela državne uprave i šire javnosti koji se u načelu "temelje na međusobnoj suradnji i povjerenju te poštivanju dostojanstva ljudske osobe. Tijela državne uprave dužna su davati građanima i pravnim osobama podatke, obavijesti i upute i pružati im stručnu pomoć u poslovima radi kojih se obraćaju tijelima državne uprave. Tijela državne uprave dužna su upoznati javnost o obavljanju poslova iz svog djelokruga i izvješćivati je o svom radu putem sredstava javnog priopćavanja ili na drugi prikladan način. Davanje određenih izvješća može se uskratiti samo ako bi iznošenje podataka predstavljalo povredu dužnosti čuvanja službene tajne, ili ako bi to bilo u suprotnosti s drugim zakonom zaštićenim interesima građana i pravnih osoba"

Ministri, ravnatelji državnih upravnih organizacija, državni tajnici središnjih državnih ureda i pročelnici državnih upravnih ureda u područnim (regionalnim) jedinicama samouprave mogu obavještavati javnost o obavljanju svojih aktivnosti te mogu ovlastiti pojedinačne državne službenike da to učine. Mogu održavati konferencije za predstavnike masovnih medija o važnim pitanjima vezanim za obavljanje poslova državne uprave. Točnije, mogu odlučiti da se nacrti propisa koji su u izradi, a koji bi mogli biti od iznimnog interesa za javnost, objave u masovnim medijima, te mogu pozvati sve zainteresirane strane da iznesu svoje primjedbe na ove nacрте propisa.

Zakon o pravu pristupa informacijama je usvojen u listopadu 2003. Hrvatska je bila među zadnjim zemalja u jugoistočnoj Europi koja je usvojila takav zakon koji sada građanima omogućuje da koriste pravo pristupa javnim informacijama kako je propisano Ustavom i spomenuto u Zakonu o sustavu državne uprave. Ovaj relativno kratak zakon od 33 članka definira pravo pristupa (javnim) informacijama kao načelo i rigorozno regulira iznimnu uskratu pristupa. Predviđa primjenu sankcija za javna tijela koja neopravdano uskrate takav pristup. Prema članku 3. "Ovlaštenik prava na informaciju je svaka domaća ili strana fizička ili pravna osoba kao i pravna osoba koja ima posebna prava i obveze (npr. zgrada, naselje, skupina građana bez pravne osobnosti i slično)". Javne informacije obuhvaćaju brojna područja, uključujući informacije o obvezama i ovlaštenjima, aktivnostima i odlukama; one se jednako odnose na državna tijela i ustanove, općinska vijeća i ustanove lokalne samouprave. U praksi državna tijela nisu uvijek poštivala ovaj zakon, a u još manjoj mjeri su ga poštivale jedinice lokalne samouprave i druga javna tijela (na primjer mirovinski, zdravstveni i drugi fondovi, škole i bolnice). . Ovakvo ponašanje je potaknulo nekoliko upravnih sporova pred Upravnim sudom. Sud je potvrdio strogu primjenu zakona na pristup javnim informacijama te potvrdio zahtjev nekoliko nevladinih organizacija. Od tada se poštivanje ovog zakona od strane uprave sporo i kontinuirano poboljšava.

Sadašnji Zakon o zaštiti tajnosti podataka je donesen 1996. i donosi opsežna pravila za zaštitu pet kategorija informacija: državna tajna, vojna tajna, službena tajna, poslovna tajna i profesionalna tajna. Vlada smatra da ovaj zakon ne zadovoljava standarde NATO-a i EU-a. Prvi nacrt zakona koji regulira državne tajne, što je uključivalo veliku slobodu u pogledu klasificiranja informacija kao tajne, Vlada je predložila početkom 2006 te ga potom povukla u travnju 2006; ovo povlačenje je uglavnom uslijedilo kao posljedica protesta iz nevladinih organizacija koje su tvrdile da su odredbe o klasifikaciji informacija kao tajne sadržavale premalo kriterija i u osnovi su bile proizvoljne. Trenutno je u pripremi novi nacrt zakona; ostaje za vidjeti hoće li ovaj nacrt biti u skladu s općim standardima ili će ponovno preokrenuti u drugom smjeru trend veće transparentnosti u hrvatskoj upravi.

Zakon o zaštiti osobnih podataka također je usvojen 2003. (izmjene i dopune u NN br. 118/2006). Sukladno članku 37. Ustava, ovaj zakon štiti privatnost pojedinaca kao i druga ljudska prava i temeljne slobode prilikom prikupljanja, obrade i korištenja osobnih podataka. Nadzorno tijelo, Agencija za zaštitu osobnih podataka, je osnovano kao samostalna pravna osoba koja dostavlja izvješća Saboru.

Zaštita zakonitosti od strane državnih službenika

Osnovni mehanizam kontrole nad državnom službom je hijerarhijska podređenost (članak 7., ZDS). Međutim, ZDS sada obvezuje državne službenike da odbiju nezakoniti nalog (članak 27., ZDS). Ako se nalog ponovi u pismenom obliku, državni službenik je obavezan obavijestiti osobu koja je izravno nadređena službeniku koji je izdao nalog; ako nalog ne predstavlja kazneni prekršaj, državni službenik ga je obavezen provesti. Međutim, državni službenik neće snositi odgovornost za moguće negativne posljedice njegova postupka. Ako bude suočen s nalogom čije bi izvršavanje rezultiralo kaznenim prekršajem, državni službenik nalog ne smije izvršiti; ako to učini, smatrat će se odgovornim zajedno s njegovim neposrednim nadređenim.

Budući je većina rukovodećih mjesta još uvijek popunjena politički postavljenim službenicima koji ne uživaju sigurnost radnog mjesta, upitno je da li je u ovom trenutku uistinu moguća provedba ove odredbe u pogledu radnih mjesta koja se spominju u članku 74. Za niže stupnjeve koji uživaju sigurnost radnog mjesta provedba ove odredbe ne bi teoretski trebala predstavljati problem.

Opća odgovornost javne uprave je regulirana člankom 13. Zakona o sustavu državne uprave. Ovaj članak uređuje punu i institucionalnu odgovornost države budući propisuje: “Štetu koja građaninu, pravnoj osobi ili drugoj stranci nastane nezakonitim ili nepravilnim radom tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave, naknađuje Republika Hrvatska.”

Građani i pravne osobe imaju pravo podnijeti službenu tužbu, prigovor i pritužbu na rad javne uprave. U tom smislu članak 15. Zakon o sustavu državne uprave propisuje sljedeće: “Protiv pojedinačnih akata, radnji i mjera tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba koje imaju javne ovlasti u povjerenim im poslovima državne uprave, donijetih u prvom stupnju, može se podnijeti žalba, a u slučaju da žalba nije dopuštena zatražiti sudska zaštita”. Građani i pravne osobe prilikom ostvarivanja svojih prava i interesa ili obavljanja svojih građanskih dužnosti imaju pravo podnijeti pritužbu na stav državnih službenika koji im se obraćaju na neprikladan način.

Osobna odgovornost državnih službenika je regulirana člankom 116. ff ZDS-a koji uređuju “Dužnost naknade štete”. Državni službenik mora nadoknaditi svaku štetu koji je u službi ili u vezi sa službom nanio državnom tijelu, bilo namjerno ili iz krajnje nepažnje (članak 116.). Ako je šteta ili gubitak koji je pretrpjelo državno tijelo povezan s naknadom fizičkim i pravnim osobama za štetu koja im je nanesena osobnom greškom državnog službenika, državni službenik je jednako obavezan nadoknaditi ovaj gubitak. U slučaju štete na imovini, državni službenik može zatražiti dozvolu za uspostavu prijašnjeg stanja o njegovu vlastitom trošku i u primjerenom roku (članka 121.).

Prije izdavanja odluke o naknadi štete državnog službenika koji je uzrokovao štetu mora saslušati čelnik odgovarajućeg državnog tijela (članak 117.). Isplata naknade se na zahtjev može odobriti u obrocima (članak 120.). Državni službenik ima pravo podnijeti žalbu protiv rješenja o naknadi štete te pokrenuti upravni spor na upravnom sudu. Žalbu treba podnijeti Odboru za državnu službu (članak 65.) koji je kao tijelo druge instance nadležan odlučivati u svim predmetima državne službe u državnoj upravi. Odbor za državnu službu je neovisno tijelo čija je ustrojstvo i način rada propisan uredbom (Uredba o ustrojstvu i načinu rada Odbora za državnu službu – NN br. 8/2006).

Kao zaštita zakonitosti u odlučivanju, ZDS sadrži odgovarajuće odredbe vezane za sukob interesa (članci 33. do 37.) te prava i obveze državnih službenika kao i stegovne mjere (Pravilnik o lakšim stegovnim prijestupima – NN br. 109/2006, 6. listopada 2006.). U ožujku 2006. je usvojen etički kodeks; osim toga, u posebnim upravama postoje određene posebne smjernice.

Nadalje, pored općeg nadzora nad nižim upravnim tijelima od strane viših upravnih tijela (institucionalna hijerarhija), hrvatska uprava raspolaže s nekoliko inspektorata te je trenutno u izradi sustav unutarnje kontrole. Funkcija internih inspektorata detaljno je utvrđena u nekoliko zakonskih propisa, posebice u Zakonu o sustavu državne uprave. U provedbi upravne kontrole inspektori

posebice moraju kontrolirati sljedeće: zakonitost rada i postupaka; odluke o upravnim pitanjima; učinkovitost, ekonomičnost i svrhovitost aktivnosti upravnih tijela; učinkovitost unutarnjeg ustrojstva i nadležnosti državnih službenika i namještenika u obavljanju poslova državne uprave; odnos državnih službenika i namještenika prema javnosti i drugim korisnicima. Središnja upravna tijela nadležna za nadzor jedinica lokalne samouprave mogu poništiti nezakonite odluke (vezane za povjerene im državne poslove) koje se donose na ovoj razini. Upravne odluke u nadležnosti lokalne samouprave može revidirati odgovarajući županijski ured (područna (regionalna) samouprava) ili, ako tako odluči nadležni županijski ured u prvoj instanci, nadležno državno upravno tijelo.

Osim toga, posebne jedinice u policiji, carini i poreznoj upravi su nadležne za suzbijanje i borbu protiv korupcije u svojim službama.

U pogledu predviđene decentralizacije ozbiljan problem koji ostaje za riješiti je problem odgovornosti – ali i zaštite – osoblja zaposlenog na nižim razinama uprave s obzirom na politizaciju, ograničenu sigurnost na radnom mjestu i slabost postojećih struktura odgovornosti i mehanizama kontrole.

Pučki pravobranitelj

Hrvatski ustav (članak 92.) pravobranitelja (pučkog pravobranitelja) definira kao opunomoćenika Sabora koji se bira na rok od osam godina, a čiji je zadatak štititi ustavna i zakonska prava građana u postupcima pred državnom upravom i tijelima koja imaju javne ovlasti; pučki pravobranitelj također štiti prava lokalne samouprave. Ovlasti i način rada pučkog pravobranitelja regulirani su Zakonom o pučkom pravobranitelju iz 1992. (i Pravilnikom o radu pučkog pravobranitelja iz 1997. – NN br. 71/1997). Osim što razmatra pojedinačne slučajeve, pučki pravobranitelj ispituje i druga pitanja relevantna za zaštitu ustavnih i zakonskih prava o kojima pučki pravobranitelj dobiva obavijest iz različitih izvora (uključujući nevladine organizacije i medije). Ta pitanja uključuju nepravilnosti u radu upravnih tijela ili tijela koja imaju javne ovlasti.

U 2003. u Hrvatskoj su uvedene nove specijalizirane pravobraniteljske institucije: pravobranitelj za djecu, nadzorno tijelo čiji je zadatak zaštititi, nadzirati i promicati prava i interese djece; i pravobranitelj za ravnopravnost spolova, institucija koja se bavi slučajevima kršenja načela ravnopravnosti spolova, slučajevima diskriminacije pojedinaca ili skupina pojedinaca od strane tijela državne uprave, tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih tijela koja imaju javne ovlasti, zaposlenika ovih tijela te drugih pravnih i fizičkih osoba. Trenutno je u izradi nacrt novog zakona za osnivanje Ureda pravobranitelja za invalide.

Svi pučki pravobranitelju mogu ispitivati anonimne pritužbe i djelovati na vlastitu inicijativu.

Pučki pravobranitelj je zakonski obvezan dostavljati godišnje izvješće Saboru, a može dostavljati i posebna izvješća Saboru, Vladi i nadležnim ministarstvima ako utvrdi da su povrijeđena ili ozbiljno ugrožena ustavna ili zakonska prava velikog broja građana zbog nezakonitosti ili nepravilnosti u radu ili postupanju državnih upravnih tijela i tijela koja imaju javne ovlasti.

Izvješća pravobranitelja Saboru su javna i dostupna su javnosti od postavljanja web stranice pravobranitelja 2004. godine.

Što se tiče preporuka pravobranitelja vezano za pojedinačne slučajeve, većina ministarstava i drugih središnjih upravnih tijela je reagirala pozitivno te postupila u skladu s ovim preporukama.

Iako je Sabor svake godine pozitivno primio izvješće koje mu je dostavio pravobranitelj, Vlada još uvijek nije postupila u skladu s pravobraniteljevim prijedlogom da predloži odgovarajuće financiranje te Sabor nije usvojio dostatan proračun za instituciju pravobranitelja. Međutim, pravobranitelj je ipak pronašao dodatan izvor financiranja putem međunarodnih donatora.

Iako se očekuje da pravobranitelj bude neovisan, bilo je pokušaja da se izvrši "diskretan utjecaj" na rad pravobranitelja.

Budući nema područne urede, pravobranitelj i njegovi zamjenici putuju u regionalne centre kako bi održavali izravan kontakt s građanima i saslušali njihove pritužbe. Gotovo se sve pritužbe odnose na državnu upravu. Pravobranitelj intervenira, obično kroz posredovanje, prije no što predmet bude konačno riješen na sudu. Pravobranitelj također prima pritužbe vezane za sudstvo od kojih se oko 80% odnosi na spornost sudskih postupaka te izvješćuje o ovim slučajevima koji su – prema drugim izvorima – izazvali određeno nezadovoljstvo u sudstvu.

Od zadnjeg izvješća u uredu pravobranitelja su zaposlene još četiri osobe. Ured općenito uživa dobar ugled, međutim, drugi izvori navode da se pravobranitelj često sukobljava sa sadašnjom Vladom na štetu obrane interesa građana.

Trebalo bi ponovno razmotriti postojanje triju različitih pravobraniteljskih institucija (možda uskoro četiri) s obzirom na bespotrebne administrativne troškove vođenja nekoliko ureda te s obzirom na činjenicu da se čini da se pravobranitelji susreću s određenim problemima kredibiliteta.

Kontrola uprave i revizija upravnih odluka

Zakon o sustavu državne uprave, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakon o parničnom postupku fizičkim osobama dopuštaju da propituju zakonitost postupaka javnih službenika podnošenjem žalbe ili pokretanjem sudskog postupka na Upravnom sudu ili građanskom sudu. Točnije, članak 15. Zakona o sustavu državne uprave propisuje da se mogu ponijeti žalbe protiv pojedinačnih postupaka ili odluka tijela državne uprave i pravni osoba koje imaju javne ovlasti u određenim poslovima državne uprave te da se može zatražiti sudska zaštita u slučaju da upravno tijelo ne primi žalbu. Slične odredbe su sadržane u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u pogledu pojedinačnih postupaka upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) uprave (NN br. 33/2001, 60/2001 i 129/2005). Pred Upravnim sudom je zajamčena sudska zaštita od svih pojedinačnih postupaka lokalnih tijela.

Kada se donese upravno rješenje, osoba koja želi podnijeti žalbu na to rješenje najprije mora zatražiti reviziju rješenja na razini na kojoj je rješenje doneseno. Ako se na ovoj razini ne dobije odgovor ili odgovor ne bude zadovoljavajući, tada je moguće uložiti žalbu na višoj hijerarhijskoj razini ili se – u određenim uvjetima – izravno žaliti Upravnom sudu. Sud ispituje zakonitost (pravne i formalne aspekte) upravnog rješenja. Trenutno sud predviđa izravnu raspravu pred sudom samo u iznimnim okolnostima.

Upravni sud je dio sudbene vlasti (do 1987. je bio ustrojen kao odjel Vrhovnog suda) i u načelu predstavlja važnu ustanovu nadležnu za zaštitu građana i pravni osoba te državnih službenika protiv nezakonitih i štetnih upravnih odluka u njihovim radno pravnim odnosima s državom. Upravni sud predstavlja jedinu instancu za sudbenu kontrolu upravnih odluka ali, prema odluci Ustavnog suda od studenog 2000. ne smatra se sudom s punom jurisdikcijom budući Upravni sud nije obavezan samostalno utvrđivati činjenice predmeta koji su mu dostavljeni niti održavati javna zasjedanja².

Usljed toga Europski sud za ljudska prava ovaj sud ne smatra u potpunosti nadležnim, što označava da hrvatski sustav upravnog pravosuđa nije u skladu s europskim standardima. Upravni sud obično ispituje samo zakonitost upravnih odluka. Iznimno je moguće uložiti žalbu na njegovu odluku Vrhovnom sudu i/ili Ustavnom sudu.

Postoje određene naznake da je Upravni sud počeo prihvaćati činjenicu da je hitno potrebno provesti reforme u sustavu upravnog pravosuđa kako bi se zadovoljili europski standardi. CARDS projekt koji čeka da pomogne u ovim reformama bi stoga mogao konačno pronaći korisnika.

² Članak 34., stavak 1. Zakona o upravnim sporovima predviđa da: "U upravnim sporovima Upravni sud rješava u nejavnoj sjednici."

Upravni sud ima 33 suca i oko 18 sudskih službenika koji pomažu u pripremi odluka. Sud ima dvije komore. Kada se predmeti prijave na sud, određuje se sudac da pripremi *votum* za predmet; dodijeljeni sudac dostavlja izvješće sudskom vijeću koje se sastoji od tri suca (jednog predsjednika i dva člana).

Sud provjerava (zakonske i formalne aspekte) upravne odluke. Trenutno nije provedena nijedna izravna rasprava. Najmanje 50% predmeta se šalje natrag upravi na donošenje nove odluke koja u obzir uzima mišljenje suda.

Na Upravnom sudu i dalje postoji značajan zaostatak predmeta od kojih su neki stari i do šest godina. Prema nekim izvorima oko 40% predmeta dobivaju građani. Trajanje upravnog postupka dovodi do enormnog kašnjenja s presudama, što pak – uz činjenicu da uprava često izgubi predmet – za sobom može povlačiti prilično visoke naknade koje se isplaćuju iz državnog proračuna koje bi se mogle izbjeći.

Što se tiče područja nadležnosti Upravnog suda, treba napomenuti da Sud obično ne koristi svoje, premda ograničene, ovlasti pune jurisdikcije, tj. njegova je osnovna karakteristika ta da od uprave traži da revidira svoju odluku uzimajući u obzir mišljenje suda. Ovakav stav obično rezultira time da se isti predmet nekoliko puta vraća na sud, čime se dodatno povećava opterećenost suda.

Međutim, sukladno zakonu Upravni sud bi mogao održavati rasprave i donositi konačne odluke u sporu na zakonskoj osnovi ukoliko nema prostora za upravnu diskreciju.

Provedba presuda suda, koji nema ovlasti izravno intervenirati i u stvarnosti osigurati provedbu svojih odluka, i dalje ovisi o sukladnosti odgovarajućeg upravnog tijela, što nažalost nije uvijek slučaj.

Hrvatski administrativni pravni okvir u osnovi jamči načela zakonitosti i predvidivosti upravnih odluka. Odgovornost je dobro regulirana te postoje mehanizmi nadzora i kontrole. Pravni okvir predstavlja dobru, provedivu osnovu, iako će biti potrebne određene temeljne izmjene i dopune kako bi ga se prilagodilo zajedničkim europskim standardima, osobito u pogledu sudbene kontrole upravnih odluka. Isto tako, potrebna je veća jasnoća u pogledu upravnih postupaka.

Ozbiljan problem koji je prisutan je postojeći jaz u provedbi. Zakoni se često ne provode i to iz različitih razloga, bilo da se radi o ignoranciji, nepostojanju podzakonskih akata ili namjernim nedjelovanjem. U nekim slučajevima mnoštvo propisa koji su prebrzo usvojeni doprinosi provedbenom jazu, jer je zakone naknadno potrebno više puta mijenjati, a kao posljedica toga znanje o novodonesenim zakonima vrlo brzo zastarijeva.

Postoje ustanove za provedbu revizije i kontrolu, međutim mehanizmi provedbe i kontrole su i nadalje slabi zbog nedovoljnog kadra i/ili nedostatka adekvatno obučenog osoblja (većina jedinica/ustanova se čini nesposobnom pratiti pritužbe/zahjeve s prihvatljivim kašnjenjem) uz veliku fluktuaciju osoblja.