



Број/Број: 03/10-50-19-134-26/15
Сарајево/Sarajevo, 30.11.2015.

Истраžивање број: 213
Врста истраžивања: **INF, KOMP**

НАЧИН ИЗБОРА И ИМЕНОВАЊА РУКОВОДЕЋИХ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У ОРГАНИМА УПРАВЕ

Припремила:
Сена Бајрактаревић

Дескриптор:
државна управа

Истраžивање је намењено посланицима и делегатима, који могу поставити додатна питања, сугестије и коментаре на email адресу: istrazivacki.sektor@parlament.ba.

Јавност Босне и Херцеговине може коментирати радове, али Истраžивачки сектор нема могућност да одговара на коментаре и дискутира о истраžивању.

Информације наведене у садржају истраžивања важеће су у тренутку припреме истраžивања и оне се не ажурирају након објаве истраžивања.

Истраžивање не одражава званичан став Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (PSBiH).

SADRŽAJ

EVROPSKI UPRAVNI PROSTOR I EVROPSKA NAČELA UPRAVE	3
PRISTUPANJE EVROPSKOJ UNIJI I REFORMA DRŽAVNE UPRAVE.....	4
NAZIVI RUKOVODEĆIH RADNIH MJESTA U ORGANIMA UPRAVE	6
IZBOR I IMENOVANJE NA RUKOVODEĆA RADNA MJESTA U ORGANIMA UPRAVE NEKOLIKO EVROPSKIH ZEMALJA	6
Francuska	7
Njemačka	9
Belgija.....	10
Švedska	12
Ujedinjeno Kraljevstvo	13
Švicarska.....	14
Austrija.....	14
Slovenija	15
Hrvatska	16
Tabele OECD-a.....	18
LITERATURA I IZVORI.....	19

NAČIN IZBORA I IMENOVANJA RUKOVODEĆIH DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U ORGANIMA UPRAVE

U Bosni i Hercegovini radom organa uprave - ministarstava i upravnih organizacija¹ rukovode ministri, odnosno direktori, u čemu im pomažu te im za svoj rad odgovaraju rukovodeći državni službenici: *sekretar, sekretar sa posebnim zadatkom, pomoćnik ministra, pomoćnik direktora i glavni inspektor*, koji obavljaju poslove rukovodnog karaktera, rukovode (osnovnom) organizacionom jedinicom ili područjem rada i odgovorni su za korištenje finansijskih, materijalnih i ljudskih potencijala. Imenovanje rukovodećih državnih službenika, na neodređeno vrijeme, u skladu sa zakonima o državnoj službi, vrši nadležna institucija, po prethodno pribavljenom mišljenju agencije za državnu službu, sa liste uspješnih kandidata koji su prošli javni konkurs, s tim što u Republici Srpskoj postoji jedna razlika u odnosu na ostale nivoe, u tome što rukovodeće državne službenike nakon provedenog javnog konkursa postavlja Vlada, na prijedlog Agencije za državnu upravu, na period od pet godina, s mogućnošću obnove mandata, u skladu sa Zakonom o državnim službenicima, član 26.

EVROPSKI UPRAVNI PROSTOR I EVROPSKA NAČELA UPRAVE

Kada primjenjuju pravo Evropske unije, službenici su dužni poštovati Povelju o temeljnim pravima Evropske unije, koja ima istu pravnu snagu kao Ugovor o Evropskoj uniji,² a u svom članu 41. propisuje pravo na dobru upravu:

1. Svako ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku.
2. To pravo uključuje:
 - (a) pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati;
 - (b) pravo svake osobe na pristup svom spisu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne;
 - (c) obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.
3. Svaka osoba ima pravo da joj Unija nadoknadi svaku štetu koju njezine institucije ili službenici prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti, u skladu s općim načelima koja su zajednička pravima država članica.
4. Svaka se osoba može pisanim putem obratiti institucijama Unije na jednom od jezika Ugovorâ i mora dobiti odgovor na istom jeziku.

Osim toga, evropski ombudsman donio je načela javne uprave kojima se trebaju voditi službenici EU-a: posvećenost Evropskoj uniji i njenim građanima, integritet, objektivnost, poštovanje drugih i transparentnost. Više informacija se može naći na <http://www.ombudsman.europa.eu/hr/resources/publicserviceprinciples.faces> Također, Evropski parlament je odobrio Evropski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi, dostupan na <http://www.ombudsman.europa.eu/hr/resources/code.faces#/page/1> Ministri država članica EU nadležni za javnu upravu dogovorili su se o Zajedničkom okviru za

¹ U skladu sa Zakonom o upravi BiH, organi uprave su ministarstva i upravne organizacije (uprave, agencije, zavodi, direkcije, instituti, centri, uredi), čl. 46., čl. 50.

² Povelja je dio primarnog prava Evropske unije te predstavlja parametar prema kojem se ispituje valjanost sekundarnog zakonodavstva EU-a i nacionalnih mjera.

ocjenjivanje organizacija u javnom sektoru (CAF) kao mjernom instrumentu za pokazivanje učinkovitosti javne uprave u EU.

Evropski upravni prostor

„Evropski upravni prostor je dakle neformalni *acquis communautaire* na području javne uprave, nastao zbog proširenja Europske unije, koji postavlja minimalne standarde za zemlje kandidate u pitanjima reforme političkih institucija i javne uprave, posebice središnje državne uprave (Kovač, 2003: 17). Neformalni *acquis* znači da su „zemlje članice s različitim pravnim tradicijama i različitim sustavima vlasti razvile zajedničku doktrinu i shvaćanja načela upravnog prava, standarda dobre prakse i zahtjeve za jednoznačnu i efikasnu primjenu propisa.“ (Olsen, 2003: 516), a ta je shvaćanja SIGMA uobličila kao set očekivanja koja se postavljaju pred potencijalne članice za ulazak u EU, ali i kao referentnu točku za postojeće članice.“³

Evropska načela uprave

Glavna načela koja oblikuju evropski upravni prostor (SIGMA ih je uobličila u set standarda koji se postavljaju pred države kandidate EU) su sljedeća:

- vladavina prava, u smislu pravne sigurnosti i predvidivosti upravnog djelovanja i odluka;
- otvorenost i transparentnost, kojima se nastoji osigurati nadzor upravnih postupaka i rezultata te njihova usklađenost sa prije utvrđenim pravilima;
- odgovornost javne uprave drugim upravnim, zakonodavnim i sudskim tijelima kojom se nastoji osigurati ponašanje u skladu s vladavinom prava (očituje se formaliziranjem postupaka i definiranjem nadzornih mehanizama);
- efikasnost u korištenju javnih prihoda i učinkovitost u postizanju ciljeva politika koji su utvrđeni zakonima i provedbenim propisima.⁴

„Svako od tih načela, dosljedno provedeno, stvara preduvjete za učinkovitost i jačanje kapaciteta javne uprave, njezinu depolitizaciju te sprječavanje dominacije političkog i stranačkog života u sferi javnog interesa. (OECD/SIGMA, 1999; Rutgers i Schreurs, 2000).“⁵

PRISTUPANJE EVROPSKOJ UNIJI I REFORMA DRŽAVNE UPRAVE

Evropsko vijeće formuliralo je 1995. godine madridski kriterij „za potrebe petog kruga proširenja Europske unije. Njegove je elemente Europska komisija istaknula u godišnjim izvještajima o napretku pojedinih kandidatkinja. U osnovi traži se kapacitet javnih uprava dovoljan za ostvarenje ostalih, već prije formuliranih kriterija – političkog, ekonomskog i pravnog.“⁶

³ Anamarija Musa, Evropski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava, *Hrvatska javna uprava*, god. 6. (2006.), br. 1., str. 123.–154. (str. 127) [http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2006-1%2009%20Musa.pdf](http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2006-1%202009%20Musa.pdf)

⁴ Isto, str. 131 – 132

⁵ Isto, str. 132

⁶ Veronika Herak, Madridski kriterij za pristupanje Europskoj uniji, *HKJU – CCPA*, god. 11. (2011.), br. 3., str. 793–816 http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2011-3%2009%20Herak.pdf

Evropska unija, OECD i Sigma

SIGMA program — Podrška za poboljšanje vladavine i upravljanja — zajednička je inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije, koju pretežno finansira EU. OECD i Phare program Evropske komisije pokrenuli su Sigma 1992. godine da bi podržali pet zemalja srednje i istočne Evrope u njihovim naporima u reformi državne uprave, a kasnije je Sigma proširila svoju podršku na druge zemlje, učesnice Procesu stabilizacije i pridruživanja s EU. „Obrazac za procjenu koji je izradila SIGMA jedno je od glavnih sredstava Evropske komisije u promoviranju jačanja horizontalnog kapaciteta javnih uprava u tranzicijskim zemljama. SIGMA određuje šest glavnih područja procjene: oblikovanje politika i koordinacija, upravni službenici, financijski menadžment, javna nabava, unutarnja financijska kontrola i revizija.“⁷

Pristupanje Evropskoj uniji i državna uprava u zemljama Jugoistočne Evrope

„Zakonodavac sa svoje strane mora imati u vidu indikatore koje će primjenjivati evropska administracija u ocjeni kvaliteta uprave. Postojanje donijetih zakona predstavlja samo jedan od preduslova kvalitetne uprave, dok je za ulazak u Evropsku uniju potrebno i realno poštovanje principa evropskog upravnog prostora.“⁸ „Evropski upravni prostor počiva na četiri osnovna načela i to: načelu vladavine prava, pouzdanosti i predvidljivosti; načelu otvorenosti i transparentnosti; načelu odgovornosti, kao i načelu efikasnosti i efektivnosti (*European Principles for Public Administration, OECD-Sigma Paper no. 27*). Iako principi evropskog upravnog prostora nisu formalno obavezujući za države članice i države kandidate, oni predstavljaju standarde koji treba da se ispune kako bi se ojačao institucionalni kapacitet države i time se osiguralo provođenje propisa Evropske unije. Da bi obezbijedila efikasnu primjenu zajedničke pravne tekovine i podjednaki nivo i kvalitet javnih usluga svojim građanima u svim zemljama članicama, Evropska unija je uspostavila kriterijume upravnih kapaciteta u svim zemljama kandidatima za pridruživanje Uniji. Ovi kriterijumi se u pojedinim područjima redovno ocjenjuju od strane eksperata EU, sve dok se ne ostvare potrebni evropski upravni standardi. Kako se povećava pravna tekovina EU tako se uspostavlja i kodifikuje sve više upravnih standarda, u različitim upravnim područjima i pitanjima, od sadržaja iz oblasti službeničkog zakonodavstva i upravnih postupaka do financijskog menadžmenta i oblikovanja programa i koordinacije u samoj Vladi. Tokom procesa pridruživanja Evropskoj uniji i od Crne Gore će se zahtijevati da ostvari što više evropskih upravnih standarda. Na taj način će obezbijediti cjelovito uključivanje državne uprave u evropski upravni prostor, a istovremeno obezbijediti i veći broj sve kvalitetnijih usluga svojim građanima, preduzetnicima i drugim subjektima, kao i građanima zemalja članica Evropske unije. Da bi se traženi standardi ispunili, biće neohodno ostvarivati bolje rezultate u postupcima upravnog rješavanja, prije svega u pogledu efikasnosti, ažurnosti i zakonitosti.“⁹

⁷ Anamarija Musa, Evropski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava, *Hrvatska javna uprava*, god. 6. (2006.), br. 1., str. 123.–154. (str. 126 i fusnota 2 na istoj stranici)

⁸ Lilić, S. Primjena koncepta evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja Evropskoj uniji (2008) Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije, Zbornik radova, Knjiga III, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 36 http://www.slilic.com/bibliografija/2008_Primena_koncepta_Evropskog_upravnog_prostora.pdf

⁹ Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore, Izvještaj o stanju rješavanja upravnih stvari u 2011. godini, str. 14

NAZIVI RUKOVODEĆIH RADNIH MJESTA U ORGANIMA UPRAVE

Svaka zemlja ima svoje nazive rukovodećih radnih mjesta u državnoj upravi. Ti nazivi mogu biti: generalni sekretar, državni sekretar, stalni sekretar, generalni direktor, rukovodilac uprave, direktor itd. Opseg ili broj nivoa radnih mjesta koja se svrstavaju u rukovodeća također se razlikuje među zemljama.

Tabela 1. Nazivi rukovodećih radnih mjesta u upravi raspoređeni u pet najviših nivoa¹⁰

Zemlja	Nivo 1	Nivo 2	Nivo 3	Nivo 4	Nivo 5
Francuska ¹¹	<i>Directeur de Cabinet</i>	<i>Sécrétaire general</i>	<i>Directeur général</i>	<i>Directeur</i>	<i>Sous-Directeur</i>
Njemačka	upravni državni sekretar	podsekretar	direktor uprave/sektora		
Belgija	<i>Président du Comité de Direction</i> (predsjedavajući odbora)	<i>Directeur Général</i> (generalni direktor)	<i>Directeur</i> (direktor)	<i>Conseiller général, A5</i> (generalni savjetnik A5)	<i>Conseiller général, A4</i> (generalni savjetnik A4)
Švedska	državni sekretar	generalni direktor/ glavni pravni službenik	zamjenik generalnog direktora	rukovodioci sektora	direktori
UK	stalni sekretar	generalni direktor	direktor	pomoćnik direktora	
Austrija	generalni direktor	<i>Gruppenleiter</i>	<i>Abteilungsleiter</i>	<i>Referatsleiter</i>	
Slovenija	generalni direktor, generalni sekretar	direktor organa u sastavu ministarstva	načelnik upravne jedinice	direktor u vladinoj upravi	direktor u lokalnoj upravi
Hrvatska	glavni tajnik ministarstva i državnog ureda	zamjenik predstojnika državnog ureda	zamjenik ravnatelja državne upravne organizacije	ravnatelj ureda, agencije, direkcije	predstojnik ureda uprave

IZBOR I IMENOVANJE NA RUKOVODEĆA RADNA MJESTA U ORGANIMA UPRAVE NEKOLIKO EVROPSKIH ZEMALJA

Prema prikupljenim podacima čini se da je procedure imenovanja na rukovodeća radna mjesta u organima uprave teško porediti, s obzirom da zavise od tradicije i političke kulture zemlje. Također je teško dati zajedničku definiciju rukovodećih radnih mjesta državnih službenika. U pojedinim zemljama posvećuje se puno pažnje upravljanju karijerom rukovodećih državnih službenika, potencijalni rukovodeći službenici identificiraju se na početku njihove službeničke karijere, utvrđene su vještine potrebne za ove pozicije, a postoji i organ zadužen za proces njihovog odabira. Iz obimne literature o ovoj temi

¹⁰ Dio tabele preuzet je iz: Matheson, A. et al. (2007), "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing, doi:10.1787/136274825752, str. 64

¹¹ U Francuskoj ne postoji hijerarhija između navedenih pet rukovodećih mjesta. Ovaj redosljed je napravljen u svrhu ovog istraživanja.

pokušali smo pronaći i izdvojiti podatke o proceduri imenovanja u nekoliko evropskih zemalja.

Prema zaključcima autorica studije koju je naručila Francuska tokom svog predsjedavanja Vijećem Evropske unije 2008.¹²: države članice Evropske unije koje imaju karijerni sistem zapošljavanja na rukovodeća mjesta u državnoj službi kreću se prema načinu izbora kandidata zasnovanom još više na sposobnostima, koji se imenuju na kratki period i dolaze izvan vlastite organizacije ili njene rezerve. One države članice čiji je sistem zasnovan na „pozicijama“ kreću se prema karijernom sistemu kako bi najboljim zaposlenicima osigurale određenu vrstu razvoja karijere. Uvedeno je i kolektivno zapošljavanje pripravnika te interne liste kandidata za određene pozicije, u kombinaciji s otvorenim konkursima za vanjske kandidate.¹³ Na osnovu tih trendova čini se da se države članice približavaju jednom hibridnom pristupu, u kojem se kombiniraju elementi oba sistema zapošljavanja. Države članice s karijernim sistemom otvaraju rukovodeće pozicije vanjskim kandidatima sa menadžerskim vještinama i iskustvom i povećavaju broj imenovanja i ugovora na određeno vrijeme, dok su države članice sa sistemom „pozicija“ spremne zadržati najbolje menadžere i pokušati pronaći način da im ponude razvoj unutar službe.¹⁴ U pripremi je nova, ažurirana verzija ove studije, koja će biti objavljena tokom predsjedavanja Nizozemske Vijećem Evropske unije u 2016. godini.

Autori studije OECD-a iz 2007. konstatiraju da u literaturi ima istraživanja o uticaju reformi kao što je „agencifikacija“, deregulacija kadrovskih pitanja, upravljanje rezultatima itd. Među njima, autori Peters i Pierre (2001) ocjenjuju da je namjera tih mjera dijelom bila da se ponovo uvede politička kontrola nad birokracijom razbijanjem monopola državne službe, otvaranjem državne službe za vanjske aplikante itd. Oni također ocjenjuju da su neke od tih reformi postigle suprotan rezultat, povećanjem ovlasti nepolitičkih službenika i na taj način stvaranjem novih područja konflikta, uvođenjem više zaposlenih po ugovoru, koji više brinu o ciljevima učinkovitosti nego o vladi u cjelini. Također smatraju da mogućnost zapošljavanja u privatnim kompanijama za službenike na rukovodećim pozicijama, olakšavanjem njihovog kretanja između javnog i privatnog sektora, može učiniti da se manje odazivaju ili prilagođavaju zahtjevima političara.¹⁵

Francuska

U Francuskoj većina rukovodećih državnih službenika na najvišim rukovodećim mjestima u državnoj upravi potiče iz prestižne Državne škole za upravu - *Ecole Nationale d'Administration (ENA)* ili drugih elitnih *grandes écoles*,¹⁶ a pripada *grands corps*.¹⁷ U

¹² Naslov studije: *Top Public Managers in Europe*. Studiju je objavio Evropski institut za javnu upravu. Autorice su Herma Kuperus i Anita Rode.

¹³ Kuperus, H., Rode, A. (2008) *Top Public Managers in Europe*, European Institute of Public Administration, str. 9

¹⁴ Isto, str. 10 – 11

¹⁵ Matheson, A. et al. (2007), "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing. doi:10.1787/136274825752, str. 35

¹⁶ *Grandes écoles* su ustanove visokog obrazovanja u kojima se obrazuju budući vodeći državni službenici, političari, biznismeni i inženjeri.

¹⁷ *Grands corps* su upravne i tehničke profesionalne grupe najviših državnih službenika koji su studirali na elitnim *Ecole Nationale d'Administration* i *Ecole Polytechnique*. Rouban (2004) u Peters i Pierre, str. 99, navedeno kao izvor u: *Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas*,

proceduri zapošljavanja državnih službenika, između ostalog, polažu se vrlo zahtjevni ispiti, nakon čega se državni službenici zapošljavaju na osnovu postignuća i političke neutralnosti, i to obično odmah poslije završenog univerzitetskog obrazovanja.¹⁸ U Francuskoj predsjednik Republike i premijer nadležni su za nekoliko stotina imenovanja među najvišim rukovodećim mjestima u državnoj upravi, ali većina imenovanih dolazi iz stalne državne službe.

U Francuskoj karijera u državnoj službi često je prvi korak u političkoj karijeri. Skoro svaki predsjednik i premijer i oko polovine ministara potiču iz državne službe. Oko polovine članova Parlamenta također potiču iz državne službe.¹⁹ Za razliku od nekih drugih zemalja, državni službenici dominiraju političkim životom u Francuskoj.²⁰

Najviša rukovodeća mjesta u državnoj upravi, izvan kabineta ministara, su mjesta *rukovodilaca sektora u ministarstvima*. Cijelim ministarstvom rukovodi ministar, uz pomoć svog kabineta. Ustavom je propisano da imenovanja na mjesta u državnoj upravi, uključujući mjesta rukovodilaca sektora u ministarstvima, vrši predsjednik Republike, a potvrđuje Vijeće ministara – Kabinet na čelu sa predsjednikom Republike. U praksi predsjednik, premijer i relevantni ministar zajedno odobravaju imenovanja na visoka rukovodeća mjesta,²¹ pri čemu se koristi sistem rezerve: da bi ušli u rezervu, kandidati moraju ispuniti kriterije sposobnosti, a prilikom konačnog odabira prihvaćeno je da ministri vrše imenovanja na osnovu sposobnosti i političkih kriterija. Francuska ima dugu tradiciju zapošljavanja otvoreno partijskih službenika, a u proteklim decenijama ministri su prilikom imenovanja na visoke pozicije naglašavali političku pripadnost,²² te se stoga vremenom u državnoj upravi Francuske povećao broj politički imenovanih. Jedan od pokazatelja je to što se oko 500 visokih mjesta u državnoj upravi prisilno isprazni nakon izbora da bi ih popunila vlada koja dolazi, posebno u ministarstvima finansija, unutrašnjih poslova, vanjskih poslova i pravosuđa.²³ Tome je posebno izloženo 200 mjesta rukovodilaca sektora u ministarstvima. Nakon promjene vlade tokom 1980-ih razriješeno je između polovine i dvije trećine, a predsjednik Sarkozy je tokom svog mandata tražio čvrstu političku kontrolu nad imenovanjima visokih državnih službenika.²⁴ Većina političkih imenovanja, oko 80%, popunjava se karijernim službenicima. Ti partijski državni službenici donijeli su svjesnu (i

str. 43. Članovi *grands corps* se nalaze na mnogim ključnim funkcijama u Vladi. Na tim funkcijama velika je interna i eksterna mobilnost. Oni tradicionalno djeluju kao posrednici između političkih i upravnih centara moći. Vidi: M. Meininger (2000), 'The Development and Current Features of the French Civil Service System', in H. Bekke and F. Van Der Meer (eds.), *Civil Service Systems in Western Europe* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing), str. 191, navedeno kao izvor u: *Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas*, str. 43

¹⁸ *Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas* (juni 2013), Institute for Public Policy Research, izdavač UK Cabinet Office, str. 43

¹⁹ Rouban (2004) u Peters i Pierre, str. 84, navedeno kao izvor u: *Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas*, str. 43

²⁰ Rouban (2004) u Peters i Pierre, str. 91, navedeno kao izvor u *Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas*, str. 44

²¹ Rouban (2007), str. 489, navedeno kao izvor u *Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas*, str. 44

²² *Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas* (juni 2013), str. 44

²³ A. Knapp i V. Wright (2006), *The Government and Politics of France* (Abingdon: Routledge), str. 291, navedeno kao izvor u: *Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas*, str. 44

²⁴ P. Bezes i P. Le Lidec (2011), 'Steering from the Centre in France in the 2000s: When Reorganization meets Politicisation', in C. Dahlström, B.G. Peters and J. Pierre (eds.), *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies* (Toronto: University of Toronto Press), str. 48, navedeno kao izvor u: *Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas*, str. 44

potencijalno riskantnu) odluku da budu uključeni u politiku u svom privatnom životu u nadi da će se to isplatiti u profesionalnom. Ostalih 20% dolazi izvan državne uprave, iz privatnog sektora ili šireg javnog sektora, često iz lokalne uprave Pariza.²⁵

Državni službenici mogu odlaziti iz vlade i vraćati se, zavisno od toga koja partija je na vlasti, krećući se kroz „mreže starih prijatelja“.²⁶ Kad je njihova partija na vlasti, oni se imenuju na najviše pozicije u kabinetima ili u državnoj upravi kao rukovodioci sektora ili menadžeri u ključnim ministarstvima. Kad njihova partija izgubi vlast, oni mogu otići u lokalnu upravu ili u privatni sektor. Ili mogu se vratiti na nižu poziciju u ministarstvu ili agenciji, s obzirom da je svim politički imenovanim (državnim službenicima) garantiran stalni radni odnos u državnoj upravi.²⁷ Rouban primjećuje da neke vlade više koriste ovlasti imenovanja nego druge te rukovodeći državni službenici nikad ne znaju da li je njihova pozicija sigurna nakon promjene vlade.²⁸ Na nivoima ispod najviših rukovodećih pozicija državna uprava je nepartijska. Prema nekim pokazateljima porast uticaja partijskih službenika negativno je uticao na klimu i ugled neutralnih karijernih državnih službenika u Francuskoj.²⁹ Uprkos politizaciji, državna uprava još uvijek ima snažan identitet i profesionalnu kulturu.³⁰

Njemačka

U Njemačkoj najviša rukovodeća mjesta u državnoj službi su *upravni državni sekretar i direktor uprave ili sektora*, koji se nazivaju „*politički državni službenici*.“ Na tim pozicijama većinom se nalaze karijerni državni službenici, čija se karijera postepeno razvijala do najviših rukovodećih mjesta u upravi na osnovu sposobnosti, ali imenuju se i kandidati izvan državne uprave.³¹ Rukovodeći državni službenici imenuju se doživotno, odnosno na neodređeno vrijeme, čime se osigurava da državni službenici ispunjavaju svoj ustavni zadatak i garantira se neutralnost državne uprave te pravna i ekonomska nezavisnost državnih službenika.³² Dužnost javnih službenika je nepristrasno i pravično postupanje u skladu sa Ustavom i poštovanjem javnog dobra.³³ Nakon imenovanja probni period traje dvije godine. Po Zakonu o karijerama službenika, član 4., za njihovo imenovanje nije potrebno provođenje javnog konkursa.³⁴ Generalno, ministar ili predsjednik odlučuju o imenovanju. U većini slučajeva,

²⁵ Rouban (2004) u Peters i Pierre, str. 90, navedeno kao izvor u: Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas, str. 45

²⁶ Rouban (2007), str. 489, citirano u: Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas, str. 45

²⁷ Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas (juni 2013), Institute for Public Policy Research, izdavač UK Cabinet Office, str. 45

²⁸ Isto, str. 46

²⁹ Rouban (2007) primjećuje da je taj osjećaj marginalizacije mnoge naveo da iz državne uprave odu raditi u privatni sektor ili u lokalnu upravu. Citirano iz: Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas, str. 45 i fusnota 92

³⁰ Rouban (2004) u Peters i Pierre, str. 98, navedeno kao izvor u: Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas, str. 45

³¹ Jann, W. Veit, S. (2010) Politicisation of Administration or Bureaucratisation of Politics? The case of Germany, Universitätsverlag Potsdam, str. 6

³² Innovations in Public Managers' Selection Systems in EU Member States (2014), Hellenic Ministry of Administrative Reform & e-Governance, European Public Administration Network (EUPAN), Odgovori Njemačke na upitnik, str. 119

³³ Tomažin, Mojca (2015) Kombinacija kariernega in pozicijskega modela v slovenskem uradniškem sistemu, Magistrsko delo, Kranj, str. 66

³⁴ Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim službenicima, prijedlog skupine poslanika Državnog zbora od 18.6.2013., 4. Prikaz uređenja u drugim pravnim sistemima i prilagođenost uređenju

prije te odluke, provodi se strukturirani intervju, a provodi ga komisija koju čine predstavnici službe za upravljanje ljudskim potencijalima, direktorata ili uprave za koju se vrši imenovanje, jednog neutralnog direktorata, kao i predstavnici osoblja, predstavnik za rodnu ravnopravnost i delegacija koja predstavlja hendikepirane osobe, ukoliko su uključeni njihovi zadaci.³⁵ S obzirom da su oni istovremeno i „politički državni službenici“, mogu biti „privremeno penzionisani“ u svakom trenutku bez navođenja razloga,³⁶ čime se osigurava da su upravni državni sekretari, direktori uprava ili generalni direktori, visoke diplomate i visoki obavještajni službenici saglasni sa temeljnim ciljevima vladinih politika. Ovu grupu je u 1997. godini činilo oko 500 službenika,³⁷ odnosno njihov broj je manje od 0,5% od svih državnih službenika na državnom nivou, prema podacima iz 2014.³⁸ U Njemačkoj svi državni službenici mogu biti članovi političkih partija i mogu biti kandidati na parlamentarnim izborima, iako u praksi to nije uobičajeno.³⁹ Istovremeno, ustavnim zakonom je definirano načelo sposobnosti za sve državne službenike, uključujući rukovodeće, po kojem kandidat, da bi postao državni službenik, mora posjedovati potrebne kvalifikacije.⁴⁰ Kako navodi OECD, ministar i uprava za upravljanje ljudskim potencijalima imaju uticaja na imenovanje navedenih rukovodećih državnih službenika, a nakon promjene vlade mijenjaju se mnogi upravni državni sekretari i direktori uprava,⁴¹ dok Jann i Veit navode da nakon izbora i promjene vlade oni ostaju na svojim mjestima.⁴²

Belgija

U Belgiji neki od elemenata reforme koja je provedena 2001. godine bili su da se uvede „sistem mandata“ za rukovodeće državne službenike, da se uvede jasnije razgraničenje odgovornosti između političkih funkcija i funkcija uprave, da se smanje veliki politički kabineti, za koje se smatralo da imaju previše osoblja i da su odgovorni za politizaciju sistema. To smanjenje ministarskih kabineta nije uspjelo te je u 2006. godini bilo 797 članova njihovog osoblja, dok je broj rukovodećih državnih službenika bio 173.⁴³

Sistem imenovanja na rukovodeća radna mjesta u organima uprave koji se primjenjuje u Belgiji može se svrstati u hibridne, jer predstavlja kombinaciju kriterija sposobnosti i konačne političke odluke. Nakon skandala (između ostalih Dutroux, Dioxine) i oštih reakcija javnosti u Belgiji su 2001. godine provedene opsežne reforme upravljanja ljudskim potencijalima u javnom sektoru, u kojima je važnu ulogu imalo posebno državno tijelo za

Evropske unije, str. 12, str. 11, iz istraživanja Državnog zbora 26/2010 Politički funkcioneri - javni službenici, uporedni pregled

³⁵ Innovations in Public Managers' Selection Systems in EU Member States (2014), Odgovori Njemačke na upitnik, str. 118

³⁶ Jann, W. Veit, S. (2010) Politicisation of Administration or Bureaucratisation of Politics? The case of Germany, Universitätsverlag Potsdam, str. 6

³⁷ OECD (2003) Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries, str. 21

³⁸ Innovations in Public Managers' Selection Systems in EU Member States (2014), Odgovori Njemačke na upitnik, str. 117

³⁹ Jann, W. Veit, S. (2010), str. 7

⁴⁰ Innovations in Public Managers' Selection Systems in EU Member States (2014), Odgovori Njemačke na upitnik, str. 118

⁴¹ OECD Human Resources Management Country Profiles, Germany, 2010, 2012

<http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Germany.pdf> (novembar 2015.)

⁴² Jann, W. Veit, S. (2010), str. 6

⁴³ Matheson, A. et al. (2007), "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing. doi:10.1787/136274825752, str. 34

odabir kadrova – SELOR, čiji je zadatak da osigura primjenu kriterija sposobnosti tokom imenovanja rukovodećih državnih službenika. Ovo tijelo je uključeno u odabir svih državnih službenika, uključujući i sve rukovodeće državne službenike u državnoj službi, osim posebnih savjetnika i osim politički imenovanog osoblja u ministarskim kabinetima. Na mjesta ispod tri najviša rukovodeća nivoa službenici se biraju internom procedurom u kojoj upravni odbor ministarstva tajno glasa kako bi preporučio kandidata. Taj prijedlog se šalje ministru, koji donosi konačnu odluku. Međutim, od ministra se očekuje da slijedi preporuku upravnog odbora. Ukoliko je preporuka odbora donesena jednoglasno, teško da je ministar može zanemariti.⁴⁴

Tri najviša rukovodeća mjesta državnih službenika (*predsjedavajući odbora, generalni direktor i direktor*) su mandatne funkcije. U procesu imenovanja na ove funkcije učestvuju SELOR (Ured za izbor državne uprave), koji osigurava primjenu kriterija sposobnosti, te prvi nadređeni. Za imenovanje na najviši rukovodeći nivo nadređeni je ministar, koji provjerava sposobnosti i političku podobnost. Ovaj proces odabira se može svrstati u hibridni jer za tri najviša rukovodeća nivoa ministar u konačnici daje saglasnost na imenovanje.⁴⁵

Proces imenovanja na funkciju predsjedavajućeg odbora ima dvije faze. Prvu, upravnu fazu provodi Ured za izbor državne uprave – SELOR, a u drugoj fazi ministar donosi odluku. U prvoj fazi provodi se složena procedura na kraju koje se izvrši prethodni odabir grupe kandidata koji ispunjavaju kriterije sposobnosti. Analiziraju se biografije i iskustvo kandidata, provode se ispiti i održavaju intervjui sa kandidatima. Ovu proceduru provodi komisija za odabir, koju imenuje SELOR i koju čine nezavisni stručnjaci, državni službenici i tehnički stručnjaci iz date oblasti iz javnog i privatnog sektora, a predstavnici sindikata imaju pravo prisustvovati ispitima kao posmatrači. Komisiju za odabir čine direktor SELOR-a ili njegov predstavnik kao predsjedavajući, vanjski stručnjak za menadžment, vanjski stručnjak za upravljanje ljudskim potencijalima, dva vanjska stručnjaka sa iskustvom ili znanjem o konkretnim zadacima datog radnog mjesta i dva rukovodeća državna službenika istog ili višeg ranga kao mjesto koje se popunjava. Na osnovu informacija iz standardiziranih obrazaca CV, SELOR utvrđuje koji kandidati ispunjavaju generalne uslove za mjesto u državnoj upravi i posebne uslove radnog mjesta. Kandidati koji prođu taj prethodni odabir zatim rade kompjuterizirani test, koji traje tri sata, sa velikim brojem pitanja, pri čemu se odgovori mogu korigirati uz pomoć standardizirane kompjuterske analize. Cilj ovog testa je ocjena upravljačkih kapaciteta i ličnosti kandidata, a rezultati se dostavljaju komisiji za odabir. Na sljedećem trosatnom testu kandidati analiziraju primjer iz prakse upravljanja, koji se odnosi na mjesto za koje su se prijavili, te komisiji za odabir predstavljaju rezultate analize i preporuke, tokom intervjua. Komisija za odabir ocjenjuje stručnost kandidata i njihove generalne upravljačke sposobnosti.

Komisija za odabir zatim ocjenjuje kandidate i svrstava ih u četiri grupe prema ostvarenim ocjenama, u skladu sa *Arrêté royal od 29.10.2001.*, koja je izmijenjena i dopunjena odlukom *Arrêté royal od 15.06.2004.* Ocjene se moraju pisano obrazložiti i dostaviti kandidatima. Rezultati se također pisano dostavljaju kandidatima, koji, po Zakonu od 11.04.1994. o javnosti u upravi, mogu tražiti dalja pisana obrazloženja u periodu od tri mjeseca. Oni kandidati koji su svrstani u grupe A i B položili su provedene ispite i nastavljaju učešće u procesu odabira.

⁴⁴ Matheson, A. et al. (2007), str. 16, 49

⁴⁵ Isto, str. 49

Nakon toga slijedi druga faza, u kojoj ministar, na osnovu konačne ocjene komisije za odabir, održava sastanke s kandidatima koji su dobili ocjenu A. Iz te grupe kandidata ministar odlučuje da imenuje jednog kandidata ili može odlučiti da ne izabere nijednog kandidata. Potrebno je da ministar obrazloži svoju odluku. Ako nije bilo kandidata s ocjenom A, ili ako niko s ocjenom A ne prihvaća mjesto, može se razmatrati odabir kandidata koji su dobili ocjenu B.⁴⁶

U Belgiji, kao i u Ujedinjenom Kraljevstvu, uloga ministara u imenovanju rukovodećih državnih službenika je ograničena, čime se objašnjava i činjenica da se u tim zemljama, u skladu s propisima ili sa ustaljenom praksom, imenovanja na visoke pozicije ne vrše u periodu prije izbora.⁴⁷ Također, u Belgiji je i nakon izbora veoma mali broj promjena na pozicijama državnih službenika.⁴⁸ Čini se da se značajnija uključenost političara u pitanja imenovanja kadrova može povezati sa formalnijim razgraničenjem uloga političara i državnih službenika, osim ako već dugo vremena postoji, u javnosti prepoznata i prihvaćena, politička neutralnost, kao što je to u Švedskoj.⁴⁹

Švedska

Ustavom Švedske propisano je da „Vlada ili organ kojeg imenuje Vlada vrši imenovanja na radna mjesta u organima uprave koji su u domenu Vlade. Prilikom imenovanja na radna mjesta u državnoj upravi u obzir se uzimaju samo objektivni faktori, kao što su sposobnost i stručnost.“⁵⁰ Državna uprava u Švedskoj poznata je po razvijenoj kulturi neutralnosti, stručnosti i meritokracije. U Švedskoj državnu upravu čini 11 ministarstava i preko 300 nezavisnih agencija koje provode politiku Vlade. Ipak, u Švedskoj ministri imaju pravo da predlože Vladi imenovanje rukovodilaca u svojim ministarstvima (*državnih sekretara*), a Vlada vrši njihovo formalno imenovanje. Vlada također imenuje rukovodioce (*generalne direktore*) agencija koje provode politiku. Nedavne reforme predstavljale su pokušaj da se ovaj proces imenovanja učini otvorenijim.⁵¹ Državni sekretar je drugi u hijerarhiji nakon ministra, a nadležan je za svakodnevni rad u ministarstvu, za vezu između ministra i državne službe te između ministarstva i Parlamenta, kao i za vezu između političkih partija ako je Vlada koalicijska. Državni sekretar također predstavlja ministra u javnosti i daje komentare u medijima.⁵² Ministar direktno imenuje svoje medijske i političke savjetnike. Državni sekretari i politički savjetnici generalno nisu karijerni državni službenici, nego su iz političkih partija ili drugih organizacija. Nakon promjene Vlade oni daju ostavku na svoje funkcije.⁵³ Od preko 300 vladinih agencija, Vlada imenuje generalne direktore u oko 200 agencija. Među njima, oko 35 agencija ima i zamjenika generalnog direktora, kojeg također imenuje Vlada. Generalni direktori i njihovi zamjenici imenuju se na period od šest godina,

⁴⁶ Matheson, A. et al. (2007), "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing. doi:10.1787/136274825752, str. 49 – 50

⁴⁷ Isto, str. 20

⁴⁸ Isto, str. 30 – 31

⁴⁹ Isto, str. 31

⁵⁰ Član 5., The Instrument of Government, jedan od četiri akta koji čine Ustav www.riksdagen.se/en/How-the-Riksdag-works/Democracy/The-Constitution/The-Instrument-of-Government (novembar 2015.)

⁵¹ Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas (juni 2013), Institute for Public Policy Research, izdavač UK Cabinet Office, str. 46

⁵² Izvor: C. Dahlström and J. Pierre (2011), 'Steering the Swedish State: Politicization as Coordination Strategy', in C. Dahlström, B.G. Peters and J. Pierre, *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies* (Toronto: University of Toronto Press), str. 204, navedeno kao izvor u: Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas, str. 47, fusnosta 100

⁵³ Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas, str. 47

a nakon toga njihov ugovor se može produžiti za tri godine. Opći izbori održavaju se svake četiri godine, tako da nova vlada naslijedi ranije imenovane generalne direktore. Generalni direktori ne daju ostavku nakon promjene Vlade, jer se njihove funkcije ne smatraju formalno političkim, kao što su druga politička imenovanja. U javnosti je bilo kritika u jednom periodu kada nije proveden formalni proces zapošljavanja na ove funkcije i kada se smatralo da postoji određeni stepen politizacije. Zato su od 2006. godine provedene reforme nakon kojih je proces zapošljavanja na mjesta generalnih direktora postao otvoreniji i transparentniji, objavljuju se javni konkursi i smanjen je broj imenovanja osoba koje su prethodno imale neku vezu s politikom: od 215 imenovanja, takvih imenovanja je bilo 32 ili 15%, a među tih 32 samo manji broj je direktno iz političkih organizacija. Također, nakon provedenih reformi, na mjesta generalnih direktora više nego prije imenuju se osobe iz privatnog sektora.⁵⁴ Ustavna komisija Parlamenta nadležna je za praćenje i razmatranje imenovanja nakon što su ona izvršena. Bilo je nekoliko slučajeva kada se u javnosti smatralo da kandidati koje je Vlada imenovala nisu bili odgovarajući te su zbog uznemirenosti u javnosti ti generalni direktori razriješeni.⁵⁵ U 2014. godini, od 4637 zaposlenih u ministarstvima, njih 188 bila su politička imenovanja (ministri, državni sekretari, politički savjetnici i drugi politički imenovani).⁵⁶ Na osnovu ocjene studije OECD iz 2007. godine može se zaključiti da u slučaju Švedske politička neutralnost predstavlja značajnu društvenu vrijednost te se politizacija može ograničiti relativno malim brojem pravila.⁵⁷

Ujedinjeno Kraljevstvo

U Ujedinjenom Kraljevstvu za imenovanje *stalnih sekretara i službenika u platnom razredu 3*, kao dvaju najviših zvanja u državnoj službi, uvijek je potrebno odobrenje Komisije za državnu službu.⁵⁸ Imenuju se na neodređeno vrijeme. Članom 10(2) Zakona o ustavnoj reformi i upravljanju iz 2010. godine propisano je da se sva imenovanja u državnu službu vrše prema sposobnostima na osnovu fer i otvorenog konkursa.⁵⁹ Za to se brine Komisija za državnu službu, koja redovno provodi reviziju zapošljavanja u ministarstvima. Saglasnost ove komisije je uslov za imenovanje na najviša rukovodeća mjesta u državnoj službi, a to su mjesta svih stalnih sekretara te otvoreni konkursi za mjesta platnih razreda 3 i 2 i interni oglasi za mjesta platnog razreda 3, pri čemu Komisija odlučuje na koji način će biti uključena u proces izbora. Obično jedan od dvanaest članova Komisije za državnu službu nadzire proces imenovanja i predsjedava konkursnom komisijom, koju uglavnom čine osobe izvan državne službe, uključujući neizvršne direktore, koji su vanjski savjetodavni članovi odbora ministarstava i koji imaju značajnu ulogu u imenovanju stalnih sekretara, jer mogu pomoći da se tokom konkursa osigura dovoljan fokus na ključne vještine i sposobnosti.⁶⁰ Članovi **Komisije za državnu službu** biraju se na osnovu rezultata javnog, fer i otvorenog konkursa na jedan mandat u trajanju do pet godina, bez mogućnosti ponovnog izbora. Uz to, o imenovanju prvog člana (predsjednika) Komisije za državnu službu vrše se konsultacije sa predsjednicima klubova glavnih opozicionih partija u

⁵⁴ Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas, str. 47 – 48

⁵⁵ Isto, str. 49

⁵⁶ Swedish Government Offices Yearbook 2014, str. 45 <http://www.government.se/information-material/2015/07/facts-and-figures---swedish-government-offices-yearbook-2014/>

⁵⁷ Vidi: Matheson, A. et al. (2007), "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing. doi:10.1787/136274825752, str. 22

⁵⁸ Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas, str. 16

⁵⁹ Osim posebnih savjetnika i određenih mjesta u diplomatskoj službi.

⁶⁰ Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas, str. 15

parlamentu. Članove Komisije za državnu službu formalno imenuje Kraljica, na osnovu preporuke premijera.⁶¹

Imenovanje stalnih sekretara

U formalnom procesu imenovanja stalnih sekretara prvi član (predsjednik) Komisije za državnu službu ili osoba koju on imenuje predsjedava tokom provođenja konkursa za mjesta stalnih sekretara. Prvi član se u svakoj fazi konkursa sastaje sa ministrom i na raspolaganju je ako ministar izrazi određenu zabrinutost ili postavi pitanja u vezi s procesom ili kandidatima. Na početku je potrebno konsultirati se sa ministrom o prirodi posla i potrebnim vještinama. Potrebna je saglasnost ministra sa sastavom konkursne komisije i opisom poslova radnog mjesta za koje se raspisuje konkurs. Potrebno je da se ministar susretne sa svakim uspješnim kandidatom s liste uspješnih kandidata i da nakon toga da povratnu informaciju konkursnoj komisiji. Premijera se mora informirati o toku ovog procesa izbora. Konkursna komisija preporučuje imenovanje ministru. Ako članovi komisije nisu mogli da se slože o tome kojeg kandidata će preporučiti, održavaju se razgovori sa ministrom i rukovodiocem Državne službe. Konkursna komisija u svojoj pisanoj preporuci mora navesti na koji način je uzela u obzir komentare ministra. Ako ministar nije zadovoljan, on može tražiti da konkursna komisija ponovo razmotri svoju preporuku. Za bilo kakvu izmjenu preporuke komisija mora tražiti odobrenje Odbora Komisije za državnu službu. Konačnu odluku o imenovanju donosi premijer, u skladu sa Zakonom o ustavnoj reformi i upravljanju iz 2010. godine. Ukoliko premijer odluči da ne imenuje preporučenog kandidata, cijeli proces se ponavlja. (Komisija za državnu službu, 2012)⁶²

Kako navodi OECD, „svi posebni politički savjetnici ministra mijenjaju se sa promjenom vlade, ali ostalo menadžersko, rukovodeće osoblje se ne mijenja, jer državni službenici moraju biti nepristrasni.“⁶³

Švicarska

U Švicarskoj sva rukovodeća mjesta u upravi otvorena su za vanjske aplikante izvan organa uprave. Ministar i njegov kabinet imaju značajan uticaj na imenovanje i razrješenje najviših rukovodilaca u ministarstvu. Ipak, promjenom vlade ne mijenjaju se svi rukovodioci.⁶⁴

Austrija

U Austriji, po Zakonu o objavljivanju konkursa, za većinu rukovodećih radnih mjesta u državnoj upravi na državnom nivou mora se objaviti javni konkurs na internetskoj stranici www.job-boerse.gv.at i u Službenom glasniku. U relevantnom ministarstvu uspostavlja se stalna ili pojedinačna komisija za ocjenu, koja svoje stručno mišljenje o kandidatima mora podnijeti ministru. Ovu komisiju čine članovi koje imenuje ministar i članovi koje imenuju predstavnici osoblja ministarstva. Ministarstvo mora na web-stranici objaviti, navodeći brojeve, a ne imena kandidata, koji kandidati su uspješni, te navesti imena članova komisije, a nakon toga i ime najboljeg kandidata. Kandidati za rukovodeća radna mjesta u

⁶¹ Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas, str. 15, fusnota 16

⁶² Isto, str. 16 - 17

⁶³ OECD Human Resources Management Country Profiles, United Kingdom, 2010, 2012
<http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20United%20Kingdom.pdf> (novembar 2015.)

⁶⁴ OECD Human Resources Management Country Profiles, Switzerland, 2010, 2012
<http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Switzerland.pdf> (novembar 2015.)

ministarstvima, kao što su mjesta *generalnih direktora*, imenuju se na period od pet godina, uz mogućnost još jednog mandata od 5 godina. Ako su prethodno bili državni službenici, mogu se vratiti na posao u državnoj službi ili aplicirati na drugu funkciju u državnoj službi. U 2008. godini stupila je na snagu izmjena Zakona, kojom je posebno naglašena potreba povećanja broja žena kandidatkinja za rukovodeća radna mjesta i povećanja transparentnosti postupka zapošljavanja.⁶⁵ OECD navodi da se nakon promjene vlade mnogi savjetnici ministara mijenjaju, za razliku od ostalih rukovodećih pozicija.⁶⁶

Slovenija

U Sloveniji, član 28. Zakona o javnim službenicima propisuje da službenik izvršava javne poslove na opću korist, politički neutralno i nepristrasno. Također u skladu sa Zakonom o javnim službenicima⁶⁷ radna mjesta rukovodećih državnih službenika nazivaju se *položaj*, a položaja ima nekoliko vrsta: u ministarstvima *generalni direktor*, *generalni sekretar* i *voditelji organizacijskih jedinica*; u organima u sastavu ministarstava *direktor organa* i *voditelji organizacijskih jedinica*; u upravnim jedinicama *načelnik upravne jedinice* i rukovodioci organizacijskih jedinica; u lokalnoj upravi *direktor* i *voditelji organizacijskih jedinica*.

Za položaje generalnih direktora, generalnih sekretara, direktora organa u sastavu ministarstava, direktora vladinih službi i načelnika upravnih jedinica, javni konkurs provodi posebna konkursna komisija, koju za svaki odabir imenuje Službeničko vijeće. Konkursna komisija utvrđuje koji kandidati ispunjavaju uslove i imaju stručnu osposobljenost za određeni položaj. Svoju odluku dostavlja kandidatima koji ispunjavaju uslove i kandidatima koji nisu ispunili uslove, a listu kandidata koji su po njenoj ocjeni odgovarajući za taj položaj komisija dostavlja funkcioneru koji će biti nadređen tom službeniku na položaju. Funkcioner bira kandidata koji je po njegovoj ocjeni najprimjereniji, pri čemu on svoju odluku ne obrazlaže. O izboru se ne donosi odluka, nego se informira izabrani kandidat i ostali kandidati koji nisu izabrani. Ukoliko funkcioner ocijeni da nijedan kandidat sa liste nije odgovarajući za položaj, on može tražiti da Službeničko vijeće ponovi postupak ili može sam imenovati konkursnu komisiju koja će provesti postupak. U konkursnu komisiju Službeničko vijeće imenuje članove Službeničkog vijeća, državne službenike, stručnjake iz oblasti javne uprave, iz oblasti upravljanja ljudskim potencijalima i iz oblasti poslova za koje se provodi konkurs. Ukoliko funkcioner odluči da sam imenuje komisiju, dužan je tu odluku pismeno obrazložiti Službeničkom vijeću. Službeničko vijeće ima dvanaest članova, od kojih tri člana imenuje predsjednik Republike i to stručnjake iz oblasti javnog sektora, tri člana biraju između sebe službenici prvog i drugog nivoa u organima državne uprave, dva člana imenuju sindikati, a četiri člana imenuje vlada na prijedlog ministra uprave.⁶⁸

Uslovi za izbor na položaj su, pored općih uslova za radna mjesta svih službenika, i funkcionalna znanja upravnog rukovođenja, rukovođenja ljudskim potencijalima i druga specijalna znanja, s tim što, generalni sekretar, generalni direktor, direktor organa u *sastavu*,

⁶⁵ Innovations in Public Managers' Selection Systems in EU Member States (2014), Odgovori Austrije na upitnik, str. 88 – 90

⁶⁶ OECD Human Resources Management Country Profiles, Austria, 2010, 2012
<http://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Austria.pdf> (novembar 2015.)

⁶⁷ Uradni list RS, št. 56/02, 110/02, 02/04, 23/05, 35/05 - upb1, 62/05, 75/05, 113/05, 32/06 - upb2, 33/07, 63/07-upb3, 65/08, 40/12 <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3177>, član 80. (novembar 2015.)

⁶⁸ Članovi 60., 64., 178., 175. Zakona o javnim službenicima

direktor vladine službe, načelnik upravne jedinice i direktor lokalne uprave ta funkcionalna znanja stiču nakon imenovanja, u roku od petnaest mjeseci. Oni se imenuju na period od pet godina, nakon čega se imenovanje može ponoviti na još pet godina bez internog ili javnog konkursa. Ministar, odnosno funkcioner može predložiti vladi razrješenje rukovodioca na položaju u periodu od jedne godine od ministrovog preuzimanja funkcije i u periodu od jedne godine od imenovanja tog rukovodioca na položaj. Generalne sekretare i generalne direktore u ministarstvima, direktore organa i direktore vladinih službi imenuje vlada na prijedlog nadležnog ministra, odnosno funkcionera. Direktora lokalne uprave imenuje nadređeni, dok načelnika upravne jedinice imenuje ministar uprave. Ukoliko prije imenovanja nisu imali status službenika, s njima se zaključuje ugovor o zaposlenju na pet godina. Nakon prestanka položaja, ukoliko su prije imenovanja na položaj bili zaposleni kao službenici u istom ili drugom državnom organu ili u lokalnoj upravi, premještaju se na radno mjesto koje odgovara njihovom rangu i za koje ispunjavaju uslove.⁶⁹

Iz izvještaja Evropske komisije o napretku Slovenije, prije članstva, „proizlazi da je EK isticala nužnost donošenja posebnog zakona za javne službenike, implicitno izražavala sklonost prema utemeljenju karijernog sustava, podržavala potrebu za stvaranjem javne službe neovisne o političkoj vlasti te naglašavala važnost reforme platnog sustava (tako da se plaće u javnom sektoru bolje usklade s plaćama u privatnom sektoru) i utemeljenje sustava osposobljavanja (Fournier, cit. u: Marčetić, 2005: 175). Ako se uzmu u obzir menadžerske i modernizacijske reforme koje su od 1980-ih nadalje provodile zapadnoeuropske države, preporuke EK mogu se smatrati donekle zastarjelima. Međutim, EK je primijetila da tranzicijske države nemaju razvijenu klasičnu upravu, koja počiva na profesionalizmu službenika i načelu zakonitosti u njihovu postupanju. Njezini su zahtjevi bili u skladu s tvrdnjom: bitno je da tranzicijski službenik bude efikasan i štedljiv, ali još je važnije da bude stručan i politički neovisan.“⁷⁰

Hrvatska

U Hrvatskoj, u kategoriji radnih mjesta rukovodećih službenika, na radna mjesta *glavnog tajnika ministarstva i državnog ureda, zamjenika predstojnika državnog ureda, zamjenika ravnatelja državnih upravnih organizacija, ravnatelja ureda Vlade, predstojnika Ureda potpredsjednika Vlade, ravnatelja ureda, agencija, direkcija i drugih stručnih službi koje Vlada osniva uredbom te predstojnika ureda državne uprave u jedinicama područne (regionalne) samouprave, službenike imenuje i razrješava Vlada na prijedlog čelnika tijela, na temelju javnog natječaja na razdoblje od četiri godine. Do provedbe javnog natječaja, Vlada može za obavljanje poslova rukovodećeg službenika ovlastiti najduže do šest mjeseci državnog službenika zatečenog u državnoj službi.*⁷¹

U Nacionalnom programu Republike Hrvatske za pristupanje Evropskoj uniji – 2009. godina, kao ostvareni rezultat u reformi državne uprave, navedeno je sljedeće: „Depolitizacija državne uprave. Uredbom o dopunama Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi, donesenom u veljači 2008. godine, propisani su uvjeti za imenovanje rukovodećih državnih službenika (tajnika ministarstava, ravnatelja u ministarstvu, zamjenika tajnika Vlade,

⁶⁹ Članovi 80. – 83., 68. – 73. Zakona o javnim službenicima

⁷⁰ Veronika Herak, Madridski kriterij za pristupanje Europskoj uniji, *HKJU – CCPA*, god. 11. (2011.), br. 3., str. 793–816, str. 804 – 805 http://www.iju.hr/HJU/HJU/preuzimanje_files/2011-3%2009%20Herak.pdf

⁷¹ Ministarstvo uprave Hrvatske <https://uprava.gov.hr/koja-su-radna-mjesta-rukovodecih-drzavnih-sluzbenika-koje-imenuje-vlada-na-prijedlog-celnika-tijela-na-razdoblje-od-cetiri-godine-i-kako-se-popunjavaju/13541> (novembar 2015.)

predstojnika ureda Vlade, zamjenika državnog tajnika središnjih državnih ureda, te zamjenika i pomoćnika ravnatelja državnih upravnih organizacija). Implementacija zakonskih odredbi o depolitizaciji i profesionalizaciji državne službe je pri dovršetku. Raspisivanje javnih natječaja za rukovodeće državne službenike (*na radna mjesta na kojima su bili politički imenovani dužnosnici; oko 200 njih*)⁷² započelo je u veljači 2008. U periodu do studenog 2008., postupak imenovanja rukovodećih državnih službenika temeljem javnog natječaja (odnosno postupak razrješenja dosadašnjih politički imenovanih dužnosnika na tim mjestima) u cijelosti je proveden u 19 središnjih tijela državne uprave, u Tajništvu Vlade i u svim uredima Vlade Republike Hrvatske. Postupak je potrebno provesti za još ukupno 28 radnih mjesta. Ujedno, u cilju jačanja upravljačkih kapaciteta u tijelima državne uprave, u pojedinim tijelima povećan je i ukupan broj radnih mjesta rukovodećih državnih službenika. Kako bi se osigurala objektivnost postupka provođenja javnog natječaja, u komisiji za provedbu natječaja obvezno je prisutan predstavnik Središnjeg državnog ureda za upravu.⁷³ „Svrha depolitizacije je razgraničenje političke i službeničke sfere u upravi radi osiguravanja političke neovisnosti, profesionalizma i kontinuiteta u obavljanju najviših izvršnih funkcija, koje su do sada bile rezervirane za politička imenovanja i bile su podložne smjenama s promjenom političke vlasti.“⁷⁴

U Strategiji razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, koju je donio Hrvatski sabor 12.6.2015. godine, navodi se da „uključivanjem u europski upravni prostor Republika Hrvatska se obvezala temeljiti postupanje javne uprave na sljedećim načelima:

- pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost)
- otvorenost i transparentnost
- odgovornost
- učinkovitost i djelotvornost
- koherentnost.⁷⁵

⁷² Jadranka Jurinjak, Glavni rezultati provedbe Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011., *Hrvatska javna uprava*, god. 9. (2009.), br. 1., str. 29–43, str. 37

http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=199894

⁷³ Nacionalni program Republike Hrvatske za pristupanje EU - 2009. godina, str. 44 – 45

http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/NPPEU_2009.pdf (novembar 2015.)

⁷⁴ Jadranka Jurinjak, Glavni rezultati provedbe Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., *Hrvatska javna uprava*, god. 9. (2009.), br. 1., str. 29–43, str. 37

http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=199894

⁷⁵ Narodne novine http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html (novembar 2015.)

Tabele OECD-a

Tabela 2. Promjena ministarskih savjetnika i rukovodećih državnih službenika nakon promjene vlade (2010)⁷⁶

	Savjetnici ministara	(Najviši Nivo 1)	Nivo 2	Nivo 3	Nivo 4	Nivo 5	(Najniži) Nivo 6
Austrija	○	○	○	○	○	○	○
Belgija	●	⊙	○	○	○	○	○
Francuska	○	⊙	⊙	○	○	○	○
Njemačka	nije dostupno	●	●	○	○	○	○
Slovenija	○	⊙	○	○	○	○	○
Švedska	●	○	○	○	○	○	○
Švicarska	⊙	⊙	○	○	○	○	○
Ujedinjeno Kraljevstvo	●	○	○	○	○	○	○
Ukupno OECD33							
● da, svi	14	5	3	1	0	0	0
○ da, mnogi	7	8	6	3	1	1	0
⊙ da, nekoliko	1	9	5	3	4	2	1
○ ne	4	11	19	26	28	28	26

Napomena: ovo je dio tabele OECD-a iz 2011., sastavljene na osnovu odgovora država članica OECD-a.

Kako se vidi iz tabele, nakon promjene vlade: u Njemačkoj se promijene i mnogi najviši rukovodeći državni službenici; u Belgiji, Francuskoj, Sloveniji i Švicarskoj promijeni se određeni, manji broj najviših državnih službenika; dok se u Austriji, Švedskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu ne mijenjaju.

U tabeli 3. niže navedeni su podaci iz *Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas, Institute for Public Policy Research* i iz Studije OECD-a Matheson, A. et al. (2007) o tome ko imenuje rukovodeće državne službenike, pri čemu su autori koristili termin „*upravni*“ za imenovanje koje vrši nezavisno tijelo, termin „*politički*“ za imenovanje koje direktno vrši političar i termin „*hibridni*“ za imenovanje u kojem učestvuje nezavisno tijelo, a konačni odabir vrši političar.

⁷⁶ OECD, Government at a Glance 2011 <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4211011ec024.pdf?expires=1448533621&id=id&accname=guest&checksum=B5296770C488CCF5B1CFE45183A1961A> (novembar 2015.)

Tabela 3. Ko vrši imenovanje rukovodećih državnih službenika?⁷⁷

Zemlja	Nivo 1 (generalni sekretar, sekretar, stalni sekretar i slično)	Nivo 2 (generalni sekretar, sekretar, stalni sekretar, generalni direktor i sl.)	Nivo 3	Nivo 4	Nivo 5
Francuska	politički	hibridni	hibridni	hibridni	upravni
Belgija	hibridni	hibridni	hibridni	hibridni	hibridni
Švedska	politički	politički	politički	politički	upravni
Ujedinjeno Kraljevstvo	upravni	upravni	upravni	upravni	upravni
Evropska komisija	hibridni	hibridni	hibridni	upravni	upravni

Napomene:

„Politički“ se odnosi na imenovanje koje direktno vrši političar.

„Upravni“ se odnosi na imenovanje koje vrši nezavisno tijelo isključivo prema sposobnostima.

„Hibridni“ se odnosi na imenovanje prema sposobnostima (konkurs, nezavisno tijelo), ali gdje konačni odabir vrši političar.⁷⁸

LITERATURA I IZVORI

Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas (juni 2013), Institute for Public Policy Research, izdavač UK Cabinet Office

Innovations in Public Managers' Selection Systems in EU Member States (2014), Hellenic Ministry of Administrative Reform & e-Governance, European Public Administration Network (EUPAN)

Čehovin, M., Haček, M. (2014) Kritična analiza politizacije državne uprave v Sloveniji, *Teorija in praksa let. 51, 2–3/2014*, str. 434 – 457

Jann, W. Veit, S. (2010) Politicisation of Administration or Bureaucratisation of Politics? The case of Germany, Universitätsverlag Potsdam

Kuperus, H., Rode, A. (2008) Top Public Managers in Europe, European Institute of Public Administration

Lilić, S. (2008) Primjena koncepta evropskog upravnog prostora u procesu pristupanja Evropskoj uniji, Pravni kapacitet Srbije za evropske integracije, *Zbornik radova, Knjiga III*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

http://www.slilic.com/bibliografija/2008_Primena_koncepta_Evropskog_upravnog_prostora.pdf

⁷⁷ Podaci su preuzeti iz sljedećih tabela:

- Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas, str. 35, tabela 2.

- Matheson, A. et al. (2007), "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing. doi:10.1787/136274825752, str. 15, tabela 2.

⁷⁸ Definicije su preuzete iz: Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service: Lessons from Overseas (juni 2013), Institute for Public Policy Research, izdavač UK Cabinet Office, str. 35

Musa, Anamarija (2006) Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava, *Hrvatska javna uprava*, god. 6. (2006.), br. 1., str. 123.–154.

Jurinjak, Jadranka (2009) Glavni rezultati provedbe Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011., *Hrvatska javna uprava*, god. 9. (2009.), br. 1., str. 29–43
http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=199894

Herak, Veronika (2011) Madridski kriterij za pristupanje Europskoj uniji, *HKJU – CCPA*, god. 11. (2011.), br. 3., str. 793–816

Tomažin, Mojca (2015) Kombinacija kariernega in pozicijskega modela v slovenskem uradniškem sistemu, Magistrsko delo, Kranj

Matheson, A. et al. (2007), "Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants", *OECD Working Papers on Public Governance*, 2007/6, OECD Publishing. doi:10.1787/136274825752

OECD (2003) Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries

OECD Human Resources Management Country Profiles, 2010, 2012

OECD, Government at a Glance 2011 <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4211011ec024.pdf?expires=1448533621&id=id&accname=guest&checksum=B5296770C488CCF5B1CFE45183A1961A>

Zakono o upravi Bosne i Hercegovine

Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore, Izvještaj o stanju rješavanja upravnih stvari u 2011. godini

Ministarstvo uprave Hrvatske <https://uprava.gov.hr/koja-su-radna-mjesta-rukovodecih-drzavnih-sluzbenika-koje-imenuje-vlada-na-prijedlog-celnika-tijela-na-razdoblje-od-cetiri-godine-i-kako-se-popunjavaju/13541> (novembar 2015.)

Nacionalni program Republike Hrvatske za pristupanje EU - 2009. godina
http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/NPPEU_2009.pdf (novembar 2015.)

Strategija razvoja javne uprave Hrvatske za razdoblje od 2015. do 2020. godine

Zakon o javnim službenicima Slovenije
<http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3177> (novembar 2015.)

The Instrument of Government Švedske www.riksdagen.se/en/How-the-Riksdag-works/Democracy/The-Constitution/The-Instrument-of-Government (novembar 2015.)

Swedish Government Offices Yearbook 2014 <http://www.government.se/information-material/2015/07/facts-and-figures---swedish-government-offices-yearbook-2014/> (novembar 2015.)

Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States (2008), Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, France

Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim službenicima, prijedlog skupine poslanika Državnog zbora od 18.6.2013.