

Mirel Mujkanović<sup>\*1</sup>

## **PROFESIONALIZACIJA JAVNE UPRAVE SA POSEBNIM OSVRTOM NA EVROPSKU UNIJU**

### **SAŽETAK**

Značaj i posebnost profesionalizacije javne uprave proizilazi iz njenih osnovnih komponenata gdje se obavljanje poslova na osnovu stručnih kvalifikacija i sposobnosti, u skladu sa zakonskim propisima i uslovima zasnovanim na objektivnim kriterijima za ulazak i napredovanje u službi pojavljuje kao preduslov stvaranja uprave kakvu građani že.

Osvrčući se na prisutne tendencije u javnoj uprave u radu je dat kompletan prikaz profesionalizacije kao savremene tendencije. Definisane su i obrađene njene osnovne komponente, te je utvrđeno da istu sačinjava obrazovanje, stručnost, funkcionalnost i motivacija.

Osnivanjem SIGME kao zajedničke inicijative OECD-a i Evropske unije u cilju jačanja temelja za poboljšano javno upravljanje, a time i podrške društveno-ekonomskom razvoju kroz izgradnju kapaciteta javnog sektora, jačanje horizontalnog upravljanja i provedbu reformi javne uprave, mogu se pratiti aktivnosti Evropske unije koje doprinose značaju profesionalizacije javne uprave. U tom smislu SIGMA je kroz usvajanje evropskih standarda službeničkog prava definisala kriterije kakvi službenici trebaju biti i to: profesionalni, stručni, odgovorni, podložni i vezani za zakonske propise. Pored navedenog, aktivnosti koje doprinose njenom razvoju mogu se pratiti i kroz druge dokumente koje je SIGMA usvojila, ali i kroz Preporuke Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope i Odbora ministara Vijeća Evrope.

Među državama članicama postoje različiti modaliteti definisanja i statusnog rješenja položaja državnih službenika ali se kao osnovni princip zapošljavanja i napredovanja prihvata sistem zasluga. U tom smislu profesionalizacija javne uprave u Evropskoj uniji je jedinstven standard sa različitim varijacijama provođenja istog u cilju stvaranja uprave koja će moći odgovoriti svim izazovima koji se postavljaju pred nju.

**Ključne riječi:** profesionalizacija javne uprave, sistem zasluga, Evropska unija, SIGMA, evropski standardi.

## UVOD

Koncept profesionalizacije zasniva se na obrazovanim, stručnim, funkcionalnim i motivisanim pojedincima koji svoje poslove obavljaju kao jedino i stalno zanimanje, nezavisno od uticaja politike i pritiska koji im se nameće. Zahvaljujući ovome, profesionalizacija se kao savremena tendencija po svojoj vrijednosti i značaju ističe u odnosu na druge prisutne tendencije.

Obrazovanje predstavlja temeljnu osnovnu komponentu u procesu stvaranja profesionalnog službenika, koji kroz proces učenja stiče znanja i priprema se za rad u praktičnom smislu. Kvalitetan motivacijski sistem zadovoljava određene oblike ponašanja kao što je zadržavanje najkvalitetnijih ljudi, poticanje kreativnosti i inovativnosti, ostvarenje ciljeva i razvoja organizacije. Spoj znanja i motiviranosti kroz sigurna i pristojna primanja, doprinose funkcionalnosti i ispunjenju radnih zadataka službenika ali i cjelokupne javne uprave. Prisutne tendencije u svojoj osnovi imaju za posljedicu priznavanje značajnijeg položaja i uloge građana kao korisnika njenih usluga, šireg kataloga njihovih prava, a profesionalizacija kao jedna od najznačajnijih savremenih tendencija omogućava njihovu primjenu u stvarnosti kroz procedure i postupke koje provode obrazovani, nezavisni, profesionalni i stručni pojedinci. Načelo vladavine prava, pravde i pravičnosti zajedno sa načelima moralnosti, pristojnosti, poštovanja i uvažavanja stvara profesionalca, koji svoju stručnost i kapacitet realizira kroz efikasnost aparata javne uprave ali i zadovoljstvo građana. U svemu navedenom izuzetno je bitan merit sistem koji predstavlja sistem prijema u javnu upravu zasnovan na zaslugama, objektivnim i stručnim kvalifikacijama, uz potpuno isključenje politike, potpuno suprotan sistemu poznatom pod nazivom sistem plijena, koji se zasnivao na dodjeli radnog mesta u državnoj službi na osnovu predanosti određenoj političkoj partiji koja osvoji vlast, pa time smješta svoje partijske odane kadrove.

Orijentirajući se prema građanima i stepenu njihovog zadovoljstva, uslugama koje pruža javna uprava ali i zadacima koji se pred nju postavljaju u savremenoj dobi, koji su mnogobrojni i veoma složeni, u modernim državama, članicama Evropske unije promovišu se standardi profesionalnosti službenika javne uprave. Značaj profesionalizacije javne uprave prepoznat je od strane Evropske unije još 1997. godine, usvajanjem Preporuke 1322, Preporuke R (2000) 6, te Preporuke 1617 od 2003. godine. Da bi se osiguralo profesionalno, efikasno i nepričasno djelovanje javne uprave SIGMA u svojem dokumentu iz 1999. godine pod nazivom „European Principles for Public Administration“ utvrdila je standarde službeničkog prava i to: djelovanje javne uprave u javnom interesu,

depolitizaciju i profesionalizaciju javne uprave, individualne odgovornosti državnih službenika, jasno definisana prava i dužnosti državnih službenika, zapošljavanje i napredovanje na temelju zasluga, odnosno merit sistem, zasnovan na sposobnosti i znanju, uz isključenje politike i bilo kojeg drugog vida diskriminacije.

## 1. Začetak savremenih tendencija

U razvoju uprave postoje određene pravilnosti koje nazivamo tendencijama.<sup>1</sup> Pod tendencijom podrazumijevamo slijed pojavnih oblika u razvoju kod kojeg su vremenski bliži oblici sličniji sadašnjem izgledu pojave od vremenski udaljenijih oblika.<sup>2</sup> Postojanje tendencija omogućava predviđanje razvoja uprave sa određenom mjerom vjerodostojnosti, koja je veća ukoliko je veći broj faktora u pravilnosti kretanja. Zbog toga tendenciju treba shvatiti šire od statističkog trenda, jer se ona može očitovati i u promjenama koje nisu statistički mjerljive.<sup>3</sup> Posmatrajući je kao takvu možemo pratiti njen razvoj, gdje državna uprava kao vlast, prerasta u upravu kao „servis građana“.<sup>4</sup> Ovakvo shvatanje uprave, gdje građani imaju centralnu ulogu, odnosno kvaliteta zadovoljavanja njihovih potreba nameće različite savremene tendencije u razvoju uprave, koje se u postojećoj teoriji svrstavaju u četiri grupe i to:

1. Tendencija diferencijacije upravnih organizacija čiju prisutnost u smislu razlikovanja, isticanja i odvajanja uočavamo u svim njenim komponentama, od državne uprave, preko lokalne i regionalne samouprave i javnih službi do novih načina upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi.<sup>5</sup> Diferencijacijom savremene uprave dolazi do stvaranja različitih agencija i javnih službi<sup>6</sup> koje obavljaju poslove

71

<sup>1</sup> Tendencija-lat. *Tendentia*, težnja (u određenom smjeru, za nekim ciljem); sklonost; smjer; stremljenje; namjera, cilj (npr. knjige); na burzi: sklonost cijena (skakanju ili pada-nju), <http://www.onlinerječnik.com> (20. august 2015.)

<sup>2</sup> E. Pusić, *Uprava*, Školska knjiga, Zagreb 1961, 38.

<sup>3</sup> S. Ivaništević, „Pusićeva teorijsko-metodološka polazišta u istraživanju javne uprave: kontinuitet i/ili diskontinuitet“, *Hrvatska komparativna javna uprava*, 2012, 469.

<sup>4</sup> F. Otajagić, „Savremene tendencije u javnoj upravi“, *Analji Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici*, 8/2011, 269.

<sup>5</sup> I. Koprić, „Savremena javna uprava i njeno proučavanje-kompleksnost i integracija“, *Zbornik radova u čast prof. dr. Simeona Gelevskog*, 2014, 1.

<sup>6</sup> Pojam „javna služba“ (service public) razvio se krajem 19. stoljeća kroz praksu francuskog Državnog savjeta (Conseil d'Etat), a izvorno je označavao aktivnost uprave po načelima javnog prava., I. Borković, *Službeničko pravo*, Informator, Zagreb, 1999, 37-38. Javna služba je svaka djelatnost čije obavljanje mora biti obezbijeđeno, regulisano i kontrolisano od strane onih koji vladaju jer je obavljanje ove djelatnosti neophodno za

koje su nekada isključivo obavljali državni organi.

2. Tendencija prema ograničenju prinude u upravi koja se kao rezultat javlja prije svega razvojem države u smijeru većeg poštovanja i djelotvornije zaštite osnovnih ljudskih prava.<sup>7</sup>

3. Tendencija prema informatizaciji uprave smatra se glavnim elementom i instrumentom za reformu javne uprave kako zbog povećanja učinkovitosti, tako i zbog poboljšanja isporuke državnih usluga.<sup>8</sup>

4. Profesionalizacija kao savremena tendencija javne uprave po svome značaju se izdvaja od drugih prisutnih tendencija kojim uprava treba da teži, a kako sam predmet istraživanja glasi na ovu temu, u nastavku ćemo, kroz posebna poglavla, detaljno obraditi i izložiti sve specifičnosti koje sa sobom nosi ova tendencija, ukazujući da samo školovan, stručan, funkcionalan i motivisan kadar može obezbijediti da cjelokupan administrativni sistem uprave bude istinski servis građana. Zbog toga ćemo se na ovome mjestu zadržati samo na davanju osnovnih određenja profesionalizacije.

Prema tome profesionalizaciju javne uprave možemo posmatrati kroz obavljanje poslova na osnovu stručnih kvalifikacija i sposobnosti u javnoj upravi, u skladu sa zakonskim propisima i uslovima zasnovanim na objektivnim kriterijima za ulazak i napredovanje u službi, te ostvarenja plate odnosno obezbjeđenje uslova za egzistenciju službenika i njegove porodice.<sup>9</sup>

## **2. Pojam profesionalizacije javne uprave**

Profesionalizacija je proces kroz koji pojedina zanimanja razvijaju zajedničke obrasce obrazovanja, ponašanja, rada i profesionalnog nadzora.<sup>10</sup> Kao organizacijski oblik, profesionalizacija uključuje regulacijsko tijelo kojim se osiguravaju standardi obavljanja poslova od strane članova,

---

ostvarivanje i razvoj društvene uzajamnosti i ujedno je takve prirode da ne može biti ostvareno bez intervencije vladajuće sile., D. Leon, *Preobražaj javnog prava*, I. Knjižara Gece Kona, Beograd, 1929, 51. Veliki broj autora dao je svoje određenje pojma javne službe, kao što je prof. Ivo Krbek, Nikola Stjepanović, Pavle Dimitrijević, Andre Lobader, Marsel Valin idr.

<sup>7</sup> F. Otajagić (2011), 275

<sup>8</sup> L. Huskić, Kako poboljšati pružanje osnovnih javnih usluga građanima Bosne i Hercegovine? Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine, 2007, 12. [www.parco.gov.ba](http://www.parco.gov.ba), ( 15. novembar 2013.)

<sup>9</sup> A. Musa, "6. Forum za javnu upravu", Friedrich Ebert Stiftung, ured za Hrvatsku, Institut za javnu upravu, 2014, 13.

<sup>10</sup> A. Abbott, *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*, University of Chicago Press edition, USA, 1988, 86-91.

kodeks ponašanja, upravljanje znanjem u odnosu na ekpertizu što čini temelj profesionalnih aktivnosti, te kontrolu broja, odabira i obrazovanja novih kandidata. Profesionalizacija se može odrediti i kao proces kojim neko organizovano zanimanje što raspolaže posebnim sposobnostima i koje vodi brigu o kvaliteti vlastitoga rada i svom doprinosu društvenom blagostanju osigurava ekskluzivno pravo na izvođenje posebne vrste rada, kontrole obrazovanja i kontrole prava određivanja i vrednovanja načina obavljanja posla.<sup>11</sup> Bitne karakteristike profesionalne javne službe uključuju znanje, stručnost, mogućnost procjene, postupanje u skladu sa standardima, predanost koja se u javnoj upravi ogleda kroz prijem na osnovu ispitivanja zasluga koje provode nezavisna tijela u skladu sa propisima koja garantuju nezavisnost i odvojenost od politike, iskustvo, radni staž kao i rezultate koji se moraju uzeti u obzir prilikom napredovanja, te obukom i obrazovanjem kojom se povećava profesionalnost uprave u cjelini.<sup>12</sup>

Pojam profesionalizacije sadrži više elemenata i prije svega se odnosi na ljudske potencijale angažovane u njoj, misleći na njihovu stručnost, osposobljenost i znanje za obavljanje javnog posla. Međutim za profesionalnog službenika pored navedenih vežemo još neke elemente kao što su motivacija, koja se u današnjem smislu ogleda u prijemu plate u novcu, zatim napredovanja na osnovu objektivnih kriterija i ostvarenih rezultata u izvršenju postavljenih ciljeva koje se također u krajnosti ogleda kroz prijem veće plate.

Profesionalizaciju javne uprave odlikuje: poštivanje sistema zasluga, obučenost ili specijaliziranost za određene zadatke, organizacijske vrijednosti učikovitosti, sisteme provjera, profesionalne standarde, vrijednosti i kriteriji etike a ne političke ili druge kriterije.<sup>13</sup>

Nivo profesionalizma, stručnost, obrazovanje i znanje postaju kritične varijable upravnih reformi u tranzicijskim zemljama.<sup>14</sup>

Profesionalni službenici garantuju kontinuitet u upravi, obavljaju najveći dio stručnog posla neovisno o trenutno vladajućoj političkoj opciji, pripremaju nacrte propisa i drugih akata neposredno rješavaju o pravima, obvezama i pravnim interesima građana. O njihovom znanju, motiviranosti,

<sup>11</sup> E. Freidson, *Professionalism Reborn: Theory, Prophecy and Policy*, Cambridge, Polity Press, in association with Blackwell Publishers, USA, 1994 ,

<sup>12</sup> D. Radhika, „Ethics in Public Administration“, *Journal of Public Administration and Policy Research*, 2/2012, 28.

<sup>13</sup> A. Farazmand, “Administrative ethics and professional competence: accountability and performance under globalization”, *International Review of Administrative Science*, 1/2002, 309.

<sup>14</sup> I. Koprić, “Suvremeno obrazovanje za javnu upravu”, *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 4/2007, 376.

inovativnosti i predanosti radu uvelike ovisi kvaliteta života građana. To je zbog toga, jer s upravom komuniciramo gotovo svakodnevno pokušavajući ostvariti svoja prava.<sup>15</sup>

### **3. Kriteriji profesionalizacije u javnoj upravi**

Da bi uopće mogli i govoriti o profesionalizaciji javne uprave i profesionalnim javnim službenicima potrebno je da budu ispunjeni određeni kriteriji koji se pojavljuju kao preduslovi drugim elementima i komponentama od kojih se sastoji profesionalizacija.

O kriterijima možemo govoriti na individualnom i kolektivnom nivou. Kada govorimo o kriterijima profesionalizacije u javnoj upravi, prije svega imamo na umu osnovne vrijednosti javne uprave koje se vrednuju u odnosu državnog službenika spram građanina, društva u cjelini, upravnoj organizaciji i prema radu.<sup>16</sup> Ovakvo posmatranje kroz kolektivne vrijednosti koje vežemo za javnu upravu, u sebi kumulira i individuale vrijednosti koje su vezane za državne službenike.

Vrijednosti se određuju kao načela ili kvaliteta iz kojih se izvode norme ili standardi koji vode prednostima razvrstavanja ciljeva, djelatnosti, posljedica ili ljudi.<sup>17</sup> One se mogu ispoljavati kao zahtijevane i poželjne. Zahtijevane predstavljaju stvarne okvire ponašanja koje se mogu dokazivati, dotle poželjno ponašanje uključuje i procjenu pojedinca u konkretnom ponašanju ili postupanju.<sup>18</sup> Javna uprava u svome postojanju uvijek je bila povezana sa vrijednostima i ostvarivanjem određenih ciljeva.<sup>19</sup>

U nastavku ćemo izložiti temeljne vrijednosti javne uprave razvrstane u dvije velike grupe i to: socijalne i demokratske vrijednosti i profesionalne vrijednosti.

#### **3.1. Socijalne i demokratske vrijednosti**

Osnovne socijalne i demokratske vrijednosti predstavljaju univerzalne vrijednosti kako za svaku pojedinu državu tako i cijelokupno društvo. Pravednost je najvažnije moralno načelo, ona predstavlja uslov i izvor

---

<sup>15</sup> O ljudima u javnoj upravi ovisi kvaliteta života građana, *Administratio publica*, [www.administratiopublica.wordpress.com](http://www.administratiopublica.wordpress.com), (07. januar 2014.)

<sup>16</sup> E. Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb 1989, 203.

<sup>17</sup> S. Vlaj, *Teorija javne uprave*, Ljubljana, 2006, 78-79.

<sup>18</sup> F. Otajagić, „Sistem osnovnih vrijednosti u javnoj upravi s posebnim osvrtom na stanje u BiH,“ *Analji Pravnog fakulteta u Zenici*, 7/2011 Zenica, 241.

<sup>19</sup> J. V. Rudolf, *Cilj u pravu*, CID Podgorica, 1998, 26.

pravedne zajednice.<sup>20</sup> Pravednost je najsjajnija krepost i ljudi se po njoj nazivaju dobrima. Aristotel je već i nagovijestio rješenje, da pravednost i pravičnost nisu različite vrijednosti, nego različiti putevi da se dođe do jedinstvene pravne vrijednosti, jer pravičnost kao i pravednost na kraju imaju uopćavajući karakter. Pravičnost je pravda pojedinačnog slučaja.<sup>21</sup>

Ideju pravičnosti danas posebno susrećemo u pojmu prava na pravično suđenje.<sup>22</sup> Toma Akvinski i Aristotel poistovjećuju pojam moralnosti sa pojmom dobro. Zato je moralnost prema pravednosti superordinirani pojam, ali specifičnosti pravednosti je u tome da se proteže kroz druge vrline među koje i sama spada. Sve druge vrline stoje u određenom odnosu s posebnom vrlinom pravednosti i upravo pravednost kao moralno načelo sui generis takve osobine koje će postati vrline. Iz toga razloga pravednost je najvažnija, jer bez nje se ne može prosuditi šta je moralno a šta nije.<sup>23</sup>

Poštenje je osobina ili koncept koji uključuje druge specifičnije koncepte kao što su poštovanje drugih, iskrenost u odnosima, izbjegavanje laži, govorenje istine itd.<sup>24</sup> Kada se govori o jednakosti,<sup>25</sup> prvenstveno

<sup>20</sup> Pravednost i pravičnost se u klasičnim i stranim jezicima označavaju različitim nazivima: u starogrčkom jeziku δικαιοσύνη- dikaiosyne znači pravednost, a pravičnost je επιεικεία – epieikeia; latinski naziv za pravednost je iustitia, dok je pravičnost aequitas; Engleski jezik koristi riječi justice i equity; njemački jezik Gerechtigkeit i Biligkeit; na talijanskom jeziku pravednost se naziva giustizia, a pravičnost equita. Naziv na slovenskom jeziku vrlo je interesantan jer pravičnost zapravo znači pravednost; Srpski jezik u svojoj literaturi i prijevodima za pravednost koristi riječ pravda. Međutim, riječ pravda se nerijetko koristi i u hrvatskom jeziku kao sinonim za pravednost. L. Vuchetich, "Pravednost i pravičnost u filozofiji prava", *Pravnik, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*, 85/2007, 49.

<sup>21</sup> G. Radbruch, *Filozofija prava*, Nolit, Beograd ,1980., 48

<sup>22</sup> Pravo na pravično suđenje je neodvojivo od zaštite ljudskih prava i predstavlja važnu garanciju da neka osoba ne bude nepravedeno kažnjena. I sama međunarodna zajednica je ustanovila pravila i standarde za pravično suđenje, čime je definisala zaštitu prava ljudi u svim fazama postupka pred bilo kojim državnim ili sudskim organom. Na osnovu toga pravo na pravično suđenje smatra se osnovnim ljudskim pravom i jednim od opštevažećih načela sadržanih u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, kako i Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. G Gasmi, *Pravo i osnovni prava evropske unije*, Univerzitet Singidunum, Beograd 2008, 83.

<sup>23</sup> L. Vuchetich, 71-72.

<sup>24</sup> [www.waece.org](http://www.waece.org), (15. juli 2015. godine)

<sup>25</sup> U okviru normativne djelatnosti Ujedinjenih naroda načelo jednakosti je promovisano Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima iz 1948. gdje se u čl. 2, navodi "svatko može biti nosilac prava i sloboda priznatih u Deklaraciji, bez obzira na razlike po bilo kojoj osnovi kao što su rasa, boja kože, spol, jezik, vjersko opredjeljenje, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, vlasništvo, rođenje ili neki drugi status". Ista organizacija donosi 1965. godine Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, u čijem čl. 5 stoji "sve države članice obvezuju se poduzeti radnje kojima bi se zabranila i uklonila rasna diskriminacija u svim svojim oblicima te osiguralo pravo

se misli na jednak odnos prema bilo kojem građaninu ili pravnom licu u pogledu primjene zakona, važenja, uslova za ostvarenje prava ili nametanja obaveze. Na ovaj način nastoje se izjednačiti svi pripadnici jednog društva na koji način se želi izbjegći stvaranje nejednakosti među njima.

Načelo zakonitosti je u središtu različitih shvatanja načela vladavine prava širom svijeta. Zakonitost ne predstavlja samo zahtjev da pravni akti budu u skladu sa zakonom, već i da sami zakoni budu usklađeni sa pravnim aktom koji je po pravnoj snazi iznad njega, dakle sa ustavom, ali i obavezu da se poduzme inicijativa da bi se obezbijedila primjena zakona.<sup>26</sup> Srž principa pravne države nalazi se u principu pravne države odnosno principu zakonitosti.<sup>27</sup> Načelo zakonitosti ima dva aspekta-formalnu zakonitost, koja nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje, te da bude donesen po postupku i u formi koji su također određeni višim pravnim aktom, i materijalnu zakonitost, koja nalaže da niži pravni akt bude sadržajno uskladen s višim aktom. U slučaju da koji od ovih uslova nisu ispunjeni niži pravni akt je nezakonit, formalno ili materijalno.<sup>28</sup> Zakonitost je pravna vrijednost. Ona je u posebnom odnosu sa pravednošću. Pravednost u smislu zakonitosti je svojstvo koje se odnosi na primjenu a ne na sadržaj pozitivnog poretku.<sup>29</sup> Pravednost je u smislu zakonitosti pravednost općeg pravila koje je stvarno primjenjivo na sve slučajeve na koje treba biti primijenjeno,<sup>30</sup> na koji način dolazi u suprotnost sa pravnom sigurnošću iz razloga jer pravna sigurnost zahtijeva pozitivnost, dok pozitivno pravo ima tendenciju da važi bez obzira na njegovu pravednost i svrshodnost.<sup>31</sup>

---

svakome na jednakost pred zakonom, u pogledu uživanja određenog broja prava bez razlike s obzirom na rasu, boju kože, nacionalno ili etničko podrijetlo, uključujući ekonom-ska, socijalna i kulturna prava, posebice pravo na rad, jednakost plate i sl. Ovo načelo reaffirmisano je u čl. 2 para. 1. Međunarodne konvencije o građanskim i političkim pravima, *Usvojena Rezolucijom 2200A (XXI)*, Generalna skuština UN, 16.decembra 1966, stupio na snagu 23. marta 1976., kao i u čl. 3, para. 7 Međunarodne konvencije o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, *Usvojena Rezolucijom 2200A (XXI)*, Generalna skuština UN, decembar 16. 1966, stupio na snagu 3. januara 1976.

<sup>26</sup> G. Breban, *Administrativno pravo Francuske*, Službeni list SRJ-CID, Beograd-Podgorica, 2002, 175.

<sup>27</sup> N. Ademović, J. Marko, G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Fondacija „Konrad Adenauer“, Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2012, 152.

<sup>28</sup> Ž. Harašić, „Zakonitost kao pravno načelo i pravni argument“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 3/2010, 745-746.

<sup>29</sup> *Ibid.*, 745-752.

<sup>30</sup> H. Kelsen, *Opšta teorija prava i države*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd 1951., 27.

<sup>31</sup> G. Radbruch, 97

Nepristrasnost je također kao i zakonitost pravno načelo. Temelji se na objektivnom, nepristrasnom postupanju i odnosu prema svima, i prije svega se odnosi na pojedince koji primjenjuju pravna pravila na konkretnе slučajeve. Biti nepristrasan znači isključiti svaku moguću nejednakost, na osnovu koje svaka osoba dobija ono što želi.<sup>32</sup>

Kada govorimo o odgovornosti prije svega je nalazimo u pravnom području koja se svodi na pravnu i moralnu odgovornost. Danas odgovornost predstavlja jedan od temeljnih etičkih pojmoveva pri čemu zauzima mjesto koje je u etici zauzimao pojam dužnosti. Odgovornost predstavlja odnos u kome je neko nekome za nešto odgovoran.<sup>33</sup> Prema Kelsenu pravna odgovornost predstavlja odnos osobe protiv koje je usmjerena mjera prisile odnosno sankcija, prema deliktu koji je počinila ona ili neka druga osoba.<sup>34</sup> Ona proizilazi iz onoga za što je neko odgovaran i uvijek se oslanja na neke vrijednosti koje onda vrijede kao normativni orijentir. U ovom odnosu je posebno bitno pred kim ili pred čime smo odgovorni? Pored suda, postoje i druge institucije pred kojima smo odgovorni, pred javnim mijenjem itd. Posljednje pitanje koje se postavlja je i kada nastupa odgovornost? Postoje dvije strane odgovornosti i to retrospektivna odgovornost koja je okrenuta prošlosti i koja pretpostavlja preuzimanje odgovornosti za historiju koja i nije sasvim naše djelo a koju mi sami preuzimamo kao našu historiju, te perspektivna odgovornost koja započinje prije samog čina, prati ga i traje dok traju posljedice. I jedna i druga se dodiruju u odgovornosti u sadašnjosti.<sup>35</sup>

### **3.2. Profesionalne vrijednosti**

Profesionalne vrijednosti su opći temelji struke koji se najčešće izričito određuju u preambuli etičkog kodeksa. Etički kodeks neke profesije zamjenjuje nepisane vrijednosne standarde po kojima se podrazumijeva da će osoba djelovati u skladu sa zahtjevima profesije i dobrobiti drugih ljudi.<sup>36</sup> U osnovne profesionalne vrijednosti ubrajamo pristojnost, uspješnost i efikasnost.

---

<sup>32</sup> L. Vuchetich, 63.

<sup>33</sup> A. Vučković, „Pojam odgovornosti, Odgovornost za život“, *Zbornik radova Franjevačkog instituta za kulturu mira*, 2000, 17-27.

<sup>34</sup> H. Kelsen, preveo K. Miladinov, *Čista teorija prava*, Naklada Breza, Zagreb, 2012, 106.

<sup>35</sup> A. Vučković, 27-28.

<sup>36</sup> A. Žižak, „Pitanje profesionalne etike-jedno od temeljnih pitanja profesionalnog identiteta socijalnog pedagoga“, *Kriminologija i socijalna integracija*, 7/1999, 4.

Složenost pojma pristojnosti upućuje nas na širinu konteksta i značaja njegove primjene u međusobnim odnosima. Pristojnost nas upućuje na odnos prema nekome, određen ne samo društvenim statusom i ulogom, već i datom situacijom, afektivnim odnosima, namjerama i očekivanjima, te psihičkim stanjem sudionika komunikacije.<sup>37</sup>

Uticaj odgovarajuće organizacijske kulture kao temeljne pretpostavke sve više možemo uočiti kao odlučujući elemenat na ostvarenje uspješnosti svake organizacije, a posebno na uspješnost i efikasnost javne uprave. Efikasnost je jedno od temeljnih pitanja svake organizacije, koju nije jednostavno utvrditi u javnoj upravi kao što je to slučaj u privatnom sektoru.

Uvidjevši ove nedostatke, države EU kao i mnoge druge države zadnju deceniju pridaju posebnu važnost ovom pitanju, mijenjajući pristup javnoj upravi, posmatrajući je sve više kroz njene rezultate, odnosno zadovoljstvo građana na koji način primjenjuje sve više pravila koja su prisutna u privatnom sektoru što posmatramo kroz fazu novog javnog menadžmenta u javnoj upravi.

Znajući da organizacijska kultura predstavlja složen proces u kojem se posebna pažnja posvećuje komuniciranju unutar same organizacije, zadovoljstvu njenih zaposlenih, motivaciji, njihovom usavršavanju i aktivnom odnosu prema radu, njen doprinos u postizanju efikasnosti je nemjerljiv. Tako djelujući ona stvara i okvire za djelovanje privatnog sektora, u vidu ulaganja, ali i djelovanja kulture na ukupan razvoj sredine u kojoj živimo što se ogleda kao učinkovitost javne uprave.<sup>38</sup> U ovakvom pristupu javne uprave, organizacijska kultura je nezaobilazna i izuzetno bitna u postizanju njene učinkovitosti i efikasnosti.

Samu efikasnot državne službe možemo posmatrati kroz dva elementa. Prvi elemenat kroz porez koji plaćaju građani i ostali subjekti za funkcionisanje upravnih organizacija, a drugi elemenat je kvaliteta usluga koju pojedina upravna organizacija pruža. Prema tome efikasnost upravne organizacije proporcionalna je sa kvalitetom usluge koju pruža, a obrnutno proporcionalna s porezom utrošenim za njeno fukcionisanje.<sup>39</sup>

S obzirom da je javna uprava u pravilu veća od bilo koje druge organizacije u zemlji i da se njenim odlukama distribuiraju finansijski i drugi resursi, i da utiče na funkcionisanje društva, proučavanjem uprave možemo utvrditi kako javna uprava reaguje na određene promjene u skladu sa vrijednosnim sistemom društva.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> D. Marot, „Uljudnost u verbalnoj i neverbalnoj komunikaciji“, *Fluminensia*, 1/2005, 55.

<sup>38</sup> D. Kanoti, „Informacione tehnologije i organizacijska kultura kao čimbenici djelotvornosti javne uprave“, magistarski rad, Fakultet organizacije i informatike Varaždin, 2007.

<sup>39</sup> A. Benazić, „Organizacijske promjene i efikasnost državne uprave“, 2008, 222-223, [www.oliver.efri.hr](http://www.oliver.efri.hr); (10. januar 2014.)

<sup>40</sup> I Bačlija, *Tematski slovar upravne kulture*, Univerzitet u Ljubljani, Fakultet za društvene

Orijentacija državnih službenika na profesionalne standarde, znači proaktivan odnos prema tim standardima, zlaganje za ostvarenje ciljeva koji su pred njih postavljeni ali i prema pravilima struke na najbolji mogući način. Kao takva smanjuje dvosmislenost u djelovanju, a povećava se privrženost organizaciji.

Upravna kultura može biti i participativna utemeljena na ideji demokratije, političke odgovornosti i odazivu građana odnosno korisnicima usluga, dok se nasuprot nje također može pojaviti i autoritativna kultura temeljena na poslušnosti i diktaturi.<sup>41</sup>

## **4.Osnovne komponente profesionalizacije**

Osnovne komponente profesionalizacije javne uprave doprinose sagledavaju njenog značaja ali i potrebi da se svakoj ponaosob pristupi sa izuzetnom pažnjom. Iste zahtijevaju dugoročno detaljno planiranje te kumulativnu primjenu, pa se ostvarenje predhodne pojavljuje kao preuslov uspješnog ostvarenja naredene. Iz navedenog razloga u nastavku smo obradili četiri osnovne komponente profesionalizacije: 1. obrazovanje, 2. stručnost, 3. funkcionalnost i 4. motivacija.

### **4.1 Obrazovanje**

Obrazovanje je dug i planiran proces sticanja i razvoja, znanja, vještina i stavova pojedinca koji mu omogućavaju da se integriše u društvo i da radi. Obrazovanje je sticanje potrebnih znanja a time i sposobnosti za rješavanje različitih problema.<sup>42</sup> Stvaranjem efikasne uprave manje se troši i novca i vremena, a bolje stanje privrede služi kao bolja osnova za ubiranje poreza. Obrazovanje i usavršavanje predstavlja bitan elemenat upravnog kapaciteta, tj. sposobnosti javne uprave za učinkovito rješavanje javnih problema, ostvarenja dugoročnih javnih interesa zajednice, te pružanje javnih usluga građanima i drugim društvenim subjektima.<sup>43</sup>

Polazeći od činjenice da se profesionalizacija kao savremena tendencija prije svega odnosi na ljudske potencijale angažovane u njoj, kvalitetno i savremeno obrazovanje predstavlja najvažniju komponentu i preduslov uspješnog ostvarenja drugih elemenata profesionalizacije. „Preduslov je uspješnog ostvarenja svakodobnih ciljeva koji se svakodobno postavljaju

---

vede, Ljubljana, 2012 14.

<sup>41</sup> F. Otajagić, „Osnovne prepostavke reforme i profesionalizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini“, *Univerzitetska hronika, Časopis Univerziteta u Travniku, vanredni broj*, 2011, 64-65.

<sup>42</sup> S. Možina, et al., *Management kadrovskih virov*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1998, 177.

<sup>43</sup> I. Koprić, „Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima“, *Godišnjak akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 1/2014, 9.

pred javnom upravom, pa je u javnom interesu da se znanje širi“.<sup>44</sup> Sam pojam obrazovanja odnosi se na sticanje teorijskih i praktičnih znanja o okruženju koje služi kao osnova intelektualnog razvoja, a obrazovanje unutar javne uprave možemo shvatiti kao usvajanje vještina i znanja o korištenju upravnih, političkih i pravnih teorija i procesa sa svrhom izvršavanja zakonodavnih, izvršnih i sudskeh mandata, namijenjenih vladinih regulatornih i servisnih funkcija.

Od državnog službenika se traži da bude upoznat sa svim vrijednostima koje stoje u pozadini navedenih principa a to su efikasnost, efektivnost, ekonomičnost, odgovornost i jednakost.<sup>45</sup> Moć državnih službenika temelji se na znanju stečenom stručnim školovanjem koje je u savremenim prilikama nužna pretpostavka za poznavanje tehničkih sredstava i postizanje političkih ciljeva.<sup>46</sup>

Obrazovanje, stručnost i znanje predstavljaju ključne elemente upravnih reformi u tranzicijskim zemljama. Sve one nastoje da utemelje nove ili reformišu postojeće sisteme obrazovanja, temeljeći ih na specifičnoj tradiciji, finansijskim mogućnostima, vrijednosnom sistemu itd.<sup>47</sup>

#### **4.1. Trendovi u razvoju savremenog upravnog obrazovanja**

**80** S obzirom na prevladavajuću prirodu obrazovanja za javnu upravu, evropske se zemlje tradicionalno dijele u tri grupe i to: 1. Pravna, koja obuhvata zemlje južne i postsocijalističke Evrope te zemlje njemačkog govornog područja čiji upravni sistemi počivaju na pravnim vrijednostima i u kojima se javna uprava percipira kao instrument za provođenje pravnih propisa; 2. Politička, koja se veže za Francusku, Belgiju, Španiju i Švedsku, gdje je naglasak na specifičnom javnom i političkom značaju javne uprave i 3. Menadžerska, kojoj pripadaju Irska i ostale skandinavske zemlje kao i neke postsocijalističke zemlje (Bugarska, Rumunjska i Česka), a koje javnoj upravi pristupaju s polazišta ekonomskih vrijednosti, smatrajući da se javna uprava suštinski ne razlikuje od privatnog sektora.<sup>48</sup>

---

<sup>44</sup> E. Pusić, „Organizacija i upravna organizacija“, *Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti*, 2005, 215.

<sup>45</sup> M. Živanović, *Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini, Procjena kapaciteta za obrazovanje i obuku u oblasti javne uprave*, Fond otvoreno društvo Bosna I Hercegovina, Sarajevo, 2007, 10-11.

<sup>46</sup> R. Blažević, „Racionalizacija i hrvatska uprava“ *Hrvatska javna uprava*, 2/2002, 277.

<sup>47</sup> G. Marčetić, (2005), 135.

<sup>48</sup> A. Musa,“ 6. Forum za javnu upravu“, Friedrich Ebert Stiftung, ured za Hrvatsku, *Institut za javnu upravu*, 2014, 63.

Nacionalni obrazovni sistem je glavni izvor zapošljavanja za državnu službu. Količina, kvaliteta i specijaliteti diplomanata postaju važne varijable za državnu službu i osoblje uprave. Prošlo je vrijeme kada obrazovne ustanove u mnogim zemljama u razvoju nisu mogle zadovoljiti potrebe za vještinama. Nacionalni obrazovni sistemi sada imaju mnogo više diplomanata, dok su druge zemlje iskoristili za obrazovanje i usavršavanje u inozemstvu.<sup>49</sup> Profesionalizacija upravne struke dodatno se naglašava i harmonizira kroz akreditaciju studijskih programa.<sup>50</sup>

Ovome naročito doprinosi Bolonjski proces studiranja i globalizacija uopće. Omogućeno je da studenti javne uprave nakon završetka nekog od obrazovnih međustepena ne moraju prelaziti u drugu struku kako bi stekli najviše kvalifikacije, nego mogu napredovati u okviru vlastite upravne struke.<sup>51</sup> Cilj Bolonjskog procesa je prije svega osigurati kvalitetniji način studiranja, povećati mobilnost studenata i kompatibilnost diploma visokog obrazovanja.

Poslovi za koje se ranije tražila srednja stručna spremna ili su prestali postojati ili su postali složeni sada se zahtijeva bolja obrazovna priprema, dok se za rukovodeće poslove i složene upravne poslove danas zahtijeva i postdiplomsko obrazovanje. U novije vrijeme, posebno se insistira na specijalizaciji zbog veće diversifikacije poslova javne uprave, kao što je npr. organizacijski razvoj javne uprave, menadžment ljudskih potencijala, poznavanje temeljnih sistemskih problema javne uprave itd.

Iako u Evropi postoji izraženija sklonost teorijskom proučavanju i pristupu upravi, sve više se primjenjuje i učenje praktičnih znanja, koje se ogleda kroz prilagođavanje samih nastavnih predmeta stvarnim potrebama prakse do različitih oblika praktične nastave koja se ogleda kroz uvođenje vježbi za pojedine predmete, praktičan rad i boravak u upravnim organizacijama, angažovanjem upravnih eksperata u nastavi itd.<sup>52</sup> Kroz uticaj promijenjenih vrijednosti i stavova okoline dolazi i do promjena u upravnim doktrinama.<sup>53</sup> Tako se mogu posmatrati dvije doktrine i to novi javni menadžment i dobra vladavina i uprava koje su

---

<sup>49</sup> *Rethinking Public Administration: an Overview*, Division for Public Economics and Public Administration Department of Economic and Social Affairs, UN, ST/TCD/SER.E/27, 1994, 78.

<sup>50</sup> I. Koprić, (2014 a), 9.

<sup>51</sup> I. Koprić, (2007), 378.

<sup>52</sup> *Ibid.*, 380-382.

<sup>53</sup> U literaturi se upravna doktrina određuje kao „logički usklađeni skup ideja o poželjnim, vrijednim načinima organiziranja i djelovanja javne uprave. Ona se može razviti induktivnim putem, sistematizacijom dobre upravne prakse, ili deduktivnim putem izvođenjem uputa za upravu iz ključnih vrijednosti javne uprave. D. Lozina, M. Klarić (2012 b), 24.

obilježile 20. stoljeće.<sup>54</sup> Uticaj ovakvih doktrina, odnosno vrijednosti koje one promovišu djeluju na upravno obrazovanje kojim se stavlja naglasak na njihove specifične vrijednosti. Iako je potreba za pravnom regulacijom uprave snažno vodila u dominaciji pravnih predmeta u upravi, upravno se obrazovanje često odvijalo u okviru studija prava ili u okviru drugih studija na pravnim fakultetima, gdje se nakon II svjetskog rata pojavljuju novi nastavni predmeti, pa se uprava ne veže isključivo za pravo.

Prema tome kao zajednička karakteristika savremenog upravnog obrazovanja jeste njegova pluridisciplinarnost, multidisciplinarnost i interdisciplinarnost. Sa naglašavanjem ovih karakteristika odvija se i proces približavanja temeljnog upravnog obrazovanja i usavršavanja tokom rada u javnoj upravi. Prestanak učenja nakon završetka temeljne obrazovne pripreme više nije moguć zbog čega se zahtijeva cjeloživotno učenje.<sup>55</sup> Zbog toga su organizovani posebni sistemi oспособljavanja i usavršavanja službenika tokom službe (tzv. post-service i in-service training).<sup>56</sup>

## 4.2. Stručnost

O pojmu stručnosti ili kompetencija državnih službenika, odnosno zaposlenih u javnoj upravi mnogo se govori, naročito danas, kada su građani sve više svjesniji svoje uloge i mogućnosti traženja i očekivanja kvalitetnih usluga od strane javne uprave odnosno njenih zaposlenih. Samo kompetentan, obrazovan, odgovoran i korektno nagrađen službenik može biti nezavisan i nepristrasan,<sup>57</sup> i udovoljiti ovim potrebama građana. I bez obzira što se veoma često govori o njoj, ne postoji jasna i određena definicija stručnosti, pa je prije svega potrebno odgovoriti na pitanje šta je stručnost? Odgovor na ovo pitanje nije nimalo lahko dati, s obzirom da ni među samim autorima koji su se bavili ovim pitanjem ne postoji konsenzus oko tačne definicije stručnosti odnosno pojma kompetencija. Da bi dobili zadovoljavajući i potpun odgovor na postavljeno pitanje poslužiti ćemo se definicijama odnosno određenjima autora Argyrisu, Caird, Nordhauga ali i određenjem koje je dala Evropska komisija koje ćemo analizirati i

<sup>54</sup> I. Koprić, „Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive“, *X dnevni javnega prava-zbornik radova*, Portorož, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 2004, 595-598.

<sup>55</sup> I. Koprić (2007), 376- 386.

<sup>56</sup> G. Marčetić, “Obrazovanje i usavršavanje javnih službenika u tranzicijskim zemljama”, *Revija za socijalnu politiku*, 2/2005, 136.

<sup>57</sup> P. Kunić, „Savremene tendencije u reformi javne uprave“ *Moderna uprava, Časopis za upravno-pravnu teoriju i praksu*, Agencija za državnu upravu Republike Srpske, 2/2009, 12.

pokušati izvući osnovne elemente koji sačinjavaju stručnost. Prema Argyrisu, stručnost obuhvata tri međusobno povezana elementa i to: a.) znanje koje se stiče kroz obrazovanje, b.) vještine koje se usvajaju kroz vršenje poslova i zadatka radnog mjesta ali i kroz svakodnevna iskustva iz društvenog života, i c.) sposobnosti koje se posmatraju kroz mogućnost primjene stečenih znanja i iskustava.<sup>58</sup> Pojam komeptencija po Cairdu predstavlja skup znanja, vještina i ličnih osobina koje su povezane sa uspješnim ponašanjem u određenoj oblasti. Dok Nordhaug u određenju kompetencija ističe njihovu ulogu i značaj na ostvarenje proizvodnih svrha koje organizacija može ostvariti iskorištavajući ljudsko znanje, vještine i sposobnosti.<sup>59</sup>

U pojednostavljenom smislu, pojam profesionalnosti pojedini autori izjednačavaju sa stručnošću.<sup>60</sup> Ovakvo poistovjećivanje ne možemo uzeti kao valjano, niti se može staviti znak jednakosti između ova dva pojma s obzirom da profesionalnost pored stručnosti uključuje kompetencije, kvalitetu i korektnost izvođenja posla radi ostvarivanja prihoda.<sup>61</sup> Profesionalnost pored navednog u sebi sadrži i nezavisnost i nepristrasnot službenika, njegovu lojalnost, diskreciju i sudržanost, ali i materijalnu nezainteresovanost u smislu odsutnosti korupcije.<sup>62</sup> Pored navednih definicija autora, Evropska komisija<sup>63</sup> određuje kompetencije kao potencijal za efektivno korištenje iskustva, znanja i kvalifikacija.

Iz svih iznesenih definicija, odnosno njihove osnove možemo izdvojiti pet elemenata koji su im zajednički, i to:

1. Znanje koje u svojoj ukupnosti možemo odrediti kao ukupnost informacija, činjenica i vještina koje se stiče iskustvom ili obrazovanjem.

2. Vještine, koje se u najjednostavnijem smislu mogu odrediti kao sposobnosti ili mogućnosti primjene stečenih znanja, iskustava i obrazaca na izvršavanje i rješavanje radnih zadatka i drugih dužnosti, odnosno demonstriranje ekspertize.

3. Lični koncepti, imidž, stavovi, vrijednosti.

---

<sup>58</sup> C. Argyrisu, *Knowledge for Action: A Guide to Overcoming Barriers to Organisational Change*, San Francisco, Jossey Bass Publishers, California, 1993.

<sup>59</sup> A. Mulengani, Katwalo, „An overview of competence development in SMEs”, *Int. J. Strategic Change Management*, Nos. 1/2/006, 89–95

<sup>60</sup> G. Marčetić (2005), 135.

<sup>61</sup> S. Šaban, „Profesionalizam i diletantizam“, *Poduzetnik*, 64/2012, 74-78.

<sup>62</sup> N. Šimac, „Europski upravni prostor i europska načela javne uprave“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2/2012, 360-361.

<sup>63</sup> [www.europa.eu](http://www.europa.eu), (15.decembar 2013. godine)

4. Osobine, orijentacije za ponašanjem na određen način.

5. Motivi, unutrašnji elementi koji utiču i vode pojedinca ka određenom ponašanju.

Svi pet elemenata možemo podijeliti u dvije grupe, i to grupu osnovnih elemenata i grupu ličnih elemenata. Znanje i vještine predstavljaju dvije osnovne odnosno bazne karakteristike od kojih prije svega ovisi kvalitetno i efikasno obavljanje poslova. Na nivo znanja i vještina može se uticati različitim programima stručnog osposobljavanja i usavršavanja, kroz seminare, obuke i na druge načine što je lako mjerljivo. Dok lični koncept, osobine i motivi predstavljaju lične karakteristike koje su znatnije podložne promjenama i teže mjerljive ali na koje se također može uticati na različite načine kroz povećanje plaća i druge vidove motivacije, kao i insistiranjem na etici i kulturi u organizaciji odnosno javnoj upravi.

Vidimo da se stručnost prije svega veže za obrazovanje odnosno znanje koje se dobija kroz obrazovanje i vještine koje se stiču kroz rad i iskustvo. U vrijeme netržišne privrede sa visokim stepenom zaposlenosti, zanimanje je bilo ono što je osoba stekla školovanjem. Međutim, sa prestrukturiranjem privrede i uvođenjem tržišnog načina privredovanja javlja se potreba za razdvajanjem dva pojma, stručnih kvalifikacija odnosno završene škole u užem smislu, te zanimanja kao vrste posla koji obavlja pojedinac. Nakon završenog obrazovnog programa određenog stepena obrazovanja pojedinac dobija naziv profesionalnog zvanja, odnosno stručnog obrazovanja, a ne zanimanja.<sup>64</sup> U skladu s konceptom klasifikacije pojedinac se razvrstava u zanimanje, odnosno u grupu zanimanja u pogledu zahtjevnosti, kompleksnosti, vrste i drugih karakteristika zadatka i dužnosti koje obavlja u svom radu. Profesionalno usmjereno obrazovanje je, dakle, nešto drugo od zanimanja na tržištu rada, i zanimanje koje nije moguće jednostavno izjednačiti sa nazivom profesionalnog zvanja odnosno stručnog obrazovanja.

### 4.3. Funkcionalnost

Cilj svakog izuma, proizvoda ili naučnog rada jeste njegova upotreba u stvarnosti. Bez praktične upotrebe i njenih vidiljih rezultata kako za pojedinca tako i za društvo ne možemo govoriti o funkcionalnosti bilo kojeg izuma, rada, proizvoda, a tako ni o funkcionalnosti javne uprave.

Kada je riječ o javnoj upravi koja je složena društvena pojava i od koje se traži da bude pokretač pozitivnih društvenih napredatka i tokova, pružajući kvalitetne usluge građanima i poslovnim subjektima njena funkcionalnost

<sup>64</sup> Metodološka objašnjenja KZBIH-08, Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, [www.dissemination.bhas.ba](http://www.dissemination.bhas.ba), (12. decembar 2013.)

naročito je bitna i složena prije svega jer njena funkcionalnost u velikoj mjeri ovisi od njenih zaposlenih.

Zašto su zaposleni u javnoj upravi (ne)funkcionalni? Odgovor na ovo pitanje nije nimalo jednostavno dati. Adekvatan odgovor sigurno nije, ako kažemo da je to uslovljeno samo adekvatnim zakonskim rješenjima. Ovdje dolazimo do svih faktora koji utiču na nefunkcionalnost zaposlenih u javnoj upravi što rezultira nefunkcionalošću cijelokupne uprave. Prema tome, do sada sve navedene komponente počevši od adekvatnog obrazovanja, stalnog usavršavanja, učenja i stručnosti, djeluju kao prethodni uvjeti čije uspješno ostvarenje uslovljava funkcionalnost zaposlenih u javnoj upravi. Kako možemo uvidjeti, postignuća u javnoj upravi ovise od mnogo faktora, pored nabrojanih, ovisi i od organizacijske kulture i struktura, uslova rada, tehnologije, upravljanja.<sup>65</sup> Riječ je o uzročno-posljedničnoj vezi gdje predhodne komponente uslovjavaju naknade pa samo uz ostvarenje svih navedenih možemo očekivati pozitivne rezultate.

Uz ostvarenje svake od navednih komponenti izuzetno je bitna i organizacijska kulutura, etika, moral, kao i svijest zaposlenih u javnoj upravi o odgovornosti svoje funkcije i značaju organizacije čiji su djelatnici, da bi ostvarili svoju funkciju i funkcionalnost cijelokupne javne uprave.

#### 4.4. Motivacija

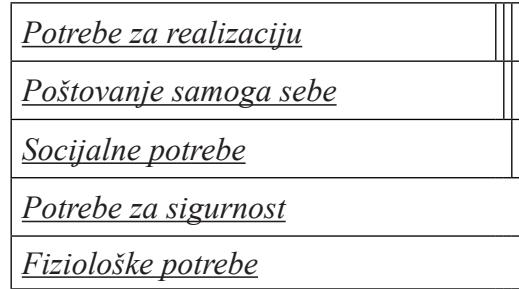
Motivacija zauzima centralno mjesto u sistemu nagrađivanja zaposlenika a može se odrediti kao unutrašnja pokretačka snaga usmjerena na postizanje ličnog zadovoljstva i uspjeha zaposlenika sa jedne strane i postizanje uspjeha, kroz učinkovitost organizacije sa druge strane. Motivacija je ono što određuje ljude kroz različite vještine, znanje i rad. Bez motivacije nema aktivnosti. Iz tih razloga menadžeri je koriste kao alat za kontrolu ljudske aktivnosti u željenom smjeru.<sup>66</sup>

Njen značaj i ulogu možemo pratiti kroz duži historijski period i njeno istraživanje brojnih teoretičara od koji se Abraham Maslow smatra začetnikom teorije motivacije razvijajući je kroz određenu hijerarhiju potreba polazeći od prepostavke da ljudi zadovoljavaju svoje potrebe i želje određenim redoslijedom a koje je moguće hijerarhijski definisati i postaviti kako je to predstavljeno na slici br.1.

---

<sup>65</sup> C. Demmke, *Performance Assessment in the Public Services of the EU Member States, Procedure for performance appraisal for emploee interviews and target agreements*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2007, 10.

<sup>66</sup> B. Lipičnik, D. Mežnar, „Ravnanje z ljudmi pri delu“, *Gospodarski vestnik*, Ljubljana 1998, 184.

Slika 1. Maslowljeva hijerarhija potreba<sup>67</sup>

Iako je ova teorija doživljela brojne kritike, njena važnost se ogleda kroz isticanje važnosti i različitosti potreba koje ljudi žele zadovoljiti radom, tj. kroz zadovoljavanje ličnih potreba, upozoravajući da ljudi motiviše, osim zadovoljenja egzistencijalnih potreba i njihov kontinuiran razvoj. Tako prema Herzbergovo teoriji, motivacija u osnovi počiva na obogaćivanju posla i radnih zadataka kao najvažnijeg motivacijskog faktora. MecGregorova teorija motivacija se zasniva na hipotezi da pretpostavke rukovodioca utiču na profit. Dok se po njegovoj teoriji X polazi od negativnih karakteristika zaposlenih kao što su lijenos, nezaintersovanost, neambicioznost, njegova teorija Y polazi od pozitivnih karakteristika zaposlenih kao što su kreativnost, sposobnost, dinamičnost, ističući prije svega odgovornost menadžera za motivaciju zaposlenih.<sup>68</sup> Kao četvrtu teoriju ističemo McClellandovu teoriju motivacije koja naglašava tri ljudske potrebe i to: 1.) potrebu za postignućem, 2.) potrebu za moći, i 3.) potrebu za pripadanjem.<sup>69</sup> Teorija pravednosti J. Stacyja Adamsa ističe potrebu za pravednim postupanjima prema ljudima jer suprotno ponašanje može uticati na njihovo ponašanje i motivaciju. Ona upozorava menadžere na važnost percepcije i stavova a posebno pravdenosti nagrađivanja rada.<sup>70</sup> Kao posljednja ističe se teorija savremenog shvatanja motivacije, ističući značaj motivacije i adekvatnog nagrađivanja zaposlenih kao zadataka i funkcija menadžmenta ljudskih potencijala, gdje presudan faktor u motivisanju zaposlenih imaju menadžeri.

Kvalitetan motivacijski sistem zadovoljava određene oblike ponašanja kao što je zadržavanje najkvalitetnijih ljudi, poticanje kreativnosti i inovativnosti, ostvarenje ciljeva i razvoja organizacije, te zainteresiranost

<sup>67</sup> S. Marušić, *Upravljanje ljudskim potencijalima*, 4. izd., Adeco, Zagreb, 2006, 322.

<sup>68</sup> *Ibid.*, 326.

<sup>69</sup> S.C. Certo, S. T. Certo, *Moderni menadžment*, 10. izd. Mate, Zagreb, 2008, 388.

<sup>70</sup> J. Lukić, „Motivisanje zaposlenih u funkciji poboljšanja uspješnosti poslovanja“, magistarski rad, Univerzitet Singidunum, Departman za postdiplomske studije, 2009.

zaposlenih za ciljeve i razvoj organizacije.<sup>71</sup>

Prema svemu iznesenom, motivacija kao takva predstavlja izuzetno bitan elemenat kojem se naročito u posljednje vrijeme posvećuje sve više pažnje, uvrštavajući je u osnovne elemente profesionalizacije u upravi koja djeluje na ostvarenje efikasnosti i učinkovitosti. Efikasnost ukazuje na potrebu svakog prava da se primjenjuje u relativno kratkom roku po nastanku slučaja na koji pravna norma ima da se primjeni, jer pravo inače ostaje neprimijenjeno, dok odnosi koje ono treba da uredi ostaju neregulisani.<sup>72</sup>

Za efikasno upravljanje ljudskim potencijalima nužno je prepoznati značaj i uticaj motivacijskih sistema. Zadovoljan, motivisan radnik, raditi će učinkovitije i kreativnije i s većom usmjerenošću prema postavljenim ciljevima.

Ukoliko motivacija izostane, javlja se opasnost da se izjednači rad najkvalitetnijih zaposlenika s prosječnim, ili čak najlošijim. To će vremenom dovesti do nezadovoljstva i odraziti će se na kvalitetu rada. Svaki zaposlenik mora vidjeti da se njegov rad prati, vrednuje i da će njegov trud i rezultati biti nagrađeni.

Da bi se motivisali radnici potrebno je ocijeniti radnu uspješnost koja predstavlja proces kojim se mjeri doprinos zaposlenika u ostvarenju ciljeva u nekom vremenu. Proces ocjene radne sposobnosti sastoji se od tri koraka i to:

1. Određivanje posla i kriterija uspješnosti, odnosi se na utvrđivanje globalnih zadataka i ključnih područja rada kao i određivanje standarda radne uspješnosti te postavljanje ciljeva;
2. Ocjenjivanje uspješnosti, sastoji se o odlučivanju o izvorima informacija za utvrđivanje radne uspješnosti i postupka ocjenjivanja;
3. Razgovor o upješnosti, u cijelokupnom postupku ocjenjivanja razgovor o uspješnosti predstavlja nezaobilazan i izuzetan dio koji ima za svrhu dobijanja povratne informacije o uspješnosti u predhodnom razdoblju i postavljanje ciljeva i planova razvoja za sljedeće razdoblje.<sup>73</sup>

Motivatori utiču na zadovoljstvo na radnom mjestu i efikasnost rada, a povezani su sa sadržajem posla, statusom, uvažavanjem, mogućnošću ličnog napredovanja, samostalnošću, platom.

---

<sup>71</sup> M. Varga, "Upravljanje ljudskim potencijalima kroz motivaciju," *Zbornik radova Medimurskog veleučilišta u Čakovcu*, 4-10

<sup>72</sup> G. Gasmi, 88.

<sup>73</sup> K. Buntak, I. Droždek, R. Kovačić, „Materijalna motivacija u funkciji upravljanja ljudskim potencijalima“, *Tehnički glasnik* 7, 2/2013, 62.

Plata predstavlja osnovni, najvažniji i najstariji vid motivacije izražen kroz određenu svotu novca dobijenu za vršenje posla u određenom vremenskom roku.<sup>74</sup> Dok demotivatori utiču na lošu komunikaciju, nebrigom za ljudе, slabom platом.

Motivacija je izuzetno složenog karaktera i traži visok nivo sposobnosti menadžmenta pri izboru motivacijskih tehnika, materijalnih i nematerijalnih kompenzacija, rangiranju potreba, radnoj učinkovitosti. Pored ovoga izuzetno je bitno za podizanje motivacije sudjelovanje u odlučivanju što doprinosi kreativnosti, povećanju samopouzdanja pojedinca na koji način se utiče na efikasnost svake organizacije. Izuzetno važno je osigurati standardizaciju postupka za svakog pojedinca, jednak pristup u sličnim slučajevima, poštenje i vjeru u sistem bez obzira o kojoj motivacijskoj tehnici je riječ.<sup>75</sup>

## **5. Profesionalizacija javne uprave u Evropskoj uniji**

Proces profesionalizacije javne uprave u Evropskoj uniji možemo pratiti još od 1999. godine i usvajanja „European Principles for Public Administration“ odnosno standarda prava službenika. Naime, SIGMA je još tada u navedenom dokumentu utvrdila princip profesionalizacije ali i također standarde na osnovu kojih se ista može postići.

Aktivnosti koje dalje pridonose profesionalizaciji javne uprave, nastavljaju se donošenjem Preporuke R (2000) 6 od strane Odbora ministara Vijeća Evrope. Navedenim se preporučuje državama članicama da u svojim zakonodavstvima i praksi usvoje 17. načela dobre prakse pri izradi službeničkog zakonodavstva. Ona polaze od regulisanja statusa državnog službenika zakonom, preko zapošljavanja i napredovanja zasnovanog na merit sistemu, otvorenosti i transparentnosti prijema u državnu službu, pravne zaštite kandidata za mesta u državnu službu, zabrane diskriminacije, jednakosti, socijalne zaštite službenika, adekvatne plate, osiguranje jednakih mogućnosti usavršavanja i ospozljavanja, do prestanka službe samo iz zakonskih razloga uz mogućnost ulaganja pravnih lijekova, te zaštitu službenika odnosno njihovih prava putem suda od poslodavca.<sup>76</sup>

Preporuku o reformi državne službe u Europi, broj 1617. Parlamentarna skupština Vijeće Evrope donijela je 2003. godine. Njome je između ostalog, pozvala i Europsku uniju da polazeći od činjenice da je visoka kvaliteta

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, 60-61.

<sup>75</sup> D. Kanoti, „Motivacija javnih službenika kao čimbenik djelatnosti“, *Hrvatska javna uprava*, 2/2009, 318-319.

<sup>76</sup> Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to Member States on the Status of Public Officials in Europe

državnih službenika vitalni preduslov čvrste demokratije i vladavine prava u (tada) budući Ugovor unese osnovna načela za evropske nacionalne službenike kao što su opći i pravedni pristup javnim funkcijama, jednake mogućnosti za muškarce i žene, lojalnost, objektivnost i integritet. Pored toga u Preporuci se napominje značaj Vijeća Evrope u poticanju pluralističke demokratije, poštivanja ljudskih prava i vladavine prava, ističe se potreba povećanja izdvanja finansijskih sredstava za profesionalno usavršavanje službenika. Preporuka sadrži osam tačaka koje se odnose na potrebu za reformom javne uprave, primjenu načela supsidijarnosti, depolitizaciju državne uprave i službe, jačanje profesionalizma u upravi te poboljšanje kvalitete osoblja.<sup>77</sup>

Zanimljivo je da se da uvidjeti da SIGMA definišući standarde službeničkog prava, određuje detaljno kakav državni službenik treba biti, profesionalan, odgovoran, učinkovit, podložan pravnim propisima itd. ne dajući i definiciju državnog službenika. Na ovaj način imamo različito određenje pojma državnog službenika, u formalnom i funkcionalnom smislu kako u državama članicama Evropske unije tako i kandidatskim državama. Tako npr. u Francuskoj, Holandiji, Irskoj, Španiji, Švedskoj pojam državnog službenika se određuje kroz pripadništvo cijelokupnom državnom aparatu, dok se u Austriji, Njemačkoj, Italiji, Danskoj, Ujedinom Kraljevstvu državni službenik određuje kao profesionalno lice kroz funkcije koje obavlja a koje su u nadležnosti države.<sup>78</sup>

Pored pojmovnog određenja službenika koje se razlikuje među državama članicama Evropske unije, postoje i razlike u samom reguliranju statusa državnih službenika. Tako u velikom broju zemalja članica Evropske unije, status državnih službenika regulisan je zakonima o državnoj službi. U Belgiji, Francuskoj, Grčkoj, Irskoj, Holandiji, Portugalu i Španiji status, prava i dužnosti državnih službenika regulišu se zakonom o državnoj službi i njegovim podzakonskim aktima, a ne opštim zakonima o radu koji uspostavljaju minimalne standarde za ugovorne odnose između radnika i poslodavaca u privatnom sektoru. Nasuprot navedenom, Velika Britanija status državnih službenika ne reguliše kroz poseban zakon o državnoj službi. Regulisanje ovog statusnog pitanja je na osnovu ustavnog principa u nadležnosti Kabineta, odnosno Kraljevo isključivo pravo pa je i regulisano drugim propisima. U Njemačkoj tako Ustav predviđa model razlikovanja državnih službenika, po kojima se državni službenici razvrstavaju u dvije kategorije i to: a) državne službenike koji su zaposleni i koji imaju javne ovlasti odnosno državne ovlasti i b) ostale državne službenike koji ove ovlasti nemaju.<sup>79</sup>

89

<sup>77</sup> Recommendation 1617 (2003), Civil service reform in Europe, Parliamentary Assembly of the Council of Europe

<sup>78</sup> [www.parco.gov.ba](http://www.parco.gov.ba). (30. novembar 2013.)

<sup>79</sup> SIGMA „European Principles for Public Administration”, *Sigma papers*, No. 27., OECD

Bez obzira na navedeno pojmovno i statusno regulisanje položaja držvanih službenika, u svim zemljama članicama EU kao osnovni princip zapošljavanja i napredovanja prihvачen je merit sistem odnosno sistem zasluga.

Ovakav sistem u stvari predstavlja ustvari određenu varijaciju engleskog merit sistema koji je kao matrica preuzet u većini drugih zemalja u različitim varijantama, a koji u svojoj osnovi ima za cilj umanjenje političkog djelovanja na prijem i napredovanje u javnoj službi, ističući i promovišući karijerni sistem zasnovan na objektivnim kriterijima napredovanja na osnovu odgovarajućeg obrazovanja i sposobnosti.<sup>80</sup>

U Engleskoj kao njegovoj začetnici, ovakav postupak izbora ima za cilj utvrđivanje nivoa inteligencije i pismenosti kandidata što doprinosi stvaranju pozitivnih efekata u smislu visokog moralnog profila, etičnosti, identifikacije sa poslom i shvatanjem posla kao životnog poziva. Službenici se dijele na klase, kojih danas postoji petnaest. Engleski sistem službenika nastoji kroz sistem školovanja i razvijanja etičke kuluture i standarda službenika ostvariti odgovaran i motivisan sistem izbora i napredovanja.

90Sistem zasluga u Francuskoj državne službenike regrutuju za državnu službu kroz ispite i osposobljavanje ali i kroz posebne institute. U tom smislu ENA-Nacionalna upravna škola igra najznačajniju ulogu sa EP-Veleučilišnom školom. Školovanje na ENI predstavlja osnovni način pristupa funkcijama državne službe na najvišem nivou. ENA postavlja visoke standarde za upis kandidata. Uslovi su, diploma određenih škola ili pet godina iskustva u upravi. Prijavljeni kandidati koji su imali ove uslove prolazili su rigorozne testove koji su se sastojali od pismenog testiranja kandidata za prvu grupu, te intervjuja sa komisijom o njihovom općem i pravnom obrazovanju, dok se za drugu grupu ispitivalo poznавanje rada u upravi.<sup>81</sup> Obrazovanje na ENI trajalo je tri godine, nakon čega se raposređuju u četiri glavna odsjeka: upravu, vanjske poslove, finansije i socijalnu službu. Pored toga obaveza kandidata je da deset godina ostanu u državnoj službi o čemu sačinjavaju ugovor. Veliki broj najviših političkih funkcionera upravo je prošao sistem koji provodi ENA. Na ovaj način u Francuskoj je stvoren sistem koji nastoji istaknuti objektivne nepersonalne elemente a umanjiti subjektivne elemente, na koji način je stvoren

---

Publishing, 1999, 8-24.

<sup>80</sup> A. Farazmand, "Administrative ethics and professional competence: accountability and performance under globalization", *International Review of Administrative Science*, 1/2002, 136.

<sup>81</sup> Ministry of the Presidency, Technical Secretariat-General, *Public Employment in European union Member States*, Published by the Ministry of the Presidency, Technical Secretariat-General, Madrid, 2010, 78.

ravnopravan sistem konkurenčije između svih zainteresovanih za državnu službu. ENA tek 1945. godine dobija licencu za obrazovanje predsjednika ureda perfekta, čime se i ova pozicija potpuno profesionalno priprema i odabira što ispočetka i nije bio slučaj.

Kao što se da zaključiti u Francuskoj postoji izuzetno razvijen sistem koji kroz posebno školovanje i pripremu za državnu službu stvara prave profesionalne kadrove. Iz svega navednog se može zaključiti da za izbor najkvalitetnijih kadrova ne postoji neka univerzalna metoda. Formiraju se posebne ispitne komisije koje prema unaprijed utvrđenim kriterijima ispituju sposobnosti kandidata. Danas se uglavnom primjenjuju otvoreni odnosno javni konkursi, gdje se u uslovima konkurenčije biraju najbolji. Što se tiče načina na koji se provjeravaju njihove sposobnosti odnosno na koji način se provode ti javni konkursi u mnogim državama se koriste kombinacije pisanih testova kojima se provjerava stručno znanje sa intervjima kojima se ispituju sposobnosti kandidata koje se odnose na prezentaciju znanja, načina komunikacije i odnosa sa strankama, držanje itd.

Neovisno o postojanju određenih tradicionalnih modela obrazovanja budućih upravnih službenika, trend je u suvremenom svijetu, pa i u Europi, prema zasebnom upravnom obrazovanju, koje je utemeljeno na tradicionalnoj znanosti o javnom upravljanju, uz rastuću multidisciplinarnost i interdisciplinarnost. Profesionalizacija upravne struke dodatno se naglašava i harmonizira kroz akreditaciju studijskih programa (u Europi putem European Association for Public Administration Accreditation, [www.eapaa.org](http://www.eapaa.org)). U Europi je broj akreditiranih programa oko 40, a u SAD preko 170. UN-ov Odjel za ekonomski i socijalni poslove je 2008. objavio Standarde izvrsnosti upravnog obrazovanja i usavršavanja, koji služe kao temelj prilikom akreditacije. Provodi se i europski projekt utvrđivanja ključnih kompetencija koje bi upravno obrazovanje trebalo osigurati budućim službenicima. S obzirom na prevladavajuću narav obrazovanja za javnu upravu, europske se zemlje tradicionalno dijele u tri klastera: pravni, koji obuhvaća zemlje južne i postsocijalističke Europe te zemlje njemačkoga govornog područja čiji upravni sustavi počivaju na pravnim vrijednostima i u kojima se javna uprava percipira kao instrument za provedbu pravnih propisa; politički, koji se veže uz Francusku, Belgiju, Španjolsku i Švedsku, gdje je naglasak na specifičnom javnom i političkom značaju javne uprave te menadžerski, kojem pripadaju Irska, ostale skandinavske zemlje i neke postsocijalističke zemlje (Bugarska, Rumunjska i Češka), a koje javnoj upravi pristupaju s polazišta ekonomskih vrijednosti, smatrajući da se javna uprava suštinski ne razlikuje od privatnog sektora.

## **ZAKLJUČAK**

U radu su razmatrani osnovni elementi, vrijednosti i sistemi savremene tendencije profesionalizacije.

Sagledavši profesionalizaciju kroz sve njene komponente, utvrđeno je da se radi o procesu koji mora biti pažljivo vođen, s obzirom na međusobnu uslovjenost elemenata koji ga čine, a kojim neko organizovano zanimanje, što raspolaže posebnim sposobnostima i koje vodi brigu o kvaliteti vlastitoga rada i svom doprinosu društvenom blagostanju osigurava ekskluzivno pravo na izvođenje posebne vrste rada, kontrole obrazovanja i kontrole prava određivanja i vrednovanja načina obavljanja posla. U

radu je utvrđeno da je obrazovanje prvi, osnovni, bitni elemenat upravnog kapaciteta odnosno sposobnosti za učinkovito rješavanje javnih problema, pružanje javnih usluga građanima, kao i da je preduslov uspješnom ostvarenju drugih elemenata profesionalizacije. Jedan od izuzetno bitnih elemenata profesionalizacije koji predstavlja odraz kvalitete i efikasnosti rada, predstavlja funkcionalnost kao posebnu odliku svakog zaposlenog, koja u konačnosti rezultira funkcionalnom ili nefunkcionalnom upravom. Obrazovan, stručan i motivasan kadar biti će funkcionalan ukoliko se ostvari dobar sistem upravljanja, nadzora i odgovornosti.

92Iako se u strukturi osnovnih elemenata profesionalizacije nalazi na posljednjem mjestu, njena važnost je izuzetna s obzirom na posljedične veze koje ona proizvodi. Kvalitetan motivacijski sistem utiče na privlačanje i zadržavanje kadrova u javnoj upravi, te ujedno postiće na efikasno i kvalitetno izvršavanje zadataka kao i na želju za daljim napredovanjem.

Evropska unija, još 90-tih godina nameće potencijalnim članicama obavezu provođenja upravne reforme, a 1999. godine SIGMA svojim dokumentima počinje regulisati oblast službeničkog prava. Na ovaj način profesionalizacija postaje jasno definisan standard koji se mora ispuniti i zadovoljiti. Ovakvim pristupom Evropska unija, značajno olakšava razumijevanje potrebe provođenja upravnih reformi i načina kako to treba učiniti, kao i šta se od uprava potencijalnih članica očekuje.

Prepoznajući značaj profesionalizacije, države članice kao i potencijalne članice Evropske unije zadržavaju pravo da razradu i primjenu njenih standarda izvršne na način na koji smatraju da je to najadekvatnije i najprimjerenije za njih. Zbog toga, ne čudi da su različita pojmovna određenja državnih službenika među članicama Evropske unije, da je njihov status regulisan kroz različite zakonske, podzakonske ili druge propise, te da su njihova ovlaštenja drugaćija ali se kao osnovni sistem za zaposlenje i napredovanje uzima sistem zasluga.

Iako sistem zasluga predstavlja okosnicu profesionalizacije javne uprave i sam sistem zasluga se razlikuje među članicama Evropske unije.

Prema tome, profesionalizacija javne uprave u Europskoj uniji je jedinstven standard, sa jedinstvenim komponentama i jedinstvenim ciljem napretka i omogućavanja boljeg, lakšeg i bržeg ostvarivanja svih poslova uprave uz različite modalitete rješenja njenih osnovnih komponenata.

## **PROFESSIONALIZATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION WITH SPECIAL REVIEW IN THE EUROPEAN UNION**

### **SUMMARY**

The significance and specialty of professionalisation of public administration stems from its basic components where the performance of jobs based on professional qualifications and abilities, in accordance with legal regulations and conditions based on objective criteria for entry and promotion in the service, appears as a prerequisite for creating the administration what citizens want.

Recalling the present tendencies in the public administration, the paper presents a complete overview of professionalisation as a contemporary tendency. Its basic components were defined and processed, and it was determined that it comprised education, expertise, functionality and motivation.

Establishing SIGMU as a joint initiative of the OECD and the European Union in order to strengthen the foundations for improved public governance and thus support socio-economic development through capacity building of the public sector, strengthening horizontal governance and implementing public administration reforms, can be followed by the activities of the European Union contribute to the significance of public administration professionalisation. In that sense, through the adoption of European standards of civil law, SIGMA defined the criteria for which officers should be: professional, professional, accountable, susceptible and bound by statutory regulations. In addition, the activities that contribute to its development can be followed through other documents adopted by SIGMA, as well as through the Recommendations of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and the Committee of Ministers of the Council of Europe.

There are different modalities for the definition and status of the status of civil servants among the member states, but the merit system is accepted as the basic principle of employment and promotion. In this sense, the professionalisation of public administration in the European Union is a unique standard with various variations in its implementation in order to create an administration that will be able to respond to all challenges posed before it.

**Key words:** *professionalisation of public administration, merit system, European Union, SIGMA, European standards.*