

UTJECAJ MODELA FLEKSIGURNOSTI NA RADNOPRAVNI STATUS U JAVNOJ UPRAVI; KOMPARATIVNO¹

REZIME: Autori analiziraju najnovije trendove restrukturiranja u javnoj upravi koji se fokusiraju na fleksibilnije oblike radnog odnosa. U tom procesu naglasak se stavlja na produktivnost i učinkovitost javnih službenika koji se treba prilagoditi današnjem vremenu globalizacije i ekonomskog razvoja te zahtjevnom i dinamičnom tržištu rada. Reforme općih uprava u Europi provode se već dugo vremena. Međutim, iako su se države članice odlučile za sličan tip reformi javnog sektora ipak postoje različiti smjerovi reformi zbog različitih povijesnih i administrativnih tradicija. Autori u ovom radu koristeći se komparativnom metodom ukazuju na različite tipove reformi koje se odnose na radnopravni status u javnoj upravi. Osim toga, autori ukazuju i na pitanje: kako postići ravnotežu između kratkoročnih i dugoročnih rješenja u javnoj upravi kod uloge poslodavaca i uloge menadžera? Posebna pozornost posvećena je primjeni pristupa flexicurityja na opću upravu. Upravo ovaj model (fleksigurnosti) pokazao je da je kompromis između fleksibilizacije i sigurnosti radnog odnosa moguć. Stoga, ovaj rad izlaže bit modela fleksigurnosti kako je shvaćen u Europi, te osnovna načela kojih se treba držati pri njegovom uvođenju na nacionalna tržišta rada.

Ključne riječi: javna uprava, flexicurity, radni odnos, radnopravni status, tržište rada, Europska unija

* Vilim Herman, Pravni fakultet, Osijek

** Milorad Čupurdija, Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru

¹ Ovaj rad nadopunjena je verzija članka „O nekim pitanjima radnopravnog statusa u javnoj upravi, komparativno” iz Zbornika radova međunarodne konferencije „Razvoj javne uprave”, Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, Vukovar, 2011.

1. Uvod

Europski savjet usvojio je 1993. godine u Kopenhagenu kriterije koje treba ispuniti svaka država koja teži članstvu u Europskoj uniji. Za potrebe ovog rada posebno ističemo dva kriterija. Prvi je gospodarski koji se ogleda u postojanju efikasnog tržišnog gospodarstva, te sposobnost tržišnih čimbenika da se nose s pritiscima konkurencije i tržišnim zakonitostima unutar Europske unije. Drugi je administrativni koji se ogleda u prilagodbi administrativnih struktura s ciljem osiguranja uvjeta za jačanje administrativne sposobnosti i učinkovitog sustava državne uprave na načelima pravne stečevine Europske unije. Također, potrebno je naglasiti da se Europska unija temelji na četiri ključne slobode: slobodno kretanje robe, usluga, kapitala i radne snage. Međutim, ove slobode produkt su procesa globalizacije kao procesa koji nezaustavljivo utječe na društvene odnose, a u tom kontekstu posebno na radne odnose. Dakle, europska tržišta rada koja su tradicionalno bila kruta morala su se prilagoditi zahtjevima konkurentnosti globalnog tržišta. Tradicionalni radni odnos pokazao se neadekvatnim za subjekte koji su htjeli biti konkurentnim. U vremenima globalnih ekonomskih i socijalnih izazova, svaka država traži odgovarajuće instrumente, pokušavajući tržište rada učiniti prilagodljivijim na promjene. Možemo slobodno reći da je proces globalizacije izdiferencirao tri dominantna koncepta radnih odnosa. *Prvi*, koji se ogleda u zahtjevima za fleksibilizacijom radnih odnosa koji podrazumijeva, prije svega: dominaciju ugovora o radu na određeno vrijeme; jednostavniju proceduru zasnivanja, ali i prestanka radnog odnosa; fleksibilno radno vrijeme; telerad itd. Nema nikakve sumnje da takvi zahtjevi dolaze od strane poslodavaca i da koincidiraju sa logikom kapital odnosa, a koja se temelji na poznatoj ekonomskoj premisi da se sa što manjim troškovima postigne što veći profit. Naravno da takva fleksibilnost može biti vrlo nepovoljna za radnike. *Drugi koncept* u suprotnosti je sa fleksibilizacijom i izražava se u zahtjevima za većom sigurnosti radnog mjesta. Za njega se zalažu radnici i sindikati i to prvenstveno putem zahtjeva za većom intervencijom države u područje radnih odnosa u smislu zaštite slabije strane (radnika). U tom konceptu država preko politike rada koju kreira Vlada, a koja je determinirana realnim društvenim kontekstom, mora iznalaziti mogućnosti kompromisa kako zaštititi radnike i osigurati socijalnu stabilnost a da to ne uspori konkurentnost nacionalnog gospodarstva. *Treći koncept* je kombinacija prethodna dva, a koji se ogleda u sintagmi fleksigurnosti i koji nastoji pomiriti ove dvije krajnosti. Naime, iako se čini da su ove dvije krajnosti nepomirljive, danska politika rada je osmišljavanjem modela fleksigurnosti pokazala da je kompromis moguć.

Europska komisija je 2007. u svoju strategiju ugradila koncept *flexicurity* koji može biti od pomoći kod izrade održivih strategija za tržište rada. Na taj se način pokušava zaobići nefleksibilne radnje i visoke stope nezaposlenosti. Pristup „fleksibilne sigurnosti” je integralna strategija koja je osmišljena za suočavanje s raznim vrstama izazova vezanih uz organizaciju i tržište rada pa se može prilagoditi specifičnim problemima do kojih je došlo zbog ekonomske krize. *Flexicurity* kao koncept naglašava fleksibilnost tržišta rada, pri tome osiguravajući sigurnu tranziciju radnika tijekom životnog vijeka: od škole do radnog mjesta, s jednog posla na drugi, od razdoblja nezaposlenosti do zapošljavanja te od radnog vijeka do mirovine. To je više od sigurnosti radnog mjesta jer ljudi kroz fleksibilne pristupe mogu napredovati tijekom svoje karijere tražeći nova radna mjesta. Isto tako, pri tome se moraju osigurati sredstva za razdoblje nezaposlenosti kako bi ljudi lakše prošli kroz tranziciju te pronašli mogućnosti za cjeloživotno obrazovanje koje mora biti svima dostupno. Iako se koncept *flexicurity* u početku primjenjivao uglavnom u javnom sektoru sa ciljem povećanja njegove konkurentnosti, njegovi elementi su se od nedavno počeli usvajati u javnom sektoru, odnosno javnoj upravi.

Sve se više pažnje posvećuje restrukturiranju javne uprave i primjenama uvjeta kod zapošljavanja javnih službenika. Različiti elementi fleksibilne sigurnosti primjenjuju se ovisno o sustavu javne uprave ili tradiciji u javnoj upravi pojedine države.

Jedno od važnih sredstava u tom procesu je strateško upravljanje, odnosno točno navođenje misije, vizije i ciljeva organizacije zajedno s razvojnim politikama i planovima za postizanje tih ciljeva uz odgovarajuću prenamjenu sredstava kako bi se politike, planovi i programi mogli provoditi.

Restrukturiranje u javnoj upravi odvija se već dva desetljeća jer se želi stvoriti okruženje koje više nalikuje poslovnom te učinkovita javna organizacija koja može pružiti kvalitetniju uslugu svojim strankama. Međutim, moderna javna uprava mora biti i odgovorna, osim što se pretpostavlja da je učinkovita.

Najnoviji trendovi kod restrukturiranja fokusiraju se na fleksibilnije oblike radnog odnosa u javnoj upravi. Tradicionalno su javni službenici uvijek bili bolje zaštićena skupina zaposlenika, a danas u vrijeme globalizacije oni se moraju više prilagoditi zahtjevima dinamičnog tržišta rada. Poseban status i uloga koju su javni službenici imali u pogledu regulative vezane uz tržište rada, a koja im je jamčila stalno zaposlenje i posebna jamstva u pogledu socijalne sigurnosti postali su koncepti koji je potrebno napustiti u korist općenitijeg radnog zakonodavstva. To je dovelo do većeg broja ugovora na određeno vrijeme i nepovoljnijih kolektivnih ugovora. Uslijed restrukturiranja javne

uprave danas se neke usluge nabavljaju izvana. Produktivnost i učinkovitost javnih službenika počela je imati sve važniju ulogu. Međutim, iako se procesi reforme u javnoj upravi u Europi odvijaju već duže vrijeme te se može činiti da bez obzira na njihova politička i administracijska uređenja europske države prije ili kasnije pokreću slične oblike reforme javnog sektora, države članice odlučile su odabrati drukčije putove za ostvarivanje te reforme s obzirom na različite tradicije i povijesne okolnosti

2. Tendencije u restrukturiranju općih uprava

Protekla dva desetljeća, restrukturiranja općih uprava provode se u svrhu stvaranja učinkovitih organizacija nalik tvrtkama koje svojim klijentima trebaju osigurati što bolju uslugu.¹

Najnoviji trendovi restrukturiranja fokusiraju se na fleksibilnije radne odnose unutar opće uprave: javni službenici, koji su tradicionalno predstavljali zaštićenu skupinu zaposlenih, u današnjem vremenu globalizacije i ekonomskog razvoja moraju se prilagoditi oštrom, zahtjevnom i dinamičnom tržištu rada. Posebni status i uloga koje javni službenici posjeduju kada su u pitanju postavke tržišta rada (neograničeno zaposlenje i posebna prava pri socijalnom osiguranju) često se napuštaju u korist općenitijeg radnog zakonodavstva. Rezultat su ugovori na određeno i manje povoljni kolektivni ugovori u odnosu na odredbe radnog zakonodavstva za javne službenike.

Usljed restrukturiranja općih uprava, neke se funkcije sada prebacuju na vanjske suradnike ili se kupuju od trećih strana. Produktivnost i učinkovitost javnih službenika počele su igrati iznimno važnu ulogu. Međutim, unatoč tomu što se reforme općih uprava u Europi provode već dugo vremena i što se može činiti da su se, bez obzira na njihove političke i upravne sustave, europske zemlje manje-više odlučile za sličan tip reforme javnog sektora, Države članice ipak slijede različite smjerove reforme zbog različitih povijesnih pozadina i administrativnih tradicija.

¹ Minogue, M. (1998). Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector (p. 17-37) in Minogue, M., Polidano, C. and Hulme, D., *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance* \ Edward Elgar: Cheltenham, UK, p. 17.

Tablica 1. Pregled tipova reformi i administrativne tradicije

Tradicija po zemljama	Tradicija javne službe
Kontinentalna	Javni službenici uživaju visoki status, organizirani su u zborove (udruge), prepoznati kao posebna skupina zaposlenih.
Anglosaksonska	Visoki status javnih službenika, nisu politizirani (ne sudjeluju u politici)
Nordijska	Javna služba je iznimno decentralizirana (agencijski model), profesionalna i nepolitizirana
Mediterranska	Javni službenici imaju nizak status, a politička intervencija na njihovo funkcioniranje je moguća
Istočnoeuropska	Svaka zemlja usvojila je različiti sustav, no zajedničke tendencije su: niski status službenika i mehanizmi za izbjegavanje utjecaja politike

Vrsta reforme	Zemlje u kojima je došlo do reforme
Nova javna uprava	Anglosaksonske države
Politika socijalne države	Skandinavske države
Institucionalna reforma (privatizacija, decentralizacija)	Francuska, Belgija, Italija; u određenoj mjeri i istočnoeuropske te mediteranske zemlje
Postepena (gradualna) reforma (proces u fazama)	Njemačka, Nizozemska (nizozemski model poldera)
Političke i administrativne reforme (uslijed promjene režima)	Mediterranske i istočnoeuropske države

Usredotočimo li se, na primjer, na radne odnose, dok je u Danskoj većina zakonskih odredbi za javne službenike, poput ugovora i plaćanja, jednaka kao i za privatni sektor, u Francuskoj su javni službenici i dalje uvelike zaštićena skupina s ugovorima na neodređeno. To pokazuje koliko je širok jaz između Država članica kada je u pitanju organizacija opće uprave. Međutim, mora se istaknuti kako čak i u tako tradicionalnom sustavu javne službe poput francuskog, proces promjene polako nastupa uvođenjem ugovora na određeno kod pojedinih skupina zaposlenika.

Promjene se također odnose i na klasifikaciju modela javne službe. Tradicionalno, javne službe dijele se na karijerne i položajne sustave zaposlenja. Karijerne sustave karakterizira cjeloživotno zaposlenje u javnoj službi, specifični kriteriji ulaska (zaposlenja??!!), te snažan naglasak na napredovanje uz visoku relevantnost nadređenosti i relativno jaku diferencijaciju između zaposlenja u privatnom i javnom sektoru². Karijerni sustav također je obilježen niskom razinom delegiranja i individualizacije: osoblje se pronalazi na najnižim razinama preko centraliziranog postupka natjecanja za karijeru u javnoj službi, a ne konkretni položaj.

Položajne sustave karakterizira usmjerenost ka odabiranju kandidata za svaki pojedini položaj, otvoreniji pristup i veća mobilnost između zaposlenja u privatnom i javnom sektoru³. Također, ovdje nalazimo značajnu razinu delegiranja i individualizacije: agencije definiraju vlastita pravila upravljanja ljudskim resursima (HRM), a prava su zaposlenika uvjetovana njihovom učinkovitošću. Individualizacija se mjeri stupnjem do kojeg se pravila i prakse upravljanja izravno primjenjuju na pojedinca, a ne grupu. To samo po sebi implicira da je često mnogo lakše uvesti promjene u položajni sustav nego u karijerni. Ipak, oba tipa sustava javnih službi imaju svoje mane i nedostatke pri primjeni pristupa flexicurity.

U praksi postoje i hibridni modeli, kod kojih se miješaju elementi karijernih i položajnih sustava. Takvi su sustavi većinom prisutni u istočnoeuropskim zemljama, koje se trenutačno nalaze u procesu reforme opće uprave uslijed (ponovnog) stjecanja nezavisnosti. Hibridni sustavi se mogu pronaći i u Italiji i Malti.

² Kuperus, H., Turchetti, C. Rode, A., (2008). Recruitment and Equal Opportunities Systems in National, European and International Civil Services\ European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, November

³ Ibid.

Tablica 2. Modeli po zemljama⁴

	Karijerni	Hibridni	Položajni
Države članice	Austrija	Bugarska	Češka
	Belgija	Italija	Danska
	Francuska	Latvija	Estonija
	Grčka	Litva	Finska
	Irska	Mađarska	Nizozemska
	Kipar	Malta	Švedska
	Luksemburg	Poljska	Velika Britanija
	Njemačka	Slovačka	
	Portugal	Slovenija	
	Rumunjska		
	Španjolska		

Restrukturiranje također pogađa posebne režime umirovljenja koji su prisutni u mnogim općim upravama. Generalni je trend obilježen odmicanjem od sustava uvjetovanih beneficijama s fiksnom dobi umirovljenja, koji se tradicionalno usvajaju u općim upravama, i približavanjem suvremenim sustavima uvjetovanim doprinosom s jamčenom prenosivošću i poboljšanom fleksibilnošću kada je u pitanju dob umirovljenja. Iako Države članice polagano pokušavaju implementirati progresivne mirovinske sustave, u mnogim općim upravama politika ranog umirovljenja još je prisutna. Pogotovo kada govorimo o trenutnoj ekonomskoj recesiji, pojedine zemlje podržavaju (izravno ili neizravno) politiku ranog umirovljenja zbog povećanja nezaposlenosti i smanjenja broja radnih mjesta. Druge su zemlje provodile politiku ranog umirovljenja kako bi riješile problem nezaposlenosti među mladim visokoobrazovanim ljudima.

Takva je politika usmjerena ka kratkotrajnim ciljevima i rješavanju trenutnih problema, bez strateškog gledanja na budućnost. Kada je u pitanju radna snaga, potreba za strateškom vizijom posebno je bitna jer će u bliskoj budućnosti globalne demografske promjene i migracije postati naša stvarnost te djelovati na broj dostupnih potencijalnih zaposlenika, kao i na njihove kvalifikacije, vještine i ponašanje.

Unatoč pokušajima moderniziranja javnih uprava u europskim državama, one i dalje predstavljaju vrlo specifičnu skupinu zaposlenika unutar tržišta rada zbog svoje uloge posrednika između države i građana. Iako njihov status i uvjeti

⁴ Kuperus, H., Turchetti, C. Rode, A., op. cit.

zaposlenja mogu postati sličniji onima kod zaposlenika u privatnom sektoru, teško je povjerovati da će ikada izgubiti svoje izvorne značajke, jer su tradicionalne postavke sustava zaposlenih osmišljene kako bi zaštitile „upravnu jezgru od uplitanja politike i osigurale vladavinu prava”⁵. Do sada su tradicionalne postavke sustava zaposlenih imale veliku važnost za jačanje vrijednosti javne službe. Promjene preko uvođenja pravila bližih generalnim zakonima o radu mogu imati oslabljujući utjecaj na te elemente, osim ako se osmisle neke druge postavke koje bi zakonom zaštitile upravu i osnažile poželjne temeljne vrijednosti.

3. Strateško upravljanje i restrukturiranje radnih odnosa

Kako postići ravnotežu između kratkoročnih i dugoročnih rješenja u javnoj upravi kod uloge poslodavca i uloge menadžera?

Nestalni uvjeti zaposlenja u javnim upravama često su uvjetovani poslodavčevim kratkoročnim ciljevima, poput pronalaženja najboljeg kandidata za određeni položaj ili suočavanja s vanjskim utjecajima. Promjene koje se provode često ne odgovaraju bilo kojoj vrsti dugoročne strategije, nego se zbivaju ad hoc. Nerijetko, čak i ako se strateško upravljanje primjenjuje u planiranju javnih uprava, ono se zanemaruje u kriznim situacijama ili u korist kratkoročnih prioriteta. To se pogotovo odnosi na javne uprave čije ciljeve određuju političari – odluke se mijenjaju ovisno o hitnosti nekog problema ili, recimo, u vrijeme izbora. Nadalje, kada je pažnja usmjerena ka rješavanju pojedinih kratkoročnih ciljeva, na strateške se ciljeve zaboravlja. Na primjer, u nekim se Državama članicama čeka donošenje novih zakona o javnoj službi, no provedba se odgađa zbog nedovoljnih financijskih sredstava ili straha od učinka u vremenima trenutačne krize.

Sve veća diversifikacija i europeizacija, kao i veća mobilnost radnika izvan i unutar EU, donijet će i nove izazove za kulturu, vrijednosti i etiku pri europskim javnim upravama. Nove generacije i one starije traže novi i drugačiji odnos rada i života, cjeloživotno učenje te radne postavke. Ti trendovi, u kombinaciji s drugim zadaćama i zahtjevima dioničara za proizvodima, kao i usluge i uključenost građana, moraju biti dio strategije planiranja svake javne organizacije. Jedna nova ravnoteža između fleksibilnosti i sigurnosti morala bi postati dijelom takve strategije.

Wilthagenova (2004) matrica flexicurityja (vidi Tablicu 3) nudi elemente za daljnju i dublju analizu politika flexicurityja u Državama članicama. Matrica prikazuje različite kombinacije i modalitete oblika sigurnosti i fleksibilnosti. Ponegdje se može primijetiti da je jedan element moguće ili nužno zamijeniti

⁵ OECD, (2008). The State of the Public Service, chapter 2, p.29.

drugim. Tako se prihvaćanje manje sigurnosti zaposlenja može staviti u ravnotežu pružanjem druge vrste sigurnosti, na primjer, sigurnosti prihoda. Vrlo često se može dogoditi da je socijalnim partnerima prihvatljiv samo paket-aranžman koji će zajamčiti uravnoteženje interesa svih dioničara (očito kad kaže dioničari, misli na sve koji imaju veze s tim ili su pogođeni s tim).

Tablica 3. *Wilhagenova matrica flexicurityja*

Fleksibilnost	Sigurnost posla	Sigurnost zaposlenja	Sigurnost prihoda	Kombinirana sigurnost
Eksterna numerička fleksibilnost	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vrste ugovora o zaposlenju ■ Zakonodavstvo zaštite zaposlenja ■ Rano umirovljenje 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Službe zaposlenja/Aktivna politika tržišta rada (ALMP) ■ Obučavanje / cjeloživotno učenje 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Naknada za nezaposlenost ■ Druge socijalne beneficije ■ Minimalna plaća 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zaštita od otkaza tijekom različitih vrsta bolovanja
Interna numerička fleksibilnost	<ul style="list-style-type: none"> ■ Kraći radni tjedni/mogućnost zaposlenja na pola radnog vremena 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zakonodavstvo zaštite zaposlenja ■ Obučavanje / cjeloživotno učenje 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Beneficija dodatka za pola radnog vremena ■ Stipendija za školovanje ■ Bolovanje 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Različite vrste bolovanja ■ Mirovina za pola radnog vremena ■ Dobrovoljni aranžmani radnog vremena
Funkcionalna fleksibilnost	<ul style="list-style-type: none"> ■ Obogaćivanje poslova ■ obučavanje ■ Labour leasing ■ Ugovaranje o kooperaciji ■ Vanjska usluga 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Obučavanje / cjeloživotno učenje ■ Rotacija poslova ■ Timski rad ■ Obučavanje višestrukim vještinama 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sustav plaćanja vezan uz učinkovitost 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dobrovoljni aranžmani radnog vremena
Cijena/plaća fleksibilnost	<ul style="list-style-type: none"> ■ Lokalne prilagodbe u troškovima rada ■ Skaliranje/redukcije u isplati socijalnog osiguranja 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Promjene u isplati socijalnog osiguranja ■ Subvencija zaposlenja ■ Beneficije zaposlenosti 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Kolektivni sporazumi o plaći ■ Prilagođene beneficije za skraćeni radni tjedan 	

Boxall i Purcell uvode razlikovanje – kada su u pitanju ciljevi organizacijske fleksibilnosti – između *kratkoročne* sposobnosti reakcije i *dugoročne* agilnosti⁶. Kratkoročna sposobnost reakcije uključuje financijsku i numeričku fleksibilnost (troškovi i broj zaposlenika), fleksibilno plaćanje i aranžmane radnog vremena, kao i funkcionalnu fleksibilnost (radna snaga s višestrukim vještinama).

Kod dugoročne agilnosti usredotočuju se na sposobnost učenja kod organizacije. To tumačimo kao npr. zaposlivost i cjeloživotno učenje, samorefleksija i učenje iz iskustva, motivacija i održivost organizacije (npr. adaptabilnost, kreativnost, promjena u kulturi, vrijednostima i etici). Ovakva definicija agilnosti donekle se razlikuje od one Boxalla i Purcella, budući da se javni sektor ne suočava s problemom održivosti na jednak način kao privatne tvrtke, no svejedno mora biti kompetitivan na tržištu rada.

Pristup *flexicurityja* može se provesti na svim razinama – nacionalnoj, sektorskoj i organizacijskoj – s fokusom na postizanje ravnoteže između ugovorne fleksibilnosti i prijelazne sigurnosti i to za vrijeme restrukturiranja tržišta rada. Eksterne promjene mogu se pokazati učinkovitima, no postizanje rješenja među svim uključenim stranama na nacionalnoj i ponekad, europskoj razini nije lak zadatak. Stoga bi s te točke državne uprave mogle započeti s fokusom na svoje podsektorske i organizacijske razine te krenuti u implementaciju internih promjena. Interna fleksibilnost uključuje provedbu odluka, poput interne mobilnosti, fleksibilnih radnih uvjeta i uravnoteženja rada i života.

Dugoročno, mora se pokrenuti strategija za strukturalne promjene na sektorskoj, nacionalnoj i europskoj razini, a implementacija se mora pažljivo osmisliti. Na primjer, uvođenje ugovora na određeno u svrhu zamjene cjeloživotnog ili trajnog zaposlenja javnih službenika pomoglo bi stvaranju brže sposobnosti reagiranja na zahtjeve tržišta rada. Međutim, korijeni su nekih sustava javnih službi zaista duboki, zasnovani na zakonima ili pravilnicima te se ne mogu tako lako promijeniti. Isto vrijedi i za npr. umirovljenje ili mirovinske sustave.

Iz toga je vidljivo da prvi koraci pri restrukturiranju sustava javnih službi mogu biti vrlo maleni, no da iza njih mora postojati dalekosežnija strategija. Očito je da ovakva vrsta reformi zahtijeva veće količine vremena i resursa koji su ponekad oskudni. U javnoj upravi pogotovo, uvijek postoje druga

⁶ Boxall, P. and Purcell, J., (2003). *Strategy and human resources management*; Hampshire and New York, page 10

hitna pitanja, no ipak, svaki se potez mora napraviti u skladu s planom, a implementacija mora pratiti vremenski raspored.

4. Primjena pristupa *flexicurityja* na opću upravu

Kakve se nove ravnoteže i novi oblici fleksibilnosti i sigurnosti mogu razviti u javnim upravama Država članica EU uzimajući u obzir njihove specifične karakteristike?

Budući da između privatnog i javnog sektora postoje navedene razlike, pristup *flexicurityja* i njegovi elementi moraju se prilagoditi kako bi odgovarali specifičnim karakteristikama javne uprave. Ovo će poglavlje demonstrirati koji su elementi *flexicurityja* najrelevantniji za javnu upravu te kako se mogu primijeniti u različitim sustavima zaposlenja.

Prvo i osnovno, reforma i implementacija pristupa *flexicurityja* u javnim upravama neće biti jednaka za Države članice s karijernim sustavom zaposlenja i one s položajnim. To je ponajprije zato što javni službenici u svakom od ovih sustava imaju različite uvjete zaposlenja.

Drugo, iako se struktura javne uprave i uvjeti zaposlenja razlikuju od zemlje do zemlje, određene sličnosti u organizacijama javne službe mogu se uočiti u geografskim klasterima koje dijelimo na kontinentalni, mediteranski, nordijski (+ Nizozemska) i istočnoeuropski.

Prema Europskoj komisiji⁷, provedbena politika *flexicurityja* može se osmisliti i implementirati kroz četiri komponente (Vidi Sliku 4). Provedba tih komponenti u javnom je sektoru daleko teža nego u privatnom zbog različitih organizacijskih struktura i tradicionalnih vrijednosti. To također ukazuje na to da će razlike između raznih vrsta sustava zaposlenja i dalje postojati.

Komponente *flexicurityja*

1. *Fleksibilni i pouzdani ugovorni aranžmani* (iz perspektive poslodavca i zaposlenika, „insajdera” i „autsajdera”) kroz moderne zakone o radu, kolektivne sporazume i organizaciju rada;
2. *Temeljite strategije cjeloživotnog učenja (LLL)* kako bi si osigurala kontinuirana prilagodljivost i zaposlivost radnika, pogotovo onih iz najosjetljivijih skupina;

⁷ European Commission, (COM (2007) 359), *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*; Brussels, 27.6.2007.

3. Učinkovita aktivna politika tržišta rada (ALMP) koja će ljudima pomoći nositi se s rapidnim promjenama, smanjiti dužinu vremena koje radnik provede van radnog odnosa i olakšati prijelaz u nove poslove;
4. *Moderni sustavi socijalnog osiguranja* koji pružaju dostatnu financijsku podršku, potiču zaposlenje i omogućuju mobilnost na tržištu rada. To uključuje pokrivenost odredbi o socijalnoj zaštiti (beneficije za nezaposlene, mirovine i zdravstveno osiguranje) koje će ljudima omogućiti kombiniranje rada s privatnim i obiteljskim obavezama (poput brige od djetetu).

4.1. Ugovorni sporazumi

Sve do sada se činilo da su se Države članice usredotočile na uvođenje veće količine fleksibilnosti u svoje sustave javne službe preko nestandardnih ugovora, većinom na određeno vrijeme. Međutim, još uvijek postoje velika odstupanja u ugovornoj fleksibilnosti između položajnih i karijernih sustava zaposlenja. Iako se za države s položajnim sustavima može reći da u njima postoje i standardni (na neodređeno) i nestandardni (na određeno) ugovori, u državama s karijernim sustavima uglavnom se teži trajnom i cjeloživotnom zaposlenju, a prijelaz ka nestandardnim ugovorima teče vrlo usporeno.

U slučajevima kada se nestandardni ugovori koriste u općoj upravi, uglavnom se odnose na dva ekstrema zaposleničke skale: ili najniža razina, manualni radnici ili plavi ovratnici, ili najviša razina, menadžerski položaji. Uvođenje ugovora na neodređeno na najvišim razinama javne službe omogućuje zapošljivanje najboljih kandidata izvan ili iz postojećih redova javne uprave. Trajanje zaposlenja često je uvjetovano procjenom učinkovitosti i redovitom, upravljanim mobilnošću.

To se posebice odnosi na karijerne sustave, gdje se javni službenici zapošljuju u mladoj dobi pod uvjetom stjecanja određenih vještina, dok se u položajnim sustavima određene vještine zahtijevaju već pri samom zaposlenju određenog kandidata na neki položaj. U nekolicini Država članica s karijernim sustavom to generira problem nedostatka kvalificiranih i iskusnih kandidata za prilagodbu na nove potrebe za menadžerskim položajima. U novije vrijeme uočljiva je tendencija prema otvaranju sustava i zapošljavanju izvana.

4.2. Cjeloživotno učenje

Cjeloživotno učenje je komponenta *flexicurityja* koju je u Državama članicama potrebno detaljnije razraditi. Analiza institucionalnih potreba za budućim kvalifikacijama mora se uravnotežiti s individualnim razvojnim

potrebama i prilikama uz jedan strateški pristup. Ustvari, jedino nordijske zemlje povezuju obučavanje javnih službenika s politikom cjeloživotnog učenja, što se smatra mjerom povećanja uključenosti javnih službenika u tržište rada. Suprotno tomu, većina ostalih Država članica usredotočuje se samo na obučavanje javnih službenika (unutar obuhvata njihovog sadašnjeg ili slijedećeg položaja), a cjeloživotno se učenje može pojaviti kao posljedica restrukturiranja opće uprave – npr. u Portugalu, zakonodavstvo doslovno sadrži odredbe namijenjene cjeloživotnom obrazovanju.

U karijernim sustavima, nedostatak mogućnosti cjeloživotnog učenja povezan je s tradicionalnom sigurnosti posla koja je osigurana svakom javnom službeniku. Javni su službenici tradicionalno obučeni općenitim vještinama potrebnim za rad u općoj upravi te ponekim specifičnim vještinama ako je to potrebno za konkretni položaj. Međutim, budući da se na zaposlenje gleda kao na cjeloživotnu karijeru, ne nudi se nijedna druga mogućnost za učenje koja nije povezana s trenutačnim položajem.

Programi cjeloživotnog učenja nisu uobičajeni ni za položajne ili hibridne sustave. Tamo je glavna postavka da zaposlenici ulaze u službu na temelju postojećih vještina i znanja pa ne postoji potreba za njihovim obučavanjem. Nadalje, rizičnim se smatra što nakon obučavanja, zaposlenici mogu preći u neku drugu organizaciju i da će neki drugi poslodavac profitirati od u njih uloženi sredstava za obučavanje.

Poslodavci nevoljko ulažu u svoje zaposlenike pa bi stoga cjeloživotno učenje trebalo biti uključeno u dugoročne nacionalne, sektorske i organizacijske strategije. Iako se kratkoročno čini da ulaganje u zaposlenike nije najbolji način potrošnje sredstava, dugoročno će se to odraziti ponajviše na njihovu zaposlivost na druge položaje i/ili u druge organizacije.

4.3. Aktivna politika tržišta rada

Tip sustava zaposlenja uvelike određuje aktivnu politiku tržišta rada na podsektorskim i organizacijskim razinama. Uprave s karijernim sustavom uglavnom usvajaju programe i politike interne mobilnosti kako bi pronašle nove položaje za svoje javne službenike unutar javne uprave, dok se uprave s položajnim sustavom uglavnom usredotočuju i na internu i na eksternu mobilnost, naznačujući kako javni službenici moraju pronaći novi položaj u slučaju restrukturiranja javne uprave, javnog sektora ili privatnog sektora.

U novije vrijeme, u nekolicini Država članica interna (i eksterna) se mobilnost za menadžerske položaje omogućuje uvođenjem ugovora na određeno

koji se temelje na učinku. U karijernim se sustavima do sada najviše provodi interna mobilnost. Više bi napora trebalo uložiti u razmjenu između javnih službenika i zaposlenika u privatnom sektoru – u ovom su slučaju glavne poteškoće strukturalne razlike i razine plaća. Ipak, u okvirima *flexicurityja* interna mobilnost jamči prvi korak prema ostvarenju cjeloživotnog učenja i zaposlivosti. U budućnosti bi razmjena između sektora i organizacija trebala biti više strukturalna.

U pojedinim zemljama s karijernim sustavima privatni se ugovori uvode za eksterno osoblje (npr. Španjolska), uključujući i menadžerske položaje. No, takvi se zaposlenici ne smatraju javnim službenicima. Razlog za takvo postupanje može biti snažni tradicionalno izgrađeni karijerni sustav javnih službenika u koji pojedinci mogu ući isključivo na najnižoj razini i s posebnim obrazovnim kvalifikacijama. Takav sustav ne dozvoljava obučenicima i iskusnim menadžerima s privatnog tržišta da uđu u javnu službu, no uzimajući u obzir novije potrebe, uvode se „upravni” ugovori. Iznesenim se pristupom također povećava eksterna mobilnost između javnog i privatnog sektora, za čime u karijernim sustavima postoji posebno velika potreba. Bez obzira na to, važno je poduzeti mjere koje bi osigurale da zaposlenici s privatnim ugovorima u javnoj upravi također dobiju jednaka ili slična jamstva zaštite zaposlenja kao i javni službenici.

4.4. Moderni sustavi socijalnog osiguranja

Posljednja komponenta *flexicurityja* moderni sustav socijalnog osiguranja koji uključuje faktore poput mirovine, beneflcija za nezaposlene, zdravstveno osiguranje, briga za djecu i ravnoteža života i rada. Na fleksibilnom je tržištu rada zaposlenicima iznimno važno osigurati prijelaznu sigurnost. To uključuje omogućavanje sigurnog prijelaza sa zaposlenja u obrazovanje ili neko drugo zaposlenje, ili sa zaposlenja u porodiljni dopust preko osiguravanja prihoda ili jamstva zaposlenja tijekom prijelaznog razdoblja. Ako navedena jamstva nisu prisutna, ljudi teže držati se svojeg trenutnog radnog mjesta te odupirati se mobilnosti i fleksibilnosti. Također se mogu suočiti s poteškoćama pri pronalasku novog posla uslijed otkaza ili karijerne pauze. Uz to je potrebna politika aktivnog tržišta rada i cjeloživotnog učenja kako bi se olakšao prijelaz.

Prijelazna sigurnost je vrlo mala u karijernim sustavima, jer je u njima sigurnost posla tradicionalno visoka pa se potreba za prijelaznom sigurnošću čini nepotrebnom. Kod položajnih sustava je situacija donekle različita, jer je regulacija rada vrlo slična s onom u privatnom sektoru pa je općenita

sigurnost posla manja. U takvim je slučajevima prijelazna sigurnost od najveće važnosti. U Državama članicama EU s položajnim sustavima postoje dvije različite tendencije: prva, prijelazna je sigurnost veća u onim zemljama gdje su fleksibilnost i sigurnost u dobroj ravnoteži (nordijske zemlje) i druga, kod preostalih zemalja položajnog sustava trend je odustajanje od fleksibilnosti i potraga za većom ili drugačijom vrstom sigurnosti.

5. Jesu li glavni javni menadžeri kvalificirani za strateško razmišljanje?

Politika vezana uz radne odnose i radne uvjete u javnoj upravi uglavnom se razrađuje u suradnji sa socijalnim partnerima u javnom sektoru te o njoj odlučuje tzv. „top menadžment” pa čak i politika. U javnoj upravi važne odluke većim dijelom donose glavni ili vrlo visoko postavljeni menadžeri. Upravo zbog toga razloga su izrazito važne temeljne vrijednosti te skupine kao i njihove kvalifikacije. U nekim državama članicama EU (Ujedinjeno Kraljevstvo i Nizozemska) o odabiru i daljnjem razvoju tih osoba odlučuje posebno, središnje tijelo, a u nekima za to postoje posebni propisi (Belgija, Bugarska i Italija) ili uvjeti (Danska, Estonija), no u nekim drugim državama za takav postupak ne postoje posebna pravila.

Različiti načini odabira i organiziranja glavnih javnih menadžera također pokazuje postoje li ili ne centralizirani okviri za odabir sposobnosti te povezani programi osposobljavanja za buduće menadžere. Načini organizacije glavnih menadžera također se razlikuje ovisno promatramo li centraliziranu ili decentraliziranu upravu. U nekim slučajevima ne postoji središnji profil kvalifikacija, nego svaka organizacija sama o njemu odlučuje. Na primjer, u Danskoj glavni menadžeri na svim razinama javne uprave podliježu tzv. „Pravilniku o izvrsnosti za ravnatelje” u kojemu su opisane glavne osobine i zahtjevi postavljeni pred glavne menadžere. Svaka organizacija može definirati svoj profil i potrebe za dodatnim osposobljavanjem, no na temelju jedinstvenog pravilnika. U tablici se nalazi pregled po državama članicama. Međutim, kako zapravo izgledaju ti središnji profili koji definiraju kvalifikacije i kompetencije? Koja znanja i vještine, odnosno kakvo ponašanje se zahtjeva od glavnih menadžera? U većini država članica zahtijevaju se općenite menadžerske vještine (koje često uključuju znanje o financijama i upravljanju), a također je sveprisutno i usmjerenje na ostvarivanje rezultata. Jedna grupa država se i dalje fokusira na znanje koje te osobe posjeduju dok se druga grupa više usmjerava na strateške vizije i sposobnosti upravljanja i vođenja.

U profilima se rijetko kada navodi, no u svakom slučaju je izrazito važno da glavni menadžeri raspolažu osobinama kao što su osviještenost/osjetljivost, integritet/moralnost, inovativnost, sposobnost samokritičnosti i učenja te orijentiranost prema EU.

Nadalje, multikulturalnost se, na primjer, gotovo uopće ne spominje. Međutim, kada se pogledaju strateški izazovi za budućnost javne uprave, kao što su starenje stanovništva, migracije, širenje EU i globalizacija, takve vještine se mogu pokazati najvažnijima.

Tablica broj 4. *Države članice grupirane prema zajedničkim elementima u središnjim profilima nadležnosti u tijelima javne uprave*

NADLEŽNOSTI	EE, BG, IE, UK, EC	RO, FI, NL, ES	BE CY, IT, PT, SI
Vodstvo	Da	Da (osim RO)	Ne (osim BE, SI)
Strateška vizija	Da	Da (osim NL)	Ne
Postizanje rezultata	Da	Ne (osim RO)	Ne
Komunikacija	Da	Da	Ne (osim SI)
Upravljanje odnosima, ljudima, ljudskim resursima	Da	Da	Da
Znanje	Ne	Ne	Da
Svjesnost/osjetljivost	BG, IE	NL	BE
Integritet/etika	EE, IE, UK	NL	-
Prosuđivanje/odlučivanje	EE, IE, UK	RO, NL	-
Inovacije	EE	FI	-
Samoanaliza/učenje	UK	NL	-
EU-orijentacija	CY		SI
Raznolikost/multikulturalnost	-	-	-

Izvor: Top Managers in Europe, Kuperus and Rode, EIPA, 2008.

Sposobnost „vođstva” se uglavnom definira elementima koji uključuju:

- ima viziju,
- može voditi skupinu prema ostvarenju cilja,
- uvodi promjene,
- gradi i ohrabruje tim,
- zna razviti mrežu za suradnju,

- osigurava napredovanje zaposlenika i njihovu motivaciju,
- pokazuje integritet i moralnost i
- posvećen je stalnom učenju i napredovanju.

Navedeni elementi i sposobnost osmišljavanja „strateške vizije” ukazuju da se u odabranim državama glavni menadžeri biraju strateški. Naravno, propisivanje profila i programa za osposobljavanje ne jamče da će menadžeri postati strateški vođe, ali čine dobre polazišne osnove. Osim manje skupine država članica koje imaju središnji profil kojim se opisuju glavne osobine, druge države takve strateške elemente stavljaju u decentralizirane profile. Njihovo ponašanje mora pokazati da postoji strateško promišljanje. Vrlo često glavne mjere za kojima se poseže uključuju smanjivanje broja javnih službenika, lakše otpuštanje, veći broj ugovora o radu na određeno vrijeme te snižavanje plaća s obzirom na krizu. Tek u nekoliko slučajeva takve mjere prate aktivnosti vezane uz osposobljavanje i razvoj kako bi se postigla bolja ponovna integracija. U nekim državama članicama se starosna dob za odlazak u mirovinu povisuje ili se planira povisiti zbog predviđenog manjka radne snage. S takvom politikom se počelo i prije krize te se zbog nje ništa nije promijenilo. Iz strateškog gledišta bi vjerojatno bilo bolje odgoditi povisivanje takve dobne granice ili, pak, osmisliti neke kreativnije i raznovrsnije načine da se omogućujući ranije umirovljenje s nepunim radnim vremenom za neke godine ili neke skupine ljudi, a kako bi se smanjila nezaposlenost mladih i novopridošlih na tržištu rada. Često se u obzir uzimaju samo troškovi na organizacijskoj razini, ne uzimajući u obzir društvo u cjelini. Vjerojatno bi se moglo razraditi druga inovativna rješenja s obzirom na usklađivanje izazova demografskih promjena kao što je starenje stanovništva s izazovima migracija kao i druga rješenja za usklađivanje poslovnih i privatnih obveza te cjeloživotnog učenja. Procesi restrukturiranja i reformi u brojnim javnim upravama, vođeni promjenjivim potrebama društva ili promjena starih sistema koji teže postati konkurentniji nakon pristupanja EU, za cilj imaju povećanje učinkovitosti, djelotvornosti i produktivnosti. To često znači da se isti, veći ili različiti posao mora obaviti s manjim brojem ljudi. Istovremeno se tržište rada stalno mijenja: nove skupine s novim znanjima i vještinama iz drukčijih kulturnih okruženja ulaze na nacionalna tržišta rada u svim državama članicama EU. Kako bi bila konkurentna s drugim organizacijama, javna uprava mora ponuditi atraktivne radne uvjete, posebice s obzirom da se uglavnom ne može natjecati s plaćama i sigurnosti zaposlenja. S obzirom da javne uprave mogu planirati svoje restrukturiranje (čak i bolje nego privatne organizacije), važno je naglasiti da i dalje prate promjene na tržištu rada umjesto da ih predviđaju.

Zbog toga pravo strateško upravljanje zahtijeva posebnu politiku praćenja tržišta rada i njegovih ciklusa za cjelokupnu javnu upravu, ali i za svaku pojedinačnu javnu organizaciju. U tom smislu glavni menadžeri trebaju pokazati sposobnost upravljanja koja se ne odnosi samo na viziju o budućnosti njihovih pojedinačnih područja, nego i na njihove strategije upravljanja ljudskim potencijalima u budućnosti s obzirom na trendove na tržištu rada.

To uključuje politike tržišta rada na nacionalnoj razini, ali i na razini sektora i organizacije. U tom se slučaju pristup fleksibilne sigurnosti (*flexicurity*) može primijeniti kao pozitivan način strateškog balansiranja u što je potrebno uključiti sve socijalne partnere i različite grupacije unutar društva.

Posebna uloga i stanje javne uprave mogu se razmotriti kao uvjeti kod zapošljavanja te uvjeti rada, a moraju biti usklađeni i održivi na duži vremenski period kako bi se lakše prilagođavali stalnim promjenama. Visoka razina fleksibilnosti uz sigurnost mogu otvoriti vrata rješenjima za budućnost. Strateški planovi za provedbu trebali bi iskoristiti pravi trenutak kako bi takve politike odista zaživjele.

Glavni menadžeri i čelna mjesta u javnoj upravi trebaju se pomno odabirati, razvijati i nagrađivati ne samo za kratkoročne rezultate nego i za inovacije te sposobnosti predviđanja kod upravljanja nekom organizacijom, kao i za dugoročne rezultate i postignuća, kako u odnosu na njihovu ulogu kod kreiranja politika, tako i za vještine koje pokazuju kao poslodavci i menadžeri.

6. Zaključci

Koncept *flexicurityja* različit je u četirima tipovima sigurnosti: posla, zaposlenja, prihoda i kombinacije. Kako bi stvorili fleksibilnije tržište rada koje će biti sposobno nositi se sa sve većom globalnom kompetitivnošću, svi bi ekonomski sektori i organizacije trebali mijenjati ne samo mjere fleksibilnosti nego i svoju politiku sigurnosti. Trenutačno se može uočiti tendencija da se Države članice, pogotovo kada je u pitanju javna uprava, usredotočuju na sve veću fleksibilnost, zanemarujući pritom mjere sigurnosti. To korespondira sa opredjeljenjem koje sve više ovisi o tržištu rada koje nameće potrebu za fleksibilnošću. S druge strane razvoj demokracije nameće imperativ sigurnosti kao uvjetom za razvoj same demokracije. Tradicionalni kruti radni odnosi u javnoj upravi postepeno će ustupati mjesto fleksibilnijim oblicima te će se i u javnim službama, uključujući i državne službenike morati mijenjati mentalni sklop u kojem je radno mjesto zagarantirano te se priviknuti na češće mijenjanje radnog mjesta. Taj proces nužno zahtjeva odgovarajuća socijalna davanja za vrijeme nezaposlenosti te nužnost cjeloživotnog učenja.

Pred javnom upravom postavlja se pitanje kako pomiriti suprotnosti između fleksibilizacije i sigurnosti. Na to pitanje postoji niz odgovora. S jedne strane sve su prisutniji zahtjevi da se radni odnosi u javnoj upravi sve više ujednače sa radnim odnosima u tzv. privatnom sektoru, a s druge strane postoje otpori (osobito u državnoj upravi) koji imaju tendencije jačanja sigurnosti službeničkog odnosa s obzirom da su osnovni postulati državne službe: javna vlast, javni interes i javno pravo. Ipak, najbolji način postizanja ravnoteže između fleksibilnosti i sigurnosti je paralelno uvođenje mjera fleksibilnosti i sigurnosti. Iako se ove dvije krajnosti mogu činiti nepomirljivima, danska politika tržišta rada je osmišljavanjem modela fleksibilnosti pokazala da je kompromis moguć. Takva će praksa omogućiti razvijanje dugoročne strategije koja će znati razlikovati između prioritarnih područja i manje važnih elemenata *flexicurityja*. Takva će strategija također osigurati kontinuitet i kompatibilnost politika *flexicurityja*. Međutim, potrebno je ukazati i na činjenicu da bit *flexicurityja* počiva na kompromisu liberalnog i demokratskog načela te da on može biti ugrožen poremećajem ravnoteže između fleksibilizacije radnog odnosa i sigurnosti radnog odnosa.

Iako je Europska unija pokrenula integrirani pristup fleksibilnoj sigurnosti te se ona primjenjuje u brojnim državama članicama na razini nacionalnih politika te u nacionalnim planovima u okviru Lisabonske strategije, to nije slučaj u javnoj upravi kada se govori o ulozi koju ona ima kao poslodavac i menadžer.

Kao prvo, analiza primijenjenih elemenata fleksibilne sigurnosti te trendovi određenih grupa država članica povezani su s nekim osobinama njihovim sustava zapošljavanja i procesima restrukturiranja u kombinaciji sa zahtijevanim profilima glavnih menadžera. Inicijalni rezultati pokazuju da se dugoročniji elementi fleksibilne sigurnosti provode u anglo-saksonskim ili nordijskim državama koje također propisuju strateške sposobnosti kada određuju profile svojim menadžerima. U posljednje vrijeme su neke nove države članice (Estonija, Bugarska) počele uvoditi profile koji navode sposobnosti za svoje glavne menadžere, imajući u vidu i strateške osobine te planiraju provoditi neke od tih elemenata fleksibilne sigurnosti. Tek nekoliko mediteranskih država učinilo je isto (Portugal, Španjolska). Većina „hibridnih” i „karijernih” sistema kontinentalne tradicije fokusira se manje na strateške sposobnosti te ne primjenjuju elemente fleksibilne sigurnosti ili se koriste manjim brojem kratkoročnih mjera.

Kako bi se povećala dugoročna mogućnost javne uprave da spremno odgovara na promjene te izbjegava kratkoročna rješenja, javne uprave bi trebale razmotriti posebne politike na tržištu rada u svojoj ulozi poslodavca i menadžera.

Potrebna su daljnja istraživanja kako bi se došlo do većeg broja mjerljivih pokazatelja za praćenje primjene elemenata fleksibilne sigurnosti u nacionalnim javnim upravama država članica EU. Isto tako, trebalo bi dodatno istražiti veze između strateških odabira glavnih menadžera, njihovim kompetencija i ponašanja te dugoročne strategije za restrukturiranje radnih odnosa u javnom sektoru.

Vilim Herman

The Faculty of Law, Osijek

Milorad Ćupurdija

Lavoslav Ružička University, Vukovar

The influence of the flexibility model on the working – legal status in the public administration: comparative

A b s t r a c t

The article analyses recent trends in restructuring public administrations which focus on more flexible forms of employment. Within the process, stress is placed on the productivity and efficiency of civil service employees, who need to adapt to modern globalization trends and economic growth, as well as to a more demanding and dynamic labour market. Public administration reforms in Europe have been implemented for a significant period of time now. However, even though all Member States have decided on a similar model of public administration reform, there are still various differences which are due to different historical and administrative backgrounds. In order to indicate the various types of reforms in public administrations, the authors use a comparative method. The authors also pose the question: how to achieve a balance between short-term and long-term solutions when it comes to the roles of employer and top manager? Special attention is given to the application of the flexicurity approach in public administration. The flexicurity model has proved that a compromise between flexibility and security is more than possible. Therefore, this article deals with the essence of the flexicurity model as it is understood in Europe, as well as with the basic principles which need to be followed when it is applied on national labour markets.

Keywords: public administration, flexicurity, employment, labour market, European Union, legal and labour relations

Literatura

1. Boxall, P. and Purcell, J., (2003). *Strategy and human resources management*; Hampshire and New York
2. European Commission, (COM (2007) 359), *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*; Brussels, 27.6.2007
3. European Commission, *Employment in Europe 2007*, Belgium, October 2007
4. Herman V., Čupurdija M. (2011). *Osnove radnog prava*, Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, Vukovar
5. Kuperus, H., Rode, A., *Top Public Managers in Europe*; EIPA, Maastricht, November 2008 (Study commissioned by the French EU-Presidency)
6. Kuperus, H., Rode., A., Duta, R., *Restructuring in the PublicSector: A Flexicurity approach, Trends in Public Administration and Healthcare Sector*; EIPA, Maastricht, March 2009 (Co-financed by the European Commission).
7. Kuperus, H., Turchetti, C., Rode, A., *Recruitment and Equal Opportunities Systems in National, European and International Civil Services*; European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, November 2008.
8. Minogue, M., Polidano, C., Hulme, D., (2008). *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*; Edward Elgar: Cheltenham, UK, 1998 OECD, *TheState ofthe Public Service*
9. Peters, B. G. and Pierre J. (eds.), (2003). *Handbook of Public Administration*, Sage Publications: London
10. Ravnić A., (2004). *Osnove radnog prava, domaćeg, usporednog i međunarodnog*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb
11. Wilthagen, T., Tros, F., (2004). *The concept of flexicurity': A new approach to regulating employment and labour markets*, TRANSFER -European Reviewof Labour and Research, 10 (2)