

# Plaće temeljene na radnom izvršenju u Hrvatskoj javnoj upravi

---

**Matešić, Lorena**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2022**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:762447>

*Rights / Prava:* [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-11-28**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu  
Studijski centar za javnu upravu i javne financije  
Preddiplomski stručni studij javne uprave

Lorena Matešić

**PLAĆE TEMELJENE NA RADNOM IZVRŠENJU U HRVATSKOJ  
JAVNOJ UPRAVI**

Završni rad

Mentor: izv. prof. dr. sc. Teo Giljević

Zagreb, srpanj 2022.

# SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>2. SUSTAV JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ</b> .....	2
2.1. Državna uprava .....	2
2.2. Lokalna i područna (regionalna) samouprava .....	3
2.3. Javne službe .....	6
<b>3. LJUDI U UPRAVI</b> .....	6
3.1. Ljudi i ljudsko ponašanje .....	7
3.2. Uloga upravnih službenika kroz vrijeme .....	8
3.3. Djelatnost upravljanja ljudskim potencijalima, definicije i specifičnosti metoda .....	9
<b>4. SLUŽBENIČKI SUSTAV</b> .....	11
4.1. Sustav klasifikacije .....	12
4.2. Sustav napredovanja .....	13
4.2.1. Motivacija službenika i njen značaj.....	15
4.3. Platni sustav .....	16
4.3.1. Razlike platnih sustava pojedinih zemalja i sektora .....	16
4.3.2. Radni učinak; od problematike mjerenja i ocjenjivanja do uspostave plaća temeljenih na radnom izvršenju.....	17
4.3.3. Platni sustav u hrvatskoj javnoj upravi .....	22
4.3.4. Položaj i prava službenika .....	25
4.3.5. Zakon o plaćama državnih službenika, novi sustav napredovanja i klasifikacije. 26	
<b>5. MOGUĆNOST UVOĐENJA PLAĆA TEMELJENIH NA RADNOM IZVRŠENJU U HRVATSKU JAVNU UPRAVU, PREDNOSTI I NEDOSTACI</b> .....	29
<b>6. ZAKLJUČAK</b> .....	33

## **SAŽETAK**

U ovome radu obraditi će se organizacija sustava javne uprave u Republici Hrvatskoj uz obrazloženje odredbi propisa na kojima se temelji njen ustroj. Velik dio rada posvećen je ljudima u upravi, njihovom značenju te promjeni i razvoju uloge službenika kroz povijest. Obraditi će se upravljanje ljudskim potencijalima kao zasebna disciplina, njene specifičnosti u javnoj upravi s posebnim osvrtom na motivaciju službenika za rad. Središnja tema i fokus ovoga rada su plaće temeljene na radnom izvršenju te će se u tu svrhu detaljno objasniti opće značajke platnih sustava te sadašnje stanje u pogledu platnog sustava u hrvatskoj javnoj upravi. Plaće temelje na radnom izvršenju opisivati će se prvenstveno kroz njihovo značenje kao instrumenta privatnog sektora. Nakon pojmovnog određivanja i opisivanja osnovnih obilježja sustava plaća temeljenih na radnom izvršenju obraditi će se mogućnost njegove primjene u javnom sektoru, konkretno u hrvatskoj javnoj upravi.

## **KLJUČNE RIJEČI**

Javna uprava, upravljanje ljudskim potencijalima, plaće temeljene na radnom izvršenju, hrvatska javna uprava, motivacija, napredovanje, platni sustav, službenički sustav

## 1. UVOD

U Republici Hrvatskoj javna uprava obuhvaća sustav državne uprave, sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave i javne službe, a ustrojstvo svakog od navedenih sustava temelji se na zakonima. Temeljni cilj svake organizacije u sustavu javne uprave je ostvarivanje javnog interesa. Cilj rada svake organizacije odnosno tijela u sustavu javne uprave ne bi trebao biti isključivo postizanje strogo discipliniranog rutinskog rada odnosno rada po pravilima, već bi trebao biti postizanje kvalitetnog obavljanja poslova, s mogućnošću i prilikama za promjene, poboljšanje, unapređivanje, inovacije i prilagođavanja dinamičnim okolnostima. Također, ne bi trebalo biti kruto i strogo, već prilagodljivo svim mogućim predvidivim i nepredvidivim situacijama i prilikama. Trebalo bi se moći prilagoditi vremenu, a ne biti statično, jer javna uprava djeluje u okruženju koje je dinamično i stalno promjenjivo, izloženo velikom broju utjecaja i interesa. Ono bi trebalo zadržati određenu formu, ali ne na štetu pozitivnih promjena i podizanja kvalitete rada. S obzirom da je cilj djelovanja organizacija u sustavu javne uprave u prvom redu ostvarivanje nekog višeg i većeg cilja zajedničkog cijeloj državi, iznimno je važno je da osobe koje rade u tim organizacijama budu motivirane te da ih se cijeni i nagrađuje za njihov rad. Temelj svake organizacije, pa tako i bilo kojeg tijela koji je uspostavljeno, koje funkcionira i djeluje na području javne uprave su ljudi. Osobe koje neposredno izvršavaju dane im zadatke te osobe koje organiziraju i nadziru rad tih osoba i cijelog tijela. Koliko je neki sustav javne uprave kvalitetan ovisi o osobama koje rade u tom sustavu i o tome koliko su te osobe obrazovane, sposobne, motivirane, proaktivne, inovativne i vješte u obavljanju svojih poslova. Postavlja se pitanje što točno utječe na pojedinčev odabir zaposlenja i motivaciju za radom u javnoj upravi. Motivira li ih isključivo plaća i druge materijalne koristi koje rad u javnoj upravi (ne)posredno daje, ili možda određeni (veći) stupanj sigurnosti u odnosu na rad u privatnom sektoru? Pojedine osobe motivaciju potencijalno pronalaze u samom statusu/ugledu koji uživaju u društvu zbog svog zaposlenja. Neke osobe vode se time da posao koji obavljaju predstavlja i određeni način sudjelovanja u obavljanju državne vlasti ili smisao pronalaze u činjenici da svojim radom potencijalno pridonose nekom većem cilju. Cilj može biti u obliku zadovoljenja javnog interesa, čijim se ostvarenjem pridonosi dobrobiti cijelog naroda i države kao cjeline. Motivira li ljude na rad neki unutarnji poziv, ili činjenica da radom u određenoj državnoj odnosno upravnoj organizaciji pridonose određenom cilju, koji prihvaćaju kao svoj osobni

cilj? U današnjim uvjetima, raznih financijskih i materijalnih neprilika, dinamičnog i vrlo nestabilnog okruženja, postavlja se pitanje kako motivirati osobe koje rade u javnoj upravi da rade bolje i više, a da ujedno budu i zadovoljniji i motiviraniji. Koji su konkretni načini za ostvarivanje navedenih ciljeva, a da ostvarivanje istih ne podrazumijeva nužno motivaciju isključivo financijske prirode, povećanje plaće i/ili novčane nagrade. Možda se rješenje ovoga problema nalazi u uvođenju instituta plaćanja na temelju radnog izvršenja, kao kombinacije materijalne motivacije osoba koje rade u upravi i nagrađivanja na temelju radnog izvršenja, uloženog truda i postignutih rezultata. Bitno je utvrditi kakav utjecaj imaju plaće temeljene na radnom izvršenju, koje su prednosti i nedostaci istih te koliko bi se taj instrument privatnog sektora uspješno mogao primijeniti u javnom, uz primjenu snažnih postojećih političkih mjera kao što je racionalizacija javne uprave kroz smanjenje broja zaposlenih te nedostatak dostupnih izvora financiranja. Plaće temeljene na radnom izvršenju svojevremeno su uvedene u sustav javne uprave velikog broja zemalja. Ponajprije je potrebno utvrditi prednosti i nedostatke uvođenja tog instrumenta, kao i moguće oblike provedbe. Tek na temelju poznavanja tih činjenica možemo izvesti zaključke o složenosti sustava, kolika je i postoji li mogućnost uvođenja plaća temeljenih na izvršenju u hrvatsku javnu upravu. Posebnu problematiku predstavlja hrvatsko zakonodavstvo i postojeći propisi, posebice odredbe onih propisa koji uređuju platni sustav državnih i javnih službenika te zakon koji će regulirati plaće državnih službenika, a čije se donošenje čeka preko dvadeset godina.

## **2. SUSTAV JAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

### **2.1. Državna uprava**

Tijela državne uprave u Republici Hrvatskoj sukladno Zakonu o sustavu državne uprave<sup>1</sup> su ministarstva i državne upravne organizacije. Djelokrug i ustrojstvo tijela državne uprave određuje se Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave<sup>2</sup>, a poslovi državne uprave su provedba državne politike, neposredna provedba zakona, inspeksijski nadzor, upravni nadzor te drugi upravni i stručni poslovi. Službenici u hrvatskom pravnom sustavu uređeni su normama službeničkog zakonodavstva. Zakon o državnim službenicima<sup>3</sup> na samom početku dijeli osobe zaposlene u državnim tijelima s obzirom na vrstu posla koju oni

---

<sup>1</sup> Zakon o sustavu državne uprave („Narodne novine“, broj 66/19)

<sup>2</sup> Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave („Narodne novine“, broj 85/20)

<sup>3</sup> Zakon o državnim službenicima („Narodne novine“, br. 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 1/15, 138/15, 61/17, 70/19, i 98/19)

obavljaju. Sukladno članku 3. Zakona o državnim službenicima, državni službenici su osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona. Od državnih službenika, Zakon o državnim službenicima razlikuje namještenike, osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke, opće i administrativne, planske, materijalno-financijske i računovodstvene i slične poslove. Zakon o državnim službenicima primjenjuje se na državne službenike zaposlene u tijelima državne uprave, pravosudnim tijelima, kaznenim tijelima, stručnoj službi Hrvatskoga sabora, Ureda predsjednika Republike Hrvatske, stručnoj službi i uredima Vlade Republike Hrvatske, stručnoj službi Ustavnog suda Republike Hrvatske, stručnoj službi pučkog pravobranitelja, stručnoj službi pravobranitelja za djecu, stručnoj službi pravobranitelja za ravnopravnost spolova, Državnom uredu za reviziju i u drugim tijelima koja se osnivaju za obavljanje državne službe. Navedeni zakon predviđa mogućnost da se ovisno o organizaciji i potrebama službe, u državnim tijelima pomoćno-tehnički i ostali poslovi koje obavljaju namještenici mogu povjeriti vanjskim pružateljima usluga u skladu s propisima o javnoj nabavi, uz prethodnu procjenu sigurnosnih rizika i financijske isplativosti. Prava, obveze i odgovornosti državnih službenika uređuju se zakonom i na temelju zakona donesenim propisima. Ono što je zanimljivo glede uređenja prava, obveza i odgovornosti državnih službenika je da je 2005. godine donesen novi Zakon o državnim službenicima čijim je stupanjem na snagu prestao važiti Zakon o državnim službenicima i namještenicima<sup>4</sup> iz 2001. godine, no ne i sve odredbe istoga. Te odredbe su one koje se odnose na platni i klasifikacijski sustav državnih službenika, odredbe koje su na snazi još i danas, a nova pravna regulacija tih pitanja i njeno donošenje čeka se i dan danas i to nakon što je prošlo više od dvadeset godina.

## **2.2. Lokalna i područna (regionalna) samouprava**

Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj uređen je Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>5</sup> kojim se, između ostalog, uređuju jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug i ustrojstvo te način rada njihovih tijela. Jedinice lokalne samouprave su općine i gradovi. Jedinice područne (regionalne) samouprave su županije. Jedinice lokalne i područne

---

4 Zakon o državnim službenicima i namještenicima („Narodne novine“, broj 27/01)

5 Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 123/17, 98/19 i 144/20)

(regionalne) samouprave osnivaju se Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj. Općina je sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi određuje grad kao jedinicu lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. Sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi županija je jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnoga (regionalnog) interesa. Tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su predstavnička tijela, izvršna tijela i upravna tijela. Predstavničko tijelo u općini je općinsko vijeće, u gradu gradsko vijeće te u županiji županijska skupština. Predstavničko tijelo donosi akte u okviru djelokruga jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave te obavlja druge poslove u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave. Izvršno tijelo je u općini općinski načelnik, u gradu gradonačelnik te u županiji župan. Izvršno tijelo obavlja poslove utvrđene statutom općine, grada, odnosno županije u skladu sa zakonom te je odgovorno za zakonito i pravilno obavljanje povjerenih poslova državne uprave tijelu državne uprave nadležnom za upravni nadzor u odgovarajućem upravnom području. Upravna tijela u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave su upravni odjeli i službe, a osnivaju se za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i povjerenih poslova državne uprave.

Prijam u službu, prava, obveze i odgovornosti službenika i namještenika u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (upravnim odjelima i službama), kao i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava i obveza službenika i namještenika uređuju se Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>6</sup>. Poslove u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obavljaju službenici i namještenici. Službenici su osobe koje u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica i poslove državne uprave povjerene tim

---

<sup>6</sup> Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, br. 86/08, 61/11, 4/18 i 112/19)



jedinicama, u skladu s Ustavom i zakonom te osobe koje u upravnim tijelima lokalnih jedinica obavljaju opće, administrativne, financijsko-planske, materijalno-financijske, računovodstvene, informatičke i druge stručne poslove. Namještenici su osobe koje u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obavljaju pomoćno-tehničke i ostale poslove čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i nesmetanog obavljanja poslova iz djelokruga upravnih tijela lokalnih jedinica. Na prava, obveze i odgovornosti službenika i namještenika u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave primjenjuju se zakoni i na temelju zakona doneseni propisi. Kolektivnim ugovorom mogu se urediti materijalna i druga prava službenika i namještenika u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Na pitanja koja nisu uređena Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ili posebnim zakonom, propisima donesenim na temelju zakona ili kolektivnim ugovorom primjenjuju se opći propisi o radu.<sup>7</sup> Službenici i namještenici u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo na plaću za svoj rad. Plaće službenika i namještenika u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uređuju se Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>8</sup> i Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>9</sup>. U prijelaznim i završnim odredbama Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi navedena je odredba koja propisuje da taj zakon prestaje važiti na dan stupanja na snagu posebnog zakona kojim će se na jedinstven način urediti plaće u državnoj službi javnim službama i upravnim odjelima i službama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Stupanjem na snagu Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 86/08) u odnosu na službenike i namještenike u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prestaje važiti Zakon o državnim službenicima i namještenicima („Narodne novine“, broj 27/01), osim odredaba članka 62. - 78. i članka 108. - 112. Stupanjem na snagu Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 28/10) u odnosu na službenike i namještenike u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prestaju važiti odredbe članaka 108. do 112. Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Narodne novine“, broj 27/01), a stupanjem na snagu Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

---

<sup>7</sup> Supsidijarna primjena Zakona o radu („Narodne novine“, br. 149/09, 61/11 i 7/13)

<sup>8</sup> Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 28/10)

<sup>9</sup> Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, br. 74/10 i 125/14)

(„Narodne novine“, broj 74/10) prestaju se primjenjivati i odredbe članka 62. do 78. Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Narodne novine“, broj 27/01). Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi utvrđuje se klasifikacija radnih mjesta službenika i namještenika u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

### **2.3. Javne službe**

Sukladno Zakonu o registru zaposlenih u javnom sektoru<sup>10</sup>, Zakonu o plaćama u javnim službama<sup>11</sup> i Zakonu o državnim službenicima, javne službe su javne ustanove i druge pravne osobe kojima se sredstva za plaće osiguravaju u državnom proračunu, Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, Hrvatski zavod za zapošljavanje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje i javne ustanove kojima se sredstva za plaće osiguravaju iz sredstava Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje. Na temelju navedene podjele, javne službe obuhvaćaju zaposlene u sustavu socijalne skrbi, znanstvenoj djelatnosti, visokom obrazovanju, osnovnim i srednjim školama, kulturi, komunalnom gospodarstvu, zdravstvu, mirovinskom i zdravstvenom osiguranju i drugo.

Dva su načina definiranja javnih službenika:<sup>12</sup>

- formalna definicija javnih službenika polazi od nositelja službe; uzima se u obzir onaj koji je javnopravna osoba, a priroda službe se isključuje
- materijalno-tehnološka definira službu po sadržaju, temelji se na sadržaju i prirodi službe (Borković, 1999:35).

Na pitanja plaća i drugih naknada na osnovi rada službenika i namještenika u javnim službama koja nisu uređena Zakonom o plaćama u javnim službama<sup>13</sup> primjenjuju se opći propisi o radu, odnosno u skladu s njima sklopljeni kolektivni ugovori.

## **3. LJUDI U UPRAVI**

---

<sup>10</sup> Zakon o registru zaposlenih u javnom sektoru, („Narodne novine“ broj 34/11)

<sup>11</sup> Zakon o plaćama u javnim službama („Narodne novine“, broj 27/01)

<sup>12</sup> O određivanju pojma službenika vidi više u: Marčetić, Gordana. O prijedlozima statusa državnih službenika u: Kasabašić, Štefanija et al., Aktualnosti u lokalnoj i područnoj( regionalnoj samoupravi i državnoj službi, Zagreb, 2014, Novi informator

<sup>13</sup> Danom stupanja na snagu Zakona o osnovici plaće u javnim službama („Narodne novine“, broj 39/09) prestaju važiti odredbe članka 5. stavaka 2. i 3. Zakona o plaćama u javnim službama.

### 3.1. Ljudi i ljudsko ponašanje

Tema mnogobrojnih knjiga i članaka čiji se radovi odnose na funkcioniranje javne uprave su u prvom redu ljudi zaposleni u njoj, uloga motivacije i u kojoj se mjeri na nju može utjecati u smjeru željenog ljudskog ponašanja te kako motivacija utječe na postizanje očekivanih rezultata. Prema Blaževiću (2010), osnovni dio same uprave predstavljaju ljudi i njihovo ponašanje unutar nje. Blažević (2010) polazi od pretpostavke kako je ljudsko ponašanje uvjetovano određenim ulogama od kojih je, za razumijevanje ove teme, najbitnije istaknuti onu društvenu i organizacijsku ulogu. Pojedinaac kroz život prolazi kroz različite uloge i svaka od njih je podložna promjeni te ovisi o mnogobrojnim situacijama, kako privatnim i osobnim tako i onim poslovne prirode. Društvena uloga je skup očekivanih postupaka pojedinca koji sa stajališta ukupnosti društvenih normi i zahtjeva odgovaraju određenoj društvenoj situaciji u kojoj se pojedinac nalazi (Pusić, 2002:160). Pojedinaac ima mnogo društvenih uloga koje se ne moraju nužno međusobno isključivati. Najjednostavniji primjer za to su uloge koje pojedinac svakodnevno obnaša kao primjerice: uloga roditelja, djeteta, zaposlenika neke organizacije, uloga prijatelja i slično. Organizacijska uloga je skup očekivanih postupaka pojedinca koji u smislu konkretnoga normativnog sustava odgovaraju činjenici pripadnosti pojedinca određenoj organizaciji (Pusić, 2002:160). Upravni službenici predstavljaju temelj svake upravne organizacije. U upravnoj organizaciji ljudi obavljaju javne poslove profesionalno, na temelju trajne podjele dužnosti i ovlasti te ga obavljaju u pravilu kao svoje trajno zanimanje (Pusić, 2002:33). Osim upravnih službenika u upravi su zaposleni i politički dužnosnici koji obnašaju vodeće funkcije. Disparitet upravnih službenika i političkih funkcionara proizlazi prvenstveno iz profesionalnosti. Upravni službenici su svoj posao obavljaju profesionalno a politički dužnosnici bi također trebali biti profesionalci, ali samo kao političari (Blažević, 2010:88). Kako bi upravna organizacija funkcionirala što bolje, upravni službenici trebali bi, uz formalne uvjete koji prethodno moraju biti zadovoljeni (primjerice obrazovanje, iskustvo, državni ispit) od strane države kao poslodavca imati što bolje uvjete rada koji se tiču kako i osiguranih primjerenih financijskih sredstava, tako i svega onoga što ne spada u financijsku sferu, a u većoj mjeri određuje i bitno utječe na zadovoljstvo službenika. Ta se pitanja u prvom redu odnose na motivaciju radnika, radnu atmosferu, uvjetima na radu, postojanje mogućnosti napredovanja i jasnoća kriterija koji trebaju biti zadovoljeni kako bi napredovanje bilo što lakše ostvarivo.

### 3.2. Uloga upravnih službenika kroz vrijeme

Uloga upravnih službenika mijenjala se kroz povijest i pratila promjenu kroz koje je prolazilo poimanje same uprave i njene uloge u društvu. S obzirom na navedeno, najstarija definicija i objašnjenje same uprave veže se za pojam magistratura<sup>14</sup> u vrijeme rimske države. Najstarije tumačenje upravne službe sinonim je za obnašanje političke vlasti. U drugom poimanju službe dolazi do poistovjećivanja službe s određenom beneficijom odnosno povlasticom. Prema tom gledištu, onaj koji obnaša upravnu funkciju ima određene povlastice spram ostalih i iz tog položaja za njega proizlaze određene osobne koristi/beneficije. Ono što je zanimljivo je da se u tom sustavu služba dodjeljivala kao svojevrsna nagrada i zapravo nije bilo presudno ima li osoba bilo koju drugu podobnost osim one političke. Najpoznatiji primjer takvog shvaćanja zasigurno je sustav podjele plijena<sup>15</sup>. Definicija upravne službe kao društvene funkcije najrasprostranjeniji je način definiranja službe. Prema toj definiciji službenik je osoba koja obavlja službu prvenstveno na temelji svojim sposobnosti, znanja, iskustva, posebnog obrazovanja i drugih kvalifikacija.

Služba u upravi u početku je za službenika bila doživotna funkcija. Uprava se kroz cijelo svoje postojanje pokušava podvrgnuti svojevrsnim promjenama, a ona najveća od njih tiče se prvenstveno smanjenja uloge i utjecaja koji ima, broja zaposlenih i smanjenje ukupnih troškova. Kregar (2014:97) ističe probleme upravljanja na globalnoj razini nestabilne i nekompetentne vlade, nesposobne za prilagodbu na promjene. U osamdesetim godinama prošlog stoljeća pokretači promjena usmjerili su mnoge razvijene zemlje prema radikalnim reformama javne uprave, u nastojanju da se što brže i lakše prilagode brzim promjenama (Kregar, 2014:97). Sve navedeno dovelo je do nastanka filozofije novog javnog menadžmenta, pokušaja da se u upravu uvedu pravila koja vrijede u privatnom sektoru. Glavni cilj uz već spomenute ciljeve smanjenja zaposlenih i cjelokupnih troškova, bio je da se ujedno smanji utjecaj i prostor djelovanja države i uprave koje su rasipne i neracionalne (Kregar, 2014:103). Ubrzana industrijalizacija i urbanizacija krajem 19. stoljeća pogodovala je promjeni shvaćanja samih službenika i njihove uloge u društvu, na koje je prebačeno sve više javnih službi koje su zahtijevale obavljanje mnogobrojnih i kompleksnijih poslova.

---

<sup>14</sup> Magistrature su obnašali rimski magistrati, izabrani direktno od strane naroda. Upravna služba u tom je shvaćanju istovjetna s obnašanjem političke vlasti. (Blažević, 2010: 83).

<sup>15</sup> Sustav plijena označuje se poslijeizborna zamjena postojećih službenika novim, pobjedničkim političkim kadrovima. S druge strane, merit sustav nastaje kao odgovor i potencijalno rješenje u ograničavaju negativnih strana sustava plijena.

Takve poslove više nisu mogli obavljati laici, već plaćeni profesionalci koji su u službi države, ali na usluzi građanima (Pusić et al. 2006:111). Bitno je istaknuti i sustav dobre vladavine kao najnoviji oblik vladanja kojeg karakterizira zalaganje prema jačanju ljudskih prava i temeljnih sloboda. Za njega je karakteristično i postojanje profesionalnog činovništva odabranog prema sposobnostima i zaslugama, u posebnom postupku. U tim sustavima službenici ne miješaju poziv i politiku, a rad u javnoj službi ne smije spadati pod politički plijen već u prvom redu treba potaknuti školovanje i stručnost (Kregar, 2008: 120).

### **3.3. Djelatnost upravljanja ljudskim potencijalima, definicije i specifičnosti metoda**

Kako bi se što bolje razumjela problematika mjerenja radnog učinka i plaća temeljenih na radnom izvršenju kao konačnog rezultata mjerenja i ocjenjivanja, neizostavno je osvrnuti se na upravljanje ljudskim potencijalima kao temeljnom disciplinom kojom se nastoji poboljšati radni učinak i ostvariti uspjeh same organizacije. Pojam ljudskih potencijala nastao je iz relativno uskog pojma radne snage koji je kao takav bio orijentiran isključivo na ekonomske ciljeve. Često nas u zabludu dovodi njegovo nedovoljno razlikovanje od pojma ljudskog kapitala te se netočno koristi u obliku njegovog sinonima. Jedan od začetnika koncepta ljudskog kapitala Ted Schultz, naglasio je kako ulaganje u ljude i njihovo obrazovanje treba promatrati kao svojevrsnu alternativu ulaganju u opremu i materijalne faktore proizvodnje (Pusić et al. 2006:101). Pojam ljudski potencijali širi je od pojma ljudskog kapitala te se fokus prebacuje na temeljnu kariku u ostvarenju organizacijskih ciljeva; na same ljude i njihov potencijal, ulaganje u obrazovanje i usavršavanje. Velik se značaj pridaje zadovoljstvu i motivaciji samih zaposlenika odnosno službenika i namještenika u javnoj upravi. Djelatnost upravljanja ljudskim potencijalima u današnje vrijeme promatra se i koristi u četiri značenja i to kao znanstvena disciplina, menadžerska funkcija, posebna poslovna funkcija u organizaciji i specifična filozofija menadžmenta.<sup>16</sup> Shvaćanje djelatnosti upravljanja ljudskim potencijalima kao menadžerske funkcije i posebne poslovne funkcije u organizaciji međusobno se isprepliću te su u praksi usko povezani. S obzirom na to funkciju upravljanja ljudskim potencijalima možemo promatrati s aspekta djelatnosti rukovoditelja ili s aspekta poslova jednog ili više izvršitelja (Pusić et al.2006:102). Djelatnost upravljanja ljudskim

---

<sup>16</sup> Više o samoj podjeli i definiranju u: Menadžment ljudskih potencijala, Fikreta Bahtijarević Šiber, 1999.

potencijalima može se obavljati samostalno od strane menadžera zaposlenog u tu svrhu koji je ujedno za nju i specijaliziran. S druge strane može se raditi o menadžeru kojemu je to samo jedna od mnogobrojnih zadaća u organizaciji, i u tom slučaju govorimo o tzv. menadžeru općeg tipa koji upravlja cijelom organizacijom ili njenom pojedinom organizacijskom jedinicom. Poslovna se funkcija upravljanja ljudskim potencijalima može obavljati centralizirano ili decentralizirano, unutar organizacije ili izvan nje. Može se obavljati pojedinačno ili može biti podijeljena na više izvršitelja no bitno je naglasiti da je riječ je o istim poslovima. Za razliku od personalne funkcije za koju se može reći da je kratkoročnog karaktera te počiva na krutosti i statičnosti, upravljanje ljudskim potencijalima karakterizira dinamičnost i fleksibilnost a tendencija je na strategijskoj i dugoročnoj orijentaciji. Poslovi klasične personalne funkcije nerijetko se smatraju uglavnom poslovima administracije, ponajprije vođenje raznih evidencija. Uz to treba navesti i drugu skupinu poslova koji su „u vezi s aktivnim unaprjeđivanjem kadrovskih prilika“ (Pusić, 2002:254-255). To su ponajprije poslovi vezani za sustav napredovanja i platni sustav, sustav ocjenjivanja, popunjavanja radnih mjesta, uvjeta rada, poslovi vezani za napredovanje i usavršavanje službenika te briga o uspostavljanju i očuvanju motivacije za rad. Neki od tih poslova nedvojbeno su poslovi suvremenog upravljanja ljudskim potencijalima (Pusić et al. 2006:109). Posljednje shvaćanje upravljanje ljudskim potencijalima kao specifične filozofije menadžmenta polazi od konstatacije spomenute na početku.; počiva na ideji da ulaganja u ljude pridonose strategijskoj i konkurentskoj prednosti na tržištu, te samim time olakšava razlikovanje uspješnih od neuspješnih organizacija (Pusić et al.2006:104).

Ljudski potencijali u javnoj upravi mogu se definirati u užem i u širem smislu. „Ljudski potencijali u širem smislu podrazumijevaju znanja, vještine, ponašanja i osobine svih ljudi privremeno ili trajno zaposlenih u javnoj upravi: službenika, namještenika i/ili pomoćnog I manualnog osoblja, vanjskih suradnika i savjetnika, pa čak i politički imenovanih osoba. Ljudski potencijali u užem smislu predstavljaju „ukupnost formalnih znanja, praktičnih vještina, sposobnosti, ponašanja, socijalnih obilježja, psiholoških osobina te realiziranih i/ili latentnih kreativnih mogućnosti javnih službenika koji su privremeno ili trajno zaposleni u javnim organizacijama na poslovima od javnog interesa“. (Pusić et al. 2006:106).

Već spomenuti pokret novog javnog menadžmenta imao je velik utjecaj na značaj, poimanje i položaj djelatnosti upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi. To je posebno vidljivo u zemljama u kojima su se provodile radikalne menadžerske reforme. Do pojave Novog javnog menadžmenta upravna se služba smatrala trajnim zanimanjem, svojevrsnom životnom službom unutar koje je službenik mogao napredovati u karijeri. Prema Blaževiću (2010:81),

više se na službu ne gleda kao na životni poziv i sve je češće ograničavanje službe putem ugovora; sve navedeno u upravi dovodi do sve većeg broja privremeno zaposlenih Rad na određeno vrijeme odnosno privremeni radni odnos u javnoj upravi više nije iznimka od pravila trajnog zaposlenja, nego postaje sve češći način zapošljavanja (Marčetić, 2007:92-93). Menadžerski pristup upravljanja ljudskim potencijalima kroz vrijeme je sve više pažnje posvećivao profesionalizaciji; dok je u ranijim fazama za trajanje službe bila bitna kompetentnost, dobro ponašanje te uspješno obavljanje posla, s vremenom se sve više naglašavala i uloga stručnosti (profesionalnosti) tj. formalnog obrazovanja kao čimbenika od kojeg zavisi prijam u službu (Šeparović, 2006:54).

Kao posebnu djelatnost u sklopu upravljanja ljudskim potencijalima (Pusić et al. 2006:108-109) ističu planiranje kojim se određuje potreba za brojem potrebnih službenika na temelju prethodne analize u pogledu radnih zadataka koje obuhvaća obavljanje svakog pojedinog posla te vještina i znanja koje su potrebne za obavljanje istih. Tek na temelju provedenih analiza i istraživanja može se pristupiti kandidatu koji bi bio potencijalno najbolji odabir uzimajući u obzir kriterije kao što su učinkovitost, efikasnost i ekonomičnost u obavljanja posla. Uz svaki posao veže se cilj koji se treba ostvariti njegovim obavljanjem te rezultat koji bi se trebao postići. Određivanje cilja je ono što je najbitnije jer se uz isti veže sve ostalo. Cilj je potrebno utvrditi uz sudjelovanje više čimbenika te je vrlo bitno da osobe koje obavljaju poslove kako bi ga poslije poistovjete s njima, da u ostvarenju cilja vide smisao i rade kvalitetno i predano kako bi isti ostvarili. Ostvarivanje rezultata vežemo uz ocjenjivanje, osobe se ocjenjuju na temelju rezultata koje su postigle u obavljanju svog posla i rezultati rada mogu završiti nagrađivanjem i napredovanjem osobe ili kažnjavanjem i dodatnim usavršavanjem i obrazovanjem. Povratna informacija glede ostvarenih rezultata ne smije biti osobno usmjerena prema osobi koja obavlja posao, već isključivo objektivna i vezana uz mjerljive rezultate rada. Učenje i dodatno usavršavanje bi trebalo rezultirati na bolje obavljanje posla i bolje rezultate rada, a ne biti isključivo i jedino vezane uz formalno napredovanje i materijalno nagrađivanje.

#### **4. SLUŽBENIČKI SUSTAV**

Ovisno o zemlji i konkretnoj organizaciji javne uprave, prava i obveze službenika mogu spadati pod sferu posebnog, službeničkog zakonodavstva ili pak biti uređeni propisima kojima se uređuju svi ostali radni odnosi, odnosno sačinjavati dio privatnog prava (Marčetić, 2015:

34). Službenički sustavi razlikuju se po zemljama. U zemljama kontinentalne Europe (primjerice Francuska, Njemačka) i danas imaju posebnu zakonsku regulativu kojom uređuju služničke odnose. Javna se služba u tim zemljama smatra posebnim oblikom posla pa je zbog toga i pravni status javnog službenika poseban (Marčetić, 2015:38). Za razliku od europskog kontinenta, anglosaksonske zemlje i SAD svojim propisima ne priznaju razliku u statusu službenika od bilo kojeg drugog zaposlenog, ne postoji poseban pravni režim. Službenički sistem je skup kategorija u koje se razvrstavaju radna mjesta odnosno upravni službenici prema unaprijed utvrđenim kriterijima. One su temelj za njihovo nagrađivanje i okvir za kretanje u službi (Marčetić, 2015:34). Unutar njega se u nastavku navode tri sustava koji čine svaki službenički sustav, a to su sustav klasifikacije, napredovanja i posljednje, platni sustav.

#### **4.1. Sustav klasifikacije**

Klasifikacijski sustav obuhvaća zvanja i položaje državnih službenika i namještenika. Sustav klasifikacije odnosi se na podjelu službenika unutar konkretnog upravnog aparata. Klasificirati se mogu na dva načina. U prvom se klasifikacija odnosi na radna mjesta i u toj podjeli razlika među službenicima provodi se po konkretiziranju radnog mjesta i poslova koje to specifično radno mjesto zahtijeva. Prema toj podjeli, u istu kategoriju svrstati će se sva ona radna mjesta koja imaju iste ili slične poslove. U drugom će se slučaju službenike klasificirati prema nekim formalno zadovoljenim uvjetima koje prethode službi kao primjerice godine iskustva, stručna sprema, obrazovanje (Blažević, 2010: 86). U Republici Hrvatskoj imamo primjer mješovitog sustava u kojem prevladava klasifikacija radnih mjesta. Klasifikacijski sustav u državnoj službi uređen je Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi<sup>17</sup> Vlade Republike Hrvatske.

Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi određuje i definira standardna mjerila prema kojima se za sva državna tijela klasificiraju radna mjesta unutar svake kategorije državnih službenika Standardna mjerila taksativno su nabrojana kako slijedi:

- potrebno stručno znanje
- složenost poslova
- samostalnost u radu
- stupanj suradnje s drugim državnim tijelima i komunikacije sa strankama

---

<sup>17</sup> Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi („Narodne novine“, br. 77/07, 13/08 i 81/08)



- stupanj odgovornosti u utjecaj na donošenje odluka.

Kategorije radnih mjesta u državnoj službi su radna mjesta rukovodećih, viših i nižih državnih službenika. Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi uređuje se klasifikaciju radnih mjesta koja predstavlja osnovu za uređivanje sustava plaća u državnoj službi. Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi<sup>18</sup> uređuju se jedinstveni nazivi radnih mjesta na kojima se upravlja pojedinim ustrojstvenim jedinicama u državnim tijelima (položaji), jedinstveni nazivi radnih mjesta u državnim tijelima te posebni nazivi radnih mjesta u pojedinim upravnim područjima ili državnim tijelima te stručni uvjeti koje moraju ispunjavati službenici i namještenici raspored na ta radna mjesta i koeficijenti složenosti poslova radnih mjesta.

Kad su u pitanju službenici zaposleni u tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave, klasifikacijski i platni sustav uređeni su Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi i Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisuje da se radna mjesta klasificiraju prema standardnim mjerilima za sva upravna tijela: potrebno stručno znanje, složenost poslova, samostalnost u radu, stupanj suradnje s drugim tijelima i komunikacije sa strankama, stupanj odgovornosti i utjecaj na donošenje odluka. Ona predstavlja osnovu za uređivanje platnog sustava, a klasifikacija radnih mjesta ostaje na Vladi Republike Hrvatske i njenoj uredbi donesenoj u tu svrhu.<sup>19</sup>

## **4.2. Sustav napredovanja**

Prema načinima napredovanja razlikujemo otvoreni i automatski tip napredovanja. Otvoreni tip zastupljen je u hrvatskom zakonodavstvu a glavna mu je karakteristika djelatnost ocjenjivanja službenika tokom određenog vremenskog perioda. Odredbe koje se tiču napredovanja državnih službenika nalaze se u Zakonu o državnim službenicima koji osigurava pravo na jednako postupanje i jednake mogućnosti napredovanja. Prema navedenom zakonu, napredovanje je raspoređivanje na više radno mjesto unutar iste

---

<sup>18</sup> Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi („Narodne novine“;

<sup>19</sup> Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, 74/10 i 125/14)

kategorije ili prelazak u višu kategoriju radnog mjesta. Službenik može napredovati redovitim ili izvanrednim putem, a izuzeće od napredovanja tiče se slučajeva u kojima postoji teška povreda službene dužnosti. O napredovanju i izuzeću odlučuje čelnik tijela. Službenik kojemu je utvrđena odgovornost za tešku povredu službene dužnosti nema mogućnost napredovanja u službi sve do isteka dvije godine od dana izvršnosti rješenja kojim je odlučeno o odgovornosti.

U slučaju redovitog napredovanja kako je navedeno u članku 90. Zakona o državnim službenicima, državni službenik može redovito napredovati u službi:

- ako je jedanput ocijenjen ocjenom "izuzetan,, ili dva puta uzastopno ocjenom "primjeran,, ili najmanje tri puta ocjenom "uspješan,, ili višom.
- ako postoji slobodno radno mjesto propisano u pravilniku o unutarnjem redu, na koje se službenika u postupku napredovanja može rasporediti
- ako ispunjava uvjete za raspored na radno mjesto.

Državni službenik može napredovati izvanrednim putem u slučaju da ne zadovoljava uvjet radnog iskustva potrebnog za određeno radno mjesto. U tom slučaju mora zadovoljiti posebne kriterije koji su propisani Uredbom Vlade Republike Hrvatske o napredovanju državnih službenika.<sup>20</sup>

Državni službenik se ocjenjuje na kraju kalendarske godine, najkasnije do 28. veljače za prethodnu kalendarsku godinu, a može biti ocijenjen ocjenama: „ne zadovoljava“, „zadovoljava“, „uspješan“, „primjeran“ i „izuzetan“. Na namještenike se primjenjuju iste ocjene bez „izuzetan“. Državnom službeniku koji je dva puta uzastopce dodijeljena ocjena „ne zadovoljava“ prestaje služba po sili zakona. Zakon o državnim službenicima u jasno navodi mogućnost napredovanja u kojem propisuje da državni službenik ima pravo na napredovanje i stručno usavršavanje kroz izobrazbu i druge načine usavršavanja.

Napredovanje službenika zaposlenih u tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave uređeno je Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Kao i kod državnih službenika, ocjenjivanje se provodi za svaku kalendarsku godinu, najkasnije do 31. ožujka za prethodnu godinu. Službenike ocjenjuje pročelnik upravnog tijela kojeg ocjenjuje općinski načelnik u općini, gradonačelnik u gradu i župan u županiji. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj)

---

<sup>20</sup> Uredba o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika („Narodne novine“, br. 77/07, 142/11 i 105/15)

samoupravi u članku 95. jasno navodi da se ocjena temelji na podacima o stručnom znanju pokazanom u obavljanju poslova, učinkovitosti i kvaliteti rada te poštivanju službene dužnosti. Kriteriji za ocjenjivanje i način provođenja propisuju se općim aktom lokalne jedinice.<sup>21</sup> U članku 102. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u članku navedena je mogućnost napredovanja u smislu da službenik može napredovati rasporedom na radno mjesto s višim koeficijentom za izračun plaće od onog na koje je do tada bio raspoređen. To može biti u istom ili u drugom upravnom tijelu iste lokalne jedinice, u istom ili drugo mjestu rada pod sljedećim uvjetima:

- da postoji slobodno radno mjesto propisano pravilnikom o unutarnjem redu, na koje se službenik napredovanjem raspoređuje
- da službenik ispunjava uvjete za raspored na radno mjesto
- da je njegov rad najmanje dva puta uzastopno ocijenjen kao „odličan“ ili „vrlo dobar“
- da je službenik dao pristanak na raspored.

#### **4.2.1. Motivacija službenika i njen značaj**

S obzirom na činjenicu da organizacije u sustavu javne uprave nisu usmjerene i njihov osnovni cilj i svrha postojanja nije ostvarivanje profita odnosno dobiti već postizanje određenih javnih interesa, osiguravanje ostvarivanja prava i obveza građana, ljudski resursi u javnoj upravi predstavljaju temeljne resurse. Posebni ciljevi koji se radom organizacija u sustavu javne uprave žele ostvariti, ostvarivi su ako su ljudi, službenici koji obavljaju poslove kojima se isti postižu, motivirani i zadovoljni. Kako najbolje motivirati službenike na što kvalitetniji i bolji rad, to je već problem kojim se valja pozabaviti. Ono što je bitno naglasiti jest da ne možemo generalizirati motivaciju, ona će kod svake osobe predstavljati nešto drugo. Nekoga će usmjeravati i motivirati njegove potrebe, težnje, odgovornost, vrijednosti, a nekoga pohvale, novčane nagrade, napredovanje, priznanje i drugo. Također, neće svi načini motivacije utjecati jednako, odnosno na neke načine će se motivirati službenike da rade bolje i kvalitetnije, a na neke da ne rade bolje ali ni gore, da se situacija ne promijeni te da oni nisu nezadovoljniji svojim poslom. Naravno da su novčane, materijalne nagrade većinom najveći razlog i srž motivacije pojedinca, no one nisu isključivi način povećanja. Posebice se to odnosi na organizacije u sustavu javne uprave, gdje bi se službenici trebali voditi nekim

---

<sup>21</sup> Primjerice za službenike zaposlene u tijelima Grada Zagreba, gradonačelnik Grada Zagreba donio je Pravilnik o ocjenjivanju rada službenika i namještenika („Službeni glasnik Grada Zagreba“, br. 2 od 26.1.2022. i br. 3 od 1.2.2022.)

drugim ciljevima i vrijednostima, jer ono što službenici javnih službi, državne uprave i lokalne samouprave rade ima neku veću svrhu. Ta svrha je u prvom redu pomoć građanima, osiguranje što lakšeg ostvarenja nekih prava i obveza. Slijedom navedenog, prvenstveno je potrebno raditi na motiviranju službenika u smjeru razumijevanja njihove uloge u samom društvu, državi.

Osim stručnosti, osobe koje rade u upravi moraju posjedovati i određenu razinu moralnosti, etike. Važnost etike u upravi leži u razlogu postojanja same uprave, postizanju nekog javnog, većeg i višeg interesa. Pojedinci u upravi ne bi trebali biti vođeni osobnim i individualnim interesima već bi njihov rad trebao biti usmjeren postizanju javnog interesa. Ono bi im trebalo biti „zvijezda vodilja“. Završetak škole i/ili fakulteta ne može biti dovoljan, službenici se moraju kontinuirano i trajno, doživotno usavršavati i učiti.

### **4.3. Platni sustav**

Općenito govoreći, platni sustavi mogu biti centralizirani, decentralizirani ili kombinirani što ovisi o stupnju decentralizacije pojedinih tijela u mogućnosti samostalnog određivanja plaća. Blažević (2010) navodi uvjete koje jedan platni sustav mora zadovoljiti kao što su: ekonomska osnova za egzistenciju službenika i članova obitelji, plaća mora sama po sebi biti osnova na temelju koje će se razlikovati status službenika s obzirom na obrazovanje, poslove koje obavlja, iskustvo, godine u službi i slično. Kao zadnji uvjet navodi karakteristiku stimulativnosti koja je usko povezana i sa potencijalnim budućim napredovanjem. Zadnji uvjet odnosi se na nultu toleranciju diskriminacije u odnosu na platne sustave drugih zanimanja. Ovisno o odabranom sustavu klasifikacije koji je ranije obrazložen, u sustavima klasifikacije službenika plaća se može odrediti prema kriteriju stručnosti a negativna strana toga je što je manje fleksibilna i otvorena prema napredovanju. U klasifikaciji radnih mjesta plaća ovisi o zalaganju na radnom mjestu (Blažević, 2010: 87).

#### **4.3.1. Razlike platnih sustava pojedinih zemalja i sektora**

S obzirom na temu ovog rada važno je istaknuti neke temeljne razlike između privatnog i javnog sektora te njihovih oprečnosti u pogledu platnog sustava i načina određivanja plaća. Također, bitno je naglasiti da postoji razlika ne samo u odnosu ta dva sektora međusobno, već i prema kriteriju sredine u kojoj se posao obavlja. Primjerice, u velikom gradu i manjim

mjestima također će postojati razlike u visini plaće u istoj kategoriji poslova. Svojevrzne razlike postoje i u odnosu pojedinih gospodarskih grana. Iako bi svaki pokušaj definiranja mogao biti protumačen kao generaliziranje, određena obilježja i karakteristike postoje a ako se one uzmu u obzir, moguće je iz njih izvući neke podatke i zaključke. U svijetu - pogotovo u skandinavskim zemljama- privatni sektor karakterizira više plaće i nadnice za niže dohodovne razrede, a u javnome su sektoru više nadnice za niže dohodovne razrede te one općenito u javnom sektoru bilježe manje razlike nego one u privatnom što je posljedica strožih platnih razreda i manje fleksibilnosti (Mlinarić, Obradović, 2005:299). Nastavno na izlaganje povijesnog dijela obnašanja upravne funkcije i poimanja službe kao karijere, valja istaknuti kako zapravo nema velike razlike u poimanju sigurnosti prilikom zaposlenja između privatnog i javnog sektora. Položaj upravnih službenika i sigurnost zaposlenja, radni vijek, mogućnost otkaza.. Bez obzira na sve svoje specifičnosti u pogledu poslova koji se obavljaju obnašanjem upravne službe, položaj ostalih zaposlenih u privatnom sektoru i sigurnost zaposlenja također je prolazila kroz svojevrzne promjene. Položaj radnika općenito je bio sigurniji i pouzdaniji. Mlinarić i Obradović (2005:285) navode kako se radno mjesto moglo izgubiti samo u slučaju velikog disciplinarnog prekršaja, plaće nisu bile povezane sa proizvodnošću i radnim učinkom, a usprkos postojanju nezaposlenosti u prijašnjem sustavu nije postojao strah od gubitka posla. Također, razlika u plaćama nije bila poticajna niti je poboljšala sposobnosti i znanja.

Na platni sustav utječu i određene strukture i subjekti izvan okvira ponude i potražnje kao što su država i utjecaj države na privatni i javni sektor, sindikati i njihov položaj i nadležnost, drugi poslodavci i tvrtke te odnosi među njima.

#### **4.3.2. Radni učinak; od problematike mjerenja i ocjenjivanja do uspostave plaća temeljenih na radnom izvršenju**

Novac je najstariji i najuniverzalniji način motiviranja za rad (Buntak, Droždek, Kovačić, 2013:60). Glavni problemi plaćanja zaposlenika na temelju radnog izvršenja najviše su vezani za mjerenje radnog učinka i oblik u kojem će se novčano isplatiti. Giljević (2018) naglašava razlike mjerenja radnog učinka u javnom i privatnom sektoru; činjenica da se radni učinak i učinkovitost u privatnom sektoru mjeri s obzirom na ostvareni profit dok je u javnom sektoru cilj prvenstveno javni interes. Navodi i neke prednosti mjerenja učinkovitosti kao primjerice:

- racionalizacija procesa odlučivanja i upravljanja,
- transparentnost i legitimnost
- odgovornost prema građanima
- povećanje otvorenosti prema inovacijama i modernizaciji

Važno je naglasiti i veću otvorenost prema benchmarkingu, praksi međusobnog uspoređivanja rezultata, razmjeni iskustva i dobre upravne prakse (Giljević, 2018). Glavni razlog uvođenja samog sustava nagrađivanja leži u već spomenutoj motivaciji zaposlenih i poticaju da se zaposlenik, u ovom slučaju službenik motivira za što učinkovitiji i produktivniji rad. Isto tako, bitno je naglasiti kako radni učinak ne ovisi samo o motivaciji nego i sposobnosti i kompetenciji za obavljanje poslova. Sama ideja počiva na vjerovanju u sustav nagrade i kazne, u čijem bi se idealističkom scenariju za dobar rad radnik potaknuo nagradom, a kaznom obeshrabrio. Ako se kao način nagrađivanja radnog učinka uzme isplata plaće ili nekog njenog dijela, postavlja se pitanje koliko ta plaća ima učinka na proizvodnost rada i njeno povećanje. Problematika mjerenja radnog učinka leži u nedostatku novih oblika ocjenjivanja koji bi djelovali pozitivno u svim smjerovima i potencijalno unaprijedili službu i poimanje rada u upravnoj organizaciji. Važno je i što će se u tom slučaju ocjenjivati; sam službenik ili njegov radni učinak te u kojoj će mjeri radni učinak biti odvojen od samog pojedinca. U primjerima ocjenjivanja pojedinca poteškoće su vidljive u aspektu potencijalne subjektivnosti ocjenjivača i koliko bi na njega mogli utjecati privatni odnosi između službenika u službi, službenika drugih radnih mjesta unutar iste organizacije te odnosa ocjenjivača sa ocjenjivanim zaposlenikom. Još jedan problem tiče se oblika u kojem bi se to izvršenje novčano isplatilo. Tu postoje razne varijante. Primjerice, kada bi se radni učinak pouzdano izmjerio, službeniku bi se mogao isplatiti bonus u obliku jednokratne naknade, koji bi, uz osnovni dio plaće činio samostalnu cjelinu. U slučaju nezadovoljavajućih rezultata, istom radniku se u tom slučaju taj bonus ne bi isplatio ili bi se moglo ići retroaktivno u smjeru oduzimanja isplaćenog bonusa. Druga mogućnost povećanje osnovice plaće za određeni iznos koji postaje njen sastavni dio. Postavlja se i pitanje bi li navedeno i u kojoj mjeri utjecalo na mogućnost daljnjeg napredovanja/usavršavanja i koliko bi o tome ovisilo. Također, valja spomenuti i probleme po pitanju onih upravnih djelatnosti u kojima bi se radni učinak mogao/morao mjeriti u timu (primjerice po odjelima). Prilikom proučavanja literature u čijem je fokusu ocjenjivanje službenika postavlja se pitanje postoji li razlika između ocjenjivanja učinka i upravljanja učinkom. Nažalost, ne postoji ustaljeno mišljenje i općeprihvaćeni stav po tom pitanju. Najveći problem predstavlja jaz između postojećeg

pravnog okvira i prakse. Prilikom definiranja kriterija u svrhu povećanja motivacije i samog učinka jedni ističu komunikaciju i otvorenost, jasnoću zadaća i postojanje educiranih i objektivnih ocjenjivača. Također, mora postojati i prihvaćanje ocjena u rasponu u kojem su i postavljene i tek onda to spojiti sa nagradama i/ili sankcijama (Hrvatska javna uprava, 2010:266-277). Drugo shvaćanje polazi od vjerovanja da je ocjenjivanje samo jedan dio upravljanja učinkom. Prema tom stajalištu, upravljanjem se povezuju sve komponente ocjenjivanja svih zaposlenih službenika i pridružuju u izgradnji zajedničke vizije i ostvarenju zajedničkih organizacijskih ciljeva. Iskustva u Sloveniji i njihovom sustavu mjerenja radnog učinka u državnoj upravi (konkretno porezna uprava) uvedenog još 2003. godine jedan je od primjera dobre prakse iz kojih se može nešto naučiti. Za svaki cilj koji se htio postići postojali su točno definirani pokazatelji, u prvom redu smanjenje troškova, smanjenje čekanja, povećanje učinkovitosti, te su u obzir uzeti i ishod rada kao i sama kvaliteta i ciljevi za budućnost, za razliku od prijašnje orijentacije isključivo na input-output model izračunavanja (Setnikar- Cankar, 2018). Dobiveni rezultati ticali su se u prvom redu obveze smanjenja osoblja čije bi provođenje potencijalno dovelo do nekih negativnih posljedica kao što je povećanja broja nezaposlenih te je Vlada ubrzo odustala od spomenute mjere i zauzela stav da navedene uštede ne vrijede negativnih posljedica koje bi proizvele (Setnikar Cankar, 2018). Iz navedenog se može izvući zaključak da se u obzir trebaju uzeti svi aspekti prilikom donošenja i provođenja mjera jer u suprotnom, orijentacija na samo jedan kao što je u ovom primjeru može dovesti u zabludu. Ono što je iznimno važno u kontekstu napisanog je provoditi procjenu učinaka propisa kao i samih mjera. Manojlović Toman (2018) ističe važnost upravljanja učinkovitošću (performance management) čiji se razvoj može pratiti od 1970-ih nadalje. Navodi kako je u početku mjerenje učinkovitosti bilo orijentirano isključivo na „output“ mjerenje ostvarenih rezultata rada upravne organizacije a s vremenom se taj stav mijenja prema sveobuhvatnom aspektu i mjerenju ishoda svih mjera i učinkovitosti, kao što je primjerice, njihov krajnji utjecaj na same građane. Također, naglašava vidljivu poveznicu već spomenutog upravljanja kvalitetom i povezanost sa upravljanjem učinkom te u daljnjem tekstu navodi faze kroz koje mjerenje učinkovitosti mora proći:

- postavljanje jasnih ciljeva i objekata mjerenja
- pokazatelji na temelju kojih se prati ostvarenje
- prikupljanje podataka
- analiza

- priprema izvještaja za daljnje mjere (Van Dooren et al., 2010:54-70 prema Manojlović Toman 2018).

Isti autori definiraju i načine korištenja dobivenih informacija u tri skupine; korištenje u svrhu učenja, u svrhu upravljanja i kontrole i u svrhu odgovornosti (podnošenje izvještaja). 2009. godine donesen je Zakon o proračunu u kojem je propisana obveza središnjih državnih tijela o obveznom donošenju trogodišnjih strateških planova te polugodišnjih i godišnjih izvještaja prema Ministarstvu financija (Manojlović Toman, 2018). Ti bi strateški planovi morali biti povezani s proračunima organizacija središnjih tijela, dok u pogledu lokalnih jedinica nema neke reforme, one su prepuštene same sebi jer prema Zakonu o regionalnom razvoju nemaju obvezu donošenja strateških planova već samo planova razvojnih programa. Strateške planove u tom smislu donose isključivo županije, Grad Zagreb i ostali gradovi središta urbanih područja. Nažalost, u praksi se donošenje strateških planova pokazalo kao puko provođenje zakonskih obveza (Manojlović Toman, 2018). Prije nego što uopće možemo pristupiti isplati plaće na temelju radnog učinka, važno je uvidjeti kompleksnost samog određivanja plaća. (Mlinarić, Obradović, 2005) kao svojevrsni problem navode pitanje platnog sustava općenito, utjecaj plaća na produktivnost rada i kako poboljšati položaj i motivaciju radnika instrumentom plaće koja bi bila razmjerna njegovom radnom učinku, a da pritom zbog prevelikih izdataka u poslovanju sam poslodavac ne postane nekonkurentan. Ono što određuje plaće i visinu naknade odnos je određen ponudom i potražnjom. Osim novčanih oblika, naknadu čine i nenovčana davanja koja su u posljednje vrijeme sve češći instrument poboljšanja položaja radnika jer ih poslodavci mogu osigurati u većoj mjeri od onih novčane prirode, kao primjerice dodatno obrazovanje, usavršavanje, plaćeni odmor, zdravstveno i mirovinsko osiguranje i drugo. „Potražnja za radom u konačnici ovisi o vrijednosti proizvodnje što ju rad ostvari, vrednovana na tržištu po cijenama koje su kupci voljni platiti“ (Mlinarić, Obradović, 2005:286). Iz navedenog proizlazi da će poslodavcu prilikom odabira broja zaposlenih i određivanja visine njihove naknade za rad, polazišna točka biti ostvareni profit, kojeg veće naknade i više zaposlenih posredno smanjuju. Sa aspekta radnika, osim što će prilikom odabira zaposlenja tražiti najprofitabilniju opciju, važnu ulogu ima i mogućnost ostvarenja karijere kroz dulje vremensko razdoblje, potencijalno radno iskustvo, mogućnost napredovanja i usavršavanja. Nasuprot tome, poslodavac će kroz spomenute instrumente povišica, napredovanja i sl. utjecati na što produktivniji i efikasniji odnos radnika prema poslu.



Problematika utvrđivanja poveznice između platnog sustava i produktivnosti svojevremeno su bile predmet studija Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (u daljnjem tekstu: OECD<sup>22</sup>) u kojem je potvrđeno da povezanost itekako postoji. Odnos ponude i potražnje dovodi do promjena i razliku u plaći među sektorima. Prilikom izbora posla radnici su orijentirani na plaću i na temelju nje donose odluke između poslova pojedinih sektora a to dovodi do situacije da se za dobro plaćena radna mjesta stvaraju „redovi“ radnika koji čekaju da im se otvori mogućnost zapošljavanja. Ti isti radnici istodobno će odbijati slabije plaćene poslove (Mlinarić, Obradović, 2005:285). Često se spominju i poticaji u obliku plaća za efikasno i produktivno izvršenje radnih zadataka.

Prilikom jednog radnog vijeka zaposlenik prolazi kroz brojne promjene s obzirom na platni sustav, prelazak iz određene kategorije poslova u drugu, napredovanju i drugim vanjskim čimbenicima. Plaće temeljene na radnom izvršenju instrument su privatnog sektora i kao takvog ga se teško može primijeniti u javnom sektoru u svom izvornom obliku. Radno izvršenje odnosno mjerenje radnog učinka uvelike ovisi o samom poslovanju i načinu upravljanja unutar tvrtke. U komentaru knjige (Mlinarić, Obradović, 2005:285-303) autori Bejaković i Šošić također su definirali upotrebu radnih potencijala unutar tvrtke i u tu svrhu napravili podjelu poticaja s obzirom na subjekt poticaja. Pojedinačni poticaji tiču se konkretno teme ovog rada i plaća u tom slučaju ovisi o radnom izvršenju i učinku rada. Takvi poticaji potpomažu motivaciji zaposlenih ali su, s obzirom na svoju prirodu, pogodniji za mlađe radnike koji su zdraviji i mogu uložiti više energije u obavljanje posla. S obzirom na svoje nedostatke u pogledu mogućnosti mjerenja radnog učinka, složenost radnih zadataka i nemogućnost odvajanja stupnja izvršenja među radnicima, njihov međusobni odnos i ovisnost u pogledu izvršavanja posla, doveli su do toga da se sustav pojedinačnih poticaja sve manje koristi jer je pogodan za jednostavne repetitivne poslove koje je lako nadzirati i mjeriti.

S druge pak strane, grupni poticaji manje su zastupljeniji prilikom određivanja plaća. Ono što se može navesti kao prednost grupnih poticaja u današnjem poslovanju je činjenica da počivaju na ideji mjerenja učinaka grupe a ne pojedinca. Sve više poslova i radnih pozicija (posredno ili neposredno) zahtijeva timski rad što ujedno pridonosi i samoj radnoj atmosferi koja bi s obzirom na smanjenje potrebe za konkurencijom trebala naglasiti tim i udruživanje i dobre odnose u ime istog cilja. (Mlinarić, Obradović, 2005:296). Problematika navedenog leži u visini iznosa svakog pojedinog dijela koji pripada konkretnom radniku u odnosu na tim, koji je u pravilu vrlo mali. Pitanje koje se postavlja je koliko je truda uloženo od strane svakog

---

<sup>23</sup> Organisation for Economic Cooperation and Development

radnika i ukoliko svi nisu uložili jednako truda, koliko će trebati da dođe do nezadovoljstva onih koji za sebe smatraju da su zaslužili više u odnosu na nekog drugog u timu; pojava slobodnih jahača- strategija izbjegavanja povećanja radnih napora (Mlinarić, Obradović, 2005:296).

### **4.3.3. Platni sustav u hrvatskoj javnoj upravi**

U Republici Hrvatskoj platni sustav je centraliziran. Centralizirani obračun plaća (COP) je cjelovit sustav za praćenje rashoda i kadrovsku evidenciju zaposlenih u javnom sektoru, a njime se osigurava obračun i isplata plaća za više od 2.100 institucija javnog sektora<sup>23</sup>.

Plaće državnih službenika i namještenika uređuju se zakonom i na temelju zakona donesenim propisima. Temeljem odredbe članka 144. stavka 1. točaka a) i b) Zakona o državnim službenicima, na plaće državnih službenika i namještenika primjenjuju se odredbe članaka 108.-112. Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine.

Plaću službenika i namještenika čini osnovna plaća i dodaci na osnovnu plaću.

Koeficijenti složenosti poslova državnih službenika i namještenika utvrđeni su Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi. Plaću službenika, odnosno namještenika čini umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta na koje je službenik, odnosno namještenik raspoređen i osnovice za izračun plaće, uvećan za 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža.

Osnovica za izračun plaće povećavana je postupno kroz niz godina te ona sukladno sklopljenom Kolektivnom ugovoru za državne službenike i namještenike od 24. svibnja 2022. godine iznosi 6.286,29 kune bruto i primjenjuje se počevši s plaćom za svibanj 2022. godine koja se isplaćuje u lipnju 2022. godine. O visini osnovice za svaku sljedeću kalendarsku godinu kolektivno će se pregovarati prije donošenja Državnog proračuna Republike Hrvatske za sljedeću godinu.

Plaća se isplaćuje jednom mjesečno za prethodni mjesec, a od jedne do druge isplate plaće ne smije proći više od mjesec dana. Ako na dan dospjeća isplata nije moguća zbog neradnog dana, blagdana ili više sile, tada se isplaćuje prvog sljedećeg radnog dana po isteku roka.

Dodaci na osnovnu plaću su dodaci za uspješnost na radu, dodaci za poslove s posebnim uvjetima rada i druga uvećanja plaće.

---

<sup>23</sup> Preuzeto sa web stranice Financijske agencije; poveznica: <https://www.fina.hr/centralizirani-obracun-placa>

Osnovna plaća službenika i namještenika uvećat će se za svaki sat rada, i to:

- za rad noću 40%
- za prekovremeni rad 50%
- za rad subotom 25%
- za rad nedjeljom 35%
- za rad blagdanom, neradnim danom utvrđenim zakonom i na Uskrs 150%
- za rad u drugoj smjeni ukoliko službenik ili namještenik radi naizmjenično ili najmanje dva dana u tjednu u drugoj smjeni 10%
- za dvokratni rad s prekidom rada dužim od 90 minuta 10%
- za rad u turnusu 5%
- za rad organiziran na drugačiji način 5%.

Svaki od navedenih dodataka obračunava se na osnovnu plaću za odrađene sate te se tako dobiveni iznosi zbrajaju. Dodaci se međusobno ne isključuju, osim dodataka za rad u turnusu i rad u drugoj smjeni.

Službenici i namještenici koji rade na poslovima s posebnim uvjetima rada imaju pravo na posebne dodatke za posebne uvjete rada. Poslovi s posebnim uvjetima rada<sup>24</sup> i dodaci na koje službenici i namještenici imaju pravo uređeni su Uredbom o poslovima i posebnim uvjetima rada u državnoj službi<sup>25</sup>.

Državnim službenicima i namještenicima koji rade na poslovima s posebnim uvjetima rada uvećanje plaće za prekovremeni rad i druga uvećanja plaće iz ovog članka obračunavaju se za svaki sat rada na osnovnu plaću uvećanu za dodatak za posebne uvjete rada i za zvanje.

Za vrijeme provedeno na pasivnom dežurstvu (pripravnost za rad), utvrđeno temeljem službene evidencije o satima provedenim na pasivnom dežurstvu, službeniku i namješteniku isplatit će se 10% od iznosa sata rada osnovne plaće u tekućem mjesecu za svaki sat pasivnog dežurstva. Osnovna plaća uvećat će se:

- ako službenik ima završen poslijediplomski specijalistički studij (univ.spec.) za 5%
- ako službenik ima znanstveni stupanj magistra znanosti za 8%
- ako službenik ima znanstveni stupanj doktora znanosti za 15%.

---

<sup>24</sup> Poslovi s posebnim uvjetima rada su poslovi radnih mjesta na kojima službenicima i namještenicima koji ih obavljaju pretežiti dio svakoga radnog dana, zbog njihove naravi, težine i okolnosti u kojima se obavljaju, prijeti opasnost od ugrožavanja života, profesionalne bolesti ili znatnog narušavanja zdravlja, koje se ne može izbjeći primjenom propisanih mjera zaštite na radu i ostalih mjera sukladno posebnim propisima.

<sup>25</sup> Uredba o poslovima i posebnim uvjetima rada u državnoj službi („Narodne novine“, br. 74/02, 58/08, 119/11, 33/13, 65/15, 2/17 i 63/21)

Umjesto uvećanja osnovne plaće po osnovi prekovremenog rada, službenik ili namještenik može koristiti jedan ili više slobodnih radnih dana prema ostvarenim punim satima prekovremenog rada u omjeru 1:1,5 (1 sat prekovremenog rada = 1 sat i 30 min redovnog sata rada) te mu se u tom slučaju izdaje rješenje u kojem se navodi broj i vrijeme korištenja slobodnih dana, kao i vrijeme kad je taj prekovremeni rad ostvaren.

Službenik i namještenik ima pravo na uvećanje koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta za radni staž ostvaren u državnim tijelima, i to za:

- 20 do 29 - od 30 do 34 godine 8%
- od 35 i više godina 10%.

Ako službenik i namještenik po pisanom nalogu obavlja poslove više složenosti od poslova na koje je raspoređen ili mijenja službenika za čije je poslove utvrđena viša složenost, a koje poslove može obavljati najviše do 30 dana, plaća mu se, za odrađene sate, isplaćuje sukladno plaći toga radnog mjesta.

Plaće i druga materijalna prava državnih službenika uređuju se posebnim zakonom. Kolektivnim ugovorom mogu se urediti materijalna i druga prava državnih službenika. Vlada Republike Hrvatske Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi uređuje klasifikaciju radnih mjesta koja predstavlja osnovu za uređivanje sustava plaća u državnoj službi. Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi uređuju se jedinstveni nazivi radnih mjesta na kojima se upravlja pojedinim ustrojstvenim jedinicama u državnim tijelima (položaji), jedinstveni nazivi radnih mjesta u državnim tijelima te posebni nazivi radnih mjesta u pojedinim upravnim područjima ili državnim tijelima, te stručni uvjeti koje moraju ispunjavati službenici i namještenici za raspored na ta radna mjesta i koeficijenti složenosti poslova radnih mjesta. Ova je Uredba na snazi do sklapanja novog kolektivnog ugovora kojim se utvrđuju prava i obveze iz rada i po osnovi rada državnih službenika i namještenika. Plaće u državnoj službi uređene su Zakonom o državnim službenicima i namještenicima („Narodne novine“, broj 27/01) koji je stupio na snagu 30. ožujka 2001. godine, a prestao je važiti stupanjem na snagu Zakona o državnim službenicima („Narodne novine“, broj 92/05). Stupanjem na snagu ovoga zakona u odnosu na državne službenike prestaje važiti Zakon o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine i na temelju njega doneseni provedbeni propisi, osim odredaba kojima su uređene njihove plaće, koje ostaju na snazi do dana početka primjene posebnog zakona kojim će se urediti plaće i druga materijalna prava državnih službenika te u odnosu na namještenike prestaje važiti ovaj zakon i na temelju njega doneseni provedbeni propisi, osim odredaba kojima su uređene njihove plaće, koje ostaju na snazi do dana početka primjene propisa

kojima će se urediti klasifikacija radnih mjesta i plaće namještenika. Slijedom navedenoga, razvidno je da se na plaće državnih službenika još uvijek primjenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. godine te da dvadeset i jednu godinu kasnije nije donesen zakon kojim bi se plaće državnih službenika uređivale. Platni i klasifikacijski sustav nisu usklađeni.

Nakon snažnog rasta plaća u javnoj upravi potkraj 1990-ih zbog kojeg je došlo do rasta ukupnog prosjeka (Mlinarić, Obradović, 2005:301), ta premija nije iščezla čak ni nakon nekoliko godina restriktivne politike plaća u javnom sektoru; tendencija smanjivanja plaća u javnom sektoru vidljiva je već par godina kasnije. Nakon izbora 2000. godine, u javnom sektoru uslijedila je politika smanjivanjem plaća te je vidljiva tendencija prema ograničavanju njihova rasta. To je dovelo do stagnacije i pada plaća prvenstveno u javnom sektoru (Mlinarić, Obradović, 2005:300).

Zaključak je da plaće zaostaju za plaćama u privatnom sektoru i one nisu stimulativne i motivirajuće. Također, postoji očiti nesrazmjer između broja nadređenih i podređenih. Ono što čini bit kompleksnosti je prevelik broj vodećih položaja u odnosu na broj osoba koje neposredno izvršavaju dane im zadatke. Problem kod vodećih položaja u upravi je i njihova sklonost popunjavanja politički lojalnim i podobnim osobama, dok osobe koje cijeli svoj radni vijek provedu u upravi, pošteno obavljajući svoj posao, rijetko napreduju i dođu do takvih vodećih pozicija baš zato jer nisu „nečiji“, što izaziva veliko nezadovoljstvo i demotivaciju za rad (Kregar, 2014: 154).

#### **4.3.4. Položaj i prava službenika**

U Hrvatskoj postoji negativna percepcija javne uprave i stručnjaka iz tog područja te je naglasak u prilog navedenom konkretno u njenoj neučinkovitosti (Ekonomski institut, 2014). U Republici Hrvatskoj primjenjuje se merit sustav, službenike se u upravu prima putem raspisivanja javnog natječaja, provođenjem testiranja (ispit iz propisa, poznavanja rada na računalu i stranog jezika) te provođenjem razgovora (intervjua). Svi dijelovi se posebno boduju te kandidat koji ostvari najveći broj bodova ulazi u upravu. Također, nakon zaposlenja službenici su u obvezi polaganja državnog ispita. Merit sustav, kao sustav primjenom kojeg se uz korištenje objektivnih metoda ocjene odabiru najsposobniji kandidati. Kandidati koji imaju veće šanse su odgovarajućeg obrazovanja te koji su bili uspješniji na provedenim ispitima

provjere sposobnosti. Smisao merit sustava je postizanje učinkovite, otvorene, transparentne uprave, odvojene od politike i ne podložne političkim utjecajima i smjeni vlasti. Osobe zaposlene primjenom ovoga sustava ne bi trebale biti smijenjene promjenom vlasti, već bi trebale nastaviti obavljati svoj posao najbolje što znaju, neovisno o promjenama vlasti i političkim utjecajima i interesima jer se njihov ulazak u upravu ne temelji na političkoj podobnosti i lojalnosti, već na sposobnostima, vještinama, znanju i stečenom obrazovanju, nekim objektivnim kriterijima. Ustav Republike Hrvatske<sup>26</sup> kao temeljni, krovni propis u članku 44. određuje da svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo, pod jednakim uvjetima, sudjelovati u obavljanju javnih poslova i biti primljen u javne službe. Marčetić (2014) naglašava kako postoji određeni trend prema sve većem približavanju radno-pravnog i službeničkog statusa i tendencije prema normalizaciji te ističe kako postoji iskrivljen pogled i percepcija javnih službenika u Hrvatskoj, pri čemu se ne vodi dovoljno polemike oko stvarnih problema koje uprava ima (nestručno vodstvo, netransparentnom sustavu zapošljavanja, niskim plaćama) već je fokus uvijek na povlaštenom statusu službenika. U nastavku navodi kako ta percepcija nije dalje od istine i da se službenicima pravni i materijalni status svakodnevno pogoršava pod pritiskom politike, građana i medija. U većini zemalja Europske unije državni službenici spadaju pod norme javnog prava te također postoje razlike između državnih službenika i ostalih javnih zaposlenika u pogledu prijma u službu, sigurnosti zaposlenja, karijernog i platnog sustava Marčetić (2014) navodi kako je Zakon o državnim službenicima iz 2005. vidi kao prvi korak i početnu točka prema usklađenju sa europskim standardima.

#### **4.3.5. Zakon o plaćama državnih službenika, novi sustav napredovanja i klasifikacije**

Polemike oko uvođenja novog sustava plaća traju već preko dvadeset godina. Iako još nije usvojen prijedlog dosadašnje rasprave pridonijele su sastavljanju nekih općih smjernica od kojih bi se trebalo krenuti prilikom izrade:

- plaća koja se sastoji od osnovne plaće i dodatka na plaću
- osnovni dio čini umnožak koeficijenta radnog mjesta i osnovice za obračun
- osnovica za obračun plaće utvrđena kolektivnim ugovorom

---

<sup>26</sup> Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 5/14)

- radi utvrđivanja koeficijenta radna mjesta u kategorijama rukovodećih, viših i nižih državnih službenika razvrstana u platne skupine koje odgovaraju kategoriji, potkategoriji i skupini u koju su razvrstana uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi (Pičuljan, 2006:31).

Obrazac prethodne procjene Nacrta prijedloga Zakona o plaćama državnih službenika i namještenika bio je objavljen na je na središnjem državnom internetskom portalu za savjetovanja s javnošću e-Savjetovanja<sup>27</sup> u listopadu 2018. godine. U navedenom obrascu navedeno je kako je donošenje ovoga zakona jedna od mjera predviđenih Nacionalnim programom reformi 2018. godine, ta mjera je uvođenje sustava platnih razreda i platnih stupnjeva putem novog načina ocjenjivanja koja će transparentnije urediti sustav plaća na način da iste ovise o ostvarenim rezultatima i radnim učincima. Problem koji bi se trebao riješiti donošenjem novog zakona je da su plaće državnih službenika i namještenika trenutno uređene s nizom posebnih propisa (njih pet) što uzrokuje nejednakost plaća za jednako vrijedne poslove iste razine potrebnih kompetencija i stručnosti, a na njihovu visinu radni rezultati i učinci nemaju nikakav utjecaj. Osim toga i postojeći automatski dodatak od 0,5% po godini radnog staža dodatno utječe na nejednakost plaća što je i možebitna neusklađenost s europskim zakonodavstvom, osobito pri usporedbi plaća službenika i službenica na istom radnom mjestu, ali s različitom dužinom radnog staža. Također, postojeći zakonodavni okvir uređenja plaća državnih službenika i namještenika, koji u pet različitih sustava, odnosno glavni rukovodeći državni službenici, državni službenici i namještenici, zaposleni u Poreznoj upravi i carini, službenici u Ministarstvu vanjskih i europskih poslova, Ministarstvu obrane (bez djelatnih vojnih osoba) i Ministarstvu unutarnjih poslova (bez policijskih službenika) na poseban način uređuju koeficijente za izračun plaće. Dodatan problem postojeće nejednakosti su i specifični dodaci koji u pojedinim sustavima mogu činiti veći dio plaće što dovodi do netransparentnosti sustava plaća u državnoj službi, a na tu nejednakost još utječu i kolektivni ugovori kojima se na različit način uređuju plaće i druga materijalna prava zaposlenih. Slijedom navedenoga, s obzirom da su svi opisani sustavi uređivanja plaća propisani posebnim zakonima i na temelju njih donesenim uredbama Vlade Republike Hrvatske, jedino prihvatljivo pravno rješenje je novim zakonom urediti jedinstven sustav plaća i istim ujedno ukinuti odredbe o plaćama u posebnim zakonima, kao i

---

<sup>27</sup> e-Savjetovanja je središnji državni internetski portal za savjetovanja s javnošću koji omogućuje zainteresiranoj javnosti uključivanje u otvorena javna savjetovanja u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata.

pripadajuće uredbe. Osim toga se samo takvim normativnim rješenjem može uvesti djelomično ograničenje sklapanja kolektivnih ugovora koji bi uključivali ugovaranje onih prava koja su izrijekom uređena zakonom, što neće umanjiti pravo na pregovore o visini plaća jer se o visini osnovice za njihov izračun i nadalje kolektivno pregovara i sklapa kolektivni ugovor. Cilj donošenja ovoga zakona je jedinstveno uređenje plaća u državnoj službi na način koji će jačati efikasnosti, stručnosti i motiviranosti državnih službenika i namještenika za osiguranje učinkovite a njime se predlaže:

- jedinstveno uređivanje sustava plaća u državnoj službi,
- provedba načela „jednaka plaća za jednak rad i rad jednake vrijednosti “,
- razvrstavanje radnih mjesta u platne razrede, na temelju klasifikacije radnih mjesta državnih službenika uređene provedbenom uredbom Vlade Republike Hrvatske (s obzirom na razinu standardnih mjerila za klasifikaciju radnih mjesta: potrebno stručno znanje, složenost poslova, samostalnost u radu, stupanj suradnje s drugim državnim tijelima i komunikacije sa strankama, stupanj odgovornosti i utjecaj na donošenje odluka),
- zamjena instituta minulog rada institutom promicanja temeljem ocjene,
- bolje vrednovanje rukovodećih i visoko stručnih radnih mjesta (npr. glavni savjetnik, viši savjetnik - specijalist) u državnoj službi,
- stimulaturniji pravni sustav za privlačenje visoko obrazovanih stručnjaka u državnu službu (bolje vrednovanje radnih mjesta, promicanje u plaći temeljem ocjena i temeljem višeg stupnja obrazovanja, nagrađivanje službenika koji tijekom godine postigne iznimne rezultate od značaja za rad državnog tijela).

Uvođenjem sustava platnih stupnjeva i platnih razreda se ubuduće ukida dodatak od 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža, što međutim neće ići na štetu najboljih službenika i namještenika. Naime, razlika između predloženih platnih stupnjeva ne smije i nije manja od 2,0 posto, a promicanje za jedan platni stupanj (tj. povećanje plaće za prosječno nešto više od 2,0 posto) moguće je u slučaju jedne ocjene 'izvanredan učinak', dvije uzastopne ocjene 'učinak iznad očekivanja' i četiri uzastopne ocjene 'očekivani učinak'. To stoga što se temeljem ocjene ostvaruju bodovi te se službenici i namještenici promiču za jedan platni stupanj, nakon što temeljem tih ocjena dostignu 20 bodova, tako da službenik čiji je rad ocijenjen ocjenom izvanredan učinak može odmah nakon dobivene ocjene biti promaknut u viši platni stupanj. Ovo jasno pokazuje da je za najbolje radnike dinamika promicanja brža od automatizma koji je donosio dodatak za staž. Uvažavajući pri tom činjenicu da najveći broj službenika i namještenika, njih oko 75% ostvaruje očekivani učinak, oni će biti promaknuti za 2 ili više postotaka nakon četiri iste ocjene, odnosno najduže svake



četvrte godine, zbog čega je financijski učinak rasta plaće u toj godini isti ili nešto veći od postojećeg dodatka 0,5% za svaku godinu staža, ali isti nije kontinuiran kao do sada. Ujedno ovaj sustav omogućuje i nazadovanje državnih službenika i namještenika umanjnjem plaće u slučaju ocjene „minimalni učinak“ odnosno prestanak službe u slučaju ocjene“ neprihvatljiv učinak“.

Kako je to objasnio prof. Koprić u komentaru na Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima iz ožujka 2019., propust se očituje u primjenjivanju odredaba koje se tiču platnog sustava iz zakona 2001. godine, iako je 2005. donesen novi Zakon o državnim službenicima. Kao prvu primjedbu ovog prijedloga navodi nepostojanje ne samo platnog sustava, nego i sustava napredovanja i klasifikacije. Spomenuta pitanja trebala bi se urediti zakonom koji će pripremiti Ministarstvo rada i mirovinskog sustava a prof. Koprić (2019) ističe kako takvog zakona nema ni u kojoj verziji. Spomenuti zakon trebao bi svojim normama obuhvaćati sve dijelove javne uprave, što je u ovom slučaju gotovo nemoguće, a najveći problem vidi u činjenici da je samo područje vrlo kompleksno i da ga je gotovo nemoguće obuhvatiti jedinstvenom zakonskom regulativom. Po pitanju sustava napredovanja i ocjenjivanja zadnjih se dvadeset godina nastoji uvesti promjena u vidu osmišljavanja dobro koncipiranog ulaznog ispita u službu koji bi zamijenio dosadašnji državni ispit. Trenutna vlada i dalje radi na tekstu jedinstvenog zakona u okviru mjera predviđenih i Nacionalnim programom oporavka i otpornosti<sup>28</sup>. I dalje se provode analize postojećeg sustava koeficijenta.

## **5. MOGUĆNOST UVOĐENJA PLAĆA TEMELJENIH NA RADNOM IZVRŠENJU U HRVATSKU JAVNU UPRAVU, PREDNOSTI I NEDOSTACI**

Hrvatska javna uprava nedovoljno je orijentirana na motivaciju službenika, premalo pažnje pridaje organizacijskoj kulturi i službeničkoj etici. Također, nedostaje joj regulacija i poboljšanje sustava napredovanja koji je usko povezan sa platnim sustavom (Kanoti, 2009:318). Plaće su nestimulativne i pitanje je koliko je sustav otvoren prema mogućnosti dodatnih bonusa u vidu plaćanja radnog učinka. Nažalost, svaka započeta reforma nikad nije u potpunosti zaživjela, a svaka se inicijativa mijenja shodno dolasku drugih vladajućih koji raspolažu ovlastima i prevelikim političkim utjecajem na zapošljavanje službenika. Marčetić

---

<sup>28</sup> Nacionalni program oporavka i otpornosti 2021.-2026.

(2014) naglašava važnost u ulozi ocjenjivača kao profesionalnih i stručnih osoba iz konkretnog područja, aktivno jačanje jasnoće kriterija prilikom ocjenjivanja koje trenutno pada na čelnike tijela koji nemaju potrebnu stručnost. Također, naglašava važnost povezivanja sustava ocjenjivanja sa sustavom plaća i nagrađivanje te zaključuje kako je nužan prelazak sa birokratsko-autoritarnе organizacijske kulture. Kako je to izložio prof. Koprić u svom stručnom radu naslova *Reforma javne uprave u Hrvatskoj* (2016:7), i dalje postoji snažan otpor prema modernizaciji, odbacivanju novih načina rada i novih rješenja, odugovlačenju, odbacivanju inovacija i dobrih europskih praksi i standarda, a sve to pod krinkom očuvanja upravne kulture. Na pitanje mogućnosti uvođenja plaća temeljenih na radnom izvršenju moguće je odgovoriti na temelju iskustava zemalja članica Europske unije ili određenih projekata pokrenutih u svrhu jačanja uprava. Jedan od takvih projekata je *United Nations Development Program* pokrenut 2005. godine. Zajednica je orijentirana na razmjenu znanja, iskustava, modernizaciju javne uprave zemalja zapadnog Balkana. Konferencija upravljanja učinkovitošću rada državnih službenika održana u Tirani izvor je informacija o utjecaju sustava ocjenjivanja radnog učinka u regiji. Glavna zapažanja odnosila su se na sve veću rasprostranjenost primjene metoda ocjenjivanja učinka. Kao glavni problem navelo se nezadovoljstvo službenika uvjetima rada i plaćom. Ono zanimljivo je da nezadovoljstvo plaćom nije povezano prvenstveno za visinu iznosa, nego sa načinom raspodjele sredstava za plaće i popratnom netransparentnosti. Također, službenici koji su ocjenjivali svoje kolege u većoj mjeri nisu pribjegavali potrebnoj objektivnosti već su se ocjene temeljile na subjektivnim kriterijima poput odnosa sa zaposlenikom kojeg su ocjenjivali, zajednički interesi i slično. Zaključak i moguće smanjenje negativnih strana navedenog leži u vezi između ocjenjivanja i nagrađivanja, pa su preporuke na strani nenagrađivanja u početnim fazama. Kao i u svim dosadašnjim istraživanjima koja su provedena, ni na konferenciji nisu iznesene informacije i prakse koje bi išle u korist uvođenju sustava, nema vidljivih rezultata, barem ne ako je suditi kroz percepciju državnih službenika, niti su one zemlje koje su ih već uvele mogle svjedočiti nekakvim vidljivim poboljšanjima i povećanju radnog učinka. Na već spomenutoj konferenciji, prof. Koprić je iznio je preliminarne rezultate istraživanja o upravljanju radnim učinkom, a istraživanje je obuhvatilo čak 160 državnih službenika u Albaniji, BiH, Crnoj Gori, Hrvatskoj, Kosovu, Makedoniji i Srbiji (Hrvatska javna uprava, 2010.). Istraživanje je polazilo od vjerovanja da praksa za uvođenje upravljanja radnim učinkom nije dovoljno razvijena i da je to posljedica kratkih rokova u kojima se usvaja zakonodavstvo vezano za to područje. Istraživanje je zanimljivo jer se iz njega mogu donijeti zaključci na temelju stavova službenika, poput onog da prevladavaju stavovi da bi se ocjena

trebala temeljiti na rezultatu rada a tek onda na uloženom trudu. Rezultati su pokazali i nezadovoljstvo prema samom ocjenjivaču koji je autoritaran i čega proizlazi podatak da tek 28% službenika sudjeluje u dijalogu pri ocjenjivanju svog rada (Hrvatska javna uprava, 2010.). Većina država koje su sudjelovale imaju vrlo slične kriterije prilikom ocjenjivanja (prevladavaju skale sa 4 ocjene), pa samim time i slične probleme, a onaj koji valja istaknuti i koji je sigurno i danas prisutan je činjenica da se preko 90% službenika ocjenjuje najvišom ocjenom (Hrvatska javna uprava, 2010.). U takvoj situaciji gotovo je nemoguće provesti ikakve reforme po pitanju radnog učinka. Postojeće tendencije prema normalizaciji službeničkih odnosa ne bi trebale ići dalje. Naime, ako izjednačimo radno pravni status službenika i zaposlenih u privatnom (gospodarskom) sektoru sustav javne uprave će dodatno izgubiti na svom značaju. Veliki problem u cijelom sustavu hrvatske javne uprave (državna, lokalna i područna samouprave i javne službe) predstavlja motivacija službenika, kako ju postići i što koči i ograničava njen napredak u pozitivnom smjeru, je li to politizacija uprave, nedovoljno poznavanje i razumijevanje motivacije ili neodgovarajući mehanizmi i tehnike i metode putem kojih se motivacija službenika može povećati i ono još bitnije, održavati. Politizacija se odražava u imenovanju rukovodećih upravnih službenika, utjecaju na svakodnevni rad i drugo čime se postiže obeshrabrenost i demotiviranost službenika koji su u upravu ušli temeljem svojih sposobnosti, obrazovanja, znanja i vještina, bez političke pripadnosti i lojalnosti. Kao što je već ranije spomenuto, postoji otpor prema promjenama i modernijem pristupu i radu u upravi. Nepostojanje želje i volje za učenjem i primjenom novih suvremenijih pristupa i tehnika rada, zatvorenost, ograničenost. Potrebno je ići u smjeru cjeloživotnog obrazovanja, učenja i usavršavanja. Kako dobro motivirati službenike da kvalitetno i učinkovito rade, bez mogućnosti političkog utjecaja na njih. Kako povećati fleksibilnost bez negativnih posljedica na značenje upravne službe za pojedinog službenika. Sva ova pitanja su bitna kako bi se moglo uopće razmišljati u smjeru poboljšanja uvjeta rada i povećanje samog učinka. Još jedan relevantan primjer učinaka koje su imale plaće na temelju radnog izvršenja u javnoj službi zasigurno je dokument Sigme (Support for Improvement in Governance and Management)<sup>29</sup> naziva „Plaćanje na temelju radnog izvršenja u javnoj službi u OECD-u i državama Članicama Europske unije. Sigma je razradila velik broj pitanja povezanih sa službeničkim sustavima u tranzicijskim zemljama kreirajući specifične upravne standarde djelovanja (Marčetić, 2014). Na temelju spomenutog dokumenta može se zaključiti da je uvođenje sustava plaća temeljenih na radnom izvršenju (u daljnjem tekstu: PTRI) u neke

---

<sup>29</sup> Sigma - zajednička inicijativa OECD-a i Europske unije, pretežno financirana od strane Europske unije

zemlje OECD-a bio svojevrsni odgovor na fiskalnu krizu (ekonomska kriza nastala 1970-ih). U uvođenju takvog sustava plaća nadzirao se pomak prema profesionalnijoj, obazrivoj, otvorenoj i transparentnoj upravi. Većina zemalja OECD-a implementirali su sustave plaća u kojima je nagrađivanje službenika povezano sa njihovim radnim mjestom. Nedostatak je bio što se u obzir nije uzimalo izvršenje pojedinog službenika. Nagrađivanje se temeljilo na evaluacijama i ocjenama (koristile su se različite tehnike kao npr. analitičke i ne-analitičke metode). Sustav je u obzir uzimao i godine provedene u službi i to je bila osnova za napredovanje. Neke od zemalja koje su uvele PTRI 1990-ih bile su u prvom redu Nizozemska, Novi Zeland, i Velika Britanija. Neke su zemlje poput SAD-a u sustavima imale razlikovanje s obzirom na subjekt i funkciju koju obnaša.

Kako bi se lakše utvrdili stvarni rezultati, Sigmin dokument razlikuje PTRI na menadžerskim i ne menadžerskim položajima. PTRI za menadžerske pozicije u upravi koristile su se kako bi se povećala konkurentnost u odnosu na privatni sektor odnosno kako bi se plaće približile plaćama u privatnom sektoru i na taj način potencijalno povećala zainteresiranost za zaposlenje u javnu službu. Nakon provedenih istraživanja, nije uočen nikakav pomak prema povećanju motivacije i/ili povećanju radnog učinka. „Većina izvještaja iz zemalja OECD-a o korištenju plaćanja na temelju radnog izvršenja za menadžere u javnoj službi ukazuju na to da je tehnika bila korisna samo u prevladavanju pritisaka na tržištu rada od privatnog sektora koji se natječe s javnim, a ne i u nagrađivanju stvarnih izuzetnih postignuća“ (OECD, 2006).

Kada su u pitanju ne menadžerske pozicije, dolazi do već spomenutog problema nedostatka subjektivnosti prilikom ocjenjivanja. Većina ocijenjenih službenika nikad se ne daju ocjene niže od zadovoljavajućih. Također, mora se uzeti u obzir činjenica da se u većini zemalja sustav nagrađivanja u obliku bonusa odnosio samo na službenike koji su ocijenjeni najvišom ocjenom, u praksi je vrlo mali broj službenika bio nagrađen i to je vodilo do demotivacije i nezadovoljstva.

U dokumentu su navedene popratne pojave plaćanja na temelju radnog izvršenja:

- PTRI dovode do povećanja ocjene izvršenja i plaćanja, a time i povećanja troška osoblja
- PTRI počinje se doživljavati kao dio plaće o kojem se može pregovarati a trud se uskraćuje ako se uskrati taj dio plaće
- nedovoljna objektivnost prilikom mjerenja izvršenja u kojem se slučaju subjektivnost lako pretvara u arbitrarnost ocjenjivača
- nemogućnost mjerenja svih aktivnosti u službi

- PTRI su se pokazale skupe i dugotrajne za provedbu.

Ono što je bitno naglasiti je da sam sustav nije da se službenika ogradi od odgovornosti za izvršenje, već da se u obzir uzmu činjenice i okolnosti u kojima on djeluje. Dokument kao glavni problem navodi slabu kulturu izvršenja koja postoji u mnogim javnim službama. Prije uvođenja takvog sustava potrebno je promijeniti upravnu kulturu u smjeru rezultata i produktivnosti, a rješenje vide u mogućnosti plaćanja prema stupnju. „ Plaćanje po stupnju daje veću predvidljivost zaposlenicima i smanjuje vjerojatnost arbitrarnosti u određivanju individualnih plaća, te je stoga neophodno da javne vlasti dobe povjerenje vlastitih službenika kao preduvjet dobivanja povjerenja šireg stanovništva“ (OECD, 2006).

## **6. ZAKLJUČAK**

Ako se uzmu u obzir sva navedena istraživanja i literatura koja se bavi ovom problematikom, može se zaključiti da sustavi plaća temeljenih na radnom izvršenju u drugim zemljama nisu doprinijele svim onim pozitivnim stranama koje su se u početku očekivale te nisu imale vidljiv i značajan utjecaj na povećanje radnog učinka. Također, sustav plaća temeljenih na radnom izvršenju nije doveo do poboljšanja izvršenja kao ni podizanju kvalitete pruženih usluga. Iako nisu vidljivi željeni rezultati, nije problem u samom sustavu plaća temeljenih na radnom izvršenju već u implementaciji istog, okolnostima i mjestu provođenja, pri čemu bi se kao referentna točka polazišta u obzir trebala uzeti određena organizacijska i upravna kultura u kojem bi sustav trebao djelovati i ostvariti rezultate. S aspekta službenika, uzimajući u obzir da je službenik zadovoljan i da su mu osigurani uvjeti za dostojanstven život, glavni cilj trebao bi biti razvoj karijere, a ne isključivo povećanje plaće. U odnosu na hrvatsku javnu upravu potrebno je, prije svega, pronaći i uspostaviti inovativan i moderan sustav motivacije službenika kako bi se kvalitetnije obavljala služba. Novi zakon o plaćama trebao bi urediti pitanje plaća, ali i utvrditi i druge stimulacije za službenike koji najbolje obavljaju svoj posao, i to plaće i stimulacije konkurentne i usporedive onima koje imaju zaposlenici u privatnom sektoru. Službenike je potrebno poticati na dodatno obrazovanje, usavršavanje i učenje te se orijentirati u smjeru uvođenja proaktivnih i inovativnih pristupa radu. U obzir trebaju biti uzeti stručnost, profesionalnost i formalno obrazovanje. Koliko je neka organizacija u sustavu javne uprave jaka ili slaba ovisi o njenom osoblju, koliko je ono

sposobno i spremno za rad, kao i o sustavu odabira, zapošljavanja i napredovanja takvih osoba. Stoga je potrebno težiti sustavu kojemu će cilj biti zadržavanje osoba koje dobro rade svoj posao i pomoći onima koji žele poboljšati svoje izvršenje kroz osiguravanje dodatnih mogućnosti usavršavanja i napredovanja. Iako je na većinu pitanja funkcionalnosti i učinkovitosti rada u upravnoj organizaciji moguće utjecati pronalaženjem boljih rješenja u pogledu načina rada i upravljanja na svim razinama javne uprave, neka nematerijalna pitanja sa položaja adresata propisa ostaju nerješiva i ovise isključivo o samom službeniku; njegovom poimanju službe, trudu, radu, zalaganju i u konačnici onome što je ta osoba svojim radom spremna ostvariti.

## LITERATURA

- Bahtijarević, Šiber, Fikreta. 1999., Menadžment ljudskih potencijala, Golden Marketing, Zagreb
- Blažević, Robert. 2010., Upravna znanost, Zagreb, Društveno veleučilište
- Borković, Ivo. Službeničko pravo, 1997., Novi informator, Zagreb
- Buntak, Krešimir, Droždek, Ivana, Kovačić, Robert. 2013., Materijalna motivacija u funkciji upravljanja ljudskim potencijalima
- Friedrich- Ebert- Stiftung, Institut za javnu upravu, Forum za javnu upravu, 2018., Upravljanje učinkovitošću u javnoj upravi, [www.iju.hr](http://www.iju.hr)
- Hrvatska javna uprava, god. 10.(2010.), br. 1., str. 263-296.
- Kanoti, Dubravka, 2009., Motivacija javnih službenika kao čimbenik djelotvornosti, Hrvatska javna uprava- časopis
- Kregar, Josip. 2014., Sociologija uprave, Zagreb, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu
- Koprić, Ivan. 2016., Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni boli rezovi ni postupovne promjene- nužna je nova upravna paradigma
- Koprić, Ivan, Džinić, Jasmina, Manojlović Romea (ur.), Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2016.
- Koprić, Ivan. Marčetić, Gordana. Obrazovanje upravnog osoblja: iskustva i izazovi, 2002., Hrvatska i komparativna javna uprava
- Koprić, Ivan, ožujak, 2019., Komentar na Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima
- Marčetić, Gordana. 2015., Komparativni službenički sustavi
- Marčetić; Gordana, 2014., Status zaposlenih u javnoj upravi- službenici ili radnici?// 6. forum za javnu upravu/ Anamarija Musa (ur.), Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, Zagreb
- Mlinarić, Vesna, Obradović, Željka. Plaće, 2005., Zagreb, Tim press
- Musa, Anamarija. Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima, Hrvatska javna uprava, god. 6.(2006.), br. 4., str. 91-131.
- OECD, Performance related Pay in the Public service in OECD and EU member States, 2006.
- Pusić, Eugen; Ivanišević, Stjepan; Pavić Željko; Ramljak, Milan; Koprić, Ivan; Marčetić, Gordana; Musa, Anamarija; Đulabić, Vedran, Javna uprava: nastavni materijali, 2006., Društveno veleučilište; Pravni fakultet

Pusić, Eugen; Ivanišević, Stjepan; Pavić, Željko; Ramljak, Milan; Koprić, Ivan, Marčetić, Gordana; Musa, Anamarija; Đulabić, Vedran, Javna uprava: nastavni materijali/ Koprić, Ivan (ur.), Zagreb: Društveno veleučilište; Pravni fakultet, 2006.

Pusić, Eugen, Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi, 1997., Školska knjiga, Zagreb

Pusić, Eugen, Nauka o upravi, 2002., Zagreb, Školska knjiga

Pusić, Eugen, Hrvatska država i uprava, 2008., Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb

Perko- Šeparović, Inge, Izazovi javnog menadžmenta; dileme javne uprave, 2006, Golden Marketing, Zagreb

Pičuljan, Zoran, Novosti u hrvatskim propisima o državnim službenicima, Hrvatska javna uprava god. 6. (2006.) br. 4., 19-33.

Pravni izvori:

Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike („Narodne novine“, broj 56/22)

Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi („Narodne novine“, br. 77/07, 13/08 i 81/08)

Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama

Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi

Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/21, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 5/14)

Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 5/14)

Zakon o državnim službenicima („Narodne novine“, br. 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 1/15, 138/15, 61/17, 70/19, i 98/19)

Zakon o državnim službenicima i namještenicima („Narodne novine“, broj 27/01)

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, br. 33/01, 60/01, 129/05, 107/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19 i 144/20)

Zakon o plaćama u javnim službama („Narodne novine“, broj 27/01)

Zakon o plaćama u javnim službama („NN 27/01, 39/09)

Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, broj 28/10)



Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj („Narodne novine“, br. 86/06, 125/06, 16/07, 95/08, 46/10, 145/10, 37/13, 44/13, 45/13 i 110/15 )

Zakon o registru zaposlenih u javnom sektoru, („Narodne novine“ broj 34/11)

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“, br. 86/08, 61/11, 4/18 i 112/19)

Zakon o sustavu državne uprave („Narodne novine“, broj 66/19)

Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave („Narodne novine“, broj 85/20)

Internetski izvori:

<https://mpu.gov.hr/>

<https://sredisnjikatalogrh.gov.hr/>

<https://hrcak.srce.hr/>

<https://www.iju.hr/>

### **Izjava o izvornosti**

**Ja, Lorena Matešić (ime i prezime studenta/ice) pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.**

**Lorena Matešić**