

## *Analiza poslova u hrvatskoj državnoj upravi*

*Kristina Ratković\**

U radu se prikazuje postupak provedbe analize posla u hrvatskoj državnoj upravi tijekom 2008. Analiza se provodi radi usklađivanja postojećih opisa posla u pravilnicima o unutarnjem redu s odredbama Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi. Analizi poslova prethodila je priprema u obliku edukacije državnih službenika koji će provoditi analizu i informiranje svih državnih službenika o postupku i svrsi provođenja analize. U radu se ukazuje na preduvjete koje je potrebno osigurati za kvalitetno provođenje analize, ulogu Središnjeg državnog ureda za upravu u provedbi analize te najčešće poteškoće i tipične probleme pri provedbi analize u praksi. Nakon provedene analize i izrade obrazaca opisa posla, svi opisi poslova moraju se unijeti u pravilnike o unutarnjem redu. Predložene opise poslova u pravilnicima o unutarnjem redu razmatrat će posebno povjerenstvo za pregled i procjenu, koje osniva Vlada Republike Hrvatske. Novi opisi poslova u državnoj službi trebali bi biti podloga za ravnomjerniju raspodjelu posla, odgovarajuće vrednovanje učinka državnih službenika (ocjenjivanje), planiranje i zapošljavanje državnih službenika odgovarajućih struka te planiranje izobrazbe.

---

\* Kristina Ratković, voditeljica Odsjeka za planiranje i upravljanje kadrovima, Odjel za planiranje, razvoj i upravljanje kadrovima u državnoj službi Središnjeg državnog ureda za upravu Republike Hrvatske (head of Sub-department for Planning and Personnel Management, Department for Planning, Development and Personnel Management in Civil Service, Central State Office for Administration of the Republic of Croatia)

*Ključne riječi:* analiza posla, opis posla, edukacija analitičara, klasifikacija radnih mjesta, pravilnik o unutarnjem redu, Središnji državni ured za upravu Republike Hrvatske

## I. Uvod

Tijekom 2008. u državnim tijelima Republike Hrvatske započela je provedba analize poslova i izrada novih opisa svih radnih mjesta koji će biti sastavni dio pravilnika o unutarnjem redu. Prema definicijama u stručnoj literaturi, analiza poslova sustavni je postupak tijekom kojega se skupljaju, organiziraju i tumače informacije o zadacima i odgovornostima poslova u organizaciji i koji omogućuje utvrđivanje različitosti pojedinog posla u odnosu prema drugim poslovima (Bahtijarević Šiber, 1999; Marčetić, 2007). Analiza poslova temeljna je podloga za obavljanje gotovo svih zadataka i funkcija upravljanja ljudskim potencijalima. Ta se funkcija uvodi u hrvatsku državnu upravu od stupanja na snagu Zakona o državnim službenicima iz 2005., tj. od 1. siječnja 2006. Nadalje, analiza treba poslužiti za preispitivanje postojećeg sustava klasifikacije radnih mjesta koji je utvrđen Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi.<sup>1</sup> Nakon provedene analize, novi opisi radnih mjesta bit će podloga za ravnomjerniju raspodjelu posla, odgovarajuće vrednovanje učinka državnih službenika odnosno osnova za provedbu postupka ocjenjivanja, za planiranje i zapošljavanje državnih službenika odgovarajućih struka te planiranje izobrazbe.

Prema odredbi čl. 28. Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi, državna tijela trebala su provesti analizu poslova radnih mjesta i izraditi pravilnike o unutarnjem redu s novim opisima radnih mjesta do 1. ožujka 2008. Radna mjesta moraju biti opisana sukladno Uredbi o klasifikaciji i Pravilniku o jedinstvenim standardima i mjerilima za određivanje naziva i opisa radnih mjesta u državnoj službi (u nastavku: Pravilnik o jedinstvenim standardima). Pravilnik je stupio na snagu 20. studenoga 2007. Rok za provedbu analize utvrđen je do 1. ožujka 2008. kako bi novi pravilnici o unutarnjem redu mogli stupiti na snagu istovremeno sa stupanjem na snagu Zakona o plaćama državnih službenika. Donošenje tog zakona predviđeno je kao jedna od mjera usklađivanja s pravnom stečevinom Europske

<sup>1</sup> Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi stupila je na snagu 1. kolovoza 2007. Pravilnici o unutarnjem redu državnih tijela trebali su biti usklađeni s odredbama Uredbe do 1. ožujka 2008., iako je njihovo stupanje na snagu vezano uz stupanje na snagu Zakona o plaćama državnih službenika.

unije. Prvi put predviđeno je Planom usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije za 2007.<sup>2</sup> S obzirom na to da je rok prekoračen, odnosno Zakon nije donesen u II. kvartalu 2007., usklađivanje je preneseno u Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije za 2008. U tom je planu predviđeno da će Zakon biti donesen u III. kvartalu 2008.

Također, Nacionalnim programom Republike Hrvatske za pristupanje Europskoj uniji za 2008. predviđeno je provođenje mjere: *Provedba analize opisa posla radnih mjesta u tijelima državne uprave u skladu s Uredbom o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi i Pravilnikom o jedinstvenim standardima i mjerilima za određivanje naziva i opisa radnih mjesta u državnoj službi*. Ta je mjera utvrđena radi ispunjavanja Političkih kriterija za članstvo u Europskoj uniji (navedena je pod rednim brojem 1.2.2.1. Reforma državne uprave).<sup>3</sup> Rok za provedbu mjere bio je 30. lipnja 2008.

## II. Pripreme za provedbu analize i informiranje

Analizu poslova provode državni službenici koji su završili edukaciju u Centru za stručno osposobljavanje i usavršavanje Središnjeg državnog ureda za upravu i postali analitičari radnih mjesta. Time se željela osigurati stručnost osoba koje provode analizu. Prve radionice organizirane su u sklopu projekta koji je provodio British Council sredstvima UK Foreign Office Global Opportunities Fund, koji je zamišljen kao (projekt) poveznica između dvaju projekata reforme državne uprave, u okviru programa CARDS. Nakon što je Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika (u nastavku: Centar) u potpunosti započeo s radom, radionice su od siječnja 2007. uključene u Kataloge programa izobrazbe i održavaju se u Centru.<sup>4</sup> U razdoblju 2006.–2008. edukaciju za analitičara završilo je ukupno 180 službenika zaposlenih u raznim državnim tijelima. Mogućnost utjecaja na analitičare pri objektivnom opisivanju poslova i razvrstavanju radnih mjesta trebala bi se smanjiti s obzirom na to da anali-

<sup>2</sup> Plan je objavljen u NN 22/07 od 26. veljače 2007. Plan za 2008. objavljen je u NN 30/08 od 12. ožujka 2008. Planove Hrvatski sabor donosi od 2005.

<sup>3</sup> Tekst Nacionalnog programa objavljen je na web stranici Središnjeg državnog ureda za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije [www.strategija.hr](http://www.strategija.hr) i Vlade Republike Hrvatske [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr)

<sup>4</sup> Katalogi programa izobrazbe objavljuju se na web stranicama Središnjeg državnog ureda za upravu.

zu provode analitičari radnih mjesta te s obzirom na to da je Pravilnikom utvrđena njihova odgovornost za podatke unesene u obrasce opisa radnih mjesta. Naime, nakon završetka analize, analitičar radnih mjesta treba odrediti kategoriju i potkategoriju radnog mjesta iz Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi koja tom radnom mjestu najviše odgovara. Pritom se, kao potkategorija u koju se radno mjesto razvrstava, određuje potkategorija koja odgovara većini poslova iz opisa radnog mjesta, ako je približan postotak vremena koje se provede u njihovu obavljanju veći od 60%. U praksi je to najčešći problem na koji analitičari nailaze jer postoji tendencija razvrstavanja radnih mjesta prema uvjetima koje ispunjavaju postojeći službenici, pri čemu se zanemaruju potrebe posla i stvarni postotci vremena koje se provede u obavljanju poslova određene složenosti.

Središnji državni ured za upravu zadužen je za koordinaciju analize, pružanje pomoći državnim tijelima i upućivanje analitičara radnih mjesta u državna tijela u kojima nema educiranih analitičara. Radi informiranja svih zainteresiranih za postupak analize, Središnji državni ured za upravu objavio je na svojim web stranicama osnovne informacije o svrsi i ciljevima analize, metodama koje će biti primijenjene u postupku analize, značenju analize i ulozi svih službenika u obavljanju analize.

Radi lakšeg obavljanja analize i jednoobraznog postupanja analitičara radnih mjesta, osnovana je radna grupa analitičara koja je sastavila listu tzv. tipičnih poslova koji se obavljaju u svim državnim tijelima ili u većem dijelu državnih tijela. Tipična radna mjesta reprezentativna su radna mjesta koja omogućuju razvoj i usavršavanje standarda kad se procjenjuju usporedni kriteriji. Opće je pravilo da se tipična radna mjesta kreiraju kad postoji više od 40 usporedivih radnih mjesta. Tipična radna mjesta moraju predstavljati cijeli raspon radnih mjesta prema razini djelatnosti, a trebaju ispunjavati sljedeće kriterije:

- moraju biti relativno stabilna (tj. postoji mala vjerojatnost promjene u budućnosti),
- moraju biti jasna i precizno definirana s obzirom na vještine, odgovornosti i potrebe,
- moraju se jasno razlikovati od drugih radnih mjesta, tj. biti lako identificirana,
- moraju uključivati barem neka radna mjesta koja mogu biti baza za vanjske usporedbe.

Zbog nedostatka vremena i prevelikog opsega posla analitičara radnih mjesta iz radne grupe, zajednička suradnja nastavljena je e-mail komuni-

kacijom. Taj oblik komunikacije sve je češći u državnoj upravi, što znatno olakšava zajednički rad i suradnju državnih tijela. Analitičari radnih mjesta razmjenjuju izrađene obrasce opisa radnih mjesta, konzultiraju se oko složenijih opisa, usklađuju opise za istovrsna radna mjesta. Suradnja se ostvaruje i s analitičarima radnih mjesta zaposlenim u uredima državne uprave u županijama koji su se međusobno povezali radi jednoobraznog provođenja analize. Uz konzultacije sa Središnjim državnim uredom za upravu usklađuju opise istovrsnih poslova koji se obavljaju u svim uredima državne uprave u županijama. Nadalje, osnovana je posebna radna grupa analitičara radnih mjesta za pravosudna tijela. Kako pravilnike o unutarnjem redu za navedena tijela nadzire Ministarstvo pravosuđa, analiza se provodi u suradnji s Upravom za organizacijsko-kadrovske poslove pravosudnih tijela u Ministarstvu. Poslovi koje u pravosudnim tijelima obavljaju državni službenici uglavnom su istovrsni te je analiza u navedenom dijelu jednostavnija, a time je jednostavnija i izrada opisa poslova.

Na web stranici Središnjeg državnog ureda za upravu objavljen je i primjerak ispunjenog upitnika za opis radnog mjesta te upute za popunjavanje upitnika. Također, za pojedine poslove izrađeni su primjeri obrazaca opisa poslova i objavljeni na web stranici Središnjeg državnog ureda za upravu kao pomoć analitičarima radnih mjesta. U opisima su navedeni poslovi i zadaci koji se moraju obavljati na pojedinom radnom mjestu u najmanje 60% vremena, uz mogućnost da analitičari radnih mjesta u preostalom postotku opišu specifične poslove za svako pojedino tijelo.

### III. Preduvjeti za provođenje analize

Za kvalitetno provođenje analize potrebno je osigurati i određene preduvjete. Dio preduvjeta odnosi se na podršku Vlade, politički imenovanih osoba u državnim tijelima (čelnici, državni tajnici) odnosno glavnih rukovoditelja (ravnatelji u ministarstvima, zamjenici državnih tajnika i ravnatelja državnih upravnih organizacija, itd.). Također, bitno je informirati službenike i osigurati njihovu suradnju u provedbi analize. Pored toga, analitičari radnih mjesta obavljaju i svoje redovite poslove u državnim tijelima koji ne trpe odgodu odnosno potrebno ih je obavljati bez obzira na rokove provedbe analize. U većini državnih tijela ustrojstvene jedinice koje se bave ljudskim potencijalima još uvijek nemaju dovoljno stručnjaka za obavljanje svih poslova, tako da najveći dio poslova opterećuje iste službenike. Stoga je, kao i zato što je provedba analize poslova složen i zahtjevan postupak, zatražena podrška čelnika tijela u obliku osiguravanja preduvjeta za rad i završetak analize u pred-

videnom roku. U pojedinim tijelima čelnici su oslobodili analitičare radnih mjesta dijela poslova kako bi nesmetano mogli obavljati analize. Međutim, u dijelu tijela državne uprave to nije bilo moguće zbog malog broja analitičara radnih mjesta prema broju radnih mjesta koje je trebalo analizirati, zbog nerazumijevanja važnosti analize ili prevelikog opsega drugih poslova i premalog broja službenika. Nadalje, važnost analize i izrade novih opisa radnih mjesta nije dovoljno prepoznata u državnoj upravi, unatoč svim pokušajima informiranja i edukacije službenika. Osobito nije prepoznata od rukovodećih državnih službenika i politički imenovanih dužnosnika u državnoj upravi. Jasno definiranje poslova i zadataka koje službenici na svojim radnim mjestima moraju obavljati, kriteriji za popunjavanje radnih mjesta, stupanj ovlasti i odgovornosti svakog radnog mjesta – nešto je što bi trebalo prepoznati kao bitno za poboljšanje rada u državnoj upravi. Na radionice kojih je svrha edukacija službenika o praktičnoj provedbi analize uglavnom su upućivani službenici iz jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima koji će u praksi obavljati analize. Rukovodeći službenici odazivali su se u manjoj mjeri na tu edukaciju. S druge strane, državni službenici raspoređeni na poslove koji se analiziraju u najvećem su dijelu bili zainteresirani za provedbu analize. Međutim, pri njihovu sudjelovanju primjećuje se strah od gubitka posla, što često dovodi do pretencioznog opisivanja poslova koje obavljaju i čak dodavanja nepostojećih poslova u upitnike.

Neki od tipičnih problema pri provedbi analize, koji ovise o rukovodećim državnim službenicima i službenicima kojih se opis poslova izrađuje, pojavljuju se kao:

- zanemarivanje stvarnih poslova i pokušaj utjecaja na analitičare da radna mjesta razvrstaju s obzirom na uvjete koje ispunjavaju službenici i njihove trenutačne kvalifikacije;
- davanje nejasnih informacija u opisivanju poslova ili prepisivanje opisa iz dosadašnjih pravilnika o unutarnjem redu;
- istovrsno opisivanje poslova radnih mjesta različitih razina;
- dio poslova definira se kroz fraze, kao što je: »drugi poslovi po nalogu nadređenog službenika« i sl.

Izostanak podrške rukovodećih službenika odražava se i u fazi usuglašavanja opisa posla s nadređenim službenicima, osobito pri određivanju kategorije i potkategorije radnih mjesta. Zbog nedonošenja propisa o plaćama državnih službenika postoje izvjesni naponi rukovodećih službenika da radna mjesta podignu na više razine (bez obzira na stvarne potrebe posla), ali zbog činjenice što će više potkategorije radnih mjesta očito biti nagrađene i većom plaćom. Kako Zakon o plaćama nije donesen, rukovo-

dećim službenicima nije poznato kolika će biti razlika u plaći npr. višeg savjetnika i višeg savjetnika-specijalista te postoje pritisci da se što više radnih mjesta razvrsta kao radna mjesta viših savjetnika-specijalista, za što nema uvjeta. Isto tako, postoji tendencija razvrstavanja većeg broja dosadašnjih referenata srednje stručne spreme u više referente, iako za to ne postoje opravdani razlozi.

## IV. Provedba postupka analize poslova

Analiza poslova počela se provoditi nakon stupanja na snagu Pravilnika o jedinstvenim standardima. U pripremi nacрта Pravilnika korištene su informacije prikupljene iz stručne literature o analizi poslova, konzultacije sa stranim stručnjacima i rezultati pokusne analize poslova provedene u Središnjem državnom uredu za upravu.<sup>5</sup> Za kvalitetno provođenje postupka analize nužno je provesti određene faze postupka i kombinirano primijeniti više metoda analize. Stoga je nužno da analizu provode analitičari radnih mjesta koji su tijekom edukacije stekli dodatna znanja i vještine potrebne za primjenu tih metoda. Odredbama Pravilnika pokušalo se osigurati da analiza bude provedena kroz istovrsne faze u cijeloj državnoj upravi, između ostaloga:

- u provedbi analize moraju sudjelovati analitičari radnih mjesta koji su zaduženi i za izradu obrasca opisa radnog mjesta;
- analitičari radnih mjesta moraju se koristiti propisanim analitičkim metodama (upitnikom koji je sastavni dio Pravilnika te intervjuom), pri čemu nije zabranjeno koristiti se i nekim drugim metodama;
- analitičari radnih mjesta obvezni su koristiti se obrascima za opis posla koji su jednoobrazno propisani za sva radna mjesta (obrazac je sastavni dio Pravilnika);
- utvrđena je odgovornost svih osoba koje su uključene u postupak analize (odgovornost službenika koji ispunjava upitnik i daje informacije o poslu analitičaru radnih mjesta, odgovornost nadređenog službenika koji potvrđuje informacije o poslu i odgovor-

<sup>5</sup> Pokusna analiza u Središnjem državnom uredu za upravu provedena je tijekom 2007. Službenicima su uručeni upitnici za opis posla preuzeti od stranih stručnjaka. Analitičari Središnjeg državnog ureda za upravu proveli su intervju u ukupno sedam odjela Ureda. Analizom su obuhvaćeni najvažniji poslovi iz djelokruga Ureda.

nost analitičara radnih mjesta za točnost podataka koje je unio u obrazac).

Na temelju rezultata pokusne analize u Središnjem državnom uredu za upravu doručeni su obrasci koji se koriste u analizi poslova (upitnik i obrazac opisa posla), a koji su preuzeti od drugih država članica Europske unije i prilagođeni potrebama hrvatske državne uprave. Ti su obrasci sastavni dio Pravilnika o jedinstvenim standardima.

Nadalje, Pravilnik o jedinstvenim standardima propisuje dvije opće metode analize (upitnik i intervju) kao obvezne metode, dok je korištenje drugih općih te specifičnih metoda prepušteno mogućnostima državnih tijela.<sup>6</sup>

Postupak analize provodi se kroz sljedeće temeljne faze:

### 1. Ispunjavanje upitnika za opis posla

Službenicima koji su zaposleni na radnim mjestima koja se analiziraju upućuju se upitnici za opis posla. Nakon ispunjavanja upitnika, upitnik pregledava, daje svoje primjedbe i potvrđuje svojim potpisom nadređeni službenik te ga vraća analitičaru radnih mjesta.

### 2. Provođenje razgovora (intervjua)

Analitičar radnih mjesta provodi razgovor sa službenikom koji je ispunio upitnik te po potrebi s nadređenim službenikom. Intervju može biti strukturirani ili polustrukturirani. Ako je riječ o tipičnim poslovima ili poslovima na kojima radi veći broj izvršitelja (npr. upisničari u pisarnicama, unutarnji revizori, pravosudni policajci i sl.), određuje se uzorak i intervju provodi samo s određenim brojem službenika raspoređenih na te poslove. Prema smjernicama stručnjaka, uzorak se određuje ovisno o broju izvršitelja na određenom radnom mjestu.<sup>7</sup>

### 3. Priprema općih podataka za obrazac opisa posla

Analitičar radnih mjesta utvrđuje kako se posao uklapa u organizacijsku strukturu i odnose u tijelu (dio obrasca pod nazivom »hijerarhijska razina

<sup>6</sup> Opće metode jesu: intervju, upitnik i neposredno opažanje. Postoji niz specifičnih metoda od kojih se u literaturi najčešće spominju: Tresholdova analiza, funkcionalna analiza, analiza položaja, analiza menadžerskih položaja, analiza elemenata posla i sl. (opširnije Bahtijarević Šiber, 1999; Marčetić, 2007).

<sup>7</sup> Strani konzultanti u Središnjem državnom uredu za upravu preporučili su da se uzorak odredi ovisno o broju izvršitelja: 2 izvršitelja – 2 upitnika i intervju; 3-10 izvršitelja – 2 upitnika i intervju; 11-50 izvršitelja – 3 upitnika i intervju; 51-100 izvršitelja – 4 upitnika i intervju; 101 i više izvršitelja – 5 upitnika i intervju. Međutim, u praksi se analiziralo više upitnika i provodilo više intervju.



radnog mjesta u državnom tijelu»). Za pojedina radna mjesta utvrđuje se detaljna organizacijska shema (uglavnom za rukovodeće državne službenike). Iz tog dijela obrasca mora se vidjeti u kojoj je ustrojstvenoj jedinici radno mjesto ustrojeno, koja su radna mjesta nadređena i podređena tom radnom mjestu te koja su radna mjesta u istom rangu kao radno mjesto koje se opisuje.

#### 4. Izrada obrasca opisa posla

- a) utvrđuje se glavna svrha radnog mjesta odnosno kratak i sažet opis najvažnijih poslova koji se obavljaju na radnom mjestu (dio obrasca pod nazivom: glavna svrha radnog mjesta). Glavna svrha mora proizlaziti iz većine poslova i zadataka koji se obavljaju na radnom mjestu;
- b) utvrđuju se i popisuju glavni zadaci i dužnosti na radnom mjestu, prema važnosti i s okvirnim postotkom njihova obavljanja (dio obrasca pod nazivom: opis poslova i zadataka radnog mjesta). Zadaci koji se obavljaju na radnom mjestu utvrđuju se tako da ih analitičar radnih mjesta grupira prema bitnom sadržaju posla (npr. izrada nacrtu mišljenja u određenim područjima, izrada nacrtu podzakonskih akata, sudjelovanje u radu radnih skupina i timova, predstavljanje tijela na seminarima, konferencijama, okruglim stolovima, obavljanje točno određenih radnji u upravnom postupku, izrada nacrtu prvostupanijskih rješenja, izrada zapisnika o provedenim inspekcijskim nadzorima i sl.);
- c) specificiraju se zahtjevi za obavljanje posla odnosno osobine izvršitelja posla – stručno znanje, vještine, radno iskustvo i sl. (dio obrasca pod nazivom: opis razine standardnih mjerila za klasifikaciju radnog mjesta). Standardna mjerila okvirno opisuje Uredba o klasifikaciji, a dužnost je analitičara radnih mjesta da korištenjem općenitih opisa utvrdi stvarne zahtjeve posla (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). U ovom dijelu analitičari radnih mjesta moraju imati u vidu niz posebnih zakona koji propisuju posebne uvjete za obavljanje određenih poslova (npr. razne inspekcije, unutarnja revizija i sl.). Uredba propisuje da se ti uvjeti određuju prema posebnim propisima, a dio koji nije posebno reguliran opisuje se prema Uredbi. U praksi dolazi do problema u ovoj fazi jer su ti uvjeti za pojedine poslove blaži ili stroži od uvjeta propisanih Uredbom. Osobito se to odnosi na uvjet

radnog iskustva za inspekcijske poslove te postoji opravdan razlog da se ti uvjeti ujednače za sve inspekcijske poslove.<sup>8</sup>

#### 5. Usuglašavanje opisa posla

Izrađeni prijedlog obrasca analitičar radnih mjesta upućuje službeniku i njemu nadređenom službeniku radi davanja primjedbi i potpisivanja. Službenik i nadređeni službenik dužni su potpisati obrazac bez obzira na to imaju li primjedbi i dodatnih napomena. Primjedbe analitičar radnih mjesta obvezno razmatra i ovisno o njihovoj utemeljenosti može doraditi obrazac ili prenijeti jedinici za ljudske potencijale da su primjedbe razmotrene i nisu prihvaćene te razloge zbog kojih nisu prihvaćene.

Pored navedenih faza, svaka analiza zahtijeva i dodatne informacije koje analitičar radnih mjesta prikuplja iz uredbe o unutarnjem ustrojstvu tijela, pravnih propisa koji reguliraju određena područja te ako je potrebno i dodatnim konzultacijama sa stručnjacima u određenim područjima. Vremenski, navedene informacije prikupljaju se prije nego što se prikupe informacije od službenika, ali je moguće i naknadno ako se opisi ne mogu utvrditi dovoljno precizno.

## V. Izrada pravilnika o unutarnjem redu

Nakon provedbe postupka analize i izrade obrazaca opisa posla, svi opisi poslova moraju se unijeti u pravilnike o unutarnjem redu. Pravilnik o unutarnjem redu interni je akt državnog tijela. Sukladno odredbama Zakona o sustavu državne uprave, pravilnik o unutarnjem redu mora sadržavati: broj potrebnih državnih službenika i namještenika s naznakom njihovih osnovnih poslova i zadaća i stručnih uvjeta potrebnih za njihovo obavljanje, ovlasti i odgovornosti te druga pitanja od značenja za rad tijela državne uprave koja nisu uređena uredbama o unutarnjem ustrojstvu koje donosi Vlada.

<sup>8</sup> Primjerice, sanitarni inspektor prema Zakonu o sanitarnoj inspekciji treba imati najmanje 12 mjeseci radnog iskustva. Uredba o klasifikaciji to radno iskustvo predviđa kao uvjet za najniža radna mjesta u potkategoriji viših državnih službenika. Ujedno, Uredba propisuje da se svi inspekcijski poslovi razvrstavaju u kategoriju viših državnih službenika, s time da je najniže radno mjesto za inspektore – savjetnik. Isključivom primjenom Uredbe ne bi bilo moguće sanitarne inspektore sa 12 mjeseci radnog iskustva razvrstati u potkategoriju savjetnika.

Novi će pravilnici sadržavati gotovo sve podatke koje sadržava i opis pojedinog radnog mjesta, odnosno:

- a) osnovne podatke o radnom mjestu,
- b) opis glavne svrhe radnog mjesta,
- c) opis poslova radnog mjesta,
- d) opis razine 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).

U dosadašnjem sustavu kontrolu pravilnika o unutarnjem redu obavljali su isključivo: središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose i središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove pravosuđa. Pravilnikom o jedinstvenim standardima utvrđeno je da središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose (Središnji državni ured za upravu) prije davanja suglasnosti na pravilnike o unutarnjem redu treba dobiti mišljenje Povjerenstva za pregled i procjenu opisa radnih mjesta koji su dio prijedloga pravilnika o unutarnjem redu tijela državne uprave, stručnih službi i ureda Vlade. Povjerenstvo će biti ustrojeno u Središnjem državnom uredu za upravu. Članove Povjerenstva imenovat će državni tajnik Središnjeg državnog ureda za upravu iz reda državnih službenika koji imaju odgovarajuće radno iskustvo u području službeničkih odnosa i završili su edukaciju u području opisa poslova radnih mjesta u državnoj službi. Nakon primitka pravilnika o unutarnjem redu pojedinog tijela, Središnji državni ured za upravu treba dostaviti primjerak pravilnika na mišljenje Povjerenstvu. Na sjednici Povjerenstva obvezno mora biti prisutan predstavnik Središnjeg državnog ureda za upravu i državnog tijela o čijim se opisima radnih mjesta raspravlja. Kako Povjerenstvo još nije imenovano, postavlja se pitanje kako će Povjerenstvo djelovati u praksi. Pravilnici o unutarnjem redu pojedinih državnih tijela vrlo su opsežni. Povjerenstvo je dužno pregledati sve opise radnih mjesta kako bi moglo procijeniti pravilnost i opravdanost predloženih opisa, utvrditi nepravilnosti i vratiti prijedlog pravilnika državnom tijelu uz smjernice na koji način treba ispraviti pravilnik. Pravilnikom nije propisan način rada Povjerenstva, već će to trebati utvrditi kroz praksu. Pravilnik propisuje i razloge zbog kojih je tijelo nadležno za davanje suglasnosti na pravilnik dužno uskratiti navedenu suglasnost, i to:

- a) ako prijedlog pravilnika nije u skladu s uredbom o unutarnjem ustrojstvu državnog tijela i odobrenim okvirnim brojem državnih službenika i namještenika,

- b) ako nije pravilno određena kategorija i potkategorija radnog mjesta,
- c) ako su jedinstveni standardi za klasifikaciju radnih mjesta pogrešno primijenjeni,
- d) ako opis radnog mjesta ne sadržava sve elemente određene ovim pravilnikom,
- e) ako je neki element opisa radnog mjesta nepravilno opisan,
- f) ako su pojedina radna mjesta u potkategoriji glavnog savjetnika i višeg savjetnika-specijalista utvrđena u suprotnosti s ograničenjima propisanim u odredbama Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi.

Iz navedenog se može zaključiti da većinu razloga za uskratnu suglasnost mora utvrditi Povjerenstvo za pregled i procjenu opisa radnih mjesta. Time je i odgovornost za utvrđivanje nepravilnosti ponajprije na Povjerenstvu, koje svoje mišljenje i prijedlog za davanje ili uskratnu suglasnost dostavlja Središnjem državnom uredu za upravu.

## VI. Preispitivanje popisa radnih mjesta u Uredbi o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi

Radna mjesta klasificirana su u Uredbi o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi bez provedene analize postojećih radnih mjesta. To je dovelo do različitog klasificiranja niza poslova za koje su naknadno utvrđena ista standardna mjerila u postupku analize. Ta bi činjenica, nakon donošenja Zakona o plaćama, rezultirala nejednakim plaćama za isti rad. Uvažavajući navedenu mogućnost u trenutku donošenja Uredbe, predviđeno je preispitivanje tzv. popisa radnih mjesta nakon provedbe analize radnih mjesta i predlaganje novog popisa radnih mjesta. Analitičku procjenu radnih mjesta provest će stručno povjerenstvo sastavljeno od predstavnika više državnih tijela, koje će imenovati Vlada. Na temelju rezultata analitičke procjene, povjerenstvo će predložiti Vladi novu klasifikaciju radnih mjesta odnosno usklađivanje popisa radnih mjesta. Vlada bi trebala uskladiti popis s rezultatima analitičke procjene najkasnije do 31. prosinca 2008. Prvi izvještaji o rezultatima analize već daju elemente za preispitivanje tog popisa. Prema informacijama prikupljenim od analitičara, rezultati analize pokazuju da su pojedini poslovi previsoko razvrstani s obzirom na rezultate analize, dok je dio poslova prenisko razvrstan. Definicije standardnih

mjerila za različite potkategorije radnih mjesta ne daju jasne smjernice za razlikovanje radnih mjesta u tim potkategorijama (npr. radno mjesto referenta i višeg referenta). Za srednju stručnu spremu općenito postoji premalen raspon radnih mjesta, iako se poslovi koje obavljaju službenici srednje stručne spreme znatno razlikuju u pojedinim tijelima. Mogućnost napredovanja za te službenike također je vrlo ograničena: sa srednjom stručnom spremom moguće je napredovati maksimalno za jednu potkategoriju (referent-viši referent). U praksi, službenici srednje stručne spreme s dugogodišnjim radnim iskustvom u državnoj upravi vrlo često obavljaju složene poslove, a nema mogućnosti za napredovanje i nagrađivanje takvih službenika.<sup>9</sup> Razine potkategorija radnih mjesta opisane su istim standardnim mjerilima, bez naznake razlika između pojedinih razina. S obzirom na to da je klasifikacija radnih mjesta osnova za plaću, logično se nameće zaključak da će razlika u razini potkategorije radnih mjesta utjecati i na razlike u plaći. Međutim, rezultati analize pokazuju da nije opravdano takvo razlikovanje kod pojedinih razina potkategorija radnih mjesta. Primjerice, radna mjesta viših savjetnika razvrstana su u dvije razine. Prva razina obuhvaća najsloženije poslove rješavanja u prvostupanjskom upravnom postupku, a druga razina ostale poslove. Takozvani »ostali poslovi« podrazumijevaju također visok stupanj stručnog znanja, složenosti, samostalnosti u radu, odgovornosti i sl. Ponekad ti poslovi mogu zahtijevati i daleko širi opseg znanja, vještina i sposobnosti od poslova rješavanja u upravnom postupku.

Nadalje, usklađivanje akademskih i stručnih naziva odnosno akademskih stupnjeva dodatna je poteškoća za utvrđivanje kategorije i potkategorije odnosno razine radnih mjesta. Nakon izmjena Uredbe o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi u srpnju 2008., zamijenjeni su dosadašnji nazivi i stručni stupnjevi utvrđeni u Uredbi tako da se:

- umjesto riječi: »visoka stručna sprema« koriste riječi: »završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij«,
- umjesto: »stupanj prvostupnika ili stručnog prvostupnika« koriste se riječi: »završen preddiplomski sveučilišni studij ili stručni studij u trajanju od najmanje tri godine«.

<sup>9</sup> Prema podacima kojima raspolaže Središnji državni ured za upravu, 27,94% zaposlenih ima visoku stručnu spremu, 12,94% višu stručnu spremu i 59,12% srednju stručnu spremu (uključujući službenike Ministarstva unutarnjih poslova). Ako se izdvoje službenici srednje stručne spreme Ministarstva unutarnjih poslova, postotak službenika srednje stručne spreme pada na 22,36%.

Uredba propisuje da se izjednačavanje dosadašnjih akademskih ili stručnih naziva i akademskih stupnjeva provodi prema odredbi čl. 14. Zakona o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju. Tim je zakonom dana ovlast vijeću veleučilišta i visokih škola i Rektorskom zboru da zajednički utvrde i objave popis odgovarajućih stručnih naziva i njihovih kratica s kojima se izjednačuje stručni naziv stečen završetkom stručnoga dodiplomskog studija, u trajanju kraćem od tri godine, sukladno uputama koje donosi ministarstvo nadležno za visoko obrazovanje. Popis odgovarajućih stručnih naziva i njihovih kratica s kojima se izjednačuje stručni naziv stečen završetkom stručnoga dodiplomskog studija u trajanju kraćem od tri godine objavljen je 18. travnja 2008. (NN 45/08). Do navedenog datuma velik dio analize poslova u državnoj upravi bio je obavljen. S obzirom na to da dio zaposlenih u hrvatskoj državnoj upravi ima višu stručnu spremu stečenu do stupanja na snagu Zakona o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju, trebalo je preispitivati odgovaraju li ti nazivi novim nazivima odnosno priznaju li se kao završen preddiplomski sveučilišni odnosno stručni studij u trajanju od najmanje tri godine. Naime, pri donošenju rješenja o rasporedu na radna mjesta, ako se ne vodi računa o postojećim službenicima, dio državnih službenika mogao bi ostati neraspoređen zbog neispunjavanja uvjeta. Uredba jedino propisuje zaštitu za osobe koje nemaju srednju stručnu spremu i kojima se daje sigurnost u obliku mogućnosti daljnjeg obavljanja poslova na kojem su zatečeni, ako na dan stupanja na snagu Uredbe imaju više od 20 godina radnog iskustva na odgovarajućim poslovima. Međutim, nije riješen problem dijela službenika kojima se stečena viša stručna sprema ne izjednačuje s preddiplomskim sveučilišnim ili stručnim studijem. Te službenike bit će moguće rasporediti samo na radna mjesta za koja je potrebna srednja stručna sprema. Primjerice, prema navedenom popisu, osobe koje su završile stručni studij poslovne ekonomije na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu u trajanju od dvije i pol godine te stekle stručni naziv ekonomist izjednačuju se sa stručnim pristupnikom/pristupnicom ekonomije (kratica prist. oec.). Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju propisuje: »Završetkom stručnog studija u trajanju kraćem od tri godine, čijim završetkom se stječe manje od 180 ECTS bodova, osoba stječe stručni naziv stručni pristupnik odnosno stručna pristupnica uz naznaku struke«. S obzirom na to da pristupnici stječu naziv nakon završetka studija u trajanju kraćem od tri godine, očito je da se osoba koja ima dosadašnji stručni naziv ekonomist ne može rasporediti na radno mjesto za koje je potreban završen preddiplomski sveučilišni ili stručni studij u trajanju od najmanje tri godine. Upravni pravnici, koji čine dio zaposlenih u državnoj

upravi, izjednačeni su s prvostupnicima tako da se pri njihovu rasporedu neće pojaviti navedeni problem. Pojedini stručni nazivi uopće se ne nalaze na popisu, pa je nejasno kako provesti njihovo izjednačavanje.<sup>10</sup>

## VII. Umjesto zaključka

Iz ovog je prikaza jasno da je provedba analize dugotrajan i složen postupak. Za kvalitetnu provedbu analize potrebna su dodatna znanja, vještine i sposobnosti analitičara, sudjelovanje i podrška svih državnih službenika te maksimalna podrška politički imenovanih dužnosnika. Nadalje, do stupanja na snagu Zakona o plaćama državnih službenika potrebno je završiti i postupak preispitivanja popisa radnih mjesta kako bi se sve nejasnoće u razvrstavanju radnih mjesta riješile prije stupanja na snagu pravilnika o unutarnjem redu i donošenja rješenja o rasporedu državnih službenika. S obzirom na to da je klasifikacija radnih mjesta osnova za utvrđivanje sustava plaća u državnoj službi, preispitivanje popisa nameće se kao nužnost prije donošenja Zakona o plaćama. U protivnom, pravo na jednaku plaću za jednak rad odnosno rad jednake vrijednosti neće biti moguće ostvariti. Precizni opisi poslova i utvrđivanje zahtjeva za njihovo obavljanje trebali bi olakšati primjenu pojedinih instituta službeničkog zakonodavstva, osobito provedbu javnih natječaja, te ocjenjivanje, napredovanje i nagrađivanje. Izbor kandidata odgovarajućih znanja, sposobnosti i vještina u postupcima javnih natječaja i pravilna primjena novog postupka ocjenjivanja državnih službenika važne su osnove za napredovanje i nagrađivanje državnih službenika prema rezultatima, što bi trebalo pridonijeti boljoj motivaciji državnih službenika za rad i učinkovitosti državne službe u cjelini.

## Literatura i izvori

- Bahtijarević Šiber, Fikreta (1999) *Management ljudskih potencijala*. Zagreb: Golden marketing
- Marčetić, Gordana (2007) *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
- Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 107/07 i 27/08

<sup>10</sup> Primjerice, u Državnom zavodu za statistiku određeni postotak zaposlenih ima stručni naziv »viši statističar«. Taj se stručni naziv ne nalazi na navedenom popisu.

Zakon o sustavu državne uprave, NN 75/93, 92/96, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01, 199/03 i 79/07

Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi, NN 77/07, 13/08 i 81/08

Pravilnik o jedinstvenim standardima i mjerilima za određivanje naziva i opisa radnih mjesta u državnoj službi, NN 116/07

web stranice Središnjeg državnog ureda za upravu Vlade Republike Hrvatske, Središnjeg državnog ureda za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije i drugih institucija

Informacije prikupljene tijekom sudjelovanja autorice u programima edukacije o analizi poslova, suradnji sa stranim konzultantima i institucijama država članica Europske unije te pri neposrednoj provedbi postupka analize u raznim državnim tijelima

## JOB ANALYSIS IN CROATIAN STATE ADMINISTRATION

### *Summary*

*The paper outlines the procedure of job analysis in the Croatian state administration during 2008. The analysis is conducted in order to harmonise the existing job descriptions contained in the Rulebook on Internal Structure with the Decree on Job Classification in the State Service. All state civil servants have been informed about the procedure and purpose of the analysis, and the servants who conduct the analysis have undergone special training. The author points out the preconditions for conducting a quality analysis, the role of the Central State Office for Administration in conducting the analysis, and the most common difficulties and typical problems that occur in practice. After the analysis has been conducted and job description forms have been made, all job descriptions have to be included into rulebooks on internal structure. The suggested job descriptions contained in rulebooks on internal structure will be reviewed by a special review and evaluation commission that is to be established by the Government of the Republic of Croatia. New job descriptions in the state civil service should be a basis for an equal work load, appropriate performance evaluation of the state servants, planning and employment of state servants of appropriate professions and professional expertise, as well as planning of education and in-service planning.*

*Key words: job analysis, job description, education of analysts, job classification, rulebook on internal structure, Central State Office for Administration of the Republic of Croatia*