

Usporedni prikaz osnova sustava plaća u državnoj službi u nekim europskim zemljama

*Edmond Miletić**

Jedan je od iznimno važnih segmenata procesa harmonizacije zakonodavstva s propisima i standardima Europske unije i usklađivanje sustava plaća u državnim i javnim službama. Prilikom prihvaćanja nekog modela sustava plaća za državne službenike treba voditi računa o međunarodnim standardima i praksi. Cilj rada je navesti te standarde, iznijeti nekoliko primjera iz država EU i pokazati da nema unificiranog sustava plaća za državne službenike. Veliku ulogu pri kreiranju platnih sustava imaju proračunske mogućnosti, pravna tradicija, stečena prava, sindikalna scena i kultura poštovanja propisa. Od osamostaljenja Hrvatska pokazuje manjkavosti u pogledu poštovanja propisa u području plaća u državnim i javnim službama. Oba dosadašnja sustava dezintegrirana su donošenjem niza posebnih propisa kojima su uvedeni različiti podsustavi. Integracija tih podsustava velik je izazov za Vladu i Hrvatski sabor. Uspostava novog sustava plaća zahtijeva vrijeme, ali prije svega političku odlučnost. Uvažavajući međunarodne standarde i razinu stečenih prava, izradu tog zakona treba prepustiti iskusnim stručnjacima.

* Edmond Miletić, stručni savjetnik Sindikata državnih i lokalnih službenika i namještenika Hrvatske (expert adviser of the Union of State and Local Civil Servants and Employees, Croatia)

Ključne riječi: plaće javnih službenika, platni sustav u javnoj upravi, plaćanje prema učinku, Europska unija i Hrvatska, europski standardi i iskustva, harmonizacija zakonodavstva, sindikati javnih službenika

I. Uvod

U svakodnevnom i poslovnom razgovoru često se spominju europska načela, europski standardi, europski propisi, europsko zakonodavstvo, međunarodna praksa, komparativna iskustva, rješenja iz drugih zemalja i slični termini kao jedan od najvažnijih argumenata za odabir određene opcije prilikom donošenja propisa. Ti se pojmovi nerijetko koriste u dnevno-političke svrhe, kao opravdanje za donošenje određenih propisa ili kao opravdanje za određena rješenja u tim propisima. Magične riječi *europski standardi* vrlo često pokrivaju sve, čak i rješenja koja su jako udaljena od onoga što je doista najbolja europska praksa.

Hrvatska se nalazi usred iznimno zahtjevnog procesa harmonizacije svojeg zakonodavstva s propisima i standardima Europske unije (EU). Jedan je od osobito važnih segmenata tog procesa i usklađivanje sustava plaća u državnim i javnim službama. Predstoji donošenje veoma važnih zakona sa svim pratećim propisima, za državnu službu, lokalnu službu i za područje javnih službi.

Zakon kojim se uređuju plaće u državnoj službi jedan je od onih kojima se zaokružuje krug propisa kojima se modernizira službeničko zakonodavstvo sukladno zahtjevima EU. Iako je Zakon o državnim službenicima donesen još u srpnju 2005., službenički sustav nije zaokružen donošenjem propisa kojima se uređuju plaće državnih službenika.

Nažalost, Hrvatska je jedna od posljednjih (ili posljednja) država u regiji koja nije donijela te propise. Propise o plaćama državnih službenika, koji su prošli normativne kriterije EU i Svjetske banke (WB), donijeli su Slovenija, Makedonija, Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora. Naravno da su ti propisi doneseni i u svim ostalim tranzicijskim državama koje su prije pristupile EU.

Samo uspostavljanje normativnog okvira ne znači automatski i uspostavljanje uspješnog sustava plaća. Svaka država ima svoje specifičnosti, različitu normativnu tradiciju, različitu kulturu poštovanja (i nepoštovanja) propisa – sve su to okolnosti o kojima treba voditi brigu prilikom uspostavljanja, implementacije i ocjenjivanja uspješnosti nekog sustava.

Preuzimanje već gotovih rješenja iz nekih drugih država, bez kritičke ocjene tih rješenja, u domaći pravni sustav vrlo često ima štetne sustavne posljedice koje je poslije teško otkloniti jednostavnim mijenjanjem propisa. Donošenje propisa samo je prvi korak u uspostavi sustava, a njegova ocjena nužno ovisi i o nekim drugim elementima u određenom razdoblju.

Svrha ovoga teksta nije upućivanje na neku sustavnu opciju kao najbolju za Hrvatsku, nego prikazivanje različitosti sustava plaća u raznim državama. Nema jedinstvenog i unificiranog modela, ali postoje određena pravila i načela iskristalizirana u dugogodišnjoj pravnoj praksi. Komparativnu praksu ne treba preuveličavati, ali je ne treba ni zanemarivati. Koja rješenja treba ugraditi u hrvatski sustav plaća, treba prepustiti stručnjacima.

II. Europski standardi i praksa važni za kreiranje sustava plaća javnih službenika

Temeljni su ciljevi svake reforme plaća u javnom sektoru (1) zadržavanje najsposobnijih službenika unutar sustava, odnosno privlačenje najsposobnijih u sustav, i (2) motivacija službenika za učinak po visokim standardima. Imajući u vidu ta dva osnovna cilja, dobra praksa europskih zemalja podrazumijeva sljedeće standarde:

- a) Transparentnost (*transparency*) – sustav plaća mora biti što jednostavniji naročito radi razumijevanja i primjene. Većina plaće sastoji se od osnovne plaće koja čini oko 80–90% ukupne plaće, tako da beneficije i razni dodaci na nju (bonusi) ne prelaze više od 10 do 20% ukupne plaće.
- b) Jednaka plaća za jednak rad ili unutarnja jednakost (*equal pay for equal work* ili *internal equity*) – za isti ili približno isti rad isplaćuje se ista ili približno ista plaća u cijeloj organizaciji (državnoj upravi). Ocjena što je jednak rad mora biti utemeljena na uobičajenim klasifikacijskim načelima (standardnim mjerilima) i objektivnoj ocjeni rada.
- c) Mogućnost vertikalnog napredovanja (*vertical progression* ili *responsibility incentive*) – u okviru sustava mora postojati dovoljan broj stepenica (platnih razreda, platnih grupa) za napredovanje službenika. Napredovanje uključuje pomicanje tijekom službe na radna mjesta višeg ranga (viši platni razred) na temelju veće složenosti i odgovornosti, uključujući i odgovornosti rukovodite-

lja. Važan je indikator toga načela odnos najviše i najniže plaće unutar sustava (*compression ratio*). Preporučuje se odnos od minimalno 1:6 između najviše i najniže plaće u državnoj službi.

- d) Mogućnost horizontalnog napredovanja (*horizontal progression* ili *performance incentive*). Ona postoji ako unutar sustava postoji redovito povećanje osnovne plaće (svake godine, svakih dviju godina i sl.) zasnovano na povećanju vještina, znanja, iskustva i radnog učinka. Svako povećanje plaće na temelju učinka treba se temeljiti na objektivnom sustavu ocjenjivanja službenika (*objective system of performance appraisal*). Također, treba postojati sustav za ocjenu radnog učinka zaposlenih, koji podrazumijeva:
- postavljanje ciljeva i zadataka zaposlenih pojedinaca (u skladu sa strategijom i utvrđenim institucionalnim ciljevima upravnog tijela),
 - ocjenjivanje radnog učinka službenika u odnosu prema postavljenim ciljevima,
 - sustavno stručno usavršavanje državnih službenika kako bi se u kontinuitetu razvijale njihove radne sposobnosti.
- e) Sigurna plaća (*secure pay*) – na temelju uobičajenog učinka jamči se isplata osnovne plaće, uz ograničenje dodataka na plaću (bonusa) koji ovise o ocjeni rukovoditelja. Takav varijabilni dio u pravilu ne bi trebao iznositi više od 10% sveukupne plaće. Ocjena rukovoditelja o isplati pojedinih dodataka mora biti utemeljena na razrađenom i objektivnom sustavu koji omogućuje da ga jednako primjenjuju različiti rukovoditelji u različitim ustanovama.
- f) Konkurentnost plaćama u gospodarstvu – plaće u državnim i javnim službama konkurentne su plaćama u gospodarstvu ako iznose 80–90% plaće za iste ili slične poslove.

Kao dodatni standardi o kojima treba povesti brigu pri kreiranju sustava plaća u tranzicijskim državama navode se:

- a) plaća mora biti dovoljna za normalan život,
- b) sustav plaća mora se temeljiti na točnom broju službenika po svim kategorijama,
- c) ukupni fond plaća ne smije biti preveliko opterećenje za bruto društveni proizvod (GDP).

U pripremi novih zakona, Povjerenstvo za reformu sustava plaća u javnim službama hrvatske Vlade utvrdilo je osnovna načela za izradu Zakona o plaćama u javnim službama. To su:

1. jedinstveni sustav plaća u javnom sektoru,
2. jednaka plaća za jednak rad (jednoobrazno definiran tretman za sve službenike i namještenike u javnim službama bez obzira na pripadnost sektoru i bez obzira na model financiranja),
3. jedinstveni i sveobuhvatni koeficijent za svako radno mjesto,
4. vrednovanje radnog mjesta na temelju standardnih mjerila (uvođenje metodologije i sustava sveobuhvatnih standardnih mjerila i stručne analitičke procjene radnih mjesta kao temelja za utvrđivanje jedinstvenog sveobuhvatnog koeficijenta za pojedino radno mjesto),
5. zadržavanje najkvalitetnijeg i najstručnijeg kadra,
6. ukidanje dodataka svih vrsta,
7. promicanje na temelju rada i učinkovitosti (promicanje pojedinca prema rezultatima rada i učinkovitosti utemeljeno na kvalitetnom i objektivnom sustavu procjene rada i učinkovitosti službenika),
8. postojeća nominalna plaća službenika koja je u skladu s važećim propisima i kolektivnim ugovorima neće se smanjivati primjenom novog sustava plaća.

Navedeni popis načela pokazuje da je svaka država posebna i da je osim uobičajenih standarda EU potrebno voditi računa i o konkretnim prilikama u svakoj državi.

III. Tipovi sustava plaća državnih službenika

Klasifikacija tipova sustava plaća državnih službenika ovisi o stupnju decentralizacije u određivanju plaća, tj. u kojem su stupnju pojedina upravna tijela samostalna u određivanju plaća ili ukupne mase za plaće. Bez obzira na stupanj decentralizacije, u svim državama ministarstvo nadležno za poslove financija ima glavnu ili vrlo značajnu ulogu u oblikovanju politike plaća.

Prema tim kriterijima postoje tri glavna tipa sustava plaća:

1. centralizirani sustavi (Njemačka, Francuska, Portugal, Španjolska, Hrvatska),
2. decentralizirani sustavi (Velika Britanija),
3. kombinirani sustavi (Italija, Nizozemska, Danska, Irska, Finska, Švedska, Kanda, SAD) u kojima nalazimo elemente, u ovoj ili onoj mjeri, i centralizacije i decentralizacije.

IV. Plaćanje prema učinku

Osnovna plaća (*base salary*) najvažniji je dio plaće svakog državnog službenika i njezin najznačajniji dio. Temelji se na razvrstavanju radnih mjesta ili službenika s određenim zvanjima ili položajima na određene pozicije unutar platnih modela (platni razredi, platni razredi s platnim stupnjevima, koeficijenti za pojedina radna mjesta, platne skale i sl.) i predstavlja najznačajniji dio plaće (u pravilu 80–90%).

Na osnovnu plaću mogući su razni dodaci (fiksni ili varijabilni) koji povećavaju osnovnu plaću i služe kao motivator za uspješniji rad. Kao jedan od najčešće spominjanih dodataka – motivatora u zadnje se vrijeme sve više spominje dodatak prema radnom učinku (*performance related pay* – PRP) koji je već prije uveden u sustave plaća zapadnih zemalja. Iako sam naziv na to ne upućuje, ovdje je riječ o dodatku za iznadprosječni rad, onaj koji prelazi uobičajeno izvršavanje službeničkih zadataka.

Sustav PRP uvodi se 1980-ih u sustave plaća zapadnih zemalja (Velika Britanija, Nizozemska). U Kanadi i SAD taj je sustav postojao i prije kao korektiv plaća srednjeg i visokog menadžmenta. Krajem 1980-ih i početkom 1990-ih PRP se uvodi u određenim oblicima u sustave plaća Austrije, Danske, Finske, Njemačke, Norveške i Španjolske. Prvobitna namjera bila mu je ponajprije pokrivanje razlika u plaći za rukovodeće osoblje u odnosu na privatni sektor. Kasnije se uvodi i za ostale službenike.

PRP sustav u praksi trpi ozbiljne kritike. U zaključcima komparativnog istraživanja sustava nagrađivanja vezanih uz produktivnost koji se provode u javnim službama zemalja članica Europske unije (EIPA, 2002), navodi se:

- Sustavi plaćanja po učinku su skupi i traže vrijeme za primjenu.
- U mnogim slučajevima takvi su sustavi primjenjivi samo na višim razinama.
- Rasuđivanje menadžera ograničeno je na pitanja kao što su mjerenje učinka i raspodjela malog iznosa novca koji je dostupan za plaćanje po učinku.
- Neki su sustavi uvedeni kao pokusni projekti s namjerom šire primjene kasnije, ali bez ozbiljnih rigoroznih analiza učinaka tih projekata nije jasno koliko je široku primjenu moguće uvesti.
- Gotovo nijedna od trenutačnih shema ne uzima u obzir slabe radne rezultate (nema kazne za neizvršenje zadataka).
- Mjerenje učinkovitosti, osobito u područjima gdje nema očiglednih kvantitativnih rezultata, vrlo je teško pitanje.

- Nema dokaza da je sustav plaćanja po učinku pridonio poboljšanju učinkovitosti u upravljanju ljudskim resursima ili u kvaliteti pružene usluge.
- Dodatno nagrađivanje nije značajna motivacija za zaposlenike.
- Redovite, godišnje ili češće službene rasprave između menadžera i zaposlenika po učinku, ciljevi i postignuti napredak imaju pozitivne učinke na motivaciju (priznanje doprinosa pojedinca učinkovitosti organizacije).

Taj se trend može ilustrirati izvatkom iz teksta inicijative SIGMA Plaća po učinku u javnim službama i zemljama OECD i EU:

Gomilanje prilično razočaravajućih iskustava zemalja članica OECD o plaćanju po učinku nakon nekih 20 godina iskustva i do sada još neviđeni rezultati upravljanja učinkom mogu dovesti do preispitivanja je li vrijedno truditi se poboljšati učinkovitost javnih službi. To je pitanje od posebne važnosti za zemlje Istočne Europe koje se trude izgraditi nove sustave javnih službi. Iskušenje političara da za sve što je loše krive javne službenike jače je u Istočnoj Europi nego što je bilo u vrijeme godina primjene novog javnog menadžmenta u Zapadnoj Europi i drugim neeuropskim zemljama OECD. U zemljama Istočne Europe većina političara i javnih službenika prolazi kroz osobne transformacije iz komunističkog u ne-komunističko razmišljanje. Sumnje između izabраниh političara i javnih službenika čak su akutnije nego u Zapadnoj Europi. Kopiranje loših iskustava iz zapadnih zemalja bila bi pogreška koja bi u sebi nosila negativne posljedice za istočne zemlje. U doba kad je važno izgraditi javnu upravu i javne službenike na koje se može osloniti i koji su predvidljivi, a u isto vrijeme biti u mogućnosti dobiti povjerenje dosta skeptičnog javnog mišljenja, možda je pametnije tražiti sustav plaćanja javnih službi koji se zasniva na pravilu plaćanja stupnja umjesto po učinku.

Udio dodatka PRP u cjelokupnoj plaći nije značajan. To se može vidjeti iz tablice 1.

Tablica 1. Udio dodatka PRP u ukupnoj plaći službenika u različitim zemljama

	Osnovna plaća (uključujući dodatak na godine službe)	Garantirani dodaci	PRP
Australija	77%	20%	3%
Njemačka	odmah 99% kasnije 92%	–	odmah 1%, kasnije 8%

Irska	98%	1%	1%
Italija	osnovna plaća u pravilu 100%	u nekim upravnim tijelima postoji upravni dodatak koji može iznositi čak 35% osnovne plaće	
Japan	86,6%	13,4%	–
Nizozemska	90%	7%	3%
Meksiko	20%	80%	–
Koreja	48%	51%	1%
Švedska	99,3%	0,7%	–
Švicarska	90–95%	5%	1–6%
SAD	77%	22%	1%

Izvor: Pilichowski, OECD, 2005.

Dodaci PRP mogu se isplaćivati u dva oblika:

- a) kao isplata određene sume (bonus), jednokratno ili višekratno tijekom godine, koja nije dio ukupne plaće, i
- b) kao povećanje koeficijenta ili osnovne plaće za određeni postotak ili iznos i to povećanje postaje sastavni dio plaće.

Prednosti PRP pod a) jesu da je takva isplata jasno i vidljivo vezana za radni učinak, jednostavnija je i lakša za upravljanje, manje košta jer se ne plaćaju svi porezi kao kod plaće i nema tendenciju prelaska u automatski godišnji dodatak. Nedostaci tog modela jesu kratkotrajnost motivacije službenika, činjenica da nije uključen u osnovnu plaću te ne utječe na motivaciju službenika duže vrijeme.

Prednost PRP pod b) jest djelovanje na motivaciju službenika duže vrijeme. Nedostatak tog modela njegova je tendencija da postaje automatski godišnji dodatak, manje je vidljiv nego PRP bonus i dugoročno više košta (dugoročno veći troškovi za proračun i mirovinski fond).

U slučaju isplate visokih iznosa dodataka PRP postoji pozitivan i djelotvoran utjecaj na motivaciju službenika. Međutim u tom slučaju smanjuje se krug osoba kojima se taj dodatak može isplatiti koje su taj dodatak zaslužile. To djeluje demotivirajuće za većinu koja nije primila nagrade.

U slučaju isplate nižih iznosa dodataka PRP omogućuje se da se isplatom obuhvati veći broj službenika i na taj ih način približi i motivira ciljevima organizacije. Nedostatak je takve isplate ograničeni utjecaj na motivaciju

službenika i smanjena mogućnost diferenciranja najboljih i najzaslužnijih službenika.

Istraživanje u državama OECD-a pokazalo je velike razlike u isplati oblika i iznosa dodatka PRP. Isplata se kreće u visini 1%–50% (SAD, Finska). Ipak, ako se dodatak PRP isplaćuje kao bonus, onda je to veći postotak u odnosu prema osnovnoj plaći (neutralan učinak na proračun). Općenito, dodaci PRP za državne službenike iznose manje od 10% osnovne plaće. Za rukovodeće osoblje taj je prosjek veći (oko 20%).

V. Osnovni elementi sustava plaća u određenim zemljama

Temeljne karakteristike sustava plaća u određenim zemljama ukratko su prikazane u tablici 2.

Tablica 2. Temeljne karakteristike sustava plaća u određenim zemljama

Država	Austrija
1. Struktura plaće	Osnovna plaća/dodaci.
2. Tip sustava	a) Kategorija administrativnih državnih službenika raspoređena u sedam platnih razreda (A1–A7), svaki platni razred ima 19 stupnjeva horizontalnog napredovanja. b) Kategorija visokih državnih službenika raspoređuje se u tri platna razreda (grupa 7 – grupa 9) s fiksnim iznosima za svaku grupu. Radna mjesta razvrstavaju se u pojedine platne razrede prema klasifikaciji državnih službenika.
3. Dodaci	Različiti dodaci, bonusi do 30% osnovne plaće.
4. Ostalo (napredovanje, promicanje, PRP, postotak dodatka, kompresija i sl.)	Napredovanje horizontalno i vertikalno, PRP razrađen, ali ne predstavlja značajan dio plaće. Radno iskustvo kao kriterij za veću plaću odnosno prelazak u viši platni stupanj.
	Belgija
1. Struktura plaće	Osnovna plaća/dodaci, osnovna plaća izražava se u bruto i neto iznosu.
2. Tip sustava	Platne razine (rukovodeće osoblje, razina A, B, C, D) podijeljene su na potkategorije za koje se s obzirom na radno iskustvo (staž) određuju najniži i najviši iznosi plaće. Rukovodeće osoblje raspoređeno je u sedam klasa s fiksnim mjesečnim iznosom bruto i neto plaće.

3. Dodaci	<p>Dodatak na stanovanje (ako ukupni godišnji iznos plaća iznosi manje od 22.101,86 eura, dodatak iznosi 82,36 eura, ako iznosi između 22.101,86 eura i 25.162,42 eura, dodatak iznosi 41,18 eura).</p> <p>Dodatak na prebivalište (ako ukupni godišnji iznos plaća iznosi manje od 22.101,86 eura, dodatak iznosi 41,18 eura, ako iznosi između 22.101,86 i 25.162,42 eura, dodatak iznosi 20,59 eura).</p> <p>Dodatak za osposobljavanje (dobiva službenik koji je prošao test provjere sposobnosti ili priznato usavršavanje) – obračunava se kao dodatak za godišnji odmor ili na kraju kalendarske godine, visina je različita s obzirom na potkategorije unutar razine.</p> <p>Dodatak na rukovođenje za državne službenike iz razine D i C koji vode tim od najmanje 10 osoba.</p> <p>Dodatak za znanje stranih jezika.</p> <p>Dodatak za godišnji odmor (92% bruto mjesečnog iznosa).</p>
4. Ostalo	<p>Kopernikova reforma, novi model organizacije uprave. Karijera u upravi prvenstveno ovisi o usavršavanju, edukaciji i razvijanju sposobnosti za izvršavanje zadataka. PRP je značajan motivator razvoja karijere službenika.</p>
Crna Gora	
1. Struktura plaće	Osnovna plaća/dodaci/varijabilni dio.
2. Tip sustava	Platni razredi (36 platnih razreda s pripadajućim koeficijentom). Zvanja državnih službenika raspoređuju se u platne razrede s mogućnošću napredovanja.
3. Dodaci	<p>Dodatak na radni staž, i to:</p> <ul style="list-style-type: none"> – za svaku započetu godinu do 10 godina radnog staža 0,5%; – za svaku započetu godinu od 10 do 20 godina radnog staža 0,75%; – za svaku započetu godinu preko 20 godina radnog staža 1,0%. <p>Dodatak na zaradu (teži uvjeti rada; rad noću; rad u dane državnih i vjerskih praznika; rad duži od punog radnog vremena i po drugim osnovama utvrđenim propisom).</p>
4. Ostalo	<p>Varijabilni dio zarade pripada državnom službeniku odnosno namješteniku na osnovi kvalitete obavljenog posla (određuje se do kraja veljače tekuće za prethodnu godinu u visini jedne prosječne zarade koju je ostvario u toj godini).</p> <p>Pravo na naknadu zarade u slučaju:</p> <ul style="list-style-type: none"> – korištenja godišnjeg odmora; – privremene nesposobnosti za rad zbog bolesti; – porodičnog odsustva; – korištenja plaćene odsutnosti; – stručnog usavršavanja za potrebe državnog organa i – u drugim slučajevima utvrđenim propisom.
Češka	
1. Struktura plaće	Osnovna plaća/fiksni dodaci ovisno o radnom mjestu/promjenjivi dodaci (bonusi).

2. Tip sustava	Platni razredi
3. Dodaci	<p>a) Fiksni dodaci:</p> <ul style="list-style-type: none"> – dodatak za službu koji ovisi o učinku (ocjenjivanje), lojalnosti državi i intelektualnoj složenosti posla, – dodatak za obavljanje poslova višeg radnog mjesta najmanje 20 radnih dana, – dodatak za prekovremeni rad i rad nedjeljom i blagdanom, – dodatak za rad noću, – dodatak za obavljanje posla pod teškim i za zdravlje opasnim uvjetima, – dodatak na mentorstvo. <p>b) Promjenjivi dodaci:</p> <ul style="list-style-type: none"> – dodatak za izvanredne rezultate, – nagrada za izvanredan učinak za rukovoditelje.
4. Ostalo	<p>Dodatak za službu može iznositi do 40% osnovne plaće u centralnim državnim tijelima i do 30% u ostalima. Dodatak za izvanredne rezultate (PRP) može iznositi čak 100% osnovne plaće. Plaće su regulirane u više zakona. Raspon 1:4.</p>
Danska	
1. Struktura plaće	Osnovna plaća/dodaci.
2. Tip sustava	Platni razredi.
3. Dodaci	<p>Dodaci koji ovise o stupnju složenosti, kvalifikacijama službenika, vrsti posla. Dodaci PRP.</p>
4. Ostalo	Decentraliziran sustav plaća.
Latvija	
1. Struktura plaće	Osnovna plaća vezana za radno mjesto (67% ukupne plaće)/dodaci vezani za osobu (33% ukupne plaće).
2. Tip sustava	Platni razredi (16 stupnjeva mjesečnih plaća, na svakoj razini šest kvalifikacijskih stupnjeva s najnižim i najvišim iznosom plaće unutar tog stupnja).
3. Dodaci	<p>Dodatak za natprosječne rezultate do 23%. Dodatak na staž do 10%.</p>
4. Ostalo	<p>Ukupni iznos plaće obračunava se po vrlo kompliciranim formulama, sustav je dosta kompliciran. Razrađen vrlo kompliciran sustav za određivanje plaće po učinku (PRP), od 2009. planira se uvođenje elektroničkog sustava ocjene učinka državnih službenika.</p>
Litva	
1. Struktura plaće	Osnovna plaća/dodaci
2. Tip sustava	Platni razredi, radna mjesta državnih službenika razvrstana u 20 platnih razreda s pripadajućim koeficijentom.
3. Dodaci	<p>Dodatak na rang. Dodatak na staž (senioritet). Ostali dodaci (prekovremeni rad, rad nedjeljom i praznikom, rad noću, posebni otežavajući uvjeti rada itd.).</p>

4. Ostalo	Osnovna plaća čini 89% ukupne plaće, dodatak na rang do 5%, dodatak na staž do 5% i ostali dodaci 1%. Radna mjesta razvrstana su u 20 platnih razreda (stupnjeva).
Madarska	
1. Struktura plaće	Osnovna plaća/dodaci.
2. Tip sustava	Platni razredi, koeficijenti i osnovica. Postoje tri platne grupe (za VSS 17 platnih razreda, za SSS 17 platnih razreda i za namještenike 6 platnih razreda). Svaki platni razred ima odgovarajući koeficijent, za raspoređivanje radnih mjesta/službenika u platne razrede najvažniji je kriterij za pojedini razred unutar platne grupe radni staž.
3. Dodaci	Dodaci za odgovornost najviših rukovoditelja (državni tajnici i sl.). Dodaci (bonus) za govorenje stranih jezika. Dodaci na akademske titule. Dodaci za posebno otežane uvjete rada.
4. Ostalo	Dodaci na osnovnu plaću (varijabilni dio) mogu iznositi najviše 20%, ali za najviše državne službenike (državne tajnike i sl.) postotak se može popeti i do 60%. Raspon plaća 1:6. Sustav plaća za državne službenike iznimno je kompliciran.
Nizozemska	
1. Struktura plaće	Osnovna plaća/dodaci.
2. Tip sustava	Platni razredi na temelju novog sustava analize opisa radnih mjesta i klasifikacije.
3. Dodaci	Nagrade na plaću kao periodični dodaci ili jednokratni iznosi.
4. Ostalo	Način donošenja odluka o isplati nagrade službenicima decentraliziran, u raznim lokalnim jedinicama mogući različiti razlozi i različiti iznosi tih nagrada. Bitno je da se te nagrade mogu isplaćivati samo nakon intervjua sa službenikom.
Njemačka	
1. Struktura plaće	Osnovna plaća/dodaci.
2. Tip sustava	Platni razredi/platni stupnjevi – centraliziran sistem (A2–A16, B1–B11): – niži službenici (A2–A6) – srednji službenici (A6–A9) – viši srednji službenici (A9–A13) – visoki i rukovodeći službenici (A13–A16, B1–B11). Službenici u A razredima mogu napredovati vertikalno i horizontalno unutar pojedinog razreda (12 stupnjeva, u okviru jednog razreda može se napredovati 7 stupnjeva). Ovisno o platnom razredu, napredovanje kroz stupnjeve odvija se u razmacima od 2, 3 ili 4 godine. Svaki platni stupanj izražava određenu plaću izraženu u novčanim jedinicama.
3. Dodaci	PRP.
4. Ostalo	Novi PRP uveden 2005. PRP ovisi o godišnjoj ocjeni i ne daje se za loše ocijenjene službenike. Raspon 1:7.

Poljska	
1. Struktura plaće	Osnovna plaća/dodaci.
2. Tip sustava	Različiti sustavi za državne službenike i namještenike. Sustav platnih razreda i platnih stupnjeva.
3. Dodaci	Dodatak na staž (5–20% osnovne plaće, ne računaju se razdoblja u službi od 1944. do 1989.). Dodatak na položaj. Dodatak (bonus) za određen broj godina u službi. Dodatak 3% osnovne plaće po odluci čelnika tijela.
4. Ostalo	Demotivirajuće razlike među pojedinim grupama državnih službenika i među pojedinim ministarstvima. Diskrecijske ovlasti čelnika tijela pri određivanju pojedinih dodataka (bonusa) demotivirajuće.
Portugal	
1. Struktura plaće	Osnovna plaća/dodaci.
2. Tip sustava	Platna skala (indeks 100–900), indeks 100 određuje se godišnje na temelju kolektivnih pregovora.
3. Dodaci	Dodaci na uvjete rada. Dodaci za socijalne uvjete (obiteljski dodatak i sl.). Dodaci za prekovremeni rad, rad praznikom, noćni rad itd. Dodatak na staž koji se iskazuje povećanjem indeksa radnog mjesta svake tri godine.
4. Ostalo	Centralizirani sustav. Ukupna mjesečna plaća dobiva se tako da se indeks pojedinog radnog mjesta (koji ovisi o godinama službe, rangu složenosti itd.) množi s godišnjom osnovicom (indeks 100) te dodaju ostali dodaci, uključujući one za socijalne uvjete.
Slovačka	
1. Struktura plaće	Osnovna plaća utemeljena na platnim razredima/dodaci, osnovna plaća izražava se u novčanom iznosu.
2. Tip sustava	Platni razredi, 11 platnih razreda.
3. Dodaci	Dodatak za rukovoditelje. Dodatak za zamjenjivanje. Osobni dodaci (bonusi). Dodaci za prekovremeni rad, rad noću, rad nedjeljom i blagdanom. Dodatak na godine službe. Dodatak za mentorstvo. Nagrade. Dodatna plaća.
4. Ostalo	Raspon 1:4. Na temelju bodovnog sustava za određivanje rada po učinku službeniku se isplaćuje bonus. Osobni bonus može iznositi 100% iznosa osnovne plaće.
Srbija	
1. Struktura plaće	Osnovna plaća/dodaci, posebni sustav za službenike i za namještenike, osnovna plaća je osnovica množena koeficijentom.

2. Tip sustava	Platne grupe/platni razredi s pripadajućim koeficijentima. Zvanja i položaji razvrstavaju se u platne grupe i platne razrede.
3. Dodaci	Dodatak na staž 0,4%. Dodatak za rad noću, nedjeljom i praznikom. Dodatak za dodatno opterećenje na radu. Dodatak za prekovremeni rad. Dodatak na pripravnost. Dodatak za ostvarene rezultate rada (PRP).
4. Ostalo	U određenim slučajevima službenicima se isplaćuje naknada plaće (bolovanje, neraspoređenost, godišnji odmor, porodični dopust itd.). Službenicima se u određenim slučajevima isplaćuju materijalni troškovi i druga davanja (otpremnine i sl.). PRP može iznositi do 50% osnovne plaće, isplaćuje se četiri puta godišnje, ocjena rukovoditelja.
Španjolska	
1. Struktura plaće	Osnovna plaća/dodaci.
2. Tip sustava	Platne grupe (A, B, C, D, E), radna mjesta klasificirana u platne grupe, osnovna plaća određuje se u novčanom iznosu.
3. Dodaci	Dodatak na službu koji se službeniku isplaćuje svake tri godine u iznosu od 598 eura za A grupu do 180 eura za E grupu. Izvanredna plaća, dva puta godišnje (lipanj, prosinac) u iznosu koji se dobije tako da se na osnovnu plaću dodaje dodatak za službu. Dodatak na rang radnog mjesta. Dodatak za otežane uvjete rada. PRP dodatak. Dodatak za izvanredne rezultate ostvarene izvan redovitog radnog vremena, u praksi iznimno rijedak.
4. Ostalo	Raspon 21:1 (131.354 eura : 6.306 eura). Dodaci PRP isplaćuju se u jedinstvenoj svoti i različiti su od ministarstva do ministarstva, a kreću se u rasponu od 12.000 eura (A) do 1.000 eura (E).
Turska	
1. Struktura plaće	Osnovna plaća/dodaci.
2. Tip sustava	Platni razredi (stupnjevi), koeficijenti i osnovica.
3. Dodaci	Dodatak za teške i rizične uvjete rada. Dodatak za izvršavanje posla. Dodatak za financijsku odgovornost. Obiteljski dodatak. Dodatak za odjeću. Dodatak za strane jezike. Dodatak za rad u neergonomičnim položajima etc.
4. Ostalo	Osjetne razlike u plaći među pojedinim tijelima državne uprave iako formalno primjenjuju isti sustav. Dodaci su iznimno brojni, navedeni su samo neki.

Komparativni prikaz potvrđuje konstataciju o iznimnoj heterogenosti sustava plaća državnih službenika u državama članicama EU, ali isto tako i u drugim državama. Teško je pronaći dva slična ili jednaka sustava. Najveći dio reformi sustava plaća, gotovo u većini država tranzicije, desio se u posljednjih desetak godina.

Uvođenje novih sustava i reforma postojećih sustava nije tek puko donošenje normativnog okvira u kojem su formalno usvojeni europski standardi. Uspjeh reforme ovisi prvenstveno o fiskalnim mogućnostima neke države. Ako ima fiskalnih mogućnosti, lakše je postaviti normativni okvir koji na nov i pravedniji način uređuje plaće. No postoji još čitav niz okolnosti o kojima treba voditi računa pri kreiranju i uvođenju novih sustava. To su pravna tradicija, razina dostignutih prava, snaga sindikata, kultura poštovanja propisa, stupanj edukacije državnih službenika, krug državnih tijela obuhvaćenih reformom, itd.

Stupanj prihvaćanja europskih standarda prilikom uvođenja današnjih sustava prikazuje se u nastavku.

Standardi EU. U pravilu svi su sustavi transparentni, ali je vrlo malo njih jednostavno i lako za upravljanje. Primjeri Češke, Mađarske, Turske to najbolje potvrđuju.

Unutarnja jednakost, odnosno jednaka plaća za jednak rad, nije poštovana u većini tranzicijskih država. Mnogobrojni mehanizmi omogućuju visok stupanj slobodne ocjene rukovoditelja organa ili drugih rukovodećih službenika prilikom određivanja dijela plaće, a isto tako postoje nedopustive razlike za obavljanje istih poslova u različitim tijelima državne uprave (Poljska, Češka, Turska, Italija, Mađarska).

Svi sustavi omogućavaju, u većoj ili manjoj mjeri, horizontalno i vertikalno napredovanje u plaći.

Sigurna, zajamčena plaća čini 80–90% ukupne plaće, ali ta je plaća u pravilu samo u zapadnim zemljama dovoljno mjesečno primanje za normalan život. Nedostatnost osnovne plaće dodatni je razlog za uvođenje velikog broja fiksnih ili varijabilnih dodataka koji u konačnici uvijek dovode do dezintegracije sustava.

Plaće u državnim organima u pravilu nisu konkurentne onima u gospodarstvu i čini se da među tranzicijskim državama (državama nedavno primljenim u EU) i među državama kandidatima za članstvo nema pozitivnih primjera.

Struktura plaće. Unatoč velikoj raznolikosti sustava, osnovna struktura plaće svugdje je ista. Ukupna plaća sastoji se od osnovne plaće i dodataka

na plaću. Osnovna plaća utvrđuje se tako da se koeficijent određenog platnog razreda ili stupnja pomnoži nekom osnovicom ili je to fiksni iznos koji pripada određenom platnom razredu ili stupnju.

Dodaci na plaću mogu biti vrlo različiti, ali se mogu svesti u sljedeće grupe:

1. fiksni dodaci koji se isplaćuju automatski svaki mjesec uz ispunjenje određenih uvjeta (dodatak na stanovanje, obiteljski dodatak itd.),
2. varijabilni dodaci koji se isplaćuju uz plaću nastupom određenih činjenica (prekovremeni rad, rad noću, rad blagdanom),
3. dodaci PRP koji ovise o radnom učinku službenika,
4. bonusi i nagrade PRP.

Iz razloga stabilnosti i koherentnosti sustava, kao i iz razloga planiranja dostatnih sredstava u proračunu, dodaci ne bi trebali biti značajan dio ukupne plaće državnog službenika. Nažalost, praksa mnogih država pokazuje upravo suprotno (Turska, Bugarska, Letonija, Češka, Slovačka itd.).

Komplicirani sustavi/diskrecijsko pravo. Neke države (Češka, Mađarska) uspostavile su vrlo precizan i opširan opis elemenata sustava plaća, što u praksi komplicira sustav.

Nadalje, zbog fiskalne nemogućnosti za osiguranje većih plaća unutar sustava poseže se za različitim parcijalnim modelima povećanja plaće. Svaka-ko je najopasniji element za funkcioniranje sustava u cjelini diskrecijsko pravo čelnika tijela ili rukovodećih državnih službenika za određivanje varijabilnog dijela plaće (dodaci PRP). U tom je smislu zanimljivo rješenje iz nacрта hrvatskog zakona o plaćama državnih službenika gdje se čelniku tijela daju znatne ovlasti u mogućnosti isplate godišnjih nagrada pojedinim službenicima. Također su zanimljivi primjeri Bugarske, Mađarske, Litve i Češke.

Klasifikacija poslova/radnih mjesta. U svim sustavima postoji jasna veza između klasifikacije radnih mjesta i klasifikacije radnih mjesta u platne razrede i stupnjeve.

Raspon plaća. Uspostavljanje odgovarajućih odnosa unutar sustava plaća jedan je od osnovnih preduvjeta budućeg dobrog funkcioniranja sustava. Komplicirana klasifikacija radnih mjesta može dovesti do niskog raspona između najviše i najniže plaće, odnosno do male razlike između pojedinih platnih stupnjeva (razreda, razina). Posljedica takvog pozicioniranja radnih mjesta (zvanja, položaja) jest uvođenje velikog broja raznih dodataka,

što nije dobro. Male razlike među pojedinim platnim stupnjevima također djeluju demotivirajuće na karijerni sustav službenika.

Niske plaće. U većini tranzicijskih država plaće su u državnoj službi relativno niske. U svakom slučaju nisu kompetitivne privatnom sektoru i ne iznose 80–90% plaće za iste poslove u gospodarstvu. Posljedica niskih plaća je korupcija i nemogućnost privlačenja najsposobnijih kadrova u državnu službu. I u tom se slučaju u praksi poseže za spasonosnim rješenjem – uvođenjem mnogobrojnih dodataka. Međutim, određene rukovodeće pozicije u državnoj službi jesu konkurentne plaćama u gospodarstvu, ali to se odnosi samo na manji dio državne službe.

VI. Sindikati i novi zakon o plaćama državnih službenika

Hrvatska pripada krugu država koje imaju jaku sindikalnu scenu pa je tako i utjecaj sindikata na profiliranje politike plaća u državnim i javnim službama značajan. Imajući u vidu kraći komparativni prikaz, može se reći da se Hrvatska nalazi u ambivalentnoj situaciji budući da s jedne strane kasni u reformama u odnosu prema ostalim tranzicijskim zemljama, ali s druge joj je strane posao olakšan bude li vodila računa o negativnim iskustvima tranzicijskih zemalja prilikom uvođenja novih sustava. Komparativni prikaz potvrđuje postojanje određenih općih europskih načela, ali još više potvrđuje posebnost svakog pojedinog sustava. Tome treba posvetiti osobitu pozornost pri izradi novog zakona.

Sindikati državnih službenika podržavaju uvođenje reda u sustav plaća u državnoj službi, ali ne na štetu državnih službenika i namještenika. Međutim, kako je riječ o pitanju od interesa za širi krug subjekata, potrebno je provesti ozbiljnu i sveobuhvatnu raspravu o novom sustavu. Sindikati smatraju da pri izradi nacrtu i prijedloga propisa kojima se uređuju plaće u državnoj službi treba voditi računa osobito o sljedećim načelima:

1. Aktivno uključivanje svih zainteresiranih u sve faze izrade propisa o plaćama.
2. Na temelju novih propisa ne smije doći do smanjivanja postojećih plaća zaposlenih u državnim službama niti do smanjivanja postojećih prava prema kolektivnim ugovorima.
3. Potrebno je oblikovati sustav napredovanja i nagrađivanja u državnoj službi koji omogućuje napredovanje prema rezultatima rada,

ali istovremeno vodi računa i o zaštiti državnih službenika koji ostvaruju prosječne ocjene uvođenjem kriterija koji omogućuju i njihovo napredovanje.

4. Ista načela treba primijeniti pri uređivanju sustava plaća i u javnim i u državnim službama.
5. Pri uređivanju sustava plaća u državnim i javnim službama treba zadržati minuli rad kao osnovu za povećanje plaće. Minuli rad predstavlja stečeno pravo, a u komparativnom zakonodavstvu zemalja u tranziciji ugrađen je zajedno s ostalim načelima na kojima inzistira EU.

Navedena načela nisu u koliziji s modernim europskim načelima, što dokazuje i praksa zemalja u okruženju Hrvatske. Ta praksa dopušta, čak i preporučuje, ugrađivanje dostignute razine stečenih prava u nov sustav ako to nije u direktnoj koliziji s uobičajenim načelima i standardima. Svaka država ima svoju pravnu tradiciju i pri kreiranju novih sustava treba uvijek voditi računa o postojećim pravima.

Zadržavanje minulog rada, oprezno uvođenje novog sustava ocjenjivanja i nagrađivanja i sl. primjeri su zadržavanja dosadašnjih rješenja u novom sustavu, odnosno primjeri postupnog uvođenja novog sustava plaća. Ako se to ne protivi načelima i standardima EU i WB, a slična rješenja postoje i u drugim zemljama u okruženju (u Crnoj Gori, Makedoniji, Srbiji i Bosni i Hercegovini), nema potrebe ni temelja da im se protivi hrvatska Vlada.

VII. Zaključak

Ima li se na umu sva raznolikost i specifičnosti pojedinih sustava, osnovna načela novog platnog sustava za državne službenike u Hrvatskoj mogla bi biti:

- a) poštovanje postojeće pravne tradicije i kolektivnog pregovaranja,
- b) poštovanje dosegnute razine stečenih prava,
- c) uvođenje jedinstvenog, razumljivog, jasnog i transparentnog sustava kojim je lako upravljati. Sustav treba jednako primijeniti u svim dijelovima državne službe.
- d) što više kontrolirati zakonitost pojedinačnih plaća državnih službenika uvođenjem kvalitetnog nadzora,
- e) uvođenje plaće prema učinku mora biti u jakoj i izravnoj vezi s kvalitetnim sustavom ocjenjivanja državnih službenika. Primjena

tog sustava mora postaviti jasne ciljeve i radne zadatke (koji su vezani za organizacijske ciljeve) svim službenicima, na temelju kojih bi se obavljala ocjena radnog učinka. Također, primjena tog sustava mora biti podržana kontinuiranim, sustavnim procesom edukacije državnih službenika.

- f) izbjegavati što više diskrecijske ovlasti pri određivanju plaća,
- g) primjena sustava razvrstavanja u platne razrede zasnovanog na primjeni standardnih mjerila za klasifikaciju radnih mjesta.

Premda nema unificiranog modela plaća koji bi se jednostavno mogao preslikati na naše prilike, komparativna iskustva mogu biti dragocjen izvor ideja kako najkvalitetnije urediti pojedine institute, istovremeno poštujući domaće prilike i međunarodne standarde. Valja se nadati da će oni koji pripremaju nove propise imati dovoljno mudrosti, strpljenja i razumijevanja saslušati sve zainteresirane strane s ciljem donošenja najkvalitetnijeg rješenja za Hrvatsku.

Literatura

- EIPA (2002) Plaćanje po učinku. Maastricht: European Institute of Public Administration
- Pilichowski, Elsa (2005) Trends in pay systems for public servants across OECD Member countries. Paris: OECD
- SIGMA (2006) (prir. Francisco Cardona) Plaća po učinku u javnim službama i zemljama OECD i EU. Paris: OECD
- SIGMA: Izvještaji na web stranici www.sigmaweb.org

A COMPARATIVE OUTLINE OF REMUNERATION SYSTEMS IN SEVERAL EUROPEAN CIVIL SERVICES

Summary

One of the most important parts of the harmonisation process of Croatian legislation with EU regulations and standards is the harmonisation of remuneration system in state and public administration. Prior to accepting a model of remuneration system for state servants, international standards and practice ought to be taken into consideration. The aim of the paper is to enumerate those standards, give several examples from the EU countries, and show that there is no unified

remuneration system for state civil servants. Budgetary issues have an important role in creating remuneration systems, together with legal tradition, acquired rights, trade unions scene, and the culture of adherence to laws and regulations. Since its independence, Croatia has shown deficiencies in adherence to the regulations concerning remuneration system in state and public administration. Both previous systems of regulation were disintegrated by numerous special regulations that introduced various sub-systems. Integration of those sub-systems has been a great challenge for the Government and Croatian Parliament. The process of establishing a new remuneration system requires time and political will. The drafting of this law should be given to experienced experts, who need to respect international standards and the level of acquired rights.

Key words: salaries of public servants, remuneration system in public administration, payment by result, the European Union and Croatia, European standards and experiences, harmonisation of legislation, unions of public servants and employees