



# EVROPSKI SISTEMI PLATA I NAGRAĐIVANJA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

Aleksandra Rabrenović

EVROPSKI SISTEMI PLATA I NAGRAĐIVANJA  
DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

*Autor*

Dr Aleksandra Rabrenović

*Izdavač*

Institut za uporedno pravo

*Za izdavača*

Prof. dr Vladimir Čolović

*Recenzenti*

Dr Jovan Ćirić

Prof. dr Zorica Vukašinović Radojičić

Doc. dr Jelena Ćeranić Perišić

*Lektura*

Biljana Petrović

*Štampa*

Službeni glasnik

*ISBN*

978-86-80186-50-4

*Tiraž*

300

Ova publikacija izrađena je u okviru naučno-istraživačkog projekta *Srpsko i evropsko pravo: upoređivanje i usaglašavanje* (br. 179031), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a sprovodi Institut za uporedno pravo.

© Institut za uporedno pravo, 2019

Sva prava zadržana. Nijedan deo ove knjige ne može biti reprodukovan, presnimavan ili prenošen bilo kojim sredstvom – elektronskim, mehaničkim, kopiranjem, snimanjem, ili na bilo koji drugi način bez prethodne saglasnosti autora i izdavača.

EVROPSKI SISTEMI PLATA I NAGRAĐIVANJA  
DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

Dr Aleksandra Rabrenović



## SADRŽAJ

<b>UVOD</b> .....	9
<b>1. PLATE I NAGRAĐIVANJE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA – POJMOVNA ODREĐENJA</b>	
1.1. Pojam državnog službenika .....	13
1.2. Pojam plata i nagrađivanja državnih službenika .....	16
<b>2. MEĐUNARODNI STANDARDI U OBLASTI PLATA I NAGRAĐIVANJA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA</b>	
2.1. Ujedinjene nacije .....	19
2.2. Savet Evrope .....	20
2.3. Evropska unija .....	21
2.4. Ključni principi sistema plata i nagrađivanja državnih službenika koji će biti analizirani u ovoj studiji .....	24
<b>3. SISTEMI PLATA U ZEMLJAMA ČLANICAMA EVROPSKE UNIJE</b>	
3.1. Nemačka .....	30
3.1.1. Pravni i institucionalni okvir .....	30
3.1.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta .....	32
3.1.3. Struktura i visina plata u državnoj upravi Nemačke .....	33
3.1.4. Kompetitivnost .....	36
3.2. Austrija .....	37
3.2.1. Pravni i institucionalni okvir .....	37
3.2.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta .....	38
3.2.3. Struktura i visina plata .....	40
3.2.4. Kompetitivnost .....	44
3.3. Francuska .....	46
3.3.1. Pravni i institucionalni okvir .....	46
3.3.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta .....	47
3.3.3. Struktura i visina plata .....	49
3.3.4. Kompetitivnost .....	54
3.4. Velika Britanija .....	55
3.4.1. Pravni i institucionalni okvir .....	55
3.4.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta .....	56
3.4.3. Struktura i visina plata .....	58

3.4.4. Kompetitivnost .....	62
3.5. Irska .....	64
3.5.1. Pravni i institucionalni okvir .....	64
3.5.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta .....	65
3.5.3. Struktura i visina plata .....	66
3.5.4. Kompetitivnost .....	68
3.6. Švedska .....	70
3.6.1. Pravni i institucionalni okvir .....	70
3.6.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta .....	72
3.6.3. Struktura i visina plata .....	73
3.6.4. Kompetitivnost .....	75
3.7. Italija .....	75
3.7.1. Pravni i institucionalni okvir .....	75
3.7.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta .....	78
3.7.3. Struktura i visina plata .....	79
3.7.4. Kompetitivnost .....	82
3.8. Poljska .....	83
3.8.1. Pravni i institucionalni okvir .....	83
3.8.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta .....	83
3.8.3. Struktura i visina plata .....	86
3.8.4. Kompetitivnost .....	90
3.9. Slovenija .....	90
3.9.1. Pravni i institucionalni okvir .....	90
3.9.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta .....	92
3.9.3. Struktura i transparentnost sistema plata i nagrađivanja .....	95
3.9.4. Kompetitivnost .....	99

#### **4. SISTEMI PLATA U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA**

4.1. Bosna i Hercegovina .....	101
4.1.1. Državni nivo BiH .....	101
4.1.1.1. Pravni i institucionalni okvir .....	101
4.1.1.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta .....	102
4.1.1.3. Struktura i visina plata .....	105
4.1.1.4. Kompetitivnost .....	109
4.1.2. Federacija BiH .....	110
4.1.2.1. Pravni i institucionalni okvir .....	110
4.1.2.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta .....	111
4.1.2.3. Struktura i visina plata .....	112
4.1.2.4. Kompetitivnost .....	116
4.1.3. Republika Srpska .....	117
4.1.3.1. Pravni i institucionalni okvir .....	117
4.1.3.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta .....	118

4.1.3.3. Stuktura i visina plata .....	119
4.1.3.4. Kompetetivnost .....	121
4.2. SRBIJA .....	122
4.2.1. Pravni i institucionalni okvir .....	122
4.2.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta .....	123
4.2.3. Struktura i visina plata .....	124
4.2.4. Kompetetivnost .....	128
<b>ZAKLJUČAK</b> .....	130
<b>LITERATURA</b> .....	135
<b>REGISTAR POJMOVA</b> .....	150





## UVOD

Sistemi plata i nagrađivanja državnih službenika oduvek su privlačili pažnju, kako praktičara, tako i pravnih teoretičara. Hegel je smatrao da je važno da državni službenici budu adekvatno plaćeni za svoj rad, kako bi se stvorila profesionalna i kompetentna administracija, a obavljanje javnih poslova izdiglo iznad političkih interesa.<sup>1</sup> Bentam je, s druge strane, u skladu sa utilitarističkom filozofijom države i prava, više brinuo o troškovima javne uprave, naglašavao važnost počasnog rada i razmatrao načine kako da se troškovi koji se izdvajaju za plate u javnoj upravi svedu na minimalni nivo.<sup>2</sup> Preko ovih stavova dvojice velikih filozofa i danas se prelamaju diskusije o sistemu plata državnih službenika, pogotovo u protekloj dekadi koju je obeležila ekonomska kriza svetskih razmera.

Jedan od ključnih argumenata za postojanje odgovarajućeg sistema plata državnih službenika jeste taj da niske plate predstavljaju veliki rizik od razvoja korupcije. Tako je, na primer, analiza individualnih nivoa plata, sprovedena 2006. godine u Ukrajini, pokazala da državni službenici putem koruptivnih praksi i uzimanja mita u proseku samo kompenziju razliku između zarade koju bi svojim kvalifikacijama mogli da dobiju u privatnom sektoru i nivoa plate koju dobijaju u javnom sektoru.<sup>3</sup> Zato se preporučuje da ukupna plata, koja uključuje osnovnu platu i sve druge naknade, mora da bude kompetitivna sa platama u privatnom sektoru.<sup>4</sup>

U savremenoj literaturi, međutim, sve se više ističe da rizik od korupcije nije samo u prosečnom nivou već i u odsustvu konzistentnosti i pravičnosti sistema plata. Tako je, na primer, istraživanje koje je 2011. godine sprovedeno u državnoj upravi Kine, u kojoj je do dramatičnog povećanja korupcije došlo istovremeno sa velikim povećanjem plata državnih službenika, pokazalo da povećanje ukupnog nivoa plata nije nikakva garancija za smanjenje korupcije.<sup>5</sup> Ključni rizik od korupcije i demotivisanost državnih službenika kada su plate u pitanju krije se u odsustvu pravičnosti sistema

---

<sup>1</sup> G. W. F. Hegel, *Philosophy of Right*, 294, <https://www.marxists.org/reference/archive/hegel/works/pr/philosophy-of-right.pdf>, 15.6.2014.

<sup>2</sup> J. Bentham, *The Works of Jeremy Bentham*, Volume One, Russel & Russel, New York 1962. V. C. Hood, G. Peters (eds.), *The Rewards at the Top: A Comparative Study of High Public Office*, London 1994.

<sup>3</sup> Y. Gorodnichenko, K. Sabirianova Peter, "Public Sector Pay and Corruption: Measuring Bribery from Micro Data", IZA Discussion Paper No.1987, *Research Paper Series* 06–05/2006. V. G. Reid, J. Orac, Human Resource Management Issues in ECA Countries, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/ACSRCourse2007/Session%201/PublicEmployPay-IssuesECA.pdf>, 15.5.2014.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> T. Gong, A. Wu, "Does Increased Civil Service Pay Deter Corruption? Evidence from China", *Review of Public Personnel Administration*, 32/2012, 192–204.

plata, posebno u onoj situaciji u kojoj državni službenici na poslovima iste složenosti i odgovornosti imaju različite visine plata.<sup>6</sup> Ove razlike naročito postaju vidljive u vreme ekonomske krize, kada većina država pribegava smanjenju ukupnog nivoa plata.<sup>7</sup> S druge strane, imajući u vidu da državni službenici rade u javnom interesu i da se njihove plate finansiraju iz sredstava građana kao poreskih obveznika, postoji prirodan interes javnosti da zna visinu i način određivanja službeničkih plata, što doprinosi transparentnosti rada uprave.

Uprkos važnosti teme, sistematske uporednopravne studije koje obrađuju sisteme plata državnih službenika prava su retkost. Važan doprinos ovoj temi dalo je uporedno istraživanje, sprovedeno 2012. godine u Evropi i Severnoj Americi, koje su predvodili Marlin Brans i Gaj PETERS.<sup>8</sup> Ovo istraživanje predstavlja „nastavak“ ranije studije o platama funkcionera, koja je sprovedna 1994. godine.<sup>9</sup> Obe studije, međutim, u fokusu imaju plate funkcionera, među kojima su i rukovodeći državni službenici, ali ne obuhvataju većinu službeničkih radnih mesta. Temom plata državnih službenika bavio se i Jan Majer Zahling, u okviru dveju studija o razvoju službeničkih sistema zemalja Centralne i Istočne Evrope i zemalja Jugoistočne Evrope, koje su sprovedene pod okriljem Sigme.<sup>10</sup> Sve pomenute studije, međutim, obrađuju temu plata samo delimično, kao jedan od elemenata službeničkog sistema i prvenstveno sa sociološko-politikološkog aspekta. Od domaćih autora, temom plata sa pravnog aspekta, bavila se nedavno i Zorica Vukašinić Radojičić, u okviru šireg istraživanja o pravnom položaju državnih službenika u evropskim zemljama.<sup>11</sup>

Cilj ove studije je pravna analiza sistema plata evropskih zemalja, kojom bi se utvrdile dobre postojeće prakse u regulisanju ove oblasti. Iz tog razloga, u studiji je dat prioritet analizi sistema plata „starih“ zemalja članica EU sa razvijenim demokratijama, kao i dvema novim zemljama članicama Unije, koje su u poslednjoj dekadi reformisale svoje sisteme plata državnih službenika (Poljska i Slovenija). Pritom je prilikom izbora uzorka vođeno računa da se uključe zemlje različitih pravnih i kulturoloških tradicija, kao i geografskog položaja. U studiji su, u tom smislu, obrađeni sistemi plata devet zemalja članica Evropske unije:

---

<sup>6</sup> G. Reid, J. Orac, 29–31.

<sup>7</sup> A. Rabrenović, «Mere fiskalne konsolidacije u javnoj upravi zemalja EU», *Pravni život*, br. 10/2015, tom II, 173-185.

<sup>8</sup> M. Brans, B. G. Peters (eds.), *Rewards for High Public Office in Europe and North America*, Routledge Research in Comparative Politics, London 2012.

<sup>9</sup> C. Hood, B. G. Peters (eds.), *The Rewards at the Top: A Comparative Study of High Public Office*, Sage, London 1994.

<sup>10</sup> J. M. Sahling, “Civil Service Professionalism in the Western Balkans”, *SIGMA paper*, No. 48, Paris 2012; J. M. Sahling, “Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession”, *SIGMA Papers*, No. 44, 2009, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60pjjmbq-en>.

<sup>11</sup> Z. Vukašinić Radojičić, *Evropski službenički sistemi*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd 2013.

1. tri zemlje kontinentalne pravne tradicije sa karijernim službeničkim sistemima, kao što su Nemačka, Austrija i Francuska;
2. dve zemlje anglosaksonske pravne tradicije, kao što su Velika Britanija<sup>12</sup> i Irska;
3. Švedska, kao predstavnica zemalja Severne Evrope;
4. Italija, kao predstavnica zemalja Južne Evrope; i
5. dve zemlje predstavnice „novih“ zemalja članica EU – Poljska i Slovenija, koje su u poslednjoj dekadi reformisale svoje sisteme plata državnih službenika.

Pored zemalja članica EU, u studiji su analizirani i sistemi plata dveju zemalja Zapadnog Balkana, koje su trenutno u procesu pristupanja Uniji. Prva je Bosna i Hercegovina, a druga je Srbija. U Bosni i Hercegovini analizirani su sistemi plata državnih službenika tri nivoa vlasti: državnog nivoa BiH, i entiteta – Federacije BiH i Republike Srpske.

Da bi se postigli ciljevi ove studije, kombinovano je nekoliko osnovnih istraživačkih metoda: normativnopravni, uporednopravni, sociološki i istorijski metod.

Normativnopravni i uporednopravni metodi korišćeni su u dve osnovne svrhe: 1) da se identifikuju međunarodni standardi u oblasti sistema plata i 2) da se ispita pravni okvir u vezi sa ovim pitanjima u svakoj od zemalja obuhvaćenih analizom. Podaci za analizu nivoa osnovne plate državnih službenika prikupljeni su iz primarnih izvora, kao što su zakoni i podzakonski akti. U sistemima gde plate nisu regulisane pravnim aktima, korišćeni su podaci relevantnih institucija koje prikupljaju statističke podatke u ovoj oblasti (kao što su statistički zavodi i sl.). Propisi i podaci o različitim vrstama nenovčanih davanja nisu posebno analizirani, jer nisu dovoljno transparentni i zahtevali bi dublju analizu koja prevazilazi okvire studije.

Imajući u vidu činjenicu da je pravni i institucionalni sistem samo deo šireg društvenog konteksta i da se ne može analizirati izolovano od datog društvenog ambijenta,<sup>13</sup> u studiji su korišćeni i sociološki i istorijski metod. Korišćenje sociološkog metoda omogućilo je bolje razumevanje šireg društvenog konteksta i dalo važan uvid u kulturne, ekonomske i političke faktore koji oblikuju sisteme plata u različitim zemljama. Važno je, međutim, naglasiti da je sociološka analiza sačinjena na osnovu postojećih, dostupnih akademskih radova i stručnih izveštaja iz ove oblasti, bez posebnog empirijskog istraživanja o primeni zakonodavnog okvira u praksi, koje bi prevazilazilo okvire ovakve uporednopravne studije. Normativnopravni, uporednopravni i sociološki metod korišćeni su u kombinaciji sa istorijskim metodom, koji je pomogao u razumevanju načina na koji su se sistemi plata, kao sastavni elementi službeničkog sistema, razvijali kroz vreme u većini analiziranih zemalja.

<sup>12</sup> U vreme završetka ove studije, u septembru 2019, Velika Britanija je još uvek formalno bila članica Evropske unije.

<sup>13</sup> D. Kokkini-Iatridou, "Some Methodological Aspects of Comparative Law", *Netherlands International Law Review*, 1986, 166–167.

Studija ima četiri osnovna dela. U prvom delu data su pojmovna određenja plata i nagrađivanja državnih službenika. U drugom delu analizirani su međunarodni standardi za ustanovljavanje sistema plata u državnoj upravi. U trećem delu analizirani su sistemi plata zemalja članica EU, dok su u četvrtom delu analizirani sistemi plata zemalja Zapadnog Balkana. Analiza sistema plata obe grupe zemalja obuhvatila je četiri glavna elementa: 1) pravni i institucionalni okvir; 2) klasifikaciju i razvrstavanje radnih mesta; 3) strukturu i visinu plata; i 4) kompetetivnost plata sa privatnim sektorom. U završnom delu analizira se stepen uklađenosti sistema plata zemalja članica EU i zemalja Zapadnog Balkana sa međunarodnim standardima i razmatraju se teorijske postavke koje mogu dati osnov za objašnjenje različitosti uređenja sistema plata u uporednim sistemima.

Najzad, čitajući ovo štivo, čitaocu će možda najveću pažnju privući podaci o tome kolike su plate u državnoj upravi u različitim zemljama, koji i jesu predstavljeni radi veće „živosti“ teskta. Želimo, međutim, da naglasimo da cilj ove studije nije bio da utvrdi nivoe plata u različitim zemljama i time „obeshrabri“ radoznale čitaoce sa ovih prostora. Nivoi plata, naravno, zavise od ekonomske moći svake zemlje i dati su kao sastavni deo analize sistema plata. Cilj studije je, kao što smo već istakli, da pruži i analizira informacije o pravnom uređenju **sistema plata**, a navedene informacije mogu da posluže kao inspiracija za reformu u zemljama koje se budu bavile ovim osetljivim i značajnim pitanjem. Ostaje nada da će i sami nivoi plata postati ujednačeniji na evropskom kontinentu u ne tako dalekoj budućnosti.

## 1. PLATE I NAGRAĐIVANJE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA – POJMOVNA ODREĐENJA

### 1.1. Pojam državnog službenika

Da bismo objasnili pojam plata i nagrađivanja državnih službenika, neophodno je prethodno se osvrnuti na pojam državnog službenika kao ključnog nosioca prava na platu i različite oblike nagrađivanja. Glavno pitanje koje prethodno treba postaviti je: zbog čega postoje državni službenici kao posebna kategorija zaposlenih?

Cilj stvaranja te posebne kategorije lica je potreba da se osigura njihova profesionalnost, neutralnost, efikasnost i integritet u obavljanju poslova od javnog interesa. Zbog toga se za tu kategoriju zaposlenih primenjuju posebna pravila javnog prava. U Velikoj Britaniji i Republici Irskoj ta kategorija zove se *civil servants* (doslovno: civilni službenici), u Nemačkoj *Beamten* (doslovno: činovnici), u Francuskoj *fonctionnaire public* (doslovno: javni funkcioneri), u Sloveniji *uradniki* (doslovno: činovnici), a u državama Zapadnog Balkana pojavljuje se termin *državni službenik* odnosno *državni službenici*.

U poslednjih nekoliko decenija, međutim, postoji težnja ka sve većem uticaju opšteg prava o radnim odnosima na status državnih službenika. To je slučaj naročito u zemljama anglosaksonske pravne tradicije i skandinavskim zemljama, koje su pod uticajem prakse iz privatnog sektora lakše prihvatile principe novog javnog menadžmenta (*new public management*).

Slično pojmu uprave, i pojam državnog službenika može se odrediti u teorijskom i pozitivnopravnom smislu. Teorijsko određenje trebalo bi da definiše pojam državnog službenika koji bi važio za različite pravne sisteme, odnosno isti pravni sistem u različito vreme.<sup>14</sup> Kako je to gotovo nemoguće uraditi, imajući u vidu različitost pravnih sistema kroz prostor i vreme, teorijski pojam državnog službenika kombinuje se sa pozitivnopravnim pojmom da bi iznedrio najbolje rešenje, što ćemo i mi ovde učiniti.

Pojam državnog službenika može se analizirati i preko dva dodatna pristupa – organizacionog i funkcionalnog. Postoje takođe i kombinovane metode, koje za definisanje pojma državnog službenika koriste i organizacioni i funkcionalni pristup.

U organizacionom smislu, glavni kriterijum za određenje pojma državnog službenika jeste organizacioni oblik u kome lice radi. Tako se državni službenik može definisati kao lice zaposleno u organima i organizacijama koje čine državnu upravu jedne zemlje. U tom smislu, pojam državnog službenika u velikoj meri zavisi od načina određenja

---

<sup>14</sup> Z. Vukašinović Radojičić, 12.



pojma državne uprave jedne zemlje i razlikuje se od zemlje do zemlje. Problem je, međutim, na ovaj način odrediti pojam državnog službenika u zemljama koje nemaju jasno utvrđen pojam državne uprave, već umesto toga koriste širi pojam javne uprave ili centralne vlade, kao što je to, recimo, slučaj u Francuskoj ili Velikoj Britaniji.<sup>15</sup> Primera radi, u Bosni i Hercegovini se na različitim nivoima vlasti koriste drugačiji termini: „institucije Bosne i Hercegovine“ na državnom nivou BiH, „organi državne službe“ u Federaciji BiH, i „republički organi uprave“ u Republici Srpskoj.

Organizaciono određenje pojma državnog službenika nije dovoljno precizno ni u sistemima koji imaju jasno određen pojam državne uprave. Razlog za to je što bi dosledna primena organizacionog određenja značila da sva lica zaposlena u državnoj upravi imaju status državnog službenika, bez obzira na prirodu poslova koje obavljaju. Da bi se dodatno precizirao pojam državnog službenika, potrebno je uvesti dodatnu diferencijaciju i definisati pojam državnog službenika i u funkcionalnom smislu, odnosno definisati prirodu poslova koje državni službenik obavlja.

Funkcionalno određenje pojma državnog službenika polazi od sadržine poslova koje državni službenici obavljaju, bez obzira na organizacioni oblik u kome rade.<sup>16</sup> U funkcionalnom smislu, osnovni kriterijum za određenje pojma državnog službenika jeste da je to lice koje obavlja poslove u javnom interesu i koje ostvaruje zakonom garantovana prava i slobode građana.<sup>17</sup>

Iako ovakvo funkcionalno određenje pojma državnog službenika ima svoju težinu, odmah se nameće pitanje o tome koji se poslovi obavljaju, a koji ne obavljaju u javnom interesu. Da li, na primer, lice koje radi na obračunu plata u državnoj upravi obavlja posao u javnom interesu, ili je to samo pomoćni posao za koji nije potrebno ustanoviti poseban službenički status? Da li sekretarica ministra obavlja posao u javnom interesu ili je to samo tehnički pomoćni posao koji nije potrebno zaštititi na poseban način?

Slično organizacionom načinu određenja pojma državnog službenika, i njegovo funkcionalno određenje razlikuje se od zemlje do zemlje, u zavisnosti od toga šta se smatra poslovima koji se obavljaju u javnom interesu. Tako je, na primer u Francuskoj državni službenik svako lice koje redovno učestvuje u funkcionisanju javnih službi.<sup>18</sup> U Nemačkoj su državni službenici lica od posebnog poverenja, lojalna državi koja im je poverila ovlašćenja, dužna da poslove obavljaju u cilju ostvarenja javnog interesa.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> A. Rabrenović, *Financial Accountability as a Condition for EU Membership*, Institute for comparative law, Belgrade 2009, 57; 94.

<sup>16</sup> Z. Vukašinović Radojčić, 13.

<sup>17</sup> J. Damjanović, „Prikaz Zakona o državnim službenicima i nameštenicima”, u: *Sistem državnih službenika u Republici Srbiji – zbirka propisa sa komentarima* (ur. P. Miklič), Beograd 2006, 11.

<sup>18</sup> L. Diguít, *Traite de Droit Constitutionnel*, Paris 1930, 4. Z. Vukašinović Radojčić, 12.

<sup>19</sup> Čl. 33, st. 4 Osnovnog zakona, A. Rabrenović, „Osnovni elementi pravnog položaja državnih službenika Savezne Republike Nemačke – Veberova birokratija u novom ruhu?”, u: *Uvod u pravo Nemačke*, (ur. Vasiljević, V. Čolović), Beograd 2011, 224–240.

Državni službenici (*Beamten*) donose odluke u javnom interesu i nadziru obavljanje upravnih poslova. Međutim, pojam državnog službenika u Nemačkoj je dosta širi u odnosu na druge evropske zemlje jer uključuje i zaposlene u obrazovanju i zdravstvu.<sup>20</sup> U Velikoj Britaniji, državni službenici (*civil servants*) imaju obavezu da nepristrasno i profesionalno obavljaju poslove za koje su odgovorni. Profesionalnost i trajnost vršenja poslova u organima državne uprave su osnovna obeležja njihovog statusa.<sup>21</sup>

U domaćoj upravnoj teoriji, ključni kriterijumi za određenje pojma državnog službenika su profesionalno, trajno i redovno vršenje upravnih poslova u organima državne uprave.<sup>22</sup> Iako većina autora smatra da je gotovo nemoguće definisati pojam državnog službenika koji bi važio za različite pravne sisteme, ipak se slažu u jednom – a to je da su državni službenici lica koja obavljaju poslove u organima državne uprave kao svoje stalno zanimanje na profesionalan način.<sup>23</sup>

Interesantno je primetiti da pojedini domaći pravni teoretičari, kao što je npr. Baltić, ističu i platu kao važan element pojma državnog službenika. Baltić smatra da su državni službenici zaposleni koji voljno i na staln način vrše službu, raspoređujući se na službena mesta i u zvanja, primajući platu utvrđenu zakonom, uredbom i budžetom.<sup>24</sup> Na ovaj način, čak i u definisanju pojma državnog službenika, plata se ističe kao važno obeležje službeničkog statusa, utvrđeno zakonom ili podzakonskim aktom i državnim budžetom.

U ovoj studiji pojam državnog službenika obuhvatiće lica koja obavljaju poslove od javnog interesa u organima državne uprave. Na taj način kombinujemo funkcionalno određenje državnog službenika (obavljanje poslova od javnog interesa) sa organizacionim određenjem (lica koja rade u državnoj upravi).

Funkcionalno određenje državnog službenika preciziraćemo koristeći definiciju Suda pravde Evropske unije,<sup>25</sup> kao i Sigminih Principa javne uprave,<sup>26</sup> koji definišu državne službenike kao:

<sup>20</sup> *Ibid.* Nasuprot tome, zaposleni u javnom sektoru (*Angestellten*) uključuju zaposlene u zdravstvu i insitucijama socijalnog osiguranja. Pored toga, posebna kategorija zaposlenih koja obuhvata tehničko i pomoćno osoblje jesu nameštenici (*Arbeiter*). Oko 40 procenata ukupnog broja zaposlenih u okviru javnog sektora čine državni službenici, dok 60 procenata čine zaposleni u javnom sektoru i nameštenici.

<sup>21</sup> Z. Vukašinović Radojičić, 13.

<sup>22</sup> R. Marković, *Upravno pravo – opšti deo*, Beograd 2002<sup>2</sup>, 171; Z. R. Tomić, *Opšte upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik, Beograd 2009<sup>5</sup>, 157; M. Vlatković, „Javni službenik u vršenju javne službe“, *Radno i socijalno pravo*, 1–6/2005, 203–225; B. Šunderić, *Normativna urednost radnopravnog položaja zaposlenih u saveznim organima vlasti*, Institut za uporedno pravo, Beograd 1998, 19; Citirano prema: Z. Vukašinović Radojičić, 13.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 15.

<sup>24</sup> A. M. Baltić, „Opšta teorija o pojmu javnog službenika sa naročitim obzirom na jugoslovensko službeničko zakonodavstvo i krivični zakonik“, doktorska rasprava, Biblioteka Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd 1939, 34.

<sup>25</sup> European Court of Justice, *Commission vs. Belgium*, Case 149/79, C. Demmke, U. Linke, “Who’s a National and Who’s a European? Exercising Public Power and the Legitimacy of Art. 39 4 EC in the 21<sup>st</sup> Century”, *Eipiascope* 2003/2, [http://aei.pitt.edu/810/1/scop2003\\_2\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/810/1/scop2003_2_1.pdf), 12.11.2018.

<sup>26</sup> SIGMA/OECD, *Principles of Public Administration*, 2014, Paris, OECD publishing, 42.



- lica koja imaju ovlašćenja da postupaju u skladu sa pravilima javnog prava, da predlažu javne politike i regulatorne instrumente ili da daju svoje mišljenje o njima;
- lica koja imaju odgovornost da čuvaju javni interes države ili drugih javnih tela.<sup>27</sup>

Organizaciono određenje pojma državnog službenika definisaćemo takođe u skladu sa Sigma principima koji na restriktivan način definišu pojam državne uprave/službe, u skladu sa kojima bi pojam državnih službenika obuhvatao:

- lica zaposlena u ministarstvima i organima uprave koji odgovaraju Vladi, Predsedniku Vlade ili ministrima;
- lica zaposlena u administraciji parlamenta, predsednika države i predsednika Vlade;
- lica zaposlena u nezavisnim telima koja za svoj rad odgovaraju direktno parlamentu.<sup>28</sup>

U skladu sa ovakvim organizacionim određenjem pojma državnih službenika, ova studija se neće baviti zaposlenima koji rade u organima lokalne samouprave, niti u javnim službama, kao što su zdravstvo, obrazovanje i socijalna zaštita, osim kada je njihov pravni položaj u bliskoj vezi sa položajem državnih službenika.

## 1.2. Pojam plata i nagrađivanja državnih službenika

Plata državnog službenika označava novačanu naknadu za njegov/njen rad. Najčešće se sastoji od osnovne plate, koja je fiksna i dodataka na platu, koji mogu biti fiksni (npr. dodatak za godine radnog staža, dodatak za prevoz i sl.) ili varijabilni, što znači da mogu varirati od meseca do meseca. U varijabilni deo plate spadaju najčešće tzv. „bonusi“, tj. dodaci na platu na osnovu pokazanih rezultata rada.

Pojam nagrađivanja je širi od pojma plate i uključuje sva novčana i nenovčana davanja, tj. sve beneficije koje zaposleni ima. U nagrađivanje uključujemo osnovnu platu, dodatke na platu, kao i nefinansijske motivacione mehanizme, kao što su, na primer, davanje povratnih informacija, prilike za učenje i razvoj, fleksibilno radno vreme, učešće u donošenju odluka, davanje priznanja itd.<sup>29</sup> U državnoj upravi su česti oblici nagrađivanja i korišćenje službenih mobilnih telefona, službenih vozila i sl.<sup>30</sup> Osnovni cilj nagrađivanja je da privuče, motiviše i zadrži zaposlene.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*, 43.

<sup>29</sup> Price Water House Coopers, „Primeri dobre prakse upravljanja ljudskim resursima iz privatnog sektora“, materijal razvijen na GGF projektu 2016. godine.

<sup>30</sup> Odeljenje za međunarodni razvoj, Svetska banka, „Državna uprava Republike Srbije: analiza sistema plata i nagrađivanja“, DFID, 2004, 18.

Savremena istraživanja pokazuju da pojedinci bivaju privučeni i motivisani da obavljaju određeni posao zbog širokog spektra finansijskih i nefinansijskih nagrada, kao i da se prioriteti pojedinca u pogledu sistema plata i nagrađivanja mogu vremenom menjati.<sup>31</sup> U određenim situacijama zaposleni neće smatrati finansijske elemente nagrađivanja prioriternim. Na primer, mladim će ljudima na početku karijere biti prioriteti edukacija i razvoj karijere, koje organizacija kao što je državna uprava može da pruži. Međutim, nakon određenog vremena, posebno nakon osamostaljivanja i zasnivanja porodice, visina plate će imati mnogo veći uticaj na motivaciju zaposlenog.<sup>32</sup> Pored toga, neki pojedinci spremni su da rade za nižu zaradu, ili čak da volontiraju, ukoliko osećaju jaku povezanost sa misijom organizacije.<sup>33</sup> Takav stav, vremenom se takođe može menjati, u zavisnosti od finansijske situacije celokupne porodice i mogućnosti pronalaženja alternativnog, bolje plaćenog radnog mesta na tržištu rada.

Jedno istraživanje sprovedeno u državnoj upravi Danske pokazalo je da zaposleni u javnom sektoru više značaja pridaju smislenom poslu i svom doprinosu društvu, nego što je to slučaj sa zaposlenima u privatnom sektoru.<sup>34</sup> Iz tog razloga, javni sektor ne mora nužno da nudi veće plate zaposlenima, kao što je to slučaj u privatnom sektoru. Ipak, zaposleni moraju imati osećaj da je njihov rad dovoljno cenjen da bi bili motivisani za rad i da bi se uzdržali od traženja drugih poslova.<sup>35</sup>

Gledajući sa istorijskog aspekta, tradicionalni model plata državnih službenika nastao je u procesu formiranja nacija-država i stvaranja modernih birokratija u toku XIX i početkom XX veka.<sup>36</sup> Dela Maksa Vebera najbolje predstavljaju karakteristike ovog tradicionalnog službeničkog sistema, a to su profesionalnost i nepristrasnost u izvršavanju propisa, koje je osmislilo političko rukovodstvo.<sup>37</sup> Posebno uređen pravni položaj državnih službenika, koji uključuje i pravo na odgovarajuću platu, trebalo je da omogući službenicima da izvršavaju svoju ulogu uz minimalno političko angažovanje. Službenički sistem bio je zasnovan na principu garancije trajnosti radnog mesta, karijernog napredovanja u službi, sigurne plate i beneficija.

Privatan sektor je, s druge strane, zbog potreba prilagođavanja tržištu, razvio mnogo veću fleksibilnost u svim aspektima upravljanja ljudskim resursima, uključujući i sistem plata. Odsustvo garancije sigurnosti posla i veće razlike u platama radnika samo su neke

<sup>31</sup> Price Water House Coopers, *ibid.*

<sup>32</sup> M. Lazarević, K. Kosmina, D. Bajić, *Kvalitetnom politikom zadržavanja kadrova do održive integracije Srbije u Evropsku uniju*, Centar za evropske politike, Beograd 2017, 21–25.

<sup>33</sup> Price Water House Coopers, *ibid.*

<sup>34</sup> Personalestyrelsen, *Motivation in the Danish central government sector – Impetus for growth and innovation*, report on survey undertaken for the Danish Ministry of Finance, Copenhagen, 2001.

<sup>35</sup> OECD, “The Public Sector Salary System in Slovenia, *OECD Public Governance Reviews*, 2012, OECD Publishing, 36–37, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167551-en>, 24.6.2014.36-37.

<sup>36</sup> A. Ketelaar, N. Manning, E. Turkisch, “Performance Based Arrangements for Senior Civil Servants – OECD Experiences.” *OECD Working Paper on Public Governance 5/ 2007*, 10.

<sup>37</sup> M. Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, University of California Press, Berkeley 1978.

od karakteristika upravljanja ljudskim resursima koje se mogu naći u privatnim kompanijama. Pored toga, mnogo više pažnje posvećuje se podsticajima za rad u vidu novčanih dodataka na platu za nagrađivanje izuzetnih rezultata i povećanje motivacije zaposlenih.<sup>38</sup>

Početak osamdesetih, u mnogim zemljama OECD-a dolazi do uvođenja fleksibilnijih platnih u državnoj upravi, koji bi mogli da odgovore izazovima modernog tržišta rada. Pojedini autori tvrde da tradicionalni sistemi plata službenika nisu mogli da osiguraju ostvarenje organizacionih ciljeva uprave u okviru postojećih fiskalnih ograničenja i velike konkurencije privatnog sektora.<sup>39</sup> Zbog toga su zemlje OECD-a počele da se udaljavaju od arhetipske jedinstvene skale plata i uvele fleksibilnije „pakete“ plata i nagrađivanja, koji akcenat stavljaju na plaćanje pokazanih veština i rezultata rada, umesto na plaćanje godina radnog staža.<sup>40</sup>

Fleksibilnost određivanja plata u javnom sektoru (kao, doduše, i u privatnom) ima brojna ograničenja, prvenstveno fiskalne prirode. Visina i struktura plata mora biti u skladu sa planom ukupne javne potrošnje da bi se osigurala dugoročna fiskalna održivost i da troškovi plata ne bi ugrozili ulaganje u investicione projekte. Međunarodne finansijske institucije, kao što su Svetska banka i Međunarodni monetarni fond, preporučuju da ukupni izdaci za plate zaposlenih u javnom sektoru, koji se naziva „fond zarada“ (*wage bill*), ne budu visoki u odnosu na ukupnu javnu potrošnju i kao procenat bruto društvenog proizvoda (*GDP*),<sup>41</sup> kako bi se obezbedila dugoročna fiskalna stabilnost u zemlji.

Državna uprava je pod sve većim pritiskom da bude što efikasnija, a njen rad što transparentniji.<sup>42</sup> Uprkos tome, uporedno istraživanje, sprovedeno 2012. godine u Evropi i Severnoj Americi, koje su predvodili Brans i PETERS,<sup>43</sup> pokazalo je da je transparentnost sistema plata i nagrađivanja rukovodećih državnih službenika manja nego što je bila pre deset godina.<sup>44</sup> U mnogim zemljama informacije o platama i nagrađivanju rukovodećih državnih službenika uopšte se ne objavljuju. S druge strane, transparentnost sistema plata i nagrađivanja političara donekle se povećala zbog uvođenja zabrane obavljanja više funkcija u isto vreme.<sup>45</sup> Autori ipak posebno

<sup>38</sup> C. Eldridge, N. Palmer, “Performance-based payment: some reflections on the discourse, evidence and unanswered questions”, *Health Policy Plan*, 24(3)/2009 May, 160–166. doi: 10.1093/heapol/czp002.

<sup>39</sup> World Bank, “Pay Flexibility in the Civil Service”, World Bank, Washington DC 2013.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> G. Reid, J. Orac, Human Resource Management Issues in ECA Countries, 14–19, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/ACSRCourse2007/Session%201/PublicEmployPayIssuesECA.pdf>, 8.8.2018.

<sup>42</sup> A. Knezevic Bojovic, R. Radevic, “Free Access to Public Information”, in: *Integrity and Good Governance in the Western Balkans*, (eds. A. Rabrenovic, A. Knezevic Bojovic), Regional School of Public Administration – ReSPA, Danilovgrad 2018, 195–247; A. Knežević Bojović, „Slobodan pristup informacijama od javnog značaja” u: *Pravni mehanizmi sprečavanja korupcije u Jugoistočnoj Evropi*, (ur. A. Rabrenović), Institut za uporedno pravo, Beograd 2013, 123–142; A. Rabrenović, R. Radević, „Granice prava na slobodan pristup informacijama u sektoru bezbednosti – primer Crne Gore”, *Strani pravni život* 3/2016, 23–38.

<sup>43</sup> M. Brans, B. G. Peters (eds.), *Rewards for High Public Office in Europe and North America*, Routledge Research in Comparative Politics, London 2012.

<sup>44</sup> C. Hood, B. G. Peters (eds.), *The Rewards at the Top: A Comparative Study of High Public Office*, Sage, London 1994.

<sup>45</sup> M. Brans, B.G. Peters (eds.), *ibid.*

ističu zemlje sa visokim nivoom transparentnosti, kao što su Švedska, Norveška i Holandija.<sup>46</sup> U ovim su zemljama sve osnovne informacije o platama državnih službenika dostupne preko interneta, sa određenim izuzecima koji se tiču ugovora o učinku (*performance contracts*). Isto tako, većina informacija o dodacima i bonusima je transparentna, te građani mogu da se informišu o ukupnim „paketima“ plata i nagrađivanja u državnoj upravi. Najzad, struktura plata je prilično jednostavna, što u velikoj meri doprinosi ukupnoj transparentnosti sistema plata i nagrađivanja.

## 2. MEĐUNARODNI STANDARDI U OBLASTI PLATA I NAGRAĐIVANJA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

### 2.1. Ujedinjene nacije

Do donošenja Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije 2003. godine, oblast upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi bila je regulisana u nekoliko različitih dokumenata Ujedinjenih nacija. Na primer, u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima<sup>47</sup> (iz 1948. godine), u članu 21, stav 2, garantuje se da svako ima pravo na jednak pristup javnim službama u svojoj zemlji.<sup>48</sup> Pored toga, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR)<sup>49</sup> naglašava važnost obezbeđenja pravične i jednake nagrade za jednak rad, naročito u pogledu ravnopravnosti muškaraca i žena i poštovanje principa „ista plata za isti posao.”<sup>50</sup>

**Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije** (iz 2003. godine) sadrži nekoliko važnih odredaba o upravljanju ljudskim resursima, koje za cilj imaju smanjenje rizika od korupcije u ovoj oblasti. Konvencija naglašava značaj principa meritornosti i transparentnosti u procesu zapošljavanja, kao i adekvatnog nagrađivanja i pravičnog sistema plata. Ona obavezuje zemlje potpisnice da obezbede odgovarajuće programe obuke kako bi se povećala svest državnih službenika o rizicima korupcije u javnom sektoru. U tabeli br. 1 navedeni su izvodi iz Konvencije koji se odnose na plate i nagrađivanje državnih službenika.

---

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima je deklaracija koju je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija 10. decembra 1948. godine.

<sup>48</sup> Iako sama Deklaracija nije pravno obavezujuća, njene odredbe su ugrađene i razrađene u kasnijim međunarodnim sporazumima, regionalnim instrumentima ljudskih prava, nacionalnim ustavima i zakonima.

<sup>49</sup> Multilateralni sporazum koji je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija 16. decembra 1966, koji je stupio na snagu 3. januara 1976. godine, obavezuje zemlje potpisnice da rade na osiguranju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava za pojedince, uključujući i pravo na rad i pravo na zdravlje, pravo na obrazovanje i pravo na zadovoljavajući životni standard. U oktobru 2012. godine, Pakt je imao 160 potpisnica.

<sup>50</sup> Čl. 23 Pakta.

**Tabela br. 1. Član 7 Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije**

Svaka država ugovornica će, gde to odgovara i u skladu sa osnovnim načelima svog pravnog sistema, nastojati da usvoji, održava i jača sisteme selekcije, zapošljavanja, zadržavanja, unapređivanja i penzionisanja službenika i, gde to odgovara, drugih neizabranih javnih funkcionera. Sisteme:

(a) koji se zasnivaju na načelima efikasnosti, transparentnosti i objektivnih kriterijuma kao što su rezultati rada, pravičnost i stručnost;

(b) koji obuhvataju odgovarajuće procedure izbora i obuke pojedinaca za javne funkcije koje se smatraju naročito podložnim korupciji, te rotiranje, gde to odgovara, tih pojedinaca i njihov odlazak na druge funkcije;

**(c) kojima se podstiču adekvatno nagrađivanje i pravični rasponi plata, uz vođenje računa o stepenu ekonomskog razvoja države ugovornice.**

## 2.2. Savet Evrope

Ključni pravni akt Saveta Evrope koji se odnosi na upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi, uključujući i plate, jeste **Preporuka R (2000) 6 Komiteta ministara država članica o statusu državnih službenika u Evropi**, koju je Komitet ministara usvojio 24. februara 2000. godine, na 699. sastanku zamenika ministara.<sup>51</sup> Preporuka nije pravno obavezujuća za države članice Saveta Evrope (uzimajući u obzir i sve zemlje Zapadnog Balkana) i nisu uspostavljeni mehanizmi za praćenje i nadzor njenog sprovođenja.

Cilj Preporuke je veći stepen jedinstva između članica Saveta Evrope, imajući u vidu evropsku dimenziju njihovih državnih uprava i postojanje zajedničkih vrednosti. Navodi se i da su državni službenici ključni element državne uprave i da treba da imaju neophodne kvalifikacije i odgovarajuće zakonske i **materijalne uslove** kako bi mogli da obavljaju zadatke na odgovarajući način.

Preporuka sadrži principe dobre prakse kojima treba da se vode vlade država članica u svom zakonodavstvu i praksi. Principi dobre prakse podrazumevaju između ostalog: postojanje pravnog okvira koji reguliše status državnih službenika; izbor na osnovu zasluga i pravičnu i otvorenu konkurenciju; napredovanje na osnovu zasluga; učešće zaposlenih u procesu donošenja odluka; **adekvatnu naknadu koja bi trebalo da bude dovoljna da osigura da službenici ne dolaze u situaciju da budu izloženi riziku od korupcije**; prestanak dužnosti iz razloga predviđenih zakonom. Ovi principi utvrđeni su u Aneksu Preporuke, a izvodi iz Aneksa predstavljeni su u tabeli br. 2 u nastavku teksta.

<sup>51</sup> Preporuka se odnosi na praćenje sprovođenja Preporuke Parlamentarne skupštine 1303 (1996) u kojoj je od Komiteta ministara traženo da uključi definisanje evropskih pravnih instrumenata o državnim službenicima i Preporuke Parlamentarne skupštine 1322 (1997) o državnoj službi u proširenoj Evropi.



**Tabela br. 2. Izvodi iz Aneksa Preporuke R (2000) 6 Komiteta ministara država članica o statusu državnih službenika u Evropi, koji se odnosi na plate državnih službenika**

<p>1. Pravni okvir za državne službenike i njegovo sprovođenje</p> <p>Pravni okvir i opšti principi koji se odnose na status državnih službenika treba da budu utvrđeni zakonom i kolektivnim ugovorom, a njihovo sprovođenje treba da se prepusti vladi i/ili drugim nadležnim organima ili da se reši kolektivnim ugovorima.</p> <p>1.2. Plate</p> <p>Državni službenici treba da imaju odgovarajuću platu, srazmerno svojim odgovornostima i funkciji. Platu treba posmatrati kao sredstvo za ostvarenje željenih organizacionih ciljeva koje treba da bude u odgovarajućem iznosu, kako bi se osiguralo da se službenici ne dovode u poziciju da budu izloženi riziku od korupcije ili primorani da se bave aktivnostima koje su nespojive sa obavljanjem javne funkcije.</p>
---

Još jedan važan pravni akt Saveta Evrope koji se odnosi na upravljanje ljudskim resursima je Rezolucija (97) 24 o **Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije**, koju je Komitet ministara usvojio 6. novembra 1997. godine. Zadatak praćenja sprovođenja ove Rezolucije poveren je Grupi država za borbu protiv korupcije (GRECO). Iako se oblast upravljanja ljudskim resursima ne pominje eksplicitno, deveti princip obavezuje države članice Saveta Evrope „da osiguraju da procesi organizacije, funkcionisanja i donošenja odluka u državnoj upravi uzmu u obzir potrebu za borbom protiv korupcije, naročito obezbeđenjem transparentnosti u meri u kojoj je to u skladu sa potrebom da se postigne efikasnost.”

### 2.3. Evropska unija

Neposredan uticaj Evropske unije na upravljanje ljudskim resursima u administrativnim sistemima država članica je ograničen jer EU nema direktne nadležnosti u ovoj oblasti. Postoje, međutim, određeni izvori indirektnog uticaja članstva u Uniji na države članice. Tako su, npr., na osnovu člana 4 Lisabonskog sporazuma,<sup>52</sup> države članice EU obavezne da preduzmu sve neophodne mere, opšte ili posebne, kako bi obezbedile ispunjenje obaveza koje proizilaze iz Ugovora i članstva u EU. To znači da uprave država članica Evropske unije moraju da imaju odgovarajuće kapacitete da bi efektivno učestvovala u procesu donošenja odluka na nivou EU i obezbedile pravovremeno sprovođenje propisa, direktiva i odluka donesenih na nivou Unije.<sup>53</sup> Države članice, takođe, mogu da budu tužene Evropskom sudu pravde ukoliko ne ispunje obaveze koje proističu iz Ugovora i mogu im biti izrečene novčane kazne.

<sup>52</sup> The Lisbon Treaty, *Official Journal of the EU* C 306, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=ENveb\\_stranica?](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=ENveb_stranica?) 17.12.2007.

<sup>53</sup> A. J.G. Verheijen, *Administrative Capacity Development: A Race against Time?*, WRR Scientific Council for Government Policy Working Documents, W 107, The Hague 2000.

Ove „indirektne” odredbe predstavljaju najvažniji pravni osnov koji omogućava Evropskoj uniji ne samo da zahteva od država članica da imaju dobro razvijene administrativne sisteme zasnovane na principu meritornosti već i da ocenjuje administrativnu podobnost (potencijalnih) zemalja kandidata za članstvo u EU.<sup>54</sup>

Evropska unija je prvi put eksplicitno definisala kriterijume za članstvo na sednici Evropskog saveta u Kopenhagenu, u junu 1993, a zatim i na sednici Evropskog saveta u Madridu, u decembru 1995. godine. U početku ti kriterijumi nisu obuhvatali i jasno definisane zahteve u pogledu administrativnih kapaciteta. Osnovni kriterijumi koje su morale da ispune države kandidati u pogledu njihove unutrašnje spremnosti za prijem u EU svodili su se na razvoj demokratskih sistema upravljanja, stvaranje funkcionalne tržišne privrede i dokazane sposobnosti za apsorbovanje i primenu evropskih pravnih tekovina. U zaključcima Evropskog saveta u Madridu, adekvatni administrativni kapaciteti pominju se kao eksplicitan kriterijum za članstvo, s tim da to pitanje nije detaljnije razrađeno.

Administrativni kapaciteti, u koje spadaju i pitanja upravljanja ljudskim resursima, prvi put su primenjeni kao poseban kriterijum u Mišljenjima Komisije, objavljenim u julu 1997. godine, koja su se odnosila na tadašnje zemlje kandidate za članstvo u EU. Mišljenja su predstavljala konture onoga što Evropska komisija smatra adekvatnim sistemom upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi.<sup>55</sup>

Radi detaljnije razrade zahteva Komisije iz oblasti upravljanja ljudskim resursima, OECD/SIGMA program<sup>56</sup> izradio je dokument „Principi javne uprave.”<sup>57</sup> Među ovim principima značajno mesto zauzima oblast državne/javne uprave i upravljanja ljudskim resursima, koja uključuje i plate državnih službenika. Važno je naglasiti da je Sigma redovno ocenjivala stanje u oblasti upravljanja ljudskim resursima u novim državama članicama EU pre nego što su postale punopravne članice, a imala je i mogućnost da oceni njihov razvoj nakon što su postale članice Unije.<sup>58</sup> Takvo obimno iskustvo omogućava joj ne samo da razvija već i da revidira svoje standarde i preporuke u oblas-

<sup>54</sup> A. Rabrenović, „Integracija državne uprave Srbije u Evropski upravni prostor”, u: *Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije* (ur. D. Dimitrijević, B. Miljuš), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Institut za uporedno pravo, Hans Zajdel Fondacija, Beograd, 255-267.

<sup>55</sup> A. Rabrenović, »Upravljanje ljudskim resursima« u: *Pravni mehanizmi sprečavanja korupcije u zemljama Jugoistočne Evrope sa posebnim osvrtom na sektor odbrane* (ur. A. Rabrenović), Institut za uporedno pravo, Beograd, 223-252.

<sup>56</sup> Prepoznavši važnost dobro uređene i organizovane državne uprave radi ispunjenja članstva u svim sektorskim područjima, EU je 1992, u saradnji sa Organizacijom za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) osnovala Program Sigma (OECD/SIGMA – *Support for Improvement in Governance and Management*). Cilj programa je da podrži aktivnosti (potencijalnih) zemalja kandidata za članstvo u EU u reformi javne uprave. Program OECD/SIGMA finansiran je najvećim delom od strane programa EU PHARE i predstavlja jedan od glavnih instrumenata Evropske komisije za promovisanje razvoja kapaciteta državne uprave u Centralnoj i Istočnoj Evropi, kao i tehničke pomoći zemljama kandidatima za članstvo u EU.

<sup>57</sup> SIGMA/OECD, *Principles of Public Administration*, SIGMA/OECD, 2014, 51, <http://www.sigmanet.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>, 14.6.2014.

<sup>58</sup> J. Meyer-Sahling, „Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession“, *Sigma Papers*, 44/2009, OECD Publishing.

ti upravljanja ljudskim resursima namenjene zemljama koje se trenutno pripremaju za članstvo u EU,<sup>59</sup> uključujući i sistem plata i nagrađivanja državnih službenika.

U okviru Principa javne uprave Sigma je razvila posebno poglavlje o upravljanju ljudskim resursima u državnoj upravi, koje uključuje i sistem plata državnih službenika. Osnovni principi Sigme u oblasti sistema plata državnih službenika predstavljeni su u tabeli br. 3.

**Tabela br. 3. Osnovni principi Sigme u oblasti plata državnih službenika (u okviru oblasti upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi)**<sup>60</sup>

**Princip 5: Sistem plata se zasniva na razvrstavanju radnih mesta (*job classification*); pravičan je i transparentan**

1. Osnovni principi sistema plata, uključujući i klasifikaciju zasnovanu na razvrstavanju radnih mesta, ukupna lista dodataka na platu, kao i odnos između osnovne plate i njenog varijabilnog dela, ustanovljeni su zakonom kako bi se osigurala sistematičnost, pravičnost i transparentnost cele državne uprave. Detaljnije uređenje sistema plata ustanovljeno je u podzakonskim propisima. Propisi koji regulišu sistem plata primenjuju se u praksi.
2. Dodaci na platu i druge beneficije državnih službenika (npr. dodaci za članove porodice, obrazovanje, nakande u slučaju bolesti, porodiljsko odsustvo ili povrede na radu) ustanovljeni su zakonom da bi se osigurala sistematičnost u državnoj upravi i primena u praksi.
3. Diskrecija rukovodioca u određivanju varijabilnog dela plate, dodataka i bonusa ograničena je da bi se osigurala pravičnost, transparentnost i konzistentnost ukupne zarade.
4. Sistem plata državnih službenika daje dobre osnove za zapošljavanje, motivisanje i zadržavanje državnih službenika odgovarajućih kompetencija.

Sigma je razvila i veliki broj indikatora putem kojih meri da li su zemlje koje se ocenjuju dostigle pravičnost i kompetitivnost sistema plata državnih službenika. Detaljni indikatori razvijeni su u Metodološkom okviru za Principe javne uprave, 2017. godine.<sup>61</sup> Osnovni indikator za merenje delotvornosti sistema plata su **pravičnost i kompetitivnost**. Ovaj indikator pokazuje u kojoj meri zakonodavni okvir i praktičan način organizovanja sistema plata podržavaju njegovu pravičnost i transparentnost.<sup>62</sup> U okviru ovog indikatora razvijeno je nekoliko podindikatora za oblast plata, koji su

grupisani u dve celine: 1) pravni okvir i organizacija sistema plata i 2) učinkovitost i pravičnost sistema plata u praksi. Ocenjivač sistema plata za svaki od pojedinačnih

<sup>59</sup> SIGMA working paper, Can Civil Service Reforms Last? The European Union's 5<sup>th</sup> Enlargement and Future Policy Orientations, [http://www.rxp.org/mediaupload/publications/2010/20100311\\_SIGMA\\_can\\_reforms\\_last.pdf](http://www.rxp.org/mediaupload/publications/2010/20100311_SIGMA_can_reforms_last.pdf), 4.12. 2012.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> SIGMA/OECD, *Methodological Framework for the Principles of Public Administration*, OECD publishing, Paris, 2017.

<sup>62</sup> *Ibid.*, 93.



indikatora daje određen broj bodova, u skladu sa objašnjenjima u Metodološkom aneksu. Kada se svi bodovi saberu, dobija se ukupna ocena države koja se ocenjuje u oblasti plata državnih službenika. Opis indikatora za sistem plata dat je u tabeli br. 4.

**Tabela br. 4. Indikator 3.5.1: Pravičnost i kompetitivnost sistema plata državnih službenika – Metodološki aneks Principa javne uprave Sigme**

Pod-indikatori		Maksimalni broj bodova
Pravni okvir i organizacija sistema plata		
1.	Obaveza da se sistem plata zasniva na razvrstavanju radnih mesta ( <i>job classification</i> ) koje je uređeno zakonom	2
2.	Kompetitivnost, jasnost i transparentnost u pravnom definisanju plate, kriterijuma i procedura za njeno određivanje	2
3.	Dostupnost informacija o visini plata	3
Učinkovitost i pravičnost sistema plata u praksi		
4.	Pravičnost u određivanju osnovne plate u sistemu razvrstavanja radnih mesta	4
5.	Faktor dekompresije: razlika između najniže i najviše plate	2
6.	Diskrecija menadžera u dodeljivanju bonusa	2
7.	Motivacioni karakter bonusa (%)	2
8.	Kompetitivnost plata državnih službenika (%)	3

Izvor: SIGMA/OECD, Metodološki aneks za Principe javne uprave, 2017.

## 2.4. Ključni principi sistema plata i nagrađivanja državnih službenika koji će biti analizirani u ovoj studiji

Imajući u vidu međunarodne principe u oblasti plata i nagrađivanja, posebno Sigma Principe javne uprave, u ovoj studiji analiziraćemo evropske sisteme plata i nagrađivanja državnih službenika putem četiri osnovna principa:

1. pravnog regulisanja sistema plata;
2. pravičnosti, koja se obezbeđuje odgovarajućim sistemom klasifikacije i razvrstavanja radnih mesta;
3. transparentnosti, koja se obezbeđuje odgovarajućom strukturom plata i lakom dostupnošću informacija o platama javnosti;
4. kompetitivnosti u odnosu na privatni sektor.

Pravno regulisanje sistema plata i nagrađivanja državnih službenika, kao i drugih elemenata pravnog položaja državnih službenika, važno je zbog obezbeđenja stabilnosti, nepristrasnosti i integriteta rada državnih službenika. Imajući u vidu da državni službenici svoj posao obavljaju u javnom interesu, u neprestanom kontaktu sa političkim predstavnicima vlasti, njihov pravni položaj, koji uključuje i plate i na-

građivanje, potrebno je podvrgnuti posebnom pravnom režimu, koji će im obezbediti da posao obavljaju nepristrasno i profesionalno. Kao što smo pomenuli, Sigma preporučuje da pravno regulisanje sistema plata državnih službenika uključuje: klasifikaciju zasnovanu na razvrstavanju radnih mesta, ukupnu listu dodataka na platu i drugih beneficija državnih službenika (npr. dodaci za članove porodice, obrazovanje, nakande u slučaju bolesti, porodiljsko odsustvo ili povrede na radu), odnos između osnovne plate i varijabilnog dela plate itd.

Drugi ključni princip nesumnjivo je pravičnost sistema plata. Ključni pod-princip koji bi trebalo da obezbedi (internu) pravičnost sistema je princip „ista plata za isti posao”, i podrazumeva pravilo da nivo plate određenog radnog mesta treba da odgovara nivou odgovornosti, složenosti i značaja navedenog radnog mesta u sistemu državne uprave.<sup>63</sup> Da bi se sproveo ovaj princip, svako se radno mesto podvrgava analitičkoj proceni (razvrstavanja), kako bi se ocenio nivo njegove odgovornosti, složenosti i značaja, i odredio položaj u hijerarhiji radnih mesta (kategorija, zvanje) koji se dalje povezuje sa odgovarajućim platnim razredom.<sup>64</sup> Najčešće korišćene metode za procenu/razvrstavanje radnih mesta u državnoj upravi u evropskim zemljama su klasifikacija radnih mesta i sistem bodovanja faktora.<sup>65</sup>

Pri klasifikaciji radnih mesta, svaka kategorija radnog mesta najpre se opisuje u skladu s ključnim kriterijumima poslova koji se obavljaju u toj kategoriji (npr. nivo odgovornosti, nivo komunikacije, potrebne kvalifikacije i iskustvo, itd.), a konkretna radna mesta se raspoređuju u odgovarajuće kategorije na osnovu toga koliko blisko odgovaraju utvrđenim opštim opisima kategorije (platne grupe). Ovi uopšteni opisi obično sadrže upućivanje na kriterijume kao što su složenost posla, vrste odluka koje se mogu doneti, opseg rukovodećih odgovornosti, znanje, iskustvo i veštine potrebne za svaku kategoriju, i sl. Prednost metode klasifikacije radnih mesta je da ju je jednostavno kreirati i primeniti. Obično se ovaj koncept lako razume i prihvata u organima uprave. Nedostatak, međutim, je u tome što ovaj metod nije dovoljno transparentan, pa može biti podložan zloupotrebama.<sup>66</sup>

Sistem bodovanja faktora podrazumeva odabir nekoliko faktora koji odlikuju sve važne elemente jedne kategorije radnih mesta (npr. odgovornost, odlučivanje, složenost i sl.). Bodovi se dodeljuju za svaki od utvrđenih faktora prema nivou koji najbolje odgovara poslovima na navedenom radnom mestu. Dodeljeni bodovi sabiraju se za svaki faktor da bi se dobio njihov ukupan broj za određeno radno mesto.

<sup>63</sup> Odeljenje za razvoj Velike Britanije i Svetska banka, *Državna uprava Republike Srbije – analiza sistema plata i nagrađivanja*, Beograd 2004.

<sup>64</sup> Da bi analitička procena radnog mesta mogla da se izvede na odgovarajući način, prethodno je potrebno detaljno izanalizirati glavne odgovornosti i dužnosti i sastaviti kvalitetan opis radnog mesta, koji će predstavljati osnovu za analitičku procenu.

<sup>65</sup> A. Rabrenović, V. Vlajković, D. Ahmetović, „Analitička procena radnih mjesta”, u: G. Virant *et al*, *Upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj službi*, TT concept, Sarajevo 2015, 73-86.

<sup>66</sup> *Ibid.*

Radna mesta se raspoređuju u kategorije na osnovu ukupnih bodova, u skladu s utvrđenim opsegom za svaku kategoriju. Prednost sistema bodovanja faktora je u tome što se može dokumentovati i ne može se lako zloupotребiti. Primena ovog sistema, međutim, veoma je zahtevna. Njen preduslov je postojanje detaljnih opisa poslova u svim organima uprave, kao i veliki angažman zaposlenih da bi se sistem sproveo i održao.<sup>67</sup>

Princip pravičnosti plata jedan je od osnovnih Sigma principa javne uprave u oblasti upravljanja ljudskim resursima. Pored toga i u Preporuci Saveta Evrope R (2000) 6 Komiteta ministara država članica o statusu državnih službenika u Evropi<sup>68</sup> u tački 12 ističe se da državni službenici treba da imaju odgovarajuću zaradu, srazmerno svojim odgovornostima i funkciji, čime se promovise princip „ista plata za isti posao“.

Pravičnost sistema plata takođe se osigurava postojanjem odgovarajuće razlike između najviše i najniže plate, koji se naziva «faktor dekompresije». Nizak nivo dekompresije ukazuje obično na to da najviša radna mesta u državnoj upravi nisu dovoljno plaćena, i da samim tim državni službenici na nižim radnim mestima nisu motivisani da napreduju na više radno mesto i preuzmu viši nivo odgovornosti. Nizak nivo dekompresije može ukazivati i na to da su niža radna mesta suviše visoko plaćena, što je ređi slučaj u praksi. Sigma u svom Metodološkom aneksu preporučuje da faktor dekompresije bude između od 1:2 i 1:10, kako bi se obezbedila pravičnost sistema,<sup>69</sup> što je prilično širok raspon dekompresije plata.

Treći ključni princip sistema plata koji ćemo analizirati jeste princip transparentnosti, koji se obezbeđuje smanjenjem stepena diskrecije pri utvrđivanju nivoa plate državnog službenika. Osnovna plata trebalo bi da predstavlja glavni element ukupne plate, tako da čini njenih najmanje 80–90 procenata,<sup>70</sup> što doprinosi transparentnosti sistema i predvidivosti nivoa fonda zarada.<sup>71</sup> Takođe, postojanje velikog broja dodataka na platu daje osnov za preširoko diskreciono odlučivanje rukovodioca o platama podređenih i doprinosi kulturi u kojoj državni službenici zavise od rukovodilaca, a ne od zakonom utvrđenih normi, što podriva princip zakonitosti u upravi. Zbog toga davanje beneficija u dobrima i uslugama (npr. dodela stanova, korišćenje mobilnih telefona, službenih automobila...) ne bi trebalo da bude uobičajena praksa. Smatra se da je skupo administrirati i obezbeđivati takvu vrstu beneficija, kao i da službenici lako mogu biti stavljeni u neravnopra-

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Preporuku je usvojio Komitet ministara 24. februara 2000. godine, na 669. sastanku zamenika ministara. Preporuka se odnosi na praćenje sprovođenja Preporuke Parlamentarne skupštine 1303 (1996) u kojoj je od Komiteta ministara traženo da uključe definisanje evropskih pravnih instrumenata za državnu službu i Preporuke Parlamentarne skupštine 1322 (1997) o državnoj upravi u proširenoj Evropi.

<sup>69</sup> SIGMA/OECD, *Methodological Framework for the Principles of Public Administration*, OECD publishing, Paris, 2017, 96.

<sup>70</sup> Odeljenje za razvoj Velike Britanije i Svetska banka, *ibid.*, 5–6.

<sup>71</sup> G. Reid, J. Orac, 30–31.

van položaj ukoliko se rukovodiocima dozvoli da odlučuju kojim službenicima će takve beneficije dati, a kojima uskratiti.<sup>72</sup>

Najzad, da bi se obezbedila transparentnost, potrebno je da informacije o strukturi i visini plata budu lako dostupne javnosti. U sadašnjem vremenu kompjuterizacije i dostupnosti informacija putem veb-portala, informacije o platama državnih službenika trebalo bi da budu lako dostupne svim građanima kao poreskim obveznicima iz čijih se prihoda finansiraju plate državnih službenika.

Kompetitivnost plata i nagrađivanja u državnoj upravi u odnosu na privatni sektor je sledeći važan princip kome ćemo posvetiti pažnju. Da bi državna uprava mogla da privuče i zadrži kadrove sa odgovarajućim znanjima, veštinama i motivacijom za obavljanje poslova, mora biti u mogućnosti da ponudi odgovarajući nivo plate, koja će moći da zadovolji potrebe njenih zaposlenih.

Ranije beneficije koje je javni sektor nudio zaposlenima, kao što su sigurnost radnog mesta tokom celog radnog veka i viši nivo socijalne sigurnosti u odnosu na privatni sektor, mogle su, bar donekle, da kompenzuju niže nivoe plate u odnosu na privatni sektor. To sada, međutim, više nije slučaj. Širenjem sistema socijalne sigurnosti na privatni sektor, kojim se izjednačavaju uslovi socijalne zaštite u javnom i privatnom sektoru, kao i smanjenjem garancije stalnosti radnog mesta u javnom sektoru, oslabljen je sistem ukupnih beneficija rada u javnom sektoru.<sup>73</sup>

S druge strane, rad u državnoj upravi postaje sve složeniji i zahtevniji. Današnje nacionalne ekonomije i društva su otvoreniji za međunarodne uticaje nego što je to ranije bio slučaj, stvara se potražnja za novim uslugama i povećavaju očekivanja u pogledu kvaliteta pruženih usluga.<sup>74</sup> Tehološka revolucija stvara novi potencijal za razvoj usluga elektronske uprave, a budžetska ograničenja zahtevaju nova inovativna rešenja koja će podići efikasnost i delotvornost rada uprave. Tržište rada je dinamično, sve je veća potreba za kadrovima koji novim znanjima i veštinama mogu da odgovore na savremene izazove.

Da bi osigurale kompetitivnost na tržištu rada, državne uprave moraju da vode računa da plate njihovih zaposlenih budu u skladu sa tržišnim uslovima. Zbog toga su neke razvijene zemlje OECD-a, kao što je npr. Japan, uvele zakonsku obavezu jednogodišnjeg sprovođenja ankete o nivoima plata u javnoj upravi i privatnom sektoru, na osnovu kojih se vrši njihovo redovno usklađivanje, kako bi se obezbedila kompetitivnost plata u javnom sektoru.

<sup>72</sup> Odeljenje za razvoj Velike Britanije i Svetska banka, *ibid*, 6–7.

<sup>73</sup> OECD, *The Public Sector Salary System in Slovenia, OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, 2012, 48, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167551-en>, 12.6.2014.

<sup>74</sup> *Ibid*.

Princip kompetitivnosti plata u državnoj upravi, međutim, mora uvek da bude izbalansiran sa principom fiskalne održivosti. U vreme ekonomske krize, kada države pokušavaju da smanje troškove javne potrošnje, pitanje visine, odn. odgovarajućeg iznosa plata, više se ne postavlja kao prioritet, već se sve veća pažnja posvećuje principu fiskalne održivosti. Princip fiskalne održivosti označava neophodnost da ukupan iznos plata, tj. fond zarada, bude unutar budžetskih ograničenja, i da kao takav bude održiv i u budućnosti. Da bi se ova održivost obezbedila u vreme kada su budžetski prihodi sve ograničeniji, veliki broj država pribegava smanjenju ukupnog fonda zarada zamrzavanjem ili smanjivanjem nivoa plata u javnom sektoru.<sup>75</sup> Posebnu pažnju principu fiskalne održivosti posvetićemo u odeljku o merama koje su evropske zemlje primenile u oblasti plata i nagrađivanja u državnoj upravi u vreme ekonomske krize koja je započela 2008. godine, a čiji se efekti još osećaju.

Najzad, poseban princip koji privlači mnogo pažnje kako u državnoj upravi, tako i u široj javnosti, jeste nagrađivanje na osnovu rezultata rada (*performance related pay*), koje je u državnu upravu, kao što smo pomenuli u prethodnom odeljku, došlo pod uticajem praksi iz privatnog sektora. Interesantno je da je nagrađivanje na osnovu rezultata rada uvedeno u različitim oblicima čak u dve trećine zemalja OECD-a, a uvodi se takođe i u velikom broju zemlja u tranziciji.<sup>76</sup> Uobičajeno je da se bonusi isplaćuju na godišnjem nivou, uzimajući u obzir rezultate rada ostvarene tokom cele prethodne godine, najčešće putem horizontalnog napredovanja na platnoj skali, koja omogućava da službeniku bude povećana plata bez obzira na to što nema uslova za napredovanje na više radno mesto u hijerarhiji organizacije.<sup>77</sup>

Iako većina državnih službenika smatra da plata treba da bude u skladu s rezultatima rada radi bolje motivacije za rad, istraživanja koja su sprovedena u uporednoj praksi pokazala su da je nagrađivanje na osnovu ocenjivanja u državnoj upravi prilično kontroverzno pitanje. Sistemi u kojima je povećanje plate povezano sa ocenjivanjem često nagrađuju ograničen broj državnih službenika, čime se stvara rizik od toga da će većina državnih službenika koja ne dobije povećanje plate biti demotivisana za rad, posebno ukoliko se sistem ocenjivanja ne vidi kao valjan i objektivan.<sup>78</sup> Državni službenici često naglašavaju da drugi, subjektivni elementi imaju presudan uticaj pri ocenjivanju, čime se stvara nezadovoljstvo i otpor službenika prema čitavom sistemu ocenjivanja. Istraživanja sprovedena u nekim zemljama OECD-a pokazala su da je uvođenje sistema nagrađivanja na osnovu rezultata rada ugrozilo poverenje između zaposlenih i njihovih rukovodilaca, što je dovelo do smanjenja posvećenosti

<sup>75</sup> OECD, *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, OECD publishing, Paris 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en>, 15.5.2014.

<sup>76</sup> OECD, *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, 2005, 38.

<sup>77</sup> OECD, «The State of Public Service, Preliminary findings based on a first analysis of the results of the 2006 surveys on Strategic Human Resource Management and Comparison of Employment in the Public Domain», *Paper for discussion at the Public Employment and Management Working Party (PEMWP)*, 2006, 78.

<sup>78</sup> The World Bank, *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*, Washington DC 2003.



državnih službenika ostvarenju ciljeva organizacije.<sup>79</sup> Slično tome, istraživanja sprovedena u Velikoj Britaniji o postojećim sistemima nagrađivanja na osnovu rezultata, koji su se zasnivali na individualnoj oceni rada, pokazala su da je motivacija državnih službenika opala i da je većina službenika bila veoma razočarana celokupnim sistemom.<sup>80</sup> Mnoge studije, s druge strane, ukazuju da nagrađivanje na osnovu rezultata rada nije ključni faktor za motivaciju službenika, već su glavni motivacioni faktori zadovoljstvo poslom i mogućnost napredovanja u službi.<sup>81</sup> Ekonomski teoretičari takođe naglašavaju da ljudska motivacija ne može biti redukovana samo na spoljne, novčane podsticaje, već da veoma značajnu ulogu ima i unutrašnja motivacija, koja se zasniva na uživanju u obavljanju određenog posla.<sup>82</sup>

Uprkos žestokim kritikama, nagrađivanje na osnovu ocenjivanja funkcioniše i dalje u velikom broju zemalja OECD-a, a uvodi se i u velikom broju zemalja u tranziciji. Razloge za to ne bi trebalo tražiti u samoj osobenosti instituta nagrađivanja na osnovu ocenjivanja, već u širem sistemu organizacionih promena, koje sa sobom povlače uvođenje ocenjivanja službenika. Naime, uvođenje sistema ocenjivanja povezanog sa nagrađivanjem prirodno se dovodi u vezu sa uvođenjem drugih novih instituta, kao što su postavljanje organizacionih ciljeva, pojašnjenje postavljenih zadataka, poboljšanje komunikacije između zaposlenog i rukovodioca, fleksibilnost u radu i sl., što sve zajedno ima pozitivan efekat na organizaciono upravljanje.<sup>83</sup> Najzad, u cilju prevazilaženja problema koji se javljaju pri individualnom nagrađivanju na osnovu ocenjivanja, neke zemlje (kao što su npr. Finska, Nemačka i Velika Britanija), uvode elemente sistema nagrađivanja grupe službenika koje su dobro obavile određeni zadatak, čime se prevazilaze individualne podele i jača timski rad u državnoj upravi.<sup>84</sup>

Imajući u vidu oprečna mišljenja o nagrađivanju na osnovu rezultata rada, ovaj princip neće biti posebno analiziran u kontekstu pojedinačne analize sistema plata i nagrađivanja državnih službenika u evropskim zemljama. Umesto toga, ovom principu posvetiće se pažnja u okviru principa transparentnosti plate, tj. obezbeđenja njene adekvatne strukture.

---

<sup>79</sup> H.G. Rainey, E. Kellough, „Civil Service Reform and Incentives in the Public Service”, in *The Future of Merit, Twenty Years after the Civil Service Reform Act*, (eds. James P. Pfiffner, Douglas A. Brook), Washington DC 2000.

<sup>80</sup> J. Makinson, *Incentives for Change: Rewarding Performance in National Government Networks*. Public Services Productivity Panel, HM Treasury, London 2000.

<sup>81</sup> OECD, *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, *ibid.*

<sup>82</sup> B. S. Frey, *Not Just for the Money, An Economic Theory of Personal Motivation*, Edward Elgar, Cheltenham, Brookfield 1997.

<sup>83</sup> OECD, *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, *ibid.*

<sup>84</sup> The World Bank, *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*, *ibid.*

### 3. SISTEMI PLATA U ZEMLJAMA ČLANICAMA EVROPSKE UNIJE

#### 3.1. Nemačka

##### 3.1.1. Pravni i institucionalni okvir

Službenički sistem Savezne Republike Nemačke zasniva se na tradicionalnim principima koji datiraju još od kraja XVIII veka.<sup>85</sup> Ti principi su: stalno zaposlenje tokom čitavog radnog veka, lojalnost i posvećenost radu u državnoj upravi i ostvarenju javnog interesa, politička neutralnost, odgovarajuća zarada i nepostojanje prava na štrajk.<sup>86</sup> U skladu sa „legalističkom” upravnom kulturom, koja je zasnovana na strogom poštovanju i primeni propisa, personalnu strukturu državnih službenika i dalje karakteriše jaka dominacija pravnika, poznata kao *juristen-monopol*.<sup>87</sup>

Status državnih službenika saveznih organa državne uprave regulisan je saveznim Zakonom o državnim službenicima (*Bundesbeamtengesetz*).<sup>88</sup> Savezna država ima takođe ovlašćenje da donosi i „okvirne” propise koji sadrže uputstva za donošenje propisa federalnih jedinica u oblasti službeničkog zakonodavstva. Okvirni propisi moraju biti specifikovani i implementirani od strane parlamenata federalnih jedinica da bi mogli da se primenjuju kako u državnoj upravi federalnih jedinica, tako i u organima lokalne samouprave. Iz tog je razloga status državnih službenika gotovo identičan na saveznom nivou i u federalnim jedinicama, iako svaka federalna jedinica ima svoj poseban zakon o državnim službenicima (postoji ukupno 16 zakona).<sup>89</sup> Član 33, stav 4 Osnovnog zakona predviđa da se vršenje javnih ovlašćenja poverava „pripadnicima javnog sektora koji se nalaze u posebnom odnosu poverenja i lojalnosti koji se regulišu propisima javnog prava”. Na taj način su državni službenici definisani kao lica koja se prvenstveno nalaze u posebnom odnosu poverenja i lojalnosti prema državi, dužna da svoje poslove obavljaju u cilju ostvarenja javnog interesa.

Državni službenici (*Beamten*) obavljaju poslove u ključnim oblastima tradicionalne uprave, pre svega na pozicijama koje podrazumevaju vršenje javnih ovlašćenja i nadzor nad obavljanjem upravnih poslova. Međutim, pojam državnog službenika dosta je širi nego u drugim evropskim zemljama jer uključuje i zaposlene u obrazovanju. Nasuprot tome, zaposleni u javnom sektoru (*Angestellten*) uključuju zaposlene u

<sup>85</sup> A. Rabrenovic, „Osnovni elementi pravnog položaja državnih službenika Savezne Republike Nemačke – Veberova birokratija u novom ruhu?“, u *Uvod u pravo Nemačke* (ur. M. Vasiljević, V. Čolović), 224–240.

<sup>86</sup> C. Reichard, M. Rober, „Inertia of Education and Recruitment in the German Civil Service”, 3. rad predstavljen na konferenciji EGPA u Tuluzu, 8–10.9.2010.

<sup>87</sup> H. U. Derlien, Hans-Ulrich, „Historical Legacy and Recent Developments in the German Higher Civil Service”, *International Review of Administrative Sciences*, No. 57, 1991, 385–401.

<sup>88</sup> Federalni zakon o državnim službenicima od 5.2.2009, *BGBI. I*, 160, koji je poslednji put izmenjen članom 2 Zakona od 29.11. 2018, Federalni zakon, *Službeni glasnik I*, 2232.

<sup>89</sup> Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany, „The Public Service of Germany”, 2000, 37, *www.bmi.bund.de*, 12.7.2012.

zdravstvu i insitucijama socijalnog osiguranja. Pored toga, posebna kategorija zaposlenih, koja podrazumeva tehničko i pomoćno osoblje, jesu nameštenici (*Arbeiter*). Oko 40 procenata ukupnog broja zaposlenih u okviru javnog sektora čine državni službenici, dok 60 procenata čine zaposleni u javnom sektoru i nameštenici.<sup>90</sup>

Sistem plata državnih službenika u Saveznoj Republici Nemačkoj regulisan je Zakonom o platama državnih službenika (*Bundesbesoldungsgesetz BBesG*).<sup>91</sup> Ovaj zakon takođe reguliše i plate sudija i vojnih lica. Zakon o platama državnih službenika primenjuje se na sve državne službenike na saveznom nivou, kao i na organizacije koje je osnovala Savezna vlada. Do federalne reforme 2007. godine plate državnih službenika federalnih jedinica bile su regulisane saveznim propisom, a nakon toga su sve države počele samostalno da odlučuju o platama svojih državnih službenika. Danas gotovo sve države (*Länders*) imaju sopstveno pravno uređenje sistema plata državnih službenika. Postoje, međutim, pozivi da savezna država ponovo preuzme nadležnost pravnog regulisanja sistema plata federalnih jedinica, jer „siromašnije“ države isplaćuju državne službenike manje nego što je ponuđeno saveznim propisima.<sup>92</sup>

Osnovni princip sistema plata Nemačke državne uprave jeste princip odgovarajuće naknade za rad (*Alimentationsprinzip*), koji je i jedan od osnovnih principa profesionalne državne uprave garantovan Osnovnim zakonom.<sup>93</sup> Ovaj princip predviđa da je poslodavac dužan da pruži odgovarajuću kompenzaciju/naknadu, kako aktivnim državnim službenicima, tako i državnim službenicima sa invaliditetom ili onima koji su stekli uslove za penziju. Odgovarajuća naknada za rad državnih službenika trebalo bi da omogući da se službenici u potpunosti posvete poslu, jer samo finansijski nezavisan državni službenik može da obavlja funkcije koje su mu dodeljene Osnovnim zakonom.

Za razliku od drugih zaposlenih u javnom sektoru, plata državnog službenika ne smatra se direktnom naknadom za individualni rad, već celokupnom kompenzacijom za rad u cilju ostvarenja javnog interesa. Drugim rečima, pošto državni službenici stavljaju svoj celokupni radni potencijal u službu opšte javnosti i izvršavaju državne poslove tokom čitavog radnog veka, oni moraju da imaju odgovarajuću naknadu za svoje „služenje“ društvu.<sup>94</sup>

---

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> Savezni zakon o platama, verzija od 19.6.2009, *Službeni list I*, 1434, poslednji put izmenjena članom 4 Zakona od 29.11.2018, *BGBI. I*, 2232, u daljem tekstu: Savezni zakon o platama Nemačke.

<sup>92</sup> EIPA, “The Regulation of Executive Pay in the Public and Semi-Public Sector across the European Union”, EIPA, 2015, 52.

<sup>93</sup> Čl. 33, st. 5 Osnovnog zakona Savezne Republike Nemačke, 23.5.1949.

<sup>94</sup> Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany, *The Public Service of Germany, attractive and modern employer*, 2014, 74, [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de), 17.7.2018.



### 3.1.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta

Za profesionalno i delotvorno obavljanje zadataka javnih službi razvijena je odgovarajuća struktura karijere koja pokriva širok spektar funkcija. Različiti poslovi zahtevaju službenike sa završenom posebnom obukom. Složen sistem karijere, utemeljen na pohađanju posebne obuke, trebalo bi da omogući državnim službenicima da preuzimaju ne samo pojedinačne već i sve zadatke povezane s određenom karijerom. Činjenica da se državnom službeniku mogu dodeliti razne uloge u okviru karijernog razvoja takođe osigurava veću fleksibilnost u upravljanju ljudskim resursima.<sup>95</sup>

Postoje četiri osnovne klase razvoja karijere: osnovna, srednja, viša i visoka klasa. Pripadnost karijernoj klasi zavisi od odgovarajućeg stepena obrazovanja. Za razvoj karijere u karijernim klasama, sa izuzetkom osnovne klase, državni službenici moraju da prođu obuku, koja može trajati od godinu dana do tri godine, i nakon nje moraju da polažu poseban ispit. Uslovi za ulazak u različite karijerne klase i napredovanje u njima prikazani su u tabeli br. 5.

**Tabela br. 5. Klasifikacija radnih mesta i karijerni razvoj državnih službenika u Nemačkoj**

Karijerne klase	Uslovi	Trajanje posebne obuke
Osnovna klasa ( <i>einfacher Dienst</i> ) €	Savremena srednja škola ili ekvivalentno obrazovanje	Nije primenljivo
Srednja klasa ( <i>mittlerer Dienst</i> ) €	Tehnička srednja škola ili savremena srednja škola, kao i odgovarajuća obuka	Minimum godinu dana, obično dve godine
Viša klasa ( <i>gehobener Dienst</i> ) €	Školsko obrazovanje na osnovu kog se može upisati fakultet	Tri godine
Visoka klasa ( <i>böherer Dienst</i> ) €	Master ili drugo odgovarajuće univerzitetsko obrazovanje u odgovarajućoj oblasti (pravo, ekonomija, finansije, društvene nauke i sl.)	Minimum 18 meseci, obično dve godine

Izvor: Ministarstvo unutrašnjih poslova Nemačke, *Federalna javna služba*, 2014.

U nemačkom službeničkom sistemu sva radna mesta razvrstana su u platne razrede Zakonom o platama državnih službenika. Zakon ne govori izričito o načinu razvrstavanja radnih mesta, ali se u praksi koristi metoda klasifikacije radnih mesta, koju sprovodi Ministarstvo unutrašnjih poslova za sva nova radna mesta.

Sva radna mesta razvrstana su u četiri platne lestvice – A, B, C i D. Lestvice A i B propisuju osnovnu platu državnih službenika i vojnih lica; lestvica C reguliše osnovne plate profesora i nastavnika u visokoobrazovnim institucijama, dok lestvi-

<sup>95</sup> K. Andreas Otto, "Civil Service Salary System in Germany and Recent Reform Trends", paper presented at the seminar on *Remuneration Systems for Civil Servants and Salary Reform*, Civil Service Department under the Lithuanian Interior Ministry and SIGMA, Vilnius 2006, 3.

ca R propisuje osnovne plate sudija i javnih tužilaca. Državni službenici u platnim razredima od A2 do A16 (velika većina državnih službenika i vojnih lica) i zaposleni u platnim razredima od C1 do C4 (profesori i nastavnici u visokoobrazovnim institucijama) primaju osnovne plate koje omogućavaju horizontalno napredovanje putem platnih koraka, dok državni službenici u platnim razredima od B1 do B11 primaju fiksne plate (državnih sekretara, pomoćnika ministra, načelnika odeljenja, direktora organa uprave, generala itd.). Platna lestvica R (za sudije i javne tužioce) sadrži i osnovne plate koje omogućavaju horizontalno napredovanje (od R1 i R2) kao i fiksne plate (od R3 do R10).<sup>96</sup>

### 3.1.3. Struktura i visina plata u državnoj upravi Nemačke

Plata državnih službenika sastoji se od osnovne plate i dodataka na platu. Osnovna plata određuje se na osnovu platnog razreda radnog mesta na kome se službenik nalazi. Platni razredi utvrđeni su na Platnoj lestvici organa federacije (*Bundesbesoldungsordnungen*), Zakonom o platama.<sup>97</sup>

Kao što smo pomenuli, platni razredi u grupi A dodeljuju se državnim službenicima različitih karijernih lestvica, i to:

- osnovna klasa – platni razredi od A2 do A6;
- srednja klasa – platni razredi od A6 do A9;
- viša klasa – platni razredi od A9 do A13;
- visoka klasa – platni razredi od A13 do A16 i od B1 do B11.

Platni razredi za platnu grupu A prikazani su u tabeli br. 6.

Napredovanje u platnim koracima (tzv. „napredovanje po horizontali“) zasniva se na određenom periodu (dve, tri ili četiri godine) i zadovoljavajućoj oceni rada. Ako radni učinak nije zadovoljavajući, državni službenik ne može preći horizontalno u naredni platni razred. Na početku karijere može se napredovati na svake dve godine, a zatim posle tri ili četiri godine. Time se uzima u obzir činjenica da se iskustvo brže stiče na početku karijere. Državni službenici koji su već stekli profesionalno iskustvo unutar ili izvan uprave i imaju dodatne kvalifikacije, mogu da budu raspoređeni u viši platni korak unutar platnog razreda.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> The Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany, 75.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> *Ibid.*, 83.

Ukoliko državni službenik dobije nekoliko uzastopnih odličnih ocena, može da pređe u viši platni razred i pre uobičajenog vremena.<sup>99</sup> Izmene i dopune Zakona o državnim službenicima iz 1997. godine omogućile su ubrzano napredovanje kroz platne korake, što omogućava da državni službenici na osnovu odličnih rezultata rada budu brzo i adekvatno nagrađeni, čime se poboljšava i njihova motivacija za rad. Da bi se, s druge strane, sprečilo da većina državnih službenika dobije ubrzano unapređenje putem platnih koraka, postoje ograničenja u pogledu broja državnih službenika koji mogu ubrzano da napreduju. Tako Zakon o platama državnih službenika predviđa da samo 15 procenata državnih službenika i vojnih lica na platnoj lestvici A ima pravo da pređe u sledeći platni korak na osnovu odličnih rezultata rada.<sup>100</sup>

Platna grupa	korak 1	korak 2	korak 3	korak 4	korak 5	korak 6	korak 7	korak 8
A 2	2.193,09	2.241,94	2.292,11	2.329,71	2.368,58	2.407,44	2.446,28	2.485,15
A 3	2.277,07	2.328,45	2.379,84	2.421,22	2.462,58	2.503,94	2.545,32	2.586,68
A 4	2.324,72	2.386,12	2.447,54	2.496,43	2.545,32	2.594,21	2.643,08	2.688,23
A 5	2.342,24	2.418,70	2.480,11	2.540,31	2.600,49	2.661,92	2.722,07	2.780,99
A 6	2.392,38	2.481,41	2.571,63	2.640,58	2.712,04	2.780,99	2.857,45	2.923,89
A 7	2.511,48	2.590,46	2.694,53	2.801,04	2.905,09	3.010,39	3.089,37	3.168,34
A 8	2.656,89	2.752,17	2.886,28	3.021,69	3.157,05	3.251,07	3.346,34	3.440,36
A 9	2.867,47	2.961,50	3.109,43	3.259,85	3.407,74	3.508,29	3.612,89	3.714,89
A 10	3.069,30	3.198,41	3.385,21	3.572,83	3.763,94	3.896,95	4.029,92	4.162,96
A 11	3.508,29	3.705,84	3.902,11	4.099,66	4.235,24	4.370,82	4.506,40	4.642,01
A 12	3.761,38	3.995,09	4.230,09	4.463,79	4.626,49	4.786,59	4.948,00	5.112,00
A 13	4.410,86	4.630,37	4.848,57	5.068,09	5.219,17	5.371,54	5.522,59	5.671,08
A 14	4.536,10	4.818,87	5.102,96	5.385,72	5.580,68	5.776,98	5.971,94	6.68,23
A 15	5.544,54	5.800,22	5.995,18	6.190,17	6.385,16	6.578,83	6.772,52	6.964,89
A 16	6.116,56	6.413,57	6.638,22	6.862,90	7.086,29	7.312,27	7.536,93	7.759,03

Izvor: Aneks IV Saveznog zakona o platama Nemačke (*Bundesbesoldungsgesetz – BBesG*)

Plate visokih rukovodećih radnih mesta u državnoj upravi i vojsci određene su platnom lestvicom B, na kojoj ne postoji mogućnost napredovanja. Smatra se da najviša rukovodeća radna mesta podrazumevaju već izgrađene profesionalne sposobnosti, tako da ne postoji potreba napredovanja u platnom razredu. Takođe, nemogućnost napredovanja na ovim radnim mestima kompenzuje se visokim nivoima plata. Platna skala B, s primerima njome obuhvaćenih radnih mesta, prikazana je u tabeli br. 7.

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> T. Weber et al, *Germany – Reporting the remuneration of national civil servants for A65 purposes*, [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/6939681/9010625/Handbuch\\_Art65\\_1\\_4.pdf/83620cb0-5a63-4ad6-8075-c32a0af550c1](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/6939681/9010625/Handbuch_Art65_1_4.pdf/83620cb0-5a63-4ad6-8075-c32a0af550c1), 10.10.2018.

**Tabela br. 7. Platni razredi grupe B – rukovodeća radna mesta državnih službenika i vojnih lica**

Platna grupa	Osnovna plata (mesečni iznos u evrima)	Primeri radnih mesta
B 1	6.964,89	Rukovodioci organizacionih jedinica određenih organa uprave
B 2	6.964,89	Rukovodioci organizacionih jedinica određenih organa uprave
B 3	8.567,32	Rukovodioci organizacionih jedinica određenih organa uprave
B 4	9.065,73	Direktor Centralne banke
B 5	9.637,77	Ambasador
B 6	10.181,40	General major
B 7	10.705,62	Direktori određenih organa uprave
B 8	11.254,37	Direktori određenih organa uprave
B 9	11.934,86	Generalni sekretar u određenim ministarstvima
B 10	14.048,61	Generalni sekretar u određenim ministarstvima
B 11	14.594,79	Državni sekretar u ministarstvu

Izvor: Aneks IV Saveznog zakona o platama Nemačke.

Faktor dekompresije (razlika između najviše i najniže plate) za službenička radna mesta u organima uprave je 1 : 6,6. Međutim, ako se posmatraju radna mesta koja zahtevaju univerzitetsko obrazovanje, faktor dekompresije je dosta niži, i iznosi 1: 3,3, što je takođe u skladu sa međunarodnim standardima.

Pored osnovne plate, državni službenici imaju pravo i na dodatke na platu, koji su takođe detaljno regulisani Saveznim zakonom o platama. Zakon detaljno uređuje dodatke na platu za radna mesta, koja su razvrstana u odgovarajuća zvanja, u Aneksu IX Saveznog zakona o platama. Radi se dodacima na platu u zavisnosti od funkcije koju državni službenik obavlja, kao što su funkcionalni dodatak i dodatak za poziciju (npr. ukoliko državni službenik radi u ministarstvu, a ne u nekom drugom organu uprave, dobiće dodatak za rad u ministarstvu). Pored toga, postoje i dodaci za teške uslove rada, prekovremeni rad itd.<sup>101</sup> Posebni dodaci daju se zaposlenima u inostranstvu.<sup>102</sup> Državni službenici mogu dobiti i posebne godišnje naknade i nagrade.

Svi državni službenici, bez obzira na radno mesto, imaju pravo na porodični dodatak.<sup>103</sup> Porodični dodatak plaća se onim državnim službenicima koji su u braku ili su udovci/udovice, razvedenim službenicima koji izdržavaju bračnog druga, kao i svima koji imaju decu.<sup>104</sup>

<sup>101</sup> The Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany, 81.

<sup>102</sup> Aneks VI Saveznog zakona o platama Nemačke.

<sup>103</sup> Aneks V Saveznog zakona o platama Nemačke.

<sup>104</sup> Porodični dodatak iznosi 147,78 evra mesečno za prvo dete, 274,10 evra za drugo, a za treće i svako naredno dete 393,57 evra. Aneks V Saveznog zakona o platama.

## 3.1.4. Kompetitivnost

Kompetitivnost plata državnih službenika obezbeđuje se analizom prosečnih troškova života, kao i trenda kretanja plata u privatnom sektoru u postupku pregovora između Vlade i sindikata. Iako se nivoi plata državnih službenika određuju zakonom, pripremi zakona prethodi dugotrajno pregovaranje sa reprezentativnim sindikatima javnog sektora, koje se odvija na svake dve godine.<sup>105</sup> Prilikom donošenja propisa Federalna vlada ima obavezu da se konsultuje sa velikom brojem sindikata i profesionalnih asocijacija, kao što su npr. Nemačka asocijacija državnih službenika, Nemačka federacija sindikata, Hrišćanska federacija sindikata i dr.. Pošto se plate ne uređuju kolektivnim ugovorom, taj se nedostatak kompenzuje davanjem aktivnog prava na učestvovanje u pripremi nacrt zakona i podzakonskih propisa.<sup>106</sup>

Nakona završetka pregovora sa sindikatima, Savezna vlada podnosi nacrt zakona o izmenama i dopunama saveznog zakona o platama parlamentu. Stav sindikata uvek se prilaže kao aneks predloga zakona koji se upućuje parlamentu. Nacrt predloga zakona koji se odnosi na plate podnosi se zajedno sa prethodno zaključenim kolektivnim ugovorom, u kome su detaljno analizirani relevantni aspekti ekonomske situacije.<sup>107</sup> Primer ekonomskih proračuna koji su prethodili povećanju plata državnih službenika u periodu 1998–2005. dat je u tabeli br. 8.

**Tabela br. 8. Procentualno povećanje plata državnih službenika na osnovu povećanja troškova života i rasta plata u privatnom sektoru u periodu 1998–2005.**

Godina	Povećanje troškova života	Prosečno povećanje plata u privatnom sektoru	Povećanje plate u javnoj upravi	
			Opšti kolektivni ugovor	Državni službenici
1998	0,9%	2,0%	1,5%	1,5%
1999	0,6%	3,1%	3,1%	2,9%
2000	1,4%	2,5%	2,0%	-
2001	2,0%	2,3%	2,4%	1,8%
2002	1,4%	3,2%	-	2,2%
2003	1,1%	2,4%	2,4%	2,4%
2004	1,6%	2,0%	2,0%	2,0%
2005	2,0%	2,0%	1,0%	-

Izvor: K. Andreas Otto, “Civil Service Salary System in Germany and Recent Reform Trends”, paper presented at the seminar on “Remuneration Systems for Civil Servants and Salary Reform”, Vilnius 2006.

<sup>105</sup> OECD, *Human Resources Management Country Profiles Germany*, OECD, 2012, <https://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Germany.pdf>, 12.12.2018.

<sup>106</sup> *Ibid*, 38.

<sup>107</sup> K. Andreas Otto, 7.



## 3.2. Austrija

### 3.2.1. Pravni i institucionalni okvir

Službenički sistem Austrije jedan je od tipičnih primera tradicionalnog veberovskog sistema, zasnovanog na profesionalizmu i služenju javnom interesu. Služenje javnom dobru nepristrasnim izvršavanjem političkih pravila i propisa i dalje je visoko cenjeno i predstavlja jednu od glavnih odlika službeničkog društvenog identiteta.<sup>108</sup> Tradicionalni veberovski sistem, međutim, nije ostao imun na reformske mere usmerene na povećanje efikasnosti i delotvornosti rada uprave, koje su u poslednjih nekoliko dekada, pod talasom novog javnog menadžmenta, zahvatile i druge zemlje OECD-a.<sup>109</sup>

Veberovski model službeničkog sistema Austrije zasnovan je na pojmu državnog službenika (*Beamte*), koji ima garanciju stalnog zaposlenja u državnoj upravi do kraja radnog veka i posebne penzijske beneficije nakon odlaska u penziju. Tako da, praktično, jednom zasnovan odnos sa državnom upravom traje ne samo do kraja radnog veka već do kraja života službenika.

Početak dvehiljaditih pod reformskim uticajem okruženja i težnjom da se smanje javni troškovi, stvorena je nova kategorija zaposlenih u javnoj upravi, tzv. „ugovorci“. Ova kategorija uvedena je 2003. godine. Zaposleni zasnivaju radni odnos na osnovu ugovora o radu (otuda i nemački izraz *Vertragsbedienstete*), u skladu sa pravilima koja se primenjuju u privatnom sektoru. U praksi, međutim, razlika između „klasičnog“ državnog službenika i „ugovorca“ gotovo se i ne primećuje, jer obe kategorije zaposlenih uživaju snažnu pravnu zaštitu, posebno od prestanka radnog odnosa. Glavna razlika između ovih grupa je u tome što klasični državni službenici imaju i posebna penzijska prava, dok zaposleni na osnovu ugovora primaju penziju kao i svi drugi zaposleni u privatnom sektoru, u skladu sa Opštim zakonom o socijalnom osiguranju.<sup>110</sup>

Pravni položaj državnih službenika u federalnoj državnoj upravi regulisan je Zakonom o državnim službenicima iz 1979. godine.<sup>111</sup> Pravni položaj državnih službenika koji su angažovani na osnovu ugovora privatnog prava regulisan je Zakonom

<sup>108</sup> C. Demmke, G. Hammerschmid, R. E. Meyer, *Decentralisation and Accountability as a Focus of Public Administration Modernisation: Challenges and Consequences for Human Resource Management*, European Institute of Public Administration, Maastricht/Brussels 2006; S. Kuhlmann, H. Wollmann, *Introduction to Comparative Public Administration*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2014.

<sup>109</sup> C. Demmke, T. Moilanen, *Civil Services in the EU 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2010.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Gesamte Rechtsvorschrift für Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, Fassung vom 05.09.2019; Bundesgesetz vom 27. Juni 1979 über das Dienstrecht der Beamten (Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979) StF, BGBl. Nr. 333/1979 (NR: GP XV RV 11 AB 32 S. 4. BR: S. 387.), u daljem tekstu: Zakon o državnim službenicima Austrije.

o zaposlenima na osnovu ugovora.<sup>112</sup> Oblast plata državnih službenika uređena je Zakonom o platama državnih službenika,<sup>113</sup> dok su plate zaposlenih na osnovu ugovora regulisane pomenutim Zakonom o zaposlenima na osnovu ugovora.

Javne usluge u Austriji pružaju zaposleni tri glavna nivoa vlasti: federacije, država (*Länder*) i opština. Sva tri nivoa vlasti zajedno nazivaju se „javna uprava“.<sup>114</sup> Oblast državne uprave obuhvata usluge koje se pružaju na federalnom nivou vlasti.

Upravljanje ljudskim resursima u federalnoj državnoj službi organizovano je, u skladu sa principom decentralizacije, pojedinačnim organima uprave. Organi uprave snose punu odgovornost za sva pitanja u vezi sa ljudskim resursima, što uključuje njihovo planiranje, zapošljavanje, ocenjivanje, vođenje kadrovskih evidencija itd. To je u skladu sa Zakonom o deregulaciji iz 2002. godine, kojim su ranija ovlašćenja Sekretarijata Vlade u oblasti ljudskih resursa veoma smanjena i preneti na organe uprave.<sup>115</sup>

Međutim, da bi se obezbedila delotvorna koordinacija u upravljanju ljudskim resursima između organa uprave, Sekretarijat Vlade zadržao je ovlašćenja za koordinaciju politike upravljanja ljudskim resursima. Generalni direktorat za državnu upravu i inovacije u javnoj upravi ima ovlašćenja za izradu propisa o zapošljavanju i penzionisanju, planiranje i kontrolu ljudskih resursa pomoću izrade kadrovskog plana i sprovođenje revizije ljudskih resursa, te pružanje stručnog doprinosa prilikom pregovora o platama sa sindikatima.<sup>116</sup>

### 3.2.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta

Federalna državna služba sastavljena je od pet glavnih kategorija zaposlenih: zaposleni u administrativnoj službi, policijski službenici, sudije i tužioc, nastavnici i vojna lica. U svakoj od ovih kategorija različit je udeo zaposlenih koji imaju status državnog službenika. Ministarstvo za javnu službu i sport vodi detaljnu evidenciju o broju državnih službenika, njihovoj starosnoj strukturi, udelu žena, prosečnoj plati svih zaposlenih u svakoj od pomenutih kategorija. Podaci o pomenutim kategorijama za 2017. godinu prikazani su u tabeli br. 9.

<sup>112</sup> Gesamte Rechtsvorschrift für Vertragsbedienstetengesetz 1948, Fassung vom 05.09.2019; Bundesgesetz vom 17. März 1948 über das Dienst- und Besoldungsrecht der Vertragsbediensteten des Bundes (Vertragsbedienstetengesetz 1948 – VBG). StF: BGBl. Nr. 86/1948 (NR: GP V RV 544 AB 552 S. 78. BR: S. 30.).

<sup>113</sup> Gesamte Rechtsvorschrift für Gehaltsgesetz 1956, Fassung vom 05.09.2019, Bundesgesetz vom 29. Feber 1956 über die Bezüge der Bundesbeamten (Gehaltsgesetz 1956 – GehG) StF: BGBl. Nr. 54/1956 (NR: GP VII RV 737 AB 759 S. 94. BR: S. 114.), u daljem tekstu Zakon o platama državnih službenika.

<sup>114</sup> U 2016. godini ukupan broj zaposlenih na federalnom nivou bio je 132.741, na nivou država (*Länder*) 142.374, dok je na nivou lokalne samouprave bio 74.085, što znači da je ukupan broj zaposlenih u javnoj upravi bio 349.173. Federal Ministry of Civil Service and Sport of the Republic of Austria, “The Austrian Federal Civil Service 2017, Facts and Figures”, Vienna 2018, 9.

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> *Ibid.*

**Tabela br. 9. Podaci o zaposlenima federalne državne službe Austrije za 2017. godinu.**

Kategorija zaposlenih	Broj zaposlenih	Udeo državnih službenika	Udeo žena	Prosečna starost	Srednja vrednost (medijana) godišnje plate
Administrativna služba	45.163	44,8%	52,7%	47,7	37.837
Policija	31.100	91,7%	15,6%	42,9	49.570
Sudije i tužioci	2.951	100%	53,1%	46,1	83.397
Nastavnici	39.541	24%	59,7%	47,4	51.567
Vojna lica	13.453	90,8%	2,2%	43,3	44.669

Izvor: Federalno ministarstvo državne uprave i sporta

Nešto više od trećine svih zaposlenih u federalnoj državnoj službi čine zaposleni u administrativnoj službi (uključujući i državne službenike i „ugovorce“), koji obavljaju širok spektar poslova. Sa 45.163 zaposlenih administrativna služba je i najveća i najraznovrsnija u okviru federalne državne službe.<sup>117</sup> Zanimanja u ovoj grupi kreću se od pravnih stručnjaka, administratora sistema do službenika koji obavljaju geodetske poslove, popravke vozila i usluge čišćenja.<sup>118</sup> Oko 8.500 zaposlenih u administrativnoj službi radi u ministarstvima. Najveći broj, čak 35.600 zaposlenih, radi u institucijama koje za svoj rad odgovaraju ministarstvima.<sup>119</sup> Civilna lica u vojsci takođe predstavljaju važan sektor u administrativnoj službi, koji čini oko 6.000 zaposlenih. U policiji je zaposleno oko 3.800 lica administrativne službe, odgovornih za sve zadatke u vezi sa radom policije. Administrativna služba ima još oko 3.900 zaposlenih u školskom sistemu. Njihov glavni zadatak je svakodnevno upravljanje školama, kako bi se obezbedilo sve što je potrebno za delotvorno funkcionisanje škola (ne uzimajući u obzir izvođenje nastave). Najzad, diplomate su takođe jedna od kategorija administrativne državne službe, koju čini oko 600 službenika zaposlenih u oko 99 diplomatskih misija širom sveta.<sup>120</sup> Interesantno je primetiti da je broj državnih službenika u administrativnoj službi relativno mali (44,8 procenata), posebno u odnosu na policiju, sudstvo i vojsku, u kojima službenički status ima 90–100 posto zaposlenih.

Slično kao i u Nemačkoj, na federalnom nivou u Austriji sva su radna mesta razvrstana u skladu sa posebnom metodom, koja je uređena Zakonom o platama državnih službenika. Zakon propisuje da se radna mesta procenjuju na predlog odgovornog ministra, koji takav zahtev podnosi federalnom ministru za javnu službu i sport.<sup>121</sup>

<sup>117</sup> *Ibid*, 29.

<sup>118</sup> *Ibid*, 40.

<sup>119</sup> Najveći broj administrativnih državnih službenika, oko 8.900 zaposleno je u Poreskoj upravi i Upravi carina.

<sup>120</sup> Federal Ministry of Civil Service and Sport of the Republic of Austria, 88.

<sup>121</sup> Čl. 137, st. 1 Zakona o platama državnih službenika.



Zakonom su uređeni i kriterijumi za razvrstavanje radnih mesta, koji uključuju:

1. znanje potrebno za obavljanje poslova, koje podrazumeva:
  - a. znanje, veštine i sposobnosti stečene obrazovanjem i radnim iskustvom,
  - b. sposobnost izvršavanja zadataka, nadgledanja rada i koordiniranja radnih zadataka,
  - c. veštine komunikacije, kao i sposobnost rukovođenja i pregovaranja;
2. intelektualni kapacitet potreban za obavljanje posla, u manje ili više određenom okviru, kao i kapacitet za primenu znanja u izvršavanju postojećih ili novih poslova; i
3. odgovornost posla, uključujući odgovornost za korišćenje budžetskih sredstava.<sup>122</sup>

Na osnovu metoda razvrstavanja radnih mesta, svakom radnom mestu određuje se funkcionalni nivo (*Funktionsgruppe*). Na ovaj način, analitička procena radnog mesta postala je ključni faktor u određivanju plate državnog službenika. Većina postojećih radnih mesta razvrstana je u skladu sa metodom u različita zvanja, utvrđena Aneksom 1 Zakona o državnim službenicima.<sup>123</sup> Na godišnjem nivou, između 8.000 i 10.000 radnih mesta ponovo se procenjuje kako bi se na pravičan način utvrdio funkcionalni dodatak, u skladu sa promenama u nivou složenosti i odgovornosti pojedinačnih radnih mesta. Ovaj broj može da bude i znatno veći, ukoliko dođe do značajnijeg restrukturiranja organa uprave.<sup>124</sup>

### 3.2.3. Struktura i visina plata

Austrija je interesantan primer zemlje koja kombinuje karijerni sistem sa sistemom pozicije. Austrijski službenički sistem tradicionalno pripada karijernom sistemu, u kome je napredovanje na višu poziciju ili prelazak u viši platni razred povezan sa godinama radnog staža. Taj sistem se kombinuje sa sistemom pozicije, tako što se osnovnoj plati dodaje dodatak za obavljanje određene funkcije, koji bi teoretski mogao da bude ukinut u slučaju gubitka funkcije.<sup>125</sup>

Sistem plata u Austriji zasnovan je tako na dva stuba: 1) tradicionalnom napredovanju na osnovu skale karijernog sistema ili „karijernoj skali“ i 2) dodatku na platu na osnovu procene kompleksnosti i složenosti radnog mesta, tj. funkcije (element sistema pozicije), koji ima posebnu „funkcionalnu platnu skalu“. Karijerna i funkcionalna platna skala međusobno su povezane, a sabiranjem iznosa koji službeniku pripada na osnovu obe skale dobija se konačan iznos plate službenika.

<sup>122</sup> Čl. 137, st. 3 Zakona o platama državnih službenika.

<sup>123</sup> Aneks 1 Zakona o državnim službenicima.

<sup>124</sup> Federal Ministry of Civil Service and Sport of the Republic of Austria, 88.

<sup>125</sup> P. Reinberg, “Salary Systems and Performance Related Pay”, rad pripremljen za radionicu o izgradnji profesionalne državne uprave, Priština jun 2008, 2.

Kada je reč o karijernoj platnoj skali, sistem plata za državne službenike administrativne državne službe sastoji se od nekoliko platnih grupa, zasnovanih prvenstveno na stepenu stručne spreme. Platna grupa A1 rezervisana je za državne službenike sa univerzitetskim obrazovanjem, grupa A2 za zaposlene u srednjom školom, grupa A7 za zaposlene sa osnovnim obrazovanjem i sl. Na početku karijere državni službenici dobijaju najniži iznos odgovarajuće platne grupe, što je npr. za platnu grupu A1 plata od 2.546,8 evra. Zatim, tokom godina, službenici napreduju na osnovu godina staža i ocene rada u viši platni razred, najviše do iznosa od 5.387,9 evra.

**Tabela br. 10.** Nivoi osnovne plate državnih službenika administrativne državne službe federalnog nivoa uprave Austrije u evrima

Platni razred	Platna grupa						
	A 1	A 2	A 3	A 4	A 5	A 6	A 7
	evra						
1	2.546,8	1.973,0	1.771,1	1.735,6	1.703,3	1.670,0	1.636,7
2	2.638,2	2.023,5	1.812,9	1.766,7	1.730,3	1.692,5	1.652,8
3	2.775,7	2.074,1	1.853,8	1.797,9	1.759,1	1.714,1	1.670,0
4	2.972,3	2.124,5	1.894,6	1.829,1	1.786,1	1.736,6	1.686,1
5	3.170,0	2.175,1	1.936,6	1.860,3	1.815,1	1.759,1	1.704,4
6	3.368,8	2.226,6	1.976,3	1.891,2	1.843,0	1.780,7	1.721,7
7	3.566,6	2.354,5	2.024,7	1.921,4	1.874,1	1.803,3	1.737,7
8	3.765,3	2.507,1	2.078,3	1.953,6	1.903,2	1.825,8	1.754,9
9	3.965,2	2.657,5	2.133,1	1.984,8	1.932,2	1.848,3	1.772,1
10	4.165,1	2.810,1	2.187,9	2.019,2	1.963,4	1.871,0	1.789,3
11	4.363,9	2.959,4	2.241,6	2.051,5	1.992,4	1.894,6	1.806,5
12	4.562,7	3.123,9	2.301,9	2.085,8	2.023,5	1.918,2	1.825,8
13	4.762,5	3.289,5	2.368,5	2.119,1	2.055,8	1.942,0	1.843,0
14	4.961,4	3.409,6	2.440,5	2.153,6	2.092,3	1.964,4	1.861,3
15	5.181,7	3.515,0	2.521,2	2.208,3	2.150,3	1.988,0	1.880,6
16	5.387,9	3.621,3	2.602,8	2.283,6	2.232,0	2.013,8	1.897,8
17	--	3.727,7	2.687,7	2.358,9	2.314,8	2.037,4	1.916,0
18	--	3.926,6	2.770,3	2.411,4	2.370,5	2.063,2	1.934,4
19	--	3.984,6	2.854,1	2.442,6	2.400,7	2.088,0	1.952,6

Izvor: Član 28 Zakona o platama državnih službenika, sa poslednji izmenama od 2018<sup>126</sup>

Pored iznosa osnovne plate, državni službenici dobijaju dodatak za funkciju koju obavljaju, prema stepenu složenosti i odgovorosti konkretnog radnog mesta u hijerar-

<sup>126</sup> Gehaltsgesetz 1956, Kundmachungorgan, BGBl. Nr. 54/1956 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 102/2018.

hji državne uprave. Ovaj sistem uveden je 1994. godine Zakonom o reformi sistema plata. Od 1994. svakom radnom mestu određuje se dodatak na tzv. „funkcionalni nivo” (*Funktionsgruppe* za državne službenike i *Bewertungsgruppe* za nameštenike). Ova funkcionalna kategorizacija zasniva se na potrebnom intelektualnom kapacitetu službenika za obavljanje poslova određenog radnog mesta, kao i na stepenu odgovornosti i složenosti datog radnog mesta. Funkcionalni nivoi određuju se na osnovu međunarodno priznatih metoda analitičke procene radnih mesta. Tako je analitička procena radnog mesta postala ključni faktor u određivanju plate državnog službenika.<sup>127</sup>

Funkcionalni dodatak na platu određuje se na osnovu posebne tzv. „funkcionalne platne skale“. Funkcionalna platna skala sastoji se od vertikalnih funkcionalnih nivoa, koji prikazuju razlike u složenosti i odgovornosti radnog mesta i horizontalnih koraka napredovanja, povezanih sa karijernom platnom skalom. Broj (vertikalnih) funkcionalnih nivoa razlikuje se za različite platne grupe. Dok platne grupe A4 i A5 imaju samo dva funkcionalna nivoa, platne grupe od A1 do A3 imaju od šest do osam funkcionalnih nivoa. Vertikalni nivo na funkcionalnoj platnoj skali dodeljuje se određenom radnom mestu u skladu sa stepenom odgovornosti i složenosti radnog mesta, na osnovu metode analitičke procene radnih mesta. Funkcionalna platna skala prikazana je u tabeli br. 11.

**Tabela br. 11 Funkcionalna platna skala za državne službenike administrativne državne službe**

Platna grupa	Funkcionalna platna skala	Platni koraci na funkcionalnoj platnoj skali			
		1	2	3	4
		evra			
A 1	1	59,3	175,8	328,1	374,5
	2	292,5	468,3	1.052,1	1.752,4
	3	316,2	578,4	1.266,9	2.096,7
	4	336,7	737,0	1.379,0	2.211,0
	5	773,6	1.358,6	2.425,6	3.305,1
	6	932,3	1.571,1	2.658,7	3.515,6
A 2	1	35,6	59,3	82,0	105,7
	2	59,3	93,8	117,6	175,8
	3	199,6	281,6	409,0	818,0
	4	257,8	350,7	584,8	1.052,1
	5	316,2	409,0	701,4	1.227,0
	6	350,7	468,3	818,0	1.379,0
	7	409,0	584,8	935,5	1.519,3
	8	824,4	1.099,5	1.648,8	2.308,1
A 3	1	35,6	47,6	59,3	70,2
	2	59,3	76,6	93,8	117,6
	3	93,8	140,3	234,2	409,0
	4	128,3	175,8	292,5	468,3

<sup>127</sup> Source: Federal Chancellery of Austria (2005) – Public service in Austria (edited).

Platna grupa	Funkcionalna platna skala	Platni koraci na funkcionalnoj platnoj skali			
	5	175,8	234,2	350,7	526,5
	6	234,2	292,5	409,0	584,8
	7	292,5	350,7	491,0	643,0
	8	350,7	468,3	584,8	701,4
A 4	1	29,2	35,6	42,0	47,6
	2	59,3	93,8	140,3	234,2
A 5	1	29,2	35,6	42,0	47,6
	2	42,0	52,8	64,7	76,6

Izvor: Član 30 Zakona o platama, sa poslednjim izmenama iz 2018.<sup>128</sup>

Interesantno je primetiti da je horizontalno napredovanje na funkcionalnoj platnoj skali direktno povezano sa napredovanjem na osnovnoj, karijernoj platnoj skali. Iznos funkcionalnog dodatka daje se u zavisnosti od osnovnog platnog razreda koji službenik ima na karijernoj skali. Pravilo je da se horizontalni korak jedan na funkcionalnoj platnoj skali dodeljuje službenicima koji imaju platni razred od prvog do devetog na karijernoj skali, korak dva službenicima koji imaju platni razred od devetog do petnaestog na karijernoj platnoj skali, korak tri službenicima koji imaju platni razred od šesnaestog do devetnaestog i korak četiri službenicima koji imaju devetnaesti platni razred na karijernoj skali.

Da bismo mogli da utvrdimo ukupan nivo plate jednog radnog mesta, moramo krenuti najpre od karijerne platne skale, koju ćemo zatim kombinovati sa funkcionalnom. Uzmimo za primer radno mesto generalnog direktora (radno mesto koje odgovara pomoćniku ministra u Srbiji) koji ima dvadeset godina staža. Najpre utvrđujemo platu na karijernoj platnoj skali, u okviru grupe A1, i na osnovu godina radnog staža dodeljujemo datom generalnom direktoru korak petnaest, u iznosu od 5.181,7 evra. Posle toga prelazimo na funkcionalnu skalu i utvrđujemo funkcionalni nivo, na osnovu kriterijuma procene radnih mesta – traženog znanja, složenosti i odgovornosti. Ako je rezultat procene radnog mesta takav da se radi o jednom od najkompleksnijih i najodgovornijih radnih mesta, dodelićemo ovom radnom mestu funkcionalni dodatak pod brojem šest funkcionalne platne skale. Da bismo utvrdili horizontalni korak na funkcionalnoj skali, vraćamo se na karijernu skalu, gde smo utvrdili da se službenik nalazi na koraku petnaest. Imajući u vidu da korak petnaest na karijernoj skali odgovara koraku dva na funkcionalnoj skali, utvrđujemo funkcionalni dodatak – drugog koraka na nivou šest funkcionalne skale, u iznosu od 1.571,1 evra. Ukupna plata generalnog direktora dobija se kada se sabere iznos sa karijerne skale sa iznosom funkcionalne skale. To znači da bi plata generalnog direktora iznosila 6.752,8 evra.

<sup>128</sup> Gehaltsgesetz 1956, Kundmachungorgan, BGBl. Nr. 54/1956 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 102/2018.

Iz ovog kratkog pregleda, može se zaključiti da je austrijski sistem plata veoma kompleksan i specifičan. I pored uvođenja dela plate zasnovanog na funkciji koju lice obavlja, karijerni elementi i dalje dominiraju, jer se osnovna plata utvrđuje na osnovu obrazovanja i godina radnog staža. Godine radnog staža su takođe ključne i u napredovanju na funkcionalnoj skali, čime se elementi karijernog sistema dupliraju, a time se sistem čini previše kompleksnim.

Slično kao i u Nemačkoj, za najviše rukovodeće pozicije u državnoj upravi sistem plata je daleko jednostavniji. Plate najviših rukovodećih državnih službenika podeljene su u tri funkcionalne grupe – sedam, osam i devet. Iznosi plata su fiksni, ali se, za razliku od sistema Nemačke, uvećavaju u fiksnom iznosu nakon pet godina. Pregled plata najviših rukovodećih službenika prikazan je u tabeli br. 12.

**Tabela br. 12 Plate rukovodećih državnih službenika u federalnoj državnoj službi Austrije**

Funkcionalna grupa	Iznos plate u evrima
<b>Funkcionalna grupa 7</b>	
a) plata za prvih pet godina	9.036,0
b) plata od šeste godine pa nadalje	9.573,3
<b>Funkcionalna grupa 8</b>	
a) plata za prvih pet godina	9.673,2
b) plata od šeste godine pa nadalje	10.211,6
<b>Funkcionalna grupa 9</b>	
a) plata za prvih pet godina	10.211,6
b) plata od šeste godine pa nadalje	10.959,5

Izvor: Član 31 Zakona o platama, sa poslednjim izmenama 2019.<sup>129</sup>

Iz navedenog pregleda može se zaključiti da se faktor dekompresije u službeničkom sistemu plata Austrije kreće od 1 : 4,3 (ako se uzmu u obrir radna mesta sa osnovnim obrazovanjem) do 1: 6,7 (ako se posmatraju samo radna mesta koja zahtevaju univerzitetsko obrazovanje). Ovi iznosi dekompresije su vrlo slični kao u nemačkom sistemu plata i u skladu sa međunarodnim standardima.

### 3.2.4. Kompetitivnost

Ministarstvo državne uprave i sporta, u saradnji sa Generalnim direktoratom Sekretarijata Vlade za državnu upravu i inovacije u javnoj upravi, u godišnjim izveštajima analizira i podatke o kompetitivnosti plata državnih službenika i zaposlenih u javnom sektoru u odnosu na privatan sektor. U poslednjem godišnjem izveštaju za 2017. godinu, u kome su prikazani podaci za 2015, navode se poteškoće poređenja nivoa plata

<sup>129</sup> Gehaltsgesetz 1956, BGBl, No. 54/1956 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 32/2019

u javnom i privatnom sektoru, prvenstveno zbog različitih kvalifikacija zaposlenih i njihovih godina starosti, zbog čega prikazane cifre treba uzeti sa merom opreza.<sup>130</sup> Poređenje u nivou plata pravi se između zaposlenih koji obavljaju uglavnom fizičke poslove (*blue-collar workers*), zaposlenih koji obavljaju kancelarijske poslove (*white-collar workers*) i zaposlenih u javnom sektoru. Dva su osnovna načina poređenja: poređenje prosečnih godišnjih bruto primanja zaposlenih, na osnovu izveštaja Statističkog zavoda Austrije i poređenje srednje vrednosti (medijane) bruto primanja zaposlenih u pomenutim sektorima, na osnovu izveštaja Revizorskog suda Austrije. Poređenje nivoa primanja u javnom i privatnom sektoru prema pomenutim kriterijumima prikazano je u tabelama br. 13 i br. 14.

**Tabela br. 13 Prosečna godišnjih bruto primanja zaposlenih u privatnom i javnom sektoru Austrije u 2015. u evrima**

	Ukupno	Muškarci	Žene
Zaposleni koji obavljaju fizičke poslove u privatnom sektoru	32.565	34.520	24.704
Zaposleni koji obavljaju kancelarijske poslove u privatnom sektoru	55.981	65.060	41.990
Zaposleni u javnom sektoru	51.922	55.255	48.198

Izvor: Računski sud Austrije, Ministarstvo državne uprave i sporta.

**Tabela br. 14 Srednja vrednost (medijana) bruto godišnjih primanja zaposlenih u privatnom i javnom sektoru Austrije u evrima u 2015.**

	Ukupno	Muškarci	Žene
Zaposleni koji obavljaju fizičke poslove u privatnom sektoru	31.915	33.843	23.778
Zaposleni koji obavljaju kancelarijske poslove u privatnom sektoru	46.402	54.643	36.378
Zaposleni u javnom sektoru	46.589	48.940	44.043

Izvor: Statistički zavod Austrije, Ministarstvo državne uprave i sporta Austrije.

Iz prikazanih podataka može se zaključiti da su zaposleni u javnom sektoru Austrije u 2015. zaradili više od svojih kolega u privatnom sektoru, kada se posmatraju srednje vrednosti (medijane) prihoda. Kada se pak pogledaju podaci o prosečnim primanjima, zaposleni u privatnom sektoru koji obavljaju kancelarijske poslove imali su viši nivo prihoda, što se može objasniti veoma visokim nivoima plata najbolje plaćenih radnika

<sup>130</sup> Federal Ministry of Civil Service and Sport of the Republic of Austria, 18.



u privatnom sektoru, koji „vuku“ prosek plata naviše.<sup>131</sup> Kad se uporede podaci za muškarce i žene (i srednje i prosečne vrednosti), primećuje se da su muškarci bili bolje plaćeni u privatnom sektoru, dok su žene bile bolje plaćene u javnom sektoru.

### 3.3. Francuska

#### 3.3.1. Pravni i institucionalni okvir

Kombinacija „strasti za jednakošću“ i „ljubavi za privilegije“ jedan je od brojnih „francuskih paradoksa“.<sup>132</sup> U tako specifičnoj političkoj kulturi ne iznenađuje činjenica da su sistemi plata državnih službenika, posebno onih koji su na vrhu hijerarhijske lestvice, tradicionalno zatvoreni i netransparentni. Sistem plata i nagrađivanja predstavlja vrstu privilegija određenih statusnih grupa, a ne nagradu za služenje državi, kao što je to slučaj u državnoj upravi Nemačke. U poslednjih nekoliko dekada, međutim, došlo je do postepenog „otvaranja“ sistema plata javnosti, pre svega pod uticajem novog javnog menadžmenta, u cilju ostvarenja veće efikasnosti i delotvornosti javnog sektora Francuske.<sup>133</sup>

Koncept državnog službenika u Francuskoj obuhvata zaposlene koji obavljaju poslove državne uprave u tri segmenta. To su: 1) državna uprava u užem smislu, koja obuhvata centralne organe uprave i njihove područne jedinice, kao i javne institucije u oblastima obrazovanja i nauke (univerziteti, istraživački instituti), koji za svoj rad odgovaraju ministarstvima; 2) lokalna uprava (*fonction publique territoriale*), nastala 1984. godine, kao deo procesa decentralizacije; i 3) javna zdravstvena služba (*fonction publique hospitalière*), koja uključuje administrativno osoblje zdravstva, bez medicinskog osoblja (doktori, biolozi, hemičari i ortodonti) u javnim bolnicama i drugim javnim strukturama sektora zdravstvene i socijalne zaštite. Položaj državnih službenika svih segmenata regulisan je Zakonom o pravima i dužnostima državnih službenika,<sup>134</sup> kao opštim zakonom, i posebnim zakonima koji detaljnije regulišu položaj svake od pomenutih kategorija državnih službenika.

Sistem upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi Francuske uglavnom je decentralizovan, što znači da ministarstva i drugi organi uprave imaju veliki nivo autonomije u upravljanju ljudskim resursima, što donekle uključuje i sistem plata.

<sup>131</sup> *Ibid*, 19.

<sup>132</sup> A. de Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution*, Gallimard, Paris 1856, new ed. 1967.

<sup>133</sup> J. M. Eymeri-Douzans, “Rewards for high public office in France – Still the century of privileges?”, in: *Rewards for high Public Office in Europe and North America* (eds. B. Marleen, P.B. Peters), Routledge 2012.

<sup>134</sup> Zakon br. 83–643 od 13.7.1983 o pravima i dužnostima državnih službenika, konsolidovan tekst od 12. jula 2019. (*Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors. Version consolidée au 12 juillet 2019*), <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000504704&fastPos=4&fastReqId=297666419&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte#LEGLARTI000022447018>. U daljem tekstu: Zakon o pravima i dužnostima državnih službenika Francuske.

Zakon o pravima i dužnostima državnih službenika izričito dozvoljava decentralizovano upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi.<sup>135</sup> Upravljanje ljudskim resursima u okviru različitih kategorija radnih mesta može da bude uređeno posebnim propisima, ali i regulisano na jedinstven način putem uredbi koje donosi Vlada Francuske.<sup>136</sup> Sistem plata, međutim, jedinstven je zbog toga što se jedinstveni platni indeks primenjuje na sva radna mesta u državnoj upravi, o čemu će više reći biti u narednom odeljku.

Koordinacija u oblasti upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi Francuske trenutno je poverena Ministarstvu za reformu i javne račune, Generalnom direktoratu za upravu i javnu službu (*Ministere de l'Action et des Comptes publics, Direction général de l'administration et de la fonction publique*). Ovo ministarstvo predstavlja centralno telo za koordinaciju pitanja upravljanja ljudskim resursima, i aktivno učestvuje u klasifikaciji radnih mesta i praćenju primene platnog sistema. Organi uprave obavljaju sve poslove upravljanja ljudskim resursima, kao što su zapošljavanje, ocenjivanje, klasifikacija radnih mesta i određivanje nivoa plata, u saradnji sa Ministarstvom za reformu i javne račune.

### 3.3.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta

Francuska takođe predstavlja primer karijernog službeničkog sistema. Sva radna mesta, koja uključuju državne službenike i druge kategorije zaposlenih, podeljena su u tri profesije (*corps*), u silaznom hijerarhijskom redu označene kao:

- kategorija A, koju čine menadžerska radna mesta, što je oko 29,7 posto radnih mesta državnih službenika;
- kategorija B, koju čine ekspertska radna mesta, što je 24,3 posto državnih službenika;
- kategorija C, koju čine izvršioc i pomoćno osoblje, što je 46 posto radnih mesta državnih službenika.<sup>137</sup>

Ove kategorije uređene su posebnim zakonima u zavisnosti od vrste organa u kojima se radna mesta nalaze. Radna mesta u okviru kategorija A, B i C mogu biti dalje raspoređena u klase ili potkategorije.<sup>138</sup> U centralnoj državnoj upravi pravi se razlika između dve glavne klase: klase profesionalaca koji su završili tehničke nauke na Politehničkoj školi – *l'Ecole Polytechnique* i klase državnih službenika koji su se školovali na specijalizovanoj školi za upravne nauke – *l'Ecole nationale d'administration*.

<sup>135</sup> Čl. 13, st. 1 Zakona o pravima i dužnostima državnih službenika Francuske.

<sup>136</sup> Čl. 13, st. 2 Zakona o pravima i dužnostima državnih službenika Francuske.

<sup>137</sup> Eurostat, *Public Employment France*, 8.1.2018, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public\\_employment\\_-\\_France&oldid=369054](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_France&oldid=369054), 12.12.2018.

<sup>138</sup> Čl. 13 Zakona o pravima i dužnostima državnih službenika Francuske.

Ravrstavanje radnih mesta u platne razrede utvrđeno je Uredbom o hijerarhijskom raspoređivanju zaposlenih u javnom sektoru na koje se primenjuje opšti režim penzijskog osiguranja.<sup>139</sup> Ova uredba uređuje nazive radnih mesta državnih službenika i drugih zaposlenih u javnom sektoru, kao i indekse i oznake na osnovu kojih se utvrđuju njihove plate. Primer kategorizacije zaposlenih u centralnoj administraciji, ustanovljen ovom uredbom, prikazan je u tabeli br. 15.

**Tabela br. 15. Kategorizacija zaposlenih u centralnoj državnoj upravi Francuske**

Kategorije zaposlenih	Hijerarhijska klasa
I CENTRALNA ADMINISTRACIJA	
A ADMINISTRATIVNO OSOBLJE	
Viša rukovodeća radna mesta u državnoj upravi	HEC–HEE
Generalni direktor i direktor centralnog organa uprave	HEC –HEE
Šef službe	HEBbis
Zamenik direktora	901–HEB
Viši ekspert i direktor projekta	901–HEC
B TEHNIČKO OSOBLJE	
Menadžerski poslovi	
Šef unutrašnje organizacione jedinice	
1. klasa	306–544
2. klasa	306–501

Izvor: Aneks Uredbe br. 48–1108 od 10. jula 1948, konsolidovana verzija 21.8.2019.

Kao što se može videti iz tabele, u okviru hijerarhijskih klasa, razlikuju se radna mesta označena slovima i ona označena brojevima. Radna mesta obeležena slovima HE označavaju rukovodeća radna mesta, tzv. *Hors-Échelle* (u doslovnom prevodu „van liste“), koja imaju posebne platne razrede. Sva ostala radna mesta označena su brojevima, koji predstavljaju koeficijente za plate, utvrđene drugim propisom. Svakom radnom mestu dodeljen je određen raspon slova ili brojeva, u okviru kojih se može kretati plata zaposlenog na tom radnom mestu. Tako npr., viša rukovodeća radna mesta mogu biti razvrstana kao HEC ili HEE; radna mesta zamenika direktora organa uprave mogu se kretati u rasponu od hijerarhijske klase 901 do klase HEB; dok radna mesta šefa unutrašnje organizacione jedinice prve klase mogu biti razvrstana u rasponu 306–544.

Način razvrstavanja radnih mesta nije regulisan posebnim propisom. Glavnu ulogu u procesu razvrstavanja imaju pojedinačni organi uprave u saradnji sa Generalnim direktoratom za upravu i javnu službu Ministarstva za reformu i javne račune.

<sup>139</sup> Uredba br. 48–1108 od 10. jula 1948. o hijerarhijskom raspoređivanju zaposlenih u javnom sektoru na koje se primenjuje opšti režim penzijskog osiguranja, konsolidovan tekst 21.8.2019. (*Décret n°48-1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'Etat relevant du régime général des retraites. Version consolidée au 21 août 2019*).

### 3.3.3. Struktura i visina plata

Sistem plata regulisan je Zakonom o pravima i dužnostima državnih službenika iz 1983, koji je više puta bio predmet izmena i dopuna.<sup>140</sup> Član 20 Zakona predviđa da državni službenici za svoj rad imaju pravo na platu koja se sastoji od:

- 1) osnovne bruto plate (*traitement indiciaire brut*);
- 2) dodatka za stanovanje (*indemnité de résidence*, od jednog do tri procenta osnovne bruto plate);
- 3) porodičnog dodatka (do 100 evra mesečno za dvoje dece, 260 evra za troje dece i 180 evra za četvoro ili više dece); i
- 4) drugih dodataka koji su utvrđeni zakonom ili drugim propisom.

Osnovna bruto plata utvrđuje se na osnovu kategorije u kojoj se radno mesto službenika nalazi ili funkcije na koju je postavljen.<sup>141</sup> Neto plata dobija se sabiranjem pomenuta četiri elementa, od kojih se oduzima 17 procenata za socijalno osiguranje (zdravstveno i penziono), dok se porez na plate plaća naknadno.<sup>142</sup>

Sistem plata državnih službenika Francuske odlikuje jedinstvenost jer sva radna mesta imaju zajedničku osnovicu plate. O nivoima osnovice plate dogovaraju se Vlada i sindikati kolektivnim ugovorom za celu državnu upravu. Važeći kolektivni ugovor o karijeri i dodacima na platu (PPCR) potpisan je 2016. godine, i predviđa mere za revalorizaciju osnovice plate u skladu s višegodišnjim rasporedom u periodu od 2016. do 2020. godine.<sup>143</sup> Bruto osnovica godišnje plate utvrđena je Uredbom o platama državnih službenika i iznosi 5.623,23 evra počev od 1. februara 2017.<sup>144</sup> Rad na kolektivnom ugovoru o karijeri i dodacima na platu (PPCR) nastavljen je u 2017. i 2018. godini izmenama i dopunama različitih propisa.<sup>145</sup>

<sup>140</sup> Zakon o pravima i dužnostima državnih službenika Francuske.

<sup>141</sup> Čl. 20 Zakona o pravima i dužnostima državnih službenika Francuske.

<sup>142</sup> J. M. Eymeri-Douzans, *ibid.*

<sup>143</sup> Ministarstvo za reformu i javne račune, „Godišnji izveštaj o javnoj službi, politika i praksa ljudskih resursa, činjenice i cifre”, Generalni direktorat za upravu i javnu službu, 2018. (Ministre de l'Action et des Comptes publics, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Politiques et pratiques de ressources humaines*, Direction général de l'administration et de la fonction publique, 2018), 179, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-annuel-edition-2018>, 15.3.2019.

<sup>144</sup> Čl. 3 Uredbe br. 85–1148 od 24.10.1985. o državnim službenicima i vojnim licima, zaposlenima u teritorijalnim jedinicama i zdravstvenim službama, konsolidovana verzija od 21.8.2019. (*Décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié*

*relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation, version consolidée au 21 août 2019*), <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEX-T000006064738&dateTexte=20190821>, 10.8.2019. U daljem tekstu: Uredba o platama državnih službenika Francuske.

<sup>145</sup> Ministarstvo za reformu i javne račune, „Godišnji izveštaj o javnoj službi, politika i praksa ljudskih resursa, činjenice i cifre 2018”, 179.

Iznosi osnovne plate državnih službenika utvrđeni su takođe Uredbom o platama državnih službenika iz 1985. godine, koja je poslednji put izmenjena u januaru 2019.<sup>146</sup> Ova uredba utvrđuje lestvicu bruto godišnjih osnovnih plata za sve hijerarhijske klase, počev od broja 203 do broja 830. Osnovna godišnja plata za klasu 203 je 11.279,39 evra, dok je osnovna godišnja plata za klasu 830 – 42.283,82 evra. Ako posmatramo ranije analizirano radno mesto šefa unutrašnje organizacione jedinice prve klase u organu uprave, koje ima hijerarhijski indeks 306–544, indeks godišnje bruto plate za ove hijerarhijske klase kreće se od 17.207,08 evra (za hijerarhijsku klasu 306) do 30.590,37 evra (za hijerarhijsku klasu 544).<sup>147</sup> To znači da bruto godišnja plata radnog mesta šefa unutrašnje organizacione jedinice prve klase može da varira između ova dva iznosa. Interesantno je primetiti da je lestvica indeksa bruto plate državnih službenika koja je usvojena 1946. godine mnogo drugačija od trenutne lestvice. Indeksi plata u početku su se kretali između 100 i 1015, što znači da je raspon između najniže i najviše plate (faktor dekompresije) bio 1: 10 (najviša plata je deset puta viša od najniže plate). Međutim, dugi niz godina pregovaranja sa sindikatima, u toku kojih su različite vlade htele da udovolje biračima (od kojih je oko pet miliona zaposleno samo u javnom sektoru), doveo je do značajnog „pomeranja“ lestvice naviše i naniže. Tako se donji nivo lestvice udvostručio, popevši se sa 100 na trenutnih 203, a gornji nivo smanjio sa 1015 na trenutnih 830. To znači da se razlika između najniže i najviše plate smanjila na 1:4 (najviša plata je samo četiri puta veća od najniže).<sup>148</sup> Međutim, administrativna elita nije htela da prihvati takvo poravnanje, pa je 1957. stvorena druga lestvica plata nazvana *grille hors-échelle* (u doslovnom prevodu „vanserijska skala“), napravljena samo za visoke rukovodioce. Ova platna lestvice bila je tajna sve do 1982. godine, kada ju je nova socijalistička vlada objavila.<sup>149</sup>

Lestvica plata rukovodećih radnih mesta državnih službenika (*grille hors-échelle*) trenutno čini sastavni deo Uredbe o platama državnih službenika. Sva rukovodeća radna mesta razvrstana su u osam platnih grupa, koje imaju tri dodatne platne podgrupe. Nivo godišnjih osnovnih bruto zarada za svaku od kategorija koje podležu odbitku doprinosa za penzijsko osiguranje prikazan je u tabeli br. 16.

---

<sup>146</sup> Uredba o platama državnih službenika Francuske.

<sup>147</sup> Aneks Uredbe o platama državnih službenika Francuske, raspored B, kojim su utvrđene bruto plate različitih hijerarhijskih klasa, počev od 1. januara 2018.

<sup>148</sup> J. M. Eymeri-Douzans, *ibid.*

<sup>149</sup> *Ibid.*



Tabela br. 16. Godišnje bruto plate rukovodećih državnih službenika u Francuskoj (*grille hors échelle*), 1.1.2019.

GODIŠNJE BRUTO PLATE RUKOVODEĆIH DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U FRANCUSKOJ (IZ KOJIH SE PLAĆAJU DOPRINOSI ZA PENZIJSKO OSIGURANJE) od 1. januara 2019. u evrima			
Grupe	KATEGORIJA		
	I	II	III
A	50.046,75	52.014,88	54.657,80
B	54.657,80	56.963,32	59.999,86
B bis	59.999,86	61.574,37	63.205,11
C	63.205,11	64.554,68	65.960,49
D	65.960,49	68.940,80	71.921,11
E	71.921,11	74.732,73	
F	77.488,11		
G	84.910,77		

Izvor: Član 6 Uredbe o platama državnih službenika Francuske.

Iz navedenog pregleda nivoa plata, koji uključuje i plate rukovodećih državnih službenika, može se zaključiti da je trenutni faktor dekompresije (razlika između najniže i najviše plate) u Francuskoj upravi 1 : 7,5. To je u skladu sa Sigma standardima, prema kojima faktor dekompresije ne treba da prelazi 1: 10.

Dominantni principi napredovanja u okviru platnih razreda su radni staž i godišnja ocena rada. U ocenjivanju službenika koristi se širok spektar kriterijuma, kao što su ostvareni rezultati rada, pravovremenost i kvalitet rezultata, poboljšanje kompetencija i interpersonalnih odnosa. Na osnovu godišnje ocene rukovodici mogu unaprediti državne službenike u viši platni razred u zakonski dozvoljenim okvirima.<sup>150</sup> Organi uprave imaju ovlašćenje da određuju nivo plata svojim zaposlenima unutar iznosa predviđenih propisima, u saradnji sa centralnim telom za koordinaciju, tj. Direktoratom za upravu i javnu službu u okviru Ministarstva za reformu i javne račune.

Kao što smo pomenuli, pored osnovne plate, državni službenici imaju pravo na boravišni dodatak, porodični dodatak i druge dodatke utvrđene zakonom ili posebnim propisom. Boravišni dodatak je poseban dodatak na platu koji se isplaćuje državnim službenicima u zavisnosti od teritorijalnih zona u kojima žive.<sup>151</sup> Uredba o platama državnih službenika, npr., propisuje da službenici koji žive na teritoriji severne i južna Korzike imaju pravo na boravišni dodatak u iznosu od tri posto plate.<sup>152</sup> Pravo na

<sup>150</sup> OECD, *Human Resources Management Country Profiles*, OECD, France 2012, <https://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20France.pdf>, 12.12.2018.

<sup>151</sup> Čl. 8 Uredbe o platama državnih službenika Francuske.

<sup>152</sup> Čl. 9bis Uredbe o platama državnih službenika Francuske.



porodični dodatak utvrđuje se na osnovu broja dece koju službenik ima, u skladu sa propisima o socijalnom osiguranju.<sup>153</sup> Ukoliko se više službenika brine o istoj deci, rukovodioci službenika će osigurati da se među njima postigne sporazum o iznosu porodičnog dodatka. Zabranjeno je kombinovanje porodičnog dodatka sa drugim socijalnim primanjima iz penzijskog osiguranja.<sup>154</sup>

Najzad, važan deo plate državnih službenika, posebno onih na rukovodećim radnim mestima, čine bonusi ili premije (*primes*), koji neki autori nazivaju „skrivenim delom ledenog brega“.<sup>155</sup> Premije čine značajan deo plate državnih službenika, koji je dugo bio potpuno netransparentan i van „očiju javnosti“. Slično lestvici *hors-échelle* koja je stvorena 1948. kao skrivena privilegija samo za administrativne elite, ali je vremenom demokratizovana i uključena u sistem, rukovodeći državni službenici stvorili su novi instrument za održavanje finansijskog jaza između njih i „ostalih“. To je netransparentan sistem bonusa/premija, koji u nekim slučajevima čini gotovo polovinu neto stvarne plate rukovodećih državnih službenika.

Premije su godinama imale nekoliko zajedničkih karakteristika:

- nisu nagrađivale pojedince, nego su se kolektivno raspodeljivale svim državnim službenicima koji pripadaju istom ministarstvu ili profesiji (*corpes*);
- postojalo je oko 300 vrsta premija – svaki visoki funkcioner imao je oko 10 do 20 premija, različite prirode, koje bi prikupio tokom karijere; i
- u poređenju sa bonusima zbog rezultata rada, koji se objavljuju radi podsticanja državnih službenika, premije su do pre nekoliko godina bile potpuno tajne.<sup>156</sup>

U poslednjoj dekadi sistem premija je reformisan da bi se izbegli sukobi sa sindikatima i povećala efikasnost uprave pod uticajem ideja novog javnog menadžmenta.<sup>157</sup> Od 2006. godine, počeo je da se primenjuje novi sistem ocenjivanja rukovodećih državnih službenika, utemeljen na širem reformskom okviru organizacione ocene učinka. Takav sistem predstavlja osnov za davanje premija, što je posledica stupanja na snagu novog Zakona o budžetiranju (LOLF), koji je postavio temelje budžetiranja na osnovu rezultata rada i u potpunosti počeo da se primenjuje 2006. godine.<sup>158</sup> Nadalje, za vreme vlade Sarkozija usvojen je jedinstveni sistem premija zasnovan na rezultatima rada – *Prime de fonctions et de résultats* (PFR) koji je zamenio većinu ranijih vrsta premija.<sup>159</sup> Prva iskustva sa novim sistemom, međutim, već su pokazala prob-

<sup>153</sup> Deo 1, poglavlje V Zakona o socijalnom osiguranju.

<sup>154</sup> Čl. 20 Zakona o pravima i dužnostima funkcionera.

<sup>155</sup> J. M. Eymeri-Douzans, *ibid.*

<sup>156</sup> *Ibid.*

<sup>157</sup> *Ibid.*

<sup>158</sup> A. Rabrenovic, *Financial Accountability as a Condition for EU Membership*, Institute of Comparative Law, Belgrade 2009, 99–100.

<sup>159</sup> J. M. Eymeri-Douzans, *ibid.*

leme u praksi, jer rukovodioci izbegavaju da prave razlike između zaposlenih i često koriste premije da bi podržali već postojeću hijerarhiju radnih mesta.<sup>160</sup>

U Francuskoj se, pod uticajem zahteva Evropske unije, u poslednje vreme posvećuje više pažnje transparentnosti rada uprave, što uključuje i obavezu objavljivanja podataka o platama državnih službenika. Generalni direktorat za upravu i javnu službu Ministarstva za reformu i javne račune svake godine objavljuje detaljne izveštaje o svim aspektima ljudskih resursa u državnoj upravi, uključujući i plate državnih službenika.<sup>161</sup> Podaci o platama prikupljaju se iz informacionog sistema o državnim službenicima, koji se vodi u okviru Nacionalnog instituta za statistiku i ekonomske studije.<sup>162</sup> U poslednjem izveštaju Generalnog direktorata za upravu i javnu službu za 2018. godinu, analizirani su, između ostalog, podaci o prosečnoj mesečnoj plati u organima uprave u Francuskoj, koji su prikazani u tabeli br. 17. Iz tabele se vidi da premije, zajedno sa drugim dodacima na platu, u proseku čine oko 20 procenata plate državnih službenika. Nedostaju, međutim, podaci o tome koliki je procenat premije u platama rukovodećih državnih službenika, kao i transparentni propisi kojima se ova oblast uređuje.

**Tabela br. 17. Prosečna mesečna plata u Francuskoj u organima državne uprave (uključujući i javne organizacije - établissements publics) u 2015. i 2016. godini u evrima**

	2015	2016
Bruto zarada (a)	<b>3.168</b>	<b>3.196</b>
Osnovna plata	2.453	2.477
Dodaci na platu, uključujući bonuse, boravišni dodatak i dodatak za porodično lečenje	715	719
Boravišni dodatak (1)	26	27
Porodični dodatak (1)	33	34
Premije i dopunski dodaci ( <i>primes</i> )	655	659
Udeo dodataka na platu uključujući i premije ( <i>primes</i> , kao procenat bruto plate)	20,7	20,6
Socijalni doprinosi (2) – za penzijsko, invalidsko osiguranje i nezaposlenost	545	560
<b>Neto plata</b>	<b>2.623</b>	<b>2.636</b>

Izvor: Izveštaj Generalnog direktorata za upravu i javnu službu Ministarstva za upravu i javne račune za 2018. godinu

<sup>160</sup> P. Bezes, G. Jeannot, "The Development and Current Features of the French Civil Service System", in *Civil Service Systems in Western Europe* (ed. Van der Meer Frits), Edward Elgar, Cheltenham 2011, 185–215. hal-01257027, 21.

<sup>161</sup> Ministarstvo za reformu i javne račune, „Godišnji izveštaj o javnoj službi, politika i praksa ljudskih resursa, činjenice i cifre”, Generalni direktorat za upravu i javnu službu, 2018. (Ministre de l'Action et des Comptes publics, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Politiques et pratiques de ressources humaines*, Direction général de l'administration et de la fonction publique, 2018), <https://www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-annuel-edition-2018>, 15.3.2019.

<sup>162</sup> SIAPS, Systeme d'information sur les agents des services publics, veb-sajt Nacionalnog instituta za statistiku i ekonomske studije, <https://www.insee.fr/fr/information/2044926>, 10.10.2018.

### 3.3.4. Kompetitivnost

Kompetitivnost plata državnih službenika u odnosu na privatni sektor analizira se svake godine u okviru godišnjih izveštaja o državnoj upravi. Izveštaje priprema Generalni direktorat za upravu i javnu službu Ministarstva za upravu i javne račune. Godišnji izveštaj, sa različitih aspekata, posvećuje više od pedeset strana analizi plata državnih službenika, uključujući i analizu razvoja kupovne moći različitih kategorija državnih službenika, uzimajući u obzir postojeću klasifikaciju i starosnu strukturu, kao i analizu razlike u visini plata između muškaraca i žena, radi ostvarenja rodne ravnopravnosti.<sup>163</sup>

U posljednjem izveštaju iz 2018. godine, ukazuje se na teškoće direktnog poređenja plata između javnog i privatnog sektora. Prvo, struktura bruto zarada u javnom i privatnom sektoru nije direktno uporediva, posebno u pogledu davanja premija. Postoji i razlika u obračunu neto plate, zbog razlika u stopama socijalnih davanja na bruto plate. Drugo, direktno poređenje prosečne plate u javnom i privatnom sektoru je složeno, zbog razlika u karakteristikama državnih službenika i zaposlenih u privatnom sektoru, koje se ogledaju u starosnoj strukturi (zaposleni u javnom sektoru u proseku su stariji nego u privatnom sektoru) i kompetencijama zaposlenih (stečenih tokom početne ili kontinuirane obuke), koje mogu biti prilično različite u zavisnosti od sektora i socio-profesionalnih kategorija. Treće, uslovi rada mogu se veoma razlikovati, posebno u pogledu radnog vremena, npr. tokom praznika, noćnog rada ili nedelje. Najzad, udeo skraćenog ili nepunog radnog vremena među zaposlenima u državnoj upravi i privatnom sektoru takođe nije isti. Kako bi se ograničili efekti razlika u procentu obavljenog posla između javnog i privatnog sektora, tokom analize plate se izražavaju u „mesečnim ekvivalentima punog radnog vremena“ – *FTE (full time equivalent)*.<sup>164</sup>

U izveštaju se zaključuje da su plate nižih kategorija radnih mesta više u javnom sektoru, dok plate najviših rukovodilaca zaostaju za kolegama u privatnom sektoru. U 2016. godini, plate desetog decila (najnižih radnih mesta) u javnoj upravi iznosile su 1.392 evra, nasuprot 1.213 evra u privatnom sektoru. Ovaj jaz se postepeno smanjuje između sedmog i osmog decila, na kome su plate i u privatnom i u javnom sektoru oko 2.600 evra. Nasuprot tome, na vrhu distribucije, plate su bile niže u javnom nego u privatnom sektoru. Sa devetim decilom, 2016. godine, neto plata dostigla je mesečno 3.263 evra u državnoj upravi u poređenju sa 3.646 evra mesečno u privatnom sektoru.<sup>165</sup>

<sup>163</sup> Ministarstvo za reformu i javne račune, „Godišnji izveštaj o javnoj službi, politika i praksa ljudskih resursa, činjenice i cifre”, 163–226.

<sup>164</sup> *Ibid*, 170.

<sup>165</sup> *Ibid*.

### 3.4. Velika Britanija

#### 3.4.1. Pravni i institucionalni okvir

U poslednjih nekoliko dekada službenički sistem Velike Britanije pretrpeo je velike promene, koje nisu zaobišle ni sistem plata kao njegov važan deo. Tradicionalni britanski službenički sistem nudio je zaposlenima veoma privlačan „paket“, koji se sastojao od povećane sigurnosti posla, stabilnog rasta karijere i relativno rane i sigurne penzije. Iako službenički sistem nikad nije bio detaljno pravno regulisan, službenici su imali ustaljen razvoj karijere, sa unapređenjem svakih šest godina, tokom kojih bi obavljali oko tri različita „posla“.<sup>166</sup> Ove tradicionalne pretpostavke izmenjene su u velikoj meri krajem devedestih i u dvehiljaditim, tokom kojih je okruženje postalo mnogo dinamičnije i raznovrsnije. Stalnost, postepenost i jednakost kao vrednosti ustuknule su pred potrebama za povećanjem efikasnosti i delotvornosti, koje su praćene snažnom diverzifikacijom uslova rada i plata državnih službenika.

Sistem plata državnih službenika tradicionalno je bio zasnovan na obrascu tzv. „dvostruke neravnoteže“. Mladi službenici, koji su tek počinjali karijeru, bili su plaćeni relativno dobro u odnosu na kolege iz privatnog sektora (prva neravnoteža), a zatim sve manje i manje (druga neravnoteža). Bez obzira na to, prestiž rada u državnoj upravi i učestvovanje u donošenju važnih odluka u državi kompenzovali su relativno niži nivo plata u odnosu na privatni sektor.<sup>167</sup> Pored toga, postojale su mogućnosti visokih zarada u privatnom sektoru nakon penzionisanja, što je dodatno olakšavala činjenica da su se službenici penzionisali sa 60 godina života.

Krajem dvehiljaditih sistem „dvostruke neravnoteže“ zamenio je sistem „neravnoteže“. Sva radna mesta sve više postaju otvorena konkurenciji iz privatnog sektora, a sistem plata sve manje ujednačen. Napuštena je jedinstvena klasifikacija radnih mesta, a nivoi plata postali su veoma neujednačeni. Stabilnost radnog mesta takođe se našla pod znakom pitanja, posebno tokom ekonomske krize koja je pogodila i Britaniju krajem dvehiljaditih.<sup>168</sup> Starosna granica penzionisanja takođe je počela da se penje, ne ostavljajući mogućnost za „naknadnu zaradu“.

Postojeći sistem plata daje organima državne uprave veliku samostalnost u određivanju platnog sistema, koji se razlikuje od jednog do drugog organa uprave. Materija plata regulisana je tercijalnim zakonodavstvom, Uputstvom Ministarstva finansija. Uputstvo je predmet izmena na svakih godinu do dve dana i trenutno je na snazi Uputstvo Ministarstva finansija o platama državnih službenika za 2018–2019. godinu.<sup>169</sup>

<sup>166</sup> M. Lodge, “Rewards at the Top in UK central Government”, in: *Rewards for high Public Office in Europe and North America* (eds. B. Marleen, P.B. Peters), Routhledge 2012.

<sup>167</sup> *Ibid.*

<sup>168</sup> A. Rabrenović, „Mere fiskalne konsolidacije u javnoj upravi zemalja EU“, *Pravni život*, 10/2015, 173–185.

<sup>169</sup> HM Treasury, Civil Service Pay Guidance 2018–2019, <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-pay-guidance-2018-to-2019>.

Tradicionalno, status državnih službenika u Velikoj Britaniji imaju lica koja zapošljava „Kruna“, isključujući lica koja služe direktno monarhu.<sup>170</sup> U državne službenike spadaju zaposleni u ministarstvima (*Government Departments*), izvršnim agencijama (*Executive Agencies*) i autonomnim organima uprave (*Non Governmental Public Bodies – NGP-B*),<sup>171</sup> dok lica koja su zaposlena u stručnim službama Parlamenta imaju poseban status.

Ministarstvo finansija Velike Britanije (*HR Treasury*) ima ukupnu odgovornost za Vladinu politiku plata u javnom sektoru. Kancelarija Kabineta je, s druge strane, odgovorna za sveukupno upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi i za određivanje parametara za podizanje nivoa plata u državnoj upravi u skladu sa troškovima života. Ona saraduje sa ministarstvima i drugim organima uprave u uspostavljanju sistema plata i nagrađivanja koji bi osigurali zapošljavanje i zadržavanje visokokvalifikovanih kadrova u državnoj upravi.<sup>172</sup>

#### 3.4.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta

U Velikoj Britaniji sistem procene radnih mesta nije regulisan posebnim propisom, već Priručnikom o proceni i razvrstavanju radnih mesta iz 2013. godine.<sup>173</sup> Ovaj sistem razradio je Kabinet Vlade (*Cabinet Office*), Odeljenje za vođenje politike službeničkog sistema (*Civil Service Employee Policy*), koje pruža podršku svim orgnima uprave prilikom razrstavanja radnih mesta. U Priručniku je detaljno razrađen sistem procene radnih mesta, zasnovan na analitičkoj metodi point faktor sistema.<sup>174</sup>

Iako je osnovni princip na kome se zasniva sistem plata „ista plata za isti posao“, trenutno ne postoji jedinstven sistem klasifikacije radnih mesta. Sistem klasifikacije radnih mesta bio je u prošlosti istovetno regulisan za sve državne službenika, ali se ta jedinstvena klasifikacija vremenom izgubila. Pošto organi uprave imaju slobodu da urede plate svojih službenika, neki organi za potrebe klasifikacije koriste brojeve platnih razreda (npr. razred br. 6, razred br. 7, itd.), drugi koriste platne razrede koji se izražavaju slovima (npr. platni razred A i sl.), a neki koriste samo nazive zvanja (savetnik, stariji savetnik i dr.). Ukoliko državni službenici nisu zadovoljni klasifikacijom svog radnog mesta, mogu se žaliti Tribunalu za zapošljavanje. Žalbe se obično rešavaju u okviru nacionalnog pravnog sistema, ali u nekim slučajevima spor može da bude pokrenut i pred Sudom pravde Evropske unije.<sup>175</sup>

<sup>170</sup> The Website – Understanding the Civil Service, which provides a thorough introduction to the duties, responsibilities and working practices of Whitehall officials, [https://www.civilservant.org.uk/information-grades\\_and\\_roles.html](https://www.civilservant.org.uk/information-grades_and_roles.html), 15.7.2019.

<sup>171</sup> Rabrenovic A, *Financial Accountability as a Condition for EU Membership*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2009.

<sup>172</sup> Odeljak 2.2. Uloge u procesu određivanja plata, Ministarstvo finansija, Uputstvo o platama državnih službenika za 2018–2019. godinu.

<sup>173</sup> Civil Service Employee Policy, JEGS, Job Evaluation and Grading Support, Good Practice Guide.

<sup>174</sup> *Ibid*, 4.

<sup>175</sup> *Ibid*, 17.



Sva radna mesta u državnoj upravi Britanije mogla bi se okvirno podeliti u pet kategorija,<sup>176</sup> i to: 1) rukovodeća radna mesta, 2) radna mesta razreda 6 ili 7, koja imaju značajnu odgovornost za vođenje politike organa uprave, 3) radna mesta viših izvršnih savetnika, koji imaju odgovornost za vođenje jedne oblasti politike, 4) radna mesta izvršnih savetnika, koji imaju pomoćnu ulogu pri vođenju politike (HR, finansije, IT), i 5) radna mesta administrativnih pomoćnika, koji imaju ulogu administrativne podrške i pružanja usluga (ketering, čuvari zatvora i sl.). Interesantno je primetiti da su se nazivi radnih mesta rukovodećih državnih službenika vremenom menjali. Osim pozicija sekretara kabineta (koji je rukovodilac svim državnim službenicima) i pozicije stalnog sekretara (*permanent secretary*), koji odlučuje o pravima i obavezama državnih službenika u pojedinačnom organu uprave, radna mesta drugih rukovodećih državnih službenika imala su različite nazive, kao što je predstavljeno u tabeli br. 18.

**Tabela br.18. Okvirna klasifikacija radnih mesta u državnoj upravi Velike Britanije**

Opis	Inicijalni naziv radnog mesta	Stari naziv radnog mesta	Nazivi radnih mesta koji se koriste danas
Rukovodeća radna mesta ( <i>Senior civil service – SCS</i> )	Sekretar Kabineta primijera ( <i>Cabinet Secretary</i> )		
	Stalni sekretar ( <i>Permanent Secretary</i> )		
	Zamenik sekretara	Razred br. 2	Generalni direktor
	Podsekretar	Razred br. 3	Direktor
	Pomoćnik sekretara	Razred br. 5	Direktor ili pomoćnik direktora
Iskusni državni službenici koji imaju značajnu ulogu u vođenju politike	Stariji savetnik & savetnik	Razred br. 6 ili 7, u koje spadaju radna mesta: zamenik direktora, pomoćnik direktora, vođa tima	
Državni službenici koji imaju odgovornost za vođenje posebnih oblasti politike	Visoki izvršni savetnik / Viši izvršni savetnik ( <i>Senior Executive Officer / Higher Executive Officer SEO/HEO</i> )		
Državni službenici koji daju podršku vođenju politike (HR, finansije, IT)	Izvršni savetnik ( <i>Executive Officer – EO</i> )		
Državni službenici koji obavljaju pomoćne poslove (ketering, čuvari zatvora i sl.)	Administrativni pomoćnik ( <i>Administrative Officer – Administrative Assistant – AO/AA</i> )		

Izvori: Office for National Statistics, *Civil Service Statistics, UK: 2018*; veb-sajt Vlade Velike Britanije: razumevanje službeničkog sistema<sup>177</sup> i Instituta državne uprave<sup>178</sup>

<sup>176</sup> Ova okvirna klasifikacija posledica je činjenice da organi uprave u Britaniji ne objavljuju svoju strukturu radnih mesta. Klasifikaciju prikazanu u tekstu sačinio je Institut za državnu upravu na osnovu organigrama više organa uprave. V. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/grade-structures-civil-service>, 15.7.2019.

<sup>177</sup> The Website – Understanding the Civil Service, [https://www.civilservant.org.uk/information-grades\\_and\\_roles.html](https://www.civilservant.org.uk/information-grades_and_roles.html); Institute for Government <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/grade-structures-civil-service>, 15.7.2019.

<sup>178</sup> Institute for Government, *ibid.*



### 3.4.3. Struktura i visina plata

Kao što je već pomenuto, struktura i nivoi plata u državnoj upravi Velike Britanije veoma se razlikuju od jednog do drugog organa uprave. Ovako široko decentralizovan sistem uveden je 2002. godine. Iako razlike nisu možda suštinske prirode, ipak se smatra da utiču na zapošljavanje i zadržavanje službenika u različitim organima uprave.<sup>179</sup> Zbog toga postoje pokreti sindikata državnih službenika koji se zalažu za to da se plate ujednače kako bi se osigurao odgovarajući nivo plata svih državnih službenika.<sup>180</sup> S druge strane, organi uprave su u mogućnosti da angažuju i kadrove koji nemaju status državnih službenika, a obično imaju i više plate od svojih kolege,<sup>181</sup> što negativno utiče na motivaciju državnih službenika.

U Uputstvu Ministarstva finansija o platama državnih službenika za 2018–2019. godinu, naglašava se da je oblast plata delegirana ministarstvima (*departments*), koja su dužna da Ministarstvu finansija dostavljaju finansijske izveštaje o načinu sprovođenja fonda zarada i planu fonda zarada za narednu godinu.<sup>182</sup> Ministarstva su odgovorna za sistem plata i sprovođenje fonda zarada izvršnih i drugih agencija koje se nalaze u njihovom sastavu (*executive agencies, Non Departmental Public Bodies*).

U većini organa uprave plate se zasnivaju na sistemu platne skale, na kojoj je u okviru jednog radnog mesta moguće napredovanje po horizontali u nekoliko platnih razreda, zavisno od rezultata ocene rada. Preciznije rečeno, sistem plata u organu uprave može biti zasnovan na platnim koracima, sa tačnim brojem koraka u okviru platnog razreda, ili na sistemu minimalne i maksimalne plate u okviru platnog razreda,<sup>183</sup> sa većim stepenom fleksibilnosti utvrđivanja plate u okviru dozvoljenih minimalnih i maksimalnih vrednosti.

Interesantno je da je u Uputstvu Ministarstva finansija o platama za 2018–2019. godinu ministarstvima izričito zabranjeno da koriste sisteme plata u kojima postoji automatsko napredovanje u okviru platnih razreda na osnovu godina radnog staža. Moguća opcija je napredovanje na osnovu povećanja kompetentnosti, da bi se osigurala motivacija državnih službenika. Za ovakvo rešenje sistema plata mora se, međutim, tražiti odobrenje Ministarstva finansija i Kabineta Vlade.<sup>184</sup>

---

<sup>179</sup> M. Lodge, *ibid.*

<sup>180</sup> PLS RAMBOLL, Civil Service Agency Romaina, "Civil Service Pay in Denmark, France, Hungary, Poland and United Kingdom", Management Phare Project RO.01.06.04.

<sup>181</sup> M. Lodge, *ibid.*

<sup>182</sup> Ministarstvo finansija, Uputstvo o platama državnih službenika za 2018–2019. godinu.

<sup>183</sup> Odeljak 7.1. Definicija informacija o platama, Ministarstvo finansija, Uputstvo o platama državnih službenika za 2018–2019. godinu.

<sup>184</sup> Odeljak 3.2. Napredovanje po platnim razredima, Ministarstvo finansija, Uputstvo o platama državnih službenika za 2018–2019. godinu.

Ministarstvo finansija odobrava svakom ministarstvu fond za bonuse na platu na osnovu rezultata rada (*performance pay* "pot"). Fond za bonuse na platu ograničava se na određeni procenat od ukupnog fonda zarada koje dobija svako ministarstvo,<sup>185</sup> i kreće se oko iznosa od tri posto od ukupnog fonda zarada ministarstva.

Interesantno je primetiti da se ministarstvima dozvoljava fleksibilnost u korišćenju fonda bonusa. Ona imaju mogućnost da jedan deo (do 50 posto) fonda bonusa iskoriste kako bi povećali plate za radna mesta koja planiraju da popune ili za radna mesta određenih državnih službenika, kako bi ih zadržali u državnoj upravi.<sup>186</sup> Reč je obično o tzv. „deficitarnim“ zanimanjima, kao što su finansijski stručnjaci, informatičari i sl., jer ih je teško privući i zadržati u državnoj upravi.

Bonusi za rezultate rada predstavljaju važan deo plate državnih službenika. Bonusi se mogu dati na osnovu: individualnog, timskog ili organizacionog učinka. Ova vrsta plaćanja uključuje:

- bonuse na osnovu individualnog doprinosa organizaciji; doprinos se ocenjuje na osnovu postojećeg sistema organizacionog učinka ministarstva (*performance management system*); i
- određene šeme bonusa za posebne projekte i izuzetan doprinos, tj. bonuse koji nisu pokriveni standardnim sistemom ocene organizacionog učinka.<sup>187</sup>

Iako se nivoi plata razlikuju između ministarstava koja imaju posebne klasifikacije radnih mesta, Kancelarija za nacionalnu statistiku svake godine analizira nivo plate u državnoj upravi. Ove analize prave se na osnovu gore prikazane zajedničke okvirne klasifikacije radnih mesta. Kancelarija za nacionalnu statistiku prilikom izrade analize nivoa plata traži od ministarstava da klasifikacije radnih mesta prilagode jedinstvenoj klasifikaciji da bi mogla zbirno da analizira tražene podatke. Procena godišnje srednje vrednosti nivoa plata u državnoj upravi Velike Britanije za 2018. godinu prikazana je u tabeli br. 19.

---

<sup>185</sup> Odeljak 3.4. Nekonsolidovani bonusi, Ministarstvo finansija, Uputstvo o platama državnih službenika za 2018–2019. godinu.

<sup>186</sup> Odeljak 3.5. Posebni pritisci za zapošljavanje i zadržavanje kadrova, Ministarstvo finansija, Uputstvo o platama državnih službenika za 2018–2019. godinu.

<sup>187</sup> Odeljak 8.4. Nekonsolidovani bonusi.

**Tabela br. 19. Procena godišnje srednje vrednosti (medijane) nivoa plata u državnoj upravi Velike Britanije u 2018. u funtama**

	Muškarci	Žene
Viša rukovodeća radna mesta ( <i>senior civil service</i> )	84.000 £	78.000 £
Razred 6 i 7	55.000 £	54.000 £
Visoki/viši izvršni savetnik	35.000 £	33.000 £
Izvršni savetnik	25.000 £	24.000 £
Administrativni pomoćnik	21.000 £	20.000 £

Izvor: Office for National Statistics, UK 2018, Statistical bulletin.

Važno je napomenuti da su nivoi plata visokih rukovodećih službenika regulisani Uputstvom Kabineta Vlade (*Cabinet Office*).<sup>188</sup> Važeće Uputstvo o platama visokih državnih službenika na snazi je za 2018/2019. godinu.<sup>189</sup>

U skladu sa Uputstvom Kabineta Vlade, postoje četiri široko postavljene kategorije platnih razreda visokih rukovodećih državnih službenika – 1, 1A, 2 i 3 (v. tabelu br. 20). Osnove ovog sistema uvedene su 2002. godine, kada je devet platnih razreda spojeno u tri platna razreda, kako bi se usaglasili zahtevi za povećanje plata visokih rukovodilaca.<sup>190</sup> Na ovaj način smanjena je, bar formalno, postojeća velika diferencijacija u određivanju plata rukovodećih državnih službenika. S druge strane, međutim, imajući u vidu da su razlike u okviru istih platnih razreda veoma velike (npr. platni razred 1 kreće se od 68.000 do 117.800 funti godišnje), ne može se govoriti o postojanju jedinstvenog centralizovanog sistema plata za visoke rukovodioce, već samo o njegovom okviru.

**Tabela br. 20. Minimalni i maksimalni iznosi plata za visoke rukovodeće državne službenike u Velikoj Britaniji na godišnjem nivou**

Platni razred	Minimum	Maksimum
1	68.000 £	117.800 £
1A	68.000 £	128.900 £
2	90.500 £	162.500 £
3	111.500 £	208.100 £

Izvor: Praktično uputstvo o platama visokih rukovodećih državnih službenika za 2018–2019. godinu od 1. aprila 2018.

<sup>188</sup> Kabinet Vlade pruža podršku premijeru i Vladi u obavljanju poslova i odgovoran je za vođenje politike u određenim kritičnim oblastima politike. V. <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office>, 10.10.2018.

<sup>189</sup> Practitioner Guidance on SCS Pay Award for 2018–2019.

<sup>190</sup> M. Lodge, *ibid.*

U Uputstvu se naglašava da povećanje plate visokim rukovodećim državnim službenicima u proseku treba da iznosi oko jedan posto, s tim što postoji mogućnost da se nekim državnim službenicima ne daje nikakvo povećanje, dok najviši iznos povećanja plate visokom državnom službeniku može biti više od devet posto. Ukoliko postoji potreba da se plata poveća za više od devet posto, to se može učiniti samo uz saglasnost Kabineta Vlade.<sup>191</sup>

Interesantno je da za visoke rukovodeće državne službenike postoji sistem kvota za ocenjivanje. Sistem kvota znači da tačno utvrđen procenat visokih rukovodećih državnih službenika može biti ocenjen jednom od tri različite ocene – izuzetan, postiže rezultate, ne postiže rezultate. Ocnom izuzetan može biti ocenjeno samo 25 posto rukovodećih državnih službenika; ocnom postiže rezultate 65 posto; i ocnom ne postiže rezultate do 10 posto službenika.<sup>192</sup>

Samo visoki rukovodeći državni službenici koji su ocenjeni ocnom *izuzetan* u okviru kvote od 25 posto, mogu dobiti bonuse na osnovu učinka (*non-consolidated performance related pay*). Ukupan iznos za bonuse na osnovu učinka ne može biti veći od 3,3 posto fonda zarada za visoke rukovodeće državne službenike.<sup>193</sup>

Kao i kod nerukovodećih državnih službenika, pored bonusa na osnovu učinka, postoji mogućnost dodeljivanja bonusa za *izuzetan doprinos*. Ovu vrstu bonusa može dobiti do 20 posto visokih rukovodećih državnih službenika. Uputstvo o platama visokih državnih službenika definiše jasne uslove u kojim se situacijama ovaj bonus može isplatiti:

- a) Bonusi se mogu dati samo u posebnim slučajevima državnim službenicima koji su dali dokazan doprinos razvitku određenog projekta ili za *izuzetan korporativni doprinos*;
- b) Moraju se finansirati u okviru trenutnog limita fonda zarada za bonuse, tj. u okviru 3,3 posto budžeta fonda zarada visokih rukovodećih državnih službenika (bez ikakvih mogućnosti za dodatno finansiranje);
- c) Proces nominacije za ove bonuse vodi se u okviru ministarstava, pri čemu stalni sekretar mora dati saglasnost za svaki pojedinačan slučaj dodeljivanja bonusa;
- d) Svi visoki rukovodeći državni službenici mogu biti kandidati za ovaj bonus, osim onih koji su ocenjeni u donjoj grupi od 10 posto („ne postiže rezultate“) u trenutku dodele bonusa (npr. državni službenici koji su postigli *izuzetne rezultate* mogu dobiti i bonus na osnovu učinka i bonus za *izuzetan doprinos*);
- e) Bonus može dobiti najviše 20 posto visokih rukovodećih državnih službenika koji ispunjavaju uslove;
- f) Maksimalna pojedinačna isplata ovog bonusa je 5.000 funti;

<sup>191</sup> St. 3 Praktičnog Uputstva o platama visokih državnih službenika za 2018–2019.

<sup>192</sup> St. 4 Praktičnog Uputstva o platama visokih državnih službenika za 2018 – 2019.

<sup>193</sup> St. 10 Praktičnog Uputstva o platama visokih državnih službenika za 2018–2019.

- g) Bonusi su nekonsolidovani i ne ulaze u obračun penzija;
- h) Organi uprave na kraju godine moraju da izveste Kancelariju Vlade o isplati ovih bonusa na kraju godine.<sup>194</sup>

Najzad, visoki rukovodeći državni službenici mogu biti nagrađeni i za poseban organizacioni doprinos (*corporate recognition scheme*), za inicijativu i rad koji prevazilazi njihove svakodnevne radne zadatke.<sup>195</sup> Kriterijumi za dobijanje posebne nagrade za organizacioni doprinos su: značajan doprinos koji pojedinac daje za saradnju između ministarstava i drugih organa uprave; ili značajan doprinos pojedinca razvoju funkcije ili profesije; ili značajan doprinos koji pojedinac daje van okvira državne uprave, čime se poboljšava ugled državne uprave; ili prevazilaženje uobičajenih zahteva radnog mesta.<sup>196</sup>

Dodatak za posebni organizacioni doprinos predstavlja relativno malu jednokratnu nagradu u iznosu od oko 1.000 funti visokim državnim službenicima bilo koje kategorije. Visoke državne službenike nomunuju stalni sekretari i odobrava Kancelarija Vlade. Ovaj dodatak finansira se u maksimalnom iznosu od 0,1 posto ukupnog fonda zarada za visoke državne službenike.<sup>197</sup>

#### 3.4.4. Kompetetivnost

U Velikoj Britaniji ne postoji obaveza sprovođenja redovnih godišnjih ili dvogodišnjih analiza i poređenja u nivoima plata u državnoj upravi i privatnom sektoru, osim za visoke rukovodeće državne službenike. Uobičajena praksa je da se plate državnih službenika usklađuju sa nacionalnom minimalnom zaradom (*National minimum wage*) i nacionalnom zaradom za troškove života (*National living wage*).<sup>198</sup> S druge strane, postoji posebno Telo za analizu plata rukovodilaca (*Review Body on Senior Salaries*), postavljeno još 1971. godine da bi Vladi davalo savet o nivoima plata visokih rukovodećih državnih službenika.<sup>199</sup> Poslednji izveštaj ovo telo predstavilo je Vladi 2018. godine,<sup>200</sup> a Vlada je usvojila većinu predloga predstavljenih u izveštaju.

Nepostojanje obaveze upoređivanja nivoa plata u državnoj upravi i privatnom sektoru nerukovodećih državnih službenika može biti jedan od uzroka nezadovoljstva državnih službenika nivoom plata u državnoj upravi. Naime, u Britaniji se svake godine sprovodi anketa o zadovoljstvu državnih službenika radom u državnoj upravi. Anketa

<sup>194</sup> St. 12 Praktičnog Uputstva o platama visokih državnih službenika za 2018–2019.

<sup>195</sup> St. 14 Praktičnog Uputstva o platama visokih državnih službenika za 2018–2019.

<sup>196</sup> St. 15 Praktičnog Uputstva o platama visokih državnih službenika za 2018–2019.

<sup>197</sup> St. 16 Praktičnog Uputstva o platama visokih državnih službenika za 2018–2019.

<sup>198</sup> Cabinet Office, Civil Service Pay Remit Guidance 2019–2020, 13 June 2019, <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-pay-remit-guidance-2019-to-2020/civil-service-pay-remit-guidance-2019-to-2020>.

<sup>199</sup> Review Body on Senior Salaries, Fortieth Annual Report on Senior Salaries, 2018.

<sup>200</sup> *Ibid.*



ispituje nivo zadovoljstva državnih službenika različitim aspektima rada, kao što su: rad u državnoj upravi uopšte; organizacioni ciljevi i svrha; moj rukovodilac; moj tim; učenje i razvoj; inkluzija i fer tretman; resursi i obim posla; plate i nagrađivanje; liderstvo i sprovođenje promena.<sup>201</sup> Plate i nagrađivanje ubedljivo imaju najniži nivo zadovoljstva državnih službenika. Samo 31 posto državnih službenika izražava zadovoljstvo platom, dok je najviši stepen zadovoljstva zabeležen u pogledu organizacionih ciljeva i svrhe, čime je zadovoljno 83 posto državnih službenika.<sup>202</sup> Detaljan opis ankete koja se odnosi na plate i nagrađivanje u poslednjih deset godina predstavljen je u tabeli br. 21.

**Tabela br. 21. Anketa o stepenu zadovoljstva platom državnih službenika Velike Britanije 2009–2018**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Smatram da plata adekvatno odslikava moj rad	36%	38%	32%	31%	29%	29%	31%	32%	30%	31%
Zodovoljan/na sam svojim ukupnom platom	44%	39%	34%	33%	32%	32%	33%	34%	34%	36%
Poredeći se sa ljudima koji obavljaju slične poslove u drugim organizacijama smatram da je moja plata odgovarajuća	33%	31%	27%	26%	25%	24%	25%	27%	25%	27%

Ipak, empirijske analize nivoa plata u državnoj upravi i privatnom sektoru koje su sprovedene u prethodne dve dekade pokazale su da su državni službenici na početku karijere u Velikoj Britaniji (kao i u Francuskoj i Italiji) bolje plaćeni nego zaposleni na nižim radnim mestima u privatnom sektoru,<sup>203</sup> što ne važi za službenike koji se nalaze na polovini svoje karijere. Time se potvrđuje da su elementi tradicionalnog sistema „dvostruke neravnoteže“ još „živi“. Pored toga, poređenje nivoa plata muškaraca i žena pokazalo je da su žene na nižim radnim mestima bolje plaćene u javnom, nego u privatnom sektoru. S druge strane, slično kao i u Francuskoj (i verovatno većini evropskih zemalja), muškarci na najvišim radnim mestima bolje su plaćeni u privatnom nego u javnom sektoru.<sup>204</sup>

<sup>201</sup> Cabinet Office, Civil Service People Survey, Civil Service Benchmark Scores 2009–2018, Novembar 2018.

<sup>202</sup> *Ibid.*

<sup>203</sup> C. Lucifora, D. Meurs, “The Public Sector Pay Gap in France, Great Britain and Italy”, *IZA Discussion Paper*, 2041/2004. H. Rees, A. Shah, “Public-Private sector wage differentials in the UK”, The Manchester School, LXIII, 1995, 52–68; R. Disney, A. Gosling, “Does it pay to work in the public sector?”, *Fiscal Studies*, 19/1998, 347–374; R. Disney, A. Gosling, “A New Method for Estimating Public Sector Pay Premia: Evidence from Britain in the 1990s”, CEPR, DP. 3787, 2003.; K.A. Bender, F. Elliott, “Relative Rearnings in the UK Public Sector: The Impact of Pay reform on Pay Structure“, in B. Elliott, C. Lucifora, D. Meurs (eds.), *Public Sector Pay Determination in the European Union*, Macmillan, 1999, 285–328.

<sup>204</sup> C. Lucifora, D. Meurs, “The Public Sector Pay Gap in France, Great Britain and Italy”, *IZA Discussion Paper*, 2041/2004, 17.



### 3.5. Irska

#### 3.5.1. Pravni i institucionalni okvir

Etika i kultura službeničkog sistema Republike Irske slične su po mnogo čemu britanskom sistemu. Njih odlikuju profesionalnost i nepristrasnost državnih službenika, koji nisu uključeni u stranačku politiku. Jedna od odlika sistema je takođe i tradicionalna netransparentnost, koja bi se čak mogla okarakterisati kao tajnost rada, mada bi je Irci rađe nazvali „poverljivošću“ obavljanja poslova.<sup>205</sup>

Pravni položaj državnih službenika u Irskoj uređen je u osnovi Zakonom o državnim službenicima iz 1956. godine, koji državnim službenicima garantuje stalnost posla (*tenure*) i platu.<sup>206</sup> Član 18. Zakona svakom državnom službeniku garantuje platu, koju treba da obezbedi Narodna skupština Irske.<sup>207</sup>

U prošlosti je posao u državnoj upravi bio jedan od najtraženijih poslova u Irskoj. Njegova privlačnost zasnivala se na tome što je bio stalan i što ga je pratila sigurna penzija.<sup>208</sup> Kako je stanje u irskoj ekonomiji do početka devedesetih godina prošlog veka bilo nezavidno a mogućnosti zaposlenja u privatnom sektoru male, posao u državnoj upravi bio je odličan izbor. Tako je jedan od najistaknutijih državnih službenika Irske, g. Vitaker, jednom prilikom izjavio da se za posao u državnoj službi prijavio samo zbog toga što nije bilo drugih poslova.<sup>209</sup> U poslednje vreme, međutim, privlačnost posla u državnoj upravi postepeno opada.<sup>210</sup>

Sistem plata državnih službenika Irske uređen je centralno za sve organe državne uprave. Prednosti ovakvog sistema su visok nivo transparentnosti i nepostojanje obaveze razvoja pojedinačnih sistema u okviru organa uprave. Centralno regulisan sistem jednostavnije je kontrolisati, što olakšava posao Ministarstvu finansija. Ipak, loša strana ovog pristupa je to što organi uprave nemaju fleksibilnost u određivanju nivoa plate, posebno u toku organizacionih promena.<sup>211</sup>

Interesantno je da se centralno uređenje sistema plata državnih službenika smatra jednim od načina na koji građani „kontrolišu“ rad državnih službenika. Budući da

<sup>205</sup> E. O'Malley, G. Murphy, "RHPOs in Ireland, Ratcheting Pay in the Public Sector", in: *Rewards for the High Public Office in Europe and North America* (eds. M. Brans, G.B. Peters), Routledge, London and New York 2012.

<sup>206</sup> Civil Service Regulation Act, No. 46/1956; Civil Service Regulation (Amendment) Act 2005, No. 18/2005.

<sup>207</sup> Pored ove odredbe izmenama i dopunama Zakona o državnim službenicima iz 2005. godine uneta je i odredba o plati državnih službenika koji su suspendovani sa dužnosti. Amendment Section 14 (Remuneration of civil servant suspended from duty) of Principal Act, Civil Service Regulation (Amendment) Act 2005, No. 18/2005

<sup>208</sup> E. O'Malley, G. Murphy, "RHPOs in Ireland, Ratcheting Pay in the Public Sector", in: *Rewards for the High Public Office in Europe and North America* (eds. M. Brans, G.B. Peters), Routledge, London and New York 2012.

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> *Ibid.*

<sup>211</sup> J.O'Riordan, "A Review of the Civil Service Grading and Pay System", *CPMR Discussion Paper*, 53.

u Irskoj političari imaju ograničenu mogućnost da utiču na izbor, napredovanje i prestanak radnog odnosa državnih službenika, veliku odgovornost za rad uprave snose sami državni službenici (posebno na rukovodećim radnim mestima). Imajući u vidu činjenicu da utiču na donošenje najvažnijih odluka u zemlji, službenici se suočavaju sa jasnim mogućnostima za nastanak korupcije.<sup>212</sup> Detaljno uređenje sistema plata i nagrađivanja državnih službenika smatra se vidom kontrole njihovog rada i načinom smanjenja potencijalne korupcije.<sup>213</sup>

Ekonomska kriza krajem dvehiljaditih snažno je pogodila ekonomiju Irske, uzrokujući progresivno smanjenje plata državnih službenika. Irski parlament je 2009. godine usvojio paket zakona o hitnim finansijskim merama kojima se, između ostalog, nivo plata službenika smanjio za određeni procenat (tri posto za plate do 15.000 evra, šest posto za plate od 15.000 do 20.000 evra i deset posto za plate preko 20.000 evra).<sup>214</sup> Nakon fiskalne konsolidacije, plate državnih službenika vraćaju se na prethodni nivo. Novi Zakon o platama i penzijama u javnoj službi, koji sadrži odredbe o visini plata zaposlenih u javnom sektoru za period 2018–2020. donet je 2017. godine.<sup>215</sup> Cilj ovog zakona je da otkloni efekte ekonomske krize i poveća nivo plata i penzija zaposlenih u javnom sektoru. Plate i penzije bile su smanjene zakonodavstvom o hitnim finansijskim merama donetim 2009. godine, čije su pojedine odredbe i dalje na snazi.<sup>216</sup>

### 3.5.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta

Irska, za razliku od Britanije, u osnovi ima karijerni službenički sistem, koji je vremenom dobio i elemente sistema pozicije. Službenici uživaju stalnost radnog mesta (*tenure*) i razvijaju karijeru u okviru službeničkog sistema. Uobičajeni put razvoja karijere je primanje u službu na osnovu javnog oglasa za najniža radna mesta, u zavisnosti od stručne spreme. Ukoliko lice ima srednju stručnu spremu, prima se na radno mesto referenta, a ukoliko ima visoku stručnu spremu, na radno mesto izvršnog savetnika (vidi tabelu br...). Napredovanje i povećanje plate zavisi prvenstveno od godina radnog staža, a u mnogo manjoj meri od rezultata rada.<sup>217</sup> U teoriji je povezano sa zadovoljavajućim učinkom, ali se u praksi povećanje plate (bez obzira na učinak) retko uskraćuje.<sup>218</sup>

<sup>212</sup> J. Gerring, S.C. Thacker, "Do neoliberal policies deter political corruption?" *International Organization*, 59(1), 2005, 233–254.

<sup>213</sup> E. O'Malley, G. Murphy, "RHPOs in Ireland, Ratcheting Pay in the Public Sector", *ibid.*

<sup>214</sup> Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2009; Financial Emergency Measures in the Public Interest (No. 2) Act 2009; Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2013; Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2015

<sup>215</sup> Public Service and Pension Act 2017, No. 34/2017.

<sup>216</sup> Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2009; Financial Emergency Measures in the Public Interest (No. 2) Act 2009; Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2013; Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2015.

<sup>217</sup> R. Boyle, "Public Administration Characteristics and performance in EU 28: Ireland", European Union, 2018, 482.

<sup>218</sup> J. O'Riordan, "A Review of the Civil Service Grading and Pay System", *CPMR Discussion Paper*, 38.

Klasifikacija radnih mesta nije utvrđena zakonom ili posebnim propisima. Ipak, detaljne informacije o karijeri državnih službenika mogu se naći na veb-stranici Komisije za zapošljavanje u javnoj službi, koja je ustanovljena Zakonom o upravljanju javnom službom (zapošljavanju) iz 2004. godine.<sup>219</sup> Informacije o klasifikaciji radnih mesta mogu se naći u cirkularnim dopisima kojima ministarstvo nadležno za pitanja plata (trenutno Ministarstvo javnih rashoda i reforme) daje uputstva za regulisanje nivoa plata određenih radnih mesta.

U Irskoj ne postoji sistematski proces procene radnih mesta, kojim bi se utvrdila relativna vrednost radnog mesta unutar državne uprave. Iako se povremeno sprovode procene vrednosti radnih mesta i nivoi plata u javnom i privatnom sektoru, ne postoji posebno razvijena metoda koja bi osigurala poštovanje principa jednake plate za jednak rad i zasnivanje hijerarhije radnih mesta na doslednoj proceni, čime bi bila utvrđena objektivna osnova za kategorizaciju radnih mesta i strukturu platnih razreda.<sup>220</sup>

### 3.5.3. Struktura i visina plata

Osnovna plata državnih službenika u Irskoj u većini slučajeva predstavlja 100 posto ukupne plate, što je izuzetna retkost u zemljama Evropske unije. Iako postoje određeni dodaci na platu za obavljanje kompleksnijih zadataka, oni se isplaćuju samo povremeno, pod uslovom da se dužnosti za koje se daju dodaci obavljaju na duži rok.<sup>221</sup> Do 2000. godine državni službenici napredovali su na platnoj skali obično jednom godišnje, samo na osnovu godina radnog staža.<sup>222</sup> Od 2000. godine, na platnoj skali napreduju horizontalno, ako su ostvarili zadovoljavajući radni učinak. Posebni bonusi za rezultate rada postojali su nekoliko godina za pojedine kategorije visokih rukovodećih državnih službenika, ali je taj sistem ukinut 2010. da bi se ublažili efekti ekonomske krize koja je snažno pogodila irsku ekonomiju.

Postojeći sistem ima visok nivo podrške zbog svoje transparentnosti i objektivnosti. Smatra se da bi drugačiji, decentralizovan sistem, koji npr. postoji u Velikoj Britaniji, i u kome svaki organ uprave ima svoj sistem plata, bio veoma zahtevan za implementaciju.<sup>223</sup> S druge strane, državni službenici se žale na nedostatak fleksibilnosti sistema plata, posebno ukoliko postoji potreba da se zaposli ili zadrži visokokvalifikovan kadar ili da se nagradi izuzetan doprinos u radu službenika.<sup>224</sup>

<sup>219</sup> Public Service Management (Recruitment and Appointments) Act 2004, No. 33/2004.

<sup>220</sup> J. O’Riordan, “A Review of the Civil Service Grading and Pay System”, *ibid*, 50.

<sup>221</sup> *Ibid*.

<sup>222</sup> *Ibid*, 5.

<sup>223</sup> *Ibid*, 11.

<sup>224</sup> *Ibid*.

Nivoi plata za 2019. godinu utvrđeni su u cirkularnim pismima Ministarstva javnih rashoda i reforme za 2018. i 2019. godinu.<sup>225</sup> U Cirkularnom pismu za 2018. godinu utvrđeni su nivoi plata za sve državne službenike, dok su u Cirkularnom pismu za 2019. godinu dodatno povišeni nivoi plata za državne službenika koji zarađuju do 30.000 evra godišnje. Fond zarada određuje se na osnovu odobrenog budžeta za prethodnu godinu, koji se koriguje u skladu sa procentom opšteg povećanja plata o čemu su se na centralnom nivou dogovorili Vlada i sindikati.<sup>226</sup> Nivoi plata državnih službenika, u skladu sa važećim propima prikazani su u tabeli br. 22.

**Tabela br. 22. Nivoi plata državnih službenika Republike Irske na godišnjem nivou za 2019.**

Naziv radnog mesta/zvanja	Godišnja plata (rasponi)
Generalni sekretar I	€ 192.233
Generalni sekretar II	€ 182.800
Generalni sekretar III	€ 173.333
Zamenik sekretara	€ 159.083
Pomoćnik sekretara	€ 123.591, € 129.149, € 135.169, € 141.190
Viši principal	€86.817, €90.293, €93.782, €97.258, €100.228, €103.3581, €106.483
Principal	€ 80.852, € 84.170, € 87.470, € 90.797, € 93.599, € 96.5061, € 99.4082
Viši pomoćnik principala	€ 68.592, € 71.107, € 73.632, € 76.144, € 78.663, € 80.130, € 82.6391, € 85.1392
Pomoćnik principala	€ 63.596, € 65.910, € 67.184, € 69.435, € 71.688, € 72.991, € 75.2591, € 77.5362
Administrativni savetnik – viša platna skala	€ 42.151, € 44.908, € 47.674, € 50.429, € 53.180, € 55.077, € 56.956, € 58.834
Administrativni savetnik (početni platni razredi)	€ 30.039, € 32.611, € 32.945, € 35.774, € 39.394, € 42.151, € 44.908, € 47.674, € 50.429, € 53.180, € 55.077, € 56.979
Izvršni savetnik – viša platna skala	€ 47.900, € 49.217, € 50.535, € 51.860, € 53.180, € 55.077, € 56.324, € 57.577, € 58.834
Izvršni savetnik (početni platni razredi za državne službenike sa visokim obrazovanjem)	€ 28.213, € 30.153, € 30.923, € 32.739, € 34.356, € 35.927, € 37.487, € 39.015, € 40.560, € 42.061, € 43.608, € 44.640, € 46.095, € 47.553
Referent (viša platna skala)	€ 25.364, € 26.079, € 27.149, € 28.219, € 29.289, € 30.057, € 31.098, € 32.126, € 32.839, € 33.854, € 35.433, € 36.677, € 37.249, € 38.016
Referent (početna platna skala za državne službenike sa srednjim školskim obrazovanjem)	€ 24.279, € 25.364, € 26.079, € 27.149, € 28.219, € 29.289, € 30.057, € 31.098, € 32.126, € 32.839, € 33.854, € 35.433, € 36.677, € 37.249

Izvor: Cirkularna pisma Ministarstva javnih rashoda i reforme za 2018. i 2019. godinu.

Analiza nivoa najviše i najniže plate pokazuje da je faktor dekompresije u službeničkom sistemu Irske prilično visok, jer iznosi 1 : 7,9. Čak i ako se posmatraju samo

<sup>225</sup> Department of Public Expenditure and Reform, Circular Title: Application of 1 January 2018 Pay Adjustments and Related Measures, No. 22/2017; Department of Public Expenditure and Reform, Circular Title: Application of 1 January 2019 Pay Adjustments for civil servants earning up to and including 30.000 EUR, No. 20/2018.

<sup>226</sup> Centralno pregovaranje o platama između Vlade i sindikata započelo je 1987. godine, od kada se odlučuje o trogodišnjim nacionalnim ugovorima o platama između nacionalnih udruženja poslodavaca i Irskog kongresa sindikata.

radna mesta koja zahtevaju visoko obrazovanje (radno mesto izvršnog savetnika kao najniže i generalnog sekretara I kao najvišeg), faktor dekompresije je 1: 6,8, što je u potpunosti u skladu sa dobrom praksom i međunarodnim standardima.

Problem koji, međutim, postoji je veliki broj platnih razreda, koji otežava upravljanje sistemom i obračun plata. U teoriji i praksi zbog toga postoje predlozi da se smanji postojeći broj platnih razreda kako bi sistem bio efikasniji i lakši za sprovođenje.<sup>227</sup> To bi moglo da se uradi spajanjem određenih platnih razreda u jedan (npr. platni razred višeg izvršnog savetnika sa platnim razredom pomoćnika principala). Time bi se u velikoj meri pojednostavilo administriranje sistema plata. Nadalje, postojanje velikog broja zvanja i platnih razreda u praksi dovodi do veštačke podele radnih mesta i obaveze obavljanja različitih vrsta poslova u svakom pojedinačnom zvanju i platnom razredu. Takođe, racionalnija struktura platnih razreda trebalo bi da dovede i do povećanja radnog učinka. Smatra se da preterano izražena hijerarhijska organizacija može da istakne razlike između različitih vrsta poslova, umesto da naglasi sposobnosti pojedinca, što može imati negativan uticaj na motivaciju i radnu inicijativu državnog službenika.<sup>228</sup>

#### 3.5.4. Kompetitivnost

Irska predstavlja dobar primer zemlje u kojoj postoji praksa sprovođenja uporedne analize nivoa plata u javnom i privatnom sektoru, što treba da obezbedi kompetitivnost plata u državnoj upravi u odnosu na privatni sektor. Sprovođenje uporednih analiza zasniva se na osnovnom principu sistema plata u državnoj upravi koji je ustanovljen polovinom pedesetih godina prošlog veka i podrazumeva da nivo plata javnih službenika treba da odslikava nivo plata zaposlenih u privatnom sektoru.<sup>229</sup> Osnovni problem, međutim, jeste u tome što se veliki broj poslova u javnom i privatnom sektoru razlikuje, i što je potrebno razviti delotvoran metod njihovog upoređivanja. Da bi ono moglo da se sprovede na odgovarajući način, metod upoređivanja trebalo bi da obuhvati i pomiri sve postojeće razlike u sadržini poslova.<sup>230</sup>

Analizu poslova i nivoa plata u državnoj upravi i privatnom sektoru u Irskoj sprovodi Telo za poređenje nivoa plata u javnom sektoru, koje se ustanovljava *ad hoc*, u skladu sa potrebama Vlade. Poslednja dva izveštaja sprovedena su 2002. i 2007. godine, pre ekonomske krize. U izveštaju iz 2002. godine naglašava se da je Telo prikupilo informacije o 138 različitih zvanja u javnom sektoru i ispitalo ukupno 3.994 pojedinačnih radnih mesta. Pored toga, prikupljeni su podaci o preko 3.500 radnih

<sup>227</sup> J. O'Riordan, "A Review of the Civil Service Grading and Pay System", *CPMR Discussion Paper*, 50, 12.

<sup>228</sup> *Ibid.*

<sup>229</sup> The Public Service Benchmarking Body, "Report of the Public Service Benchmarking Body", The Stationary Office, Dublin 2002, 8.

<sup>230</sup> *Ibid.*



mesta u privatnom sektoru.<sup>231</sup> Zaključna opšta preporuka izveštaja bila je da plate u javnom sektoru treba da se povećaju u proseku za 8,9 posto.<sup>232</sup> Prikazane su takođe i preporuke za povećanje plata za pojedinačna zvanja i radna mesta. Rezultati ove analize kritikovani su zbog nedostatka transparentnosti načina na koji se upoređuju radna mesta u javnom i privatnom sektoru.<sup>233</sup> Novi proces poređenja (benčmarkinga) plata u javnom i privatnom sektoru, bio je sproveden 2007. godine unapređenom metodom poređenja kompleksnosti i odgovornosti radnih mesta u javnom i privatnom sektoru.

U 2017. godini Institut za javnu upravu Irske sproveo je analizu nivoa plata u državnoj upravi i privatnom sektoru za rukovodeća radna mesta. Analiza je pokazala da su plate rukovodilaca u državnoj upravi manje kompetitivne nego u privatnom sektoru.<sup>234</sup> Posebno je naglašeno da rukovodeći državni službenici nakon restrukturiranja irske uprave i smanjenja broja zaposlenih rade u veoma dinamičnom okruženju u kome moraju da preuzimaju različite vrste poslova koji su ostali nepokriveni odlaskom drugih službenika iz uprave.<sup>235</sup> U izveštaju se porede nivoi ukupne plate visokih rukovodećih državnih službenika u državnoj upravi Irske (koja uključuje samo osnovnu platu, jer bonusi ne postoje) – principala i pomoćnika principala i ukupne plate (koja uključuje osnovnu platu i bonuse) ekvivalentnih radnih mesta u privatnom sektoru. Nakon detaljne analize vrste poslova, kompetencija potrebnih za njihovo obavljanje i nivoa plata rukovodećih radnih mesta, Institut je dao preporuku da se povećaju plate rukovodećih državnih službenika u državnoj upravi za 30–60 procenata,<sup>236</sup> kao što je prikazano u tabeli br. 23.

**Tabela br. 23. Poređenje visine plata rukovodećih državnih službenika u državnoj upravi i privatnom sektoru u Irskoj**

Radno mesto u državnoj upravi	Godišnja plata u državnoj upravi	Plata ekvivalentnog radnog mesta u privatnom sektoru (koja uključuje osnovnu platu i bonuse)	Razlika u plati u procentima – preporučeno povećanje plate u državnoj upravi
Principal	€ 86.266	€ 138.480	60%
Pomoćnik principala	€ 67.711	€ 87.726	30%

Izvor: Institut za javnu upravu, Izveštaj o platama i nagrađivanju za Udruženje visokih državnih i javnih službenika, 2017.

<sup>231</sup> *Ibid*, 7.

<sup>232</sup> *Ibid*, 11.

<sup>233</sup> J. O’Riordan, “A Review of the Civil Service Grading and Pay System”, *CPMR Discussion Paper*, 53–54.

<sup>234</sup> Institute of Public Administration, “Report on Pay and Benefits Research Study for the Association of Higher Civil and Public Servants”, May 2017.

<sup>235</sup> *Ibid*, 10.

<sup>236</sup> *Ibid*, 19–21.



### 3.6. Švedska

#### 3.6.1. Pravni i institucionalni okvir

Tradicionalne karakteristike švedske državne uprave i društva u celini su solidarnost i jednakost. Ove vrednosti prenete su i na sistem plata državnih službenika. Švedska javnost smatra da državna uprava ne bi trebalo da čini elitu, već da u svakom smislu odražava vrednosti švedskog društva. Zbog toga se smatra da državni službenici treba da budu plaćeni za svoj posao, ali bez bilo kakvih posebnih povlastica koje bi se plaćale novcem poreskih obveznika.<sup>237</sup>

Egalitarna kultura švedske državne uprave pogodovala je razvoju koncepta jednakosti zapošljavanja u javnom i privatnom sektoru. Još od šezdesetih godina prošlog veka jedan od ciljeva Vlade bio je da smanji razlike u pravnom položaju između zaposlenih u privatnom i zaposlenih u javnom sektora.<sup>238</sup> Ovaj cilj postignut je izmenom propisa o radu državnih službenika, kojima je dato pravo da pregovaraju o platama u kolektivnim ugovorima, kao i pravo na štrajk, sa, doduše, nekim manjim ograničenjima.<sup>239</sup>

Jednakost uslova rada u javnom i privatnom sektoru i danas postoji u velikoj meri. Osnovne odredbe o pravnom položaju zaposlenih u državnoj upravi sadržane su u Zakonu o javnom zapošljavanju iz 1994. godine,<sup>240</sup> koji se primenjuje na osoblje parlamenta i organa državne uprave koji odgovaraju Vladi. Ovaj zakon, međutim, sadrži samo osnovne odredbe o principima zapošljavanja u državnoj upravi,<sup>241</sup> odredbe o sukobu interesa,<sup>242</sup> disciplinskom postupku,<sup>243</sup> pravila o prestanku radnog odnosa i sl. U poređenju sa zemljama kontinentalne pravne tradicije, opseg regulisanja pravnog položaja državnih službenika prilično je uzak, jer pokriva samo pojedine oblasti upravljanja ljudskim resursima. Materija upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi u velikoj je meri regulisana kolektivnim ugovorima,<sup>244</sup> koji dopunjavaju oskudne zakonodavne odredbe. Sve oblasti koje nisu uređene Zakonom o javnom zapošljavanju i kolektivnim ugovorima, regulisane su Zakonom o zaštiti zapošlja-

<sup>237</sup> EIPA, "The Regulation of Executive Pay in the Public and Semi Public Sector across the European Union", EIPA, 2015, 103.

<sup>238</sup> European Commission, "Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Sweden", EU Commission, 2018, 1117.

<sup>239</sup> S. Ahlback Oberg, "Rewards for High Public Office in Sweden", in: *Rewards for High Public Office in Europe and North America* (eds. B. Marleen, B. G. Peters), Routledge, London, New York 2012.

<sup>240</sup> Zakon o javnom zapošljavanju, *Službeni glasnik Švedske*, br. 260/1994, 297/2003; u daljem tekstu: Zakon o javnom zapošljavanju Švedske.

<sup>241</sup> Čl. 4 Zakona o javnom zapošljavanju Švedske.

<sup>242</sup> Čl. 7 (a–d) Zakona o javnom zapošljavanju Švedske.

<sup>243</sup> Čl. 14–22 Zakona o javnom zapošljavanju Švedske.

<sup>244</sup> EIPA, "The Regulation of Executive Pay in the Public and Semi Public Sector across the European Union", 101.

vanja,<sup>245</sup> koji se primenjuje na zaposlene i u javnom i privatnom sektoru. Ovaj zakon izričito dozvoljava da se pojedine oblasti koje pokriva mogu drugačije urediti kolektivnim ugovorima.<sup>246</sup> Zakon ne uređuje posebno materiju plata, osim u specifičnim situacijama kada dođe do prestanka radnog odnosa.<sup>247</sup>

Državnu upravu Švedske čine dve vrste organa uprave: a) vladine kancelarije, odn. ministarstva i b) agencije. Dok ministarstva zapošljavaju relativno mali broj državnih službenika, agencije zapošljavaju veći broj članova osoblja i imaju relativno autonoman status.<sup>248</sup> Agencijama upravljaju direktori, zajedno sa upravnim odborima koje (u većini slučajeva) postavlja Vlada. Agencije za svoj rad odgovaraju ministarstvima, ali imaju visok stepen autonomije u smislu donošenja odluka koje se tiču njihove organizacije, resursa i osoblja kako bi ispunile postavljene organizacione ciljeve. Prema švedskom Ustavu, ministrima nije dozvoljeno da direktno intervenišu u svakodnevnom radu Vladinih agencija.<sup>249</sup> Ova vrsta organizacije datira iz XVII veka.<sup>250</sup>

Sistem upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi Švedske zasniva se na delegaciji ovlašćenja individualnim organima uprave, koji imaju odgovornost za sve aspekte ljudskih resursa, uključujući i plate državnih službenika. Ne postoji centralno regulisan sistem plata državnih službenika. Svaka agencija ima sopstveni sistem zapošljavanja, ocenjivanja, obuka i plata. Pošto ne postoji centralno uređen pravni okvir za plate državnih službenika, one se određuju na fleksibilan način u okviru pojedinačnih organa uprave.<sup>251</sup>

Koordinaciju upravljanja ljudskim resursima u švedskoj državnoj upravi obavlja Švedska agencija za poslodavce Vlade, osnovana 1994. godine. Agencija za poslodavce Vlade ima u svom članstvu 250 agencija, tj. organa uprave na centralnom nivou. Glavni predstavnički organ Agencije je Savet poslodavaca koji se sastoji od direktora agencija. Savet poslodavaca sastaje se jednom godišnje i utvrđuje opštu politiku rada Agencije. On takođe imenuje i izvršno telo Agencije – Odbor Agencije, koji se sastoji od 15 članova. Odbor Agencije igra centralnu ulogu u pregovorima o platama sa sindikatima. Najzad, važnu ulogu u radu Agencije ima i njen generalni direktor. Za razliku od drugih izvršnih direktora agencija, koje imenuje Vlada, generalnog direktora Agencije za Vladine poslodavce imenuje

---

<sup>245</sup> Zakon o zaštiti zapošljavanja, *Službeni glasnik Švedske*, br. 80/1982, 510/1984, 1008/1984, 428/1989, 963/1989, 1537/1990, 718/1993, 1496/1993, 1685/1994, 1424/1996, 298/2001, 195/2002, 439/2006, 391/2007, 759/2015, 248/2016, 1271/2016, u daljem tekstu: Zakon o zaštiti zapošljavanja Švedske.

<sup>246</sup> Čl. 2 Zakona o zaštiti zapošljavanja Švedske.

<sup>247</sup> Čl. 12, 13 i 21 Zakona o zaštiti zapošljavanja Švedske.

<sup>248</sup> Eurostat, Public Employment – Sweden, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public\\_employment\\_-\\_Sweden&oldid=267624](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_Sweden&oldid=267624)

<sup>249</sup> S. Ahlback Oberg, *ibid.*

<sup>250</sup> European Commission, “Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Sweden”, 1113.

<sup>251</sup> EIPA, “The Regulation of Executive Pay in the Public and Semi Public Sector across the European Union”, 98.

Odbor Agencije. Agencija za poslodavce Vlade strukturirana je u devet sektora, koji obavljaju njene operativne poslove i daju podršku radu Odbora i direktora.<sup>252</sup> Odbor Agencije za poslodavce Vlade ima ključnu ulogu u procesu kolektivnog pregovaranja o platama. On najpre pregovara sa sindikatom zaposlenih u sektoru centralne Vlade o opštim uslovima zapošljavanja i visini plata. Kada ove dve strane postignu sporazum, Vlada mora da ga odobri. Na osnovu ovog centralnog sporazuma, delovi javnog sektora mogu sa reprezentativnim sindikatima ući u proces posebnog pregovaranja o uslovima rada i platama za svoj određeni sektor.<sup>253</sup>

### 3.6.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta

U većini ministarstava i agencija karijerno napredovanje u službi ukinuto je devedesetih godina prošlog veka, kada se sa karijernog sistema prešlo na sistem pozicije (radnih mesta). U švedskom sistemu pozicije službenici se zapošljavaju na osnovu veština koje su potrebne za obavljanje poslova određenog radnog mesta, dostupnih na tržištu rada. Ne postoje garancije razvoja karijere i napredovanja u službi.<sup>254</sup> Ipak, sistem karijernog napredovanja zadržan je u tradicionalnim sektorima karijernog napredovanja: diplomatiji, policiji i vojsci.<sup>255</sup>

Svako radno mesto razvrstava se putem zajedničke metode razvrstavanja radnih mesta, na osnovu koje mu se dodeljuje četvorocifreni kod, koji označava složenost i odgovornost pojedinog radnog mesta.<sup>256</sup> Svaka agencija razvrstava radna mesta samostalno u jedinstveni sistem klasifikacije radnih mesta i po potrebi im može promeniti klasifikacioni kod.

Klasifikacija radnih mesta koristi se, između ostalog, i radi izrade detaljne statistike plata u celom javnom sektoru. Svaki organ uprave daje informacije o klasifikaciji svojih zaposlenih i nivou njihove plate, a zauzvrat dobija informacije o prosečnoj plati za zaposlene istih godina i pola na radnim mestima koja su klasifikovana na isti način u drugim organima uprave.<sup>257</sup>

---

<sup>252</sup> *Ibid.*

<sup>253</sup> Eurostat, Public Employment – Sweden, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public\\_employment\\_-\\_Sweden&oldid=267624](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_Sweden&oldid=267624), 12.5.2018.

<sup>254</sup> European Commission, “Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Sweden”, 1018.

<sup>255</sup> Eurostat, Public Employment – Sweden, *ibid.*

<sup>256</sup> OECD, “Public Governance Reviews, The Public Sector Salary System in Slovenia”, OECD publishing, Paris, 69.

<sup>257</sup> *Ibid.*

## 3.6.3. Struktura i visina plata

Kao što smo istakli u uvodnom delu, Švedsku karakteriše egalitarni sistem politike plata, koji se zasniva na principima solidarnosti i jednakosti. Smatra se da ovaj princip predstavlja mehanizam samoregulacije visine plata, posebno među rukovodećim državnim službenicima i drugim zvaničnicima, koji ne žele da narušavaju solidarnost i jednakost građana Švedske.<sup>258</sup> Nadalje, zbog viševjekovno prihvaćenog principa slobodnog pristupa informacijama od javnog značaja, koji dozvoljava javnosti i sredstvima javnog informisanja da nadgledaju sprovođenje aktivnosti Vlade, postoji visok stepen transparentnosti u pogledu visina plata u državnoj upravi.<sup>259</sup>

U cilju povećanja motivacije državnih službenika, Švedska je uvela metodu individualnog određivanja plate početkom devedesetih. Na ovaj metod je uticao razvoj sistema ljudskih resursa u privatnom sektoru. Nivo plate utvrđuje se ne samo na osnovu zahteva radnog mesta, kao što su složenost i odgovornost, već i na osnovu tržišne vrednosti radnog mesta na tržištu rada i postignutih rezultata.

Podatke o visini plata u državnoj upravi redovno objavljuje Statistički zavod Švedske. Prosečni nivo plata u državnoj upravi Švedske (bez rukovodećih radnih mesta), sa prikazom pojedinačnih organa uprave prikazan je u tabeli br. 24.

**Tabela 24. Prosečna mesečna plata u organima uprave u Švedskoj, april 2019.**

Organ uprave	Žene – prosečna plata u švedskim krunama	Muškarci – prosečna plata u švedskim krunama	Ukupna prosečna plata u švedskim krunama	Ukupna prosečna plata u evrima
<b>Državna uprava</b>	<b>37.570</b>	<b>39.770</b>	<b>38.630</b>	<b>3.480</b>
Državna uprava u užem smislu	37.570	40.400	38.820	3.688
Policija	33.790	37.170	35.710	3.392
Sudska administracija	38.770	45.750	40.830	3.879
Švedski odbor za imigraciju	34.780	36.270	35.390	3.362
Zavod za osiguranje	32.650	35.940	33.510	3.183
Poreska uprava	35.420	38.900	36.630	3.480
Švedski zavod za izvršenje	32.820	34.920	33.540	3.186
Uprava carina	37.860	38.150	38.010	3.611
Nacionalno telo za šumarstvo	36.710	37.290	37.060	3.521
Švedska služba za zapošljavanje	35.160	36.520	35.640	3.386
Švedska uprava za transport	42.290	44.720	43.740	4.155
Drugi organi uprave	41.660	43.760	42.510	4.038

Izvor: Švedski statistički zavod, 2019; obračun plate u evrima – računica autora.

<sup>258</sup> European Commission, “Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Sweden”, 1113.

<sup>259</sup> *Ibid.*

Rukovodeći državni službenici, među kojima se posebno ističu direktori agencija, imaju posebno regulisan pravni položaj, koji uključuje i specifično određivanja plata. Nivo plate rukovodilaca predlažu ministri, na osnovu individualne procene, a zatim se o tom predlogu pregovara sa Ministarstvom finansija, dok konačnu odluku kolektivno donosi Vlada.<sup>260</sup>

Plate rukovodećih državnih službenika, posebno direktora agencija, u velikoj meri variraju u zavisnosti od vrste agencije i mogu dostizati vrlo visoke iznose. U literaturi je tako zabeleženo da je 2012. godine plata direktora Agencije za puteve bila viša od plate švedskog premijera.<sup>261</sup> Argument koji podržava visoke plate rukovodilaca je visok nivo plata rukovodilaca u privatnom sektoru. Smatra se da bez kompetetivnosti plata ne bi bilo moguće regrutovati kompetentna lica za veoma značajne pozicije u državnoj upravi.<sup>262</sup> S druge strane, i najviše plate rukovodilaca u javnoj upravi nikad nisu dostigle nivo plata rukovodilaca najvećih kompanija u privatnom sektoru.<sup>263</sup>

Plate direktora agencija određuju se na osnovu kvalifikacija i radnog iskustva, kao i nivoa kompleksnosti i odgovornosti posla. Posebno se uzimaju u obzir broj zaposlenih u agenciji i veličina budžeta kojim se upravlja. Najzad, i rezultati rada direktora agencija čine značajan osnov za visinu plate.<sup>264</sup>

Plate posebnih kategorija rukovodećih službenika prikazane su u tabeli 25. Važno je napomenuti da se predstavljeni iznosi odnose na rukovodeća radna mesta koja su klasifikovana kao rukovodioci prvog i drugog nivoa u celoj javnoj upravi Švedske.

**Tabela 25. Prosečne mesečne plate rukovodećih službenika u javnoj upravi Švedske za 2018.**

Rukovodeći službenici u javnoj upravi	Pol	Prosečna mesečna plata u švedskim krunama	Prosečna mesečna plata u evrima
Rukovodioci u javnoj upravi, nivo 1	žene	65.300	6.204
	muškarci	69.100	6.565
	<b>Ukupno</b>	<b>67.300</b>	<b>6.394</b>
Operativni rukovodioci u javnoj upravi, nivo 2	žene	45.700	4.342
	muškarci	46.100	4.348
	<b>Ukupno</b>	<b>46.000</b>	<b>4.370</b>

Izvor: Statistički zavod Švedske; obračun prosečne plate u evrima – računica autora.

<sup>260</sup> EIPA, "The Regulation of Executive Pay in the Public and Semi Public Sector across the European Union", 99.

<sup>261</sup> S. Ahlback Oberg, *ibid.*

<sup>262</sup> EIPA, "The Regulation of Executive Pay in the Public and Semi Public Sector across the European Union", 101.

<sup>263</sup> S. Ahlback Oberg, *ibid.*

<sup>264</sup> EIPA, "The Regulation of Executive Pay in the Public and Semi Public Sector across the European Union", 98.



### 3.6.4. Kompetitivnost

Kompetitivnost plata između javnog i privatnog sektora jedan je od najvažnijih principa sistema plata u Švedskoj. Kao što smo već pomenuli, princip utvrđivanja tržišne vrednosti plata dobio je svoj puni značaj početkom devedesetih godina, kada je razlika u platama između javnog i privatnog sektora veoma smanjena.<sup>265</sup> Kao i na privatnom tržištu rada, plata se revidira na godišnjem nivou, uz razmatranje njene kompetitivnosti sa privatnim sektorom, i učinka zaposlenog. Državni službenici imaju mogućnost da pregovaraju o višem nivou plata od drugih zaposlenih na osnovu svojih kvalifikacija i pokazanog radnog učinka. Najzad, imajući u vidu da se isti zakon o radu primenjuje i na javni i na privatni sektor, ne treba da iznenađuje to što su visina i struktura plata veoma slične u oba sektora.<sup>266</sup>

Međutim, mnogi autori smatraju da su plate u privatnom sektoru ipak veće nego u javnom, ali da javni sektor može da ponudi bolje uslove rada, kao što su fleksibilno radno vreme, zdravstvene beneficije i duži odmor.<sup>267</sup> Politika Vlade nije da obezbedi više plate zaposlenima u javnom sektoru, već da osigura dovoljnu konkurentnost plata kako bi se privukli i zadržali kvalitetni državni službenici.<sup>268</sup>

Interesantno je primetiti da su se u periodu početka ekonomske krize, od 2006. do 2009. godine, u Švedskoj vodile diskusije o najvišim prihodima javnog sektora. Neki političari, kao i deo javnosti, tvrdili su da rukovodeći državni službenici imaju previsoke plate, što nije u skladu sa nivoom plata većeg broja stanovnika u Švedskoj.<sup>269</sup> Pošto rukovodeći državni službenici predstavljaju celu populaciju, oni bi, prema stavu nekih političara, trebalo da imaju niže nivoe plata nego službenici u privatnom sektoru. Ova javna debata, međutim, nije imala značajne pravne posledice. Iako su pojedini rukovodioci dobrovoljno rešili da primaju nižu platu, nije došlo do promene uređenja sistema plata. To se objašnjava ponovo uticajem švedske egalitarne kulture, koja se već vekovima temelji na solidarnosti i jednakosti.<sup>270</sup>

## 3.7. Italija

### 3.7.1. Pravni i institucionalni okvir

Tradicionalni italijanski službenički sistem predstavlja još jedan primer veberovskog modela birokratije. Njega odlikuje centralizovani državni aparat, detaljno regulisan

<sup>265</sup> *Ibid.*

<sup>266</sup> *Ibid.*

<sup>267</sup> Riksdag, "Report from the Committee on Finance", *Staten som arbetsgivare*, 2005/06:FiU18.

<sup>268</sup> European Commission, "Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Sweden", 1019.

<sup>269</sup> EIPA, "The Regulation of Executive Pay in the Public and Semi Public Sector across the European Union", 98.

<sup>270</sup> *Ibid.*



propisima, i profesionalna karijera koja se uglavnom temelji na radnom stažu i zaštićenom položaju, sa otporom prema inovacijama i promenama.<sup>271</sup> Italijanski službenici nazvani su u literaturi „klasičnim birokratama“, podređenim političarima<sup>272</sup> sa kojima su, međutim, neretko imali klijentelističke veze.<sup>273</sup>

Sistem plata državnih službenika bio je detaljno regulisan zakonom sve do 1993. Napredovanje u više zvanje ili platni razred zasnivalo se samo na radnom stažu. Rezultat takvog sistema bio je takav da su državni službenici celu karijeru provodili u upravi, gde su visoki rukovodioci prošli sve lestvice karijere i imali garantovanu solidnu penziju, zasnovanu na prosečnoj zaradi od poslednjih deset ili petnaest godina.<sup>274</sup> Sindikati su štitili socijalna prava zaposlenih, ali nisu učestvovali u regulisanju plata državnih službenika.

Početak devedesetih, italijanska državna uprava počinje da se transformiše pod idejama novog javnog menadžmenta, koji je u to vreme bio već široko rasprostranjen u velikom broju evropskih zemalja. Cilj reforme bilo je pojednostavljenje, modernizacija i poboljšanje efikasnosti javne uprave kako bi se usvojili EU i OECD standardi i „klasične birokrate“ pretvorile u „javne menadžere“. <sup>275</sup> Reforma je takođe bila i posledica skandala i suđenja za korupciju i druga slična krivična dela, u vezi sa zloupotrebama u oblasti javnog sektora, u javnosti poznata kao *Tangentopoli* (od tangente, što znači mito) ili *Manipulite* (u prevodu „čiste ruke“).<sup>276</sup>

U periodu 1992–1993. došlo je do prvog talasa reforme službeničkog sistema, kojim su plate većine državnih službenika postale predmet kolektivnog pregovaranja. Donošenjem Zakona br. 421/1992, i Uredbe br. 29/1993, pravni položaj (nerukovodećih) državnih službenika i rukovodećih državnih službenika druge klase više nije bio regulisan posebnim propisima javnog prava, već Zakonom o radu, kao što je to slučaj i sa zaposlenima u privatnom sektoru.<sup>277</sup> Jedini izuzeci odnosili su se na diplomate, policiju i sudstvo, koji su zadržali svoje posebne propise.

Specijalni režim javnog prava zamenjen je pregovorima između sindikata i Agencije za kolektivno pregovaranje u javnoj upravi – ARAN (*Agenzia per la Rappresentanza Negoziabile delle pubbliche amministrazioni*). Ugovori o radu, zaključeni između Vlade kao poslodavca, koju predstavlja Agencija za kolektivno pregovaranje, i sindikata, postali su osnovni

<sup>271</sup> E. Gualmini, “Rewards for the High Public Office, the Case of Italy”, in: *Rewards for the High Public Office in Europe and North America* (eds. M. Brans, G.B. Peters), Routledge 2014.

<sup>272</sup> J. D. Aberbach, R. D. Putnam, B. A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1981.

<sup>273</sup> E. Gualmini, *ibid.*

<sup>274</sup> *Ibid.*

<sup>275</sup> P. Bruni, *The Regulation of Executive Pay in the Public and Semi-Public Sector across the EU*, EIPA, Leiden University, 2017, 39.

<sup>276</sup> B. Gagliardi, “The Legal Status of Italian Civil Servants, power point presentation”, Power Point presentation, <http://www.verenigingambtenaarenrecht.nl/uploads/gagliardi.pdf>, 12.10.2017.

<sup>277</sup> *Ibid.*

pravni izvor o statusu državnih službenika.<sup>278</sup> Pregovaranje se odvija na dve različite osnove: 1) nacionalnoj osnovi, gde se pregovara o opštim pravilima organizacije karijere, socijalnim pravima itd. i 2) decentralizovanoj osnovi u okviru pojedinačnih organa uprave, gde se odlučuje o aktivnostima obuke, bonusima za radni učinak i sl.<sup>279</sup>

U drugom talasu reforme, koji se odigrao tokom 1997/98, sistem individualnog ugovaranja radnih odnosa proširen je i na rukovodeće državne službenike prve klase. Ovaj reformski potez, koji je uveden Zakonom br. 59/1997 i Uredbom br. 80/1998<sup>280</sup>, neki autori nazivaju „punom privatizacijom“ državne uprave,<sup>281</sup> jer su gotovo sva radna mesta u državnoj upravi potpala pod novi radnopravni režim kolektivnog pregovaranja.

Reforme iz 1993. i 1998. godine spojene su u jedinstveni pravni okvir Uredbom o opštim pravilima o organizaciji rada zaposlenih u javnoj upravi.<sup>282</sup> Uredbom je potvrđena uloga sindikata u pregovaranju o individualnim uslovima rada i plata državnih službenika. Zadržani su i izuzeci od ovog pravila a posebni propisi o radnom statusu zadržani su za posebne kategorije kao što su sudije, univerzitetski profesori, oružane snage i policija. Uredba naročito ističe ulogu rukovodilaca, kojima poverava menadžersku odgovornost za upravljanje ljudskim i finansijskim resursima.<sup>283</sup>

U toku 2009. godine sprovedena je tzv. *Brunetta reforma* (po prezimenu tadašnjeg ministra za javnu upravu, koji je inicirao donošenje ovog propisa, Renatu Bruneti (*Renato Brunetta*)), na osnovu Uredbe br. 150/2009. Ovom uredbom ojačan je sistem upravljanja učinkom u javnoj upravi a plate državnih službenika direktno su dovedene u vezu sa ostvarenim rezultatima rada. Cilj reforme bio je takođe i povećanje transparentnosti obaveznim objavljivanjem nivoa plata na veb-sajtu Odeljenja za javnu upravu.<sup>284</sup>

Polovinom dvehiljaditih, ekonomska kriza snažno je pogodila Italiju i odredila novi smer reforme sistema plata, koji je bio usmeren prvenstveno na konsolidaciju javnih finansija.<sup>285</sup> U 2011. godini Vlada Italije donela je paket mera koje su poznate pod na-

---

<sup>278</sup> E. Borgonovi, E. Ongaro, “The Civil Service in Italy”, in: *International Handbook on Civil Service Systems*, (ed. A. Masseu), Edward Elgar Publishing, Inc 2011, 112.

<sup>279</sup> E. Gualmini, *ibid.*

<sup>280</sup> B. Gagliardi, *ibid.*

<sup>281</sup> *Ibid.*

<sup>282</sup> Ova uredba predstavlja vrstu uredbe sa zakonskom snagom: Uredba sa zakonskom snagom od 30.3.2001, br. 165. o opštim pravilima o organizaciji rada zaposlenih u javnoj upravi, *Službeni list*, br. 105, od 9.5.2001. (*Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Gazzetta Ufficiale No. 106 del 9 maggio 2001.*)

<sup>283</sup> Čl. 5 Uredbe o opštim pravilima o organizaciji rada zaposlenih u javnoj upravi.

<sup>284</sup> E. Borgonovi, E. Ongaro, 115.

<sup>285</sup> P. Bruni, “The Regulation of Executive Pay in the Public and Semi-Public Sector across the EU”, EIPA, Leiden University, 2017, 39.

zivom „Sačuvaj Italiju“ (*Salva Italia*). Među njima je i Uredba br. 201/2011, kojom je ograničena visina plata državnih službenika, a čije su odredbe pretočene u tekst Zakona br. 214/2011. Naime, član 23 Uredbe predvideo je da plata državnih službenika ne može da bude viša od plate prvog predsednika Kasacionog suda (*primo Presidente della Corte di Cassazione*).<sup>286</sup> Svi ugovori o radu u javnom sektoru u kojima je predviđena mogućnost povećanja plate za period 2006–2007. i 2008–2009. bili su zamrznuti, kako bi se izbegao prekomeran rast fonda zarada. Ukinuti su, takođe, i svi dodaci na plate za državne službenike, kao i fondovi iz kojih su plate mogle da se povećaju na osnovu pregovaranja. Nacionalni proces kolektivnog pregovaranja za 2010–2012. takođe je suspendovan, a plate rukovodilaca smanjene su za procenat od pet do deset posto.<sup>287</sup> Uredbom br. 66, koja je doneta 24. aprila 2014, utvrđen je eksplicitno i maksimalni limit godišnje bruto plate predsednika Kasacionog suda na 240.000 evra bruto,<sup>288</sup> što znači da nijedna plata u državnoj upravi i drugim oblastima javnog sektora ne može da bude viša od ovog iznosa. Najzad, u avgustu 2015, donet je i novi zakon o reformi javne uprave,<sup>289</sup> čiji je cilj poboljšanje efikasnosti i transparentnosti rada uprave putem digitalizacije, pojednostavljenja administrativnih postupaka, sprovođenje antikorupcijskih mera, racionalizacije i delotvornije kontrole rada organa uprave.<sup>290</sup>

### 3.7.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta

Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta u Italiji nije uređeno posebnim propisom. To je posledica činjenice da je pravni status državnih službenika u velikoj meri izjednačen sa statusom zaposlenih u privatnom sektoru.

Postoji, međutim, okvirna klasifikacija radnih mesta, koju koristi Nacionalna agencija za kolektivno pregovaranje u javnoj upravi (ARAN). Prema toj klasifikaciji rukovodeća radna mesta u ministarstvima i agencijama dele se na prvu, drugu i treću grupu (*prima area, seconda area, terza area*).<sup>291</sup> Radna mesta u Sekretarijatu Vlade imaju posebnu klasifikaciju na grupu radnih mesta A i B. Pored toga, postoji i kategorija rukovodećih državnih službenika, koja se deli u dve grupe: rukovodioci prve klase (*dirigenti di I fascia*) i rukovodioci druge klase (*dirigenti di II fascia*).<sup>292</sup>

<sup>286</sup> *Ibid.*

<sup>287</sup> OECD, *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264177758-en>, 24.

<sup>288</sup> P. Bruni, 39.

<sup>289</sup> Zakon br. 124/2015 poznat pod nazivom *Legge Madia* od imena ministra koji ga je inicirao, donet 7.8.2015.

<sup>290</sup> P. Bruni, 41.

<sup>291</sup> ARAN, *Retribuzioni medie nella pubblica amministrazione 2016*, <https://www.aranagenzia.it/statistiche-e-pubblicazioni/dati-statistici.htm#RETRIBUZIONI%20MEDIE%20PRO-CAPITE%20NELL'A%20P.A%20PER%20TIPOLOGIA%20DI%20PERSONALE>, 10.6.2019.

<sup>292</sup> *Ibid.*

### 3.7.3. Struktura i visina plata

Utvrđivanje fiksnog dela plate državnih službenika na nacionalnom i regionalnom nivou u nadležnosti je Agencije za kolektivno pregovaranje o javnoj upravi. Agencija za kolektivno pregovaranje predstavlja sve organizacije javne uprave u okviru kolektivnog ugovora o radu (*Contrattazione collettiva nazionale di lavoro – CCNL*) i sprovodi sve aktivnosti u vezi s pregovaranjem i definisnjem kolektivnih ugovora (*contratti collettivi*) zaposlenih u javnom sektoru, uključujući autentično tumačenje ugovornih klauzula i uređenje radnih odnosa u javnoj upravi.<sup>293</sup>

Strukturu plate državnih službenika čine:

1) Fiksna osnovna plata

Fiksna osnovna plata predstavlja fiksni deo koji utvrđuje Agencija za kolektivno pregovaranje u javnoj upravi na osnovu opštih načela opisanih u Nacionalnom kolektivnom ugovoru o radu (*Contratto collettivo nazionale – CCNL*).<sup>294</sup>

2) Dodatak za poziciju / radno mesto, koji čine dva dela, i to:

2a deo utvrđen kolektivnim ugovorom; i

2b deo koji se diskreciono utvrđuje u svakom organu uprave

Ovaj dodatak na platu određuje se i izračunava prema vrsti poslova radnog mesta koje državni službenik obavlja. Prvi deo ove komponente (2a) određen je u okviru Kolektivnog ugovora o radu (*Contratto collettivo nazionale di lavoro*) i naziva se „naknada za poziciju“ (*retribuzione di posizione*), a drugi deo svaki organ uprave određuje samostalno, prema vlastitim resursima u okviru fonda zarada.<sup>295</sup>

3) Bonus za rezultate rada

Ova komponenta naziva se „komponentom nagrađivanja“ (*komponente premiale*), koja se dodeljuje prema rezultatima pojedinačne ocene učinka. Procedura ocene učinka utvrđena je načelno u Nacionalnom kolektivnom ugovoru o radu.

Nerukovodeći državni službenici dobijaju bonuse za produktivnost, koji se dodeljuju svim državnim službenicima koji su pokazali zadovoljavajuće rezultate rada. Pored toga postoje i bonusi za izvanredan rezultat, koji se dodeljuju samo državnim službenicima za izvanredne rezultate.

Rukovodeći državni službenici podležu posebnom režimu ocene učinka. Ovaj sistem uveden je 2009. godine u okviru *Brunetta reforme*, na osnovu Uredbe br. 150/2009. Ovom uredbom ojačan je sistem upravljanja učinkom u javnoj upravi i

<sup>293</sup> P. Bruni, 37.

<sup>294</sup> *Ibid.*

<sup>295</sup> *Ibid.*, 38.

plate državnih službenika direktno su zavisne od postignutih rezultata. U skladu sa odredbama Uredbe, iznos bonusa za rezultate rada iznosi 30 posto ukupne plate za državne službenike na rukovodećim radnim mestima. Pored toga, u skladu sa Uredbom 150/2009, svaki organ uprave mora samostalno da odredi sopstvene ciljeve i indikatore za njihovo ostvarenje, a individualni radni ciljevi moraju da budu u skladu s postavljenim organizacionim ciljevima. Ceo sistem naziva se „upravljanje ciklusom učinka“ (*performanse Cyclo di gestione della*).<sup>296</sup>

Reformom iz 2009. godine uvedene su takođe i kvote za ocenjivanje rukovodećih državnih službenika. Organi uprave obavezni su da utvrde najmanje tri različite kategorije ocenjivanja učinka, a bonuse na platu mogu dobiti samo službenici sa najvišom ocenom.

#### 4) Dodatak za godine radnog staža

Ovaj dodatak sadrži iznos za radni staž (*retribution individuale di anzianità – RIA*), takođe utvrđen Nacionalnim kolektivnim ugovorom o radu.

#### 5) Posebni dodaci na platu, regulisani opštim kolektivnim ugovorom o radu, kao što su dodatak za rad tokom državnog praznika, noćni rad i sl.

U praksi, visina plata za isto radno mesto u različitim organima uprave varira, u zavisnosti od visine dodatka za poziciju / radno mesto, bonusa za radni učinak (posebno u slučaju rukovodećih državnih službenika) i godina radnog staža. Istraživanje koje je sprovedeno 2012. godine pokazalo je da bonus za radni učinak rukovodioca Ministarstva pravde predstavlja samo jednu petinu bonusa za radni učinak u Ministarstvu prosvete.<sup>297</sup> To je posledica ne samo različite ocene rada već i visine fonda za bonuse u okviru organa uprave i broja državnih službenika koji ove bonuse dobijaju.

U skladu sa postojećim propisima, svi organi uprave dužni su da dostavljaju podatke o platama Agenciji za kolektivno pregovaranje. Agencija, zajedno sa Nacionalnim institutom za statistiku (I.S.T.A.T.) priprema tromesečne izveštaje o analizi plata u javnom sektoru, koje dostavlja Vladi i nadležnim parlamentarnim odborima. Iznosi plata u državnoj upravi za 2016. godinu, koje je pripremila Agencija za kolektivno pregovaranje prikazani su u tabeli br. 26.

---

<sup>296</sup> *Ibid*, 40.

<sup>297</sup> *Ibid*, 47.



Tabela br. 26. Struktura i visina prosečne godišnje plate u državnoj upravi Italije u evrima za 2016.

<b>RUKOVODEĆA RADNA MESTA</b>					
<b>Vrsta radnog mesta</b>	<b>Fiksna plata</b>	<b>Dodatak za radno mesto</b>	<b>Bonus za rezultate rada</b>	<b>Drugi dodaci</b>	<b>Ukupno</b>
Rukovodioci 1. klase u Sekretarijatu Vlade	64.804	92.471	24.006	2.302	<b>183.583</b>
Rukovodioci 2. klase u Sekretarijatu Vlade	47.627	40.417	7.512	1.817	<b>97.373</b>
Rukovodioci 1. klase u ministarstvima	65.311	94.505	34.118	421	<b>194.355</b>
Rukovodioci 2. klase u ministarstvima	47.408	30.711	11.504	1.393	<b>91.016</b>
Rukovodioci 1. klase u agencijama	65.984	86.883	40.147	8.315	<b>201.329</b>
Rukovodioci 2. klase u agencijama	47.623	34.013	12.525	3.512	<b>97.673</b>
<b>NERUKOVODEĆA RADNA MESTA</b>					
	<b>Fiksna plata</b>	<b>Dodaci na platu</b>		<b>Ukupno</b>	
Državni službenik kategorije A u Sekretarijatu Vlade	30.868	22.709		<b>53.576</b>	
Državni službenik kategorije B u Sekretarijatu Vlade	24.224	18.975		<b>43.200</b>	
Državni službenik 3. grupe u ministarstvima	26.023	7.298		<b>33.321</b>	
Državni službenik 2. grupe u ministarstvima	22.228	5.884		<b>28.112</b>	
Državni službenik 1. grupe u ministarstvima	19.073	4.101		<b>23.174</b>	
Državni službenik 3. grupe u agencijama	25.805	11.458		<b>37.263</b>	
Državni službenik 2. grupe u agencijama	22.243	8.997		<b>31.240</b>	
Državni službenik 1. grupe u agencijama	18.475	7.298		<b>25.773</b>	

Izvor: Agencija za kolektivno pregovaranje Italije, 2016.

Iz ove tabele može se videti da je prosečna godišnja plata rukovodećih državnih službenika bila najviša u agencijama - 201.329 evra, a najniža u Sekretarijatu Vlade, - 183.583 evra. Kada se radi o nerukovodećim državnim službenicima situacija je



obrnuta: najvišu prosečnu platu imali su državni službenici grupe A u Sekretarijatu Vlade - 53.576 evra a najnižu državni službenici prve grupe u ministarstvima - 23.174 evra. Interesantno je da su plate i rukovodećih i nerukovodećih državnih službenika u ministarstvima bile niže od plata službenika u agencijama.

Bonusi za rukovodeća radna mesta u 2016. iznosili su su 15–20 posto od osnovne plate, što je u skladu sa preporukama međunarodnih standarda. Procentualno najviši iznos bonusa dat je rukovodećim državnim službenicima agencija (20%), a najniži u Sekretarijatu Vlade (15%).

#### 3.7.4. Kompetitivnost

Pored prikupljanja podataka o visini plata u javnom sektoru, Agencija za kolektivno pregovaranje Italije, u saradnji sa Nacionalnim institutom za statistiku, analizira i podatke o prosečnoj visini plata u javnom i privatnom sektoru. Cilj ovih analiza jeste izveštavanje Vlade o stanju u javnom sektoru, kako bi mogla blagovremeno da reaguje u slučaju narušavanja kompetitivnosti i privlačnosti uprave kao poslodavca.

U poslednjem analitičkom izveštaju za 2018. godinu, Agencija za kolektivno pregovaranje analizirala je nivo plata po glavi stanovnika u periodu 2005–2017. u industrijskom sektoru, sektoru pružanja usluga i javnom sektoru.<sup>298</sup> Iz analize ove oblasti, predstavljene grafikonom, može se videti da su plate zaposlenih u javnom sektoru imale sličan rast kao u druga dva sektora u periodu od 2005. do 2009. godine. Od 2009. primetno je veliko povećanje plata u industrijskom sektoru i nešto manje povećanje u sektoru pružanja usluga. Javni sektor, s druge strane, u periodu od 2010. do 2017, beležio je blagi pad nivoa plata, koji je bio čak ispod nivoa inflacije.<sup>299</sup> Ovakvi pokazatelji naravno ne treba da začuđuju, imajući u vidu ekonomsku krizu koja je pogodila Italiju 2008. godine, čiji se efekti i dalje osećaju.

Primer Italije jasno pokazuje da princip kompetitivnosti plata u javnom sektoru u odnosu na privatni sektor mora biti izbalansiran sa principom fiskalne održivosti. Osiguranje kompetitivnosti plata u javnom sektoru ne može da ide nauštrb osiguranja ravnoteže javnih finansija. Oba principa moraju biti ispoštovana da bi se ostvarili ciljevi efikasnog i delotvornog rada javne uprave.

<sup>298</sup> Agencija za kolektivno pregovaranje u javnom sektoru, bruto plate po glavi stanovnika u javnoj upravi i privatnom sektoru 2005–2017, [https://www.aranagenzia.it/attachments/article/5614/Retribuzioni%20medie%20PA%20e%20Settore%20Privato\\_serie%202000-2016%20\(SEC%202010\)\\_agg%20apr%202017\\_SITO.pdf](https://www.aranagenzia.it/attachments/article/5614/Retribuzioni%20medie%20PA%20e%20Settore%20Privato_serie%202000-2016%20(SEC%202010)_agg%20apr%202017_SITO.pdf), 10.5.2019.

<sup>299</sup> *Ibid.*

### 3.8. Poljska

#### 3.8.1. Pravni i institucionalni okvir

U Republici Poljskoj pojam državnog službenika definisan je u užem smislu. Državni službenici su zaposleni koji obavljaju poslove uprave na centralnom državnom nivou, uključujući i oblasti (*voivodship*) i okruge (*poviats*), kao decentralizovane jedinice državne uprave.<sup>300</sup> Pravni status jedinica lokalne samouprave (*gmine*) uređen je posebnim propisima.

Osnovni pravni akt koji reguliše položaj državnih službenika, uključujući i njihove plate, jeste Zakon o državnim službenicima iz 2008. godine.<sup>301</sup> Zakon o državnim službenicima reguliše oblast plata u odeljku 7, koji uređuje prava državnih službenika, u okviru članova 85–98. Pored toga, plate državnih službenika su detaljnije regulisane Uredbom Vlade o službeničkim radnim mestima, potrebnim kvalifikacijama i stručnoj spremi, koeficijentima za određivanje plate i detaljnim pravilima za utvrđivanje drugih vrsta beneficija državnih službenika.<sup>302</sup> Oblast ljudskih resursa, uključujući i plate delimično je delegirana organima državne uprave, koji imaju slobodu da utvrde koeficijente plata u okviru određenih raspona utvrđenih Uredbom, što će biti detaljnije objašnjeno dalje u tekstu.

Važnu ulogu u upravljanju ljudskim resursima u državnoj upravi Poljske ima centralno telo za ljudske resurse, a to je Kancelarija šefa državne uprave, koja se nalazi u okviru Kancelarije predsednika Vlade. Šef državne uprave redovno procenjuje stanje upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi prema godišnjim izveštajima koje mu dostavljaju organi uprave, na osnovu kojih sačinjava zajednički izveštaj o stanju u državnoj upravi koji podnosi jednom godišnje predsedniku Vlade.<sup>303</sup>

#### 3.8.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta

Razvoj klasifikacije i razvrstavanja radnih mesta u Poljskoj imao je interesantan put. Do 1999. godine poljska državna uprava nije imala jedinstvenu klasifikaciju radnih mesta, koja su imala mnogo posebnih naziva. Vlada je 1999. godine ustanovila jedinstvenu klasifikaciju radnih mesta, koja je od tada nekoliko puta revidirana.<sup>304</sup>

<sup>300</sup> Civil Service Department, Chancellery of the Prime Minister, “Civil Service Corps in Poland”, <http://www.premier.gov.pl/en/>, 2011.

<sup>301</sup> Zakon o državnim službenicima Poljske, *Službeni glasnik Republike Poljske*, br. 227/2008 sa pratećim izmenama i dopunama.

<sup>302</sup> *Službeni glasnik Republike Poljske*, br. 125/2016.

<sup>303</sup> OECD, “Human Resources Management Country Profiles – Poland”, 2.

<sup>304</sup> Bruni P, “The Regulation of the Executive Pay in the Public and Semi-Public Sector across the European Union”, European Institute of Public Administration, 2017, [https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2017/10/Paola\\_Bruni\\_Regulation\\_Executive\\_Pay\\_EU.pdf](https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2017/10/Paola_Bruni_Regulation_Executive_Pay_EU.pdf), 24.7.2018, 59.

U 2011. godini uvedena je metoda razvrstavanja radnih mesta na osnovu sistema bodovanja faktora (point faktor sistem). Ova metoda detaljno je propisana Ukazom predsednika Vlade o pravilima za pripremu opisa radnih mesta i razvrstavanju radnih mesta u državnoj upravi.<sup>305</sup> Ukaz sadrži detaljna uputstva za pripremu opisa radnih mesta rukovodećih i nerukovodećih državnih službenika, kao i metodu razvrstavanja radnih mesta za obe kategorije državnih službenika. Analitičku procenu obavlja tim koji se uspostavlja u svakom organu uprave, a šef državne uprave, kao koordinacioni organ nadležan za pitanja ljudskih resursa u državnoj upravi Poljske, nadzire procenu svakog radnog mesta.

Iako su svi organi uprave razvrstali postojeća radna mesta u skladu sa zajedničkom metodom, problem je bio u tome što sistem razvrstavanja nije bio konzistentno primenjen. U nekim organima uprave radna mesta su razvrstana prvenstveno na osnovu kvalifikacija službenika, i u skladu sa pojedinačnim potrebama, a ne na osnovu složenosti i odgovornosti pojedinog radnog mesta.<sup>306</sup>

Postojeća klasifikacija radnih mesta utvrđena je Uredbom Vlade o službeničkim radnim mestima, potrebnim kvalifikacijama i stručnoj spremi, koeficijentima za određivanje plate i detaljnim pravilima za utvrđivanje drugih vrsta beneficija državnih službenika, donetom 29. januara 2016. godine.<sup>307</sup> U skladu sa važećom uredbom, sva radna mesta razvrstana su u nekoliko osnovnih kategorija: visoka rukovodeća radna mesta, srednja rukovodeća radna mesta, radna mesta za koordinaciju poslova u državnoj upravi, samostalna radna mesta, specijalistička radna mesta i radna mesta za podršku. U Uredbi su takođe utvrđeni i zahtevi u pogledu stručne spreme različitih kategorija radnih mesta i pojedinačnih radnih mesta u okviru kategorija, što je prikazano u tabeli br. 27.

---

<sup>305</sup> Ukaz predsednika Vlade o pravilima za pripremu opisa radnih mesta i proceni radnih mesta u državnoj upravi, *Službeni glasnik Republike Poljske*, br. 5/2011, 724/2015.

<sup>306</sup> Bruni P, 59.

<sup>307</sup> *Službeni glasnik Republike Poljske*, br. 227/2008 sa pratećim izmenama i dopunama.

Tabela br. 27 Kategorije i nazivi radnih mesta i potrebna stručna sprema za pojedinačna radna mesta u državnoj upravi Poljske

Kategorija radnih mesta	Naziv radnog mesta	Potrebna stručna sprema
Visoka rukovodeća radna mesta u državnoj upravi	Generalni sekretar organa uprave, šef sektora ili ekvivalentne organizacione jedinice, zamenik šefa sektora ili ekvivalentne organizacione jedinice	Utvrđena u skladu sa posebnim propisima
Srednja rukovodeća radna mesta u državnoj upravi	Glavni računovođa sektora	U skladu sa posebnim propisima za glavnog računovođu u sektoru finansija
	Glavni računovođa	U skladu sa posebnim propisima
Radna mesta za koordinaciju u državnoj upravi	Načelnik Odeljenja	Visoko obrazovanje
	Predstavnik za zaštitu tajnih podataka, zamenik predstavnika za zaštitu tajnih podataka	U skladu sa posebnim propisima
	Glavni specijalista za pravna pitanja	Visoko obrazovanje u oblasti prava i njegove primene ili visoko obrazovanje i četiri godine radnog iskustva u izradi pravnih akata
Samostalna radna mesta u državnoj upravi	Generalni savetnik, savetnik, šef odeljenja, glavni specijalista	Visoko obrazovanje
	Interni revizor, pravni savetnik, glavni inspektor	U skladu sa posebnim propisima
	Šef tajnog registra	Srednje obrazovanje
Specijalistička radna mesta u državnoj upravi	Viši stručnjak, viši dizajner, viši programer	Visoko obrazovanje
	Psiholog	U skladu sa posebnim propisima
	Specijalista, projektant, programer	Visoko obrazovanje
	Specijalista za pravna pitanja	Više obrazovanje u oblasti prava i njegove primene, ili više obrazovanje u oblasti prava i dve godine radnog iskustva u oblasti pripreme propisa
	Inspektor	Prema posebnim propisima
	Viši inspektor, viši statističar, pravni sekretar	Visoko obrazovanje
	Pravni referent	Visoko pravničko obrazovanje
Pomoćna radna mesta u državnoj upravi	Inspektor, statističar, viši računovođa, viši službenik, računovođa, službenik, sekretar	Srednje obrazovanje

Izvor: Aneks br. 1 Uredbe o službeničkim radnim mestima, potrebnim kvalifikacijama i stručnoj spreml, koeficijentima za određivanje plate i detaljnim pravilima za utvrđivanje drugih vrsta beneficija državnih službenika, *Službeni glasnik Republike Poljske*, br. 125/2016.

Iako je Uredbom precizno razvrstana većina radnih mesta u državnoj upravi u postojećih šest kategorija, postoji i veliki broj dodatnih radnih mesta koja nisu razvrstana u okviru jedinstvene tabele. Naime, Uredbom je predviđen i veliki broj dodatnih radnih mesta u različitim organima uprave, koji su u nastavku Uredbe razvrstani u šest postojećih kategorija radnih mesta u dodatnim tabelama, zbog toga što ne postoje u svim organima uprave. Posebna kategorizacija pojedinih radnih mesta izvršena je, između ostalog, za: Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo finansija, Statistički zavod, Kancelarija za registraciju medicinskih proizvoda, Glavni inspektorat za transport, Telo za civilno vazduhoplovstvo, Kancelarija za elektronske komunikacije, Centralna kancelarija za mere, Ministarstvo odbrane itd.<sup>308</sup>

### 3.8.3. Struktura i visina plata

Plata državnih službenika u Poljskoj sastoji se od tri glavna elementa: osnovne plate, dodatka za dugi radni staž u državnoj upravi i funkcionalnog dodatka.<sup>309</sup> Osnovna plata izračunava se množenjem koeficijenta, koji se utvrđuje Uredbom, i osnovice, koja se uređuje godišnjim zakonom o budžetu.<sup>310</sup> Dodatak za dugi radni staž dodeljuje se državnom službeniku koji ima najmanje pet godina radnog iskustva u državnoj upravi u iznosu od pet posto osnovne plate. Iznos ovog dodatka povećava se nadalje za svaku godinu radnog staža za jedan posto od osnovne plate, najviše do 20 posto osnovne plate.<sup>311</sup> Funkcionalni dodatak je poseban dodatak za vrstu posla koja se obavlja, koji usložnjava sistem plata i čini ga netransparentnim. Rukovodeća radna mesta imaju funkcionalni dodatak izražen u rasponu koeficijenata od 0,2 do 2.<sup>312</sup> Pored toga, ostale kategorije radnih mesta državnih službenika imaju poseban sistem funkcionalnih dodataka na platu, tzv. „službenički dodatak“ u rasponu od 0,46 do 2,05.<sup>313</sup> Iznos funkcionalnog i službeničkog dodatka dobija se množenjem osnovice utvrđene Zakonom o budžetu sa koeficijentom funkcionalnog/službeničkog dodatka koji je utvrđen Uredbom.

Pored ovih osnovnih elemenata plate, državni službenici imaju pravo i na dodatak za obavljanje drugih poslova, bonus za rezultate rada i jubilarne nagrade. Dodatak za obavljanje drugih poslova dodeljuje se za poslove izvan opisa radnog mesta državnog

---

<sup>308</sup> Aneks br. 1 Uredbe o službeničkim radnim mestima, potrebnim kvalifikacijama i stručnoj spremi, koeficijentima za određivanje plate i detaljnim pravilima za utvrđivanje drugih vrsta beneficija državnih službenika, *Službeni glasnik Republike Poljske*, br. 125/2016.

<sup>309</sup> Čl. 85 st. 2 Zakona o državnim službenicima Poljske.

<sup>310</sup> Čl. 87 Zakona o državnim službenicima Poljske.

<sup>311</sup> Čl. 90, st. 1 Zakona o državnim službenicima Poljske.

<sup>312</sup> Aneks 3 Uredbe o definiciji službeničkih radnih mesta, potrebnim kvalifikacijama i stručnoj spremi, koeficijentima za određivanje plate i detaljnim pravilima za utvrđivanje drugih vrsta beneficija državnih službenika, *Službeni glasnik Republike Poljske*, br. 125/2016.

<sup>313</sup> Aneks 4 Uredbe.



službenika, za period u kojem ih službenik obavlja.<sup>314</sup> Državni službenici mogu dobiti i bonuse za postignute izuzetne rezultate u radu, koji se dodeljuju iz posebnog fonda državne uprave, koji ne može biti veći od tri posto ukupnog fonda zarada.<sup>315</sup> Zakonom je takođe uređeno i pravo državnih službenika na jubilarnu nagradu u različitim iznosima u zavisnosti od godina radnog staža. Tako, na primer, iznos jubilarne nagrade posle 20 godina rada u državnoj upravi iznosi 75 posto od osnovne plate, dok nakon 45 godina staža iznosi čak 400 posto od osnovne plate.<sup>316</sup>

Poljski sistem plata državnih službenika odlikuje se veoma velikim rasponom koeficijentata za osnovnu platu u okviru jedne kategorije radnih mesta. Raspon koeficijentata za šest osnovnih kategorija radnih mesta utvrđen je u okviru pet platnih razreda u Aneksu 2 Uredbe o službeničkim radnim mestima, potrebnim kvalifikacijama i stručnoj spremi, koeficijentima za određivanje plate i detaljnim pravilima za utvrđivanje drugih vrsta beneficija državnih službenika. Iako u većini evropskih sistema postoje određeni rasponi u okviru platnih razreda, u Poljskoj je ovaj raspon izuzetno veliki. Pored toga, razlike između minimuma zarade različitih platnih razreda su minimalne. Ovako fleksibilan sistem posledica je istorijskog razvoja poljskog sistema plata, gde su pojedinačni organi uprave dugo imali slobodu da samostalno utvrde nivoe plata.<sup>317</sup> Reforma sistema plata nije uspela da ujedini prilično rascepan platni sistem.<sup>318</sup> Rasponi koeficijentata utvrđenih Uredbom prikazani su u tabeli br. 28.

Interesantno je takođe primetiti i to da određeni organi državne uprave, kao što su Trezor i Uprava carina imaju posebnu skalu koeficijentata za službenička radna mesta (vidi tabelu br. 28). Koeficijenti za srednja rukovodeća radna mesta imaju nešto viši minimum, ali niži maksimum; radna mesta za koordinaciju, samostalna radna mesta i specijalistička radna mesta imaju isti minimum, ali niži maksimum raspona koeficijentata, dok pomoćna radna mesta imaju isti minimum i maksimum kao ostatak organa državne uprave. Važno je, međutim, napomenuti da ovi organi imaju i svoju posebnu osnovicu, utvrđenu godišnjim zakonom o budžetu, koja je nešto niža u odnosu na osnovicu drugih organa uprave.<sup>319</sup> Organi uprave koji odgovaraju ministarstvima za rad, kao i dekoncentrisani nivoi uprave imaju svoje posebne koeficijente, koji su takođe niži od nivoa koeficijentata na centralnom nivou uprave.<sup>320</sup>

<sup>314</sup> Čl. 88 Zakona o državnim službenicima Poljske.

<sup>315</sup> Čl. 93 Zakona o državnim službenicima Poljske.

<sup>316</sup> Čl. 91, st. 1 Zakona o državnim službenicima Poljske.

<sup>317</sup> World Bank, "Poland: Reforming Government Pay Setting Practices", Izveštaj br. ACS4446, jun 2013.

<sup>318</sup> Bruni P, 59.

<sup>319</sup> Prema Zakonu o budžetu Republike Poljske za 2019. godinu, osnovica plate za Poresku upravu i Upravu carina je 1701 poljski zlot.

<sup>320</sup> Aneks 2 Uredbe o definiciji službeničkih radnih mesta, potrebnim kvalifikacijama i stručnoj spremi, koeficijentima za određivanje plate i detaljnim pravilima za utvrđivanje drugih vrsta beneficija državnih službenika, *Službeni glasnik Republike Poljske*, br. 125/2016.



**Tabela br. 28. Rasponi koeficijenata za osnovnu platu šest osnovnih kategorija radnih mesta u državnoj upravi Poljske, za Poresku upravu i Upravu carina**

Kategorija radnih mesta	Koeficijent osnovne plate za organe državne uprave	Posebni koeficijenti osnovne plate za Poresku upravu i Upravu carina
Visoka rukovodeća radna mesta u državnoj upravi	2,2–8,0	
Srednja rukovodeća radna mesta u državnoj upravi	1,5–7,0	2,0–6,5
Radna mesta za koordinaciju u državnoj upravi i samostalna radna mesta u državnoj upravi	1,0–6,0	1,0–4,2
Specijalistička radna mesta u državnoj upravi	1,0–3,5	1,0–3,0
Pomoćna radna mesta u državnoj upravi	1,0–2,7	1,0–2,7

Izvor: Aneks br. 2 Uredbe o definiciji službeničkih radnih mesta, potrebnim kvalifikacijama i stručnoj spremi, koeficijentima za određivanje plate i detaljnim pravilima za utvrđivanje drugih vrsta beneficija državnih službenika<sup>321</sup>

Veoma slični koeficijenti za različite kategorije radnih mesta i veliki rasponi u okviru platnih razreda podrivaju pravičnost sistema i primenu principa „ista plata za isti posao“. Ovakvo uređenje koeficijenata omogućava veoma veliki stepen diskrecije rukovodioca organa uprave u određivanju koeficijenta, a samim tim i nivoa plate državnog službenika. Ovi problemi vide se i u godišnjem izveštaju šefa državne uprave za 2016. godinu, u kome se naglašava da velike razlike u platama službenika koji obavljaju slične poslove u različitim organima uprave predstavljaju jedan od najvažnijih razloga za odlazak iskusnih državnih službenika iz državne uprave Poljske.<sup>322</sup>

Kada se izračunaju nivoi osnovne plate u državnoj upravi još jasnije se vidi stepen slobode koju državni organi imaju pri utvrđivanju nivoa plata državnih službenika u državnoj upravi Poljske. Nivo osnovne plate, kao što smo pomenuli, dobija se množenjem raspona koeficijenata, koji su utvrđeni Uredbom, i osnovice, koja se utvrđuje u Zakonu o budžetu za svaku godinu. Osnovica plate povećava se obično svake godine da bi uključila indeks inflacije. Rasponi plata u državnoj upravi, bez dodataka za godine radnog staža, funkcionalnog/službeničkog dodatka i bonusa za postignute rezultate rada prikazani su u tabeli br. 29. U istoj tabeli, prikazani su i prosečni iznosi plata za različite kategorije radnih mesta u državnoj upravi Poljske.

<sup>321</sup> *Službeni glasnik Republike Poljske*, br. 125/2016.

<sup>322</sup> The Chancellery of the Prime Minister, “The Report of the Head of Civil Service of the State of the Civil Service and Realisation of Its Tasks in 2016”, mart 2017, 7.

**Tabela br. 29. Rasponi osnovne plate u organima državne uprave Poljske za 2019. i iznos prosečne plate za 2018.**

Kategorija radnog mesta	Raspon koeficijenta osnovne plate	Osnovica plate u poljskim zlotama	Raspon osnovne plate u poljskim zlotama (PLN)	Raspon osnovne plate u evrima (EUR)	Iznos prosečne plate u 2018 u evrima
Visoka rukovodeća radna mesta	2,2–8,0	1.916	4.215,2–15.328	969–3.525	2.955
Srednja rukovodeća radna mesta	1,5–7,0	1.916	287–3.412	661–3.085	2.592
Radna mesta za koordinaciju i samostalna radna mesta	1,0–6,0	1.916	1.916–11.496	441–2.644	1.888
Specijalistička radna mesta	1,0–3,5	1.916	1.916–6.706	441–1.542	1.210
Pomoćna radna mesta	1,0–2,7	1.916	1.916–5.173,2	441–1.190	925

Izvor: Osnovica plate: Budžet Republike Poljske za 2019; raspon plate u poljskim zlotama i evrima – računica autora; nivo prosečne plate u 2018 – Kancelarija predsednika Vlade.

Analiza odnosa između najniže i najviše plate pokazuje da je faktor dekompresije u službeničkom sistemu plata Poljske 1 : 2,2.<sup>323</sup> To je prilično nizak nivo dekompresije, koji je, međutim, u praksi sigurno viši, imajući u vidu široke raspone koeficijenata. U praksi, u okviru organa uprave rukovodioci različitih organizacionih jedinica mogu samostalno da utvrđuju koeficijente zaposlenih u dogovoru sa generalnim direktorom organa uprave (pozicija koja odgovara sekretaru ministarstva u Srbiji). Rukovodioci užih organizacionih jedinica mogu koristiti ovu diskreciju u utvrđivanju koeficijenta za nagrađivanje službenika koji pokazuju dobre rezultate u radu ili za davanje atraktivne plate potencijalnom novom zaposlenom. Međutim, utvrđivanje koeficijenata kontroliše generalni direktor organa uprave, koji ima odgovornost da osigura da ukupna potrošnja plata u ministarstvu ostane unutar gornje granice utvrđene u budžetu ministarstva. U tom smislu se interesi rukovodilaca organizacionih jedinica i generalnog direktora razlikuju. Dok rukovodilac organizacione jedinice možda želi da poveća plate i odredi viši koeficijent državnom službeniku, generalni direktor mora da osigura da ukupan iznos fonda zarada u organu uprave ostane unutar gornje granice utvrđene u godišnjem budžetu.<sup>324</sup>

<sup>323</sup> Faktor dekompresije se uvek računa između najnižih nivoa osnovne plate.

<sup>324</sup> P. Bruni, 60.

### 3.8.4. Kompetetivnost

Kancelarija šefa državne uprave ima odgovornost da obezbedi kompetetivnost plata državnih službenika, kako bi se za službu u državnoj upravi privukli i u njoj zadržali kvalitetni kandidati. Šef državne uprave u svojim godišnjim izveštajima posebnu pažnju posvećuje analizi nivoa plata i odlivu kadrova iz državne uprave, da bi Vlada mogla blagovremeno da reaguje u slučaju narušavanja kompetetivnosti i privlačnosti uprave kao poslodavca.

U izveštaju šefa državne uprave za 2016. godinu posebno se ističe činjenica da na današnjem tržištu rada stabilnost posla i poštovanje prava zaposlenih, koji se često ističu kao pozitivni aspekti rada u državnoj upravi, ne mogu na duži rok da zadrže najmobilnije, najsposobnije i najprofesionalnije državne službenike. Baš je zato, po mišljenju šefa državne uprave, u 2016. godini došlo do kontinuiranog smanjenja broja zaposlenih i pogoršanja starosne strukture državnih službenika Poljske.<sup>325</sup>

S druge strane, angažovanje šefa državne uprave da se obezbede dodatna sredstva iz budžeta, uticalo je na to da se tokom 2016. povećaju plate zaposlenih s najnižim primanjima. Najveći porast prosečne plate ostvarile su kategorije pomoćnih (8,9%) i specijalističkih radnih mesta (7,1%). Povećane su takođe i mesečne plate u najniže plaćenim institucijama. Radi se o 18 institucija, uglavnom na nivou oblasti i okruga, u kojima je prosečna plata bila niža nego u nacionalnoj ekonomiji.<sup>326</sup> Kao rezultat ovih napora, prosečna plata u državnoj upravi u 2016. iznosila je 5.266 poljskih zlota (PLN) ili 1.211 evra. Uprkos delimičnom povećanju plata, neki poslovi u državnoj upravi, po mišljenju šefa državne uprave Poljske, još nisu dovoljno konkurentni u odnosu na privatni sektor.<sup>327</sup>

## 3.9. Slovenija

### 3.9.1. Pravni i institucionalni okvir

Slovenija je jedna od novih članica EU koja je reformisala platni sistem u javnom sektoru, koji uključuje i sistem plata državnih službenika. Zakon o platama u javnom sektoru donet je 2008. godine,<sup>328</sup> posle nekoliko godina pregovaranja sa sindikatima iz celog javnog sektora. Sprovođenje reforme dodatno je bilo usložnjeno pogoršanjem stanja javnih finansija izazvanih ekonomskom krizom, što je zahtevalo i zamrzavanje pojedinih

<sup>325</sup> The Chancellery of the Prime Minister, "The Report of the Head of Civil Service of the State of the Civil Service and Realisation of Its Tasks in 2016", 11.

<sup>326</sup> *Ibid*, 26.

<sup>327</sup> *Ibid*.

<sup>328</sup> Zakon o sistemu plata u javnom sektoru (*Zakon o o sistemu plač v javnem sektorju*), *Službeni list Republike Slovenije*, br. 108/09 – prečišćen tekst, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18.

odredbi novog platnog sistema.<sup>329</sup>

**Interesantno je primetiti** da Zakon o platama u javnom sektoru nije prvi jedinstveni pravni akt koji je regulisao plate u javnom sektoru u Sloveniji. Slovenija je još 1994. donela Zakon o odnosu plata u državnim organima, lokalnim zajednicama i javnim institucijama, kojim je uspostavljen jedinstven platni sistem za ceo javni sektor, uključujući i funkcionere (predsednika Republike, narodne poslanike, ministre itd.), kao i državne službenike i zaposlene u lokalnoj samoupravi i u javnim službama. Međutim, vremenom su organi uprave počeli samostalno da uvode različite dodatke na platu posebnim propisima, čime je jedinstvo sistema bilo narušeno.<sup>330</sup> Razlike u platama između ministarstava bile su veoma velike, varijabilna komponenta plate je iznosila do 50 posto ukupne plate (čak i do 80 posto prema određenim izvorima), u zavisnosti od organa uprave, pa čak i u okviru istog organa uprave,<sup>331</sup> što je u velikoj meri narušilo transparentnost i pravičnost sistema. Zbog rastućeg nezadovoljstva postojećim stanjem, Vlada i reprezentativni sindikati započeli su pregovore o novom sistemu plata tokom 1998/99. godine.

Nakon nekoliko godina pregovaranja, usvojen je Zakon o sistemu plata u javnom sektoru 2002, koji je počeo u potpunosti da se primenjuje tek 2008. godine. U skladu sa odredbama ovog zakona, nivoi plata za pojedine delove javnog sektora mogu se odrediti samo kolektivnim ugovorom. Zbog toga je stupanje na snagu odredbi Zakona o sistemu plata u javnom sektoru bilo odloženo do donošenja granskih kolektivnih ugovora. Ovaj pregovarački period dugo je trajao, pa mnogi smatraju da su se i službenici i sindikati i Vlada prilično umorili od celog procesa.<sup>332</sup>

Odlaganje primene novog zakona o sistemu plata olakšalo je implementaciju novog zakonodavstva sa fiskalnog aspekta. Pošto su nivoi plata u javnom sektoru bili zamrznuti nekoliko godina, a fond zarada je rastao, akumulirana sredstva iz fonda zarada bila su upotrebljena za povećanje plata većine zaposlenih u javnom sektoru, što je smanjilo otpor prema primeni novog sistema.<sup>333</sup> S druge strane, činjenica da su zaposleni u javnom sektoru Slovenije (oko 160.000 zaposlenih) imali zamrznute plate tokom čitavog pregovaračkog perioda govori o tome da su i sami na taj način dali veliki doprinos procesu reformi.

---

<sup>329</sup> OECD, The Public Sector Salary System in Slovenia, OECD Public Governance Reviews, 2012, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167551-en>, 36–37, u daljem tekstu OECD(2012).

<sup>330</sup> *Ibid.*

<sup>331</sup> *Ibid.*

<sup>332</sup> Uprkos dugotrajnom procesu pregovaranja, završna faza pregovora bila je po oceni mnogih dosta brza, budući da je vlada htela da zaključi proces pre parlamentarnih izbora 2008. To je takođe značilo da je vreme za implementaciju novog sistema plata u različitim delovima javnog sektora skraćeno, što se negativno odrazilo na neke grupe zaposlenih u javnom sektoru. *Ibid.*, 37.

<sup>333</sup> *Ibid.*

Zakon o sistemu plata u javnom sektoru uređuje i plate državnih službenika.<sup>334</sup> Pravni položaj državnih službenika dodatno je regulisan odredbama Zakona o javnim službenicima,<sup>335</sup> Zakonom o državnoj upravi<sup>336</sup> i Zakon o radnim odnosima,<sup>337</sup> koji se supsidijarno primenjuju u slučaju da oblast nije regulisana službeničkim zakonodavstvom i Zakonom o sistemu plata u javnom sektoru.

Ministarstvo javne uprave nadležno je za vođenje politike, koordinaciju i implementaciju platnog sistema u javnom sektoru, uključujući i državnu upravu. Ministarstvo je nadležno za pripremu propisa u ovoj oblasti, njihovo tumačenje organima državne uprave i nadzor nad primenom. Odgovornost za pravilno sprovođenje sistema plata je, s druge strane, na individualnim organima uprave kao budžetskim korisnicima.

### 3.9.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta

Slovenački Zakon o javnim službenicima poznaje posebnu kategoriju javnih službenika koji rade u državnim organima i organima lokalne samouprave.<sup>338</sup> U okviru ove kategorije Zakon prepoznaje dve grupe: 1) državne službenike (*uradniki*) koji obavljaju upravne poslove,<sup>339</sup> i 2) stručno-tehničke javne službenike (*strokovno-tehnični javni uslužbenici*), koji obavljaju prateće kadrovske i materijalno-finansijske poslove.<sup>340</sup>

Radna mesta državnih službenika i stručno-tehničkih javnih službenika razvrstavaju se u skladu sa:

1. zahtevnošću radnog mesta, imajući u vidu zahtevnost posla i zahtevnost radnih uslova; i
2. drugim okolnostima koji se tiču radnih uslova.<sup>341</sup>

Sva radna mesta državnih službenika imaju zvanja. Kad se državni službenik prima u radni odnos on/ona biva postavljen u najniže zvanje u okviru radnog mesta.<sup>342</sup> Zakon o javnim službenicima utvrdio je 16 zvanja u okviru pet kategorija radnih mesta državnih službenika, što je prikazano u tabeli br. 30. U tabeli su takođe prikazani i uslovi u pogledu obrazovanja za pojedine kategorije radnih mesta.

<sup>334</sup> *Ibid*, 39.

<sup>335</sup> Zakon o javnim službenicima (*Zakon o javnih uslužbenicil*), *Službeni list Republike Slovenije*, br. 56/02, 63/07 –prečišćen tekst, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, u daljem tekstu: Zakon o javnim službenicima Slovenije.

<sup>336</sup> Zakon o državnoj upravi (*Zakon o državni upravi*), *Službeni list Republike Slovenije*, br. 113/05 –prečišćen tekst, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 i 51/16.

<sup>337</sup> Zakon o radnim odnosima (*Zakon o delovnih razmerjih*), *Službeni list Republike Slovenije*, br. 21/2013.

<sup>338</sup> Deo drugi Zakona o javnim službenicima Slovenije.

<sup>339</sup> Čl. 23, st. 1 i 2 Zakona o javnim službenicima Slovenije.

<sup>340</sup> Čl. 23, st. 1–3 Zakona o javnim službenicima Slovenije.

<sup>341</sup> Čl. 78, st. 1 Zakona o javnim službenicima Slovenije.

<sup>342</sup> Čl. 84, st. 2 Zakona o javnim službenicima Slovenije.



Tabela br. 30. Kategorije radnih mesta i zvanja državnih službenika Slovenije

Kategorija radnog mesta	Zvanja	Minimalni uslovi obrazovanja
1. zvanja prve kategorije radnih mesta	zvanje prvog stepena: viši sekretar	visoko obrazovanje
	zvanje drugog stepena: sekretar	
	zvanje trećeg stepena: podsekretar	
2. zvanja druge kategorije radnih mesta	zvanje četvrtog stepena: viši savetnik I	visoko obrazovanje
	zvanje petog stepena: viši savetnik II	
	zvanje šestog stepena: viši savetnik III	
3. zvanja treće kategorije radnih mesta	zvanje sedmog stepena: savetnik I	visoko obrazovanje
	zvanje osmog stepena: savetnik II	
	zvanje devetog stepena: savetnik III	
4. zvanja četvrte kategorije radnih mesta	zvanje desetog stepena: viši referent I	više stručno obrazovanje
	zvanje jedanaestog stepena: viši referent II	
	zvanje dvanaestog stepena: viši referent III	
5. zvanja pete kategorije radnih mesta	zvanje trinaestog stepena: referent I	srednje obrazovanje
	zvanje četrnaestog stepena: referent II	
	zvanje petnaestog stepena: referent III	
	zvanje šesnaestog stepena: referent IV	

Izvor: Zakon o javnim službenicima Slovenije.

Zakon o javnim službenicima predviđa da Vlada uredbom razvrstava radna mesta državnih službenika u organima državne uprave, sudstva i lokalne samouprave.<sup>343</sup> Zakon, međutim, takođe ostavlja mogućnost da se razvrstavanje ovih radnih mesta obavi putem kolektivnog ugovora. Stručno-tehnička radna mesta se takođe razvrstavaju Vladinom uredbom, uz mogućnost da i ona budu razvrstana kolektivnim ugovorom.<sup>344</sup>

Napredovanje u okviru kategorije radnog mesta i u više zvanje regulisano je Uredbom o napredovanju državnih službenika u zvanja.<sup>345</sup> Napredovanje u okviru kategorije radnog mesta zasniva se na rezultatu ocenjivanja. Službenik može da napreduje u više zvanje ukoliko je tri puta za redom dobio odličnu ocenu, ili četiri puta za redom vrlo dobru ocenu ili pet puta ocenu „dobar“.<sup>346</sup> Napredovanje u zvanja I ili II stepena (npr. referent II, referent I, viši savetnik II, viši savetnik I), malo je zahtevnije, jer je potrebno višegodišnje iskustvo, uz dobar učinak, da bi se do ovih zvanja došlo.<sup>347</sup> Postoji takođe i mogućnost ubrzanog napredovanja u okviru kategorije radnog mesta, ukoliko službenik ostvari odlične rezultate, a rukovodilac organa utvrdi

<sup>343</sup> Čl. 78, st. 2 Zakona o javnim službenicima Slovenije.

<sup>344</sup> Čl. 78, st. 3 Zakona o javnim službenicima Slovenije.

<sup>345</sup> Uredba o napredovanju državnih službenika u zvanja, *Službeni list RS*, br. 98/08, 16/09, 19/10 i 24/19, u daljem tekstu: Uredba o napredovanju državnih službenika u zvanja u Sloveniji.

<sup>346</sup> Čl. 5, st. 1 Uredbe o napredovanju državnih službenika u zvanja u Sloveniji.

<sup>347</sup> Čl. 5, st. 1 i 2 Uredbe o napredovanju državnih službenika u zvanja u Sloveniji.



da su profesionalne sposobnosti službenika od veoma velike važnosti za obavljanje poslova organa uprave.<sup>348</sup> Ovakvo ubrzano napredovanje ograničeno je na samo pet posto službenika u organu uprave, koji su ocenjeni odličnom ocenom u jednoj godini. Najzad, napredovanje u višu kategoriju radnog mesta nije povezano sa ocenjivanjem, već zahteva ispunjenost svih uslova za obavljanje poslova višeg radnog mesta.<sup>349</sup>

Visoka rukovodeća radna mesta – položaji, čine posebnu grupu službeničkih radnih mesta. Državni službenici na položajima obavljaju poslove upravljanja, koordinacije i organizacije radnih procesa.<sup>350</sup> Lica na položajima postavlja Vlada na period od pet godina.<sup>351</sup> Položaje čine radna mesta:

1. u ministarstvima: generalni direktor, generalni sekretar i rukovodioci organizacionih jedinica;
2. u organima u sastavu ministarstava: direktor i rukovodioci organizacionih jedinica;
3. u okruzima: načelnik okruga i rukovodioci organizacionih jedinica;
4. u službama Vlade: direktor i rukovodioci organizacionih jedinica; i
5. u lokalnim samoupravama: direktor i rukovodioci organizacionih jedinica.<sup>352</sup>

Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru je sva radna mesta zaposlenih u državnoj upravi, lokalnoj samoupravi i drugim državnim organima uvrstio u kategoriju C, u koju spadaju:

- C2 – službenici državne uprave, pravosudne uprave i lokalne vlasti,
- C3 – policijski službenici,
- C5 – carinski službenici,
- C6 – inspektori, stražari i drugi službenici s posebnim ovlašćenjima, i
- C7 – diplomate.

U članu 13 Zakona o sistemu plata, utvrđeno je da se platni razredi radnih mesta u okviru pod-kategorija C2, C3, C5, C6 i C7 utvrđuju kolektivnim ugovorom za sektor, dok se plate grupe C4, koja se odnosi na vojna lica, uređuju uredbom.

Kolektivni ugovor za državnu upravu, upravu pravosudnih organa i organe lokalne samouprave<sup>353</sup> sadrži detaljnu kategorizaciju svih radnih mesta u ovim strukturama.

<sup>348</sup> Čl. 8 Uredbe o napredovanju državnih službenika u zvanja u Sloveniji.

<sup>349</sup> Čl.7 Uredbe o napredovanju državnih službenika u zvanja u Sloveniji.

<sup>350</sup> Čl. 80, st. 1 Zakona o javnim službenicima Slovenije.

<sup>351</sup> Čl. 82, st. 3 Zakona o javnim službenicima Slovenije.

<sup>352</sup> Čl. 80, st. 2 Zakona o javnim službenicima Slovenije.

<sup>353</sup> Kolektivni ugovor za državnu upravu, upravu pravosudnih organa i lokalnu samoupravu – tarifni kodovi, *Službeni list RS*, br. 60/08, 106/15, 51/16, 46/17, 58/17 – ispr. i 80/18, u daljem tekstu Kolektivni ugovor za državnu upravu, upravu pravosudnih organa i lokalnu samoupravu.

U njemu su navedena sva radna mesta i zvanja u državnoj upravi, lokalnoj samoupravi i pravosudnoj upravi, zajedno sa minimalnim i maksimalnim platnim razredom u koje pojedino radno mesto može da bude razvrstano.

Interesantno je da Zakon o sistemu plata u javnom sektoru uvodi poseban metod za utvrđivanje odnosa plata između različitih grupa radnih mesta u javnom sektoru<sup>354</sup> (npr. državne uprave, zdravstva, obrazovanja) zasnovan na metodi klasifikacije radnih mesta. Radi se o tzv. „orijentacionim“ radnim mestima,<sup>355</sup> koja služe kao osnov za utvrđivanje vrednosti radnog mesta i plate zaposlenog na navedenom radnom mestu u različitim sektorima, kako bi se osigurala interna pravičnost sistema plata u celom javnom sektoru.

Zakonom su utvrđene i osnove metoda za upoređivanje vrednosti radnih mesta u različitim sektorima, a to su:

- stepen zahtevnosti radnih zadataka ili uslova za sticanje zvanja;
- potreban nivo obuke (stručne kvalifikacije, dodatne veštine i iskustvo);
- odgovornost i ovlašćenja;
- fizički i mentalni naponi koji su uključeni u obavljanje posla; i
- uticaji okoline.<sup>356</sup>

Ovaj zajednički metod utvrđen je Kolektivnim ugovorom o metodi za utvrđivanje orijentacionih radnih mesta i zvanja u platne razrede, koji je zaključen 2008. godine.<sup>357</sup>

### 3.9.3. Struktura i transparentnost sistema plata i nagrađivanja

Plata državnog/javnog službenika u Sloveniji sastoji se od tri dela: osnovne plate, bonusa za radni učinak i dodataka na platu. Osnovna plata službenika određuje se prema platnom razredu u koji je razvrstano radno mesto ili zvanje državnog službenika, odn. prema platnom razredu koji je državni službenik stekao napredovanjem.<sup>358</sup> Uslovi za dobijanje bonusa za radni učinak i dodataka na platu utvrđeni su Zakonom o sistemu plata u javnom sektoru.

Osnovna plata službenika utvrđena je u zajedničkoj platnoj lestvici koja ima 65 platnih razreda. Platna lestvica je poslednji put izmenjena i dopunjena 2016. godine, što je prikazano u tabeli br. 31. Neto plata najnižeg platnog razreda, bez dodataka na platu, u javnom sektoru Slovenije je 440,38 evra u prvom razredu, a povećava se za četiri posto

<sup>354</sup> Čl. 12, st. 1 Zakona o sistemu plata u javnom sektoru Slovenije.

<sup>355</sup> U engleskom jeziku ova radna mesta nazivaju se *benchmark jobs*.

<sup>356</sup> Čl. 12, st. 2 Zakona o sistemu plata u javnom sektoru Slovenije.

<sup>357</sup> Kolektivni ugovor o metodi za utvrđivanje orijentacionih radnih mesta i zvanja u platne razrede, *Službeni list Republike Slovenije*, br. 57/08.

<sup>358</sup> Čl. 9 Zakona o sistemu plata u javnom sektoru Slovenije.

u svakom sledećem razredu, što dovodi do plate od 5.419,54 evra u platnom razredu 65. Radna mesta funkcionera, sudija i tužilaca imaju fiksne platne razrede, utvrđene Zakonom o sistemu plata u javnom sektoru, dok radna mesta državnih službenika imaju raspon plata od nekoliko platnih razreda, utvrđen kolektivnim ugovorom.

Radna mesta i zvanja državnih službenika imaju osnovni platni razred i najviši platni razred do koga mogu da napreduju u sistemu plata. Tako, na primer, zvanje referenta IV ima mogući raspon plata od platnog razreda 21 do platnog razreda 26, dok viši sekretar ima raspon plata od 48. do 55. razreda.<sup>359</sup>

U tabeli svih platnih razreda u javnom sektoru, platni razredi državnih službenika kreću se od platnog razreda 21, kao osnovnog platnog razreda za zvanje referenta IV, do platnog razreda 55, najvišeg platnog razreda za zvanje višeg sekretara. Rasponi platnih razreda za individualna radna mesta i zvanja u državnoj upravi propisana su detaljno odredbama Kolektivnog ugovora za državnu upravu, upravu pravosudnih organa i organe lokalne samouprave. Ukupni rasponi plata za državne službenike označeni su sivom bojom u tabeli br. 31.

Ako se porede nivoi plata može se videti da je razlika između najniže i najviše plate službeničkih radnih mesta u državnoj upravi 1 : 2,9, što je relativno nizak nivo dekompresije. Ako se posmatraju samo radna mesta koja zahtevaju visoko obrazovanje (počev od zvanja savetnika III do višeg sekretara), onda je faktor dekompresije još niži, i iznosi 1 : 2, što je takođe na samoj donjoj granici Sigma standarda.

Napredovanje u platnim razredima zasnovano je na vremenu koje je službenik proveo na određenom radnom mestu i pozitivnoj oceni učinka, kao i mogućnostima koje službenik ima za napredovanje u platnom sistemu. Službenik koji ima mogućnost napredovanja u više zvanje, može napredovati za pet platnih koraka u okviru svog zvanja, dok službenik koji nema mogućnost napredovanja u više zvanje može napredovati za deset platnih koraka.<sup>360</sup> Službenici mogu da napreduju za jedan ili dva platna razreda na svake tri godine, ako ispune uslove.<sup>361</sup> Uslov je pozitivna ocena rada, zasnovana na: rezultatima rada; nezavisnosti, kreativnosti i tačnosti u radu; pouzdanosti; kvalitetu saradnje i organizaciji posla; i drugim sposobnostima u vezi sa obavljanjem poslova.<sup>362</sup> Zakon o sistemu plata u javnom sektoru izričito navodi da će bliži uslovi za ocenjivanje zaposlenih u državnoj upravi, lokalnoj samoupravi i pravosudnim institucijama biti regulisani uredbom Vlade.<sup>363</sup>

<sup>359</sup> Član 14 st. 4 Kolektivnog ugovora za državnu upravu, uprav pravosudnih organa i lokalnu samoupravu.

<sup>360</sup> Čl. 16, st. 2 Zakona o sistemu plata u javnom sektoru Slovenije.

<sup>361</sup> Čl. 16, st. 3 Zakona o sistemu plata u javnom sektoru Slovenije.

<sup>362</sup> Čl. 17, st. 1 Zakona o sistemu plata u javnom sektoru Slovenije.

<sup>363</sup> Čl. 17, st. 2 Zakona o sistemu plata u javnom sektoru Slovenije.

**Tabela br. 31 Platni razredi u javnom sektoru Slovenije u evrima (1.9.2016).**  
Platni razredi državnih službenika označeni su sivom bojom

1	440,380	34	1.606,680
2	458,000	35	1.670,940
3	476,310	36	1.737,790
4	495,370	37	1.807,290
5	515,180	38	1.879,590
6	535,800	39	1.954,780
7	557,210	40	2.032,980
8	579,510	41	2.114,290
9	602,700	42	2.198,840
10	626,810	43	2.286,810
11	651,880	44	2.378,280
12	677,950	45	2.473,410
13	705,060	46	2.572,340
14	733,270	47	2.675,250
15	762,600	48	2.782,250
16	793,100	49	2.893,540
17	824,840	50	3.009,280
18	857,830	51	3.129,660
19	892,130	52	3.254,840
20	927,820	53	3.385,030
21	964,940	54	3.520,440
22	1.003,540	55	3.661,250
23	1.043,680	56	3.807,690
24	1.085,430	57	3.960,020
25	1.128,830	58	4.118,410
26	1.173,990	59	4.283,140
27	1.220,940	60	4.454,470
28	1.269,780	61	4.632,640
29	1.320,580	62	4.817,960
30	1.373,400	63	5.010,670
31	1.428,340	64	5.211,100
32	1.485,460	65	5.419,540
33	1.544,880		

Izvor: Zakon o sistemu plata u javnom sektoru Slovenije

Bonus za radni učinak ima svoje posebno mesto u sistemu plata Slovenije. Postoje tri različita oblika bonusa za radni učinak: bonus za rezultate rada, bonus za povećani obim posla i bonus iz prodaje dobara i usluga na tržištu. Bonus za rezultate rada dodeljuje se službeniku koji je postigao natprosečne rezultate rada u određenom periodu. Zakon ograničava iznos ovog bonusa na dve mesečne plate, gde se decembarska plata utvrđuje kao osnova za bonus.<sup>364</sup> Ukupan iznos bonusa za rezultate

<sup>364</sup> Čl. 22a, st. 1 Zakona o sistemu plata u javnom sektoru Slovenije.

rada takođe je određen zakonom i treba da iznosi između dva i pet posto od ukupnog fonda zarada u instituciji javnog sektora. Bonusi za rezultate rada plaćaju se minimum dvaput godišnje. Ovi bonusi utvrđuju se na osnovu kriterijuma utvrđenih kolektivnim ugovorom za javni sektor.<sup>365</sup> Bonus za povećani obim posla, predstavljaju posebnu vrstu bonusa koja se plaća iz fonda nepopunjenih radnih mesta za koje su obezbeđena budžetska sredstva. Ova sredstva rezervi ne podležu ograničenju od maksimalnih pet posto od ukupnog fonda zarada,<sup>366</sup> i mogu predstavljati izvor zloupotreba i narušavanja pravičnosti sistema plata. Najzad, Zakon poznaje i bonuse iz prodaje dobara i usluga na tržištu, koje mogu imati samo budžetski korisnici, koji prodaju dobra i usluge na tržištu. Iznož bonusa iz prodaje dobara i usluga na tržištu takođe može preći ograničenje od pet posto ukupnog fonda zarada.<sup>367</sup>

Pored bonusa za radni učinak, postoji još nekoliko dodataka na platu. Postojeći dodaci na platu su: 1) dodatak za rukovođenje (u iznosu od pet do dvanaest posto osnovne plate); 2) dodatak za radni staž (čija se visina utvrđuje kolektivnim ugovorom); 3) dodatak za mentorstvo; 4) dodatak za specijalizaciju, magisterijum ili doktorat, ako već ne predstavljaju uslov za postavljenje na položaj; 5) dodatak za dvojezičnost; 6) dodatak za nepovoljne radne uslove koji se ne uzimaju u obzir pri vrednovanju radnog mesta ili zvanja; 7) dodatak za opasnost i posebna opterećenja koja se ne uzimaju u obzir pri vrednovanju radnog mesta ili zvanja; i 8) dodaci za rad u manje pogodnim satima.<sup>368</sup> Iako broj posebnih dodataka nije mali, Slovenija je reformom smanjila ranije postojeći broj dodataka na platu, čime je sistem postao transparentniji nego ranije.

Slovenačko Ministarstvo za javnu upravu posebnu pažnju posvećuje pružanju podrške budžetskim korisnicima da uspešno primene sistem, kao i obezbeđenju transparentnosti sistema za širu javnost. U tom cilju, sektor Ministarstva za plate uspostavio je veb-stranicu o platama u javnom sektoru, na kojoj se objavljuju informacije o važećim propisima i kolektivnim ugovorima, najnovija objašnjenja u vezi s platama, katalog radnih mesta i sl. Posebna pažnja posvećuje se metodološkoj podršci korisnicima putem internet-aplikacije „Portal za plate“,<sup>369</sup> koji pruža pregled i analizu podataka o platama zaposlenih u javnom sektoru. Najzad, Ministarstvo javne uprave uspostavilo je Nacionalni portal otvorenih podataka Slovenije, na osnovu direktive EU o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi informacija u javnom sektoru,<sup>370</sup> na kome se objavljuju podaci o stanju u javnom sektoru, uključujući i podatke o platama zaposlenih.<sup>371</sup>

<sup>365</sup> Čl. 22a, st. 2 Zakona o sistemu plata u javnom sektoru Slovenije.

<sup>366</sup> Čl. 22d Zakona o sistemu plata u javnom sektoru Slovenije.

<sup>367</sup> Čl. 22i Zakona o sistema plata u javnom sektoru Slovenije.

<sup>368</sup> Čl. 23, st. 1 Zakona o sistemu plata u javnom sektoru Slovenije.

<sup>369</sup> V. <http://www.pportal.gov.si>, 10.10.2018.

<sup>370</sup> Directive 2013/37/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information Text with EEA relevance OJ L 175, 27.6.2013, 1–8.

<sup>371</sup> Ministarstvo za javnu upravu, *Otvoreni podaci Slovenije*, dostupni na: <https://podatki.gov.si>, 13.3.2019.

## 3.9.4. Kompetitivnost

Vlada Slovenije posvećuje veliku pažnju analizi plata u javnom sektoru i obezbeđenju interne pravičnosti sistema. Analizu podataka o platama u javnom sektoru sačinjava sektor za plate Ministarstva za javnu upravu, u saradnji sa Agencijom Republike Slovenije za javnopravne evidencije i srodne poslove. Ministar za javnu upravu doneo je Pravilnik o metodi za analizu podataka o platama, drugim primanjima i broju zaposlenih u javnom sektoru, kojim je utvrđeno da su sve organizacije javnog sektora u obavezi da podatke o platama i broju zaposlenih prosleđuju Agenciji za javnopravne evidencije i srodne poslove.<sup>372</sup> Na osnovu podataka koje obradi Agencija, Ministarstvo je dužno da izrađuje mesečne izveštaje o broju zaposlenih, ukupnom fondu zarada, fondu zarada po sektorima, prosečnoj plati po sektorima, i broju zaposlenih.<sup>373</sup> Izvod iz mesečnog izveštaja za februar 2019. o prosečnoj plati u sektorima kategorije C prikazani su u tabeli br. 32.

**Tabela br. 32. Prosečna plata u pojedinim oblastima javnog sektora Slovenije, februar 2019.**

Platna kagetorija	Oznaka	Prosečna plata u evrima
Državni službenici u drugim državnim organima	C01	2.821
Državni službenici u rganima organima državne uprave, pravosudnim organima i lokalnoj samoupravi	C02	2.303
Policijski službenici	C03	2.370
Vojna lica	C04	2.314
Službenici finansijske uprave	C05	2.355
Inspektori, pravosudni policijski službenici i drugi državni službenici sa posebnim ovlašćenjima	C06	2.394
Diplomate	C07	3.265

Izvor: Analiza Ministarstva javne uprave Slovenije, februar 2019.<sup>374</sup>

Analiza Ministarstva za javnu upravu pokazuje da su prosečne plate u različitim oblastima javnog sektora prilično ujednačene, čime se obezbeđuju osnove interne pravičnosti sistema plata. Nedostaju, međutim, podaci o detaljnijoj analizi orijentacionih radnih mesta u različitim sektorima, koji bi preciznije pokazali odnose između plata ključnih radnih mesta različitih sektora (državne uprave, zdravstva, obrazovanja i sl).

<sup>372</sup> Pravilnik o metodi za analizu podataka o platama, drugim primanjima i broju zaposlenih u javnom sektoru, *Službeni list RS*, br. 28/14, 52/14.

<sup>373</sup> Čl. 10 Pravilnika o metodi za analizu podataka o platama, drugim primanjima i broju zaposlenih u javnom sektoru.

<sup>374</sup> [V.http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA\\_UPRAVA/DPJS/Analize/Pogledi/Mesečni\\_pogledi\\_februar\\_2019.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/DPJS/Analize/Pogledi/Mesečni_pogledi_februar_2019.pdf), 10.5.2019.



Još jedan segment koji nedostaje je analiza kompetitivnosti plata u javnom sektoru u odnosu na privatni sektor. U pomenutim mesečnim izveštajima o platama i broju zaposlenih u slovenačkom javnom sektoru nedostaju podaci o visini plata za odgovarajuća radna mesta u privatnom sektoru, što nesumnjivo predstavlja jednu od slabosti postojećeg sistema. U analizi platnog sistema Slovenije, koju je dao OECD, posebno se ističe da je jedna od glavnih slabosti sadašnjeg sistema to što je izgrađen na implicitnoj pretpostavci o poželjnosti paralelnog razvoj plata u svim delovima javnog sektora.<sup>375</sup> Međutim, imajući u vidu da je tržište radne snage veoma fleksibilno i da se visine plata za različite zadatke i veštine neprestano menjaju, centralizovan platni sistem, bez neophodnih prilagođavanja tržištu rada, teško može da odgovori izazovima okruženja. Zbog toga bi slovenačka javna uprava trebalo da posveti više pažnje uvažavanju individualnih organizacionih potreba i karakteristika radne snage različitih budžetskih korisnika.<sup>376</sup>

---

<sup>375</sup> OECD (2012), 45.

<sup>376</sup> *Ibid.*

## 4. SISTEMI PLATA U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

### 4.1. Bosna i Hercegovina

Strukturu državne uprave Bosne i Hercegovine čine četiri nivoa vlasti: državni nivo BiH, Federacija BiH, Republika Srpska i Brčko Distrikt. Za većinu upravnih pitanja nadležni su entiteti – Federacija BiH i Republika Srpska, dok uprava na državnom nivou ima ograničene nadležnosti koje joj daje Ustav. Za potrebe ove studije, Brčko Distrikt neće biti posebno analiziran nivo vlasti.

Sistem upravljanja ljudskim resursima regulisan je zakonima o državnoj službi i zakonima o platama. Postojeći zakoni o državnoj službi u BiH različito definišu delokrug državne službe u strukturama vlasti; svi prave jasnu razliku između politički imenovanih lica i državnih službenika, ali je delokrug državne službe različit u FBiH i RS. U FBiH državna služba uključuje opštinski nivo i delimično kantonalni nivo, dok u Republici Srpskoj lokalni nivo nije uključen u opseg Zakona o državnim službenicima.

#### 4.1.1. Državni nivo BiH

##### 4.1.1.1. Pravni i institucionalni okvir

Pravni položaj državnih službenika na državnom nivou BiH regulisan je Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH iz 2002.<sup>377</sup> i Zakonom o platama i naknadama u institucijama BiH iz 2008. godine.<sup>378</sup> Status i prava pomoćnog osoblja regulisani su Zakonom o radu u institucijama BiH.<sup>379</sup>

Institucionalni okvir za upravljanje ljudskim resursima na državnom nivou čini nekoliko aktera. Ministarstvo pravde zaduženo je za izradu zakonodavstva u oblasti upravljanja ljudskim resursima u svim segmentima, osim oblasti plata. Agencija za državnu službu zadužena je za sprovođenje propisa u oblasti zapošljavanja, obuka i vođenja registra državnih službenika. Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave (PARCO) zadužena je za sveukupnu koordinaciju aktivnosti koje se odnose na reformu javne uprave na svim nivoima uprave u BiH. Najzad, Ministarstvo finansija i trezora zaduženo je za vođenje politike plata državnih službenika.

U poslednjih nekoliko godina, Veće ministara BiH počelo je da vodi aktivnu politiku u oblasti plata zaposlenih u institucijama BiH, uključujući i državne službenike.

<sup>377</sup> Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, *Službeni glasnik BiH*, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17, u daljem tekstu: Zakon o državnoj službi u institucijama BiH.

<sup>378</sup> Zakon o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH* br. 50/2008, 35/2009, 75/2009, 32/2012, 42/2012, 50/2012, 32/2013, 87/2013, 75/2015, 88/2015, 16/2016, 94/2016 i 25/2018, u daljem tekstu Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

<sup>379</sup> Zakon o radu u institucijama BiH, *Službeni glasnik BiH*, br. 26/2004, 7/2005, 48/2005 i 60/2010.

Potreba za uključivanjem Veća ministara u oblast plata posledica je finansijske krize koja je snažno pogodila Bosnu i Hercegovinu krajem dvehiljaditih i neophodnosti održanja fiskalne stabilnosti.

Veće ministara utvrdilo je politiku plata za naredni period u okviru dokumenta „Politika plata i naknada u institucijama BiH za period 2019–2022. godine“. U njemu se ističe da će se bilo koja izmena propisa kojima se regulišu plate i naknade u institucijama Bosne i Hercegovine zasnivati na detaljnim analizama uticaja izmene propisa na sve relevantne segmente makroekonomske stabilnosti, s jedne strane, i uspostavljenih vrednosti sistema plata u institucijama Bosne i Hercegovine, s druge strane.<sup>380</sup> U skladu s tim, najvažniji principi utvrđeni dokumentom su principi realnosti i fiskalne odgovornosti. To znači da ekonomski pokazatelji u BiH moraju biti glavni temelji za utvrđivanje visine plata i naknada. S druge strane, ističe se potreba dosledne primene principa „ista plata za isti ili sličan posao“. Pored toga, naglašava se potreba za nastavljanjem stimulativnog nagrađivanja zaposlenih koji postižu izvanredne rezultate rada u institucijama Bosne i Hercegovine, u skladu sa doslednom primenom Odluke o okvirnim kriterijumima za dodelu novčane nagrade zaposlenim u institucijama Bosne i Hercegovine. Iz navedenog teksta dokumenta jasno je da je osnovi postulat politike plata princip fiskalne održivosti sistema, a da drugi principi plata imaju sekundarnu važnost, što je i prirodna posledica finansijske krize i težnje da se ugroženost javnih finansija ne ponovi u budućnosti.

#### 4.1.1.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta

Klasifikacija radnih mesta u državnoj službi BiH utvrđena je Zakonom o državnoj službi, koji je utvrdio dve osnovne kategorije službeničkih radnih mesta: rukovodeće državne službenike i ostale državne službenike. Rukovodeća radna mesta državnih službenika čine: sekretar sa posebnim zadatkom (rukovodilac i zamenik rukovodioca institucije), sekretar, pomoćnik ministra, pomoćnik direktora i glavni inspektor. Ostali državni službenici klasifikovani su u četiri kategorije: šef unutrašnje organizacione jedinice, stručni savetnik, viši stručni saradnik i stručni saradnik.<sup>381</sup>

U 2013. godini, na državnom nivou BiH uveden je sistem analitičke procene radnih mesta na osnovu metode klasifikacije radnih mesta. Analitička procena uvedena je Odlukom o razvrstavanju radnih mesta i kriterijumima za opis poslova radnih mesta u institucijama Bosne i Hercegovine.<sup>382</sup> Odlukom su uvedeni opšti opisi svih radnih mesta i utvrđeni kriterijumi za razvrstavanje radnih mesta ostalih državnih službeni-

<sup>380</sup> Odluka o usvajanju Politike plaća i naknada u institucijama BiH za period 2019–2020. godine, *Službeni glasnik BiH*, br. 53/2018.

<sup>381</sup> Čl. 7 Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.

<sup>382</sup> Odluka o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 30/2013.

ka. Opšti opisi radnih mesta prikazani su u tabeli br. 33. Kriterijumi za razvrstavanje radnih mesta obuhvataju: složenost poslova, samostalnost u radu, vreme za obavljanje posla, sveobuhvatnost, poslovnu komunikaciju i timski rad.<sup>383</sup> Sve institucije BiH bile su dužne da ponovno razvrstaju sva radna mesta u skladu s ovom odlukom i usvoje nove pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

Prema mišljenju jednog broja službenika institucija BiH, proces razvrstavanja radnih mesta sproveden je relativno brzo, ali na pogrešnim osnovama.<sup>384</sup> Umesto da se svako radno mesto analizira da bi se utvrdila njegova stvarna složenost, sveobuhvatnost, nivo poslovne komunikacije itd., i postojeća radna mesta pregrupisala u skladu sa utvrđenim kriterijumima, razvrstavanje se svelo na menjanje opisa radnih mesta tako da odgovaraju svojim prethodno utvrđenim nazivima. Na ovaj način je šansa da se izvrši sveobuhvatna analitička procena radnih mesta u institucijama BiH propuštena. Ipak, postavljeni sistem može biti koristan za pripremu opisa novih radnih mesta i njihovo razvrstavanje.

**Tabela br. 33. Klasifikacija i opšti opisi radnih mesta na državnom nivou BiH**

Rukovodeći državni službenici	
Sekretar sa posebnim zadatkom	– obavlja poslove rukovodioca i zamenika rukovodioca institucije i odgovoran je za obavljanje posebnih zadataka utvrđenih odlukom Veća ministara Bosne i Hercegovine ili drugim propisima.
Sekretar	– obavlja rukovodeće poslove i koordinira rad svih osnovnih organizacionih jedinica i samostalnih unutrašnjih organizacionih jedinica u okviru institucije, s ciljem realizovanja poslova koji su utvrđeni programom rada institucije; – odgovoran je za korišćenje finansijskih, materijalnih i ljudskih potencijala u instituciji.
Pomoćnik ministra/ pomoćnik direktora	– rukovodi osnovnom organizacionom jedinicom za koju je zadužen i u tom pogledu organizuje obavljanje svih poslova iz nadležnosti te jedinice; – odgovoran je za korišćenje finansijskih, materijalnih i ljudskih potencijala dodeljenih osnovnoj organizacionoj jedinici.
Glavni inspektor	– rukovodi inspektoratom za koji je zadužen, planira i organizuje inspeksijski nadzor.
Ostali državni službenici	
Šef unutrašnje organizacione jedinice	– koordinira radom jedinice i odgovoran je za organizovanje i obavljanje poslova iz nadležnosti organizacione jedinice; raspoređuje poslove na državne službenike i zaposlenike i daje bliža uputstva o načinu obavljanja tih poslova, osigurava pravovremeno, zakonito i pravilno obavljanje svih poslova iz nadležnosti organizacione jedinice i obavlja najstroženije poslove iz nadležnosti unutrašnje organizacione jedinice; – odgovoran je za korišćenje finansijskih, materijalnih i ljudskih potencijala dodeljenih unutrašnjoj organizacionoj jedinici.

<sup>383</sup> Čl. 17 Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine.

<sup>384</sup> Intervjui sa predstavnicima jedinica za upravljanje ljudskim resursima sprovedeni tokom 2015. godine u okviru projekta „Modernizacija upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi”, koji je finansirala EU.

Ostali državni službenici	
Stručni savetnik	<p><b>visok stepen složenosti poslova</b> – najsloženiji poslovi koji podrazumevaju prepoznavanje problema i nalaženje rešenja bez primene obrazaca, visok očekivani stepen unapređenja rada uz predlaganje novih načina rešavanja;</p> <p><b>visok nivo samostalnosti u radu</b> – odlučivanje o najsloženijim stručnim pitanjima ograničeno je jedino opštim usmerenjima rukovodioca osnovne organizacione jedinice;</p> <p><b>vreme</b> – efektivan rad u dužem periodu u kontinuitetu na konkretnim poslovima; <b>potreba za sveobuhvatnošću</b> – istovremeno obavljanje više poslova iz srodnih, ali ne i uskospecijalizovanih oblasti rada;</p> <p><b>visok nivo poslovne komunikacije</b> – učestala poslovna komunikacija na visokom nivou, čija je svrha pružanje saveta i prikupljanje ili razmena važnih informacija koje su značajne za rad institucije;</p> <p><b>timski rad</b> – obavljanje kompleksnih poslova u kratkom periodu, korišćenje komplementarnih znanja i veština više zaposlenih koji su predani zajedničkim poslovnim ciljevima.</p>
Viši stručni saradnik	<p><b>viši stepen složenosti poslova</b> – složeni poslovi kojima se primenom jednostavnijih metoda rada utiče na ostvarivanje ciljeva rada unutrašnje organizacione jedinice;</p> <p><b>viši nivo samostalnosti u radu</b> – samostalnost u radu i odlučivanju ograničena je opštim i pojedinačnim usmerenjima i uputstvima šefa unutrašnje organizacione jedinice;</p> <p><b>vreme</b> – efektivan rad u kraćem periodu u kontinuitetu na konkretnim poslovima;</p> <p><b>potreba za sveobuhvatnošću</b> – zahteva obavljanje više poslova iz srodnih, ali ne uskospecijalizovanih oblasti rada;</p> <p><b>srednji nivo poslovne komunikacije</b> – kontakti unutar i izvan organa, u kojima se delotvorno prenose informacije koje služe ostvarivanju ciljeva rada institucije;</p> <p><b>timski rad</b> – obavljanje poslova u kratkom periodu, korišćenje komplementarnih znanja i veština više zaposlenih koji su predani zajedničkim poslovnim ciljevima.</p>
Stručni saradnik	<p><b>niži stepen složenosti poslova</b> – najčešće precizno određeni, jednostavniji poslovi u kojima se primenjuju utvrđene metode rada, postupci ili stručne tehnike;</p> <p><b>niži nivo samostalnosti u radu</b> – samostalnost u radu ograničena je povremenim ili stalnim nadzorom šefa unutrašnje organizacione jedinice i njegovom pomoći onda kada rešavanje složenih stručnih problema zahteva dodatno znanje i iskustvo;</p> <p><b>vreme</b> – priroda poslova zahteva kontinuiran efektivan rad u kraćem periodu;</p> <p><b>potreba za sveobuhvatnošću</b> – uskospecijalizovani poslovi;</p> <p><b>niži nivo poslovne komunikacije</b> – kontakti uglavnom unutar organa, a povremeno i izvan organa ako je potrebno da se prikupe ili razmene informacije;</p> <p><b>timski rad</b> – poslovi po pravilu ne zahtevaju timski rad.</p>

Izvor: Odluka o razvrstavanju radnih mjesta i kriterija za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine.

#### 4.1.1.3. Struktura i visina plata

Na državnom nivou BiH novi sistem plata uveden je 2008. godine Zakonom o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine,<sup>385</sup> kojim je po ugledu na evropske sisteme plata uvedena horizontalna progresija sa sedam horizontalnih koraka (od nultog do šestog). Ovaj sistem trebalo bi da obezbedi veće mogućnosti napredovanja državnih službenika. Međutim, uslovi ekonomske krize već su u nekoliko navrata doveli do odlaganja horizontalnog napredovanja državnih službenika po platnim koracima, tako da je takvo napredovanje počelo da se sprovodi tek deset godina nakon usvajanja Zakona, 2018. godine.<sup>386</sup>

Osnovna plata utvrđuje se množenjem osnovice za obračun plate i utvrđenog koeficijenta za svako radno mesto. Platni razredi i koeficijenti za državne službenike utvrđeni su Zakonom, dok osnovicu plate utvrđuje Veće ministara Bosne i Hercegovine podzakonskim aktom.<sup>387</sup> Platni razredi i koeficijenti državnih službenika u Predsedništvu i Veću ministara BiH prikazani su u tabeli br. 34. U tabeli su takođe prikazani i osnovica plate utvrđena Odlukom Veća ministara za 2019. godinu<sup>388</sup> i nivoi nultog koraka osnovne plate u evrima, bez dodatka za godine radnog staža.

Iz dole prikazanog pregleda platnih razreda i koeficijenata može se primetiti da su plate rukovodećih državnih službenika i šefova unutrašnjih organizacionih jedinica u Upravi za indirektno oporezivanje više od plata njihovih kolega u drugim organima uprave. To nije usamljen slučaj u uporednoj praksi. Plate nižih radnih mesta su, s druge strane, iste kao i u drugim organima uprave.

Interesantno je primetiti da su platni razredi i koeficijenti plata državnih službenika u Veću ministara i Predsedništvu regulisane jednom odredbom zakona,<sup>389</sup> a plate drugih državnih službenika, koji rade u Parlamentarnoj skupštini BiH, nezavisnim i regulatornim institucijama drugim odredbama Zakona.<sup>390</sup> To u prvi mah upućuje na zaključak da plate državnih službenika u drugačijim vrstama institucija nisu iste. Međutim, kada se pažljivije analiziraju platni razredi i koeficijenti plata državnih službenika u različitim institucijama dolazi se do zaključka da su njihovi nivoi isti ili gotovo sasvim ujednačeni. Iz toga se može zaključiti da je posebno predstavljanje nivoa plata državnih službenika u različitim

<sup>385</sup> Zakon o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 50/08.

<sup>386</sup> Čl. 5 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 50/2012; Čl. 1 Zakona o izmeni Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 94/2016.

<sup>387</sup> Čl. 7 Zakona o plaćama i naknadama propisuje da osnovica plate ne može da bude manja od 50 posto prosečne mesečne neto plate u Bosni i Hercegovini iskazane na godišnjem nivou za kalendarsku godinu koja godini u kojoj će se osnovica primenjivati prethodi dve fiskalne godine.

<sup>388</sup> Vijeće ministara BiH, Odluka o visini osnovice za obračun plaće zaposlenima u institucijama BiH za 2019. godinu, VM, br. 137/18 od 18. jula 2018. godine.

<sup>389</sup> Čl. 11 Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

<sup>390</sup> Čl. 9 i čl. 21 Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.



zakonskim odredbama posledica želje zakonodavca da snalaženje u tekstu zakona bude lakše. S druge strane, čini se da je glavni razlog posebnog predstavljanja koeficijenata i taj što različite institucije nemaju u potpunosti ujednačenu klasifikaciju radnih mesta, pa njihovo zasebno regulisanje daje dodatnu sigurnost pri primeni zakona u praksi.

**Tabela br. 34. Platni razredi i koeficijenti za državne službenike u Predsedništvu i Veću ministara BiH**

Platni razred	Radno mesto	Koeficijenti							Osnovica za 2019. u KM	Visina nultog koraka u EUR
		Nulti	1	2	3	4	5	6		
B1	Stručni saradnik	2,10	2,17	2,20	2,25	2,28	2,33	2,37	475,69	511
B2	Viši stručni saradnik	2,35	2,40	2,45	2,50	2,53	2,60	2,70	475,69	572
B3	Stručni savetnik	2,73	2,80	2,90	3,00	3,10	3,20	3,28	475,69	664
B4	Šef odseka, šef grupe u Upravi za indirektno oporezivanje BiH	3,25	3,35	3,50	3,70	3,90	4,10	4,25	475,69	790
B5	Pomoćnik rukovodioca upravne organizacije, sekretar upravne organizacije, rukovodilac osnovne organizacione jedinice Predsedništva BiH, šef odseka u Upravi za indirektno oporezivanje BiH	3,55	3,67	3,79	3,91	4,04	4,18	4,31	475,69	863
B6	Pomoćnik ministra	4,20	4,35	4,50	4,65	4,80	4,95	5,05	475,69	1.022
B7	Sekretar ministarstva, zamenik rukovodioca upravne organizacije, sekretar na posebnom zadatku, sekretar u Predsedništvu BiH	4,50	4,65	4,80	4,96	5,11	5,30	5,46	475,69	1.094
B8	Direktor upravne organizacije, direktor stalnog tela Veća ministara, pomoćnik direktora Uprave za indirektno oporezivanje BiH	5,51	5,69	5,88	6,07	6,28	6,48	6,70	475,69	1.340
B9	Generalni sekretar Predsedništva BiH	6,50							475,69	1.581

Izvori: Zakon o platama i naknadama u institucijama BiH; Odluka Veća ministara o visini osnovice za obračun plate zaposlenima u institucijama BiH za 2019. godinu; visina nultog koraka osnovne plate u evrima – računica autora.

Kriterijumi za napredovanje zaposlenih unutar platnog razreda radnog mesta uključuju nekoliko elemenata. To su: pozitivno ocenjen rad; dužina pozitivno ocenjenog staža na istom radnom mestu; i zalaganje i sticanje stručnih i naučnih zvanja iz oblasti koja potpada pod osnovnu delatnost institucije BiH.<sup>391</sup> Ovi kriterijumi detaljno su regulisani Metodologijom za raspoređivanje zaposlenog unutar platnog razreda, koju je donelo Veće ministara 2011 godine.<sup>392</sup>

U sistemu plata državnih službenika u institucijama BiH postoji i određen broj **dataka** na platu. Među njima se najpre ističe dodatak za godine radnog staža za sve državne službenike, koji iznosi 0,5 posto osnovne plate za svaku započetu godinu rada, a može da iznosi najviše 20 posto od osnovne plate službenika.<sup>393</sup> Zakon poznaje i dodatak za posebne uslove radnog mesta, koji se isplaćuje određenim grupama zaposlenih, kao što su, između ostalog:

- 1) lica raspoređena na radna mesta s posebnim ovlašćenjima u Upravi za indirektno oporezivanje BiH, pojedinačno do 30 posto od osnovne plate;<sup>394</sup>
- 2) veterinarski, fitosanitarni i drugi inspektori koji obavljaju poslove na graničnim prelazima, do 15 posto osnovne plate;<sup>395</sup>
- 3) zaposleni u Direkciji za civilno vazduhoplovstvo BiH koji obavljaju poslove upravljanja i kontrole vazdušnog saobraćaja, maksimalno 30 posto od osnovne plate;<sup>396</sup>
- 4) zaposleni sa visokom školskom spremom koji obavljaju složene informatičko-aplikativne poslove održavanja i razvoja upravljačkih aplikacija u institucijama BiH, do 50 posto osnovne plate;<sup>397</sup>
- 5) lica koja obavljaju najsloženije stručne poslove direktno u vezi sa obavljanjem dužnosti regulatora u regulatornim organima, najviše do 50 posto osnovne plate.<sup>398</sup>

U originalnoj verziji Zakona iz 2008. godine postojao je veći broj **dodataka** na platu, čime je data široka diskrecija rukovodiocima da utvrde ukupan iznos plate, što je umnogome smanjilo transparentnost sistema i predvidljivost ukupnog fonda zarada. Usled fiskalnih problema, izmenama i dopunama Zakona o platama iz 2012. i 2016.

---

<sup>391</sup> Čl. 54, st. 5 Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

<sup>392</sup> Vijeće ministara BiH, Metodologija za raspoređivanje zaposlenog unutar platnog razreda, VM br. 235/11, 26.9.2011.

<sup>393</sup> Čl. 26, st. 1, tač. 1 Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

<sup>394</sup> Čl. 26, st. 1, tač. b2 Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

<sup>395</sup> Čl. 26, st. 1, tač. b3 Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

<sup>396</sup> Čl. 26, st. 1, tač. b7 Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

<sup>397</sup> Čl. 26, st. 1, tač. b8 Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

<sup>398</sup> Čl. 26, st. 1, tač. e Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

godine smanjen je broj naknada,<sup>399</sup> što je doprinelo povećanju transparentnosti i budžetskoj predvidivosti fonda zarada. Tako je npr. izmenama i dopunama Zakona iz 2016. godine ukinuta naknada plate izabranim licima i imenovanim zvaničnicima (među koje spadaju i rukovodeći državni službenici) u periodu od godinu dana od prestanka dužnosti.<sup>400</sup> Ova naknada obuhvatala je osnovnu neto platu sa dodatkom za minuli rad, kao i pripadajuće poreze i doprinose, i njeno ukidanje predstavlja važnu uštedu u budžetu BiH.

Zakonom o platama utvrđeno je pravo zaposlenih na različite **naknade**. To su npr. naknada za godišnji odmor i plaćeno odsustvo; naknada za ishranu u toku rada; regres za godišnji odmor; bolovanje; porodiljsko odsustvo; prekovremeni rad, rad u neradne dane, noćni rad i rad u dane državnih praznika; naknada za prevoz do i sa posla, itd.<sup>401</sup>

Pored ovih „uobičajenih naknada“ izdvaja se i jedna koja se takođe sreće i u nekim uporednim sistemima, a to je naknada za obavljanje poslova drugog radnog mesta. Pravo na ovu naknadu ostvaruje državni službenik kada privremeno obavlja posao drugog državnog službenika, u iznosu do 35 posto od njegove osnovne neto plate. Ovo pravo, međutim, podleže i određenim ograničenjima kako se ne bi zloupotrebilo u praksi. Naime, Zakonom je utvrđeno da naknada za privremeno obavljanje poslova drugog državnog službenika može da se odobri samo kada je raspisan konkurs za popunjavanje konkretnog radnog mesta, i može da se isplaćuje najduže tri meseca. U izuzetnim slučajevima, naknada može da se isplaćuje i duže od tri meseca ukoliko se radi o obavljanju poslova drugog radnog mesta zbog bolovanja ili porodiljskog odsustva državnog službenika. Pravo na ovu naknadu dobija se donošenjem odgovarajućeg rešenja, uz prethodnu saglasnost Agencije za državnu službu BiH.<sup>402</sup>

Sistem plata u institucijama BiH poznaje i institut nagrađivanja zaposlenih novčanom nagradom. Novčana nagrada predstavlja stimulaciju koja se može isplatiti za izvanredne rezultate rada.<sup>403</sup> Iznos pojedinačne godišnje stimulacije zaposlenom može da dosegne maksimalno 20 posto od njegove godišnje osnovne plate, što je u skladu s međunarodnim standardima. Interesantno je primetiti da se fond za nagrade iskazuje kao posebna budžetska stavka.<sup>404</sup> Veće ministara, uz konsultacije

<sup>399</sup> U izmenama i dopunama Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine iz 2012. godine brisane su odredbe koje se odnose na princip fleksibilnosti koji je omogućio nekim državnim službenicima da dobiju povećanje plata i do 50 odsto, na osnovu odluke ministra. V. čl. 1, st. 2 i 3 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 50/2012.

<sup>400</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 16/2016.

<sup>401</sup> Čl. 30 Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

<sup>402</sup> Čl. 38 Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

<sup>403</sup> Čl. 27, st. 1 Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

<sup>404</sup> Čl. 27, st. 4 Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

s nezavisnim interresornim radnim telom, podzakonskim aktom utvrđuje okvirne kriterijume za nagrađivanje, a rukovodilac institucije BiH donosi interni akt kojim detaljnije reguliše kriterijume, merila učinka i postupak dobijanja novčane nagrade.<sup>405</sup>

#### 4.1.1.4. Kompetitivnost

Obezbeđenje kompetitivnosti plata u državnoj upravi u odnosu na privatni sektor nije prepoznato kao posebna vrednost na državnom nivou BiH. U Politici plata i naknada za period 2019–2022. ističe se potreba za utvrđivanjem interne pravičnosti sistema plata putem osiguranja izbalansiranih relativnih odnosa plata zaposlenih u sudskoj, zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, kao i potreba za izradom analiza postojećih relativnih odnosa između plata izabranih i imenovanih lica polazeći od objektivnih kriterijuma vrednovanja i uporedne analize sličnih poslova, kako bi se predložile eventualne korekcije koeficijenata.<sup>406</sup> Međutim, obezbeđenje kompetitivnosti sa privatnim sektorom se ne pominje. To je verovatno posledica opšteg uvreženog mišljenja javnosti da su plate u državnoj upravi generalno više nego u privatnom sektoru, što uz sigurnost posla predstavlja veliku prednost rada u upravi u odnosu na privatni sektor. Nenaglašavanje potrebe da se nivo plata u javnoj upravi uskladi sa platama u privatnom sektoru takođe ne treba da čudi imajući u vidu i potrebu za konsolidacijom javnih finansija i potrebu za obezbeđenjem fiskalne održivosti, koje u proteklom periodu nesumnjivo imaju primat u odnosu na druge vrednosti.

Može se, međutim, tvrditi da se kompetitivnost plata u državnoj upravi obezbeđuje na opštem nivou redovnim usklađivanjem osnovice plata sa prosečnom neto platom u BiH. U Zakonu o platama, utvrđeno je da osnovica plate ne može biti manja od 50 posto prosečne mesečne neto plate u BiH iskazane na godišnjem nivou za kalendarsku godinu koja dve fiskalne godine prethodi godini u kojoj će se osnovica primenjivati.<sup>407</sup> Posebna pažnja posvećuje se usklađivanju osnovice plate zaposlenih u diplomatsko-konzularnim i vojno-diplomatskim predstavništvima BiH. Nju Veće ministara utvrđuje jednom godišnje posebnom odlukom, na osnovu službenih podataka Ujedinjenih nacija, na predlog Ministarstva spoljnih poslova BiH i pribavljenog mišljenja Ministarstva finansija i trezora BiH.<sup>408</sup>

<sup>405</sup> Čl. 27, st. 5 Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

<sup>406</sup> Odluka o usvajanju Politike plaća i naknada u institucijama BiH za period 2019–2020. godine, *Službeni glasnik BiH*, br. 53/2018.

<sup>407</sup> Čl. 7, st. 1 Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

<sup>408</sup> Čl. 7, st. 7 Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

### 4.1.2. Federacija BiH

#### 4.1.2.1. Pravni i institucionalni okvir

Pravni položaj državnih službenika u Federaciji BiH uređen je Zakonom o državnoj službi iz 2003. godine<sup>409</sup> i Zakonom o platama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine iz 2010. godine.<sup>410</sup> Zakon o državnoj službi primenjuje se generalno i na nivou kantona i na lokalnom nivou. Nakon odluke Ustavnog suda Federacije BiH kojom se kantonima dozvoljava da donose sopstveno zakonodavstvo iz oblasti javne uprave<sup>411</sup>, osam od deset kantona usvojilo je svoje zakone o državnoj službi, koji uređuju i oblast plata državnih službenika.<sup>412</sup> Na taj način je službeničko zakonodavstvo Federacije BiH postalo veoma fragmentarno, što u velikoj meri otežava primenu jedinstvenih principa službeničkog prava na celoj teritoriji Federacije BiH.<sup>413</sup> U ovom odeljku analiziraće se odredbe o platama koje su regulisane Zakonom o platama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine, koji se primenjuje na organe vlasti na federalnom nivou BiH,<sup>414</sup> bez kantonalnih propisa.

Slično kao i na državnom nivou BiH, institucionalni okvir za upravljanje ljudskim resursima u FBiH čine: Ministarstvo pravde, Agencija za državnu službu i Federalno Ministarstvo finansija. Ministarstvo pravde zaduženo je za izradu zakonodavstva u oblasti upravljanja ljudskim resursima u svim segmentima, osim oblasti plata. Agencija za državnu službu sprovodi proceduru zapošljavanja državnih službenika, vodi registre državnih službenika, organizuje i realizuje obuke i edukacije kandidata za polaganje ispita koji predstavljaju uslov za rad u organima državne službe.<sup>415</sup> Agencija vrši navedene poslove u svim kantonima izuzev Zapadnohercegovačkog i Posavskog kantona, jer kantonalnim propisima pomenuti poslovi nisu u nadležnosti Agencije. Najzad, Federalno ministarstvo finansija zaduženo je za vođenje politike plata državnih službenika.

<sup>409</sup> Zakon o državnoj službi u FBiH, *Službene novine Federacije BiH*, br. 29/2003, 23/2004, 39/2004, 54/2004, 67/2005, 8/2006, 4/2012.

<sup>410</sup> Zakon o plaćama i naknadama u organima vlasti FBiH, *Službene novine Federacije BiH*, br. 45/2010, 111/2012 i 20/2017.

<sup>411</sup> Odluka Ustavnog suda FBiH br. U-27/09 od 22. februara 2011.

<sup>412</sup> Zapadnohercegovački kanton u 2008. Zakonom o državnim službenicima u tijelima državne službe u Županiji Zapadnohercegovačkoj, *Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke*, br. 16/2008; Posavinski kanton u 2010. Zakonom o državnim službenicima u tijelima državne službe u Županiji Posavskoj, *Narodne novine Županije Posavske*, br. 7/10, 9/13, 11/13 i 2/14; Unsko-sanski kanton 2012. godine Zakonom o državnim službenicima i namještenicima u organima državne službe Unsko-sanskog kantona, *Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona*, br. 5/2012; Kanton 10 (Zapadnobosanski kanton) 2014. godine Zakonom o državnim službenicima i namještenicima u tijelima državne službe u Hercegbosanskoj županiji, *Narodne novine Hercegbosanske županije*, br. 1/14 i 5/16; Kanton Sarajevo 2016. godine Zakonom o državnoj službi u Kantonu Sarajevo, *Službene novine kantona Sarajevo*, br. 31/16; Tuzlanski kanton 2017. godine Zakonom o državnoj službi u Tuzlanskom kantonu, *Službene novine TK*, br. 7/17 i 10/17; Bosansko-podrinjski kanton 2018. godine Zakonom o državnoj službi u Bosansko-podrinjskom kantonu, *Službene novine BPK* br. 3/18.

<sup>413</sup> SIGMA, *Monitoring Report 2017, Bosnia and Hercegovina*, OECD publishing, Paris 2017, 72.

<sup>414</sup> *Službene novine Federacije BiH*, br. 45/2010.

<sup>415</sup> Čl. 64 Zakona o državnoj službi



#### 4.1.2.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta

Postojeća kategorizacija radnih mesta u organima državne službe FBiH ustanovljena je Zakonom o državnoj službi FBiH. Kao i na državnom nivou BiH, radna mesta dele se na rukovodeća i ostala.<sup>416</sup> U radna mesta rukovodećih državnih službenika spadaju:

- 1) rukovodilac samostalne uprave i samostalne ustanove,
- 2) sekretar organa državne službe,
- 3) rukovodilac uprave i ustanove koje se nalaze u sastavu ministarstva,
- 4) pomoćnik rukovodioca organa državne službe, i
- 5) glavni inspektor.

Radna mesta ostalih državnih službenika su:

- 1) šef unutrašnje organizacione jedinice,
- 2) inspektor,
- 3) stručni savetnik,
- 4) viši stručni saradnik, i
- 5) stručni saradnik.

Vlada Federacije propisuje vrstu i složenost poslova u okviru pomenutih radnih mesta državnih službenika. Pomenuta radna mesta su takođe gradirana i u okviru Zakona o platama i naknadama u organima vlasti BiH, gde je svakom utvrđeno mesto u hijerarhiji radnih mesta putem koeficijenta za obračunavanje plate.

Vrsta i složenost poslova u okviru radnih mesta državnih službenika bliže su definisane Uredbom o poslovima iz osnovne delatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici, uslovima za vršenje tih poslova i ostvarivanju prava iz radnog odnosa.<sup>417</sup> U Uredbi se svi poslovi koji su u nadležnosti organa državne službe dele u dve grupe, i to na: 1) poslove osnovne delatnosti i 2) poslove administrativno-tehničke i pomoćne delatnosti. Poslovi osnovne delatnosti dele se na:

- 1) upravno rešavanje,
- 2) upravno-nadzorne poslove,
- 3) normativno-pravne poslove,
- 4) studijsko-analitičke poslove,
- 5) stručno-operativne poslove,
- 6) informaciono-dokumentacione poslove, i
- 7) poslove prekršajnog postupka.

---

<sup>416</sup> Čl. 6 Zakona o državnoj službi FBiH.

<sup>417</sup> Uredba o poslovima iz osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici, uvjetima za vršenje tih poslova i ostvarivanju prava iz radnog odnosa, *Službene novine Federacije BiH*, br. 35/04.



Za svaku grupu taksativno su nabrojani konkretni poslovi, a zatim je definisano koje zadatke iz date grupe obavljaju zaposleni na pojedinim radnim mestima. Tako na primer, poslove rešavanja jednostavnih upravnih stvari u prvostepenom upravnom postupku (skraćeni upravni postupak) obavljaju stručni saradnici; izradu i donošenje pojedinačnih akata koji se odnose na prava, dužnosti i odgovornosti službenika i nameštenika iz radnog odnosa obavljaju viši stručni saradnici; vođenje upravnog postupka i rešavanje u upravnim stvarima u drugom stepenu obavljaju stručni savetnici.

Analiza radnih mesta, spovedena 2015. godine,<sup>418</sup> pokazala je da se pomenute odredbe Uredbe veoma često ne primenjuju u praksi. Tako, na primer, stručni savetnici veoma često obavljaju manje složene poslove koje bi trebalo da obavljaju viši stručni saradnici ili čak stručni saradnici.<sup>419</sup> Analiza je takođe pokazala da se složenost i odgovornost posla istih radnih mesta (npr. stručnog savetnika, višeg stručnog saradnika, ali i šefa organizacione jedinice) veoma razlikuju od organa do organa, čime se narušavaju pravičnost sistema i princip „jednaka plata za jednak posao“.

Stiče se utisak da pri kreiranju radnog mesta, umesto potreba posla, prioritet ima naziv odabran za radno mesto, koji direktno određuje platu službenika, a tek zatim se utvrđuju poslovi u opisu radnog mesta, koji često: 1) u pogledu vrste i složenosti posla ne odgovaraju zahtevima iz Uredbe o poslovima osnovne delatnosti iz nadležnosti organa državne službe i 2) ne odgovaraju tome šta službenik zaista radi na datom radnom mestu.

#### 4.1.2.3. Struktura i visina plata

Federacija Bosne i Hercegovine donela je novi Zakon o platama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine<sup>420</sup> 2010. godine. Zakonom su posebno istaknuta načela „ista plata za isto radno mesto“, transparentnost i fiskalna odgovornost.<sup>421</sup>

Stupanjem na snagu ovog zakona prestale su da važe odredbe Zakona o državnoj službi<sup>422</sup> kojima je bilo predviđeno nagrađivanje državnih službenika u skladu sa

---

<sup>418</sup> Analizu je sproveo tim projekta „Modernizacija upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi u BiH“, u okviru projekta koji je finansirala EU. V. EU HRM, „Prijedlog metodologije koja će se koristiti u organima državne službe Federacije BiH“, materijal razvijen na projektu EU HRM, koji je finansirala EU u BiH 2014–2016. godine.

<sup>419</sup> EU HRM, „Prijedlog metodologije koja će se koristiti u organima državne službe Federacije BiH“, materijal razvijen na projektu EU HRM, koji je finansirala EU u BiH 2015. godine.

<sup>420</sup> *Službene novine Federacije BiH*, br. 45–10.

<sup>421</sup> Čl. 3 Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine.

<sup>422</sup> Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Službene novine FBiH*, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 08/06, 04/12.

ocenom rada.<sup>423</sup> Naime, član 40 Zakona o državnoj službi Federacije BiH predviđao je mogućnost da državni službenik koji je u posljednje dve uzastopne godine bio ocenjen kao „izuzetno uspješan“ dobije povećanje plate u iznosu do dvadeset odsto od plate (s tim da takvim povećanjem ne prelazi visinu zarade narednog platnog razreda); državni službenik čija je najniža dozvoljena ocena u poslednje dve godine bila „uspješan“ imao je pravo na povećanje plate u iznosu najviše do deset odsto, dok je državni službenik koji je u poslednje dve godine bio ocenjen barem ocenom „zadovoljava“ imao pravo na povećanje plate u iznosu od najviše pet odsto od visine plate utvrđene za određeno radno mesto. Imajući u vidu da su ove odredbe u velikoj meri ugrožavale princip fiskalne održivosti i predvidivosti (posebno zbog toga što su i službenici koji su bili ocenjeni ocenom „zadovoljava“ imali pravo na napredovanje), novi zakon o platama prekinuo je njihovu primenu, čime je princip fiskalne održivosti podržan. Međutim, istovremeno, ovakvim zakonskim rešenjem suviše su smanjene mogućnosti napredovanja državnih službenika, što može imati negativan uticaj na njihovu motivaciju.<sup>424</sup> Nadalje, iako Zakon promoviše i principe interne pravičnosti sistema i transparentnosti, može se zaključiti da oni nisu u potpunosti primenjeni zbog nedostatka analitičke procene radnih mesta, kao i zadržavanja velikog broja dodataka na platu, što sistem plata FBiH čini nedovoljno transparentim. Kao i na državnom nivou BiH, osnovna plata utvrđuje se množenjem osnovice za obračun plate i utvrđenog koeficijenta za svako radno mesto. Platni razredi i koeficijenti za državne službenike utvrđeni su Zakonom, dok osnovicu plate sporazumno utvrđuju Vlada FBiH i Samostalni sindikat državnih službenika i nameštenika u organima državne službe, sudskoj vlasti, javnim ustanovama u FBiH. Platni razredi i koeficijenti državnih službenika u FBiH prikazani su u tabeli br. 35. U tabeli su takođe prikazani i osnovica plate utvrđena Sporazumom o osnovici za obračun plata za 2019. godinu<sup>425</sup> i obračun osnovne plate u konvertibilnim markama i evrima, bez dodatka za godine radnog staža.

<sup>423</sup> A. Rabrenović, D. Ahmetović, „Razvoj sistema ocene rada državnih službenika u Bosni i Hercegovini – od tradicionalnog ka savremenom modelu ocenjivanja”, u: *Pravo zemalja u regionu* (ur. V. Čolović), 2012, 145–157.

<sup>424</sup> A. Rabrenović, „Sistemi plata i nagrađivanja državnih službenika u zemljama Zapadnog Balkana u vreme ekonomske krize”, *Strani pravni život*, 2/2014, 23–36.

<sup>425</sup> Sporazum o osnovici za obračun plata za fiskalnu 2019. godinu za državne službenike i nameštenike u organima državne službe i javnim ustanovama na nivou FBiH, *Službene novine FBiH*, br. 103/2018.

**Tabela br. 35. Platni razredi i koeficijenti za državne službenike u Federaciji BiH, sa obračunom osnovne plate u konvertibilnim markama i evrima (bez dodatka za godine radnog staža)**

Platni razred	Radno mesto	Koeficijent	Osnovica plate za 2019. u KM	Osnovna neto plata u KM	Osnovna neto plata u EUR
I	Sekretar Vlade Federacije; sekretari domova Parlamenta Federacije	6,5	330	2.145	1.097
II	Rukovodilac samostalne federalne uprave i sam fed. upr. organ, direktori ureda i službi koje osniva Vlada F BiH; sekretari Ustavnog suda, Vrhovnog suda, Federalnog tužilaštva i Federalnog pravobranilaštva; direktor Federalne poreske uprave; direktori kazneno-popravnih zavoda; predsedavajući Odbora državne službe za žalbe; sekretar federalnog organa uprave; direktor Agencije za državnu službu	6,2	330	2.046	1.046
III	Članovi Odbora državne službe za žalbe; zamenik direktora Federalne poreske uprave; zamenik direktora kazneno-popravnih zavoda; pomoćnik rukovodioca federalnog organa uprave; sekretar federalne upravne organizacije	5,7	330	1.881	962
IV	Rukovodilac federalnog organa uprave i fed. org. koji se nalaze u sastavu ministarstva; pomoćnik rukovodioca federalne upravne organizacije; glavni federalni inspektor; rukovodeći državni službenici u uredima i službama koje osniva Vlada Federacije; pomoćnici direktora Agencije za državnu službu; pomoćnici sekretara Vlade Federacije; savetnik u Ustavnom sudu F BiH; stručni sudski savetnici u Vrhovnom sudu Federacije; stručni savetnici u Vrhovnom sudu Federacije; stručni savetnici u Federalnom tužilaštvu; interni revizori	5,2	330	1716	877
V	Pomoćnik rukovodioca federalnog organa uprave i federalne upravne organizacije u sastavu federalnog ministarstva; sekretar federalne uprave i federalne upravne organizacije u sastavu federalnog ministarstva; šefovi kabineta zamenika premijera Vlade Federacije	4,85	330	1600.5	818

Platni razred	Radno mesto	Koeficijent	Osnovica plate za 2019. u KM	Osnovna neto plata u KM	Osnovna neto plata u EUR
VI	Šef kabineta rukovodioca federalnog organa uprave i federalne upravne organizacije kojim ne rukovodi rukovodeći državni službenik; rukovodilac osnovne organizacione jedinice kojom ne rukovodi rukovodeći državni službenik; sekretari radnih tela domova Parlamenta Federacije	4,6	330	1518	776
VII	Šef unutrašnje organizacione jedinice	4,5	330	1485	759
VIII	Federalni inspektor	4,3	330	1419	726
IX	Stručni savetnik	4,1	330	1353	692
X	Viši stručni saradnik	3,9	330	1287	658
XI	Stručni saradnik	3,7	330	1221	624

Izvor: Zakon o platama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine; Sporazum o osnovici za obračun plata za fiskalnu 2019. godinu za državne službenike i nameštenike u organima državne službe i javnim ustanovama na nivou FBiH; nivo osnovne plate u konvertibilnim markama i evrima – računica autora

Iz ovog pregleda nivoa plata u Federaciji, primećuju se dve osnovne razlike u odnosu na državni nivo BiH. Prva je, kao što smo prethodno pomenuli, odsustvo horizontalnog napredovanja po platnim koracima, a druga je visina plate za različita radna mesta. Na državnom nivou BiH mnogo su veće plate najviših radnih mesta (čak za trećinu) nego u Federaciju BiH (npr. plate sekretara Predsedništva BiH i sekretara Vlade FBiH). S druge strane, plate nižih radnih mesta u Federaciji više su nego plate na državnom nivou BiH. To je jednim delom i posledica razlike u faktoru dekompresije – razlike između najviše i najniže plate. Dekompresija na državnom nivou iznosi 1 : 3, dok je na nivou Federacije tek 1 : 1,8, što je prilično nizak nivo, koji nije u skladu sa Sigma standardima.

Sistem plata Federacije BiH takođe obuhvata  **dodatke**  na platu, među kojima se ističe dodatak za godine radnog staža za sve državne službenike. Kao i na državnom nivou BiH, taj dodatak iznosi 0,5 posto osnovne plate za svaku započetu godinu penzijskog staža i doseže najviše do 20 posto od osnovne plate službenika.<sup>426</sup> Zakon poznaje i dodatak za posebne uslove radnog mesta, koji se isplaćuje posebnim grupama zaposlenih, kao što su, između ostalog:

- 1) inspektori, glavni inspektori i direktori inspeksijskih tela, od 20 do 30 posto osnovne plate;<sup>427</sup>

<sup>426</sup> Čl. 6, st. 1, tač. 1 Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije BiH.

<sup>427</sup> Čl. 23, st. 1, Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije BiH.

- 2) državni službenici i nameštenici na poslovima koji zahtevaju neposredan kontakt sa osuđenim osobama u kazneno-popravnim zavodima od 10 do 30 posto osnovne plate;<sup>428</sup>
- 3) ostali poslovi koji se vrše pod određenim uslovima; prema posebnom zakonu dodatak na platu može se odrediti od 10 do 20 posto od osnovne plate.<sup>429</sup>

Državni službenici Federacije BiH imaju pravo na različite vrste naknada, ali ne i na posebne nagrade na osnovu rezultata rada. Tako, na primer, Zakon o platama i naknadama propisuje pravo na naknadu za godišnji odmor i plaćeno odsustvo; za ishranu u toku rada; regres za godišnji odmor; bolovanje; porodiljsko odsustvo; prekovremeni rad, rad u neradne dane, noćni rad i rad u dane državnih praznika; prevoz do i sa posla, kao i naknadu za rad u komisijama.<sup>430</sup> Ne postoje, međutim, posebne odredbe o nagrađivanju na osnovu rezultata rada, što je nesumnjivo posledica efekata finansijske krize, imajući u vidu da je Zakon o platama i naknadama u FBiH donet u njenom jeku tokom 2010. godine.

#### 4.1.2.4. Kompetitivnost

Slično kao i na državnom nivou BiH, obezbeđenje kompetitivnosti plata u državnoj upravi u odnosu na privatni sektor nije prepoznato kao posebna vrednost u Federaciji BiH. Može se, međutim, tvrditi da se kompetitivnost plata u državnoj upravi obezbeđuje jednim delom redovnim usklađivanjem osnovice plata sa prosečnom neto platom u FBiH, u skladu s dogovorima sa reprezentativnim sindikatima. Pored toga, Zakon o platama i naknadama propisuje da osnovna plata državnih službenika ne može biti manja od 70 posto prosečne neto plate isplaćene u Federaciji prema poslednjim objavljenim statističkim podacima.<sup>431</sup> U slučaju da osnovna plata iznosi manje od 70 posto od prosečne plate, zaposlenom će se isplatiti plata u iznosu od 70 posto od prosečne plate.<sup>432</sup> Na ovaj način, osigurava se kompetitivnost najnižih radnih mesta u odnosu na privatni sektor, ali ne i drugih, viših radnih mesta.

---

<sup>428</sup> Čl. 23, st. 4, Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije BiH.

<sup>429</sup> Čl. 23, st. 5, Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije BiH.

<sup>430</sup> Čl. 30–44. Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije BiH.

<sup>431</sup> Čl. 6, st. 2 Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije BiH.

<sup>432</sup> Čl. 6, st. 3 Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije BiH.

### 4.1.3. Republika Srpska

#### 4.1.3.1. Pravni i institucionalni okvir

Pravni položaj državnih službenika u Republici Srpskoj regulisan je Zakonom o državnim službenicima iz 2008. godine.<sup>433</sup> Plate zaposlenih u organima uprave, uključujući i državne službenike, regulisane su Zakonom o platama zaposlenih u organima uprave iz 2018. godine.<sup>434</sup>

Interesantno je primetiti da je Narodna skupština Republike Srpske polovinom 2018. donela čitav set zakona koji regulišu oblast plata zaposlenih, uključujući i državne službenike, kojim je promenjen način obračuna plata u javnom i privatnom sektoru. Cilj novog načina obračunavanja plata je povećanje plata svih zaposlenih u Republici Srpskoj, i to promenom načina ugovaranja plata između zakonodavca i zaposlenog. Dok iznos bruto plate ostaje na istom nivou, neto plata zaposlenih se povećava za deo poreza koji je ranije bio na teretu zaposlenog, a troškove povećanja plata snosi budžet Republike Srpske i lokalnih zajednica.<sup>435</sup> Ove izmene u obračunavanju plate i oporezivanju zahtevale su i izmene i dopune Zakona o radu<sup>436</sup> i Zakona o porezu na dohodak.<sup>437</sup> Pored novog Zakona o platama zaposlenih u organima uprave, doneti su i Zakon o platama zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srpske, Zakon o platama zaposlenih u oblasti prosvete i kulture Republike Srpske, Zakon o platama zaposlenih u javnim službama Republike Srpske, Zakon o platama zaposlenih u institucijama pravosuđa Republike Srpske, Zakon o platama zaposlenih lica u javnim ustanovama u oblasti zdravstva Republike Srpske i Zakon o platama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj.<sup>438</sup>

Novim setom propisa o platama ujednačeni su koeficijenti plata u različitim oblastima javnog sektora u skladu sa novim sistemom obračuna plata i maksimalno je smanjen broj dodataka na platu, u skladu sa merama fiskalne konsolidacije na kojima se radi još od 2011. godine. Naknade za regres i topli obrok takođe su uračunate u iznos osnovne plate, što je pozitivan korak ka konsolidaciji i povećanju transparentnosti sistema plata.

<sup>433</sup> Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 118/2008, 117/2011, 2037/12 i 57/2016 – u daljem tekstu: Zakon o državnim službenicima Republike Srpske.

<sup>434</sup> Zakon o platama zaposlenih u organima uprave Republike Srpske, br. 66/2018, u daljem tekstu: Zakon o platama zaposlenih u organima uprave Republike Srpske.

<sup>435</sup> S. Popović, J. Popović, „Izmjene zakonodavstva sa ciljem povećanja plata u RS”, prezentacija, <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyril/Vlada/Ministarstva/mf/Documents/I%20Izmjene%20zakonodavstva%20sa%20cil%20u%20povecan%20plata%20y%20PC.pdf>, 12.12.2018.

<sup>436</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 66/2018.

<sup>437</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 66/2018.

<sup>438</sup> Svi pomenuti zakoni objavljeni su u *Službenom glasniku Republike Srpske*, br. 66/2018.



Institucionalni okvir za upravljanje ljudskim resursima u Republici Srpskoj čine: Ministarstvo uprave i lokalne samouprave, Agencija za državnu upravu i Ministarstvo finansija. Ministarstvo uprave i lokalne samouprave zaduženo je za vođenje politike u oblasti službeničih odnosa, uključujući i oblast plata. Ministarstvo finansija takođe je uključeno u vođenje politike u oblasti plata svih budžetskih korisnika. Agencija za državnu službu nadležna je za sprovođenje Zakona o državnim službenicima, posebno u oblasti zapošljavanja i obuka.

#### 4.1.3.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta

U Republici Srpskoj razlikuju se takođe dve osnovne vrste radnih mesta državnih službenika: rukovodeći državni službenici, za čije je postavljenje i razrešenje nadležna Vlada, i državni službenici o čijem statusu odlučuje rukovodilac organa.<sup>439</sup> Radna mesta rukovodećih državnih službenika su: pomoćnik ministra, sekretar ministarstva, rukovodilac republičke uprave, republičke upravne organizacije, njihovi zamenici i pomoćnici, glavni republički inspektor i sekretar u Agenciji za državnu službu.<sup>440</sup> Radna mesta „ostalih“ državnih službenika su: inspektor, interni revizor, stručni savetnik, rukovodilac unutrašnje organizacione jedinice, viši stručni saradnik i stručni saradnik.<sup>441</sup>

Vlada je propisala posebne uslove i opšte opise svih službeničkih radnih mesta.<sup>442</sup> Tako, na primer, pomoćnik ministra mora da ima visoku stručnu spremu, najmanje osam godina radnog iskustva u organima državne uprave, položen stručni ispit za rad u ovim organima, kao i da ispunjava obavezu obavljanja najstroženijih poslova iz delokruga ministarstva.<sup>443</sup> Stručni savetnik mora imati visoku stručnu spremu, najmanje osam godina radnog iskustva u struci ili pet godina u organima državne uprave, položen stručni ispit za rad u organima uprave, i mora samostalno da obavlja najstroženije poslove iz jedne ili više oblasti koje zahtevaju posebnu osposobljenost,<sup>444</sup> itd. Visoka stručna sprema preduslov je za obavljanje poslova na svim radnim mestima, osim radnog mesta stručnog saradnika, čije poslove može obavljati i lice sa višom ili srednjom stručnom spremom.<sup>445</sup>

Iako je Zakonom propisano da će Vlada propisati kriterijume za analitičku procenu radnih mesta,<sup>446</sup> do toga još nije došlo. Postojeća kategorizacija radnih mesta sadrži

<sup>439</sup> Čl. 26, st. 1 Zakona o državnim službenicima Republike Srpske.

<sup>440</sup> *Ibid.*

<sup>441</sup> Čl. 27 Zakona o državnim službenicima Republike Srpske.

<sup>442</sup> Uredba o kategorijama državnih službenika, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 18/2009, 131/2010.

<sup>443</sup> Čl. 4, st. 1, tač. 1 Uredbe o kategorijama državnih službenika.

<sup>444</sup> Čl. 4, st. 1, tač. 3 Uredbe o kategorijama državnih službenika.

<sup>445</sup> Čl. 3, 6 i 7 Uredbe o kategorijama državnih službenika.

<sup>446</sup> Čl. 27, st. 2 Zakona o državnoj službi Republike Srpske.

samo vrlo uopštene opise radnih mesta, bez bilo kakvih preciznijih kriterijuma njihove analitičke procene. Zbog toga se može sa sigurnošću tvrditi da analitička procena radnih mesta i dalje ne postoji u organima uprave u Republici Srpskoj.

Potrebno je ipak napomenuti da su predstavnici institucija zaduženi za vođenje politike plata u Republici Srpskoj 2015. godine razvili novu kategorizaciju i sistem razvrstavanja radnih mesta zasnovan na analitičkoj proceni. Nova kategorizacija razvijena je na osnovu bodovanja faktora. Razvijena je takođe i posebna metoda razvrstavanja radnih mesta zasnovana na njihovoj klasifikaciji. Ove metode, pretočene u nacрте pravnih akata, razvijene su uz pomoć projekta koji je finansirala Evropska unija.<sup>447</sup> Nažalost, one još nisu ugledale „svetlost dana“.

#### 4.1.3.3. Stuktura i visina plata

Kao što smo pomenuli u uvodnom delu, plate državnih službenika regulisane su Zakonom o platama iz 2018, koji je već drugi po redu zakon o platama usvojen nakon početka ekonomske krize. Naime, Narodna skupština Republike Srpske donela je prethodni Zakon o platama zaposlenih u organima uprave u aprilu 2014. godine, kojim je ukinuta mogućnost horizontalnog napredovanja određenog broja službeničkih radnih mesta, (kao što su inspektori, viši stručni saradnici i stručni saradnici sa višom i srednjom stručnom spremom),<sup>448</sup> u skladu sa tadašnjim budžetskim ograničenjima i principom fiskalne održivosti i predvidivosti. Slično kao i u Federaciji BiH, ovim rešenjem, koje je zadržano i u važećem zakonu o platama, veoma se limitiraju mogućnosti napredovanja državnih službenika, što može negativno da utiče na njihovu motivaciju za rad.<sup>449</sup>

Osnovna plata utvrđuje se množenjem „cene rada“, kao vrednosti za najjednostavniji rad, i utvrđenog koeficijenta za svaku platnu grupu i podgrupu.<sup>450</sup> Koeficijenti za državne službenike utvrđeni su zakonom, dok se cena rada utvrđuje posebnim aktom Vlade, koji potpisuju predsednik Vlade i predsednik reprezentativnog sindikata nakon pregovora u toku izrade budžeta.<sup>451</sup> Platne grupe i podgrupe za državne službenike Republike Srpske prikazane su u tabeli br. 36. U tabeli su takođe prikazani i cena rada za 2019. godinu i nivoi osnovne plate u konvertibilnim markama i evrima, bez dodatka za godine radnog staža.

<sup>447</sup> Projekat „Modernizacija upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi u BiH“, *Finalni izveštaj*, Sarajevo 2016.

<sup>448</sup> Zakon o plaćama zaposlenih u organima Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 118/07, 116/09, 1/11, 1/12, u daljem tekstu: Zakon o platama zaposlenih u organima Republike Srpske.

<sup>449</sup> A. Rabrenović, „Sistemi plata i nagrađivanja državnih službenika u zemljama Zapadnog Balkana u vreme ekonomske krize“, *Strani pravni život*, 2/2014, 23–36.

<sup>450</sup> Čl. 6, st. 2 Zakona o plaćama zaposlenih u organima uprave Republike Srpske.

<sup>451</sup> Čl. 7, st. 2 i 3 Zakona o plaćama zaposlenih u organima uprave Republike Srpske.

Tabela br. 36. Platne grupe i podgrupe za državne službenike u Republici Srpskoj, zajedno sa obračunom osnovne plate

Platna grupa	Platna podgrupa	Radna mesta	Koeficijent	Cena rada u KM	Osnovna plata u KM	Osnovna plata u EUR
I		Pomoćnik ministra, sekretar ministarstva, rukovodilac republičke uprave i republičke upravne organizacije, direktor centralne jedinice za harmonizaciju interne revizije	24,25	100	2.425	1.240
II	prva podgrupa	Zamenik i pomoćnik rukovodioca republičke uprave i republičke upravne organizacije	23,15	100	2.315	1.184
	druga podgrupa	Sekretar Agencije za državnu upravu	21,45	100	2.145	1.097
III	prva podgrupa	Rukovodilac odeljenja, glavni inspektor i rukovodilac jedinice za internu reviziju	19,80	100	1.980	1.012
	druga podgrupa	Stručni savetnik	18,70	100	1.870	956
	treća podgrupa	Rukovodilac odseka i rukovodilac biroa	16,45	100	1.645	841
	četvrta podgrupa	Interni revizori	15,35	100	1.535	785
IV		Inspektori	15,35	100	1.535	785
V		Viši stručni saradnici sa visokom stručnom spremom	14,25	100	1.425	729
VI		Stručni saradnici sa višom stručnom spremom	9,80	100	980	501
VII		Stručni saradnici sa srednjom stručnom spremom	7,60	100	760	389

Izvor: Zakon o platama zaposlenih u organima Republike Srpske; obračun plata - računica autora.

Ako se analiziraju i porede nivoi plata različitih radnih mesta, može se izvesti zaključak da je faktor dekompresije (razlika između najniže i najviše plate) u Republici Srpskoj 1: 3,2, što je u skladu sa Sigma standardima. Treba, ipak, imati u vidu da u Republici Srpskoj službenička radna mesta čine i radna mesta za koje je minimalan uslov srednja stručna sprema, pa je samim tim i logično da je razlika između najnižeg i najvišeg radnog mesta viša u odnosu na druge nivoe vlasti u BiH. Ako se, međutim, posmatra

faktor dekompresije između radnih mesta državnih službenika koji imaju univerzitetsko obrazovanje, on iznosi samo 1 : 1,7, što je prilično nizak nivo (niži nego u FBiH) i nije u skladu sa Sigma standardima.

Novim Zakonom o platama zadržan je dodatak za godine radnog staža za sve državne službenike. Taj se dodatak određuje na drugačiji način u odnosu na druge nivoe vlasti u BiH. On iznosi 0,3 posto osnovne plate za svaku godinu do navršenih 25 godina staža,<sup>452</sup> a nakon toga se povećava na 0,5 posto za svaku narednu godinu staža. Zadržan je minimalan broj drugih dodataka i naknada,<sup>453</sup> što u velikoj mjeri doprinosi transparentnosti sistema plata.

#### 4.1.3.4. Kompetitivnost

Slično kao i na drugim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, zakonodavac u Republici Srpskoj ne poklanja posebnu pažnju kompetitivnost plata u državnoj upravi u odnosu na privatan sektor. Može se, međutim, tvrditi da se kompetitivnost plata u državnoj upravi jednim delom obezbeđuje redovnim usklađivanjem cene rada, u skladu sa dogovorima sa reprezentativnim sindikatom. Pored toga, Zakon o platama propisuje da osnovna plata državnih službenika ne može biti niža od u Republici Srpskoj najniže plate,<sup>454</sup> koju Vlada utvrđuje posebnom odlukom.<sup>455</sup>

S druge strane, zakonodavac je odredbama novog zakona o platama jasno predočio važnost primene principa fiskalne održivosti. Naime, član 8 Zakona o platama propisuje da će plate zaposlenih biti umanjene, ukoliko se budžet ne bude punio u skladu sa predviđenim planom. U tom slučaju, plate zaposlenih biće umanjene do procentualne visine manje ostvarenih prihoda. Odluku o procentu umanjenja donosi Vlada, na predlog Ministarstva finansija.<sup>456</sup> Na ovaj način, zakonodavac je dao Vladi Republike Srpske „odrešene ruke“ da sprovede mere fiskalne konsolidacije kad god to bude neophodno. Ovo rešenje ne treba da čudi imajući u vidu da je u poslednjih nekoliko godina Vlada Republike Srpske odlučno sprovodila mere konsolidacije javnih finansija. Iz pomenute analize propisa možemo zaključiti da je sistem plata Republike Srpske još jedan primer koji pokazuje da princip fiskalne održivosti ima apsolutni primat u odnosu na princip kompetitivnosti.

<sup>452</sup> Čl. 6, st. 1, tač. 3 Zakona o plaćama zaposlenih u organima Republike Srpske.

<sup>453</sup> Čl. 14 i čl. 19 Zakona o plaćama zaposlenih u organima Republike Srpske.

<sup>454</sup> Čl. 6, st. 5 Zakona o plaćama zaposlenih u organima Republike Srpske.

<sup>455</sup> U skladu sa Odlukom Vlade o najnižoj plati, najniža plata u Republici Srpskoj za 2019. godinu je 450,00 konvertibilnih maraka. Oduka o najnižoj plaći, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 120/2018.

<sup>456</sup> Čl. 8, st. 2 Zakona o plaćama zaposlenih u organima Republike Srpske.

## 4.2. SRBIJA

### 4.2.1. Pravni i institucionalni okvir

Sistem upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi Srbije uspostavljen je na osnovu Zakona o državnim službenicima<sup>457</sup> i drugih relevantnih propisa.<sup>458</sup> Postojeći institucionalni okvir čine: Savet za reformu javne uprave, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Služba za upravljanje kadrovima, Nacionalna akademija za javnu upravu, Visoki službenički savet i Ministarstvo finansija.

U oblasti plata državnih službenika ključne institucije su Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Ministarstvo finansija. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave nadležno je za pripremu propisa iz oblasti plata državnih službenika,<sup>459</sup> dok je Ministarstvo finansija odgovorno za vođenje opšte politike javnih rashoda i analizu finansijskih efekata sistema utvrđivanja i obračuna plata koje se finansiraju iz budžeta Republike Srbije.<sup>460</sup> Pored toga, Savet za reformu državne uprave je telo u okviru Vlade koje predlaže strateške mere u javnoj upravi, uključujući i oblast plata državnih službenika.<sup>461</sup> Ova oblast delom je strateški obrađena u dokumentu pod nazivom „Okvir politike za upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije”, koji je Savet usvojio u decembru 2016. godine.

Struktura plata državnih službenika utvrđena je odredbama Zakona o platama državnih službenika i nameštenika, 2006. godine, nakon sveobuhvatne reforme sistema plata.<sup>462</sup> Naime, početkom dvehiljaditih, sistem plata u državnoj upravi smatrao se jednom od glavnih prepreka izgradnji profesionalne državne uprave, neophodnom da bi se zemlja pripemila za članstvo u Evropskoj uniji. Plate u državnoj upravi, posebno na višim radnim mestima, nisu bile kompetitivne sa platama u privatnom sektoru, a sam sistem bio je nedovoljno transparentan i nije davao dovoljno podsticaja kvalifikovanim kadrovima da traže posao u upravi, ili da u njoj rade duži niz godina.<sup>463</sup> Zbog toga je 2004. započeta reforma sistema plata, koju je predvodio Sekretarijat za zakonodavstvo (u to vreme nadležan za pri-

<sup>457</sup> Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018.

<sup>458</sup> Zakon o ministarstvima, *Službeni glasnik RS*, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 i 62/2017; Zakon o Nacionalnoj akademiji za javnu upravu, *Službeni glasnik RS*, br. 94/2017.

<sup>459</sup> Čl. 10 Zakona o ministarstvima.

<sup>460</sup> Čl. 3 Zakona o ministarstvima.

<sup>461</sup> Savet za reformu državne uprave sastavljen je od ministara, koji treba da osiguraju podršku za mere koje treba usvojiti u oblasti upravljanja ljudskim resursima.

<sup>462</sup> Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, *Službeni glasnik RS*, br. 62/2006, 63/2006, 115/2006, 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014 i 95/2018.

<sup>463</sup> Odeljenje za međunarodni razvoj, Svetska banka, „Državna uprava Republike Srbije: analiza sistema plata i nagrađivanja”, Beograd 2004.



premu propisa u oblasti plata), zajedno sa Ministarstvom finansija i Ministarstvom za državnu upravu. Reformu je podržalo i nekoliko donatora, uključujući Svetsku banku, Evropsku agenciju za rekonstrukciju i Odeljenje za međunarodnu pomoć Velike Britanije. Reformski naponi doveli su do donošenja i primene nekoliko novih propisa: Zakona o državnim službenicima, kojim je utvrđena nova klasifikacija radnih mesta, Uredbe o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika,<sup>464</sup> kojom se utvrđuju kriterijumi i proces razvrstavanja radnih mesta, i Zakona o platama državnih službenika, koji će biti detaljnije analizirani u narednim odeljcima.

#### 4.2.2. Klasifikacija i razvrstavanje radnih mesta

Reforma sistema plata podrazumevala je uvođenje nove klasifikacije radnih mesta. Prethodni sistem klasifikacije bio je zasnovan na karijernom modelu, po kome se u više zvanje napredovalo prvenstveno na osnovu godina radnog iskustva, bez obzira na to koje je poslove službenik obavljao. Tako je postojala mogućnost da službenik ceo radni vek provede na istom radnom mestu, ali da vremenom napreduje u više zvanje, sve do najvišeg zvanja. Ovakav sistem klasifikacije u suprotnosti je sa principom pravičnosti i pravilom „ista plata za isti posao”. U novom sistemu klasifikacije, koji je zasnovan na sistemu pozicije (radnih mesta), napredovanje na više radno mesto podrazumeva preuzimanje višeg stepena odgovornosti i samostalnosti i obavljanje složenijih poslova. Prelazak na novi sistem zahtevao je razvrstavanje svih radnih mesta u državnoj upravi na novim osnovama, što je bio veoma zahtevan zadatak.<sup>465</sup>

Sva radna mesta u državnoj upravi dele se u dve osnovne grupe: položaje i izvršilačka radna mesta. Položaji su radna mesta koja podrazumevaju ovlašćenja i odgovornosti u vezi sa vođenjem organa državne uprave i usklađivanjem rada u njemu.<sup>466</sup> Uredbom o razvrstavanju radnih mesta, sva radna mesta položaja razvrstana su u pet grupa, kao što je prikazano u tabeli br. 37.

---

<sup>464</sup> Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika, *Službeni glasnik RS*, br. 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012, 84/2014, 132/2014, 28/2015, 102/2015, 16/2018, 2/2019, 4/2019, 26/2019, 42/2019. U daljem tekstu: Uredba o razvrstavanju radnih mesta.

<sup>465</sup> Veliki broj obuka održan je u periodu od marta do maja 2006. godine s ciljem da se pomogne organima uprave da primene novi sistem klasifikacije radnih mesta, uz finansijsku podršku Evropske agencije za rekonstrukciju i Svetske banke. Vlada je do jula 2006. godine usvojila nove pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji većine organa uprave, kako bi se omogućila nesmetana primena Zakona o državnim službenicima i Zakona o platama, koji je stupio na snagu 2007. godine.

<sup>466</sup> Čl. 2, st. 2 Uredbe o razvrstavanju radnih mesta.



Tabela br. 37. Razvrstavanje položaja u grupe

Grupa	Radna mesta
I grupa položaja	Direktor posebne organizacije
II grupa položaja	Direktor organa uprave u sastavu ministarstva, zamenik direktora posebne organizacije, zamenik generalnog sekretara Vlade, direktor službe Vlade koji je odgovoran predsedniku Vlade i državni pravobranilac.
III grupa položaja	Sekretar ministarstva, pomoćnik ministra, zamenik direktora službe Vlade koji je odgovoran predsedniku Vlade, direktor službe Vlade koji je odgovoran generalnom sekretaru Vlade, pomoćnik generalnog sekretara Vlade, pomoćnik direktora Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, pomoćnik direktora Republičkog sekretarijata za javne politike, zamenik državnog pravobranioaca, sekretar Vrhovnog suda Srbije i sekretar Republičkog javnog tužilaštva
IV grupa položaja	Pomoćnik direktora posebne organizacije, pomoćnik direktora službe Vlade koji je odgovoran predsedniku Vlade i zamenik direktora službe Vlade koji je odgovoran generalnom sekretaru Vlade
V grupa položaja	Pomoćnik direktora organa uprave u sastavu ministarstva i pomoćnik direktora službe Vlade koji je odgovoran generalnom sekretaru Vlade

Izvor: Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika

Izvršilačka radna mesta su sva ostala radna mesta u organima uprave<sup>467</sup>, koja se razvrstavaju u zvanja.<sup>468</sup> Zvanja su: viši savetnik, samostalni savetnik, savetnik, mlađi savetnik, saradnik, mlađi saradnik, referent i mlađi referent.

Izvršilačka radna mesta razvrstavaju se na osnovu metode klasifikacije radnih mesta. Opis radnog mesta najpre se poredi sa standardnim opisom radnog mesta određenog zvanja.<sup>469</sup> Ukoliko razvrstavanje na osnovu ovakvog poređenja, zbog različitog stepena složenosti i odgovornosti poslova radnih mesta, nije moguće, onda se radno mesto procenjuje na osnovu merila za procenu radnog mesta. Uredbom o razvrstavanju radnih mesta utvrđena su merila za procenu radnog mesta, a to su: složenost poslova, samostalnost u radu, odgovornost, poslovna komunikacija i kvalifikacije.<sup>470</sup> Uredba o razvrstavanju takođe detaljno reguliše i proceduru pripreme opisa radnih mesta i njihovog razvrstavanja u različita zvanja.

#### 4.2.3. Struktura i visina plata

Struktura plata sastoji se od dva glavna elementa: osnovne plate i dodatka za minuli rad. Osnovna plata utvrđuje se množenjem koeficijenta, koji je utvrđen Zakonom o platama, sa osnovicom, koja se utvrđuje jednom godišnje zakonom o budžetu. Za-

<sup>467</sup> Čl. 2, st. 3 Uredbe o razvrstavanju radnih mesta

<sup>468</sup> Čl. 3, st. 2 Uredbe o razvrstavanju radnih mesta.

<sup>469</sup> Čl. 31 Uredbe o razvrstavanju radnih mesta.

<sup>470</sup> Čl. 8 Uredbe o razvrstavanju radnih mesta.

konom o platama državnih službenika i nameštenika<sup>471</sup> uvedeno je trinaest različitih platnih razreda, za pet grupa položaja i osam različitih zvanja izvršilačkih radnih mesta. Zakon je broj dodataka na platu i naknada sveo na najmanju moguću meru, što je u skladu sa principom predvidljivosti i transparentnosti. Ostao je, međutim, dodatak za vreme provedeno u radnom odnosu, koji iznosi 0,4 posto osnovne plate za svaku navršenu godinu rada u državnom organu, bez obzira na to u kom je državnom organu državni službenik bio zaposlen.<sup>472</sup>

Plate su fiksne za pet najviših službeničkih radnih mesta – položaja, dok zaposleni na izvršilačkim radnim mestima imaju mogućnost horizontalnog napredovanja koje podrazumeva osam koraka na platnoj skali, u zavisnosti od godišnje ocene rada.<sup>473</sup> Platna skala, zajedno sa obračunom osnovne plate za različite platne grupe, prikazana je u tabeli br. 38

**Tabela br. 38. Platna skala za državne službenike Srbije i iznosi osnovne plate u prvom platnom razredu**

Grupe položaja i nazivi zvanja	Platna grupa	Platni razred								Osnovna plata EUR
		1	2	3	4	5	6	7	8	
Prva grupa položaja	I	9,00								1.465
Druga grupa položaja	II	8,00								1.303
Treća grupa položaja	III	7,11								1.158
Četvrta grupa polož.	IV	6,32								1.029
Peta grupa položaja	V	5,62								915
Viši savetnik	VI	3,96	4,15	4,36	4,58	4,81	5,05	5,30	5,57	645
Samostalni savetnik	VII	3,16	3,32	3,49	3,66	3,85	4,04	4,24	4,45	515
Savetnik	VIII	2,53	2,66	2,79	2,93	3,08	3,23	3,39	3,56	412
Mlađi savetnik	IX	2,03	2,13	2,23	2,34	2,46	2,58	2,71	2,85	331
Saradnik	X	1,90	1,99	2,09	2,19	2,30	2,42	2,54	2,67	309
Mlađi saradnik	XI	1,65	1,73	1,82	1,91	2,00	2,10	2,21	2,32	269
Referent	XII	1,55	1,63	1,71	1,79	1,88	1,98	2,07	2,18	252
Mlađi referent	XIII	1,40	1,47	1,54	1,62	1,70	1,79	1,88	1,97	228

Izvor: Zakon o platama državnih službenika i nameštenika; iznos plate u evrima – računica autora.

Kretanje po platnoj skali za izvršilačka radna mesta ima specifična pravila. Kada državni službenici na ovim radnim mestima započnu rad u državnoj upravi, oni

<sup>471</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 62/2006, 101/2007, 99/2010.

<sup>472</sup> Čl. 23 Zakona o platama državnih službenika i nameštenika.

<sup>473</sup> Tako, na primer, državni službenik koji dobije ocenu „naročito se ističe” u dve uzastopne godine može da napreduje dva platna koraka i na taj način dobije povećanje plate od deset posto. Državni službenik čiji je radni učinak u dve uzastopne godine ocenjen ocenom „ističe se” ili „naročito se ističe” i „ističe se”, nezavisno od redosleda ocena, napreduje za jedan platni korak, itd.

kreću od prvog platnog razreda zvanja koje im je određeno;<sup>474</sup> ali kada napreduju na više radno mesto, oni najčešće ne prelaze u prvi platni razred više platne grupe. U koji će platni razred preći, zavisi u svakom konkretnom slučaju od toga koliki su koeficijent plate imali pre napredovanja. Glavno pravilo glasi: ukoliko bi državni službenik prelaskom na prvi korak višeg radnog mesta dobio niži koeficijent plate u odnosu na koeficijent koji je imao pre napredovanja, određuje mu se koeficijent koji je neposredno viši od prethodnog koeficijenta.<sup>475</sup> Takva mogućnost postoji zbog toga što su koeficijenti platnih razreda na horizontanoj platnoj skali br. 5, 6, 7 i 8 nižih radnih mesta viši od koeficijenata početnih platnih razreda (1, 2, 3 i 4) neposredno viših radnih mesta. Tako, na primer, mlađi referent koji se nalazi u platnoj grupi XIII i petom platnom razredu, koji ima koeficijent 1,70, napredovanjem u više zvanje referenta neće dospeti u prvi platni razred XII platne grupe referenta, čiji je platni koeficijent 1,55, jer je on niži od njegovog trenutnog koeficijenta. Umesto toga, on će napredovati u neposredno viši platni razred, a to je u njegovom slučaju treći razred platne grupe referenta, čiji koeficijent iznosi 1,71. Ideja ovakvog rešenja je da motiviše za rad, zalaganje i povećanje plate službenike koji ne mogu da napreduju na više radno mesto (zbog toga što ono nije upražnjeno i zbog utvrđene hijerarhijske strukture upravne organizacije), uprkos ograničenjima nametnutim sistemom pozicije (radnih mesta), u kome postoji mogućnost napredovanja samo u slučaju upražnjenog višeg radnog mesta.

Faktor dekompresije za sva službenička radna mesta iznosi 1 : 6,4, što je sasvim u skladu sa međunarodnim standardima. Ukoliko se posmatraju samo službenička radna mesta za koja je potrebno univerzitetsko obrazovanje, faktor dekompresije je 1 : 4,4 što je takođe sasvim prihvatljivo. Interesantno je primetiti da je u vreme donošenja Zakona o platama državnih službenika faktor dekompresije bio i veći, i iznosio je 1 : 9. Nekoliko godina kasnije, on je, međutim, umanjen zbog toga što su službenici najnižih kategorija (mlađi referent i referent) imali veoma niska primanja, pa je njihov koeficijent sa jedan podignu na 1,4.

Iako sistem plata državnih službenika Srbije vrlo često dobija pohvale od međunarodnih organizacija zbog svoje transparentnosti,<sup>476</sup> njegova primena u praksi podložna je zloupotrebama. Naime, Zakon o platama državnih službenika jasno utvrđuje da je osnovica plate jedinstvena za sve državne službenike,<sup>477</sup> što je i bio slučaj u prvim godinama njegove primene. Međutim, Zakon o budžetu za 2019. godinu utvrdio je čak pet različitih osnovica plata državnih službenika u zavisnosti od državnog organa u kome rade. To su:

---

<sup>474</sup> Čl. 17, st. 2 Zakona o platama državnih službenika.

<sup>475</sup> Čl. 17 Zakona o platama državnih službenika.

<sup>476</sup> SIGMA, Monitoring Report: "The Principles of Public Administration, Serbia November 2017", OECD Publishing, Paris 2017, 79.

<sup>477</sup> Čl. 8 Zakona o platama državnih službenika i nameštenika.

- 1) osnovica za zaposlene u Poreskoj upravi i Upravi carina (20.410,39 dinara);
- 2) osnovica za državne službenike i nameštenike u Ministarstvu unutrašnjih poslova i Ministarstvu odbrane (21.529,67 dinara);
- 3) osnovica za državne službenike i nameštenike u zavodima za izvršenje krivičnih sankcija, sudovima i tužilaštvima<sup>478</sup> (21.134,63 dinara);
- 4) osnovica za državne službenike i nameštenike u Ustavnom sudu, Visokom savetu sudstva, Državnom veću tužilaca i Državnom pravobranilaštvu (20.173,96 dinara);
- 5) osnovica plate za ostale državne službenike, koji nisu obuhvaćeni prethodnim kategorijama (19.213,29 dinara).

To praktično znači da su plate za ista radna mesta više u svim pomenutim organima uprave i državnim organima od plata ostalih državnih službenika. Iako razlike u nivoima osnovica plate nisu velike, postojanje različitih nivoa u velikoj meri narušava jedinstvo i transparentnost platnog sistema državnih službenika.

Interesantno je napomenuti da je ekonomska kriza umnogome uticala na visinu plata državnih službenika (kao i drugih zaposlenih u javnom sektoru). Plate su, od 2009. godine, na različite načine smanjene u čak tri navrata. Prvo smanjivanje sprovedeno je Zakonom o privremenom smanjenju plata, odnosno zarada, neto naknada i drugih primanja u državnoj administraciji i javnom sektoru, koji je donet 2009.<sup>479</sup> Ovim zakonom plate državnih službenika, kao i drugih zaposlenih u javnom sektoru, koje su bile veće od 40.000 dinara smanjene su za deset posto, a plate veće od 100.000 dinara, snižene su za petnaest posto. Trajanje ovog Zakona bilo je ograničeno na period od maja 2009. do decembra 2010. godine. Drugo smanjenje plata državnih službenika i drugih zaposlenih u javnom sektoru sprovedeno je 1. januara 2014. donošenjem Zakona o umanjenju neto prihoda lica u javnom sektoru,<sup>480</sup> kojim je uveden tzv. „solidarni porez”. Ovim zakonom, svim zaposlenim i angažovanim licima u javnom sektoru sa iznosom plate višim od 60.000 dinara, plata je smanjena, i to tako što je razlika zarade koja prelazi 60.000 dinara smanjena (oporezovana) za dvadeset posto, dok je razlika za zarade preko 100.000 dinara smanjena za dvadeset pet posto. Tzv. „solidarni porez” ukinut je već u novembru 2014. Umesto toga, donet je Zakon o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata,<sup>481</sup> kojim su plate svih korisnika javnih sredstava, uključujući i državne službenike, smanjene za deset posto, putem smanjenja osnovica za obračun i isplatu plata. Zakon je zaštitio jedino plate u iznosu od 25.000 dinara ili niže, koje nisu bile predmet smanjenja.<sup>482</sup>

<sup>478</sup> Osnovani su u skladu sa Zakonom o uređenju sudova, *Službeni glasnik RS*, br. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – dr. zakon, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 101/13, 40/15 – dr. zakon, 106/15, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18 – US i 87/18) i Zakonom o javnom tužilaštvu, *Službeni glasnik RS*, br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – US, 121/12, 101/13, 111/14 – US, 117/14, 106/15 i 63/16 – US.

<sup>479</sup> *Službeni glasnik RS*, br. 31/2009.

<sup>480</sup> Zakon o umanjenju neto prihoda u javnom sektoru, *Službeni glasnik RS*, br. 108/2013.

<sup>481</sup> Zakon o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2014 i 95/2018.

<sup>482</sup> Čl. 5, st. 4 Zakona o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata.

Ovaj zakon još je na snazi, ali se očekuje njegovo ukidanje u bliskoj budućnosti. U državnoj upravi, horizontalno napredovanje državnih službenika bilo je zamrznuto od 2009. do 2018. godine, što je negativno uticalo na motivaciju službenika i sprovođenje principa Zakona o platama u praksi.

Mere štednje koje su se sprovodile u Srbiji podstakle su debatu i o obezbeđenju pravičnosti sistema plata u celom javnom sektoru. U javnom sektoru Srbije postoji veliki broj različitih sistema koeficijenata plate i platnih razreda (preko 900) nastalih pod uticajem različitih interesnih grupa koje su dovele do toga da su isti poslovi dramatično različito plaćeni. Cilj je da se ovako neefikasan, netransparentan i nepravičan sistem mnogobrojnih koeficijenata i platnih razreda zameni jedinstvenim sistemom,<sup>483</sup> u kome će princip „ista plata za isti posao“ biti delotvorno primenjen.

Rezultat ove debate bio je donošenje jedinstvenog Zakona o sistemu plata u javnom sektoru 2016. godine,<sup>484</sup> koji, međutim, još nije počeo da se primenjuje.<sup>485</sup> Zakon umnogome povećava transparentnost sistema plata u javnom sektoru, utvrđujući 13 jedinstvenih platnih grupa za ceo javni sektor<sup>486</sup> i jedinstvenu osnovicu za obračun plata,<sup>487</sup> uz veliko smanjenje broja dodataka na platu i naknada. Iako je mnogo npora uloženo u pripremanje primene ovog zakona, njegova primena je već treći put odložena za početak 2020 godine. Velike razlike u platama zaposlenih koji u javnom sektoru obavljaju poslove slične složenosti, i odgovornosti i teškoće u utvrđivanju jedinstvene osnovice za obračun plata rezultirale su problemima u primeni.

#### 4.2.4. Kompetitivnost

Interesantno je primetiti da je princip kompetitivnosti bio jedan od osnovnih principa koji su uzimani u obzir prilikom reforme sistema plata državnih službenika početkom dvehiljaditih. Jedan od ključnih nalaza analize sistema plata i nagrađivanja koju je sprovedla Svetska banka u saradnji sa britanskim Odeljenjem za međunarodni razvoj bio je taj da plate u državnoj upravi nisu kompetitivne platama u privatnom sektoru, posebno kada je reč o srednje visokim i rukovodećim radnim mestima.<sup>488</sup> Podaci iz 2004. godine ukazivali su da je plata lica koje se zaposlilo u državnoj upravi sa univerzitetskom diplomom iznosila samo 151 evro, a da bi napredovanjem na jedno od najviših radnih mesta u upravi – mesto sekretara ministarstva, iznosila 538 evra mesečno. U Poreskoj upravi ta računica bila bi nešto viša, sa početnom platom od 265 evra do najviše službeničke plate od 764 evra. U privatnom sektoru, početna

<sup>483</sup> *Ibid.*

<sup>484</sup> Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, *Sl. glasnik RS*, br. 18/2016, 108/2016, 113/2017 i 95/2018.

<sup>485</sup> Ovaj zakon trebalo bi da se primenjuje na oko 500.000 zaposlenih u javnom sektoru.

<sup>486</sup> Čl. 15 Zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru.

<sup>487</sup> Čl. 7 Zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru.

<sup>488</sup> Odeljenje za međunarodni razvoj, Svetska banka, 28–32.



plata univerzitetskog diplomca iznosila je u to vreme 210 evra, a najviša čak do 1.430 eura. Zaključak analize bio je da su plate u državnoj upravi prilično konkurentne na nivou nižih radnih mesta, ali ne i na nivou rukovodećih i radnih mesta srednje visine.<sup>489</sup> Zbog toga je jedna od osnovnih mera bila povećanje plata za te kategorije radnih mesta i povećanje nivoa dekompresije na 1 : 9, kako bi se nivoi plata u državnoj upravi što više uskladili sa privatnim sektorom. Ovo povećanje dekompresije sa 1 : 3,5 na 1 : 9, pokazalo se, međutim, kao neodrživo zbog niskog životnog standarda najnižih kategorija radnih mesta, pa je stepen dekompresije smanjen na 1 : 6,4.

U vreme ekonomske krize, sasvim prirodno, princip kompetitivnosti izgubio je na važnosti, ustupajući mesto principu fiskalne održivosti. To pokazuju sve mere smanjivanja plata u državnoj upravi i javnom sektoru, započete 2009. godine, kojima se tek deceniju kasnije, 2019. godine, nazire kraj.

---

<sup>489</sup> *Ibid.*

## ZAKLJUČAK

Analiza sistema plata u evropskim zemljama pokazuje iznenađujuće razlike koje postoje u ovoj oblasti. Jedan broj zemalja, kao što su npr. Nemačka, Austrija, Francuska, Irska i Slovenija, zadržao je centralizovano uređenje platnog sistema, koji je regulisan primarnim i sekundarnim zakonodavstvom. Ovakav način uređenja prihvatile su i Bosna i Hercegovina i Srbija, u kojima su plate državnih službenika uređene zakonima o platama i pratećim podzakonskim aktima. Druga grupa zemalja, kao što su Velika Britanija i Švedska, gotovo je u potpunosti decentralizovala svoje sisteme i omogućila pojedinačnim organima uprave da samostalno uređuju plate službenika, uz važnu ulogu kolektivnog pregovaranja. U Velikoj Britaniji su, putem propisa Kabineta Vlade, samo plate rukovodećih državnih službenika utvrđene centralno. Primeri Poljske i Italije nalaze se negde „na sredini”, jer su okviri plata uređeni zakonom ili kolektivnim ugovorom, dok organi uprave, zbog široko postavljenog pravnog okvira, imaju slobodu u utvrđivanju konkretnog nivoa plata.

Kako objasniti postojeće razlike u uređenju sistema plata? Iako nesumnjivo postoje različiti uzroci, odgovor bi najpre trebalo tražiti u istorijskom razvoju evropskih država i njihovih pravnih sistema, a posebno u oblasti javnog prava.

U Velikoj Britaniji i zemaljama „vestminsterskog sistema” (kao što su Australija, Kanada, Novi Zeland i Irska), koncept države veoma se razlikuje od koncepta kontinentalnog dela Evrope.<sup>1</sup> Tako Kristofer Polit i Gert Bukart objašnjavaju:

*‘Vlada’, a ne ‘država’, smatra se neophodnim zlom čije moći ne smeju biti veće nego što je to apsolutno neophodno i čiji zvaničnici moraju konstantno polagati račune parlamentu.*<sup>2</sup>

To je posledica relativno ranog uspostavljanja ustavne monarhije u Engleskoj krajem XVII veka, kada je parlamentarna kontrola izvršne vlasti već počela da jača.<sup>3</sup> Pošto je parlamentarni nadzor nad radom Vlade bio ključno sredstvo za kontrolu izvršne vlasti, nije bilo potrebe za razvojem detaljnih propisa kojih bi izvršna vlast morala da se pridržava. Uprava je imala oduvek široku diskreciju u procesu donošenja odluka uz malo nadzora sudstva. Iako u Vladi Velike Britanije postoji sve veći broj tzv. „mekih zakona”, Velika Britanija nikada nije imala poseban zakon o državnim službenicima kojim bi uredila pravni položaj zaposlenih, uključujući i njihove plate, već se to činilo putem podzakonskih propisa.

1 A. Rabrenovic, *Financial Accountability as a Condition for EU Membership*, 205.

2 Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 1999, 53.

3 P. Einzig, *The Control of the Purse – Progress and Decline of Parliament’s Financial Control*, Secker & Warburg, London 1959, 117–131.

Nepostojanje snažnog zakonodavnog regulisanja funkcionisanja uprave i položaja zaposlenih čini Vestminster modele mnogo fleksibilnijim i prilagodljivijim promenama.<sup>4</sup> S prodorom ideja novog javnog menadžmenta, krajem osamdesetih godina prošlog veka, evropskim zemljama su snažno nametnute vrednosti efikasnosti i efektivnosti, koje su promovisale zahtev da se „menadžerima dozvoli da upravljaju” (*let the managers manage*). Na taj način, rukovodioci su dobili mnogo više slobode u upravljanju ljudskim i finansijskim resursima, što uključuje i slobodu u utvrđivanju nivoa plata državnih službenika, u cilju osiguranja efikasnosti i efektivnosti rada uprave.

Švedska, kao predstavnik zemalja Severne Evrope, takođe nikada nije imala detaljno pravno uređen položaj državnih službenika. Umesto toga, kao što smo videli, pravni položaj državnih službenika bio je gotovo uvek manje ili više izjednačen sa pravnim položajem zaposlenih u privatnom sektoru. To je omogućilo relativno lak prelazak na decentralizovano uređenje sistema plata, do kog je došlo krajem prošlog veka širokim prihvatanjem ideja novog javnog menadženta. Irska, međutim, predstavlja interesantan slučaj anglosaksonskog pravnog sistema u kome su plate državnih službenika i dalje uređene na centralnom nivou, što se, kao što smo videli, smatra jednim od načina na koji građani „kontrolišu” rad državnih službenika.

Zemlje kontinentalne Evrope imaju tradicionalno razvijen javnopravni okvir, koji uključuje i detaljno pravno uređenje službeničkog sistema, što je takođe posledica istorijskog razvoja. U odnosu na vestminsterske sisteme, postojanje ovakvog pravnog okvira nije bilo „plodno tlo” za razvoj ideja novog javnog menadžemtna. Nemačka i Austrija, kao i Francuska, koje su samo u određenoj meri „podlegle” uticaju ideja iz privatnog sektora, predstavljaju klasičan primer birokratskog službeničkog karijernog modela, koji je još Veber opisao.<sup>5</sup> U ovim zemljama pravni položaj državnih službenika, uključujući i njihove plate, i dalje je detaljno zakonski regulisan. Samo su neki njegovi elementi, kao što je sistem bonusa (premija u Francuskoj), ostavljeni diskreciji rukovodilaca.

U kontinentalnim sistemima, tradicionalno karijernim službeničkim sistemima, postoje različiti socijalni dodaci na platu državnih službenika, koji nisu prepoznati u anglosaksonskim zemljama i zemljama Severne Evrope. Tako u Francuskoj i Nemačkoj važan deo plate čine porodični ili boravišni dodatak. Takvi dodaci ne postoje u Velikoj Britaniji i Švedskoj, već su uključeni u osnovnu platu. U Irskoj iznos osnovne plate čini sto posto ukupne plate, zbog čega je irski sistem jedan od najtransparentnijih sistema plata u Evropi.

Decentralizovani način određivanja plata u Britaniji i Švedskoj čini ove sisteme ne-transparentnim, što se nadomešćuje redovnim objavljivanjem prosečne visine plata

4 F. F. Ridley, “New Public Management in Europe: Comparative perspectives”, *Public Policy and Administration*, Volume 11, No. 1 Spring 1996, 16–29.

5 *Ibid.*

u državnoj upravi. U Švedskoj je platni sistem najtransparentniji, jer se podaci o prosečnoj plati u svakom organu uprave objavljuju, dok se u Velikoj Britaniji objavljuju podaci o prosečnoj plati različitih kategorija zaposlenih na nivou cele državne uprave. U Italiji se objavljuju podaci o prosečnoj plati u različitim tipovima organa uprave – ministarstvima, agencijama koje za svoj rad odgovaraju ministarstvima i Sekretarijatu Vlade, koji daje podršku radu Vlade.

U Bosni i Hercegovini i Srbiji, koje uređuju sisteme plata državnih službenika zakonom, platni sistem je relativno transparentan, jer su koeficijenti plata utvrđeni u zakonu o platama. Šira javnost, međutim, teško može dospeti do informacija o nivou plata ukoliko nije upoznata sa osnovicom za njihovo izračunavanje, koja nekad može biti „sakrivena” u internim aktima Vlade. Iako se osnovica plate u Srbiji utvrđuje zakonom o budžetu, nedavno su uvedeni različiti iznosi osnovice za različite institucije, što dobro osmišljen transparentni sistem čini netransparentnim. Pored toga, iako je povećanje transparentnosti bio jedan od glavnih ciljeva reforme platnog sistema u Srbiji u celom javnom sektoru, zbog odlaganja primene Zakona o sistemu plata već tri godine zaredom ovaj cilj nije ostvaren.

Iako sve analizirane zemlje imaju zastupljene metode klasifikacije i razvrstavanja radnih mesta, teško je utvrditi njihovu efikasnost bez detaljnije analize sistema u praksi. Pretpostavka je, međutim, da nepostojanje centralnog sistema razvrstavanja radnih mesta, ili suviše fleksibilan sistem, vodi većim nejednakostima prilikom utvrđivanja nivoa plata za radna mesta slične složenosti i odgovornosti. To potvrđuje primer Poljske, u kojoj postoje velike razlike u visini plata za slična radna mesta u različitim organima uprave, što predstavlja jedan od glavnih faktora demotivacije službenika za rad u državnoj upravi, pa je čak i razlog za napuštanje posla u njoj. Primer Švedske, s druge strane, pokazuje da velika sloboda u utvrđivanju nivoa plata ne mora nužno da predstavlja problem ukoliko je sam sistem državne uprave zasnovan na kulturi solidarnosti i jednakosti. Kao što smo videli, iako u Švedskoj organi uprave imaju veliku slobodu u utvrđivanju nivoa plata službenika, podaci pokazuju da postojeće razlike u visini plata nisu previše velike, što se objašnjava poštovanjem švedske egalitarne kulture.

U analiziranim zemljama Evropske unije, faktor dekompresije (razlika između najviše i najniže plate službenika) najveći je u Irskoj, gde iznosi 1 : 7,9, a najniži u Poljskoj, gde iznosi samo 1 : 2,2. U praksi, međutim, nivo dekompresije u Poljskoj sigurno je viši, zbog diskrecije koja postoji u utvrđivanju nivoa plata.

U analiziranim sistemima plata Zapadnog Balkana, faktor dekompresije varira od 1 : 1,8 (u Federaciji BiH) do 1 : 6,4 (u Srbiji). Nivo dekompresije niži od 1 : 2 nije u skladu sa međunarodnim standardima, jer službenike ne motiviše da napreduju na viša radna mesta i preuzmu viši nivo odgovornosti. S druge strane, može se tvrditi

da ni visoki nivoi dekompresije nisu primereni zemljama Zapadnog Balkana koje još uvek nemaju snažno razvijene ekonomije. To se može videti na primeru Srbije, koja je, zbog teškog materijalnog položaja zaposlenih u najnižem zvanju, prvobitni nivo dekompresije od 1 : 9 smanjila na 1 : 6,4. Stoga se može zaključiti da zbog materijalne ugroženosti najnižih kategorija zaposlenih i stvaranja velikih socijalnih razlika visok nivo dekompresije nije primeren zemljama sa relativno niskim nivoom ekonomskog razvoja.

Principu kompetitivnosti plata, u zavisnosti od države, takođe se posvećuje manja ili veća pažnja. Čini se da su u ovoj oblasti najdalje otišle Irska, Nemačka i Švedska, koje sprovode redovne sveobuhvatne procene i upoređivanja nivoa plata pojedinačnih radna mesta u državnoj upravi i privatnom sektoru. U Švedskoj se ovakva poređenja uzimaju u obzir čak i prilikom određivanja nivoa osnovne plate. U većini drugih zemalja prate se trendovi plata u javnom i privatnom sektoru na opštem nivou, bez detaljnijih analiza pojedinačnih radnih mesta, što može biti jedna od oblasti za budući razvoj sistema plata u evropskim zemaljama.

Irski primer, međutim, jasno je pokazao da kompetitivnost određivanja plata u javnom sektoru u odnosu na privatni sektor ima sekundarnu važnost u odnosu na princip fiskalne održivosti. To su, kao što smo videli, jasno osetile i druge evropske zemlje, posebno Italija, Srbija i Bosna i Hercegovina, u kojima su vlade preduzele ozbiljne mere fiskalne konsolidacije, prvenstveno zamrzavanje, pa čak i smanjenje nivoa plata državnih službenika.

Najzad, pomenimo i jedno od ograničenja ove studije, a to je da se sistem plata državnih službenika u njoj analizira sa aspekta službenika koji će ceo radni vek provesti u državnoj upravi. Na taj način se može zanemariti šira slika i dugoročna perspektiva koju službenici, posebno na rukovodećim radnim mestima, mogu imati nakon odlaska iz uprave. To je na primer slučaj u Francuskoj, u kojoj mnogi talentovani ljudi obučeni za rad u javnom sektoru, nakon nekog vremena rada u upravi dobijaju posao na visoko plaćenim pozicijama u privatnom sektoru.<sup>6</sup> Iako ovakva praksa može dovesti do rizika od korpucije, perspektiva „budućih nagrada” omogućava državi da zaposli najbolje službenike, i da oni ostanu u njenom timu barem deo svoje karijere, što nije mala stvar.

Na kraju, važno je istaći da efikasan sistem plata, koji će obezbediti privlačenje i zadržavanje najboljih kadrova, mora na odgovarajući način da bude povezan sa napredovanjem u karijeri državnih službenika i ukupnim procesom upravljanja ljudskim resursima. U meri u kojoj se proces napredovanja u karijeri doživljava kao prespor, nefleksibilan, zasnovan na političkim i ličnim vezama, a ne na profesionalnim sposobnostima, najtalentovaniji i najambiciozniji državni službenici ili kandidati

6 B. G. Peters, M. Brans, "Conclusion – Choosing Public Sector Rewards", in: *Rewards for high Public Office in Europe and North America* (eds. B. Marleen, P. B. Peters), Routledge 2012.



najverovatnije će brzo tražiti i naći alternativno zaposlenje u svojoj ili drugoj zemlji.<sup>7</sup> Zbog toga, najveći izazov za svaku zemlju, a posebno zemlje Zapadnog Balkana, nije samo obezbeđenje novčanih podsticaja za rad službenika već stvaranje okruženja u kojem će se učinak i talent u potpunosti prepoznati i poštovati. To, međutim, nije nimalo lak zadatak, koji će zahtevati dodatne napore i ove i narednih generacija.

---

<sup>7</sup> A. Rabrenović, "Civil Service Pay Reform in Southeast Europe: Creating Incentives for Performance", in: *Contemporary Issues in Public Policy and Administrative Organization in South East Europe* (eds. M. Vintar, P. Pevcin), University of Ljubljana, 2009, 213.

## LITERATURA

### 1. Monografije, članci i poglavlja u zbornicima

Aberbach J. D., Putnam R. D., Rockman B. A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, Cambridge MA 1981.

Ahlback Oberg S., “Rewards for High Public Office in Sweden”, in: *Rewards for High Public Office in Europe and North America* (eds. B. Marleen, B. G. Peters), Routledge, London, New York 2012.

Andreas Otto K., “Civil Service Salary System in Germany and Recent Reform Trends”, paper presented at the seminar on *Remuneration Systems for Civil Servants and Salary Reform*, Civil Service Department under the Lithuanian Interior Ministry and SIGMA, Vilnius 2006.

Baltić A. M., „Opšta teorija o pojmu javnog službenika sa naročitim obzirom na jugoslovensko službeničko zakonodavstvo i krivični zakonik”, doktorska rasprava, Biblioteka Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd 1939.

Bender K.A., Elliott F., “Relative Reanings in the UK Public Sector: The Impact of Pay reform on Pay Structure”, in Elliott B., Lucifora C., Meurs D.(eds.), *Public Sector Pay Determination in the European Union*, Macmillan, 1999, 285–328.

Bentham J., *The Works of Jeremy Bentham*, Volume One, Russel & Russel, New York 1962.

Bezes P., Jeannot G., “The Development and Current Features of the French Civil Service System”, in *Civil Service Systems in Western Europe* (ed. Van der Meer Frits), Edward Elgar, Cheltenham 2011, 185–215.

Borgonovi E., Ongaro E., “The Civil Service in Italy”, in: *International Handbook on Civil Service Systems*, (ed. A. Masseu), Edward Elgar Publishing, Inc 2011.

Boyle R., “Public Administration Characteristics and performance in EU 28: Ireland”, European Union, 2018.

Brans M., Peters, B.G. (eds.), *Rewards for High Public Office in Europe and North America*, Routledge Research in Comparative Politics, London 2012.

Bruni P., *The Regulation of Executive Pay in the Public and Semi-Public Sector across the EU*, EIPA, Leiden University, 2017, 39.

Cabinet Office, Civil Service People Survey, Civil Service Benchmark Scores 2009–2018, Novembar 2018.

Civil Service Employee Policy, JEGS, *Job Evaluation and Grading Support*, Good Practice Guide.

Damjanović, J., „Prikaz Zakona o državnim službenicima i nameštenicima”, u: *Sistem državnih službenika u Republici Srbiji – zbirka propisa sa komentarima* (ur. P. Miklič), Beograd 2006.

Demmke C., Moilanen T., *Civil Services in the EU 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, Peter Lang, Frankfurt am Main 2010.

Demmke C., Hammerschmid G., Meyer R. E., *Decentralisation and Accountability as a Focus of Public Administration Modernisation: Challenges and Consequences for Human Resource Management*, European Institute of Public Administration, Maastricht/Brussels 2006.

Derlien, H.U., ”Historical Legacy and Recent Developments in the German Higher Civil Service”, *International Review of Administrative Sciences*, No. 57, 1991, 385–401.

Diguit L., *Traite de Droit Constitutionnel*, Paris 1930.

Disney R., Gosling A., “A New Method for Estimating Public Sector Pay Premia: Evidence from Britain in the 1990s”, CEPR, DP. 3787, 2003.

Disney R., Gosling A., “Does it pay to work in the public sector?”, *Fiscal Studies*, 19/1998, 347–374.

EIPA, “The Regulation of Executive Pay in the Public and Semi-Public Sector across the European Union”, EIPA, 2015.

Eldridge C., Palmer N., “Performance-based payment: some reflections on the discourse, evidence and unanswered questions”, *Health Policy Plan*, 24(3)/2009 May, 160–166. doi: 10.1093/heapol/czp002.

Einzig P, *The Control of the Purse – Progress and Decline of Parliament’s Financial Control*, (London, Secker & Warburg, 1959).

European Commission, “Public Administration Characteristics and Performance in EU28: Sweden”, EU Commission, 2018.

Eymeri-Douzans J. M., “Rewards for high public office in France – Still the century of privileges?”, in: *Rewards for high Public Office in Europe and North America* (eds. B. Marleen, P.B. Peters), Routhledge 2012.

Federal Ministry of Civil Service and Sport of the Republic of Austria, “The Austrian Federal Civil Service 2017, Facts and Figures”, Vienna 2018.

Frey B. S., *Not Just for the Money, An Economic Theory of Personal Motivation*, Edward Elgar, Cheltenham, Brookfield 1997.

Gerring J., Thacker S.C., “Do neoliberal policies deter political corruption?” *International Organization*, 59(1), 2005, 233–254.

Gong T., Wu A., “Does Increased Civil Service Pay Deter Corruption? Evidence from China”, *Review of Public Personnel Administration*, 32/2012, 192–204.

Gorodnichenko Y., Sabirianova Peter, K., “Public Sector Pay and Corruption: Measuring Bribery from Micro Data”, IZA Discussion Paper No.1987, *Research Paper Series*, 06–05/2006.

Gualmini E., “Rewards for the High Public Office, the Case of Italy”, in: *Rewards for the High Public Office in Europe and North America* (eds. M. Brans, G.B. Peters), Routledge 2014.

Hood C., Peters B. G. (eds.), *The Rewards at the Top: A Comparative Study of High Public Office*, Sage, London 1994.

Institute of Public Administration, “Report on Pay and Benefits Research Study for the Association of Higher Civil and Public Servants”, May 2017.

Institut za javnu upravu, *Izveštaj o platama i nagrađivanju za Udruženje visokih državnih i javnih službenika*, 2017.

Kavran D., *Nauka o upravljanju, organizacija, kadrovi, rukovodjenje*, Naučna knjiga, Beograd, 1991.

Ketelaar A., Manning N., Turkisch E., “Performance Based Arrangements for Senior Civil Servants – OECD Experiences”, *OECD Working Paper on Public Governance*, 5/2007.

Knezevic Bojovic A., Radevic R., “Free Access to Public Information”, in: *Integrity and Good Governance in the Western Balkans*, (eds. A. Rabrenovic, A. Knezevic Bojovic), Regional School of Public Administration – ReSPA, Danilovgrad 2018, 195–247.

Knežević Bojović A., „Slobodan pristup informacijama od javnog značaja” u: *Pravni mehanizmi sprečavanja korupcije u Jugoistočnoj Evropi*, (ur. A. Rabrenović), Institut za uporedno pravo, Beograd 2013, 123–142.

Kokkini-Iatridou D., “Some Methodological Aspects of Comparative Law”, *Netherlands International Law Review*, 1986, 166–167.

Kuhlmann S., Wollmann H., *Introduction to Comparative Public Administration*, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton 2014.

Lazarević M., Kosmina K., Bajić D., *Kvalitetnom politikom zadržavanja kadrova do održive integracije Srbije u Evropsku uniju*, Centar za evropske politike, Beograd 2017.

Lodge M., “Rewards at the Top in UK central Government”, in: *Rewards for high Public Office in Europe and North America* (eds. B. Marleen, P. B. Peters), Routledge 2012.

Lucifora C., Meurs D., “The Public Sector Pay Gap in France, Great Britain and Italy”, *IZA Discussion Paper*, 2041/2004.

Makinson J., *Incentives for Change: Rewarding Performance in National Government Networks*. Public Services Productivity Panel, HM Treasury, London 2000.

Marković R., *Upravno pravo – opšti deo*, Beograd 2002.

Meyer-Sahling J., "Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession", *Sigma Papers*, 44/2009, OECD Publishing.

O'Malley E, Murphy G, "RHPOs in Ireland, Ratcheting Pay in the Public Sector", in: *Rewards for the High Public Office in Europe and North America* (eds. M. Brans, G.B. Peters), Routledge, London and New York 2012.

O'Riordan J., "A Review of the Civil Service Grading and Pay System", *CPMR Discussion Paper*.

Odeljenje za međunarodni razvoj, Svetska banka, *Državna uprava Republike Srbije: analiza sistema plata i nagrađivanja*, DFID, 2004.

Odeljenje za razvoj Velike Britanije i Svetska banka, *Državna uprava Republike Srbije: analiza sistema plata i nagrađivanja*, Beograd 2004.

OECD, *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, 2005.

OECD, *The Public Sector Salary System in Slovenia*, *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, 2012, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167551-en>.

OECD, „The State of Public Service, Preliminary findings based on a first analysis of the results of the 2006 surveys on Strategic Human Resource Management and Comparison of Employment in the Public Domain“, *Paper for discussion at the Public Employment and Management Working Party (PEMWP)*, 2006.

PLSRAMBOLL, Civil Service Agency Romania, "Civil Service Pay in Denmark, France, Hungary, Poland and United Kingdom", Management Phare Project RO.01.06.04.

Pollitt C, Bouckaert G, *Public Management Reform – A Comparative Analysis*, Oxford University Press 1999.

Personalestyrelsen, *Motivation in the Danish central government sector – Impetus for growth and innovation*, report on survey undertaken for the Danish Ministry of Finance, Copenhagen 2001.

Peters B.G, Brans M, "Conclusion – Choosing Public Sector Rewards", in: *Rewards for high Public Office in Europe and North America* (eds. B. Marleen, P.B. Peters), Routledge 2012.

Price Water House Coopers, „Primeri dobre prakse upravljanja ljudskim resursima iz privatnog sektora“, materijal razvijen na GGF projektu 2016. godine.

Projekat „Modernizacija upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi u BiH“, *Finalni izveštaj*, Sarajevo 2016.

Rabrenovic A., *Financial Accountability as a Condition for EU Membership*, Institute for comparative law, Belgrade 2009.



- Rabrenović A, "Civil Service Pay Reform in Southeast Europe: Creating Incentives for Performance", in: *Contemporary Issues in Public Policy and Administrative Organization in South East Europe* (eds. M. Vintar, P Pevcin), University of Ljubljana, 2009, 294–213.
- Rabrenović A., "Integracija državne uprave Srbije u Evropski upravni prostor", u: *Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije* (ur. D. Dimitrijević, B. Miljuš), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Institut za uporedno pravo, Hans Zajdel Fondacija, Beograd 2010, 255–267.
- Rabrenović A., „Osnovni elementi pravnog položaja državnih službenika Savezne Republike Nemačke – Veberova birokratija u novom ruhu?“, u: *Uvod u pravo Nemačke*, (ur. M. Vasiljević, V. Čolović ), Beograd 2011, 224–240.
- Rabrenović A., Ahmetović D., „Razvoj sistema ocene rada državnih službenika u Bosni i Hercegovini – od tradicionalnog ka savremenom modelu ocenjivanja“, u: *Pravo zemalja u regionu* (ur. V. Čolović), 2012, 145–157.
- Rabrenović A., „Sistemi plata i nagrađivanja državnih službenika u zemljama Zapadnog Balkana u vreme ekonomske krize“, *Strani pravni život*, 2/2014, 23–36.
- Rabrenović A., „Mere fiskalne konsolidacije u javnoj upravi zemalja EU“, *Pravni život*, 10/2015, 173–185.
- Rabrenović A., Vljaković V., Ahmetović D., „Analitička procjena radnih mjesta“, u: Virant G. et al, *Upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj službi*, TT concept, Sarajevo 2015, 73–86.
- Rabrenović A., Radević R., „Granice prava na slobodan pristup informacijama u sektoru bezbednosti – primer Crne Gore“, *Strani pravni život*, 3/2016, 23–38.
- Rainey H.G., Kellough E., „Civil Service Reform and Incentives in the Public Service“, in *The Future of Merit, Twenty Years after the Civil Service Reform Act*, (eds. James P. Pfiffner, Douglas A. Brook), Washington DC 2000.
- Rees H., Shah A.; "Public-Private sector wage differentials in the UK", The Manchester School, LXIII, 1995, 52–68.
- Reichard C., Rober M., „Inertia of Education and Recruitment in the German Civil Service“, treći rad predstavljen na konferenciji EGPA u Tuluzu, 8–10.9.2010.
- Reinberg P., "Salary Systems and Performance Related Pay", rad pripremljen za radionicu o izgradnji profesionalne državne uprave, Priština jun 2008.
- Review Body on Senior Salaries, *Fortieth Annual Report on Senior Salaries*, 2018.
- F.F. Ridley, "New Public Management in Europe: Comparative perspectives", *Public Policy and Administration* Volume 11, No. 1 Spring 1996, 16–29.
- Riksdag, "Report from the Committee on Finance", *Staten som arbetsgivare*, 2005/06:FiU18.

Sahling J. M., "Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession", *SIGMA Papers*, No. 44, 2009, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>

Sahling J. M., "Civil Service Professionalism in the Western Balkans", *SIGMA paper*, No. 48, Paris 2012.

SIGMA/OECD, *Principles of Public Administration*, OECD publishing, Paris 2014.

SIGMA/OECD, *Methodological Framework for the Principles of Public Administration*, OECD publishing, Paris 2017.

SIGMA/OECD, Monitoring Report 2017, "Bosnia and Hercegovina", OECD publishing, Paris 2017.

SIGMA/OECD, Monitoring Report "The Principles of Public Administration, Serbia November 2017", OECD Publishing, Paris 2017.

Šunderić B., *Normativna uređenost radnopravnog položaja zaposlenih u savezanim organima vlasti*, Institut za uporedno pravo, Beograd 1998.

Tomić Z. R., *Opšte upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Službeni glasnik, Beograd 2009<sup>5</sup>.

Verheijen, A. J. G., *Administrative Capacity Development: A Race against Time?*, WRR Scientific Council for Government Policy Working Documents, W 107, The Hague 2000.

Vlatković M., „Javni službenik u vršenju javne službe“, *Radno i socijalno pravo*, 1–6/2005, 203–225.

Vukašinović Radojičić Z., *Evropski službenički sistemi*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd 2013.

Weber M., *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, University of California Press, Berkeley 1978.

The World Bank, "Pay Flexibility in the Civil Service", World Bank, Washington DC 2013.

The World Bank, "Poland: Reforming Government Pay Setting Practices", Izveštaj br. ACS4446, jun 2013.

The World Bank, *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*, Washington DC 2003.

## 2. Studije, izveštaji i izvori sa interneta

Agencija za kolektivno pregovaranje u javnom sektoru, bruto plate po glavi stanovnika u javnoj upravi i privatnom sektoru 2005–2017, [https://www.aranagenzia.it/attachments/article/5614/Retribuzioni%20medie%20PA%20e%20Settore%20Privato\\_](https://www.aranagenzia.it/attachments/article/5614/Retribuzioni%20medie%20PA%20e%20Settore%20Privato_)

*serie%202000-2016%20(SEC%20 2010)\_agg%20apr%202017\_SITO.pdf*

Aplikacija “Portal za plate”, <http://www.pportal.gov.si>

ARAN, Retribuzioni medie nella pubblica amministrazione 2016, <https://www.aranagenzia.it/statistiche-e-pubblicazioni/datistatistici.html#RETRIBUZIONI%20MEDIE%20PRO-CAPITE%20NELLA%20PA%20PER%20TIPOLOGIA%20DI%20PERSONALE>

Civil Service Department, Chancellery of the Prime Minister, “Civil Service Corps in Poland”, <http://www.premier.gov.pl/en/>, 2011

Demmke c., Linke U., “Who’s a National and Who’s a European? Exercising Public Power and the Legitimacy of Art. 39 4 EC in the 21<sup>st</sup> Century”, *Eipascope* 2003/2, [http://aei.pitt.edu/810/1/scop2003\\_2\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/810/1/scop2003_2_1.pdf)

Eurostat, *Public Employment - France*, 8.1.2018, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public\\_employment\\_-\\_France&oldid=369054](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_France&oldid=369054)

Eurostat, *Public Employment – Sweden*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public\\_employment\\_-\\_Sweden&oldid=267624](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Public_employment_-_Sweden&oldid=267624)

Gagliardi B., “The Legal Status of Italian Civil Servants, power point presentation”, Power Point presentation, <http://www.verenigingambtenaarenrecht.nl/uploads/gagliardi.pdf>

Hegel, G.W.F., *Philosophy of Right*, <https://www.marxists.org/reference/archive/hegel/works/pr/philosophy-of-right.pdf>

Institute for Government, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/grade-structures-civil-service>

Ministarstvo za javnu upravo, *Otvoreni podaci Slovenije*, <https://podatki.gov.si>, [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA\\_UPRAVA/DPJS/Analize/Pogledi/Mesecni\\_pogledi\\_februar\\_2019.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/DPJS/Analize/Pogledi/Mesecni_pogledi_februar_2019.pdf)

Ministarstvo za reformu i javne račune, „Godišnji izveštaj o javnoj službi, politika i praksa ljudskih resursa, činjenice i cifre”, Generalni direktorat za upravu i javnu službu, 2018. (Ministre de l’Action et des Comptes publics, *Rapport annuel sur l’état de la fonction publique, Politiques et pratiques de ressources humaines*, Direction général de l’administration et de la fonction publique, 2018), <https://www.fonction-publique.gouv.fr/rapport-annuel-edition-2018>

Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany, “The Public Service of Germany”, 2000, [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)

Ministry of Interior of the Federal Republic of Germany, *The Public Service of Germany, attractive and modern employer*, 2014, [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)

Office for National Statistics, *Civil Service Statistics, UK: 2018 The Website – Understanding the Civil Service*, [https://www.civilservant.org.uk/information-grades\\_and\\_roles.html](https://www.civilservant.org.uk/information-grades_and_roles.html)

OECD, *Human Resources Management Country Profiles - France*, OECD 2012, <https://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20France.pdf>

OECD, *Human Resources Management Country Profiles - Germany*, OECD, 2012, <https://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Profile%20-%20Germany.pdf>

OECD, *Public Sector Compensation in Times of Austerity*, OECD publishing, Paris 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177758-en>

Office for National Statistics, *Civil Service Statistics*, UK: 2018; veb-sajt Vlade Velike Britanije, <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office>

Popović S., Popović J., „Izmjene zakonodavstva sa ciljem povećanja plata u RS”, prezentacija, <http://www.vladars.net/sr-SP/Cyrl/Vlada/Ministarstva/mf/Documents/Izmjene%20zakonodavstva%20sa%20ciljem%20povećanja%20plata%20y%20PC.pdf>

Reid V. G., Orac J., *Human Resource Management Issues in ECA Countries*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/ACSRCourse2007/Session%201/PublicEmployPay-IssuesECA.pdf>

SIAPS, Systeme d'information sur les agents des services publics, veb-sajt Nacionalnog instituta za statistiku i ekonomske studije, <https://www.insee.fr/fr/information/2044926>

SIGMA working paper, *Can Civil Service Reforms Last? The European Union's 5<sup>th</sup> Enlargement and Future Policy Orientations*, [http://www.rcpar.org/mediaupload/publications/2010/2010031\\_1\\_SIGMA\\_can\\_reforms\\_last.pdf](http://www.rcpar.org/mediaupload/publications/2010/2010031_1_SIGMA_can_reforms_last.pdf)

The Website – Understanding the Civil Service, which provides a thorough introduction to the duties, responsibilities and working practices of Whitehall officials, [https://www.civilservant.org.uk/information-grades\\_and\\_roles.html](https://www.civilservant.org.uk/information-grades_and_roles.html)

Weber T. et al, *Germany – Reporting the remuneration of national civil servants for A65 purposes*, [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/6939681/9010625/Handbuch\\_Art65\\_1\\_4.pdf/83620cb0-5a63-4ad6-8075-c32a0af550c1](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/6939681/9010625/Handbuch_Art65_1_4.pdf/83620cb0-5a63-4ad6-8075-c32a0af550c1)

### 3. Pravni izvori

#### 3.1. Ujedinjene nacije, Savet Evrope i Evropska unija

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima koju je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija 10. decembra 1948. godine.

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ICESCR).

Savet Evrope, Rezolucija (97) 24 o Dvadeset vodećih principa u borbi protiv korupcije, koju je Komitet ministara usvojio 6. novembra 1997.

Savet Evrope, Preporuka R (2000) 6 Komiteta ministara država članica o statusu državnih službenika u Evropi, koju je Komitet ministara usvojio 24. februara 2000. godine, na 699. sastanku zamenika ministara.

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije, 2003.

The Lisbon Treaty, *Official Journal of the EU C 306*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=ENweb stranica?>

Directive 2013/37/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 amending.

Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information Text with EEA relevance *OJ L 175*, 27.6.2013, 1–8.

### 3.2. Pravni izvori analiziranih zemalja

#### *Nemačka*

Federalni zakon o državnim službenicima (*Bundesbeamtengesetz*) od 5.2.2009, *BGBI. I*, 160, Federalni zakon, *Službeni glasnik I*, 2232.

Savezni zakon o platama državnih službenika (*Bundesbesoldungsgesetz BBesG*), 19.6.2009, *Službeni list I*, 1434, poslednji put izmenjena članom 4 Zakona od 29.11.2018, *BGBI. I*, 2232.

#### *Austrija*

Zakon o zaposlenima na osnovu ugovora (Gesamte Rechtsvorschrift für Vertragsbedienstetengesetz 1948, Fassung vom 05.09.2019; Bundesgesetz vom 17. März 1948 über das Dienst- und Besoldungsrecht der Vertragsbediensteten des Bundes (Vertragsbedienstetengesetz 1948 – VBG). StF: *BGBI. Nr. 86/1948* (NR: GP V RV 544 AB 552 S. 78. BR: S. 30)

Zakon o platama državnih službenika (Gesamte Rechtsvorschrift für Gehaltsgesetz 1956, Fassung vom 05.09.2019, Bundesgesetz vom 29. Feber 1956 über die Bezüge der Bundesbeamten (Gehaltsgesetz 1956 – GehG) StF: *BGBI. Nr. 54/1956* (NR: GP VII RV 737 AB 759 S. 94. BR: S. 114)

Zakon o državnim službenicima – Gesamte Rechtsvorschrift für Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979, Fassung vom 05.09.2019; Bundesgesetz vom 27. Juni 1979 über das Dienstrecht der Beamten (Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 – BDG 1979) StF, *BGBI. Nr. 333/1979* (NR: GP XV RV 11 AB 32 S. 4. BR: S. 387)

Aneks 1 Zakona o državnim službenicima.



*Francuska*

Zakon br. 83–643 od 13.7.1983. o pravima i dužnostima državnih službenika, konsolidovan tekst od 12. jula 2019 ( *Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Loi dite loi Le Pors. Version consolidée au 12 juillet 2019, [http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000504704&fastPos=4&fastReqId=297666419&categorieLien=cid&oldAction=rech\\_Texte#LEGLARTI000022447018](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000504704&fastPos=4&fastReqId=297666419&categorieLien=cid&oldAction=rech_Texte#LEGLARTI000022447018)*)

Uredba br. 48–1108 od 10. jula 1948. o hijerarhijskom raspoređivanju zaposlenih u javnom sektoru na koje se primenjuje opšti režim penzijskog osiguranja, konsolidovan tekst 21.8.2019. (*Décret n°48-1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'Etat relevant du régime général des retraites. Version consolidée au 21 août 2019*)

Uredba br. 85–1148 od 24.10.1985. o državnim službenicima i vojnim licima, zaposlenima u teritorijalnim jedinicama i zdravstvenim službama, konsolidovana verzija od 21.8.2019. (*Décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation, version consolidée au 21 août 2019, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006064738&dateTexte=20190821>*)

*Velika Britanija*

Praktično uputstvo o platama visokih rukovodećih državnih službenika za 2018–2019. godinu (*Practitioner Guidance on SCS Pay Award for 2018–2019*)

Uputstvo Ministarstva finansija o platama državnih službenika za 2018–2019. Godinu, (*HM Treasury, Civil Service Pay Guidance 2018–2019, <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-pay-guidance-2018-to-2019>*).

*Republika Irska*

Zakon o upravljanju i zapošljavanju u javnoj službi (*Public Service Management Recruitment and Appointments*) Act 2004, No. 33/2004.

Zakon o državnim službenicima (Civil Service Regulation Act, No. 46/1956; Civil Service Regulation (Amendment) Act 2005, No. 18/2005).

Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2009.

Financial Emergency Measures in the Public Interest (No. 2) Act 2009.

Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2013.

Financial Emergency Measures in the Public Interest Act 2015.

Zakon o platama i penzijama u javnoj službi (Public Service and Pension Act 2017, No. 34/2017).

Department of Public Expenditure and Reform, Circular Title: Application of 1 January 2018 Pay Adjustments and Related Measures, No. 22/2017.

Department of Public Expenditure and Reform, Circular Title: Application of 1 January 2019 Pay Adjustments for civil servants earning up to and including 30.000 EUR, No. 20/2018.

### *Švedska*

Zakon o zaštiti zapošljavanja, *Službeni glasnik Švedske*, br. 80/1982, 510/1984, 1008/1984, 428/1989, 963/1989, 1537/1990, 718/1993, 1496/1993, 1685/1994, 1424/1996, 298/2001, 195/2002, 439/2006, 391/2007, 759/2015, 248/2016, 1271/2016.

Zakon o javnom zapošljavanju, *Službeni glasnik Švedske*, br. 260/1994, 297/2003

### *Italija*

Uredba o opštim pravilima o organizaciji rada zaposlenih u javnoj upravi, *Službeni list*, br. 105, od 9.5.2001. (*Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Gazzetta Ufficiale No. 106 del 9 maggio 2001*)

Zakon br. 124/2015, o reformi javne uprave, poznat pod nazivom *Legge Madia*.

Nacionalni kolektivni ugovor o radu (*Contratto collettivo nazionale – CCNL*)

Kolektivni ugovor o radu (*Contratto collettivo nazionale di lavoro*).

### *Poljska*

Zakon o državnim službenicima Poljske, *Službeni glasnik Republike Poljske*, br. 227/2008, sa pratećim izmenama i dopunama.

Ukaz predsednika Vlade o pravilima za pripremu opisa radnih mesta i proceni radnih mesta u državnoj upravi, *Službeni glasnik Republike Poljske*, br. 5/2011, 724/2015.

Uredba Vlade o službeničkim radnim mestima, potrebnim kvalifikacijama i stručnoj spremi, koeficijentima za određivanje plate i detaljnim pravilima za utvrđivanje drugih vrsta beneficija državnih službenika, *Službeni glasnik Republike Poljske*, br. 125/2016, zajedno sa pratećim aneksima br. 1,2,3,4.

*Slovenija*

Zakon o javnim službenicima (*Zakon o javnih uslužbencih*), *Službeni list Republike Slovenije*, br. 56/02, 63/07 – prečišćen tekst, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF

Zakon o državnoj upravi (*Zakon o državni upravi*), *Službeni list Republike Slovenije*, br. 113/05 – prečišćen tekst, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS – F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 i 51/16.

Kolektivni ugovor o metodi za utvrđivanje orijentacionih radnih mesta i zvanja u platne razrede, *Službeni list Republike Slovenije*, br. 57/08.

Kolektivni ugovor za državnu upravu, upravu pravosudnih organa i lokalnu samoupravu – tarifni kodovi, *Službeni list RS*, br. 60/08, 106/15, 51/16, 46/17, 58/17 – ispr. i 80/18.

Uredba o napredovanju državnih službenika u zvanja, *Službeni list RS*, br. 98/08, 16/09, 19/10 i 24/19.

Zakon o sistemu plata u javnom sektoru (*Zakon o o sistemu plač v javnem sektorju*), *Službeni list Republike Slovenije*, br. 108/09 – prečišćen tekst, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18.

Zakon o radnim odnosima (*Zakon o delovnih razmerjih*), *Službeni list Republike Slovenije*, br. 21/2013.

Pravilnik o metodi za analizu podataka o platama, drugim primanjima i broju zaposlenih u javnom sektoru, *Službeni list RS*, br. 28/14, 52/14.

*Bosna i Hercegovina**Državni nivo BiH*

Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, *Službeni glasnik BiH*, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17.

Zakon o radu u institucijama BiH, *Službeni glasnik BiH*, br. 26/2004, 7/2005, 48/2005 i 60/2010.

Zakon o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, br. 50/2008, 35/2009, 75/2009, 32/2012, 42/2012, 50/2012, 32/2013, 87/2013, 75/2015, 88/2015, 16/2016, 94/2016 i 25/2018.

Odluka o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik Bosne i Hercegovine*, br. 30/2013.

Odluka o usvajanju Politike plaća i naknada u institucijama BiH za period 2019–2020. godine, *Službeni glasnik BiH*, br. 53/2018.

Vijeće ministara BiH, Metodologija za raspoređivanje zaposlenog unutar platnog razreda, VM, br. 235/11, 26.9.2011.

Vijeće ministara BiH, Odluka o visini osnovice za obračun plaće zaposlenima u institucijama BiH za 2019. godinu, VM, br. 137/18 od 18. jula 2018. Godine.

### *Federacija BiH*

Zakon o državnoj službi u FBiH, *Službene novine Federacije BiH*, br. 29/2003, 23/2004, 39/2004, 54/2004, 67/2005, 8/2006, 4/2012.

Uredba o poslovima iz osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici, uvjetima za vršenje tih poslova i ostvarivanju prava iz radnog odnosa, *Službene novine Federacije BiH*, br. 35/04.

Zakon o plaćama i naknadama u organima vlasti FBiH, *Službene novine Federacije BiH*, br. 45/2010, 111/2012 i 20/2017.

Zakon o državnim službenicima u tijelima državne službe u Županiji Zapadnohercegovačkoj, *Narodne novine Županije Zapadnohercegovačke*, br. 16/2008.

Zakon o platama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije BiH*, br. 45/10.

Odluka Ustavnog suda FBiH br. U-27/09 od 22. februara 2011.

Zakon o državnim službenicima u tijelima državne službe u Županiji Posavskoj, *Narodne novine Županije Posavske*, br. 7/10, 9/13, 11/13 i 2/14.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima u organima državne službe Unsko-sanskog kantona, *Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona*, br. 5/2012.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima u tijelima državne službe u Hercegbosanskoj županiji, *Narodne novine Hercegbosanske županije*, br. 1/14 i 5/16.

Zakon o državnoj službi u Kantonu Sarajevo, *Službene novine kantona Sarajevo*, br. 31/16.

Zakon o državnoj službi u Tuzlanskom kantonu, *Službene novine TK*, br. 7/17 i 10/17.

Zakon o državnoj službi u Bosansko-podrinjskom kantonu, *Službene novine BPK*, br. 3/18.  
Sporazum o osnovici za obračun plata za fiskalnu 2019. godinu za državne službenike i nameštenike u organima državne službe i javnim ustanovama na nivou FBiH, *Službene novine FBiH*, br. 103/2018.

*Republika Srpska*

Zakon o platama zaposlenih u organima Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 118/07, 116/09, 1/11, 1/12.

Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 118/2008, 117/2011, 2037/2012 i 57/2016.

Uredba o kategorijama državnih službenika, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 18/2009, 131/2010.

Zakon o platama zaposlenih u organima uprave Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 66/2018.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 66/2018.

Zakon o platama zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 66/2018.

Oduka o najnižoj plati, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 120/2018

Zakon o platama zaposlenih u oblasti prosvete i kulture Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 66/2018.

Zakon o platama zaposlenih u javnim službama Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 66/2018.

Zakon o platama zaposlenih u institucijama pravosuđa Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 66/2018.

Zakon o platama zaposlenih lica u javnim ustanovama u oblasti zdravstva Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 66/2018.

Zakon o platama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 66/2018.

*Srbija*

Zakon o državnim službenicima, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018.

Uredba o razvrstavanju radnih mesta i merilima za opis radnih mesta državnih službenika, *Službeni glasnik RS*, br. 117/2005, 108/2008, 109/2009, 95/2010, 117/2012, 84/2014, 132/2014, 28/2015, 102/2015, 16/2018, 2/2019, 4/2019, 26/2019, 42/2019.

Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, *Službeni glasnik RS*, br. 62/2006, 63/2006, 115/2006, 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014 i 95/2018.



Zakon o uređenju sudova, *Službeni glasnik RS*, br. 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 – dr. zakon, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 101/13, 40/15 – dr. zakon, 106/15, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18 – US i 87/18.

Zakon o javnom tužilaštvu, *Službeni glasnik RS*, br. 116/08, 104/09, 101/10, 78/11 – dr. zakon, 101/11, 38/12 – US, 121/12, 101/13, 111/14 – US, 117/14, 106/15 i 63/16 – US.

Zakonom o privremenom smanjenju plata, odnosno zarada, neto naknada i drugih primanja u državnoj administraciji i javnom sektoru *Službeni glasnik RS*, br. 31/2009.

Zakon o umanjenju neto prihoda u javnom sektoru, *Službeni glasnik RS*, br. 108/2013. Zakon o ministarstvima, *Službeni glasnik RS*, br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 i 62/2017.

Zakon o privremenom uređivanju osnovica za obračun i isplatu plata, odnosno zarada i drugih stalnih primanja kod korisnika javnih sredstava, *Službeni glasnik RS*, br. 116/2014 i 95/2018.

Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, *Sl. glasnik RS*, br. 18/2016, 108/2016, 113/2017 i 95/2018.

Zakon o Nacionalnoj akademiji za javnu upravu, *Službeni glasnik RS*, br. 94/2017.

## REGISTAR POJMOVA

**Angestellten** - zaposleni u javnom sektoru Nemačke, uključuju zaposlene u zdravstvu i insitucijama socijalnog osiguranja.

**Arbeiter** – nameštenici u Nemačkoj; posebna kategorija zaposlenih koja obuhvata tehničko i pomoćno osoblje.

**Beamten** - državni službenici u Nemačkoj, koji donose odluke u javnom interesu i nadziru obavljanje upravnih poslova

**Civil servant** - u Velikoj Britaniji i Republici Irskoj, doslovno „civilni službenici“. Imaju obavezu da nepristrasno i profesionalno obavljaju poslove za koje su odgovorni. Profesionalnost i trajnost vršenja poslova u organima državne uprave su osnovna obeležja njihovog statusa.

**Državni službenik** - lice koje obavlja poslove u javnom interesu i koje ostvaruje zakonom garantovana prava i slobode građana (funkcionalno određenje). Funkcionalno određenje razlikuje se od zemlje do zemlje, u zavisnosti od toga šta se smatra poslovima koji se obavljaju u javnom interesu. U domaćoj upravnoj teoriji, ključni kriterijumi za određenje pojma državnog službenika su profesionalno, trajno i redovno vršenje upravnih poslova u organima državne uprave. U ovoj studiji pojam državnog službenika obuhvata lica koja obavljaju poslove od javnog interesa u organima državne uprave. Na taj način kombinuje se funkcionalno određenje državnog službenika (obavljanje poslova od javnog interesa) sa organizacionim određenjem (lica koja rade u organima državne uprave).

**Faktor dekompresije** - odgovarajuća razlika između najviše i najniže plate kojom se osigurava pravičnost sistema plata. Sigma u svom Metodološkom aneksu preporučuje da faktor dekompresije bude između 1 : 2 i 1 : 10, kako bi se obezbedila pravičnost sistema.

**Fond zarada** (*wage bill*) – ukupni rashodi za plate zaposlenih u organu uprave, državnoj upravi ili javnom sektoru.

**Metod klasifikacije radnih mesta** – metod razvrstavanja radnih mesta u kome se svaka kategorija radnog mesta najpre se opisuje u skladu s ključnim kriterijumima poslova koji se obavljaju u toj kategoriji (npr. nivo odgovornosti, nivo komunikacije, potrebne kvalifikacije i iskustvo, itd.), a konkretna radna mesta se raspoređuju u odgovarajuće kategorije na osnovu toga koliko blisko odgovaraju utvrđenim opštim opisima kategorije (platne grupe). Ovi uopšteni opisi obično sadrže upućivanje na

kriterijume kao što su složenost posla, vrste odluka koje se mogu doneti, opseg rukovodećih odgovornosti, znanje, iskustvo i veštine potrebne za svaku kategoriju, i sl.

**Metod bodovanja faktora** - podrazumeva odabir nekoliko faktora koji odlikuju sve važne elemente jedne kategorije radnih mesta (npr. odgovornost, odlučivanje, složenost i sl.). Bodovi se dodeljuju za svaki od utvrđenih faktora prema nivou koji najbolje odgovara poslovima na navedenom radnom mestu. Dodeljeni bodovi sabiraju se za svaki faktor da bi se dobio njihov ukupan broj za određeno radno mesto. Radna mesta se raspoređuju u kategorije na osnovu ukupnih bodova, u skladu s utvrđenim opsegom za svaku kategoriju. Prednost sistema bodovanja faktora je u tome što se može dokumentovati i ne može se lako zloupotrebiti.

**Nagrađivanje** – pojam koji uključuje sva novčana i nenovčana davanja, tj. sve beneficije koje zaposleni ima. U nagrađivanje uključujemo osnovnu platu, dodatke na platu, kao i nefinansijske motivacione mehanizme, kao što su, na primer, davanje povratnih informacija, prilike za učenje i razvoj, fleksibilno radno vreme, učešće u donošenju odluka, davanje priznanja itd.

**Plata državnog službenika** - novačana naknada za njegov/njen rad. Najčešće se sastoji od osnovne plate, koja je fiksna i dodataka na platu, koji mogu biti fiksni (npr. dodatak za godine radnog staža, dodatak za prevoz i sl.) ili varijabilni, što znači da mogu varirati od meseca do meseca. U varijabilni deo plate spadaju najčešće tzv. „bonusi”, tj. dodaci na platu na osnovu pokazanih rezultata rada.

**Princip pravičnosti sistema plata** ili **princip „ista plata za isti posao”** – neophodnost da poslovi koji imaju isti stepen odgovornosti i složenosti budu jednako plaćeni

**Princip transparentnosti sistema plata** – dostupnost informacija o platama i nagrađivanju državnih službenika javnosti.

**Princip kompetitivnosti** – neophodnost obezbeđivanja sličnog nivoa plate u državnoj upravi u odnosu na privatan sektor. Da bi državna uprava mogla da privuče i zadrži kadrove sa odgovarajućim znanjima, veštinama i motivacijom za obavljanje poslova, mora da ponudi odgovarajući nivo plate, koja će zadovoljiti potrebe njenih zaposlenih.

**Princip fiskalne održivosti** - neophodnost da ukupan iznos plata, tj. fond zarada, bude unutar budžetskih ograničenja, i da kao takav bude održiv i u budućnosti.