

# *Lokalna samouprava i lokalni službenički sustavi u Austriji i Finskoj*

*Ivan Koprić\**

Ukratko se opisuju glavne crte sustava lokalne samouprave u Austriji i Finskoj, kao i neki elementi njihovih lokalnih službeničkih sustava. Obradena su pitanja teritorijalne strukture, javnih poslova, političkih dužnosnika i profesionalnog upravnog osoblja, prihoda i rashoda lokalne samouprave, izdataka za osoblje, plaće i platni sustavi, sindikalno organiziranje u javnom sektoru, utjecaj sindikata na određivanje plaća i druga.

*Ključne riječi:* lokalna samouprava – Austrija, Finska, lokalni službenički sustav, plaće lokalnog osoblja, sindikati lokalnog upravnog osoblja

## 1. Austrija

Austrija je federacija sastavljena od devet zemalja (*Länder*): Wien, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Kärnten, Tirol, Salzburg, Burgenland i Vorarlberg.\*\* Na lokalnoj razini postoji 2.357 samoupravnih je-

---

\* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu te predsjednik Instituta za javnu upravu (full professor and head of the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, and president of the Institute of Public Administration, Zagreb, Croatia)

\*\* Tekst je nastao kao dio materijala u okviru projekta *Procjena sustava plaća i nagrađivanja u jedinicama lokalne samouprave i preporuke za reformu sustava* kojeg je nositelj bio In-

dinica s prosječno 3.400 stanovnika (ukupni broj stanovnika u Austriji je prema popisu stanovništva 2001. bio 8,032.926). Čak 599 jedinica ima manje od 1.000 stanovnika (25,4%), 1.290 jedinica ima između 1.000 i 3.000 stanovnika (54,7%), dok svega 8 jedinica ima preko 50.000 stanovnika. Ukupni broj naselja je 17.394, što znači da jedna samoupravna jedinica obuhvaća prosječno nešto preko 7 naselja (7,37). Beč ima dvostruki status zemlje i lokalne samoupravne jedinice, a sastoji se od 23 naselja.

Dakle, teritorijalna je struktura lokalne samouprave u Austriji dosta rascjepkana, s prevladavajuće malim ili srednje velikim jedinicama. To otvara puno prostora suradnji među jedinicama, koju potpomažu i savezna i zemaljske vlade. Najveći gradovi, njih 15, imaju ujedno status upravnog okruga (*Bezirk*) te se brinu i za obavljanje poslova državne uprave na okružnoj razini. Vrijedi napomenuti da je 1962. broj lokalnih jedinica bio gotovo 70% veći nego danas (3.999)!

Premda je lokalna samouprava u osnovnim crtama regulirana saveznim austrijskim Ustavom, preostala su pitanja ostavljena regulaciji pojedinih zemalja. Krug poslova lokalnih samoupravnih jedinica sastoji se od samoupravnih poslova, kao i poslova delegiranih sa savezne i zemaljske razine. Poreze mogu ubirati sve razine vlasti, savezna, zemaljska i lokalna, s tim da su neki porezi zajednički za sve tri razine (tj. one ih dijele među sobom). U strukturi lokalnih prihoda značajno mjesto imaju prihodi od zajedničkih poreza (29%), lokalni porezi (16%), itd. U ukupnim javnim rashodima lokalne vlasti sudjeluju s oko 17%, dok je udio zemalja oko 11,6%. Bruto društveni proizvod po stanovniku iznosio je 2002. oko 24.930 eura.

Lokalne samoupravne jedinice imaju sve zajedno oko 40.000 izabranih političkih dužnosnika, kao i oko 73.300 profesionalnih zaposlenika. Sam Beč krajem 1990-ih imao je dodatnih oko 67.000 zaposlenika. U lokalne se službenike ubrajaju i službenici socijalnih službi i zdravstva. Broj ljudi koje zapošljava savezna država se smanjuje – 1985. iznosio je oko 300.000, a u 2007. svega nešto preko 130.000. Broj lokalnih zaposlenika dugo je vremena rastao, tako da je 1990. bio 71.270, 1994. god. 79.200, itd.

Ukupni broj javnih službenika u Austriji je od 1989. do 1995. porastao čak 14%, što je vjerojatno jedan od čimbenika koji su izazvali novije reforme

koje se poduzimaju između ostaloga radi smanjenja javnog sektora. Noviji podaci Odjela za ekonomske i socijalne poslove Ujedinjenih naroda (UN DESA) i Europske unije govore da je u Austriji došlo do smanjenja broja zaposlenih na saveznoj razini (133.300; 35%), kao i na lokalnoj razini (70.400; 18%), dok je broj zaposlenih na zemaljskoj razini (uključuje Beč) porastao na 180.500 (47%) (izvještaj iz 2006.; ukupno je u javnoj upravi dakle zaposleno oko 384.000 ljudi; 1998. bilo ih je 525.000).

To je posljedica strukturnih promjena, kojima su određene kategorije zaposlenika izašle iz javnog sektora (telekomunikacije, željeznice, sveučilišta, muzeji i kazališta, itd.), a ne otpuštanja. Realno se zapošljavanje u javnom sektoru ipak blago povećava te su se personalni izdaci opće države u 2005. povećali 3,3%.

Zaposlenici javnog sektora, dakle i lokalni zaposlenici, dijele se u dvije grupe, slično kao i u Njemačkoj: na službenike imenovane na neodređeno vrijeme (*Beamte*) te na namještenike zaposlene na temelju ugovora koji se ravnaju po općim propisima o radu, odnosno propisima privatnog prava (*Vertragsbedienstete*). Službenici uživaju apsolutnu zaštitu od mogućnosti otpuštanja (*Pragmatisierung*).

Međutim, novijim reformama nastoji se i status javnih službenika približiti statusu zaposlenika u privatnom sektoru. U najmanju se ruku teži prijeći na ugovorni radni odnos. Najdalje se u tome otišlo u Vorarlbergu, a pokušava se i na saveznoj razini. Mirovine za lokalne službenike oduvijek su bile izjednačene s mirovinama u privatnom sektoru, za razliku od državnih i zemaljskih službenika koji su imali izdvojeni i bolji mirovinski status. No, i to se počinje mijenjati, posebno na zemaljskoj razini.

Upravna tijela u svim lokalnim jedinicama organizirana su slično te obično obuhvaćaju ured pročelnika municipalne uprave, financijski odjel, odjel za pravne poslove, odjel za prostorno planiranje i graditeljstvo, odjel za socijalne i kulturne djelatnosti. Na čelu čitavog upravnog aparata je rukovodeći službenik (pročelnik municipalne uprave, sekretar općine ili direktor gradske uprave) koji ima profesionalni status. Jedinice s manjim brojem zaposlenika nemaju upravni aparat diferenciran po odjelima.

Zakonska regulacija pravnog položaja lokalnih službenika u nadležnosti je zemalja. Premda one imaju razmjerno slične propise, koji pak, svi zajedno, slijede primjer saveznog zakonodavstva o službenicima savezne države, ipak postoji mnoštvo vrlo različitih službeničkih sustava za lokalne zaposlenike. Općenito se smatra da su uvjeti službe za službenike zemalja i lokalnih samoupravnih jedinica bolji od onih za službenike savezne države. Između različitih razina vlasti gotovo da i nema mobilnosti službenika.

Premda uvjete obavljanja službe formalno utvrđuje država (savezna, zemaljska, lokalna), ipak se svake godine pregovara o plaćama, i to na sve tri razine vlasti. Lokalne službenike predstavlja njihov sindikat (*Gewerkschaft der Gemeindenbediensteten*, GdG), koji ima oko 165.000 članova (članstvo je dobrovoljno, a članovi su i mnogi umirovljeni bivši zaposlenici lokalnih jedinica, tako da broj članova nadmašuje broj sada zaposlenih). U pregovorima se uzimaju u obzir inflacija, ekonomski rast, kretanje plaća u privatnom sektoru, kretanje produktivnosti u javnom sektoru, proračunska ograničenja, itd. Sporazumi o plaćama podložni su odobrenju parlamenta, kako bi se središnjem predstavničkom tijelu omogućilo da kontrolira ukupnu masu lokalnih plaća. No, parlament uvijek odobrava postignute sporazume. Od 2000. o plaćama se ne pregovara centralizirano, tako da sindikat lokalnih službenika mora pregovarati praktično sa svakom lokalnom jedinicom. Pritom polazi od razine plaća postignute za zaposlenike zemaljske uprave. Manje lokalne jedinice uglavnom i bez pravih pregovora pristaju na uvjete plaća postignute za prvi veći grad.

Službenici se klasificiraju u četiri skupine prema stupnju obrazovanja: sa sveučilišnim studijem, sa završenom visokom školom, sa srednjom školom i dodatnim profesionalnim obrazovanjem te oni sa srednjom školom. S obzirom na to postoji i određena skala plaća. Troškovi za zaposlenike lokalnih jedinica kreću se oko 7.543 milijuna eura (uključivo zemaljske službenike), dok su troškovi za službenike središnje države oko 8.106 milijuna eura. U 2007. izdaci samo za zaposlenike lokalnih jedinica (bez Beča i bez zemaljskih službenika) iznosili su 1.895 milijuna eura odnosno nešto malo manje od 12% svih rashoda odnosnih lokalnih jedinica. Oni pored plaće obuhvaćaju i druge naknade, ovisno o tipu posla, kao i naknade za godišnji i božićni odmor, itd. Staž igra ulogu u dobivanju bolje plaće. Plaće službenika i namještenika s istim kvalifikacijskim stupnjem su podjednake. Službenici i namještenici pored 12 plaća dobivaju godišnje još dvije (dakle praktično 14).

## 2. Finska

Finska je visoko decentralizirana unitarna država s tri razine vlasti: središnjom, regionalnom i lokalnom. Regionalna razina tek se u novije vrijeme nastoji formirati kao samoupravna, tako da praktično glavnu ulogu igraju središnja država i lokalne samoupravne jedinice. Broj stanovnika je oko 5,2 milijuna, a broj lokalnih jedinica (*kunta*) 431. Prosječni broj stanovni-

ka u jednoj lokalnoj jedinici nešto je preko 12.000. Svega osamdesetak općina ima manje od 2.000 stanovnika, dok su najbrojnije općine u kategoriji između 2 i 6 tisuća stanovnika (oko 40%). Više od 100.000 stanovnika ima 6 općina.

Poslovi lokalnih jedinica vrlo su značajni te je za njihovo obavljanje potreban velik financijski i ljudski (službenički) kapacitet. Riječ je ponajprije o zdravstvu, socijalnoj skrbi, obrazovanju, skrbi za djecu i starije osobe, održavanju i izgradnji infrastrukture, opskrbi vodom i različitim oblicima energije, zbrinjavanju otpada i zaštiti okoliša, itd. Premda su lokalne jedinice razmjerno velike (spadaju u red srednjih po veličini europskih jedinica), one ipak nemaju dovoljno kapaciteta da same obavljaju tako značajne poslove. Zato je vrlo izražena kultura međuopćinske suradnje. Prvi čvršći organizacijski oblik suradnje s posebnom pravnom osobnošću osnovan je još 1930., a danas takvih tijela ima 203, najviše u području organizacije zdravstva, obrazovanja i socijalne skrbi.

Broj vijećnika izabranih na lokalnim izborima je razmjerno mali i kreće se na razini od oko 4.500. S druge strane, općine i zajednička tijela zapošljavaju oko 422.000 ljudi, što predstavlja više nego dvostruko povećanje u zadnjih tridesetak godina. Najviše zaposlenih ima Grad Helsinki, oko 36.000. Središnja država zapošljava samo 124.000 ljudi (upravo je tu došlo do znatnog pada zaposlenih, jer je središnja država još 1988. zapošljavala preko 215.000 ljudi). Općine od toga zapošljavaju 306.000, a zajednička tijela 116.000 ljudi. U privatnom je sektoru zaposleno oko 1,552.000 ljudi.

U strukturi lokalnih službenika veći dio pripada službenicima u različitim zdravstvenim (30,9%), socijalnim (25,7%), obrazovnim i kulturnim (26,8) te drugim ustanovama. Svega 4,4% zaposleno je na javnim radovima i planiranju, a dodatnih 4,5% u komunalnim službama. Samo 1,7% zaposlenih bavi se tzv. javnim redom, a daljnjih 3,7% općom administracijom. Stalno je zaposlenih 350.000, dok su drugi zaposleni na određeno vrijeme ili u drugim, fleksibilnijim pravnim aranžmanima. Čak 78% čine žene, a ½ čine osobe s visokim obrazovanjem. Od toga 15% ima sveučilišni stupanj, a 11% stupanj prvostupnika. Daljnjih 23% ima najniži visokoobrazovni (tzv. treći) stupanj. Srednju školu ima 39% lokalnih zaposlenika, a 12% ima samo osnovnu školu. Prosječna je dob visoka, iznosi 50 godina, što znači da će se jedna trećina zaposlenika promijeniti do kraja desetljeća. Osobe koje nemaju finsko državljanstvo mogu se zaposliti u lokalnoj službi.

U strukturi lokalnih rashoda čak 53% čine personalni izdaci. Ukupno je riječ o oko 17 milijardi eura, od čega 13 milijardi otpada na plaće, a ostatak

na druge personalne troškove. Prosječni trošak za jednog lokalnog zaposlenika na neodređeno vrijeme iznosio je 2005. oko 40.000 eura.

Lokalni upravni aparat najčešće vodi općinski odnosno gradski menadžer, kao profesionalni zaposlenik lokalne jedinice, premda je zakonom omogućeno da ga vodi politički imenovani načelnik (čl. 24/1. Zakona o lokalnoj samoupravi). Gotovo 70% tih menadžera potkraj 1990-ih bili su članovi političkih partija, što je bio najviši postotak za slična mjesta u čitavoj Europi. Nakon 2003. niti jedan voditelj upravnog aparata nije politički imenovan, premda je stupanj politizacije formalno profesionalnog menadžerskog mjesta i dalje vrlo visok.

Lokalni službenici kao zaposlenici kojih se status ravna po pravilima javnog prava (*viranhaltija*) regulirani su Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 1995. (čl. 44.–49.; noveliran i kasnije, zadnja novela 2006.; Službeni list Finske – *Suomen Säädoskokoelma* br. 365/1995. etc.) te Zakonom o zaštiti statusa lokalnih službenika iz 1996. (noveliran 2003.), kolektivnim ugovorima i posebnim lokalnim propisima o pojedinim javnim službama. Njih je otprilike pola među lokalnim zaposlenicima, dok drugu polovinu čine lokalni zaposlenici kojih se status ravna po pravilima ugovora o radu privatnog prava (Zakon o ugovorima o radu iz 2001.). Novelom Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2003. omogućeno je da se pod određenim uvjetima statusni radni odnos javnog prava u lokalnoj samoupravi »prevede« u ugovorni radni odnos s lokalnom jedinicom (čl. 46.; *Suomen Säädoskokoelma* br. 305/2003.).

Platni sustav, radno vrijeme, godišnji odmori, mirovinsko osiguranje i druga pitanja reguliraju se ponajprije kolektivnim ugovorima (čl. 49. Zakona o lokalnoj samoupravi), s tim da svaka lokalna jedinica ili zajedničko tijelo može zaključiti i svoj sporazum s vlastitim zaposlenicima. Od 1993. primjećuje se trend decentralizacije u vođenju pregovora, tako da lokalne jedinice i zajednička lokalna tijela imaju sve veću ulogu u pregovorima.

Pregovori se vode i nacionalni kolektivni ugovori zaključuju između Komisije lokalnih poslodavaca (KT) i glavnih organizacija lokalnih zaposlenika – Sindikata lokalnih zaposlenika, Pregovaračke organizacije za službenike javnog sektora (JUKO), Pregovaračke organizacije namještenika (TNJ) te Konfederacije zaposlenika u tehničkim strukama i strukama temeljnih službi (KTN). Prostor pregovaranja za javne je službenike vrlo širok, gotovo kao u privatnom sektoru. Oko 90% lokalnih zaposlenika uključeno je u članstvo sindikata.

Glavni instrument vođenja nacionalne politike plaća nekoliko zadnjih desetljeća jesu sporazumi o politici dohodaka koje zaključuju konfederacije

poslodavaca, konfederacije zaposlenika i vlada. Njima se određuju opći okviri rasta plaća, socijalnih davanja i poreza na dohodak. Oni predstavljaju vrlo uspješan instrument očuvanja socijalnog mira i ekonomske stabilnosti.

Podaci o plaćama su javni, a čitav platni sustav utemeljen na klasifikaciji radnih mjesta i poslova uz ocjenjivanje rezultata rada službenika. Za oko 70% osoblja vrijedi Opći kolektivni ugovor, dok neke struke imaju sektorske kolektivne ugovore (nastavnici, liječnici, tehničko osoblje te osoblje plaćeno po satu rada). U vrijeme primjene kolektivnih ugovora za razdoblje 2005.–2007. (16. veljače 2005. – 30. rujna 2007.), koji su bili sklopljeni u okviru jedinstvene nacionalne politike dohodaka, plaće su povećane dva puta, i to 1. ožujka 2005. te 1. lipnja 2006. za prosječno oko 7%. Uz to, za razdoblje 2003.–2007. primjenjivao se i Program razvoja sustava plaća na lokalnoj razini, kojeg je cilj bio poboljšanje radnog učinka te jačanje pozicije lokalnih jedinica na tržištu rada.

Ukupna prosječna plaća lokalnih zaposlenika na neodređeno vrijeme u 2005. iznosila je 2.407 eura mjesečno. Za zaposlenike koji su obuhvaćeni Općim kolektivnim ugovorom ona je iznosila 2.106, za službenike u obrazovanju 3.049, za tehničko osoblje 2.519, a za liječnike 5.649 eura mjesečno. Prosječna plaća svih zaposlenih iznosila je istodobno 2.492 eura, dok je u privatnom sektoru bila 2.570 eura. U državnoj upravi prosječna je plaća bila 2.692 eura, a prosječna plaća svih lokalnih zaposlenika (dakle ne samo onih zaposlenih na neodređeno vrijeme) 2.257 eura. Zanimljivo je dodati da su gradski menadžeri istodobno primali prosječno 7.068 eura bruto.

## LOCAL SELF-GOVERNMENT AND LOCAL PERSONNEL SYSTEM IN AUSTRIA AND FINLAND

### *Summary*

*The main features of local self-government system in Austria and Finland are shortly described, as well as certain elements of their local personnel systems. Issues of territorial organisation, public affairs, political functionaries and professional administrative personnel, revenues and expenses of local governments, expenses for personnel, salaries and remuneration system, public sector trade unions and their influence on salaries, and some others are covered.*

*Key words: local self-government – Austria, Finland, local personnel system, local salaries, unions of local servants and employees*