

# *Temeljni prijedlozi u povodu nove regulacije statusa lokalnih službenika u Hrvatskoj*

*Ivan Koprić \**

*Gordana Marčetić \*\**

*Helena Masarić \*\*\**

*Dragan Medvedović \*\*\*\**

UDK 35.08

352/353

Pregledni znanstveni rad

Primljeno 1.11. 2001.

Prihvaćeno 1.12. 2001.

Središnja vlast i uprava tijekom 1990-ih nisu pokazivale gotovo nikakvo zanimanje za položaj i kvalitetu službenika lokalnih samoupravnih jedinica. Zakonska regulacija statusa lokalnih službenika nije zadovoljavala niti najniže zahtjeve u pogledu izvjesnosti, određenosti i jednakosti. Sve se to odrazilo na duboku i razarajuću politizaciju, razvoj autoritarne upravne kulture i opadanje razine profesionalnosti i kvalitete lokalne samoupravne službe. Usprkos određenim normativnim intervencijama, nesredeno se normativno stanje nastavlja. Tijekom aktualnog procesa decentralizacije manjkavosti u normativnoj regulaciji statusa lokalnih službenika postajat će sve vidljivije. Također, postajat će sve kritičniji nedovoljan kapacitet lokalnih upravnih organa, naslijeđen iz prethodnog perioda, koji je posljedica, između ostaloga, i takve normativne nesredenosti. Predlaže se da središnja vlast i uprava

---

\* Dr. sc. Ivan Koprić, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

\*\* Gordana Marčetić, mlada asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

\*\*\* Helena Masarić, predstojnica Ureda Gradskog poglavarstva Grada Opatije

\*\*\*\* Dr. sc. Dragan Medvedović, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

preuzmu veći stupanj inicijative u razvoju personalne komponente lokalne samouprave, kao i sustavnu dugoročnu brigu o statusu i kvaliteti lokalnog upravnog osoblja. Obrazložu se prijedlozi za novu zakonsku regulativu u pogledu niza kritičnih pitanja pravnog statusa lokalnih službenika, od prijama u lokalnu službu, preko elemenata službeničkog sustava do nadzora i evidencija o lokalnim službenicima.

*Ključne riječi:* lokalna samouprava - Hrvatska, decentralizacija, lokalni službenici, lokalna samoupravna služba, službeničko pravo

## 1. Uvod<sup>1</sup>

Značenje kvalitetnog i motiviranog osoblja upravnih organizacija teorijski je utemeljeno i praktički prepoznato. Razvoj teorije organizacije više je puta na prvo mjesto stavljao pitanje ljudskog sastava organizacija, uključivši, naravno, i upravne organizacije. Naročito je proučavanje organizacijske kulture uputilo na kritično značenje ljudi, njihovih vrijednosti te stupnja motivacije i inicijative za uspješnost organizacije (Koprić, 1999a: 256 i dalje).

Povijesno gledajući, praktična nastojanja oko razvoja profesionalne uprave stajala su dugo vremena u opreci prema političkim koncepcijama o upravnoj službi kao jednostavnom javnom poslu koji može obavljati svatko. Naravno, pritom se pod pojmom svatko mislilo na vlastite političke ili osobne pristaše, simpatizere i glasače, kao u američkom sustavu plijena ili u engleskom sustavu patronaže. Nešto poslije, u Lenjinovom Sovjetskom Savezu slično se razmišljanje pojavilo u odnosu prema pripadnicima radničke klase i s njom pove-

<sup>1</sup> Temeljni policy prijedlozi prezentirani i obrazloženi u ovom radu nastali su tijekom izvođenja projekta *Decentralizacija javne uprave*, koji Hrvatski pravni centar iz Zagreba, Hebrangova 21, izvodi na temelju ugovora Vlade Republike Hrvatske i Open Society Institute iz New Yorka. Autori rada činili su ekspertni tim za status lokalnih službenika. Tim je djelovao u razdoblju od jeseni 2000. do ljeta 2001. Voditelj tima bio je docent dr. sc. Ivan Koprić. U ovom su radu, međutim, uzete u obzir i one zakonske i druge promjene do kojih je došlo do kraja listopada 2001.

zanih slojeva čije obrazovanje možda nije bilo na razini objektivnih zahtjeva javne službe, ali se radilo o pripadnicima društvene klase koja je pobijedila u socijalističkoj revoluciji. Međutim, i u jednom i u drugom slučaju na kraju se ustanovilo ono što je zapravo bilo poznato još prije, u doba europskih apsolutističkih monarhija. Bez obrazovanog osoblja koje profesionalno obavlja poslove upravnih organizacija nema jake, efikasne i ekonomične, moderne uprave (Weber, 1987: 374 i dalje; Pusić, 1996: 61-70; Kregar, 1998).

Jedna od redukcionističkih, ograničavajućih koncepcija upravne službe temeljila se na mehanicističkim predodžbama o (upravnoj) organizaciji kao stroju u kojem se svaki od članova promatrao kao element stroja, kao puki vršitelj poslova određenog radnog mjesta, kao nositelj organizacijske uloge, a ne kao čovjek. Međutim, od vremena razvoja, popularnosti i utjecaja škole ljudskih odnosa (*human relations*) pojavio se u organizacijskoj teoriji niz shvaćanja koja organizaciju ne gledaju kao stroj, nego kao multidimenzijski društveni fenomen u kojem ljudi kao cjelovite osobe unose veliku mjeru složenosti te donekle smanjuju njezinu predvidljivost i upravljivost. Bilo kako bilo, u suvremeno je doba općeprihvaćeno da čak i dobro obrazovano i osposobljeno osoblje koje raspolaže svim potrebnim vještinama treba djelovati u poticajnoj i poduzetnoj kulturi koja promiče aktivističke težnje i podupire profesionalne standarde te treba biti dobro motivirano da bi postizalo svojim objektivnim sposobnostima adekvatne rezultate, zato što ljudi jednostavno nisu puki elementi stroja (Koprić, 1999a: 7-34, 256 i dalje).

Prevladavanje određenih koncepcija u teoriji te njihovo napuštanje u doktrini nisu, međutim, garancija njihovog napuštanja u konkretnoj stvarnosti i praksi određene zemlje. Hrvatska je, na žalost, primjer koji podupire takvu tvrdnju. Njezinu državnu upravu i lokalnu samoupravu 1990-ih obilježila je vrlo duboka i razarajuća politizacija te intenzivna demotivirajuća nesigurnost. Službenici su se otpuštali i zapošljavali po metastručnim kriterijima, političkim simpatijama, političkoj, zavičajnoj ili osobnoj patronaži. Inzistiralo se na disciplini i podčinjavanju, odanosti i lojalnosti. Pravni mehanizmi regulacije i

zaštite koristili su se prema procjeni i potrebi, od slučaja do slučaja, od kategorije do kategorije. Rezultat su nesigurnost, demotiviranost, apatija, autoritarna kultura, korupcija i druge slične posljedice koje su prožele i državnu upravu, ali i upravne organizacije lokalnih jedinica (Koprić i Marčetić, 2000; Koprić, 2001).

Nakon desetljeća etatizacije, politizacije i centralizacije, nakon Promjena Ustava 2000. nastoji se, u najmanju ruku na normativnoj razini, preokrenuti smjer procesâ. Promjenama Ustava normativno je utemeljen, između ostaloga, proces decentralizacije, jačanja položaja lokalne i regionalne samouprave. Jedna od važnih pretpostavki uspjeha decentralizacije jest formiranje kvalitetne, profesionalne, depolitizirane i motivirane lokalne administracije.

U ovom se radu zato analizira prijašnja i aktualna normativna situacija u pogledu lokalnog upravnog osoblja te pitanje stvarnog broja i kvalitete lokalnih službenika u Hrvatskoj. Obrazlaže se potreba donošenja posebnog zakona o lokalnim službenicima i upozorava na potrebu sustavne brige središnje vlasti i uprave o lokalnom osoblju i razvoju lokalne samoupravne službe na načelima fleksibilnosti, profesionalnosti, depolitizacije i usklađenosti statusa lokalnih službenika sa statusom državnih službenika. Također, detaljno se elaboriraju konkretni prijedlozi za zakonsku regulaciju određenih temeljnih pitanja statusa lokalnih službenika, od prijama u lokalnu službu i ravnopravnosti spolova preko disciplinske i materijalne odgovornosti te vođenja evidencija do elemenata službeničkog sustava i sudskog nadzora personalnih rješenja.

## 2. Temeljne karakteristike prijašnjeg i aktualnog normativnog stanja

Prvi zakon koji je regulirao sustav lokalne samouprave u samostalnoj Hrvatskoj bio je Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi iz 1992. (NN 90/92; dalje: ZLSU), nekoliko puta noveliran u kasnijem razdoblju (NN 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00, i 105/00). Novelom

ZLSU-a iz 1993. (NN 117/93) bilo je propisano da će se prava, obveze i odgovornosti kao i druga pitanja od značenja za rad djelatnika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne samouprave urediti posebnim zakonom, a da se do donošenja takvog posebnog zakona na djelatnike u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne samouprave shodno primjenjuju odredbe Zakona o upravi, čiji je izvorni tekst objavljen još 1978. (NN 16/78, 50/78, 29/85, 41/90, 53A/91; dalje: ZU) (čl. 56c).

Istodobno, status državnih službenika i namještenika bio je reguliran Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti iz 1994. (NN 74/94; dalje: ZDSN-94). Tim je zakonom bilo propisano da se njegove odredbe odgovarajuće primjenjuju na zaposlene u uredima i službama Grada Zagreba do donošenja posebnog zakona (čl. 193. st. 2). Prema tome, zakon koji je regulirao status državnih službenika primjenjivao se i na dio lokalnih službenika, tj. na službenike Grada Zagreba.

Poseban zakon koji bi regulirao status lokalnih službenika nikad nije bio donesen. Odredbe ZU-a, pak, nisu bile odgovarajuće, ni primjenjive u sasvim promijenjenim uvjetima i u temeljito promijenjenom pravnom sustavu. Bilo je moguće tumačiti ih na vrlo različit način, što se u praksi i događalo. Lokalne jedinice ili nisu imale nikakvu regulaciju statusa lokalnih službenika ili su primjenjivale međusobno vrlo različita rješenja, nerijetko vrlo upitne zakonitosti. Državni službenici i namještenici te službenici Grada Zagreba bili su u povoljnijoj poziciji, u najmanju ruku zato što je njihov status bio reguliran, a njihova pravna pozicija samim tim znatno sigurnija (šire Koprić, 1999; Marčetić, 2000: 498-500).

Na međunarodnoj razini, u području regulacije statusa javnih službenika postoji Konvencija br. 151 o radnim odnosima u javnoj službi, koju je Međunarodna organizacija rada (ILO) usvojila 1978., a koja se odnosi na zaštitu prava na organiziranje i na procedure za utvrđivanje uvjeta zapošljavanja u javnoj službi, kao i toj konvenciji pridružena Preporuka br. 159, koja se odnosi na procedure za utvrđivanje uvjeta zapošljavanja u javnoj službi. Hrvatska, međutim, tu konvenciju ILO još nije ratificirala.

Nova regulacija sustava lokalne i regionalne samouprave sadržana je u odredbama Promjena Ustava iz 2000. i 2001. (NN 113/00. i 28/01, v. Ustav Republike Hrvatske - pročišćeni tekst, NN 41/01), ratificiranim odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN-Međunarodni ugovori 14/97) te u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2001. (NN 33/01; dalje: ZLRS).

ZLRS određuje da će se prava, obveze i odgovornosti, kao i druga pitanja od značenja za rad službenika i namještenika u upravnim tijelima jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave urediti posebnim zakonom (čl. 56. st. 3), a da će se do donošenja odnosno stupanja na snagu posebnog zakona na djelatnike u upravnim odjelima i službama navedenih jedinica na odgovarajući način primjenjivati odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2001. (NN 27/01; dalje: ZDSN-01) (čl. 96).

Bilo je nejasno što je trebala značiti odredba o primjeni ZDSN-01. Jesu li lokalne jedinice na statusna pitanja svojih službenika trebale odmah sa stupanjem na snagu ZLRS-a (danom objave, tj. 11. 4. 2001.) neposredno primijeniti odredbe ZDSN-01? Ili je to značilo da su u postupku usklađivanja svojih općih akata s odredbama ZLRS-a (u roku od šest mjeseci od njegova stupanja na snagu, tj. do 12. 10. 2001.) lokalne jedinice u opće akte kojima su regulirale statusna pitanja svojih službenika te u akte o unutarnjoj strukturi i sistematizaciji trebale ugraditi rješenja iz ZDSN-01, budući da do tada nije bio donesen odnosno nije stupio na snagu posebni zakon o reguliranju statusa lokalnih službenika<sup>2</sup>?

Ispravnim bi trebalo smatrati drugonavedeno tumačenje, prema kojem lokalne jedinice nisu bile obvezne odmah neposredno primijeniti i ravnati se po odredbama ZDSN-01. Budući da se neki, i to uglavnom najosjetljiviji dijelovi tog zakona ne primjenjuju bez dodatne

<sup>2</sup> Lokalne su jedinice neka pitanja trebale same preciznije regulirati, i to po analogiji s rješenjima iz ZDSN-01. Ako za neka pitanja ZDSN daje ovlast Vladi Republike Hrvatske, onda takva ovlast u lokalnim jedinicama pripada poglavarstvu, i slično. Naravno, u takvoj se situaciji ne mogu izbjeći pogrešne interpretacije i (daljnje) kršenje načela zakonitosti. Drugim riječima, bez posebnog zakona za lokalne se službenike sadašnja neizvjesnost, neujednačenost i kaos nastavljaju.

razrade i konkretizacije u podzakonskim propisima ni na državne službenike i namještenike, neposredna primjena imala bi još manje opravdanja u pogledu lokalnih službenika. Čini se da je namjera zakonodavca bila (samo) da se iz pravnog sustava konačno eliminiraju zastarjele i potpuno neadekvatne odredbe ZU-a iz 1978.

S tim u vezi postavlja se još jedno pitanje. Kako je već rečeno, 11. listopada 2001. završio je rok do kojeg su lokalne jedinice trebale uskladiti svoje opće akte s odredbama ZLRS-a, pa onda i s odredbama ZDSN-01. Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave pripremlilo je početnu verziju posebnog zakona o lokalnim službenicima pogodnu za upućivanje u zakonodavnu proceduru još krajem travnja 2001. Odgađanjem utvrđivanja prijedloga zakona i njegova upućivanja u proceduru donošenja u Sabor problem statusa lokalnih službenika zaoštren je do krajnje mjere. Lokalne su jedinice morale uskladiti svoje opće akte kojima su regulirale status lokalnih službenika najprije s odredbama ZDSN-01 najkasnije do 12. listopada 2001. Time je praktično anulirana intencija ZLRS-a da lokalni službenici imaju donekle specifičan status te su oni u svojim pravima, obvezama i odgovornosti izjednačeni s državnim službenicima i namještenicima. Ako se, međutim, pretpostavi da će u nekom budućem vremenu namjera ZLRS ipak biti realizirana donošenjem posebnog zakona o lokalnim službenicima, lokalne će jedinice ponovno doći u situaciju da moraju usklađivati svoje opće akte i status službenika s odredbama tog eventualnog budućeg zakona. Gotovo da nije potrebno posebno objašnjavati koliko je to neracionalno, neekonomično i u svakom pogledu kontraproduktivno.

Gotovo je sigurno da je u takvim uvjetima određen broj lokalnih jedinica prekršio kogentne zakonske norme ZLRS-a o obvezi usklađivanja svojih akata (i) sa ZDSN-01. Svi prijašnji akti lokalnih jedinica koji reguliraju službenički status, ako su uopće bili zakoniti, postali su nezakoniti od 12. listopada 2001. To se, naravno, odražava i na sve pojedinačne akte o elementima službeničkog odnosa koji su eventualno doneseni nakon toga datuma, jer bi se i njih moralo smatrati nezakonitima.

Kolika je cijena takvog ishoda? Kolika je ljudska šteta koja se ogleda u pravnoj nesigurnosti lokalnih službenika i eventualnim postupcima i sporovima? Kolika je prava ekonomska šteta koja će za lokalne jedinice nastupiti zbog gubitka eventualnih sporova u vezi sa službeničkim odnosima?

Napokon, najveća bi mogla biti šteta u pogledu pravne, pa i opće kulture. Ona je nastala dovođenjem lokalnih jedinica u situaciju u kojoj one gotovo neprimjetno počinju kršiti zakon<sup>3</sup>. Šteta će se naravno povećati dovođenjem inspekcijskih službi istog ministarstva u situaciju da ne mogu efikasno reagirati na široko rasprostranjeno stanje nezakonitosti, jer zbog nevelikog broja službenika nisu u stanju u kratkom vremenu obaviti tako velik broj inspekcijskih pregleda da utvrde stanje službeničkih odnosa u svim lokalnim i regionalnim jedinicama. Ona će postati ogromna jer će se, ne prvi put, jasno pokazati da kršenje izričitih i kogentnih zakonskih normi nije iznimka, nego, u nekim situacijama i pod nekim okolnostima, gotovo pravilo. Premda se ne čini posebno produktivnim, nužno je reći da su upravo takve situacije kritične s gledišta učvršćenja kulture i režima legaliteta. U njima ne samo da se kultura legaliteta ne učvršćuje nego se upravo - razara.

Jedini, i to ne naročito dobar izlaz iz situacije mogao se naći u izmjenama odredbi ZLRS-a kako bi se produžilo odnosno uvelo posebni rok za usklađenje onih općih akata lokalnih jedinica kojima se preciznije regulira i utvrđuje status njihovih službenika. Rok se mogao odrediti konkretnim datumom ili vezivanjem uz donošenje posebnog zakona o lokalnim službenicima. Takve su izmjene zakona mogle spriječiti bar dio neposrednih štetnih posljedica, premda sigurno ne i one koje se odnose na pravnu i opću kulturu zemlje. Ipak, do promjene toga roka nije došlo.

Nešto slično moglo bi se očekivati i u pogledu službenika Grada Zagreba (dalje: GZ). Zakonom o Gradu Zagrebu iz 2001. (NN 62/01; dalje ZGZ-01) stavljen je izvan snage prijašnji zakon istog naziva

<sup>3</sup> Nije poznato je li nadležno ministarstvo uopće upozorilo lokalne samoupravne jedinice na taj problem i uputilo ih na moguće načine njegova rješavanja.



(NN 90/92, 76/93, 69/95, 14/97. i 36/98). Zakon je stupio na snagu danom objave, tj. 11. srpnja 2001. Razdvojio je upravna tijela GZ-a koja obavljaju isključivo poslove državne uprave od upravnih tijela koja obavljaju poslove iz djelokruga GZ-a. U pogledu statusa službenika, na koje se prije primjenjivao ZDSN-94, odredio je da se "na prava, obveze, odgovornosti i način utvrđivanja plaća službenika i namještenika zaposlenih u upravnim tijelima Grada Zagreba primjenjuju ... odredbe zakona kojim se uređuju prava i obveze lokalnih službenika i namještenika" (čl. 16). Statut i druge opće akte GZ je dužan uskladiti s odredbama ZGZ-a, pa dakle i budućeg zakona o lokalnim službenicima, u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu ZGZ-a, tj. do 12. siječnja 2001. Ako, međutim, do tada ne stupi na snagu poseban zakon o lokalnim službenicima, na službenike GZ, čak i na one u službi u upravnim tijelima koja obavljaju isključivo poslove državne uprave, trebali bi se primjenjivati opći propisi o radu, prvenstveno Zakon o radu (NN 38/95, 54/95, 65/95. i 17/01).

Je li to bila prava namjera zakonodavca? Uostalom, čak i ako bude drugačije, je li sasvim logično da se status službenika u upravnim tijelima GZ-a koja obavljaju isključivo poslove državne uprave ravna po odredbama budućeg zakona o lokalnim službenicima ili bi bilo logičnije da se na njih primjenjuje ZDSN? Na kraju, ali ne i najmanje važno, postavlja se pitanje koji će rok za usklađivanje lokalnih općih akata ostaviti budućí zakon o lokalnim službenicima.

Pitanja bi se moglo nizati i dalje. No, bilo kako bilo, gotovo je neizbježno, čak i uz pretpostavku da sve lokalne jedinice imaju na raspolaganju vrlo kvalitetnu pravnu ekspertizu, da se uđe u svojevrsnu pravnu turbulenciju. Nakon toga, u praksi će se ponoviti sve ono što se već događalo u proteklih gotovo deset godina: lutanja i neizvjesnost, samovolja i arbitrarnost, nered i otpori, politički kriteriji i perpetuiranje autoritarne kulture.

### 3. Broj i kvaliteta lokalnih službenika u Hrvatskoj

U pogledu broja lokalnih službenika i namještenika, tj. veličine populacije čiji se status namjerava regulirati zakonom o lokalnim službenicima, nema sasvim pouzdane službene evidencije<sup>4</sup>.

Pouzdana službena evidencija postoji za službenike i namještenike GZ, koji obavljaju i poslove iz samoupravnog djelokruga GZ-a i poslove državne uprave u gradskim uredima GZ-a. GZ je na dan 31. ožujka 2001. zapošljavao ukupno 2.727 dužnosnika, službenika i namještenika, od čega 2.655 (97,4%) zaposlenih na neodređeno vrijeme, 38 (1,4%) čelnika (političkih dužnosnika?), 6 (0,2%) pripravnika i 28 (1,0%) zaposlenih na određeno vrijeme. Od ukupnog broja 1.420 (52,1%) zaposleno je u gradskim uredima, a 1.307 (47,9%) u ostalim upravnim tijelima GZ-a (zavodi, stručne službe i služba za tehničke poslove). Prema ZGZ-01. četiri upravna tijela obavljaju isključivo poslove državne uprave: Gradski ured za opću upravu (257), Gradski ured za imovinskopravne poslove (92), Gradski zavod za katastar i geodetske poslove (207) i Gradski zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode (34 zaposlena). Ukupno je u tim tijelima zaposleno 590 osoba ili 22% ukupnog broja osoblja GZ-a.

Odredene mogućnosti procjene broja lokalnih službenika moguće su na temelju podataka o prosječnom broju zaposlenih kojima je tijekom 2000. isplaćena plaća na stavkama županijskih, gradskih odnosno općinskih predstavničkih i izvršnih tijela, prema podacima Zavoda za platni promet (dalje: ZAP). Prema tim podacima 39 (?) pravnih osoba isplatilo je plaće za 6.555 zaposlenih na stavci županijskih predstavničkih i izvršnih tijela, 124 pravne osobe isplatile su plaće za 6.399 zaposlenih na stavci gradskih predstavničkih i izvršnih tijela, a 407 pravnih osoba isplatilo je plaće za 2.490 zaposlenih na stavci općinskih predstavničkih i izvršnih tijela.

Ako pretpostavimo da su u stavci zaposlenih u županijama uključena i 5.393 službenika i namještenika županijskih ureda, koji spadaju

<sup>4</sup> Da to nije hrvatska specifičnost, v. De Tommaso.

u kategoriju državnih službenika<sup>5</sup>, onda u upravnim tijelima i službama županija rade preostala 1.162 zaposlena. Radi se o prosječno oko 58 zaposlenih po županiji, što odgovara određenim iskustvenim uvidima. U broj od 6.399 zaposlenih u gradovima očito su uključeni i zaposlenici GZ-a (2.727 njih krajem ožujka 2001, prema evidencijama stručnih službi Grada Zagreba). Sudeći prema tome, u ostalim bi gradovima bile zaposlene (oko) 3.672 osobe (u prosjeku oko 30 po gradu). U kategoriji općina iz podataka ZAP-a vidi se da njih petnaestak ne isplaćuje plaću odnosno naknadu plaće niti jednoj osobi, a da ostale isplaćuju plaće za ukupno 2.490 ili u prosjeku za oko 6 osoba.

Zbrajanjem 1.162 zaposlena u županijama, 3.672 u gradovima i 2.490 u općinama dolazi se do podatka o čak 7.324 zaposlena u hrvatskim lokalnim jedinicama, izuzimajući GZ. Naravno, u tom se broju krije i značajan broj lokalnih političkih dužnosnika. Ako pretpostavimo da svaka lokalna jedinica plaća u prosjeku barem 1,5 dužnosnika, njihov bi ukupni broj mogao biti oko 850. Time bi se broj lokalnih službenika i namještenika (bez GZ-a) mogao procijeniti na oko 6.500. Dodajući broj službenika GZ-a umanjen za broj čelnika, tj. 2.689, dolazi se do vjerojatne brojke od oko 9.190 lokalnih službenika u Hrvatskoj<sup>6</sup>.

U odnosu prema ukupnom broju državnih službenika i namještenika o kojima se vodi evidencija u Ministarstvu pravosuđa, uprave i lokalne samouprave (55.487 u svibnju 2001.), broj lokalnih službenika i namještenika je 6 puta manji, tj. na svakog lokalnog službenika odnosno namještenika dolazi oko 6 državnih službenika i namještenika. Ukupan broj državnih i lokalnih službenika i namještenika u Hrvatskoj po toj bi procjeni iznosio oko 64.680<sup>7</sup>. U toj brojci lokalno bi

<sup>5</sup> Podaci Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave iz svibnja 2001.

<sup>6</sup> Nakon donošenja ZCZ-01 nejasan je u tom broju status 590 zaposlenih u četiri upravna tijela GZ-a koja obavljaju isključivo poslove državne uprave.

<sup>7</sup> U strukturi javnog osoblja u Hrvatskoj mogu se, ugrubo, razlikovati državni službenici i namještenici, lokalni službenici i namještenici, službenici i namještenici javnih ustanova i drugih pravnih osoba koji primaju plaću iz državnog proračuna, Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje i javnih ustanova kojima se sredstva za plaće osiguravaju iz sredstava Hrvatskog

osoblje participiralo sa 14,21%<sup>8</sup>. Premda se radi o relativno malom udjelu, treba imati u vidu da će se on povećavati tijekom procesa decentralizacije javnih poslova koji je počeo sa 1. srpnja 2001.<sup>9</sup>

Treba također napomenuti da prilikom procjena broja lokalnog osoblja nisu uzeti u obzir podaci o službenicima u lokalnim javnim ustanovama, kao što su knjižnice, dječji vrtići, pučka otvorena učilišta, muzeji i druge kulturne ustanove, domovi zdravlja i druge zdravstvene ustanove, itd. Dojam je da se radi o velikom broju zaposlenih koji primaju plaće iz lokalnih proračuna, a čiji je pravni status zasad određen vrlo nejednako i neujednačeno. U pojedinim slučajevima (npr. pučka otvorena učilišta) posebna regulacija statusa službenika gotovo je u potpunosti izostala te bi se na njihove službenike trebali primjenjivati opći propisi o radu.

Prema anketi izvršenoj na radionicama s predstavnicima jedinica lokalne samouprave tijekom siječnja i veljače 2001. u organizaciji

---

zavoda za zdravstveno osiguranje (javni službenici na državnoj razini - v. Zakon o plaćama u javnim službama, NN 27/01) te službenici i namještenici javnih ustanova i drugih pravnih osoba koji primaju plaću iz lokalnih proračuna (javni službenici na lokalnoj razini).

<sup>8</sup> Zanimljiv se podatak može naći na Internet stranicama Svjetske banke (<http://www1.worldbank.org>), prema kojem bi udio osoblja subnacionalnih jedinica u ukupnom javnom osoblju u Hrvatskoj iznosio 28,9% (Hofman, 2000). Takav podatak nije lako objasniti. Čak i ako bi se u kategoriju lokalnog osoblja uključilo sve službenike i namještenike županijskih ureda kao tijela državne uprave, kao i sve političke dužnosnike na lokalnoj razini, ne bi se moglo doći do tako visokog udjela lokalnog osoblja. Jedno je od mogućih objašnjenja da su u lokalno osoblje uključeni i državni službenici i namještenici ministarstava i državnih upravnih organizacija koji rade u njihovim područnim jedinicama (teritorijalnim ekspoziturama) širom Hrvatske. Drugo je moguće objašnjenje da su u lokalno osoblje uključeni (i) službenici i namještenici javnih službi koji djeluju na lokalnoj razini, a plaće primaju iz državnog proračuna ili posebnih, već navedenih zavoda (prosvjeta, zdravstvo i sl.). No, u oba se (pretpostavljena) slučaja treba prigovoriti da autor analize za Svjetsku banku ne uzima u obzir realno pravno i stvarno stanje, jer se prema hrvatskim propisima značajan dio službenika javnih službi plaća iz državnog, a ne iz lokalnih proračuna. Razlika između državnih i lokalnih službenika, naime, upravo je proračunska, a ne geografska (tako i De Tommaso).

<sup>9</sup> ZLRS-om je predviđeno da se državni službenici i namještenici županijskih ureda koji su obavljali poslove koji se povjeravaju u samoupravni djelokrug jedinica lokalne i regionalne samouprave mogu rasporediti na odgovarajuće poslove i zadatke upravnih tijela tih jedinica bez natječaja, s tim da će se njihovo preuzimanje urediti posebnim zakonima kojima će se urediti pojedine oblasti iz lokalnog samoupravnog djelokruga (čl. 93). Nije sasvim jasno zašto se govori isključivo o državnim službenicima i namještenicima županijskih ureda i isključuje mogućnost preuzimanja državnih službenika i namještenika koji rade u tijelima središnje državne uprave, bilo u njihovu sjedištu, bilo u teritorijalnim ekspoziturama tih tijela.

Hrvatskog pravnog centra iz Zagreba (dalje: HPC)<sup>10</sup>, proizlazi da je broj stalno zaposlenih službenika u upravnim odjelima i službama u najvećem broju lokalnih jedinica do 10<sup>11</sup>. Iz podataka ZAP-a, pak, proizlazi da je u županijama zaposleno prosječno oko 58, u gradovima prosječno oko 30, a u općinama koje uopće isplaćuju plaće prosječno oko 6 osoba. Ako se od tog broja izuzmu lokalni politički dužnosnici, proizlazi da se u najvećem broju lokalnih jedinica radi o prosječno malom broju službenika i namještenika, koji mogu biti tek slabo specijalizirani službenici općeg tipa, manje stručni za barem neke poslove koje silom prilika obavljaju. Premda iz ankete s radionica HPC-a proizlazi da su rukovoditelji kvalitetom njihovog rada razmjerno zadovoljni, očito je da razina profesionalizma u takvim okolnostima teško može biti dovoljna za veću razinu odgovornosti koju će lokalne jedinice preuzeti tijekom decentralizacije<sup>12</sup>.

Istraživanja su pokazala da u Hrvatskoj postoji visok stupanj politizacije u čitavom teritorijalnom upravnom sustavu, od razine središnje državne uprave do razine lokalne samouprave, kao i čitav niz efekata koji se na politizaciju logično nadograđuju. Radi se o nesigurnosti službenika, linijama odgovornosti koje se ne poklapaju s formalnim hijerarhijskim odnosima, nego su isprekidane političkim i osobnim lojalnostima i obzirima, autoritarnoj upravnoj kulturi, itd. (Koprić, 1999a; Koprić, 1999; Koprić i Marčetić, 2000). U takvim uvjetima u drugi su plan potisnuti kriteriji efikasnosti i ekonomičnosti, demokratske političke i pravne vrijednosti te načela profesionalnosti i stručnosti službenika.

Sustavni podaci o kvalifikacijskoj strukturi lokalnih službenika uglavnom ne postoje. U lokalnim jedincama koje su sudjelovale u poseb-

<sup>10</sup> Radionice su održane između 18. siječnja i 2. veljače 2001. u Našicama, Varaždinu, Karlovcu, Crikvenici, Biogradu na Moru i Makarskoj. Na kraju svake radionice provedena je anketa u kojoj su sudjelovali svi prisutni predstavnici lokalnih samoupravnih jedinica.

<sup>11</sup> Rezultati su sljedeći: do 10 službenika - 207 jedinica (66,8%), od 10 do 20 službenika - 42 jedinice (13,5%), preko 20 službenika - 59 jedinica (19%), nije odgovorilo - 2 jedinice (0,6%).

<sup>12</sup> Na pitanje "Kakva je kvaliteta službenika koji rade u upravnim službama vaše jedinice?" dobiveni su sljedeći odgovori: vrlo dobra - 58 odgovora (18,7%), dobra - 124 odgovora (40%), zadovoljavajuća - 105 odgovora (33,9%), loša - 17 odgovora (5,5%), ne znam - 2 odgovora (0,6%), nije odgovorilo - 4 ispitanika (1,3%).

noj anketi (Masarić, 2001)<sup>13</sup> zaposlen je ukupno 1.131 službenik. Od toga ih je 390 (34%) s visokom, 131 (12%) s višom, a 507 (45%) sa srednjom spremom. Samo 378 službenika (33%) ima položen stručni ispit. Prema podacima ZAP-a najveća je prosječna brutoplaća lokalnog osoblja zaposlenog u gradovima (6.742 kune), zatim u županijama (5.300 kuna), dok je najmanja u općinama (5.097 kuna). U odnosu prema ukupnoj prosječno isplaćenoj plaći po zaposleniku u Hrvatskoj u 2000. godini u iznosu od 4.688 kuna, riječ je o odstupanjima koja nisu velika (+44, +13, odnosno +9%), ali ipak pokazuju svojevrsnu privilegiranost lokalnog osoblja. Naravno, u sferi spekulacije ostaje pitanje koliko su na takav prosjek mogle utjecati plaće odnosno naknade plaća lokalnih političkih dužnosnika. Vjerojatno bi uzimanje u obzir i takvih podataka, koji nisu dostupni, pokazalo da su odstupanja brutoplaća lokalnih službenika (ne dužnosnika) od hrvatskog prosjeka manja, naročito u manjim lokalnim jedinicama, koje ionako ne obiluju niti mnoštvom službenika, a niti znatnim udjelom visokoobrazovanih, pa onda i bolje plaćenih službenika.

## 4. Preporuke za novu regulaciju statusa lokalnih službenika

### 4.1. Predmet regulacije

Pitanje koje prethodi formuliranju preporuka za regulaciju jest pitanje o predmetu regulacije, odnosno pitanje: Što se kani regulirati? Odgovor na to pitanje bitno određuje pojedina normativna rješenja. Lokalne i područne (regionalne) samoupravne jedinice nesumnjivo su pravne osobe javnog prava. Regulira se, dakle, služba u javno-

<sup>13</sup> Zbog određenih metodoloških nedosljednosti i nedovoljne detaljnosti pitanja u okviru ankete provedene na radionicama HPC (v. bilješku 10) provedena je posebna pismena anketa ekspertnog tima koju je organizirala te rezultate obradila Helena Masarić. U koncipiranju ankete sudjelovali su Helena Masarić i Ivan Koprić. Anketa je obuhvatila sve jedinice lokalne samouprave (134) u četiri županije, Primorsko-goranskoj, Zagrebačkoj, Splitsko-dalmatinskoj i Požeško-slavonskoj. Odazvale su se 74 jedinice ili 55%. Najveći odaziv bio je u Primorsko-goranskoj (74%), a najmanji u Splitsko-dalmatinskoj županiji (42%).

pravnom tijelu, a ne rad i radni odnos kod privatnog poslodavca. Razliku između osoblja u privatnom i osoblja u javnom sektoru prepoznaje i u svojem zakonodavstvu normativno izražava većina zemalja<sup>14</sup>, usprkos tome što se mogu primijetiti znakovi smanjivanja razlike između službeničkog i općeg radnopravnog statusa (Synnerstrom i Manning, 2000).

Javnim se službenicima smatraju "osobe zaposlene od javnih vlasti, bilo središnjih ili federalnih, regionalnih, provincijskih ... ili lokalnih vlasti, ili od autonomnih javnih institucija neindustrijske i nekomercijalne prirode" (\* 2001). One obavljaju javnu službu, tj. "služe javnom interesu u formuliranju i analizi političkih izbora (*policy options*) i njihovu ostvarivanju na načelima političke neutralnosti, objektivnosti, anonimnosti i jasne razdiobe između javnih i privatnih interesa" (\* 2001).

Iz toga onda slijedi ulazak u službu postavljenjem temeljem odluke ovlaštene javnopravne osobe u skladu s normama službeničkog prava, veća sigurnost i ograničenja u pogledu otpusta radi zaštite od političkih pritisaka, kao i neka ograničenja u pogledu mogućnosti poduzimanja sindikalnih akcija (Synnerstrom et al., 2001a).

#### 4.2. Model upravljanja sa središnje državne razine

U regulaciji statusa lokalnih službenika bilo bi, u osnovi, s obzirom na aktualne hrvatske prilike, preporučljivo prihvatiti model upravljanja sa središnje državne razine, uz pristupanje pripremama za prijelaz na model stručnog vodstva sa središnje državne razine.

Prema iskustvima, naime, u regulaciji statusa lokalnih službenika može se razlikovati pet modela odnosa središnjih i lokalnih vlasti. Prvi model svodi se na potpuni nadzor središnje vlasti, tako da nema nikakve iole značajnije razlike u statusu između nacionalnih i lokalnih službenika. Nacionalna i lokalna služba su izjednačene.

<sup>14</sup> Iznimke su Novi Zeland, Češka i Švicarska. Dok se i na sve osoblje javnog sektora u Novom Zelandu i Češkoj primjenjuje opće radno pravo, Švicarska sa svojim novijim pravnim režimom predstavlja granični slučaj. Synnerstrom et al., 2001b.

Drugi je model dominacije središnje državne vlasti. Po tom modelu priznaje se specifična subnacionalna, lokalna samoupravna služba (v. i Krbek, 1948: 22), ali je ona čvrsto definirana i regulirana od središnjih državnih organa. Razlike u statusu državnih i lokalnih službenika su male, s tim da su moguće varijacije u statusu lokalnih službenika unaprijed propisane od državne vlasti i ne ovise o autonomnoj volji lokalnih jedinica.

Treći model je model upravljanja sa središnje državne razine. Središnja razina utvrđuje standarde i druge parametre u zakonodavstvu koji se tiču statusa lokalnih službenika, dajući istodobno određeni prostor autonomne odluke lokalnim jedinicama. U takvom modelu mogu nastati značajnije razlike između državnih i lokalnih službenika, kao i između službenika različitih lokalnih jedinica.

Četvrti je model središnjeg državnog vodstva, po kojem središnji organi oblikuju strukturu i djelovanje lokalnih službenika ponajprije putem preporuka, profesionalnog utjecaja, pokazivanja i učenja najboljih rješenja i sličnih metoda. U tom se modelu mogu pojaviti vrlo značajne razlike u statusu osoblja središnjih tijela i osoblja lokalnih jedinica.

Na kraju, prema zadnjem modelu, petom, lokalne samoupravne jedinice same formuliraju svoje standarde i reguliraju status svojih službenika. Razlike u statusu između državnih i lokalnih službenika te službenika različitih lokalnih jedinica u tom modelu mogu ispasti iznimno velike (Hofman, 2000).

U modelu upravljanja, dakle, središnja vlast uređuje zakonske okvire i standarde u pogledu statusa lokalnih službenika, njihovih obveza, prava i odgovornosti, kao i druga pitanja njihove službe. U njemu se daje i određeni prostor autonomne odluke lokalnim samoupravnim jedinicama, kako bi se statusna pitanja lokalnih službenika prilagodila relevantnim lokalnim okolnostima. Taj je model najprimjereniji hrvatskim okolnostima zato što osigurava načelo jednakosti i zaštitu službenika u lokalnim jedinicama na čitavom državnom području, osigurava uspostavljanje ravnoteže interesa lokalnih vlasti i središnje



državne vlasti te osigurava načelo jednakosti građana prema kojim lokalni službenici djeluju u ime lokalnih jedinica. Omogućuje prilagodbu statusa lokalnog osoblja lokalnim okolnostima, ali istodobno zadržava mogućnost središnjoj vlasti da osigura nadzor nad statusom lokalnih službenika, kao i neki utjecaj na ukupnu masu sredstava za plaće javnih službenika, na platne sustave u javnoj upravi, i slično (v. i Hofman, 2000).

Model vodstva sa središnje razine manje se oslanja na regulativne i nadzorne mjere središnje vlasti. On uključuje niz dodatnih mjera utjecaja na lokalne službenike putem stručnih preporuka, pokazivanja i učenja najboljih odnosno poželjnih standarda, profesionalnih preporuka, obrazovanja, osposobljavanja i stručnog usavršavanja, uvođenja novih metoda i tehnologija upravnog djelovanja, inzistiranja na kvaliteti i izvrsnosti, itd. Za njegovu primjenu potrebno je prethodno stvoriti određene pretpostavke i uvjete, kao što su posebni visokoškolski i specijalistički poslijediplomski studiji, institucije za permanentno usavršavanje, obveza regrutiranja osoblja za visoke upravne položaje prema uspjehu u školovanju, posebne službe za unapređenje metoda upravnog djelovanja, i slično.

Moglo bi se preporučiti da se u Hrvatskoj u najkraćem roku započne s aktivnostima za njihovu realizaciju. Sporadične i nepovezane pokušaje obrazovanja i usavršavanja lokalnih službenika bilo bi poželjno povezati u okviru malog broja institucija ili čak samo jedne institucije koja bi mogla ponuditi najkvalitetnije programe, sustavnost i kontinuitet u radu. Nužna pretpostavka za takav razvoj je stalna i čvrsta resorskopolićka podrška ministarstva nadležnog za upravu, lokalnu samoupravu i upravno osoblje, kao i stručno vodstvo kompetentnih stručnjaka.

#### *4.3. Zakonska regulacija sa značajnim elementima dispozitivnosti*

Većinu pitanja službeničkog statusa bilo bi preporučljivo regulirati zakonom. To se odnosi naročito na obveze i odgovornosti, ali i na prava lokalnih službenika. Ipak, zakonska bi regulacija trebala biti dispozitivna gdje god je to moguće.

Iskustva iz perioda 1993-2001. pokazuju da je nužno posebnim zakonom regulirati status lokalnih službenika, kako je i predviđeno ZLRS-om. Premda zadržavanje regulacije temeljnih pitanja statusa lokalnih službenika na središnjoj razini nije sasvim u skladu s politikom korjenite decentralizacije, čini se da je ono nužno radi uspostavljanja ravnoteže lokalnih vlasti s jedne i središnje vlasti s druge strane, kao i radi zaštite samih službenika.

Opredjeljenje za zakonskim reguliranjem statusa lokalnih službenika podržali su i lokalni rukovoditelji. Na radionicama HPC-a velik je postotak sudionika (85,5%), mahom rukovoditelja lokalnih predstavničkih, izvršnih, odnosno upravnih tijela, podržao zakonsko reguliranje statusa lokalnih službenika<sup>15</sup>. Također, prema posebnoj anketi (Masarić, 2001) postotak lokalnih jedinica koje smatraju da je potrebno upravo zakonsko normiranje vrlo je velik: 80% u Zagrebačkoj i Požeško-slavonskoj odnosno 67% u Splitsko-dalmatinskoj županiji. Samo u Primorsko-goranskoj županiji taj postotak pada znatno niže (42%). Drugi po frekvenciji jest odgovor o reguliranju statusa lokalnih službenika općim aktom same lokalne jedinice (42, 20, 17, 13%), a tek treći - kolektivnim ugovorom (17, 17, 7, 0%).

Budući da je prema posebnoj anketi (Masarić, 2001) vrlo malen broj lokalnih službenika sindikalno organiziran, primjena kolektivnih ugovora, premda ju valja dopustiti, nije sasvim primjerena. Osim toga, široka primjena kolektivnih ugovora, kao i široka mogućnost regulativne intervencije samih lokalnih jedinica zadržala bi već postojeće i stvorila nove, već i sada prevelike razlike među službenicima u različitim, a možda čak i u pojedinim lokalnim jedinicama. Detaljnija zakonska regulacija obveza lokalnih službenika potrebna je radi zaštite građana i interesa pravnog poretka, a detaljnija zakonska regulacija odgovornosti radi zaštite samih službenika.

U skladu s modelom središnjeg upravljanja statusom lokalnog osoblja moglo bi se predložiti odabir načela dispozitivnosti zakonske reg-

<sup>15</sup> Na pitanje "Smatrate li da je potrebno donijeti poseban zakon o pravima, obvezama i odgovornosti službenika u tijelima lokalne samouprave?" dobiveni su sljedeći odgovori: da - 265 odgovora (85,5%), ne - 27 odgovora (8,7%), ne znam - 11 odgovora (3,5%), nije odgovorilo - 7 sudionika (2,3%).

ulacije u svim pitanjima u kojima je to primjereno i moguće a da se ne naruše temeljni standardi, i načela autonomije lokalnih samoupravnih jedinica u određivanju njihova unutarnjeg ustroja (v. i čl. 6. EPLS). oblja moglo bi se predložiti odabir načela dispozitivnosti zakonske regulacije u svim pitanjima u kojima je to primjereno i moguće a da se ne naruše temeljni standardi i načela autonomije lokalnih samoupravnih jedinica u određivanju njihova unutarnjeg ustroja (v. i čl. 6. EPLS).

Načelo dispozitivnosti zakonske regulacije znači utvrđivanje takvih rješenja koja se primjenjuju samo ako pojedina lokalna jedinica u svojim općim aktima ne utvrdi drugačije rješenje. Time se označava određeno rješenje koje središnja vlast preporučuje za pretežni broj tipičnih lokalnih jedinica odnosno lokalnih jedinica bližih prosjeku.

Ujedno, time se afirmira lokalna autonomija, jer se svaka lokalna jedinica može opredijeliti i za drugačije rješenje koje smatra prikladnim s obzirom na lokalne okolnosti. Načelom dispozitivnosti s jedne se strane, dakle, uvažava interes središnje vlasti da odredi rješenje koje smatra primjerenim pretežnom broju tipičnih lokalnih jedinica, ali i, s druge strane, interes lokalnih samoupravnih jedinica da pojedina pitanja službeničkog statusa, ako smatraju potrebnim, prilagode svojim specifičnim lokalnim okolnostima.

#### *4.4. Obuhvat regulacije*

Zakonska bi se regulacija trebala odnositi samo na službenike zaposlene u upravnim tijelima i službama lokalnih samoupravnih jedinica. To uključuje i službenike GZ-a, barem one koji obavljaju poslove iz samoupravnog djelokruga GZ-a, premda se za njih u ZGZ-01. pojedina pitanja moglo urediti i drugačije. Zakonske bi se odredbe mogle shodno primijeniti i u pogledu nekih prava, obveza i odgovornosti lokalnih političkih dužnosnika koji svoju dužnost obavljaju profesionalno. Status lokalnih namještenika trebao bi se u nekim pitanjima urediti slično statusu službenika, kao što je i s državnim namještenicima, premda kod njih, općenito govoreći, ima argumenata u prilog primjene općeg radnopravnog režima.

Čini se preporučljivim suziti obuhvat zakonske regulacije samo na zaposlenike u upravnim tijelima i službama lokalnih jedinica, odnosno na lokalne službenike u užem smislu. Regulaciju statusa službenika lokalnih javnih ustanova (dječji vrtići, kulturne, zdravstvene i druge ustanove) trebalo bi prepustiti posebnim zakonima kojima se regulira pojedina djelatnost, premda to možda znači zadržavanje sadašnje neujednačenosti rješenja za pojedine kategorije lokalnih javnih službenika, u nekom dodatnom razdoblju. Radi se o raznorodnim lokalnim javnim službama čija se priroda i okolnosti obavljanja razlikuju i međusobno i prema službi u upravnim tijelima i službama lokalnih samoupravnih jedinica.

Odredbe budućeg zakona o lokalnim službenicima i namještenicima trebale bi vrijediti i za službenike GZ-a. Ipak, moglo se očekivati da će se pojedina pitanja statusa službenika GZ-a drugačije urediti posebnim zakonom (ZGZ-01), s obzirom na veliku razliku u broju tih službenika u odnosu prema prosječno malom broju službenika u drugim lokalnim jedinicama, činjenicu da GZ u procijenjenom ukupnom broju lokalnog osoblja (u užem smislu) u Hrvatskoj participira s gotovo 30%, da je zbog velikog broja službenika udio političkih dužnosnika u tom broju osjetno manji nego u drugim lokalnim jedinicama, itd<sup>16</sup>. Jedno od specifičnih pitanja koje se moglo drugačije regulirati za GZ jest sustav napredovanja. Dok su mogućnosti za uspostavu određene ljestvice napredovanja u malim lokalnim jedinicama iznimno ograničene, GZ ima dovoljno prostora da uspostavi vrlo stimulativnu, jasnu i preglednu ljestvicu i put napredovanja tijekom karijere. Također, pitanje politizacije upravnih službi u GZ-u sasvim se sigurno ne postavlja na jednak način kao u malim jedinicama-

<sup>16</sup> ZGZ-01 tako je preciznije uredio određena pitanja u vezi s pročelnicima upravnih tijela. ZLRS je za pročelnike odredio da ih imenuje poglavarstvo na temelju javnog natječaja te da će se postupak imenovanja pročelnika provesti nakon konstituiranja predstavničkih tijela izabranih na redovnim izborima za članove lokalnih predstavničkih tijela 2001. (čl. 53. st. 4. i čl. 97). ZGZ-01 odredio je da će se postupak izbora pročelnika upravnih tijela GZ-a provesti u roku od tri mjeseca od izbora poglavarstva GZ, što je logičnije jer ono, a ne predstavničko tijelo, imenuje pročelnike. Također, dok ZLRS ostavlja lokalnim jedinicama da same odrede trajanje mandata pročelnika ili se opredijele za trajno imenovanje, u ZGZ-01 izričito je određeno da se pročelnici imenuju na vrijeme od četiri godine, s tim da mogu biti ponovno imenovani na istu dužnost (čl. 14. i čl. 24).

ma u kojima su lokalni političari i službenici ne samo u svakodnevnom kontaktu nego upravo u stalnom radnom kontaktu, često i u istoj prostoriji. Itd.

Što se tiče lokalnih političkih dužnosnika, u ZLRS-u se govori o osobama izabranim odnosno imenovanim na određene dužnosti u lokalnim jedinicama. Lokalnim je jedinicama omogućeno da svojim općim aktima predvide profesionalno obavljanje dužnosti samo za općinskog načelnika i njegove zamjenike, gradonačelnika i njegove zamjenike odnosno župana i njegove zamjenike, s tim da je najavljeno da će se posebnim zakonom odrediti osnovna mjerila za određivanje njihove plaće odnosno naknade plaće (čl. 90. st. 1. i 3)<sup>17</sup>.

Usprkos takvoj, vrlo jasnoj odredbi, Hrvatski je sabor u Vjerodostojnom tumačenju pojedinih odredbi ZLRS-a (NN 60/01) *izmijenio* odredbu čl. 90. st. 1. ZLRS. U Vjerodostojnom se tumačenju, naime, tvrdi da je nedvojbeno (sic!) "da članovi poglavarstva ... tu dužnost mogu obavljati profesionalno i tada imaju pravo na plaću, jer ... ne mogu ni biti članovi predstavničkog tijela"<sup>18</sup>! Kraj tako očitog politi-

<sup>17</sup> Plaće lokalnih političkih dužnosnika koji funkciju vrše profesionalno moglo bi se vezati uz prosječnu plaću u njihovoj lokalnoj jedinici ili uz neku drugu referentnu vrijednost. Bilo bi neprimjereno vezati ju uz plaću državnih dužnosnika, naročito bez diferenciranja po kategorijama lokalnih jedinica, broju njihovih stanovnika, ekonomsko-financijskom kapacitetu i drugim relevantnim okolnostima. Za dužnosnike koji svoju dužnost ne obavljaju profesionalno moglo bi se predvidjeti pravo na naknadu koja se također može učiniti odredivom (npr. maksimalno do 30% plaće ili naknade koju ima predsjednik vijeća ili općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan koji svoju dužnost obavlja profesionalno, do 30% prosječne isplaćene plaće u lokalnoj jedinici u prethodnoj godini, prema odluci lokalnog predstavničkog tijela, ili neko slično rješenje).

<sup>18</sup> Vjerodostojno tumačenje nastoji naći bar nekakav argument u prilog dozvoljenosti profesionalizacije statusa članova poglavarstva te se poziva na odredbu čl. 31. st. 1. ZLRS, prema kojoj "član predstavničkog tijela dužnost obavlja počasnio i za to ne prima plaću". Pozivanje na tu odredbu potpuno je bespredmetno, jer ona ne govori ništa o članovima poglavarstva. Na članove poglavarstva odnosi se odredba čl. 90. st. 1, prema kojoj se općim aktom predstavničkog tijela može odrediti da dužnost obavljaju profesionalno samo predsjednik poglavarstva i njegovi zamjenici. Jasno proizlazi da ostali članovi poglavarstva ne mogu imati profesionalni status. To više što članovi poglavarstva više ne mogu biti ujedno i pročelnici upravnih odjela lokalne jedinice, kao što je to bilo u pravnom režimu ZLSU-a. Dakle, upravo za razliku od izvornog teksta ZLRS-a, Vjerodostojno je tumačenje omogućilo podvostručenje pojedinih dužnosti i troškova za plaće u lokalnim jedinicama. Pravi razlog takvog političkog tumačenja leži u okolnosti da je ZLRS u odnosu na prijašnji ZLSU bitno reducirao broj pozicija koje se u lokalnim jedinicama popunjavaju po političkim kriterijima. Očito je da su se političke stranke u lokalnim sredinama našle u situaciji da ne mogu uhljebiti sve svoje aspirante na dobro plaćene političke pozicije čije je obnašanje nerijetko, na žalost, povezano sa slabo izraženom odgovor-

čkog silovanja zakona u kojem crno postaje bijelo te se potpuno mijenja smisao i izvirće namjera izvorne zakonske odredbe, još jedan dio tumačenja gotovo izmiče pažnji. Naime, dok je profesionalno obavljanje dužnosti općinskog načelnika i njegovih zamjenika, gradonačelnika i njegovih zamjenika te župana i njegovih zamjenika potrebno prethodno odrediti općim aktom lokalne jedinice, Vjerodostojno tumačenje mogućnost profesionalnog obavljanja dužnosti članova poglavarstva izvodi iz samog ZLRS-a!

Za vrijeme profesionalnog obavljanja dužnosti politički dužnosnik ima pravo na plaću odnosno naknadu plaće, kao i druga prava iz rada (čl. 90. st. 2). Premda izraz "prava iz rada" sugerira da se njihov status ravna po općim propisima o radu, to se ne može smatrati primjerenim javnoj naravi političke funkcije koju oni vrše. Naprotiv, u novoj bi zakonskoj regulaciji bilo poželjno odrediti krug pitanja u kojima bi se njihov status ravnao po odredbama koje bi vrijedile za lokalne službenike, ako drugim zakonom ne bi bilo što drugo određeno (npr. godišnji odmori, dopusti, naknade, odgovornost za štetu, i slično).

Za kategoriju namještenika moglo bi se naći dosta razloga da se predloži da se temeljni elementi pojedinačnog radnog odnosa ugovaraju (v. Krbek, 1948: 21; Krbek, 1961: 263). S obzirom na to da prema dosad primjenjivanim pravilima ZU-a nisu postojale razlike između službenika i namještenika, može se predložiti da status namještenika barem u nekim pitanjima slijedi status službenika, slično kao što status državnih namještenika djelomično slijedi status državnih službenika. Tako bi se izbjegli veći potresi, nezadovoljstva i mogući sukobi prilikom početka primjene novog zakona o lokalnim službenicima i namještenicima.

---

nošću te slabom kvalifikacijskom strukturom stranačkih aktivista. Pod ogromnim pritiskom lokalnih stranačkih aktivista Hrvatski je sabor donio Vjerodostojno tumačenje kojim nije popunio pravnu prazninu, jer ona nije niti postojala, a koje je ujedno protivno svim pravilima korektnog pravnog tumačenja. U tom bi smislu možda i u Hrvatskoj trebalo otvoriti raspravu o ograničavanju mogućnosti da saborski zastupnici ujedno obavljaju i lokalne političke dužnosti (načelnici, gradonačelnici, župani) te kroz državne zakone pokušavaju riješiti svoje lokalne probleme i zadovoljiti određene lokalne interese. Takva je rasprava, inače, vrlo aktualna u nekim drugim zemljama (za Belgiju i Francusku v. Muylle, 2000).

#### 4.5. Usklađenost sa statusom državnih službenika

U reguliranju statusa lokalnih službenika mogla bi se preporučiti primjena normativne tehnike, a u pogledu znatnog dijela zakonskih pitanja i rješenja slična rješenjima za državne službenike i namještenike. Specifična rješenja za lokalno osoblje potrebna su samo za ona pitanja u kojima se državna upravna služba i lokalna samoupravna služba bitno razlikuju.

Određena mjera usklađenosti u temeljnim pitanjima bila bi značajno poboljšanje u usporedbi sa sadašnjom neujednačenosti i nesigurnosti. To se odnosi i na terminološka pitanja. Budući da su nazivi i kategorije službenika, namještenika i dužnosnika komparativno poznati, već uobičajeni u hrvatskom pravnom sustavu<sup>19</sup>, a i relativno korektno određeni u ZDSN-01, logično je predložiti da se i zakonske definicije lokalnih službenika i namještenika oblikuju po modelu iz ZDSN-01.

Komparativno gledajući, u značajnom dijelu europskih i neeurop-skih zemalja ne pravi se razlika između državnih i lokalnih službenika, nego se svi smatraju nacionalnim službenicima. Prema podacima eksperata Svjetske banke, u uzorku sastavljenom od 34 zemlje (26 iz sastava OECD-a te 8 zemalja Srednje i Istočne Europe) u 18 se slučajeva službenici subnacionalnih (lokalnih) vlasti u užem smislu (isključujući službenike u obrazovanju, zdravstvu i policiji) smatraju nacionalnim javnim službenicima, dok u 11 slučajeva postoji zasebna lokalna javna služba. Lokalna služba regulirana je istim zakonodavstvom kao i središnja civilna javna služba u sljedećim zemljama: Australija (neke države), Austrija, Belgija, Danska, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Luksemburg, Nizozemska, Poljska, Portugal, Španjolska, Švedska, Albanija, Bugarska, Estonija i Litva. Posebno zakonodavstvo koje pruža sličan, ali ipak donekle ra-

<sup>19</sup> Smrekar u navedenom smislu govori o razlici između javnih ili državnih činovnika i službenika: "One osobe, koje usljed formalnog imenovanja zadobe pravo i dužnost, obavljati poslove vlade, i zato od države uživaju stanovite pogodnosti, zovu se u obće javni ili državni činovnici, a ako se upotrebljavaju za manje poslove, koji samo uporabu fizičkih sila zahtievaju, zovu se službenici". Smrekar, 1900: 1. Slično i Žigrović-Pretočki, 1917: 28. V. i Krbek, 1948: 21 te, detaljnije, Borković, 1999: 12-18.

zličiti status za lokalne službenike imaju neke države Australije, Kanada, Island, Irska, Italija, Japan, Koreja, Meksiko, SAD, Makedonija i Slovenija (Synnerstrom et al., 2001).

Uskladenost regulacije statusa državnih i lokalnih službenika u nekim temeljnim pitanjima u kojima je uopće moguća eliminirala bi najkрупnije razlike u statusu koje su u periodu 1994-2001. bile uglavnom na štetu pretežnog broja lokalnih službenika. Pritom treba voditi računa o specifičnosti prilika u hrvatskim lokalnim jedinicama<sup>20</sup>. Primjena usporedive normativne tehnike i sličnost u nekim temeljnim statusnim pitanjima trebala bi omogućiti da razlike u statusu osoblja u državnoj i u lokalnoj službi te među različitim lokalnim samoupravnim jedinicama budu plod različitih objektivnih okolnosti državne i lokalne službe te pojedinih lokalnih samoupravnih jedinica, a ne političke arbitrarnosti i količine moći trenutačnih lokalnih političkih garnitura.

S druge strane, određena zakonska rješenja moraju se učiniti ovisnima o tipu i veličini lokalne jedinice, njezinom gospodarskom, društvenom, geografskom i drugom položaju te o njezinim ekonomsko-financijskim mogućnostima. Zbog velikih razlika među hrvatskim lokalnim jedinicama (Ivanišević, 1999; Ivanišević, 2000: 586-588) zakonska rješenja moraju uzeti u obzir različitost objektivnih karakteristika lokalnih jedinica, odnosno omogućiti samim lokalnim jedinicama da tu različitost izraze u vlastitoj regulaciji te u primjeni zakonskih rješenja.

<sup>20</sup> Tako bi, na primjer, premještanje lokalnih službenika trebalo regulirati sukladno regulaciji premještanja državnih službenika. Prestanak službe valjalo bi urediti uz otkazne rokove sukladno općim propisima o radu, osim u slučaju ukidanja radnog mjesta ili preuzimanja poslova u drugo upravno tijelo lokalne samoupravne jedinice. Potrebno je urediti institut stavljanja službenika na raspolaganje i posebno predvidjeti mogućnost da službenika na raspolaganju može preuzeti ustanova u većinskom vlasništvu jedinice sporazumom. Takvim rješenjima omogućilo bi se uravnoteženje interesa službenika i lokalne jedinice, zaštita lokalnih službenika sukladno zaštiti državnih službenika, kao i elastičnost u preuzimanju lokalnih službenika unutar same lokalne jedinice, njezinih upravnih tijela i ustanova kojima je jedinica većinski vlasnik.



#### 4.6. *Fleksibilnost službeničkog odnosa*

Različiti oblici fleksibilnosti rada, odnosno napuštanja fordizma u korist postfordizma kao načina organizacije i proizvodnje društva (Puljiz, 2000: 112), sve su češći u razvijenim zapadnim zemljama<sup>21</sup> i predstavljaju jedan od vodećih faktora prijelazna od keynesijanske ka schumpeterijanskoj državi (Puljiz, 2000: 112- 118). Mjere fleksibilnosti službeničkog odnosa koje već postoje u hrvatskom pravnom sustavu, kao što su rad na određeno vrijeme, honorarni rad i slično, zasad su, čini se, dovoljne s gledišta potreba lokalnih samoupravnih jedinica<sup>22</sup>.

Hrvatske lokalne jedinice u značajnoj se mjeri koriste ugovorima o djelu (83, 81, 80, 53% lokalnih jedinica obuhvaćenih posebnom anketom, v. Masarić, 2001), ali nemaju službenika zaposlenih na određeno vrijeme.

Općenito uzevši, fleksibilnost službeničkog odnosa trebalo bi početi promovirati, ali uz nužan oprez kako se ne bi dovela u pitanje neka temeljna prava lokalnih službenika te da se ne stvori diskriminacija na štetu lokalnog osoblja. Mjere koje omogućuju fleksibilniji službenički odnos mogu se, kako pokazuju iskustva drugih zemalja, i zloupotrijebiti (Koprić i Marčetić, 2000: 49-54). Time se može bitno povećati atmosfera nesigurnosti i neizvjesnosti, koja je u hrvatskoj lokalnoj samoupravi ionako u značajnoj mjeri prisutna čitavo vrijeme od početka 1990-ih.

S naglašavanjem rada i ugovornog odnosa, a ne službe u javno-pravnom tijelu, uvođenjem nestalnog radnog odnosa na određeno vrijeme i pojedinačnim ugovaranjem elemenata ugovora o radu, naročito plaće, ne bi trebalo žuriti prije nego se takva rješenja počnu uvoditi na razini čitave države. Dugoročno, takva bi rješenja možda

<sup>21</sup> Tako je udio djelomično zaposlenih u odnosu prema ukupnom broju zaposlenih 36,7% u Nizozemskoj, 27,4% u Švedskoj, 26,5% u Velikoj Britaniji, 24,0% u Danskoj, 20,2% u Belgiji, 18,7% u Irskoj, 18% u Francuskoj, 17,4% u Njemačkoj, 14,2% u Italiji te 9,9% u Španjolskoj (Walwei i Zika, prema: Puljiz, 2000: 107).

<sup>22</sup> Više o učincima suvremenih menadžerskih reformi javne uprave na upravno osoblje u: Koprić i Marčetić, 2000: 49-54.

poboljšala motivaciju službenika za rad. Iskustva zemalja koja su takva rješenja uvela nisu, međutim, jednoznačna. Mogući su veliki politički otpori, dodatna politizacija upravne službe, zloupotrebe, ucjene, nesigurnost, nejednakost među službenicima, itd.

Čini se da zasad nema uvjeta za primjenu tih mjera. Takve mjere moraju biti ovisne o širem sklopu reformi u službeničkim i radno-pravnim odnosima. Ako se tijekom jedne mnogo obuhvatnije reforme državne i javne uprave počnu primjenjivati neka novija, modernija rješenja, tome će se morati prilagoditi i lokalne samoupravne jedinice. I u tom se slučaju može preporučiti postupnost, osjetljivost, kvalitetne prethodne pripreme i oprez, kako se drastičnim mjerama ne bi bitno smanjio kapacitet djelovanja državnih institucija.

#### *4.7. Depolitizacija i profesionalizacija lokalne samoupravne službe*

U pogledu političkog angažmana lokalnih službenika, moglo bi se preporučiti da se posebnom imperfektom zakonskom odredbom upozori da službenik u obavljanju službe ne bi smio izražavati niti agitirati za svoja politička uvjerenja. Pored već postojećih ustavnih (v. čl. 14. Ustava) i drugih normi, time bi se onemogućila zloupotreba lokalne službe za političke svrhe i zaštitilo lokalne službenike od političkog utjecaja i zloupotrebe lokalnih političkih dužnosnika i političara općenito.

Inače, lokalni službenici mogu biti članovi političkih stranaka, sudjelovati u stranačkim aktivnostima, kandidirati se na izborima i slično<sup>23</sup>. Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/01; dalje: ZIČLPT) propisao je nespojivost (inkompatibilnost) istodobnog obavljanja

<sup>23</sup> U vezi s ograničenjima političkih aktivnosti lokalnih službenika u Velikoj Britaniji vrlo je instruktivna rasprava u: Morris, 1998. Zanimljivo je da su ograničenja političke aktivnosti lokalnih službenika koja je uvela još konzervativna vlada uglavnom zadržana i nakon političkih promjena koje su nastupile pobjedom laburista na parlamentarnim izborima 1997. S druge strane, ističe se neodrživost političkih ograničenja u onim službama koje načelno mogu biti i privatizirane.

službe u lokalnoj jedinici i članstva u njezinom predstavničkom tijelu. Tijekom radionica HPC-a vrlo su se često čule primjedbe da lokalni političari u lokalnoj administraciji zapošljavaju svoje političke simpatizere, koje onda još stavljaju u povoljniji položaj, a nastoje se riješiti ili staviti u nepovoljniji položaj one službenike koji su im politički ili osobno nesimpatični. Takve težnje za političkom patronažom zasigurno dolaze do jačeg izražaja u manjim lokalnim jedinicama, premda ni veće upravne organizacije nisu imune na politizaciju. Premda predložena imperfektna norma ne bi bila nikakvo čudotvorno sredstvo, ona bi mogla uputiti na poželjne oblike ponašanja u odnosima lokalnih upravnih službenika i lokalnih političara.

Iz okolnosti da se radi o službi u osobama javnog prava, kao i radi nastojanja za depolitizacijom lokalne samoupravne službe i stvaranja pretpostavki za prijelaz, u jednoj od narednih faza, na opisani model središnjeg stručnog vodstva, u budućem bi zakonu također trebalo posvetiti posebnu pažnju nastojanju da se oblikuje niz mjera afirmacije i razvoja *merit* sustava. Lokalna služba, naime, ne samo da treba biti lojalna trenutačno vladajućoj lokalnoj političkoj garnituri nego mora osigurati održavanje vitalnih javnih institucija u vremenu (Synnerstrom et al., 2001a), što može samo ako je profesionalna, stručna i politički neutralna (v. Manning et al., 2000). Na to uostalom obvezuje i EPLS, tražeći da se lokalno osoblje zapošljava polazeći od načela kakvoće, sposobnosti i stručnosti te da se osiguraju odgovarajući uvjeti za njihovo obrazovanje, nagrađivanje i napredovanje (čl. 6. st. 2). U tom bi se smislu ponovno moglo preporučiti stvaranje određenog povjerenstva pri nadležnom ministarstvu koje bi na stručnoj osnovi pratilo stanje i davalo obrazložene *policy* prijedloge za usavršavanje službeničkog sustava u Hrvatskoj, posebno u pogledu lokalnog osoblja.

U svrhu daljnje profesionalizacije trebalo bi osnažiti i ulogu i odgovornost pročelnika upravnih tijela u lokalnim samoupravnim jedinicama. Budući da su oni odgovorni za profesionalno i stručno obavljanje poslova, trebali bi imati značajnu ulogu u utvrđivanju formalne organizacijske strukture tih tijela i vođenju kadrovske politike te uz

obvezu obavještanja poglavarstva donositi pojedinačna rješenja kojima se utvrđuju elementi statusa svakog službenika za čiji rad snose odgovornost.

Pročelnik bi trebao imati ovlast donositi pravilnik o unutarnjoj organizaciji uz prethodnu suglasnost poglavarstva. Time bi se spriječio pretjerani politički utjecaj na lokalne službenike, omogućila profesionalizacija službe te prilagodio utjecaj i ovlasti pročelnika njihovoj odgovornosti za rad upravnih tijela. S druge strane, time bi i poglavarstvo koje je politički odgovorno za rad upravnih tijela, koje imenuje pročelnike, a odgovorno je i za stanje lokalnog proračuna, imalo utjecaj i nadzor nad pravilnikom o unutarnjoj organizaciji i politikom zapošljavanja u lokalnoj samoupravnoj jedinici.

ZLRS je učinio korak naprijed u pogledu učvršćenja pozicije pročelnika određujući da se pročelnika imenuje na temelju javnog natječaja. Naime, posebna je anketa (Masarić, 2001) pokazala da su se u prethodnom periodu pročelnici regrutirali političkim izborom, odnosno imenovanjem, a ne na temelju javnog natječaja i stručnih kriterija<sup>24</sup>. No, s druge strane, nedovoljno precizne odredbe o minimalnim stručnim i drugim uvjetima za imenovanje pročelnika, o mandatu i mogućnostima smjenjivanja pročelnika<sup>25</sup> i o drugim pitanjima ostavile su previše prostora za politizaciju te pozicije (v. i Manning et al., 2000).

<sup>24</sup> U tom je pogledu najlošije stanje bilo u Zagrebačkoj županiji, u kojoj se u samo 33% lokalnih jedinica pročelnike regrutiralo temeljem javnog natječaja. Nešto je povoljnije stanje u Primorsko-goranskoj županiji (46%), Požeško-slavonskoj (60%) i Splitsko-dalmatinskoj županiji (61%).

<sup>25</sup> Premda se radi o puno jačoj poziciji od hrvatskog pročelnika upravnog odjela, može se spomenuti finskog municipalnog upravitelja koji je profesionalac i ima status specifičnog lokalnog službenika. Od 1993. municipalnog upravitelja može se razriješiti dužnosti ako izgubi povjerenje vijeća, na prijedlog municipalnog odbora ili jedne četvrtine članova vijeća, nakon što mu je dana mogućnost očitovanja, izglasavanjem dvotrecinskom većinom članova vijeća. Odluka bi trebala biti obrazložena te se smatra da mora biti dobro utemeljena i zasnovana na općim načelima upravnog prava (Suksi, 1998: 14-16). Time se postiže ravnoteža interesa za profesionalizacijom lokalne uprave i interesa da se, uz zadovoljavanje čitavog niza uvjeta, lokalno političko vodstvo može riješiti upravitelja koji mu pruža otpor.

Inače, podaci iz posebne ankete (Masarić, 2001) upućuju također na nedostatak potrebnog stručnog osoblja, naročito u manjim lokalnim jedinicama<sup>26</sup>. Takvo je stanje bilo karakteristično i za druge tranzicijske zemlje, tako da su mnoge od njih tijekom 1990-ih učinile značajne korake u izgradnji sustava obrazovanja i osposobljavanja za službu u javnoj upravi (Marčetić, 2000: 515-517). Učinile su to uz značajnu financijsku i stručnu pomoć iz inozemstva. Obrazovanje i osposobljavanje za službu u javnoj upravi provode na različite načine, kao što su formiranje obrazovnih institucija vezanih uz pojedina ministarstva, razvoj poslijediplomskih studija, obrazovni tečajevi i raznovrsni seminari, najčešće povezani s institucijama Europske unije (npr. u Češkoj i Litvi, v. Vidlakova, 1999: 9-10; Lazareviciute, 1999: 9), razne škole i instituti za javnu upravu (npr. u Letoniji i Estoniji, v. Simanis, 1999: 16-17; Randma, 1999: 17-18), itd.

U Hrvatskoj bi prije svega stručno usavršavanje trebalo odrediti kao pravo službenika, a tek nakon toga i kao njegovu obvezu. Ostvarenje tog prava moglo bi se učiniti ovisnim o (dobrim) ocjenama službenika i njegovoj zainteresiranosti za usavršavanje bez obzira na hijerarhijsku poziciju<sup>27</sup>. Tome nasuprot, trebalo bi propisati obvezu lokalnih samoupravnih jedinica da službenicima omoguće usavršavanje te da ih na usavršavanje potiču. Trebalo bi naročito istaknuti obvezu regionalnih jedinica i ministarstva nadležnog za lokalnu samoupravu da organiziraju, omoguće te stručno, financijski i na druge načine potpomažu stručno usavršavanje županijskih službenika, ali i službenika svih lokalnih samoupravnih jedinica na teritoriju županije.

U pogledu obrazovanja moglo bi se preporučiti utemeljenje posebnog visokoškolskog upravnog studija za školovanje upravnih struč-

<sup>26</sup> Da im nedostaje stručno osoblje odgovorilo je 72% jedinica u Splitsko-dalmatinskoj, 57% u Primorsko-goranskoj, 40% u Požeško-slavonskoj te 33% jedinica u Zagrebačkoj županiji.

<sup>27</sup> U praksi se već gotovo uobičajilo da priliku za stručno usavršavanje (pohadanje seminara, tečajeva, postdiplomskih studija) dobivaju službenici na visokim položajima, premda se takve investicije nisu baš uvijek pokazale opravdanima. Nerijetko su službenici na nižim hijerarhijskim pozicijama motiviraniji za usavršavanje, naročito ako o tome ovisi mogućnost daljnjeg napredovanja.

njaka. Postojeći sustav pokazuje se višestruko nezadovoljavajući. Po-najprije, postojeći pravni studiji nedovoljno pripremaju pravnike, od kojih se značajan dio zapošljava u javnoj upravi, za upravnopravne poslove u vezi s neposrednim izvršavanjem propisa provođenjem upravnih postupaka, kao i za koordinativne, konceptualne i uprav-ljačke poslove u upravnim organizacijama. S druge strane, postojeći upravni studiji ne obrazuju osoblje za složenije upravne poslove koji zahtijevaju visoko obrazovanje i ne pružaju mogućnost nastavka for-malnog obrazovanja.

Obrazovanje u visokoškolskoj ustanovi te stalno stručno usavršavanje temelj su stvaranja *merit* sustava<sup>28</sup>. Pored inicijativa pojedinačnih lokalnih samoupravnih jedinica, bilo bi prikladno i potrebno da se u usavršavanju naročito angažiraju jedinice regionalne samouprave, ali i organi središnje državne uprave predvođeni ministarstvom nadlež-nim za lokalnu samoupravu, drugi državni organi, zainteresirane škole i fakulteti te neprofitne organizacije. Takve bi mjere mogle popraviti razinu stručnosti i znanja, kao i obaviještenost i kvalitetu lokalne administracije<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Još 1769. Marija je Terezija osnovala Političko-kameralni studij u Varaždinu kao prvu visokoškolsku ustanovu sa zadatkom obrazovanja domaćeg osoblja za njezinu buduću kraljevsku upravnu službu u Hrvatskoj. Vrlo je brzo, 1776., taj studij uklopljen u studij prava na novoformiranom Juričkom fakultetu. Premda su političko-kameralne nauke na Juričkom fakultetu imale vrlo značajno mjesto, moglo bi se zaključiti da je taj iznimno značajni reform-ski potez austrijske kraljice doživio bar djelomični neuspjeh, kao uostalom i čitav njezin pokušaj modernizacije uprave u Hrvatskoj (šire Pusić, 1997: 44-148). Otprilike dva stoljeća poslije ponovno je Hrvatska dobila visokoškolsko obrazovanje za upravu službu, u okviru Visoke up-ravne škole. Na žalost, ni ona nije bila dugog vijeka, jer se integrirala s Pravnim fakultetom u Zagrebu i izgubila svaki identitet 1968. Od tada u Hrvatskoj ne postoji opće visokoškolsko obrazovanje za upravnu službu. Postoji doduše opće upravno obrazovanje u okviru nekoliko institucija, ali na razini višeg obrazovanja, kao i određeni specijalni studiji. U okviru Pravnog fakulteta u Zagrebu postoji poslijediplomski studij upravno-političkog smjera koji bi trebao obrazovati osoblje za visoke upravne pozicije. No, ako se u vrijeme Marije Terezije obrazovanje za upravu pravnog tipa moglo smatrati dostignućem, ono je u suvremeno doba nedostavno, jer se pored pravnih pitanja pred upravne službenike i rukovoditelje postavljaju i drugačija pitanja, koja zahtijevaju politološko, ekonomsko, organizacijsko i drugo znanje. Okolnost da se upravna struka nije uspjela profilirati kao različita od pravne i drugih struka te da nije usp-jela razviti posebno visokoškolsko obrazovanje može se smatrati jednim od najvažnijih raz-loga što Hrvatska općenito ne može izgraditi suvremenu, efikasnu, malu i profesionalnu up-ravu.

<sup>29</sup> Naravno, takve ili slične mjere nužne su također za stvaranje kvalitetnije, efikasnije i manje središnje državne uprave.

#### 4.8. Prijam u lokalnu samoupravnu službu

Za prijam u lokalnu službu na neodređeno vrijeme bilo bi potrebno predvidjeti obvezu raspisivanja javnog natječaja, dok bi za prijam službenika na određeno vrijeme i za prijam namještenika bilo dovoljno predvidjeti oglašavanje slobodnog službeničkog odnosno radnog mjesta. Prijam vježbenika, kao i ostala pitanja njihova statusa bilo bi potrebno regulirati posebno, ali istom tehnikom i s rješenjima nalik onima za vježbenike u državnoj službi. Opće uvjete za prijam u lokalnu službu trebalo bi regulirati sukladno regulaciji službe u državnim tijelima. Trebalo bi izričito propisati da lokalni službenici moraju imati položen državni stručni ispit, kao i da odluka o prijamu u lokalnu službu ima karakter upravnog akta.

Javni natječaj osigurava dostupnost lokalne službe svakome pod jednakim uvjetima te omogućava da se kroz kompeticiju izaberu kandidati čija su svojstva, relevantna za službu, najbolja. Lokalne bi samoupravne jedinice za istu svrhu u svojim općim aktima mogle predvidjeti i provjeru znanja, vještina i sposobnosti kandidata. Bilo bi poželjno da se postupci provjere što više objektiviziraju, korištenjem intervjuua, testova znanja i psiholoških testova, i sličnim metodama<sup>30</sup>. Pritom bi suradnja lokalnih i regionalnih jedinica, ali i stručno vodstvo središnje državne uprave, bili gotovo nužni. Time bi se omogućila stalna profesionalizacija i podizanje stručne razine lokalne službe.

Premda je za prijam u službu na određeno vrijeme, radi što bržeg popunjavanja, dovoljno oglasiti slobodno službeničko mjesto, nužno je precizno odrediti maksimalnu dužinu takve službe da bi se spriječile zloupotrebe i zaobilaženje propisa (v. i Garnett et al., 2000). Reguliranje statusa vježbenika potrebno je radi promoviranja

<sup>30</sup> Slične metode naročito se koriste u zemljama u kojima prevladavaju elementi sustava klasifikacije radnih mjesta. Tranzicijske zemlje razvile su različite metode provjere znanja i sposobnosti kod prijama u upravnu službu. Tako, na primjer, u Estoniji i Litvi selekciju vrše komisije ili druga kolegijalna tijela prema skalama procjene (npr. od 1 do 10) uzimajući u obzir radno iskustvo i obrazovanje kandidata (Randma, 1999: 12; Lazareviciute, 1999: 4-5). Zanimljivo je također da u Velikoj Britaniji, Francuskoj ili Švedskoj dolazi do centralizacije mehanizma prijama u službu, dok u nekim drugim zemljama u istom smjeru vodi delegacija ovlasti (Manning et al., 2000).

zapošljavanja mladih obrazovanih osoba, radi osiguravanja mogućnosti da se one pripreme za polaganje državnog stručnog ispita, a time i za samostalno obavljanje službe u javnopravnim tijelima.

Opći uvjeti za prijam u državnu i lokalnu službu moraju biti izjednačeni radi ostvarivanja načela jednakosti svih javnih službenika. Državni stručni ispit koji se zahtijeva za državne službenike treba se zahtijevati i za lokalne službenike, kako radi izjednačavanja njihova statusa i olakšavanja prijelaza iz državne u samoupravnu službu i obratno, tako i radi stjecanja potrebnih specifičnih stručnih znanja i mogućnosti kvalitetnog izvršavanja poslova iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica.

Iz okolnosti da se radi o javnim službenicima trebao bi slijediti, kao u mnogim drugim zemljama, ulazak u lokalnu službu postavljenjem. Postavljenje ima karakteristike odluke ovlaštene javnopravne osobe u skladu sa službeničkim pravom te ne predstavlja formalni sporazum između dviju jednakih strana. Drugim riječima, radi se o odluci države odnosno upravnom aktu (v. npr. Synnerstrom et al., 2001a). Naravno, okolnost da se o prijemu u lokalnu službu donosi upravni akt sama po sebi nužno ne isključuje mogućnost da se nakon toga sa službenikom zaključi ugovor o radu kao dvostrani akt.

#### 4.9. Klasifikacija radnih mjesta

Zakonom bi trebalo odrediti temeljne elemente sustava klasifikacije radnih mjesta nalik onome za državne službenike te prepustiti lokalnim samoupravnim jedinicama da svojim pravilnicima utvrđuju konkretna radna mjesta, složenost poslova na njima, uvjete potrebne za obavljanje službe, broj izvršitelja i slično. Trebalo bi predvidjeti da službenici koji u upravnom postupku odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima građana i pravnih osoba moraju imati visoku ili najmanje višu stručnu spremu pravne ili upravne struke.

Primjena sustava klasifikacije radnih mjesta potrebna je ne samo radi osiguranja usklađenosti statusa lokalnih i državnih službenika, nego i zato što je klasifikacija službenika u lokalnim razmjerima neprikladna. Naime, broj službenika u lokalnim jedinicama u prosjeku je



mali, tako da službenici obavljaju različite, heterogene poslove, pri čemu čak i slični nazivi radnih mjesta u uvjetima različitog ukupnog broja službenika u različitim lokalnim jedinicama znače različitu složenost poslova i različito opterećenje. Također, iz istih je razloga potrebno dati veću mjeru autonomije samim lokalnim jedinicama u određivanju naziva radnih mjesta, složenosti poslova na njima i slično, ali u okvirima koji bi trebali biti određeni, nalik okvirima klasifikacije radnih mjesta u državnoj službi.

Obveza zapošljavanja osoba s visokom ili najmanje višom stručnom spremom pravne ili upravne struke za rješavanje u upravnim stvarima temelji se na dosadašnjim izrazito lošim iskustvima i potrebi zaštite građana i pravnih osoba od nestručnog i politikantskog rješavanja o njihovim pravima, obvezama i pravnim interesima. Takva obveza možda čak može predstavljati motiv za formiranje zajedničkih upravnih tijela za više lokalnih jedinica, čime bi se vjerojatno smanjili troškovi njihove administracije i postiglo racionalnije iskorištenje zajedničkog službeničkog potencijala (v. odredbu čl. 54. st. 2. ZLRS).

#### 4.10. Platni sustav

Platni sustav za lokalne službenike trebao bi biti reguliran nalik platnom sustavu za državne službenike. Plaća bi se mogla utvrđivati kao umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta i osnovice, uz uvećanje za 0,5% za svaku navršenu godinu radnog staža. Osnovica bi se za službenike svake pojedine lokalne jedinice utvrđivala kolektivnim ugovorom, a ako službenici nisu sindikalno organizirani, odlukom poglavarstva te lokalne jedinice. Osnovica ne bi mogla biti viša od prosječne mjesečno isplaćene brutoplaće zaposlenih u određenoj lokalnoj jedinici u prethodnoj godini, odnosno od osnovice utvrđene za državne službenike u onim jedinicama u kojima je prosječna mjesečno isplaćena brutoplaća zaposlenih u prethodnoj godini ispod državnog prosjeka. Ukupna masa sredstava za plaće i naknade plaća u lokalnoj jedinici, izuzimajući plaće u lokalnim javnim ustanovama, ne bi smjela prelaziti određeni postotak poreznih i neporeznih prihoda proračuna lokalne jedinice prema završnom

računu za prethodnu godinu umanjenih za iznos potpora, primitaka od zaduživanja i prihoda iz prethodne godine. Novčane stimulacije za službenike s boljim ocjenama mogle bi se regulirati sukladno stimulacijama za državne i javne službenike.

Takvom regulacijom platnog sustava osigurala bi se zaštita jednakosti državnih i lokalnih službenika. Njihovi platni sustavi ne bi bili diskriminatorni. Zaštitili bi se službenici u slabije stojećim lokalnim jedinicama, jer bi se na njih primjenjivala osnovica koja bude u primjeni za državne službenike.

Stimuliralo bi se i lokalne političke dužnosnike i lokalne službenike da svojim stručnim, kvalitetnim, savjesnim, marljivim, efikasnim i štedljivim radom pridonose boljoj naplati prihoda, smanjenju troškova i promociji poduzetničke klime u lokalnim jedinicama, što bi se onda moglo odraziti i u njihovim većim plaćama. Lokalna politička vodstva potaknulo bi se na koncipiranje racionalnije, manje i profesionalnije lokalne administracije, možda zajedno s drugim okolnim lokalnim samoupravnim jedinicama, u formi zajedničkih upravnih tijela. Također, potaknulo bi ih se i na određivanje dužnosnika koji funkciju obavljaju profesionalno, kao i na određivanje naknada dužnosnicima koji dužnost ne obavljaju profesionalno tako da budu primjerene lokalnim financijskim prilikama i mogućnostima.

Budući da bi ekonomski bolje stojeće jedinice imale mogućnosti bolje nagraditi svoje službenike, to bi moglo pridonijeti stvaranju pozitivne konkurencije. Lokalne jedinice koje se ne bi mogle uklopiti u zadane okvire za određivanje plaća bile bi time stimulirane na razmatranje udruživanja s drugim lokalnim jedinicama kako bi zajedno s njima stekle potrebni ekonomski i financijski kapacitet za osiguranje autonomnog položaja.

Određivanje okvira za lokalne platne sustave, usprkos mogućim sindikalnim i političkim otporima, može se opravdati vrlo čvrstim razlozima. Ponajprije, dio lokalnih jedinica prima subvencije iz državnog proračuna ili druge oblike financijske pomoći sa središnje državne razine. To čini razumljivim interes središnje vlasti za određivanje limita plaća lokalnih političara i službenika. Također, budući da je sredi-

šnja vlast odgovorna za ukupnu javnu potrošnju, ona bi trebala imati i mogućnost da na tu potrošnju makar neizravno utječe. Iz dosadašnje prakse poznato je da su velike personalne izdatke imale i male i ekonomski ispodprosječno razvijene lokalne jedinice, pa se ponekad činilo da je razlog postojanja tih jedinica - groteskno stjecanje i zauzimanje određenih pozicija, a ne lokalni razvoj. Na kraju, ali možda najvažnije. Određivanje okvira za personalne izdatke predstavlja regulativni mehanizam za postizanje poželjnih učinaka u pogledu prijama realnog broja kvalitetnih lokalnih službenika (v. i Garnett et al., 2000).

Sadašnje plaće osobama s profesionalnim statusom u lokalnim jedinicama veće su od prosjeka plaća svih zaposlenih u državi (v. *supra*). Prilikom prosudbi njihove visine i adekvatnosti realnim okolnostima nužno je voditi računa o ukupnom statusu lokalnog osoblja. Plaća je samo jedan od elemenata posebnog statusa službenika. Pored nje radi se ili se može raditi i o zdravstvenom osiguranju, plaćenim prijevoznim troškovima, plaćenim troškovima prehrane, plaćenim troškovima stanovanja, mogućnosti korištenja telefona, mogućim putovanjima, plaćenim ukupnim troškovima života, plaćenom mirovinskom osiguranju, mogućnosti dobivanja stana ili gradilišta, sigurnosti posla, prestižu, socijalnim privilegijama, putovanjima u inozemstvo, plaćenom stručnom usavršavanju, reputaciji, mogućnosti ponovnog zapošljavanja nakon stjecanja prava na mirovinu, itd. (tako Rama et al., 2000).

Očito visina plaće ne može biti jedini kriterij usporedbe položaja lokalnih službenika s drugim zaposlenicima, naročito sa zaposlenima u privatnom sektoru. Monetizacija (novčano izražavanje) i drugih primitaka, privilegija i očekivanja predstavlja zato jedan od prvih koraka u mogućoj personalnoj reformi javne uprave. Ako bi se uzelo u obzir i podatke dobivene na taj način, možda bi se doista moglo reći da su neki javni službenici plaćeni (ili nagrađeni) bolje nego što većina ljudi misli (Garnett et al., 2000). Treba upozoriti da upravo pojednostavljene usporedbe plaća u javnom sektoru najčešće s plaćama u bolje stojećim privatnim organizacijama stoje u osnovi ozbiljnih teškoća u javnoj potrošnji i u drugim zemljama (Rama et al., 2000).

#### 4.11. Sustav napredovanja

U pogledu napredovanja moglo bi se preporučiti kombinaciju automatskog napredovanja u vidu stjecanja prava na dodatak od 0,5% na temeljni iznos plaće za svaku navršenu godinu radnog staža i otvorenog napredovanja kroz novčano i nenovčano stimuliranje službenika s boljim ocjenama. Nenovčane stimulacije za bolje ocijenjene službenike mogle bi se utvrditi kroz stjecanje prava na određene oblike osposobljavanja i stručnog usavršavanja na teret lokalne jedinice, slobodne dane, priznanja i pohvale, i slične oblike čiju bi detaljniju regulaciju trebalo prepustiti samim lokalnim samoupravnim jedinicama. Kao nužnu pretpostavku za otvoreno napredovanje trebalo bi zakonom okvirno regulirati kriterije, ocjene, organe i način ocjenjivanja lokalnih službenika. Lokalnim bi jedinicama trebalo otvoriti mogućnost da svojom autonomnom regulacijom pobliže odrede mogućnosti, oblike i uvjete otvorenog napredovanja temeljem ocjena.

Elementi automatskog napredovanja omogućavaju nagrađivanje višegodišnjeg kontinuiranog rada i iskustva koje službenik pritom stječe. Službeniku se daje određeni osjećaj sigurnosti u pogledu napredovanja, tj. da tijekom svojeg radnog vijeka neće ostati na svojim početnim pozicijama. Elementi otvorenog napredovanja na temelju što objektivnijeg ocjenjivanja, po mogućnosti od kolegijalnih tijela sastavljenih od samih službenika i kompetentnih stručnjaka, pozitivno motiviraju službenike na postignuće svake vrste, predan i marljiv rad, usavršavanje i kvalitetu, itd<sup>31</sup>. Bez barem minimalnog udjela elemenata otvorenog napredovanja nemoguće je izgraditi dobru i profesionalnu administraciju. Ocjenjivanje službenika potrebno je urediti tako da se izbjegne politička arbitrarnost i zloupotreba, do koje obično dolazi ako se ono prepusti samovolji i arbitrarnim kriterijima političkih dužnosnika. Reguliranje ocjenjivanja nužno je i s gledišta usklađenosti statusa državnih i lokalnih službenika.

<sup>31</sup> Ocjenjivanje državnih službenika u Hrvatskoj temeljem ZDSN-94 nije ispunilo svoju motivacijsku svrhu. S jedne strane, ocjenjivanje je bilo neobjektivno te je vrlo visok postotak službenika imao visoke ocjene. S druge strane, ocjene gotovo nikad nisu služile kao odlučujući kriterij napredovanja (Marčetić, 2000: 510; Koprić, 1999a: 370-371).

#### 4.12. *Disciplinska i materijalna odgovornost*

Disciplinsku odgovornost lokalnih službenika trebalo bi urediti na-lik uređenju disciplinske odgovornosti državnih službenika, uz određena poboljšanja i preciziranja. U nabrojanje disciplinskih prijestupa trebalo bi uvrstiti one koji se u praksi doista pojavljuju te izbjeći općenitost u opisivanju. U pogledu sastava disciplinskih sudova predlaže se da se pored stalnih članova uvede i sudjelovanje barem jednog člana iz one lokalne jedinice u kojoj službu obavlja službenik protiv kojeg se disciplinski postupak vodi. Nužno je omogućiti pravo žalbe, kao i pravo na sudsku zaštitu. Nužno je regulirati i materijalnu odgovornost službenika za štetu koju počini lokalnoj jedinici ili građanima i pravnim osobama, tako da se propišu pretpostavke, nadležnost i postupak za materijalnu (i regresnu) odgovornost.

Budući da u regulaciji disciplinske odgovornosti državnih službenika nisu nabrojani svi prijestupi koji se doista pojavljuju, kao i s obzirom na općenite opise prijestupa, čime se onemogućava vođenje disciplinskog postupka i kažnjavanje onih koji ih čine, u zakonu o lokalnim službenicima mogu se postići određena poboljšanja. Pored općenito priznatih prava na žalbu i na sudsku zaštitu, potrebno je omogućiti sudjelovanje u postupku i službenika iz lokalne jedinice u kojoj službu obavlja službenik protiv kojeg se postupak vodi. Tako se disciplinskom sudu čine dostupnima informacije o svojstvima službenika i ambijentu u kojem se disciplinski prijestup dogodio. Reguliranje materijalne odgovornosti službenika potrebno je, između ostaloga, i zato što postoji obveza lokalne jedinice da naknadi štetu koju fizičkim i pravnim osobama počine njezini službenici svojim nezakonitim ili nepravilnim radom. Nema razloga da se lokalnoj jedinici u tom slučaju uskrati mogućnost regresa od službenika, pod uvjetima uobičajenim u hrvatskom pravnom poretku. S tim treba izjednačiti i slučaj nanošenja štete službenika lokalnoj jedinici izravno.

#### 4.13. *Sudski nadzor personalnih rješenja*

Za sudski nadzor zakonitosti akata kojima se odlučuje o pravima, obvezama i odgovornostima lokalnih službenika preporučuje se pred-vidjeti upravni spor pred Upravnim sudom.

Iz činjenice da je riječ o službi u javnopravnom tijelu proizlazilo bi da svaki akt kojim se odlučuje o nekom elementu statusa lokalnih službenika ima karakter upravnog akta te da se sudska zaštita ostvaruje kroz upravni spor pred upravnim sudom. Ipak, bilo bi moguće i da se zaštita u upravnom sporu ostvaruje samo za rješenje o postavljenju i rješenje o prestanku službe, a da se sudska zaštita u pogledu ostalih rješenja tijekom službe ostvaruje putem redovnih sudova. Takvo bi rješenje bilo potrebno ako bi se nakon rješenja o prijama u službu sa službenikom zaključivao i ugovor o radu te ako bi se spor vodio u vezi s elementima tog ugovora.

Premda bi i radni spor za zaštitu prava službenika pred općinskim sudovima mogao imati određene prednosti, naročito ako se ne vodi u vezi s rješenjem o postavljenju ili o prestanku službe, upravni se spor pokazuje prikladnijim s obzirom na aktualne hrvatske okolnosti. Redovni sudovi nemaju specijalizirane odjele za službeničke odnose tako da je iznimno teško postići ujednačenje sudske prakse i osiguranje načela jednakosti položaja lokalnih službenika u svim dijelovima zemlje. Osim toga, u malim sredinama u kojima ti sudovi djeluju nije lako održati neovisnost u sporovima iz službeničkih odnosa. S druge strane, Upravni sud ima kvalitetne,iskusne, pa i specijalizirane suce koji su već rješavali o zakonitosti akata o pravima, obvezama i odgovornosti državnih službenika. Time se steže mogućnost ujednačenja prakse i ubrzanja postupka u vrlo osjetljivoj materiji službeničkih stvari. Ako bi se Upravni sud koristio svim svojim zakonskim mogućnostima, naročito u vezi sa zakazivanjem usmene rasprave, utvrđivanjem činjeničnog stanja i mogućnostima meritornog rješavanja, prednosti takvog opredjeljenja bile bi još jače izražene.

#### 4.14. *Ravnopravnost spolova*

Zakon bi trebao uputiti lokalne jedinice da prilikom prijama u službu, rasporeda službenika na radna mjesta, određivanja plaća te mogućnosti usavršavanja i napredovanja vode računa o ravnopravnosti spolova. Bilo bi poželjno preuzeti odredbu o zabrani diskriminacije lokalnih službenika i namještenika u njihovim pravima, obvezama i odgovornostima zbog političke, nacionalne, rasne ili spolne pripad-

nosti ili zbog nekog drugog razloga suprotnog Ustavom i zakonom utvrđenim pravima i slobodama, kao što je to učinjeno za državne službenike i namještenike (čl. 5. ZDSN-01). Seksualno uznemiravanje i zlostavljanje trebalo bi uvrstiti među teške povrede službene dužnosti.

Predloženim bi se zakonskim rješenjima promovirala ravnopravnost spolova kao jedno od značajnih novijih pitanja radnih i službeničkih odnosa. Neke su zemlje donijele posebne zakone kojima propisuju obvezu pružanja jednakih mogućnosti za oba spola<sup>32</sup>. Rješenje iz novele Zakona o radu (NN 17/01; čl. 3. st. 2), prema kojem je "poslodavac kod zapošljavanja radnika u slučaju jednakog ispunjavanja općih i posebnih uvjeta za zasnivanje radnog odnosa dužan dati prednost spolu koji je podzastupljen", ne pokriva velik dio dijapazona diskriminatornog ponašanja te svojom mehaničkom logikom može stvoriti više problema nego koristi, čak i ženama koje bi u načelu trebalo štiti u većoj mjeri. Ono se ne odnosi na određivanje plaća, usavršavanje, napredovanje<sup>33</sup>, itd. S druge strane, takvo bi rješenje kod prijama u službu u povoljniji položaj stavilo muškarce, budući da pretežni dio lokalnih službenika čine žene.

Kvalitetne odredbe o ravnopravnosti spolova i izjednačavanju njihovih šansi čine se nužnima posebno u hrvatskim uvjetima, u kojima većinu lokalnih političara i upravnih rukovoditelja čine muškarci, a većinu službenika i namještenika žene. Podaci iz posebne ankete

<sup>32</sup> Tako je Finska donijela Zakon o jednakim mogućnostima kojim obvezuje poslodavce, obrazovne institucije i druge aktere da promiču spolnu jednakost, što se postiže planskim i sustavnim programima. Finsko zakonodavstvo zabranjuje poslodavcima da pri zapošljavanju nepovoljno pozicioniraju kandidate zbog spola, ako za to nemaju dobrog razloga (\* 2000: 33-34). Danski Zakon o lokalnoj samoupravi utvrđuje odgovornost lokalnog vijeća za osiguravanje jednakih mogućnosti zapošljavanja žena i muškaraca u lokalnoj jedinici, ako stanuju na njezinom području. Zakon upućuje lokalne vlasti da osmisle sadržaj politike jednakih mogućnosti u detaljima te da posebno obrate pažnju na spolnu raspodjelu između pojedinih radnih mjesta (čl. 62. st. 3).

<sup>33</sup> Analiza recentnih federalnih sudskih predmeta pokazala je da se većina sudskih sporova u Sjedinjenim Američkim Državama odnosi na diskriminaciju vezanu za napredovanje. Nju je, međutim, često gotovo nemoguće dokazati, zbog različitih subjektivnih argumenata koje iznose poslodavci, a protiv kojih tužiteljice nemaju objektivnih protuargumenata. Tako, na primjer, pitanje sposobnosti kandidata za višu poziciju u pravilu ovisi o subjektivnoj procjeni nadređenog, budući da preteže otvoreni sustav napredovanja zaposlenika. Greenlaw et al., 1998: 264-265.

(Masarić, 2001) pokazuju da su žene značajno podzastupljene u predstavničkim i izvršnim tijelima, premda u strukturi službenika sudjeluju sa 60%<sup>34</sup>.

Preuzimanje odredbe o zabrani diskriminacije po bilo kojem temelju predlaže se više iz pragmatičnih nego iz pravnih razloga, kako bi najznačajnije odredbe o lokalnim službenicima bile u što većoj mjeri zastupljene u istom normativnom izvoru. Time bi se ujedno naglasila važnost nediskriminirajućeg ponašanje koje je faktički ipak prisutno kako u državnoj, tako i u lokalnoj i javnoj službi.

#### 4.15. Evidencije i nadzor u provođenju zakona

Evidencije o lokalnim službenicima i namještenicima trebale bi se voditi kako na razini jedinica regionalne samouprave, tako i na razini čitave države, po kriterijima stručne spreme, radnih mjesta, vrste zanimanja, plaća, spolne pripadnosti i drugih. Zakonom bi trebalo regulirati obvezu lokalnih samoupravnih jedinica da dostavljaju akte o sistematizaciji radnih mjesta, pojedinačna personalna rješenja i druge podatke, obvezu regionalnih samoupravnih jedinica i organa središnje državne uprave da obrađuju i publiciraju te podatke kao i nadzor organa središnje državne uprave nad aktima o sistematizaciji i pojedinačnim personalnim rješenjima. Potrebno je specificirati nadzorne organe, vrste i postupak nadzora te ovlasti nadzornih organa.

Radi omogućavanja vođenja smislene personalne politike za čitav javni sektor sa središnje državne razine, kao i uvida i mogućnosti pomaganja s regionalne razine, nužno je regulirati dostavljanje akata i podataka o lokalnim službenicima i namještenicima, njihovo evidentiranje, stručnu obradu i publiciranje. Također, radi mogućnosti utjecaja na kretanje broja lokalnih službenika i kretanje troškova

<sup>34</sup> Nešto je veća zastupljenost žena u izvršnim tijelima nego u predstavničkim tijelima. Najmanja je zastupljenost žena u predstavničkim tijelima (u lokalnim jedinicama u četiri analizirane županije) u Splitsko-dalmatinskoj županiji (5,5%), a najveća u Primorsko-goranskoj županiji (13,4%). Razlika u zastupljenosti žena u izvršnim i predstavničkim tijelima najveća je u Požeško-slavonskoj županiji u kojoj su u lokalnim predstavničkim tijelima zastupljene sa 7,7%, a u izvršnim tijelima sa 28,9%.



lokalne administracije te zaštite zakonitosti i interesa pravnog potretka, kao i radi zaštite samih službenika potrebno je precizno regulirati različita pitanja u vezi s nadzorom akata o sistematizaciji radnih mjesta u lokalnim samoupravnim jedinicama te pojedinačnih personalnih rješenja.

## 5. Zaključak

Prijedlozi elaborirani u ovom radu tiču se predmeta, obuhvata tipa i sustava regulacije, usklađenosti s regulacijom statusa državnih službenika, mjere fleksibilnosti službeničkog odnosa, depolitizacije i profesionalizacije lokalne samoupravne službe, prijama u tu službu, klasiifikacijskog i platnog sustava te napredovanja, disciplinske i materijalne odgovornosti, sudskog nadzora personalnih rješenja, ravnopravnosti spolova te evidencija i nadzora u provođenju zakona.

U regulaciji statusa lokalnih službenika preporučuje se prihvatiti model upravljanja sa središnje državne razine, uz pristupanje pripremama za prijelaz na autonomniji model stručnog vodstva sa središnje razine. Većinu pitanja službeničkog statusa preporučuje se regulirati zakonom, dispozitivnim normama gdje god je to moguće. Zakonska bi se regulacija odnosila na lokalne službenike u užem smislu, a ne i na službenike lokalnih javnih ustanova. Zakonska rješenja za lokalne službenike i namještenike ne bi smjela u većoj mjeri odstupati od zakonske regulacije statusa državnih službenika i namještenika. Ona trebaju omogućiti depolitizaciju i profesionalizaciju lokalne samoupravne službe. Potrebno je ojačati ulogu i odgovornost pročelnika lokalnih upravnih tijela. Preporučuje se oprezno pristupanje promoviranju mjera fleksibilnosti službeničkog odnosa.

Opći uvjeti za prijam u lokalnu službu trebali bi biti isti kao i za državne službenike, uz obvezno provođenje javnog natječaja. Smatra se potrebnim uvesti obvezu polaganja državnog stručnog ispita i za lokalne službenike. Reguliranjem statusa vježbenika stimuliralo bi se zapošljavanje mladih obrazovanih osoba. Potrebno je obvezati

lokalne jedinice da za rješavanje u upravnom postupku o pravima i obvezama građana zapošljavaju visokoobrazovane osobe s pravnim ili upravnim obrazovanjem. Prilikom prijama u službu lokalne bi jedinice trebale voditi računa o ravnopravnosti spolova.

Zakonom bi trebalo odrediti temeljne elemente sustava klasifikacije radnih mjesta nalik onome za državne službenike, uz značajnu mjeru autonomije lokalnih jedinica u konkretizaciji. Plaća bi se utvrđivala kao umnožak koeficijenta složenosti poslova pojedinog radnog mjesta i osnovice, uz određeno uvećanje za svaku godinu radnog staža i mogućnost stimulacije bolje ocijenjenih službenika. Zakonskim bi se rješenjem trebao utvrditi način određivanja osnovice, kao i gornja granica ukupnih izdataka iz lokalnog proračuna za osoblje. Za nagrađivanje bolje ocijenjenih službenika treba predvidjeti oblike nenovčane stimulacije. Zakonom je potrebno regulirati kriterije, ocjene, organe i način ocjenjivanja službenika.

Potrebno je detaljnije regulirati pravo i obvezu stručnog usavršavanja službenika. Disciplinsku i materijalnu odgovornost treba regulirati nalik istovrsnoj odgovornosti državnih službenika uz određene specifičnosti u sastavu disciplinskih tijela koje proizlaze iz prirode sustava lokalne samouprave. Kao posebni disciplinski prijestup trebalo bi predvidjeti seksualno uznemiravanje.

Evidencije o lokalnim službenicima i namještenicima trebale bi se voditi na razini županija i na središnjoj razini po nekoliko relevantnih kriterija. Radi mogućnosti nadzora zakonitosti akata i personalnih rješenja potrebno je predvidjeti obvezu njihova dostavljanja nadzornim organima. Potrebno je specificirati nadzorne organe, vrste i postupak nadzora te ovlasti nadzornih organa. Sudski nadzor personalnih rješenja preporučuje se povjeriti Upravnom sudu Hrvatske.

Cjelovitim i usklađenim prihvaćanjem predloženih i obrazloženih rješenja može se postići uravnoteženje interesa svih subjekata u području regulacije statusa lokalnih službenika. Model polazi od pretpostavke da je pre naglašavanje i neravnoteža u korist bilo kojih interesa dugoročno neodrživa, a za javni interes štetna.

Model se temelji na pretpostavci da se budućim zakonom treba urediti služba u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave kao javnopravnim tijelima, odnosno pravnim osobama javnog prava. Regulacija bi trebala biti utemeljena na načelu jednakosti i zaštite prava i položaja službenika u jedinicama na čitavom državnom teritoriju. Nova bi regulacija trebala promovirati *merit* sustav, sustav sposobnosti i zasluga, kao i profesionalizaciju lokalne samoupravne službe. U mjeri u kojoj je to moguće i prikladno trebalo bi regulaciju statusa lokalnih službenika uskladiti s regulacijom statusa državnih službenika.

Regulaciju se čini opravdanim zasnovati na načelu dispozitivnosti i autonomije lokalnih samoupravnih jedinica, radi prilagodbe relevantnim lokalnim okolnostima, potrebama i razvojnim vizijama lokalnih jedinica. Također, elementi službeničkog sustava, naročito napredovanje i plaćanje službenika, trebaju biti ovisni o veličini lokalne jedinice, njezinom ekonomsko-financijskom kapacitetu i opsegu njezine administracije. Naravno, radi mogućnosti vođenja smislene politike u vezi s lokalnom samoupravnom službom, kao i radi zaštite interesa pravnog poretka, vođenje evidencija o lokalnim službenicima te nadzor zakonitosti treba pridržati tijelima središnje državne uprave.

## Literatura

- BORKOVIĆ, Ivo (1999) *Službeničko pravo*. Zagreb: Informator
- GARNETT, Harry, Bill Dorotinsky, Gary Reid, Jeffrey Rinne, Nick Manning (2000) *Administrative & Civil Service Reform; Establishment Control & Pay Determination*. Worl Bank. <http://www.worldbank.org>.
- GREENLAW, Paul S., John P. Kohl, Lee Robert D., Jr. (1998) Title VII. Sex Discrimination in the Public Sector in the 1990's: The Courts' View. *Public Personnel Management* 27(2): 249-269.
- HOFMAN, Bert (2000) *Administrative & Civil Service Reform; Subnational Government*. Worl Bank. <http://www.worldbank.org>.
- IVANIŠEVIĆ, Stjepan (1999) Glavni problemi i mogući pravci reforme lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava* 1(4): 587-598.
- IVANIŠEVIĆ, Stjepan (2000) Teritorijalna osnova lokalne i regionalne samouprave uz posebni osvrt na položaj Grada Zagreba i njegovu samoupravu. *Hrvatska javna uprava* 2(4): 585-601.

- KOPRIĆ, Ivan (1999) Administrative Structures and Competencies of Croatian Local Units. *Croatian Critical Law Review*, vol. 4 (u postupku publikacije)
- KOPRIĆ, Ivan (1999a) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- KOPRIĆ, Ivan (2001) Državna uprava i lokalna samouprava u Hrvatskoj 1990-2001. - vladavina prava ili politike? Izlaganje na znanstvenom skupu *Ostvarenje vladavine prava u hrvatskom pravnom sustavu*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 6. 11. 2001.
- KOPRIĆ, Ivan, Gordana Marčetić (2000) Kriza socijalne države, reforme javne uprave i hrvatsko upravno osoblje. *Hrvatska javna uprava* 2(1): 25-82.
- KRBEK, Ivo (1948) *Lica u državnoj službi*. Zagreb: Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti
- KRBEK, Ivo (1961) *Pravo jugoslavenske javne uprave*. II knjiga Organizacija i službenici. Zagreb: Birozavod
- KREGAR, Josip (1998) Izbor upravne elite, u: Eugen Pusić, Milan Ramljak, Ivan Koprić, Josip Kregar, Inge Perko-Šeparović, Robert Blažević, Duško Lozina: *Hrestomatija upravne znanosti*, svezak I. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- LAZAREVICIUTE, Ieva (1999) Civil services and state administration (CSSA) Country Report: Lithuania. SIGMA
- MANNING, Nick, Suzanne Dove, Joergen Christensen, Willy McCourt (2000) Administrative & Civil Service Reform; Recruitment & Promotion. World Bank. <http://www.worldbank.org>.
- MARČETIĆ, Gordana (2000) Lokalni službenici u Republici Hrvatskoj; Okvir za normativnu regulativu. *Hrvatska javna uprava* 2(3): 495-524.
- MASARIĆ, Helena (2001) Status lokalnih službenika (obrada ankete). Hrvatski pravni centar (*neobjavljeno*)
- MORRIS, Gillian S. (1998) Local government workers and rights of political participation: time for a change. *Public Law*, 1998/Spring: 25-33.
- MUYLLE, Koen (2000) Incompatible Offices in Belgium and France: A Comparison. *European Public Law* 6(4): 469-478.
- PULJIZ, Vlado (2000) Socijalna politika prema nezaposlenima, u: Vlado Puljiz, Gojko Bežovan, Zoran Šučur, Siniša Zrinščak: *Sustavi socijalne politike*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu
- PUSIĆ, Eugen (1996) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga
- RAMA, Martin, Barbara Nunberg, Nazneen Barma (2000) Administrative & Civil Service Reform; Evaluating Pay & Establishment Choices. World Bank. <http://www.worldbank.org>.
- RANDMA, Tina (1999) Civil services and state administration (CSSA) - Country Report: Estonia. SIGMA
- SIMANIS, Mara (1999) Civil services and state administration (CSSA) - Country Report: Latvia. SIGMA
- SMREKAR, Milan (1900) *Priručnik za političku upravnu službu u kraljevinah Hrvatskoj i Slavoniji*. Knjiga druga. Zagreb: Ignjat Granitz
- SUKSI, Markku (1998) Finland: New Forms of Political Accountability in Local Government. *European Public Law* 4(1): 11-20.
- SYNNERSTROM, Staffan, Nick Manning (2000) Administrative & Civil Service Reform; Civil Service Law & Employment Regimes. World Bank. <http://www.worldbank.org>.

- SYNNERSTROM, Staffan, Kathy Lalazarian, Nick Manning, Neil Parison, Jeffrey Rinne (2001) *Administrative & Civil Service Reform; The Scope of the Civil Service in OECD and Select CEE Countries*. <http://www.worldbank.org>.
- DE TOMMASO, Giulio: *Administrative & Civil Service Reform: Cross-National Data on Government Employment & Wages*. World Bank. <http://www.worldbank.org>.
- VIDLAKOVA, Olga (1999) *Civil services and state administration (CSSA) - Country Report: Czech Republic*. SIGMA
- WEBER, Max (1987) *Birokratija*, u: Mihailo Đurić: *Sociologija Maksa Vebera*. Zagreb: Naprijed
- ŽIGROVIĆ-PRETOČKI, Ivan (1917) *Upravna nauka i hrvatsko upravno pravo u kratkim crtama*. Zagreb: Knjižara L. Hartmana (St. Kugli)
- \* (2000) *European Union Policy of the Association of Finnish Local and Regional Authorities*. Svezak III. <http://www.kuntaliitto.fi/rakpo/integration.htm>.
- \* (2001) *The Civil Service. Government and Labour Law and Administration*. <http://www.ilo.org>.

## Pravni izvori

1. Convention No. 151, concerning Protection of the Right to Organize and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service. International Labour Conventions and Recommendations 1977-1995. Geneva: International Labour Office
2. Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN - Međunarodni ugovori 14/97.
3. The Local Government Act of Denmark, Promulgation Order No. 615. of July 18<sup>th</sup> 1995.
4. Recommendation No. 159, concerning Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service. International Labour Conventions and Recommendations 1977-1995. Geneva: International Labour Office
5. Ustav Republike Hrvatske pročišćeni tekst, NN 41/01.
6. Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN 27/01.
7. Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti, NN 74/94.
8. Zakon o Gradu Zagrebu, NN 90/92, 76/93, 69/95, 14/97. i 36/98.
9. Zakon o Gradu Zagrebu, NN 62/01.
10. Zakon o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, NN 33/01.
11. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01.
12. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, NN 90/92, 94/93, 117/93, 5/97, 17/99, 128/99, 51/00. i 105/00.
13. Zakon o plaćama u javnim službama, NN 27/01.
14. Zakon o radu, NN 38/95, 54/95, 65/95. i 17/01.
15. Zakon o upravi, NN 16/78, 50/78, 29/85, 41/90, 53A/91.

## MAIN PROPOSALS WITH REGARD TO THE NEW REGULATION OF THE STATUS OF LOCAL CIVIL SERVANTS IN CROATIA

### *Summary*

*Central government and administration in Croatia showed almost no interest in the position and quality of civil servants in local self-governing units during the 1990's. Legislative regulation of the status of local civil servants did not even satisfy the minimum requirements with respect to certainty, determination and equality. All of this resulted in deep and destructive politization, development of the authoritarian administrative culture and decrease of the level of professionalism and competence of local self-government service.*

*After a decade of etatization, politization and centralization, and after the Constitutional Amendments of 2000, efforts have been made to change the direction of the processes. The Amendments to the Constitution have regulated, among others, strengthening of the position of the local and regional government by the process of decentralization. One of the important preconditions for successful decentralization is the forming of competent, professional, depoliticized and motivated local administration.*

*However, with respect to local civil servants, despite certain legislative interventions, the legislative disorder has continued. During the actual process of decentralization, deficiencies in the legislative regulation of the status of local civil servants will become more and more apparent. Besides, the lack of the capacity of local administrative organs, inherited from the previous period, will become more and more critical as a consequence, among others, of such legislative disorder.*

*Therefore, it is proposed that the central government and administration should take more initiative in the development of the personnel component of the local self-government, as well as systematic long-term care about the status and quality of local administrative personnel. Arguments for the proposals for new legislative regulation with respect to a number of critical issues concerning the legal status of local employees are given.*

*The proposals concern the subject, scope, type and system of regulation, its compatibility with the regulation of the status of state civil servants, criteria for the flexibility of the employment relationship, depoliticalization and professionalization of local self-government service, admission to this*

*service, the classification and payment systems as well as the system of promotion, disciplinary and material responsibility of local civil servants, judicial control of personnel decisions, equality of genders as well as the record keeping and supervision of the implementation of laws.*

*Key words: local self-government - Croatia, decentralization, local civil servants, local self-government service, civil servants law*