

Lokalni službenici u Republici Hrvatskoj

- okvir za normativnu regulativu -

*Gordana Marčetić**

UDK 35.08

352/353

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 15. 12. 2000.

Prihvaćeno: 21. 2. 2001.

Pravna nereguliranost statusne problematike osoblja zaposlenog u lokalnim jedinicama dovodi do niza praktičnih problema te nepovoljnijeg položaja lokalnih službenika u odnosu prema službenicima u državnoj upravi. U kontekstu najavljene reforme lokalne samouprave nužno je donijeti propise kojima će se temeljito regulirati prava, obveze i odgovornosti lokalnog osoblja. U tekstu se uspoređuju iskustva skandinavskih i postsocijalističkih zemalja te predlažu različite mogućnosti za stvaranje pogodnog normativnog okvira. Prednost se daje rješenjima koja pridonose ravnoteži između autonomije lokalnih vlasti i njezina ograničavanja zakonskim načelima koja povezuju teritorijalni sustav Republike Hrvatske u jedinstvenu cjelinu. Analiza obuhvaća pitanja terminologije i evidencije djelatnika, klasifikacijskog i platnog sustava te sustava napredovanja, primanja u službu i njezina prestanaka, sudske zaštite, obrazovanja i osposobljavanja zaposlenika, kao i nekih demokratskih trendova.

Ključne riječi: lokalni službenici, pravna regulacija

I. Uvod

Upravno osoblje obuhvaća značajan dio stanovništva i ukupne radne snage u cijelom svijetu. Prema podacima dobivenim iz 86 zemalja Schiavo-Campo

* Gordana Marčetić, mlada asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

je zaključio da je početkom 90-ih oko 4,7% svjetske populacije bilo zaposleno u upravnim službama, ne uključujući u to javna poduzeća niti vojsku. Slika je različita po regijama, tako da je njihov udio u ukupnom stanovništvu mnogo veći u razvijenijim zemljama *OECD-a* (7,7%), zatim u Istočnoj Europi i bivšem SSSR-u -*ECA* (6,9%), dok je osjetno manji na Srednjem istoku i u sjevernoj Africi - *MENA* (3,9%) te Latinskoj Americi i Karibima - *LAC* (3,0%), a najmanji u Aziji (2,6%) i Africi (2%). Usporedimo li te podatke sa sveukupnim brojem zaposlenih u svijetu (od kojih 11% odlazi na upravno osoblje), međuregionalne razlike mnogo su jače naglašene jer zemlje u razvoju imaju visoku nezaposlenost. U zemljama *MENA* i *OECD* visokih 17,5% odnosno 17,2% ukupno zaposlenih čini upravno osoblje, slijedi *ECA* sa 16% i *LAC* sa 8,9% te najzad Afrika i Azija s niskih 6,7% odnosno 6,3% (Schiavo-Campo, 1998:461-463).

U pojedinim zemljama nailazimo na velike razlike u brojčanom odnosu lokalnih i državnih službenika, što ovisi o specifičnostima samog sustava, ali i o stupnju njegove decentralizacije i demokratizacije. Upravo su decentralizacijske reforme, kojima su više ili manje transformirani mnogi upravni sustavi tijekom 80-ih i 90-ih godina 20. stoljeća, uzrokovale znatan porast zaposlenih u lokalnim službama. S druge strane, nazočan je trend smanjenja upravnih namještenja na središnjoj razini.¹ Tako se od početka 80-ih do početka 90-ih relativan broj središnje uprave smanjio oko 40% mjerimo li prema zapošljavanju te oko 1/3 mjerimo li prema propisanim plaćama (Schiavo-Campo, 1998:465-469).²

Skandinavske zemlje³ primjeri su zemalja u kojima su reforme decentralizacije dovele do velikog povećanja zaposlenih u tradicionalno značajnim lokalnim službama.

¹ Smanjenje osoblja središnje uprave u Latinskoj Americi navedeni autor objašnjava ogromnim pomicanjem i premještanjem iz središnje u lokalnu upravu. Suprotno tome, smanjenje broja zaposlenih u središnjim i lokalnim službama Afrike uzrokovano je drugim faktorima.

² Odnosi u pojedinim regijama značajno se razlikuju. Gledano prema ukupnom stanovništvu, zemlje *OECD-a* imaju znatno više lokalnih (2,5%) nego središnjih službenika (1,8%), a najviše je zaposlenih u obrazovanju i zdravstvu (3,4%). S druge strane zemlje *ECA* imaju mnogo veći broj zaposlenih u zdravstvu i obrazovanju (5,1%) nego u središnjoj (1%) i lokalnoj službi (0,8%).

³ U ovom radu uspoređuju se iskustva skandinavskih zemalja zato što su posljednjeg desetljeća mahom provodile decentralizacijske reforme i donosile nove zakone o lokalnoj samoupravi. S druge strane, navode se primjeri postsocijalističkih zemalja zbog srodnosti političkih, ekonomskih i socijalnih problema s našom zemljom.

Danas u *Norveškoj* svaki šesti zaposleni radi za lokalne vlasti, a općine i okruzi odnose 2/3 svih službi u javnom sektoru (Westgaard, 1994:1). Slično je u *Finskoj* u kojoj su lokalne vlasti primarno odgovorne za javne službe te zapošljavaju ukupno 405 000 ljudi, što čini 1/5 ukupno zaposlenih. Četiri od pet zaposlenih u lokalnim službama radi u zdravstvu, obrazovanju ili socijalnim službama u kojima je čak 75% ukupnog osoblja ženskog spola (Finnish I., 2000:34).⁴ Srodni trendovi nazočni su i u *Švedskoj*. U toj zemlji porast zaposlenosti u javnom sektoru počinje od 60-ih godina nadalje kao posljedica snaženja države dobrobiti (welfare state), a gotovo cijeli rast dogodio se ulaskom žena u radnu snagu zaposlenih na lokalnoupornim poslovima (Rosen, 1995:1). Čak 1/3 svih zaposlenih Švedana radi u javnim službama, a 1 000 000 ljudi, odnosno 1/4 zaposlenih, zaposleno je u općinskim i okružnim vijećima, koja su obično najkрупniji poslodavci na tom teritoriju (Haggroth i dr., 1996:32).

Iako postsocijalističke zemlje imaju znatno manji broj zaposlenih u lokalnim službama⁵ od skandinavskih zemalja, uglavnom zbog slabije razvijenosti i centralističkog naslijeđa, u nekima od njih vidljivi su značajni pomaci ka decentralizaciji i demokratizaciji upravnih sustava. Broj lokalnih službenika u *Češkoj* ima stalnu tendenciju rasta, dok je trend povećanja broja državnih službenika stao 1996. god., kada se počeo smanjivati.⁶ Koncem 1997. godine lokalni zaposlenici u *Češkoj* i *Estoniji* ubrzano sustižu zaposlene u državnoj administraciji. Od ukupnog broja svih službenika u *Češkoj* nalazimo 43,78% (Vidlakova, 1999:34), a u *Estoniji* 45,86% (Randma, 1999:50) zaposlenih u lokalnim službama.

Podaci za lokalne službenike i namještenike u Republici Hrvatskoj nisu poznati, jer zakonom nije propisana obaveza vođenja službene evidencije o njima. To je dijelom posljedica stroge centralizacije teritorijalnog upravnog sustava i zanemarivanja njegovih nižih razina, a dijelom nekih drugih čimbenika.

⁴Treba spomenuti da su lokalne vlasti u Finskoj značajan faktor u politici zapošljavanja. One kreiraju vremenski određene poslove i mjesta za obuku, posebno za dugotrajno nezaposlene i mlade.

⁵Tako npr. u Letoniji od ukupne radne snage na državnu administraciju otpada 4,22%, a na lokalnu samoupravu samo 1,49% (Simanis, 1999:52), dok je u Estoniji taj broj nešto veći, pa 7,35% zaposlenih radi u državnim, a 6,22% u lokalnim službama (Randma, 1999:50).

⁶Broj lokalnih službenika narastao je od 1994. g., kada ih je bilo 42 773, do 69 808 u 1997. S druge strane, od 94 024 državna službenika u 1996. broj se smanjio na 89 629 u 1997. (Vidlakova, 1999:34). Navedeni podaci ne odnose se na vojsku.

Uzmemo li da će se najavljena reforma lokalne samouprave dosljedno provesti, može se pretpostaviti i ubrzan rast broja zaposlenih u lokalnim jedinicama, što će zasigurno potencirati mnoge neriješene probleme. Jedan od fundamentalnih jest pravna nereguliranost ove materije te se kao prvi cilj nameće - hitno donošenje propisa kojima će se temeljito regulirati prava, obveze i odgovornosti lokalnog osoblja.

II. Postojeća pravna regulacija

Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi, ZOLSU (NN 90/92), odnosno njegovim izmjenama i dopunama (NN 94/93, 117/93 i 128/99) necjelovito je regulirana problematika lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Jedna od zanemarenih tema jest područje radnih odnosa i drugih pitanja koja se odnose na djelatnike u jedinicama lokalne samouprave. Njome se bavi samo čl. 56.c. izmijenjenog i dopunjenog *Zakona* (NN 117/93), koji u stavku 1. propisuje 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. Do danas, međutim, takav zakon nije donijet, pa lokalne jedinice, poštujući odredbu narednog stavka 2. članka 56.c, do daljnjeg primjenjuju odredbe *Zakona o upravi, ZOU*, kojima se uređuju radni odnosi i plaće djelatnika u organima uprave (čl.299-384). Upravo na ovom mjestu počinju poteškoće i zabune. Naime, izvorni tekst *ZOU* pisan je daleke 1978. (NN 16/78), a njegovo posljednje usklađivanje s *Ustavom* izvršeno je 1991. (NN 53A/91), dok je *ZOLSU* donijet koncem 1992. Zastarjele odredbe *Zakona o upravi* su neadekvatne, a često potpuno nejasne u sadašnjim okolnostima, što je dovelo do toga da pojedine lokalne jedinice različito tumače i primjenjuju njegove odredbe.⁷

Čl. 299. *ZOU* propisao je supsidijarnu primjenu *Zakona o udruženom radu* i *Zakona o radnim odnosima radnika u udruženom radu*, no kako su ti zakoni prestali važiti početkom primjene *Zakona o radu* (NN 38/95), odnosno od siječnja 1996, ta se odredba analogno primjenjuje na novi zakon. Međutim, niti odredbe ovog zakona nije moguće izravno primijeniti na radnopravne

⁷Vlada je u ovoj materiji 1997. donijela samo *Uredbu o određenim pravima osoba izabranih na dužnosti u jedinicama lokalne samouprave i uprave* (NN 42/97) kojom je jednim dijelom uredila neka prava koja se odnose na plaće i prestanak dužnosti određenih funkcionara.

odnose u lokalnoj samoupravi zbog specifičnosti upravne djelatnosti i drugačijeg položaja djelatnika u upravi od zaposlenika u privredi, na koje se *Zakon o radu* prvenstveno odnosi.

Nije nevažna činjenica da su državni službenici i namještenici u znatno boljem položaju još od 1994. g., kada su njihova prava temeljito regulirana *Zakonom o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti*, ZODSIN (NN 74/94, 86/94, 7/95, 23/95, 75/95 i 86/98), kojim su za tu kategoriju prestale vrijediti odredbe ZOU i na temelju njega donijeti propisi.

Zanemarivanje ovog pitanja od bivše vlasti može se objasniti u svjetlu njezinih ukupnih centralističkih težnji, ali je potpuno nejasno zbog čega niti radna skupina Saveza gradova i općina u svojem *prijedlogu* novog zakona o lokalnoj samoupravi (nacrt od 10/11. mj. 1999. g.) nije smatrala potrebnim spomenuti tematiku radnih odnosa zaposlenika čak niti načelnom odredbom koja bi upućivala na poseban zakon.

Pod pritiskom konkretnih problema u svakodnevnoj praksi nastala je situacija pravne konfuzije, neujednačenosti, pa i nezakonitosti, nerijetko potencirana nedovoljnom pravnom osposobljenošću lokalnog osoblja, koja se često očituje u slaboj ili nikakvoj zaštiti prava zaposlenih.

Osoblje Grada Zagreba

Osvrnemo li se na stanje u Gradu Zagrebu unazad posljednjih godina, naići ćemo na nesredeno stanje i zakonske odredbe u koliziji.

Zakon o sustavu državne uprave, ZOSDU, (NN 75/93, 48/99 i 15/00) propisao je 1993. člankom 52. da se za obavljanje poslova državne uprave na području Grada Zagreba, uredbom Vlade, na prijedlog odgovarajućih ministarstava, ustrojavaju gradski uredi, a godinu dana poslije ZODSIN, u st. 2. čl. 193, navodi da će se odredbe tog zakona odgovarajuće primjenjivati na zaposlene u uredima i službama Grada Zagreba do donošenja posebnog zakona.⁸ Međutim, to se nije primijenilo u praksi, odnosno niti je Vlada ustrojila tijela

⁸ Pri tome ne pravi razliku između djelatnika koji obavljaju poslove državne uprave i onih koji su na poslovima samoupravnog djelokruga Grada, već obuhvaća službenike i namještenike na svim poslovima.

državne uprave niti su se na zaposlene primjenjivale statusne odredbe koje vrijede za državne službenike.

Godine 1995. *Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Gradu Zagrebu* mijenja se bivši članak 8. tog zakona⁹ na taj način da se poslovi državne uprave u Gradu Zagrebu povjeravaju upravnim tijelima Grada Zagreba, koji obavljaju poslove iz samoupravnog djelokruga i poslove državne uprave. Također je propisano da će odluku o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela donijeti Gradska skupština Grada Zagreba, koja je temeljem tog članka to i učinila, pa je *Odlukom o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada Zagreba* (SG GZ 6/97 i 7/97) ustrojila gradske urede, zavode i službe.

Nije potpuno jasno zbog čega djelatnici Grada Zagreba nisu iskoristili mogućnost privremenog izjednačavanja s državnim službenicima, koju im je otvorio *ZODSIN*. Naime, bez obzira na to obavljaju li poslove iz samoupravnog ili državnog djelokruga, oni su u praksi zadržali jednako nepovlašteni status kao i svi ostali lokalni zaposlenici, te se na njihova prava, obveze i odgovornosti, do donošenja posebnog zakona, primjenjuju odredbe zastarjelog *ZOU*, sukladno spomenutom članku 56.c. *ZOLSU*. Pravna služba objašnjava tu situaciju time da je Grad Zagreb lokalna samoupravna jedinica koja je ustrojila vlastita tijela te da se na njegovo osoblje ne može primjenjivati zakon koji vrijedi za državne službenike, već propisi koji se odnose na lokalne službenike.

* * *

Najavljena reforma lokalne samouprave zahtijevat će donošenje i(li) mijenjanje mnogih zakona, među kojima značajno mjesto zauzima statusna problematika zaposlenih u lokalnim jedinicama. Osnovni cilj ove rasprave upravo je usporedba i analiza različitih mogućnosti radi pronalaženja pogodnog normativnog okvira za reguliranje ove materije.

⁹ Članak 8. teksta iz 1992. (NN 90/92) glasi: Stavak 1.- Poslovi državne uprave koji se obavljaju u Gradu Zagrebu određuju se zakonom. Stavak 2.- Zakonom kojim se uređuje državna uprava pobliže će se uređiti prava i obveze tijela Grada Zagreba u obavljanju poslova iz stavka 1.

III. Normativni okviri

Prijedlozi

Europska povelja o lokalnoj samoupravi, EPLS, (10/1985), u članku 6. stavaku 1. propisuje: "Ako to nije u suprotnosti s općim odredbama utvrđenim zakonom, lokalne jedinice same će moći određivati svoj unutarnji upravni ustroj kako bi ga prilagodile svojim osebnim potrebama i učinile upravljanje što učinkovitijim." Primijenimo li tu odredbu na donošenje propisa o lokalnom osoblju, mogli bismo je tumačiti kao pružanje široke autonomije lokalnim jedinicama u rješavanju statusnih pitanja, ali i kao mogućnost njezina ograničavanja. U tom kontekstu, formalno i sadržajno gledano, sužavanje samostalnosti bilo bi opravdano u cilju promicanja vrijednosti ekonomičnosti, pravednosti i jedinstvenosti teritorijalnog upravnog sustava¹⁰ te jednakosti, sigurnosti i pravne zaštite lokalnog osoblja i građana u odnosu na taj sustav.

a) Formalna razina

Zakonodavac primarno treba odlučiti o formi normativne regulacije, pri čemu ima izbor između različitih mogućnosti:

1. Zakonom o lokalnoj samoupravi jednom odredbom ili manjim brojem odredbi uputiti na poseban zakon i(li) akte lokalnih jedinica i(li) kolektivne ugovore.
2. Zakonom o lokalnoj samoupravi regulirati načelna pitanja, a detaljnu razradu prepustiti posebnom zakonu i(li) aktima lokalnih jedinica i(li) kolektivnim ugovorima.
3. Posebnim zakonom o lokalnim službenicima regulirati jedinstveno bitna pitanja, a detaljnu razradu prepustiti lokalnim jedinicama i(li) kolektivnim ugovorima.

Pogledamo li skandinavske zemlje, uočiti ćemo da one pitanja koja smatraju bitnima načelno reguliraju zakonima o lokalnoj samoupravi, dok detaljnu razradu prepustaju kolektivnim ugovorima ili posebnim propisima, a vrlo često odlukama lokalnih vlasti.

¹⁰ Teritorijalni upravni sustav u RH obuhvaća sustav državne uprave i sustav lokalne samouprave.

Norveški politički sustav ima jake lokalne korijene, a lokalna veza sa zastupnicima važna je politička realnost.¹¹ Norveške općine i okruzi su autonomni, međutim, nezavisnost i odgovornost ograničena je zakonima i okvirnim uvjetima koje je odredila nacionalna skupština. Revidirani *Zakon o lokalnoj samoupravi* (1993.g.) određuje osnovna pravila organizacije, rada i procedure, odnosa s nadređenim tijelima itd. za općine i okruge (Westgaard, 1994:1-2).

Danski zakon (*The Local Government Act*, 18.7.1995) odnosi se na sve okruge i općine, s izuzetkom Grada Copenhagena. Zakon sadrži odredbe o plaćama i naknadama članovima lokalnih vijeća te njihovom izostanku s posla i odnosima s poslodavcima, kao i odredbu o plaćanju i zapošljavanju zaposlenika u lokalnoj upravi i Gradu Copenhagenu koje mora potvrditi Odbor za plaće (Pay Board). Nadalje, ovlašćuje lokalno vijeće da uređuje administrativnu organizaciju općine i da donosi pravila za postavljanje i otpuštanje zaposlenika u lokalnoj upravi.

Finska je također u zakon (*The Finnish Local Government Act*, 17.3.1995) unijela neke načelne odredbe o statusu osoblja i pojmu javne službe, objavljivanju u službenim propisima, strancima, nepravilnom postupku i suspenziji te suodlučivanju. Pored toga, Zakon ovlašćuje vijeće ili neki drugi općinski organ da pobliže u poslovniku određuje nastanak i trajanje službe, dok se posebne odredbe o odobravanju plaća službenika i zaposlenika i ostali uvjeti oko službeničkog osiguranja propisuju u kolektivnim ugovorima javnih službi i ugovorima o zapošljavanju.

Švedsku karakterizira nesvakidašnje velik stupanj autonomije lokalnih vlasti, što dovodi do mnoštva različitosti i varijacija u sustavu. Zakon sadržava nekoliko pravila o plaćama zaposlenika, detaljnije razrađuje odredbe određenih kategorija zakonske odgovornosti, a sadrži i odredbe o suodlučivanju radi utjecaja lokalnih zaposlenika na donošenje odluka, koje amandmani iz 1986. proširuju (Haggroth i dr. 1996:42 i 47).

I *Slovenija* u svom *Zakonu o lokalni samoupravi* (12/1993. te kasnije izmjene i dopune) sadrži okvirne odredbe o plaćama, prenošenju pojedinih ovlasti

¹¹ Zanimljivo je da se individualni skupštinski zastupnici primarno gledaju kao reprezentanti svojih lokalnih regija, a sekundarno svojih političkih partija (Hansen. 1991:2)

na župana¹² te naobrazbi nekih čelnika, dok reguliranje ostalih pitanja prepušta lokalnim vlastima.

Budući da naša lokalna samouprava nema dugu tradiciju, kao što je to u skandinavskim zemljama, vjerojatno bi kvalitetnija solucija bila donošenje posebnog zakona kojim bi se jedinstveno regulirala temeljna pitanja. Za neka područja vrijedilo bi sagledati mogućnost sklapanja kolektivnih ugovora. U tom slučaju valja razmisliti tko će u ime lokalnih službenika potpisivati ugovore (sindikati ili neko drugo tijelo?).

Posebno je pitanje hoće li načelne odredbe o lokalnim dužnosnicima biti u sastavu osnovnog Zakona o lokalnoj samoupravi, u propisu o lokalnim službenicima i namještenicima ili u nekom drugom općem aktu, odnosno hoće li se u potpunosti prepustiti autonomnoj odluci lokalnih vlasti. Ovo posljednje čini se previše rizičnim u okolnostima naše političke kulture.

Najzad, u kontekstu ove problematike, specifično se pojavljuje problem Grada Zagreba. Hoće li se Grad Zagreb tretirati kao i ostale lokalne jedinice ili će, kao i mnogi drugi metropolitanski gradovi, imati zaseban status te će se pitanja iz njegovog djelokruga urediti posebnim zakonom? Ako se zakonodavac opredijeli za drugu mogućnost, mogla bi se i problematika osoblja u Gradu regulirati odvojeno od ostalih zaposlenika u lokalnim jedinicama. Tada bi se Zakonom o Gradu Zagrebu, statutom i(li) drugim općim aktom pronalazila specifična rješenja koja proizlaze iz karaktera metropolitanskog upravnog sustava.¹³ To bi bilo učinkovitije i primjerenije rješenje za različitosti koje proizlaze iz značenja i veličine gradskih službi, mnogo većeg broja poslova i raznovrsnijih kategorija položaja i zvanja službenika, veće mogućnosti napredovanja, složenije i modernije organizacije i mnogih drugih razloga.

Postoji i mogućnost analogne primjene *ZODSIN-a*, što je taj zakon i predvidio, ali to se ne čini najboljim rješenjem zbog specifičnosti koje nalazimo u gradskim službama u odnosu prema državnoj upravi. Uputno je, međutim, da taj zakon bude supsidijaran za djelatnike u svim jedinicama lokalne samouprave, pa i u Gradu Zagrebu.

¹² U Sloveniji župan zastupa općinu i nositelj je izvršne vlasti u općini.

¹³ U sadašnjem Zakonu o Gradu Zagrebu i Statutu Grada Zagreba (SG GZ 19/99) tematika osoblja ne spominje se niti jednom odredbom.

b) Sadržajna razina

Odluka o zakonskom sadržaju ovisi o tome koliko autonomije zakonodavac želi prepustiti lokalnim vlastima. Ako će slijediti odredbe *EU Povelje o lokalnoj samoupravi* i decentralizirati teritorijalni upravni sustav, stupanj samostalnosti trebao bi biti znatno veći nego što je danas. Propisi o lokalnom osoblju ne bi smjeli biti detaljno formulirani na središnjoj razini kao što su oni koji se tiču državnog osoblja, ali radi zaštite i promicanja prije navedenih vrijednosti, određena pitanja načelno treba urediti zakon.

To se, prije svega, odnosi na sljedeće sadržaje: status osoblja i terminologiju, službenički sustav (platni, klasifikacijski sustav i sustav napredovanja), primanje u službu i njezin prestanak, evidenciju, sudsku zaštitu te obrazovanje i osposobljavanje službenika.

1. Status osoblja i terminologija

Uobičajeno upravni sustavi razlikuju osnovne kategorije djelatnika koji rade u upravi, obilježavaju ih svojim specifičnim terminima, a na njihove statusne odnose primjenjuju različita pravila. Hrvatski upravni sustav na središnjoj razini razlikuje tri osnovne kategorije ljudi koji rade u upravi - *dužnosnike, službenike i namještenike*. No, u mnogim lokalnim jedinicama ta se kategorizacija ne koristi ili je nedosljedna. Nema razloga da se ti, relativno "udomaćeni" termini ne uvrste i u lokalne propise.

Slijedom toga, zakonskim odredbama potrebno je načelno definirati lokalne *dužnosnike*. Ta je kategorija najmanje sporna i obično ne izmiče pažnji niti državnih niti lokalnih vlasti.

Što se tiče drugih dviju kategorija, lokalne jedinice često ih ne razlikuju na način kako je predviđen za državne zaposlenike. *ZODSIN* propisuje da *službenici* obavljaju poslove iz Ustavom i zakonom utvrđenog djelokruga tijela državne vlasti, dok *namještenici* obavljaju računovodstveno-financijske poslove, poslove automatske obrade podataka, administrativne i pomoćne tehničke poslove. Državni službenici su djelatnici visoke, više ili srednje stručne spreme te se postavljaju u zvanja i imenuju na položaje, dok su državni namještenici djelatnici više, srednje i niže te s njima izjednačene stručne spreme i postavljaju se na radna mjesta. *Zakon* na više mjesta naglašava razlike

među njima (npr. u odredbama o primanju u službu, odgovornosti, napredovanju, ocjenjivanju i tsl.).

Pogledamo li za ilustraciju nekoliko općih akata naših lokalnih jedinica, naći ćemo neujednačeno označavanje zaposlenog osoblja. Tako se *Pravilnik o radu Grada Opatije* koristi za sve zaposlene terminom *djelatnici*, ali ih indirektno razlikuje u nekim odredbama.¹⁴ Isti termin susrećemo i u *Odluci o ustrojstvu gradske uprave Slavenskog Broda*. Međutim, *Odluka o sustavu gradske uprave Grada Umaga* vrlo precizno određuje gradske *dužnosnike* te *službenike*, koji se "imenuju na temelju javnog natječaja i obavljaju u tijelima gradske uprave poslove iz samoupravnog djelokruga Grada i prenesene poslove državne uprave", i *namještenike*, koji "obavljaju opće, tehničke i pomoćne poslove."

Zadnji primjer pokazuje mogućnost jednostavne prilagodbe postojeće terminologije koja vrijedi za državno osoblje na lokalne prilike. Slično tome, zakonom bi za lokalno osoblje trebalo načelno definirati osnovne kategorije prepuštajući detaljnu razradu lokalnim jedinicama.

2. Platni sustav

Između krajnjih mogućnosti, da se na središnjoj razini ustanovi čitav platni sustav odnosno da se pitanje plaća u potpunosti prepusti lokalnim vlastima, postoji mnoštvo prijelaznih kombinacija o kojima bi trebalo razmisliti. Situacija u komparativnim upravnim sustavima u tom pogledu vrlo je šarolika.

Dok u *švedskom* zakonu nalazimo tek neznatan broj odredbi o plaćama zaposlenika u lokalnoj samoupravi, a gotovo sve je prepušteno autonomiji nižih razina, u *Velikoj Britaniji* plaće i nadnice za lokalno osoblje ugovorene su na središnjem nivou, pa se jednaki iznosi isplaćuju u cijeloj zemlji (Pick, 1998:13).

Mnoge zemlje ograničavaju samostalnost lokalnih jedinica upravo pri određivanju plaća zaposlenika. *Danski Zakon o lokalnoj samoupravi* donosi odredbe o plaćama za članove lokalnog vijeća (local council), a za njihovo

¹⁴ Posredna razlikovanja izvedena su na taj način da se pojedinim odredbama propisuju uvjeti i potrebe za obavljanje poslova i zadaća za koje se traži VI. i VII. stupanj stručne spreme, koji se objavljuju putem javnog natječaja u sredstvima javnog priopćavanja, dok se uvjeti za ostale poslove prijavljuju nadležnoj zajednici za zapošljavanje.

detaljno propisivanje obvezuje ministra unutarnjih poslova. Pravila o plaćama zaposlenika u lokalnoj samoupravi, uključujući i osoblje Grada Copenhagena, donosi lokalno vijeće, ali mora ih odobriti Odbor za plaće (Pay Board), čije članove imenuje ministar unutarnjih poslova, uz preporuku zakonom navedenih lokalnih udruženja.¹⁵

The Finnish Local Government Act samo na jednom mjestu spominje plaće. Člankom 49. manje regulira, a više konstatira da su posebne odredbe o odobravanju plaća službenika i namještenika te ostali uvjeti i pojmovi službeničkih odnosa i mirovnog osiguranja propisani u kolektivnim ugovorima javnih službi i ugovorima o zapošljavanju. Zakon obvezuje sve donosioce takvih ugovora za objavu u službenim glasilima na isti način koji vrijedi za zakonske odredbe.¹⁶

Slovenija je u *Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi* (11/98-VI) propisala da se na općinske funkcionare do daljnjeg primjenjuju odredbe *Zakona o funkcionarima u državnim organima* i dr., a na zaposlenike u općinskoj upravi i užim dijelovima općine, koji su pravne osobe i zapošljavaju djelatnike, propisi o radnim odnosima i plaćama koji vrijede za djelatnike u državnoj upravi. Istim člankom određeni su koeficijenti za najviše vrednovanu funkciju, čija je visina ovisna o broju stanovnika općina podijeljenih u sedam skupina. U najmanjoj općini, do 3 000 stanovnika, najviši koeficijent je 3,5, a u najvećoj, koja broji preko 100 000 stanovnika, najviši koeficijent je 9. Općinski funkcionari, k tome, imaju pravo i na funkcijski dodatak, čija je visina također precizno utvrđena zakonom.

Koje je optimalno rješenje za naše prilike? Treba li osnovne uvjete platnog sustava odrediti središnja ili lokalna razina, ili obje? Pusić navodi četiri osnovna uvjeta koje treba ispuniti platni sustav: (1) da plaća bude dovoljna ekonomska osnova za egzistenciju službenika, (2) da razlike u plaći što bolje odgovaraju razlici u vrijednosti službenika za službu te (3) da ih potiču na veće zalaganje i dalje stručno usavršavanje, kao i (4) da platni sustav za

¹⁵ National Association of Local Authorities in Denmark, the Association of County Councils in Denmark, the Association of Local Authorities of the Copenhagen County, the Local Council of Copenhagen & the Local Council of Frederiksberg.

¹⁶ Obveza objavljivanja obuhvaća i generalne uvjete za zapošljavanje službenika te uvjete koji proizlaze iz pismenih upozorenja i opomena za službenike čiji su akti u suprotnosti s njihovim službenim dužnostima, kao i ugovore o postupku i svim potraživanjima u vezi s plaćama i drugim pravima službenika (čl. 45. st. 1. i 2).

javne službenike ne bude diskriminatoran u usporedbi s drugim platnim sustavima. (Pusić, 1996:183).

Slijedeći ovu kategorizaciju, dijelom ćemo odgovoriti na postavljena pitanja. Prvi i četvrti uvjet su povezani te ovise o ekonomskim prilikama u zemlji, a četvrti i o stavu zakonodavca prema upravnom sustavu u cijelosti. Prvi uvjet formalno se ispunjava propisivanjem minimalne plaće koja vrijedi za sve djelatnosti bez iznimke. Diskriminacija iz četvrtog uvjeta može se pojaviti u oba smjera, tako da plaće u upravi budu znatno više ili niže u odnosu prema drugim platnim sustavima.¹⁷ U tom smislu, ako smo odredili zakonski minimum, uputno je odrediti i zakonski maksimum, kako zbog mogućih prenatlaženih odstupanja (npr. zbog ekonomske snage lokalne jedinice), tako i zbog onemogućavanja zloupotrebe položaja (npr. previsoke plaće dužnosnika), sa svrhom zaštite zaposlenog osoblja. To se može učiniti određivanjem koeficijenata za dužnosnike (kao u Sloveniji), no postoje i druge mogućnosti.

Drugi i treći uvjet, odnosno odluku o visini plaće i omjerima između radnih mjesta, zvanja i položaja za službenike i namještenike, trebalo bi u što većoj mjeri prepustiti lokalnim jedinicama. Donošenje tih odredbi ovisit će i o nekim objektivnim okolnostima (veličina lokalne jedinice i broj zaposlenih), a dobrim dijelom o osnovnoj metodi za koju ćemo se opredijeliti pri izradi klasifikacijskog sustava.

3. Klasifikacijski sustav

Klasifikacijski sustav je skup kategorija na koje se razvrstavaju (klasificiraju) službenici ili radna mjesta. Prema načinu određivanja kategorija (klasa) možemo ga podijeliti na dvije osnovne skupine, na *klasifikaciju službenika* i *klasifikaciju radnih mjesta*. Kod prve, pojedina klasa obuhvaća sve službenike s istim određenim osobnim svojstvima (stručna sprema, staž i tsl.), a kod druge, klasa obuhvaća sva radna mjesta s jednakim ili sličnim radnim dužnostima (Pusić, 1996:179-183).

¹⁷ Zanimljivo je da su financijski tereti za zaposlene u upravi manji nego što se obično vjeruje. U 90 zemalja svijeta na plaće upravnih službenika odlazi oko 5.4% GDP-a, a s plaćama lokalnih službenika, grubo procijenjeno, upravne plaće odnijele bi oko 8% GDP-a u svjetskom prosjeku, odnosno 3/4 tog iznosa odnosilo bi se na službenike središnje i 1/4 lokalne uprave (Schiavo-Campo, 1998:462).

Klasifikacija službenika jednostavnija je i jeftinija metoda te povoljnija s gledišta prosječnog službenika utoliko što je njegov status siguran i neovisan o reorganizacijama službi i premještajima na druga radna mjesta. Međutim, on ne motivira na kvalitetan rad, što je odlika klasifikacije radnih mjesta, prema kojoj su bitna stvarna, a ne formalna, svojstva službenika, pa o načinu obavljanja konkretnog posla ovisi visina njegove plaće i napredovanje. No, taj sustav je skup i složen, jer zahtijeva detaljnu analizu svakog radnog mjesta.

Većina zemalja ima mješovite sustave s više karakteristika jedne ili druge metode određivanja klasa. I naš ZODSIN primijenio je za državne službenike kombinirani sustav klasifikacije.¹⁸ Neki upravni sustavi imaju jedinstvene klasifikacijske sustave na svim razinama (središnjoj, regionalnoj i lokalnoj), dok drugi ostavljaju lokalnim jedinicama veću ili manju slobodu u određivanju tih pitanja.

Švedski zakon daje značajnu slobodu općinama, koje redovito odlučuju o kvalifikacijama svojih zaposlenika i položajima koje će zauzeti u službi. Nema mnogo formalno propisanih vještina i znanja koja djelatnici moraju imati, osim u školama, zdravstvenozaštitinom sustavu i nekoliko djelatnosti koje su pod mandatom države, kao npr. hitne službe (Haggroth i dr., 1996:42).

Danski Zakon o lokalnoj samoupravi propisao je da će lokalno vijeće urediti administrativnu organizaciju općine i donijeti pravila za postavljanje i otpuštanje zaposlenika u lokalnoj upravi. Iznimka je odredba koja omogućava Odboru za plaće da broj radnih mjesta, za određene klase koje su pod njegovom zakonskom ovlašću, ovisi o odobrenju tog tijela.

Sistematizaciju radnih mjesta, prema slovenskom Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi (2/95, II), donosi župan, koji također odlučuje o imenovanju i primanju u radni odnos zaposlenih u općinskoj upravi, dok u zajedničkim općinskim upravama sistematizaciju donosi predstojnik organa (v. Zakon 10/97-IV). U načelu, na svim razinama klase se podudaraju s radnim mjestima, a ne sa službeničkim osobnim statusom (obrazovanje, godine službe i sl.). Najveći broj je tzv. tipičnih klasa odnosno radnih mjesta (typical posts). Zaposlenici u državnim i lokalnim organima

¹⁸ ZODSIN propisuje zvanja državnih službenika I. II. i III. vrste, odnosno namještenika II. III. i IV. vrste, prema visini stručne spreme (klasifikacija službenika), a potom detaljnije navodi zvanja i položaje za službenike, odnosno radna mjesta za namještenike, prema vrsti poslova. Istovremeno, položaje državnih službenika određuje prema složenosti i značenju poslova, ovlastima i odgovornostima, što je karakteristično za sustav klasifikacije radnih mjesta.

klasificirani su u tri skupine. Prva i druga imaju 12 klasa viših službenika i 13 klasa službenika, a trećom je obuhvaćeno tehničko osoblje. Interna jedinica unutar Ministarstva unutarnjih poslova odgovorna je za opis i klasifikaciju radnih mjesta (Virant, 1999:7).

Neke od postsocijalističkih zemalja još uvijek nisu uspostavile klasifikacijski sustav ni na državnoj ni na lokalnoj razini. Tako npr. u *Estoniji* nema općih kriterija ili postupaka za provođenje klasifikacije radnih mjesta ili ocjenjivanja službenika. To se dogodilo samo u nekoliko državnih institucija, na njihovu vlastitu inicijativu. U pravilu se opis radnih mjesta piše u suradnji između personalnog odjela, službenika koji obavlja službu i njegovog neposredno nadređenog (Randma, 1999:12).

Slično je u *Letoniji*, gdje je Odjel za rad u Ministarstvu socijalne skrbi tek nedavno započeo s procjenjivanjem i opisivanjem poslova u svrhu klasificiranja radnih mjesta i položaja. U ovom se trenutku opisi radnih mjesta za javne službenike razvijaju kroz institucije i odobravaju ih njihovi čelnici, sukladno kriterijima postavljenim u *Regulation 19 on Job Descriptions of State Civil Servants*, u situacijama novog zapošljavanja, pri prijelazu na drugi položaj i kada se specifičnosti posla promijene. U praksi su mišljenja podijeljena oko tog prijelaznog propisa. Nekim čelnicima je adaptacija na promjene u radnim opisima suviše komplicirana, pa upotrebljavaju suvremeni opis samo kad se otvaraju nova radna mjesta, dok ga drugi smatraju dobrodošlim upravljačkim alatom (Simanis, 1999:27-28).

Litvanski zakon iz 1996. utemeljio je mnogo detaljnije kriterije za procjenu poslova od dosadašnjih, baziranih na općevažećoj vladinoj uredbi, kroz definiranje 25 kategorija, od koje svaka sadrži 3 stupnja. Četiri se kriterija upotrebljavaju pri prosuđivanju vrijednosti poslova nekog radnog mjesta: kompleksnost (45%), društveno značenje (22%), razina odgovornosti (18%), težina posla i radnih uvjeta (15%). Svaki pojedini kriterij sastoji se od mnogih faktora: obrazovanja, radnog iskustva, razine upravljanja i položaja, materijalne i moralne odgovornosti, mjesta rada, mentalnog, psihičkog ili emocionalnog pritiska i dr. (Lazareviciute, 1998:15).

Lokalne jedinice u Hrvatskoj, raznorodnim općim aktima i svaka prema svojim konkretnim potrebama, utvrđuju broj i nazive radnih mjesta te opis poslova i kvalifikacije potrebne za njih, budući da kao općenit nije izabran niti

jedan klasifikacijski sustav. Tom problemu pristupa se neujednačeno i nesustavno, te je nužno provesti raspravu na temelju koje će se zakonodavac opredijeliti za tip klasifikacijskog sustava koji će biti jednak za sve lokalne jedinice. Ako se odabere klasifikacija radnih mjesta, zakonom treba utvrditi jedinstvene osnovne kriterije, a ako se odluči za automatizam, treba propisati načelna zvanja i položaje. To je posebno važno stoga što je klasifikacijski sustav temelj platnom sustavu i sustavu napredovanja.

4. Sustav napredovanja

Automatski sustav napredovanja, u kojem se napreduje prema određenim objektivnim kriterijima (npr. radno vrijeme provedeno u službi, stjecanje više sprema itd.) obično se veže uz sustav klasifikacije službenika. S druge strane, *otvoreni* sustav napredovanja, u kojem službenik napreduje temeljem svojih sposobnosti za odgovorniji položaj, odnosno uvjeta za povoljnije osobno razvrstavanje od tijela ili pojedinaca koji odlučuju, prilagođeniji je sustavu klasifikacije radnih mjesta (Pusić, 1996: 187). Glavna svrha otvorenog sustava jest da potakne službenike na što bolji radni učinak i na vlastito usavršavanje, dok automatski pruža službenicima sigurnost u pogledu napredovanja.

ZODSIN propisuje da se državni službenici postavljaju u zvanja i imenuju na položaje ovisno o stručnoj spremi, radnoj ocjeni, radnom stažu i godinama službe, a promiču prema stručnoj sposobnosti, uspjehu u radu, radnom stažu i godinama službe. Elementi otvorenog sustava dolaze do izražaja u pojmu radne ocjene, kojom se utvrđuje stručna sposobnost i uspjeh u radu. Međutim, u praksi preteže automatski tip napredovanja, najčešće kao postavljanje u viši platni razred i isplatom periodičkih povišica nakon određenog broja godina službe, rjeđe postavljanjem u više zvanje, a iznimno imenovanjem na viši položaj, pri čemu su mnogo važniji neformalni kriteriji. Iako bi ocjenjivanje trebalo biti nužan korektiv negativnih strana automatizma (sposobni napreduju, a nesposobni su zaustavljeni u napredovanju unatoč objektivno ispunjenim uvjetima godina službe ili stručne sprema) do sada u Republici Hrvatskoj ono nije ispunilo svoju svrhu.¹⁹

¹⁹ Prema središnjem popisu Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave iz 1997. koji obuhvaća sve službenike državne uprave, osim MUP-a i MORH-a, 27,36% službenika ocijenjeno je naročito uspješnim, 64,35% uspješnim, neznatnih 7,88% je zadovoljilo, a minornih 0,41% nije zadovoljilo. Vjerojatno su te neobjektivne ocjene

Slovenija je krenula suprotnim putem od Hrvatske. Ona je, dosljedno svojem klasifikacijskom sustavu radnih mjesta, izabrala otvoreni sustav napredovanja (i na središnjoj i na lokalnoj razini), pa promaknuće nije limitirano "step-by step" i može se ubrzati. Jedino su ograničenje formalni uvjeti koji moraju biti ispunjeni za određeno radno mjesto. Kriteriji za promaknuće zakonski su definirani: profesionalizam, sposobnost, rezultati rada i marljivost, ali nema internog natjecateljskog postupka, što te kriterije čini nedjelotvornim. Ocjenjivanje je vezano samo s promaknućem u viši platni razred, ali ono nije automatsko kao u ZODSIN-u, već ovisi o procijenjenim uvjetima (znanju, kreativnosti i tsl.) (Virant, 1999:9).

Osim opće uvjetovanosti izborom klasifikacijskog sustava, pitanje napredovanja u lokalnoj samoupravi postavlja se specifično, budući da ga znatno određuje veličina lokalne jedinice i broj zaposlenih. Ono ovisi i o tome hoće li zakonodavac najavljenom reformom formirati manje ili veće jedinice. (U malim općinama vjerojatnost napredovanja mnogo je manja nego u većim gradovima.) Ovdje se otvaraju mogućnosti široke autonomije lokalnih razina u odnosu prema njihovim potrebama i posebnostima, a otvoreni sustav napredovanja i ocjenjivanja imaju donekle drugačiju dimenziju nego na središnjoj razini. Naime, svi zaposleni uglavnom se osobno poznaju, pa i objektivnost i subjektivnost pri ocjenjivanju mogu biti jače naglašene. Zakon ovdje, prije svega, ima zaštitnu funkciju. U tom smislu trebalo bi propisati barem automatsko napredovanje u plaći nakon određenog broja godina službe, a ako se uvedu elementi otvorenog sustava, postupak ocjenjivanja objektivizirati u što većoj mjeri te utvrditi mogućnost prigovora na nj višoj instanci.

5. Primanje u službu i prestanak službe

Većina zemalja propisuje da se službenici primaju u službu na temelju javnog natječaja. Te odredbe poznaju i postsocijalističke zemlje, koje uobičajeno traže dokaze za određene kvalifikacije (npr. dokaz o stručnoj spremi, životopis i sl.), provjeravajući znanja i sposobnosti na posebnim ispitima i probnim rokovima (od 3. do 6. mj.). Tako npr. u Litvi svaka institucija

(od 90% visoko ocijenjenih mnogi to nisu zaslužili) odraz općeg uvjerenja kako ih i onako malo tko uzima u obzir (više o tome. Marčetić. 1999:11-12).

priprema listu pitanja na osnovi svojih potreba, područja rada i specifičnih uvjeta, a komisija odlučuje prema skali procjene od 1-10, putem testa, odnosno govornog ili pisanog intervjua. Izabire se kandidat s najviše bodova, a ako ih više postigne isti broj bodova, odluku donosi čelnik odjela za koji je radno mjesto raspisano (Lazarević, 1999:4-5). *Estonija* je čak propisala uvjete procjene za sve osnovne kategorije položaja koji opisuju način vrednovanja zasluga postignutih u nekoj drugoj službi (Randma, 1999:12).

ZODSIN nizom odredbi propisuje uvjete za prijmanje u državnu službu. Neke od najvažnijih, tj. odredbe o nužnim uvjetima za primanje te o zabrani primanja u službu zbog nedostojnosti ili inkompatibiliteta, treba jedinstveno regulirati na svim razinama teritorijalnog upravnog sustava, dok preostale valja prepustiti autonomiji lokalnih jedinica. Uz to, zakonom je potrebno propisati obvezno objavljivanje javnog natječaja za primanje u službu lokalnih službenika (to ne vrijedi za namještenike, koji se i u središnjim službama uobičajeno izabiru putem oglasa).

Prestanak službe sporazumom, protekom roka ili otkazom lokalne jedinice mogu određivati svojim odlukama, ali odredbe o prestanku službe po sili zakona (npr. trajna nesposobnost, kazna zatvora duža od 6.mj. itd.) i otpustu iz službe zbog teških povreda službene dužnosti, trebalo bi, radi pravne zaštite građana i zaposlenog osoblja, taksativno navesti u zakonu.

Temeljna pitanja primanja u službu i njezina prestanka zakonodavac može urediti propisom o lokalnim službenicima ili propisati supsidijarnu primjenu ZODSIN-a.

6. Evidencija

Središnja hrvatska uprava nema objedinjene statističke podatke o lokalnim službenicima. ZODSIN je propisao da poslove vođenja središnjeg popisa državnih službenika i namještenika i druge očevidnike, kao i zakonom utvrđene poslove koji se tiču državnih službenika ministarstava i drugih tijela državne vlasti, obavlja ministarstvo za poslove opće uprave. Međutim, vođenje evidencije o lokalnom osoblju ne spominje ni taj zakon ni *Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi*.

Želimo li se ozbiljno baviti problematikom osoblja u lokalnim jedinicama, prva i prijeko potrebna pretpostavka za to jest utvrđivanje njihova broja,

stručne spreme, dobi, spola, radnih mjesta, ocjena, položaja i tsl. Nepoznavanje tih podataka prepreka je bilo kakvom istraživanju, pa i pisanju propisa iz ovog područja.

Vođenje evidencije treba propisati kao zakonsku obavezu svake lokalne jedinice da jednom godišnje, a kod promjena i češće, dostavlja podatke određenom središnjem tijelu. To može biti Ministarstvo pravosuđa, uprave i lokalne samouprave, neka druga nezavisna asocijacija ili ombudsman, kao saborski povjerenik. Druga i treća mogućnost značajno su povoljnije s gledišta zaštite interesa lokalne samouprave. Nužno je za tu svrhu imati uniformne obrasce radi bolje preglednosti, objedinjavanja pojedinih sadržaja te mogućnosti usporedbe i nadzora. Optimalan način evidentiranja je automatsko unošenje i obrada podataka u jedinstven program kojim bi bio pokriven čitav sustav lokalne samouprave, no za to su potrebna veća financijska sredstva.

7. Sudska zaštita

Članak 11. *Europske povelje o lokalnoj samoupravi* propisuje da "lokalne jedinice moraju imati pravo na odgovarajuće sredstvo sudske zaštite radi osiguranja slobodnog obavljanja svojih nadležnosti i poštovanja načela lokalne samouprave koja su utvrđena u ustavu ili unutarnjem zakonodavstvu."

Tom odredbom trebali bi biti obuhvaćeni i lokalni službenici, koji, za razliku od državnih službenika, nemaju adekvatnu sudsku zaštitu. Naime, prema *ZODSIN-u*, rješenja kojima se odlučuje o svim pitanjima primanja u službu, prestanka službe, postavljenja odnosno imenovanja i razrješenja, kao i položaja, prava, obveza i odgovornosti državnih službenika - upravni su akti, te je, shodno tome za rješavanje sporova o njima nadležan Upravni sud. Međutim, jedan od gorućih problema lokalnih zaposlenika jest taj da prema starom *Zakonu o upravi* akti kojima se odlučuje o njihovim pravima, obvezama i odgovornostima nisu utvrđeni kao upravni, pa Upravni sud te tužbe odbacuje zbog nenadležnosti. Kako pitanje sudske zaštite nije regulirano ovim zakonom, za rješavanje u povodu tužbi nadležan je sud za radne sporove, odnosno općinski sud u prvom stupnju (koji nema specijaliziranih sudaca za to područje te je neusporedivo sporiji u rješavanju). Redovitim sudovima u tu svrhu koriste se i neke od postsocijalističkih zemalja, ali

zato što još uvijek nemaju uspostavljene upravne sudove (*Letonija, Češka*²⁰) ili ih tek sad formiraju (*Litva*²¹), no mi se time ne možemo opravdati, jer naš sustav odavno poznaje tu instituciju.

U sklopu ovog pitanja posebnu pažnju valja pokloniti pitanju odgovornosti zaposlenika u slučajevima povreda službene dužnosti. Većina modernih sustava donosi različite propise u svrhu zaštite građana od nezakonitog djelovanja upravnih organa. Odredbu o nepravilnom postupku u službi i mogućnosti suspendiranja službenika od općinskog izvršnog odbora *Finci* stavljaju u *Local Government Act*. U *Švedskoj* je lokalno stanovništvo još 1862. dobilo pravo podnošenja prigovora na odluke općinskih i okružnih vijeća u svrhu demokratske zaštite građana. Danas su ti prigovori posebno značajni za osiguranje zakonitog donošenja odluka u području dobrovoljnih aktivnosti lokalnih vlasti (Haggroth, 1996:50).

ZODSIN također donosi brojne odredbe o odgovornosti službenika za povrede službene dužnosti, taksativno nabraja vrste povreda i njima primjenjene kazne te uspostavlja službeničke sudove u prvom i drugom stupnju koji postupaju u svim slučajevima teških povreda službene dužnosti. Budući da su odluke tih sudova upravni akti, protiv drugostupanjskih rješenja može se pokrenuti upravni spor.

Lokalno osoblje treba obuhvatiti srodnim odredbama. U tom smislu potrebno je zakonom uspostaviti lokalna tijela za vođenje postupka i izvršenje kazni zbog težih povreda službene dužnosti, dok bi o lakšim povredama odlučivali čelnici svake lokalne jedinice. Ekonomično je osnovati zajednička prvostupanjska i drugostupanjska tijela za više lokalnih jedinica, najbolje na razini regije/županije.

²⁰ Nacrt zakona o upravnom postupku *Letonije* ne predviđa stvaranje specijalnih upravnih sudova. Umjesto toga postoje suci posebno osposobljeni za upravni postupak, koji će se nalaziti u svim okružnim sudovima (Simanis, 1999:36).

Mogućnost uspostave sustava upravnog sudovanja u *Češkoj* izvan je sadašnje diskusije, osim što je ustavom predviđen Vrhovni upravni sud, koji još nije utemeljen. Odluke upravnih organa u toj zemlji revidiraju specijalne porote na općim, većinom regionalnim, sudovima. Vrhovni sud revidira odluke ministarstava i dr. središnjih upravnih vlasti, dok okružni (district court) revidira vrlo malo odluka (Vidlakova, 1999:19-20)

²¹ Donedavno su upravni slučajevi ispitivani u upravnim vijećima lokalnih vlasti, okružnim sudovima, policiji, državnim inspektoratima i tsl., a od 1.5.1999. trebali su biti utemeljeni specijalni upravni sudovi, u kojima bi skupina od 3 suca trebala odlučivati o ishodu svakog slučaja (Lazarevičute, 1999:20-21).

8. Obrazovanje i osposobljavanje službenika

EPLS u članku 6. stavku 2. propisuje da "položaj zaposlenih u tijelima lokalnih jedinica treba omogućiti zapošljavanjem osoblja polazeći od načela kakvoće, sposobnosti i stručnosti" u kojem cilju će se osigurati "odgovarajući uvjeti za njihovo obrazovanje, nagrađivanje i napredovanje." Tom odredbom nedvosmisleno upućuje na merit-system i profesionalizaciju lokalnih službi.

Dok u nekim zemljama postoje posebne visoke škole za obrazovanje dužnosnika i činovnika (*Francuska, Italija*), druge stvaraju potrebne uvjete na lokalnoj razini. Tako u *Norveškoj* sve općine tradicionalno stvaraju osnovu za regrutiranje i temeljnu obuku nacionalnih političara, od kojih većina starta u općinskim vijećima (Hansen, 1991:2). U *Švedskoj* je vidljiv trend odmaka od uprave laika nestručnjaka u malim općinama prema upravi lokalnih javnih službenika, te mnogim odredbama *Zakon o lokalnoj samoupravi* posredno upućuje na visoko vrednovanje kriterija stručnosti.²²

Za razliku od naše zemlje, koja nema sustavni pristup obrazovanju i osposobljavanju osoblja za službu u javnoj upravi, mnoge postsocijalističke zemlje posljednjih su godina, potpomognute (financijski i stručno) značajnom međunarodnom pomoći, učinile velike korake u tom smjeru. Kao dio tih reformi *Slovačka* je donijela dokument²³ kojim je utemeljila tri glavne forme obrazovanja javnih službenika tijekom službe, odnosno 1.a)osnovno ulazno obrazovanje (osnovne informacije o upravnom postupku i javnoj službi), 1.b)napredno ulazno obrazovanje (znanje sukladno standardnoj razini radnog mjesta, koje završava ispitom kao osnovnim preduvjetom za status javnog službenika), 2. specijalno obrazovanje (završava tzv. prvim specijaliziranim ispitom) i 3. položajno obrazovanje (završava tzv.drugim specijaliziranim ispitom) (Nemec i Bercik, 1997:8-9).

U *Češkoj* institucionalno uređenje za provedbu i financiranje obrazovanja nije osigurano s jednog mjesta, već sva ključna ministarstva imaju svoje obrazovne institucije i godišnje programe za obrazovanje zaposlenika, koji

²² Neka lokalna vijeća izabrala su isključivo profesionalce u razne izvršne odbore (professional operating boards), neovisno o njihovoj političkoj (ne)pripadnosti i načelu upotrebe proporcionalne raspodjele mjesta među partijama (Haggroth, 1996:46).

²³ *System of Training and Education of Public Servants* pripremio je i odobrio Kabinet 1995. god.

obvezno uključuju jezike, posebno engleski. Neovisno o tome, fakulteti i druge visoke škole nude postdiplomske tečajeve povezane sa EU integracijama. Nadalje, postoje različiti obrazovni tečajevi i seminari, u suorganizaciji s međunarodnim organizacijama (posebno na osnovi bilateralnih sporazuma), ne samo centralizirani već i za teritorijalne državne upravne i općinske službe. Važnu ulogu u tome odigrao je Institut za lokalnu upravu koji djeluje u okviru Ministarstva unutarnjih poslova i ustanova *FALA - Fund of Assistance of Local Administration* (Vidlakova, 1999:9-10).

Ministarstvo za upravne reforme i lokalne vlasti zajedno s Ministarstvom vanjskih poslova u *Litvi* pripremili su EU obrazovnu strategiju za javne službenike pod vodstvom *EIC - The European Integration Commission*, a zakonski je propisano da najmanje 3% fonda plaća mora biti doznačeno u državne i lokalne upravne institucije za svrhe profesionalnog razvoja i usavršavanja (Lazareviciute, 1999:9).

Letonijska Škola za javnu upravu, osnovana koncem 1993. i financirana iz središnjeg proračuna, promiče obrazovne programe za javne službenike te za upravljačke i koordinativne procese u obrazovnim institucijama organizira javne seminare i predavanja o temama koje se odnose na javnu upravu, pri čemu surađuje sa 24 odgojno-obrazovna centra. Svi kandidati za javnu službu imaju mogućnost sudjelovanja u osnovnom obrazovnom tečaju (4 bloka po tjedan dana), koji nije obavezan, ali su znanja iz općeg programa nužna za rad u javnoj službi, pa ga je većina pohađala u prijašnjem tranzicijskom razdoblju (Simanis, 1999:16-17).

I *Estonia* ima Institut za javnu upravu pod utjecajem Državne kancelarije, koja priprema istraživanja i metodologiju, nudi različite obrazovne programe, ima jezični centar itd. Ta institucija usko surađuje sa *OEI - Office of European Integration*, koji je odgovoran za obrazovanje u EU materiji (Randma, 1999:17-18).

Naša zemlja, međutim, nema slične visokoobrazovne institucije koja bi obrazovala buduće službenike i dužnosnike za rad u upravi. Sadašnji pravni studiji ne osposobljavaju za rad u upravi, jer imaju jedan ili dva upravna predmeta, pa pravnici, od kojih se većina zapošljava u državnoj i javnoj službi, nemaju dostatna znanja o tome. S druge strane, upravni studiji nemaju najviši stupanj obrazovanja (VŠS) niti dovoljno društveno značenje. Za

mnoge zaposlenike prvi je susret s tom materijom državni stručni ispit,²⁴ koji je, prema *ZODSIN-u*, obvezan za vježbenike i osobe koje nemaju praksu u struci, a nužan je uvjet za ostanak u državnoj službi. Te odredbe, međutim, do sada nisu obvezivale lokalne službenike, pa su pojedine lokalne jedinice samoinicijativno propisivale stručni ispit kao obvezni uvjet.

Prvi korak u strategiji obrazovanja i osposobljavanja kadrova jest propisivanje obveze polaganja stručnog ispita za službenike na svim razinama i u svim javnim službama. Nadalje, zakon treba načelno utvrditi minimalne i objektivne kriterije za procjenu stručnosti i sposobnosti pri zapošljavanju, ocjenjivanju, nagrađivanju i napredovanju. Također bi u zakon trebalo unijeti nedvosmislene odredbe o sprječavanju korupcije²⁵ te nagrađivanju i motiviranju profesionalnog²⁶, marljivog i inventivnog rada.

Najzad, ako proklamirani cilj profesionalizacije i modernizacije hrvatske uprave nije samo deklaratoran, nužno je pripremiti sve potrebne radnje za početak razvoja novog upravnog studija s visokim stupnjem obrazovanja, koji će osposobljavati najkvalitetnije upravne kadrove. Priznavanje ravnopravnog postojanja upravnih i pravnih znanja, a ne izrazitog minoriziranja prvih na račun drugih i guranja dviju struka u jednu u okviru sadašnjih pravnih fakulteta, znači opredjeljenje prema kriteriju stručnosti, a protiv diletantizma u hrvatskoj javnoj upravi.

9. Trendovi i nove mogućnosti

a) U mnogim razvijenim zemljama nazočan je trend ka širenju demokrati-zacije oko nekoliko skupina pitanja. Značajnije od njih jest pružanje jednakih

²⁴ Ispit se satoji od posebnog dijela, kojim se ispituju specifična znanja potrebna za pojedino radno mjesto, te općeg dijela, jednakog za sve, koji obuhvaća provjeru znanja određenih zakona, čije je poznavanje nužno za rad u upravi. Problem je što opsežna zakonska literatura, koja je propisana za polaganje općeg dijela ispita, nije ni kvantitativno ni kvalitativno specificirana po visini stručne spreme odnosno težini i složenosti radnog mjesta pojedinog kandidata, a nisu utvrđeni ni osnovni kriteriji procjene znanja, pa ispitivači sasvim subjektivno procjenjuju sposobnosti ispitanika za službu.

²⁵ Mnoge zemlje imaju posebne zakone o sprječavanju korupcije (*Irška, Letonija, Estonija* itd.) ili unose pojedine odredbe o prevenciji, mehanizmima kontrole i kaznama u razne druge propise. Često se uspostavljaju posebne institucije koje analiziraju aktivnosti službenika, vode istrage, provode antikorupcijski program i sl.

²⁶ U kontekstu toga značajno je pitanje odgoja osoblja za rad s građanima, kojima trebaju biti na korist (ljubaznim ponašanjem, davanjem potrebnih informacija, učinkovitošću itd.), a ne na štetu (potencirajući odnos nadređenosti i birokratizma).

mogućnosti ženama i muškarcima zakonskim zabranama diskriminacije među spolovima, s raznim načinima osiguranja te jednakosti. *Danska* u *Zakonu o lokalnoj samoupravi* propisuje odgovornost lokalnog vijeća za osiguravanje jednakih mogućnosti zapošljavanja obaju spolova, pri čemu posebnu pozornost pridaje raspodjeli između pojedinih radnih zadataka. U *Finskoj* minimalni odnos muškaraca i žena (i obrnuto) mora biti 40/60 u svim općinskim organima, s izuzetkom vijeća koje se izabire na direktnim izborima. Ustavom je zabranjena spolna diskriminacija i utvrđena obveza uprave da unapređuje jednakost, posebno s obzirom na plaće. Presudna uloga u praktičnoj primjeni tih i mnogih drugih odredbi upravo je na lokalnim vlastima (Finnish I., 2000:16,33). Donošenje tih odredbi još uvijek ne jamči stvarnu jednakost, pa tako npr. u *Norveškoj*, iako povijesno utemeljenoj na konceptu jednakih mogućnosti, ipak nailazimo na široku zastupljenost sredovječnih, bijelih muškaraca s pravnim fakultetom, iz višeg društvenog sloja u javnim službama Osla (Christensen, 1997:13). U *Nizozemskoj* se pozicija žena poboljšava, a raskorak u obrazovnim standardima praktički je nestao, međutim, relativan udio žena u upravi još je uvijek nizak, mada nešto bolji nego u industriji. No, većina žena zaposlena je na nižim stupnjevima javne službe, dok su među visoko pozicioniranim javnim službenicima žene značajno podzastupljene (Meer i dr. 1997:24).

Iako nema sustavnog znanstvenog istraživanja tog područja, naglašenu nejednakost kao notornu činjenicu zapažamo i u Hrvatskoj. Naime, što se više penjemo po ljestvici položaja, nalazimo manje žena, iako je u javnoj upravi zaposleno značajno više žena nego muškaraca. Tu disproporcionalnost ne bi trebalo tolerirati i opravdavati zastarjelim stereotipima, već, upravo suprotno, zakonskim odredbama promicati spolnu jednakost i veću zastupljenost žena u javnom životu. Lokalne vlasti mogle bi se na ovom području iskazati kao inicijatori i nosioci pozitivnih promjena.

Osim navedenih, donose se mnoge odredbe o suodlučivanju (participaciji), kojima se propisuju postupci i pravila o dogovaranju u vezi s pojedinim odlukama između zaposlenika i države odnosno regionalnih i lokalnih poslodavaca.²⁷ Takve odredbe odavno su poznate u radnom zakonodavstvu,

²⁷ Tako npr. *Finski Zakon o lokalnoj samoupravi* upućuje na kolektivne ugovore kojima se utvrđuje postupak suodlučivanja, a *Švedska* je omogućila lokalnim zaposlenicima da osnuju zajednička radno-upravljačka tijela koja

a sadrži ih i naš *Zakon o radu*, no u propisima koji reguliraju prava, obveze i odgovornosti zaposlenih u upravi pojavljuju se vremenski kasnije zbog specifičnog položaja vlasti kad se pojavljuje kao poslodavac prema službenicima. Značajne su jer se njima unapređuje profesionalizam u javnoj upravi, ali pri njihovu provođenju u lokalnim jedinicama treba paziti da profesionalizam ne dođe u sukob s odlukama lokalnog predstavničkog tijela, jer tada dovodi u pitanje provođenje volje građana.

b) Najzad, trebalo bi analizirati mogućnost osnivanja nezavisnog tijela koje bi promicalo i štitilo interese lokalnih jedinica, ali i pojedinačne interese službenika. Primjer takve interesnog udruženja možemo naći u *Finskoj*. *The Association of Finnish Local & Regional Authorities* ima 300 zaposlenih stručnjaka, a njezine kompanije 400, te predstavlja vrlo značajnu organizaciju za promicanje i zaštitu interesa lokalnih jedinica i njihova zaposlenog osoblja (Finnish I.2000:13). *Irska* je zakonom osnovala nezavisno tijelo *The Local Appointments Commissioners (LAC)* kojemu je glavna funkcija selekcija i regrutiranje osoblja za profesionalne i neke visoke upravljačke položaje u lokalnim jedinicama, lučkim vlastima te zdravstvenim, ribarskim i profesionalno obrazovnim vijećima. Pri izboru osoblja *LAC* je obvezan držati se tri načela: selekcije prema sposobnostima, poštenog i otvorenog natjecanja te jednakosti u mogućnostima (*LAC*,2000:19).

Druga je solucija uspostavljanje institucije ombudsmana, kao saborskog povjerenika. Taj "instrument zaštite ljudskih prava i jedinstveni mehanizam demokratske kontrole nad upravom" (Aviani, 1999:67) pojavljuje se u različitim oblicima u pojedinim zemljama,²⁸ a mogao bi značajno pridonijeti promicanju interesa lokalnih zaposlenika, kao i pravnoj zaštiti građana u odnosu prema djelatnosti lokalnih vlasti.

Područje djelovanja takvih tijela moglo bi biti vrlo široko, a ako bi ih činili stručnjaci, ona bi odmah nakon osnivanju mogla dobiti važnu ulogu pomažuća lokalnim vlastima u provođenju reformskih decentralizacijskih procesa.

preuzimaju odgovornost za personalna pitanja te imaju pravo sudjelovati u pojedinim sjednicama nekih odbora, ali ne izvršnog. Svrha je tih pravila da dopusti zaposlenima utjecaj u stvarima koje se tiču njihovih interesa, ali ne na način da se naruši lokalna demokracija. Osim toga, na sva općinska i okružna vijeća primjenjuje se i *Act on Co-determination at Work* koji propisuje suodlučivanje zaposlenika kompanija i države (Haggroth i dr. 1996:47)

²⁸ Više o klasifikacijama ombudsmana (nacionalni / lokalni, parlamentarni / egzekutivni itd.) vidi Aviani, 1999:68-95.

IV. Zaključak

Zbog dosadašnje pravne nereguliranosti statusnih pitanja osoblja zaposlenog u lokalnim jedinicama potrebno je donijeti zakon i(li) druge propise kojima će se urediti ta problematika. Lokalnim jedinicama treba pružiti širok stupanj autonomije, koju zakon opravdano može ograničiti u svrhu jednakosti i pravne zaštite osoblja i građana, kao i radi promicanja vrijednosti ekonomičnosti, pravednosti i jedinstvenosti teritorijalnog upravnog sustava.

U tom smislu zakonom treba definirati osnovne kategorije djelatnika u lokalnoj samoupravi te utvrditi obvezu vođenja službene evidencije o njima. Nužno je provesti raspravu o cjelokupnom službeničkom sustavu, temeljem koje će zakonodavac odabrati sustav klasifikacije službenika i(li) klasifikacije radnih mjesta, a na osnovi kojeg će se odlučiti o tipu sustava napredovanja (automatski i(li) otvoreni) i platnog sustava u lokalnim jedinicama. Također je potrebno donijeti osnovne odredbe o primanju u službu i prestanku službe po sili zakona, kao i odredbe o teškim povredama službene dužnosti o kojima bi odlučivala posebna tijela na razini regije/županije. Posebnu pažnju treba usmjeriti na strategiju obrazovanja i osposobljavanja zaposlenika. U tom smislu važno je propisati obvezu polaganja državnog stručnog ispita i za lokalno osoblje, donijeti odredbe o sprječavanju korupcije i nagrađivanju prema sposobnostima te stvoriti uvjete za razvoj upravnog studija s visokim stupnjem obrazovanja. Najzad, trebalo bi donijeti odredbe o jednakoj spolnoj zastupljenosti i zakonom utemeljiti nezavisno tijelo koje će štiti i promicati interese lokalne samouprave.

Popis kratica

- | | |
|------------------|---|
| 1. <i>EPLS</i> | - Europska povelja o lokalnoj samoupravi |
| 2. <i>LAC</i> | - Latinska Amerika i Karibi |
| 3. <i>MENA</i> | - Srednji istok i Sjeverna Afrika |
| 4. <i>NN</i> | - Narodne novine (službeni list Republike Hrvatske) |
| 5. <i>OECD</i> | - Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj |
| 6. <i>SG GZ</i> | - Službeni glasnik Grada Zagreba |
| 7. <i>ZODSIN</i> | - Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti |
| 8. <i>ZOLSU</i> | - Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi |

9. ZOSDU - Zakon o sustavu državne uprave
10. ZOU - Zakon o upravi

Literatura

- AVIANI, Damir (1999) *Pojam i vrste ombudsmana*, Hrvatska javna uprava 1999(1):67-95.
- CHRISTENSEN, Tom (1997) *The development and current features of the Norwegian civil service system*, Department of Political Science, University of Oslo, SCANCOR, Stanford University. Tekst je prikazan na skupu *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington, Indiana, USA, 5-8.4.1997.
- FINNISH I. (2000) *Finnish local authorities-providing service every day of the year*, svezak I: 1-39, 21.01.2000. (<http://www.kuntaliitto.fi/esittely/serveng1.htm>).
- FINNISH II. (2000) *The Finnish Local Government Act*, 17.03.1995, Helsinki, (<http://www.kuntaliitto.fi/esittely/law.htm>).
- DENMARK (1995) *Promulgation of the Local Government Act*, Promulgation Order No. 615 of July 18th 1995.
- HAGGROTH, Soren, Kronvall Kai, Riberdahl Curt & Rudebeck Karin (1996) *Swedish Local Government - Traditions and Reforms*, Swedish Institute, 1993&1996 revised edition.
- HANSEN, Tore (1991) *The Norwegian Political System: Between Central Authorities and Local Communities*, Information, UDA 052 ENG, 5/1991:1-4.
- LAC (2000) *Local Government in Ireland - The office of the Civil Service&Local Appointment Commissioners*: 1-93, 16.03. 2000. (<http://www.irigov.ie/cslac/contents.htm>).
- LAZAREVICIUTE, Ieva (1999) *Civil services and state administrations (CSSA)*²⁹- Country report: Lithuania, 31.03.1999.
- MARČETIĆ, Gordana (1999) *Neki problemi napredovanja u hrvatskoj upravi s posebnim osvrtom na vodeće osoblje*, Pravni fakultet u Zagrebu, neobjavljeni seminarski rad, 18.01.1999.
- MEER, Frits M., Gerrit S.A. Dijkstra, Renk J. Roborgh (1997) *The Dutch civil service system*, Leiden University, 3/1997. Tekst je prikazan na skupu *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington, Indiana, 5-8.4.1997.
- NEMEC, Juraj, Bercik Peter (1997) *Public administration reform in the Slovak Republic*, Bratislava, Banska Bistrica, 3/1997. Tekst je prikazan na skupu *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, Indiana, 5-8.4.1997.

²⁹ Nacionalni izvještaji pojedinih zemalja, pod naslovom *Civil Services and State Administrations (CSSA)*, pripremljeni su prema upitniku koji je izradila SIGMA, a revidirali su ih i odobrili predstavnici vlasti tih zemalja. Isključivo su autori, a ne SIGMA, odgovorni za njihov sadržaj.

- PICK, Christopher (1998) *Local Government in Britain*, Foreign&Commonwealth Office, London, 6/1998, Order No: 3d/6154.
- PUSIĆ, Eugen (1996) *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 1996.
- RANDMA, Tiina (1999) *Civil services and state administrations (CSSA) - Country report: Estonia*, 31.03.1999.
- ROSEN, Sherwin (1995) *Public employment, taxes and the Welfare State in Sweden*, NBER Working Paper series, Working Paper No.5003, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA 02138, 1/1995.
- SCHIAVO-CAMPO, Salvatore (1998) *Government employment and pay: the global and regional evidence*, Public administration and development, 18(5):457-478, 12/98.
- SIMANIS, Mara (1999) *Civil services and state administrations (CSSA) - Country report: Latvia*, 3/1997.
- SLOVENIJA, *Zakon o lokalni samoupravi* (objavljen u Ur. listu 72/93 od 31.12.1993.) i *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lokalni samoupravi* (I- Ur.list 57/94 od 29.9.1994, II-Ur.list 14/95 od 10.3.1995, III-Ur.list 26/97 od 16.5.1997, IV- Ur.list 70/97 od 14.11.1997, V- Ur.list 10/98 od 12.2.1998. i VI- Ur.list 74/98 od 3.11.1998).
- VIDLAKOVA, Olga (1999) *Civil services and state administrations (CSSA) - Country report: Czech Republic*, 3/1997.
- VIRANT, Grega (1999) *Civil services and state administrations (CSSA) - Country report: Slovenia*, 3/1997.
- WESTGAARD, Margaret (1994) *Local democracy in Norway*, Information, UDA 145 ENG 9/1994:1-4.

Pravni izvori

- Europska povelja o lokalnoj samoupravi - EPLS*, *Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi* (NN 14/97 od 9.10.1997)
- Nacrt zakona o lokalnoj samoupravi*, Radna skupina Saveza gradova i općina Republike Hrvatske, od 10/11.1999.
- Odluka o sustavu gradske uprave Grada Umaga*, Službene novine Grada Umaga, 5/1998 od 19.6.1998.
- Odluka o ustrojstvu i djelokrugu upravnih tijela Grada Zagreba*, Službeni glasnik GZ, 6/97 od 18.6.1997. i 7/97.
- Odluka o ustrojstvu gradske uprave Grada Slavonskog Broda* od 12.12.1997, Gradsko vijeće Slavonskog Broda
- Pravilnik o radu Grada Opatije* od 30.04.1996, te izmjene od 3. i 10.3.1998, Gradsko poglavarstvo Grada Opatije
- Pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta djelatnika gradske uprave Slavonskog Broda* od 5.12.1997, Gradsko poglavarstvo

- Pravilnik o unutarnjem redu gradske uprave Grada Umaga*, Službene novine Grada Umaga, 6/1998 od 1.7.1998.
- Statut Grada Zagreba*, Službeni glasnik Grada Zagreba, 19/99 od 14.12.1999.
- Uredba o određenim pravima osoba izabраниh na dužnosti u jedinicama lokalne samouprave i jedinicama lokalne uprave i samouprave*, Narodne novine, 42/97 od 21.4.1997.
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti - ZODSIN*, Narodne novine, 74/94 od 18.10.1994. i izmjene i dopune u NN, 86/94, 7/95, 23/95, 75/95 i 86/98.
- Zakon o Gradu Zagrebu*, Narodne novine, 90/92 od 30.12.1992, te izmjene i dopune u NN 76/93, 69/95 i 14/97.
- Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi*, Narodne novine, 90/92 od 30.12.1992, te izmjene i dopune u NN 94/93, 117/93 i 128/99.
- Zakon o radu*, Narodne novine, 38/95 od 8.6.1995.
- Zakon o upravi - ZOU*, Narodne novine, 16/78 od 25.4.1978, te izmjene i dopune u NN 50/78, 29/85, 48/85, 17/86, 41/90, 47/90, 53 A/91.
- Zakon o sustavu državne uprave*, Narodne novine, 75/93 od 13.8.1993, te izmjene i dopune u NN 48/99 i 15/00.

LOCAL GOVERNMENT EMPLOYEES IN
THE REPUBLIC OF CROATIA
- FRAMEWORK FOR LEGISLATIVE REGULATION -

Summary

The unregulated legal status of the staff employed in local self-government units of the Republic of Croatia causes a number of practical problems and an unfavourable position of local government employees in relation to employees in public administration. In the context of the proposed reform of local self-government, it is necessary to provide for legislation which will regulate the rights, duties and responsibilities of local staff. Formally, this can be best accomplished by special legislation which would give a wide degree of autonomy in decision-making to local units, and at the same time establish the fundamental principles which integrate the territorial system of the Republic of Croatia into a whole. Restriction of the autonomy is justified for the purpose of promoting economy, equity and unity of the

system, particularly with regard to legal protection and equality of the employed staff and citizens.

The experiences of Scandinavian and post-socialist countries are compared and various possibilities for the creation of an appropriate legislative framework are proposed in the text. The analysis includes the issues of terminology and personnel records, the system of classification and remuneration, the system of promotion, employment and its termination, court protection, education, professional training, as well as some new tendencies in developed European countries.

It is necessary to initiate wide and coordinated discussion on some of the mentioned issues among different protagonists (municipal and town representatives, trade unions, relevant ministries and other interest groups) so that the legislator could choose the best option. This particularly refers to the system of classification and remuneration, the system of promotion, court protection, as well as the strategy of education and professional training, in which it is important to provide conditions for the development of the study of public administration with a high educational level.

Key words: local government employees, legislative regulation