

NOVO SLUŽBENIČKO ZAKONODAVSTVO
U LOKALNOJ SAMOUPRAVI

BIBLIOTEKA
Priručnici za stručno usavršavanje
Knjiga 2.

Urednik Biblioteke:
Vedran Đulabić

Lektorica i korektorica:
Branka Römer

Nakladnik:
Institut za javnu upravu
www.iju.hr

Za nakladnika:
Ivan Koprić

Otisnuto u travnju 2009.

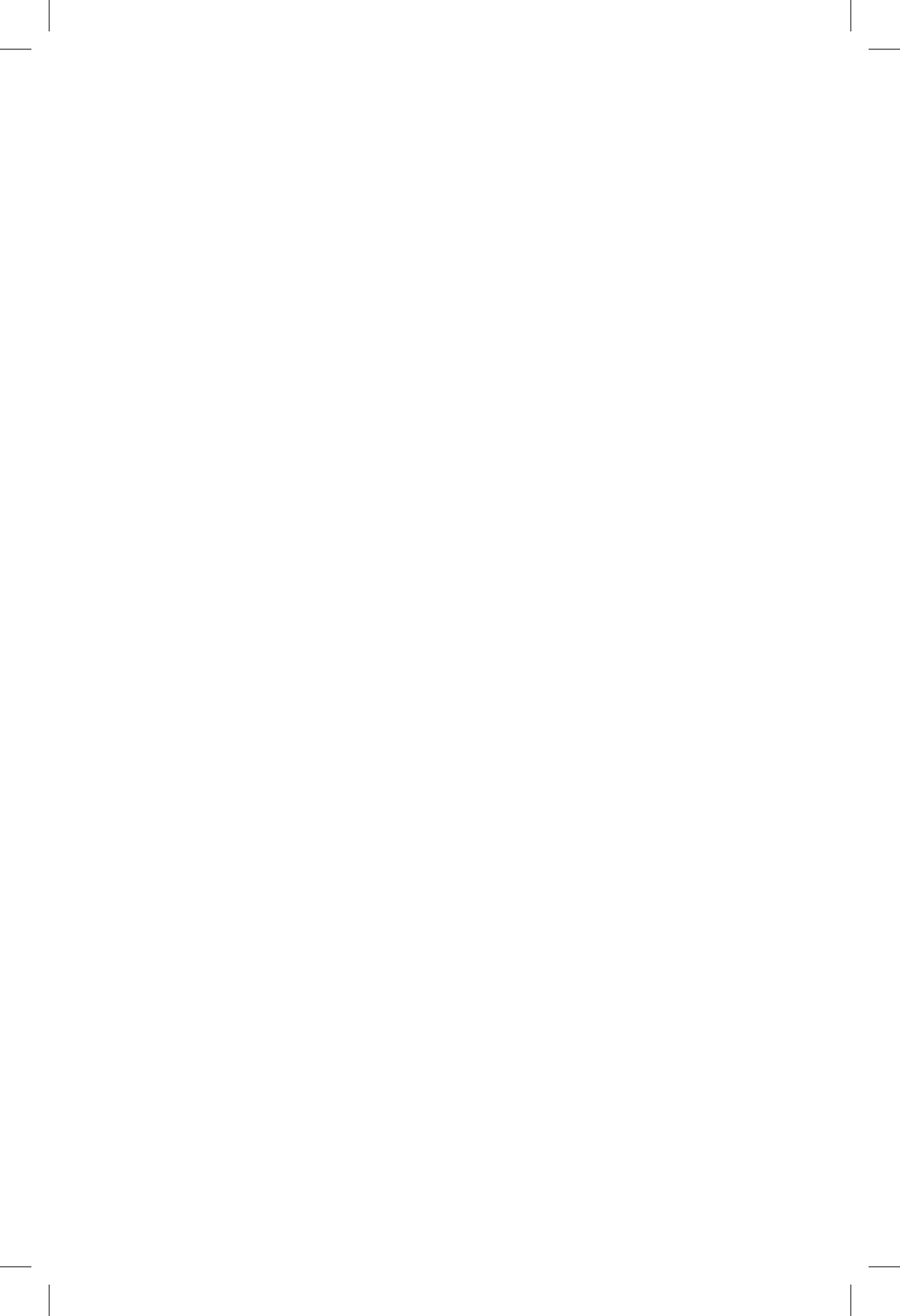
CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne i sveučilišne
knjižnice u Zagrebu pod brojem 690775.

ISBN 978-953-55490-1-7

**NOVO SLUŽBENIČKO
ZAKONODAVSTVO
U LOKALNOJ SAMOUPRAVI**

Uredio:
Vedran Đulabić

Institut za javnu upravu
Zagreb, 2009.



SADRŽAJ

Predgovor (Vedran Đulabić)	9
ZAKON O SLUŽBENICIMA I NAMJEŠTENICIMA U LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI (Sanda Pipunić)	13
1. Uvodno	13
2. Opće odredbe	15
2.1. <i>Predmet Zakona</i>	15
2.2. <i>Službenici i namještenici</i>	15
2.3. <i>Propisi koji se primjenjuju</i>	16
2.4. <i>Pravilnik o unutarnjem redu</i>	16
3. Odlučivanje o pravima i obvezama	17
4. Prijam u službu	19
4.1. <i>Plan prijma u službu</i>	19
4.2. <i>Uvjeti za prijam u službu</i>	21
4.3. <i>Zapreke za prijam u službu</i>	22
4.4. <i>Javni natječaj</i>	23
4.5. <i>Rješenje za izabranog kandidata</i>	26
4.6. <i>Probni rad</i>	28
5. Služba na određeno vrijeme	29
6. Sukob interesa	30
6.1. <i>Obavljanje dodatnog posla</i>	30
6.2. <i>Zabrana otvaranja obrta ili osnivanja pravne osobe</i>	30
6.3. <i>Dužnost prijavljivanja mogućeg sukoba interesa</i>	31
6.4. <i>Zabrana donošenja pojedinih odluka</i>	32

7. Povrede službene dužnosti	32
7.1. <i>Tijela za vođenje postupka</i>	33
7.2. <i>Postupak zbog povrede službene dužnosti</i>	33
7.3. <i>Vrste povreda službene dužnosti i kazne</i>	34
8. Klasifikacijski i platni sustav	35
9. Stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika	36
10. Ocjenjivanje	38
11. Premještaji	39
11.1. <i>Premještaj po potrebi službe</i>	39
11.2. <i>Premještaj na zamolbu službenika</i>	40
11.3. <i>Napredovanje</i>	40
12. Stavljanje službenika na raspolaganje	41
13. Prestanak službe	43
13.1. <i>Sporazumni prestanak službe</i>	43
13.2. <i>Prestanak službe istekom roka</i>	44
13.3. <i>Prestanak službe otkazom</i>	44
13.4. <i>Prestanak službe po sili zakona</i>	44
14. Upравни i inspeksijski nadzor	45
15. Kaznene odredbe	46
16. Prijelazne i završne odredbe	47
17. Umjesto zaključka	49

ZAKON O SLUŽBENICIMA I NAMJEŠTENICIMA U LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI – KRITIČKI OSVRT (ADVOCATUS DIABOLI) (Alen Rajko)	51
1. Uvod	51
2. Generalne primjedbe	54
2.1. <i>Zasebno uređenje službeničkih odnosa na državnoj odnosno lokalnoj razini</i>	54
2.2. <i>Supstandardnost dijela odredbi ZSN-a u odnosu na odredbe ZDS-a</i>	56

2.3. <i>Nepotpunost regulacije (klasifikacijski sustav i plaće)</i>	57
3. Pravne praznine	58
4. Primjeri nedosljednosti	61
5. Ukratko o zaštiti »zviždača«	61
6. Moguća nomotehnička poboljšanja	65
6.1. <i>Sadržajna poboljšanja</i>	65
6.2. <i>Terminološka poboljšanja</i>	69
7. Zaključak	70
8. Literatura	70

**PRIJEDLOZI ZA UTEMELJENJE JEDINSTVENOG
SLUŽBENIČKOG SUŠTAVA U JEDINICAMA
LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE)
SAMOUPRAVE (*Gordana Marčetić*)** 71

1. Uvod	71
2. Normativna regulacija	74
2.1. <i>Model odnosa središnjih i lokalnih vlasti</i>	75
2.2. <i>Zakonski oblik</i>	76
2.3. <i>Sadržajna pitanja</i>	79
3. Metode i tehnike upravljanja ljudskim potencijalima u JLPRS	83
3.1. <i>Analiza, klasifikacija i opis poslova</i>	83
3.2. <i>Odabir osoblja</i>	89
3.3. <i>Mehanizam ocjenjivanja službenika</i>	91
3.4. <i>Sustav nagrađivanja i napredovanja</i>	94
4. Zaključak i preporuke	102
5. Glavna literatura	107

**PRIJEDLOG OKVIRA ZA NOVI
KLASIFIKACIJSKI I PLATNI SUŠTAV
LOKALNIH SLUŽBENIKA (*Ivan Koprić*)** 109

1. Osoblje i upravne organizacije jedinica teritorijalne samouprave	109
--	-----

2. Prijedlog klasifikacijskog i platnog sustava za službenike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	111
3. Prijedlog načina određivanja osnovice za plaće . . .	117
4. Literatura	121

PREDGOVOR

Institut za javnu upravu iz Zagreba tijekom jeseni 2008. godine utemeljio je biblioteku *Priručnici za stručno usavršavanje*. Osnovni je cilj novoosnovane biblioteke publicirati radove koji bi u značajnijoj mjeri trebali pridonijeti stručnom usavršavanju službenika u javnoj upravi. Na taj način, Institut je prepoznao svoju odgovornost da se aktivno uključi u dugoročne i međusobno povezane procese modernizacije i europizacije državne i javne uprave u Hrvatskoj, i to ne kao pasivni promatrač, već kao aktivni subjekt. Institut bi svojim djelovanjem trebao stvoriti institucionalni okvir za stručnu i javnu raspravu o mnogobrojnim postojećim i predstojećim prijedlozima i mjerama reforme javne uprave, ali i pripomoći u koncipiranju alternativnih rješenja za mnoga važna pitanja. Valja se nadati kako bi takva rješenja reformske procese mogla usmjeriti prema podizanju kvalitete hrvatske javne uprave na višu profesionalnu, demokratsku i općenito civilizacijsku razinu.

Pred čitateljskom publikom je drugi u nizu priručnika objavljenih u novoosnovanoj biblioteci. Slučajni splet okolnosti doveo je do toga da su prve dvije objavljene publikacije posvećene materiji lokalne samouprave. Naime, dosad je u biblioteci objavljen tekst dr. sc. Stjepana Ivaniševića, umirovljenog profesora upravne znanosti na Pravnom fakultetu u Zagrebu, pod nazivom *Izvršne institucije u lokalnoj samoupravi: tipologija strukturnih oblika i komparativni pregled*. Ta je studija posvećena tipologiji i komparativnom pregledu izvršnih institucija u lokalnoj samoupravi. Posebno su obrađene funkcije, načini odabira, strukturni oblici te tipologija izvršnih institucija u lokalnoj samoupravi. Na bogatom komparativnom ma-

terijalu autor je utvrdio i obrazložio tri tipa izvršnih struktura u lokalnoj samoupravi: monokratski, kolegijalni i pluralni tip. Priručnik bi trebao svim zainteresiranim čitateljima dati seriozan komparativni pregled lokalnih izvršnih institucija, što je od velike koristi svima koji se bave lokalnom samoupravom, bilo da su u njoj neposredno zaposleni ili se jednostavno o tome žele detaljnije informirati.

Drugi priručnik pod nazivom *Novo službeničko zakonodavstvo u lokalnoj samoupravi* posvećen je tom novom službeničkom zakonodavstvu. Iako je donošenjem Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZSNLPS) sredinom 2008. u Republici Hrvatskoj konačno posebnim propisom uređen položaj lokalnih službenika i namještenika, može se reći da je ipak riječ o novom zakonodavstvu jer je status lokalnih službenika do donošenja tog zakona bio uređen drugim propisima. Najprije su se na status lokalnih službenika i namještenika primjenjivale odredbe jugoslavenskog Zakona o upravi iz 1978., a nakon toga odredbe propisa kojima je uređen položaj državnih službenika. Međutim, kako lokalna samouprava ima određena specifična obilježja, tako je i službeničko zakonodavstvo u lokalnoj samoupravi valjalo urediti ponešto drugačije. Ipak, kako pokazuju neki od tekstova objavljenih u ovom priručniku, stječe se dojam da u tom pogledu nije napravljen značajniji iskorak. Zbog toga se, pored prikaza osnovnih instituta službeničkog zakonodavstva za lokalne službenike, objavljuju i komentari postojećih rješenja, jednako kao i prijedlozi za kvalitetnije uređenje te materije.

Radovi koji su objavljeni u ovom priručniku izvorno su nastali kao podloga stručnoj javnoj raspravi na tribini Instituta za javnu upravu posvećenoj novom uređenju službeničkih odnosa u lokalnoj samoupravi. Tribina pod nazivom *Novi Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* održana je krajem listopada 2008. u prostorijama Tribine Grada Zagreba.

Publiciranje radova Sande Pipunić, dipl. iur., načelnice Odjela za pravna pitanja službeničkog sustava Središnjeg dr-

žavnog ureda za upravu, i dr. sc. Alena Rajka, pročelnika Službe za upravni razvitak Grada Opatije, koji su podnijeli uvodne referate, izraz je nastojanja da dio kreativne atmosfere s tog skupa bude prenesen i na širu čitateljsku publiku. U prvom tekstu autorica je detaljno predstavila odredbe novog zakonodavnog okvira za lokalne službenike. Prikazani su i komentirani osnovni instituti novog službeničkog zakonodavstva, što osigurava da se čitatelj tekstu iznova može vraćati kako bi osvježio poznavanje novih zakonskih rješenja i riješio neke dileme pred kojim se može naći. Između ostalog, detaljno su prikazane odredbe koje uređuju prijam u službu, sukob interesa i povrede službene dužnosti, ocjenjivanje i premještaje te stavljanje na raspolaganje i prestanak službe. U drugom su, uz određene nedostatke novog Zakona, istaknuti mogući smjerovi poboljšanja materije službeničkog zakonodavstva. Pored nekoliko općih primjedbi, poput propuštanja prilike da se cjelokupna materija koja se tiče javnih službenika uredi na jedinstven način, odnosa između propisa kojim se uređuje položaj državnih službenika i odsutnosti regulacije nekih iznimno bitnih dijelova službeničkog sustava (klasifikacijski i platni sustav), istaknuto je i nekoliko vrlo konkretnih primjedbi na zakonski tekst. Autor upozorava na nekoliko pravnih praznina u postojećem Zakonu, na primjere nedosljednosti regulacije i na neprimjereno uređenje statusa službenika i namještenika koji prijave sumnju na korupciju. Rad završava s vrlo konkretnim mogućnostima nomotehničkih poboljšanja. Neke od iznesenih primjedbi mogle bi biti usvojene već prilikom prve revizije ZSNLPS.

Navedenim radovima pridruženi su radovi docentice Gordane Marčetić i profesora Ivana Koprića s Pravnog fakulteta u Zagrebu koji su nastali u okviru jednog međunarodnog *policy* projekta. Publiciranjem tih dvaju tekstova otvara se dodatni prostor za čitatelje da postojeća zakonska rješenja sagledaju iz drugog kuta, odnosno da im se omogući uvid u prijedloge za uređenje nekih dijelova službeničkog zakonodavstva koje ne uređuje ZSNLPS. Nakon analize odnosa između središnje i lokalne vlasti, dr. sc. Gordana Marčetić razrađuje neke od

elementa koji nisu, tj. nisu na zadovoljavajući način, regulirani novim Zakonom. Posebna je pozornost usmjerena na analizu, klasifikaciju i opis poslova, odabir osoblja, njihovo ocjenjivanje te nagrađivanje i napredovanje. Rad završava s dvadesetak konkretnih preporuka za utemeljenje jedinstvenog službeničkog sustava u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zadnji tekst također donosi prijedlog okvira za novi klasifikacijski platni sustav lokalnih službenika. U njemu prof. dr. sc. Ivan Koprić iznosi prijedloge klasifikacijskog i platnog sustava za lokalne službenike te prijedlog načina određivanja osnove za plaću.

Na kraju, zahvaljujemo autorima objavljenih tekstova što su omogućili da njihove radove publiciramo i kao koherentnu cjelinu ponudimo na uvid zainteresiranoj stručnoj javnosti. Nadamo se da će i ovaj priručnik ispuniti svoju svrhu i poslužiti kao značajna karika u jačanju zajednice upravnih stručnjaka.

U Zagrebu, siječanj 2009.

Vedran Đulabić

ZAKON O SLUŽBENICIMA I NAMJEŠTENICIMA U LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI

*Sanda Pipunić**

1. Uvodno**

Nakon ustrojavanja i početka funkcioniranja lokalnih jedinica – županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, na zaposlene u upravnim tijelima lokalnih jedinica shodno se primjenjivao Zakon o upravi iz 1978. godine¹, a njegova primjena je prestala danom stupanja na snagu Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01., 60/01. – vjerodostojno tumačenje, 129/05. i 109/07.).²

* Sanda Pipunić, dipl. iur., načelnica Odjela za pravna pitanja službeničkog sustava Središnjeg državnog ureda za upravu.

** Tekst je nastao kao podloga autoričina izlaganja na tribini Insituta za javnu upravu *Novi Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* održanoj 29. listopada 2008. u Zagrebu. Skraćena i prilagođena verzija ovog rada objavljena je u časopisu *Hrvatska javna uprava*, god. 8., br. 4/2008., str. 949.–968.

¹ Sukladno članku 56.c Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (NN 90/92., 94/93., 117/93., 5/97., 17/99., 128/99., 51/2000. i 105/2000.), prava, obveze i odgovornosti kao i druga pitanja od značenja za rad djelatnika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne samouprave uređuju se posebnim zakonom, a do donošenja tog zakona na djelatnike u upravnim odjelima i službama lokalnih jedinica primjenjuju se odredbe Zakona o upravi (NN 16/78., 50/78., 29/85., 41/90. i 53A/91.) kojima se uređuju radni odnosi i plaće djelatnika u organima uprave.

² Sukladno članku 100. Zakona o o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, danom stupanja na snagu toga zakona prestao je važiti Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, pa tako i članak 56.c toga zakona, koji je propisivao primjenu Zakona o upravi na djelatnike u upravnim odjelima i službama lokalnih jedinica.

U članku 56. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da upravne, stručne i ostale poslove u tijelima jedinica lokalne i jedinica područne (regionalne) samouprave obavljaju službenici i namještenici. Službenici obavljaju upravne i stručne poslove iz djelokruga tijela u kojem rade, a namještenici obavljaju prateće i pomoćne poslove. 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 uređuju se posebnim zakonom.

Prema članku 96. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, do donošenja odnosno stupanja na snagu posebnog zakona o pravima, obvezama i odgovornostima službenika i namještenika u upravnim tijelima jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave, na djelatnike u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i jedinica područne (regionalne) samouprave na odgovarajući se način primjenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima (Narodne novine, broj 27/2001.), koji je na temelju članka 144. stavka 3. Zakona o državnim službenicima (NN 92/05., 107/07. i 27/08.) ostao i dalje na snazi za navedene djelatnike do stupanja na snagu posebnog zakona kojim će se urediti njihova prava, obveze i odgovornosti.

Time se nastavila praksa odgovarajuće primjene zakona koji uređuju domenu službeničkih odnosa, no ne na način primjeren potrebama i specifičnostima lokalne samouprave. Stoga je svakim danom bila izraženija potreba donošenja posebnog zakona o pravima, obvezama i odgovornostima službenika i namještenika u upravnim tijelima lokalnih jedinica, kojim će se uvažiti posebnosti lokalne samouprave i otkloniti dvojbe u praksi nastale zbog odgovarajuće primjene zakona koji je pri donošenju bio namijenjen isključivo za državne službenike i namještenike, ali je i za njih već odavno prestao važiti.

Poseban zakon kojim se uređuju prava, obveze i odgovornosti službenika i namještenika zaposlenih u upravnim tijelima lokalnih jedinica – Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi – Hrvatski

sabor donio je na sjednici 15. srpnja 2008. Zakon je objavljen u Narodnim novinama, broj 86 od 23. srpnja 2008. i stupio je na snagu 31. srpnja 2008.

2. Opće odredbe

2.1. Predmet Zakona

Ovim se zakonom uređuje prijam u službu te prava, obveze i odgovornosti službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i druga pitanja od značenja za ostvarivanje prava i obveza službenika i namještenika.

2.2. Službenici i namještenici

Pri izradi prijedloga Zakona bile su dvojbe oko pitanja hoće li se Zakon primjenjivati i na namještenike. Iako je opći trend u Europskoj uniji, pa i u svijetu, da se namještenici izdvoje iz službeničkog sustava i potpadnu pod opći režim radnog prava (dakle da se na namještenike primjenjuju opći propisi o radu), i nacionalne udruge lokalnih jedinica i sindikati izjasnili su se protiv toga. Primjena različitih zakona na te dvije kategorije zaposlenih ocijenjena je nepraktičnim rješenjem, posebno ako se uzme u obzir usitnjenost lokalnih jedinica i malobrojnost zaposlenih po upravnim tijelima te činjenica da već i sada postoje nesnalaženja i različitost u primjeni propisa.

Stoga se i predlagatelj Zakona odlučio za rješenje da se Zakon primjenjuje i na namještenike, a to se vidi već i iz samog naziva Zakona.

Prema članku 2. Zakona, poslove u upravnim odjelima i službama (u daljnjem tekstu: upravna tijela) jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: lokalne jedinice) obavljaju službenici i namještenici.

Definicija službenika i namještenika u skladu je s člankom 56. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, a slična je definiciji državnih službenika i namještenika u držav-

nim tijelima (u Zakonu o državnim službenicima). Službenici i namještenici razlikuju se po poslovima koje obavljaju, a ne po stručnoj spremi koju imaju (što je bilo prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima).

Službenici su osobe koje u upravnim tijelima lokalnih jedinica kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz samoupravnog djelokruga lokalnih jedinica i poslove državne uprave povjerene tim jedinicama, u skladu s Ustavom i zakonom. Pored toga, službenici su i osobe koje u upravnim tijelima lokalnih jedinica obavljaju opće, administrativne, financijsko-planske, materijalno-financijske, računovodstvene, informatičke i druge stručne poslove.

Namještenici su osobe koje u upravnim tijelima lokalnih jedinica obavljaju pomoćno-tehničke i ostale poslove, obavljanje kojih je potrebno radi pravodobnog i nesmetanog obavljanja poslova iz djelokruga upravnih tijela lokalnih jedinica.

2.3. Propisi koji se primjenjuju

Prava, obveze i odgovornosti službenika i namještenika u upravnim tijelima lokalnih jedinica uređuju se zakonom i na temelju zakona donesenim propisima odnosno kolektivnim ugovorom, dok se primjena općih propisa o radu (Zakon o radu) predviđa supsidijarno, samo za pitanja koja nisu uređena posebnim propisima odnosno kolektivnim ugovorom.

U članku 116. Zakona (propisi koji se primjenjuju na namještenike) navedeno je da se na prijam, prava, obveze i odgovornosti namještenika odgovarajuće primjenjuju odredbe ovoga zakona o prijmu, pravima, obvezama i odgovornosti službenika, *osim odredaba o vježbeničkom stažu i obvezi polaganja državnog stručnog ispita te odredaba o raspolaganju.*

2.4. Pravilnik o unutarnjem redu

Službenici i namještenici primaju se u službu i raspoređuju na slobodna radna mjesta utvrđena pravilnikom o unutarnjem redu. Pravilnik o unutarnjem redu donosi se posebno za svako

upravno tijelo ili kao zajednički pravilnik za više upravnih tijela lokalne jedinice.

Pravilnik o unutarnjem redu za upravna tijela općine donosi općinski načelnik, za upravna tijela grada gradonačelnik, a za upravna tijela županije župan.

Pravilnikom o unutarnjem redu utvrđuju se unutarnje ustrojstvo upravnih tijela, nazivi i opisi poslova radnih mjesta, stručni i drugi uvjeti za raspored na radna mjesta, broj izvršitelja i druga pitanja od značenja za rad upravnih tijela u skladu sa statutom i općim aktima lokalne jedinice.

3. Odlučivanje o pravima i obvezama

Za razliku od dosadašnjih propisa, ovim se zakonom uvodi stvarno odlučivanje u dva stupnja o pravima i obvezama službenika i namještenika u upravnim tijelima lokalnih jedinica.

Prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, koji se do sada odgovarajuće primjenjivao na službenike i namještenike u upravnim tijelima lokalnih jedinica, o pravima, obvezama i odgovornostima službenika i namještenika u prvom stupnju odlučivao je čelnik tijela rješenjem, protiv kojeg se mogao izjaviti prigovor. O prigovoru je (»u drugom stupnju«) odlučivao (opet) čelnik tijela. Dakle, ista je osoba odlučivala i u prvom i u drugom stupnju, što svakako nije bila garancija zakonitosti, nepristranosti i objektivnosti pri odlučivanju. Čelnik tijela je praktično u drugom stupnju preispitivao (svoje) rješenje, koje je donio u prvom stupnju.

Druga dvojba vezana uz odlučivanje prema dosadašnjim propisima bila je pitanje tko u lokalnoj jedinici odlučuje o pravima i obvezama službenika i namještenika, odnosno tko donosi rješenja u području službeničkih odnosa – pročelnik upravnog tijela ili izvršni čelnik (općinski načelnik, gradonačelnik ili župan). Zakon o državnim službenicima i namještenicima propisivao je da rješenja o pravima i obvezama službenika i namještenika donosi čelnik tijela. Iako iz odredaba članka 56. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

proizlazi da je pročelnik upravnog tijela zapravo čelnik tog tijela³, pa je time zakonom ovlašten za donošenje rješenja iz službeničkih odnosa, u praksi je bilo i slučajeva da su općinski načelnici, gradonačelnici odnosno župani donosili ta rješenja.

Ovim se zakonom precizno određuje tko odlučuje o pravima i obvezama lokalnih službenika i namještenika.

O prijmu u službu, rasporedu na radno mjesto te o drugim pravima i obvezama službenika kao i o prestanku službe odlučuje rješenjem pročelnik upravnog tijela ili osoba koju on za to pisano ovlasti. Ovlast za donošenje navedenih rješenja može se odnositi na donošenje svih ili samo nekih rješenja. Protiv rješenja pročelnika može se izjaviti žalba općinskom načelniku, gradonačelniku odnosno županu, u roku 15 dana od dana dostave rješenja, ako Zakonom nije drukčije određeno. Općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan dužan je odlučiti o žalbi u roku 30 dana od primitka žalbe. Rješenje o žalbi je konačno.

O imenovanju i razrješenju pročelnika upravnog tijela te o drugim pravima i obvezama pročelnika odlučuje rješenjem općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan. Protiv tih rješenja žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor.

Rješenja iz službeničkih odnosa upravni su akti, pa se na njih primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima, ako ovim zakonom nije drukčije propisano.

Prigovori izneseni u proceduri donošenja ovoga zakona – da se davanjem zakonske ovlasti pročelnicima upravnih tijela za donošenje rješenja iz službeničkih odnosa izvršni čelnici neopravdano potpuno isključuju od odlučivanja o prijmu u službu i prestanku službe, iako prema Zakonu o lokalnoj i

³ Prema članku 53. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i poslova državne uprave prenesenih na te jedinice ustrojavaju se upravni odjeli i službe (upravna tijela). Upravnim tijelima upravljaju pročelnici.

područnoj (regionalnoj) samoupravi usmjeravaju djelovanje upravnih tijela lokalne jedinice u obavljanju poslova iz njihova samoupravnog djelokruga i nadziru njihov rad te upravljaju imovinom i prihodima i rashodima lokalne jedinice u skladu sa zakonom i statutom – mogu se lako otkloniti, jer izvršni čelnici nisu potpuno isključeni od odlučivanja budući da donose pravilnike o unutarnjem redu upravnih tijela (utvrđuju potrebna radna mjesta u upravnim tijelima i broj izvršitelja), utvrđuju plan prijma u službu (planiraju koja će se radna mjesta popuniti i u kojem razdoblju) te u drugom stupnju odlučuju o pravima i obvezama službenika (u postupku o žalbi) odnosno odlučuju u prvom stupnju o imenovanju i razrješenju pročelnika te drugim pravima i obvezama pročelnika upravnih tijela.

4. Prijam u službu

Zakon posvećuje posebnu pozornost institutu prijma u službu, posebno kako bi se osiguralo Ustavom zajamčeno pravo svakog državljanina Republike Hrvatske da, pod jednakim uvjetima, sudjeluje u obavljanju javnih poslova i bude primljen u javne službe (članak 44. Ustava Republike Hrvatske). U tom se smislu kod prijma u službu predviđa uvođenje tzv. »merit sustava«, odnosno »sustava zasluga«, prema kojem se odabir kandidata obavlja prema njihovu stručnom znanju, sposobnostima i vještinama te se u službu prima kandidat s najboljim referencijama.

4.1. Plan prijma u službu

Postupak prijma u službu može se provesti samo u skladu s planom prijma u službu, osim u slučaju potrebe prijma u službu na određeno vrijeme i popune radnog mjesta koje je ostalo ispražnjeno nakon donošenja plana za tekuću godinu.

Zakon je precizno razradio sadržaj i način donošenja plana prijma, akta kojim se utvrđuje stvarno stanje popunjenosti radnih mjesta u upravnim tijelima lokalne jedinice, potreban broj službenika i namještenika na neodređeno vrijeme za razdoblje

za koje se plan donosi, kojim se i planira broj vježbenika odgovarajuće stručne spreme i struke te utvrđuje popunjenost radnih mjesta u upravnim tijelima pripadnicima nacionalnih manjina i planira zapošljavanje potrebnog broja pripadnika nacionalnih manjina radi ostvarivanja zastupljenosti sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina i zakonu kojim se uređuje sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave⁴ (članak 9. Zakona).

⁴ Sukladno članku 20. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina (NN 155/02.), pripadnici nacionalnih manjina imaju:

- pravo na zastupljenost u predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave (općina i grad) – barem s jednim članom – ako nacionalna manjina sudjeluje u stanovništvu te jedinice s više od 5%, a manje od 15%,
- pravo na razmjernu zastupljenost u predstavničkom tijelu jedinice lokalne samouprave (općina i grad) – ako nacionalna manjina sudjeluje u stanovništvu te jedinice s više od 15%,
- pravo na razmjernu zastupljenost u predstavničkom tijelu jedinice područne (regionalne) samouprave (županija) – ako nacionalna manjina sudjeluje u stanovništvu te jedinice s više od 5%.

Sukladno članku 22. stavku 3. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, pripadnicima nacionalnih manjina osigurava se zastupljenost u tijelima uprave jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave sukladno odredbama posebnog zakona kojim se uređuje lokalna i područna (regionalna) samouprava i sukladno stečenim pravima.

U članku 56.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisano je da pripadnici nacionalnih manjina koji, sukladno odredbama članka 20. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, imaju pravo na razmjernu zastupljenost u predstavničkim tijelima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, imaju pravo i na zastupljenost u izvršnim i upravnim tijelima tih jedinica. Prema tome, to pravo ostvaruju nacionalne manjine koje u stanovništvu jedinice lokalne samouprave, dakle općine ili grada, sudjeluju s najmanje 15% odnosno ako u stanovništvu jedinice područne (regionalne) samouprave, dakle županije, sudjeluju s više od 5%.

NAPOMENA: razmjerna zastupljenost podrazumijeva zastupljenost pripadnika nacionalne manjine u pojedinom tijelu razmjerno njihovu udjelu u stanovništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, dok zastupljenost pripadnika nacionalne manjine podrazumijeva zastupljenost nacionalne manjine barem s jednim njezinim pripadnikom u pojedinom tijelu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ratio tih normi usmjeren je na obvezatnost kratkoročnog i mogućnost srednjoročnog i dugoročnog planiranja u službi i povezivanje planiranja s financijskim mogućnostima (prijedloge plana prijma u službu pripremaju pročelnici upravnih tijela lokalne jedinice u vrijeme kad se priprema nacrt proračuna lokalne jedinice za sljedeću kalendarsku godinu, i to tako da s njim bude usklađen).

Na temelju prikupljenih prijedloga, a vodeći računa o potrebama upravnih tijela i raspoloživim financijskim sredstvima, općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan utvrđuje plan prijma u službu u upravna tijela lokalne jedinice u roku 30 dana od dana stupanja na snagu proračuna lokalne jedinice za kalendarsku godinu na koju se plan odnosi.

S ustavnopravnog motrišta dostupnosti službe važno je i rješenje o objavljivanju plana prijma u službenom glasilu lokalne jedinice, a ako lokalna jedinica nema svoje službeno glasilo, plan prijma u službu objavljuje se u službenom glasilu županije.

4.2. Uvjeti za prijam u službu

Opći uvjeti za prijam u službu jesu:

1. punoljetnost,
2. hrvatsko državljanstvo,
3. zdravstvena sposobnost za obavljanje poslova radnog mjesta na koje se osoba prima.

Osim općih uvjeta za prijam u službu (koje moraju ispunjavati sve osobe koje se primaju u službu), zakonom, propisom donesenim na temelju zakona ili pravilnikom o unutarnjem redu propisuju se posebni uvjeti za prijam u službu i raspored na radno mjesto (određena stručna sprema i struka, radno iskustvo na odgovarajućim poslovima, položen državni stručni ispit, znanje određenoga stranog jezika, posebna znanja, sposobnosti i vještine, posebna zdravstvena sposobnost i dr.).

U članku 13. Zakona definira se što se smatra radnim iskustvom i radnim iskustvom na odgovarajućim poslovima.

Radno iskustvo, u smislu ovoga zakona, jest radno iskustvo ostvareno u službi u upravnim tijelima lokalnih jedinica, u državnoj ili javnoj službi, u radnom odnosu kod privatnog poslodavca te vrijeme samostalnog obavljanja profesionalne djelatnosti u skladu s posebnim propisima, kao i radno iskustvo ostvareno obavljanjem poslova u međunarodnim organizacijama.

Radno iskustvo na odgovarajućim poslovima je radno iskustvo ostvareno na poslovima odgovarajuće stručne spreme i struke.

Osobe bez radnog iskustva u odgovarajućoj stručnoj spremljivosti i struci, kao i osobe s radnim iskustvom kraćim od vremena propisanog za vježbenički staž, mogu se primiti u službu i rasporediti isključivo kao vježbenici.

S obzirom na uvjet državnog stručnog ispita, u članku 14. Zakona izrijeком se navodi da se osoba koja ima potrebno radno iskustvo na odgovarajućim poslovima, a nema položen državni stručni ispit, može primiti u službu i rasporediti na radno mjesto pod uvjetom da ispit položi u roku godine dana od prijma u službu.

4.3. Zapreke za prijam u službu

Prema članku 15. Zakona, u službu ne može biti primljena osoba protiv koje se vodi kazneni postupak ili koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo

- protiv života i tijela,
- protiv slobode i prava čovjeka i građanina,
- protiv Republike Hrvatske,
- protiv vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom,
- protiv spolne slobode i spolnog ćudoređa,
- protiv braka, obitelji i mladeži,
- protiv imovine,
- protiv sigurnosti pravnog prometa i poslovanja,
- protiv pravosuđa,
- protiv vjerodostojnosti isprava,

- protiv javnog reda ili
- protiv službene dužnosti.

Navedene zapreke ne odnose se na osobu kod koje je nastupila rehabilitacija u skladu s posebnim zakonom.

Prema članku 16. Zakona, u službu ne može biti primljena osoba:

- kojoj je prestala služba u upravnom tijelu lokalne jedinice zbog teške povrede službene dužnosti, u razdoblju četiri godine od prestanka službe,
- kojoj je prestala služba u upravnom tijelu lokalne jedinice zbog toga što nije zadovoljila na probnom radu, u razdoblju četiri godine od prestanka službe.

4.4. Javni natječaj

Slobodna radna mjesta u upravnim tijelima lokalne jedinice popunjavaju se putem javnog natječaja, čime se dodatno osigurava dostupnost (ove javne) službe svim građanima pod jednakim uvjetima. Natječaj se obvezno objavljuje u *Narodnim novinama*, a može se objaviti i u dnevnom ili tjednom tisku.

Natječaj se ne provodi:

- kod prijma u službu na određeno vrijeme, osim kod prijma vježbenika,
- kod zadržavanja u službi vježbenika koji je položio državni stručni ispit,
- kod prijma u službu osobe koja je na temelju ugovora o stipendiranju ili školovanju u obvezi raditi određeno vrijeme u službi u upravnom tijelu lokalne jedinice.

Natječaj se također ne provodi u slučaju prijma u službu osobe zaposlene u državnom tijelu, pravnoj osobi s javnim ovlastima ili upravnom tijelu iste ili druge lokalne jedinice. Taj se prijam u službu provodi na temelju pisanog sporazuma između pročelnika upravnog tijela u koje se osoba prima u službu i pročelnika upravnog tijela odnosno čelnika državnog tijela ili ovlaštenog predstavnika pravne osobe u kojoj je osoba dotad radila, uz njezin prethodni pristanak, ako ovim zakonom nije drukčije propisano.

Natječaj za prijam u službu raspisuje pročelnik upravnog tijela, a natječaj za imenovanje pročelnika upravnog tijela raspisuje općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan.

I sam sadržaj javnog natječaja preciznije je uređen no do sada, pri čemu je vrlo korisna informacija o web-stranici na kojoj su navedeni opis poslova i podaci o plaći radnog mjesta koje se popunjava, način obavljanja prethodne provjere znanja i sposobnosti kandidata i iz kojeg područja te pravni i drugi izvori za pripremanje kandidata za tu provjeru, kao i podatak da će se na toj web-stranici i na oglasnoj ploči upravnog tijela objaviti vrijeme održavanja prethodne provjere znanja i sposobnosti kandidata, najmanje pet dana prije održavanja provjere.

Lokalne jedinice u upravnim tijelima kojih nije osigurana zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina sukladno Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina⁵ dužne su to navesti u tekstu natječaja. U tom slučaju u tekstu natječaja obvezno se navodi da su kandidati u prijavi na natječaj dužni pozvati se na pravo prednosti te da kandidat pripadnik nacionalne manjine ima prednost pred ostalim kandidatima samo pod jednakim uvjetima.

Rok za podnošenje prijave na natječaj ne smije biti kraći od osam ni duži od 15 dana od dana objave natječaja u *Narodnim novinama*.

Natječaj za prijam u službu provodi povjerenstvo koje imenuje pročelnik upravnog tijela, a natječaj za imenovanje pročelnika upravnog tijela provodi povjerenstvo koje imenuje općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan. Povjerenstvo za provedbu natječaja mora imati neparan broj članova, a najmanje tri člana.

Povjerenstvo obavlja sljedeće poslove:

- utvrđuje koje su prijave na natječaj pravovremene i potpune,

⁵ V. članke 20. i 22. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i članak 56.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

- utvrđuje listu kandidata prijavljenih na natječaj koji ispunjavaju formalne uvjete propisane natječajem,
- kandidate s liste poziva na prethodnu provjeru znanja i sposobnosti,
- provodi postupak provjere znanja i sposobnosti,
- podnosi izvješće o provedenom postupku, uz koje prilaže rang-listu kandidata, prema rezultatima provedene provjere znanja i sposobnosti.

Prema članku 21. Zakona, nepravodobne i nepotpune prijave na natječaj neće se razmatrati, a osobe koje podnesu nepotpune ili nepravodobne prijave na natječaj ne smatraju se kandidatima prijavljenima na natječaj.

Kandidati koji ne ispunjavaju formalne uvjete iz natječaja obavijestit će se o tome pisanim putem, s tim da obavijest nije upravni akt.

Izbor kandidata za prijam u službu odnosno imenovanje pročelnika obavlja se na temelju rezultata ostvarenih na prethodnoj provjeri znanja i sposobnosti kandidata. Prema tome, kod izbora se neće, kao do sada, uzimati u obzir samo formalni uvjeti kandidata (odgovarajuća stručna sprema i struka te određene godine radnog staža u struci), nego i stvarne stručne sposobnosti i vještine kandidata. Na temelju provedenih testiranja, usklađenih sa zahtjevima radnog mjesta koje se želi popuniti, utvrdit će se stručne sposobnosti i vještine kandidata i izabrati kandidati koji će najviše odgovarati za obavljanje određenih poslova. Na taj način u službu uvodi tzv. »merit sustav« (»sustav zasluga«), prema kojem se primaju kandidati s najboljim stručnim znanjem, sposobnostima i vještinama. Takvim rješenjem postupci svakako postaju objektivniji, nearbitrarni i time utemeljeni na izboru u skladu s vrednovanjem stvarnih kvaliteta kandidata.

Prethodnoj provjeri znanja i sposobnosti kandidata mogu pristupiti samo kandidati koji ispunjavaju formalne uvjete iz natječaja (pa tako i kandidati koji imaju prednost prema posebnom zakonu). Smatra se da je kandidat koji nije pristupio prethodnoj provjeri znanja povukao prijavu na natječaj.

Prethodna provjera znanja i sposobnosti kandidata obavlja se putem pisanog testiranja i intervjua, a po potrebi i putem provjere praktičnog rada na određenim poslovima. Način i sadržaj testiranja i intervjua Zakonom nije propisan, već je povjerenstvu ostavljena mogućnost izbora najprimjerenijeg oblika utvrđivanja znanja i sposobnosti kandidata.

Nakon prethodne provjere znanja i sposobnosti kandidata, povjerenstvo za provedbu natječaja utvrđuje rang-listu kandidata prema ukupnom broju ostvarenih bodova. Izvješće o provedenom postupku i rang-listu kandidata povjerenstvo dostavlja pročelniku upravnog tijela, a kod natječaja za imenovanje pročelnika upravnog tijela izvješće i rang-listu dostavlja općinskom načelniku, gradonačelniku odnosno županu.

4.5. Rješenje za izabranog kandidata

Za izabranog kandidata donosi se rješenje o prijmu u službu, a kod natječaja za imenovanje pročelnika upravnog tijela donosi se rješenje o imenovanju.

Pitanje je li pročelnik (odnosno izvršni čelnik kod imenovanja pročelnika) vezan redosljedom kandidata na rang-listi koju mu je dostavilo povjerenstvo, za sada ostaje bez pravog odgovora. Odgovor na tu dilemu dat će tek sudska praksa. Čini se korisnim napomenuti da je slična natječajna procedura propisana za državne službenike i da je prema stajalištu Odbora za državnu službu (drugostupanjskog tijela nadležnog za odlučivanje o žalbama državnih službenika protiv rješenja iz službeničkih odnosa) čelnik tijela vezan rang-listom kandidata, odnosno da mora izabrati (bolje rečeno, donijeti rješenje o prijmu u službu) kandidata koji je ostvario najbolje rezultate na provedenom testiranju i intervjuu.

U rješenju o prijmu u službu obvezno se navode podaci o kandidatu koji se prima u službu (ime i prezime, stručna sprema i struka, ukupni radni staž, radni staž u struci), radno mjesto na koje se prima, vrijeme trajanja službe, trajanje probnog rada, podatak o položenom državnom stručnom ispitu odnosno roku za polaganje državnoga stručnog ispita, ako ispit nije položen.

Na sadržaj rješenja o imenovanju pročelnika upravnog tijela odgovarajuće se primjenjuju odredbe o sadržaju rješenja o prijmu u službu i rješenja o rasporedu na radno mjesto, dakle pored podataka iz rješenja o prijemu u službu⁶ treba navesti i datum početka rada te podatke o plaći.⁷

Rješenje o prijmu u službu odnosno rješenje o imenovanju pročelnika donosi se najkasnije u roku 60 dana od isteka roka za podnošenje prijava.

Nakon raspisanog natječaja ne mora se izvršiti izbor, ali se u tom slučaju donosi odluka o poništenju natječaja u roku 60 dana od isteka roka za podnošenje prijava. Protiv odluke o poništenju natječaja nije dopušteno podnošenje pravnih lijekova. Odluka se dostavlja svim kandidatima prijavljenim na natječaj. Odluka o poništenju natječaja donosi se i kad se na natječaj ne prijavi niti jedan kandidat.

Rješenje o prijmu u službu izabranog kandidata odnosno rješenje o imenovanju pročelnika upravnog tijela dostavlja se kandidatima prijavljenim na natječaj, dakle i kandidatima koji ne ispunjavaju formalne uvjete iz natječaja.⁸

⁶ Kod rješenja o imenovanju pročelnika, s obzirom na odgovarajuću primjenu odredbe članka 24. stavka 2. Zakona (kojom je propisan sadržaj rješenja o prijmu u službu), neće se navoditi da se osoba prima u službu na određeno radno mjesto, nego da se osoba imenuje pročelnikom upravnog tijela

⁷ Za razliku od provedbe javnog natječaja za prijam u službu (gdje se donose dva rješenja za izabranog kandidata – rješenje o prijmu u službu i, po njegovoj konačnosti, rješenje o rasporedu na radno mjesto), kod provedbe javnog natječaja za imenovanje pročelnika upravnog tijela donosi se samo jedno rješenje – rješenje o imenovanju, protiv kojeg žalba nije dopuštena (rješenje je konačno), ali se može pokrenuti upravni spor. Upravo iz tog razloga rješenje o imenovanju sadržava elemente i rješenja o prijmu u službu i rješenja o rasporedu na radno mjesto.

⁸ Rješenje ne treba dostavljati osobama koje su podnijele nepravodobne i nepotpune prijave na natječaj, jer je u članku 21. Zakona izrijekom navedeno da se te osobe ne smatraju kandidatima prijavljenim na natječaj. Iz odredbe članka 22. stavka 2. Zakona (prema kojoj se smatra da je kandidat koji nije pristupio prethodnoj provjeri znanja povukao prijavu na natječaj) može se zaključiti da rješenje ne treba dostavljati ni kandidatima koji nisu pristupili prethodnoj provjeri znanja (jer se smatra da su povukli prijavu na natječaj, pa se više ne smatraju kandidatima prijavljenim na natječaj).

Protiv rješenja o prijmu u službu kandidat koji nije primljen u službu može podnijeti žalbu općinskom načelniku, gradonačelniku odnosno županu. Žalba odgađa izvršenje rješenja o prijmu u službu.

Protiv rješenja o imenovanju pročelnika upravnog tijela žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor u roku 30 dana od dana dostave rješenja o imenovanju.

Po konačnosti rješenja o prijmu u službu donosi se rješenje o rasporedu. U rješenju o rasporedu navode se podaci o kandidatu primljenom u službu (ime i prezime, stručna sprema i struka, ukupni radni staž, radni staž u struci), radno mjesto na koje se raspoređuje, vrijeme trajanja službe, trajanje probnog rada, datum početka rada, podaci o plaći, podatak o položenom državnom stručnom ispitu odnosno rok za polaganje državnog stručnog ispita ako ga nije položio.

Kandidat primljen u službu postaje službenik i počinje ostvarivati prava u vezi sa službom danom početka rada, utvrđenim rješenjem o rasporedu. Dan početka rada može se posebnim rješenjem iz opravdanih razloga odgoditi za određeno vrijeme.

Ako osoba primljena u službu ne počne raditi određenog dana, smatra se da je odustala od prijma u službu i rasporeda na radno mjesto. U tom slučaju može se primiti u službu drugi kandidat s rang-liste kandidata prijavljenih na isti natječaj.

4.6. Probni rad

U službu se u pravilu prima na neodređeno vrijeme, i to uz obvezni probni rad od tri mjeseca. Službeniku koji na probnom radu nije zadovoljio otkazuje se služba, o čemu se donosi rješenje u roku osam dana od isteka probnog rada.⁹ Riječ je

⁹ S obzirom na to da je rješenje o prestanku službe otkazom upravni akt, treba ga valjano obrazložiti sukladno članku 209. Zakona o općem upravnom postupku, odnosno treba navesti utvrđeno činjenično stanje i razloge koji s obzirom na utvrđeno činjenično stanje upućuju na onakvo rješenje kakvo je dano u dispozitivu (treba navesti konkretne razloge zbog kojih se donosi rješenje, odnosno zbog čega službenik nije zadovoljio na probnom radu i na temelju čega je to utvrđeno, jer nije dovoljna uopćena formulacija da službenik nije zadovoljio na probnom radu).

o prekluzivnom roku, pa ako se rješenje o prestanku službe otkazom ne donese u tom roku, smatra se da je službenik zadovoljio na probnom radu i više mu se ne može otkazati služba.

5. Služba na određeno vrijeme

Osobe se u pravilu primaju u službu na neodređeno vrijeme, no iznimno je moguć prijam i na određeno vrijeme (članak 28. Zakona) radi:

- obavljanja privremenih poslova,
- obavljanje poslova kojih se opseg privremeno povećao i
- zamjene duže vrijeme odsutnoga službenika.

Služba na određeno vrijeme za obavljanje privremenih poslova ili poslova kojih se opseg privremeno povećao može trajati najduže šest mjeseci i može se produžiti za još šest mjeseci. Služba na određeno vrijeme radi zamjene duže vrijeme odsutnog službenika može trajati do povratka odsutnog službenika na posao odnosno prestanka njegove službe.

U slučaju predvidivog trajanja službe na određeno vrijeme od najmanje šest mjeseci, osobe se primaju uz obvezni probni rad u trajanju dva mjeseca.

Služba na određeno vrijeme ne može postati služba na neodređeno vrijeme, osim ako ovim zakonom nije drukčije određeno. Ovim je zakonom drukčije propisano samo u slučaju zadržavanja u službi vježbenika nakon položenog državnog stručnog ispita.¹⁰

Osobe se u službu na određeno vrijeme primaju putem oglasa, koji se obvezno objavljuje putem nadležne službe za zapošljavanje, a može se objaviti i u jednom dnevnom ili tjednom listu. Rok za podnošenje prijave na oglas je osam dana od dana objave oglasa kod nadležne službe za zapošljavanje. U pogledu sadržaja i provedbe postupka oglasa, donošenja i do-

¹⁰ V. članke 86. i 91. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

stave rješenja o prijmu u službu odgovarajuće se primjenjuju odredbe ovoga zakona o prijmu u službu putem natječaja.

Kandidat koji nije primljen u službu može podnijeti žalbu općinskom načelniku, gradonačelniku odnosno županu, u roku osam dana od dana dostave rješenja. Žalba ne odgađa izvršenje rješenja o prijmu u službu.

6. Sukob interesa

Zakon sadržava i odredbe o sprječavanju sukoba interesa koji može nastati između privatnog interesa službenika i javnog interesa koji on kao službenik lokalne jedinice predstavlja. U tom smislu, Zakon propisuje što je službeniku, pored posla u upravnom tijelu lokalne jedinice, dopušteno raditi i pod kojim uvjetima odnosno što mu je zabranjeno.

6.1. Obavljanje dodatnog posla

Službenik može izvan redovitog radnog vremena, na prethodno pisano odobrenje pročelnika upravnog tijela (koje se daje u formi rješenja), samostalno obavljati poslove ili raditi kod drugoga, ako to nije u suprotnosti sa službom, odnosno ako posebnim zakonom nije drukčije propisano te ne predstavlja sukob interesa ili prepreku za uredno obavljanje redovitih zadataka niti šteti ugledu službe.

Službenik pak može bez odobrenja pročelnika upravnog tijela objavljivati stručne članke i druge autorske tekstove odnosno povremeno predavati na seminarima i savjetovanjima.

Pročelniku upravnog tijela odobrenje za obavljanje dodatnog posla daje općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan.

6.2. Zabrana otvaranja obrta ili osnivanja pravne osobe

Službeniku nije dopušteno otvaranje obrta ili osnivanje trgovačkog društva ili druge pravne osobe u području djelatnosti na kojem je zaposlen kao službenik odnosno u području dje-

latnosti koje je povezano s poslovima iz djelokruga upravnog tijela u kojem je zaposlen.

6.3. Dužnost prijavljivanja mogućeg sukoba interesa

Službenik je dužan pisanim putem obavijestiti pročelnika upravnog tijela o mogućem sukobu interesa, i to:

- o financijskom ili drugom interesu koji on, njegov bračni ili izvanbračni drug, dijete ili roditelj može imati u odlukama upravnog tijela u kojem radi,
- o fizičkim i pravnim osobama s kojima je bio u poslovnom odnosu u razdoblju od dvije godine prije prijma u službu, a prema kojima upravno tijelo u kojem radi obavlja upravne poslove,
- o vlasništvu dionica i obveznica ili financijskim i drugim interesima u trgovačkim društvima prema kojima tijelo u kojem radi obavlja upravne poslove, što bi moglo biti uzrok sukobu interesa,
- na dan početka rada u upravnom tijelu, obavlja li njegov bračni ili izvanbračni drug, dijete ili roditelj najviše dužnosti u političkoj stranci, udruzi, trgovačkom društvu ili drugoj pravnoj osobi koja je u poslovnom odnosu s upravnim tijelom u kojem službenik počinje raditi.

Pročelnik upravnog tijela ispitat će okolnosti navedene u pisanoj obavijesti službenika, pa ako te okolnosti dovode ili mogu dovesti do sukoba interesa, donijet će odluku o izuzimanju službenika od rada na određenim poslovima.

Pročelnik upravnog tijela dužan je o navedenim okolnostima pisanim putem obavijestiti općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana. Općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan ispitat će okolnosti navedene u pisanoj obavijesti, pa ako te okolnosti dovode ili mogu dovesti do sukoba interesa, donijet će odluku o izuzimanju pročelnika upravnog tijela od rada na određenim poslovima.

Podaci o mogućem sukobu interesa te odluka o izuzimanju službenika (uključujući i pročelnika upravnog tijela) od rada

na određenim poslovima zbog mogućeg sukoba interesa unose se u osobni očevidnik službenika.

Prema tome, okolnosti iz članka 40. Zakona ne priječe ostatak službenika u službi, nego samo rad službenika na određenim poslovima odnosno predmetima u kojima bi, po ocjeni pročelnika upravnog tijela (u slučaju pročelnika, po ocjeni općinskog načelnika, gradonačelnika ili župana), moglo doći do sukoba interesa.

6.4. *Zabrana donošenja pojedinih odluka*

Radi sprječavanja sukoba interesa propisuje se da službenik ne smije donositi odluke odnosno sudjelovati u donošenju odluka koje utječu na financijski ili drugi interes:

- a) njegova bračnog ili izvanbračnog druga, djeteta ili roditelja,
- b) fizičkih odnosno pravnih osoba s kojima ostvaruje ili je ostvarivao službene ili poslovne kontakte u posljednje dvije godine,
- c) fizičkih odnosno pravnih osoba koje su u posljednjih pet godina financirale njegovu izbornu kampanju,
- d) udruge ili pravne osobe u kojoj je na mjestu predsjednika, upravitelja ili člana upravnog odbora,
- e) fizičke ili pravne osobe koje je predstavnik, zakonski zastupnik ili stečajni upravitelj,
- f) fizičke ili pravne osobe s kojima je službenik, njegov bračni ili izvanbračni drug, dijete ili roditelj u sporu ili je njihov dužnik.

7. Povrede službene dužnosti

Službenici moraju izvršavati svoje dužnosti u službi savjesno i u skladu s odredbama ovog zakona i pravilima struke. Ako službenik ne izvršava propisane dužnosti, čini lake ili teške povrede službene dužnosti.

Ovaj zakon, u odnosu prema prije važećem Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, ne donosi bitne promjene

vezane uz vrste povreda službene dužnosti. Bitne promjene zakonskih rješenja odnose se na tijela za vođenje postupka, zakon kojim se uređuje postupak zbog teške povrede službene dužnosti i vrste kazni za povrede službene dužnosti.

7.1. Tijela za vođenje postupka

O lakim povredama službene dužnosti, kao i do sada, odlučuje čelnik tijela. Zakonom je precizirano da u prvom stupnju odlučuje pročelnik upravnog tijela ili osoba koju on za to pisanu ovlasti, a u drugom stupnju nadležni službenički sud. O lakim povredama službene dužnosti pročelnika upravnog tijela u prvom stupnju odlučuje općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan.

Do sada, zbog odgovarajuće primjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima, u postupcima zbog teške povrede službene dužnosti službenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi odlučivali su službenički sudovi ustrojeni za državne službenike.

Uvažavanjem posebnosti lokalne samouprave, ovim se zakonom propisuje da o teškim povredama službene dužnosti u prvom stupnju odlučuje službenički sud ustrojen za područje županije odnosno Grada Zagreba, članove kojeg bi imenovala županijska skupština odnosno Gradska skupština Grada Zagreba. Također se predviđa mogućnost da veliki gradovi koji imaju više od 35.000 stanovnika i gradovi sjedišta županija mogu samostalno ustrojiti službenički sud nadležan za vođenje postupaka zbog teške povrede službene dužnosti protiv službenika upravnih tijela grada (predsjednika i članove tog službeničkog suda imenuje gradsko vijeće).

Radi harmonizacije prakse u postupcima zbog teških povreda službene dužnosti propisano je da u drugom stupnju odlučuje Viši službenički sud ustrojen za državne službenike.

7.2. Postupak zbog povrede službene dužnosti

Za razliku od prije važećeg Zakona o državnim službenicima i namještenicima, koji je primjenu Zakona o općem uprav-

nom postupku predviđao samo za postupak zbog lake povrede službene dužnosti, dok je u postupku zbog teške povrede službene dužnosti predviđao odgovarajuću primjenu odredaba Zakona o kaznenom postupku, ovim se zakonom predviđa odgovarajuća primjena Zakona o općem upravnom postupku u svim postupcima zbog povrede službene dužnosti (i kod lakih i kod teških povreda službene dužnosti). Razlog za takvo zakonsko rješenje temelji se na činjenici da se u postupku zbog povrede službene dužnosti odlučuje o odgovornosti službenika, pa se dakle u smislu članka 5. Zakona donosi rješenje koje je upravni akt, a sudska kontrola zakonitosti tog akta osigurava se kroz upravni spor.

Određene specifičnosti postupka zbog povrede službene dužnosti propisane su, sukladno članku 2. Zakona o općem upravnom postupku, odredbama ovoga zakona (npr. odredbe o sadržaju zahtjeva za pokretanje postupka, odgovoru na zahtjev, posebne odredbe o obveznom održavanju usmene rasprave i obveznom saslušanju službenika odnosno odredbe o mogućnosti održavanja rasprave bez nazočnosti službenika protiv kojeg se vodi postupak).

7.3. Vrste povreda službene dužnosti i kazne

Lake povrede službene dužnosti navedene su u članku 45., a teške povrede u članku 46. Zakona.

Za utvrđene povrede službene dužnosti propisuje se veći broj kazni nego u prije važećem Zakonu o državnim službenicima i namještenicima.

Za lake povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne:

1. opomena,
2. javna opomena (objavljuje se na oglasnoj ploči upravnog tijela u kojem je službenik zaposlen),
3. novčana kazna u visini do 10% plaće službenika isplaćene u mjesecu kad je kazna izrečena.

Za teške povrede službene dužnosti mogu se izreći sljedeće kazne:

1. novčana kazna na vrijeme od jednog mjeseca do šest mjeseci, u mjesečnom iznosu do 20% ukupne plaće isplaćene u mjesecu u kojem je kazna izrečena,
2. premještaj na radno mjesto niže složenosti poslova, unutar iste stručne spreme,
3. uvjetna kazna prestanka službe,
4. prestanak službe.

Zbroj novčanih kazni izrečenih u jednom mjesecu za lake i teške povrede službene dužnosti ne može iznositi više od 30% ukupne plaće isplaćene službeniku u tom mjesecu.

Uvjetna kazna prestanka službe izriče se kao kazna prestanka službe uz rok kušnje od jedne godine, s tim da se kazna neće izvršiti pod uvjetom da službenik u tom roku ne počini novu tešku povredu službene dužnosti. Službeniku koji u roku kušnje počini novu tešku povredu službene dužnosti služba prestaje po sili zakona danom konačnosti odluke službeničkog suda kojom je utvrđena odgovornost službenika za novu tešku povredu službene dužnosti.

Službeniku se obvezno izriče kazna prestanka službe (bezuvjetno) ako bude proglašen odgovornim za tešku povredu službene dužnosti koja ima obilježja korupcije.

Kazne izrečene u postupku zbog povrede službene dužnosti izvršava pročelnik upravnog tijela ili osoba koju on za to pisano ovlasti. Kaznu izrečenu pročelniku upravnog tijela izvršava općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan.

8. Klasifikacijski i platni sustav

Najvažnija pitanja vezana uz status službenika i namještenika odnose se na sustav radnih mjesta (hijerarhija radnih mjesta, nazivi radnih mjesta, uvjeti za raspored) i plaće službenika i namještenika. Nažalost, sam Zakon ne regulira pobliže ta pitanja, nego samo utvrđuje standardna mjerila za klasifikaciju radnih mjesta te utvrđuje da klasifikacija radnih mjesta predstavlja osnovu za uređivanje sustava plaća službenika i namještenika.

Radna mjesta klasificiraju se prema standardnim mjerilima za sva upravna tijela, a to su: potrebno stručno znanje, složenost poslova, samostalnost u radu, stupanj suradnje s drugim tijelima i komunikacije sa strankama, stupanj odgovornosti i utjecaj na donošenje odluka.

Zakon upućuje na to da će klasifikaciju radnih mjesta urediti uredbom Vlada Republike Hrvatske (članak 79. Zakona), dok će se plaće službenika i namještenika urediti posebnim zakonom (članak 80. Zakona).

9. Stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika

Službenici su dužni trajno se osposobljavati za poslove radnog mjesta i usavršavati stručne sposobnosti i vještine u organiziranim programima izobrazbe, putem radionica, tečajeva, savjetovanja, seminara i sl.

Trajno osposobljavanje i usavršavanje službenika provodit će se na osnovi strategije i plana trajnog osposobljavanja i usavršavanja službenika, koje donosi Vlada Republike Hrvatske sukladno propisima o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Utvrđuje se obveza službenika na trajno osposobljavanje za poslove radnog mjesta i usavršavanje stručnih sposobnosti i vještina u organiziranim programima izobrazbe, putem radionica, tečajeva, savjetovanja, seminara i sl. Nadređeni službenici dužni su svojim podređenima omogućiti pohađanje organiziranih programa izobrazbe.

Organizirani programi izobrazbe provode se u ustanovi za razvoj lokalne i područne (regionalne) samouprave, koju osniva Vlada Republike Hrvatske sukladno propisima o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Ustanova je osnovana Uredbom o osnivanju Akademije lokalne demokracije (NN 33/06. i 17/07.). Djelatnost Akademije lokalne demokracije kao javne ustanove jest trajno stručno usavršavanje imenovanih i izabranih lokalnih dužnosnika i zaposlenika u jedinicama

lokalne i područne (regionalne) samouprave, s ciljem unapređenja profesionalnosti u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, dosezanja standarda koji će omogućiti primjenu pozitivnog nacionalnog zakonodavstva te izmjene toga zakonodavstva koje budu potrebne radi usklađivanja s pravnim stečevinama Europske unije.

Troškovi izobrazbe u službi pokrivaju se iz proračuna lokalne jedinice. U iznimnim slučajevima službenicima mogu u cijelosti ili djelomično biti nadoknađeni troškovi sudjelovanja u programima izobrazbe izvan službe.

Programi izobrazbe uključuju:

- a) programe stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika u pojedinim lokalnim jedinicama ili pojedinim upravnim tijelima,
- b) programe osobnog usavršavanja službenika,
- c) programe usavršavanja u strateškom upravljanju,
- d) specijaliziranu izobrazbu namijenjenu pojedinim grupama službenika.

Zakon definira pojam vježbenika tako da su to osobe sa završenim obrazovanjem određene stručne spreme i struke, bez radnog iskustva na odgovarajućim poslovima ili s radnim iskustvom kraćim od vremena propisanog za vježbenički staž.

Vježbenici se primaju putem javnog natječaja, koji se vodi u skladu s odredbama ovoga zakona. Vježbenici se primaju u službu na određeno vrijeme u trajanju vježbeničkog staža, koji traje 12 mjeseci, neovisno o stručnoj spremi vježbenika.

Vježbenici se primaju u službu na određeno vrijeme u trajanju vježbeničkog staža. Vježbeniku se ta služba može produžiti na neodređeno vrijeme ako u upravnom tijelu postoji slobodno radno mjesto na koje se vježbenik može rasporediti nakon položenog državnog stručnog ispita.

Državni stručni ispit uređen je na isti način kao prema sadašnjim propisima.

Službenik koji je primljen u službu s radnim iskustvom na odgovarajućim poslovima u trajanju dužem od vremena

određenog za vježbenički staž, a nema položen državni stručni ispit, dužan je ispit položiti u roku godine dana od prijma u službu. Službeniku koji ne položi državni stručni ispit u zakonskom roku prestaje služba istekom posljednjeg dana roka za polaganje ispita.

Službenik koji ima položen pravosudni ispit nije dužan polagati državni stručni ispit.

U upravnim tijelima lokalnih jedinica mogu se primiti osobe u svojstvu volontera-vježbenika, koje će rad obavljati volonterski na temelju pisanog ugovora s čelnikom tijela, a radi stjecanja uvjeta radnog iskustva za polaganje državnog stručnog ispita sukladno ovom zakonu. Te osobe nemaju status službenika.

10. Ocjenjivanje

Kao i prema dosadašnjim propisima, službenici se ocjenjuju svake godine najkasnije do 31. ožujka za prethodnu kalendarsku godinu. Ne ocjenjuju se službenici koji su u prethodnoj kalendarskoj godini radili manje od šest mjeseci, bez obzira na razloge.

Službenike ocjenjuje pročelnik upravnog tijela, a pročelnika ocjenjuje općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan.

Ocjena se temelji na podacima o stručnom znanju pokazanom u obavljanju poslova, učinkovitosti i kvaliteti rada te poštovanju službene dužnosti. Kriteriji za ocjenjivanje službenika i način provođenja ocjenjivanja propisuju se općim aktom lokalne jedinice.

Ocjene kojima se ocjenjuju službenici jesu:

- a) odličan – ako su rad i učinkovitost službenika najviše kvalitete i osiguravaju najbolje i jedinstveno izvršavanje službe,
- b) vrlo dobar – ako su rad i učinkovitost službenika naročito dobri i osiguravaju prvorazredno izvršavanje službe,
- c) dobar – ako su rad i učinkovitost službenika prosječne kvalitete i osiguravaju pouzdano obavljanje službe,

- d) zadovoljava – ako rad i učinkovitost službenika osiguravaju najmanju moguću mjeru prihvatljivih standarda kvalitete i preciznosti u obavljanju službe,
- e) ne zadovoljava – ako su rad i učinkovitost službenika ispod minimuma standarda kvalitete te nisu dovoljni da osiguraju pouzdanost i prihvatljivo obavljanje službe.

O ocjeni se donosi rješenje (upravni akt). Ocjenu treba obrazložiti, odnosno treba navesti konkretne podatke na temelju kojih je ocjena utvrđena.

Službenika koji je ocijenjen ocjenom ne zadovoljava upućuje se na dodatno stručno osposobljavanje ili se premješta na drugo radno mjesto, dok je negativna ocjena dva puta uzastopno razlog za prestanak služba po sili zakona danom konačnosti zadnjeg rješenja o ocjenjivanju.

11. Premještaji

Službenik za vrijeme službe, bez promjene pravilnika o unutarnjem redu, može biti premješten na drugo radno mjesto na tri načina: po potrebi službe, na zamolbu službenika i napredovanjem.

11.1. Premještaj po potrebi službe

Premještaj po potrebi službe moguć je samo ako postoji stvarna potreba službe, nužna za obavljanje poslova upravnog tijela. U tom slučaju službenika se može premjestiti na drugo radno mjesto u istom ili drugom upravnom tijelu iste lokalne jedinice, u istom ili drugom mjestu rada, ali samo na radno mjesto unutar iste stručne spreme, iste ili približne složenosti poslova. Iznimno, službenika se uz njegov pristanak može premjestiti na radno mjesto niže složenosti poslova, za koje ispunjava propisane uvjete. Međutim, nije predviđena mogućnost premještaja po potrebi službe na više radno mjesto, jer je tada riječ o napredovanju, za koje moraju biti ispunjeni posebni uvjeti.¹¹

¹¹ V. članak 102. Zakona.

Potreba službe mora biti obrazložena (upravni akt).

Radi sprječavanja šikane službenika propisano je da se službenika ne može premjestiti iz jednog u drugo mjesto rada bez njegove suglasnosti ako ima više od 20 godina radnog staža ili ako bi se premještajem bitno pogoršale njegove obiteljske prilike.

Službenik se mora javiti na rad na novo radno mjesto dana naznačenog u rješenju o premještaju. Ako službenik odbije postupiti po rješenju o premještaju, prestaje mu služba danom kad je trebao početi raditi na radnom mjestu na koje je premješten.

Protiv rješenja o premještaju službenik može podnijeti žalbu u roku osam dana od dana dostave rješenja. Žalba ne zadržava izvršenje rješenja (članak 100. stavak 1. Zakona). Općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan dužan je odlučiti o žalbi u roku 15 dana od dana primitka žalbe. Radi se o bitno kraćim rokovima za žalbu i odlučivanje o žalbi, jer to zahtijeva hitna potreba službe.

11.2. Premještaj na zamolbu službenika

Službenika se može na njegovu zamolbu premjestiti na drugo radno mjesto u istom ili drugom upravnom tijelu iste lokalne jedinice, u istom ili drugom mjestu rada, ali samo na radno mjesto unutar iste stručne spreme, iste ili približne složenosti poslova, a uz njegov pristanak može se premjestiti i na radno mjesto niže složenosti poslova za koje ispunjava propisane uvjete.

Međutim, nije predviđena mogućnost premještaja na zamolbu službenika na više radno mjesto, jer je tada riječ o napredovanju, za koje moraju biti ispunjeni posebni uvjeti.¹²

11.3. Napredovanje

Službenik može napredovati rasporedom na radno mjesto s višim koeficijentom za izračun plaće od onog na koje je do

¹² V. članak 102. Zakona.

tada bio raspoređen, u istom ili drugom upravnom tijelu iste lokalne jedinice, u istom ili drugom mjestu rada:

- a) ako postoji slobodno radno mjesto propisano pravilnikom o unutarnjem redu na koje se službenik napredovanjem raspoređuje,
- b) ako ispunjava uvjete za raspored na radno mjesto,
- c) ako je njegov rad najmanje dva puta uzastopno ocijenjen kao odličan ili vrlo dobar,
- d) ako je službenik dao svoj pristanak na raspored.

Valja napomenuti da se službenik ne može kroz institut napredovanja (na način propisan u članku 102. Zakona) rasporediti na radno mjesto pročelnika upravnog tijela, jer je u posebnom zakonu – u članku 53.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi – izrijekom propisano da upravnim tijelima upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje poglavarstvo (od 17. svibnja 2009. pročelnike na temelju javnog natječaja imenuje općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan).¹³

12. Stavljanje službenika na raspolaganje

Zakon propisuje postupak prema službenicima koji ostanu bez radnog mjesta zbog ukidanja upravnog tijela lokalne jedinice u kojem su do tada radili, zbog promjene u ustrojstvu upravnih tijela lokalne jedinice odnosno promjene djelokruga upravnih tijela ili zbog ukidanja radnih mjesta u upravnom tijelu (izmjenom pravilnika o unutarnjem redu).

U pravilu službenici ukinutih upravnih tijela preuzimaju se u upravno tijelo koje preuzima poslove ukinutog upravnog tijela, a preuzeti službenici koji se po donošenju pravilnika o unutarnjem redu ne mogu rasporediti, jer nema slobodnih radnih mjesta za koje ispunjavaju stručne i druge uvjete za raspored, stavljaju se na raspolaganje.

¹³ V. članke 15. i 26. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 109/08.).

Ako se pravilnikom ukidaju pojedine ustrojstvene jedinice upravnog tijela, pojedina radna mjesta u upravnom tijelu ili se smanjuje potreban broj izvršitelja na pojedinim radnim mjestima, službenici koji su do tada bili raspoređeni na ta radna mjesta, odnosno u ustrojstvene jedinice koje se ukidaju, raspoređuju se na druga radna mjesta za koja ispunjavaju uvjete. Prednost pri rasporedu na radno mjesto ima službenik koji ima bolje ocjene dosadašnjeg rada i učinkovitosti.

Ako nema odgovarajućeg radnog mjesta u upravnom tijelu na koje se službenik može rasporediti, donosi se rješenje o stavljanju na raspolaganje.

Rješenje o rasporedu na radno mjesto odnosno rješenje o stavljanju na raspolaganje donosi se u roku dva mjeseca od preuzimanja službenika odnosno u roku dva mjeseca od stupanja na snagu novog pravilnika o unutarnjem redu.

Na dužinu i tijek roka raspolaganja primjenjuju se opći propisi o radu koji se odnose na dužinu i tijek otkaznog roka.

Raspolaganje se određuje u dužini otkaznog roka prema općim propisima o radu, s tim da se kao radni staž kod istog poslodavca (u smislu Zakona o radu) uzima neprekidni radni staž u upravnim tijelima iste lokalne jedinice i njezinim pravnim prednicima, ako kolektivnim ugovorom ili aktom nadležnog tijela lokalne jedinice nije drukčije propisano.

Službenici stavljeni na raspolaganje imaju pravo na naknadu plaće u visini plaće isplaćene u mjesecu koji je prethodio stavljanju na raspolaganje.

Za vrijeme trajanja raspolaganja službenika se može trajno premjestiti na radno mjesto u okviru njegove stručne spreme, u drugo upravno tijelo iste lokalne jedinice ili u upravno tijelo druge lokalne jedinice, odnosno na radno mjesto u ustanovi ili drugoj pravnoj osobi vlasnik ili osnivač koje je lokalna jedinica, ako mjesto rada nije udaljeno više od 50 kilometara od mjesta stanovanja službenika. Ako službenik odbije navedeni premještaj, prestaje mu služba na dan kad je trebao početi raditi na novom radnom mjestu sukladno rješenju o premještaju.

Za vrijeme trajanja raspolaganja službenika se može uz njegov pristanak trajno premjestiti u drugo mjesto rada, neovisno o udaljenosti od mjesta stanovanja.

Istekom roka raspolaganja službeniku (koji nije trajno raspoređen) prestaje služba po sili zakona, uz pravo na otpremninu najmanje u visini utvrđenoj općim propisima o radu.

Za određivanje visine otpremnine računa se neprekidni radni staž u upravnim tijelima iste lokalne jedinice i njezinim pravnim prednicima, ako kolektivnim ugovorom ili općim aktom lokalne jedinice nije drukčije propisano.

13. Prestanak službe

Načini prestanka službe uređeni su na gotovo identičan način kao u važećem Zakonu o državnim službenicima i namještenicima.

Načini prestanka službe jesu: sporazumom, istekom roka, otkazom, po sili zakona i na drugi način propisan zakonom. Propisi o zabrani prestanka rada pojedinim kategorijama zaposlenih ne primjenjuju se na službenike kojima služba prestaje jer nisu zadovoljili na probnom radu ili kojima služba prestaje po sili zakona.

Rješenje o prestanku službe upravni je akt, koji se donosi u roku osam dana od nastupa okolnosti koje su razlog za prestanak službe.

Žalba protiv rješenja o prestanku službe ne zadržava izvršenje rješenja u slučaju kad je dan prestanka službe određen ovim zakonom (npr. prestanak službe istekom roka, prestanak službe po sili zakona).

13.1. Sporazumni prestanak službe

Služba može prestati na temelju pisanoga sporazuma službenika i pročelnika upravnog tijela, kojim se utvrđuje dan prestanka službe i druga pitanja od značenja za prestanak službe o kojima su službenik i pročelnik postigli sporazum.

13.2. Prestanak službe istekom roka

Služba na određeno vrijeme prestaje istekom roka, ako ne prestane prije na drugi način propisan zakonom.

13.3. Prestanak službe otkazom

Služba prestaje otkazom na dva načina:

- kada se službeniku otkazuje služba ako nije zadovoljio na probnom radu (služba mu prestaje danom konačnosti rješenja o prestanku službe otkazom);
- na temelju pisanoga otkaza koji podnese službenik (služba prestaje istekom otkaznog roka od mjesec dana).

13.4. Prestanak službe po sili zakona

Službeniku prestaje služba po sili zakona:

- a) smrću,
- b) utvrđivanjem prava na mirovinu zbog opće nesposobnosti za rad – danom pravomoćnosti rješenja,
- c) kad navrší 65 godina života i najmanje 20 godina mirovinskog staža – posljednjeg dana godine u kojoj su ostvareni ti uvjeti,
- d) kad je osuđen na bezuvjetnu kaznu zatvora u trajanju dužem od 6 mjeseci – danom pravomoćnosti presude,
- e) kad je osuđen za kazneno djelo iz članka 15. ovoga zakona – danom pravomoćnosti presude,
- f) kad neopravdano izostane s rada pet radnih dana uzastopce – danom napuštanja službe odnosno prvog dana odsutnosti s rada,
- g) ako ne položi državni stručni ispit u propisanom roku – istekom roka u kojem je bio obvezan položiti državni stručni ispit,
- h) ako se sazna da u vrijeme prijma u službu nije ispunjavao uvjete za prijam u službu propisane ovim zakonom – danom saznanja za to,

- i) kad se sazna da je u vrijeme prijma u službu postojala zapreka za prijam u službu propisana ovim zakonom – danom saznanja za to,
- j) kad mu je izrečena kazna prestanka službe u postupku zbog teške povrede službene dužnosti – danom konačnosti odluke službeničkog suda,
- k) kad bude utvrđena odgovornost službenika za tešku povredu službene dužnosti počinjenu u roku kušnje iz članka 65. stavka 4. ovoga zakona – danom konačnosti odluke službeničkog suda,
- l) ako se po premještanju neopravdano ne javi na dužnost u zakonskom roku – danom kojim se morao javiti na dužnost,
- m) ako je dva puta uzastopce ocijenjen ocjenom ne zadovoljava – danom konačnosti posljednjeg rješenja o ocjenjivanju,
- n) u drugim slučajevima utvrđenim zakonom.

Iznimno od točke c), radi dovršenja poslova ili drugih opravdanih razloga može se donijeti rješenje o zadržavanju na radu službenika, ali ne duže od dvije godine.

14. Upravni i inspekcijski nadzor

Upravni nadzor nad primjenom ovoga zakona i propisa donesenih na temelju ovoga zakona provodi središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose (Središnji državni ured za upravu).

Inspekcijski nadzor nad provedbom ovoga zakona te drugih zakona i propisa koji se primjenjuju na službenike i namještenike te nad njihovim pravima iz službe odnosno iz rada provodi upravna inspekcija središnjeg tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose.

Navedene odredbe bile su i u prije važećem Zakonu o državnim službenicima i namještenicima. Međutim, za razliku od tog zakona, sada se predviđaju mjere koje može poduzeti upravni inspektor u provedbi nadzora, i to:

- a) izvršiti uvid u akt o unutarnjem ustrojstvu, pravilnik o unutarnjem redu, osobne očevidnike i popis službenika i namještenika te drugu dokumentaciju koja se odnosi na radnopravni status službenika i namještenika,
- b) tražiti podatke koji se odnose na radnopravni status službenika i namještenika i od drugih pravnih i fizičkih osoba,
- c) izvršiti kontrolu postupka prijma u službu,
- d) izvršiti kontrolu zakonitosti rješenja o rasporedu na radno mjesto, premještaju, stavljanju na raspolaganje, prestanku službe i o drugim pravima i obvezama iz službe.

Ako upravni inspektor prilikom nadzora utvrdi nezakonitosti ili nepravilnosti rješenja o prijmu u službu i rješenja kojima se odlučuje o pravima i obvezama službenika, sastavit će zapisnik kojim će narediti otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti. Zapisnik se dostavlja pročelniku upravnog tijela najkasnije u roku 30 dana od dana obavljenog inspekcijskog nadzora.

Ako pročelnik upravnog tijela u roku ostavljenom u zapisniku ne otkloni utvrđene nezakonitosti i nepravilnosti, središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose ukinut će nezakoniti upravni akt, ako je prilikom donošenja toga akta izvršena očita povreda ovoga zakona, odnosno poništiti će upravni akt ako ocijeni postojanje pretpostavki za tu upravnu mjeru, u oba slučaja u roku pet godina od dana konačnosti rješenja.

15. Kaznene odredbe

Zakon propisuje novčane kazne (od 5.000 do 10.000 kuna) za prekršaj za pročelnika upravnog tijela odnosno osobu ovlaštenu za donošenje rješenja sukladno odredbama članka 5. ovoga zakona ako:

1. primi osobu u službu i rasporedi na radno mjesto popunjavanje kojeg nije planirano u planu prijma u službu

- za tekuću godinu, osim u slučaju potrebe prijma u službu na određeno vrijeme i popune radnog mjesta koje je ostalo ispražnjeno nakon donošenja plana,
2. primi osobu u službu i rasporedi na radno mjesto koje nije predviđeno pravilnikom o unutarnjem redu, osim u slučaju prijma osobe na određeno vrijeme radi obavljanja privremenih poslova,
 3. primi u službu osobu za koju je znao ili mogao znati da postoje zapreke za prijam u službu sukladno odredbama ovoga zakona,
 4. primi osobu u službu bez raspisanog javnog natječaja, osim u slučaju kad je ovim zakonom propisano da se natječaj ne provodi,
 5. primi u službu osobu na radno mjesto za koje nisu osigurana sredstva u proračunu lokalne jedinice,
 6. rasporedi službenika ili namještenika na radno mjesto za koje ne ispunjava propisane uvjete,
 7. ne postupi po pravomoćnoj i ovršnoj odluci suda o vraćanju službenika ili namještenika na rad.

16. Prijelazne i završne odredbe

Pored propisivanja rokova za donošenje provedbenih propisa (uredbe Vlade kojima će se utvrditi klasifikacija radnih mjesta i pravilnika čelnika središnjeg tijela državne uprave nadležnog za službeničke odnose, zatim sadržaj i način vođenja osobnih očevidnika službenika i namještenika) i rokova za donošenje akata o ustrojavanju službeničkih sudova i imenovanju predsjednika i članova službeničkih sudova, prijelazne i završne odredbe definiraju status zatečenih službenika i namještenika, obvezu polaganja državnog stručnog ispita te način dovršenja postupaka iz službeničkih i radnih odnosa u upravnim tijelima lokalnih jedinica započetih do stupanja na snagu ovoga zakona.

Službenici i namještenici zatečeni na radu u upravnim tijelima lokalnih jedinica na dan stupanja na snagu ovoga zakona

nastavljaju raditi na svojim dotadašnjim radnim mjestima te zadržavaju plaće i druga prava prema dotadašnjim rješenjima, do donošenja rješenja o rasporedu na radna mjesta u skladu s pravilnikom o unutarnjem redu usklađenim s odredbama ovoga zakona i uredbe o klasifikaciji radnih mjesta. Nakon donošenja tog pravilnika o unutarnjem redu, zatečeni službenici i namještenici koji nemaju propisanu stručnu spremu za obavljanje poslova radnog mjesta rasporedit će se na radna mjesta u skladu sa stručnom spremom koju stvarno imaju.

Iznimno od navedenoga, zatečeni službenici i namještenici koji imaju za jedan stupanj stručnu spremu nižu od stručne spreme koja je propisana za radno mjesto na kojem su zatečeni na dan stupanja na snagu ovoga zakona mogu i dalje obavljati poslove koji odgovaraju poslovima radnog mjesta na kojem su zatečeni ako na dan stupanja na snagu ovoga zakona imaju najmanje deset godina radnog staža.

Službenici koji do stupanja na snagu ovoga zakona nisu položili državni stručni ispit, a nisu oslobođeni obveze polaganja ispita po prijašnjim propisima, dužni su položiti državni stručni ispit u roku godine dana od stupanja na snagu ovoga zakona. Naravno, to se ne odnosi na vježbenike, jer oni moraju položiti državni stručni ispit do isteka vježbeničkog staža.

Postupci u predmetima iz službeničkih i radnih odnosa u upravnim tijelima lokalnih jedinica koji ne budu dovršeni do stupanja na snagu ovoga zakona dovršit će se prema propisima koji su bili na snazi do dana stupanja na snagu ovoga zakona.

S obzirom na to da prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi imenovanje i razrješenje pročelnika do 17. svibnja 2009., kad stupa na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 109/07.) – provodi poglavarstvo lokalne jedinice, kad poslove poglavarstva preuzima izvršni čelnik (općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan), to je valjalo propisati i u ovom zakonu (članak 127. Zakona).

Danom stupanja na snagu ovoga zakona za službenike i namještenike u upravnim tijelima lokalnih jedinica prestaje važiti Zakon o državnim službenicima i namještenicima (Na-

rodne novine, broj 27/01.), osim odredaba kojima su uređena radna mjesta i plaće, koje i dalje ostaju na snazi (članci 62.–78. i članci 108.–112. istoga zakona).

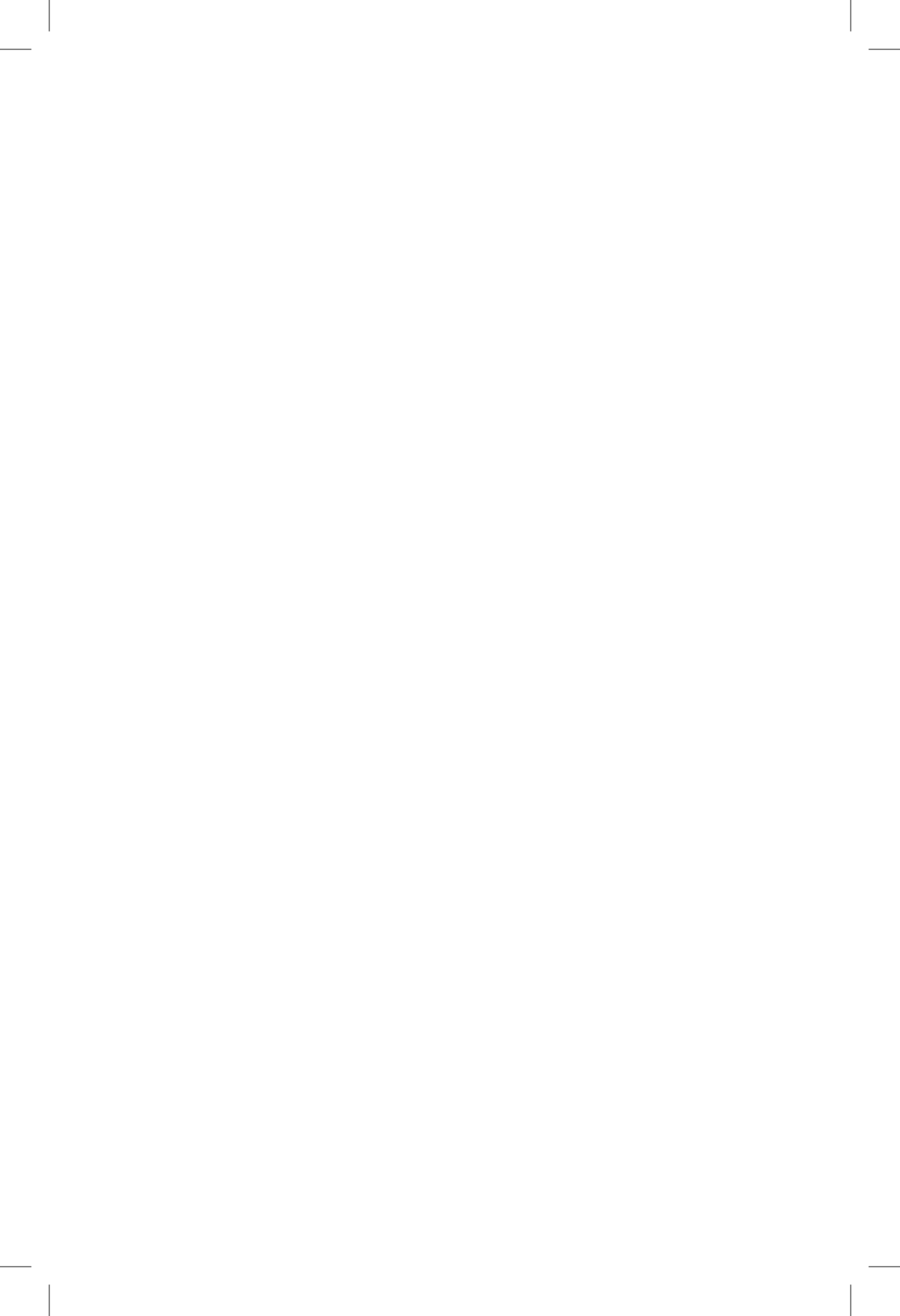
Odredbe članaka 62.–78. Zakona o državnim službenicima i namještenicima ostaju na snazi do stupanja na snagu uredbe iz članka 79. ovoga zakona, kojom će se urediti klasifikacija radnih mjesta službenika i namještenika.

Odredbe članaka 10.–112. Zakona o državnim službenicima i namještenicima ostaju na snazi do dana stupanja na snagu posebnog zakona kojim će se urediti plaće službenika i namještenika.

17. Umjesto zaključka

Petnaest godina nakon ustrojavanja lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj donesen je poseban zakon koji uređuje radnopravni status službenika i namještenika u upravnim tijelima lokalnih jedinica. Time je prestala odgovarajuća primjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima, koji nije poznavao i uvažavao specifičnosti lokalne samouprave i godinama je uzrokovao različita tumačenja i postupanja lokalnih jedinica te je bio konstantan izvor pravne nesigurnosti.

Međutim, Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi dobit će puni smisao tek nakon donošenja posebnog zakona kojim će se urediti plaće službenika i namještenika u upravnim tijelima lokalnih jedinica i uredbe o klasifikaciji radnih mjesta službenika i namještenika, odnosno nakon donošenja pravilnika o unutarnjem redu upravnih tijela lokalnih jedinica u skladu s tim propisima te novih rješenja o rasporedu službenika i namještenika u skladu s tim pravilnicima.



ZAKON O SLUŽBENICIMA I NAMJEŠTENICIMA U LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI – KRITIČKI OSVRT (ADVOCATUS DIABOLI)

*Alen Rajko**

1. Uvod**

Posljednjeg dana srpnja 2008. na snagu je stupio Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi¹ (ZSN; NN 86/08). Do donošenja uredbe kojom će biti uređen klasifikacijski sustav te zakona kojim će biti propisan platni sustav, na snazi ostaju odredbe čl. 62.–78. te čl. 108.–112. Zakona o državnim službenicima i namještenicima (ZDSN; NN 27/01).

Nakon desetljeća i pol provizorija², lokalna služba prvi put je regulirana zakonom čiji »život« nije produžen tek za potrebe lokalne službe, godinama nakon što se prestao primjenjivati na državnu službu.

* Dr. sc. Alen Rajko, pročelnik Službe za upravni razvitak Grada Opatije.

** Podloga za pripremu ovog rada bilo je izlaganje koje je autor pod istim naslovom održao na tribini Instituta za javnu upravu održanoj 29. listopada 2008. u Zagrebu. Rad je objavljen u časopisu Hrvatska javna uprava, god. 8., br. 4./2008., str. 969.–987.

¹ Dosljedno terminologiji ZSN-a, za potrebe ovog rada pojam »lokalna jedinica« obuhvaća kako jedinice lokalne, tako i područne (regionalne) samouprave. Također, pojmovi »lokalna samouprava«, »lokalna služba« i »lokalni službenik« odnose se i na područnu (regionalnu) razinu.

² Kratak historijat vezan uz materiju lokalnih službeničkih odnosa sadržan je u obrazloženju Konačnog prijedloga ZSN-a (v: www.sabor.hr).

Za materiju lokalne službe relevantne su i sljedeće odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (ZLPS; NN 33/01, 60/01-vjerodostojno tumačenje, 129/05 i 109/07):

- predstavničko tijelo uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela lokalne jedinice (čl. 35. t. 5.);
- izvršne poslove u lokalnoj jedinici obavlja poglavarstvo (čl. 44.);
- poglavarstvo usmjerava djelovanje upravnih tijela lokalne jedinice u obavljanju poslova iz njihova samoupravnog djelokruga te nadzire njihov rad (čl. 48/1. t. 3.);
- za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga lokalne jedinice i delegiranih poslova državne uprave ustrojavaju se upravni odjeli i službe (upravna tijela), čije se ustrojstvo uređuje općim aktom lokalne jedinice, u skladu sa statutom i zakonom (čl. 53.), a dvije ili više lokalnih jedinica mogu obavljanje pojedinih poslova iz svog djelokruga organizirati zajednički (čl. 54.);
- upravnim tijelima upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje poglavarstvo (čl. 53a/1.);³
- upravne, stručne i ostale poslove u tijelima lokalnih jedinica obavljaju službenici i namještenici; službenici obavljaju upravne i stručne poslove iz djelokruga tijela u kojem rade, a namještenici obavljaju prateće i pomoćne poslove; prava, obveze i odgovornosti kao i druga pitanja od značenja za rad službenika i namještenika u upravnim tijelima lokalnih jedinica uređuju se posebnim zakonom (čl. 56.), dakle ZSN-om;
- pravo na razmjernu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u lokalnim jedinicama (čl. 56a.);

³ U ostalim odredbama čl. 53a. ZLPS-a uređeno je razrješenje pročelnika te je propisano da se na prava, obveze i odgovornosti kao i druga pitanja u svezi s radom pročelnika koja nisu uređena ZLPS-om primjenjuju odredbe zakona kojima se uređuje radni odnos službenika i namještenika u tijelima jedinice samouprave.

- materija trajnoga stručnog osposobljavanja i usavršavanja lokalnih službenika i namještenika (čl. 56b. i čl. 56c.);
- upravna tijela osnovana za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga lokalne jedinice neposredno izvršavaju i nadziru provođenje općih akata svojih predstavničkih tijela, a u provođenju nadzora mogu u slučaju neprovođenja općeg akta poduzimati mjere propisane tim aktom i zakonom (čl. 75.).

Navedene ovlasti poglavarstva 17. svibnja 2009. prelaze na općinskog načelnika, gradonačelnika odnosno župana (dalje: izvršni čelnik).

Specifičnosti vezane uz ustrojstvo i službeničkopравни status unutarnje revizije, izravno podređene čelniku korisnika proračuna (izvršnom čelniku), dodatno su regulirane Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (NN 141/06; v. i Rajko, 2007) i na njemu utemeljenim propisima.

Na pitanja koja nisu uređena ZSN-om ili posebnim zakonom te na njima utemeljenom propisu, niti kolektivnim ugovorom koji se primjenjuje u određenoj lokalnoj jedinici, primjenjuju se opći propisi o radu, prvenstveno odredbe Zakona o radu (NN 137/04-pročišćeni tekst i 68/05; v. čl. 3/3. ZSN-a).⁴

ZSN u osnovi je dobar propis i unapređuje stanje na području koje regulira. K tome, u njegovoj pripremi u znatnoj su mjeri uvažene primjedbe udruga lokalnih jedinica. No, moguć je daljnji iskorak u reguliranju spomenute materije.

Otežavajuća okolnost u pripremi propisa poput ZSN-a su znatne razlike među lokalnim jedinicama – nije jednostavno donijeti propis koji je podjednako pogodan za primjenu u maloj općini s jednim zaposlenim i u, primjerice, Gradu Zagrebu. Zbog razlika u kapacitetima upravljanja ljudskim resursima između lokalnih jedinica dodatno je potrebno da takav propis

⁴ Službenički odnosi u državnoj službi uređeni su Zakonom o državnim službenicima (ZDS; NN 92/05, 142/06-Uredba, 77/07-Uredba, 107/07 i 27/08), koji je imao bitno različitu povijest pripreme i donošenja (Pičuljan, 2008: 134–150).

bude što je moguće precizniji, ostavljajući što manje prostora koji iziskuje iole kompleksniju interpretaciju.

Prilikom analize odredbi ZSN-a, na mjestima uočenih pravnih praznina ili dvojbениh formulacija predloženo je odgovarajuće tumačenje.

2. Generalne primjedbe

Na konceptualnoj, pravno-političkoj razini, glavni nedostaci ZSN-a su propuštanje prilike za donošenje jedinstvenoga službeničkog zakona, supstandardno reguliranje dijela instituta u odnosu na reguliranje državne službe te odgoda regulacije »vrućeg krumpira« – klasifikacijskoga i platnog sustava – za kasnije razdoblje.

2.1. Zasebno uređenje službeničkih odnosa na državnoj odnosno lokalnoj razini

Zasebnim donošenjem ZDS-a i ZSN-a propuštena je prilika donošenja jedinstvenoga službeničkog zakona⁵. U bližoj budućnosti nije realno očekivati da će takav regulacijski zahvat biti među pravno-političkim prioritetima, premda postoji nekoliko glavnih argumenata u prilog objedinjene regulacije službeničkih odnosa.

ZSN i ZDS sadržavaju gotovo jednaki katalog glavnih instituta službeničkog prava (prijam u službu, prava i obveze službenika, stegovna odgovornost, osposobljavanje i usavršavanje, premještaj i dr.). Osim toga, većina tih instituta u spomenutim je dvama zakonima već uređena jednako ili na vrlo sličan način.

Nadalje, nema gradacije važnosti između državnoga i lokalnog službeničkog korpusa – o kvaliteti obaju ovisi ostvarivanje i zaštita javnog interesa, ostvarivanje prava građana, kao i

⁵ Bilo bi svrhovito takvim zakonom obuhvatiti i uređenje radnih odnosa u javnim službama u užem smislu riječi (javne ustanove i sl.).

opći razvoj pojedine teritorijalne razine. Objedinjeno uređenje službeničkih odnosa pridonijelo bi normativnoj preglednosti, ujednačenoj praksi, a time i pravnoj sigurnosti. Konačno, takav bi propis imao i blagotvorni psihološki učinak, u situaciji u kojoj nerijetko svjedočimo poimanju državnoga i lokalnog službeničkog korpusa kao posve odvojenih svjetova.

Takvo, objedinjeno uređenje prava, obveza i odgovornosti državnih i lokalnih službenika ne mora zadirati u propisane i prirodne razlike između državne uprave i lokalne samouprave, uključujući lokalnu autonomiju. Razlike između državne uprave i lokalne samouprave prije svega postoje na razini ustrojstva,⁶ podjele nadležnosti i »zakonodavca« – donositelja propisa. Nema, međutim, zbiljske potrebe za različitim uređenjem prava, obveza i odgovornosti upravnog osoblja – službeničko zakonodavstvo usmjereno je na osiguranje kvalitete upravnog djelovanja, a očekivanja su na tom području na svim teritorijalnim razinama u osnovi ista.

Pritom treba imati u vidu odredbu čl. 6/2. Europske povelje o lokalnoj samoupravi (EPLS): položaj zaposlenih u tijelima lokalnih jedinica treba omogućiti zapošljavanjem osoblja polazeći od načela kakvoće, sposobnosti i stručnosti te u tom cilju osigurati odgovarajuće uvjete za njihovo obrazovanje, nagrađivanje i napredovanje.

Specifičnosti, poput tijela odlučivanja o službeničkim stvarima, zasebnih odredbi o klasifikacijskome i platnom sustavu, terminoloških razlika⁷ i druge, mogu biti uređene unutar istog propisa. Takve bi posebnosti obuhvaćale vrlo mali dio ukupnog teksta zakona.

⁶ O autonomiji uređivanja unutarnjeg ustrojstva i djelokruga tijela lokalnih jedinica v. čl. 135. Ustava (NN 44/01-pročišćeni tekst) te čl. 6/1. EPLS (NN – Međunarodni ugovori 14/97, 2/07, 4/08 i 5/08).

⁷ Znatna dio terminoloških razlika bilo bi moguće, radi praktičnosti, za potrebe takvog zakona svesti pod zajednički nazivnik – npr. »tijela državne uprave« i »upravna tijela lokalnih jedinica« mogu, nakon početnog definiranja, biti nazivana »upravna tijela« i sl.

2.2. *Supstandardnost dijela odredbi ZSN-a u odnosu na odredbe ZDS-a*

Budući da nema više i manje važnih službeničkih korpusa, postavlja se pitanje koji je smisao djelomično niže razine regulacije materije službeničkih odnosa na lokalnoj razini u odnosu na državnu razinu. ZSN, primjerice, ne sadržava odredbe o:

- dijelu temeljnih prava i načela,
- upravljanju u službi,
- povjeravanju poslova po ugovoru o djelu,
- izvanrednom napredovanju,
- mogućnosti odbijanja naloga (ZSN-om je propisana samo varijanta dužnosti odbijanja naloga),
- posredovanju u službi.

Vjerojatno najvažniju supstandardnost ZSN-a u odnosu na ZDS čine odredbe o tijelu koje u drugom stupnju odlučuje o žalbama protiv prvostupanjskih rješenja o pravima i obvezama službenika i namještenika. Za razliku od ZDS-a, kojim je ustrojen Odbor za državnu službu, prema ZSN-u drugostupanjsko je tijelo izvršni čelnik (osim za pročelnike upravnih tijela, o čijim pravima i obvezama izvršni čelnici odlučuju prvostupanjskim rješenjima protiv kojih nije dopuštena žalba). Normativna varijanta drugostupanjskog tijela uvrštena u ZSN ne jamči neovisnost i nepristranost odlučivanja, ujednačavanje prakse i pravnu sigurnost, a u bitnom dijelu lokalnih jedinica niti kvalificiranost odlučivanja.

Zajedničko drugostupanjsko tijelo za odlučivanje o žalbama iz službeničkih odnosa državnih i lokalnih službenika ne bi ograničavalo lokalnu autonomiju, osobito ako bi naziv i sastav takvog tijela bio prilagođen objedinjenoj funkciji. K tome, ZSN-om je već određeno da poslove drugostupanjskog tijela za odlučivanje o teškim povredama službene dužnosti obavlja Viši službenički sud, ustrojen za državne službenike (čl. 47/3. ZSN-a).

Postoje još neke razlike između odredbi ZSN-a i ZDS-a u reguliranju pojedinih instituta. To se odnosi na, primjerice, trajanje probnog rada, prijam vježbenika na (ne)određeno vrijeme, sustav

ocjenjivanja (propisivanje kriterija i nazivlje), (ne)suspenzivni učinak žalbe protiv rješenja o premještanju po potrebi službe. One međutim nisu od primarne važnosti za ovaj rad.

Postoje i primjeri temeljitijeg normiranja ZSN-om u odnosu na ZDS: prepuštanje znatno manjeg dijela materije provedbenim propisima, kandidati za najviše rangirana mjesta nisu izuzeti pismene provjere znanja i sposobnosti, izrijeком je regulirano kod kojih rješenja o prestanku službe žalba nema odgodni učinak, tzv. »preskakanje spreme« zatečenih službenika i namještenika.⁸

2.3. Nepotpunost regulacije (klasifikacijski sustav i plaće)

Nepresušna tema uredskih priča – plaće i odnosi među plaćama – postala je kamen spoticanja i na Gospodarsko-socijalnom vijeću pa je materija klasifikacijskoga i platnog sustava neposredno pred donošenje ZSN-a izostavljena iz njegova teksta te prepuštena budućoj, posebnoj regulaciji.

Standardi lokalne autonomije, specifičnosti lokalnih jedinica bitno različite veličine te nedostatni upravljački kapaciteti dijela jedinica ne idu u prilog pretjerano striktnе regulacije klasifikacijskog sustava. Pritom ne treba zagovarati kriterije za raspored na pojedina radna mjesta koji svojom blagošću ne bi jamčili kvalitetno obavljanje poslova odnosnih mjesta.

Platni sustav također je pitanje blisko srži lokalne autonomije – načelo slobodnog raspolaganja prihodima propisano je u čl. 137/1. Ustava te u čl. 9/1. EPLS. Plaće može biti dopušteno i svrhovito vezati uz proračunski kapacitet lokalne jedinice te eventualno postaviti raspone odnosa unutar platnog sustava – više od toga bilo bi dvojbeno sa stanovišta autonomije, ali i svrhovitosti.

Zaostajanje plaća državnih službenika za plaćama dijela lokalnih službenika potrebno je rješavati unutar državne službe,

⁸ Pritom je zasebno pitanje strogosti kriterija propisanih za »preskakanje spreme« – kriteriji propisani u čl. 124/3. ZSN-a prilično su blagi.

a ne ograničavanjem »lokalnih« plaća. Za takav stav postoji i nekoliko praktičnih razloga: ne samo što ne postoje »spojene financijske posude« koje bi omogućile da ograničenjem plaća lokalnih službenika budu povećane »državne« plaće već je kolektivnim ugovorima sklopljenima na razini lokalne jedinice moguće ugovoriti razna materijalna prava kojima se »zaobilaze« zakonske odredbe o platnom sustavu. U krajnjoj liniji, težnja prema tzv. uravnilovki može navesti službenike koji su dovoljno konkurentni na tržištu rada da napuste i lokalnu službu, čime javni sektor ostaje bez dijela kvalitetnih kadrova.

3. Pravne praznine

Donošenjem ZSN-a zakonodavac je propustio urediti nekoliko važnijih pitanja. Iako su u okviru njihova raščlanjivanja ponudene interpretacijske solucije, navedena je pitanja što prije potrebno izrijekom urediti.

a) Ni ZLPS-om niti ZSN-om nije uređena materija privremenog obavljanja pročelničke dužnosti, u razdoblju od upražnjenja radnog mjesta pročelnika upravnog tijela do dana rasporeda pročelnika imenovanog na temelju javnog natječaja. Na koji način popuniti tu pravnu prazninu? Ne bi se moglo tumačiti da je intencija zakonodavca bila da u spomenutom razdoblju, koje se u pravilu mjeri mjesecima, bude onemogućeno upravljanje upravnim tijelima te da nije moguće ostvarivanje niza poslova koje ZSN stavlja u nadležnost pročelnika.

Primjenom teleološkoga i logičkog tumačenja može se iz ovlasti poglavarstva, a od 18. svibnja 2009. izvršnog čelnika, da imenuje pročelnike izvesti i njihova ovlast da privremeno imenuju vršitelja dužnosti pročelnika, ali isključivo iz reda službenika koji ispunjavaju uvjete za raspored na pročelničko mjesto.⁹

⁹ Spomenuto ne treba poistovjećivati sa situacijom privremene spriječenosti ili odsutnosti pročelnika (bolovanje, odmori i dopusti, rodiljni dopust i sl.), kad pročelnika zamjenjuje službenik određen pravilnikom o unutarnjem redu ili na temelju prenesenih ovlasti (čl. 5/1. i 5/3. ZSN-a), bez rasporeda na pročelničko radno mjesto.

b) Koji je pravni lijek protiv prvostupanjskog rješenja kojim se odlučuje o pravima i obvezama unutarnjeg revizora raspoređenog na izdvojeno radno mjesto neposredno do izvršnog čelnika (čl. 11/3. Pravilnika o unutarnjoj reviziji korisnika proračuna, NN 35/08)?

ZSN-om nije izrijekom uređeno spomenuto pitanje. Kako je unutarnji revizor hijerarhijski izravno podređen izvršnom čelniku, kao čelniku korisnika proračuna, nedvojbeno je da prvostupanjska službeničkoppravna rješenja u postupcima u kojima je stranka unutarnji revizor donosi izvršni čelnik. Prema čl. 225/2. Zakona o općem upravnom postupku (ZUP, NN 53/91 i 103/96-Odluka USRH), u pitanjima koja su u nadležnosti užih teritorijalnih jedinica o žalbama protiv prvostupanjskih rješenja odlučuju tijela predviđena zakonom, odnosno drugim propisima o organizaciji i djelokrugu tih jedinica. Zakon na koji upućuje navedena odredba u službeničkim stvarima može biti samo ZSN. Unatoč pravnoj praznini u pogledu materije unutarnjih revizora, odredbama ZSN-a je dosljedno proveden koncept prema kojem su prvostupanjska službeničkoppravna rješenja koja donose izvršni čelnici konačna u upravnom postupku. Stoga se primjenom sistematskoga i teleološkog tumačenja dolazi do zaključka da protiv prvostupanjskih rješenja kojima se odlučuje o pravima i obvezama inokosnih unutarnjih revizora žalba nije dopuštena, pa stranka može protiv takvog rješenja pokrenuti upravni spor.

c) U čl. 3/2. ZSN-a propisano je da kolektivni ugovor sklapaju ovlaštene predstavnici sindikata i izvršni čelnik. ZSN, međutim, ne propisuje tko donosi pravilnik o radu koji se primjenjuje u upravnim tijelima lokalne jedinice – predstavničko tijelo ili izvršni čelnik?

Prema čl. 124.(131.)/1. Zakona o radu, poslodavac koji zapošljava više od 20 radnika dužan je donijeti i objaviti pravilnik o radu, kojim se uređuju plaće, organizacija rada, postupak i mjere za zaštitu dostojanstva radnika i druga pitanja važna za radnike, ako ta pitanja nisu uređena kolektivnim ugovorom.

U čl. 35. t. 2. i 5. ZLPS-a propisano je da predstavničko tijelo donosi odluke i druge opće akte kojima uređuje pita-

nja iz samoupravnog djelokruga lokalne jedinice, odnosno da uređuje ustrojstvo i djelokrug upravnih tijela jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave. Izvršni čelnik, pak, zastupa lokalnu jedinicu (čl. 42/1. ZLPS-a) te od 18. svibnja 2009. od poglavarstva preuzima ovlast usmjeravanja djelovanja upravnih tijela u obavljanju poslova iz njihova samoupravnog djelokruga, kao i nadzora njihova rada. K tome, ovlast uređivanja materije koja se regulira pravilnikom o radu materijalnopravno najsrodnija je ovlasti odlučivanja u funkciji poslodavca prilikom sklapanja kolektivnog ugovora, koju ZSN daje u nadležnost izvršnom čelniku. Dodatno, izvršni čelnik donosi i pravilnik o unutarnjem redu (čl. 4/3. ZSN-a). Stoga pravilnik o radu donosi izvršni čelnik.

d) Osobe koje podnesu nepotpune ili nepravodobne prijave na natječaj za prijam u službu ne smatraju se kandidatima prijavljenima na natječaj (čl. 21/2. ZSN-a).¹⁰ Kako se spomenute osobe time ne smatraju strankama u natječajnom postupku, na koji način mogu zaštititi svoja prava u slučaju da je netočno utvrđeno da su podnijeli nepravodobnu ili nepotpunu prijavu?

Rješenje o prijmu u službu dostavlja se kandidatima prijavljenima na natječaj (čl. 25/2. ZSN-a), dakle ne i osobama za koje je – točno ili netočno – utvrđeno da su podnijele nepotpunu ili nepravodobnu prijavu. Kako netočno utvrđenje o podnošenju nepotpune ili nepravodobne prijave krši ustavno pravo na pristup javnim službama pod jednakim uvjetima (čl. 44. Ustava), spomenutim osobama na raspolaganju stoji tužba zbog nezakonite radnje, u skladu sa čl. 67. Zakona o upravnim sporovima (NN 53/91, 9/92 i 77/92). Međutim, zaštitu prava spomenutih osoba bilo bi ipak potrebno riješiti u okviru odredbi ZSN-a.

e) Također vezano uz ustavno jamstvo pristupa javnim službama pod jednakim uvjetima, bilo bi neophodno zakonom definirati sintagmu »pod jednakim uvjetima«, koja se koristi u

¹⁰ Usp. čl. 68/2. ZUP-a, kojim je zajamčena viša razina zaštite prava stranaka u postupku.

normama o prednosti prilikom prijma u službu, uključujući čl. 19/9. podst. 2. ZSN-a.

4. Primjeri nedosljednosti

Vjerojatno po analogiji s položajem rukovodećih državnih službenika te dosljedno konceptu konačnosti prvostupajskih rješenja izvršnih i predstavničkih tijela (čl. 224. st. 2. ZUP-a odnosno čl. 77.a ZLPS-a), ZSN ne predviđa redoviti pravni lijek (žalbu) protiv rješenja kojim izvršni čelnik odlučuje o pravima, obvezama i odgovornosti pročelnika upravnog tijela, već je prvostupajsko rješenje moguće osporavati samo u okviru upravnog spora.

S druge strane, pročelnici upravnih tijela imaju status službenika, a spomenutim odredbama ne samo da nemaju jednaku razinu zaštite prava iz službe koja je priznata ostalim službenicima (izvršnost rješenja nastupa ranije; u upravnom sporu preispituje se zakonitost, ali ne i svrhovitost rješenja; upravni sporovi traju više godina i dr.) već se nepovoljnost položaja pročelnika očituje i u drugim pitanjima, primjerice početku tjeka roka raspolaganja, koji je vezan uz izvršnost rješenja.

Drugi primjer regulacijske nedosljednosti jest u činjenici da je u lokalnu službu moguć prijam državnog službenika bez provedbe javnog natječaja, ali na isti način lokalni službenik ne može prijeći u državnu službu.¹¹ Takva situacija svakako nije u skladu s proklamiranom težnjom k većoj mobilnosti unutar javnog sektora.

5. Ukratko o zaštiti »zviždača«

Analogno odredbama ZDS-a, u čl. 32. ZSN-a normirano je pravo na zaštitu službenika i namještenika koji prijavljivi sumnju na korupciju (tzv. zviždači¹²). Treba upozoriti na

¹¹ Unatoč stereotipima o razlikama u plaćama, u dijelu lokalnih jedinica plaće su takve da se ne može isključiti želja za prelaskom u državnu službu, uz niz drugih potencijalnih motiva za takvu odluku.

¹² O zaštiti »zviždača« – državnih službenika v. Rajko, 2008.

dvojbenu sintagmu »teži oblik korupcije«, uz koju je vezano jamstvo zaštite anonimnosti, zaštite od uskraćivanja ili ograničavanja prava te od bilo kojeg oblika zlostavljanja (čl. 32/2. ZSN-a).

I prije uvrštavanja posebnih protukorupcijskih odredbi u službeničke zakone, na službenike i namještenike primjenjivale su se odredbe drugih propisa o zaštiti »zviždača«. Primjerice, prema čl. 108.(115.) Zakona o radu, osim privremene nenazočnosti na radu zbog bolesti ili ozljede, neopravdani razlozi za otkaz ugovora o radu jesu:

- podnošenje žalbe ili tužbe, odnosno sudjelovanje u postupku protiv poslodavca zbog povrede zakona, drugog propisa, kolektivnog ugovora ili pravilnika o radu, odnosno obraćanje radnika nadležnim tijelima izvršne vlasti, ne predstavlja opravdani razlog za otkaz ugovora o radu;
- obraćanje radnika zbog opravdane sumnje na korupciju ili u dobroj vjeri podnošenje prijave o toj sumnji odgovornim osobama ili nadležnim tijelima državne vlasti.

Zakon o kaznenom postupku (ZKP, NN 62/03-pročišćeni tekst i 115/06), u okviru regulacije predistražnog postupka, u čl. 171/1. propisuje da su sva tijela državne vlasti i sve pravne osobe dužne prijaviti kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti, koja su im dojavljena ili za koja su sami saznali, dok je u čl. 172. određeno da građani trebaju prijaviti kaznena djela za koja se progoni po službenoj dužnosti, a da se zakonom propisuju slučajevi u kojima je neprijavljivanje kaznenog djela kazneno djelo.¹³

Osim općih odredbi Kaznenog zakona (KZ, NN 110/97, 129/00, 51/01, 111/03, 105/04, 71/06 i 110/07) o pokretanju kaznenog postupka (čl. 8.), među kaznenim djelima protiv pravosuđa kriminalizirano je neprijavljivanje pripremanja kaz-

¹³ O podnošenju kaznene prijave i postupanju s prijavom v. čl. 173. ZKP.

nenog djela (čl. 299.), neprijavljivanje počinjenja kaznenog djela (čl. 300.), lažno prijavljivanje kaznenog djela (čl. 302.) te davanje lažnog iskaza (čl. 303.).

Prema čl. 269/3. ZUP-a, tijelo koje sazna za rješenje kojim je povrijeđen zakon, a povreda može biti razlog za obnovu postupka odnosno za poništavanje, ukidanje ili mijenjanje rješenja, dužno je bez odgode o tome obavijestiti tijelo nadležno za pokretanje postupka i donošenje rješenja.

U čl. 36. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru propisano je jamstvo zaštite identiteta i stečenih prava u radnom odnosu na temelju zakonskih propisa Republike Hrvatske, i to unutarnjim revizorima, osobama uključenima u financijsko upravljanje i kontrole, kao i drugim zaposlenicima, koji su o sumnjama na prijevare ili o odgovarajućim nalazima o nepravilnostima dužni istodobno obavijestiti čelnika korisnika proračuna i osobu zaduženu za nepravilnosti.

Drugi primjer funkcionalne povlastice povezane s dužnostima i odgovornostima svojstvenima obavljanju određenih poslova je isključenje odgovornosti službenika za informiranje, uređeno Zakonom o pravu na pristup informacijama (ZPPI, NN 172/03). Prema čl. 23. tog zakona, službenik za informiranje¹⁴ koji u dobroj vjeri, a radi točnog i potpunog obavješćivanja javnosti, izvan granica svojih ovlasti omogući pristup određenoj informaciji ne može biti pozvan na odgovornost ako pristup takvoj informaciji ne podliježe ograničenjima iz čl. 8. Zakona.¹⁵ U ovom slučaju nije riječ o »klasičnom« primjeru »zviždanja«, ali u zbilji implicira barem neke »zviždačke« elemente. Iako uređena posebnim propisom, spomenuta funkcionalna povlastica službenika za informiranje po svojoj je naravi u znatnoj mjeri službeničkopravna.

¹⁴ Službenik za informiranje posebna je službena osoba, mjerodavna za rješavanje ostvarivanja prava na pristup informaciji.

¹⁵ U čl. 8. ZPPI regulirani su izuzeci odnosno ograničenja prava na pristup informacijama.

Hrvatsko medijsko pravo posredno štiti izvorne novinarske informacije, među kojima se mogu naći i državni službenici. U čl. 30. Zakona o medijima (NN 59/04) propisano je da novinar, (glavni) urednik i autori objavljenih priloga koji nisu novinari nisu dužni dati podatke o izvoru objavljene informacije niti informacije koju namjeravaju objaviti. S podatkom o neimenovanom izvoru informacije novinar je prije objavljivanja dužan upoznati glavnog urednika na način utvrđen statutom medija. U tom se slučaju sve odredbe o zaštiti izvora informacije primjenjuju i na glavnog urednika.¹⁶ Netom citirane odredbe impliciraju da je riječ o funkcionalnoj povlastici novinara, ali ne i izvora njegove informacije. Novinar nije dužan otkriti tko mu je izvor, međutim taj izvor može trpjeti pravom propisane posljedice zbog odavanja informacije novinaru bude li otkriven na drugi način. Zaštita novinarske informacije stoga nužno ne legalizira bilo koji oblik »zviždanja«, ali ga zbiljski olakšava.

Stoga odredbe čl. 32. ZSN-a prije dopunjuju postojeće uređenje materije zaštite »zviždača«, sadržano u propisima različitih grana prava, te naglašavaju intenciju zakonodavca da istakne zaštitu »zviždača« u državnoj službi negoli što predstavljaju nov, zaseban iskorak na tom području.

¹⁶ Državno odvjetništvo može, kada je to ograničenje nužno radi interesa nacionalne sigurnosti, teritorijalne cjelovitosti i zaštite zdravlja, podnijeti nadležnom sudu zahtjev da naloži novinaru da iznese podatke o izvoru objavljene informacije ili informacije koju namjerava objaviti. Sud može naložiti novinaru da iznese podatke o izvoru objavljene informacije ili informacije koju namjerava objaviti, ako je to nužno radi zaštite javnog interesa, a radi se o naročito značajnim i ozbiljnim okolnostima i neprijeporno je utvrđeno da ne postoji razumna alternativna mjera otkrivanju podataka o izvoru informacije ili da je tijelo koje traži objavu podataka o izvoru informacije tu mjeru već iskoristilo i da na zakonu osnovani interes javnosti za otkrivanje podataka o izvoru informacije jasno prevladava nad interesom zaštite izvora informacije. Ujedno je propisano da će sud, cijeneći okolnosti slučaja, isključiti javnost u tijeku postupka iznošenja podataka te upozoriti prisutne osobe da su dužne kao tajnu čuvati sve što su u postupku saznale, kao i na posljedice odavanja tajne.

6. Moguća nomotehnička poboljšanja

6.1. Sadržajna poboljšanja

a) Čl. 4/3. ZSN-a glasi:

Pravilnik o unutarnjem redu za upravna tijela općine donosi općinski načelnik, za upravna tijela grada gradonačelnik, a za upravna tijela županije župan. Pravilnik se donosi na prijedlog pročelnika upravnih tijela.

Takva formulacija implicira da pročelnik upravnog tijela, uskratkom pridruživanja prijedlogu pravilnika o unutarnjem redu, može spriječiti izmjene sistematizacije radnih mjesta u drugome upravnom tijelu.

b) Početni dio teksta čl. 15/1. ZSN-a glasi:

U službu ne može biti primljena osoba protiv koje se vodi kazneni postupak ili koja je pravomoćno osuđena za kazneno djelo (...)

Prijeporno je može li sama činjenica vođenja kaznenog postupka, u tom trenu neizvjesnog ishoda, biti temelj za ograničavanje prava, osobito vezano uz ustavno jamstvo presumpcije nedužnosti (čl. 28.) te vezivanje zabrane obavljanja određenih poslova uz kaznenu osudu (čl. 30. Ustava).

c) Dobro je da ZSN-om nije propisan sastav povjerenstva za provedbu natječaja za prijam u službu (čl. 20.), ali bi bilo korisno razmotriti treba li normirati tko ne može biti član povjerenstva.

d) Pisano testiranje znanja i sposobnosti nije prikladno za velik dio namješteničkih poslova (čl. 22. ZSN-a). Osim toga, za prijam namještenika možda je primjereniji institut oglasa negoli natječaja.

e) Čl. 23/1. ZSN-a glasi:

Nakon prethodne provjere znanja i sposobnosti kandidata povjerenstvo za provedbu natječaja utvrđuje rang-listu kandidata prema ukupnom broju ostvarenih bodova.

Obuhvaća li rang-lista u postupku prijma u službu u gradsko upravno tijelo sve osobe sa statusom kandidata? Iz odredbi čl. 21. i čl. 22. ZSN-a slijedi da se kandidatima u postupku prijma u službu smatraju sve osobe koje su podnijele pravodobne i potpune prijave na natječaj. Pritom se na pisano testiranje i eventualnu provjeru praktičnog rada upućuju samo kandidati koji ispunjavaju formalne uvjete iz natječaja, dok se intervju provodi samo s kandidatima koji su ostvarili najmanje 50% ukupnog broja bodova na testiranju i provjeri praktičnog rada (ako je ta provjera provedena).

Prema čl. 23/2. ZSN-a, povjerenstvo dostavlja izvješće o provedenom postupku i rang-listu kandidata pročelniku upravnog tijela odnosno izvršnom čelniku (ako je riječ o postupku imenovanja pročelnika).

Kako je rang-lista podloga za odlučivanje o prijmu u službu, donositelj rješenja o prijmu odabir može obaviti samo među kandidatima za koje je proveden potpuni postupak prethodne provjere znanja i sposobnosti, uključujući intervju. Stoga rang-lista ne bi trebala obuhvatiti kandidate koji ne ispunjavaju formalne uvjete natječaja ni kandidate koji zbog lošeg rezultata pisanog testiranja i eventualne provjere praktičnog rada nisu ni pozvani na intervju, već se navedeni kandidati navode u izvješću o provedenom postupku.

f) Čl. 44/2. ZSN-a glasi:

Teške povrede službene dužnosti propisuju se zakonom, a lake povrede zakonom i pravilnikom o unutarnjem redu.

Do stupanja na snagu ZSN-a primjenjivana je odredba čl. 36/2. ZDSN-a prema kojoj se lake povrede službene dužnosti propisuju zakonom, uredbom ili pravilnikom čelnika tijela. U praksi lokalnih jedinica lake povrede službene dužnosti najčešće su propisane pravilnikom, ali ne pravilnikom o unutarnjem redu. Postavlja se pitanje mogu li se primjenjivati postojeće odredbe o lakim povredama sadržane u pravilniku koji nije pravilnik o unutarnjem redu? Nije svrhovito propisivati da materija lakih povreda treba biti uređena pravilnikom o unutarnjem redu, već bi bilo dovoljno odrediti da se to pitanje uređuje pravilnikom koji donosi izvršni čelnik.

g) Uzevši u obzir relativno kratke zastarne rokove te razne mogućnosti odugovlačenja postupka povodom teške povrede službene dužnosti, mogućnost održavanja rasprave bez nazočnosti službenika protiv kojeg se vodi postupak bilo bi potrebno propisati i u slučaju jednog, a najviše dva uredna poziva kojima se službenik nije odazvao niti je opravdao nedolazak (čl. 60/3. ZSN-a).

h) Bilo bi svrhovito propisati mogućnost kombiniranja uvjetne kazne prestanka službe s novčanom kaznom, jer u protivnom se u praksi maksimalna novčana kazna može pokazati strožom kaznom od uvjetne kazne prestanka službe (čl. 65. ZUP-a).

i) Čl. 91. ZSN-a glasi:

Vježbeniku koji položi državni stručni ispit služba se može produžiti na neodređeno vrijeme ako u upravnom tijelu postoji slobodno radno mjesto za koje ispunjava propisane uvjete.

Citirana stipulacija onemogućuje produženje službe vježbeniku koji položi državni stručni ispit, a slobodno mjesto za koje ispunjava uvjete ne postoji u istome, već u drugom upravnom tijelu iste lokalne jedinice, što je nepotrebno ograničenje.

j) Osim što je autonomno propisivanje kriterija za ocjenjivanje i postupka ocjenjivanja prijeporno, ZSN-om nije uređeno pitanje donositelja rješenja o ocjenjivanju u situaciji kad je službenik tijekom godine imao raspored u različitim upravnim tijelima (čl. 95. ZSN-a).

k) Jedna od pretpostavki za napredovanje jest da je rad službenika najmanje dva puta uzastopno ocijenjen kao »odličan« ili »vrlo dobar« (čl. 102. t. c/ ZSN-a). Kako je do sada na snazi bio drukčiji sustav ocjena, znači li to da odredbe ZSN-a o napredovanju nije moguće primijeniti do okončanja ocjenjivanja za 2009., dakle do početka 2010.?

Ni u kojem slučaju ne može se tumačiti da je intencija zakonodavca bila da u spomenutom razdoblju nije moguća primjena odredbi čl. 112. ZSN-a o napredovanju službenika. Stoga se primjenom teleološkoga i sistemskog tumačenja

može zaključiti kako je u navedenom razdoblju pretpostavka za napredovanje propisana u čl. 112. t. c) ZSN-a ispunjena ako je službenik dva puta uzastopno ocijenjen kao »naročito uspješan« ili »uspješan«. Riječ je o najvišim dvjema ocjenama propisanim u čl. 94/3. ZDSN-a, što je usporedivo s najvišim dvjema ocjenama propisanim u čl. 96/1. ZSN-a.

1) Čl. 124/1. ZSN-a glasi:

Službenici i namještenici zatečeni na radu u upravnim tijelima lokalnih jedinica na dan stupanja na snagu ovoga Zakona, nastavljaju raditi na svojim dotadašnjim radnim mjestima te zadržavaju plaće i druga prava prema dotadašnjim rješenjima, do donošenja rješenja o rasporedu na radna mjesta u skladu s pravilnikom o unutarnjem redu usklađenim s odredbama ovoga Zakona i uredbe iz članka 79. ovoga Zakona.

Treba li citirane odredbe tumačiti kao zabranu bilo kakvih izmjena postojećih pravilnika o unutarnjem redu odnosno izmjena zatečenog rasporeda službenika i namještenika do donošenja propisa o plaćama odnosno o klasifikacijskom sustavu?

Iako bi isključivo gramatičko tumačenje moglo upućivati na zaključak da se do donošenja spomenutih propisa »zamrzavaju« postojeći rasporedi službenika, kao i važeći pravilnici o unutarnjem redu, ni u kojem slučaju ne može se tumačiti da je intencija zakonodavca bila takva.

Zakon kojim će biti uredene plaće službenika i namještenika u lokalnim jedinicama još nije u zakonodavnoj proceduri, a uredba o klasifikaciji radnih mjesta bit će donesena još kasnije. Stoga (najmanje) višemjesečno »zamrzavanje« unutarnjeg ustrojstva i kadrovskih rasporeda može rezultirati otežanim ostvarivanjem ustavnih i zakonskih funkcija lokalnih jedinica, kao i prava iz službe (npr. premještaja po zamolbi službenika, napredovanja i dr.), pa se primjenom teleološkoga i sistematskog tumačenja može zaključiti kako i prije donošenja tog zakona odnosno uredbe može doći do promjena u rasporedu službenika i namještenika, kao i samih pravilnika o unutarnjem redu. Te promjene, međutim, i u prijelaznom razdoblju moraju biti posve usklađene s odredbama ZSN-a, kao i s od-

redbama čl. 62.–78. te čl. 108.–112. ZDSN-a, koje se primjenjuju na temelju čl. 128. ZSN-a. Ako odredbe općih akata lokalne jedinice nisu u suglasju s odredbama ZSN-a (npr. vezano uz ovlast donošenja pravilnika o unutarnjem redu), izravno se primjenjuju odredbe ZSN-a. Bez obzira na to je li u prijelaznom razdoblju bilo intervencija u pravilnike o unutarnjem redu i kadrovske rasporede, nakon donošenja zakona o plaćama i uredbi o klasifikacijskom sustavu sve lokalne jedinice moraju donijeti nove, usklađene pravilnike o unutarnjem redu i nova rješenja o rasporedu za sve službenike i namještenike koje je moguće rasporediti.

6.2. Terminološka poboljšanja

a) Izričaj »drugog kandidata s rang-liste« (čl. 27/6. ZSN-a) može pogrešno implicirati da je riječ o drugorangiranom kandidatu.

b) U nekim odredbama ZSN-a navedeno je da žalba »ne odgađa« izvršenje rješenja (čl. 29/4., čl. 68/1.), a u drugima, pak, da »ne zadržava« izvršenje rješenja (čl. 100/1., čl. 111/2.). Referentna odredba čl. 208/5. ZUP-a sadržava sintagmu »ne odgađa«.

c) Iz formulacije čl. 41. ZSN-a (zabrana donošenja pojedinih odluka) ne slijedi dovoljno jasno obveza službenika da sam prijavi situaciju u kojoj ne bi smio sudjelovati u donošenju pojedinih odluka. U tom su pogledu preciznije formulacije iz čl. 40. ZSN-a (dužnost prijavljivanja mogućeg sukoba interesa).

d) U čl. 42/2. ZSN-a spominje se »dnevni odmor«, iako je očito riječ da je trebalo navesti »stanku«, reguliranu u čl. 36.(44.) Zakona o radu.

e) Termin »opunomoćenik« (čl. 56/1. ZSN-a) nije usklađen s terminom »punomoćnik« (čl. 57–62. ZUP-a).

f) U čl. 65/6. ZSN-a riječ »državne« – u okviru sintagme »državne službe« – potrebno je izostaviti.

g) Umjesto izraza »upravni odjel«, u čl. 87/3. ZSN-a potrebno je upotrijebiti (širi) izraz »upravno tijelo«.

h) Odredbe o sklapanju ugovora o volontiranju (čl. 93/3. ZSN-a) odnosno sporazuma o prestanku službe (čl. 113. ZSN-a) s pročelnikom upravnog tijela stipulirane su na način koji može implicirati da se pročelnik u tom odnosu javlja kao ugovorna strana – fizička osoba.

i) Odgovarajuća primjena odredbi o prijmu, pravima, obvezama i odgovornostima službenika na namještenike (čl. 116. ZSN-a), kod namještenika razumijeva i korištenje termina »radni odnos« umjesto »služba«. Dvojbu bi bilo dobro riješiti izričitom odredbom.

7. Zaključak

ZSN je u osnovi kvalitetan propis, dobrodošao nakon dugogodišnjeg provizorija u regulaciji službeničkih odnosa u lokalnim jedinicama.

Klasifikacijski i platni sustav potrebno je propisati na način koji u obzir uzima kriterije lokalne autonomije, proračunskog kapaciteta lokalne jedinice i svrhovitosti prilikom odlučivanja o striktnosti normiranja.

Osim nomotehničkih poboljšanja teksta ZSN-a te ujednačavanja standarda normiranja službeničkopравnih instituta s – u pravilu – razvijenijim standardima ZDS-a, donošenje objedinjenoga službeničkog zakona za državnu i lokalnu službu bitno bi unaprijedilo regulaciju službeničkih odnosa u Hrvatskoj.

8. Literatura

Pičuljan, Zoran (2008) Službeničko zakonodavstvo državnih i lokalnih (regionalnih) službenika – sličnosti i razlike. U: Upravno pravo – aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse. Zagreb: Inženjerski biro.

Rajko, Alen (2007) Primjena Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (1. i 2. dio). Informator, god. 55., br. 5519 i 5520.

Rajko, Alen (2008) Zaštita »zviždača« u državnoj službi. Informator, god. 56., br. 5645.

PRIJEDLOZI ZA UTEMELJENJE JEDINSTVENOG SLUŽBENIČKOG SUSTAVA U JEDINICAMA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE*

*Gordana Marčetić***

1. Uvod¹

Od 2001. na lokalne službenike »odgovarajuće« se primjenjivao zastarjeli zakon koji je izvorno donesen za državne službenike. Pored Zakona o državnim službenicima i namještenicima (dalje u tekstu: ZODSIN) postojali su i raznovrsni opći akti doneseni na razini lokalnih i regionalnih jedinica, koji nisu uvijek bili usuglašeni sa ZODSIN-om. Neka su područja službeničkih odnosa bila detaljnije uređena propisima i općim aktima (primjerice, sustav plaća i materijalnog nagrađivanja), a druga tek okvirno ili nedovoljno jasno regulirana. Postojale su brojne pravne praznine i manjkavosti koje su otvarale prostor političkim i/ili diskrecijskim odlukama rukovoditelja (primjerice kod postupka natječaja i odabira kandidata, rasporeda na radna mjesta, usavršavanja i osposobljavanja, ocjenjivanja itd.).

* Tekst je izvorno nastao kao dio materijala u okviru projekta *Procjena sustava plaća i nagrađivanja u jedinicama lokalne samouprave i preporuke za reformu sustava*. Nositelj projekta bio je Institut za međunarodne odnose iz Zagreba za Središnji državni ured za upravu (2007–2008)., Projekt je prilagođen novom *Zakonu o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*.

** Dr. sc. Gordana Marčetić, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu.

¹ Službenički sustav u užem smislu obuhvaća klasifikacijski sustav, platni sustav i sustav napredovanja.

Istraživanje koje je provedeno tijekom 2007. i 2008. u sklopu projekta *Procjena sustava plaća i naknada u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i preporuke za reformu sustava* pokazalo je da postoji velika pravna nesigurnost i neujednačenost u regulaciji statusa upravnog osoblja na razini lokalne i regionalne samouprave te da mnoga područja službeničkog sustava nisu prikladno ili nisu uopće regulirana. Odabir kandidata pri zapošljavanju i rasporedu na radna mjesta ne vodi se nužno kriterijima sposobnosti i stručnosti, klasifikacija radnih mjesta je proizvoljna, neujednačena i nedosljedna, plaće se izračunavaju prema različitim osnovicama i različitim koeficijentima, ljestvice koeficijenata nisu iste niti im je jednak raspon, ne postoji sustav nagrađivanja u plaći niti mehanizam motivacije na bolji rad i daljnje usavršavanje u struci, napredovanje u karijeri praktično ne postoji i tako dalje.

Novi Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje u tekstu: ZOSINLP) napokon je donesen 2008. Međutim, njime se *de facto* ništa bitno nije promijenilo. Po nedostatku strategijskog i cjelovitog načina razmišljanja uvelike podsjeća na Zakon o državnim službenicima iz 2005. (dalje u tekstu ZODS) budući da se velikim dijelom bavi formalnim i tehničkim, a ne sadržajnim pitanjima službeničkog sustava. Zakon je definirao lokalne službenike i namještenike analogijom na osoblje u državnoj službi, donio odredbe o prijmu u službu i prestanku službe, premještajima, raspolaganju, pravima, obvezama i odgovornostima službenika te postupku za povrede službene dužnosti. Najveća novina tiče se brojnih odredbi o provođenju postupka natječaja te odredbi o stručnom osposobljavanju i usavršavanju službenika koje su mahom donesene po uzoru na ZODS.

Ključni prigovor tiče se izostanka temeljnih instituta službeničkog prava. Slično ZODS-u, ni ovaj zakon ne rješava ključna pitanja klasifikacijskog sustava, platnog sustava i sustava napredovanja, već njihovo uređenje prepušta nekim budućim propisima. Klasifikacija radnih mjesta uredit će se uredbom Vlade, a plaće službenika i namještenika posebnim

zakonom. S obzirom na to i dalje su formalno na snazi odredbe iz ZODSIN-a (članci 62. do 78. i 108. do 112.) koje uređuju pitanja plaća i klasifikacije radnih mjesta, a koje se u praksi proizvoljno tumače i provode. Osim općih uvjeta za napredovanje službenika, kriteriji napredovanja se ne spominju, niti se upućuje na sekundarni propis ili opći akt samoupravne jedinice kojim će se utvrditi. Stoga se može slobodno ustvrditi da je unatoč novom zakonu situacija u lokalnim i područnim jedinicama i nadalje pravno i stvarno nedovoljno i/ili neadekvatno regulirana.

Osnovni je preduvjet uspostave kvalitetnog službeničkog sustava u jedinicama lokalne i regionalne samouprave (dalje u tekstu: JLPRS) uvođenje *merit* načela u odredbe službeničkog zakona i na njemu temeljenih propisa. *Merit system* podrazumijeva primjenu niza objektivnih metoda pomoću kojih se provodi odabir kandidata za zapošljavanje u javnim službama i prema kojima se službenici tijekom karijere nagrađuju i napreduju prema kriteriju sposobnosti. Takav pristup motivira službenike na daljnje usavršavanje i razvijanje u struci te na kvalitetnije izvršavanje radnih zadataka.

On, među ostalim, podrazumijeva: (1) provođenje načela jednake dostupnosti javne službe za sve građane, koje se ostvaruje kroz sustav javnog natječaja i testove provjere znanja i sposobnosti, (2) postavljanje stručnih i najprikladnijih osoba na pojedina radna mjesta, (3) nagrađivanje službenika (materijalno i nematerijalno) kao i njihovo napredovanje na bolja i viša radna mjesta prema kriteriju znanja i kvalitetnog izvršavanja radnih zadataka, (4) kontinuirano stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika tijekom karijere i (5) sankcioniranje nedostojnih, nesposobnih i nekvalitetnih službenika.

Dosljedna primjena *merit* kriterija izravno pridonosi profesionalizaciji i depolitizaciji javne službe jer otvara put stručnim, sposobnim i vrijednim osobama bez obzira na to kojem društvenom sloju ili političkoj stranci pripadaju. Zbog toga razvijene demokratske zemlje već desetljećima promiču kriterij sposobnosti službenika u javnoj upravi, a standardi EU koji se tiču upravnih kapaciteta kontinuirano naglašavaju potrebu de-

politizacije, profesionalizacije i uvođenja *merit* načela u post-socijalističke službeničke sustave.

Hrvatska nije daleko odmakla od naslijeđenog upravnog modela iz socijalizma. Javna uprava i nadalje je previše politizirana, birokratizirana i nedovoljno profesionalna. Određene su zakonske promjene uvedene na razini državne uprave, ali za sada još nisu pokazale značajniji kvalitativan pomak u praksi. Na razini regionalne i lokalne samouprave prvi korak učinjen je 2008. donošenjem ZOSINLP-a, no to je tek kap u moru promjena koje je potrebno poduzeti.

Reforma službeničkog sustava podrazumijeva dvije povezane faze. U prvoj fazi treba utemeljiti kvalitetan službenički sustav na normativnoj razini, propisivanjem jedinstvenih načela, utvrđivanjem osnovnih instituta te ugrađivanjem *merit* kriterija u zakonodavstvo i druge propise. Nakon nje slijedi faza provedbe i implementacije *merit* načela u svakodnevnu praksu kroz unapređenje metoda i tehnika ULJP-a. Taj proces može potrajati nekoliko godina. Vrlo je bitno da se nove tehnike i metode uvode promišljeno, postupno i s mogućnošću njihove provjere, usporedbe i evaluacije.

2. Normativna regulacija

Donošenje zakona kojim će se regulirati status lokalnih službenika i namještenika zadatak je koji se odgađao 15 godina. Konačnim donošenjem zakona 2008. situacija u praksi nije se bitno promijenila zbog njegove evidentne manjkavosti i nedorečenosti. S obzirom na to potrebno je i nadalje razmišljati o poboljšanju normativne regulacije bez koje nije moguće ni započeti raspravu o upravljanju ljudskim potencijalima, a kamoli razmišljati o unapređenju i modernizaciji tog područja. Prije svega je potrebno odlučiti o određenim pitanjima načelnog, formalnog i sadržajnog karaktera: (1) Prema kojem modelu odnosa središnjih i lokalnih vlasti regulirati status lokalnih službenika? (2) U kojem zakonskom obliku to učiniti? i (3) Koja područja regulirati zakonom?

2.1. Model odnosa središnjih i lokalnih vlasti

Jedno od ključnih pitanja u regulaciji statusa lokalnih službenika tiče se modela odnosa središnjih i lokalnih vlasti. Činjenica da status lokalnih službenika još uvijek nije prikladno riješen dijelom proizlazi iz različitih stajališta koja zastupaju pojedine interesne skupine u Hrvatskoj o tome u kojem bi opsegu središnja vlast trebala imati utjecaja na lokalnu autonomiju.

Prema dosadašnjim komparativnim iskustvima možemo razlikovati pet temeljnih modela (Hofman, u: Koprić i drugi, 2001: 297–298):

- potpuni nadzor središnje vlasti – središnja vlast potpuno nadzire cijeli teritorijalni upravni sustav, državna i lokalna služba su izjednačene pa nema ni značajnije razlike u statusu državnih i lokalnih službenika;
- dominacija središnje vlasti – priznaje se postojanje lokalne samoupravne službe, ali je ona čvrsto definirana i regulirana od središnje državne vlasti. Razlike u statusu državnih i lokalnih službenika nisu velike i ne ovise o autonomiji lokalnih jedinica;
- upravljanje sa središnje državne razine – središnja vlast utvrđuje temeljna načela, standarde i druge parametre u zakonodavstvu koji se tiču statusa lokalnih službenika, dok određena područja prepušta autonomnoj regulaciji lokalnih jedinica. Tu su moguće značajnije razlike između statusa državnih i lokalnih službenika te između službenika pojedinih lokalnih jedinica;
- središnje državno vodstvo – zasniva se na »mekšem« vodstvu središnje državne vlasti koja oblikuje strukturu i djelovanje lokalnih službenika putem preporuka, profesionalnog utjecaja, pokazivanja i sličnih metoda. Tu se mogu pojaviti još veće razlike u statusu državnih i lokalnih službenika;
- lokalna regulacija – lokalne jedinice potpuno autonomno reguliraju status svojih službenika pa razlike među državnim i lokalnim službenicima te službenicima pojedinih lokalnih jedinica mogu biti iznimno velike.

Odabir pojedinog modela ovisi o specifičnim okolnostima u kojima se nalazi neka zemlja, među kojima značajno mjesto zauzima politička i upravna tradicija. Skandinavske zemlje sklonije su davati veću autonomiju lokalnim jedinicama. U Norveškoj su općine i okruzi autonomni, a njihova je nezavisnost i odgovornost ograničena zakonima i okvirnim uvjetima koje je odredila nacionalna skupština. Finski Zakon o lokalnoj samoupravi sadržava načelne odredbe o statusu osoblja, pojmu javne službe, objavljivanju u službenim propisima, suodlučivanju, nepravilnom postupku i suspenziji, dok se pitanja plaća propisuju kolektivnim ugovorima. Ostalo je prepušteno na volju lokalnim jedinicama. U tim zemljama prevladava četvrti model. Petom je modelu vjerojatno najbliže Švedska u kojoj na zakonskoj razini postoji samo nekoliko odredbi o plaćama, suodlučivanju lokalnih zaposlenika i određenim kategorijama zakonske odgovornosti. Sve ostalo prepušteno je autonomnom odlučivanju lokalnih jedinica, što je uzrokovalo brojne različitosti u sustavu (Westgaard, Haggroth i drugi, u: Marčetić, 2000: 502).

Postsocijalističke zemlje uglavnom naginju drugom i trećem modelu, što je posljedica centralističkog povijesnog nasljeđa, ali i potrebe da se upravni sustav na jedinstveni način regulira kako bi se ispunili standardi EU. Za Hrvatsku je najprikladniji treći model prema kojemu središnja vlast postavlja zakonski okvir i utvrđuje temeljne, jedinstvene standarde za državne i lokalne službenike. Određeni stupanj ograničavanja lokalne autonomije ne treba shvatiti kao kontrolu centralističke države, već kao način da se postigne ravnoteža između središnjih i lokalnih interesa te osigura načelo pravednosti i jednakosti prema zaposlenicima i građanima kroz cijeli teritorijalni upravni sustav. Uz to, ovaj model omogućuje središnjoj vlasti da kroz zakonske odredbe na jednak način implementira EU standarde koji se odnose na modernizaciju službeničkog sustava na području cijele države.

2.2. Zakonski oblik

Zakonodavac se prethodno treba odlučiti za formu normativne regulacije koja je usko povezana s pitanjem predmeta re-

gulacije, odnosno kruga osoblja koje će potpasti pod odredbe zakona. To otvara put nizu pitanja, kao što su: Treba li postojati jedan zakon za sve službenike ili je status lokalnih službenika bolje regulirati posebnim zakonom? Ako se odabere drugo rješenje, hoće li taj zakon biti u rangu općeg zakona o lokalnoj samoupravi ili posebnog zakona o lokalnim službenicima? Hoće li Grad Zagreb u skorije vrijeme dobiti drugačiji status kao i mnogi drugi metropolitanski gradovi u svijetu? Treba li u tom slučaju statusna pitanja osoblja u Gradu Zagrebu rješavati na specifičan način ili na njih treba primjenjivati odredbe koje vrijede za državne službenike? Hoće li zakon obuhvatiti i krug namještenika ili će se njihovi statusni odnosi regulirati radnim zakonodavstvom? Koja će se područja službeničkih odnosa i za koji krug osoblja regulirati kolektivnim ugovorom? I tako dalje.

S obzirom na to da se ovdje ne možemo baviti svim pitanjima i zakonskim mogućnostima, raspraviti ćemo samo dvije koje su vjerojatnije. Prva je mogućnost donošenje jedinstvenog zakona o državnim i lokalnim službenicima ili zakona o javnim službenicima kao što su učinile Mađarska, Litva, Slovenija i neke druge postsocijalističke zemlje koje su se pridružile EU. Tim se zakonima reguliraju odnosi državnih i lokalnih službenika i utvrđuju zajednička načela za sve osobe zaposlene u javnom sektoru. Slovenija je čak donijela jedinstveni Zakon o plaćama koji vrijedi za čitavi javni sektor. Iznimka je mađarsko zakonodavstvo koje ima posebne zakone za zaposlene u zdravstvu i obrazovanju. Mađarska i Litva izostavile su manualno i pomoćno osoblje iz službeničkih zakonodavstava i njihovu regulaciju prebacile u područje radnog zakonodavstva, dok je Slovenija službeničkim zakonom obuhvatila i tu kategoriju osoblja (Marčetić, 2005: 176–182, 185, 193, 201–202).

Pozitivna je strana navedenog pristupa što omogućuje uspostavljanje jedinstvenog službeničkog sustava na području cijelog državnog teritorija. Najbolje bi rješenje bilo kad bi se postavila osnovna načela i standardi za sve javne službenike, a temeljne institute službeničkog sustava uredilo na istovjetan

način za državne i lokalne službenike. Zakon bi se trebao odnositi isključivo na osobe koje obavljaju službeničke poslove, dok bi statusna pitanja sadašnjih namještenika trebalo regulirati radnim zakonodavstvom. Za takvu vrstu zakona potrebno je osmisliti kvalitetnu strategiju razvoja službeničkog sustava i osmisliti koncept upravljanja ljudskim potencijalima u hrvatskoj javnoj upravi. To bi pridonijelo uvođenju reda i pravne sigurnosti u ovom području, a istovremeno bi ostavilo slobodu odlučivanja o specifičnim pitanjima pojedinim lokalnim i javnim službama.

Pokazalo se da je to manje vjerojatno rješenje jer je složeno i relativno dugotrajno, zahtijeva konsenzus o bitnim pitanjima svih zainteresiranih aktera u javnim službama, kao i jasnu viziju vlasti o konceptu službeničkog sustava koja zasada još uvijek ne postoji. Pored toga, ono pretpostavlja ukidanje važećeg Zakona o državnim službenicima koji je inicirao izradu niza novih uredbi pa bi donošenje novog zakona o javnim službama nasilno prekinulo taj proces koji je u punom zamahu.

Realnijom se pokazala mogućnost donošenja posebnog zakona o lokalnim službenicima. I ona je dobrodošla, ako ni zbog čega, onda zbog toga da se napokon započne s normativnom regulacijom službeničkog statusa lokalnog osoblja. Kako se moglo i pretpostaviti, tu su nastali određeni problemi. Prije svega zbog toga što u Hrvatskoj ne postoji osmišljena strategija službeničkog sustava ni na središnjoj razini, a kamoli na lokalnoj. Zakon o državnim službenicima (dalje u tekstu: ZODS) nije kvalitetan zakonski uzor jer je manjkav, nedorečen i nedostaju mu temeljni službenički instituti. Tek po donošenju niza uredbi, kao što su one o klasifikacijskom sustavu, napredovanju i druge, moći će se vidjeti obrisi budućeg službeničkog sustava za državne službenike. Kad se donosio zakon o lokalnim službenicima i namještenicima, nije se obraćalo pažnju na te okolnosti. Štoviše, ponovile su se iste pogreške. Realno je očekivati daljnje neusklađenosti i različitosti u regulaciji temeljnih pitanja koja bi trebalo rješavati na jedinstven način i za državne i za lokalne službenike. To se vidi već i u formalnom određenju kategorija osoblja koje pot-

pada pod doseg pojedinog zakona. Dok ZODS obuhvaća samo skupinu službenika, ZOSINLP nije izostavio skupinu lokalnih namještenika iz dosega službeničkog zakonodavstva.

Mogućnost da se statusna pitanja lokalnih službenika reguliraju Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi oduvijek je bila relativno mala, jer je riječ o općem zakonu kojim bi se mogla urediti samo načelna pitanja, dok bi za detaljniju regulaciju opet morao uputiti na druge zakone. Još je manje vjerojatno da bi se lokalnim jedinicama prepustila potpuna autonomija u reguliranju navedenih pitanja. To bi u hrvatskim okolnostima bilo najlošije rješenje jer bi zbog nedostatka središnjeg nadzora i nepostojanja lokalne tradicije u izvršavanju vlasti otvorilo put nejednakosti u rješavanju statusnih odnosa lokalnih službenika, različitosti u kvaliteti pružanja usluga građanima te nesmetanoj politizaciji lokalne samouprave i samovolji lokalnih čelnika.

2.3. Sadržajna pitanja

Koja bi područja službeničkih odnosa trebalo regulirati zakonom, a koja ostaviti autonomiji lokalnih jedinica? Odgovor na to pitanje ovisi o tome koliko autonomije središnja vlast namjerava prepustiti lokalnim jedinicama. Ako se odabere model upravljanja sa središnje državne razine, tada bi se zakonom trebala utvrditi temeljna načela i standardi, a ostala područja prepustiti autonomnoj regulaciji lokalnih jedinica.

Prije svega treba utvrditi hoće li se buduće zakonodavstvo ograničiti na kategoriju službenika (kao što je slučaj u ZODS-u) ili će obuhvatiti i namještenike odnosno namještenike i dužnosnike u lokalnoj samoupravi. U tom bi se smislu trebalo ugledati na praksu drugih zemalja kao i novije službeničko zakonodavstvo tranzicijskih zemalja koji uglavnom izostavljaju kategoriju pomoćnog osoblja iz javnog prava, a rješavanje njihovih statusnih odnosa prepustaju radnom zakonodavstvu. Osobito je važno sadržajno utvrditi koji se poslovi smatraju službeničkima, a koji pomoćnima (i u ZODS-u i u ZOSINLP-u krug poslova koji se navode kao službenički je preširok).

Budući da kategorija dužnosnika nije obuhvaćena ZO-SINLP-om, potrebno je donijeti poseban zakon za dužnosnike u JLPRS u kojem će biti na jedinstven način utvrđeni dužnosnički položaji za cijelu lokalnu i regionalnu samoupravu, jednaki koeficijenti za iste položaje kao i način utvrđivanja njihove plaće. Koeficijenti moraju biti prilagođeni veličini lokalne jedinice, broju stanovnika i opsegu posla (to podrazumijeva različite koeficijente za npr. gradonačelnika Grada Zagreba i gradonačelnika Gline, ili tajnika Grada Dubrovnika i tajnika Općine Hlebine).

Korisno je što će se stupanjem na snagu ZOSINLP-a ujednačiti terminologija za označavanje zaposlenog osoblja jer su se do sada u općim aktima lokalnih jedinica koristili različiti termini (»zaposlenici«, »djelatnici« ili »službenici i namještenici«). Također je dobro što su propisana prava, obveze i odgovornosti službenika u JLPRS, postupak natječaja, prijam u službu te postupak zbog povrede službene dužnosti i tijela koja ga provode jer će to pridonijeti načelu jednakosti javnih službenika.

Osobito je važno što prije uspostaviti jedinstvene temelje klasifikacijskog sustava, platnog sustava i sustava napredovanja. Utemeljenje kvalitetnog klasifikacijskog sustava skup je i vrlo složen zadatak jer mu prethodi postupak analize posla, ali je nužan. On zahtijeva određena znanja i osposobljenost skupine službenika koji će voditi i usmjerivati postupak, visok stupanj suradnje između službenika i njihovih nadređenih te nezavisnih stručnjaka, dobru koordinaciju između pojedinih organizacijskih jedinica, mnogo vremena, kao i materijalna sredstva.

Hrvatska bi trebala i na središnjoj i na lokalnoj razini upravnog sustava provesti detaljnu analizu poslova u svim upravnim organizacijama kako bi se postavila jedinstvena kategorizacija i procjena pojedinih poslova. To je na državnoj razini trebalo učiniti prije donošenja novog Zakona o državnim službenicima, koji, međutim, nije regulirao temeljne institute službeničkog sustava, već ih je prepustio uredbama Vlade. Takav je pristup rezultirao potpunom konfuzijom u praksi jer je

dosadašnja klasifikacija radnih mjesta po ZODSIN-u ukinuta, a nova je tek u postupku izrade. Ista pogreška ponovljena je pri donošenju ovog zakona.

Na lokalnoj razini službenici su kategorizirani kojekako prema internim aktima upravnih tijela u njihovim lokalnim jedinicama. Utvrđivanje radnih mjesta za službenike u upravnim tijelima lokalnih jedinica do sada nije ni moglo biti jedinstveno budući da određena radna mjesta, prije svega na upravljačkim razinama (primjerice, pročelnik upravnog odjela ili službe) nisu propisana ni ZODSIN-om ni Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi koja je donesena na temelju ZODSIN-a. Uz to, ZODSIN je omogućio da predstavnička tijela svojim općim aktima propisuju posebne nazive za pojedina radna mjesta i poslove koji se na njima obavljaju pa je mogućnost nejednakih rješenja izvjesna. Da bi se izbjegle bitne razlike i utemeljio dosljedan sustav na cijelom teritoriju, potrebno je postaviti temeljne kriterije za kategorizaciju svih radnih mjesta na razini zakona, a detaljniju razradu pojedinih poslova prepustiti lokalnim jedinicama.

Također je potrebno utvrditi osnovne kriterije za sustav napredovanja u javnoj službi. Dakako da se pitanje napredovanja u lokalnoj samoupravi postavlja specifično jer ga znatno određuje veličina lokalne jedinice i broj zaposlenih. No, trebalo bi postaviti osnovna načela i opredijeliti se za određeni sustav napredovanja. Ako su smanjene mogućnosti napredovanja na viša radna mjesta, uvijek je moguće napredovanje u plaći. Za to je najprikladnija kombinacija zakonskog automatizma i radne ocjene prema kojoj bi službenici nakon određenog vremena provedenog u službi automatski dobivali veću plaću uz uvjet da su ocijenjeni najmanje ocjenom »uspješan«. Ako tek prosječno ili nezadovoljavajuće obavljaju svoje radne zadatke, ne bi im trebalo povećavati iznos plaće unatoč dugogodišnjem radnom iskustvu. Napredovanje na viša radna mjesta treba maksimalno flexibilizirati tako da službenici mogu napredovati unutar cijelog teritorijalnog upravnog sustava ako su tijekom vremena provedenog u službi bili izvrsno ocjenjivani i stručno se usavršavali.

Pitanje jednakosti državnih i lokalnih službenika naročito je osjetljivo kad je riječ o platnom sustavu. Plaće službenika u državnoj upravi i službenika u lokalnoj i regionalnoj samoupravi koji obavljaju slične poslove značajno se razlikuju. No, gore navedeno istraživanje pokazalo je da i unutar same lokalne i regionalne samouprave postoji velika neujednačenost u načinu izračunavanja plaća, visini osnove za plaće i utvrđivanju koeficijenta za pojedina radna mjesta i položaje. Iako bi bilo logično da su u gospodarski i financijski razvijenijim gradovima i županijama zaposlenici upravnih tijela bolje plaćeni, pokazalo se da visina plaća ne korelira nužno s bruto društvenim proizvodom pojedine županije, investicijama, visinom proračuna kao ni s veličinom lokalne i/ili regionalne jedinice, brojem zaposlenih u upravnim tijelima ni njihovom stručnom spremom.

Problemu plaća mora se pristupiti uz poštovanje načela jednake plaće za jednak rad na svim razinama teritorijalnog upravnog sustava (državne uprave, regionalne i lokalne samouprave), ali i uz uvažavanje autonomije ekonomski razvijenijih lokalnih jedinica da samostalno utvrđuju određeni dodatak na zakonom utvrđeni iznos plaće, ako im to realno omogućuje vlastiti proračun. Potrebno je utvrditi prema kojim će se ekonomskim pokazateljima pojedina jedinica smatrati slabo, srednje ili vrlo razvijenom tako da samo ove posljednje mogu isplaćivati više plaće svojim zaposlenicima iz lokalnih proračuna. Neprihvatljivo je održavanje sadašnjeg stanja koje nalazimo u nekim općinama i gradovima s pretjeranim brojem zaposlenih prema broju stanovnika i s plaćama koje su daleko previsoke u usporedbi s drugim lokalnim jedinicama koje imaju veću ekonomsku snagu.

U komparativnim upravnim sustavima nalazimo vrlo šaroliku sliku pri utvrđivanju plaća na lokalnim razinama. Kreće se u rasponu od gotovo potpune autonomije lokalnih jedinica u određivanju plaća (primjerice u Švedskoj) do potpune centralizacije platnog sustava, gdje su plaće za lokalno osoblje ugovorene na središnjoj razini. Mnoge zemlje ograničavaju samostalnost lokalnih jedinica upravo u području plaća zapo-

slenika. Za hrvatske prilike najbolje je odrediti zakonski minimum i maksimum iznad kojeg se ne može ići s većim plaćama. Ovo posljednje osobito je važno radi sprječavanja velikog odstupanja u iznosima plaća lokalnih i državnih službenika koji obavljaju istovrsne poslove, ali i radi onemogućivanja zloupotrebe visokih položaja. Istraživanje je, naime, pokazalo da su velike razlike i najveće neujednačenosti u plaćama između županija, gradova i općina za rukovodeća radna mjesta, dakle na razini najvećih plaća.

3. Metode i tehnike upravljanja ljudskim potencijalima u JLPRS

3.1. Analiza, klasifikacija i opis poslova

Prije no što se utemelji sustav plaća za JLPRS nužno je statistički utvrditi brojčanu, obrazovnu i dobnu strukturu zaposlenih te provesti detaljnu analizu i procjenu poslova koji se obavljaju u upravnim tijelima svih lokalnih i regionalnih jedinica u Hrvatskoj. Bez detaljne analize svih poslova nije moguće izraditi kvalitetnu klasifikaciju radnih mjesta i opise pojedinih poslova ni procijeniti poslove s obzirom na njihovu novčanu vrijednost. Te su prethodne aktivnosti nužne kako bi se odredile potrebe za budućim osobljem i utvrdili troškovi koje iziskuju sadašnja i buduća radna mjesta. Postupak analize posla mogao bi se provesti i u obliku opsežnog projekta nalik projektu *Funkcionalno preispitivanje i pomoć u restrukturiranju tijela državne uprave i njihovih pomoćnih agencija u Hrvatskoj* koji provode nezavisni stručnjaci u okviru Instituta za međunarodne odnose za određeni broj državnih tijela.

Postupak analize poslova u JLPRS trebao bi se provesti iz najmanje pet razloga: (1) utemeljenja transparentnog i modernog klasifikacijskog sustava, (2) pravednije procjene novčane vrijednosti pojedinih poslova, (3) izrade detaljnih opisa poslova prema redefiniranoj klasifikaciji, (4) uspostavljanja potrebnih programa i prikladnih metoda usavršavanja i osposobljavanja službenika te (5) poboljšanja postojećeg modela

ocjenjivanja. Analiza treba biti usmjerena na radne zadatke koji se obavljaju u JLPRS (popis radnih zadataka, dužnosti i odgovornosti) i na izvršitelje (popis znanja, vještina, sposobnosti, iskustva i drugih osobnih karakteristika potrebnih za kvalitetno obavljanje posla).

Taj posao ne može obaviti samostalno jedan čovjek ili nekolicina njih, već u njega moraju biti uključeni svi upravni odjeli JLPRS koje treba koordinirati i usmjerivati iz jednog centra. U ovom je trenutku SDUU najprikladnije tijelo za koordinaciju i usmjerivanje cijelog procesa. Poželjno je unutar SDUU-a utemeljiti posebnu organizacijsku jedinicu za provođenje postupka analize posla (kako na razini JLPRS tako i na razini državne uprave), u kojoj, pored drugih specijaliziranih stručnjaka, treba zaposliti osobe koje dobro poznaju analitičke metode. Analitičari bi vodili postupak analize posla, sakupljali i analizirali informacije o svim postojećim poslovima te o onima koji će se obavljati na slobodnim, novim ili promijenjenim radnim mjestima.

Treba istaknuti da opis posla i analiza posla nisu jedno te isto. Opis posla je sumarni pregled zadataka i obveza koji su bitni za pojedino radno mjesto, dok je analiza poslova složen i sustavan postupak identificiranja zadataka i obveza za pojedino radno mjesto. Lokalne i regionalne jedinice imaju opće akte neujednačenog sadržaja i kvalitete koje donose njihova predstavnička i izvršna tijela (pravilnik o unutarnjem redu, pravilnik o radu, pravilnik o osnovama i mjerilima za isplatu plaća i ostalih materijalnih prava, odluka o radnim mjestima i koeficijentima složenosti poslova, itd.). Tim se općim aktima uglavnom utvrđuju koeficijenti koji pripadaju pojedinom poslu, opisuju poslovi za radna mjesta u tom tijelu, navodi broj potrebnih izvršitelja i propisuju stručni zahtjevi koje trebaju ispunjavati osobe zaposlene na tim poslovima.

U većini slučajeva poslovi su vrlo grubo opisani. Ne postoje precizni opisi poslova koje treba obaviti u okviru određenog radnog mjesta niti se vidi stupanj odgovornosti koja proizlazi iz poslova na tom radnom mjestu. Radna mjesta mahom su određena prema formalnim stručnim kvalifikacijama, rad-

nom iskustvu na određenim poslovima ili u struci te položeno državnom stručnom ispitu. Iznimno se traži poznavanje engleskog ili nekog drugog svjetskog jezika i posjedovanje određenih vještina, koje se uglavnom provjeravaju svjedodžbama (primjerice položen vozački ispit ili poznavanje rada na računalu), a vrlo rijetko provjerom sposobnosti (npr. provjera koliko daktilograf ima otkucaja u minuti).

Općenito gledano opisi poslova su prekratki i nedovoljno precizirani. Oni se sastoje od nekoliko okvirmih rečenica (ili čak samo jedne)² o poslu i stručnim kvalifikacijama. Uobičajeno opisi poslova imaju jednu do četiri stranice teksta. Članak 2. *Regulation on Job Descriptions* (dalje u tekstu: ROJD)³ definira opise poslova kao »dokumente koji sadržavaju temeljne upute za javne službenike opisujući naziv radnog mjesta, razmjer izvješćivanja, vanjsku svrhu prenesene ovlasti, načelne odgovornosti, potrebne sposobnosti, detaljne zadatke i dužnosti i koji god faktor koji upućuje na razinu posla u svrhu procjene posla«.

Analiza posla prethodna je stepenica za izradu opisa poslova. Svaki opis posla mora se podnijeti na uvid i usklađivanje organizacijskoj jedinici za planiranje i upravljanje ljudskim potencijalima u Središnjem državnom uredu za upravu (dalje u tekstu: SDUU) te mora biti popraćen izvješćem o analizi posla. Budući da županije, Grad Zagreb i veći gradovi po broju zaposlenih i veličini organizacije pokazuju srodne probleme

² Primjerice, poslovi i stručni uvjeti za pročelnika ureda, zamjenika pročelnika, pomoćnika pročelnika za informatiku – informatičkog savjetnika, pomoćnika pročelnika za održavanje objekata – stručnog savjetnika, pomoćnika pročelnika – stručnog savjetnika itd. u Gradskom uredu za obrazovanje, kulturu i šport Grada Zagreba (članak 9. PUUN navedenog ureda) ili pročelnika, zamjenika pročelnika, pomoćnika pročelnika za branitelje, obitelj i rad – stručnog savjetnika, administrativnog referenta itd. u Gradskom uredu za zdravstvo, rad, socijalnu zaštitu i branitelje Grada Zagreba (članak 8. PUUN navedenog ureda).

³ *Regulation on Job Descriptions* smjernice su za izradu standardnog sadržaja i oblika opisa poslova koje su izrađene u studenom 2003. u sklopu Projekta CARDS 2001. – *Public Administration Reform: Support to the Reform of the Civil Service*.

u strukturnom i organizacijskom smislu kao i ministarstva ili državne upravne organizacije, na njih se mogu primijeniti slični modeli upravljanja ljudskim potencijalima (dalje u tekstu: ULJP). Stoga je korisno da se pri određivanju sadržaja opisa poslova vode smjernicama ROJD-a.

Opisi poslova trebali bi sadržavati (članak 14. ROJD):

1. osnovne podatke o poslu uz navođenje broja radnih mjesta, organizacije u kojoj se posao obavlja, funkcionalne kategorije, razine posla i klase te javnog službenika kojemu držatelj posla odgovara;
2. mjesto za uvrštavanje na organizacijskoj skici koje će pokazati položaj posla u organizacijskoj strukturi. Ono bi moralo jasno uputiti na naziv radnog mjesta neposredno nadređenog rukovoditelja kao i na broj i nazive radnih mjesta svih zaposlenih koji odgovaraju izravno držatelju posla;
3. kratak opis glavne svrhe posla i svih relevantnih informacija koje se tiču zaduženja službenika u postizanju ciljeva postavljenih za to radno mjesto;
4. dio u kojem se navode i opisuju najvažnije dužnosti i zadaci, uz navođenje postotka radnog vremena potrebnog za svakog od njih i pregled sveukupnih ciljeva koje bi trebao postići držatelj posla;
5. dio koji pokriva faktor »znanje«: uključuje obrazovanje, radno iskustvo i potrebne vještine;
6. dio koji pokriva faktor »odgovornost«: uključuje utjecaj posla, izravno ili neizravno kontroliranje sredstava, savjetničku odgovornost i odlučivanje;
7. dio koji pokriva faktor »mentalni zahtjevi«: uključuje složenost problema na koje se nailazi u poslu, planiranje i potrebnu kreativnost;
8. dio koji pokriva faktor »komunikacije«: glavni primatelji komunikacije i složenost/učestalost pismene i govorne komunikacije;
9. dio koji pokriva faktor »radne okoline«: uključuje bilo koji poslovni rizik te fizički i mentalni pritisak kao što

su opasnost izlaganja kemikalijama, velika izloženost kompjutorskoj mreži, dugotrajni pritisak stupnja odgovornosti.

Posebno je pitanje *klasifikacije poslova* odnosno kategorizacije poslova prema određenim skupinama s obzirom na radne zadatke, znanja, vještine i sposobnosti. Ona uključuje faktore težine i složenosti posla te stupanj i vrstu odgovornosti. Klasifikacija poslova usko je povezana s djelatnošću *procjene* ili *evaluacije poslova* kojom se utvrđuje novčana vrijednost ili značenje posla. Tu se koriste razni vrijednosni kriteriji koji su u odnosu s poslom i traženom stručnošću te drugim kvalifikacijama zaposlenika za taj posao. Postoje različite metode svrstavanja poslova u pojedine klase i stupnjevanja vrijednosti, značenja i složenosti posla kako bi se slični poslovi nagradili jednakom plaćom te označile bitne razlike u vrijednosti pojedinih poslova koje se moraju odraziti u primjerenim razlikama u plaći.

Vrlo je važno opredijeliti se za određeni model klasifikacijske strukture i utvrditi metodologiju svrstavanja radnih mjesta u platne razrede. U JLPRS postoje velike razlike s obzirom na kategorizaciju prema vrsti poslova i radnih zadataka, stupnju stručne spreme i radnom iskustvu. Ne postoji razrađeni koncept, poslovi se nabrajaju bez većeg smisla, budući da nema okvira ni dogovorenih kriterija za dosljedno svrstavanje tih poslova u opise pojedinih radnih mjesta. Zbog toga u pojedinim upravnim tijelima nalazimo različito označena radna mjesta na kojima se obavljaju isti poslovi ili isto označena radna mjesta u sklopu kojih se obavljaju različiti poslovi. Slijedom toga je teško odrediti logički temelj za pravedno utvrđivanje koeficijentata i finija razlikovanja u plaćama kod sličnih poslova.

Može se reći da klasifikacijski sustav ne postoji, već da svaka lokalna jedinica samostalno utvrđuje poslove i način njihove kategorizacije, što unosi veliku zbrku, nedosljednost i netransparentnost u praksi. Koje su mogućnosti poboljšanja? Moguće je zadržati uobičajeni način vrednovanja poslova prema kojem se skupine srodnih poslova svrstavaju u kategorije i tada se on može izraziti kao »klasifikacija radnih mjesta«.

Druga je mogućnost tzv. »bodovno ocjenjivanje«. Prva je opcija jednostavnija i omogućuje strukturu s ograničenim brojem razina radnih mjesta, a druga je složenija i radikalnija te omogućuje bolje razlikovanje u prosuđivanju uzduž brojnih varijacija različitih vrsta poslova. Iako se bodovno ocjenjivanje često povezuje s većim brojem klasa, može se temeljiti i na manjem broju klasa kao i klasifikacija radnih mjesta. Oba su pristupa analizirana i preporučena u sklopu Projekta CARDS 2001. za klasifikaciju i procjenu poslova u državnoj upravi.

Kod klasifikacije radnih mjesta razvijeni su opći opisi koji sažimaju osnovne značajke posla na svakom klasifikacijskom stupnju. Posao se raspoređuje u odgovarajuću klasu tako da se uspoređuje njegov opis s općenitim opisom poslova u svakoj klasi i određuje koja je klasa najprikladnija za to radno mjesto. Općeniti opisi trebali bi sadržavati faktore kao što su: relativna složenost posla, vrsta odluka koje osoba na tom radnom mjestu mora donositi, opseg bilo koje menadžerske odgovornosti, potrebna znanja, radno iskustvo i vještine. Za uspješnu klasifikaciju radnih mjesta opisi poslova moraju biti napravljeni dosljedno kako bi se moglo razlikovati poslove pomoću faktora obuhvaćenih u općim opisima poslova.

Pri bodovnom ocjenjivanju poslovi se mjere prema svakom pojedinačnom faktoru kako bi se dobio bodovni rezultat za svaki faktor i ukupni rezultat (koji je zbroj rezultata pojedinih faktora). To se postiže tako da postoje jednostavni opisi za svaku razinu unutar pojedinog faktora i svaka razina vrijedi točno određen broj bodova. Klasa u koju će se svrstati pojedini posao određuje se usporedbom ukupnog rezultata zbrojenih bodova s rasponom ukupnog broja bodova koji odgovara pojedinoj klasi. Kod tog je pristupa izrazito važno da se opisi poslova pripreme na bazi koja uključuje informacije navedene ispod svakog relevantnog faktora. Kad se utemeljuje nova struktura, standardni je postupak da osobe koje su zaposlene na određenom radnom mjestu ispune upitnik o poslovima koje rade, a konačan opis posla izrađuje analitičar posla ili neposredno nadređeni službenik u dogovoru sa službenikom koji je zaposlen na tom radnom mjestu (Richards, 2005: 18–19).

3.2. *Odabir osoblja*

Otvoreni natječaj temeljna je metoda *merit* sustava kojom se pokušava suprotstaviti metodama proizvoljnog imenovanja, patronaži i korupciji u postavljanju javnih službenika. Iskustvo je, međutim, pokazalo da javni natječaj ne jamči sam po sebi odabir kandidata prema *merit* kriterijima ako nije proveden sa stvarnom namjerom da služi kao metoda selekcije.⁴ Ta se namjera iskazuje u detaljnom propisivanju svih bitnih elemenata natječajnog postupka (faze postupka, sastav natječajne komisije, mjesto i način provođenja postupka i slično), utvrđivanju valjanih i pouzdanih kriterija odabira kandidata, osiguravanju učinkovite pravne zaštite nezadovoljnih i/ili oštećenih kandidata i omogućivanju što većeg stupnja javnog nadzora nad postupkom.

Natječajni postupak do donošenja ZOSINLP-a bio je reguliran samo na formalnoj razini. Stari Zakon o upravi koji su prije primjenjivale jedinice lokalne i regionalne samouprave sadržavao je odredbe o načinu imenovanja natječajnih komisija. ZOSIN, međutim, ne poznaje institut natječajnih komisija pa se one više nisu imenovale na razini upravnih tijela, već su o cijelom postupku i kriterijima odabira proizvoljno odlučivali lokalni dužnosnici i/ili čelnici pojedinih upravnih tijela. To je unosilo sumnju u objektivnost cijelog postupka i valjani odabir kandidata. Prvi korak prema profesionalizaciji

⁴ Tijekom 2001. provedena je manja anketa u lokalnim jedinicama na području Krapinsko-zagorske, Ličko-senjske, Splitsko-dalmatinske, Šibensko-kninske, Zadarske i Varaždinske županije, u sklopu opsežnog projekta *Decentralizacija javne uprave*. Anketirana je 51 osoba na svim razinama radnih mjesta i položaja (gradonačelnici, načelnici općina, tajnici lokalnih jedinica, pročelnici, voditelji odsjeka, stručni savjetnici i referenti). Značajan postotak anketiranih izjavio je da bi »omogućivanje objektivnog i nepristranog primanja u službu temeljenog na stručnim kvalitetama kandidata« najviše pridonijelo razini stručnosti i obrazovanosti u njihovoj lokalnoj jedinici (Marčetić, 2001: 616–618, 636). Iako su, i prije no što su počele primjenjivati ZOSIN, lokalne jedinice uglavnom propisivale obvezu javnog natječaja za primanje u javnu službu, rašireno je uvjerenje da se natječajni postupak izigrava na razne načine te da je riječ o čistoj formalnosti.

i depolitizaciji upravnog sustava započinje u trenutku odabira kandidata. Stoga je nužno utemeljiti dosljednu i objektivnu natječajnu proceduru.

Najbolje bi rješenje bilo da je natječajni postupak standardiziran na svim razinama teritorijalnog upravnog sustava. Kako je to za sada teško ostvarivo, korisno je usmjeriti se na parcijalna rješenja i propisati standardni postupak na razini lokalne i regionalne samouprave. Uz zadržavanje odredbi kojima se propisuju opći i posebni uvjeti za ulazak u službu i natječajni postupak, potrebno je obuhvatiti najmanje četiri skupine zadataka:

- (1) formalno utvrditi broj i sastav članova natječajnih komisija koje decentralizirano (u pojedinom upravnom tijelu) obavljaju usmeni razgovor s kandidatom;
- (2) utemeljiti cjelovit sustav pismenih (ulaznih) ispita znanja i sposobnosti koji bi se obavljali centralizirano u sklopu samostalnog tijela ili posebnog Odjela za upravljanje ljudskim potencijalima u lokalnoj i regionalnoj samoupravi pri SDUU-u;
- (3) postaviti kriterije prema kojima će se usporediti i objediniti rezultati usmenog razgovora kandidata s natječajnom komisijom i rezultati pismenih testova te izvršiti odabir između kandidata s istim ili sličnim brojem bodova;
- (4) uspostaviti kvalitetan sustav pravne zaštite kandidata koji nisu prošli u natječajnom postupku te osigurati nesmetan uvid javnosti u transparentnost postupka. S obzirom na to uspostaviti kvalitetan umreženi sustav i omogućiti pristup informacijama o tijeku natječajnog postupka i kandidatima putem interneta.

ZOSINLP je napravio pozitivan pomak u tom smjeru detaljno propisujući postupak natječaja, sastav natječajnog povjerenstva, način provjere znanja i sposobnosti kandidata itd. Vrijeme će pokazati hoće li se te odredbe primjenjivati u praksi. U svakom slučaju, riječ je o procesu koji je potrebno

sustavno poboljšavati prema iskustvima koja se pokažu kao najbolja u praksi i u koordinaciji sa SDUU-om.

3.3. Mehanizam ocjenjivanja službenika

Poboljšanje sustava ocjenjivanja službenika nužan je preduvjet za utemeljenje sustava nagrađivanja i napredovanja službenika. Postojeći sustav ocjenjivanja nije efikasan ni objektiv, kako na državnoj, tako i na regionalnoj i lokalnoj razini. Radne ocjene ne pokazuju realno stanje, a mehanizam ocjenjivanja ne motivira službenike na daljnje usavršavanje i kvalitetnije izvršavanje posla. Činjenica da ocjenjivanje nije vezano s ključnim aspektima upravljanja ljudskim potencijalima dovela je do toga da se cijelom postupku ocjenjivanja ne prilazi ozbiljno. Službenici ne dobivaju veći iznos plaće ako naročito kvalitetno i stručno obavljaju svoj posao niti im se isplaćuju dodaci za uspješnost na radu ako su ostvarili natprosječne rezultate rada. Napredovanje na viša radna mjesta gotovo da i ne postoji. Stoga je nužno povezati način izvršavanja posla i radne ocjene sa sustavom plaća i napredovanja. Pored toga, ocjenjivanje nije povezano s usavršavanjem u struci, osposobljavanjem tijekom službe i razvojem karijere.

Da bi se utemeljio kvalitetan postupak ocjenjivanja, on mora biti objektiv i detaljno reguliran, a kriteriji ocjenjivanja dosljedni, pouzdani, mjerljivi i pomno razrađeni. Postojeći sustav ocjenjivanja nije objektiv, ne postoje standardi i pravila o upotrebi obrasca za ocjenjivanje službenika, nema mogućnosti usporedbe ocijenjenih službenika, a neke se bitne stvari uopće ne ocjenjuju. Primjerice, u obrascu ne postoji kriterij koji se tiče odnosa službenika prema građanima, a to je posebno važno ako se zna da gradska upravna tijela uglavnom provode upravne postupke u prvom stupnju i imaju vrlo visok stupanj frekvencije i interakcije s građanima. Pored toga, ne postoji mogućnost procjene budućeg razvoja službenika s obzirom na njegove individualne sposobnosti, sekundarna znanja, iskustvo i potencijal.

Među ključnim je nedostacima sadašnjeg sustava ocjenjivanja da on nije povezan s konkretnim ciljevima i ostvarenim

radnim zadacima u prethodnoj godini. Postojeći obrazac za ocjenjivanje pokriva relevantne sposobnosti – stručnost, kreativnost i samoinicijativnost, općenitu kvalitetu posla i rokove te poštovanje discipline, ali iz njega se ne vidi koje je konkretne poslove službenik trebao napraviti i na koji ih je način izvršio. S obzirom na to trebalo bi na početku godine napraviti popis zadataka i ciljeva za svakog pojedinog službenika jer bi se tek tada na kraju godine mogli objektivno ocijeniti stvarni rezultati.

Posebno je pitanje objektivnosti samih ocjenjivača. Analogno ZODSIN-u, ocjenu predlaže neposredno nadređeni službenik, a konačnu ocjenu donosi čelnik tijela. Kad bi postupak ocjenjivanja provodila nezavisna, stručna komisija, postojala bi mnogo manja mogućnost subjektivnog ocjenjivanja. To ne isključuje mogućnost da u postupku ocjenjivanja sudjeluje i neposredno nadređeni službenik, ali isključuje ocjenjivanje od strane politički imenovanih čelnika koji po prirodi stvari ne bi trebali donositi ocjenu o stručnom radu službenika. Mnogi razvijeni službenički sustavi uspostavljaju nezavisna tijela, stručne agencije ili središnje personalne urede koji provode postupke ocjenjivanja kako bi osigurali primjenu *merit* kriterija.

Postupak ocjenjivanja ne bi trebao započeti i završiti činom formalnog ispunjavanja pismenog obrasca jednom na godinu. Radije ga treba promatrati kao neprekidan proces koji je usredotočen na međudnos između rukovoditelja koji ocjenjuje i službenika kojeg se ocjenjuje. Ocjenjivanje treba pomoći u pojašnjavanju konkretnih radnih zadataka pojedinca i njihova usklađivanja s općim ciljevima organizacije. Ono treba poticati na kvalitetnije izvršavanje posla kroz redovitu komunikaciju o postavljenim radnim zadacima između službenika i njegova nadređenog. Također može pridonijeti prepoznavanju potreba za daljnjim usavršavanjem i osposobljavanjem službenika te razvoju njegove karijere.

U cijelom postupku ocjenjivanja glavnu ulogu ima plan posla. Njime se utvrđuju prioriteti radnih zadataka i rezultati koje je potrebno ostvariti te se naglašava što se očekuje od službenika tijekom određenog razdoblja. Plan rada usmjerava

radne napore službenika na ključne rezultate, i to na način koji će najizvravnije pridonositi ciljevima šire organizacijske jedinice ili cijele organizacije i koji se najbolje koristi njegovim sposobnostima te ga potiče na poboljšanje izvršenja. Pored toga, on omogućuje kvalitetniju komunikaciju o radnim zadacima između rukovoditelja i službenika te omogućuje da se izvršenje procjenjuje objektivnije jer se temelji na razmatranju stvarnih potreba posla.

Iako su dogovoreni ciljevi ključna komponenta plana posla, ne treba nužno očekivati da će svaka glavna odgovornost, dužnost ili funkcija imati pridruženi cilj u svakom razdoblju kontrole. Do kojeg će stupnja glavne dužnosti/funkcije biti obuhvaćene posebnim mjerljivim ciljevima, ovisi o broju dužnosti u opisu radnog mjesta i razinama njihove važnosti.

Pored ocjenjivanja ostvarenja postavljenih ciljeva, sveukupna ocjena radnog izvršenja treba uzeti u obzir i pokazane sposobnosti. Okvir potrebnih sposobnosti može se razraditi na zajedničkom temelju za sve službenike jednostavnim nabravanjem dogovorenih sposobnosti koje se razlikuju samo u dijelu koji uključuje upravljačke sposobnosti za rukovoditelje.⁵ Druga je varijanta sastavljanje složenijeg popisa za više službenike kojim bi se obuhvatilo više specifičnih sposobnosti.⁶

Ocjenjivanje ostvarenja s obzirom na ciljeve i sposobnosti ne bi trebalo biti matematičko, već na temelju prosudbi. Najvažniji razlog za prosudbeni pristup leži u činjenici da treba voditi računa i o individualnim sposobnostima i o organizacijskim potrebama. Konačna ocjena na ljestvici od 1 do 5 mogla bi proizaći iz tri razine ocjena ostvarenja ciljeva (npr. jasno ostvareni i često nadmašeni, općenito ostvareni i općeni-

⁵ Jednostavan bi popis mogao primjerice uključivati: (1) sposobnost planiranja i organiziranja vlastitog rada – za službenike, ili sposobnost upravljanja – za rukovoditelje, (2) relevantno znanje i korištenje zakonodavstva, (3) komunikacijske vještine, (4) rad sa strankama/kupcima i (5) informatičke vještine.

⁶ Primjerice: (1) rukovođenje, (2) strategijsko razmišljanje i planiranje, (3) ostvarenje rezultata, (4) upravljanje osobljem, (5) komuniciranje, (6) upravljanje financijskim i drugim sredstvima, (7) osobna učinkovitost, (8) kreativnost i prosuđivanje.

to neostvareni) i tri razine ocjena pojedinih sposobnosti (vrlo učinkovito korištenje, učinkovita primjena, manjkavost nekih sposobnosti) (Richards, 2005: 32–33).

Ocjene bi se mogle kretati na ljestvici od 1 do 5 i ta bi ljestvica trebala odražavati razuman raspored ocjena. Kao i svaka druga metodološka ljestvica, ona bi trebala biti najgušća u sredini, a najraspršenija na krajnjim točkama. To znači da je razumno očekivati najveći broj ocjena u trećem stupnju ljestvice (između 50% i 65%) jer većina službenika prosječno dobro obavlja posao u granicama svoje struke i osobnih sposobnosti. Manji je broj službenika koji vrlo uspješno i jako kvalitetno obavljaju sve svoje radne zadatke, a sasvim su iznimni slučajevi onih koji poslove obavljaju očigledno izvanredno (do 5%). Slično je tome i manji broj onih službenika koji obavljaju svoj posao na donjoj granici prihvatljivosti zbog toga što nisu zainteresirani za posao ili ga jednostavno nisu kadri obavljati (zbog neiskustva, nedovoljnog znanja ili nedostatka sposobnosti).

Službenici koji ne zadovoljavaju na poslu zasigurno se rijetko susreću, ali ne baš toliko rijetko kao što pokazuju statistički podaci iz posljednjih godina prema kojima je u hrvatskoj upravi i lokalnoj samoupravi svake godine manje od 0,50% zaposlenika ocijenjeno nezadovoljavajućom ocjenom. Pozitivna ocjena ne bi trebala biti zamjenski instrument socijalne politike kojim se izrazito loši službenici zadržavaju u službi kako im ne bi bio ugrožen izvor materijalne egzistencije. Službenici koji toliko loše obavljaju posao da su dobili negativnu ocjenu moraju preuzeti odgovornost za svoje ponašanje. Njima se može pružiti dodatna šansa kroz sustav naknadnog osposobljavanja, usavršavanja ili rada sa stručnijim i kvalitetnijim službenikom, ali samo jednom (do sljedećeg ocjenjivanja).

3.4. Sustav nagrađivanja i napredovanja

Velik je nedostatak hrvatskog službeničkog sustava što ne postoji sustav nagrađivanja i napredovanja u karijeri službenika. Za vrijeme važenja Zakona o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti (od

1994. do 2001.) službenici su u državnoj upravi automatski napredovali u više platne razrede (koji su bili izravno povezani s kvalifikacijama) svakih pet godina. ZODSIN iz 2001. uveo je sasvim nov pristup s fiksnom osnovicom koja se povećava za svaku godinu radnog staža za 0,5% i množi s pripadajućim koeficijentima za pojedina radna mjesta. Novi je ZODS donio načelne odredbe o promaknuću i napredovanju državnih službenika, ali one još uvijek nisu konkretizirane u praksi. Budući da su jedinice lokalne i regionalne samouprave primjenjivale ZODSIN, nisu imale pravne osnove za utemeljenje sustava napredovanja u karijeri. ZOSINLP sadržava samo jednu načelnu odredbu koja utvrđuje formalne uvjete za napredovanje službenika, ali ne utvrđuje kriterije po kojima će službenici napredovati niti obvezu napredovanja.

Modernizacija načina upravljanja ljudskim potencijalima podrazumijeva pravedan i objektivan sustav nagrađivanja u plaći i napredovanja na viša radna mjesta koji će motivirati službenike na bolje radno izvršenje. Postoje mnogobrojni načini i metode putem kojih službenički sustavi uređuju povećanje plaća i napredovanje u karijeri. No, prije odluke o metodama treba utvrditi temeljne kriterije prema kojima će službenici napredovati. Dva su osnovna kriterija. Jedan se temelji na kvalifikacijama i radnom iskustvu službenika, a drugi na postignutoj ocjeni o izvršenju radnih zadataka. Iskustvo je pokazalo da je dobro uvažiti oba kriterija, premda suvremeniji, menadžerski pristupi sve više naglašavaju vrijednost postignutog radnog učinka.

S obzirom na to da je sustav ocjenjivanja u hrvatskom upravnom sustavu još uvijek nerazvijen i nedovoljno objektivan te da ne postoji pravilno razumijevanje njegove svrhe, trebat će proći određeno vrijeme kako bi radna ocjena postala mjerodavan kriterij. Stoga tu ocjenu treba uvesti kao »jedan od«, a nikako kao jedini kriterij za povećanje plaće i napredovanje. Ne treba zanemariti važnost znanja, vještina i radnog iskustva. Taj je aspekt vrlo bitan osobito ako se zna da mnogi službenici nemaju dovoljnu razinu znanja i stručnosti za kvalitetno obavljanje radnih zadataka. Usavršavanje službenika

tijekom karijere može se uzeti i kao faktor koji povisuje radnu ocjenu, ali tek kad sustav ocjenjivanja bude dovoljno razvijen, transparentan i objektivan. Do tada ih treba uzimati zasebno.

Relativno je jednostavno propisati da će službenici dobiti veći koeficijent ili ući u viši platni razred nakon određenog broja godina provedenih u službi odnosno kad dobiju pismenu potvrdu o uspješno završenom formalnom obrazovanju ili nekoj vještini. Nešto je teže, ali i pravednije, kad se za povećanje plaće koristi i dodatni kriterij radne ocjene.⁷ Daleko je najteže kada se oba kriterija postavljaju u konzistentnu strukturu koja će dosljedno podupirati karijeru kvalitetnih službenika kroz pravedan porast plaća i kroz mogućnost napredovanja najposobnijih na prikladna radna mjesta. U potonjem slučaju sustavi nagrađivanja i napredovanja utječu i na osobnu karijeru službenika i na sveukupnu organizacijsku efikasnost.

Što se tiče načina utvrđivanja visine plaće, trebalo bi napustiti postojeći sustav koji nije dovoljno transparentan i ne počiva na jasnim kriterijima. On je rezultirao nepotrebnom šarolikošću i nejednakostima u iznosu plaće za srodne vrste poslova. Potrebno je uvesti transparentniju i jednostavniju strukturu i metodologiju svrstavanja radnih mjesta u platne razrede. Platnu ljestvicu treba povezati s dosljednim i dobro

⁷ Takvo rješenje ima susjedna Slovenija. *Zakon o sustavu plaća u javnom sektoru* propisuje da javni djelatnici mogu napredovati u viši platni razred svake tri godine ako za to ispune propisane uvjete koji se odnose na radnu uspješnost. Radna uspješnost podrazumijeva: (1) rezultate rada, (2) samostalnost, stvaralaštvo i točnost u obavljanju zadataka, (3) pouzdanost u obavljanju radnih zadataka, (4) kvalitetu sudjelovanja i organiziranje rada te (5) druge sposobnosti pri obavljanju zadataka. Broj napredovanja ograničen je na pet tako da, u načelu, djelatnik postiže najviši platni razred za petnaest godina rada na istom radnom mjestu. Napredovanje ovisi o propisanim uvjetima na koje djelatnik dobiva bodove (formalno obrazovanje, osposobljavanje u službi, interdisciplinarno znanje, pouzdanost i kreativnost). Ti se uvjeti procjenjuju objektivnim metodama, dok se radna ocjena temelji na prosudbi rukovoditelja. Prosječna ocjena dovoljna je za napredovanje u viši platni stupanj ako djelatnik zadovoljava ostale uvjete, odnosno ako ima dovoljno sakupljenih bodova. U pravilu se napreduje jedan platni razred više, no djelatnici koji ispunjavaju uvjete mogu prvi i drugi put napredovati za dva platna razreda više (Marčetić, 2005: 258–261).

postavljenim klasifikacijskim sustavom koji treba počivati na prethodnoj analizi poslova.

Jedno je od mogućih rješenja da se utemelji platna ljestvica s određenim brojem platnih razreda koji će odgovarati temeljnim klasifikacijskim kategorijama (najviše 10) radnih mjesta. Unutar svakog platnog razreda mogu se postaviti koeficijenti ili fiksni novčani iznosi (ovisno o tome koji se sustav odabere), od najmanjeg do najvišeg, koji će omogućiti povećanja plaće (njih 10 do 15) unutar tog platnog razreda. Koeficijenti (ili platni podrazredi) trebali bi se dijelom preklapati tako da nekoliko zadnjih koeficijenata u pojedinom razredu bude jednako istom broju početnih koeficijenata u sljedećem razredu. Slične su vrste platnih ljestvica s fleksibilnim koeficijentima predložene u sklopu projekta CARDS za sustav plaća i naknada u državnoj upravi.⁸ Tada je, međutim, predloženo da se po-

⁸ Jedna od predloženih platnih ljestvica izgleda ovako:

Platni razredi i koeficijenti

1. *razred* – 0.85, 0.87, 0.90, 0.93, 0.96, 0.99, 1.02, 1.05, 1.08, 1.11, 1.14, 1.17, 1.21
2. *razred* – 0.96, 0.99, 1.02, 1.05, 1.08, 1.11, 1.14, 1.17, 1.21, 1.25, 1.29, 1.33, 1.37
3. *razred* – 1.08, 1.11, 1.14, 1.18, 1.21, 1.25, 1.29, 1.33, 1.37, 1.41, 1.45, 1.49, 1.53
4. *razred* – 1.21, 1.25, 1.29, 1.33, 1.37, 1.41, 1.45, 1.49, 1.53, 1.58, 1.63, 1.68, 1.73
5. *razred* – 1.41, 1.45, 1.49, 1.53, 1.58, 1.63, 1.68, 1.73, 1.78, 1.83, 1.89, 1.94, 2.00, 2.06
6. *razred* – 1.63, 1.68, 1.73, 1.78, 1.83, 1.89, 1.94, 2.00, 2.06, 2.12, 2.19, 2.26, 2.33, 2.40
7. *razred* – 1.83, 1.89, 1.94, 2.00, 2.06, 2.12, 2.19, 2.26, 2.33, 2.40, 2.47, 2.54, 2.61
8. *razred* – 2.06, 2.12, 2.19, 2.26, 2.33, 2.40, 2.47, 2.54, 2.61, 2.69, 2.77, 2.85, 2.94
9. *razred* – 2.33, 2.40, 2.47, 2.54, 2.61, 2.69, 2.77, 2.85, 2.94, 3.03, 3.12, 3.21, 3.31
10. *razred* – 2.61, 2.69, 2.77, 2.85, 2.94, 3.03, 3.12, 3.21, 3.31, 3.41, 3.51, 3.62, 3.73

Osim petog i šestog platnog razreda koji imaju po 14 bodova (13 povećanja) i platni stup oko 47%, ostali platni razredi imaju po 13 bodova (12 povećanja) i platni stup oko 42%. Razlika između svakog sljedećeg minimuma platnog razreda je 16% za peti i šesti platni razred i 12% za ostale razrede (Richards, 2005: 52).

micanje u plaći veže isključivo za izvršenje radnih zadataka, što se ne čini dobrim rješenjem u sadašnjim okolnostima ni na razini državne uprave ni na razini lokalne samouprave, o čemu je već bilo riječi.

Promicanje u plaći treba se voditi mješovitim kriterijima radne ocjene, godina staža u službi te stručnih kvalifikacija. Korištenje svih triju kriterija osiguralo bi najviši stupanj pravednosti i objektivnosti. To znači da bi osoba koja izvanredno obavlja posao, a ima niži stupanj obrazovanja, mogla dobiti istu ili čak i bolju plaću od službenika s višim stupnjem obrazovanja koji obavlja iste ili slične poslove, ali nestručno i/ili s manjim radnim učinkom. Također bi omogućilo kretanje po ljestvici s obzirom na staž jer je unutar jednog platnog razreda dovoljno povećanja da se pokrije prosječni radni staž službenika. Dakako, napredovanje s obzirom na radno iskustvo ne bi trebalo biti automatsko jer ne bi motiviralo na kvalitetan rad, već bi ga trebalo uvjetovati barem prosječnom ocjenom. Ako osoba postigne viši stupanj obrazovanja ili viši akademski stupanj (*MA* i *PhD*), a ostane na dotadašnjem radnom mjestu, mogla bi preskočiti nekoliko stupnjeva unutar istog platnog razreda. I tako dalje.

Pored platne ljestvice kojom se reguliraju uobičajena i predvidljiva pomicanja u plaći potrebno je osigurati novčana sredstva za isplatu posebnih dodataka na plaću službenicima koji su postigli izvanredni radni učinak za poslove koji nisu uobičajeni ili ne u tom opsegu. Primjerice, kad službenik postigne rezultat koji izravno i izvan svih očekivanja pridonese postizanju glavnog cilja odjela, kad u duljem razdoblju obavlja zadatke koji ne ulaze u opis radnog mjesta ili ima prekomjerno velike obveze koje nisu bile predviđene radnim planom, i slično.

Napredovanje na viša radna mjesta i položaje ograničeno je brojem slobodnih radnih mjesta i veličinom organizacije. Što je organizacija manja, to su manje i mogućnosti napredovanja na viša radna mjesta. Kako je općenito gledano Hrvatska mala zemlja, najbolje bi rješenje bilo da se uspostavi fleksibilan sustav napredovanja i osigura što veća mobilnost kroz cijeli

teritorijalni upravni sustav. Znači da bi službenici iz upravnih tijela lokalne i regionalne samouprave mogli napredovati na radna mjesta u organizacije državne uprave, i obrnuto. Takav bi sustav trebalo utemeljiti na razini zajedničkog službeničkog zakonodavstva. Iznimka je Grad Zagreb koji bi mogao uspostaviti i vlastiti sustav napredovanja unutar upravnih tijela Grada budući da je riječ o velikoj upravnoj organizaciji s mnogo zaposlenih. Za razliku od manjih lokalnih jedinica u kojima su mogućnosti za uspostavu ljestvice napredovanja iznimno ograničene, Grad Zagreb ima dovoljno prostora da uspostavi stimulativnu i transparentnu ljestvicu napredovanja tijekom karijere.

Napredovanje na viša radna mjesta treba izravno povezati s najvišim radnim ocjenama i izvrsnim obavljanjem radnih zadataka. Kao dodatni kriterij treba uvesti određeno radno iskustvo potrebno za neki posao i daljnje obrazovanje i usavršavanje u struci. Primjerice, osoba koja je bila na radnom mjestu savjetnika može napredovati na radno mjesto višeg savjetnika uz kumulativno ispunjenje dvaju uvjeta, visokih radnih ocjena i višegodišnjeg radnog iskustva (minimalno sedam godina). Ako ima akademski stupanj viši od potrebnog (magisterij ili doktorat znanosti), ako se permanentno usavršava u struci ili ako uzastopce dobiva samo izvrsne radne ocjene, tada se može smanjiti broj potrebnih godina radnog staža, ali opet do određene granice (npr. pet godina).

Nužno je shvatiti da uistinu samo najkvalitetniji službenici mogu napredovati na viša radna mjesta i položaje. Takvim se pristupom postiže dvojak cilj – nagrađuju se najbolji, a ujedno motiviraju na bolje radno izvršenje i svi ostali službenici. Koristi li se dosljedno, njime se jasno daje do znanja da se cijeni kvalitetno izvršavanje poslova, stručnost i marljivost te da nitko ne može napredovati prema političkim, rodbinskim, prijateljskim i drugim vezama. To je iznimno važno kod napredovanja na rukovodeća radna mjesta. Želimo li profesionalan sustav, tada na najviša mjesta u upravi treba zapošljavati najsposobnije i najstručnije, a ne najpodobnije.

Jedno je od važnijih pitanja kako regulirati postupak napredovanja u službi i može li se u tom slučaju zamijeniti javni natječaj institutom internog oglasa. Treba reći da u pojedinim upravnim sustavima u kojima prevladava automatsko napredovanje (Francuska, Belgija, Japan i dr.) službenici napreduju interno unutar svoje upravne organizacije. Rukovoditelji u hrvatskim upravnim organizacijama nerijetko se zalažu za interno napredovanje jer smatraju da se na taj način postavlja na radno mjesto kandidat o kojem se već »sve zna«, dok pri zapošljavanju vanjskih kandidata uvijek postoji svojevrstan rizik. Novi je ZODS također propisao mogućnost da se prije raspisivanja javnog natječaja slobodno radno mjesto može popuniti iz reda državnih službenika raspisivanjem internog oglasa ili premještajem (članak 45. stavak 2. ZODS). Ta je odredba već bila podvrgnuta mnogim stručnim kritikama.

Kako se takvim pristupom isključuje širi krug potencijalnih kandidata za ulazak u javnu službu, a time i narušava načelo jednakosti i dostupnosti javnih službi svim građanima, načelno ga ne bi trebalo favorizirati. Institut internog oglasa u hrvatskim okolnostima nije najbolje rješenje. Prije svega zbog toga što se u praksi nisu institucionalizirali *merit* kriteriji u dovoljno visokom stupnju da bi mogli spriječiti opasnost zloupotrebe položaja od strane rukovoditelja upravne organizacije. Povrh toga, ako nema javnog natječaja, nije moguć ni nadzor javnosti nad postupkom imenovanja. Na drugoj je strani praktična okolnost da je u stvarnosti realno manja mogućnost zapošljavanja vanjskih kandidata na radna mjesta i položaje na srednjim i visokim razinama upravnog sustava budući da se za takva mjesta traži višegodišnje radno iskustvo na istim ili sličnim poslovima.⁹

Na koncu, trebalo bi razmisliti i o nekom obliku onoga što bismo mogli nazvati nazadovanje u karijeri. Kretanje kroz

⁹ Primjećuje se da čak i otvoreni sustavi napredovanja, karakteristični za nordijske i anglosaksonske zemlje, nisu toliko otvoreni koliko se prikazuju jer rijetko kad položaje na srednjim i visokim razinama otvaraju za ljude izvan uprave (Manning i drugi, 2000: 2–3).

službu ne treba uvijek ići uzlaznom putanjom. Ako službenik ne obavlja svoj posao kvalitetno zbog nedovoljne stručnosti, nezainteresiranosti ili neosposobljenosti, treba ga u najmanju ruku zaustaviti u pomicanju plaće. Moguće su i druge mjere kao što su dodatno obrazovanje i/ili usavršavanje, dodjeljivanje jednostavnijih zadataka koji su slabije plaćeni i slično.¹⁰ Taj je problem posebno naglašen kod službenika koji su ocijenjeni negativnom ocjenom. Ne treba pasivno čekati da se takve službenike negativno ocijeni i sljedeće godine, kad će dobiti otkaz ili će im se pokloniti zadovoljavajuća ocjena da ne bi izgubili posao, već se proaktivno usmjeriti na rješavanje problema.¹¹

Hrvatsko zakonodavstvo djelomice zastupa taj pristup propisujući sankcije za lake i teške povrede službene dužnosti. Njima, međutim, ne možemo pokriti slučajeve nesposobnosti, nestručnosti i lijenosti koje su u granicama zakonitog ponašanja. Povrh toga, jedina je učinkovita sankcija za teške povrede službene dužnosti novčana kazna. Podaci o radu službeničkog suda u gradskim upravnim tijelima Grada Zagreba u razdoblju od 2001. do 2005. pokazuju da nije izrečena nijedna kazna premještaja na drugo mjesto niže složenosti iz jednostavnog razloga što takva mjesta obično nisu slobodna ili ne postoje. Prestanci službe toliko su rijetki da se zaista može reći da pokrivanja najekstremnije slučajeve.

¹⁰ Problem nedovoljne stručnosti i osposobljenosti za posao u korelaciji je s manjkavim sustavom odabira kandidata za rad u upravi. Ako selekcija nije provedena prema *merit* kriterijima, već prema kojekakvim oblicima patronaže i nepotizma, tada ćemo često nailaziti na nestručne ili neprikladne osobe na radnim mjestima u upravi.

¹¹ Litavski službenički sustav predviđa nazadovanje u karijeri za službenike koji su ocijenjeni najnižom ocjenom. U takvim slučajevima komisija može predložiti četiri mogućnosti. Tri su od njih obvezne za rukovoditelja: usavršavanje kvalifikacija (koje očito nisu dovoljne za obavljanje zadataka na dodijeljenom radnom mjestu), dodjeljivanje niže kvalifikacijske klase (znači i niže plaće) i otpust iz službe (ako je službenik dvije godine uzastopce ocijenjen negativnom ocjenom). Četvrta je mogućnost premještaj na niže radno mjesto, koja nije obvezujuća za rukovoditelja (Marčetić, 2005: 254, 272).

4. Zaključak i preporuke

Posljednjih petnaest godina vlada velika pravna nesigurnost i neujednačenost u regulaciji statusa upravnog osoblja na razini lokalne i regionalne samouprave, a mnoga područja službeničkog sustava nisu prikladno ili nisu uopće regulirana. Osnovni je preduvjet uspostave kvalitetnog službeničkog sustava u jedinicama lokalne i regionalne samouprave donošenje propisa koji će počivati na *merit* načelima, kojima će se na cjelovit način regulirati status lokalnih/regionalnih službenika (i namještenika). Tijekom prve faze potrebno je utemeljiti službenički sustav na normativnoj razini, propisivanjem jedinstvenih načela, utvrđivanjem osnovnih instituta te ugrađivanjem *merit* kriterija u zakonodavstvo, sekundarne propise i opće akte lokalnih i regionalnih jedinica. Druga je složenija i dugotrajnija faza provedbe i implementacije *merit* načela u svakodnevnu praksu kroz praktično unapređenje metoda i tehnika ULJP-a u lokalnim i regionalnim jedinicama.

S obzirom na to potrebno je učiniti sljedeće:

1. Odabrati model odnosa središnjih i lokalnih vlasti, odnosno odgovoriti na pitanje u kojem bi opsegu središnja vlast trebala imati utjecaja na lokalnu autonomiju. Za Hrvatsku je najprikladniji treći model prema kojemu središnja vlast postavlja zakonski okvir i utvrđuje temeljne, jedinstvene standarde za državne i lokalne službenike.
2. Odlučiti se za formu normativne regulacije. Jedna je, premda manje realna, mogućnost donošenje zakona o državnim i lokalnim službenicima ili zakona o javnim službenicima kojim bi se uspostavio jedinstven službenički sustav na području cijelog državnog teritorija. Optimalno je postaviti osnovna načela i standarde za sve javne službenike, a temeljne institute službeničkog sustava urediti na istovjetan način za državne službenike i službenike u JLPRS. Druga je mogućnost donošenje posebnog zakona o lokalnim i regionalnim službenicima, koja se nedavno ostvarila, ali manjkavost tog zakona zahtijeva brojne dorade i daljnja poboljšanja.

3. Zakonom, a ne uredbama, postaviti osnovnu strukturu službeničkog sustava (klasifikacijski sustav, sustav napredovanja i platni sustav), utvrditi temeljna načela i standarde, a ostala područja prepustiti autonomnoj regulaciji lokalnih jedinica.
4. Skupinu namještenika izostavi iz dosega službeničkog zakonodavstva i podvesti ih pod odredbe radnog zakonodavstva.
5. Donijeti poseban zakon za dužnosnike u JLPRS. Zakonom na jedinstven način utvrditi nazive i koeficijente dužnosničkih položaja za cijelu lokalnu i regionalnu samoupravu te uvesti jednak model nagrađivanja i utvrđivanja novčanih naknada.
6. Provesti detaljnu analizu poslova (identificiranja zadataka i obveza za svako pojedino radno mjesto) u svim upravnim organizacijama na svim teritorijalnim razinama, koja će biti osnova za jedinstvenu kategorizaciju i procjenu pojedinih poslova. Da bi se izbjegle velike razlike i utemeljio dosljedan sustav na cijelom teritoriju RH, potrebno je postaviti temeljne kriterije za kategorizaciju svih radnih mjesta na razini zakona, a detaljniju razradu pojedinih poslova prepustiti regionalnim i lokalnim jedinicama.
7. Uspostaviti moderne metode i tehnike ULJP-a u JLPRS, koje podrazumijevaju provođenje sustavnog postupka detaljne *analize* svih poslova u JLPRS kao baze za *klasifikaciju* radnih mjesta, *opise* poslova (detaljan i opširan pregled zadataka i obveza koji se obavljaju na pojedinom radnom mjestu te navođenje relevantnih osobnih svojstava službenika za to radno mjesto) i *procjenu poslova* (s obzirom na njihovu novčanu vrijednost ili značenje posla).
8. Postaviti jedinstvene temelje klasifikacijskog sustava koji podrazumijeva klasificiranje odnosno kategorizaciju poslova prema određenim skupinama s obzirom na radne zadatke, znanja, vještine i sposobnosti (uključuje faktore težine i složenosti posla te stupanj i vrstu odgovornosti).

9. Opredijeliti se za određeni model klasifikacijske strukture i utvrditi metodologiju svrstavanja radnih mjesta u platne razrede. Moguće je vrednovati poslove na dva osnovna načina: (1) klasifikacija radnih mjesta – skupine srodnih poslova svrstavaju se u kategorije (jednostavnija opcija koja omogućuje strukturu s ograničenim brojem razina radnih mjesta) ili (2) bodovno ocjenjivanje (složenija i radikalnija opcija, ali omogućuje bolje razlikovanje u prosuđivanju uzduž brojnih varijacija različitih vrsta poslova).
10. Utemeljiti i u praksi provoditi dosljednu, standardiziranu i objektivnu natječajnu proceduru, odnosno: propisati sve bitne elemente natječajnog postupka (faze postupka, sastav natječajne komisije, mjesto i način provođenja postupka), utvrditi valjane i pouzdane kriterije odabira kandidata (uspostaviti cjelovit i koherentan sustav testiranja znanja, vještina i sposobnosti), osigurati učinkovitu pravnu zaštitu nezadovoljnih i/ili oštećenih kandidata i omogućiti što veći stupanj javnog nadzora nad postupkom.
11. Ne favorizirati interni oglas na štetu javnog natječaja jer isključuje širi krug potencijalnih kandidata za ulazak u javnu službu, narušava načelo jednakosti i dostupnosti javnih službi svim građanima te onemogućuje nadzor javnosti nad postupkom imenovanja.
12. Uvesti transparentnu i jednostavnu platnu ljestvicu s određenim brojem platnih razreda koji će odgovarati temeljnim klasifikacijskim kategorijama (najviše 10) radnih mjesta. Unutar svakog platnog razreda postaviti koeficijente ili fiksne novčane iznose (ovisno o tome koji se sustav odabere), od najmanjeg do najvišeg, koji će omogućiti povećanja plaće unutar tog platnog razreda. Koeficijenti (ili platni podrazredi) trebali bi se dijelom preklapati tako da nekoliko zadnjih koeficijenata u pojedinom razredu bude jednako istom broju početnih koeficijenata u sljedećem razredu.
13. Pored platne ljestvice kojom se reguliraju uobičajena i predvidljiva pomicanja u plaći potrebno je osigurati

novčana sredstva za isplatu posebnih dodataka na plaću službenicima koji su postigli izvanredni radni učinak za poslove koji nisu uobičajeni ili ne u tom opsegu.

14. Postaviti osnovna načela i utvrditi osnovne kriterije za sustav promicanja u plaći. Prikladna je kombinacija zakonskog automatizma i radne ocjene prema kojoj bi službenici nakon određenog vremena provedenog u službi automatski dobivali veću plaću uz uvjet da su ocijenjeni najmanje ocjenom »dobar«. Ako tek zadovoljavajuće ili nezadovoljavajuće obavljaju svoje radne zadatke, ne bi im trebalo povećavati iznos plaće.
15. Uspostaviti cjeloviti, objektivan i transparentan sustav napredovanja na viša radna mjesta u javnoj službi koji će se temeljiti na *merit* načelima. Napredovanje na viša radna mjesta maksimalno fleksibilizirati tako da službenici iz upravnih tijela JLPRS mogu napredovati na radna mjesta u organizacije državne uprave, i obrnuto. Takav bi sustav trebalo uskladiti na razini zajedničkog službeničkog zakonodavstva. Iznimka je Grad Zagreb koji bi mogao uspostaviti i vlastiti sustav napredovanja unutar upravnih tijela Grada budući da je riječ o velikoj upravnoj organizaciji s mnogo zaposlenih.
16. Uspostaviti sustav napredovanja koji će se temeljiti na kombinaciji nekoliko kriterija. Napredovanje na viša i rukovodeća radna mjesta izravno povezati s kontinuiranim postizanjem najviših radnih ocjena i izvrsnim obavljanjem radnih zadataka. Kao dodatni kriterij uvesti određeno radno iskustvo potrebno za neki posao i daljnje obrazovanje i usavršavanje u struci, odnosno osposobljavanje u određenim vještinama potrebnim za određeno radno mjesto, osobito za rukovodeća radna mjesta.
17. Uskladiti kriterije za promicanje u plaći i napredovanje na viša radna mjesta u konzistentnu strukturu koja će dosljedno podupirati karijeru kvalitetnih službenika kroz pravedan porast plaća i kroz mogućnost napredovanja najsposobnijih na prikladna radna mjesta. Sustav nagra-

divanja i napredovanja treba poduprijeti osobnu karijeru službenika i sveukupnu organizacijsku efikasnost.

18. Razmisliti o nekom obliku »nazadovanja« u karijeri. Kretanje kroz službu ne treba uvijek ići uzlaznom putanjom. Ako službenik ne obavlja svoj posao kvalitetno zbog nedovoljne stručnosti, nezainteresiranosti ili neosposobljenosti, treba ga u najmanju ruku zaustaviti u povećanju plaće. Moguće su i druge mjere kao što su dodatno obrazovanje i/ili usavršavanje, dodjeljivanje jednostavnijih zadataka, premještanje na niže radno mjesto i slično.
19. Utemeljiti objektivni i detaljno reguliran postupak ocjenjivanja službenika, na dosljednim, pouzdanim, mjerljivim i pomno razrađenim kriterijima ocjenjivanja. Radnu ocjenu povezati s načinom izvršavanja posla službenika (*performance management*), obrazovanjem i usavršavanjem u struci te osposobljavanjem tijekom službe.
20. Radnu ocjenu povezati s konkretnim ciljevima i ostvarenim radnim zadacima u prethodnoj godini. (Iz postojećeg obrasca ne vidi se koje je konkretne poslove službenik trebao napraviti i na koji ih je način izvršio tijekom ocjenjivačkog razdoblja.) S obzirom na to potrebno je na početku godine napraviti detaljan popis zadataka i ciljeva za svakog pojedinog službenika jer bi se tek tada na kraju godine mogli objektivno ocijeniti stvarni rezultati.
21. Osposobiti ocjenjivače za postupak objektivnog ocjenjivanja. Smanjivanje mogućnosti zloupotrebe kroz subjektivno ocjenjivanje postiže se osposobljavanjem rukovoditelja na posebnim tečajevima i učinkovitim sustavom nadzora ocjenjivača ili uspostavljanjem nezavisnih stručnih tijela (komisija, strukovnih agencija ili središnjih ureda za ULJP) koja bi provodila postupak ocjenjivanja i osigurala primjenu *merit* kriterija.

5. Glavna literatura

- Koprić, Ivan, Gordana Marčetić, Helena Masarić, Dragan Medvedović (2001) *Temeljni prijedlozi u povodu nove regulacije statusa lokalnih službenika u Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, 3(2): 283–329.
- Manning, Nick, Suzanne Dove, Joergen Christensen, Willy McCourt (2000) *Administrative & Civil Service Reform – Recruitment & Promotion*, <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm>
- Marčetić, Gordana (2000) *Lokalni službenici u Republici Hrvatskoj – okvir za normativnu regulativu*, Hrvatska javna uprava, 2(3): 495–524.
- Marčetić, Gordana (2001) *Obrazovanje i usavršavanje lokalnih službenika*, Hrvatska javna uprava, 3(3–4): 607–643.
- Marčetić, Gordana (2005) *Javni službenici i tranzicija*, Društveno veleučilište i Konrad Adenauer Stiftung, Zagreb, 2005.
- Prilog 2. – IMO (2008) *Analiza plaća u JLPS u HR i drugih troškova vezanih uz naknade u JLPS u RH*, Projekt: Procjena sustava plaća i naknada u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i preporuke za reformu sustava, siječanj 2008.
- PUUN 1 (2005) *Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu i načinu rada Gradskog ureda za zdravstvo, rad, socijalnu zaštitu i branitelje* (akt gradonačelnika GZ od 24.10.2005.).
- PUUN 2 (2005) *Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu i načinu rada Gradskog ureda za obrazovanje, kulturu i šport Grada Zagreba* (akt gradonačelnika GZ od 24.10.2005.).
- ROJD (2003) *Regulation on Job Descriptions – Guidelines for preparation standard content, format*, CARDS 2001. Project PAR: Support to the Reform of the Civil Service, implemented by British Council 2003.
- RICHARDS, David (2005) *Consultancy Services for Assessment of the Pay and Benefit System. Options and Proposals for Reform*, Report by Bannock Consulting Ltd. (arhiva SDUU RH)
- ZODS – *Zakon o državnim službenicima* (NN 92/05)
- ZODSIN – *Zakon o državnim službenicima i namještenicima* (NN 27/01)

ZOLPRS – *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (NN 33/01, 60/01, 129/05).

ZOSINLP – *Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* (NN 86/08)

PRIJEDLOG OKVIRA ZA NOVI KLASIFIKACIJSKI I PLATNI SUSTAV LOKALNIH SLUŽBENIKA

*Ivan Koprić**

1. Osoblje i upravne organizacije jedinica teritorijalne samouprave**

Lokalni službenici su one osobe u različitim zemljama koje profesionalno sluđbuju u upravnim organizacijama teritorijalnih, odnosno lokalnih samoupravnih jedinica obavljajući javne odnosno upravne poslove. U Republici Hrvatskoj lokalni službenici obavljaju upravne i stručne poslove iz djelokruga tijela u kojem rade.

Lokalni javni poslovi obavljaju se pritom u tri vrste upravnih organizacija: regulativnim, koordinativnim i servisnim (v. Ivanišević, 1987: 62–64).

Regulativne su one upravne organizacije u kojima se pripremaju i izvršavaju odluke lokalnih predstavničkih i drugih političkih tijela, prati i analizira stanje u pojedinim sektorima lokalnih javnih poslova, koncipiraju i analiziraju lokalne javne politike, i slično. U hrvatskim lokalnim i regionalnim samoupravnim jedinicama regulativne su organizacije upravni odjeli (jedan jedinstveni ili pak više njih u istoj jedinici), ali se mogu naći i pod drugim nazivima, kao što je, na primjer, zavod.

* Dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, dekan Društvenog veleučilišta u Zagrebu te predsjednik Instituta za javnu upravu.

** Tekst je nastao kao dio materijala u okviru projekta *Procjena sustava plaća i nagrađivanja u jedinicama lokalne samouprave i preporuke za reformu sustava* kojeg je nositelj bio Institut za međunarodne odnose iz Zagreba za Središnji državni ured za upravu (2007–2008).

Koordinativne upravne organizacija teritorijalnih samoupravnih jedinica obavljaju interne funkcije lokalnog upravnog sustava, kao što su planiranje, usmjerivanje, personalni, proračunski, financijski, administrativni i drugi slični poslovi, komunikacije, nadzor, stručna podrška radu političkih tijela i slično. U Republici Hrvatskoj riječ je o stručnim službama i sličnim tijelima.

Servisne upravne organizacije obuhvaćaju obično širi krug organizacija koje obavljaju određene lokalne javne poslove kojima se zadovoljavaju interesi i javne potrebe građana, kao što su komunalni poslovi, obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, kultura, sport, itd. U hrvatskim jedinicama takve poslove obavljaju javne ustanove lokalnog značenja i različitih naziva, razni oblici obavljanja komunalnih službi – trgovačka društva, vlastiti pogoni, druge organizacije temeljem koncesija, itd.

Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01, 60/01 – vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07), upravnim se tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave smatraju (samo) upravni odjeli i službe. Dakle, servisne organizacije ne smatraju se upravnim tijelima u smislu toga zakona. Iznimku vidimo u vlastitim pogonima, koji nemaju pravnu osobnost, a po prirodi stvari i iskustvima u drugim zemljama djeluju kao organizacijska jedinica unutar uprave jedinica teritorijalne samouprave (v. i Horváth i Péteri, 2003).

Službenicima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave smatraju se dakle osobe koje obavljaju upravne i stručne poslove iz djelokruga upravnih odjela i službi (eventualno i upravnih tijela drugačijeg naziva) jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Pored njih u tim jedinicama djeluju i njihovi dužnosnici, kao i namještenici. Dok je temelj angažmana dužnosnika politički izbor ili imenovanje, namještenici su osobe koje obavljaju prateće i pomoćne poslove (v. i Koprić et al., 2001).

2. Prijedlog klasifikacijskog i platnog sustava za službenike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Obuhvat klasifikacijskog i platnog sustava. Klasifikacijski sustav odnosi se samo na službenike u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Opća je preporuka da se prilikom regulacije klasifikacijskog i platnog sustava poštuju:

- ustavno načelo slobodnog raspolaganja vlastitim prihodima,
- ustavna obveza države pomaganja financijski slabijih jedinica lokalne samouprave,
- ustavna obveza države da se brine o gospodarskom razvitku čitave zemlje, kao i o ravnomjernom razvitku svih dijelova zemlje,
- najviši standardi autonomije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- odgovornost tih jedinica za vlastiti razvoj na dobrobit lokalnog stanovništva,
- potreba uspostave jedinstvenog klasifikacijskog i platnog sustava kao bitnih dijelova zakona o lokalnim službenicima kojim treba regulirati prava, obaveze i odgovornosti kao i druga pitanja od značenja za rad službenika i namještenika u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Takav pristup treba osigurati izvjesnu ravnotežu kojom će se s jedne strane uspostaviti dovoljno fleksibilan sustav regulacije temeljnih pitanja u vezi sa službenicima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a s druge strane osigurati autonomija tih jedinica da sukladno vlastitoj gospodarskoj snazi i uspješnosti utječu na klasifikacijski i platni sustav svojih službenika.

Plaće *političkih dužnosnika* u tim jedinicama predlažu se regulirati izvan zakona o službenicima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iz dva razloga. Ponajprije, tako je regulirana i istovrsna situacija na razini središnje

države – statusna pitanja dužnosnika regulirana su posebnim zakonom i drugim propisima. A osim toga, riječ je o različitim kategorijama, a njihov status nije primjereno regulirati u istom propisu. Dok službenici obavljaju svoju službu profesionalno i s pretpostavkom stalnosti, a na svoja se radna mjesta imenuju na temelju javnog natječaja, dužnosnici dolaze na svoju poziciju političkim izborom ili imenovanjem.

Pravni status *namještenika*, tj. zaposlenika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji obavljaju pomoćne i tehničke poslove, istovrsne poslovima koje obavljaju državni namještenici, ravnao bi se prema općim propisima o radu. Takav je regulativni stav Hrvatski sabor zauzeo i prilikom reguliranja statusa državnih namještenika, osim u nekim iznimnim pitanjima, što bi se moglo primijeniti i na namještenike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Time bi se zauzeo jednak regulativni stav prema osobama koje obavljaju istovrsne poslove u javnoj upravi. Time se ujedno specifični pravni status doista rezervira samo za osobe koje imaju posebni odnos s državom, u ovom slučaju s jedinicom lokalne ili područne (regionalne) samouprave.¹

Posebno je pitanje *službenika Grada Zagreba*. Grad Zagreb ima i položaj županije te u samoupravnom djelokrugu obavlja poslove jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave. Grad Zagreb ujedno za svoje područje obavlja i poslove državne uprave iz djelokruga ureda državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave kao i druge poslove državne uprave sukladno posebnim zakonima. U obavljanju poslova državne uprave upravna tijela Grada Zagreba imaju ovlasti i obveze tijela državne uprave sukladno zakonu kojim se uređuje sustav državne uprave. Za obavljanje poslova državne uprave odgovoran je gradonačel-

¹ Vrijedilo bi status službenika, podjednako državnih i lokalnih, rezervirati samo za one zaposlenike koji obavljaju tzv. upravne poslove. U kategoriju namještenika trebalo bi izdvojiti sve zaposlenike koji obavljaju podupiruće poslove, uključujući one koji obavljaju računovodstvene, financijske, informacijske i slične poslove koji se prema važećoj pravnoj regulaciji smatraju službenicima.

nik Grada Zagreba. Premda poslove državne uprave obavljaju i druga upravna tijela Grada Zagreba, četiri od tih upravnih tijela, prema Zakonu o Gradu Zagrebu (NN 62/2001), obavljaju isključivo poslove državne uprave. To su Gradski ured za opću upravu, Gradski ured za imovinskopravne poslove, Gradski zavod za katastar i geodetske poslove te Gradski zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode. Njihove pročelnike na temelju javnog natječaja imenuje Gradsko poglavarstvo Grada Zagreba, uz prethodnu suglasnost nadležnog ministra odnosno ravnatelja državne upravne organizacije. Prema njima gradonačelnik Grada Zagreba ima ovlasti predstojnika ureda državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave. U slučaju kad Vlada Republike Hrvatske na temelju zakona imenuje povjerenika u Gradu Zagrebu, pročelnici tih tijela odgovaraju povjereniku.

Na dan 31. prosinca 2005. Grad Zagreb zapošljavao je 2.559 službenika i namještenika. Od toga je bilo 2.100 službenika i 459 namještenika. U četiri upravna tijela koja obavljaju isključivo poslove državne uprave bilo je zaposleno 612 službenika i 213 namještenika. Ukupno na ta četiri upravna tijela otpada 29,14% službenika i 46,41% namještenika Grada Zagreba.

U Gradu Zagrebu je dakle zajedno s obavljanjem poslova iz samoupravnog djelokruga integrirano i obavljanje jednog dijela poslova državne uprave, zbog čega je i broj službenika u Gradu Zagrebu višestruko veći od broja službenika u bilo kojoj drugoj jedinici lokalne ili područne (regionalne) samouprave. Od ukupnog broja lokalnih službenika na Grad Zagreb otpada preko 20%. Upravna tijela Grada Zagreba uglavnom su velika, po broju radnih mjesta i stupnju njihove diferencijacije i specijalizacije usporediva s tijelima državne uprave. S druge strane, ona su po tim istim kriterijima teško usporediva s upravnim tijelima u drugim jedinicama lokalne ili područne (regionalne) samouprave. Obavljanje poslova iz samoupravnog i prenesenog djelokruga prilično je nerazmrsivo povezano u različitim upravnim tijelima Grada Zagreba, a unutar njih na pojedinim radnim mjestima.

Sve to opravdava takvo regulativno rješenje koje je posebno i različito kako od onoga za državne službenike, tako i od onog za lokalne službenike. Smatramo da bi ga bilo najprimjenije ugraditi u Zakon o Gradu Zagrebu, dopunom toga zakona. Alternativno i podredno, mogla bi se regulacija pravnog statusa službenika Grada Zagreba ugraditi u zakon o lokalnim službenicima. Ta bi regulacija trebala kombinirati klasifikacijski sustav za državne službenike, a platni sustav za lokalne službenike.

Prijedlog temelja klasifikacijskog sustava s okvirnim rasponom koeficijenata za plaće službenika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prikazan je u tablici 1.

Tablica 1. *Temelji klasifikacije i okvirni raspon koeficijenata za plaće službenika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*

Klasa	Radno mjesto	Stručna sprema (minimalna)	Raspon koeficijenata	Drugi uvjeti
I.	Pročelnik upravnog odjela, tajnik vijeća, tajnik skupštine, tajnik poglavarstva, tajnik grada/općine, čelnik drugog upravnog tijela	Magisterij struke, stručni specijalist (za tajnike: pravna ili upravna struka)	2,50–3,15	5 godina staža u struci nakon položenog stručnog ispita
II.	Vodeća radna mjesta (načelnik odjela, voditelj odsjeka ili druga vodeća mjesta)	Magisterij struke, stručni specijalist, stručni prvostupnik javne uprave ili druge prikladne struke	2,00–2,50	3 godine staža u struci nakon položenog stručnog ispita
III.	Viši savjetnik u jedinici lokalne ili područne (regionalne) samouprave	Magisterij struke, stručni specijalist, stručni prvostupnik javne uprave ili druge prikladne struke	1,85–2,25	3 godine staža u struci nakon položenog stručnog ispita
IV.	Savjetnik u jedinici lokalne ili područne (regionalne) samouprave	Magisterij struke, stručni specijalist, stručni prvostupnik javne uprave ili druge prikladne struke, stručni pristupnik	1,40–1,95	1 godina staža u struci nakon položenog stručnog ispita
V.	Upravni suradnik	Stručni prvostupnik javne uprave ili druge prikladne struke, stručni pristupnik, SSS	1,20–1,65	Položen stručni ispit
VI.	Referent	SSS	1,00–1,25	Položen stručni ispit

Budući da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave zapošljavaju vrlo različit broj službenika te da je, sukladno tome, stupanj diferencijacije i specijalizacije radnih mjesta u različitim jedinicama vrlo različit, smatramo da je zakonom o lokalnim službenicima moguće odrediti samo temelje klasifikacije radnih mjesta te stručnih i drugih uvjeta za zapošljavanje na tim radnim mjestima.

Na tom temelju svaka će jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave svojim općim aktima utvrditi nazive radnih mjesta, klase u koje pripadaju, kao i precizne stručne i druge uvjete za zapošljavanje na tim radnim mjestima (npr. iskustvo, rad u struci, posebne vještine, itd.). To ne isključuje mogućnost zakonodavca da za pojedine poslove zakonom uvede obvezu zapošljavanja određenih struka (npr. za vođenje upravnih postupaka – magistri prava ili prvostupnici javne uprave, i slično).

Suprotno rješenje, prema kojem bi svaki detalj klasifikacije radnih mjesta u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave trebala odrediti središnja država svojim propisima, držimo ne samo suprotnim temeljnim načelima autonomije tih jedinica nego i tehnički nemogućim.

U tablici 1. preporučeni su minimalni stručni uvjeti sukladno novoj kvalifikacijskoj strukturi uvedenoj tijekom tzv. Bolonjske reforme visokog obrazovanja. Vrijedi napomenuti da su Rektorski zbor i Vijeće veleučilišta i visokih škola utvrdili sljedeće popise akademskih naziva i akademskih stupnjeva te stručnih naziva:

- Popis akademskih naziva i akademskih stupnjeva te njihovih kratica,
- Popis stručnih naziva i njihovih kratica,
- Popis odgovarajućih stručnih naziva i njihovih kratica s kojima se izjednačava stručni naziv stečen završetkom stručnog dodiplomskog studija u trajanju kraćem od tri godine.

Sva tri popisa objavljena su u NN 45/08. U ostalim pitanjima i za profile koji nisu spomenuti u tim popisima važe

odredbe Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (NN 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 46/07) te Zakona o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju (NN 107/07).

Novi kvalifikacijski sustav uključuje razlikovanje sveučilišnih i stručnih studija, pri čemu je temeljna struktura tih studija, u pravilu, sljedeća:

A) Sveučilišni studiji

- trogodišnji preddiplomski studij – sveučilišni prvostupnik/prvostupnica struke
- daljnji dvogodišnji diplomski studij – magistar/magistra struke
- daljnji jednogodišnji, jednoipolgodišnji ili dvogodišnji sveučilišni specijalistički studij – sveučilišni specijalist/specijalistica struke; ili
- trogodišnji doktorski studij nakon diplomskog studija – doktor/doktorica znanosti određenog polja znanosti

B) Stručni studiji

- dvogodišnji ili dvoipolgodišnji stručni studij – stručni pristupnik/pristupnica struke
- trogodišnji stručni studij (eventualno troipolgodišnji ili četverogodišnji) – stručni prvostupnik/prvostupnica struke
- stručni specijalistički studij (u trajanju od jedne, jedne i pol ili dvije godine) – stručni specijalist/specijalistica struke.

Smatramo da među drugim uvjetima treba inzistirati na polaganju stručnih ispita (različitih od struke do struke), dok ostaje otvoreno pitanje državnog stručnog ispita, barem onakvog kakav je sada predviđen za državne službenike. Smatramo da je potrebnije i svrsishodnije predvidjeti ulazni ispit, bar za neke kategorije najmlađih službenika odnosno službenika početnika. Državni stručni ispit prilagođen je državnim službenicima te ne odgovara zahtjevima i očekivanjima u odnosu

na službenike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Zakonom bi trebalo propisati samo minimalne zahtjeve u pogledu dužine radnog staža nakon položenog stručnog ispita, kako bi te uvjete svojim općim aktima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrdile prema svojim okolnostima. Opća je preporuka da se omogući što brže napredovanje do najviših mjesta mlađih, bolje i prikladnije obrazovanih kadrova.

Raspon koeficijenata (od 1 do 3,15) primjereni je raspon imaju li se u vidu uobičajeni odnosi u javnim upravama drugih zemalja, ali i Hrvatske. Za svaku klasu radnih mjesta određen je njezin raspon koeficijenata kako bi se osigurala nužna fleksibilnost i prilagodljivost okolnostima pojedinih jedinica.

Naravno, sama klasifikacija ne znači da svaka jedinica mora imati službenike zastupljene u svim klasama, da u svakoj klasi smije imati samo jednog (ili neki drugi unaprijed određeni broj) službenika, ili štogod slično. Svaka jedinica utvrđuje broj radnih mjesta službenika primjereno svojim okolnostima, gospodarskim mogućnostima i razvojnim ciljevima.

3. Prijedlog načina određivanja osnovice za plaće

Predlaže se da se plaće lokalnih službenika određuju kao umnožak koeficijenata radnih mjesta i osnovice koju će odrediti same jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Tako utvrđenoj temeljnoj plaći mogu se dodavati dodaci (za staž, za posebne-iznadprosječne rezultate, za uspješnost u poslu, itd.) prema odluci same jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave i/ili prema kolektivnim ugovorima.

Temelj određivanja osnovice za plaće trebala bi biti gospodarska snaga i uspješnost jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave. Predlaže se da u određivanju osnovice za plaće sudjeluju same jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, tako da unutar okvira utvrđenih zakonom

same autonomno određuju osnovicu, bilo odlukama svojih tijela, bilo putem kolektivnog pregovaranja... odnosno na temelju kolektivnih ugovora sklopljenih sa sindikatima. Time će se osigurati visoka razina autonomije, poštovanje uloge sindikata lokalnih službenika i Ustavom utvrđene odgovornosti države za stanje na čitavom državnom području.

S obzirom na raspoložive službene podatke, za utvrđivanje okvira za određivanje osnovice predlaže se koristiti bruto društveni proizvod iskazan po jedinicama područne (regionalne) samouprave – županijama te udio vlastitih (izvornih) prihoda u ukupnim приходima jedinica lokalne samouprave – gradova i općina. Tako bi se okvir za određivanje osnovice regulirao kao kombinacija određene gospodarske veličine i faktora² kojim se utvrđuje gornji mogući iznos osnovice.

Društveni bruto proizvod široko je prihvaćen i korišten pokazatelj gospodarske snage. U kontekstu određivanja plaća njegovo će korištenje omogućiti da platni sustav u lokalnim jedinicama barem u temeljima slijedi stanje u lokalnom gospodarstvu. Na taj će se način postići platni sustav za lokalne službenike koji neće biti diskriminirajući u odnosu prema gospodarstvu. Ujedno se time ističe važnost gospodarskog (regionalnog) razvoja kao temeljnog zadatka županija.

S obzirom na to da se podaci o društvenom bruto proizvodu ne iskazuju po jedinicama lokalne samouprave što bi mogao biti jedinstven pokazatelj gospodarske snage i uspješnosti tih jedinica,³ predlaže se da se gospodarska snaga utvrđuje različito za županije odnosno općine i gradove, i to:

² Tim se faktorom određuje stupanj zadovoljstva lokalnih političkih tijela, a time posredno i građana, djelovanjem i rezultatima lokalnih službenika. Vrijedilo bi uvesti i ankete građana kojima bi se mjerilo to zadovoljstvo, a lokalna bi predstavnička tijela trebala obvezati da prilikom određivanja faktora uzmu u obzir i rezultate takvih anketa.

³ BDP za male lokalne jedinice ne bi mogao odraziti njihovo stvarno gospodarsko stanje, jer usprkos tome što na njihovom području možda živi dosta radno aktivnog i zaposlenog stanovništva, nema većih gospodarskih subjekata.

1. za županije – kao društveni bruto proizvod – zadnji službeno objavljeni iznos, s tim da bi svaka županija mogla odrediti osnovicu za plaće do 1,2 prosječnog mjesečnog društvenog bruto proizvoda po stanovniku,
2. za gradove i općine – kao prosječni mjesečni društveni bruto proizvod po stanovniku županije na području koje se jedinica lokalne samouprave nalazi množen *faktorom* koji ovisi o trogodišnjem prosjeku udjela vlastitih prihoda grada/općine u ukupnim proračunskim prihodima te iste jedinice lokalne samouprave.

Udio vlastitih prihoda u ukupnim proračunskim prihodima:

	<i>Faktor</i>	
	Varijanta I.	Varijanta II.
– do 30%	do 1,00	do 0,80
– do 50%	do 1,50	do 1,15
– do 70%	do 1,85	do 1,45
– do 90%	do 2,20	do 1,70
– do 100%	do 2,50	do 1,95

Pritom treba napomenuti da posljednji službeni podaci (za jednu godinu, ne trogodišnji prosjek) pokazuju da u prvu od tih skupina (pokrivanje ukupnih prihoda vlastitim prihodima do 30%) pripada 41 jedinica, u drugu (do 50%) 129 jedinica, u treću (do 70%) 124 jedinice, u četvrtu (do 90%) 131 jedinica te u petu (do 100%) 135 jedinica lokalne samouprave.

Korištenjem pokazatelja – udjela vlastitih prihoda u ukupnim proračunskim prihodima potiče se jedinice lokalne samouprave na veću odgovornost u prikupljanju vlastitih prihoda, usmjeruje ih se na pokretanje lokalnog gospodarskog razvoja, smanjuje sklonost zaduživanju, i slično. Središnja država, pak, u jedinicama u kojima značajno sudjeluje u osiguravanju njihovih prihoda ima mogućnost veće kontrole sredstava za plaće lokalnim službenicima.

Pokazatelj se računa kao trogodišnji prosjek, čime se izbjegava utjecaj godišnjih fluktuacija i osiguravaju podaci prikladniji stvarnom stanju.

Predlažu se dvije ljestvice faktora, pri čemu računalna simulacija pokazuje da nijedna od njih ne djeluje restriktivno na plaće službenika. Naime, usporedbom tih okvira i postojećih plaća vidi se da je ogromna većina jedinica lokalne samouprave koje su odgovorile na anketu projektnog tima i sada vrlo odgovorna u određivanju plaća svojih službenika i trošenju sredstava za plaće.

Uvođenje sustava određivanjem gornje moguće granice osnovice osigurava središnjoj vlasti nov regulativni mehanizam, a ne škodi lokalnoj autonomiji.

Nijedna lokalna ili područna (regionalna) samoupravna jedinica nema obvezu, a ni pravo određivati maksimalne osnovice samo zato što je to načelno dopušteno budućom zakonskom regulacijom. Određivanje gornje granice ima cilj samo onemogućivanje rasta osnovice i plaća preko svake razumne granice, što je prema postojećoj pravnoj regulaciji moguće, budući da nema nikakve gornje granice plaća lokalnih službenika.

Kolika će biti osnovica u pojedinoj jedinici, odredit će njezina vlastita tijela, uz punu vlastitu odgovornost, vodeći računa o gospodarskoj snazi, razvojnim ciljevima i drugim relevantnim lokalnim okolnostima, uključujući rezultate kolektivnog pregovaranja i eventualne propise o minimalnoj plaći.

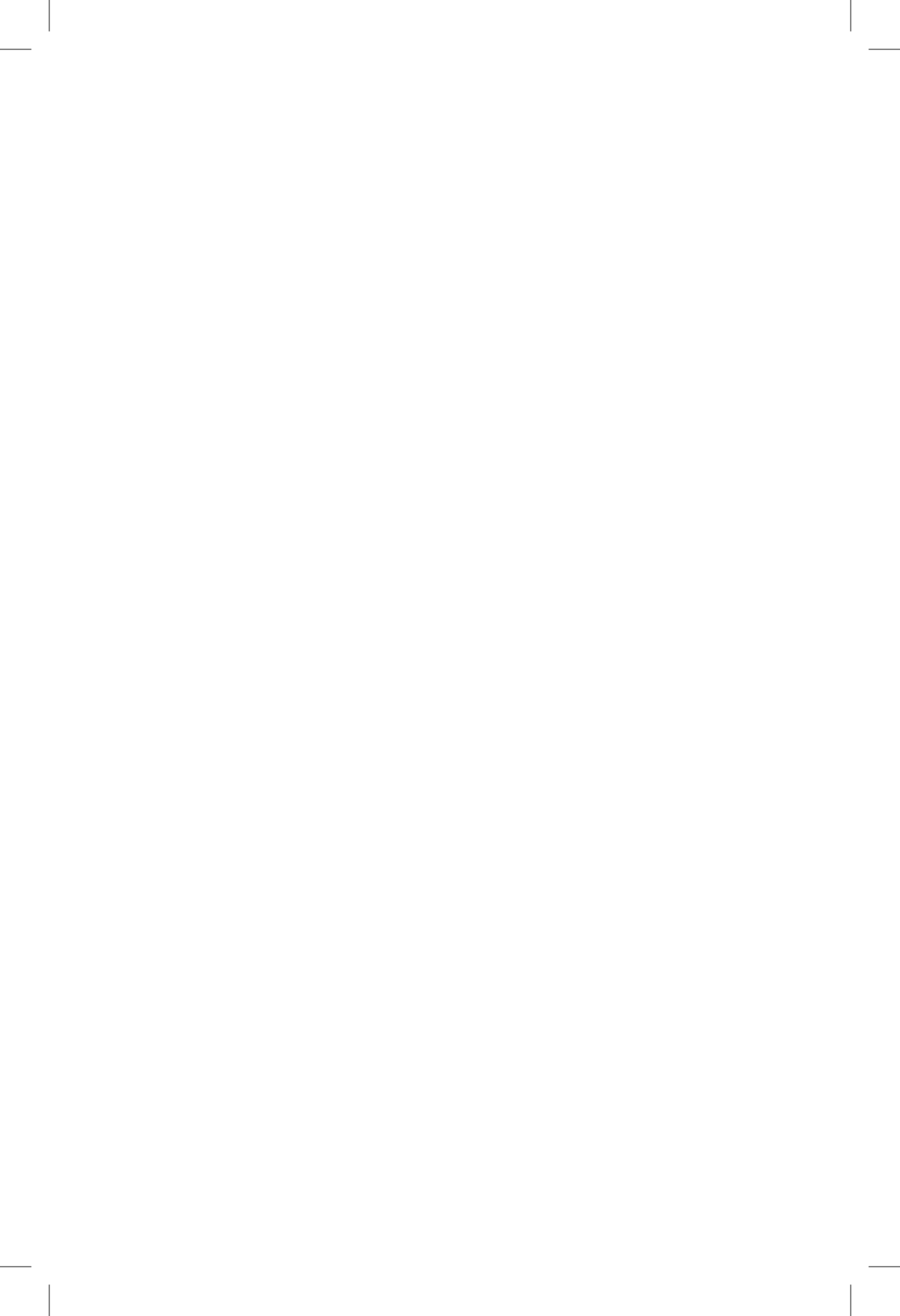
Da bi se osiguralo odgovorno određivanje osnovice, predlaže se regulirati da svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prilikom određivanja osnovice uzima u obzir gore navedene okolnosti, kao i rezultate ankete građana kojoj je svrha utvrđivanje zadovoljstva građana javnim uslugama grada, općine odnosno županije. Tome bi trebalo dodati određeni mehanizam praćenja plaća lokalnih službenika od Ministarstva financija, zakonsku obvezu dostavljanja podataka o načinu određivanja i iznosima lokalnih plaća tom ministarstvu, kao i mehanizam upozoravanja na neprimjereno određivanje osnovica za plaće lokalnih službenika.

4. Literatura

Horváth, Tamás, Gábor Péteri (2003) Regulation and Competition in Local Utilities Sector in Central and Eastern Europe. U: Tamás Horváth, Gábor Péteri (eds.) Navigation to the Market: Regulation and Competition in Local Utilities in Central and Eastern Europe. Budapest: OSI/LGI

Ivanišević, Stjepan (1987) Izvršni sloj u lokalnoj upravi. Zagreb: Pravni fakultet i RO Zagreb

Koprić, Ivan, Gordana Marčetić, Helena Masarić, Dragan Medvedović (2001) Temeljni prijedlozi u povodu nove regulacije statusa lokalnih službenika u Hrvatskoj. Hrvatska javna uprava 3(2): 283–329.



Oblikovanje naslovnice:
Matija Gorjanec

Računalni slog:
Stjepan Ocvirk

Tisak:
TOP DAN

© Copyright
Institut za javnu upravu
Sva su prava pridržana.
Nije dopušteno umnožavanje u bilo kojem obliku
te stavljanje u promet bez posebnog dopuštenja.

