

# *Načela za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave*

*Ivan Koprić\**

Predlaže se niz načela na kojima bi trebalo izgraditi novu uredbu o unutarnjem ustrojstvu državne uprave u Hrvatskoj. Nov sustav temeljio bi se na fleksibilnijim organizacijskim rješenjima, uz relativno jaku ulogu tijela koje se predlaže osnovati. Riječ je o samostalnom Odboru za racionalizaciju unutarnjeg ustrojstva u državnoj upravi u radu kojeg bi pored vlastitih zaposlenika te predstavnika Središnjeg državnog ureda za upravu i Ministarstva financija sudjelovali i nezavisni stručnjaci iz akademske zajednice. Nova bi uredba trebala sadržavati listu temeljnih standarda dobre organizacije sastavljenu na znanstveno-stručnim osnovama, rezultatima organizacijske teorije i najboljim praktičnim rješenjima iz hrvatske uprave i uprave drugih zemalja.

*Ključne riječi:* organizacijska struktura, državna uprava – Hrvatska, fleksibilna organizacija, Odbor za racionalizaciju unutarnjeg ustrojstva, organizacijska teorija, najbolje organizacijske prakse

---

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

Temeljno načelo<sup>1</sup> koje bi trebala usvojiti nova uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave bilo bi *načelo traženja prikladnog unutarnjeg ustrojstva*, tj. takvog unutarnjeg ustrojstva koje je adekvatno zadacima pojedinog tijela državne uprave. To ujedno znači odustajanje od preciznih kvantitativnih ograničenja za unutarnje organizacijske jedinice.

Drugo načelo jest *načelo racionalizacije unutarnjeg ustrojstva* tijela državne uprave, radi oblikovanja što ekonomičnijih struktura i smanjivanja personalnih troškova državne uprave.

Treće je *načelo harmonizacije temeljnih elemenata unutarnjeg ustrojstva*, kao što su vrste i nazivi unutarnjih organizacijskih jedinica, minimalni zahtjevi u pogledu njihove veličine mjerene brojem užih jedinica ili radnih mjesta, minimalno ujednačenje u pogledu strukturiranja područnih jedinica (vrste, razine, mjesta u kojima se mogu osnivati, i slično), način rukovođenja i nazivi rukovodećih radnih mjesta, i slično.

Četvrto je *načelo nezavisnog ocjenjivanja unutarnjeg ustrojstva i vanjskog savjetovanja pri njegovu oblikovanju*. Središnje mjesto u novom sustavu utvrđivanja unutarnjeg ustrojstva tijela državne uprave trebalo bi igrati posebno tijelo koje bi na stručnim temeljima nezavisno procjenjivalo stručnu utemeljenost i prikladnost predloženog unutarnjeg ustrojstva za svako tijelo državne uprave posebno i davalo preporuke Vladi Republike Hrvatske i čelnicima tijela državne uprave prije nego donesu uredbu o unutarnjem ustrojstvu odnosno pravilnik o unutarnjem redu. To bi tijelo bilo sastavljeno od četiriju vlastitih zaposlenika, po jednog predstavnika Središnjeg državnog ureda za upravu i Ministarstva financija te dva predstavnika akademske zajednice (jednog iz područja prava javne uprave, a drugog iz područja oblikovanja organizacije), a djelovalo bi pod nazivom Odbor za racionalizaciju unutarnjeg ustrojstva u državnoj upravi. Odbor bi djelovao uz administrativnu potporu Središnjeg državnog ureda za upravu, a članove bi imenovala Vlada na prijedlog državnog tajnika Središnjeg državnog ureda za upravu. Pozicija bi mu bila nalik onoj Odbora za državnu službu prema Zakonu o državnim službenicima. Njegovu bi poziciju bilo poželjno regulirati Zakonom o sustavu državne uprave. Četiri vlastita zaposlenika, od kojih bi jedan bio predsjednik Odbora, bila bi imenovana na temelju javnog natječaja uz značajne stručne kvalifikacije u području javne uprave, prava i ekonomije. Na osnovi pregleda prijedloga uredbi o

<sup>1</sup> Preporuke su nastale u okviru projekta *Funkcionalna preispitivanja i pomoć u restrukturiranju tijela državne uprave i njihovih pomoćnih agencija u Hrvatskoj* koji je završen krajem 2008.

unutarnjem ustrojstvu i pravilnika o unutarnjem redu te pregleda stvarnog stanja (uzimajući u obzir i rezultate analize posla prema Zakonu o državnim službenicima iz 2005. i rezultate unutarnje revizije) Odbor bi davao obrazložene i detaljne preporuke. Preporuke bi imale savjetodavni karakter, a njihovo neprihvatanje trebalo bi biti posebno obrazloženo prije donošenja odgovarajućeg akta (uredbe odnosno pravilnika) od nadležnog tijela ili dužnosnika.

Peto je *načelo prethodnog utvrđivanja načela i standarda za oblikovanje unutarnjeg ustrojstva* tijela državne uprave. Odbor za racionalizaciju unutarnjeg ustrojstva u državnoj upravi može osigurati racionalizaciju unutarnjeg ustrojstva samo ako se pridržava temeljnih načela i standarda utvrđenih u uredbi o načelima i standardima dobrog unutarnjeg ustrojstva, kao i znanstveno-stručno verificiranih stručnih pravila oblikovanja organizacijske strukture. Ta bi uredba trebala navesti listu temeljnih standarda dobre organizacije, ali i ostaviti prostora njihovu daljnjem usavršavanju te stručnoj prosudbi članova Odbora.

Šesto je *načelo koordinacije u oblikovanju unutarnjeg ustrojstva*. Radi usklađenog djelovanja i poštovanja standarda potrebno je u svakom tijelu državne uprave koje ima preko 50 predviđenih radnih mjesta osigurati da se barem jedan službenik bavi unutarnjim ustrojem i njegovom racionalizacijom. Putem tih službenika stvorila bi se mreža upravnih službenika za oblikovanje unutarnjeg ustrojstva i njegovu racionalizaciju.

Sedmo je *načelo stalnog stručnog usavršavanja* službenika odgovornih za oblikovanje unutarnjeg ustrojstva i njegovu racionalizaciju. Za sve njih potrebno je osigurati stručno usavršavanje putem Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika Središnjeg državnog ureda za upravu. Svi navedeni službenici prolazili bi stalne tečajeve u trajanju 40 sati barem jednom godišnje, radi stjecanja uvida u noviji razvoj dobrih organizacijskih standarda. U tim bi se tečajevima posebna pažnja trebala posvetiti metodologiji funkcionalnih upravnih pregleda i revizije.

Osmo je *načelo stalnog usavršavanja standarda unutarnjeg ustrojstva*. Odbor bi u roku šest mjeseci od ustanovljenja trebao katalogizirati standarde dobrog unutarnjeg ustrojstva, a onda taj katalog revidirati barem jednom godišnje na temelju stalnog praćenja stanja i razvoja pravila struke.

Deveto je *načelo stalnog praćenja stanja i davanja općih preporuka za unapređenje unutarnjeg ustrojstva* u državnoj upravi. Odbor i službenici za unutarnje ustrojstvo i njegovu racionalizaciju trebaju biti zaduženi i odgovorni za stalno praćenje organizacijskih pitanja i problema te davanje općih preporuka na temelju uočenih problema na razini čitavog sustava državne

uprave. Time bi se osigurao stalan unutarupravni napor radi praćenja stanja i problema općenitije naravi te radi pravodobnog i fleksibilnog odgovora na različita praktična pitanja i probleme unutarnjeg ustrojstva.

Deseto je načelo *fleksibilnijeg unutarnjeg ustrojstva*. Suprotno od krutog pristupa dosadašnjih uredbi o načelima za unutarnje ustrojstvo, novi bi sustav trebao biti znatno fleksibilniji. Dosad se zbog takvog pristupa neke organizacijske mogućnosti smatralo zabranjenima ako nisu bile izrijeком propisane. Uredba bi trebala postulirati mogućnost uvođenja i takvih organizacijskih rješenja koja nisu unaprijed izrijeком propisana, ali nisu ni zabranjena. Time bi pojedina tijela mogla primjerenije i fleksibilnije reagirati na promijenjene okolnosti, naravno opet uz postupak i uz poštovanje dobrih organizacijskih standarda kako je već opisano.

Jedanaesto bi načelo bilo *načelo jačanja upravljačkog kapaciteta čelnika tijela*. Tako bi npr. kabineti čelnika tijela državne uprave trebali biti jedinice koje će obavljati ne samo protokolarne poslove, poslove odnosa s javnošću i slične stručne i administrativne poslove nego i sve druge poslove kojima je svrha jačanje koordinacije i upravljačkog kapaciteta čelnika tijela (npr. poslovi financijskog planiranja, briga za europske aspekte poslova i harmonizaciju s europskom pravnom stečevinom, i slično).

Dvanaesto bi načelo trebalo biti *načelo jačanja kolegijalnih oblika vođenja* u tijelima državne uprave, pored postojećeg prevladavajuće monokratskog oblika vodstva, i paralelno s jačanjem upravljačkog kapaciteta čelnika tijela. Dosad je postojala mogućnost osnivanja stručnih kolegija, no ne i kolegija kao oblika vođenja organizacije, premda je to u nekim vrstama tijela možda primjereniji oblik (npr. u nekim državnim upravnim organizacijama, itd.). Također, stručni bi kolegiji trebali postati obvezatan oblik s kompetencijama određenima, u glavnim crtama, već samom uredbom.

U uredbi ubuduće ne bi trebalo regulirati pitanja kao što su planiranje (godišnji plan rada), raspored radnog vremena, uredovni dani, i slično, jer ta pitanja ne spadaju u unutarnje ustrojstvo, nego uređuju način rada tijela državne uprave.

## THE PRINCIPLES OF INTERNAL ORGANIZATIONAL STRUCTURE IN THE CROATIAN STATE ADMINISTRATION

### *Summary*

*A set of principles for the new decree on internal organisational structure in the state administration of the Republic of Croatia is proposed. The new system should be ground on more flexible organisational solutions, with relatively strong role of one new body. The proposed body should be the Committee for the Rationalisation of Internal Structure in the State Administration, with its own experts, representatives of the Central State Office for Administration and the Ministry of Finance, and independent scientists. The new decree should contain a list of main standards of good organisation, designed on scientific and professional basis, organisational theory results, as well as best Croatian and comparative organisation practices.*

*Key words: organisational structure, state administration – Croatia, flexible organisation, Committee for the Rationalisation of Internal Structure in the State Administration, organisational theory, best organisation practices*