

## *Informacija o međunarodnim projektima Središnjeg državnog ureda za upravu u procesu reforme hrvatske državne uprave*

*Zoran Pičuljan\**

### I. Uvodna napomena

U postupku pridruživanja Europskoj uniji pred Republiku Hrvatsku postavljaju se brojne zadaće vezane uz modernizaciju državne i cjelokupne javne uprave. One su utvrđene strateškim dokumentima – Nacionalnim programom Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji 2006. (NPPU–2006) te Pretpristupnim ekonomskim programom (PEP 2006–2008), no isto tako i preuzetim međunarodnim obvezama.<sup>1</sup>

Obveze utvrđene strateškim dokumentima i realizacija međunarodnih projekata određuju i djelovanje Središnjeg državnog ureda za upravu (SDUU), državnog tijela u nadležnosti kojeg su koordinacija i provedba najvećeg dijela aktivnosti vezanih uz reformu upravnog sustava. Na temelju preporuka i prijedloga te rasprava s konzultantima, SDUU provodi ili koordinira provođenje pravnih i drugih mjera modernizacije u sustavu hrvatske državne uprave.

---

\* Mr. sc. Zoran Pičuljan, zamjenik državnog tajnika Središnjeg državnog ureda za upravu

<sup>1</sup> Kao važni mogu se izdvojiti PAL – program Svjetske banke; CARDS programi Europske unije; Program pretpristupne pomoći Kraljevine Danske te Program zaklade SIDA administriran preko Svjetske banke. Program danske bilateralne pomoći neće biti prikazan u ovoj informaciji.

Hrvatska je javnost relativno slabo upoznata sa sadržajem projekata koji se provode u procesu reforme državne uprave te s dinamikom njihove realizacije. Stoga ćemo u nastavku ukratko prikazati neke od projekata te s njima povezane aktivnosti SDUU.

## II. Međunarodni projekti

*Reforma javne uprave: Potpora reformi državne službe, CARDS 2001.*

1. Prvi projekt, kojim je *de facto* iniciran proces modernizacije hrvatske državne uprave, započeo je 25. studenoga 2003., a okončan je 25. prosinca 2004. Inozemni konzultant u projektu bio je *Britisch Council*, koji je nastupio kao voditelj konzorcija u sastavu kojeg su bili i *ICON* (SR Njemačka) te *IPA* (Republika Irska). Vrijednost projekta iznosila je 1,5 milijuna eura.

2. Glavne komponente tog projekta bile su reforma zakonodavstva, funkcionalni pregled upravljanja u državnoj službi te uspostavljanje sustava stručnog usavršavanja u državnoj upravi.

3. Ocijenjeno je da za uspješnu provedbu reforme hrvatske državne uprave potrebno ostvariti sljedeće temeljne pretpostavke:

- modernizirati pravni okvir i funkcioniranje državne uprave u svrhu potpore implementaciji programa reforme državne uprave,
- ojačati institucionalne i organizacijske sposobnosti vezane uz funkcioniranje i upravljanje sustavom državne službe,
- razviti horizontalne programe stručnog usavršavanja državnih službenika, uključujući stručno usavršavanje potrebno za preuzimanje obveza državne uprave u procesu približavanja Europskoj uniji.

4. Kroz provedbu projekta očekivali su se sljedeći rezultati:

- modernizirani pravni propisi koji se odnose na funkcioniranje državne uprave, uključujući primarne i sekundarne propise (zakone i podzakonske propise),
- poboljšana provedba postojećih i novih pravnih propisa koji reguliraju djelovanje državne uprave, uključujući jasnije me-

tode upravljanja njezinim radom poput postupka primanja u službu, razvoja karijere, napredovanja i plaća,

- poboljšano vertikalno upravljanje ljudskim resursima u tijelima državne uprave,
- poboljšano upravljanje na središnjoj razini te horizontalna koordinacija u svrhu učinkovitog upravljanja u državnoj upravi,
- poboljšana mrežna povezanost i komunikacije među personalnim odjelima u sastavu tijela državne uprave i SDUU,
- donošenje Strategije stručnog usavršavanja u državnoj službi od Vlade RH,
- ojačani i razvijeni programi stručnog usavršavanja za razne kategorije državnih službenika,
- poboljšane stručne kvalifikacije i vještine temeljne skupine državnih službenika.

5. U okviru projekta konzultant Mark Pindar u studenom 2004. izradio je vrlo iscrpno izvješće *Organiziranje upravljanja ljudskim resursima i razvoja sposobnosti osoblja u hrvatskoj državnoj službi*.<sup>2</sup> U njemu su, pored analize trenutačne situacije, dane i preporuke: a) SDUU-u za organiziranje odjela za planiranje i upravljanje ljudskim resursima, odjela za razvoj ljudskih resursa i Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika, te b) ministarstvima poljoprivrede, gospodarstva, europskih integracija i financija o ulozi i svrsi kadrovskih odjela te njihova ustroja i profila osoblja u njima.

6. U listopadu 2004. Vlada RH donijela je Strategiju stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika. Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika započeo je edukaciju državnih službenika u području razvoja i upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi (dio državnih službenika stekao je licenciju instruktora). U prosincu 2004. u Hrvatskom saboru okončano je prvo čitanje Zakona o državnim službenicima (ZDS).

7. Zbog relativno kasnog početka projekta CARDS 2001 i kratkoće njegova trajanja svi očekivani rezultati nisu polučeni. Stoga je među-

---

<sup>2</sup> To izvješće, kao i sva dalje citirana, nalazi se u dokumentaciji SDUU. Neka od njih uskoro bi trebala biti objavljena i na web stranici Ureda.

vrijeme do započinjanja novog projekta CARDS premošćeno *Bridging* projektom koji je financirala Vlada Ujedinjenog Kraljevstva. Najvažniji rezultat proizašao iz preporuka projekta CARDS 2001 (i projekta *Pre-mošćivanja*) ostvaren je usvajanjem novog ZDS-a u Hrvatskom saboru 2. srpnja 2005.<sup>3</sup> Njime su stvorene pravne pretpostavke za kvalitetniji položaj državnih službenika, profesionalni razvoj njihove karijere, ali i za stvaranje mehanizama koji će omogućiti sustavno upravljanje radom državnih službenika u cjelini.

### *Podrška provedbi programa reforme državne službe, CARDS 2003.*

1. Projekt je započeo 23. siječnja 2006. i trajat će dvije godine. Inozemni konzultant je *British Council*, voditelj konzorcija koji čine i *Eurecna* (Italija), *ICON* (Njemačka) te *Helm* (Sjeverna Irska). Predviđena sredstva iznose 2 milijuna eura (1.700.000 za usluge i 300.000 za opremu).

2. Projekt je usmjeren: a) jačanju institucionalnih i administrativnih kapaciteta za upravljanje ljudskim resursima u cijeloj državnoj upravi, b) unapređenju pravnog okvira i primjene upravnog postupka.

3. Razvoj upravljanja ljudskim resursima kao prva komponenta projekta obuhvaća:

- nastavak rada na podzakonskoj regulativi (riječ je o čak trinaest propisa i akata kojih je obveza donošenja određena novim ZDS)<sup>4</sup> te na izradi priručnika koji će olakšati njihovu provedbu,

<sup>3</sup> Narodne novine br. 92/05 od 27. srpnja 2005.; stupio na snagu 1. siječnja 2006.

<sup>4</sup> Uredba kojom se uređuje mogućnost rada na izdvojenim mjestima i rada s nepunim radnim vremenom; etički kodeks kojim se uređuju pravila ponašanja državnih službenika; uredba kojom se propisuje postupak i način polaganja te program državnog stručnog ispita; uredba kojom se detaljno razrađuju mjesta unutar svake kategorije određene klasifikacijom radnih mjesta državnih službenika; uredba kojom se uređuje upućivanje državnog službenika na rad izvan državne službe; uredba kojom se uređuju način i uvjeti napredovanja; uredba kojom se uređuju oblici, način i uvjeti izobrazbe državnih službenika; uredba o klasifikaciji radnih mjesta i plaćama namještenika; uredba kojom se uređuje sadržaj i način vođenja osobnih očevidnika i središnjeg popisa državnih službenika i namještenika; pravilnik kojim se uređuju jedinstveni standardi i mjerila za određivanje naziva i opisa radnih mjesta u državnoj službi; pravilnik kojim se propisuje sadržaj posebnog izvješća o ocjeni rada i učinkovitosti državnih službenika. Uredbu o raspisivanju i provedbi javnog natječaja i internog oglasa i Uredbu o ustrojstvu i načinu rada Odbora za državnu službu donijela je Vlada RH, a objavljene su u NN br. 8/06 od 18. siječnja 2006.

- jačanje unutarnje organizacije SDUU radi provedbe odredbi novog ZDS-a (kroz razne mjere jačanja kapaciteta poput stručnih savjeta i usavršavanja na radnom mjestu),
- osiguranje pomoći SDUU-u i ministarstvima pri uspostavi jedinica (odjela) za upravljanje ljudskim resursima, koji će biti u potpunosti djelotvorni i koji će moći provoditi odredbe ZDS-a,
- sveobuhvatan program stručnog usavršavanja (uključujući usavršavanje instruktora, usavršavanje na radnom mjestu, mentorstvo, seminare i studijska putovanja) za službenike SDUU i ministarstava koji se bave ljudskim resursima, kako bi usvojili moderne tehnike upravljanja ljudskim resursima, te
- prilagodbu središnjeg očevidnika državnih službenika u skladu s novim Zakonom (tehnička specifikacija već je izrađena, a *software* bi se mogao instalirati tijekom lipnja ili srpnja 2006.).

4. Druga komponenta projekta vezana je uz unapređenje upravnog postupka te obuhvaća:

- izradu prijedloga nacrtu novog zakona o upravnom postupku (ZUP) ili prijedloga izmjena i dopuna važećeg ZUP-a,
- izradu nacrtu podzakonskih propisa za provedbu ZUP-a, te
- stručne savjete i izradu priručnika za primjenu novog/izmijenjenog ZUP-a.

Tijekom 2005. SIGMA je izradila izvješće o rješenjima hrvatskog ZUP-a (autori Anke Freiberg i dr. Ortlieb Fliedner). Ocjene i preporuke raspravljane su sa stručnjacima SDUU u studenome 2005. Domaći konzultant dr. sc. Boris Ljubanović (Pravni fakultet u Osijeku) izradio je u siječnju 2006. izvješće o (brojnim) posebnim upravnim postupcima.

*Programski zajam za prilagodbu (PAL) Svjetske banke 2006.–2008.*

1. Projekt pod okriljem Svjetske banke trebao bi vrlo skoro započeti. Trenutačno su u završnoj fazi pregovori sa zakladom SIDA koja bi financijski pomogla njegovu realizaciju.

2. Projekt se sastoji od triju komponenti. To su:

- reforma nagrađivanja u javnom sektoru,<sup>5</sup>
- funkcionalna analiza tijela državne uprave,
- analiza socijalnog učinka zakona i propisa.<sup>6</sup>

3. U suradnji sa SDUU realizirao bi se dio prve komponente koji se odnosi na sustav plaća u državnoj službi te koordinirala izvedba funkcionalne analize u tijelima državne uprave. Prvi bi dio projekta trebao biti okončan u lipnju 2006., a drugi tijekom 2007.

4. Najvažniji očekivani rezultat tog dijela projekta je potpora izradi nacрта zakona o plaćama u državnoj službi. Tim će se zakonom utvrditi načela određivanja plaća zasnovanih na klasifikaciji radnih mjesta (utvrđenoj uredbom Vlade Republike Hrvatske na temelju ZDS-a) i platnih ljestvica u državnoj službi. Zakonom će se osigurati vrednovanje poslova te utvrditi platne ljestvice, plan ocjene učinka i mehanizme financiranja za plaće u državnoj upravi.

5. Kao osnova za realizaciju prve komponente poslužilo bi i izvješće *Državna služba u Hrvatskoj: pregled sadašnjeg sustava plaća i naknada*, koje su u svibnju 2005. izradili međunarodni konzultanti David Richards (Bannock Consulting, UK), Hugh Grant (HELM –HTSPE, UK) te domaći konzultanti mr. sc. Gordana Marčetić (Pravni fakultet u Zagrebu) i Dalibor Georgievski.

Preporuke tog izvješća u svezi s reformom plaća i s njima povezanog sustava gradiranja u državnoj službi uključuju:

- nov, jedinstven ustroj poslova od deset stupnjeva koji će obuhvaćati sva radna mjesta i položaje u državnoj službi do razine načelnika odjela<sup>7</sup> (razina položaja podignuta je nakon izrade tog izvješća u rješenjima ZDS-a na pomoćnike ministra i s njima izjednačene kategorije dužnosnika koji prelaze u kategoriju službenika),

<sup>5</sup> Ocjenu sustava plaća i naknada u javnoj službi te izradu novog zakona o plaćama u javnoj službi međunarodni bi konzultanti realizirali u suradnji s Ministarstvom gospodarstva, rada i poduzetništva.

<sup>6</sup> Nositelj te komponente s hrvatske je strane Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi.

<sup>7</sup> Razina položaja podignuta je (nakon predaje tog izvještaja) ZDS-om na pomoćnike ministra, tajnike ministarstva i brojne kategorije dužnosnika iznad položaja načelnika. Te kategorije dužnosnika tako prelaze u kategoriju rukovodećih državnih službenika (rješenje u prilog depolitizaciji u sustavu državne uprave).

- jedinstveni plan vrednovanja poslova s pet faktora,<sup>8</sup>
- platne ljestvice s 13 ili 14 razreda koje se preklapaju za svaki stupanj posla. One bi se izvele iz zajedničke osnovice plaće,
- zajednički izvor financiranja za troškove povećanja plaća i nagrade za učinak,
- plan ocjene učinka kojim bi se osiguralo ocjenjivanje prema novoj ljestvici s pet razina.

Cilj koji se želi postići novim propisom je ustanovljivanje integriranog pristupa plaćama i klasifikaciji poslova u državnoj upravi (bez neopravdanih iskakanja iz sustava u bilo kojem njegovu dijelu, što je sadašnja praksa) te izravnije priznavanju stvarnog učinka svakog pojedinog državnog službenika.

6. Vlada RH na sjednici 9. veljače 2006. osnovala je povjerenstvo sastavljano od stručnjaka iz državne uprave i predstavnika sindikata za izradu novog zakona o plaćama u državnoj upravi. Rok za izradu zakona je lipanj 2006.

7. Druga, vrlo značajna komponenta projekta odnosi se na funkcionalni pregled tijela državne uprave. Funkcionalne su analize jedno od bitnih sredstava za preusmjerivanje funkcija u državi i za optimizaciju poslovnih procesa unutar organizacija.

8. Tijekom 2005. u Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi, u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva te u dva (od ukupno 20) ureda državne uprave u županijama (u Međimurskoj i u Istarskoj županiji) provedena je analiza prema metodologiji za funkcionalne analize koju je razvio međunarodni konzultant u okviru projekta financiranog od Svjetske banke (PAL 2). U lipnju 2005. konzultanti u projektu *Savjetodavne usluge za funkcionalna preispitivanja i provedbu pilot projekta u Hrvatskoj* Michal Ben-Gera, Vladimir Buratović, prof. dr. sc. Ivan Koprić, Marko Kovačić, dr. sc. Boris Ljubanović, Stuart Palmer, Mario Polić i dr. sc. Sanja Tišma podnijeli su završni izvještaj SDUU-u.

9. SDUU će nastaviti provedbu funkcionalne analize u 10 središnjih tijela državne uprave i u pet ureda državne uprave u županijama. Tijela

<sup>8</sup> Uređeni su odredbom članka 74. stavka 1. ZDS.

državne uprave u kojima će se provoditi funkcionalna analiza odredit će Vlada. Tim stručnjaka SDUU usko će surađivati s timovima za funkcionalnu analizu u svakoj od tih institucija. Prvih deset središnjih tijela državne uprave bit će podijeljeno u dvije skupine od po pet, a poslije njih će uslijediti skupina od pet ureda državne uprave u županijama. Očekuje se da će provođenje analize u svakoj skupini potrajati oko tri do četiri mjeseca.

10. Preporuke dobivene iz tih analiza poslužit će kao osnova za izradu programa racionalizacije koji bi trebao uključivati:

- promjene organizacijskih struktura radi usklađivanja s poslovnim procesima,
- ukidanje nepotrebnih radnih mjesta,
- preraspodjelu postojećeg osoblja, ponovno osposobljavanje ili zbrinjavanje dijela osoblja,
- procjenu učinka racionalizacije na troškove i proračun.

11. Promjene u organizacijskim strukturama i raspoređivanju osoblja koje treba provesti u cijeloj državnoj upravi odrazit će se u izmjenama i dopunama Uredbe o načelima za unutarne ustrojstvo tijela državne uprave te u uredbama o unutarnjem ustrojstvu svakog državnog tijela kao i u pravilnicima koji uključuju sistematizaciju radnih mjesta u tim tijelima državne uprave.

### *Jačanje kapaciteta za administrativnu decentralizaciju, CARDS 2003.*

1. Reforma državne uprave usko je povezana s potrebom decentralizacije dijela njezinih funkcija na razinu lokalne samouprave. Vlada je u prosincu 2004. usvojila Program decentralizacije 2004–2007. te osnovala Povjerenstvo za decentralizaciju. Povjerenstvom predsjedava državni tajnik SDUU. Time je SDUU-u pored vodeće uloge u procesu modernizacije državne uprave dana i značajna uloga u komplementarnom procesu decentralizacije (prvenstveno u područjima obrazovanja, zdravstva, socijalne skrbi, zaštite okoliša i poljoprivrede) na lokalne i regionalne zajednice.

2. Europska je unija odlučila podržati Program decentralizacije kroz projekt CARDS 2003 – *Jačanje kapaciteta za administrativnu decentrali-*

zaciju. Projekt bi trajao od 2006. do konca 2007., a planirana financijska sredstva od 1.350.000 eura usmjerila bi se na pomoć Povjerenstvu za decentralizaciju i SDUU-u za izradu strategije, zakonskih i podzakonskih propisa te za usavršavanje lokalnih dužnosnika i službenika.<sup>9</sup>

### III. Umjesto zaključka – potreba za programskim dokumentom reforme državne uprave

1. Međunarodni projekti značajna su pomoć i svojevrsni vodič Središnjem državnom uredu za upravu u reformi državne uprave. Izravno ili neizravno njima je određen niz aktivnosti koje u modernizaciji državne uprave valja provesti u sljedeće dvije godine.

No, izvješća, preporuke, prijedlozi, stručna pomoć i obuka od strane međunarodnih eksperata ni u kojem slučaju ne isključuju inicijativu, kreativnost i aktivnost službenika, domaćih stručnjaka i dužnosnika uključenih u dugoročni projekt prilagodbe hrvatske uprave europskim upravnim standardima. Provedba i uspjeh reforme ovisi u prvom redu o njihovu angažmanu i kvaliteti izvedbe.

2. Međunarodne projekte nužno je koordinirati nizom »internih« aktivnosti koje se provode u sustavu državne uprave s istim ciljem – njegove modernizacije. Mjere koje se poduzimaju moraju biti dobro osmišljene, usklađene i komplementarne.

3. Dosadašnje iskustvo upućuje na potrebu puno kvalitetnije međuresorske suradnje te upoznavanja stručne i šire javnosti s fazama provedbe i s ciljevima modernizacije državne uprave. Pritom bi brojne aktivnosti koje se poduzimaju puno ozbiljniji oblik dobile kad bi njihov sadržaj, nositelji i vremenski slijed bili utvrđeni programskim dokumentom o reformi hrvatske državne uprave.

4. Nažalost, taj dokument već dugi niz godina nikako da ugleda svjetlost dana.<sup>10</sup> Ipak, 31. siječnja 2006. u Hrvatskoj akademiji znanosti

<sup>9</sup> Projekt je još u fazi natječaja te ga stoga nije moguće detaljnije opisati.

<sup>10</sup> Radna skupina za pripremu reforme državne uprave izradila je u lipnju 2003. programski dokument *Program reforme državne uprave*, no on je ostao samo internog karaktera jer ga Vlada nije usvojila.

i umjetnosti predstavljen je radni tekst Strategije reforme hrvatske državne uprave koji je izradila radna skupina SDUU.<sup>11</sup> Radni tekst trebao bi poslužiti kao osnova za stručnu i znanstvenu raspravu o pravcima, mjerama i dinamici provedbe projekta modernizacije hrvatske državne uprave.

5. Usvajanje programskog dokumenta *Strategija reforme državne uprave u Republici Hrvatskoj* od Vlade RH, a potom i Hrvatskog sabora (po mogućnosti, radi važnosti i dugoročnosti projekta, sa što većim stupnjem parlamentarnog konsenzusa) olakšalo bi međusobnu usklađenost svih onih koji sudjeluju u procesu modernizacije, ali i osiguralo bolju informiranost (i zainteresiranost) državnih službenika, stručne i šire javnosti o fazama i ciljevima reforme koja je od iznimne važnosti za hrvatsko društvo te za približavanje naše zemlje punopravnom članstvu u Europskoj uniji.

---

<sup>11</sup> U radnom tekstu dokumenta određena su prioritetna područja za provođenje reforme: 1. organizacijska struktura i upravljanje u državnoj službi; 2. modernizacija sustava planiranja zakonodavstva i jačanje kvalitete zakona i politika; 3. sustav državnih službenika; 4. stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika, i 5. administrativno postupanje i elektroničko poslovanje.