

# ARRANGEMENT OF THE PUBLIC SECTOR

## ORGANIZACIJA JAVNOG SEKTORA

MILOSEVIC, Marija

**Abstract:** *The work encloses the arrangement and the principals of the act of public administration in the Republic Croatia. Modern trends demand a professional, decentralized, uncorrupted and efficacious public administration and the efficiency of the public administration implicit the realization of goals and programs at the minimum price. The arrangement is most important for such new quality of public services. The approach to Europe and further democratization of the community put an accent on the need for estranging this processes. The recognition of arrangements and their problems of public administration open a way of scientific research of the efficiency and performance of the public administration.*

**Key words:** *public sector, globalization, Human recourses, rearrangement, e-management*

**Sažetak:** *Rad obuhvaća organizaciju i principe djelovanja javne uprave u Republici Hrvatskoj. Suvremeni trendovi zahtijevaju profesionalnu, decentraliziranu, nekorumpiranu i djelotvornu javnu upravu, a djelotvornost javne uprave podrazumijeva ostvarivanje ciljeva i programa uz što manje troškove. Osobito je važna organizacija za takvu novu kvalitetu javnih usluga. Približavanje Europi te daljnja demokratizacija društva još više naglašavaju potrebu za jačanjem ovih procesa. Prepoznavanju organizacije i organizacijskih problema javne uprave otvaraju put znanstvenom proučavanju djelotvornosti i učinkovitosti javne uprave.*

**Ključne riječi:** *javni sektor, globalizacija, ljudski resursi, reorganizacija, e-poslovanje*



**Authors' data:** Marija Milosevic, dipl. oec, Porezna uprava, Područni ured Požega, Požega, marija.bajt@porezna-uprava.hr

## **1. Uvod**

Javni sektor u Republici Hrvatskoj predstavlja jedno od strateški važnih mjesta u kojima je potrebna hitna reforma. Modernizacija javnog sektora, profesionalizacija kadra te pružanje brzih i pouzdanih informacija preduvjet je za brz gospodarski razvoj a time i za bolji standard i napredak građana. U cilju povećanja efikasnosti, hrvatskom javnom sektoru potrebne su korijentne organizacijske promjene, koje trebaju rezultirati bržim i kvalitetnijim javnim uslugama. U sklopu ovog rada utvrđeni su čimbenici koji utječu na potrebe organizacijskih promjena javnog sektora. U radu su prezentirana obilježja organizacijske strukture, kao mogućih, novijih modela organizacije u javnom sektoru. Primjena takvih modela proistječe od drugačijeg definiranja poslovnih procesa i uloga ljudskog potencijala, kojemu je cilj smanjivanje birokracije a povećanje efikasnosti javnog sektora.

## **2. Javni sektor u Hrvatskoj**

Prema statistici državnih financija MMF-a (Government Finance Statistic) ukupnu ekonomiju možemo promatrati kroz pet institucionalnih sektora: 1. nefinancijska poduzeća, 2. financijske ustanove, 3. državne jedinice, 4. neprofitne institucije te 5. kućanstva. Kako je već navedeno, prema statistici državnih financija MMF-a javni sektor predstavlja širi okvir koji uključuje i javna financijska poduzeća i javne financijske ustanove. U najširem teorijskom smislu javni sektor obuhvaća ne samo određene institucionalne jedinice, već i aktivnosti odnosno usluge koje su od općeg interesa, vlasničke odnosno državne i lokalne vlasti, javne financije, javna dobra i državnu regulativu. Međutim, u smislu Zakona o državnom proračunu javni sektor su korisnici državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne samouprave dok su korisnici proračunskog računovodstva pored javnog sektora u smislu Zakona o proračunu, djelomično još i izvanproračunski korisnici u koje spadaju trgovačka društva i druge prave osobe u kojima država odnosno jedinica lokalne samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje. Dakle sam pojam javnog sektora nije jednoznačno određen[1]. S obzirom da je reforma hrvatske državne uprave predstavljena kao jedna od bitnih točka u procesu pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, u ovom radu stavljen je naglasak na organizaciju državne uprave.

## **3. Organizacijske promjene u državnoj upravi**

Organizacije djeluju u okolini koja je pod stalnim utjecajem promjena. Postoji niz čimbenika koji potiču organizacijske promjene, no kao najvažnije možemo izdvojiti globalizaciju, konkurenciju i troškove. Da bi se odgovorilo na te pritiske potrebno je okrenuti se timskom radu te staviti naglasak na upravljanje ljudskim potencijalom te razvoj tehnologija.

### *3.1. Upravljanje ljudskim potencijalima*

Čovjek je ključni čimbenik svake ljudske djelatnosti, stoga je njegovo znanje i sposobnost najvrijednija imovina koju posjeduje, i glavni zadatak svake organizacije

je upravljanje i razvoj ljudskih potencijala (Human Resources Management). Ljudi su tvorci ideja, a ideje mijenjaju proizvod i usluge, donose dobit, promet, bolje uvjete rada i života i u konačnici i samima sebi veće zadovoljstvo. Sve veći broj organizacija svoju konkurentsku prednost temelji na načinu pribavljanja, selekcije, motiviranja, nagrađivanja, napredovanja, razvoja i obrazovanja svojih zaposlenika. Kvalitetno i stručno upravljanje ljudskim potencijalima sastavni je dio imidža organizacije [2].

Upravljanje ljudskim potencijalima uključuje nekoliko najvažnijih procesa. Središnji dio upravljanja ljudskim potencijalima je pribavljanje zaposlenika odnosno zapošljavanje, zatim praćenje tržišta rada, provođenje i upravljanje promjenama te permanentna izobrazba uz pomoć stručnih usavršavanja i seminara. Procjena radnog učinka, nagrađivanje zaposlenika i motivacija također su sastavni dio upravljanja ljudskim potencijalima i najvažniji segment poboljšanja radnih uvjeta.

Razvoj ljudskih potencijala sastavljen je od ove tri komponente:

1. individualni razvoj (ID - individual development) odnosi se na usvajanje novih znanja, umijeća, sposobnosti i stavova, poboljšanje ponašanja pojedinaca povezano s poslom koji obavlja ili će ga obavljati,
2. profesionalno napredovanje i razvoj pojedinca (CD - career development) odnosi se na planirane napore u kojima sudjeluju i pojedinac i organizacija. Njegov je cilj optimalizacija interesa pojedinca i organizacije. Programi usavršavanja namijenjeni državnim službenicima koji žele napredovati u višu kategoriju radnih mjesta državnih službenika su programi namijenjeni stručnom osposobljavanju državnih službenika kako bi stekli znanja, vještine i sposobnosti potrebne za djelotvorno i učinkovito obavljanje složenijih poslova više kategorije radnih mjesta,
3. organizacijski razvoj (OD - organisational development) odnosi se na razvoj novih, kreativnijih rješenja za poboljšanje rezultata (dostignuća, uspjeha) i zdravih inter i intra -organizacijskih odnosa koji omogućuju skupinama uvođenje upravljanja promjenama [3].

Organizacijski razvoj je dugoročna aktivnost na planiranju promjena postojeće organizacije s ciljem stvaranja uvjeta za prijelaz iz postojećeg stvarnog stanja u optimalno stanje organizacije.

Od presudne je važnosti mijenjanje organizacijske kulture, međutim to je dugotrajan proces. Potrebno je navesti službenike da odbace usvojena pravila ponašanja, norme i vjerovanje, te administrativnu kulturu te reaktivan odnos prema poslu. Presudnu ulogu u tome imaju rukovodeći službenici koji moraju biti nosioci tih promjena, i to na način da sami promjene način razmišljanja i odnos prema poslu. Samo na taj način je moguće stvoriti uvjete za stvaranje nove organizacijske kulture.

Upravljanje ljudskim potencijalima postaje jedan od prioritarnih zadataka za cjelokupnu državnu upravu. Zadovoljan i motiviran državni službenik će bolje i savjesnije obavljati svoje poslove, te slijedom toga upravljanje ljudskim

potencijalima u državnoj upravi odnosi se na usvajanje i povećanje znanja, umijeća, sposobnosti i stavova, te poboljšanja ponašanja zaposlenika.

Ovisno o potrebama državne službe odnosno pojedinog državnog tijela državni službenici u Republici Hrvatskoj mogu biti upućeni na izobrazbu u odgovarajuće institucije i službe Europske unije, tijela javne uprave država članica Europske unije i država kandidata za članstvo u Europskoj uniji te druge međunarodne institucije i organizacije. Po povratku sa stručnog usavršavanja na teret državnoga proračuna koje je trajalo do tri mjeseca, državni je službenik dužan ostati u državnoj službi godinu dana neprekidno od dana povratka sa izobrazbe. Ukoliko je državni službenik bio na izobrazbi na teret državnoga proračuna duže od tri mjeseca, dužan je ostati u državnoj službi dvije godine neprekidno od dana povratka sa izobrazbe [4].

### *3.2. Smjernice Europske unije za upravljanje kadrovima u javnoj upravi*

Dosadašnje analize kvalitete javnog upravljanja u Republici Hrvatskoj od strane Svjetske banke, Europske banke za obnovu i razvoj i Europske komisije dovode do zaključka da je državna uprava neučinkovita, odnosno da upravljanje kadrovima još nije na razini zemalja Europske unije. Upravo zbog ovoga Hrvatska se mora pridržavati zadanih smjernica, standarda i načela danih od Europske unije, a one su sljedeće:

1. prioritet javnog interesa
2. depolitizacija i profesionalizacija državne službe
3. odgovornost državnih službenika
4. jasno definirana prava i obveze državnih službenika te odgovarajući stupanj zaštite zaposlenja i plaće
5. Merit načelo - zapošljavanje i napredovanje u službi trebaju biti utemeljeni na zaslugama, uz isključivanje mogućnosti diskriminacije i proizvoljnosti.

Ovi standardi daju jasne smjernice kojih se Republika Hrvatska mora pridržavati pri organizaciji poslova državne uprave, kao i smjernice kojih se moraju pridržavati državni službenici [5].

## **4. Informatizacija**

Uz potrebu reforme cjelokupne uprave potrebno je pristupiti i modernizaciji i informatizaciji cjelokupnog sustava. Implementacija informacijske tehnologije u javnom sektoru dovodi do restrukturiranja poslovnih procesa što je dovelo i do povećanja učinkovitosti poslovanja. Informacijski sustavi osiguravaju stalni protok podataka i komunikaciju s drugim poslovnim subjektima na temelju kojih se odvija redovno poslovanje.

Preduvjeti koji su se morali ostvariti za razvoj interaktivnih online usluga su bili: razvoj mrežnog sustava, mogućnost integracije s drugim poslovnim sustavima te razvoj novih aplikacija za poslovne korisnike.

Slijedom ovih trendova razvijena je Strategija razvoja e-uprave u RH kojom je definiran pravni okvir za razvoj informacijskog društva, izgrađena je stabilna i sigurna informacijsko-komunikacijska infrastruktura, osmišljena je mreža HITRO.HR (u okviru ove mreže postoje usluge registracije trgovačkih društava, e-

OBRT, e-KATASTAR, e-REGOS, e-POREZNA, e-MIROVINSKO i e-ZDRAVSTVENO) zatim je osmišljen niz elektroničkih usluga državne uprave, pokrenut je Središnji državni portal državne uprave – Moja uprava – kao jedinstveno mjesto pristupa informacijama javne uprave, osigurana su velika ulaganja u informatizaciju tijela državne uprave i usavršavanje državnih službenika [6].

Sve je to provedeno u razdoblju od 2008. godine, a Strategijom razvoja e-uprave za razdoblje od 2009. do 2012. godine cilj je utvrditi okvir i ciljeve postojećih i novih aktivnosti elektroničke uprave, s naglaskom na zadovoljstvo korisnika, racionalizaciju administrativnih postupaka te pripremu i pružanje modernih elektroničkih usluga koje će omogućiti bolju kvalitetu života i dati državnoj upravi u kontaktu sa građaninom prijateljsko lice.

Njezina uspješna provedba stvorit će preduvjete za usmjeravanje cjelokupnog poslovanja javne uprave prema korisnicima.

## 5. Zaključak

Hrvatski javni sektor još uvijek se nalazi na putu tranzicije prema javnom sektoru kompatibilnom tržišnim gospodarstvima. Iako je na tom putu već dosta učinjeno daljnje napore valja uložiti kao bi se povećala njegova transparentnost. Približavanje Europi te daljnja demokratizacija društva još više naglašavaju potrebu za jačanjem ovih procesa. Suprotno tome netransparentno fiskalno upravljanje djeluje destabilizirajuće, stvara neefikasnosti i širi nejednakosti. Upravljanje javnim sektorom od središnje je važnosti za postizanje makroekonomske stabilnosti i visokih stopa ekonomskog rasta, a transparentnost je jedan od ključnih elemenata upravljanja tim sektorom. Transparentnost javnog sektora označava otvorenost tog sektora prema javnosti. Dobro informirana javnost tako sudjeluje u povećanju kredibiliteta države. Napredak u pogledu razvoja informatizacije i bržem protoku informacija već je odražen, isključivi akcent sada je stavljen na kadar koji treba daljnje educirati.

## 6. Literatura

- [1] Zakon o državnom proračunu, (NN 87/08), *dostupno na* <http://www.nn.hr>, *Pristup:* 20-04-2010
- [2] Hak, M. (2008). Upravljanje ljudskim potencijalom u javnim službama s osvrtnom na smjernice EU, *Informator*, broj 5701, str. 7-8
- [3] Žugaj, M. & Cingula M. (1992). *Temelji organizacije*, FOING, Varaždin
- [4] Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika, Narodne novine broj 10/07, članak 51., *dostupno na* <http://www.nn.hr>, *Pristup:* 20-04-2010
- [5] Strategija razvoja, *dostupno na* <http://www.vlada.hr>, *Pristup:* 20-04-2010
- [6] Hitro.net, *dostupno na* <http://www.hitro.hr> i <http://www.moja-uprava.hr>, *Pristup:* 20-04-2010



Photo 117. Glass / Čaša