

# Reforme javne uprave u Hrvatskoj

---

**Jurić-Katušić, Romana**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2015**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **Polytechnic of Šibenik / Veleučilište u Šibeniku**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:143:895954>

*Rights / Prava:* [Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported / Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 3.0](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-02-16**

*Repository / Repozitorij:*

[VUS REPOSITORY - Repozitorij završnih radova Veleučilišta u Šibeniku](#)



**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**  
**UPRAVNI STUDIJ**  
**PREDDIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ**

Romana Jurić-Katušić

**REFORME JAVNE UPRAVE U HRVATSKOJ**

**Završni rad**

**Šibenik, 2015.**

**VELEUČILIŠTE U ŠIBENIKU**

**UPRAVNI STUDIJ**  
**PREDDIPLOMSKI STRUČNI UPRAVNI STUDIJ**

**REFORME JAVNE UPRAVE U HRVATSKOJ**

**Završni rad**

**Kolegij:** Nova javna uprava

**Mentor:** Ivan Rančić, mag.iur.

**Studentica:** Romana Jurić-Katušić

**Matični broj studenta:** 138231251

**Šibenik, lipanj 2015.**

## **REFORME JAVNE UPRAVE U HRVATSKOJ**

ROMANA JURIC-KATUŠIĆ

### Sažetak rada:

Reforme su inovacije postojećeg upravnog sustava neke zemlje. Njihov završni cilj sastoji se u povećanju institucionalnog kapaciteta neke zemlje da se što uspješnije nosi s javnim problemima. Uprava se u suvremenom smislu javlja u Europi u 17. i 18. stoljeću i mijenja se pod utjecajem transformacije društva kao cjeline. U razvoju uprave razlikujemo 5 tendencija : tendencija porasta upravnih organizacija,tendencija prema diferencijaciji upravnih organizacija,tendencija prema profesionalizaciji uprave,tendencija prema ograničavanju prinude u upravi,tendencija prema informatizaciji. Dalje razvitak uprave prema Pusiću može se pratiti kroz 5 razdoblja to su: a).apsolutistička modernizacija feudalne uprave,b)državna uprava građanske Hrvatske,c)hrvatska uprava u Kraljevini SHS i Kraljevini Jugoslaviji,d)hrvatska uprava u vrijeme drugog svjetskog rata i e) Hrvatska uprava u FNRJ i SFRJ. Javna uprava u Hrvatskoj ima obilježja državne uprave-strogo centralizirane, birokratizirane vlasti koja u svom djelovanju nije povezana s građanima i poduzetnicima. Modernizacijska reforma hrvatske javne uprave je započela. Oglada se u usvajanju Strategije reforme državne uprave ,decentralizaciji ,poticanju lokalnog i regionalnog razvoja, promjenama u sustavu državne uprave(priprema novog zakona o općem upravnom postupku ,projektu funkcionalnog pregleda i pripremi zakona o plaćama državnih službenika)te u pokušajima uspostave cjelovitog sustava upravnog obrazovanja. Donesena je strategija razvoja javne uprave 2014.–2020. dokument koji određuje dugoročne ciljeve i smjernice za modernizaciju javne uprave u Republici Hrvatskoj. Cilj joj je osiguranje pravovremene, pouzdane i kvalitetne javne usluge korisnicima radi stvaranja poticajne poduzetničke okoline te kao pretpostavke osiguranja višeg životnog standarda svih građana.

## **PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN CROATIA**

ROMANA JURIC-KATUŠIĆ

### Abstract:

Reforms are innovation of the existing administrative system of a country. Their final goal is to increase the institutional capacity of a country to successfully deal with public issues. Administration in the modern sense occurs in Europe in the 17th and 18th centuries and changes by the transformation of society as a whole. In developing the administration recognizes 5 tendencies: the tendency to increase the administrative organizations, the tendency toward differentiation of administrative organizations, tendency towards professionalization administration, the tendency toward limiting compulsion in the administration, the tendency toward computerization. Further development of the administration can be traced through the 5 period : a) modernization of feudal administration, b) public administration civil Croatian, c) the Croatian administration in the Kingdom of SHS and the Kingdom of Yugoslavia, d) the Croatian administration during World War II, and e) Croatian administration in the Socialist Federal Republic of Yugoslavia and Federal People's Republic of Yugoslavia. Public administration in Croatia has the characteristics of state administration-strictly centralized, bureaucratic government unrelated with the citizens and entrepreneurs. Croatian modernizing reforms of the public administration has begun. Reflected in the adoption of the Public Administration Reform Strategy, decentralization, promoting local and regional development, changes in the state administration (preparation of a new law on general administrative procedure, the project of functional review and preparation of the law on salaries of civil servants) and in efforts to establish a holistic system of administrative education. They adopted a strategy of development of public administration 2014th-2020th document that sets long-term goals and guidelines for the modernization of public administration in the Republic of Croatia. Its goal is to provide timely, reliable and

high-quality public services to users in order to create the incentive business environment and as a prerequisite to ensure higher living standards for all citizens.

# SADRŽAJ

UVOD.....	1
1.RAZVOJ UPRAVE.....	2
1.1.Tendencija porasta upravnih organizacija.....	2
1.2.Tendencija prema diferencijaciji upravnih organizacija.....	3
1.3. Tendencija prema profesionalizaciji uprave.....	4
1.4. Tendencija prema ograničavanju prinude u upravi.....	5
1.5. Tendencija prema informatizaciji.....	6
2.RAZVITAK UPRAVE U HRVATSKOJ.....	6
2.1.Apsolutistička modernizacija feudalne uprave.....	6
2.2.Državna uprava građanske Hrvatske.....	8
2.3.Hrvatska uprava u Kraljevini SHS i Kraljevini Jugoslaviji.....	9
2.4.Hrvatska uprava u vrijeme II. svjetskog rata.....	10
2.5Hrvatska uprava u SFRJ i FNRJ.....	13
3.DRŽAVNA UPRAVA REPUBLIKE HRVATSKE.....	15
4.JAVNA UPRAVA: veličina i odnos prema građanima.....	17
4.1.Temeljni problemi Hrvatske javne uprave.....	17
4.1.1.Problemi orijentacije.....	17
4.1.2.Problemi motivacije.....	18
4.1.3.Implementacija.....	19
4.2.Javna uprava kakvu želimo.....	20
5.STRATEGIJA REFORME JAVNE UPRAVE U RH.....	21
5.1.Osvrt na strategiju 2008-2011. godine.....	21

6.NACIONALNI PROGRAM REFORMI.....	23
ZAKLJUČAK.....	26
LITERATURA.....	27



## UVOD

### UPRAVNE REFORME

Pod reformama javne uprave podrazumijevaju se ozbiljnije promjene postojećeg upravnog sustava neke zemlje. One predstavljaju mješavinu strukturnih, funkcionalnih, personalnih i drugih mjera i njima izazvanih promjena. Takve reforme provode se periodično, pa se može uočiti da ih razvijene zemlje provode gotovo svako desetljeće. Ali ne radi se samo o površinskim zahvatima kako bi se svakodnevni rad uprave prilagodio određenim okolnostima. Njihov konačni cilj sastoji se u povećanju institucionalnog kapaciteta neke zemlje da se što uspješnije nosi s javnim problemima. Političko odlučivanje o javnim problemima, načinima i politikama njihovog rješavanja uključuje i odluke o ulozi uprave. Pritom se i samu upravu može tretirati kao javni problem. Sve to vodi k pokušajima redefiniranja njezine uloge i prema upravnim reformama. U analizama i raspravama o javnoj upravi koje su usmjerene prema shvaćanju upravnih reformi moraju se ponajprije uzeti u obzir vrijednosti na kojima je uprava utemeljena. Svaka reforma ima svoju vrijednosnu orijentaciju i želi omogućiti realizaciju određenih ciljeva i vrijednosti. Suvremena uprava je izgrađena na četiri grupe vrijednosti: demokratskim političkim, pravnim, ekonomskim i socijalnim vrijednostima. Demokratske političke vrijednosti su: legitimitet, politička odgovornost izabranim predstavnicima građana, želje i interesi građana, dostupnost građanima i korisnicima, transparentnost itd.. Pravne vrijednosti su na primjer: zakonitost, zaštita prava čovjeka i građanina, korektno vođenje upravnih postupaka, pravna odgovornost uprave, sudski nadzor uprave, pravna sigurnost, jednakost i nepristranost. Ekonomske vrijednosti su: ekonomičnost, efikasnost, efektivnost, poduzetnost i sl. Socijalne vrijednosti kreću se u rasponu od društvene pravednosti i solidarnosti do socijalne osjetljivosti, skrbi.

(Koprić, Marcetić., 2002).

## 1.RAZVOJ UPRAVE

Uprava se mijenja pod utjecajem transformacije društva kao cjeline. Ona se u suvremenom smislu javlja u Europi tijekom 17. i 18. stoljeća uspostavljanjem centraliziranih monarhija tzv. prosvijećenog apsolutizma. Od toga vremena društveni razvoj u europskim zemljama obilježen je određenim pravilnostima odnosno tendencijama. Tendencija je takav slijed pojavnih oblika u razvoju kod kojeg su vremenski bliži oblici sličniji sadašnjem izgledu pojave od vremenski udaljenijih oblika. Uprava kao društvena pojava razvija se u sklopu općeg društvenog razvoja. Ona je jedan od čimbenika općeg društvenog razvoja i djeluje, u većoj ili manjoj mjeri na kretanje ostalih čimbenika. Tendencije u razvoju društva odražavaju se u tendencijama razvoja uprave. Sve podrobnija dioba rada u društvu prevodi se u težnju prema diferencijaciji upravnih organizacija i upravnih poslova. Više informacija i znanja u društvu zahtijeva sve profesionalniju upravu. Širenje kruga društveno legitimnih interesa djeluje i na humanizaciju odnosa uprave prema građanima, kao i odnosa unutar same uprave, osobito na ograničavanje upotrebe sile. Razvitak informatičke tehnologije omogućuje jednostavnije i brže komuniciranje u upravi. A sve veća proizvodnja omogućuje i olakšava razvoj uprave u skladu sa dalje navedenim tendencijama. (Pusić., 2002).

U razvoju uprave razlikujemo 5 tendencija ili pravilnosti: tendenciju porasta upravnih organizacija, tendenciju prema diferencijaciji upravnih organizacija, tendenciju prema profesionalizaciji uprave, tendenciju prema ograničavanju prinude u upravi i tendenciju prema informatizaciji uprave.

### 1.1.TENDENCIJA PORASTA UPRAVNIH ORGANIZACIJA

Uprava teži porastu i povećanju. Povećane potrebe za društvenom regulacijom izazivaju nužno povećanje upravnog aparata. U razvijenijim zemljama organizacijska, informacijska i društvena gustoća neprestano su u porastu, te se to odražava na povećanje složenosti uprave. Na tendenciju porasta uprave prvi je upozorio njemački ekonomist Adolf Wagner. Proces povećanja upravnih organizacija ubrzava se i najviše je izražen posljednjih 50-ak godina. Porast uprave odnosi se kako na upravu u njoj ulozi instrumenta političke vlasti tako i na upravu kao organizatora i nosioca javnih službi. Porast uprave može biti apsolutan i relativan. Apsolutni porast znači da s razvojem upravni sistem i pojedine zemlje obuhvaćaju sve veći

broj organizacija i sve veći broj ljudi. Relativan porast znači da u razvijanju upravni sistem neke zemlje angažira sve veći postotak radne snage i materijalnih sredstava u toj zemlji. Uzrok porasta uprave zasigurno je razvoj društvenih proizvodnih potencijala. Jer taj proces znači ne samo poboljšanje i proširenje tehnološke osnove već svih drugih ljudskih djelatnosti. Daljnji uzrok porasta uprave je urbanizacija. Znači proces kojim raste udio gradskog stanovništva u ukupnoj populaciji. Jedan od uzroka povećanja uprave koji se navode također je i veličina zadatka što ih određena zajednica treba savladati. Veličina zadatka može biti u prostranosti područja na kojem zajednica živi ili u broju ljudi koje obuhvaća. Također može biti i u specifičnim prirodnim okolnostima koja zahtijevaju organiziranu djelatnost, npr. Zajednice kojima njihov geografski položaj nameće krupne poslove vodogradnje i regulacije opskrbe vodom. Sve veća povezanost ljudi u svijetu također je uzrok povećanja upravnih organizacija. Tu međusobnu povezanost omogućuje napredak prometa i sredstava veze te razvoj svjetskog tržišta. Radi se o procesu globalizacije. (Blažević., 2004).

## 1.2.TENDENCIJA PREMA DIFERENCIJACIJI UPRAVNIH ORGANIZACIJA

Diferencijacija znači zamjenjivanje jednog elementa u sistemu sa dva ili više elemenata koji se međusobno razlikuju. Razlikujemo dva tipa diferencijacije : horizontalnu i vertikalnu. Horizontalnom diferencijacijom se stvaraju novi paralelni dijelovi upravnog sistema na istom teritorijalnom stupnju koji se razlikuju po vrsti poslova. To je diferencijacija po zadacima. Iz zadataka koji su u početku jedinstveni i koje obavlja jedinstvena upravna organizacija izdvajaju se pojedini dijelovi u samostalne zadatke koje obavljaju posebne organizacije. Drugi tip vertikalna diferencijacija znači povećanje broja stupnjeva po vertikali unutar upravne piramide. Sastoji se u formiranju teritorijalnih jedinica koje obavljaju jednake poslove, ali za različite korisnike. Proces horizontalne diferencijacije najjasnije pratimo na razvoju državne uprave. Na samim počecima razvoja uprave postojala je skupina naoružanih i donekle discipliniranih ljudi koja je imala zadaću štiti zajednicu od napada kako iznutra tako i izvana. Radi se o unutarnjoj i vanjskoj sigurnosti. Kada rat prestaje biti normalan i jedino mogući odnos među državama , u sklopu vanjske sigurnosti javlja se diplomacija (vanjski poslovi). U sklopu unutarnje sigurnosti odvijaju se poslovi policije, odnosno prinudnog održavanja unutarnjeg društvenog ustrojstva, poslovi pravosuđa, rješavanje sekundarnih sukoba interesa i sporova između pojedinih državljana i njihovih skupina i poslovi financija tj. prikupljanje sredstava za financiranje državnih potreba. To je prva skupina upravnih organizacija gdje se uprava pojavljuje kao političke vlasti. U njima je institucionaliziran legitimni monopol fizičkog nasilja. To su: vojska, diplomacija, policija,

pravosuđe i financije. A što se tiče vertikalne diferencijacije dva su uzroka: prvi je povećanje područja na kojem se obavlja upravna djelatnost. Drugi se sastoji u jačanju upravne djelatnosti. Proces vertikalne diferencijacije nije toliko konstantan i linearan kao što je horizontalna diferencijacija zbog toga što stalno poboljšanje tehnike prometa i veza smanjuje udaljenosti i na taj način neutralizira djelovanje povećanja područja. Poboljšanjem veza i prometa olakšava se upravljanje većim područjem iz jednog središta, pa se smanjuje potreba za cjepkanjem teritorija na manje jedinice. (Blažević., 2004).

### 1.3.TENDENCIJA PREMA PROFESIONALIZACIJI UPRAVE

U upravnim organizacijama rade profesionalci, ljudi kojima je posao u upravi zvanje. Imamo dvije komponente tendencije prema profesionalizaciji. Prva je postupno ustaljivanje (stabiliziranje) položaja u upravnim organizacijama kako glede skupine zadataka povezanih s položajima tako i stabilnosti osobnog položaja njihovih nosilaca. Primitivnu upravu karakterizira kumulacija funkcija, odnosno neodređenost kruga zadataka koja ide do te mjere da možemo govoriti o funkcionarima za sve. Osim neodređenosti nadležnosti, u primitivnoj upravi vlada posvemašnja osobna nesigurnost za pojedinca koji zauzima pojedini položaj u upravnoj organizaciji.

Druga komponenta tendencije prema profesionalizaciji uprave prijelaz je od laika na stručne osobe u upravi. Ona je usko povezana s prvom komponentom. Da bi se isplatila investicija potrebna za stručno osposobljavanje kandidata, mora postojati barem određen a vjerojatnost da će on moći školovanjem stečeno znanje primijeniti na poslu koji će mu u razmjerno duljem razdoblju osigurati materijalnu egzistenciju. „ Za razliku od slučajnih namjernika koji danas rade u upravi ,a sutra tko zna gdje, od počasnih službenika koji se uz svoje glavno zanimanje bave amaterski pojedinim upravnim poslovima , od funkcionara kod kojih je položaj u upravnom ustroju samo jedan od mnogih mogućih izraza političkog uspjeha , profesionalni je upravni službenik životno zainteresiran za svoju službu i prema tome spreman da se bori za upravnu organizaciju ,za njen opstanak i napredak, možda ne osobito glasno i javno ,ali zato tako žilavo te organizacija takvim stajalištem dobiva devet života. Profesionalizacija , nadalje, podrazumijeva sve veće stručno znanje, a ako se igdje stara izreka da je znanje moć pokazala istinitom, ona se zacijelo potvrđuje u radu i moći upravnih organizacija.“ ( Pusić., 2002).

Tendencija prema profesionalizaciji uprave očituje se također u razvoju načina kako se upravni službenici uzdržavaju. Razlikuju se četiri sustava . Prvi uzdržavanje službenika na

dvoru vladara. U situaciji kada se upravni štab vladara sastoji od članova njegovog kućanstva, bilo je logično da se i službenici prehranjuju za njegovim stolom. Drugi plaćanje u naravi. Službenicima se dodjeljivala hrana i odjeća oduzeta od proizvođača. Treći dodjeljivanje izvora prihoda, s dvije glavne podvrste : dodjeljivanje zemlje i prihoda od stanovništva. I četvrti način plaćanja, plaćanje u novcu. On postaje dominantan s prelaskom od naturalne na robo-novčanu privredu.

#### 1.4.TENDENCIJA PREMA OGRANIČAVANJU PRINUDE U UPRAVI

Prinudom nazivamo svjesno djelovanje radi nametanja određenog ponašanja drugome koje on ne bi izabrao bez tog djelovanja. Prinuda izražava element lomljenja otpora na strani drugog kojeg se prisiljava da nešto protiv svoje volje učini. Prinuda ima različite oblike. Razlikujemo oblike grube fizičke prinude od oblika rafinirane psihičke prinude koji se sastoje u prijetnjama različitim sankcijama. Prinuda u upravi ima dvostruku ulogu : primjenjuju je organizacije u obavljanju svojih zadataka u odnosu prema članovima zajednice , a primjenjuje se i unutar uprave radi održavanja kohezije i organizacijske povezanosti. (Pusić., 2002).

Uloga prinude bila je naglašena u počecima upravnog razvoja. Više je čimbenika uvjetovalo naglašenu ulogu prinude u primitivnoj upravi. Svaka je uprava u početku bila gotovo isključivo vojna i policijska. Prikupljanje državnih prihoda počinjalo je kao vojna operacija, slala se vojska da pokopi harač (primitivni oblik oporezivanja). Nije bilo potrebno mnogo napora pripreme i organizacije koliko to trži funkcioniranje moderne porezne uprave. Zadužiti podanike da održavaju putove jednostavnije je nego stvoriti posebnu mrežu organizacija za istu svrhu. Uprava dakle primjenjuje prinudu kao ekonomski i tehnički jednostavniju metodu. Ključnu ulogu u ograničavanju prinude u upravi nedvojbeno su imale građanske revolucije. One između ostaloga, proklamiraju načela vladavine prava i pravne države. Na taj način sprječava se arbitrarno nastupanje uprave spram podvlaštenih. Krajem 19. St javlja se druga grupa upravnih organizacija za koje je prinuda načelno nebitna. ( Blažević 2004)

Na ograničavanje prinude u upravi utječe također i rast tehničke razine upravnih službi. Tehnizacija uprave znači uvođenje sve većeg broja stručnih postupaka u radu uprave , postupaka u radu upravnih organizacija kod kojih je mjerodavna lex artis, a ne zakon sile, odnosno potrebe za sankcioniranjem. ( Pusić., 2002).

„Od svih tendencija u razvoju uprave tendencija prema ograničavanju prinude u upravi je najproblematičnija, a njezina pouzdanost je relativna jer postoji mogućnost reverzibilnog razvoja.“ (Blažević., 2004).

## 1.5.TENDENCIJA PREMA INFORMATIZACIJI

U posljednjih nekoliko desetljeća došlo je do pravog prevrata na području tehnologije. Stoga se s pravom govori o informacijsko komunikacijsko- tehnološkoj revoluciji koja je na neki način obilježila kraj 20. i početak 21.stoljeća. Poznati sociolog Manuel Castells diferencira dva tipa društava: industrijsko i informacijsko . Industrijalizmom Castells naziva način razvoja u kojemu su glavni izvori rad , kapital i prirodni resursi zajedno s korištenjem novih izvora energije. S druge strane , informacionalizam je takav način razvoja u kojem je glavni izvor sposobnost da se na osnovi znanja i informacija najbolje spoje i iskoriste proizvodni faktori. Tehnologijska revolucija koja se vrti oko informacija nedvojbeno je promijenila način razmišljanja ,proizvodnje,potrošnje,trgovine,upravljanja,komuniciranja, življenja. U ovakvom tipu društva dominira mreža,ona presudno određuje društvenu aktivnost u zajednici. Države se dakako moraju prilagoditi informacijskom dobu. Primjena nove informacijske tehnologije nalazi sve veću primjenu u javnoj upravi. Mijenja se način na koji uprava rukuje podacima, smanjuje se vrijeme koje je bilo potrebno za protok informacija. (Castells., 2000).

## 2.RAZVITAK UPRAVE U HRVATSKOJ

Razvitak uprave u Hrvatskoj prema Pusiću može se pratiti kroz 5 osnovnih razdoblja. To su: 1.apsolutistička modernizacija feudalne uprave,2.državna uprava građanske Hrvatske,3.hrvatska uprava u Kraljevini SHS i Kraljevini Jugoslaviji,4.hrvatska uprava u vrijeme drugog svjetskog rata i 5. Hrvatska uprava u FNRJ i SFRJ.

### 2.1.APSOLUTISTIČKA MODERNIZACIJA FEUDALNE UPRAVE

Uprava odnosno ono što je danas „javna uprava“ nastala je kao „državna uprava“. Moderna državna uprava s profesionaliziranim činovničkim aparatom počinje se u zapadnoeuropskim zemljama razvijati poglavito tijekom 18. stoljeća u doba tzv. prosvijećenog apsolutizma. Njena pojava izazvala je različite reakcije. Početna znanost o upravi opisuje upravne organizacije i djelatnost upravljanja,prvobitno u namjeri da takvo sistematizirano iskustvo

posluži onima koji moraju sami sudjelovati u upravi. Opisni pravac znanosti o upravi najpotpunije se razvio na njemačkom jezičnom području i zemljama pod njemačkim utjecajem. Razlog toga je postojanje škole kameralista. U Pruskoj se tako 1723. godine osniva prva katedra kameralne znanosti. Kao metoda rada primjenjuje se opisivanje „ postojeće upravne prakse“. (Blažević., 2004).

U kameralizmu su sadržana i stanovita načela tada nove struje prirodnog prava, a ima već i nekih dodirnih točaka s naukom fiziokratske škole, pa čak i klasičnog liberalizma. Glavni su ciljevi toga kameralističkog smjera bili uglavnom ovi: ekonomsko jačanje i osamostaljivanje seljaka, što jače favoriziranje razvoja trgovine, obrta i industrije; znatno povećanje poreza; uvođenje jake centralizirane javne uprave s profesionalnim činovnicima, koja je imala zamijeniti srednjovjekovni feudalni sistem uprave, kako su ga u Ugarskoj i Hrvatskoj predstavljali saborski 'staleži i rodovi', županije i slobodni gradovi.

U skladu s idejama prosvijećenog apsolutizma vladari pristupaju inovacijama i reformama dotadašnjeg državnog upravnog ustrojstva. Tako Marija Terezija u sklopu modernizacije središnje državne uprave u Habsburškoj Monarhiji, osniva u Varaždinu (tada glavnom gradu Banske Hrvatske) kraljevsko vijeće kao vrhovno izvršno tijelo koje je u istom rangu kao i Ugarsko namjesničko vijeće. Uz to Marija Terezija je odlučila postaviti temelje za školovanje upravnih kadrova u hrvatskoj upravi te svojom odlukom 1769. godine osniva u Varaždinu Političko - kameralni studij u kraljevinama Dalmacije, Hrvatske i Slavonije. Obećane su godišnje stipendije studentima koji se istaknu svojim znanjem na ispitima tijekom njihovih studija. Budući da je grad Varaždin stradao u požaru Političko- kameralni studij seli se u Zagreb 1769. godine. ( Pavić.,2002).

1776. otvara se političko- kameralni studij na novoutemeljenom Juridičkom fakultetu Kraljevske akademije znanosti u Zagrebu. Političko kameralne- znanosti imale su značajno mjesto na Juridičkom fakultetu, jer su se predavale na jednoj od četiri katedre. Bez obzira što je to reforma školstva, u kojoj je osnovan i Pravni fakultet s takvom jakom pozicijom političko-kameralnih sadržaja bila je na neki način iznuđena ponajprije ukidanjem jezičkog reda koji je u Hrvatskoj do tada držao velik broj škola, radilo se o značajnom napretku , jer je došlo do naglašavanja važnosti pravnih vrijednosti u državnoj upravi. No nažalost taj pokušaj nije doveo do stvaranja profesionalne državne uprave u Hrvatskoj. (Koprić, Marčetić., 2002).

Mariju Tereziju na prijestolju nasljeđuje sin Josip II. U državnoj upravi potpuno je ukinuo prava staleža. U Hrvatskoj je 1787. ukinuo osobnu ovisnost kmetova prema zemaljskoj

gospodi. Kmet više nije bio vezan za zemlju. Mogao se iseliti učiti zanat i birati zvanje ,raspolagati zemlju,a također se mogao slobodno ženiti. Više ga se nije moglo tjerati sa zemljišta niti tjerati na tlaku. Tim je reformama samo liberalizirao kmetski poredak. Car je uveo 1784.godine njemački jezik kao službeni u čitavoj državi. Sudstvo je odijeljeno od uprave ,uveden je katastar i opća porezna obveza. I njegove su reforme doživjele slom i uspostavljena je staleška država.

Drugi pokušaj modernizacije uprave u Hrvatskoj jesu upravne reforme Franje Josipa I. koji je vladao sto godina nakon Marije Terezije. Vladao je 67 godina duže nego bilo koji tadašnji vladar. Na nagovor svih ministara u državu je uveo apsolutizam koji je potrajao više od deset godina. Svoju vlast je pokušao legitimirati tada već povijesno prevladanom formulom Dei gratia. Odnosno , monarh vlada na temelju Božje milosti i podanici mu zbog toga duguju vjernost i poslušnost. Franjo Josip I . je reforme i modernizaciju uprave u Hrvatskoj pokušao realizirati od 1851.-1860.godine. Njegove reforme su se svodile na to da se oblici kasnofeudalne uprave zamijene institucijama profesionalne državne uprave. Banska vlada odnosno od 1854. Namjesničko vijeće na čelu s banom kao vrhovni organi uprave za Hrvatsku i Slavoniju bili su podređeni ministarstvu unutarnjih poslova u Beču , a nadređeni županijskim upravama u šest županija. Ta je reforma utemeljila profesionalnu državnu upravu u Hrvatskoj.

## 2.2.DRŽAVNA UPRAVA GRAĐANSKE HRVATSKE

Hrvatska je građansko razdoblje dočekala u bitnoj političkoj ovisnosti unutar austrijske carevine,tj. Austro- Ugarske Monarhije. Njezin se ustavni položaju tom razdoblju temelji na Ugarsko-Hrvatskoj nagodbi iz 1867.godine. Na čelu Hrvatske je ban kojeg imenuje monarh na prijedlog predsjednika zajedničke ugarsko-hrvatske vlade u Budimpešti. Hrvatskoj je priznata autonomija u, široko definiranim, unutarnjim poslovima, u poslovima odnosa s Crkvom,poslovima obrazovanja i u pravosuđu. Svi su ostali upravni poslovi zajednički za ugarske zemlje ,te se o njima odlučuje u zajedničkom saboru ,odnosno zajedničkoj vladi u Budimpešti. Ban je na čelu uprave. On i njegov zamjenik, a to je predstojnik odjela za unutarnje poslove, odgovaraju za svoj rad hrvatskom saboru. Autonomna uprava Hrvatske i Slavonije organizirana je u tri, a od 1914.godine u četiri kraljevska zemaljska odjela: odjel za poslove unutarnje i poslove zemaljskog proračuna, odjel za bogoštovlje i nastavu, odjel za pravosuđe i od 1914.godine odjel za narodno gospodarstvo. Upravno teritorijalna podjela Hrvatske je izgledala ovako: Postojalo je 8 županija uređenih zakonom iz 1868.godine. Na



čelu županije bio je veliki župan kojeg na prijedlog bana postavlja monarh. On presjeda županijskoj skupštini. Između skupštinskih zasjedanja njezine funkcije obavlja županijski upravni odbor. Kotari su upravne ispostave županije. Na osnovnoj razini postojali su gradovi i općine. Gradovi su bili uređeni zakonom iz 1895.godine ,a dijele se na tri kategorije: gradovi u položaju županija, gradovi u položaju kotara, gradovi u položaju općine. Predstavničko tijelo grada je gradsko zastupstvo koje bira gradonačelnika među svojim članovima. Mandat gradskog zastupstva je 6 godina.

### 2.3.HRVATSKA UPRAVA U KRALJEVINI SHS I KRALJEVINI JUGOSLAVIJI

Jedna od posljedica I. svjetskog rata bio je raspad Austro-Ugarske Monarhije. Hrvatska je 29. Listopada 1918.godine udružena s delegatima Slovenije i BiH, osnovala Državu Slovenaca, Hrvata i Srba. Na čelu države bilo je Narodno vijeće od 95 članova sa sjedištem u Zagrebu. Plenum Narodnog vijeća je birao Središnji odbor od 30 članova, a on predsjedništvo Narodnog vijeća od 6 članova. Hrvatski je sabor 29.listopada proglasio odcjepljenje od Austro-Ugarske donio je odluku o pristupu u Državu SHS i prenio vrhovnu vlast na Narodno vijeće. Delegacija je 1.prosinca 1918.godine sa srpskim regentom Aleksandrom Karađorđevićem dogovorila u Beogradu konačni akt o ujedinjenju u Kraljevinu Srba , Hrvata i Slovenaca. S tim da do odluke ustavotvorne skupštine u svakoj od ujedinjenih zemalja ostane dotadašnja organizacija uprave. Hrvatska je u Kraljevini SHS prošla tri režima: režim prema vidovdanskom ustavu od 28.lipnja 1921.godine, režim kraljeve diktature od 6.siječnja 1929. Odnosno pod diktaturom donesenog Ustava i kao Banovina Hrvatska od 26.kolovoza 1939.god. Vidovdanski ustav stvorila je srpska većina u Ustavotvornoj skupštini , polazeći od ustava Srbije iz 1903.godine protiv opozicije i uz djelomičnu opstrukciju hrvatskih i slovenskih predstavnika. Ustav je prihvaćen sa svega 13 glasova većine. Osnovno je usmjerenje Vidovdanskog ustava bilo ne samo unitarna država s dominantnom kraljevskom vlašću i jakim položajem centralne vlade već i svjesno razbijanje tzv. historijskih pokrajina odredbom da se država dijeli na 33 oblasti od kojih nijedna ne smije imati više od 800.000 stanovnika. Hrvatska i Slavonije bile su podijeljene na 4 oblasti ,a Dalmacija na 2. Na čelu oblasti je veliki župan koji se postavlja kraljevim ukazom. Ispod razine oblasti zadržala se stara srpska upravno-teritorijalna podjela na okruge, srezove i općine. U početku 1927.god Hrvatska seljačka stranka ,nakon raskida sa Radikalnom strankom čini nov zaokret u politici i povezuje se sa Samostalnom demokratskom strankom Svetozara Pribićevića i stvara oporbenu Seljačko –demokratsku koaliciju u borbi protiv srbijanske hegemonije. Atentat na hrvatske zastupnike u Narodnoj skupštini označio je vrhunac nezadovoljstva politikom velikosrpskog

režima. Kralj Aleksandar je stoga 6. siječnja 1928. godine proglasio diktaturu. Aleksandrov državni udar nije naišao na veći državni otpor. Nakon državnog udara Skupština je raspuštena, ukinute su oblasti, a zemlja podijeljena na 9 banovina i upravu grada Beograda. Režim kralja Aleksandra zastupao je ideje nacionalnog unitarizma, a jugoslavenstvo je proglašeno službenom ideologijom. Tu je svrhu imalo i donošenje zakona kojim se propisuje službeni naziv države – Jugoslavija. Jugoslavija se dijeli na 9 upravno-teritorijalnih jedinica. Podjela na banovine izvršena je po ekonomskom i geografskom kriteriju. Na čelu banovine je ban kojeg imenuje kralj na prijedlog predsjednika Ministarskog savjeta. Ban je također činovnik kao prijašnjeg velikog župana u oblasti.

Do ubojstva kralja Aleksandra dolazi u Marseilleu u rujnu 1934. godine. Ubojstvo je organizirala i izvela ekstremna emigracija. Na vlast dolazi knez Pavle, to je bio početak potrage za narodnim pomirenjem. Izbori 1935. godine označili su povratak parlamentarnih stranaka predvođenih Vladkom Mačekom, ali i nastavak upotrebe brutalnih policijskih metoda. 26. kolovoza 1939. godine Cvetković (predsjednik vlade) i Maček potpisali su sporazum kojim se osniva Banovina Hrvatska. Na čijem čelu je ban imenovan ukazom, a politički je odgovoran kralju i Saboru Banovine Hrvatske. Osnutak Banovine Hrvatske izazvao je prosvjede u velikosrpskim krugovima. Oni su digli glas u "obranu srpstva" i za okupljanje „svih srpskih zemalja“. Uskoro je vojni puč poduprt od strane engleskih tajnih agenata, unatoč popuštanju pred njemačkim i talijanskim pritiscima, izazvao je vojnu intervenciju i time je i Kraljevina Jugoslavija uvedena u ratna zbivanja.

## 2.4. HRVATSKA UPRAVA U VRIJEME II. SVJETSKOG RATA

Napad Njemačkog Raicha i njegovih saveznika na Kraljevinu Jugoslaviju je počeo 6. travnja 1941. godine, a već 17. travnja iste godine Jugoslavenska vojska je potpisala Ugovor o primirju, zapravo kapitulaciju. Odredbe ugovora su stupile na snagu 18. travnja. Na području Hrvatske i Slavonije, bez Međimurja koje je anektirala Mađarska zajedno s Baranjom, zatim na dijelu Hrvatskog primorja koje nije anektirala Italija i na cijelom području BiH proglašena je 10. travnja NDH. Naime Mussolini je doveo ustaške emigrante, odnosno Antu Pavelića, uz suglasnost Hitlera, na vlast u okupirani Zagreb. U prvih nekoliko tjedana vlasti ustaše su vidjele da njihova nepopularnost raste jer je njihovo bezakonito ponašanje (ubojstva, progoni, pljačke) počinjeno u Pavelićevo ime postalo općepoznata stvar. Već u svibnju Pavelić odlazi u Rim da se oduži Mussoliniju i potpisuje Rimske ugovore kojima su osim Istre, Rijeke, Cresa, Malog Lošinja, Zadra, Lastova i Palagruže, koji su već pripadali Italiji ustupljeni svi otoci osim

Brača, Hvara i Paga. Većina je Hrvata vidjela Rimske ugovore kao veleizdaju. Kada je javnost doznala da će talijanski vojvoda biti nametnut za hrvatskog kralja potpora ustaškom režimu se gotovo raspala. Južni dio područja NDH bio je pod okupacijom Italije, a sjeverni pod okupacijom njemačke vojske. NDH je organizirana po uzoru na tadašnje totalitarne režime u Njemačkoj i Italiji. Sve političke stranke bile su zabranjene, a njihovo mjesto zauzima ustaški pokret kao jedinstveni pokret koji je podvrgnut izravno poglavniku. Poglavnik nikad ne može pogriješiti. Nitko ne može biti veći „domoljub“ od poglavnika. Sva mladež mora biti u Ustaškoj mladeži, svi u dobi od 7 do 21 godine. Ubrzo nakon dolaska na vlast ustaše donose rasne zakone. Ustaški se režim temeljio poput na nacističkog na ideologiju krvi i tla. To je za posljedicu imalo dehumanizaciju pojedinih etničkih skupina (Židovi, Srbi, Romi). NDH je bila prekrivena mrežom prijekih sudova. Bilo ih je četiri vrste: prieki sudovi, pokretni prieki sudovi, izvanredni narodni sudovi, i veliki izvanredni narodni sudovi. Osnovano ih je 38 na osnovi Zakonske odredbe za obranu naroda i države. Ako optuženik bude proglašen krivim prieki sud ima izreći kaznu smrti strijeljanjem bez mogućnosti primjene bilo kakvog pravnog lijeka. NDH, priznata od određenog broja osovinskih država (npr. Mađarske, Njemačke, Italije, Slovačke, Bugarske, Rumunjske, Španjolske, Finske, Danske, Japana), bila je prekrivena sabirnim i koncentracijskim logorima u koje su upućivane politički i rasno nepoćudne osobe. Mnogi logori su bili pod vedrim nebom. Jedan od najstrašnijih bio je Jadovno na Velebitu. Najstrašniji i najveći logori su bili u Jasenovcu i Staroj Gradiški.

Ustrojstvo vlasti u NDH: na čelu države je dakako poglavnik koji imenuje određene kategorije članova u Hrvatski državni sabor. U siječnju 1945 Pavelić je donio Odluku o osnivanju Hrvatskog državnog sabora. To nije bio izabrani parlament budući da je poglavnik u Sabor imenovao: 1. Zastupnike posljednjeg Sabora iz 1918. god, 2. zastupnike izabrane na posljednjim izborima iz 1938. god (HSS), 3. članove vijeća Hrvatske stranke prava iz 1918. god, 4. doglavnike, 5. poglavnikove pobočnike i povjerenike Glavnog ustaškog stana, 6. dio predstavnika njemačke narodnosne skupine.

Sabor je tijekom rata zasjedao samo tri puta 1942. Pavelić je njime pokušao legitimirati svoj režim. A krajem 1942. godine raspušten je budući da je dio zastupnika iz redova HSS-a koji su prisustvovali sjednici zahtijevao ukidanje koncentracijskih logora i prestanak progona Srba i Židova. S druge strane sabor je kritizirao vanjsku politiku NDH. Na čelu državne uprave je vlada. Državna uprava je imala 12 ministarstava od kojih je najbrojnije Ministarstvo oružanih snaga. Velika župa je jedinica državne uprave, na čelu joj je veliki župan kojeg imenuje poglavnik. Veliki župan je vrhovni predstavnik izvršne vlasti na području velike

župe. Kotar je manja upravno-teritorijalna cjelina na području velike župe, a obuhvaćao je više općina. Na čelu kotara je kotarski predstojnik kojeg je imenovao i smjenjivao ministar unutarnjih poslova.

Antifašistički pokret je organiziran na lokalnoj razini kao mreža narodnooslobodilačkih odbora, a na vrhu kao AVNOJ, odnosno zemaljska antifašistička vijeća narodnog oslobođenja za svaku jedinicu buduće federativne jugoslavenske države. U Hrvatskoj je osobito došao do izražaja antifašistički pokret. Do kraja 1943. godine sama Hrvatska s 24% jugoslavenskog stanovništva dala je više partizana nego Srbija, Crna Gora, Makedonija koje su zajedno činile 59% stanovništva. Na početku rata većinu u partizanskim jedinicama čine Srbi, no kasnije se i Hrvati uključuju u pokret otpora. Ukupno uzevši od 1941. Do 1945. godine među partizanima je bilo 61% Hrvata, 28% Srba, 11% ostale etničke skupine. To je bio naj snažniji antifašistički pokret u Europi. Partizanski pokret nije ostao na razini pokreta otpora kakvi su postojali u drugim okupiranim europskim zemljama već je uspostavio oslobođena područja na kojima nije preuzeo postojeća upravna i druga tijela, nego je organizirao vlastitu strukturu vlasti i stvorio vlastitu vojsku, Narodnooslobodilačku vojsku (NOV). Zauzimajući teritorij pod vlašću NDH i Italije, komunističko vodstvo pokreta provodilo je teror i likvidiralo osobe koje su obnašale dužnosti u upravi i svoje političke protivnike. Stvarnu vlast su imali vojni i partijski komiteti, ali su stvorena i vrhovna politička tijela Narodnooslobodilačkog pokreta sastavljena od predstavnika različitih političkih snaga koje su podupirale pokret. U skladu s federalističkom koncepcijom pokreta stvoreno je Zemaljsko antifašističko vijeće narodnog oslobođenja Hrvatske (ZAVNOH). Uz ZAVNOH je potkraj 1944. organizirana i uprava u 14 odjela. Vanjski poslovi i obrana bili su u djelokrugu AVNOJ-a. Na lokalnoj razini djeluju NOO-i. Nakon ratnog poraza fašističke Italije i nacističke Njemačke (u svibnju 1945.) nestale su i njihove tvorevine iz vremena kapitulacije, time i NDH.

Bilo kako bilo, suvremena hrvatska država temelji se na tradicijama antifašističkog pokreta i na sustavu vrijednosti koji je taj pokret donio. To se i naglašava u preambuli Ustava iz 1990. godine. u odlukama ZAVNOH-a vidi se očitovanje kontinuiteta nacionalne samobitnosti i državne opstojnosti hrvatskog naroda.

## 2.5.HRVATSKA UPRAVA U FNRJ I SFRJ

Režim koji je uspostavljen u Jugoslaviji nakon II. svjetskog rata bio je tipičan režim „partije i države“. U pitanju je totalitarna diktatura. Hrvatska je kao federalna jedinica-država u Jugoslaviji donijela svoj Ustav u siječnju 1947.godine,a Jugoslavenski Ustav donesen je godinu prije. U prvim poslijeratnim godinama državna uprava je neposredno rukovodila privrednim poduzećima i javnim ustanovama. To je dovelo do ekspanzije upravnog aparata na svim razinama, vladalo je mišljenje da je državna uprava pozvana rješavati sve značajnije društvene probleme. 1948.godine dolazi do sukoba jugoslavenskog partijskog vrha sa Staljinom te je informacijski biro komunističkih i radničkih partija isključio KPJ iz svojih redova. Otpor vanjskom staljinizmu rezultirao je eskalacijom unutarnjeg staljinizma. Progon komunista u Jugoslaviji koji je počeo 1948. i 1949.godine bio je dio najmasovnijih proganjanja koje je Europa vidjela. Zbog sukoba sa Staljinom dolazi do strahovitog preispitivanja sakrosantne politike i pokušaja traženja novih rješenja s onu stranu izvornog staljinističkog modela političkog ustrojenja.

Početakom 50-ih godina nastaje prekretnica u shvaćanju uloge državne uprave u sistemu. Napušta se u stanovitoj mjeri shvaćanje da bi državna uprava trebala neposredno rukovoditi privrednim poduzećima i javnim službama. Privredna poduzeća se u to vrijeme počinju osamostaljavati ,proklamira se radničko samoupravljanje. A javne ustanove podvrgavaju se režimu društvenog upravljanja čija je osnovna karakteristika u tome da u upravljanju pored članova radnog kolektiva sudjeluju predstavnici korisnika i društva kao cjeline. Uprava je po novoj koncepciji koju propagira režim trebala svoje funkcije ograničiti u prvom redu na tzv. klasične upravne resore. U javnim službama i u privredi ona ne bi imala operativnih zadataka,već bi se njene ovlasti u tom području ograničavale na regulaciju,koordinaciju i kontrolu. To je imalo za posljedicu određeno smanjenje inače hipertrofiranog upravnog aparata. Tijekom 50-ih godina uvodi se također i komunalni sistem u kojem općina dobiva sve važniju ulogu u upravljanju društvenim poslovima. Na nju se prenose poslovi s centralne uprave,značajno je proširena njena organizacijska,kadrovska,financijska i dr. samostalnost.

Prema Pusiću valja razlikovati tri razvojne faze hrvatske uprave poslije 1945.godine. prva faza je koncentracije, druga je dekoncentracije i treća decentralizacije. U fazi koncentracije hrvatsku upravu povezuje i usmjerava vlada koju formalno imenuje i razrješuje Sabor, a samo vladu koordinira predsjednik ili predsjedništvo zajedno s glavnim tajnikom vlade. Drugo sredstvo koordinacije uprave bila je institucija stupnjevanja upravnih jedinica. Vlada je u

stanju koordinirati upravu kada je broj organizacija razmjerno mali. No kada broj organizacija poraste iznad određene granice, onda to više nije moguće ostvariti. Upravne organizacije stoga se dijele u dva sloja. Jedan sloj tzv. primarni organi koji imaju izravnu vezu s vrhom uprave i drugi sloj tzv. sekundarni organi nemaju izravnog kontakta s vladom, već s primarnim organima koji ih koordiniraju.

U drugoj fazi dekoncentracije i trećoj decentralizacije na mjesto vlade dolazi Izvršno vijeće izražavajući tako jači položaj Sabora u skupštinskom režimu u kojem je Izvršno vijeće trebalo biti samo poseban skupštinski odbor. U prvoj fazi su samo ministarstva primarni organi, a komiteti sekundarni. U drugoj fazi taj odnos vrijedi između državnih sekretarijata i sekretarijata Republičkog izvršnog vijeća. Kao kategorije sekundarnih organa ustalile su se s vremenom uprave, direkcije, upravne ustanove, inspektorati i komisije.

Ustav SFRJ iz 1947. godine, drugi najopsežniji Ustav bio je ne samo mješavina utopijskih deklaracija i konkretnih normi koje su čuvale središnji položaj Saveza komunista nego i brana pred prijetećom Srbijom koja se nikako nije uspijevala osloboditi svojih političkih mitova i hegemonističkih težnji. U Ustav se unose konfederalni elementi; republike se određuju kao države koje imaju pravo na odcjepljenje. Cijeli taj tzv. samoupravni sistem bio je izgrađen na potpunom zapostavljanju ekonomskih zakonitosti, samoupravnim sporazumima i društvenim dogovorima pokušalo se eliminirati zakone ponude i potražnje.

Lokalna uprava se nastavlja na NOO iz doba II. svjetskog rata i počinje velikim brojem mjesnih narodnih odbora i hijerarhijom kotara, okruga, oblasti iznad njih. Broj jedinica lokalne uprave se s vremenom smanjuje. Tako se broj općina sredinom 60-ih godina u Hrvatskoj stabilizira na nešto više od 100. Hrvatska je 1967. godine ukinula kotare kao regionalne jedinice. Unutar općina formiraju se mjesne zajednice kao političke zajednice i mjesni uredi kao upravne pomoćne jedinice. Na regionalnoj razini stvaraju se 70-ih godina umjesto kotareva zajednica općina radi „ostvarivanja i usklađivanja zajedničkih interesa udruženih općina“. A djelokrug općina definiran je općom klauzulom: sve što nije izričito pod djelokrugom republike ili federacije.

Pokušaj demokratizacije jugoslavenske države nakon smrti J.B. Tita, a kojeg je personificirao tadašnji savezni premijer Ante Marković nije uspio krajem 1980-ih godina. U Jugoslaviji su nakon smrti Tita, u razdoblju krize sustava u zemlji, te općenito krize započele rasprave reformi sustava, a one su se povezale s pitanjem položaja republika. U najrazvijenijim republikama Hrvatskoj i Sloveniji ponovo su se počele iskazivati reformističke intencije koje

su težile jačanju elemenata tržišnog gospodarstva i demokratizaciji političkog sustava, te ispunjavanju okvira za veću samostalnost. U Srbiji je jača bila komunistička struja koja se povezala sa nacionalizmom i koja je željela vratiti centralističko uređenje i uspostaviti srpsku hegemoniju u Jugoslaviji. Obnovljen je program velike Srbije, u Jugoslaviji ili izvan nje koja bi obuhvatila Crnu Goru, BiH i najveći dio Hrvatske. (Blažević., 2004, 235).

### 3. DRŽAVNA UPRAVA REPUBLIKE HRVATSKE

Ustrojstvo državne uprave u RH dijelom se oslanja na republičku upravu socijalističke Hrvatske. 1990. godine preuzet je najveći dio osoblja, metoda rada, postupaka, pa čak i obrazaca ponašanja u dotadašnjim upravnim organima. Republička uprava socijalističke Hrvatske je tijekom 1980-ih obuhvaćala dvije kategorije: republičke organe uprave i republičke organizacije. Republički organi uprave su obavljali utvrđene politike Sabora te osiguranje izvršavanja zakona i drugih propisa i općih akata, provođenje tzv. smjernica Sabora. Mogli su obavljati i stručno-servisne zadatke kao što su praćenje stanja u oblasti za koje su osnovani; to uključuje izradu analiza, studija, stručnih izvješća, izradu nacrtu prijedloga zakona, propisa i drugih općih akata, obavljanje drugih stručnih poslova za Sabor i Izvršno vijeće Sabora. (Pusić., 1988).

Republički organi uprave socijalističke Hrvatske obuhvaćali su tijekom 80-ih tri potkategorije: republičke sekretarijate, republičke komitete, republičke uprave. Republički sekretarijati su u pravilu bili formirani u klasičnim upravnim resorima u kojima uprava djeluje kao instrument ili oruđe političke vlasti. Na čelu im je bio republički sekretar. Imenovao ga je Sabor na 4 godine. Republički komiteti bili su brojnija skupina, a osnivali su se u oblastima u kojima je potrebno osigurati koordiniranje i usklađivanje rada između više republičkih organa uprave. Na čelu je bio predsjednik imenovan od strane Sabora na 4 godine. Republičke uprave su se osnivale za obavljanje upravnih poslova u okviru šire upravne oblasti, kad je za njihovo obavljanje poslova potrebna posebno organizirana služba i samostalnost u radu. Mogle su se osnivati isključivo zakonom. Na čelu im je bio direktor, imenovalo ga je Društveno-političko vijeće Sabora na mandat od 4 godine.

U sklopu republičke uprave socijalističke Hrvatske postojale su i republičke organizacije, one su bile zamišljene kao prijelazni oblik između državnih upravnih organa i samostalnih ustanova. Osnivani za obavljanje stručnih i drugih poslova od interesa za Republiku. Čini se

da problematika RH proizlazi iz nekoliko bitnih odrednica. Prva je preuzimanje ne samo većeg dijela upravnog osoblja, nego i metoda rada, postupaka pa čak i obrazaca ponašanja u dotadašnjim upravnim organima. Druga, velikosrpska agresija i rat početkom 1990-ih godina nametnuli su kako potrebu za obranom tako i nužnost da se poštuju ograničenja koja su postojala u ustavu SFRJ. Treća, nakon proglašenja neovisnosti zemlja je bila suočena sa spektrom problema kojim se bavi državna uprava jedne samostalne države.

Dalje, pokrenut je proces promjena u društveno-ekonomskom sistemu pretvorbom društvenog u državno, a zatim u privatno vlasništvo. Što je za rezultat imalo masovno otpuštanje stotina tisuća ljudi iz poduzeća. I konačno u prosincu 1992. godine provedena je radikalna promjena upravno-teritorijalne podjele nacionalnog teritorija. Uspostava županija koje su zamijenile zajednice općina i osnivanje brojnih općina i gradova, čije je aktivnosti trebalo koordinirati, za posljedicu je imalo jačanje centralizma i birokratizaciju odlučivanja. Državnim osamostaljenjem preuzeti su poslovi koje su do 1990. godine obavljali republički organi uprave i republičke organizacije. Umjesto naziva sekretarijata i komiteta uvode se nazivi ministarstva. Ustrojeno je 19 ministarstava, na čelu Vlade bio je Stjepan Mesić. No taj mandat je brzo okončan i na čelo je postavljen Josip Manolić. Hrvatska državna uprava počinje obavljati poslove koji se ranije nisu obavljali nisu im bili u nadležnosti npr. poslovi obrane i vanjski poslovi. Tijekom vremena pojavljuje se potreba za obavljanjem niza drugih poslova kao što su prognanici, izbjeglice, žrtve rata, branitelji. Zbog toga se ustrojavaju posebna državna tijela prije svega ministarstva za obavljanje tih poslova. Tijekom 90-ih godina broj ministarstava je varirao. Državna uprava RH obuhvaća ministarstva, središnje državne urede, državne upravne organizacije i urede državne uprave osnovani u županijama. Potonje je oblik dekoncentracije državne uprave. Njihov djelokrug i nadležnost reguliraju Zakon o sustavu državne uprave i Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i državnih upravnih organizacija tj. od ožujka 2004. godine Zakon o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave. Ministarstva su osnovni kostur državne uprave imaju u svakoj državi važno značenje u pripremanju i oblikovanju ključnih zakonskih i drugih akata. Ustrojavaju se za obavljanje poslova državne uprave u jednom ili više upravnih područja. Unutar njih se ustrojavaju upravne organizacije. Središnji državni uredi ustrojavaju se za obavljanje poslova državne uprave u jednom ili više upravnih područja koja su od posebnog značaja za učinkovitiji rad Vlade.



## 4.JAVNA UPRAVA: VELIČINA I ODNOS PREMA GRAĐANIMA

### Opis problema:

Moderna javna uprava u obavljanju svojih javnih funkcija služi građanima. Ovo osnovno načelo poslužilo je kao temelj reformi javne uprave u europskim zemljama. Radi se o državama s tradicionalno vrlo razvijenom javnom upravom, koje su upravo zbog postavljanja novih zahtjeva pred funkciju javnog upravljanja pristupile dugotrajnim i složenim reformama modernizacije javne uprave (npr. Velika Britanija). Reforme se provode kako bi se državna uprava transformirala u javnu upravu s konačnim ciljem uspostavljanja uprave koja služi građanima. Javna uprava u Hrvatskoj ima obilježja državne uprave-strogo centralizirane, birokratizirane vlasti koja u svom djelovanju nije povezana s građanima i poduzetnicima. Poduzetnici i građani očekuju da se proračunskim financiranjem osigura pružanje javnih usluga po mjeri poreznih obveznika, što je bit funkcioniranja moderne javne uprave i javnih službi.

Problemi hrvatske javne uprave mogu se grupirati u tri temeljne skupine. Problemi orijentacije odnose se na nedostatak strateškog planiranja „slabe javne politike i manjkav zakonodavni postupak“. Problemi motivacije javnih službenika su politizacija koje onemogućuje profesionalizam, nerazvijen sustav obrazovanja za rad u javnoj upravi te autoritarna i birokratska upravna kultura. Problemi implementacije javnih politika ogledaju se u niskim standardima pravnosti djelovanja javne uprave, lošoj vrijednosnoj slici i slaboj etičkoj strukturi te u birokratskim otporima i primitivnom menadžerstvu.

### 4.1.TEMELJNI PROBLEMI HRVATSKE JAVNE UPRAVE

Hrvatsku javnu upravu opterećuju brojni i složeni problemi koji zahtijevaju kvalitetno pripremljena rješenja, čvrsto i predano reformsko vodstvo te stručno praćenje ostvarenja reforme. Tri su glavne grupe problema: problemi orijentacije, problemi motivacije i problemi implementacije. Te ostaju još složenije pitanje decentralizacije i reforme lokalne i regionalne samouprave.

#### 4.1.1.Problem orijentacije

Iz ranijih nedemokratskih sustava naslijeđeno je shvaćanje da javne poslove vodi i o javnom interesu vodi računa isključivo politika dovelo je do velikih nedostataka u kapacitetu javne uprave da razmišlja o dugoročnom javnom interesu. Taj interes, koji nadilazi mandat

pojedine političke garniture, mora utvrditi na temelju dobro utemeljenog ,informiranog strateškog planiranja. Podatci na kojima se temelje strateški planovi moraju imati ugrađene mehanizme praćenja ostvarenja , nadzora i prilagodbe promjenjivim uvjetima. U uskoj je vezi sa strateškim planiranjem slab kapacitet uprave da oblikuje i vodi kvalitetne dugoročne javne politike(obrazovna,ekonomska,socijalna,politika razvoja uprave,decentralizacija,itd..) Javne politike vrlo često traže usvajanje novih ili promjenu važećih propisa. Priprema propisa,kao i njihovo pisanje,shvaća se kao mehaničko zapisivanje ideja političara ili pripadnika različitih interesnih grupa,a ne ako profesionalni posao. Taj je posao složen ponajprije u pravnom pogledu jer svaki novi propis treba smjestiti na adekvatno mjesto i na prikladan način u postojeći pravni sustav , napisati ga na pravno-tehnički valjan način i omogućiti efikasne načine njegove primjene. Nepotrebne propise je potrebno eliminirati, što zahtijeva stalnu pažnju onih što pripremaju nove propise(deregulacija). Djelovanje javne uprave potrebno je što više pojednostaviti , i u tom cilju okrenutom prema pripremi propisa. U oblikovanje propisa treba uključiti što više građana,civilni sektor i druge zainteresirane subjekte,a javna rasprava treba postati stalnom i širokom praksom. Nastojanje da se opisanim i drugim putem dođe do boljeg zakonodavstva u suvremenom svijetu je dio općih reformskih nastojanja javnog sektora.

#### 4.1.2.Problemi motivacije službenika

Vidljivi su na svim razinama teritorijalnog upravnog sustava ,od lokalne do državne. Manjkavosti motivacije temelje se na politizaciji,nedovoljnom poznavanju i korištenju prikladnih mehanizama motivacije,neadekvatnoj stručnosti i obrazovanju te na široj upravnoj i društvenoj kulturi u kojoj službenici djeluju. Politizaciji se nerijetko prilazi posve formalno, u smislu preoblikovanja načina imenovanja na određena radna mjesta , kao što je to učinjeno s nedavnim depolitiziranim radnim mjestima pomoćnika ministra,zamjenika i pomoćnika ravnatelja državnih upravnih organizacija i još nekim radnim mjestima u državnoj upravi. Nažalost na nekim drugim područjima javne uprave, kao što je lokalna i regionalna samouprava,novije zakonske inovacije uvode politizaciju dosad profesionalnih radnih mjesta u upravnim organima jedinica lokalne i područne samouprave. No način imenovanja na rukovođeće upravne položaje samo je vrh problema politizacije u javnoj upravi. Još su veći problemi u uplitanju politike u svakodnevni rad upravnih službenika. Takvom se politizacijom demotivira stručni rad politički nepristranih i dobro obrazovanih službenika. Brzo napredovanje poslušnih i podobnih šalje loš signal. Država ne posvećuje dovoljnu

pažnju obrazovanju budućih upravnih službenika. Umjesto inzistiranja na kvaliteti i učinkovitosti službenika raspravlja se o njihovom broju i visini plaće.

#### 4.1.3. Implementacija

Javnih politika i ostvarenje javnog interesa opterećeni su još uvijek neriješenim problemima zakonitosti i pravnosti djelovanja uprave, etičkim problemima te birokratskim otporima i primitivnim „menadžerizmom“. Čak i relativno nesporni pokušaji uvođenja elektronske uprave nose rizike petrifikacije postojećih neadekvatnih upravnih struktura. Upitna je ponekad i kvaliteta informacijsko-komunikacijske tehnike koja se nabavlja te kompjutorskih programa koji su skupi, a nerijetko pripremljeni bez poznavanja logike upravnih procesa.

Pravni standardi, odnosno vladavina prava započinju već na razini djelovanja zakonodavca: zakoni trebaju biti utemeljeni na Ustavu i prihvaćenim međunarodnim ugovorima, međusobno usklađeni, proceduralno korektni, po učincima takvi da omogućuju pravnu predvidljivost i sigurnost, izvedeni iz uvažavanja temeljnih načela suvremene demokratske države poput načela supsidijarnosti, zaštite svih vrsta manjina itd. Niži propisi vlade i drugih tijela moraju biti u skladu s Ustavom i zakonima, dok ih propisi i opći akti jedinica teritorijalne samouprave ne smiju kršiti. Djelovanje svih državnih tijela mora biti utemeljeno na državnim propisima u materijalnom, proceduralnom, kompetencijskom i drugom smislu. Lokalna tijela svako svoje djelovanje također moraju temeljiti na važećim propisima, državnim ali i onim koja donose lokalna predstavnička tijela.

Etička dimenzija javne uprave najčešće se ističe kroz tvrdnje o korupciji u javnoj upravi. Pitanje je međutim tko je korumpiran, političari i dužnosnici, službenici ili i jedni i drugi. Korupcija na višim „političkim razinama najopasnija je vrta korupcije jer zadaje ton društvenim odnosima u cjelini. Što rade političari, utječe i na druge građane. Nemoguće je izgraditi javni sektor s čvrstim etičkim standardima ako su njegovi vrhovi korumpirani. Kad bi korupcija bila samo na nižim pozicijama bilo bi ju relativno lako iskorijeniti djelovanjem represivnih organa, policije, državnog odvjetništva, i sličnih tijela te sudova. Na višim službeničkim pozicijama ima dosta otpora promjenama i modernizaciji uprave. Ustrajanje na ustaljenim načinima rada, premalo volje za učenjem i usvajanjem modernih upravnih tehnika, zatvorenost za dobre ideje i standarde koji dolaze iz europskog upravnog prostora primjeri su birokratskog otpora. Kao svojevrсни odgovor na takve otpore u višim upravnim slojevima pojavljuje se jedan drugi, također pogrešan i dugoročno štetan menadžerizam. Riječ

je o ideji da javni sektor nije gotovo nimalo različit od privatnog te da je poželjno u njemu djelovati potpuno jednako kako i u privatnom.

Modernizacijska reforma hrvatske javne uprave je započela. Ogleda se u usvajanju Strategije reforme državne uprave ,decentralizaciji ,poticanju lokalnog i regionalnog razvoja, promjenama u sustavu državne uprave(priprema novog zakona o općem upravnom postupku ,projektu funkcionalnog pregleda i pripremi zakona o plaćama državnih službenika) te u pokušajima uspostave cjelovitog sustava upravnog obrazovanja. Brže odvijanje reformi koče, brojne zablude koje obilježavaju hrvatsku društvenu i upravnu kulturu : zablude politizacije, glorificiranja hijerarhije kao i mehanicistička, formalno-školnička, normativistička i ekonomistička zabluda. (Koprić., 2008)

#### 4.2.JAVNA UPRAVA KAKVU ŽELIMO

Vlada Republike Hrvatske donijela je strategiju i zalaže se za ostvarenje vizije moderne javne uprave koja će pridonositi gospodarskom i razvoju hrvatskog društva pružanjem javnih usluga na predvidiv,profesionalan, transparentan i pogodan način.Ta vizija obuhvaća niz ciljeva čije se ostvarenje uvelike prati. Riječ je o navedenim ciljevima:

- Povećanje učinkovitosti i djelotvornosti u sustavu javne uprave
- Povećanje razine kvalitete upravnih usluga
- Viša razina otvorenosti i pristupačnosti javnopravnih tijela
- Jačanje vladavine prava
- Jačanje socijalne osjetljivosti u javnoj upravi i odnosu s građanima
- Poštivanje etičkih načela i iskorjenjivanje korupcije
- Uporaba moderne informacijske tehnologije
- Uključivanje hrvatske javne uprave u europski upravni prostor
- Uvođenje sustava plaća i vrednovanje rada koje se temelji na rezultatima

Ostvarenjem ovih ciljeva postiglo bi se da su broj i kvaliteta usluga koje pruža javna uprava prilagođeni stvarnim potrebama korisnika, postupak pružanja samih usluga postaje znatno

pojednostavljen jer zahtjeva minimalan angažman korisnika, broj zaposlenih usklađen je unaprijed sa standardima kvalitete pojedine usluge (Budak., 2011).

## 5. STRATEGIJA REFORME JAVNE UPRAVE U HRVATSKOJ

### ZAŠTO STRATEGIJA?

Strategija razvoja javne uprave 2014.–2020. temeljni je dokument koji određuje dugoročne ciljeve i smjernice za modernizaciju javne uprave u Republici Hrvatskoj. Cilj Strategije je osiguranje pravovremene, pouzdane i kvalitetne javne usluge korisnicima radi stvaranja poticajne poduzetničke okoline te kao pretpostavke osiguranja višeg životnog standarda svih građana. Od Strategije se očekuje poticanje promjena u javnoj upravi na zadovoljstvo korisnika i doprinos gospodarskom razvoju. Republika Hrvatska, kao članica Europske unije, imat će na raspolaganju korištenje sredstava Strukturnih fondova i Kohezijskog fonda. Jedan od uvjeta za povlačenje sredstava iz navedenih fondova, a naročito iz Europskog socijalnog fonda (ESF), jest korištenje sredstava za aktivnosti predviđene strateškim nacionalnim dokumentima. Strategija razvoja javne uprave 2014.- 2020. predstavljat će jedan od temeljnih dokumenata za povlačenje financijskih sredstava iz navedenog Fonda. S druge strane, Europska komisija prati nastojanja Republike Hrvatske da ojača svoje upravne kapacitete i u svojim zahtjevima traži reformu i modernizaciju javne uprave, što predstavlja i obvezu preuzetu Nacionalnim programom reformi 2014. – 2020., važnim instrumentom za upravljanje prekomjernim deficitom i postizanje razvojnih ciljeva zacrtanih u sklopu Europskog semestra i Strategije Europa 2020.

#### 5.1.Osvrt na Strategiju reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011.

Vlada Republike Hrvatske je 19. ožujka 2008. godine donijela Strategiju reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011. kojom su utvrđene pretpostavke za ostvarenje vizije moderne javne uprave koja obuhvaća niz međuovisnih ciljeva: povećanje efikasnosti i ekonomičnosti u sustavu državne uprave; podizanje razine kvalitete upravnih usluga; ostvarenje otvorenosti i pristupačnosti tijela državne uprave; jačanje standarda vladavine prava; jačanje socijalne osjetljivosti u državnoj upravi i u odnosu prema građanima; podizanje etičke razine u državnoj službi i smanjenje korupcije; primjena moderne informatičko-komunikacijske tehnologije; uključivanje hrvatske državne uprave u europski upravni prostor. Strategija je uspješno provedena budući je ukupno realizirano oko 89 % predviđenih mjera uključujući mjere koje su djelomično realizirane. Značajnije mjere Strategije koje su

provedene: - dovršena je provedba funkcionalne analize u tijelima državne uprave te je provedena racionalizacija organizacijske strukture sukladno preporukama iz projekta, - provedene su mjere unaprjeđenja sustava javnih agencija, - poboljšana je koordinacija i usklađenost u radu prvostupanjskih tijela državne uprave (utvrđen je formalni oblik suradnje ureda državne uprave u županijama), - unaprjeđena je otvorenost uprave prema građanima uspostavljanjem standarda i načina informiranja javnosti o obavljanju poslova državne uprave (tijela javne vlasti u obvezi su omogućiti pristup informacijama pravodobnim objavljivanjem informacija o svome radu na primjeren i dostupan način), uvođenjem modela konzultacija o prijedlogu programa, zakona i drugih propisa s nevladinim organizacijama i javnošću te provedbom edukacije osoba nadležnih za informiranje, - unaprjeđeno je strateško planiranje (uvedena je funkcija strateškog planiranja, uređenje način planiranja poslova, u tijelima državne uprave definiraju se strateški prioriteti te se izrađuju strateški planovi za trogodišnje razdoblje sukladno Zakonu o proračunu, uspostavljen je stalni nadzor napretka u ispunjavanju obveza unutar plana rada tijela državne uprave, provedene su edukacije državnih službenika o strateškom planiranju u okviru programa „Strateško planiranje i upravljanje“, ojačan je proces koordinacije planiranja koji je povezoao planove tijela državne uprave sa strategijama Vlade – Ministarstvo financija izrađuje uputu za izradu strateških planova za trogodišnje razdoblje); - uspostavljen je sustav procjene učinaka propisa (uspostavljen je normativni institucionalni okvir, ojačani su administrativni kapaciteti u području procjene učinaka propisa provedbom edukacija državnih službenika); - provedena je depolitizacija i profesionalizacija državne službe (za sva depolitizirana radna mjesta, koja su postala radna mjesta državnih službenika, raspisani su natječaji imenovani službenici)- poduzete su mjere za jačanje etičke razine u državnoj službi (ojačani su kapaciteti ustrojstvene jedinice za etiku, imenovani su povjerenici za etiku u tijelima državne uprave, osnovano je Etičko povjerenstvo, kontinuirano se provodi edukacija za jačanje etičkih standarda državnih službenika); - provedene su mjere unaprjeđenja u sustavu obrazovanja i usavršavanja državnih službenika (kontinuirano se provodi procjena potreba za izobrazbom državnih službenika, nastavljeno je stipendiranje polaznika specijalističkog poslijediplomskog studija „Javna uprava“ pri Sveučilištu u Zagrebu, doneseni su planovi stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika, osigurana je posebna stavka u Državnom proračunu za stručno osposobljavanje i usavršavanje); - donesen je novi Zakon o općem upravnom postupku, preispitani su posebni upravni postupci u okviru projekta danske bilateralne pomoći, provedena je edukacija službenika ovlaštenih za provođenje upravnih postupaka te je ojačan inspekcijski nadzor u provedbi upravnog postupka; - ojačana je uloga elektroničke uprave u razvoju gospodarstva (provedena je analiza

tijeka aktivnosti i izrađeno je Izvješće o provedbi Programa e-Hrvatska 2007., nast poslovanju prilagođena elektroničkom funkcioniranju državne uprave, provedena je edukacija državnih službenika u području primjene informatičke tehnologije i opreme, uspostavljen je sustav centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim potencijalima).

#### Postupci i poslovni procesi u javnoj upravi

Kako bi se spriječilo da se pozitivne mjere i uštede pokušavaju ostvariti isključivo otpuštanjem zaposlenih u unaprijed određenom postotku ili intervencijama u propise koji uređuju upravni sustav, bez prethodno provedene analize troškova i koristi koje će se s time ostvariti, s reformom javne uprave treba krenuti od temeljite izmjene procesa na kojima se temelji njezino poslovanje. Početnu točku reforme javne uprave treba predstavljati analiza procesa koji se odvijaju u svakom upravnom tijelu. Jedino na taj način moguće je dobiti jasan pregled nad stvarnim djelovanjem uprave. Pritom je potrebno voditi računa o pravnim izvorima koji reguliraju pojedina postupanja u javnoj upravi kao i iskoristiti rezultate dotadašnjih napora koje je javni sektor uložio u uspostavljanje sustava financijskog upravljanja i kontrole, poglavito u dijelu pisanih pravila i procedura.

#### 6. NACIONALNI PROGRAM REFORMI

Glavni ciljevi i reformski prioriteti u 2015.-2017.

Nacionalni program reformi 2015. opisuje mjere koje Vlada Republike Hrvatske poduzima za rješavanje strukturnih izazova s kojima se suočava Republika Hrvatska. Vlada Republike Hrvatske prihvatila je Nacionalni program reformi 2015. na svojoj 225. sjednici održanoj 23. travnja 2015. porukama Vijeća Europske unije iz srpnja 2014.

Poboljšanje funkcioniranja javne uprave Mjere 1. Racionalizacija sustava pravnih osoba s javnim ovlastima i njihovo jedinstveno zakonsko uređenje 2. Racionalizacija područnih jedinica središnjih tijela državne uprave 3. Započeti proces funkcionalne, fiskalne i teritorijalne decentralizacije s ciljem racionalizacije sustava JLP(R)S 4. Revidiranje sustava određivanja plaća i uređenje sustava plaća u javnoj upravi i javnim službama 5. Poboljšati upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi 6. Unaprijediti elektroničko poslovanje javne uprave i pružanje elektroničkih usluga za građane i poslovne subjekte 7. Razvoj portala otvorenih podataka.

Sukladno nalazima dubinske analize poslovanja agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima, Vlada pokreće racionalizaciju sustava pravnih osoba s javnim

ovlastima i njihovo jedinstveno zakonsko uređenje. Obvezuje se smanjiti njihov broj za najmanje 15% te do listopada 2015. uvesti jedinstveni zakon kojim se propisuju i uređuju kriteriji za njihovo osnivanje, unutarnje ustrojstvo, način poslovanja i nadzor. Do svibnja 2015. utvrdit će se akcijski plan provedbe racionalizacije sustava pravnih osoba s javnim ovlastima agencijskog tipa, čime će se broj agencija smanjiti za 9, s postojećih 57. Popis agencija koje su predmetom spajanja te za koje se napravila procjena ušteda radi promjene statusa.

Također će se provesti racionalizacija područnih jedinica središnjih tijela državne uprave te smanjiti njihov broj za 20%. Na ovaj način umanjit će se fragmentiranost i povećati učinkovitost postupanja prema građanima. Do siječnja 2016., temeljem funkcionalne i fiskalne analize područnih jedinica i izradom kriterija za spajanje istih s uredima državne uprave započet će proces pripajanja prvostupajskih tijela državne uprave uredima državne uprave u županijama, počevši od područnih jedinica koje obavljaju inspekcijski nadzor. Provedbom ove mjere ušteda će biti oko 25 milijuna kuna u 2016., dok će se prenošenjem ovlasti rješavanja predmeta u prvom stupnju sa ministarstava na urede države uprave osigurati učinkovitije postupanje države prema građanima.

Učinkovitost u pružanju različitih javnih usluga i obavljanju javnih funkcija je niska i zbog pretjerane rigidnosti u organizacijskim strukturama i neprilagođenom sustavu plaća u javnom sektoru koji ne stimulira niti nagrađuje ostvarivanje rezultata. I dubinska analiza rashoda za zaposlene koji se isplaćuju iz Državnog proračuna iz ožujka 2015. ukazala je na brojne nepravdnosti i nelogičnosti u sustavu plaća, stoga se pokreće revidiranje sustava određivanja plaća i uređenje sustava plaća u javnoj upravi i javnim službama odnosno provedba cjelovite reforme sustava plaća, koja se ima provesti u srednjoročnom razdoblju. Cilj je sustav plaća u državnoj službi, pravnim osobama s javnim ovlastima i javnim službama urediti prema načelima transparentnosti i jedinstvenog pristupa nagrađivanju za jednaki rad, kroz uvođenje platnih razreda i varijabilnih dijelova plaće, što će omogućiti razlikovanje kvalitetnog i manje kvalitetnog rada.

Također se želi poboljšati upravljanje ljudskim resursima u javnoj upravi. Povećat će se broja članova Odbora za državnu službu čime će se ubrzati postupci rješavanja žalbi kod postupka zapošljavanja, dok će se donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima ukinuti službenički sudovi čime će se skratiti postupci zapošljavanja u državnoj službi. Pristupit će se analizi potrebnih kompetencija za obavljanje poslova javne uprave, a izradom kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi, u srednjoročnom razdoblju



definirat će se ključne kompetencije namještenika i službenika za sva radna mjesta u javnoj upravi što će doprinijeti sveukupnoj profesionalizaciji javne uprave. Unaprijedit će se elektroničko poslovanje javne uprave i pružanje elektroničkih usluga za građane i poslovne subjekte. Kao temelj daljnjeg razvoja e-usluga za građane i poslovne subjekte, do studenog 2015. usvojit će se Strategija e-Hrvatska 2020. kao preduvjet pružanja elektroničkih usluga javnog sektora. Početak izdavanja e-osobne iskaznice predviđeno je u rujnu 2015. Daljnjim razvojem sustava e-građani omogućit će se pouzdano i jednostavno korištenje on-line usluga za građane uz mehanizam provjere identiteta. Primjenom e-potpisa i uvođenjem e-računa u poslovanje tijela države uprave te obvezom izdavanja strukturiranog e računa prema poslovnom sektoru do travnja 2016., olakšat će se komunikacija korisnika upravnih usluga s javnopravnim tijelima, dok će se punom primjenom servisa e-Poslovanje, predviđenim za prosinac 2016., unaprijediti pružanje elektroničkih usluga za poslovne subjekte. Do svibnja 2015., uspostaviti će se središnji internetski Portal otvorenih podataka (na web adresi data.gov.hr) sa najmanje 100 setova podataka koji će građanima omogućiti lakše pretraživanje otvorenih podataka javnog sektora namijenjenih ponovnoj uporabi.

## ZAKLJUČAK

Strategije i reformski programi mogu biti temeljni pokretač reforme državne uprave ako se kvalitetno i stručno pripremi njihova provedba. Potrebno je dopuniti i osigurati sredstva potrebna za njihovo ostvarenje. Isto tako potrebna je stalna potpora Vlade i njezina predsjednika kako bi se osigurala stalna prisutnost teme reforme u medijima i stvorili uvjeti za prihvaćanje stajališta da je državna uprava zajedno s političkim dužnosnicima servis u službi građanima, a ne vlast nad njima. Upravno obrazovanje preduvjet je za dugoročne održivosti rezultata reforme, jer će takve rezultate osigurati samo takvi javni službenici koji su obrazovani za rad u javnoj upravi. Orijentaciju javne uprave prema građanima mora se ojačati i značajnom reformom upravnog odlučivanja pojednostaviti, skratiti i debirokratizirati upravne postupke. Nužno je osigurati efikasnu zaštitu prava građana u sustavu upravnog sudstva te uložiti dodatne napore u kvalitetnu primjenu informacijsko-komunikacijske tehnologije i stvaranje elektronske uprave. Osim prava, građanima treba jamčiti i određenu kvalitetu javnih usluga. Potrebno je izgraditi moderan sustav motivacije službenika za kvalitetnije obavljanje službe. Novi zakon o plaćama treba osigurati plaće i druge stimulacije za najbolje službenike. Treba ih se podupirati u nastojanjima za usavršavanjem i osigurati priznanje njihova rada. Treba stvarati modernu upravnu kulturu zasnovanu na poštivanju demokratskih, ekoloških, socijalnih, pravnih vrijednosti i prema stavu obavljanja službe na korist građana, poduzetnika i čitave zajednice.

## LITERATURA

1. Koprić, I., Marcetić, G. (2002) Obrazovanje upravnog osoblja: iskustva i izazovi. U: Hrvatska javna uprava br.3 str.515-566.
2. Pusić, E. (2002) Nauka o upravi. Zagreb. Školska knjiga
3. Blažević, R. (2004) Upravna znanost. Rijeka. Pravni fakultet sveučilišta u Rijeci.
4. Castells, M. (2000) Uspon umreženog društva. Zagreb. Golden marketing.
5. Pavić, Ž. (2002) Ključni momenti u razvoju upravnog obrazovanja na hrvatskim područjima. U : Hrvatska javna uprava. br.2. str. 323-341.
6. Pusić, E. (1988) Upravni sistemi. Zagreb. Narodne novine
7. Budak, J. et all. (2011) Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj. Zagreb. Ekonomski institut
8. Koprić, I. (2008) Hrvatska država i uprava stanje i perspektive. Zagreb. Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
9. Prijedlog strategije reforme javne uprave u Hrvatskoj 2014.-2020.
10. Nacionalni program reformi. Travanj 2015.