

## **PRIJEDLOG**

**Klasa:**  
**Urbroj:**

**Zagreb,**

### **PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA**

**Predmet:** Interpelacija o radu Vlade Republike Hrvatske na području reforme javne uprave – Izvješće Vlade Republike Hrvatske

**Veza:** Pismo Hrvatskoga sabora, klase: 021-12/15-08/06, urbroja: 65-15-03, od 29. svibnja 2015. godine

Na temelju članka 147. Poslovnika Hrvatskoga sabora, Vlada Republike Hrvatske povodom Interpelacije o radu Vlade Republike Hrvatske na području reforme javne uprave, koju je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnijelo 16 zastupnika u Hrvatskome saboru, daje sljedeće

### **I Z V J E Š Ć E**

Uvažavajući potrebu uređenja sustava javne uprave, Vlada Republike Hrvatske u proteklom je razdoblju svoje aktivnosti usmjerila na njegovo unaprjeđenje u cilju učinkovitijeg upravljanja javnim sektorom.

Vlada Republike Hrvatske je 21. svibnja 2015. godine na svojoj 229. sjednici usvojila te uputila Hrvatskom saboru Prijedlog strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, kao sveobuhvatni dokument koji predstavlja okvir za razvoj javne uprave, usmjeren na unaprjeđenje upravnih kapaciteta i na bolju organizaciju javne uprave. Kompetentna javna uprava ključna je za razvoj demokratskih i kvalitetnih javnih politika koje usmjeravaju ukupan društveni i ekonomski razvitak. Javna uprava u smislu ove Strategije obuhvaća tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti (javnopravna tijela).

Ciljevi Strategije su:

- osigurati pravovremenu, pouzdanu i kvalitetnu javne usluge korisnicima radi osiguravanja višeg životnog standarda svih građana i stvaranja poticajne poduzetničke okoline.
- harmonizirati hrvatsku javnu upravu s europskim upravnim načelima: pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost), otvorenost i transparentnost, odgovornost, učinkovitost i djelotvornost te koherentnost.
- uskladiti razvoj javne uprave s ciljevima strategije Europa 2020 te s ciljevima i odredbama Europskog semestra i Nacionalnog programa reformi za 2015.g. kao i reformskim mjerama iz EU fondova (Operativni program „Učinkoviti ljudski potencijali“) u tematskom cilju 11.

Osnovni okvir i smjer reforme počeo se pripremati u Ministarstvu uprave tijekom 2013. godine da bi krajem 2014. godine bila provedena široka javna rasprava u koju je bilo uključeno 20 tijela i pravnih osoba s primjedbama i komentarima, od kojih je većina uključena u tekst Prijedloga strategije. Predstavnici tijela i pravnih osoba koji su imali primjedbe načelnog karaktera uključeni su u Radnu skupinu za izradu Strategije, koja je održala preko 20 radnih sastanaka u cilju izrade konačnog teksta Prijedloga strategije.

Radna skupina za izradu prijedloga Strategija je bila sastavljena od predstavnika:

- tijela javne vlasti: Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU, Državna škola za javnu upravu
- akademske zajednice: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu; Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu; Ekonomski institut u Zagrebu
- nevladinih udruga: GONG, Hrvatska udruga poslodavaca
- sindikata: Matica hrvatskih sindikata, Savez samostalnih sindikata Hrvatske i Sindikat državnih i lokalnih službenika i namještenika RH.

Predloženi koncept razvoja javne uprave usmjeren je na tri uzajamno povezana strateška cilja:

- **1. pružanje javnih usluga**
  - 17 mjera, 95 aktivnosti i 32 pokazatelja provedbe mjera usmjerenih na: stvaranje javnih politika, standardizaciju poslova, otklanjanje nepotrebnih upravnih postupanja (smanjenje/ukidanje čekanja na šalterima, ukidanje nepotrebne papirologije i sl.), uspostavu jedinstvenih upravnih mjesta, daljnju informatizaciju te uvođenje sustava kvalitete u javnu upravu.
- **2. ljudski potencijali u javnoj upravi**
  - 14 mjera, 62 aktivnosti i 16 pokazatelja provedbe mjera usmjerenih na: izgradnju i jačanje kompetencija zaposlenih, centralno koordinirani sustav zapošljavanja, unapređenje sustava ocjenjivanja, napredovanja, nagrađivanja i plaća kao i daljnji razvoj etičnosti te sustava upravnog obrazovanja i znanstvenog istraživanja.
- **3. sustav javne uprave**
  - 11 mjera, 42 aktivnosti i 24 pokazatelja provedbe mjera usmjerenih na: daljnju racionalizaciju sustava javne uprave (državnih tijela, pravnih osoba s javnim ovlastima i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave), daljnju decentralizaciju i povjeravanje poslova nižim razinama vlasti, unapređenje koordinacije i suradnje

svim razina javne uprave te funkcijsku, fiskalnu i optimalnu teritorijalnu decentralizaciju.

Pozitivno mišljenje na tekst Strategije dala je i Europska komisija, nastavno na ispunjavanje ex-ante preduvjeta za korištenje Europskih strukturnih fondova.

Provedba ciljeva i mjera iz Prijedloga strategije predviđa uspostavljanje sustava za provedbu i praćenje uključujući:

- o nadležnost koordinacije za javne politike, strateško planiranje te praćenje provedbe Strategije (u okviru postojećih koordinacija Vlade Republike Hrvatske), nadležnost Ureda predsjednika Vlade RH za provedbu Strategije te osnivanje radnog tijela u Hrvatskom saboru za praćenje provedbe Strategije, kao i
- o upravljanje provedbom Strategije putem trogodišnjih Akcijskih planova koje usvaja Vlada RH, praćenje provedbe putem godišnjih izvješća Vladi Republike Hrvatske o provedbi od strane nositelja mjera te trogodišnjeg izvješća o provedbi Strategije koje se upućuje Hrvatskom saboru.

### **Plaće u javnom sektoru**

Sukladno Odluci o provođenju dubinske analize rashoda državnog proračuna Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 124/2014), provedena je dubinska analiza rashoda državnog proračuna radi izrade inačica paketa mjera koje će dovesti do smanjenja ukupne javne potrošnje, uz istodobno povećanje učinkovitosti trošenja proračunskih sredstava te uz najmanji mogući negativni učinak na postojeću razinu javnih usluga.

Vlada Republike Hrvatske, svjesna činjenice da je upravo politika plaća u javnom sektoru jedno od područja u kojem su nužne odgovarajuće promjene, u suradnji sa socijalnim partnerima, ulagala je znatne napore u izradu prijedloga novog i cjelovitog zakonskog okvira kojim će se na jedinstven, transparentan i cjelovit način urediti pitanje plaća u javnom sektoru u Republici Hrvatskoj.

Zajednički rad resornih tijela i socijalnih partnera na navedenom projektu potvrdio je složenost i osjetljivost navedene problematike, s obzirom na to da je uz cilj koji je primarno potrebno postići novim zakonskim okvirom, a to je uređenje sustava plaća u javnom sektoru, ujedno potrebno voditi računa i o pravima radnika, odnosno o očuvanju materijalnog i socijalnog položaja onih koji već rade u sustavu javne uprave.

Vezano uz tvrdnju da su plaće u javnom sektoru relativno visoke u odnosu na privatni sektor, iznosimo da je u mandatu ove Vlade obavljen cjelovit nadzor plaća u javnim službama. Nakon obavljenih nadzora, plaće su usklađene s propisima, čime su postignute značajne uštede financijskih sredstava u Državnom proračunu Republike Hrvatske. Nadalje, koeficijenti složenosti poslova svih radnih mjesta u državnoj i javnim službama smanjeni su za 3% u veljači 2013. godine. Pojedina materijalna prava zaposlenih smanjena su temeljem sporazuma sklopljenih sa sindikatima državnih i javnih službenika i namještenika (obustava isplate Božićnice u 2012., 2013. i 2014. godini, uskraćeno pravo na uvećanje koeficijenata složenosti poslova radnog mjesta za radni staž ostvaren u državnim tijelima i javnim službama od 1. travnja 2014. godine, smanjen iznos dnevnica za službena putovanja u Republici Hrvatskoj za 2012., 2013. i 2014. godinu, smanjen iznos terenskog dodatka za 2012., 2013. i 2014. godinu, obustavljena isplata regresa u 2013. i 2014. godini, smanjena

osnovica i mogućnosti za isplate jubilarnih nagrada u 2013. i 2014. godini).

Također, imajući u vidu gospodarsku i financijsku krizu u Republici Hrvatskoj, Vlada Republike Hrvatske je, u cilju fiskalne štednje, u tri navrata smanjila plaće državnih dužnosnika i to smanjenjem osnovice za obračun plaće u ožujku 2013. godine, paralelno sa smanjenjem plaća svim zaposlenima u javnom sektoru za 3%, smanjenje za 6% od travnja 2014.g. te u prosincu 2014. godine za cca 10%, kako nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak („Narodne novine“, broj 143/2014), odnosno smanjenja osobnog odbitka za obračun poreza na dohodak, ne bi došlo do povećanja plaća državnih dužnosnika.

Centralni obračun plaće (COP) jedna je od reformskih i drugih mjera fiskalne konsolidacije za razdoblje od 2014. do 2016. godine. Odlukom Vlade Republike Hrvatske o pokretanju projekta informacijskog sustava centralnog obračuna plaća i upravljanja ljudskim potencijalima omogućena je uspostava kvalitetnog upravljanja ljudskim potencijalima u javnom sektoru te upravljanja proračunskim sredstvima za plaće zaposlenih u javnom sektoru kojima se plaća isplaćuje iz proračuna uz odgovarajuće izvješćivanje o isplaćenim plaćama na razini institucije, grupe institucija i cijelog sustava. Svrha projekta bila je osigurati uvid u ljudske potencijale kojima raspolaže javni sektor; nadzor nad potrebnim edukacijama i prebacivanjem zaposlenih na poslove za koje se traže njihove sposobnosti i kompetencije; uvid u kretanje brojnosti, planiranje odlaska u mirovinu ili potrebe za zapošljavanjem, odnosno osiguranje efikasno upravljanje ljudskim potencijalima sa svrhom unapređenja rada u javnom sektoru. Tim projektom osigurava se uvid u način isplate plaća, pregled isplaćenih plaća po različitim sektorima, pregled utjecaja pojedinih elemenata plaće na isplaćene plaće (koeficijentata, i različitih dodataka), jedinstvenost načina obračuna plaća na temelju istih pravnih propisa sa svrhom ujednačavanja propisa te će se omogućiti simuliranje novih modela obračuna plaća.

U cilju analitičkog i sveobuhvatnog pristupa materiji politike plaća u Republici Hrvatskoj, koja ne uključuje samo javni sektor, već jednako tako i javna poduzeća i realni sektor, Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava pokrenulo je inicijativu da se, u suradnji sa socijalnim partnerima, pristupi izgradnji cjelovitog sustava plaća, s obzirom na to da se sustav plaća u javnoj upravi ne može posebno izdvojiti iz cjelokupne politike plaća u Republici Hrvatskoj te bi i politika plaća u javnom sektoru trebala slijediti smjernice i trendove cjelokupne politike plaća u Republici Hrvatskoj. U tome smislu su se i sindikalne središnjice i Hrvatska udruga poslodavaca zajednički obvezale u suradnji s resornim tijelima zajednički raditi na izgradnji sustava politike plaća u Republici Hrvatskoj, čime bi se po prvi puta, unatoč brojnim ranijim inicijativama po tom pitanju, izgradio jedan takav sustav.

U suradnji s neovisnim stručnjacima izrađena je Analiza sustava politike plaća u Republici Hrvatskoj, a u prosincu 2014. godine predstavljeni su rezultati provedene analize. Navedena analiza podijeljena je u tri dijela:

1. Analiza razine i strukture plaća u Republici Hrvatskoj (Danijel Nestić, Ivica Rubil i Iva Tomić; Ekonomski institut u Zagrebu)
2. Analiza učinaka kolektivnih ugovora na sustav plaća u Republici Hrvatskoj (Dragan Bačić; Filozofski fakultet u Zagrebu)
3. Institucionalno određivanje plaća u Republici Hrvatskoj (Predrag Bejaković, Institut za javne financije)

Provedena analiza prikazala je razlike u plaćama između javnog sektora,

privatnog sektora i trgovačkih društava u većinskom vlasništvu države, razvoj plaća i sustava doprinosa po sektorima u proteklom razdoblju od 10 godina i osnovne podatke o plaćama po djelatnostima. Prikupljeni podaci pokazuju kako je udio zaposlenih u javnom sektoru blago pao u razdoblju od 2004. do 2008. godine, dok je u razdoblju od 2008. do 2012. godine taj udio rastao, prvenstveno kao posljedica smanjenja zaposlenih u privatnom sektoru uslijed djelovanja gospodarske krize. Usporedba razine plaća pokazala je kako je u razdoblju od 2008. do 2012. godine neto plaća u javnom sektoru bila 25% viša u odnosu na privatni sektor. Međutim, ukoliko se u navedeni izračun uzme u obzir i stupanj obrazovanja, tada su razlike u plaćama između javnog i privatnog sektora samo 5% u korist javnog sektora. Prema statističkim pokazateljima zaposleni u javnom sektoru posjeduju veći stupanj obrazovanja i u prosjeku imaju više radnoga iskustva.

Kao nadležno tijelo za provedbu analize, Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava održalo je sjednicu Stručnog savjeta (predstavnicima akademske zajednice u svim područjima) i sastanak sa socijalnim partnerima kako bi se razmijenila stajališta i usuglasili stavovi oko poduzimanja daljnjih koraka u unaprjeđenju sustava plaća u javnom sektoru. S predstavnicima socijalnih partnera dogovoreno je kako će se i nadalje pratiti kretanja na području plaća, stope zaposlenosti, produktivnosti i kompetitivnosti za što će se odrediti metodologija prikupljanja podataka, relevantni indikatori i institucije koje će biti zadužene za praćenje.

Prema dostupnim pokazateljima u pružanju različitih javnih usluga i obavljanju javnih funkcija nije postignut dovoljan stupanj učinkovitosti, djelom i zbog pretjeranog formalizma 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. godine ukazala je na određene nepravdnosti i nelogičnosti u sustavu plaća. Stoga se pokreće cjelovito revidiranje sustava određivanja plaća i uređenje sustava plaća u državnoj upravi i javnim službama, odnosno provedba cjelovite reforme sustava plaća, koju je predviđeno 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 pristupanja nagrađivanju za jednaki rad, kroz uvođenje platnih razreda i varijabilnih dijelova plaće, što će omogućiti razlikovanje kvalitetnog i manje kvalitetnog rada.

Na temelju stručnih analitičkih podloga te rezultata rasprave između socijalnih partnera i zainteresirane javnosti utvrdit će se smjer, način i struktura za reviziju i uređenje sustava plaća u javnoj upravi i javnim službama prema jedinstvenim načelima. U tome smislu u Ministarstvu rada i mirovinskoga sustava izrađuje se akcijski plan za provedbu potrebnih mjera u cilju izgradnje sustava politike plaća u Republici Hrvatskoj.

Do rujna 2015. godine izradit će se simulacija postojećih radnih mjesta u javnoj upravi prema novoj klasifikaciji, u cilju očuvanja postojeće razine prava zaposlenih u navedenom sustavu.

Novi prijedlog Zakona trebao bi biti upućen u saborsku proceduru u listopadu 2015. godine.

Do ožujka 2016. godine planira se donošenje zakonskog okvira za plaće u javnoj upravi i javnim službama u cilju osiguranja jedinstvenog pristup nagrađivanju za

jednak rad, uspostavu jedinstvene osnovice i okvira za uređenje platnih razreda i varijabilnih dijelova.

Valja također istaknuti, da se planirana dinamika donošenja novog zakonskog okvira za uređenje politike plaća u javnom sektoru temelji na uvažavanju okolnosti da su na snazi Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama, kao i Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike, čije važenje ističe krajem 2016. godine. To je posebno važno istaknuti zbog činjenice da se navedenim kolektivnim ugovorima, kao i kolektivnim ugovorima u pojedinim djelatnostima u javnim službama (socijalna skrb, srednje i osnovno školstvo, zdravstvo, znanost i kultura) uređuje materija plaća, stoga nije moguće politiku plaća u javnom sektoru, temeljenu na novom zakonskom okviru, provesti bez da se istovremeno ne pristupi izmjenama važećih kolektivnih ugovora, kojima se jednim dijelom uređuje i pitanje plaća za zaposlene u državnoj i javnim službama.

Napominjemo kako su mnoga prava i materijalni dodaci u državnim i javnim službama ugovoreni važećim kolektivnim ugovorima:

1. Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike („Narodne novine“, broj 104/2013, 150/2013 i 153/2013)
2. Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama („Narodne novine“, broj 141/2012, 150/2013 i 153/2013)
3. Kolektivni ugovor za djelatnost socijalne skrbi („Narodne novine“, broj 42/2014)
4. Granski kolektivni ugovor za zaposlenike u ustanovama kulture koje se financiraju iz Državnog proračuna („Narodne novine“, broj 70/2014 i 51/2015)
5. Kolektivni ugovor za zaposlenike u osnovnoškolskim ustanovama („Narodne novine“, broj 63/2014)
6. Kolektivni ugovor za zaposlenike u srednjoškolskim ustanovama („Narodne novine“, broj 72/2014)
7. Kolektivni ugovor za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja („Narodne novine“, broj 143/2013)
8. Kolektivni ugovor za Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje („Narodne novine“, broj 146/2012)
9. Kolektivni ugovor za Hrvatski zavod za zapošljavanje („Narodne novine“, broj 146/2012).

Pored spomenutih kolektivnih ugovora, ujedno treba voditi računa i o brojnim sporazumima koji su se, prije 2012. godine sklapali sa pojedinim sindikatima u javnom sektoru, a kojima se uređivala materija usklađivanja osnovice za izračun plaće za zaposlene u javnim službama.

Nadalje, kada je riječ o cjelovitom uređenju politike plaća u javnom sektoru, treba ujedno istaknuti da se značajan napredak u proteklom razdoblju postigao kvalitetnijom koordinacijom sustava kolektivnog pregovaranja u javnom sektoru.

Naime, od 2012. godine značajni naponi uloženi su u rješavanje problema vremenske neusklađenosti važenja granskih kolektivnih ugovora s Temeljnim kolektivnim ugovorom za službenike i namještenike u javnim službama, ali i ujednačavanja različite razine prava ugovorenih različitim razinama kolektivnih ugovora, što je posebno utjecalo na neujednačenost razine prava u pojedinim djelatnostima u javnim službama, kao i između zaposlenih u javnih službi i zaposlenih u državnim službama. Upravo navedena okolnost imala je za posljedicu brojne sudske sporove, koji su bili okončani u korist radnika.

Slijedom toga, kontinuirano se poduzimaju mjere u cilju daljnjeg unapređenja harmonizacije sustava kolektivnog pregovaranja u svim područjima državne uprave i javnih službi. Bitno je istaknuti kako financijske uštede nisu motiv ovih promjena, već je to stvaranje učinkovitijih i profesionalnijih kadrova u državnoj upravi i javnim službama.

Kao odgovorna ugovorna strana Vlada Republike Hrvatske u potpunosti će poštivati sva ugovorena prava službenika i namještenika, ali će sukladno postavljanim srednjoročnim ciljevima u procesu kolektivnog pregovaranja, pri sklapanju novih kolektivnih ugovora ili izmjenama i dopunama postojećih, usmjeriti napore da se smanji mogućnost ugovaranja raznih dodataka na plaću, uspostavi opće prihvaćen sustav usklađivanja osnovne plaće s makroekonomskim kretanjima u javnom sektoru i implementira sustav nagrađivanja za učinkoviti rad.

### **Broj i kompetencije službenika i namještenika**

Prema podacima kojima raspolaže Ministarstvo uprave, na dan 23. prosinca 2011. godine u državnim tijelima (bez pravosudnih tijela) bilo je zaposleno ukupno 55.588 državnih službenika i namještenika, a na dan 01. siječnja 2015. godine 52.695 državnih službenika i namještenika. Stoga, broj državnih službenika i namještenika u mandatu ove Vlade smanjio se za 2.893.

Također, sukladno Odluci o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 114/2014) i Odluci o zabrani novog zapošljavanja službenika i namještenika u javnim službama („Narodne novine“, broj 114/2014 i 32/2015), ograničene su mogućnosti zapošljavanja i u državnoj i u javnim službama.

Vezano uz navod da je u javnoj upravi prisutna niska fluktuacija radne snage, ukazuje se da je Zakonom o državnim službenicima omogućen premještaj iz državne službe u javne službe i obrnuto. Također, u 2013. godini pokrenuta je *Web aplikacija za poticanje mobilnosti službenika u javnoj upravi*, kako bi se dodatno poticalo korištenje instituta premještaja službenika u javnoj upravi, kao primarni način popunjavanja nepopunjenih radnih mjesta u tijelima/institucijama. Kako bi ponuda nepopunjenih radnih mjesta u tijelima bila što transparentnija, odnosno kako bi se službenici mogli ponuditi za premještaj na što transparentniji način u skladu sa svojim kompetencijama, otvorena je tzv. interesna grupa pod nazivom „HRM – upravljanje premještajima službenika“, u sklopu postojećeg alata za razmjenu dokumenata „CIRCA“ (Communication and Information Resource Centre Administrator, web-aplikacija razvijena od strane Europske komisije). Grupa služi za oglašavanje nepopunjenih radnih mjesta u tijelima/institucijama i za oglašavanje ponuda službenika, koji su načelno zainteresirani za premještaj u drugo tijelo/instituciju.

Vezano uz navod da je izostalo sustavno obrazovanje i usavršavanje državnih službenika radi stjecanja znanja, sposobnosti i kompetencija, iznosimo da je u listopadu 2012. godine Akademija lokalne demokracije pripojena Državnoj školi za javnu upravu jer su se bavile istom djelatnošću, s razlikom u ciljnoj skupini kojoj se pružala stručna izobrazba. Pripajanje je izvršeno u cilju racionalizacije ustanova te veće učinkovitosti, odnosno stvaranja jedinstvenog centra za ulaganje u profesionalizam i kvalitetu svih službenika i zaposlenika javne uprave. Državna škola za javnu upravu provodi stručno osposobljavanje dužnosnika i službenika u tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave te u pravnim osobama s

javnim ovlastima s ciljem trajnog podizanja razine i kvalitete znanja, vještina i sposobnosti, radi oblikovanja profesionalnog, djelotvornog i učinkovitog javnog sektora koji će pružati pravodobne i kvalitetne javne usluge, u skladu s najboljim općeprihvaćenim standardima.

Također, Vlada je poduzimala i druge mjere kako bi se povećala profesionalnost službenika. Tako je razvijen i odobren od strane Europske komisije IPA *TWL Projekt "Potpora jačanju administrativnih kapaciteta kroz razvoj kompetencijskog okvira u državnoj službi"*. Temeljem rezultata navedenog Projekta, koji je tijekom 2014. godine proveden u suradnji s nizozemskim Institutom za javnu upravu s ciljem izrade kompetencijskog okvira u državnoj službi, utvrđene su obvezne i preporučene kompetencije za rukovodeće i nerukovodeće državne službenike.

### **Etika i učinkovitost u državnoj službi**

Vezano uz navod da je izostalo jačanje etike državnih službenika, napominjemo da se, u rješavanju pitanja koja se odnose na primjenu etičkih načela u javnoj upravi, poduzimaju sljedeće aktivnosti kako bi se etički sustav vrijednosti u državnoj službi podigao na najvišu razinu:

- prati se stanje i predlažu mjere za unaprjeđenje etičkih standarda državnih službenika sukladno međunarodnoj praksi;
- provode se aktivnosti izobrazbe za državne službenike vezane uz borbu protiv korupcije te sukoba interesa u pružanju upravnih usluga građanima;
- provode se promidžbene aktivnosti s ciljem jačanja integriteta državnih službenika, sprječavanje sukoba interesa i korupcije;
- unapređuju se mehanizmi za sprječavanje sukoba interesa i prevenciju korupcije.

U listopadu 2012. godine započeo je projekt „Jačanje povjerenja građana u državnu upravu promicanjem etičkih načela i standarda ponašanja državnih službenika“. Zaključkom Vlade pokrenuta je promidžbena kampanja „Tu smo zbog vas“. Cilj je promidžbene kampanje upoznati građane s primjenom Etičkog kodeksa i njihovim pravima u slučaju kada službenici ne poštuju etička načela.

U tu svrhu sva tijela državne uprave, na mjestima vidljivim i dostupnim građanima, istaknula su promidžbene letke i naljepnice s podacima o tome kako se službenici moraju ponašati prema građanima te podacima kome i na koji način građani mogu podnijeti pritužbu na neetično ponašanje državnih službenika.

Redovito se provode edukacije etičkih povjerenika imenovanih u državnim tijelima. Kroz jednodnevni program polaznici se upoznaju s osnovnim pojmovima etike i morala te pojmom korupcije te s odredbama Etičkog kodeksa državnih službenika. Programom su obuhvaćena i pravila ponašanja državnih službenika i postupanje u slučaju povrede službene dužnosti te sukoba interesa državnih službenika. Program je tijekom 2015. proširen i prilagođen etičkim povjerenicima imenovanim u ostalim javnim službama.

U Prijedlogu strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, kao jedna od mjera predviđena je i uspostava jedinstvene etičke infrastrukture u javnoj upravi, kao i sljedeće provedbene aktivnosti: utvrđivanje općih standarda ponašanja u javnoj upravi; donošenje etičkih kodeksa javnopravnih tijela u skladu s općim standardima ponašanja u javnoj upravi; provođenje analize rizika mogućnosti pojave korupcije kod osjetljivih radnih mjesta; izrada planova integriteta te izrada novih edukacijskih programa.

Također, u Prijedlogu strategije predviđeno je unaprjeđenje postojećeg sustava praćenja i vrednovanja rezultata i učinka poslova u javnoj upravi, kao i aktivnosti koje treba poduzeti radi provedbe te mjere (primjerice: razviti smjernice i kriterije za praćenje i vrednovanje rezultata i učinaka poslova u javnoj upravi, usvojiti jedinstvenu metodologiju za praćenje i vrednovanje rezultata i učinaka poslova u javnoj upravi i definirati pokazatelje do razine ustrojstvenih jedinica, propisati način, oblik i obvezu tijela da obavještavaju Vladu Republike Hrvatske i javnost o ostvarenim rezultatima).

Brzina odaziva i način rada javne uprave predstavljaju ključne faktore na koji se žale njezini korisnici, kako građani, tako i poslovni subjekti. Vlada Republike Hrvatske odlučno se zalaže i stvara pretpostavke za oživotvorenje vizije moderne javne uprave u smislu čega upotreba moderne informatičko-komunikacijske tehnologije predstavlja jedan od temeljnih sredstava u ostvarenju glavnih ciljeva učinkovitosti državne uprave. Slijedom toga Vlada Republike Hrvatske je predložila Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi ("Narodne novine", 92/14) kojim se uređuje područje elektroničke uprave i time omogućava svima, koji imaju propisano pravo, dostupnost podataka koji prikupljaju institucije u javnom sektoru.

Ovim Zakonom stvoreni su i preduvjeti za obavljanje poslova državne uprave bez papira tj. bez prilaganja dokumenata/isprava od strane korisnika te se ujedno osiguravaju pretpostavke kako bi državni službenici sami, brzo i učinkovito mogu ishoditi dokumente, u realnom i virtualnom svijetu, na način da korisnici na jednom mjestu mogu ostvariti svoja prava.

Na temelju navedenog Zakona uspostavljen je sustav e-Građani. Sustav e-Građani čine Središnji državni portal, Osobni korisnički pretinac i Nacionalni identifikacijski i autentifikacijski sustav. Te komponente omogućavaju sigurnu i naprednu elektroničku komunikaciju korisnika s javnim sektorom. Uspostavljen je i Portal otvorenih podataka<sup>1</sup> koji omogućava pristup podacima koje objavljuju tijela javne vlasti radi ponovnog korištenja u komercijalne i nekomercijalne svrhe.

U okviru izrade strateških dokumenata za korištenje strukturnih fondova Europske unije za razdoblje 2014-2020, Ministarstvo uprave zaduženo je za Tematski cilj 2. Specifični cilj 2.3.1. - Jačanje uporabe ICT-a u komunikaciji između građana i javne administracije putem uspostave ICT koordinacijske strukture i programskih rješenja. S obzirom na to da je podloga za određivanje elektroničkih usluga javne uprave u okviru navedenog tematskog cilja koje će se moći financirati iz strukturnih fondova donošenje pripadajuće strategije, Ministarstvo uprave započelo je početkom listopada 2014. godine s izradom Strategije e-Hrvatska 2020. Velika pažnja pri izradi Strategije posvećena je uključivanju partnera, pa se tako osim resornih ministarstva i provedenog savjetovanja sa zainteresiranom javnosti, uspostavila suradnja s HUP-om, HGK i akademskom zajednicom, a provedeno je i istraživanje potreba građana kroz online Upitnik o zadovoljstvu građana elektroničkim uslugama i informacijama<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://data.gov.hr/>

<sup>2</sup> <https://uprava.gov.hr/vijesti/zadovoljstvo-gradjana-elektronicnim-uslugama-i-informacijama-u-javnoj-upravi/14358>

### **Lokalna i područna (regionalna) samouprava**

Vezano uz navode koji se odnose na fragmentiranost lokalne i područne (regionalne) samouprave te potrebu redefiniranja funkcionalne decentralizacije, Vlada Republike Hrvatske svjesna je da teritorijalna podjela, velika fragmentacija jedinica lokalne samouprave i njihova nedovoljna međusobna suradnja predstavljaju veliki problem. Broj jedinica lokalne samouprave koji je u razdoblju od 1990. godine do danas povećan nekoliko puta, rezultirao je smanjenjem kapaciteta tih jedinica za obavljanje javnih poslova i zadovoljavanje potreba svojih korisnika.

Velik broj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj sam po sebi ne jamči i visok stupanj decentralizacije države i javnih poslova. Fiskalni kapaciteti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave vrlo su neujednačeni u pogledu visine, ali i vrste prihoda, kao i vrste rashoda i njihovog udjela u proračunima.

Isto tako, prepoznata je potreba definiranja politike decentralizacije javnoga sektora kojoj je cilj zadovoljiti javne potrebe stanovnika u skladu s njihovim sklonostima i potrebama za javnim dobrima i uslugama te poticati lokalni i područni (regionalni) razvoj, i to kroz tri aspekta: administrativni (teritorijalni preustroj), funkcijski (podjela nadležnosti u obavljanju javnih poslova) i fiskalni (izvori financiranja) te postaviti jasne ciljeve za svaki od aspekata decentralizacije (očekivane rezultate i učinke, vrijeme, resurse) koji zavise jedni od drugih.

Stoga je Vlada Republike Hrvatske, u Prijedlog strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine upućen Hrvatskom saboru, u okviru unaprijedene organizacije i rada javne uprave kao općeg cilja, jednim od posebnih ciljeva utvrdila „Racionalizirani sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave“.

U okviru tog posebnog cilja provest će se dvije mjere, za koje je predviđen rok provedbe III. tromjesečje 2018. godine, a to su:

- Definirati model funkcionalne i fiskalne decentralizacije
- Utvrditi optimalni teritorijalni ustroj Republike Hrvatske.

Za provedbu ovog vrlo kompleksnog i zahtjevnog procesa potrebno je osigurati politički konsenzus te ujedno aktivno uključiti sve zainteresirane strane u različitim fazama procesa.

Kako do sada nije postojao općeprihvaćeni model decentralizacije u Republici Hrvatskoj, Vlada Republike Hrvatske pristupa ovom pitanju s posebnom pozornošću kako bi se iznašli optimalni modeli decentralizacije i teritorijalnog ustroja.

### **Zaključne napomene**

Nastavno na gore navedeno, Vlada Republike Hrvatske može zaključiti da podnositelji Interpelacije nisu u dovoljnoj mjeri bili upoznati s provedenim aktivnostima, kao i onima koje su u tijeku, u području unaprjeđenja javne uprave tvrdeći da je Vlada Republike Hrvatske propustila provesti reformu. Smatrajući da Vlada nije donijela zakonodavni okvir po kojem bi se provela cjelovita reforma i uvela sustav mjerenja kvalitete rada zaposlenih u javnoj upravi koji automatizmom eliminira 3% najneuspješnijih, zastupnici su sugerirali

uvođenje prisilne kvote čiji izračun ne počiva na stvarno utvrđenim potrebama za zaposlenima u javnom sektoru, već na paušalnoj procjeni čiji temelj izračuna nije vidljiv iz same Interpelacije.

Prijedlogom da Hrvatski sabor zaduži Vladu da u roku od 3 mjeseca predloži Hrvatskom saboru paket zakonskih prijedloga i pravilnika koji uvode obvezu mjerenja i automatizam sankcioniranja gubitka radnog mjesta 3% najneuspješnijih zaposlenika u državnoj i javnoj upravi, zastupnici su propustili utvrditi pravi temelj na kojemu treba počivati eventualno otpuštanje viška zaposlenih, a to je pojednostavljenje odnosno ukidanje suvišnih administrativnih procedura. Način koji predlažu zastupnici u konačnici bi doveo do proporcionalnog otpuštanja zaposlenih u svim tijelima, pa i onima u kojima je utvrđen manjak odnosno odgovarajući broj službenika, kao i do prepuštanja sudbine zaposlenih diskrecijskoj procjeni njima nadređenih, pa i čelnicima tijela, koja može biti uvjetovana kako osobnim, tako i političkim i drugim razlozima. U takvoj situaciji zaposleni bi mogli biti dovedeni u situaciju koja bi dovodila u pitanje njihovu nepristranost u svakodnevnom postupanju, a upravo ta nepristranost čini jednu od etički i profesionalno poželjnih vrijednosti koju bi trebalo promicati kod svih zaposlenih u javnom sektoru.

Prijedlog da Hrvatski sabor zaduži Vladu da u roku od 3 mjeseca predloži zakonski okvir kojim se jedinice lokalne i regionalne samouprave obvezuju na prihvaćanje istih standarda mjerenja kvalitete na razini lokalne i regionalne samouprave uz istovremeno poticanje nagrađivanja uspješnih je nejasan. Ukoliko analogno slijedi prvi prijedlog koji se odnosi na državnu upravu, ali ovaj put uključuje nagrađivanje, Vlada Republike Hrvatske očituje se u istom smislu – otpuštanju treba prethoditi utvrđivanje stvarnih potreba za zaposlenima. Također, nejasan je način na koji bi Vlada trebala poticati nagrađivanje službenika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave osim kroz propisivanje obveznog nagrađivanja koje bi proračunima jedinica predstavljalo dodatni teret i čime bi bila narušena njihova Ustavom Republike Hrvatske zajamčena samostalnost.

Za svoje predstavnike, koji će u vezi s iznesenim Izvješćem biti nazočni na sjednicama Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela, Vlada je odredila Arsena Bauka, ministra uprave, prof dr. sc. Miranda Mrsića, dr. med., ministra rada i mirovinskoga sustava, mr. sc. Borisa Lalovca, ministra financija, dr. sc. Zorana Pičuljana, zamjenika ministra uprave, Božidara Štubelja, zamjenika ministra rada i mirovinskoga sustava, Igora Rađenovića, zamjenika ministra financija, Borisa Milošević, Jagodu Botički, Ranka Lamzu i Ledu Lepri, pomoćnike ministra uprave, te Tatjanu Dalić, Marinu Kasunić Peris, Mirjanu Rađenović i Viktoriju Rončević, pomoćnice ministra rada i mirovinskoga sustava.

PREDSJEDNIK

Zoran Milanović



## HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/15-08/06

URBROJ: 65-15-03

Zagreb, 29. svibnja 2015.

50 -- VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

|                 |  |            |      |
|-----------------|--|------------|------|
| Priloga         |  | 01-06-2015 |      |
| Klasifikacija   |  | Odg. jed.  |      |
| 021 03/15-12/48 |  | 50301      |      |
| Ured/broj       |  | Pril       | Vrij |
| 65 15 01        |  | 2          | -    |

09

## VLADI REPUBLIKE HRVATSKE

Na temelju članka 146. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem, ***Interpelaciju o radu Vlade Republike Hrvatske na području reforme javne uprave***, koju je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnijelo 16 zastupnika u Hrvatskom saboru, aktom od 13. svibnja 2015. godine.

PREDSJEDNIK

Josip Leko



**HRVATSKI SABOR**

**Zastupnice / Zastupnici u Hrvatskom saboru**

Zagreb, 13. svibnja 2015.

REPUBLIKA HRVATSKA  
**65 - HRVATSKI SABOR**  
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

|                         |           |       |
|-------------------------|-----------|-------|
| Primljeno: 29-05-2015   |           |       |
| Klasifikacijska oznaka: | O.g. jed. |       |
| 021-12/15-08/06         | 65        |       |
| Uredbeni broj           | Pril.     | Vrij. |
| 653-15-01               | 1         | ✓     |

**PREDSJEDNIKU HRVATSKOG SABORA**

**Predmet: Interpelacija o radu Vlade Republike Hrvatske na području reforme javne uprave**

Na temelju članka 86. Ustava Republike Hrvatske i članka 145. Poslovnika Hrvatskog sabora niže potpisani zastupnici podnose interpelaciju o radu Vlade Republike Hrvatske na području reforme javne uprave.

U postupku povodom interpelacije, objašnjenja i obavještenja na sjednicama Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela davat će zastupnik Petar Baranović.

U ime predlagatelja

Petar Baranović

Zagreb, 13. svibnja 2015.

## **PREDSJEDNIKU HRVATSKOG SABORA**

Na temelju članka 86. Ustava Republike Hrvatske te članka 145. Poslovnika Hrvatskog sabora niže potpisani zastupnici podnose

### **I N T E R P E L A C I J U**

o radu Vlade Republike Hrvatske na području reforme javne uprave

Zastupnici smatraju da je potrebno otvoriti raspravu o radu Vlade Republike Hrvatske na području reforme javne uprave obzirom da je Vlada Republike Hrvatske propustila provesti reformu javne uprave.

Zastupnici traže da Vlada Republike Hrvatske u svojem izvješću podnese cjelovito Izvješće o dosad učinjenom na području reforme javne uprave. Zastupnici smatraju da Vlada Republike Hrvatske nije donijela zakonodavni okvir po kojem bi se provela cjelovita reforma i uvela sustav mjerenja kvalitete rada zaposlenika u javnoj upravi koji automatizmom eliminira 3% najneuspješnijih.

### **O B R A Z L O Ž E N J E**

- Javnu upravu u Hrvatskoj odlikuju visoki troškovi i veličina, ali razmjerno slaba učinkovitost. Trošak javnih usluga u Hrvatskoj je visok, a plaće se temelje na godinama staža, a ne na rezultatima. Postoji više od 40 vrsta različitih naknada, koje se kreću u rasponu od 4 do 150% osnovne plaće, međusobno se ne isključuju i mogu biti veće od osnovne plaće.
- Prema podacima Svjetske banke javna uprava u Hrvatskoj je 20 % skuplja u odnosu na prosjek 10 europskih najrazvijenijih zemalja, a prema podatku iz 2013. trošak za zaposlene u javnoj upravi iznosio je 12% BDP-a.
- U javnoj upravi prisutna je visoka politiziranost i nepostojanje sustavnog napora ka razvijanju profesionalnog upravljačkog kadra. Lokalna i regionalna samouprava su fragmentirane, skupe i neodržive.
- Plaće u javnom sektoru su relativno visoke u odnosu na privatni sektor. Državni i javni službenici u boljem su položaju od zaposlenih s istom stručnom spremom u privatnom sektoru i po visini plaća i količini radnog vremena. Posebno štetno je da su

iznimka plaće zaposlenih s visokom stručnom spremom i onih najvišeg ranga koje su u privatnom sektoru za 30% više nego u javnom sektoru.

- Svijest o potrebi unapređenja sustava plaća i nagrađivanja u javnoj upravi prisutna je već duže vrijeme. Ideje i dokumenti za reformu postoje godinama u obliku radnih materijala, strategija ili prijedloga zakona, ali značajne promjene ipak se nisu dogodile. Uzroci za to su u izuzetnoj osjetljivosti promjena na političkoj razini te na razini dijaloga između Vlade RH i sindikata. Kod Vlade RH nije bilo dovoljno odlučnosti i spremnosti na preuzimanje odgovornosti. Uvid u osnovne odnose između plaća u javnoj upravi i privatno sektoru moguće je vidjeti iz statističkih podataka. U 2009. Godini prosječna je neto plaća u javnoj upravi bila 19% viša od prosjeka za sve djelatnosti, te 37% viša od prosjeka prerađivačke industrije. Usporedba po stručnoj spremi ukazuje da su u javnoj upravi konkurentno plaćeni radnici s nižim obrazovanjem, ali zaostajanje je prisutno u plaćama visoko obrazovanih radnika. Posljednjih je godina prosječna plaća VSS zaposlenika u javnoj upravi bila niža nego u prerađivačkoj industriji, dok je prosječna plaća za SSS i NKV radnike bila viša, a ta se relativna razlika u posljednje vrijeme čak i povećala.
- U javnoj upravi prisutna je niska fluktuacija radne snage. Jedini segment u kojem postoji mobilnost su mlađi obrazovani ljudi koji nakon nekoliko godina stjecanja znanja odlaze iz javnog sektora i zapošljavaju se u privatnom sektoru.
- Izostalo je i sustavno obrazovanje i usavršavanje državnih službenika radi stjecanja znanja, vještina i kompetencija, jačanje etike državnih službenika, kao i cjelovita depolitizacija i profesionalizacija.
- Ne postoji strateško promišljanje u javnoj upravi te je porast broja javnih službenika neusklađen s potražnjom za njihovim uslugama.
- Ne postoji ni adekvatan sustav vrednovanja. Doduše, postoji Registar zaposlenih u javnom sektoru pri Ministarstvu uprave. U taj Registar svake godine do 28. veljače unose se ocjene koje rukovoditelji daju svojim državnim službenicima. Najnoviji podaci govore da od 23 850 državnih službenika odlično radi njih 26%, vrlo dobrom ocjenom je ocijenjeno 69% državnih službenika, 7% je ocijenjeno ocjenom dobar, 1% je dobilo ocjenu dovoljan, a samo je 8 zaposlenika od njih 23 850 (0,03%) dobilo ocjenu nedovoljan. Ovi podaci su šokantni u smislu nerealnosti ocjenjivanja i uvredljivi su za građane Republike Hrvatske koji financiraju javnu upravu. Hrvatska to više ne može izdržati.
- Potrebno je uspostaviti strateški plan reforme javnog sektora, racionalizirati mase plaća i uvesti sustav plaća koji se na nagrađivanju rezultata rada umjesto dodataka za minuli staž ili drugih diskrecijskih naknada.
- Također je potrebno redefinirati funkcionalnu decentralizaciju kako bi se izbjeglo dupliciranje i preklapanje funkcija te povećala odgovornost jedinica lokalne i regionalne samouprave.

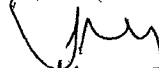
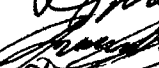
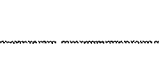
Trajnost krize u Republici Hrvatskoj posljedica je nesposobnosti dosadašnjih Vlada da donose odluke. Stoga Hrvatski sabor mora preuzeti odgovornost i putem ove interpelacije utjecati na aktualnu Vladu, ali i na onu koja dolazi nakon parlamentarnih izbora da počnu preuzimati odgovornost i provoditi neophodne reforme u javnoj upravi. Ovo nije kritika Vladi, nego poziv na djelovanje. Poziv je to i svim zastupnicima u Hrvatskom saboru da i oni preuzmu svoj dio odgovornosti i podrže ovu interpelaciju.

S obzirom na navedeno, podnositelji interpelacije predlažu Hrvatskom saboru da nakon provedene rasprave donese sljedeće

## ZAKLJUČKE

1. Zadužuje se Vlada Republike Hrvatske da u roku od 3 mjeseca predloži Hrvatskom saboru paket zakonskih prijedloga i pravilnika koji uvode obvezu mjerenja i automatizam sankcioniranja gubitka radnog mjesta 3% najneuspješnijih zaposlenika u državnoj javnoj upravi.
2. Zadužuje se Vlada Republike Hrvatske da u roku od 3 mjeseca predloži zakonski okvir kojim se jedinice lokalne i regionalne samouprave obvezuju na prihvaćanje istih standarda mjerenja kvalitete na razini lokalne i regionalne samouprave uz istovremeno poticajno nagrađivanje uspješnih.

Na temelju članka 86. Ustava Republike Hrvatske i članka 145. Poslovnika Hrvatskog sabora mi dolje potpisani zastupnici podnosimo interpelaciju o ulozi Vlade Republike Hrvatske u neprovođenju reforme javne uprave.

| Redni broj | Ime i prezime zastupnika | Potpis                                                                                |
|------------|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.         | Mladen Lovel             |  |
| 2.         | Branko Vukšić            |  |
| 3.         | NIKOLA VULJANIĆ          |  |
| 4.         | JESNA STBOLIC            |  |
| 5.         | PETAR BARANOVIC          |  |
| 6.         | JOŠIP ŠALCOPIC           |  |
| 7.         | IVAN DRMIĆ               |  |
| 8.         | BORO GRUBIŠIĆ            |  |
| 9.         | KREŠIMIR BUDALO          |  |
| 10.        | IGOR ČEPEH               |  |
| 11.        | DINKO BURIĆ              |  |
| 12.        | ĐUROVIĆ DRAŽEN           |  |
| 13.        | JANA BALOGVIĆ            |  |
| 14.        | JESNA ŽURNA OŠBOLT       |  |
| 15.        | NATALISA MARTINČEVIĆ     |  |
| 16.        | JOŠIP KIZOGAR            |  |