

**VLADA REPUBLIKE HRVATSKE  
MINISTARSTVO UPRAVE**

**JEDINSTVENI KRITERIJI ZA USTROJAVANJE AGENCIJA,  
ZAVODA I DRUGIH REGULATORNIH TIJELA**

**- PRIJEDLOG -**

**Provedba Programa gospodarskog oporavka Vlade Republike Hrvatske  
u poglavlju „Javna uprava“**

Zagreb, listopad 2010.

# Jedinstveni kriteriji za ustrojavanje agencija, zavoda i drugih regulatornih tijela

- NACRT -

## 1. Uvodno

S ciljem ublažavanja negativnih učinaka globalne ekonomske krize Vlada Republike Hrvatske predstavila je u travnju 2010. Program gospodarskog oporavka kojim je kao temeljni cilj utvrđen gospodarski oporavak i stvaranje konkurentnog gospodarstva za ostvarenje visokog standarda i kvalitete življenja. Jednim od područja nužnog djelovanja određena je i promjena uloge države u segmentu javne uprave s ciljem postizanja racionalizacije sustava i povećanja efikasnosti u pružanju javnih usluga te je nizom predviđenih aktivnosti, među ostalim, postavljen i zahtjev za decentralizacijom državnih institucija i agencija, izmještanjem izvan Zagreba i smanjenjem broja zavoda i agencija. Kao provedbena aktivnost u okviru ove mjere predviđena je **izrada kriterija za ustrojavanje agencija, zavoda i drugih regulatornih tijela prema funkcionalnim zadaćama i djelokrugu i utvrđivanje nadzornih mehanizama.**

Temeljem Zaključka Vlade Republike Hrvatske od 20. svibnja 2010. o provedbi aktivnosti iz Programa gospodarskog oporavka u vezi s reformom sustava državne uprave u cjelini, Ministarstvo uprave pristupilo tijekom svibnja i lipnja analizi postojećeg sustava agencija, zavoda, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima kojima je osnivač Republika Hrvatska. Provedena analiza ukazala je na velik broj pravnih osoba koje se u širem smislu mogu smatrati agencijama (u vrijeme provedbe analize, u Republici Hrvatskoj djelovalo je 42 agencije, 20 zavoda, 10 fondova, te dvadesetak pravnih oblika s drugim nazivom – centara, instituta, registara i slično). Većina tih pravnih osoba, koje imaju značajnu ulogu u sustavu javne uprave u Republici Hrvatskoj, s različitim načinom uređenja njihovog pravnog položaja, uključujući način njihova osnivanja, ustrojstvo, tijela upravljanja, način vođenja poslova, ostvarenje javnosti rada, načina financiranja, stjecanja i raspolaganja imovinom te nadzor nad zakonitošću rada i financijskim poslovanjem. Navedene različitosti opterećuju strukturu javne uprave i time doprinose pojavi institucionalne, organizacijske i funkcionalne nepreglednosti.

## 2. Sadržaj i svrha jedinstvenih kriterija

Jedinstveni kriteriji služe kao osnova za sustavno i jednoobrazno pravno reguliranje agencija, koje treba osigurati njihovu učinkovitost, onemogućiti nepotrebno odnosno neracionalno osnivanje novih, te osigurati nužnu razinu nadzora zakonitosti rada i financijskog poslovanja postojećih agencija.

Jedinstvena regulacija agencija u Republici Hrvatskoj obuhvaća slijedeće osnovne sastavnice:

- Sadržaj pojma agencije,
- Svrhu osnivanja i način osnivanja agencije;
- Sadržaj akta o osnivanju;
- Način određivanja sjedišta i podružnica agencije;
- Poslove agencije i način njihova obavljanja;
- Tijela agencije i način upravljanja agencijom;

- Opće akti agencije i njihov sadržaj;
- Način osiguravanja i trošenja sredstava za rad agencije;
- Status zaposlenih u agenciji;
- Mehanizme nadzora nad radom agencije.

### **3. Temeljne sastavnice pravne regulacije sustava agencija**

#### ***3.1. Određenje / sadržaj pojma agencije***

U smislu primjene ovih kriterija, pojam "agencije" obuhvaća agencije, zavode, fondove, centre, urede i druge organizacijske oblike koji se osnivaju radi obavljanja regulatornih, izvršno-operativnih, razvojnih i drugih stručnih poslova od javnog interesa, koje osniva i nad kojima osnivačka prava u ime Republike Hrvatske kao jedinog osnivača ostvaruje Vlada Republike Hrvatske te koje sredstva za svoj rad pretežito osiguravaju iz Državnog proračuna Republike Hrvatske ili obavljanjem javnih ovlasti dodijeljenih posebnim zakonom odnosno financiranjem iz fondova Europske unije.

Ovim kriterijem osigurava se jedinstveni pristup u reguliranju statusa posebnog oblika pravnih osoba koje **kumulativno** ispunjavaju četiri uvjeta:

- a) da su osnovane radi obavljanja poslova od javnog interesa,
- b) da ih je kao jedini osnivač osnovala Republika Hrvatska i da u ime Republike Hrvatske osnivačka prava obavlja Vlada Republike Hrvatske,
- c) da većinu sredstava za svoj rad osiguravaju iz Državnoga proračuna ili na temelju obavljanja javnih ovlasti,
- d) da se određeni poslovi u agenciji mogu obaviti učinkovitije, svrhovitije ili ekonomičnije nego da ih obavlja tijelo državne uprave.

Slijedom navedenoga, kriteriji se **ne primjenjuju** na regulatorne agencije i druge pravne osobe za koje je aktom o osnivanju propisano da za svoj rad odgovaraju izravno Hrvatskom saboru.

Kriteriji se ne primjenjuju na ustanove u kulturi i zaštiti prirode kojima je osnivač Republika Hrvatska, s obzirom da ista nisu regulatorna tijela, a način upravljanja i stručnog rada uređen je posebnim zakonima.

Pored navedenog, kriteriji se ne primjenjuju i na izvanproračunske fondove, obzirom da se isti ne financiraju iz državnog proračuna.

Isto tako, kriteriji se ne primjenjuju ako se agencija osniva zbog osiguranja funkcionalne ili institucionalne odvojenosti koja proizlazi iz posebnih zahtjeva europskog zakonodavstva (regulatorne agencije).

#### ***3.2. Svrha i način osnivanja agencije***

Agencija se može osnovati za obavljanje regulatornih poslova ako je za njihovo obavljanje potrebno osigurati funkcionalnu ili institucionalnu odvojenost od središnjih tijela državne uprave.

Agencija se može osnovati i ako se određeni regulatorni, izvršno-operativni, razvojni ili drugi stručni poslovi od javnog interesa u agenciji mogu obaviti učinkovitije, svrhovitije ili ekonomičnije nego da ih obavlja tijelo državne uprave ili neko drugo tijelo na temelju povjerenih javnih ovlasti, te ako s obzirom na vrstu posla koje obavljaju nije potreban ni primjeren stalni politički nadzor nad obavljanjem tih poslova.

Agencije se mogu osnivati zakonom, odnosno uredbom Vlade Republike Hrvatske ako je takvo osnivanje agencije predviđeno posebnim zakonom.

U obrazloženju prijedloga akta kojim se agencija osniva potrebno je navesti razloge zbog kojeg se agencija osniva.

Ako se agencija osniva radi ostvarenja načela učinkovitosti, ekonomičnosti ili svrhovitosti u obavljanju poslova od javnog interesa, prijedlog akta kojim se agencija osniva treba sadržavati obrazloženje na koji će se način ta načela ostvariti s mjerljivim pokazateljima.

### ***3.3. Sadržaj osnivačkog akta agencije***

Zakon o osnivanju agencije, odnosno uredba o osnivanju mora sadržavati odredbe o:

1. nazivu i sjedištu agencije,
2. poslovima agencije i načini njihova obavljanja,
3. tijelima agencije
4. općim aktima agencije
5. načinu upravljanja agencijom i vođenju njenih poslova,
6. sredstvima koja su agenciji potrebna za osnivanje i početak rada
7. radnopravnom statusu zaposlenih

Odredbe koje su sadržaj akta o osnivanju moraju biti usklađene s jedinstvenim kriterijima za osnivanje i ustrojstvo agencija.

### ***3.4. Sjedište i podružnice agencije***

Sjedište agencije utvrđuje se aktom o osnivanju.

Agencija poslove iz svoga djelokruga može obavljati i u područnim jedinicama (podružnicama), ako se zbog opsega posla pokaže da bi se teritorijalnom distribucijom posla postigla veća brzina i učinkovitost u radu.

Zakonom kojim se ustrojava agencija ili zakonom koji predviđa osnivanje agencije mora biti propisano ima li agencija podružnice, gdje se one nalaze i koje poslove agencije obavljaju.

### ***3.5. Poslovi agencije i način njihova obavljanja***

Poslovi agencije određuju se aktom o osnivanju.

Agencija u okviru svoga djelokruga može obavljati poslove koji su Zakonom o sustavu državne uprave određeni kao poslovi državne uprave, na način propisan tim zakonom.

### ***3.6. Tijela agencije i način upravljanja agencijom***

Tijela agencije su upravno vijeće, ravnatelj, stručno vijeće i stručna služba

Upravno vijeće upravlja radom agencije, donosi statut, strateški plan, godišnji plan rada i financijske planove, pravilnik o unutarnjem redu i druge opće akte, podnosi redovite godišnje

izvještaje o radu i financijske izvještaje te daje prijedlog za imenovanje i razrješenje ravnatelja.

Ravnatelj zastupa i predstavlja agenciju, vodi njezin rad, priprema prijedloge općih akata i poslovnih planova i odgovoran je za poslovanje agencije. Ako aktom o osnivanju nije propisano da agencija ima upravno vijeće, ravnatelj agencije obavlja i poslove upravnog vijeća.

Stručno vijeće agencije savjetodavno je tijelo koje prati stanje u području djelovanja agencije i rad agencije, te daje upravnom vijeću i ravnatelju mišljenja i prijedloge u vezi unaprjeđenja stanja u području rada agencije, te prijedloge koji se odnose na unaprjeđenje organizacije rada agencije.

### *3.6.1. Upravno vijeće*

Upravno vijeće sastoji se od tri ili pet članova, a imenuje ih Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog nadležnog ministarstva, na temelju provedenog javnog natječaja. Javni natječaj provodi nadležno ministarstvo. Članovi upravnog vijeća imenuju se na razdoblje od pet godina i mogu biti ponovno imenovani. Članovi upravnog vijeća između sebe biraju predsjednika upravnog vijeća.

Za svoj rad upravno vijeće odgovara Vladi Republike Hrvatske i nadležnom ministarstvu.

Aktom o osnivanju agencije propisuju se uvjeti koje trebaju ispunjavati članovi upravnog vijeća, a posebno uvjeti koji se odnose na stručnost člana upravnog vijeća (stručna sprema, radno iskustvo u struci, iskustvo u području iz djelokruga agencije, ugled u profesiji), nepostojanje sukoba interesa i nepostojanje pravomoćne sudske presude za počinjenje kaznenog djela, isto tako propisuju se uvjeti pod kojima Vlada Republike Hrvatske može razriješiti dužnosti člana prije isteka mandata na koji je imenovan. Javni natječaj za imenovanje članova upravnog vijeća provodi ministarstvo zaduženo za provedbu nadzora zakonitosti nad radom agencije.

Za svoj rad u upravnom vijeću, članovi imaju pravo na mjesečnu naknadu, sukladno odluci Vlade Republike Hrvatske, te pravo na naknadu putnih i drugih troškova povezanih s radom u upravnom vijeću.

Ako agencija nema upravno vijeće, poslove upravnog vijeća obavlja ravnatelj.

### *3.6.2. Ravnatelj agencije*

Ravnatelja agencije imenuje Vlada Republike Hrvatske, na temelju prijedloga upravnog vijeća, temeljem provedenog javnog natječaja. Ravnatelj se imenuje na razdoblje od četiri godine i može biti ponovno imenovan. Ako agencija nema upravno vijeće, ravnatelja imenuje Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog nadležnog ministra, temeljem provedenog javnog natječaja.

Aktom o osnivanju agencije propisuju se uvjeti koje treba ispunjavati ravnatelj agencije, a posebno uvjeti koji se odnose na stručnost ravnatelja (stručna sprema, radno iskustvo u struci, iskustvo u području iz djelokruga agencije, ugled u profesiji), nepostojanje sukoba interesa i nepostojanje pravomoćne sudske presude za počinjenje kaznenog djela.

Za svoj rad, ravnatelj agencije odgovoran je upravnom vijeću. Ako agencija nema upravno vijeće, ravnatelj agencije za svoj rad odgovara nadležnom ministarstvu.

### *3.6.3. Stručno vijeće*

Agencija može imati stručno vijeće. Članove stručnog vijeća agencije imenuje upravno vijeće, a sastoji se od ravnatelja agencije i predstavnika interesnih skupina (sindikata, komora, udruge poslodavaca, strukovnih udruženja). Ako agencija nema upravno vijeće, članove stručnog vijeća imenuje nadležni ministar na prijedlog ravnatelja agencije.

Sastav stručnog vijeća treba biti takav da osigurava jednaku zastupljenost svih interesnih skupina.

Za rad u stručnom vijeću članovi ne ostvaruju pravo na naknadu. Članovi stručnog vijeća imaju pravo na naknadu putnih i drugih stvarnih troškova povezanih s njihovim radom u stručnom vijeću.

### *3.6.4. Stručna služba*

Agencija ima stručnu službu, koja obavlja operativne i stručne poslove iz djelokruga agencije.

Organizacija i način rada stručne službe uređuje agencija pravilnikom na način kojim se osigurava optimalna učinkovitost njezinoga rada.

### *3.6.5. Nespojivost funkcija (inkompatibilnost) i spriječavanje sukoba interesa članova upravnog vijeća i ravnatelja*

Članom upravnog vijeća ili ravnateljem ne može biti imenovana osoba koja je član upravnog vijeća u drugoj agenciji, te osoba za koju je posebnim zakonom propisano da zbog posla koji obavlja ne može obavljati druge dužnosti.

Članom upravnog vijeća i ravnateljem agencije ne može osoba koja je, ili čiji su članovi uže obitelji, vlasnik, dioničar ili imatelj udjela u subjektima na koje se primjenjuju odredbe zakona na kojim je agencija osnovana ili odredbe posebnog zakona za čiju je provedbu agencija zadužena.

## **3.7. Opći akti agencije**

Opći akti agencije su statut, strateški plan agencije, pravilnik o unutarnjem redu i drugi akti kojima se uređuje način rada i druga pitanja važna za rad agencije.

### *3.7.1. Statut agencije*

Statutom agencije se, sukladno zakonu i aktu o osnivanju agencije, pobliže utvrđuju ustrojstvo, ovlasti i način odlučivanja pojedinih organa, te druga pitanja od značenja za obavljanje djelatnosti i poslovanje agencije.

Suglasnost na statut agencije daje Vlada Republike Hrvatske na prijedlog upravnog vijeća.

Statut agencije objavljuje se u "Narodnim novinama".

### *3.7.2. Strateški plan agencije*

Agencija donosi strateški plan, kojim se utvrđuje uloga agencije u kontekstu sveukupnog nacionalnog razvoja Republike Hrvatske, s naglaskom na zadovoljenje potreba korisnika, ciljevima i aktivnostima s indikatorima ostvarenja, načinu racionalnog raspolaganja financijskim sredstvima, načinu ostvarenja načela javnosti rada i načinu kontrole učinkovitosti.

Strateški plan donosi se za razdoblje od tri godine. Suglasnost na strateški plan rada agencije daje nadležno ministarstvo na prijedlog upravnog vijeća.

Strateški plan agencije revidira se svake godine.

### *3.7.3. Pravilnik o unutarnjem redu*

Pravilnikom o unutarnjem redu propisuje se unutarnje ustrojstvo i način rada agencije, nazivi i sadržaj radnih mjesta, potreban broj službenika na svakom radnom mjestu i uvjeti za raspored te druga pitanja od značaja za organizaciju i način rada u agenciji.

Suglasnost na pravilnik o unutarnjem redu daje nadležno ministarstvo na prijedlog upravnog vijeća agencije.

### *3.7.4. Godišnji plan rada*

Agencija donosi godišnji plan rada kojim se određuje sadržaj aktivnosti i način njihove provedbe te potrebna financijska sredstva za njihovu provedbu. Suglasnost na godišnji plan rada daje nadležno ministarstvo.

### *3.7.5. Drugi opći akti agencije*

U obavljanju poslova iz svoga djelokruga, agencija može samostalno donositi i druge opće akte iz područja svoga rada, ako je to predviđeno aktom o osnivanju.

Aktom o osnivanju treba biti propisano koje opće akte donosi agencija.

## **3.8. Sredstva za rad agencije**

Sredstva za rad agencije osiguravaju se iz državnog proračuna ili na temelju obavljanja djelatnosti povjerenih posebnim propisom i iz drugih zakonom dopuštenih izvora.

Ako sredstva prikupljena na tržištu čine više od polovice sredstava potrebnih za rad agencije ista gubi status proračunskog korisnika.

Ako agencija stječe sredstva na temelju obavljanja djelatnosti koje su joj povjerene posebnim propisom, odnosno naplatom tarifa za korištenje usluga, način naplate i iznos korisničkih pristojbi (tarifa) za obavljanje djelatnosti državne agencije propisuje nadležno ministarstvo na prijedlog upravnog vijeća agencije, odnosno na prijedlog ravnatelja ako agencija nema upravno vijeće. Iznosi korisničkih pristojbi (tarifa) objavljuju se u „Narodnim novinama“.

Svi prihodi koje agencija ostvari, uključujući i one koji se ostvaruju od obavljanja poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima, uplaćuju se u državni proračun.

### ***3.9. Status zaposlenih u agencijama***

Na plaće zaposlenih u agencijama i ostala materijalna prava, primjenjuju se odredbe koje se primjenjuju na zaposlene u javnim službama dok se u odnosu na ostala pitanja radnog odnosa zaposlenih u agenciji primjenjuju odredbe Zakona o radu.

### ***3.10. Nadzor nad radom agencija***

Nadzor nad zakonitošću rada agencija te financijskim, materijalnim i računovodstvenim poslovanjem istih obavlja nadležno ministarstvo.

Agencije o svom radu izvješćuju Vladu Republike Hrvatske najkasnije do kraja veljače tekuće godine za proteklu godinu putem nadležnog ministarstva.

Financijska izvješća se podnose sukladno Pravilniku o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.

## **4. Način provedbe jedinstvenih kriterija za ustrojavanje agencija, zavoda i drugih regulatornih tijela i njihove implikacije**

Jedinstvene kriterije za ustrojavanje agencija, zavoda i drugih regulatornih tijela moguće je provesti jedino sustavnim zakonskim reguliranjem svih bitnih sastavnica navedenih u ovom dokumentu.

Imajući u vidu funkcionalnu i sadržajnu ulogu agencija u sustavu javne uprave, kao i uvažavajući činjenicu da se osnivaju sa svrhom obavljanja poslova od javnog interesa, te da dio njih sadržajno u značajnoj mjeri obavlja poslove državne uprave status agencija potrebno je urediti izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, a ustrojavanje, registraciju agencija, vođenje očevidnika agencija i druga pitanja koja nisu uređena ovim kriterijima potrebno je urediti odgovarajućom primjenom odredbi Zakona o ustanovama.