

# Ustrojstvo državne uprave u Republici Hrvatskoj

---

**Kralj, Marinela**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2023**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:839591>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-02-20**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Studijski centar za javnu upravu i javne financije  
Stručni prijediplomski studij javne uprave

Marinela Kralj

**Ustrojstvo državne uprave u Republici Hrvatskoj**  
završni rad

mentorica rada: izv. prof. dr. sc. Jasmina Džinić

Zagreb, 2023.

## Sadržaj:

|   |    |
|---|----|
| 1. Uvod.....  | 1  |
| 2. Povijesni razvoj državne uprave u Republici Hrvatskoj.....                 | 3  |
| 2.1. Faza utemeljenja hrvatske državne uprave.....                            | 3  |
| 2.2. Faza stabilizacije.....  | 6  |
| 2.3. Faza europeizacije.....  | 9  |
| 2.4. Faza modernizacije.....  | 15 |
| 3. Analiza trenutnog ustrojstva sustava državne uprave u Republici Hrvatskoj. | 21 |
| 3.1. Tijela državne uprave.....   | 22 |
| 3.2. Poslovi državne uprave.....  | 23 |
| 3.2.1. Provedba državne politike.....   | 25 |
| 3.2.2. Neposredna provedba zakona.....  | 25 |
| 3.2.3. Inspekcijski nadzor.....   | 26 |
| 3.2.4. Upravni nadzor.....  | 26 |
| 3.2.5. Drugi upravni i stručni poslovi.....                                   | 26 |
| 3.3. Unutarnje ustrojstvo državne uprave.....                                 | 27 |
| 4. Budućnost državne uprave u Republici Hrvatskoj.....                        | 31 |
| 5. Zaključak.....   | 33 |
| Popis literature.....   | 35 |

## Sažetak

U radu je analizirano ustrojstvo državne uprave u Republici Hrvatskoj. Ustanovljeno je kako je razvoj sustava državne uprave u Hrvatskoj prolazio kroz različite faze. U sklopu različitih faza razvoja dolazilo je i do različitog ustrojstva državne uprave. Može se reći kako je u različitim razdobljima ustrojstvo bilo organizirano i na različite načine. Kroz rad je utvrđeno da se određeni oblici ustrojstva u praksi mogu pokazati kao neefikasni, zbog čega postoji potreba na reorganiziranjem sustava državne uprave. Velike promjene u sustavu nastupile su pod utjecajem pridruživanja Republike Hrvatske u Europsku uniju, međutim, razvoj sustava državne uprave time nije bio završen. Postepeno se težilo smanjenju centralizacije u državnoj upravi, kao i racionalizaciji broja tijela državne uprave te zaposlenih. Posljednji ustroj državne uprave, koji je rezultat Zakona o sustavu državne uprave iz 2019. godine (dalje: ZSDU/19)<sup>1</sup> te Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave iz 2020. (dalje: ZUDTDU/20)<sup>2</sup>, zapravo poznaje najmanji broj tijela od početka hrvatske samostalnosti. Zakonom su predviđene i različite mogućnosti unutarnjeg ustrojstva te osnivanja posebnih ustrojstvenih jedinica, kao i povjeravanja poslova državne uprave jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Iako je od početka hrvatske države pa do danas u sustavu državne uprave postignut značajan napredak, i dalje postoji prostora za poboljšanja.

Ključne riječi: državna uprava, Republika Hrvatska, ustrojstvo, struktura, organizacija

---

<sup>1</sup> Narodne novine broj 66/2019

<sup>2</sup> Narodne novine broj 85/2020

## Summary

The paper analyzes the structure of the state administration in the Republic of Croatia. It was established that the development of the state administration system in Croatia went through different phases. As part of the different stages of development, there was also a different structure of the state administration. It can be said that in different periods the organization was organized in different ways. Through the paper, it was determined that certain forms of organization in practice can prove to be inefficient, which is why there is a need to reorganize the state administration system. Major changes in the system occurred under the influence of the accession of the Republic of Croatia to the European Union, however, the development of the state administration system did not end there. Gradually, efforts were made to reduce centralization in state administration, as well as to rationalize the number of state administration bodies and employees. The latest structure of the state administration, which is the result of the Act on the State Administration System from 2019 and the Act on the Structure and Scope of State Administration Bodies from 2020, actually has the smallest number of bodies since the beginning of Croatian independence. The law provides various possibilities of internal organization and the establishment of special organizational units, as well as the entrustment of state administration tasks to local and regional self-government units. Although significant progress has been achieved in the state administration system from the beginning of the Croatian state until today, there is still room for improvement, especially in the form of human resources management. For this reason, the Public Administration Development Strategy for the period 2022-2027. points out the need to adopt measures that will improve the system of wages, motivation and rewards as well as training and education in the state sector.

Keywords: state administration, Republic of Croatia, organization, structure

## 1. Uvod

Državna uprava važna je za funkcioniranje suvremenih država te je njena uloga u svakodnevnom, gospodarskom, političkom, administrativnom, političko-pravnom i drugom životu vrlo važna. Državna uprava posjeduje veći broj tijela od kojih svako ima svoju zadaću, odgovornosti i ovlasti te poslove koje obavlja. Ta tijela, kao i samo ustrojstvo državne uprave važno je za efikasno provođenje javnih politika, pružanje kvalitetnih usluga građanima te osiguravanje učinkovitog i transparentnog državnog, odnosno javnog sektora.

Poslovi suvremene državne uprave uključuju provedbu državnih politika, provedbu zakona, inspeksijski i upravni nadzor te druge upravne i stručne poslove. Sustav državne uprave te tijela tog sustava mogu biti ustrojeni na različite načine. Zbog utjecaja specifičnih okolnosti iz internog i eksternog okruženja, ali i pod utjecajem razvoja spoznaja o javnoj i državnoj upravi, ustrojstvo državne uprave ponekad se mora mijenjati. Naravno, cilj reorganizacije ustrojstva uvijek treba biti povećanje učinkovitosti i efikasnosti u radu tijela državne uprave te osiguranje veće kvalitete usluga za građane. Postoje četiri modela organizacije obavljanja poslova državne uprave na teritoriju, a temeljni kriterij prema kojem se formiraju modeli je kriterij intenziteta integracije državnih upravnih organa na teritoriju, a modeli su: model prenesenog djelokruga, funkcionalno fragmentirani model, personalno integrirani model i model organizacijske integracije. Tijekom 1990-ih u Hrvatskoj je bio primijenjen personalno integrirani model teritorijalne državne uprave sa županom kao državnim predstavnikom na teritoriju koji je koordinirao ministarske područne jedinice na teritoriju, predsjedao županijskom skupštinom i obavljao nadzor nad lokalnom samoupravom. Početkom 2000-ih odnosno nakon reorganizacije teritorijalne državne uprave, integrirani model zamijenjen je modelom organizacijske integracije što znači da je župan prestao biti predstavnik državne vlasti na teritoriju, a temeljni nositelji državne aktivnosti na teritoriju postali su uredi državne uprave u županiji (Lopižić, 2017:82).

Državna uprava jedno je složeno i razgranato područje čiji zasebni elementi moraju biti dobro koordinirani i povezani kako bi uspješno surađivali u ispunjenju ciljeva.

Zbog toga organizacija ustroja često u praksi nije jednostavna te je potrebno mnogo vremena kako bi se uspostavilo zadovoljavajuće ustrojstvo. Zbog toga se može reći da je i područje državne uprave dinamično te podložno promjenama.

Ovaj se rad bavi ustrojem državne uprave u Republici Hrvatskoj. Cilj rada je proučiti povijesni razvoj državne uprave te razvoj ustrojstva, kao i usporediti različite načine ustrojstva te njihove prednosti i nedostatke. Kako bi se ispunili ciljevi rada, struktura rada podijeljena je na logičke cjeline. Ova cjelina predstavlja uvod u završni rad. Nakon nje slijedi opisivanje i analiziranje povijesnog razvoja državne uprave u Republici Hrvatskoj. U trećoj cjelini analizira se trenutno ustrojstvo sustava državne uprave, dok se u četvrtoj analizira budućnost državne uprave. U posljednjoj cjelini iznesen je zaključak, nakon kojeg se još nalazi popis korištene literature.

## **2. Povijesni razvoj državne uprave u Republici Hrvatskoj**

Državna uprava definira se na različite načine, no u razvijenim zemljama najčešće obuhvaća tradicionalne resore unutarnje i vanjske sigurnosti (diplomacija, policija, pravosuđe, vojska i financije) te područja državne regulacije i javnih službi (gospodarske, društvene, tehničke, komunalne i dr.) (Koprić et. al., 2021, str. 175).

Hrvatsko Ministarstvo pravosuđa i uprave državnu upravu definira kao element šireg pojma javne uprave. Osim državne uprave, javna uprava podrazumijeva lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te javne službe. Svi ti elementi zapravo imaju zajednički cilj, a to je zadovoljavanje općih interesa i javnih potreba. Kada se govori o državnoj upravi misli se samo na tijela na državnoj razini koja obavljaju različite poslove te imaju različite uloge i dužnosti (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2023).

Današnji sustav državne uprave u Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: RH) sastoji se od različitih tijela, organizacija i institucija. Međutim, to nije bio oduvijek slučaj jer se sustav državne uprave od svog nastajanja, odnosno od hrvatske samostalnosti razvijao i unaprjeđivao. Oblikovanje sustava državne uprave započelo je nakon proglašenja hrvatske neovisnosti te je od tada do danas državna uprava doživjela brojne i dinamične promjene.

Razvoj hrvatske javne uprave uoči osamostaljenja pa do danas moguće je promatrati kroz četiri faze (Koprić, 2016, str. 6):

1. faza utemeljenja (1990. – 1993.)
2. faza stabilizacije (1993. – 2001.)
3. faza europeizacije (2001.– 2008.)
4. faza modernizacije (poslije 2008.)

### **2.1. Faza utemeljenja hrvatske državne uprave**

Nakon prvih višestranačkih izbora održanih u proljeće 1990. godine, republička uprava SR Hrvatske nastavila je s djelovanjem kako na republičkoj razini tako i na terenu, prije svega kroz naslijeđene općine. Republičku upravu su činili republički organi uprave poput republičkih sekretarijata, komiteta i uprava, kao i republičke



organizacije poput zavoda. Oko stotinu općina, s prosječno preko 42 000 stanovnika i širokim ovlastima, obavljalo je ne samo poslove iz lokalne autonomije, već i niz poslova državne uprave na lokalnoj razini. Nakon duljeg razdoblja vrlo decentraliziranog funkcioniranja sustava, već krajem 1980-ih, prije prvih višestranačkih izbora u RH, započeo je prijelaz prema ponovnoj koncentraciji određenih poslova državne uprave u republičkim organima uprave. U listopadu 1990., dosadašnji republički organi uprave preimenovani su u ministarstva, njih ukupno 19, dok su zavodi ostali jedini oblik republičkih upravnih organizacija (3) (Koprić, 2016:4).

Ratne tenzije, a kasnije i ratno stanje u Hrvatskoj te izražena potreba za osiguranjem nacionalnog jedinstva utjecali su i na odabir organizacijskog modela državne uprave. Zbog toga se i institucionalni razvoj teritorijalne državne uprave u Hrvatskoj razlikuje od institucionalnog razvoja teritorijalne državne uprave u drugim postsocijalističkim zemljama. Kako navodi Lopižić (2017:102) to podupire tezu o prevladavajućem utjecaju specifičnih nacionalnih kontekstualnih faktora (u slučaju RH, specifični nacionalni kontekstualni faktori odnose se na ratno stanje i izražene potrebe za osiguranjem nacionalnog jedinstva).

Nadalje, devedesetih godina prošlog stoljeća očuvana je slična koncepcija razlikovanja tijela uprave i upravnih organizacija, pri čemu su neke upravne organizacije uključene u sastav ministarstava (npr. Porezna i Carinska uprava u Ministarstvu financija i dr.). Došlo je do nešto čvršće hijerarhijske povezanosti te su uklonjeni svi elementi prethodnog „samoupravljanja radnika u upravi“. Taj organizacijski dualizam između ministarstava s većinom autoritativnih zadataka na jednoj strani i državnih upravnih organizacija s većinom stručnih zadataka na drugoj strani održao se do danas (Koprić, 2016:4). Može se zaključiti kako je hrvatska državna uprava u početku zadržala neke elemente državne uprave koji su tradicijski bili prisutni duže vremena, no učinjene su i neke promjene, od kojih su se neke zadržale i danas.

Općenito je tijekom 1990-ih u Hrvatskoj bio uspostavljen personalno integrirani model teritorijalne državne uprave. U tom modelu, župan je imao ulogu državnog predstavnika na teritoriju te je koordinirao ministarske područne jedinice. Također,

župan je predsjedao županijskom skupštinom i obavljao nadzor nad lokalnom samoupravom (Lopižić, 2017:102).

Koprić (2016:4) navodi kako su se na mikrorazini državne uprave pak dogodile važne promjene. One su se odnosile na strukturu, funkciju, osoblje, pravo, financije i druga područja. Mijenjala se i interna struktura upravnih organizacija, njihovi međusobni odnosi, pa i broj ministarstava te način upravne koordinacije. Te su promjene bile brze, pa gotovo i kaotične jer su često bile posljedica potrebne reakcije unutarnje pobune i oružanu agresiju protiv nove države. Sličan dojam stvorila je skrivena lustracija u kojoj je zamijenjeno oko 10% ljudi u državnoj upravi i oko 20% zaposlenih u javnim službama. Općine su djelovale kao poslušni instrumenti središnje vlasti ili, u manjem broju, poslužile kao podrška pobunjenim srpskim ekstremistima. Dio poslova koje su općine prethodno obavljale preuzimaju organizacije središnje uprave. Stvaraju se novi dijelovi središnje uprave poput obrane, carine i diplomacije, dok neka ministarstva doživljavaju povećanje organizacijske složenosti i veličine. Polupredsjednički Ustav uveden krajem 1990. godine rezultirao je drugačijim položajem upravnih organizacija na središnjoj razini u odnosu na politička tijela nego što je to bio slučaj prije. Predsjednik RH dobio je nove i velike ovlasti te dolazi do brze centralizacije sustava. Istovremeno, dominirajuća metoda upravne koordinacije je hijerarhija.

Pusić (1998:1) ističe neka važna pitanja koja su postavljena kada je Hrvatska proglasila samostalnu državu 1991. godine. Prvo je pitanje inventara, odnosno onoga što je u hrvatskoj javnoj, pa tako i državnoj upravi, stvarno postojalo. Prije svega, nije postojao segment koji bi se odnosio na potpunu državnu samostalnost i potpunu, neprenosivu i neporecivu odgovornost za vlastitu sudbinu, kao što su obrana i vanjski poslovi. Okolnosti raspada Jugoslavije su bile takve da su oba ova savezna područja SFR Jugoslavije, kako u pogledu resursa tako i u pogledu stručnog osoblja, praktički u potpunosti ostala pod kontrolom susjedne države koja je kasnije nazvana Savezna Republika Jugoslavija.

S obzirom na agresiju i ratno stanje, može se zaključiti kako je uspostavljanje obrane i vanjskih poslova bio prioritet. To je dovelo do jačanja hijerarhije i brze centralizacije sustava državne uprave, koja je morala odgovoriti na tadašnje ratno stanje i agresiju.

Obrana država bila je najvažnija zadaća te se može reći da su svi ostali ciljevi bili podređeni tomu.

Zbog specifičnih okolnosti Zakon o sustavu državne uprave donesen je tek 1993. godine. Navedeni Zakon u cijelosti je zamijenio Zakon o upravi iz 1978. te označio stvaranje modela javnog upravljanja usredotočenog na sustav, a ne na javne poslove i usluge građanima (Koprić, 2016:4). Tim je zakonom zapravo utemeljena hrvatska državna uprava.

## **2.2. Faza stabilizacije**

Sukladno Zakonu o sustavu državne uprave iz 1993. godine (dalje: ZSDU/93)<sup>3</sup> poslovi državne uprave su neposredna provedba zakona, donošenje propisa za njihovu provedbu, obavljanje upravnog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi. Prema tom prvom hrvatskom zakonu o državnoj upravi određeno je kako su tijela državne uprave ministarstva, državne upravne organizacije i županijski uredi, odnosno gradski uredi Grada Zagreba (Zakon o sustavu državne uprave, 1993).

Novost u odnosu na bivši sustav državne uprave bilo je osnivanje županijskih ureda kao tijela državne uprave prvog stupnja, organizirana u novoformiranim županijama. Ukupno je osnovano 175 županijskih ureda koji su imali 779 ispostava raspoređenih u 107 mjesta, sa približno 7000 službenika (1996.). Osim strukture županijskih ureda, osnovane su i mnoge paralelne mreže područnih jedinica ministarstava i državnih upravnih organizacija, obično u dva stupnja, s velikim brojem službenika. Iako je svaki županijski ured imao vlastitog predstojnika, upravljanje sustavom županijskih ureda u pojedinoj županiji bilo je povjereno županu, koji je također bio proglašen zakonom kao predstavnik državne vlasti na teritoriju županije. Iako je župana birala županijska skupština, njegovu potvrdu je trebao dati predsjednik Republike na prijedlog Vlade (Koprić, 2016:4-5).

Ustrojstvo državne uprave sastojalo se tako od ministarstava i državnih upravnih organizacija, ali i tijela državne uprave u županiji, odnosno gradu i općini. Obavljanje

---

<sup>3</sup> Narodne novine broj 75/1993

određenih poslova državne uprave prenijeto je na jedinice lokalne samouprave i uprave te pravnim osobama koje imaju javne ovlasti (ZSDU/93).

Nakon početka funkcioniranja novog sustava lokalne samouprave i uprave započinje faza stabilnijeg razvoja. Broj osoba na plaći iz državnog proračuna znatno se povećava, što dovodi do urušavanja profesionalizma zapošljavanjem prema metastručnim kriterijima, a politizacija i dalje ostaje prisutna. Tumačenje demokratskih standarda postaje redukcionističko, javne politike su nejasne i nedovoljno snažne, a vladavina prava često je ugrožena. Javno upravljanje karakteriziraju tajnost, nedostupnost i birokratizacija, dok se nedostatak uobičajenih administrativnih mehanizama koordinacije pokušava nadomjestiti proizvoljnim *ad hoc* političkim intervencijama (Koprić, 2016:4). Iz ovoga se može zaključiti da, iako je ovo faza razvoja državne uprave faza stabilizacije, i ona je također obilježena određenim problemima i izazovima.

Unutarnje ustrojstvo državne uprave uređeno je uredbom Vlade. Određeni su nazivi unutarnjih ustrojstvenih jedinica tijela državne uprave i njihov djelokrug, način njihova upravljanja, okvirni broj potrebnih državnih službenika i namještenika za obavljanje poslova iz nadležnosti tih jedinica, način planiranja poslova, radno vrijeme, održavanje uredovnih dana, kao i druga pitanja od osobitog značaja za rad tijela državne uprave (ZSDU/93).

Velike, snažne i autonomne općine razgrađene su novi sustav lokalne samouprave i uprave, kako je nazvan u Ustavu iz 1990. godine. Trodomna predstavnička tijela općinskih skupština, s vijećem mjesnih zajednica, vijećem udruženog rada i društveno-političkim vijećem, zamijenjena su jednodomnim vijećima i skupštinama kao lokalnim predstavničkim tijelima. Mjesne zajednice su ukinute, a njihova imovina je prenesena na novoformirane lokalne jedinice. Osim što su bile podrška pobunjenim snagama u određenim dijelovima zemlje, ključna uloga koja je bila dodijeljena općinama u specifičnoj jugoslavenskoj varijanti samoupravnog socijalizma bila je razlog za temeljitu promjenu sustava teritorijalne samouprave 1993. godine (Koprić, 2016:5). Iz ovoga je jasno da je reorganiziranje lokalne samouprave i uprave bilo važnu i za nacionalnu sigurnost. Tako su ujedno i uspostavljeni novi odnosi između tijela državne uprave te tijela regionalne i lokalne samouprave.

Godine 1994. donesen je i prvi Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti (dalje: ZDSN/94)<sup>4</sup>. Prema spomenutom Zakonu, državni službenici su zaposlenici tijela državne uprave, sudbene vlasti, ureda i stručnih službi Vlade te stručnih službi Sabora s visokom, višom ili srednjom stručnom spremom. Oni su imenovani ili postavljeni na položaje u skladu s odgovarajućim zvanjima i redovno obavljaju poslove koji su utvrđeni Ustavom i zakonom za nadležnost tih tijela. Namještenici su zaposlenici tijela državne vlasti s višom, srednjom ili nižom stručnom spremom, kao i oni koji imaju ekvivalentnu stručnu spremu. Oni su zaposleni radi obavljanja računovodstveno-financijskih poslova, poslova automatske obrade podataka, administrativnih i pomoćno-tehničkih poslova koji su potrebni za pravodobno i kvalitetno izvršavanje poslova iz nadležnosti tijela državne vlasti. Zakonom su po prvi put od proglašenja samostalne države uređeni položaj, prava, obveze i odgovornosti državnih službenika u tijelima državne uprave.

U fazi stabilizacije nastavljena je reforma odnosa između lokalne samouprave i državne uprave. Umjesto monotipske organizacije općina, prešlo se na razlikovanje između urbanih i ruralnih lokalnih jedinica, istovremeno uvođenjem županija kao jedinica koje integriraju lokalnu samoupravu i državnu upravu putem institucije župana. Uz postojećih 20 županija, osnovano je 418 općina i 69 gradova, što je rezultiralo petostruko većim brojem lokalnih jedinica. Ruralni dijelovi postali su fragmentirani u velik broj malih jedinica s ograničenim kapacitetima. Lokalni prihodi su značajno smanjeni; autonomija, ovlasti i ljudski resursi su gotovo potpuno reducirani, dok su kontrolne ovlasti viših razina prenaplašene. Nadalje, tijekom ovog razdoblja došlo je do daljnje fragmentacije, što je rezultiralo povećanjem broja gradova s 69 na 122, te broja općina s 418 na 423 (Koprić, 2016:5).

Godine 1999. učinjene su manje izmjene i dopune Zakona o sustavu državne uprave. Među njima je najvažnija ta da su županijski i gradski uredi Grada Zagreba prestali biti središnjim tijelima državne uprave, već su to sada bili samo ministarstva i državne upravne organizacije.

---

<sup>4</sup> Narodne novine broj 74/1994

Proširena je i kategorija dužnosnika RH te su osim dotadašnjih ministara, njihovih zamjenika, ravnatelja državnih upravnih organizacija, župana, podžupana, gradonačelnika Grada Zagreba i njegovih zamjenika, dužnosnicima postali i pomoćnici ministara te državni tajnici. Nadalje, izmjenama i dopunama za propisano je kako navedeni dužnosnici ne smiju istodobno obnašati dužnost u tijelima zakonodavne vlasti, sudbene vlasti niti biti članovi predstavničkog tijela jedinice lokalne uprave i samouprave. No, takvu dužnost mogu staviti u mirovanje te ju po prestanku dužnosti u tijelima državne uprave, na vlastiti zahtjev, nastaviti obnašati (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, dalje: ZIDZSDU/99<sup>5</sup>). Ostale izmjene i dopune više-manje bile su tehničke prirode. Isto se može reći i za izmjene zakona iz 2000. godine, čija je vjerojatno najvažnija izmjena bila prestajanje obnašanja dužnosti državnih tajnika (Odluka o proglašenju Zakona o izmjenama Zakona o sustavu državne uprave, 2000).

### **2.3. Faza europeizacije**

Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Europskoj uniji 2001. godine započela je i treća faza razvoja, tzv. faza europeizacije. Započelo je usklađivanje sa EU standardima o lokalnoj samoupravi, u sklopu čega je donesen i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te je započeta decentralizacija u sektorima obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva (Koprić, 2016:5).

Prije ulaska u EU, Hrvatska je morala uskladiti velik dio nacionalnog zakonodavstva. Jedna od glavnih prepreka bila je hrvatska javna uprava. Posebno je kritizirana glomaznost i tromost uprave. Zbog rješavanja tog problema uslijedio je novi organizacijski ustroj javne uprave, prvenstveno državne uprave te lokalne samouprave (Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., 2008).

U studenom 2002. započela je provedba programa CARDS EU s ciljem pružanja financijske i tehničke pomoći RH u procesu pripreme za članstvo u Uniji. Jedan od ključnih programa unutar CARDS bio je Program reforme javne uprave, usmjeren prema ispunjavanju administrativnog kriterija za članstvo. Kroz ovaj program provodile su se mjere i aktivnosti usmjerene na jačanje i modernizaciju

---

<sup>5</sup> Narodne novine broj 48/1999

zakonodavstva koje regulira rad državne uprave, poboljšanje institucionalne i organizacijske sposobnosti državne službe te razvoj i jačanje programa obrazovanja državnih službenika. Ove inicijative bile su usmjerene na unaprjeđenje učinkovitosti i usklađivanje državne uprave s europskim standardima i obvezama (Ljubanović, 2006:7).

Kako ističe Koprić (2016:5) reforma lokalne samouprave provedena 2001. godine nije bila koncipirana kao jednostavan prijenos ovlasti na vrlo ograničen broj lokalnih jedinica, što se kasnije dogodilo. Umjesto toga, cilj je bio pokrenuti širi val snažne decentralizacije javnog upravljanja uz postupne promjene teritorijalne strukture, smanjenje broja lokalnih jedinica i regionalizaciju zemlje. Ustav je postavio temelje za široku lokalnu autonomiju i redefinirao te smanjio ulogu županija. Međutim, kasnije zakonske promjene bile su mnogo suzdržanije, a provedba je bila birokratizirana, uz potpuni nedostatak volje za pristupom teritorijalnoj organizaciji.

Početak 2000-ih godina, nakon reorganizacije teritorijalne državne uprave, integrirani model upravljanja je zamijenjen modelom organizacijske integracije. U novom modelu, župan više nije bio predstavnik državne vlasti, već su temeljni nositelji državnih aktivnosti na teritoriju županije postali uredi državne uprave u županiji (Lopižić, 2017:102).

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave iz 2001. godine (dalje: ZIDZSDU/01)<sup>6</sup> određeno je osnivanje ureda državne uprave u županiji, čime je župan prestao biti predstavnik državne vlasti. Izmenama i dopunama određeno je kako ured državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave obavlja upravne i druge stručne poslove u upravnim područjima. Njegove glavne nadležnosti uključuju sljedeće (ZIDZSDU/01):

1. Neposredno provodi zakone i druge propise te osigurava njihovu provedbu.
2. Rješava upravne stvari u prvom stupnju, osim ako posebnim zakonom nije određeno da su takve ovlasti povjerene središnjim tijelima državne uprave ili pravnim osobama s javnim ovlastima, kao i tijelima jedinica lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave.

---

<sup>6</sup> Narodne novine broj 59/2001

3. Provodi upravni, odnosno inspekcijski nadzor.
4. Prati stanje u svom djelokrugu te središnjim tijelima državne uprave predlaže mjere za unapređenje stanja u pojedinim upravnim područjima.

Najveći broj izmjena i dopuna Zakona o sustavu državne uprave iz 2001. godine upravo se odnosio na urede državne uprave, koji su ujedno postali i tijelima državne uprave. Ministarstva i državne upravne organizacije ostala su središnja tijela državne uprave, dok su uredi osnovani kao prvostupanjski uredi državne uprave u jedinicama područne, odnosno regionalne samouprave.

Tako su usvojene preporuke spomenutog projekta CARDS 2001 Reforma javne uprave te je ustrojen Središnji državni ured za upravu (SDUU), na čelu s državnim tajnikom, sa zadaćom osmišljavanja i provedbe reformskih zahvata u državnoj upravi. U početku je SDUU imao jedanaest unutarnjih ustrojstvenih jedinica (Ljubanović, 2006:10).

Može se primijetiti da je integrirani model upravljanja uspostavljen u prethodnoj fazi razvoja državne uprave bio samo privremeno organizacijsko rješenje u državnoj upravi, koje je relativno brzo zamijenjeno. To je ponajviše iz razloga što su zamijećeni određeni praktični problemi odnosa samouprave i državne uprave unutar županije. Antić (1999:300) ističe kako su odnosi između županijskog dijela državne uprave i samoupravnog dijela formalno bili promicani kao odnosi suradnje i pomoći, u stvarnosti su ti odnosi uglavnom karakterizirani nadzorom državne uprave nad samoupravom, pa čak i konfrontacijom zbog različitih interesa. Jedan od razloga za takve odnose leži u značajnoj razlici u materijalnom položaju tih dvaju dijelova, koji nije proporcionalan njihovim ovlastima i odgovornostima. Kako bi se prevladale unutarnje napetosti i povećala učinkovitost rada županijske uprave u ostvarivanju ukupnih zadaća koje županija ima, valjalo je prije svega uvesti načelo da je lokalna samouprava komplementarna državnoj upravi, a ne samo njezina najniža razina.

U okviru programa CARDS provedena je i sveobuhvatna procjena potreba za izobrazbom državnih službenika. U sklopu procjene analizirano je opće stanje u državnoj upravi. Utvrđena je pretjerano centralizirana organizacijska struktura državne uprave koja nije dovoljno efikasna. Državnoj službi u RH nedostajalo je kvalificiranih i uvježbanih državnih službenika te u tom trenutku nije niti postojalo



odgovarajuće obrazovanje za državnu službu. Osim toga, najviši upravljački položaji u državnoj upravi bili su zauzeti politički imenovanim dužnosnicima koji često nisu posjedovali potrebne vještine, znanje i iskustvo (Ljubanović, 2006:8).

U 2003. godini donesen je i pročišćeni tekst Zakona o sustavu državne uprave koji je objedinio sve izmjene i dopune ovog zakona nakon 1993. godine (Zakon o sustavu državne uprave, 2003 – dalje: ZSDU/03<sup>7</sup>). Iste godine u prosincu donesene su izmjene i dopune Zakona o sustavu državne uprave. Riječ je bilo o manjim izmjenama, no moguće je primijetiti da je još jednom promijenjen sastav tijela državne uprave. Prema originalnom zakonu iz 2003. godine, tijela državne uprave bila su ministarstva, državne upravne organizacije i uredi državne uprave. Sukladno izmjenama i dopunama, tijela su bila ministarstva, središnji državni uredi Vlade RH, državne upravne organizacije te uredi državne uprave u županijama. Pritom su prva tri navedena tijela središnja, dok su uredi državne uprave u županijama prvostupanjka tijela državne uprave u županijama (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, 2003 – dalje: ZIDZSDU/03<sup>8</sup>). Može se uvidjeti kako su postajale zapravo dvije vrste ureda državne uprave: središnji državni uredi Vlade RH te uredi državne uprave u županijama. Upravo je to bolje objašnjeno novinama zakona krajem 2003. godine.

U listopadu 2004. Vlada RH donijela je Strategiju stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika za razdoblje od 2005. do 2009. godine, kojom je postavljen okvir za novi sustav izobrazbe državnih službenika. Ključne odrednice Strategije uključivale su uspostavu nacionalne specijalizirane institucije za izobrazbu, obvezu tijela državne uprave da izrade godišnje planove izobrazbe, sudjelovanje državnih službenika u organiziranim programima, financiranje izobrazbe iz državnog proračuna, vođenje registra provedenih aktivnosti izobrazbe te obveze poslodavaca u osiguranju sredstava za provođenje izobrazbe. Cilj ovih mjera bio je osigurati sustavno stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika kako bi se unaprijedila njihova stručnost i poboljšao rad državne uprave. Nastavno na spomenutu strategiju, u srpnju 2005. usvojen je i novi Zakon o državnim

---

<sup>7</sup> Narodne novine broj 190/2003

<sup>8</sup> Narodne novine broj 199/2003

službenicima, kojim je strateško planiranje stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika implementirano i u zakonodavni okvir (Ljubanović, 2006:12).

Ljubanović (2006:12) navodi kako je Zakonom o državnim službenicima uspostavljen temeljni pravni okvir za implementaciju novog horizontalnog sustava planiranja, upravljanja i razvoja ljudskih resursa u svim državnim tijelima. Zakon je imao zadaću identificirati potrebe za izobrazbom, predlagati izvođenje postojećih ili razvoj novih programa te ocjenjivati učinkovitost provedene izobrazbe državnih službenika u kontekstu njihovih radnih zadataka. Prema zakonu, svi državni službenici imaju pravo i obvezu kontinuirano se usavršavati za poslove na svojim radnim mjestima te razvijati svoje stručne sposobnosti i vještine putem organiziranih programa izobrazbe. Ova zakonska regulativa za cilj je imala i osigurati stalno poboljšanje stručnosti državnih službenika i njihovu usklađenost s poslovnim zahtjevima.

U srpnju 2007. godine još su jednom donesene izmjene i dopune Zakona o sustavu državne uprave. I ovaj put bilo je riječ o manjim izmjenama i dopunama, kojima su i tajnici središnjih državnih ureda postali državni službenici. Preciziran je i opseg upravnih i drugih stručnih poslova središnjih državnih ureda te su preoblikovane određene uredbe koje se odnose na rukovođenje takvih uredima (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, 2007 – dalje: ZIDZSDU/07<sup>9</sup>).

U ožujku 2008. godine donesena je Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011. Donošenjem ovog strateškog dokumenta završila je faza europeizacije u razvoju državne uprave u RH. Taj je dokument ujedno bio i ključni strateški dokument za proces usklađivanja hrvatske državne uprave s europskim standardima i načelima.

U Strategiji reforme državne uprave 2008.-2011. navedeni su i ključni rezultati reforme državne uprave koji su postignuti do 2007. godine. Među njima istaknuti su (Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., 2008):

---

<sup>9</sup> Narodne novine broj 79/07

1. Smanjenje broja ministarstava: Broj ministarstava je smanjen s 19 na 15 kako bi se postigla veća učinkovitost i racionalizacija. Ova mjera ima za cilj pojednostaviti administrativnu strukturu i smanjiti birokratske procese.
2. Depolitizacija dužnosničkih položaja: U procesu depolitizacije, broj dužnosničkih položaja u Vladi i središnjim tijelima državne uprave je smanjen. Otprilike 200 dužnosničkih položaja su pretvoreni u radna mjesta rukovodećih državnih službenika. Ovo je važan korak u procesu racionalizacije i smanjenju političkog utjecaja na administrativne funkcije.
3. Uspostavljanje središnjih državnih ureda: Uvedeni su središnji državni uredi koji su organizirani za obavljanje poslova državne uprave u posebnim područjima koja su ključna za efikasniji rad Vlade RH. Ovi uredi imaju za cilj koordinirati i uskladiti aktivnosti različitih ministarstava radi boljeg upravljanja.
4. Ukidanje položaja zamjenika ministra i uvođenje položaja državnih tajnika: U ministarstvima je ukinut položaj zamjenika ministra, a umjesto toga je uveden položaj državnih tajnika. Ova promjena ima za cilj pojednostaviti strukturu ministarstava i povećati odgovornost državnih tajnika u obavljanju poslova.
5. Imenovanje posebnih savjetnika: Uvedena je mogućnost imenovanja posebnih savjetnika koji nisu u stalnom radnom odnosu. Ministri imaju ovlasti da imenuju posebnog savjetnika uz suglasnost Predsjednika Vlade. Ovime se otvara mogućnost suradnje sa stručnjacima iz određenih područja koji svojim povremenim radom mogu pridonijeti rješavanju pitanja privremene ili povremene prirode, koja su važna za obavljanje poslova u resoru ministarstva.
6. Izmijenjeno unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave: U siječnju 2004. izmijenjena je Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave. Tom su Uredbom ukinute odredbe o uvjetovanosti unutarnjih ustrojstvenih jedinica određenim brojem službenika, što pak znatno doprinosi efikasnijem uređenju unutarnjeg ustrojstva i boljoj organizaciji obavljanja poslova u državnoj upravi.

Uvidom u Strategiju razvoja državne uprave (2008.) zaključuje se kako su od drugih rezultata istaknuti provođenje funkcionalne revizije organizacijskih struktura i upravljanja u određenim ministarstvima, središnjim tijelima državne uprave te ureda državne uprave u županijama. Provedeno je i jačanje administrativnih kapaciteta u

borbi protiv korupcije, donesen je Kodeks pozitivne prakse (2007.), koji uređuje osnovne standarde i načela postupanja tijela državne uprave i ureda Vlade RH u postupku odobravanja financijske potpore iz sredstava državnoga proračuna udrugama za provedu njihovih programa i projekata. Izmijenjen je i nadopunjen Zakon o državnim službenicima (2005. i 2006.) te je unaprijeđen sustav upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj upravi. Provedena je modernizacija općeg upravnog postupka u sklopu projekta CARDS 2003, dok je u rujnu 2006. godine započeo program Hitrorez, koji je za cilj imao utvrditi postojanje normativnih i administrativnih zapreka te predložiti mjere za njihovo pojednostavljenje, tj. uklanjanje radi poticanja razvoja poduzetništva. U prosincu 2004. godine donošenjem Strategija programa One-stop shop ili Sve na jednom mjestu te Plana provedbe istog programa započeo je razvoj elektroničkog poslovanja državne uprave. Od tada pa sve do danas radi se na poboljšanju elektroničkog sustava državne uprave te informatizacije, kao i proširenju elektroničkih usluga.

Može se zaključiti kako su u fazi europeizacije provedene brojne i značajne promjene sustava državne uprave, no u principu samo manji broj njih odnosi se na samo ustrojstvo. U ovoj fazi postavljeni su i temelji za fazu modernizacije, koja zapravo traje i danas. Ona je također bila potaknuta pristupanju u EU, no i okolnostima iz okruženja, potrebama korisnika te suvremenim trendovima u sustavu državne uprave kod razvijenijih zemalja.

#### **2.4. Faza modernizacije**

Iako su do 2008. godine postignuti određeni pozitivni pomaci te ostvareni neki rezultati, stanje u državnoj upravi i dalje nije bilo zadovoljavajuće. Ono se nastojalo poboljšati Strategijom reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011. Oblikovane su vizija te ciljevi moderne državne uprave (Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., 2008):

1. povećanje efikasnosti i ekonomičnosti u sustavu državne uprave
2. podizanje razine kvalitete upravnih usluga
3. ostvarenje otvorenosti i pristupačnosti tijela državne uprave
4. jačanje standarda vladavine prava
5. jačanje socijalne osjetljivosti u državnoj upravi i u odnosu prema građanima
6. podizanje etičke razine u državnoj službi i smanjenje korupcije

7. primjena moderno informatičko – komunikacijske tehnologije
8. uključivanje hrvatske državne uprave u europski upravni prostor.

Sukladno viziji i ciljevima oblikovana su i temeljna područja i usmjerenja reforme državne uprave (Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011., 2008):

1. strukturne prilagodbe sustava državne uprave: od strukture prema dobrom upravljanju:
  - preustroj državne uprave radi povećanja učinkovitosti i ušteda,
  - poboljšanje koordinacije i usklađenosti u radu tijela državne uprave,
  - otvorenost uprave prema građanima i participacija građana i civilnog društva.
2. jačanje kvalitete programa, zakona i drugih propisa: bolji pravni sustav:
  - strateško planiranje,
  - oblikovanje programa (idejnih rješenja, strategija, političkih preporuka),
  - procjena učinaka,
  - provedba zakona.
3. sustav državnih službenika: moderna državna služba:
  - depolitizacija i profesionalizacija državne službe,
  - poboljšanje sustava razvoja i upravljanja kadrovima u državnoj službi,
  - uspostava sustava nagrađivanja na temelju rezultata rada.
4. obrazovanje i usavršavanje državnih službenika: znanje, vještine i kompetencije:
  - uspostava učinkovitog sustava trajnog stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika,
  - uspostava adekvatnog sustava upravnog obrazovanja prilagođenog potrebama državne uprave.
5. pojednostavljenje i modernizacija upravnog postupanja: e-uprava:
  - pojednostavljenje upravnih postupaka i lakše ostvarivanje prava stranaka,
  - jačanje uloge elektroničke uprave u razvoju gospodarstva.

Temeljna područja i usmjerenja reforme državne uprave postavljena su poprilično široko. Dakako, riječ je o međusobno povezanim i uvjetovanim područjima, međutim, promjene u svakom od područja nije jednostavno provesti. Zbog toga se može reći

da je strategija reforme postavljena ambiciozno pa se postavlja pitanje jesu li i u kojoj mjeri, ako jesu, ostvareni ciljevi ove reforme.

Koprić (2016:6) smatra da je bez obzira na nedostatke, strategija omogućila neku vrstu praćenja promjena te usporedbu ostvarenih i planiranih rezultata. Prema službenoj procjeni Ministarstva uprave oko 89% reformskih mjera iz Strategije u trenutku donošenja nove strategije (2015.) bilo je ostvareno u cijelosti ili djelomično ili je bilo u postupku ostvarenja.

U Strategiji razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020. ocijenjena je uspješnost u provođenju reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011. Valja primijetiti da se u nazivu strategije više ne koristi pojam „državna uprava“, već širi pojam, „javna uprava“. Riječ je uglavnom o terminološkoj promjeni s obzirom da su se i prethodni dokumenti vezani uz državnu upravu u određenoj mjeri odnosili i na javnu upravu.

Među važnijim rezultatima prethodne strategije su: racionalizacija organizacijske strukture, implementiranje mjera unaprjeđenja sustava javnih agencija, unaprijeđena otvorenost uprave prema korisnicima, unaprijeđeno strateško planiranje, uspostavljen sustav procjene učinaka propisa, provedena depolitizacija i profesionalizacija državne službe, provedene mjere unaprjeđenja u sustavu izobrazbe i usavršavanja državnih službenika, donošenje novih zakona, modernizacija javne uprave, itd.), pokrenut projekt e-Građani, i dr. (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020, 2015).

U prosincu 2011. godine donesen je novi Zakon o sustavu državne uprave (dalje: ZSDU/11)<sup>10</sup>, koji je objedinio izmjene i dopune ovog zakona od 2003. do 2011. godine (ZSDU/11). Zakon nije donio veće promjene, međutim, do 2015. godine, kada je ujedno donesena i Strategija razvoja javne uprave, u sustavu državne uprave bilo je određenih promjena. U sklopu državne uprave uspostavljeno je 20 ministarstava, četiri državna ureda, sedam državnih upravnih organizacija i 20 ureda državne uprave u županijama. Također, radi obavljanja određenih poslova središnjih tijela državne uprave na lokalnoj razini, u županijama, gradovima i općinama

---

<sup>10</sup> Narodne novine broj 150/2011

osnovano je ukupno 1279 područnih jedinica i ispostava (od kojih 409 s neovisnim izvršiteljima), dok je za obavljanje zadataka ureda državne uprave u županijama na području općina i gradova osnovano 91 ispostava i 302 matična ureda (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020, 2015).

U Strategiji razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020. (2015) navedeni su i aktualni problemi u sustavu državne uprave. Primijećen je trend centralizacije inspekcijskih poslova u okviru državne uprave. Inspekcijski poslovi, koji su se prvobitno obavljali u uredima državne uprave u županijama, postupno su preneseni na središnja tijela državne uprave. Međutim, takav trend rezultirao je smanjenjem pravne sigurnosti jer su inspekcijski poslovi u I. i II. stupnju obavljani unutar istog tijela državne uprave. Postojeća struktura koja je uključivala veliki broj područnih jedinica središnjih tijela državne uprave na području županija, gradova i općina pokazala se neracionalnom, kako s aspekta troškova, tako i s aspekta organizacije pružanja usluga korisnicima. Svako ministarstvo bilo je odgovorno za održavanje poslovnih prostora, opskrbu uredskim materijalom, upravljanje uredskim poslovanjem, službenim vozilima i radnim statusom zaposlenika, što nije racionalno. Može se uvidjeti kako su bile prisutne organizacijska rascjepkanost i nedovoljna koordiniranost (suradnja) između različitih tijela državne uprave, što je dovelo do neracionalnosti i neefikasnosti. Zbog toga je postajala potreba za daljnjim promjenama u sustavu državne uprave.

Promjene u sustavu državne uprave u RH predviđene su Strategijom razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020. Motiv njezina donošenja uglavnom je bio povezan s pritiskom EU-a i potrebom da se osigura pristup sredstvima EU-a namijenjenima za razvoj javnog upravljanja, strategija je donijela i nekoliko drugih pozitivnih koraka. Ponajprije, za razliku od prethodne Strategije iz 2008. ona širi područje primjene s državne uprave na kompletnu javnu upravu na nacionalnoj razini, uključujući agencijski model, kao i na lokalnu samoupravu, izostavljajući nažalost temeljna pitanja opće politike razvoja javnih službi (Koprić, 2016:6).

Zbog proširenja područja u odnosu na prethodnu strategiju, Strategija reforme javne uprave sadržavala je velik broj ciljeva te još veći broj reformskih mjera. Dio mjera

odnosi se i specifično na sustav državne uprave. Npr., nekima od njih bilo je predviđeno (Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020, 2015):

- informatizirati urede državne uprave u županijama standardnim rješenjima,
- provesti procjenu potreba usavršavanja za jačanje kompetencija za rukovodeće službenike u tijelima državne uprave,
- pripajanje područnih jedinica središnjih tijela državne uprave uredima državne uprave u županijama,
- prenijeti određene inspekcijske poslove u prvom stupnju i poslove rješavanja u upravnim stvarima u prvom stupnju sa središnjih tijela državne uprave na urede državne uprave u županijama,
- unaprijediti međusobnu suradnju središnjih tijela državne uprave, ureda državne uprave u županijama i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- unaprijediti horizontalnu koordinaciju središnjih tijela državne uprave,
- unaprijediti kapacitet tijela državne uprave za sudjelovanje u procesima odlučivanja i oblikovanja javnih politika europske unije,
- urediti sustav za povjeravanje dijela poslova državne uprave pravnim osobama s javnim ovlastima i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U 2016. godini Zakon o sustavu državne uprave mijenjan je i nadopunjavao u dva navrata. U oba slučaja riječ je o tehničkim i manjim izmjenama kojima nije narušeno dotadašnje ustrojstvo hrvatskog sustava državne uprave (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, 2016 – dalje: ZIDZSDU/16<sup>11</sup>).

Značajne izmjene u sustavu državne uprave u RH odvale su se u sklopu drugog akcijskog plana za provedbu Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020. Plan je bio usmjeren na tri prioriteta: izgradnju učinkovite javne uprave, depolitizaciju i učinkovito upravljanje ljudskim resursima u javnom sektoru te informatizaciju javnih usluga. U okviru prvog prioriteta posebna pažnja posvećena je donošenju novog Zakona o sustavu državne uprave koji je stupio na snagu u srpnju 2019. godine. Tim je zakonom temeljito reorganiziran sustav državne uprave na logičan i cjelovit način. Osim toga, donesen je i Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela

---

<sup>11</sup> Narodne novine broj 93/2016



državne uprave kojim je smanjen broj tijela državne uprave. U sklopu drugog prioriteta proveden je etički sustav u državnoj upravi za državne službenike, iako još nisu u potpunosti provedene mjere za uspostavu sustava razvoja karijere za zaposlene u javnoj upravi. U trećem prioritetu, poboljšana je funkcionalnost sustava e-Građani (Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, 2022). O izmjenama Zakona o sustavu državne uprave te Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, a kojima je ujedno uspostavljeno i današnje ustrojstvo državne uprave, govorit će se u idućem poglavlju.

### **3. Analiza trenutnog ustrojstva sustava državne uprave u Republici Hrvatskoj**

Na kraju prethodnog poglavlja spomenuto je da su provođenjem Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020. nastupile značajne izmjene u sustavu državne uprave. Donošenjem najnovijeg Zakona o sustavu državne uprave (dalje: ZSDU/19)<sup>12</sup> tijela državne uprave jedino su ministarstva i državne upravne organizacije. Uredi državne uprave prestali su s radom, čime je ukupan broj tijela državne uprave smanjen za 20. Na taj je način nastavljena racionalizacija broja tijela državne uprave (Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine, 2022). Ukidanje ureda državne uprave jedna je najznačajnijih izmjena koja je donijela velike promjene. Vlada u Konačnom prijedlogu Zakona navodi kao formalne ciljeve te promjene racionalizaciju sustava državne uprave i decentralizaciju, ali ih potkrepljuje proturječnim argumentima. Prijedlog navedenog Zakona je na eSavjetovanju imao nekoliko komentara i većina ih je išla u istom smjeru, a to je da ukidanje ureda državne uprave donosi više nedostataka nego prednosti. Svoj komentar su kroz rad "Prethodna evaluacija ukidanja ureda državne uprave u županijama" dale i profesorice Manojlović Toman i Lopižić koje također smatraju da ista promjena ima više nedostataka te su provele i istraživanje u kojem su rezultati bili podjednaki što znači da su neki od istraživanih bili za, a neki protiv takve promjene odnosno osobe kojima ta promjena ide u korist kao što su župani su bili zadovoljni promjenom, dok su ostali sudionici istraživanja bili nezadovoljni te smatraju da ukidanje ureda državne uprave dovodi do jačanja uloge župana te politizacije u županijama jer se smatra da će župani kao politički izabrani dužnosnici utjecati na rješavanje upravnih postupaka. Konačno, većina ispitanika, osim saborskih zastupnika vladajuće političke stranke i župana, smatra da ukidanje ureda državne uprave neće dovesti do racionalizacije sustava državne uprave kao ni do decentralizacije. S navedenom promjenom, a kako sam u Uvodu rada govorila o modelima organizacije obavljanja poslova državne uprave, sada Hrvatska opet ima preneseni model kao i na početku svog postojanja.

---

<sup>12</sup> Narodne novine broj 66/2019

### 3.1. Tijela državne uprave

Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (dalje: ZUDTDU/23)<sup>13</sup> broj tijela državne uprave dodatno je smanjen na način da je umjesto prijašnjih 20 ministarstava tim zakonom ustrojeno 16 ministarstava:

1. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova
2. Ministarstvo unutarnjih poslova
3. Ministarstvo obrane
4. Ministarstvo financija
5. Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja
6. Ministarstvo pravosuđa i uprave
7. Ministarstvo znanosti i obrazovanja
8. Ministarstvo kulture i medija
9. Ministarstvo turizma i sporta
10. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
11. Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike
12. Ministarstvo poljoprivrede
13. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
14. Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine
15. Ministarstvo hrvatskih branitelja
16. Ministarstvo zdravstva.

Osim ministarstava, tijela državne uprave su i državne upravne organizacije (ZUDTDU/23):

1. Središnji državni ured za demografiju i mlade
2. Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva
3. Središnji državni ured za središnju javnu nabavu
4. Središnji državni ured za Hrvate izvan Republike Hrvatske
5. Hrvatska vatrogasna zajednica
6. Državni inspektorat
7. Državna geodetska uprava
8. Državni hidrometeorološki zavod
9. Državni zavod za intelektualno vlasništvo

---

<sup>13</sup> Narodne novine broj 21/2023

10. Državni zavod za mjeriteljstvo

11. Državni zavod za statistiku.

Dok su središnji državni uredi postali državnim upravnim organizacijama, uredi državne uprave u županiji, koji su prvotno bili županijski uredi osmišljeni kao administrativna osnova moći dotadašnjih župana, a kasnije prvostupanjski uredi državne uprave, novim zakonom ukinuti su. Time je znatno izmijenjena struktura državne uprave u RH.

### **3.2. Poslovi državne uprave**

Poslove državne uprave obavljaju tijela državne uprave. Ministarstva se u pravilu ustrojavaju za obavljanje poslova državne uprave u više upravnih područja. U sastavu ministarstva nalaze se najmanje dvije upravne organizacije. Upravne organizacije u sastavu ministarstava ustrojavaju se u pravilu kao uprave, za jedno ili više upravnih područja u kojima se pretežito obavlja provedba državne politike, neposredna provedba zakona i upravni nadzor, s određenim stupnjem samostalnosti u radu, te kao zavodi, za jedno ili više upravnih područja u kojima se pretežito obavljaju stručno-analitički poslovi koji zahtijevaju viši stupanj samostalnosti te posebne uvjete i načine rada unutar ministarstva (ZSDU/19).

Državne upravne organizacije ustrojavaju se za obavljanje poslova državne uprave i drugih poslova čije obavljanje zahtijeva osobitu samostalnost u radu ili primjenu posebnih uvjeta i načina rada ili je nužno za provedbu pravno obvezujućih akata EU-a. Državne upravne organizacije ustrojavaju se u pravilu kao središnji državni uredi, za jedno ili više upravnih područja u kojima se obavljaju poslovi državne uprave od posebnog značenja za učinkovitiji rad Vlade. Također, ustrojavaju se kao državne uprave, za jedno ili više upravnih područja u kojima se pretežito obavljaju poslovi neposredne provedbe zakona, te kao državni zavodi, za jedno ili više upravnih područja u kojima se pretežito obavljaju stručno-analitički poslovi koje je nužno obavljati u okviru državne uprave (ZSDU/19).

Može se zaključiti kako su poslovi državne uprave raspodijeljeni prema sadržaju i obuhvatu na dvije vrste tijela državne uprave. Prethodno su ti poslovi bili raspoređeni

na više tijela, što je, kao što je spomenuto u radu, dovelo do nedovoljno dobre suradnje među tijelima te neučinkovitosti u njihovu obavljanju.

U ZSDU/19 predviđeno je i osnivanje posebnih tijela. Državni inspektorati, za inspekcijski nadzor u više upravnih područja, te državna ravnateljstva, za jedno ili više upravnih područja u kojima se pretežito obavljaju poslovi zaštite pravnog poretka, života i opće sigurnosti i drugi poslovi od osobitog interesa za Republiku Hrvatsku, kao i druge državne upravne organizacije s posebnim nazivima, ustrojstvom i načinom rada, mogu se ustrojiti posebnim zakonom.

Nadalje, pojedini poslovi državne uprave mogu se posebnim zakonom povjeriti jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ili drugim pravnim osobama s javnim ovlastima. Riječ je o poslovima neposredne provedbe zakona u prvom stupnju i drugim upravnim i stručnim poslovima. Posebni zakoni kojima se ti poslovi povjeravaju županijama stupili su na snagu početkom 2020. godine, što je rezultiralo prestankom rada ureda državne uprave (Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027., 2022). Time je došlo do spomenutog smanjenja broja tijela državne uprave, što bi trebalo rezultirati povećanjem koordinacije, efikasnosti i učinkovitosti. Međutim, kako bi ta poboljšanja u konačnici bila svrsishodna, trebali bi ih osjetiti i sami korisnici usluga državne uprave.

U ZSDU/19 stoji kako se poslovi državne uprave povjeravaju jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ako je to opravdano s obzirom na prirodu poslova i u osobitom interesu građana. Također, poslovi državne uprave povjeravaju se pravnim osobama s javnim ovlastima u sljedećim slučajevima: ako je to nužno za provedbu pravno obvezujućih akata EU-a, ako povjeravanjem određenih poslova državne uprave osigurava njihovo učinkovitije obavljanje uz dokazivo manje troškove, ili ako obavljanje određenih poslova državne uprave zahtijeva osobite tehničke ili stručne uvjete koje nije moguće osigurati u tijelima državne uprave bez znatnog povećanja troškova. Iz ovoga se da zaključiti kako do povjeravanja poslova treba doći samo u određenim slučajevima, koji ujedno trebaju biti i dokazivi.

Sveukupno gledajući, poslovi državne uprave su (ZSDU/19):

1. provedba državne politike

2. neposredna provedba zakona
3. inspekcijski nadzor
4. upravni nadzor
5. drugi upravni i stručni poslovi.

### 3.2.1. *Provedba državne politike*

Provedba državne politike obuhvaća sljedeće poslove državne uprave (ZSDU/19):

- izradu nacrtu prijedloga zakona, prijedloga uredbi i prijedloga drugih akata Vlade,
- izradu nacrtu strateških i planskih dokumenata,
- praćenje učinkovitosti provedbe zakona, uredbi i drugih akata Vlade,
- zastupanje RH u tijelima EU-a i međunarodnih organizacija,
- europske poslove i ostvarivanje međunarodne suradnje sukladno posebnom zakonu.

Pristupanjem RH u europski javni i upravni prostor, jasno je da je došlo do proširenja u sadržaju i obuhvatu u većini poslova državne uprave. Upravo je zbog toga bila naglašena potreba za reorganizacijom državne uprave, ali i obrazovanjem i usavršavanjem državnih službenika i namještenika.

### 3.2.2. *Neposredna provedba zakona*

Neposredna provedba zakona i drugih propisa te izravno primjenjivih propisa EU-a obuhvaća sljedeće poslove (ZSDU/19):

- rješavanje u upravnim stvarima,
- vođenje propisanih očevidnika i drugih službenih evidencija,
- izdavanje potvrda i drugih javnih isprava o činjenicama o kojima se vode propisani očevidnici i druge službene evidencije.

Neposredna provedba zakona ne odnosi se na sve zakonske akte, već samo na one koje uključuju rješavanje u upravnim stvarima. Prema Zakonu o općem upravnom postupku (dalje: ZOUP/21)<sup>14</sup>, upravna stvar svaka je stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili

---

<sup>14</sup> Narodne novine broj 110/21

pravne osobe ili drugih stranaka neposrednom primjenom zakona, drugih propisa i općih akata iz domene upravnog područja.

### *3.2.3. Inspekcijski nadzor*

Inspekcijski nadzor jedna je od vrsta nadzora koju obavljaju određena tijela državne uprave. Nadzor obuhvaća nadzorne postupke kojima se vrši izravan uvid u opće i pojedinačne akte, uvjete i način rada nadziranih pravnih i fizičkih osoba. Cilj nadzora je utvrditi činjenice te poduzeti propisane mjere i radnje kako bi se osigurala usklađenost utvrđenog stanja i poslovanja s zakonom i drugim propisima (ZSDU/19). Druga vrsta nadzora koji provode određena tijela državne uprave je upravni nadzor.

### *3.2.4. Upravni nadzor*

Upravni nadzor obuhvaća nadzorne postupke, mjere i radnje s ciljem osiguranja zakonitosti i pravilnosti u obavljanju poslova državne uprave. Provedbom upravnog nadzora posebno se nadzire zakonitost općih akata, zakonitost i pravilnost rada te postupanje prema građanima i drugim strankama, kao i osposobljenost službenih osoba za učinkovito obavljanje poslova državne uprave. Upravni nadzor se provodi po službenoj dužnosti u skladu s odgovarajućim zakonom koji uređuje područje upravnog nadzora (ZSDU/19). Uviđa se kako su poslovi upravnog nadzora različiti od poslova inspekcijskog nadzora, stoga te dvije vrste nadzora valja razlikovati.

### *3.2.5. Drugi upravni i stručni poslovi*

Među drugim upravnim i stručnim poslovima koja obavljaju tijela državne uprave ističu se (ZSDU/19):

- prikupljanje podataka i izradu stručnih podloga, analiza i izvješća o stanju u određenom upravnom području,
- provedba mjera unaprjeđenja utvrđenog stanja u određenom upravnom području,
- pružanje pravne i stručne pomoći,
- davanje mišljenja pravnim i fizičkim osobama o odgovarajućoj primjeni zakona i drugih propisa,
- ostvarivanje stručne suradnje.

Popis ovih poslova daje za naslutiti kako ih većinom obavljaju državni namještenici, a ne državni dužnosnici. Kako bi se poslovi državne uprave mogli efikasno i učinkovito obavljati, treba postojati i odgovarajuće unutarnje ustrojstvo državne uprave.

### **3.3. Unutarnje ustrojstvo državne uprave**

Sustav državne uprave usmjerava i nadzire Vlada RH, koja također odlučuje o sukobu nadležnosti tijela državne uprave. Vlada RH donosi uredbe za svako tijelo državne uprave kojom uređuje unutarnje ustrojstvo pojedinog tijela. Službene osobe u tijelima državne uprave su državni dužnosnici i državni službenici. Tijelima državne uprave upravljaju državni dužnosnici, dok pomoćne i tehničke poslove obavljaju namještenici. Državni dužnosnici u tijelima državne uprave su ministar, državni tajnik, državni tajnik središnjeg državnog ureda, glavni ravnatelj, glavni državni inspektor te druge osobe sukladno posebnom zakonu. Čelnik ministarstva je ministar. U državnim upravnim organizacijama za središnje državne urede čelnik je državni tajnik središnjeg državnog ureda; za državne uprave, državne zavode i državna ravnateljstva čelnike je glavni ravnatelj; za državne inspektorate čelnik je glavni državni inspektor (Ministarstvo pravosuđa i uprave, 2023). Iz ovoga proizlazi da tijela državne uprave trebaju raspolagati različitim profilima zaposlenika, odnosno zaposlenicima koji trebaju posjedovati različita znanja, sposobnosti i vještine, ali i iskustvo u obavljanju poslova u tijelu u kojem su zaposleni.

Načela i opća pravila za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, vrste, uvjeti za ustrojavanje i način upravljanja unutarnjim ustrojstvenim jedinicama te opća pravila o načinu planiranja poslova i rasporedu radnog i uredovnog vremena propisani su Uredbom o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave iz 2019. (dalje: Uredba/19)<sup>15</sup>

Unutarnje organizacijske jedinice za obavljanje međusobno povezanih poslova unutar upravnih organizacija u ministarstvima i državnim upravnim organizacijama uspostavljaju se na sljedeći način (Ministarstvo uprave i pravosuđa, 2023):

---

<sup>15</sup> Narodne novine broj 70/2019



1. Sektori – ustrojavaju se za obavljanje širih i složenijih poslova, pod uvjetom da se može uspostaviti barem dvije službe unutar njih.
2. Službe – ustrojavaju se za obavljanje manjih poslova, ali s većom složenošću iz djelokruga sektora, uz uvjet da se može uspostaviti barem dva odjela unutar njih.
3. Odjeli – ustrojavaju za obavljanje manjih poslova iz djelokruga službe, uz minimalno pet izvršitelja, uključujući voditelja.

U svrhu obavljanja manje složenih poslova državne uprave i pružanja općih, tehničkih i pomoćnih usluga unutar tijela državne uprave, mogu se uspostaviti interni organizacijski odjeli niže razine, koji uključuju odsjeke (minimalno četiri izvršitelja, uključujući voditelja) te pododsjeke (minimalno tri izvršitelja, uključujući voditelja). Unutarnjim ustrojstvenim jedinicama rukovodi načelnik za sektore i samostalne sektore, te voditelj za službe, samostalne službe, odjele, odsjeke i pododsjeke (Uredba/19).

Spomenutom uredbom propisana je i mogućnost osnivanja posebnih ustrojstvenih jedinica, a koje se osnivaju isključivo u sjedištu tijela državne uprave (Uredba/19):

- glavno tajništvo – obavlja pravne, organizacijske, financijsko-planske i računovodstvene poslove, poslove planiranja, razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima, kao i opće, pomoćne i tehničke poslove većeg opsega;
- kabinet čelnika tijela državne uprave – obavlja poslove stručne i administrativne podrške čelniku tijela državne uprave, kao i poslove koji se odnose na protokol, odnose s javnošću, ostvarivanje prava na pristup informacijama, zaprimanje predstavki i pritužbi iz djelokruga tijela državne uprave, te druge stručne i administrativne poslove sukladno uredbi o unutarnjem ustrojstvu;
- samostalna ustrojstvena jedinica za unutarnju reviziju – obavlja poslove unutarnje revizije u skladu s propisima koji reguliraju sustav unutarnjih kontrola u javnom sektoru, s višim stupnjem samostalnosti u radu, uz primjenu relevantnih odredbi o ustrojavanju službe, odnosno odjela;
- samostalna ustrojstvena jedinica za drugostupanjski postupak – obavlja rješavanje upravnih stvari u drugom stupnju u jednom ili više upravnih

područja, prema odredbama zakona ili ako je opravdano većim obimom poslova neposredne provedbe zakona koji su u prvom stupnju povjereni jedinicama lokalne ili područne (regionalne) samouprave ili pravnim osobama s javnim ovlastima. U obavljanju tih poslova, djeluje s višim stupnjem samostalnosti u radu, uz primjenu relevantnih odredbi Uredbe o ustrojavanju službe;

- ured rukovoditelja upravne organizacije u sastavu ministarstva – obavlja poslove stručne i administrativne podrške rukovoditelju upravne organizacije. Također, obavlja poslove koji se odnose na protokol, odnose s javnošću, ostvarivanje prava na pristup informacijama i zaprimanje predstavki i pritužbi iz djelokruga upravne organizacije, kao i druge stručne i administrativne poslove sukladno odredbama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu.
- druge posebne ustrojstvene jedinice koje su ustrojene temeljem posebnog zakona ili kao međunarodno preuzeta obveza.

Osim navedenih posebnih ustrojstvenih jedinica, Uredbom je predviđena i mogućnost ustrojavanja područnih jedinica. Te se jedinice ustrojavaju kao područni uredi za obavljanje poslova u jednom ili više upravnih područja na području jedne ili više jedinica područne (regionalne) samouprave, ukoliko postoji takva mogućnost, a ukoliko ne, ustrojavaju se kao područne službe ili područni odjeli. Za obavljanje poslova iz djelokruga ovih jedinica mogu se ustrojiti i ispostave (najmanje četiri izvršitelja) te se mogu odrediti samostalni izvršitelji. Područnim uredima rukovodi pročelnik, dok područnim službama i područnim odjelima, kao i ispostavama, rukovodi voditelj (Uredba/19).

Vezano uz unutarnje ustrojstvene jedinice, Uredbom/19 propisano je kako se u tijelima državne uprave osniva kolegij čelnika tijela državne uprave (kolegij ministra, kolegij državnog tajnika i kolegij glavnog ravnatelja). Taj kolegij ima funkciju stalnog stručnog i savjetodavnog tijela. Osim kolegija, u tijelima se mogu osnovati i povremena savjetodavna i radna tijela (radne skupine, savjetodavna ili stručna povjerenstva), a koja mogu izrađivati nacрте prijedloga zakona, prijedloga uredbi i drugih akata Vlade, kao i prijedloga provedbenih propisa. Također, mogu obavljati i poslove izrade nacрта akata strateškog planiranja te prikupljanja podataka i izrade

stručnih podloga, analiza i izvješća o stanju u određenom upravnom području. Osim toga, mogu i davati prijedloge i mišljenja o pitanjima iz djelokruga tijela državne uprave. Osnivanje savjetodavnih i radnih tijela provodi se odlukom čelnika tijela državne uprave. Može se zaključiti kako se reorganizacijom državne uprave nastajao racionalizirati broj tijela na višoj razini, dok su radi povećanja efikasnosti i učinkovitosti obavljanja poslova predviđene mogućnosti osnivanju više različitih unutarnjih organizacijskih jedinica.

## 4. Budućnost državne uprave u Republici Hrvatskoj

Kroz dosadašnji tijek rada mogao se uočiti napredak u sustavu državne uprave, kako po pitanju efikasnije organizacijske strukture i učinkovitijeg obavljanja poslova, tako i po pitanju kvalitete i ponude usluge te raspolaganja kvalitetnim i stručnim kadrom. Međutim, određeni problemi i dalje su prisutni u hrvatskoj državnoj upravi, a oni su detaljnije opisani u Nacionalnom planu razvoja javne uprave za razdoblje 2022.-2027.

Hrvatskoj je potrebna modernizacija cjelokupne državne uprave, a što podrazumijeva jačanje demokratizacije, veću profesionalnost i efikasnost kao i veću orijentaciju na građane i napuštanje birokratsko-autoritarnog mentaliteta. Mjere koje je potrebno provesti možemo promatrati iz tri perspektive, a to su funkcionalna, strukturno-organizacijska i personalna.

Funkcionalni aspekt obuhvaća nekoliko mjera: javne politike i strategija, jačanje koordinativnog kapaciteta Vlade, razdvajanje policy poslova i odjela s pretežno stručno-kreativnim zadacima od izvršnih agencija s pretežno rutinskim, repetitivnim, izvršnim zadacima, osamostaljenje izvršnih agencija, orijentacija na rezultate i veća odgovornost za rezultate, transparentnost u upravljanju i odnos uprave prema građanima, E-uprava i primjena suvremene informacijsko-komunikacijske tehnologije te upravni razvoj i potpora razvoju upravnih kapaciteta.

Personalnim aspektom treba provesti određene mjere koje se odnose na službenike kao što su modernizacija službeničkog sustava i upravljanje ljudskim potencijalima, normativne mjere, mjere strategijskog upravljanja ljudskim potencijalima kao i organizacijske promjene, odvojiti političke i vodeće upravne položaje, razviti sustav obrazovanja i usavršavanja službenika kao i nove metode upravljanja ljudskim potencijalima.

U strukturno-organizacijskom aspektu potrebno je racionalizirati i smanjiti pojedine dijelove državne uprave kroz višestruke mogućnosti. Državne upravne organizacije mogu se dijelom osamostaliti u javne ustanove s djelomičnim financiranjem iz

vlastitih sredstava, dijelom privatizirati, a dijelom uklopiti u ministarstva ili izvršne agencije. Kao drugi smjer za racionalizaciju ističe se pojednostavljenje i primjerena organizacija područnih jedinica ministarstava i državnih upravnih organizacija koji imaju puno razloga za promjene (brojnost osoblja, slaba kontrola itd.) te bi dio njihovog posla trebale preuzeti izvršne agencije. Sljedeća mjera ovog aspekta je organizacija teritorijalnog upravnog sustava u kojoj bi Hrvatska prvotno trebala izvršiti izbor između centraliziranog i decentraliziranog modela organizacije države. U slučaju odabira decentraliziranog modela, potrebno je uvažiti nove razvojne potrebe i u skladu s tim organizirati regionalnu samoupravu na razini regija, a lokalnu na razini monotipskih općina. Zadnja mjera navedenog aspekta je sistemska regulacija nezavisnih regulacijskih komisija (agencija). U mnogim zemljama diljem svijeta dolazi do masovne privatizacije i kontrolirane liberalizacije te se stvaraju nove institucije koje su nezavisne od izvršne vlasti i državne uprave i time se izražavaju elementi novog europskog modela kapitalizma kojeg i Hrvatska postaje dio. Kako se osnivaju nezavisna tijela s regulacijskim ovlastima, a Ustav Republike Hrvatske nisu predviđena te Hrvatska nema zakonom uređeno položaj regulacijskih i sličnih tijela. Stoga bi valjalo pripremiti strategiju razvoja službi od općeg interesa te donijeti sustavni (organski) zakon o regulacijskim tijelima (Koprić et. al., 2021, str. 392-407).

## 5. Zaključak

Povijesni razvoj državne uprave u Republici Hrvatskoj tekao je dinamično i u nekoliko faza. Od hrvatske samostalnosti pa do danas državna uprava bila je ustrojena na različite načine. Moguće je izdvojiti četiri faze razvoja državne uprave: faza utemeljenja (1990. – 1993.), faza stabilizacije (1993. – 2001.), faza europeizacije (2001.– 2008.) faza modernizacije (poslije 2008.) U prvoj fazi razvoja, odnosno u fazi utemeljenja, svi ciljevi razvoja državne uprave bili su podređeni obrani domovine i sigurnosti. U toj fazi dolazi do nastanka institucija i tijela državne uprave, a osnovna karakteristika sustava državne uprave bila je snažna centralizacija. Hrvatska državna uprava u početku je zadržala neke elemente državne uprave koji su tradicijski bili prisutni duže vremena, no učinjene su i neke promjene, od kojih su se neke zadržale i danas.

Specifične okolnosti i ratno stanje dovele su do toga da je prvi Zakon o sustavu državne uprave donesen tek 1993. godine. Jedna od novosti u odnosu na prethodni sustav državne uprave bilo je osnivanje županijskih ureda kao tijela državne uprave prvog stupnja, koji su organizirani u novoformiranim županijama. Osim strukture županijskih ureda, uspostavljene su i brojne paralelne mreže područnih jedinica ministarstava i državnih upravnih organizacija, obično organizirane u dva stupnja, s velikim brojem službenika. Ustrojstvo državne uprave sastojalo se od ministarstava, državnih upravnih organizacija te tijela državne uprave na razini županije, grada i općine. Dio zadataka državne uprave prenesen je na jedinice lokalne samouprave i uprave, kao i na pravne osobe s javnim ovlastima. Nakon uspostave novog sustava lokalne samouprave i uprave, započinje faza stabilnijeg razvoja.

Godine 1999. županijski i gradski uredi Grada Zagreba prestali su biti središnjim tijelima državne uprave, već su to sada bili samo ministarstva i državne upravne organizacije. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Europskoj uniji 2001. godine započela je i treća faza razvoja, tzv. faza europeizacije. Započelo je usklađivanje sa standardima Unije o lokalnoj samoupravi, u sklopu čega je donesen i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te je započeta decentralizacija u sektorima obrazovanja, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva. U 2001. godini

uredi državne uprave postali su tijela državne uprave. Ministarstva i državne upravne organizacije ostala su središnja tijela državne uprave, dok su uredi osnovani kao prvostupanjski uredi državne uprave u jedinicama područne, odnosno regionalne samouprave.

Iako su do 2008. godine postignuti određeni pozitivni pomaci te ostvareni neki rezultati, stanje u državnoj upravi i dalje nije bilo zadovoljavajuće. Ono se nastojalo poboljšati Strategijom reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011. U 2015. godini donesena je Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015.-2020. U tom trenutku u okviru državne uprave bilo je uspostavljeno 20 ministarstava, četiri državna ureda, sedam državnih upravnih organizacija i 20 ureda državne uprave u županijama.

Današnje ustrojstvo državne uprave uspostavljeno je Zakonom o sustavu državne uprave iz 2019. te Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave iz 2020. Tijela državne uprave sada jedino su ministarstva i državne upravne organizacije. Uredi državne uprave prestali su s radom, čime je došlo do smanjenja ukupnog broja tijela državne uprave. Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave broj tijela državne uprave dodatno je smanjen na način da je umjesto prijašnjih 20 ministarstava ustrojeno njih 16. Time je znatno izmijenjeno ustrojstvo državne uprave. Osnovna ideja novog ustrojstva bila je smanjenje stupnja centralizacije te jačanja upravljanja na više različitih razina. Zbog toga je došlo do povjeravanja određenih poslova na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Zakonskim okvirom predviđene su različite mogućnosti unutarnjeg ustrojstva u tijelima državne uprave, što bi trebalo ići u prilog povećanju efikasnosti i učinkovitosti te boljoj raspodjeli poslova, ovlasti i odgovornosti.

Budućnosti državne uprave u Republici Hrvatskoj potrebna je modernizacija cjelokupnost sustava koje će se provesti kroz mjere koje možemo promatrati kroz tri perspektive: funkcionalnu, strukturno-organizacijsku i personalnu, a koje će jačati demokratizaciju, povećati profesionalnost i efikasnost kao i povećati orijentaciju na građane i napustiti birokratsko-autoritarni mentalitet.

## Popis literature

1. Antić, T. (1999). Položaj županije u pravnom sustavu Republike Hrvatske. Hrvatska javna uprava 2 (1), str. 279-302.
2. Koprić et. al. (2021). Upravna znanost. Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
3. Koprić, I. (2016). Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma. Političke analize 7 (26), str. 3-12.
4. Lopižić, I. (2017). Modeli dekoncentriranog obavljanja poslova državne uprave u postsocijalističkim zemljama. HKJU-CCPA 17(1), str. 81–106.
5. Ljubanović, D. (2006). Hrvatska državna uprava na putu uspostave cjelovitog sustava izobrazbe\* 1 državnih službenika. Hrvatska javna uprava 6 (2), str. 5-22.
6. Ministarstvo pravosuđa i uprave (2023). Sustav državne uprave. Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/drzavni-ispit/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-provjeru-znanja/primjeri-pitanja-i-odgovora-za-srednju-strucnu-spremu/sustav-drzavne-uprave/22586> (20. svibnja 2023.)
7. Ministarstvo pravosuđa i uprave. Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/> (12. svibnja 2023.)
8. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine. Dostupno na: <https://mpu.gov.hr/UserDocImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022%202027.pdf> (18. svibnja 2023.)
9. Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Narodne novine 70/2015
10. Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocImages//2016/Sjednice/Arhiva//11-02-1.pdf> (13. svibnja 2023.)
11. Tadić, J. (2015). Razvoj ljudskih potencijala u državnoj upravi Republike Hrvatske. Policijska sigurnost 24 (4), str. 364-376.



12. Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, NN 70/2019
13. Zakon o državnim službenicima i namještenicima i o plaćama nositelja pravosudnih dužnosti, Narodne novine 74/1994
14. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine 48/1999
15. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine 59/2001
16. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine 199/2003
17. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine 79/2007
18. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine 93/2016
19. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sustavu državne uprave, Narodne novine 104/2016
20. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine 47/09, 110/21
21. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine 150/2011
22. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine 190/2003
23. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine 75/93

### **Izjava o izvornosti**

**Ja, Marinela Kralj (ime i prezime studenta/ice) pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.**

**\_\_\_\_\_Marinela Kralj, v.r.\_\_\_\_\_**  
**(potpis studenta)**