

Teo Giljević*

Koordinativni kapacitet Vlade Republike Hrvatske: aktualno stanje i preporuke za poboljšanje

Sadržaj

1. Uvod
2. Definiranje temeljnih pojmova
 - 2.1. Pojam upravne koordinacije
 - 2.1.1. Vrste upravne koordinacije
 - 2.1.2. Instrumenti upravne koordinacije
 - 2.2. Pojam upravnog i koordinativnog kapaciteta
3. Koordinativni kapacitet Vlade Republike Hrvatske
 - 3.1. Centar Vlade u Hrvatskoj
 - 3.2. Radne skupine osnovane od strane ministarstava
 - 3.3. Koordinativni kapacitet Vlade RH: aktualno stanje i izazovi
4. Zaključak

1. Uvod

Problem koordinacije javnih politika i upravnog djelovanja kao jedan od najstarijih problema javnog sektora nastao uslijed diferencijacije uprave i fragmentacije upravnog sustava, dodatno su produbile neomenadžerska doktrina, ideje političke decentralizacije kao i procesi globalizacije i europeizacije. Tranzicijske zemlje suočavaju se pak sa dodatnim problemom zbog nerazvijenosti koordinativnih institucija u okviru izvršne vlasti, glavni teret integracije i dalje pada na dominantnu političku organizaciju. Za političku vlast stoga jedno od ključnih pitanja postaje kako osigurati dosljednost, koherentnost javnih politika, a nedostatak koordinacije često je najveći izvor neuspjeha javnih politika. Koherentnost upravnog sustava počinje s informacijom o tome što rade drugi akteri odnosno upravne organizacije. Upravne organizacije u današnje doba ne mogu djelovati same za sebe zbog svoje međupovezanosti (*interconnectdness*) odnosno zbog međuzavisnosti djelovanja zbog čega djelovanje jedne upravne organizacije proizvodi ograničenja ali i utječe na druge upravne organizacije. Kompleksnost djelovanja dodatno pojačava sve veće ispreplitanje javnog i privatnog sektora između kojih često više i ne postoje jasne granice.

* Autor je doktor pravnih znanosti i docent na Katedri za Upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Analiza je rezultat istraživanja provedenog za potrebe znanstveno-istraživačkog projekta Novi hrvatski pravni sustav Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

Problem koordinacije u hrvatskoj upravi postoji kroz dugi niz godina. Akademik Krbek tako je još sredinom 20. stoljeća istaknuo problem koordinacije kao veliki problem tadašnje jugoslavenske uprave.¹ Da je problem koordinacije hrvatskog upravnog sustava i nadalje aktualan dokazuje i Strategija reforme državne uprave za razdoblje od 2008-2011. u kojoj je kao jedna od strukturnih mjera predloženo poboljšanje koordinacije i usklađenosti u radu tijela državne uprave.² Također i Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine posebno naglašava problem koordinacije i izostanka analitičkog pristupa stvaranja javnih politika³.

U ovom radu analizirat ću koordinativni kapacitet Vlade Republike Hrvatske. Uz teorijsko određenje temeljnih pojmova, upravnog kapaciteta i koordinativnog kapaciteta u drugom dijelu rada dajem i podrobniju analiza koordinacije u hrvatskom upravnom sustavu i preporuke za njeno unaprjeđenje.

2. Definiranje temeljnih pojmova

2.1. Pojam upravne koordinacije

Koordinacija kao međusobno usklađivanje različnih djelatnosti jedan je od ključnih pojmova upravne znanosti i *policy* istraživanja. Općenito pojam koordinacije definira se kao sukladnost, usklađivanje, izjednačavanje, dovođenje u suglasnost (pojmovi, djelatnosti, funkcija u organizmu).⁴ Koordinacija se vrši na način da se određene radnje grupiraju najčešće po funkcijama. Svakoj radnoj jedinici povjeravaju se poslovi koji spadaju u jednu te istu funkciju (grupa srodnih poslova koji se izdvajaju kao jedna cjelina u odnosu na ostale poslove). Pri ovome se treba voditi računa o radu drugih jedinica kao i o općem zadatku (cilju) organizacija što i jesu okviri dobre koordinacije. Svako povezivanje naime nije koordinacija. Koordinacija je samo ono povezivanje koje omogućava dovođenje u vezu različitih aktivnosti u cilju njihova harmoničnog vršenja. Koordinacijom se usklađuju osobno, vremenski i prostorno pojedine aktivnosti izvršavanja određenog zadatka.⁵ Problem teritorijalnog upravnog sustava proizlazi iz osnovne suprotnosti između težnje prema diferencijaciji i zahtjeva za koordinacijom teritorijalnog upravnog sustava.⁶ Upravna koordinacija može se definirati kao mjera u kojoj organizacije nastoje osigurati da njihove aktivnosti uzmu u obzir aktivnosti drugih organizacija.⁷ U radu polazim od definicije upravne koordinacije kao procesa usklađivanja i prilagođavanja odluka i djelovanja više aktera radi postizanja određenog cilja koji se ne može postići djelovanjem samo jednog aktera.

¹ I. Krbek, *Pravo javne uprave FNRJ. II. knjiga: organizacija i službenici*, Zagreb 1961, s. 13.

² Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008-2011.

Dostupno na: http://www.iusinfo.hr/Appendix/DDOKU_HR/DDHR20100315N7_76_1.pdf, očitavanje: 15. 09. 2016.

³ NN 70/2015.

⁴ B. Klaić, *Rječnik stranih riječi*, Zagreb 1972, s. 700.

⁵ P. Dimitrijević, *Organizacija i metode rada javne uprave*, Beograd 1959, ss. 173-175.

⁶ E. Pusić/S. Ivanišević/Ž. Pavić/M. Ramljak, *Upravni sistemi*, Zagreb 1988, s. 210.

⁷ R. H. Hall/J. P. Clark/P. C. Giordano/P. V. Johnson/M. v. Roedel, *Administrative Science Quarterly*, New York 3/1977, s. 459.

2.1.1. Vrste upravne koordinacije

Jedno od razlikovanja koordinacije, ono između pozitivne i negativne koordinacije, prvi je uveo Fritz W. Scharpf. Primjenjivao ga je na situacije u kojima planovi jednog aktera impliciraju izvanjske učinke za druge odnosno kad su troškovi i koristi neravnomjerno raspoređeni. Negativna koordinacija podrazumijeva prvenstveno bilateralne pregovore u kojima uključeni akteri izražavaju svoja neslaganja i eventualno zauzimaju pozicije veta. Pristajanje odnosno odbijanje uvjetovani su isključivo pojedinačnim prosudbama o troškovima i koristima zbog čega je negativna koordinacija primarno mehanizam sprječavanja nastanka problema. S druge strane, pozitivna koordinacija je mehanizam učinkovitog rješavanja problema. Multilateralnim pregovorima donosi se odluka o ciljevima i planovima svih uključenih aktera na inovativan način uspoređivanjem rješenja koje je najpovoljnije za sve aktere.⁸ Stoga, negativna koordinacija je sporazum aktera da neće raditi na štetu drugih i samim time to je minimalni uvjet za upravljanje, dok pozitivna koordinacija podrazumijeva stvaranje koherentnosti, a ne samo smanjivanje konflikta.

Koordinacija se može razlikovati i ovisno o smjeru kojim ide nastojanje za održavanjem jedinstva upravnog sustava pa tako imamo horizontalnu i vertikalnu koordinaciju. Horizontalna koordinacija osigurava jedinstvo upravnih organizacija i poslova unutar iste teritorijalne jedinice (općina, grad, županija, središnja država) ili između različitih teritorijalnih jedinica koje se nalaze na istoj teritorijalnoj razini (lokalnoj, regionalnoj, centralnoj). Njezina je svrha različite akcijske ciljeve upravnih organizacija podrediti općim političkim ciljevima. Vertikalna koordinacija pak povezuje različite razine upravnog sustava (od vrha do dna) kako bi on funkcionirao kao cjelina.⁹

2.1.2. Instrumenti upravne koordinacije

Instrumenti koordinacije predstavljaju specifične aktivnosti i strukture stvorene s ciljem poboljšanja koordinacije. Pusić i dr. instrumente koordinacije dijele na tradicionalne koji se zasnivaju na državnom monopolu prinude te one instrumente koji proizlaze iz suradnje ljudi u upravi. Kao primjer prve skupine instrumenata navode propise, organizacijske instrumente, personalne ovlasti, direktivne ovlasti, financijske ovlasti, kontrolne ovlasti i odgovornost u upravi. Kao instrumente koji proizlaze iz suradnje navode suradnju i stručnu pomoć između upravnih organizacija te upravnu doktrinu kao instrument koordinacije.¹⁰

Suradnja se u upravnom sustavu odvija kroz različite načine, ne samo kroz rad radnim skupinama već kroz konzultacije, interne sastanke. Međuresorna suradnja može funkcionirati i na kolegijalnoj razini jer su kontakti česti, a problemi često zajednički. I upravo kontakti među službenicima drugih upravnih organizacija mogu biti iznimno važni za rad i koordinaciju u radu. Češći kontakti uklanjaju formalnosti. Alexander ističe da osnovni elementi procesa koordinacije uključuju i formalne i neformalne instrumente poput razmjene informacija „na kavi“ i za

⁸ R. Mayntz/F. Scharpf, *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, Amsterdam 1975, ss. 145-149.

⁹ Pusić i dr. (bilj. 6), s. 317.

¹⁰ *Ibid*, ss. 319-352.

ručkom.¹¹ Finer tako navodi kako najvažniji element koji ujedinjuje britanske administrativne strukture nije uopće nešto formalno, već je to jednak način razmišljanja državnih službenika na najvišim razinama. U najvećoj mjeri dolaze sa istih sveučilišta, idu u iste društvene klubove, te se redovito neformalno susreću. Dugogodišnji kumulativni efekt neformalne suradnje, što podrazumijeva telefonske razgovore, zajednička druženja i ostale neformalne susrete je golem, a upravo ono što je najmanje vidljivo u javnosti, najviše povezuje upravne strukture.¹² Kontakti mogu nastati na zajedničkoj izobrazbi u obrazovnim institucijama, na stručnim seminarima, posebice kad je riječ o onim službenicima koji obavljaju iste poslove (npr. koordinatori za procjenu učinaka propisa imaju svoje sastanke i edukacije kao i seminare). Kontakti se stvaraju i kroz koordinaciju s obzirom da ljudi koje povezuje ista nadležnost i problematika češće koordiniraju jedni s drugima. Neki se službenici povezuju u mreže po funkcionalnom kriteriju (primjerice mreža glavnih tajnika).

Neformalni kontakti su često stečeni dugogodišnjim radom i iskustvom u državnoj upravi. Tako Miller tumači kako je kooperacija češća kod organizacija sa dugom tradicijom koje imaju uspostavljene odnose sa drugim organizacijama kroz duži vremenski period. Važno je ne samo postojanje organizacije već i vrijeme odnosno radni staž koji su zaposlenici proveli u organizaciji te je pretpostavka kako će zaposlenici koji su u organizaciji proveli duže vrijeme imati više sklonosti konzultiranju drugih organizacija pri izradi propisa od onih koji su kraće vrijeme u organizaciji jer dugoročne koristi od suradnje uvelike nadilaze one kratkoročne od švercanja i varanja. Također organizacije odnosno njihovi službenici će vremenom razviti povjerenje u druge organizacije odnosno kooperativnost drugih organizacija. Uz to je važno i načelo reciprociteta.¹³

Službenici mogu težiti tome da neformalne kontakte drže isključivo u privatnom životu s obzirom da postoje i opasnosti koje dolaze iz neformalne komunikacije. Istraživanje od Brčić i Vuković je pokazalo kako u hrvatskim upravnim organizacijama dominira vrijednost pouzdanosti jer „u uvjetima visoko birokratizirane i hijerarhijske organizacije službenici visoko valoriziraju pouzdanost koja proizlazi iz odnosa podređeni nadređeni. Bitni su povjerenje i lojalnost“.¹⁴

Koprić i dr. navode više strukturnih instrumenata za koordinaciju. Kao prvu i najvišu koordinacijsku instituciju ističu jezgro izvršne vlasti (*core executive*) koja se nalazi pri vrhu političke vlasti koja snosi krajnju odgovornost za politike i njihovu koordinaciju. Jezgra izvršne vlasti čine ured predsjednika vlade, uži kabinet, vladine koordinacije, ministri bez portfelja odnosno centar vlade.¹⁵ Sam pojam centar vlade Pusić definira kao specifičnu upravnu organizaciju čiji je zadatak tehnički unaprijediti koordinaciju čitavog sustava i tako neizravno olakšati njegovu političku integraciju, a njegove se funkcije mogu podijeliti na tehničke i više političke. Tehničke funkcije su: informiranje vrha egzekutive odnosno filtriranje informacija, praćenje procesa stvaranja politike i izvršavanja zaključaka, pripremanje sjednica vlade, pripremanje odgovora šefa vlade na pitanja u skupštini, evidencija normi i postupaka. S druge

¹¹ E. R. Alexander, *How Organisations Act Together. Interorganisational Coordination in Theory and Practice*, Amsterdam 1995, s. 25.

¹² S. E. Finer, *A Primer in Public Administration*, London 1950, s. 68.

¹³ G. Miller, *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*, Cambridge 1992, s. 186.

¹⁴ R. Brčić/K. Vuković, *Ekonomski pregled*, Zagreb 1-2/2008, s. 61.

¹⁵ I. Koprić/G. Marčetić/A. Musa/V. Đulabić /G. Lalić Novak, *Upravna znanost. Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb, ss. 212-213.

pak strane, političke funkcije su: savjetovanje šefa vlade u odnos na predložene mjere i organizaciju uprave; političko povezivanje centralne, regionalne i lokalne razine; sudjelovanje u rješavanju kriznih situacija; sudjelovanje u utvrđivanju načela personalne politike; sudjelovanje u utvrđivanju programske politike. Prema Pusićevoj interpretaciji uloga centra vlade pojačana je kod vlada koje počivaju na političkoj koaliciji jer profesionalni upravni karakter osoblja centra predstavlja prednost, jer će izvanstranački stručnjaci u centru težiti prema primjeni kriterija, ne momentalnog stranačkog već trajnog javnog interesa. Mehanizam centra vlade dobiva svoj smisao u okviru nastojanja da izbjegne devijacije u politizaciju ili u birokratizaciju. Djelatnost vlade odvija se u okviru njezine javno izjavljene političke koncepcije koja se prevodi u program te se taj program diferencira u zadaće pojedinih ministarstava. Međutim, s obzirom da ministarstva imaju svoje tekuće poslove, koji za njih imaju prioritet u svakodnevnom djelovanju, analogno Gershamovu zakonu, po kojem novac manje vrijednog metala istiskuje iz prometa vrijedniji, rutina ima snagu da u praksi nadjača istisne nove pothvate. S tim je konfrontiran prije svega vrh egzekutive koji treba povezati upravni i politički podsistem. Upravo taj pritisak zahtjeva formiranje centra vlade.¹⁶ March i Simon govore o "Greshamovom zakonu" planiranja, da svakodnevni rutinski posao istiskuje planiranje. Naime, predviđa se da kad se pojedinac suoči sa iznimno programiranim i iznimno neprogramiranim zadacima, ovi prvi (rutinski) preuzimaju primat čak i kad nema pritiska vremenskog roka.¹⁷ Drugu grupu koordinativnih strukturnih instrumenata čine središnje institucije (najčešće ministarstva) nadležna za financiranje sustava i personalnu politiku. Treću grupu instrumenata čine superministarstva koja uključuju veći broj policy područja. Ističe se da je više upravnih područja lakše koordinirati u okviru jedne upravne organizacije. Četvrtu grupu strukturnih instrumenata čine savjetodavna vijeća ili odbori u koje uz predstavnike vlasti ulaze i predstavnici interesnih skupina u pojedinom upravnom području. Na kraju, kao petu grupu instrumenata navode različite međuministarske strukture, radne skupine, *ad hoc* tijela za rješavanje novonastalih i kompleksnih problema.¹⁸

2.2. Pojam upravnog i koordinativnog kapaciteta

Termin upravni kapacitet u središte pozornosti dolazi 1990-ih godina tijekom pregovora o pristupanju tranzicijskih zemalja u Europsku uniju kada je za njih uz političko-demokratski i ekonomski kriterij uveden i dodatni institucionalni kriterij, koji se odnosio na sposobnost institucija (pravosuđa i javne uprave) da učinkovito provode pravnu stečevinu EU-a. Prema ocjeni Europske komisije ovaj kriterij je uveden zbog problem implementacijskog deficita u tranzicijskim zemljama. Europska unija pod upravnim kapacitetom označava sposobnost javne uprave određene zemlje da sudjeluje u oblikovanju i provođenju europskih javnih politika, provodi europsku pravnu stečevinu (*acquis communautaire*) te usvoji određene standarde u pogledu službeničkog sustava i politike upravnog osoblja.¹⁹

Koprić razlikuje dva temeljna shvaćanja upravnih kapaciteta: europsko pragmatično te znanstveno. Europsko pragmatično shvaćanje odnosi se uglavnom na pravnu regulaciju i pojedine elemente sustava javnih službenika. Znatno kompleksnije znanstveno shvaćanje Koprić

¹⁶ E. Pusić, *Država i državna uprava*, Zagreb 2007, ss. 414-416.

¹⁷ J. March/H. A. Simon Herbert, *Organizations*, New York 1959, s. 185.

¹⁸ Koprić i dr. (bilj. 15), ss. 212-213.

¹⁹ I. Koprić/A. Musa /G. Lalić Novak, *Europski upravni prostor*, Zagreb 2014, ss. 166-167.

sistematizira u pet kategorija: javne politike, strateško planiranje upravnih reforma i pravna regulacija, organizacijska pitanja, funkcionalna pitanja, personalna pitanja te akademsko-istraživačka potpora domaćih i inozemnih institucija.²⁰ Iz analize literature vidljivo je kako se upravni kapacitet može promatrati u širem i užem smislu. Ako se govori o upravnom kapacitetu u širem smislu, govori se o upravnom kapacitetu čitavog upravnog sustava pojedine zemlje. S druge strane, ako se govori o upravnom kapacitetu u užem smislu, tada se govori o upravnom kapacitetu pojedine upravne organizacije da provodi propise i kreira javne politike u skladu s ciljevima dobrog upravljanja.²¹

Kapacitet nekog sustava da rješava probleme ovisi o resursima kojima raspolaže. Mayntz i Scharpf resurse sistematiziraju u četiri skupine: financijsku, informacijsku, organizacijsku i političku.²² Dio resursa unosi se iz vanjske društveno-ekonomske okoline, dok se dio proizvodi unutar samog upravno-političkog sustava. Kao što postoji gornja granica razine rada koju čovjek može postići, postoji i gornja granica rada koju organizacije mogu postići. Kod čovjeka je mjera za kapacitet zbroj posebnih faktora brzine i umora, ali također služi i kao opis kvalitativnih ljudskih osobina. Analogno tome i za organizaciju vrijede slične zakonitosti. Sposobnost sustava da učinkovito koristi resurse koje ima na raspolaganju smatra se također važnim unutarnjim resursom. Koordinativni kapacitet državne uprave može se definirati kao kapacitet za usklađivanje i prilagođavanje odluka i djelovanja više aktera radi postizanja određenog cilja koji se ne može postići djelovanjem samo jednog aktera.

3. Koordinativni kapacitet Vlade Republike Hrvatske

3.1. Centar vlade u Hrvatskoj

Centar vlade u Hrvatskoj sastoji se od Glavnog tajništva Vlade RH, Ureda predsjednika Vlade RH, stručnih službi Vlade te središnjih državnih ureda.

Koordinacija u procesu donošenja propisa je propisana Poslovníkom Vlade Republike Hrvatske.²³ Odredbe članka 29 i 30 Poslovníka Vlade RH propisuju da materijali koje dostavljaju središnja tijela državne uprave moraju biti usklađeni sa svim pribavljenim primjedbama, mišljenjima, iskazima, očitovanjima o primjedbama.

Novelom Zakona o vladi iz 2000. godine potpredsjednicima je dana ovlast usklađivanja rada ministarstava.²⁴ Potpredsjednici vlade usklađuju rad ministarstava i brinu o provedbi programa Vlade u područjima za koja su zaduženi te predsjedavaju stalnim radnim tijelima odnosno koordinacijama Vlade Republike Hrvatske. Koordinacije imaju i svoje stručne radne skupine za čiji rad se osnivaju uredi. Na čelu ureda, koji su sastavni dio Glavnog tajništva Vlade, nalazi se

²⁰ I. Koprić, Kritična važnost kapaciteta javne uprave za pridruživanje hrvatske Europskoj uniji: jesu li važnije političke zapreke ili upravne mogućnosti?, u: D. Vašiček (ur), *Hrvatski javni sektor – u aktualnim gospodarskim uvjetima*, Zagreb 2008, ss. 149-150.

²¹ Usp. T. Giljević, Upravni kapacitet hrvatskih ministarstava: između profesionalizacije i politizacije, *Zagrebačka pravna revija*, Zagreb 3/2015, ss. 207-229.

²² R. Mayntz/F. Schaprf (bilj. 8), s. 131.

²³ NN 154/2011, 121/2012, 7/2013, 61/2015, 99/2016.

²⁴ NN 15/2000.

ravnatelj ureda (tajnik radnog tijela) kojeg imenuje Vlada na prijedlog predsjednika radnog tijela vlade (potpredsjednika vlade).

Potpredsjednici Vlade koji su ujedno i ministri, većinom se oslanjaju na svoj resor kad je riječ o prikupljanju informacija i provođenju analiza. Kao drugačiji model može se istaknuti situacija kad potpredsjednik vlade nema resor, te se stoga osniva poseban ured koji za njega obavlja većinu stručnih i analitičkih poslova za njega. Među njima posebno je zanimljiv slučaj potpredsjednika vlade bez resora Domagoja Miloševića iz vlade Jadranke Kosor.²⁵ Njegov ured započeo je s aktivnostima početkom 2011. godine. Uz mali tim ureda, ustrojena je i matična organizacija u koje je svako ministarstvo ustupilo po jednog državnog tajnika iz svojih redova kao kontakt osobu prema dotičnom ministarstvu čime je potpredsjednik Vlade za investicije dobio je koordinativnu ulogu u poslovima sustavnog unaprjeđenja ulagačke klime, uklanjanja barijera za investitore na konkretnim projektima.²⁶

Glavno tajništvo prema članku 3 Uredbe o Glavnom tajništvu Vlade RH obavlja stručne, analitičke, upravno-pravne, administrativne i informatičke poslove; stručnu i administrativno-tehničku pripremu materijala za raspravu i odlučivanje na sjednicama stručnih radnih skupina i radnih tijela Vlade, Užeg kabineta Vlade i sjednicama Vlade; sazivanje i održavanje sjednica stručnih radnih skupina i radnih tijela Vlade te sjednica Vlade; praćenje tijeka sjednica stručnih radnih skupina i radnih tijela Vlade i sjednica Vlade; izradu zaključaka i stajališta stručnih radnih skupina i radnih tijela Vlade; izradu i otpremanje akata koje donosi Vlada; brigu o objavljivanju akata Vlade; izradu zapisnika sa sjednica Vlade; brigu o izvršavanju obveza Vlade prema Hrvatskome saboru, te administrativne, opće, tehničke i pomoćne poslove.²⁷

Ured predsjednika Vlade ustrojen je novelom Zakona o vladi 2003. godine radi obavljanja stručnih i administrativnih poslova za potrebe predsjednika Vlade.²⁸ Članak 2 Uredbe o Uredu predsjednika Vlade određuje da Ured radi učinkovitog obavljanja dužnosti predsjednika Vlade RH obavlja savjetodavne, analitičke, stručne i administrativne poslove za potrebe predsjednika Vlade, a osobito poslove sustavnog praćenja i analize pojedinih javnih politika radi izrade stručnih mišljenja i studija, izrade strateških razvojnih planova i analiza, pripreme prijedloga pojedinih projekata iz programa Vlade i usklađivanja njihove provedbe, koordinacije između Vlade i Hrvatskoga sabora za potrebe predsjednika Vlade, usklađivanja rada ureda Vlade, izvješćivanja javnosti o politici i aktivnostima Vlade, komunikacije s medijima i građanima, upoznavanja Vlade o sadržaju i stajalištima medija i javnosti te koordiniranja komunikacijskih aktivnosti ministarstava i državnih ureda.²⁹

Cilj povezivanja središnje državne uprave imaju i stručne službe Vlade (ured za zakonodavstvo, ured za udruge, ured za opće poslove).

²⁵ Izvješće o radu Vlade RH 2009-2011. Dostupno na: https://uprava.gov.-hr/UserDocsImages/o_ministarstvu/2012/Izvj%20e%20o%20radu%20VRH%202009-2011_165%20sjednica%20VRH.pdf, očitavanje: 24. 09. 2016.

²⁶ Zanimljivo je da su Pusić i suradnici još 1983. godine prognozirali da će se kao sredstvo horizontalne koordinacije u budućnosti vjerojatno šire primjenjivati tzv. matična organizacija u kojoj organizacijske jedinice jedne jedinice postoje u sklopu drugih. E. Pusić/S. Ivanišević/J. Kregar/Ž. Pavić/M. Ramljak/I. Šimonović/M. Kasapović/B. Krištočić, *Osnovni društveni aspekti dugoročnog razvoja SR Hrvatske*, Zagreb 1983, s. 57.

²⁷ NN 3/2012, 59/2012, 49/2013, 10/2016, 99/2016.

²⁸ NN 199/2003.

²⁹ NN 145/2013.

3.2. Ministarstva i druga upravna tijela zadužena za horizontalnu koordinaciju

Specifične koordinativne funkcije prema državnoj kao cjelini obavljaju tzv. centralne upravne organizacije (*central agencies*) koja su zadužena za funkcioniranje čitavog upravnog sustava te stoga imaju i horizontalne funkcije. Ministarstvo financija uz svoje resorne dužnosti zaduženo je i za pripremu i upravljanje proračunom. Ministarstvo uprave obavlja opći nadzor ostvarivanja javnosti u radu tijela državne uprave³⁰, nadzor provođenja postupka javnog natječaja³¹ te vodi Registar zaposlenih u javnom sektoru za potrebe Vlade RH i državnih tijela, odnosno javnih službi³². Središnji državni uredi ustrojavaju se za obavljanje poslova državne uprave u jednom ili više upravnih područja koja su od posebnog značaja za učinkovitiji rad Vlade.³³ Njihove temeljne uloge su horizontalna koordinacija te interne funkcije uprave.

3.3. Radne skupine osnovane od strane ministarstava

Člankom 33 Uredbe o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave³⁴ određeno je da se za raspravljanje o pojedinim pitanjima obavljanja poslova državne uprave iz djelokruga tijela državne uprave, za utvrđivanje nacrt propisa, davanje mišljenja i prijedloga o značajnim pitanjima iz djelokruga tijela državne uprave, mogu u tijelima državne uprave osnivati savjetodavna radna tijela (povjerenstva, radne grupe i sl). Savjetodavna radna tijela osniva čelnik tijela državne uprave. Radne skupine su prvi put predviđene 1994. godine Uredbom o načelima za unutarnje ustrojstvo i o radnom vremenu tijela državne uprave³⁵ i to člankom 21 koji navodi da za raspravljanje o pojedinim pitanjima obavljanja poslova državne uprave iz djelokruga tijela državne uprave za utvrđivanje nacrt propisa i davanje mišljenja i prijedloga o značajnim pitanjima iz djelokruga tijela državne uprave mogu se u ministarstvima i državnim upravnim organizacijama osnivati stručni savjeti, odnosno radne grupe. U Uredbi o načelima za unutarnje ustrojstvo i način rada ministarstava i zavoda iz 1990. godine nije predviđena takva mogućnost.³⁶ U Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata³⁷ savjetovanje se uklapa u širi koncept sudjelovanja zainteresirane javnosti u postupcima odlučivanja koje obuhvaća četiri stupnja: 1. informiranje; 2. savjetovanje; 3. uključivanje; 4. partnerstvo. U postupku izrade nacrt zakona, eksperti kao predstavnici zainteresirane javnosti mogu biti imenovani za članove stručnih radnih skupina.

3.4. Koordinativni kapaciteta Vlade Republike Hrvatske: aktualno stanje i izazovi

Na nezadovoljavajuću razinu koordinativnog kapaciteta Vlade Republike Hrvatske upozoravaju brojni izvori (izvješća Europske komisije, dvije strategije hrvatske uprave iz 2008. i 2015. godine, dokumenti SIGMA-e, brojni radovi domaćih upravnih stručnjaka). Međutim, valja

³⁰ Čl. 89 Zakona o sustavu državne uprave, NN 150/2011, 93/2016, 104/2016.

³¹ *Ibid.*, čl. 45c i čl. 45d.

³² Čl. 4 st. 4 Zakona o registru zaposlenih u javnom sektoru, NN 34/2011.

³³ Čl. 44 Zakona o sustavu državne uprave NN 150/2011, 93/2016, 104/2016.

³⁴ NN 154/2011, 121/2012, 7/2013, 61/2015, 99/2016.

³⁵ NN 37/1994.

³⁶ NN 34/1990.

³⁷ NN 140/2009.

naglasiti kako je nedostatak integrativnog kapaciteta vlade, strateškog planiranja i određivanja prioriteta razvijenih konzultacijskih mehanizama karakterističan ne samo za Hrvatsku već i za ostale tranzicijske zemlje.

Probleme s kojima se suočava današnja javna uprava u Hrvatskoj vjerojatno vuku korijenje još iz bivšeg sustava. Akademik Krbek tako još sredinom dvadesetog stoljeća upozorava na probleme koordinacije u jugoslavenskoj upravi „*nekim organima nedostaju i odgovarajuća ovlaštenja... često postoje nejasnoće u pogledu kompetencija (...) paralelizam u radu pojedinih organa što koči rad uprave.*“³⁸ I Pusić spominje 1980-ih ukazuje na slabljenje vertikalnih veza unutar upravnog sustava što dovodi do značajnog smanjenja kapaciteta uprave, prvenstveno njegove regulativne funkcije.³⁹

U analizi hrvatske uprave 1990-ih Šimac navodi kako su resorna ministarstva snažnija od vladina centra. Ministri proizvoljno organiziraju ustrojstvo svog ministarstva, Vlada ne daje opće direktive o poželjnom ustroju. Međuministarska koordinacija i resorna komunikacija koje su od iznimne važnosti za provođenje reformi za razliku zemalja zapadne demokracije iznimno su rijetke i slabe zbog čega brojna pitanja dolaze na rješavanje predsjedniku vlade koje je moguće riješiti između resora.⁴⁰

Koprić također ističe kako je nužno jačati vladine koordinativne kapacitete prvenstveno u upravno-tehničkom smislu kako bi vlada mogla ostvariti svoje složene funkcije. U Hrvatskoj je centar Vlade fragmentiran, sastavljen od tajništva i stručnih službi, međutim upitno je koliko njegova diferencijacija pridonosi ostvarivanju upravne koordinacije, a koliko je otežava.⁴¹

Izveštaj Europske komisije o napredovanju Hrvatske u pripremama za priključenje EU iz 2007. godine ističe kako su i slabi upravljački i upravni kapaciteti institucija koje su zadužene za reformu državne uprave, dok je državna služba politizirana i preopterećena velikim brojem osoblja i nedostatkom stručnog osoblja. Ističe se kako je potrebna je jasna politička volja, te stalno i ozbiljno zalaganje.⁴² U Izveštaju Europske komisije iz 2009. godine upozorava se na nedostatak opće koordinacije između resornih ministarstava kako na političkoj tako i na tehničkoj razini, te izostanak dijaloga između središnje i lokalnih vlasti.⁴³

Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008-2011. godine kao jedan od ciljeva navodi potrebu za poboljšanjem koordinacije i usklađenosti u radu tijela državne uprave. Bez obzira što je Zakonom o sustavu državne uprave načelno utvrđena dužnost međusobne suradnje središnjih tijela državne uprave pružanjem stručne pomoći u okviru svojeg djelokruga, dostavljanjem obavijesti o podacima iz službenih evidencija, usklađivanjem planova rada, priređivanjem zajedničkih stručnih savjetovanja te osnivanjem stručnih komisija i radnih grupa za pitanja od zajedničkog interesa ista se ne primjenjuje u praksi u dovoljnoj mjeri. U svrhu poboljšanja koordinacije prvostupanjskih tijela državne uprave izmjenom Uredbe o unutarnjem ustrojstvu

³⁸ Krbek (bilj. 1), s. 6.

³⁹ Pusić i dr. (bilj. 26), s. 24.

⁴⁰ N. Šimac, Izbor i početna izobrazba viših kadrova državne uprave: francuska iskustva i tranzicijske mogućnosti, u: I. Koprić (ur), *Modernizacija hrvatske uprave*, Zagreb 2003, s. 160.

⁴¹ Koprić i dr. (bilj. 15), s. 370.

⁴² Izveštaj Europske komisije o napredovanju Hrvatske u pripremama za priključenje EU iz 2007, s. 6. Dostupno na: http://www.mvep.hr/files/file/dokumenti/Izvijesce_o_napretku_RH_2007_hrv.pdf, očitavanje: 23. 09. 2016.

⁴³ Izveštaj Europske komisije o napredovanju Hrvatske u pripremama za priključenje EU iz 2009, s. 8. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/hr_rapport_2009_en.pdf, očitavanje: 23. 09. 2016.

ureda državne uprave u županijama 2008. godine⁴⁴, uveden je stručni kolegij kojeg čine predstojnici ureda državne uprave u županijama. Članak 20 ranije spomenute Uredbe određuje da se kolegij sastaje po potrebi, a redovno jednom u dva mjeseca. Sastancima Kolegija mogu prisustvovati i predstavnici središnjih tijela državne uprave u čijem se djelokrugu nalaze pitanja o kojima se raspravlja na Kolegiju. Zaključci s Kolegija dostavljaju se nadležnim središnjim tijelima državne uprave i Vladi Republike Hrvatske.⁴⁵ Strategija iz 2008. godine predviđa da će primjena informacijsko-komunikacijske tehnologije ubrzati djelovanje državne uprave te značajno poboljšava koordinaciju čitavog upravnog sustava.⁴⁶

Strategija reforme državne uprave iz 2008. ukazuje također i na problem rijetkog osnivanja radnih grupa za izradu prijedloga zakona sastavljenih od različitih tijela državne uprave bez obzira što se na taj način prijedlozi zakona mogu razmotriti s više aspekata i uskladiti na nižoj razini prije upućivanja radnim tijelima Vlade RH.⁴⁷

Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015-2020. godine i dalje prepoznaje problem koordinacije u hrvatskoj javnoj upravi. Posebice ističe kako strateški dokumenti nisu međusobno povezani, niti su objedinjeni općom strategijom kojom bi se usmjeravali prioriteti Vlade RH. Također, nezadovoljavajuća razina horizontalne koordinacije uzrokovana je i ograničen kapacitetom za kvalitetno oblikovanje i implementaciju javnih politika. Navodi se i da oblici horizontalne suradnje između središnjih tijela državne uprave ne osiguravaju odgovarajuću koordinaciju i usklađenost njihova rada, osobito o pitanjima prijedloga akata planiranja i standarda pružanja upravnih usluga. Nerijetko prijedloge akata koji se upućuju Vladi Republike Hrvatske, a tiču se djelokruga više resornih tijela, sastavlja jedno tijelo i dostavlja drugim tijelima tražeći očitovanje u neprimjereno kratkom roku. Navedeni način postupanja povećava mogućnost propusta u očitovanjima resornih tijela te utječe na to da se druga tijela očituju »bez primjedbi« na prijedlog jer zbog prekratkih rokova i ograničenih ljudskih kapaciteta nisu u mogućnosti kvalitetno analizirati prijedlog i kritički se na njega očitovati. Stoga Strategija iz 2015. godine ističe potrebu institucionalizacije odgovarajućih oblika suradnje koji će osigurati da u postupku izrade akata planiranja, zakona i drugih propisa i akata koji se upućuju Vladi Republike Hrvatske stajališta središnjih tijela budu u najvećoj mjeri međusobno usuglašena prije rasprave na stručnim radnim skupinama koordinacija Vlade Republike Hrvatske, čime će se ujedno rasteretiti njihov rad, a postupak usklađivanja ubrzati.

Nalazi istraživanja autora iz 2015. godine ukazuju na problem nepostojanja jedinstvenog koordinacijskog tijela na razini Vlade zbog čega se nalaže potreba jačanja kapaciteta centra Vlade kao i neusklađenost strateških dokumenata. U istom istraživanju prepoznat je i problem prevelikog broja propisa koji se donose *ad hoc* zbog čega često nema dovoljno vremena za koordinaciju pri izradi propisa i oblikovanju javnih politika.⁴⁸

⁴⁴ NN 70/2008.

⁴⁵ NN 40/2012, 51/2012, 90/2013.

⁴⁶ Strategija reforme državne uprave (bilj. 2).

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ T. Giljević, Utjecaj okoline organizacije na upravnu koordinaciju: Ministarstvo uprave kao studija slučaja, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, Zagreb 4/2015, s. 890.

4. Zaključak

U radu analiziram pojmove koordinacije i koordinativnog kapaciteta hrvatske državne uprave. Koordinacija se definira kao proces usklađivanja i prilagođavanja odluka i djelovanja više aktera radi postizanja određenog cilja koji se ne može postići djelovanjem samo jednog aktera. Upravni kapacitet se promatra kao sposobnost upravne organizacije ili pak upravnog sustava za provođenje propisa i oblikovanje javnih politika u skladu s doktrinom dobrog upravljanja. S tim u skladu koordinativni kapacitet također predstavlja sposobnost upravnog sustava za usklađivanje i međusobno prilagođavanje pri ispunjavanju upravnih ciljeva.

U hrvatskom upravnom sustavu postoje strukture i propisi namijenjeni upravo koordinaciji. Međutim, u ključnim strateškim dokumentima, izvještajima i radovima upravnih znanstvenika dugi niz godina navodi se kako upravo hrvatska uprava pati od problema nezadovoljavajuće razine koordinacije upravnog sustava.

Hrvatskom centru Vlade nedostaje upravni kapacitet za praćenje stanja i oblikovanje prijedloga rješenja društvenih problema. Postojeći centar vlade u Hrvatskoj ne nameće tempo rada, ne nameće teme već obavlja većinom protokolarne funkcije. To se može okarakterizirati kao reaktivni pristup koji podrazumijeva uglavnom pristajanje bez pogovora na ono što središnja tijela državne uprave predlažu. Rezultat toga je negativna koordinacija obzirom da prijedlozi dolaze iz ministarstava, prolaze tzv. koordinacije gdje se prvo raspravlja na službeničkoj razini i na razini struke, a tek nakon toga se dolazi na političku razinu.

Za osiguranje kvalitetnog rada Vlade Republike Hrvatske nužno je jačanje centra vlade na način da raspolaže sa odgovarajućim upravnim kapacitetom, službenicima ekspertima za pojedina upravna područja. Također, centar vlade je potrebno koncentrirati u jedinstveni središnji *policy* ured Vlade. Zadaće takvog ureda bile bi provođenje sustavne evaluacije prijedloga linijskih ministarstava, povezivanje prijedloga resornih ministarstava s temeljnim smjernicama i ciljevima Vlade te davanje resornim ministarstvima vertikalne *policy* smjernice za slijeđenje temeljnih ciljeva Vlade u implementaciji određene politike. Jedinstveni *policy* ured trebao bi biti organiziran tako da prati podjelu rada po resorima, na način da svaka organizacijska jedinica *policy* ureda prati rad i komunicira s pojedinim resorom.

Koordinaciji bi pomogao strateški dokument koji bi definirao ciljeve Vlade Republike Hrvatske na temelju kojega bi druga državna tijela mogla izrađivati svoje strateške planove te se međusobno usklađivati. To bi pridonijelo pozitivnoj koordinaciji pri oblikovanju javnih politika kao i boljem provođenju propisa.

Koordinaciju u upravnom sustavu značajno bi unaprijedilo kad bi tijela državne uprave više koristila postojeće instrumente koordinacije ugrađene u hrvatske propise poput međuresornih radnih skupina, procjene učinaka propisa, davanja i traženje mišljenja.