

**ORGANIZACIJA I KADROVSKI POTENCIJAL DRŽAVNE UPRAVE U  
REPUBLICI HRVATSKOJ**

**ORGANIZATION AND HUMAN RESOURCES POTENTIAL OF  
STATE ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF CROATIA**

*Stručni članak*

*Krešimir Vencl, mag. rel. int. et dipl.\**

*Slobodan Jamnić, str. spec. men. jav. sek.\**

*Mato Pušeljčić, viši pred.\**

**Sažetak**

*U svakoj državi postoji organizirani sustav koji obavlja poslove koji se odnose na neposrednu provedbu zakona i s tim usko povezanim poslovima, što se uobičajeno naziva poslovima državne uprave, a sredstva za rad i funkcioniranje državne uprave osiguravaju se iz državnog proračuna. Sustav državne uprave funkcionira, između ostalih načela, na načelu neprofitnosti, ali i kao takav, podložen je ekonomičnosti i racionalnosti ne dovodeći u pitanje efikasnost u obavljanju povjerenih poslova. Ekonomičnost i efikasnost (cijena/korist) temeljne su ekonomske kategorije povezane sa produktivnošću koje moraju biti uvijek anticipirane u obavljanju bilo koje djelatnosti. Zadaća je najviših predstavnika izvršne vlasti u tijelima državne uprave i menadžmenta da kroz proces organiziranja i projektiranja organizacijske strukture organizacijskih subjekta u sustavu državne uprave kumulativno zadovolje oba aspekta produktivnosti. Organizacijske strukture dinamične su kategorije koje žive sa svojom okolinom i nužno se moraju unaprijed planirati, čemu poglavito svjedočimo u posljednjih nekoliko godina. Na zadovoljstvo građana pružanjem usluga kroz obavljanje poslova utječu ljudski potencijali u sustavu državne uprave. Depolitizacija sustava u cjelini je uvjet da stručni, obrazovani, kompetentni i motivirani zaposlenici*

---

\* Ministarstvo unutarnjih poslova, Ravnateljstvo policije, e-mail: kvenc10504@gmail.com

\* UNDP, specijalist za sigurnost, e-mail: sjamnic@gmail.com

\* Ministarstvo hrvatskih branitelja, Uprava za savjetovanje, e-mail: mate.puseljcic@branitelji.hr

*kroz zanimanje i profesiju budu maksimalno posvećeni postizanju ciljeva i strategija organizacijskih subjekata u sustavu državne uprave.*

*Ključne riječi: organiziranje, organizacijska struktura, efikasnost, ekonomičnost, ljudski potencijali.*

### **Abstract**

*In each state there is an organized system that performs tasks related to the direct implementation of the law and related activities, which is commonly called state administration, and funds for the work and functioning of state administration are provided from the state budget. The state administration system operates, among other principles, on the principle of non-profit, but as such, it is subject to economy and rationality without compromising the efficiency of performing entrusted tasks. Cost-effectiveness and efficiency (cost / benefit) are fundamental economic categories related to productivity that must always be anticipated in the performance of any activity. It is the task of the highest representatives of the executive power in state administration and management bodies to cumulatively satisfy both aspects of productivity through the process of organizing and designing the organizational structure of organizational entities in the state administration system. Organizational structures are dynamic categories that live with their environment and must necessarily adapt permanently to changes and phenomena that are difficult to plan, which we have witnessed in recent years. Citizens' satisfaction with the provision of services through the performance of tasks is influenced by human resources in the state administration system. Depoliticization of the system is a condition for professional, educated, competent and motivated employees through their vocation and profession to be maximally committed to achieving the goals and strategies of organizational entities in the public administration system.*

*Key words: organization, organizational structure, efficiency, economy, human resources.*

## 1. UVOD

Državne upravne organizacije kolokvijalno, nasuprot realnom (poslovnom) sektoru\*, svrstavamo u javni sektor u državi koji u velikom dijelu funkcionira na načelu nemerkantilnosti, odnosno razlog postojanja i cilj državnih upravnih organizacija primarno nije profit nego na konsenzusu utvrđen opći društveni interes građana. Državna uprava u cjelini mora biti ne samo efikasna u zadovoljavanju općih društvenih interesa građana, nego efektivna i racionalna u trošenju povjerenih proračunskih sredstava. Djelatna rješenja u organizaciji i funkcioniranju državne uprave u velikoj mjeri kumulativno utječu na ta dva temeljna postulata: efikasnost i racionalnost. Postojanje državne uprave determinirano je postojanjem suverene države, dakle, ne postoji apstraktna državna uprava, nego samo ona koja je u funkciji neke konkretne države a na dobrobit njenih građana. „Država je društvena organizacija koja raspolaže monopolom fizičke prisile, odnosno suverenom vlašću, a koja služi za održavanje onih društvenih odnosa koje zastupa vladajuća politička grupa. Prema modernim shvaćanjima sastavni elementi države jesu: vlast; teritorij (područje); stanovništvo; pravo (pravni sustav i pravni poredak)“ (Antić, T., 2019.) Svaka država, ima svoj upravni aparat koji se često komunicira kao birokracija\* odnosno državna administracija\* te

---

\* „Realni sektor; ekonomski pojam koji se odnosi na proizvodno-tržišnu sferu, materijalnu ili nematerijalnu, što rezultira produkcijom viška vrijednosti. Sinonimno se koriste pojmovi produktivni, ali i privatni sektor“. <https://www.portalnovosti.com/leksikon-tranzicije-realni-sektor>. (17.05.2022.)

\* „Birokracija (francuski: Bureaucratie) je termin kojim se označava vladavina uprave, zapravo administrativnog osoblja koje radi po uredima (biroima) državne uprave, ali i svake velike organizacije. Oni nisu izabrani na nekim izborima, ali kako dugo rade na istim položajima često imaju veću moć (i znanje) od svojih pretpostavljenih legalno izabranih političkih vođa. Ukratko rečeno birokracija je administracija svih organa države, od lokalne do nacionalne razine. Pojam se odnosi na tip organizacije, koju karakteriziraju njeni službenici koji rade pod jedinstvenim pravilima i procedurama, s jasnom hijerarhijskom strukturom zapovijedanja. Svi oblici vlasti neke države osnivaju vlastitu birokraciju koja upravlja njenim ministarstvima, agencijama, uredima, komisijama i odjelima <https://hr.wikipedia.org/wiki/Birokracija>. (17.05.2022.)

\* „Državna administracija ili državna uprava, ili, ponekad jednostavno, administracija ili uprava, je izraz pod kojim se podrazumijevaju sve ili redovne aktivnosti koje vrši neka država, odnosno pojedinci - državni službenici, funkcionari ili namještenici - i institucije (državni organi; državne agencije) koje ih obavljaju. S obzirom na to da se te djelatnosti vrše u javnom interesu, za državnu upravu se također ponekad koristi i izraz javna uprava. Državna uprava se u suvremenim zemljama tradicionalno smatra dijelom izvršne vlasti, iako je neki teoretičari smatraju zasebnim ali i egzekutivi

se poistovjećuju sa birokratskim organizacijama i birokratskim aparatom. U teoriji organizacije birokratski tip organiziranja „vezuje se uz njezina utemeljitelja, velikog njemačkog sociologa i filozofa Maxa Webera (1864.-1920.).... Obilježja idealne Weberove birokratske organizacije imaju univerzalnu vrijednost i primjenjivost. Izuzetno je važno istaknuti jasnu podjelu rada koja određuje razinu ovlasti i odgovornosti svakog pojedinca u organizaciji. Podjela rada omogućuje da se svaki posao podijeli na manje, jednostavnije, rutinske, ali jasno definirane zadatke“. (Sikavica, P., 2011.)

„Državna uprava je sastavni dio šireg pojma javne uprave koja osim državne uprave obuhvaća lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu te javne službe, a kojima je zajednički cilj zadovoljavanje općih interesa i javnih potreba građana“\*. „Državna uprava u suvremenom smislu, kao organizirani sustav s profesionalnim službenicima (stručno osposobljenim, plaćenim i određenim radnim vremenom), u Europi se počela razvijati tijekom XVII. i XVIII. stoljeća. U Hrvatskoj se takva uprava, koja međutim nije ostavila dubljih tragova, počela uvoditi reformama Marije Terezije u drugoj polovici XVIII. stoljeća. Profesionalna državna uprava u Hrvatskoj utemeljena je reformama neoapsolutističkog režima Franje Josipa I. od 1851. do 1860. godine. Složeniji upravni sustav u Hrvatskoj počeo se izgrađivati od 1868. do 1918. godine a politički mu je okvir Hrvatsko-ugarska nagodba\*

---

*podređenim entitetom. Način organizacije, djelatnosti i metode rada državne uprave se razlikuju od zemlje do zemlje, ovisno o socio-ekonomskim ili političkim prilikama, ali i državnom uređenju; tako u nekoj zemlji može postojati više državnih uprava s različitim ovlastima (npr. federalna i državne uprave); najniža razina državne uprave se naziva lokalna uprava ili lokalna samouprava. Djelatnost, ovlasti i rad državne uprave u većini zemalja regulira upravno pravo, isto kao što je državna uprava predmet proučavanja znanosti o upravi“. [https://hr.wikipedia.org/wiki/Dr%C5%BEavna\\_uprava](https://hr.wikipedia.org/wiki/Dr%C5%BEavna_uprava). (14.05.2022.)*

\* <https://mpu.gov.hr/kutak-za-sluzbenike-24748/drzavna-uprava/15079>. (14.05.2022.)

\* „Hrvatsko-ugarska nagodba je sporazum izaslanstva Hrvatskog sabora i Ugarskog sabora, sklopljen 1868. godine, kojim je uređen položaj Kraljevine Dalmacije, Hrvatske i Slavonije i Kraljevine Ugarske<sup>[1]</sup> unutar ugarskog dijela Austro-Ugarske Monarhije i ustroj središnje vlasti u Hrvatskoj temeljem kojega su Ugarski i Hrvatski sabor donijeli odgovarajuće zakone.<sup>[2]</sup> Sadržavala je 68 paragrafa i predstavljala temeljni zakon hrvatsko-ugarskih državnih i političkih odnosa u Monarhiji. Njime se iskazivala nerazdruživost zemalja krune sv. Stjepana..... Po nagodbi Hrvatska je samostalna na području zakonodavstva, uprave, bogoštovlja i nastave i pravosuđa. Ostali su poslovi zajednički. Glavni su bili problemi nagodbe činjenica da Hrvatska nije dobila samostalnost na području financija kao i neriješen problem pripadnosti Rijeke što je riješeno "provizorijem", "privremenim" rješenjem koji je u praksi išao u korist Mađara“. Dostupno na: [https://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatsko-ugarska\\_nagodba](https://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatsko-ugarska_nagodba). (13.05.2022.)

iz 1868. godine, koja utvrđuje autonomnu upravu Kraljevine Hrvatske i Slavonije“. (Pusić, E., 1997.)

### **1.1. Definiranje državne uprave**

Pozicioniranje državne uprave kroz mjesto i ulogu u društvu nameće potrebu pojmovnog određenja državne uprave. U teoriji se kod definiranja pojma državne uprave kao polazna točka uzima djelokrug rada i organizacijski subjekti koji obavljaju poslove državne uprave, što predstavlja materijalno funkcionalni pojam uprave. Pojam uprave (državne i javne) u užem smislu, kombiniranjem pojedinih elemenata, može se odrediti kao „skup državnih tijela koja su pozitivnim normama određena kao upravna, čija se djelatnost posebno ispoljava u neposrednoj provedbi zakona, rješavanju u upravnim stvarima, provedbi upravnog nadzora, obavljanju materijalnih radnji i obavljanju drugih upravnih i stručnih poslova koji su joj, u skladu sa zahtjevima društvene sredine i načelima pravnog sustava, stavljeni u nadležnost“. (Borković, I., 1997.) Prema Zakonu\* „Poslovi državne uprave su provedba državne politike, neposredna provedba zakona, inspeksijski nadzor, upravni nadzor te drugi upravni i stručni poslovi. Posao državne uprave u smislu ovoga Zakona je i svaki posao koji je zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje povjeren određenoj pravnoj osobi te određen kao posao koji se obavlja kao javna ovlast“\*. Zakon nadalje detaljno opisuje pojedine poslove državne\*.

## **2. ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE U REPUBLICI HRVATSKOJ**

U definiranju državne uprave pojasnili smo materijalni aspekt te ćemo nastavno obraditi element pojma koji se odnosi na organizacijsko funkcionalni aspekt poimanja državne uprave. Prema Zakonu „Za obavljanje poslova državne uprave ustrojavaju se tijela državne uprave. Tijela državne

---

\* „Zakon o sustavu državne uprave“. Članak 3. stavak 1., članak 17., 19., 21., 28. i 31. <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-drzavne-uprave>. (15.05.2022.)

\* Zakon o sustavu državne uprave. Članak 3. <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-dr%C5%BEavne-uprave>. (17.05.2022.)

\* „Zakon o sustavu državne uprave“. Članak 17. do 32. <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-dr%C5%BEavne-uprave>. (17.05.2022.)

uprave su ministarstva i državne upravne organizacije. Djelokrug tijela državne uprave utvrđuje se zakonom<sup>\*\*</sup>. Djelokrug rada pojedinog tijela državne uprave utvrđen je „Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave“ od članka 5. do članka 32.\*

Tablica 1. Tijela državne uprave u sustavu državne uprave u Rep. Hrvatskoj

| MINISTARSTVA   | DRŽAVNE UPRAVNE ORGANIZACIJE                             |
|--|--|
| Ministarstvo vanjskih i europskih poslova                              | Središnji državni ured za demografiju i mlade            |
| Ministarstvo unutarnjih poslova  | Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva      |
| Ministarstvo obrane  | Središnji državni ured za središnju javnu nabavu         |
| Ministarstvo financija   | Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje |
| Ministarstvo gosp. i održivog razvoja                                  | Središnji državni ured za Hrvate izvan RH                |
| Ministarstvo pravosuđa i uprave  | Hrvatska vatrogasna zajednica                            |
| Ministarstvo znanosti i obrazovanja                                    | Državni inspektorat                                      |
| Ministarstvo kulture i medija  | Državna geodetska uprava                                 |
| Ministarstvo turizma i sporta  | Državni hidrometeorološki zavod                          |
| Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije             | Državni zavod za intelektualno vlasništvo                |
| Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike | Državni zavod za mjeriteljstvo                           |
| Ministarstvo poljoprivrede   | Državni zavod za statistiku.                             |
| Ministarstvo mora, prometa i infrast.                                  |  |
| Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine     |  |
| Ministarstvo hrvatskih branitelja                                      |  |
| Ministarstvo zdravstva   |  |

Izvor: Izradili autori\*

\* Zakon o sustavu državne uprave. Članak 4. <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-drzavne-uprave>. (17.05.2022.)

\* <https://www.zakon.hr/z/2653/Zakon-o-ustrojstvu-i-djelokrugu-tijela-dr%C5%BEavne-uprave>. (17.05.2022.)

\* Temeljem: „Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave“. Članak 3. i 4. <https://www.zakon.hr/z/2653/Zakon-o-ustrojstvu-i-djelokrugu-tijela-dr%C5%BEavne-uprave>.

Razvidno je da u sustavu državne uprave u Republici Hrvatskoj ustrojeno šesnaest ministarstava\* i dvanaest državnih upravnih organizacija. Možemo konstatirati da su ministarstva kao tijela državne uprave temelj funkcioniranja sustava državne uprave. „Ministarstva se ustrojavaju za obavljanje poslova državne uprave u pravilu u više upravnih područja. U sastavu ministarstva ustrojavaju 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; 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; inspektorati, za inspekcijski nadzor u jednom ili više upravnih područja, s višim stupnjem samostalnosti u radu“\*. Nadalje, Zakon\* navodi razloge ustrojavanja državnih upravnih organizacija. „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 Europske unije.

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; državne uprave, za jedno ili više upravnih područja u kojima se pretežito obavljaju poslovi neposredne provedbe zakona; državni zavodi, za jedno ili više upravnih područja u kojima se pretežito obavljaju stručno-analitički poslovi koje je nužno obavljati u okviru državne uprave“.

Ministarstva kao organizacijsko funkcionalni nositelji djelokruga rada u sustavu državne uprave su prisutna u svim zemljama članicama EU kojoj pripada i Republika Hrvatska. Države članice razlikuju se po broju

---

\* U Republici Hrvatskoj broj ministarstava je prilikom konstituiranja Hrvatske Vlade nakon posljednjih parlamentarnih izbora 5. srpnja 2020. godine smanjen s dvadeset na šesnaest ministarstava. <https://vlada.gov.hr/vijesti/premijer-plenkovic-dobio-mandat-za-sastavljanje-nove-vlade-konstituirajuca-sjednica-sabora-22-srpnja/29976>. (16.05.2022.)

\* „Zakon o sustavu državne uprave“. Članak 55. stavak 1., 2. i 3. <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-dr%C5%BEavne-uprave>. (15.05.2022.)

\* „Zakon o sustavu državne uprave“. Članak 58. stavak 1. i 2. <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-dr%C5%BEavne-uprave>. (15.05.2022.)

ministarstava te ih u radu prikazujemo putem tablice u kojoj su ministarstva pojedine zemlje članice grupirana u tri skupine prema broju ministarstava. Najviše, dvadeset šest ministarstava, ima Republika Bugarska dok ih najmanje ima Republika Mađarska samo osam.

*Tablica 2. Broj ministarstava u zemljama članicama EU po skupinama ministarstava u odnosu na broj ministarstava.*

| <i>SKUPINA MINISTARSTAVA</i> | <i>ZEMLJE ČLANICE</i>  |
|------------------------------|--|
| <i>8-12 MINISTARSTAVA</i>    | <i>Austrija, Belgija, Cipar, Mađarska, Nizozemska, Švedska – Ukupno 6 zemalja članica.</i>   |
| <i>13-17 MINISTARSTAVA</i>   | <i>Hrvatska, Češka, Danska, Estonija, Francuska, Njemačka, Grčka, Irska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija, Švedska – Ukupno 16 zemalja članica.</i> |
| <i>18-20 MINISTARSTAVA</i>   | <i>Španjolska, Rumunjska, Italija, Finska- Ukupno 4 zemlje.</i>  |
| <i>20 + MINISTARSTAVA</i>    | <i>Bugarska – 1 zemlja članica.</i>  |

*Izvor: izradili autori\**

Više od polovice zemalja članica Europske unije, njih šesnaest, nalazi se u skupini od trinaest do sedamnaest ministarstava u kojoj se nalazi i Republika Hrvatska. Nastavno, ukazujemo na broj ministarstva pojedine zemlje članice u odnosu na broj stanovnika.

*Tablica 3. Broj ministarstava u zemljama članicama Europske unije u odnosu na broj stanovnika*

| <i>ZEMLJA ČLANICA</i> | <i>BROJ MINISTARSTAVA</i> | <i>BROJ STANOVNIKA</i> |
|-----------------------|---------------------------|------------------------|
| <i>AUSTRIJA</i>       | <i>11</i>                 | <i>8.822.267</i>       |
| <i>BELGIJA</i>        | <i>12</i>                 | <i>11.413.058</i>      |
| <i>BUGARSKA</i>       | <i>26</i>                 | <i>7.050.034</i>       |
| <i>HRVATSKA</i>       | <i>16</i>                 | <i>4.105.493</i>       |
| <i>CIPAR</i>          | <i>10</i>                 | <i>864.236</i>         |

\* <https://www.index.hr/vijesti/clanak/hrvatska-ima-cak-20-ministarstava-slovenija-14-austrija-11/2105866.aspx>. (15.05.2022.)



|            |    |            |
|------------|----|------------|
| ČEŠKA      | 14 | 10.610.055 |
| DANSKA     | 17 | 5.781.190  |
| ESTONIJA   | 14 | 1.319.133  |
| FNSKA      | 19 | 5.513.130  |
| FRANCUSKA  | 16 | 67.221.943 |
| NJEMAČKA   | 14 | 82.850.000 |
| GRČKA      | 17 | 10.738.868 |
| MAĐARSKA   | 8  | 9.778.371  |
| IRSKA      | 17 | 4.838.259  |
| ITALIJA    | 18 | 60.483.973 |
| LATVIJA    | 13 | 1.934.379  |
| LITVA      | 14 | 2.808.901  |
| LUKSEMBURG | 12 | 602.005    |
| MALTA      | 14 | 475.701    |
| NIZOZEMSKA | 12 | 17.118.084 |
| POLJSKA    | 17 | 37.976.687 |
| PORTUGAL   | 17 | 10.291.027 |
| RUMUNJSKA  | 18 | 19.523.621 |
| SLOVAČKA   | 14 | 5.443.120  |
| SLOVENIJA  | 14 | 2.066.880  |
| ŠPANJOLSKA | 18 | 46.659.302 |
| ŠVEDSKA    | 11 | 10.120.242 |

Izvor: izradili autori\*

Zanimljivo je da Njemačka s najvećim brojem stanovnika (82.850.000) ima šesnaest ministarstva identično kao i Hrvatska s nepunih četiri miliona stanovnika, dok Malta, zemlja članica s najmanje stanovnika (475.701), ima četrnaest ministarstva. U Bosni i Hercegovini s oko 3,5 milijuna stanovnika\* ustrojeno je devet ministarstava\*.

Razvojem moderne državne uprave u svim demokratskim državama konstituiraju se tradicionalni resori koji najdirektnije servisiraju izvršnu vlast u državi, a uobičajeno se označavaju državnim ministarstvima, te u njih spadaju ministarstva: obrane, policije, pravosuđa, vanjskih poslova i

\*temeljem [https://hr.wikipedia.org/wiki/Stanovni%C5%A1tvo\\_Europe](https://hr.wikipedia.org/wiki/Stanovni%C5%A1tvo_Europe). (15.05.2022.)

\* <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2016/6/29/bih-danas-rezultati-popisa-iz-2013-godine>. (18.05.2022.)

\* „Vijeće ministara Bosne i Hercegovine organ je izvršne vlasti u toj državi. Vijeće se sastoji od deset članova: devet ministara i predsjedavajućeg (premijera)“.Dostupno na: [https://hr.wikipedia.org/wiki/Vije%C4%87e\\_ministara\\_Bosne\\_i\\_Hercegovine](https://hr.wikipedia.org/wiki/Vije%C4%87e_ministara_Bosne_i_Hercegovine). (18.05.2022.)

financija. U drugu skupinu spadaju resori javnih službi i socijalne dobrobiti u razvijenim demokratskim državama.

Unutar tijela državne uprave organizacijske forme unutarnjih ustrojstvenih jedinica utvrđene su „Uredbom o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“\*. „Unutarnje ustrojstvene jedinice za obavljanje međusobno povezanih poslova iz djelokruga upravnih organizacija u sastavu ministarstava te državnih upravnih organizacija ustrojavaju se kao: sektori (samostalni sektor), službe (samostalna služba) i odjeli“\*. „Za poslove manje složenosti te za obavljanje općih, tehničkih i pomoćnih poslova u tijelima državne uprave mogu se ustrojiti odsjeci i pododsjeci“\*.

Tablica 4. *Forme unutarnjih ustrojstvenih jedinica u tijelima državne uprave i uvjeti za njihovo ustrojavanje*

| ORGANIZACIJSKA FORMA | UVJETI ZA USTROJAVANJE   |
|----------------------|--|
| SEKTOR               | „Za obavljanje poslova većeg opsega i složenosti, ako postoje uvjeti za ustrojavanje najmanje dvije službe u njihovom sastavu“.  |
| SAMOSTALNI SEKTOR    | „Za obavljanje poslova većeg opsega i složenosti u jednom upravnom području ili za obavljanje istovrsnih poslova u više upravnih područja, ako obavljanje tih poslova zahtjeva određeni stupanj samostalnosti u radu i ako ne postoje uvjeti za ustrojavanje odgovarajuće upravne organizacije“. |
| SLUŽBA               | „Za obavljanje poslova manjeg opsega iz djelokruga određenog sektora, ako postoje uvjeti za ustrojavanje najmanje dva odjela u njihovom sastavu“.  |
| SAMOSTALNA SLUŽBA    | „Za obavljanje poslova veće složenosti u jednom upravnom području ili za obavljanje istovrsnih poslova u više upravnih područja,   |

\* [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_07\\_70\\_1466.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_07_70_1466.html). (17.05.2022.)

\* „Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“. Članak 9. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_07\\_70\\_1466.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_07_70_1466.html). (17.05.2022.)

\* „Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“. Članak 10. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_07\\_70\\_1466.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_07_70_1466.html). (17.05.2022.)

|                  |  |
|------------------|--|
|                  | <i>ako obavljanje tih poslova zahtjeva određeni stupanj samostalnosti u radu i ako ne postoje uvjeti za ustrojavanje sektora“.</i> |
| <i>ODSJEK</i>    | <i>„Najmanje četiri izvršitelja, uključujući voditelja“.</i>   |
| <i>PODODSJEK</i> | <i>„Najmanje tri izvršitelja, uključujući voditelja“.</i>  |

*Izvor: izradili autori\**

Uvjeti su za ustrojavanje ustrojstvenih jedinica više razine determinirani djelokrugom i opsegom poslova, a za ustrojstvene jedinice niže razine uvjeti su determinirani brojem neposrednih izvršitelja unutar ustrojstvene jedinice.

## **2.1. Načela državnih upravnih organizacija**

Za razliku od načela organiziranja u realnom sektoru o kojima postoji mnoštvo sadržaja u stručnoj i znanstvenoj literaturi, iako su stavovi uglavnom oprečni i disperzirani, načela organiziranja u javnim i državnim službama obrađuju se pionirski. Razlog takvog teorijskog stanja u pogledu načela organiziranja u državnoj upravi ponajprije proizlazi iz visokog stupnja formalizacije organizacijske strukture organizacijskih subjekata u državnoj službi, odnosno postojanje velike količine propisa na razini države koji normativno uređuju ovo područje. Organizacijska struktura (unutarnje ustrojstvo) i djelokrug rada pojedinog tijela državne uprave, te sistematizacija radnih mjesta zaposlenika u tijelima državne uprave su normativno uređeni zakonskim i podzakonskim aktima.. Zakonom\* je propisano da se „unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave utvrđuje sukladno vrsti, srodnosti, opsegu i međusobnoj povezanosti poslova državne uprave koji se u njima obavljaju“.

„Načela za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, vrste, uvjete za ustrojavanje i način upravljanja unutarnjim ustrojstvenim jedinicama te opća pravila o načinu planiranja poslova i rasporedu radnog i uredovnog vremena

---

\* Temeljem „Uredbe o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“. Članak 9. i 10. [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_07\\_70\\_1466.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_07_70_1466.html). (17.05.2022.)

\* „Zakon o sustavu državne uprave“. Članak 5. stavak 1. i 2.: <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-drzavne-uprave>. (18.05.2022.)

uređuje Vlada uredbom\*“ . U teoriji „o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave i stručnih službi Vlade“, a temeljem navedene Uredbe, piše profesor Antić, te navodi šest načela, i to: racionalizacije; funkcionalnosti; vertikalne i horizontalne povezanosti; harmonizacije temeljnih elemenata unutarnjeg ustrojstva; fleksibilnosti i dostupnosti. (Antić, T. 2019.) „*Načelo racionalizacije* unutarnjeg ustrojstva podrazumijeva uspostavu ekonomične organizacijske strukture potrebne za učinkovito obavljanje poslova uz što manje troškove“. „*Načelo funkcionalnosti* podrazumijeva organiziranje tijela na način da se svi poslovi iz djelokruga tijela dodjeljuju određenim ustrojstvenim jedinicama“. „*Načelo vertikalne i horizontalne povezanosti* podrazumijeva da hijerarhijske linije, linije odgovornosti i linije koordinacije i suradnje u određenom tijelu budu jasno određene“. „*Načelo harmonizacije temeljnih elemenata unutarnjeg ustrojstva* podrazumijeva ujednačavanje temeljnih standarda unutarnjeg ustrojstva“. „*Načelo fleksibilnosti unutarnjeg ustrojstva* podrazumijeva mogućnost utvrđivanja i drugačijih vrsta unutarnjih ustrojstvenih jedinica“. „*Načelo dostupnosti* podrazumijeva unutarnje ustrojstvo tijela kojim se u najvećoj mogućoj mjeri omogućava efikasno zadovoljenje potreba građana i drugih stranaka“.

Međutim, ulaskom u Europsku uniju Republika Hrvatska u obvezi je poštivati „Pravnu stečevinu EU\*\*“. „Uključivanjem u europski upravni prostor Republika Hrvatska se obvezala temeljiti postupanje javne uprave na sljedećim načelima: *pouzdanost i predvidljivost* (pravna sigurnost); *otvorenost i transparentnost*; *odgovornost*; *učinkovitost i djelotvornost*; *koherentnost*“\*.

„Organizacijsku strukturu svake organizacije određuju tri ključne dimenzije organizacije, i to: složenost, formalizacija i centralizacija“. (Sikavica, P. 2011.) Bitna obilježja pojedine dimenzije u realnom i javnom sektoru prikazujemo usporedno putem tablice.

---

\* „Uredba o općim pravilima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave“: [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019\\_07\\_70\\_1466.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_07_70_1466.html). (18.05.2022.)

\* „Pravna stečevina Europske unije (francuski *acquis communautaire*) naziv koji se odnosi na cjelokupno dosad akumulirano pravo EU, odnosno na skup pravnih normi i odluka koje obvezuju sve zemlje članice unutar Europske unije. Svaka država koja želi pristupiti u članstvo EU mora prihvatiti osnivačke ugovore i druge sadržaje izvedene iz ugovora i uskladiti svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU“: [https://hr.wikipedia.org/wiki/Pravna\\_ste%C4%8Devina\\_Europske\\_unije](https://hr.wikipedia.org/wiki/Pravna_ste%C4%8Devina_Europske_unije). (18.05.2022.)

\* [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_06\\_70\\_1329.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html). (18.05.2022.)

Tablica 5. Usporedna obilježja dimenzija organizacijske strukture u realnom sektoru i državnoj upravi.

| <i>DIMENZIJA ORGANIZACIJSKE TRUKTURE</i> | <i>OBILJEŽJA DIMENZIJE U REALNOM SEKTORU</i>  | <i>OBILJEŽJA DIMENZIJE U DRŽAVNOJ UPRAVI</i>  |
|--|---|---|
| <i>SLOŽENOST/ KOMPLEKSNOŠT</i>           | <i>Determinira veličina poslovne organizacije. Prevladavaju fleksibilne organizacije strukture koje su manje složene.</i> | <i>Prevladavaju složene organizacije strukture koje produciraju više organizacijskih razina i više menadžera.</i> |
| <i>FORMALIZACIJA</i>                     | <i>Uglavnom mala i adaptivna koja se povećava s veličinom organizacije.</i>   | <i>Veliki broj normativnih akata koji se odnose na propisivanje organizacijske strukture.</i>                     |
| <i>CENTRALIZACIJA/ DECENTRALIZACIJA</i>  | <i>Tendencija ka decentralizaciji.</i>  | <i>Dominira centralizacija organizacijskih subjekata.</i>   |

*Izvor: izradili autori*

### **3. KADROVSKI POTENCIJAL U SUSTAVU DRŽAVNE I JAVNE UPRAVE**

Svijest o zaposlenicima kao najpotentnijem resursu svake organizacije danas egzistira gotovo u svim organizacijskim subjektima. Ulaganje u zaposlenike je najoptimalnije ulaganje u organizaciji. „Jedan od začetnika koncepta ljudskog kapitala Schultz smatra da ulaganje u „ljudski kapital“ treba promatrati kao alternativu investicijama u materijalne faktore proizvodnje“. (Marčetić, G. 2007.)

„Mnogi autori ljudske resurse drže najznačajnijim resursom organizacije obzirom da oni stvaraju, pokreću, organiziraju, održavaju organizaciju i sve njene resurse“. (Ćupurdija, M. 2019.)

„Ljudske potencijale u javnoj upravi možemo promatrati u širem i užem smislu. U širem značenju pojam obuhvaća službenike, namještenike, pomoćno i manualno osoblje, vanjske suradnike i savjetnike, pa čak i politički imenovane osobe. Štoviše, o potonjoj se kategoriji gotovo i ne razmišlja na razini upravljanja ljudskim potencijalima iako je poznato da kvalitetno upravljanje unutar upravnog sustava značajno ovisi o stupnju obrazovanosti i osposobljenosti pojedinih osoba koje zauzimaju političke položaje. Ljudski potencijali u užem smislu odnose se isključivo na

kategoriju javnih službenika. Upravo je ta kategorija glavni predmet zanimanja službeničkih zakonodavstva diljem svijeta<sup>\*</sup>. U Republici Hrvatskoj to je „Zakon o državnim službenicima“ kojim se „uređuje radnopravni odnos između državnih službenika i države kao poslodavca“<sup>\*\*</sup>. Ljudski potencijali u tijelima državne uprave su državni službenici i namještenici. „Poslove državne uprave u tijelima državne uprave i poslove rukovođenja unutarnjim ustrojstvenim jedinicama tijela državne uprave neposredno obavljaju državni službenici. Pomoćne i tehničke poslove u tijelima državne uprave obavljaju namještenici“<sup>\*\*</sup>. Nažalost, o zaposlenicima u državnim i javnim službama često se u javnosti komunicira negativno, a najpoznatiji negativni narativ koji se usko povezuje sa ljudskim potencijalima je uporaba izraza „uhljebi“<sup>\*\*</sup>, koji implicira zapošljavanje bez stvarne potrebe i potrebnih uvjeta.

U teoriji se često kao kritička razdjelnica spram uprave u državi govori o tzv. „Parkinsonovom zakonu“, odnosno „Zakonu umnožavanja administracije“. Pojednostavljeno možemo reći da svaki organizacijski subjekt u sustavu državne uprave nastoji svoju vrijednost istaknuti na način da poveća broj svojih zaposlenih\*.

---

\* <https://hrcak.srce.hr/file/200428>. (17.05.2022.)

\* „Zakon o državnim službenicima“. Članak 1. <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>. (17.05.2022.)

\* „Zakon o sustavu državne uprave“. Članak 47. stavak 1. i 2. <https://www.zakon.hr/z/221/Zakon-o-sustavu-dr%C5%BEavne-uprave>. (17.05.2022.)

\* „Za razliku od eligibility, odnosno ispunjavanja uvjeta, koja se na hrvatskom jeziku prevodi u više varijanti, u engleskom jeziku ne postoji ekvivalentan izraz za osobe koje ne ispunjavaju uvjete no ipak su iz nekog razloga 'eligible'. U hrvatskom jeziku, za ovakve slučajeve se uvriježila novotvorenica „uhljeb“.“. <https://www.moje-znanje.com/jezicni-savjetnik-detajlno/tko-je-uhljeb>. (17.05.2022.)

\* „Parkinsonov zakon: proširenje i povećanje poslova kako bi oni popunili vrijeme potrebno za njihovo obavljanje. Stoga zaposleni rade i nepotrebne poslove kako bi njihove jedinice dobile na važnosti“. <https://www.zicer.hr/Poduzetnicki-pojmovnik/Parkinsonov-zakon>. (17.05.2022.)

Tablica 6. Ukupan broj zaposlenih u državnim tijelima i javnoj upravi u Republici Hrvatskoj, koji imaju aktivno zaposlenje samo u jednom resoru na dan 30.09.2021. godine

| <i>DRŽAVNE SLUŽBE</i>   | <i>BROJ ZAPOSLENIH</i> |
|---|------------------------|
| <i>Ministarstva</i>   | 43.265                 |
| <i>Državne upravne organizacije</i>   | 3.955                  |
| <i>Stručne službe i uredi Vlade<br/>Republike Hrvatske</i>  | 457                    |
| <i>Pravosudna tijela</i>  | 9.979                  |
| <i>Ostala državna tijela</i>  | 1.141                  |
| <i>Ukupno državna tijela</i>  | 58.797                 |
| <i>JAVNE SLUŽBE</i>   | <i>BROJ ZAPOSLENIH</i> |
| <i>Zdravstvo</i>  | 70.109                 |
| <i>Socijalna skrb</i>   | 7.824                  |
| <i>Kultura</i>  | 1.902                  |
| <i>Znanost i visoko obrazovanje</i>   | 17.400                 |
| <i>Školstvo</i>   | 68.743                 |
| <i>Zaštita prirode i okoliša</i>  | 453                    |
| <i>OSTALI (agencije i druge pravne<br/>osobe za čije se zaposlene plaća<br/>osigurava u državnom proračunu)</i> | 10.082                 |
| <i>Ukupno javne službe</i>  | 176.513                |
| <i>Sveukupno državne i javne službe</i>   | 234950                 |

Izvor: izradili autori\*

\*

<https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Statisti%C4%8Dki%20prikaz/Statisti%C4%8Dki%20prikaz%20broj%202022.pdf>. (18.05.2022.)

#### 4. ZAKLJUČAK

Stvaranjem pretpostavki za izgradnju modernog demokratskog društva u Republici Hrvatskoj, a poglavito od ulaska Republike Hrvatske u EU (1. srpnja 2013.), državna i javna uprava permanentno su izložene kritikama stručne i svake druge javnosti.

U javnom diskursu najviše se komuniciraju termini kao što su: „nužnost reforme javne uprave“, „glomazna birokracija“, „neophodno je potrebno smanjiti organizacijske subjekte lokalne i područne (regionalne) samouprave“ (županije, gradovi, općine), „administracija je prepreka razvoju“, „prepreku reformama javne uprave predstavljaju uhljebi“, itd. Svi ovi prigovori odnose se s jedne strane na organizacijsku strukturu a s druge strane na ljudske potencijale. I ne samo to. Kao glavni razlog zašto strani investitori zaobilaze Republiku Hrvatsku u širokom luku navodi se neefikasna i preglomazna javna uprava koja postaje sama sebi svrha. O porukama koje dolaze od znanstvene zajednice na temu reforme javne uprave suviše je govoriti. Vlada Republike Hrvatske permanentno najavljuje provođenje reforme javne uprave kako bi se smanjio broj lokalnih jedinica samouprave i njihovih čelnika, što bi dovelo do smanjenja troškova javne uprave.

Temeljni preduvjet da bi javna uprava bila učinkovita, racionalna te korisnicima okrenuta je potpuna profesionalizacija državnih i javnih službenika koji će poslove u sustavu državne i javne službe obavljati kao svoje zanimanje, a sve to zajedno predstavlja potpunu depolitizaciju sustava. „Takva javna uprava sastavni je dio učinkovitog poslovnog okruženja, poluga društvenog i gospodarskog razvitka i uporište demokratskog procesa. Budući da djelokrug javnopravnih tijela obuhvaća gotovo sve segmente života društvene zajednice, bez kvalitetne javne uprave koja je sposobna provoditi odluke vlasti društvo stagnira ili nazaduje, stvara se nezadovoljstvo korisnika, usporava se gospodarska aktivnost, a posljedice se odražavaju na sva društvena područja“\*. Stoga velika odgovornost u pogledu rješavanja svih tih problema povezanih sa organizacijom i funkcioniranjem državne uprave polaze se u one koji upravljaju i rukovode organizacijskim subjektima u sustavu državne uprave. Naravno, pokretač svih tih

---

\* <https://uprava.gov.hr/strategija-razvoja-javne-uprave-za-razdoblje-od-2015-do-2020-godine-14369/14369>. (19.05.2022.)



promjenama koje će producirati efikasnu i efektivnu državnu upravu na zadovoljstvo svih hrvatskih građana mora biti Vlada Republike Hrvatske. Značajan korak učinjen je nakon posljednjih parlamentarnih izbora kada se broj ministarstva smanjio sa dvadeset na šesnaest, a prostora za daljnju racionalizaciju svakako ima. Predmet racionalizacije s osnova reorganizacije svakako mora biti područna (regionalna) i lokalna uprava i samouprava s intencijom značajnog smanjenja organizacijskih subjekata\*.

Veliki broj organizacijskih subjekata u sustavu državne uprave sa velikim brojem organizacijskih razina producira veliki broj rukovoditelja/menadžera, a sve poslovne organizacije da bi opstale i bile konkurentne nastoje što je moguće više smanjiti broj menadžera, jer njihov broj u konačnici poskupljuje proizvod odnosno usluge. To načelo mora biti anticipirano i u ukupnom javnom sektoru te na taj način ustrojiti optimalan sustav državne uprave koji će biti efikasan i ekonomičan.

---

\* „U Republici Hrvatskoj ustrojeno je ukupno 555 jedinica lokalne samouprave, i to 428 općina i 127 gradova te 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija. Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, ima poseban status grada i županije, tako da je u Republici Hrvatskoj sveukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave“. <https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/22319>. (19.05.2022.)

## LITERATURA

1. Antić, T., 2019. Javno pravo i javna uprava. Zaprešić: Veleučilište Baltazar Zaprešić.
2. Borković, I., 1997. Upravno pravo. Zagreb: Informator.
3. Čupurdija, M., Moslavac, B., Balog, A., 2019. Upravljanje ljudskim potencijalima i radni odnosi. Rijeka: Libertin naklada.
4. Marčetić, G., 2007. Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
5. Pusić, E., 1997., Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi. Zagreb: Školska knjiga.
6. Sikavica, P., 2011. Organizacija. Zagreb: Školska knjiga.