

Što čini Vladu Republike Hrvatske? Analiza unutarnjeg ustroja hrvatske vlade

Tomislav Vidović

stručni suradnik za rad s klijentima, Vlahović grupa d.o.o., Zagreb
tomvidov96@gmail.com

izv. prof. dr. sc. Ana Petek

Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu
ana.petek@fpzg.hr

Uvod

Vlada Republike Hrvatske središte je izvršne vlasti u Hrvatskoj. Iako je riječ o vladi u parlamentarnom sustavu predstavničke demokracije, najučestalijem obliku vlasti u Europi (Blondel, 2002), čija egzistencija ovisi o povjerenju parlamenta, ipak je Vlada RH najmoćnija i najutjecajnija institucija hrvatskog političkog sustava. Ona određuje smjer razvoja svih javnih politika te političke prioritete zemlje, stoga što je glavna snaga dizajniranja javnih politika (Goetz i Wolmann, 2001). U suvremenom stvaranju javnih politika vlade sve više ovise o kompleksnoj mreži niza državnih i nedržavnih aktera, jer nemaju sve potrebne kapacitete za samostalno rješavanje kolektivnih problema, no ipak su i dalje ključni akteri u tome procesu (Capano, Howlett, i Ramesh, 2015). Posebice ovlast predlaganja zakona i drugih akata Hrvatskom saboru Vladu RH čini središnjim akterom u procesu stvaranja javnih politika, dok joj ovlasti u predlaganju i provedbi državnog proračuna daju dodatnu iznimno važnu ulogu u preraspodjeli resursa i određivanju prioriteta državne potrošnje, koja je u temelju svih resora (Odbor za ustav, poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora, 2010).

No iako se radi o središnjem političkom tijelu sa znatnim ovlastima, Vlada RH nije često predmet znanstvenih istraživanja i stručnih analiza. Kako vlade donose odluke, njihov unutrašnji način rada, te procesi upravljanja unutar vlada tek su sporadično predmet politoloških istraživanja i u svijetu, pa se vrlo često sve što se događa unutar vlada tretira kao „crna kutija“. Hrvatska Vlada je i u komparativnim studijama vlada vrlo rijetko zastupljena. Tek se nekoliko kraćih tekstova osvrće na Vladu RH, u pregledu njezine stranačke strukture, njenog formiranja, nadležnosti i procedura održavanja sjednica Vlade, fluktuacija u broju vlada i broju članova vlada, itd. (Blondel i Šelo-Šabić, 2001; Zakošek, 2002). Posljednjih godina nešto istraživačkog fokusa posvećeno je odlučivačkom dnevnom redu Vlade (Petek, 2017, str. 831-834) i promjenama u strukturi

ministarstava koje pokazuju varijacije u broju ministara koji su članovi vlade (Petek, 2012). Isto tako, politološka analiza se u novije vrijeme posvetila koalicijskim vladama, njihovom formiranju i stabilnosti, rješavanju sukoba unutar koalicijskih vlada (Nikić Čakar, 2020) te ulozi premijera u hrvatskim koalicijskim vladama (Nikić Čakar i Krašovec 2021). No u odnosu na relevantnost Vlade za hrvatsku politiku i hrvatske javne politike, riječ je još uvijek o iznimno malo znanstvenih i stručnih analiza. Analiza unutarnjeg ustroja Vlade RH, njezinog sastava i pregled tijela koja je čine, kao i Izvršnog vijeća Sabora u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj, dostupni su samo iz područja arhivistike, također u skromnom obimu tekstova (Bukvić, 2013; Heđbeli, 2006).

Kako bismo pridonijeli umanjivanju ove istraživačke praznine, posvetit ćemo se detaljnoj analizi unutarnjeg ustroja aktualne hrvatske Vlade kako bismo „pripremili teren“ za buduće analize načina na koji hrvatska Vlada odlučuje i kreira budućnost Hrvatske. Dvije glavne dimenzije određuju proces donošenja odluka u vladama, a to su unutarnja distribucija moći i stupanj centralizacije odlučivanja (Vercesi, 2012), a za analizu obje dimenzije razumijevanje unutarnjeg ustroja neke vlade je temeljna pretpostavka. Važno je početno istaknuti da su dužnosnici, koji su politički imenovani, zaduženi za određivanje javnopolitičkih preferencija Vlade. No, kako oni pritom imaju ograničenu dostupnost informacija kao i ograničene kapacitete, analitičke, regulatorne, koordinacijske te u isporuci javnih dobara i usluga, njihov rad iznimno ovisi o kvaliteti i kapacitetima službenika s kojima surađuju (Bach i Wegrich, 2020). Dakle, odnosi moći i efikasnost upravljanja ovise o strukturi cjelokupne organizacije vlade (Bach i Wegrich, 2020), a ne samo o premijeru i ministrima, pa je potrebno u analizu uključiti sva raznovrsna tijela koja čine Vladu RH. Dodatno, kada uzmemo u obzir da je prevladavajuća percepcija javnosti da se unutar same Vlade ne dešava ništa komplicirano i svrsishodno, već da članovi Vlade samo dođu formalno podržati ideje premijera na tjednim sjednicama, došli smo do zaključka da je temu unutarnjeg ustroja Vlade svakako potrebno detaljnije stručno obraditi.

Cilj je ovog rada napraviti prikaz strukture Vlade, koji proizlazi iz pravnog okvira RH, te pedantno ilustrirati da se radi o kompleksnoj instituciji koja posjeduje više razina kroz koje svi zakonski prijedlozi, te prijedlozi drugih akata, moraju „proći“ kako bi bili usvojeni i poslani u daljnju proceduru ili bili predloženi Hrvatskome saboru. Proces donošenja odluka unutar Vlade međutim izlazi iz okvira ovoga rada, te je tome potrebno posvetiti posebnu analizu kojoj je analiza organizacijske strukture pretpostavka. Na temelju analize regulatornog okvira, dat ćemo prikaz svih ustrojbenih jedinica Vlade RH te ukratko opisati najbitnije nadležnosti i poslove koje obavljaju. Ustroj Vlade razmatramo funkcionalno, pa smo ustrojbene jedinice podijelili u četiri odvojene razine: politička tijela Vlade, kabinet, Uži kabinet te Ured predsjednika i potpredsjednika Vlade; zatim tehničko-administrativne službe okupljene u Glavnom tajništvu Vlade; potom radna tijela Vlade koja imaju političke i stručne funkcije; te posljednja četvrta razina koja se sastoji od stručnih službi Vlade, odnosno raznih Vladinih ureda (Hrvatski sabor, 2011). Svaka skupina tijela Vlade posvećena je srodnim poslovima, odnosno u nadležnosti ima zadatke sa sličnim funkcijama, povezanim svrhama u radu Vlade. Na kraju rada predstaviti ćemo organigram Vlade, shematski prikaz unutarnjeg organizacijskog ustroja Vlade, kao glavni stručni doprinos ovoga rada.

Politička tijela Vlade RH

Vladu u užem smislu odnosno kabinet čine članovi Vlade, predsjednik, potpredsjednici i ministri. Oni imaju pravo i obvezu donošenja odluka Vlade, ovlašteni su glasovati po točkama dnevnog reda na tjednim sjednicama Vlade za razne akte koje Vlada donosi. Ministri kao članovi vlade istovremeno

Vidović i Petek, Ustroj hrvatske vlade

su i čelnici ministarstava,¹ za razliku od premijera, te eventualno nekih potpredsjednika čiji je posao samo i isključivo vezan uz Vladu. Vlada je, dakle, kolegijalno tijelo (Blondel, 2002).

Najviše političko tijelo Vlade, koje osigurava ispunjavanje njenog programa, predlaže provedbu politika i razmatra sve zakonske prijedloge koji bitno utječu na pravni sustav prije stavljanja na sjednicu Vlade, jest Uži kabinet. Njega čine predsjednik Vlade i potpredsjednici. Premijer predsjeda sjednicama Užeg kabineta i ima diskreciju pozivanja na sjednice osoba koje nisu članovi (Vlada RH, 2011, čl. 6-7; Hrvatski sabor, 2011, čl. 16). Uži kabinet nema posebno osoblje koje obavlja administrativne poslove i pripremu sjednica i rasprava, već se oslanja na podršku Ureda predsjednika Vlade i Glavnog tajništva (Vlada RH, 2012a, čl. 3, 2013d, čl. 2).

Nasuprot tome, premijer kao najvažnija politička figura u državi ima tim koji mu pruža podršku u svakodnevnom djelovanju, a koji je najčešće izvan fokusa javnosti. Ured predsjednika Vlade je zadužen za stručne i administrativne poslove potrebne premijeru te mu pruža podršku kroz trajanje mandata, kao dio njegovog političkog menadžmenta (Goetz i Wolmann, 2001; Hrvatski sabor, 2011, čl. 18). Osoblje Ureda predsjednika Vlade analizira javne politike te izrađuje strateške razvojne planove, analize i stručna mišljenja, kojima pruža podršku premijeru u njegovu sudjelovanju u radu Vlade, Užeg kabineta, Hrvatskog sabora i Europskoga vijeća. Nadalje, Ured predsjednika Vlade je kontaktna točka između Vlade s jedne te medija i javnosti s druge strane. Dakle, njegova uloga je redovno izvještavanje javnosti o aktivnostima Vlade, te upoznavanje članova Vlade o stavovima medija i javnosti o njihovim aktivnostima (Vlada RH, 2013d, čl. 2).

Za obavljanje istaknutih poslova unutar Ureda premijera osnovane su dvije ustrojbene jedinice, Služba za javne politike i potporu predsjedniku Vlade² te Služba za odnose s javnošću³ (Vlada RH, 2013d, čl. 5). Radom Ureda upravlja predstojnik Ureda uz pomoć zamjenika, a oboje na prijedlog premijera imenuje odnosno razrješuje Vlada (Vlada RH, 2013d, čl. 3-4). Povrh svih navedenih, predsjednik Vlade ima ovlast imenovanja savjetnika i posebnih savjetnika⁴ te osnivanja savjeta, za cijeli mandat ili na kraće (Hrvatski sabor, 2011, čl. 23, 2016, čl. 4). Ovaj dodatni dio Ureda predsjednika Vlade kojeg premijer imenuje na vlastitu diskreciju, a koji u nekim situacijama obavlja poslove od iznimne važnosti za Vladu i RH, ne smije ostati zanemaren. Potrebno je napomenuti kako radom navedenih savjeta premijera, ali i stručnih službi Vlade koje su obrađene kasnije u tekstu u petom odjeljku, koordinira Ured predsjednika Vlade (Hrvatski sabor, 2011, čl. 18). Dakle, Ured predsjednika Vlade ima snažnu koordinacijsku ulogu unutar Vlade.

Kao posljednje političko tijelo Vlade istaknut ćemo Ured potpredsjednice Vlade RH. Naime, ovaj Ured je nekada bio sastavni dio Glavnog tajništva Vlade (Vlada RH, 2012a, čl. 4), a od 2016. godine je osnovan kao zasebna služba Vlade (Vlada RH, 2016c, čl. 1). Radom Ureda upravlja predstojnik, kojega na prijedlog potpredsjednice Vlade i nakon javnog natječaja imenuje odnosno razrješava Vlada (Vlada RH, 2020c, čl. 3). Ured pruža podršku potpredsjednici Vlade koja nije čelnica ministarstva

¹ Ministarstva nisu dio Vlade, već su to tijela vlasti u sklopu državne uprave s vlastitom pravnom osobnošću, koja su podređena Vladi.

² Služba za javne politike i potporu predsjedniku Vlade analitički i administrativno potpomaže predstojnika Ureda, koji upravlja radom Službe, te savjetnike premijera (Vlada RH, 2013d, čl. 6).

³ Unutar Službe za odnose s javnošću funkcioniraju dva odjela: Odjel za medije i analitiku, te Odjel za *online* komunikaciju. Službom upravlja glasnogovornik Vlade, dok navedenim odjelima upravljaju voditelji odjela (Vlada RH, 2013d, čl. 7-9).

⁴ Podatci o posebnim savjetnicima i članovima savjeta objavljeni su na mrežnim stranicama Vlade, dok se odluke o nekim imenovanjima objavljuju na sjednicama Vlade (Hrvatski sabor, 2022, čl. 2; Vlada RH, 2022a, 2022b; Vlada.gov.hr, 2022b).

kroz sustavno praćenje i analizu javnih politika iz njenog djelokruga, izradu stručnih mišljenja i prijedloga akata u pripremi za sudjelovanje potpredsjednice u radu Vlade, kao i Užeg kabineta te na ostalim sastancima (Vlada RH, 2022c, čl. 2).

Tehničko-administrativne službe Vlade RH

Kako bi proces donošenja odluka unutar mreže političkih tijela Vlade funkcionirao, mora postojati tijelo koje koordinira pripremom i održavanjem njihovih redovnih sjednica. Ovdje dolazimo do druge razine unutarnjeg ustroja Vlade. Glavno tajništvo središnje je administrativno-tehničko tijelo Vlade od iznimne važnosti, koje je zaduženo za obavljanje stručnih i analitičkih, no prvenstveno administrativnih poslova za potrebe Vlade i Ureda predsjednika Vlade. Njime upravlja glavni tajnik, kojega na prijedlog premijera imenuje ili razrješava Vlada (Hrvatski sabor, 2011, čl. 20).

Glavno tajništvo se sastoji od više ustrojbenih jedinica, a to su: Ured glavnog tajnika, uredi radnih tijela Vlade, Služba razvoja i održavanja tehničkih sustava Vlade, Služba za uredsko poslovanje, te Služba za opće poslove.⁵ Za usklađivanje rada navedenih službi zadužen je glavni tajnik (Vlada RH, 2012a, čl. 4, 2013b, čl. 1, 2016c, čl. 1). Kako bi priprema i provedba svih sastanaka unutar Vlade prolazila glatko, glavni tajnik ima zamjenika, kojega predlaže premijer, te pomoćnike, koje predlaže sam glavni tajnik, a imenuje ili razrješava Vlada. Pomoćnika ima više i oni su ujedno i rukovoditelji pojedinih stručnih službi Glavnog tajništva, prema odluci glavnog tajnika (Hrvatski sabor, 2011, čl. 20-21; Vlada RH, 2012a, čl. 10, 2013b, čl. 4-5, 2016b, čl. 2).

Svoju koordinacijsku ulogu Glavno tajništvo opravdava administrativno-tehničkom pripremom i finalnim odobravanjem svih materijala o kojima se raspravlja i odlučuje na sjednicama radnih tijela Vlade, Užeg kabineta i Vlade. Neizostavno je tijelo za sazivanje i održavanje navedenih sjednica te je zaduženo za izradu zapisnika, zaključaka i stajališta nakon održavanja sastanaka. Ponekad je zaduženo i za izradu samih akata koje usvaja Vlada, a brine i o obvezama Vlade prema Hrvatskome saboru (Vlada RH, 2012a, čl. 3). Iako glavni tajnik ne određuje politički dnevni red, njegova uloga „vratara“ koji provjerava cjelovitost dokumentacije pri postavljanju prijedloga na dnevni red Vlade daje mu određenu moć veta, makar u obliku odgađanja odlučivanja o nekoj temi.

Radna tijela Vlade RH

Najveći dio razrade i rasprave prijedloga javnih politika, na stručnoj razini, odrađuju radna tijela Vlade, svako iz svog djelokruga. Sukladno *Zakonu o Vladi Republike Hrvatske*, postoje stalna i povremena radna tijela. Stalna radna tijela osnivaju se *Poslovníkom Vlade*, u kojemu se i detaljnije propisuje njihova nadležnost. S druge strane, povremena radna tijela osnivaju se zasebnom odlukom Vlade kojom se utvrđuje njihova svrha te koji ih članovi čine (Hrvatski sabor, 2011: čl. 24). Prema posljednjim izmjenama *Poslovníka Vlade*, usvojenima 2020. godine, trenutno postoji šest stalnih radnih tijela Vlade: 1. Koordinacija za unutarnju i vanjsku politiku; 2. Koordinacija za sustav domovinske sigurnosti i hrvatske branitelje; 3. Koordinacija za gospodarstvo; 4. Koordinacija za društvene djelatnosti i ljudska prava; 5. Kadrovska komisija, te 6. Administrativna komisija (Vlada RH, 2020b, čl. 1). Prema nazivima je vidljivo da svaka navedena koordinacija pokriva određenu skupinu javnih politika. Nazivi i broj stalnih radnih tijela mijenjaju se od mandata do mandata vlade, a ponekad i za

⁵ Posljednje tri ustrojbene jedinice (Službe) obavljaju striktno opće i administrativne poslove.

vrijeme mandata, primjerice zbog promjene stranačke strukture vlade. No uglavnom koordinacije tek djelomično variraju nazive i skupine politika kojima upravljaju, te vlade najčešće imaju ukupno tri do šest koordinacija (usp. Heđbeli, 2006).

Opisane koordinacije su zapravo tjedni radni sastanci ministara u Vladi na kojima se raspravljaju točke dnevnog reda nadolazeće sjednice Vlade te su to mjesta za diskusiju promjena u javnim politikama. Koordinacije služe, kao i Uži kabinet, i za rješavanje konflikata među političkim strankama koje čine vladu (Nikić Čakar, 2020, str. 538-539). To su zapravo Vladini odbori (eng. *cabinet committees*)⁶ usporedivi sa saborskim odborima. Sjednice koordinacija nisu otvorene za javnost. Povrh toga, o njihovom se radu ne vode detaljni zapisnici, već samo kratki zapisnik, tzv. zabilješka, u kojoj se daje prijedlog odluke Vladi o određenom predmetu (Vlada RH, 2011, čl. 23). Sjednice koordinacija mogu biti mjesto i žustrih rasprava među članovima Vlade, s obzirom da su skrivene od očiju javnosti, čime se smanjuje pritisak na javnu sjednicu Vlade. Koordinacije dakle čine jedno od središnjih mjesta odlučivanja o aktima Vlade. One „podmazuju“ odlučivački proces, iako su ponekad i preskočene u procesu odlučivanja (Blondel, 2001, str. 9-10). Stvarna relevantnost koordinacija pokazuje koliko se u nekoj vladi odlučuje kolegijalno, a koliko autonomiju imaju ministarstva (Vercesi, 2012), o čemu u hrvatskom slučaju još nema nikakvih istraživanja.

Koordinacije se u načelu sastoje od ministara koji su njihovi formalni članovi sukladno odluci Vlade, ali članovi mogu biti i državni tajnici središnjih državnih ureda, glavni ravnatelji državnih upravnih organizacija, te ostale osobe koje odredi Vlada. Predsjednike koordinacija bira Vlada, a to su u pravilu potpredsjednici Vlade ili ministri (Vlada RH, 2020a, 2011, čl. 18, 2016a, čl. 9, 2019a, čl. 3). U kontekstu stvaranja javnih politika zanimljivo je istaknuti da predstavnici Ureda za zakonodavstvo i Ministarstva financija obavezno sudjeluju u radu svih koordinacija, iako nisu njihovi službeni članovi (Vlada RH, 2011, čl. 18-21).

Međutim, rasprava javnopolitičkih prijedloga ne započinje u koordinacijama već na razini niže, u njihovim stručnim radnim skupinama. Naime, svaka koordinacija ima svoju stručnu radnu skupinu koju čini stručna razina državnih službenika (Vlada RH, 2011, čl. 10). To su ravnatelji upravnih organizacija u sastavu ministarstava, zamjenici državnih tajnika središnjih državnih ureda, zamjenici glavnih ravnatelja u državnim upravnim organizacijama i drugi državni službenici koje odrede članovi nadređene koordinacije (Vlada RH, 2011, čl. 18, 2016a, čl. 9, 2019a, čl. 3). Stručne radne skupine pripremaju sastanke koordinacija i čine prvi korak diskutiranja pojedinih akata i točaka dnevnog reda unutar Vlade.

S obzirom da su članovi stalnih radnih tijela Vlade osobe s drugim stalnim zaduženjima, kao sastavni dio Glavnog tajništva osnovani su uredi za obavljanje redovnih administrativnih poslova radnih tijela, a koji pripremaju dnevni red i materijale za sjednice stručnih radnih skupina i koordinacija. Uredi koordinacija tijekom pripreme materijala prikupljaju informacije od resornih ministarstava, agencija i ostalih državnih tijela, te ih analiziraju i pripremaju podloge za članove radnih tijela. Dok nakon sastanaka pripremaju stajališta i prijedloge stručnih radnih skupina za sjednice koordinacija, pa stajališta koordinacija za sjednicu Vlade. Na čelu svakog ureda je njegov ravnatelj, odnosno tajnik radnog tijela, kojeg predlaže predsjednik konkretnog radnog tijela. Tajnik radnog tijela je ujedno i predsjednik pripadajuće mu stručne radne skupine (Vlada RH, 2011, čl. 11, 18).

Naposljetku, od stalnih radnih tijela Vlade, preostaju još Kadrovska i Administrativna komisija. Kadrovsku komisiju čine predsjednik Vlade, koji je i njen predsjednik, te potpredsjednici Vlade,

⁶ Riječ je o uobičajenom načinu funkcioniranja izvršne vlasti u parlamentarnim sustavima i u Zapadnoj, ali i u Istočnoj Europi (Blondel, 2001). Usp. s vladinim odborima u, primjerice, Velikoj Britaniji (Cabinet Office, 2023)

pa se ona po sastavu poklapa s Užim kabinetom. Ona razmatra i potvrđuje prijedloge imenovanja i razrješenja za sve državne dužnosnike i službenike, ali i članove drugih tijela koje određuje Vlada (Vlada RH, 2011, čl. 24-25). Odluke vezane uz kadrovska pitanja, koje su od iznimne važnosti, usvajaju se na zatvorenom dijelu sjednice Vlade, a dostupne su za javnost kroz priopćenje sa zatvorenog dijela sjednice Vlade koje se objavljuje na službenim stranicama Vlade nakon završetka sjednice (Vlada.gov.hr, 2022a). Nasuprot tome, Administrativna komisija, čiji sastav određuje Vlada, provodi i rješava postupke koji se tiču prava bivših političkih zatvorenika te provodi postupke dodjele stalnih novčanih nadoknada zaslužnim osobama (Vlada RH, 2011, čl. 26). U pravilu se Administrativna komisija ne sastaje vrlo često, za razliku od Kadrovske.

Stručne službe Vlade RH – Vladini uredi

Dolazimo do posljednje razine ustroja Vlade RH kojeg sačinjavaju stručne službe koje djeluju u obliku Vladinih ureda. Određene stručne službe su osnovane *Zakonom o Vladi*, dok se preostale osnivaju uredbama koje usvaja Vlada sukladno *Zakonu o Vladi*. Neovisno o načinu osnivanja, Vlada donosi zasebnu uredbu za svaki Vladin ured te njima propisuje unutarnji ustroj i način rada pojedinog ureda (Hrvatski sabor, 2011, čl. 26-27). Aktualna Vlada RH djeluje kroz sljedeće urede: Ured za zakonodavstvo, Ured za udruge, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, Ured za ravnopravnost spolova, Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske, Ured za protokol, Ured za unutarnju reviziju, Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava; Ured Komisije za odnose s vjerskim zajednicama;⁷ Direkcija za korištenje službenih zrakoplova (Hrvatski sabor, 2011, čl. 27, 2018, čl. 2; Vlada RH, 2013a, 2013c, 2012c, 2019b, 2019c, 2012d, 2012e, 2012f, 2019d, 2012g; Gov.hr, 2022).

Detaljna analiza unutarnjeg ustroja i poslova koje obavljaju gore navedeni uredi nadilazi okvire ovoga rada. Stoga smo istaknuli karakteristike koje su jednake svim uredima, te nadležnosti i zadatke koji su po našoj procjeni najvažniji za funkcioniranje Vlade i proces političkog odlučivanja. Većinom ureda Vlade upravljaju ravnatelji, imenovani od strane Vlade i na prijedlog premijera, ali na temelju javnog natječaja. Ovisno o opsegu posla i veličini pojedinog ureda, njegov ravnatelj ima zamjenika ili pomoćnika. Također ovisno o unutarnjem ustroju pojedinog Ureda/Direkcije, neki ravnatelji imaju jednog ili više pomoćnika, odnosno voditelja službi/odjela, koji upravljaju radom unutarnjih ustrojbenih jedinica Ureda/Direkcije (Hrvatski sabor, 2011, čl. 26-27, 2018, čl. 2; Vlada RH, 2013a, čl. 7, 2013c, čl. 6, 2012c, čl. 9-10, 2019b, čl. 7-8, 2019c, čl. 5, 2012d, čl. 3-4, 2012e, čl. 3-4, 2012f, čl. 7-8, 2019d, čl. 10-11).

Po nazivima stručnih službi vidljivo je da se radi o širokom opsegu nadležnosti koje pokrivaju. Posebice ističemo urede koji su zaduženi za stručne i analitičke poslove relevantne za dizajniranje javnih politika. U kontekstu zakonodavnog procesa i stvaranja javnih politika, Ured za zakonodavstvo je najvažnija stručna služba Vlade jer daje mišljenja o usklađenosti pojedinih prijedloga zakona i ostalih propisa s Ustavom i pravnim poretom Republike Hrvatske, ali i pravnim sustavom Europske unije, te koordinira provedbu savjetovanja s javnošću i procjene učinaka propisa pri izradi novih zakona (Vlada RH, 2019d, čl. 2). Predstavnik Ureda za zakonodavstvo obavezno sudjeluje u radu svih koordinacija, a mišljenje Ureda obvezno mora biti priloženo svim zakonskim prijedlozima kako bi se

⁷ Ovaj je Ured zadužen za provedbu regulative o odnosima države s vjerskim zajednicama. Također pomaže vjerskim zajednicama pri ostvarivanju njihovih prava i sloboda u skladu s propisima RH, te međunarodnim ugovorima i konvencijama. Osim navedenog, ovaj Ured prati međunarodnu regulativu te priprema stručne analize o pravima vjerskih zajednica u Hrvatskoj (Vlada RH, 2013c, čl. 3 i 5).

Vidović i Petek, Ustroj hrvatske vlade

mogla pokrenuti procedura odlučivanja u Vladi. Ovaj je ured nastao iz nekadašnjeg Sekretarijata za zakonodavstvo, koji je osnovan još 1965. godine (Bukvić, 2013; Heđbeli, 2006).

Za osmišljavanje i implementaciju javnih politika koje se dizajniraju u svrhe razvoja civilnog društva zadužen je Ured za udruge, koji posebice ima zadatak koordinacije financiranja projekata organizacija civilnog društva od strane različitih državnih tijela (Vlada RH, 2012f, čl. 2). Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina se bavi implementacijom postojeće politike ljudskih prava i prava nacionalnih manjina, ali i predlaže daljnji razvoj regulative o ljudskim pravima (Vlada RH, 2019b, čl. 2-3).

Nadalje, svim aktivnostima usmjerenima na unaprjeđenje ravnopravnosti spolova koordinira Ured za ravnopravnost spolova, koji je još nadležan i za osmišljavanje nacionalne politike koja se tiče ovog pitanja (Vlada RHe, 2012e: čl. 2). Zastupanje interesa RH u slučajevima pri Europskome sudu za ljudska prava ili ostalim tijelima Vijeća Europe, te svi stručni poslovi u sklopu tih postupaka, povjereni su Uredu zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Ovim uredom upravlja zastupnik kojega, na prijedlog premijera, imenuje ili razrješava Vlada (Vlada RH, 2012g, čl. 2-5, 2018, čl. 2-3). Ostale stručne službe Vlade služe više za obavljanje tehničkih i općih poslova.⁸

Iako se Vlada vrlo često poistovjećuje s premijerom te nekoliko ministara istaknutih u javnosti, riječ je o kompleksnoj državnoj organizaciji s razvedenom arhitekturom

Zaključak

Iako se Vlada vrlo često poistovjećuje s premijerom te nekoliko ministara istaknutih u javnosti, riječ je o kompleksnoj državnoj organizaciji s razvedenom arhitekturom. Članovi Vlade, kabinet u cjelini i Uži kabinet, te premijer kao najvažniji pojedinac u Vladi, čine političku „kralježnicu“ Vlade. Oni osiguravaju tzv. političku volju u procesu odlučivanja, kroz koju bi se specifične vizije i ciljevi javnih politika, proizašli iz ideologije vladajućih, trebali pretočiti u djelovanje državnih institucija i rezultate političkog sustava. No kako bi se to zaista postiglo Vladu čini i niz tehničko-administrativnih službi zaduženih za organizaciju rada Vlade. Glavno tajništvo sa svim svojim ustrojbenim jedinicama osigurava pravno i organizacijsko funkcioniranje Vlade, odnosno brine se da svi dokumenti i tehnički preduvjeti, primjerice prostorni i informatički, budu adekvatni kako bi započeli procesi odlučivanja te se skladno odvijali. Dodatno zaposlenici Glavnog tajništva osiguravaju i da nakon donošenja odluka svi akti Vlade budu propisno upućeni u daljnju proceduru.

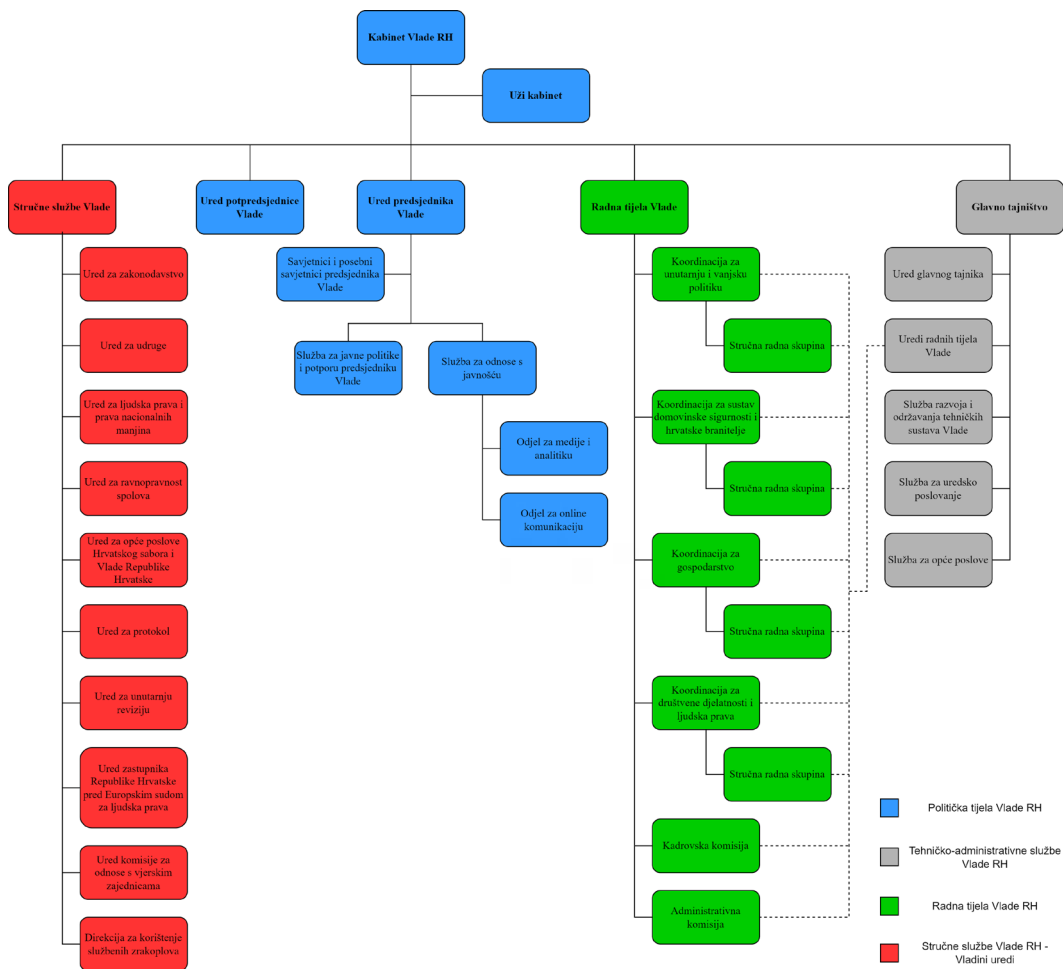
Osnovu odlučivanja, osim političke volje, čine i stručne podloge stalnih zaposlenika Vlade u Vladinim uredima. Ovisno o temama na dnevnom redu, službenici Vladinih ureda pripremaju i kontroliraju dokumente, analize i akte za proces odlučivanja, povrh prijedloga i informacija koja Vladi upućuju

⁸ Primjerice, Ured za protokol obavlja ceremonijalne i organizacijske poslove protokola, te pripremu službenih putovanja članova Užeg kabineta Vlade, a i posjeta stranih dužnosnika premijeru i potpredsjednicima Vlade (Vlada RH, 2012d, čl. 2). Administrativne poslove nužne za funkcioniranje odnosa Vlade i Hrvatskog sabora obavlja Ured za opće poslove Hrvatskog sabora i Vlade RH (Vlada RH, 2019c, čl. 2-4). Tu je još i Ured za unutarnju reviziju koji je nadležan za unutarnju reviziju poslovanja svih ureda i stručnih službi Vlade (Vlada RH, 2012c, čl. 2-3). Na kraju, Direkcija za korištenje službenih zrakoplova je operater zrakoplova čije je vlasnik RH, te brine o obavljanju zračnog prijevoza za potrebe predstavnika vlasti (Vlada RH, 2013a, čl. 2).

ostala državna tijela na odlučivanje, posebice ministarstva. Uloga Ureda za zakonodavstvo je u procesu političkog odlučivanja posebno značajna. Rad Vlade najviše se odvija kroz radna tijela, prvenstveno koordinacije. Radna tijela nemaju posebne zaposlenike, već njihove organizacijske potrebe zadovoljavaju zaposlenici Tajništva. Riječ je zapravo o redovitim sastancima koji se održavaju na tjednoj razini u Vladi, kako bi ministri srodnih javnih politika povezanih u šira područja na radnim sastancima prije sjednice Vlade razmotrili i raspravili pojedine točke dnevnog reda i prijedloge odluka Vlade. Ova razina kombinira politički i stručni aspekt rada Vlade.

Ovakva funkcionalno prikazana struktura Vlade RH na četiri razine pretpostavka je za razumijevanje procesa odlučivanja Vlade. Različiti dijelovi složene Vladine arhitekture se u različitim omjerima, zadacima i vremenskim okvirima uključuju u proces donošenja odluka. U svrhe ilustriranja uočenog u prikazanoj funkcionalnoj analizi strukture Vlade RH, zaključno donosimo organigram hrvatske Vlade (v. *Shemu 1*). Organigrami su shematski prikazi unutrašnjeg rasporeda sastavnih dijelova neke organizacije, koji jesu dostupni za neka hrvatska ministarstva,⁹ no ne i za Vladu, vjerojatno upravo zbog njezine višerazinske strukture. Uz potencijalne mane koje svako ilustrativno pojednostavljivanje sadrži, vjerujemo da ova jednostavna analiza i ilustracija ipak pomažu razotkriti „crnu kutiju“ političkog odlučivanja Vlade RH.

Shema 1. Organigram hrvatske vlade



⁹ V., primjerice, shematske prikaze ureda mađarskog premijera (Goetz i Wolmann, 2001, str. 876) ili unutarnjeg ustroja Ministarstva financija (Ministarstvo financija RH, 2023), Ministarstva poljoprivrede (Ministarstvo poljoprivrede RH, 2023) ili Ministarstva zdravstva (Ministarstvo zdravstva RH, 2023).

Literatura

- Bach, T., i Wegrich, K. (2020). Politicians and Bureaucrats in Executive Government. U R. B. Andeweg, R. Elgie, L. Helms, J. Kaarbo, i F. Müller-Rommel (ur.), *The Oxford Handbook of Political Executives* (str. 524-546). Oxford: Oxford University Press.
- Blondel, J. (2001). Cabinets in Post-communist East-Central Europe and in the Balkans. U J. Blondel i F. Müller-Rommel (ur.), *Cabinets in Eastern Europe* (str. 1-14). Houndmills: Palgrave.
- Blondel, J., i Šelo-Šabić, S. (2001). Croatia. U J. Blondel i F. Müller-Rommel (ur.), *Cabinets in Eastern Europe* (str. 162-172). Houndmills: Palgrave.
- Bukvić, N. (2013). Izvršno vijeće Sabora Socijalističke Republike Hrvatske: ustroj i djelovanje (1963-1974). *Arhivski vjesnik*, 56(1), 45-72.
- Cabinet Office. (2023). *List of Cabinet Committees*. Dostupno na <https://www.gov.uk/government/publications/the-cabinet-committees-system-and-list-of-cabinet-committees>
- Capano, G., Howlett, M., i Ramesh, M. (2015). Bringing Governments Back in: Governance and Governing in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(4), 311-321.
- Goetz, K. H., i Wolmann, H. (2001). Governmentalizing central executives in post-communist Europe: A four country comparison. *Journal of European Public Policy*, 8(6), 864-887.
- Gov.hr (2022). *e-Vlada*. Dostupno na <https://gov.hr/hr/e-vlada/18>
- Hedbeli, Ž. (2006). Prilog poznavanju ustroja Vlade RH i Vladinih ureda od 1990. do 2004. godine. *Arhivska praksa*, 9(1), 58-75.
- Hrvatski sabor. (2011). Zakon o Vladi Republike Hrvatske. *Narodne novine* 150
- Hrvatski sabor. (2014). Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske. *Narodne novine* 119
- Hrvatski sabor. (2016). Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske. *Narodne novine* 93
- Hrvatski sabor. (2018). Zakon o izmjeni Zakona o Vladi Republike Hrvatske. *Narodne novine* 116
- Hrvatski sabor. (2022). Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske. *Narodne novine* 80
- Ministarstvo financija RH (2023). *Ustrojstvo*. Dostupno na <https://mfin.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-2507/ustrojstvo-84/84>
- Ministarstvo poljoprivrede RH (2023). *Organizacijska struktura Ministarstva poljoprivrede*. Dostupno na https://poljoprivreda.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/O%20Ministarstvu/Organizacijska_strukturaMP.pdf
- Ministarstvo zdravstva RH (2023). *Organigram*. Dostupno na https://zdravlje.gov.hr/UserDocsImages/2020%20Slike/Oganigram_MiZ.JPG
- Nikić Čakar, D. (2020). Stabilnost vlada i upravljanje koalicijskim sukobima u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 20(3), 523-547.

Nikić Čakar, D., i Krašovec, A. (2021). Coping with the new party challenge: Patterns of prime ministerial survival in Croatia and Slovenia. *East European Politics*, 37(3), 417-431.

Odbor za ustav, poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora. (2010). Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst). *Narodne novine* 85

Petek, A. (2012). Što su hrvatske javne politike? *Političke analize*, 3(11), 37-45.

Petek, A. (2017). Croatian Decision Agenda: An Analysis of the Acts Published in the National Gazette Since 1990. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 67(5), 815-841.

Vercesi, M. (2012). Cabinets and Decision-Making Processes: Re-Assessing the Literature. *Journal of Comparative Politics*, 5(1), 4-27.

Vlada RH (2020a). *Odluka o imenovanju članova stalnih radnih tijela Vlade Republike Hrvatske*. Dostupno na <https://vlada.gov.hr/sjednice/3-telefonska-sjednica-vlade-republike-hrvatske/30076>

Vlada RH (2022a). *Obrazac o podacima o posebnom savjetniku*. Dostupno na <https://vlada.gov.hr/o-vladi/predsjednik-vlade-65/podaci-o-posebnim-savjetnicima-i-clanovima-savjeta-predsjednika-vlade/36098>

Vlada RH (2022b). *Obrazac o podacima o članovima savjeta*. Dostupno na <https://vlada.gov.hr/o-vladi/predsjednik-vlade-65/podaci-o-posebnim-savjetnicima-i-clanovima-savjeta-predsjednika-vlade/36098>

Vlada RH. (2011). Poslovnik Vlade Republike Hrvatske. *Narodne novine* 154

Vlada RH. (2012a). Uredba o Glavnom tajništvu Vlade Republike Hrvatske. *Narodne novine* 3

Vlada RH. (2012b). Uredba o izmjeni Uredbe o Uredu za ravnopravnost spolova. *Narodne novine* 28

Vlada RH. (2012c). Uredba o Uredu Vlade Republike Hrvatske za unutarnju reviziju. *Narodne novine* 39

Vlada RH. (2012d). Uredba o Uredu za protokol. *Narodne novine* 52

Vlada RH. (2012e). Uredba o Uredu za ravnopravnost spolova. *Narodne novine* 39

Vlada RH. (2012f). Uredba o Uredu za udruge. *Narodne novine* 34

Vlada RH. (2012g). Uredba o Uredu zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. *Narodne novine* 18

Vlada RH. (2013a). Uredba o Direkciji za korištenje službenih zrakoplova. *Narodne novine* 54

Vlada RH. (2013b). Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o Glavnom tajništvu Vlade Republike Hrvatske. *Narodne novine* 49

Vlada RH. (2013c). Uredba o osnivanju Komisije za odnose s vjerskim zajednicama i Ureda Komisije za odnose s vjerskim zajednicama. *Narodne novine* 126

Vlada RH. (2013d). Uredba o Uredu predsjednika Vlade Republike Hrvatske. *Narodne novine* 145

Vlada RH. (2016a). Poslovnik o izmjenama i dopuni Poslovnika Vlade Republike Hrvatske. *Narodne novine* 99

Vidović i Petek, Ustroj hrvatske vlade

Vlada RH. (2016b). Uredba o izmjenama i dopuni Uredbe o Glavnom tajništvu Vlade Republike Hrvatske. *Narodne novine* 10

Vlada RH. (2016c). Uredba o izmjenama Uredbe o Glavnom tajništvu Vlade Republike Hrvatske. *Narodne novine* 99

Vlada RH. (2018). Uredba o izmjenama i dopuni Uredbe o Uredu zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. *Narodne novine* 84

Vlada RH. (2019a). Poslovnik o izmjenama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske. *Narodne novine* 87

Vlada RH. (2019b). Uredba o Uredu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. *Narodne novine* 6

Vlada RH. (2019c). Uredba o Uredu za opće poslove Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske. *Narodne novine* 57

Vlada RH. (2019d). Uredba o Uredu za zakonodavstvo. *Narodne novine* 63

Vlada RH. (2020b). Poslovnik o izmjenama i dopuni Poslovnika Vlade Republike Hrvatske. *Narodne novine* 88

Vlada RH. (2020c). Uredba o Uredu potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske. *Narodne novine* 88

Vlada RH. (2022c). Uredba o izmjenama Uredbe o Uredu potpredsjednika Vlade Republike Hrvatske. *Narodne novine* 55

Vlada.gov.hr. (2022a). *Priopćenje sa zatvorenog dijela 121. sjednice Vlade*. Dostupno na <https://vlada.gov.hr/vijesti/priopcenje-sa-zatvorenoga-dijela-121-sjednice-vlade/35501>

Vlada.gov.hr. (2022b). *Treća telefonska sjednica Vlade RH*. Dostupno na <https://vlada.gov.hr/sjednice/3-telefonska-sjednica-vlade-republike-hrvatske/30076>

Zakošek, N. (2002). *Politički sustav Hrvatske*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.