

**Analiza radnog opterećenja zaposlenika ključnih
institucija u sustavu javne nabave (MINGOR, DKOM,
SAFU)**

Izvješće i prijedlog akcijskog plana

16. studenoga 2022. godine

Sadržaj

1.	Uvod	6
2.	Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja	10
2.1.	Analiza poslovnih procesa.....	10
2.1.	Analiza radnog opterećenja djelatnika	16
2.2.	Potrebni kapaciteti za obavljanje poslova	23
2.3.	Politika zadržavanja kadrova i ocjenjivanja rada djelatnika.....	29
2.4.	Preporuke za unaprjeđenje - akcijski plan	35
3.	Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave	39
3.1.	Analiza poslovnih procesa.....	39
3.2.	Analiza radnog opterećenja djelatnika	49
3.3.	Potrebni kapaciteti za obavljanje poslova	58
3.4.	Politika zadržavanja kadrova i ocjenjivanja rada djelatnika.....	68
3.5.	Preporuke za unaprjeđenje – akcijski plan	75
4.	Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije	79
4.1.	Analiza poslovnih procesa.....	79
4.2.	Analiza radnog opterećenja djelatnika	91
4.3.	Potrebni kapaciteti za obavljanje poslova	102
4.4.	Politika zadržavanja kadrova i ocjenjivanja rada djelatnika.....	111
4.5.	Preporuke za unaprjeđenje - akcijski plan	118
5.	Zaključak.....	121

Popis kratica

DKOM	Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave
EOJN	Elektronički oglasnik javne nabave
ESI fondovi	Europski strukturni i investicijski fondovi
EU	Europska unija
FSEU	Fond solidarnosti Europske unije
ITP	Integrirani teritorijalni program 2021. – 2027.
MINGOR	Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja
NOJN	Neobveznici primjene Zakona o javnoj nabavi
NPOO	Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026
OPKK	Operativni program Konkurentnost i kohezija
PT2	Posredničko tijelo razine 2
SAFU	Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije
UT	Upravljačko tijelo
ZNS	Zahtjev za nadoknadom sredstava

Popis tablica

Tablica 1. Sistematizirana i popunjena radna viša rukovodeća mjesta	18
Tablica 2. Sistematizirana i popunjena radna mjesta u Odjelu za stručnu pomoć.....	19
Tablica 3. Sistematizirana i popunjena radna mjesta u Odjelu za nadzor	20
Tablica 4. Sistematizirana i popunjena radna mjesta u Odjelu za međunarodnu suradnju, razvoj i usklađivanje sustava	20
Tablica 5. Sistematizirana i popunjena radna mjesta u Odjelu za praćenje, analitiku i izvješćivanje.....	21
Tablica 6. Sistematizirana i popunjena radna mjesta u Odjelu za izobrazbu	21
Tablica 7. Traženi stručni uvjeti sukladno Pravilniku o unutarnjem redu MINGOR	24
Tablica 8. Akcijski plan	35
Tablica 9. Prikaz broja žalbenih predmeta u periodu od 2019. do 2021. godine	42
Tablica 10. Prikaz vremenskog trajanja žalbenog postupka u periodu od 2019. do 2021. godine	42
Tablica 11. Prikaz kretanja broja upravnih sporova i usvojenih tužbi u periodu od 2019. do 2021. godine	45
Tablica 12. Sistematizirana i popunjena radna mjesta u ustrojstvenoj jedinici Tajništvo	50
Tablica 13. Sistematizirana i popunjena radna mjesta u ustrojstvenoj jedinici Stručna služba za rješavanje u žalbenim postupcima	51
Tablica 14. Sistematizirana i popunjena radna mjesta u ustrojstvenoj jedinici Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima	54
Tablica 15. Traženi stručni uvjeti sukladno Pravilniku o unutarnjem ustrojstvu DKOM-a (uključujući sve izmjene i dopune)	59
Tablica 16. Prikaz prosječnog ukupnog radnog staža službenika DKOM-a i prosječnog ukupnog staža službenika ostvarenog u DKOM-u	69
Tablica 17. Akcijski plan	75
Tablica 18. Rezultati rada Ureda za ugovaranje za razdoblje od 2019. do 2021. godine	81
Tablica 19. Rezultati rada Ureda za provjeru nabave za razdoblje od 2019. do 2021. godine	82
Tablica 20. Prikaz poslova koji su dosada delegirani SAFU-u u okviru provedbe NPOO-a.....	87
Tablica 21. Traženi stručni uvjeti SAFU	103
Tablica 22. Pregled planiranih edukacija za prioritetno i dodatno usavršavanje za 2022. godinu.....	109
Tablica 23. Fluktuacija djelatnika u razdoblju od 2019. do 2021. godine	112
Tablica 24. Akcijski plan	118

Popis slika

Slika 1. Unutarnji ustroj MINGOR, Uprava za trgovinu i politiku javne nabave	10
Slika 2. Prosječan broj godina staža službenika MINGOR-a	26
Slika 3. Unutarnji ustroj DKOM-a.....	39
Slika 4. Prosječan broj godina radnog staža službenika DKOM-a.....	63
Slika 5. Unutarnji ustroj analiziranih Ureda SAFU-a.....	79
Slika 6. Prosječan broj godina staža djelatnika SAFU-a.....	106

Popis grafikona

Grafikon 1. Završavanje zadatka unutar zadanih rokova	22
Grafikon 2. Korišteni prekovremeni rad za obavljanje zadataka.....	23
Grafikon 3. Dostupnost edukacija potrebnih za obavljanje zadataka	27
Grafikon 4. Tipovi edukacija na kojima su službenici sudjelovali	27
Grafikon 5. Udio tipova edukacije koje službenici smatraju korisnima u radu	28

Grafikon 6. Zadovoljstvo postojećim sustavom ocjenjivanja službenika	31
Grafikon 7. Jasnoća sustava ocjenjivanja službenika	32
Grafikon 8. Zadovoljstvo uvjetima na radnom mjestu.....	33
Grafikon 9. Zadovoljstvo trenutnim radnim uvjetima	33
Grafikon 10. Završavanje zadataka unutar zadanih rokova	56
Grafikon 11. Učestalost prekovremenog rada	57
Grafikon 12. Dostupnost edukacija potrebnih za obavljanje poslova	65
Grafikon 13. Tematska područja edukacija na kojima su službenici DKOM-a sudjelovali	66
Grafikon 14. Ostale edukacije na kojima su službenici DKOM-a sudjelovali.....	66
Grafikon 15. Edukacije koje službenici DKOM-a smatraju korisnima za rad i daljnje usavršavanje	67
Grafikon 16. Zadovoljstvo postojećim sustavom ocjenjivanja službenika	71
Grafikon 17. Sustav ocjenjivanja službenika	71
Grafikon 18. Zadovoljstvo uvjetima na radnom mjestu.....	73
Grafikon 19. Zadovoljstvo službenika DKOM-a prema pojedinim kategorijama	74
Grafikon 20. Završavanje zadataka unutar zadanih rokova	97
Grafikon 21. Najčešći razlozi za nemogućnost pridržavanja propisanih rokova	98
Grafikon 22. Procedure provedbe dijeljenih zadataka	99
Grafikon 23. Korišteni prekovremeni rad za obavljanje zadataka.....	100
Grafikon 24. Procjena učestalosti prekovremenog rada	101
Grafikon 25. Dostupnost edukacija potrebnih za obavljanje zadataka	108
Grafikon 26. Broj djelatnika na dan 31.12. u periodu od 2019. do 2021. godine	113
Grafikon 27. Zadovoljstvo postojećim sustavom ocjenjivanja djelatnika	115
Grafikon 28. Jasnoća sustava ocjenjivanja djelatnika	116
Grafikon 29. Zadovoljstvo uvjetima na radnom mjestu.....	117
Grafikon 30. Zadovoljstvo s trenutnim radnim uvjetima.....	117

1. Uvod

Unaprjeđenje kvalitete i djelotvornosti sustava javne nabave bitan je čimbenik oporavka i jačanja otpornosti gospodarstva Republike Hrvatske. Na godišnjoj razini obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi¹ kroz sustav javne nabave ugovore preko 40 milijardi kuna vrijednosti roba, radova i usluga². Sustav javne nabave nije relevantan za gospodarstvo samo radi iznosa javnih sredstava koja se distribuiraju na tržište već i radi šireg utjecaja na otvaranje radnih mjesta, realizaciju strateških ciljeva javnih politika, sprječavanje korupcije i poticanje konkurentnosti na tržištu.

Učinkovitim sustavom javne nabave postiže se i veća razina produktivnosti i učinkovitosti ulaganja javnog novca jer se kroz provedene postupke postiže zadovoljavajuća razina kvalitete i vrijednosti za uloženi novac. Dobro ustrojenim sustavom javne nabave omogućava se transparentno i uspješno upravljanje javnim financijama, što u konačnici doprinosi izgradnji povjerenja građana u javne institucije te osigurava veću podršku provedbi javnih politika.

Definiranje preporuka i mjera koje treba poduzeti kako bi se postiglo unaprjeđenje cjelokupnog sustava javne nabave nije moguće bez analize ključnih institucija koje taj sustav sačinjavaju. Predmet ovog izvještaja su tri institucije koje kroz svoj rad uspostavljaju zakonodavni okvir, ali i formiraju praksu u provedbi Zakona o javnoj nabavi. U sklopu **Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja** (dalje u tekstu: MINGOR) ustrojen je **Sektor za politiku javne nabave**, zadužen za provedbu sveobuhvatnih mjera razvoja i unapređenja sustava javne nabave. Sektor je, između ostalog, zadužen za izradu i koordinaciju prijedloga zakona i drugih propisa u području javne nabave, provedbu nadzora i pružanje stručne pomoći s ciljem ujednačene primjene zakona i provedbenih propisa, organizaciju i provedbu izobrazbe u području javne nabave, te izradu odgovarajućih izvještaja, analiza i publikacija.

Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (dalje u tekstu: DKOM) neovisno je i samostalno državno tijelo u čijoj nadležnosti je rješavanje o žalbama u postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva. Rješavanjem žalbi izjavljenih u navedenim postupcima DKOM odlučuje o zakonitosti postupaka, radnji, propuštanja radnji i donesenih odluka. Kroz svoje djelovanje i odlučivanje DKOM pruža pravnu zaštitu sudionicima u postupcima iz svoje nadležnosti, a kroz javnu objavu izdanih rješenja ima značajan utjecaj na oblikovanje prakse i informiranje svih sudionika u postupcima.

Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije (dalje u tekstu: SAFU) javna je ustanova čija djelatnost je upravljanje programima i projektima koji se financiraju sredstvima iz fondova Europske unije. SAFU ima višegodišnje iskustvo u kontroli provedbe projekata, kako za projekte koji su se financirali iz Instrumenta pretprijetne pomoći, tako i projekte koji se financiraju iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova. Važan aspekt kontrole provedbe projekata svakako je kontrola zakonitosti i ispravnosti postupaka nabave koju provode javni naručitelji. Sredstva iz fondova Europske unije dodijeljena Republici Hrvatskoj koriste se za financiranje velikog broja projekata, a samim time i postupaka javnih nabava. Vrijedi napomenuti kako je ukupna vrijednost

¹ Zakon o javnoj nabavi (NN, br. 120/2016), dostupno na:

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016_12_120_2607.html

² Prema podacima iz Statističkog izvješća o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2019. i 2020. godinu, dostupno na:

[http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko%20izvjesce%20JN-2020\(1\).pdf](http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko%20izvjesce%20JN-2020(1).pdf)

ugovora financiranih sredstvima fondova Europske unije u 2020. godini iznosila 14.790.780.107 kn, što predstavlja 31,42% ukupne vrijednosti objavljenih ugovora i okvirnih sporazuma³. SAFU nije jedino tijelo koje je zaduženo za kontrolu provedbe projekata financiranih sredstvima Europske unije, ali zbog dugogodišnjeg iskustva u tom području ima značajnu ulogu u ocjeni ispravnosti i zakonitosti postupaka iz svoje nadležnosti te svojim postupanjima uspostavlja praksu, ali i provodi informativne aktivnosti za veliki broj naručitelja. Dodatno, Vlada Republike Hrvatske donijela je Odluku o obvezi provedbe prethodne (ex-ante) kontrole javnih nabava u okviru projekata koji se namjeravaju sufinancirati i sufinanciraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova u financijskom razdoblju 2014. - 2020.⁴, za koju su nadležna posrednička tijela i SAFU kao centralno tijelo koje provodi prethodne (ex ante) provjere javne nabave. Tako SAFU provodi preglede dokumentacija o nabavi i za korisnike čiji projekti nisu samo u nadležnosti SAFU. Na razini SAFU-a identificirana su tri Ureda važna u kontekstu sustava javne nabave. Ured za ugovaranje i Ured za provjeru nabave provode kontrole postupaka nabave korisnika bespovratnih sredstava, dok Ured za pravne poslove i utvrđivanje nepravilnosti posredno vrši kontrolu postupaka nabava kroz proces analize sumnji na počinjenje nepravilnosti i donošenjem odluka o postojanju ili nepostojanju nepravilnosti, te posljedično, korektivnim mjerama.

Ključne institucije sustava javne nabave koje su predmet ove analize međusobno se razlikuju, po ulozi i djelokrugu, ali i po samom ustroju. Ipak, da bi učinkovito i pravovremeno provodile sve svoje zadaće, institucije moraju osigurati dovoljan broj stručnih i kvalificiranih djelatnika. Važan aspekt upravljanja ljudskim potencijalima svakako je i osiguranje da su zaposleni djelatnici motivirani za ostanak na svom radnom mjestu. Kontinuirano osobno i profesionalno usavršavanje svakako je bitan aspekt zadovoljstva na radnom mjestu. Definirati mjere kroz koje će omogućiti kontinuirano usavršavanje znanja i vještina djelatnika nije moguće kvalitetno napraviti bez informacija o tome što djelatnici smatraju potrebnim i korisnim za svoj rad. Iz tog razloga su, prilikom provedbe aktivnosti analize radnog opterećenja, uključeni i djelatnici ključnih institucija sustava javne nabave, a kako bi se neposredno ispitale njihove potrebe za daljnjim usavršavanjem.

Analiza radnog opterećenja ključnih institucija u sustavu javne nabave provedena je kroz četiri faze koje su međusobno povezane i nadopunjuju se:

- ▶ U prvoj fazi provedena je analiza akata koji definiraju unutarnje ustrojstvo te su prikupljene informacije o postojanju dodatnih internih procedura i/ili priručnika o postupanju, broju zaposlenih, godišnjim fluktuacijama zaposlenih u zadnje tri godine, uspostavljenim politikama zadržavanja kadra i sustavu ocjenjivanja djelatnika. Analizom akata unutarnjeg ustrojstva dobivene su informacije o organizaciji rada i specifičnostima poslovnih procesa svake institucije. Kroz analizu opisa poslova radnih mjesta ispitano je kako se poslovi u djelokrugu ustrojstvenih jedinica raspoređuju po radnim mjestima te koliko se razlikuju poslovi između različitih radnih mjesta.
- ▶ Kako bi se izradila analiza radnog opterećenja institucija, u suradnji sa djelatnicima iz ustrojstvenih jedinica koje su predmet analize izrađen je popis poslova i zadaća koje obavljaju. Popis aktivnosti i zadaća svakog radnog mjesta nadopunjen je dodatnim poslovima koje obavljaju, a koji nisu propisani aktima unutarnjeg ustrojstva. Također, za svaki poslovni proces

³ Statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj za 2020. godinu, dostupno na: [http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko%20izvjesce%20JN-2020\(1\).pdf](http://www.javnabava.hr/userdocsimages/userfiles/file/Statisti%C4%8Dka%20izvje%C5%A1%C4%87a/Godi%C5%A1nja/Statisticko%20izvjesce%20JN-2020(1).pdf)

⁴ Odluka o obvezi provedbe prethodne (ex-ante) kontrole javnih nabava u okviru projekata koji se namjeravaju sufinancirati i sufinanciraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova u financijskom razdoblju 2014. - 2020., dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_09_87_1709.html

definirane su jedinice mjere te su djelatnici procjenjivali učestalost, tj. broj ponavljanja pojedinih jedinica mjere, u svrhu izračuna vremena koje je potrebno utrošiti kako bi se svaki od poslova i zadataka obavio. S obzirom na različitosti institucija i njihove specifičnosti, u dogovoru s djelatnicima, razvijen je metodološki prilagođen pristup u izradi obrazaca za ocjenu radnog opterećenja.

▶ Dodatne informacije o aktivnostima i poslovnim procesima, te samim danim procjenama djelatnika, prikupljene su kroz intervjue i razgovore sa djelatnicima i voditeljima pojedinih ustrojstvenih jedinica.

▶ Nakon intervjua korigirane su i ujednačene procjene vremena potrebnog za obavljanje popisanih procesa i zadataka u okviru svakog radnog mjesta. Na temelju danih podataka i profesionalne prosudbe, izrađen je izračun potrebnog broja ljudi za svaku instituciju.

Osim procjene potrebnog broja ljudi, analizirani su i trenutni kapaciteti za obavljanje poslova te politike upravljanja ljudskim potencijalima. Trenutno zaposleni djelatnici čine resurs s kojim institucije u ovom trenutku raspolažu. U svim institucijama uočena je značajna razlika u broju sistematiziranih i popunjenih radnih mjesta. U nižim poglavljima analizirano je koja su radna mjesta u ovom trenutku nepopunjena te utjecaj na pravovremeno izvršenje svih poslova. Važan aspekt analize trenutnih administrativnih kapaciteta odnosi se na analizu edukacija koje su zaposleni odslušali te planove o budućim treninzima i edukacijama. Kontinuirano i planirano usavršavanje kadrova ključnih institucija u bitnim temama vezanim uz javnu nabavu nužan je korak ka unaprjeđenju cjelokupnog sustava javne nabave. Usavršavanje djelatnika ne utječe samo na kvalitetu njihova rada, već i na cjelokupno zadovoljstvo na radnom mjestu, osjećaj osobnog razvoja i unaprjeđenja te ulaganja poslodavca.

Analiza radnog opterećenja zaposlenika ključnih institucija u sustavu javne nabave investicija je planirana u sklopu reforme koja se odnosi na kontinuirano provođenje izobrazbe u području javne nabave Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. – 2027.

Ministarstvo gospodarstva i održivog
razvoja

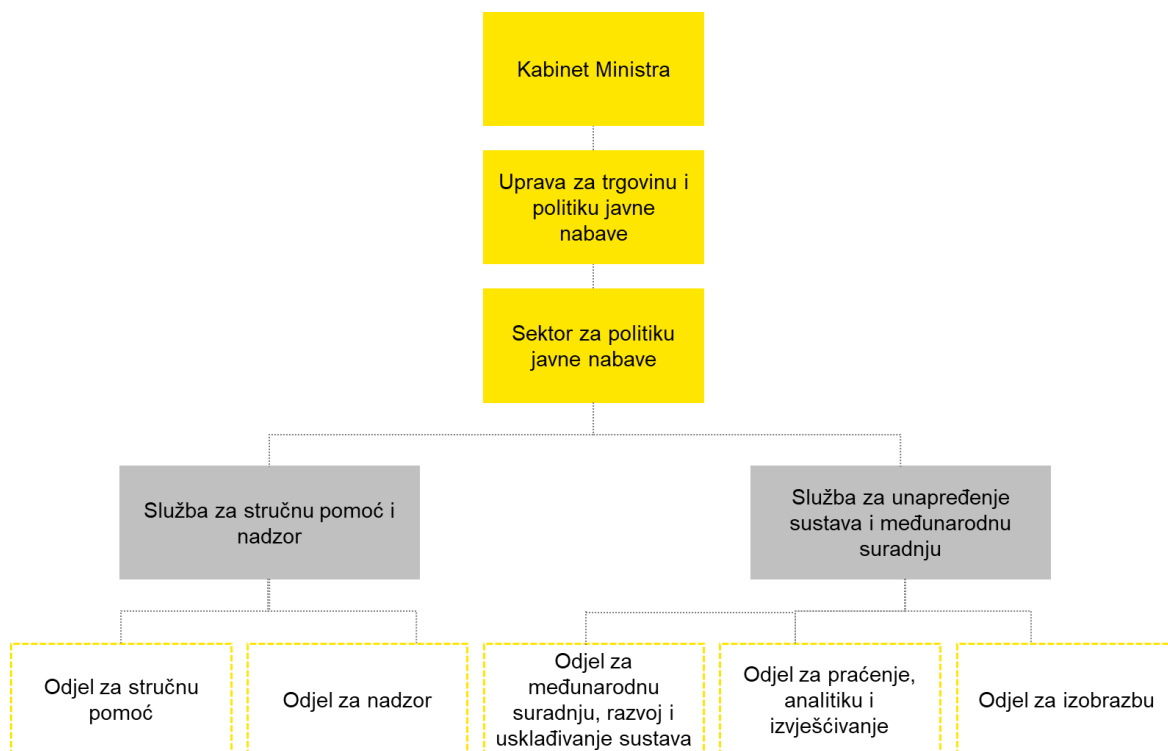


2. Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja

2.1. Analiza poslovnih procesa

Unutarnje ustrojstvo MINGOR-a definirano je Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja⁵, kojom su definirani nazivi i djelokrug upravnih organizacija i nižih unutarnjih ustrojstvenih jedinica. Uz opis poslova koje obavljaju ustrojstvene jedinice, Uredba propisuje i način upravljanja te tko je zadužen za obavljanje poslova rukovođenja ustrojstvenim jedinicama. Okvirni broj državnih službenika i namještenika potrebnih za obavljanje svih poslova MINGOR-a sastavni je dio Uredbe o unutarnjem ustrojstvu.

Slika 1. Unutarnji ustroj MINGOR, Uprava za trgovinu i politiku javne nabave



Izvor: MINGOR, obrada EY

Pravilnik o unutarnjem redu Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja usklađen je s Uredbom o unutarnjem ustrojstvu i njime se detaljnije propisuje način rada. Predmet analize bile su odredbe Pravilnika koje se odnose na nazive radnih mjesta i pripadajuće opise poslove te stručne uvjete potrebne za njihovo obavljanje.

Pored navedenih dokumenata, Sektor za politiku javne nabave (dalje u tekstu: Sektor) nema dokumente s detaljnijim opisom poslovnih procesa, procedura postupanja, rokova i odgovornosti pojedinih ustrojstvenih jedinica i pojedinih službenika.

Samo Ministarstvo ima širok djelokrug i veliki broj ustrojstvenih jedinica u koje su raspoređeni poslovi. Predmet ove analize je **Sektor za politiku javne nabave**, ustrojen u okviru Uprave za trgovinu i politiku

⁵ Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja (NN, br. 97/2020), dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_08_97_1816.html

javne nabave, zadužen za provedbu mjera razvoja i unapređenja sustava javne nabave u Republici Hrvatskoj.

U nadležnosti sektora je koordinacija i izrada nacрта prijedloga zakona i prijedloga drugih propisa u području javne nabave, uz koordinaciju usklađivanja hrvatskog zakonodavstva iz područja javne nabave s pravnom stečevinom Europske unije. Sektor ima i ulogu u kreiranju prakse sudionika javne nabave jer pruža stručnu pomoć i daje mišljenja o načinu sprječavanja ili otklanjanja nepravilnosti, a analitički prati objave nabava te izvještava o uočenim nepravilnostima. Provođenjem nadzora nad provedbom zakona i propisa u području javne nabave ostvaruje se i korektivna funkcija Sektora. Sektor je zadužen i za provedbu izobrazbe u području javne nabave i certificiranje te praćenje programa ovlaštenih nositelja. U Sektoru su ustrojene dvije Službe, u koje su raspoređeni ključni poslovi iz djelokruga Sektora.

Služba za stručnu pomoć i nadzor provodi različite mjere s ciljem pravilne i ujednačene primjene zakona i provedbenih propisa u području javne nabave te vrši nadzor nad provedbom zakona i provedbenih propisa. Služba je zadužena za vođenje Portala javne nabave, za koji kreira sadržaj kroz pripremu, izradu i objavu najvažnijih mišljenja, uputa, instrukcija, odgovora na često postavljana pitanja i drugih materijala kojima se pružaju relevantne informacije svim zainteresiranim dionicama. Voditelj Službe koordinira sve poslovne procese u Službi i odgovara za kvalitetno i pravodobno obavljanje svih poslova iz svojeg djelokruga. U službi su ustrojena dva Odjela. Djelokrug **Odjela za stručnu podršku** odnosi se na davanje mišljenja i uputa svim dionicima kojima je potrebna stručna pomoć vezano za primjenu zakona i provedbenih propisa u području javne nabave. Dodatno, Odjel je zadužen i za izradu priručnika, stručnih publikacija i standardnih obrazaca s ciljem jedinstvenog postupanja u provođenju postupaka javne nabave, a u nadležnosti mu je i vođenje te priprema materijala koji se objavljuju na Portalu javne nabave. U odjelu su sistematizirana radna mjesta:

- ▶ voditelja odjela (1),
- ▶ višeg stručnog savjetnika (3+1), i
- ▶ stručnog savjetnika (1).

Prema opisu radnih mjesta, voditelj Odjela sudjeluje u svim poslovnim procesima Odjela, a u djelokrugu svih radnih mjesta je priprema nacрта mišljenja radi pružanja stručne pomoći i pružanje informacija, uputa i savjeta iz područja javne nabave. Viši stručni savjetnici zaduženi su za najsloženije poslove dok stručni savjetnik u opisu svog radnog mjesta ima obavljanje složenih i manje složenih predmeta. Jedna od zadaća propisana u okviru svih radnih mjesta, osim stručnog savjetnika, je i sudjelovanje u pripremi i provedbi programa izobrazbe u području javne nabave. Razlika u opisu radnih mjesta utvrđena je na radnom mjestu višeg stručnog savjetnika. Iako su u Odjelu sistematizirana četiri radna mjesta višeg stručnog savjetnika, radno mjesto za jednog višeg stručnog savjetnika se razlikuje u odnosu na preostala tri, te je u okviru ovog radnog mjesta predviđeno obavljanje poslova praćenja prakse Suda Europske unije i DKOM-a te sudjelovanje u pripremi i izradi smjernica, priručnika te drugih publikacija i standardnih obrazaca potrebnih za pravilnu primjenu zakona i podzakonskih propisa.

Prema informacijama prikupljenim od strane djelatnika godišnje Sektor izdaje prosječno 450-500 mišljenja, dok je uvidom u Portal javne nabave utvrđeno da se tek manji broj izvješća objavljuje (16

mišljenja u 2019.; niti jedno u 2020.; 6 u 2021.; niti jedno u 2022. do kraja kolovoza). Osim mišljenja, Sektor odgovara i na upite putem e-pošte i one pristigle putem dežurnog telefona⁶.

▶ Kako bi Sektor ojačao svoju ulogu u kreiranju prakse sudionika javne nabave potrebno je unaprijediti sustav objave najvažnijih mišljenja na način da se poveća broj objavljenih mišljenja te da se strukturira objava. Objave bi se mogle strukturirati na način da zainteresirane stranke mogu tematski pretraživati objave mišljenja (primjerice prema vrsti postupka nabave, vrsti Naručitelja, temi samog upita ili članku Zakona o javnoj nabavi za koji se daje pojašnjenje). Na ovaj način doprinijet će se smanjenju broja upita, budući da će zainteresirani subjekti moći pronaći odgovore na neka pitanja pretragom portala. Naravno, važno je kontinuirano diseminirati informacije o ovim mogućnostima kako bi s vremenom subjekti pretragu portala prihvatili kao primarno rješenje za upite koje imaju dok bi se izravno obraćali samo u slučaju da nisu uspjeli naći odgovor na svoje pitanje.

Na samom Portalu javne nabave nalaze se korisne informacije koje mogu i naručiteljima i svim drugim zainteresiranim subjektima pružiti relevantne informacije i smjernice o načinu tumačenja pojedinih članaka Zakona te o postupanju u specifičnim situacijama, kao primjerice *Smjernice za prilagodbu javne nabave u procesu zamjene hrvatske kune eurom*, *Smjernice za poticanje sudjelovanja MSP-ova na tržištu javne nabave* i sl. Ono što primjećujemo da su navedene smjernice objavljene u kategoriji „Vijesti“ i ne nalaze se u kategoriji „Publikacije / Smjernice i podsjetnici“ na kojem su zadnje objavljene informacije iz 2013. godine.

▶ Slično kao i kod objave mišljenja na Portalu javne nabave, unaprjeđenje strukture, jasnoće i mogućnosti pretraživanja informacija, smanjilo bi radno opterećenje službenika u pružanju pojedinačnih informacija zainteresiranim strankama.

Odjel za nadzor zadužen je za pokretanje i provedbu upravnog nadzora nad provedbom zakona i provedbenih propisa u području javne nabave. Aktivnosti koje provodi Odjel imaju za svrhu sprječavanja ili otklanjanja nepravilnosti kroz uvid u dokumentaciju postupaka javne nabave i sklopljene ugovore o javnoj nabavi kroz izdane preporuke o načinu sprječavanja ili otklanjanja počinjenih nepravilnosti. U slučaju utvrđivanja nepravilnosti koje imaju obilježja prekršaja, pokreće se prekršajni postupak pred nadležnim prekršajnim sudom. Uz navedeno, u nadležnosti Odjela je obrada i analiza nepravilnosti u području javne nabave radi poduzimanja mjera za postizanje pravilne primjene zakona i provedbenih propisa. U Odjelu su sistematizirana radna mjesta:

- ▶ voditelja odjela (1),
- ▶ višeg stručnog savjetnika (4),
- ▶ stručnog suradnika (1), i
- ▶ stručnog referenta (1).

Uz poslove rukovođenja Odjelom, voditelj Odjela zadužen je za provedbu i koordinaciju svih poslova koji se obavljaju u okviru sistematiziranih radnih mjesta. Zadaci predviđeni u okviru radnog mjesta višeg stručnog savjetnika i stručnog suradnika su jednaki, uz napomenu kako je za radno mjesto stručnog suradnika predviđeno sudjelovanje u manje složenim poslovima. U okviru radnog mjesta stručnog referenta predviđeni su stručni, uredski, administrativni i tehnički poslove za potrebe Sektora i Službe te podršku u poslovima vezanim za izvještavanje i uredsko poslovanje.

⁶ Službenici Sektora mijenjaju se na funkciji dežurnog savjetnika koji odgovara na telefonske pozive i tako zainteresiranim strankama pruža informacije i savjete iz područja javne nabave. Dežurni savjetnik dostupan je utorkom i četvrtkom u razdoblju od 9-12 sati.

Tijekom 2021. godine, pokrenuto je 56 upravnih nadzora pored kojih je provedeno i 118 brzih nadzora. U izvješćima Ministarstva⁷ nije navedeno više informacija o tome koji su bili rezultati provedenih nadzora i u koliko slučajeva su utvrđene nepravilnosti. Dodatno, tijekom provedbe intervjua sa službenicima Ministarstva utvrđeno je da velik broj nadzora prolazi bez utvrđivanja nepravilnosti.

► Uzimajući u obzir ulogu Sektora u osiguravanju pravilne i ujednačene primjene zakona i provedbenih propisa iz područja javne nabave, smatramo da je institut nadzora nad provedbom zakona i provedbenih propisa potrebno ojačati na način da se poveća broj nadzora, osigura jasna uputa u postupanju tijekom provedbe nadzora te osigura prikupljanje informacija o provedenim nadzorima. Nakon provedenih nadzora potrebno je izraditi analizu najčešćih pogrešaka i nepravilnosti koja će poslužiti kao temelj za izdavanje dodatnih smjernica, planiranje edukacija i druge aktivnosti jačanja kapaciteta sustava javne nabave. Dodatno, Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2023. godine⁸, u okviru predviđenih mjera ističe i potrebu proširenja provedbe (u opsegu i sadržaju) upravnog nadzora sukladno postojećim ovlastima za provedbu upravnog nadzora propisanim Zakonom o javnoj nabavi i Pravilnikom o nadzoru nad provedbom Zakona o javnoj nabavi.

Služba za unapređenje sustava i međunarodnu suradnju obavlja poslove usmjerene na razvoj sustava javne nabave i međunarodnu suradnju. U djelokrugu službe je i priprema i provedba izobrazbe i izdavanja certifikata u području javne, ali i aktivnosti unapređenja i koordinacije cjelokupnog sustava javne nabave, uključujući i koordinaciju poslova vezanih uz Europsku uniju, usklađivanje politika i pravne stečevine s nacionalnim zakonodavstvom. U ovoj Službi obavljaju se i poslovi pripreme i koordinacije izrade nacрта prijedloga zakona i drugih propisa o javnoj nabavi, priprema stručnih i normativnih podloga, analitičkog praćenja razvoja sustava javne nabave i Elektroničkog oglasnika javne nabave Republike Hrvatske. Voditelj Službe koordinira sve poslovne procese u Službi i odgovara za kvalitetno i pravodobno obavljanje svih poslova iz svojeg djelokruga.

U Službi su sistematizirana tri odjela. **Odjel za međunarodnu suradnju, razvoj i usklađivanje sustava** zadužen je za predlaganje, pripremu i koordinaciju izrade nacрта prijedloga zakona i drugih propisa u području javne nabave, a provodi i aktivnosti međunarodne suradnje u području javne nabave, s naglaskom na praćenje pravne stečevine Europske unije i postojećih praksi u tom području u njenim državama članicama. U okviru zadataka Odjela je i sudjelovanje u različitim radnim skupinama na međunarodnoj razini, praćenje prakse Europskog suda i međunarodnih i europskih organizacija. U Odjelu su sistematizirana radna mjesta:

- voditelja Odjela (1),
- višeg stručnog savjetnika (3),
- stručnog savjetnika (1), i
- stručnog suradnika (1).

Voditelj Odjela uz rukovođenje Odjelom sudjeluje u provedbi predviđenih aktivnosti iz djelokruga Odjela. U okviru preostalih nerukovodećih radnih mjesta predviđen je sličan opseg poslova, uz gradiranje složenosti aktivnosti. Viši stručni savjetnici obavljaju najsloženije poslove dok su stručni savjetnici i suradnici zaduženi za manje složene predmete. U opisu poslova radnog mjesta voditelja Odjela i višeg stručnog savjetnika navodi se da sudjeluju u pripremi i provedbi programa izobrazbe u

⁷ [Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Godišnji izvještaj o radu za 2021. godinu](#); [Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Statističko izvješće i javnoj nabavi u RH za 2021. g.](#)

⁸ [Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2023. godine](#)

području javne nabave, a poslovi procjene učinka propisa predviđena su u okviru svih radnih mjesta, osim radnog mjesta voditelja Odjela.

▶ S obzirom na to da javna nabava predstavlja jedan od važnih temelja jedinstvenog tržišta EU te se pravila javne nabave ujednačuju na razini EU putem Direktive o javnoj nabavi⁹, važna je uloga Odjela u prikupljanju informacija i iskustva drugih država članica u primjeni Zakona temeljenih na Direktivi. Međunarodna uloga Odjela naročito dolazi do izričaja u vrijeme kada se pristupa izmjenama Zakona o javnoj nabavi, jer je upravo temeljem razmjene iskustava sa drugim državama članicama moguće osigurati najbolje i najučinkovitije prenošenje odredbi Direktive u Zakon i u praksu. S obzirom na to da je u planu za iduću godinu značajnija izmjena Zakona, potrebno je osigurati da ovaj Odjel ima dovoljno kapaciteta, ne samo u pogledu broja ljudi već i znanja i iskustva.

Odjel za praćenje, analitiku i izvješćivanje zadužen je za analitičko praćenje te izradu statističkih i drugih izvještaja o sustavu javne nabave za nadležna tijela. Odjel prikuplja, analizira i izvještava o specifičnim podacima o javnoj nabavi vezano uz Europske strukturne i investicijske fondove, zelenu i inovativnu javnu nabavu, a provodi i aktivnosti promicanja uporabe novih tehnologija, osobito elektroničke javne nabave. U Odjelu su sistematizirana radna mjesta:

- ▶ voditelja odjela (1),
- ▶ višeg stručnog savjetnika (3),
- ▶ stručnog savjetnika (1), i
- ▶ stručnog referenta (1).

Voditelj Odjela obavlja poslove rukovođenja te sudjeluje u provedbi svih aktivnosti predviđenih u okviru ostalih sistematiziranih radnih mjesta. Analizom opisa poslova nerukovodećih radnih mjesta utvrđeno je razlika u poslovima koji se provode u okviru radnog mjesta višeg stručnog savjetnika. Poslovi analitičkog praćenja i statističkog i ostalog izvještavanja o sustavu javne nabave odvojeni su od poslova promicanja uporabe novih tehnologija i elektroničke javne nabave. U opisu poslova voditelja Odjela i viših stručnih savjetnika je i sudjelovanje u pripremi i provedbi programa izobrazbe u području javne nabave. Stručni referent obavlja stručne, uredske, administrativne i tehničke poslove za potrebe Sektora i Službe, uz pružanje podrške ostalim službenicima u poslovima vezanim za izvještavanje i uredsko poslovanje.

▶ U svakom poslu temelj za unaprjeđenje počiva na naučenim lekcijama iz prethodnih razdoblja, stoga je iznimno važno imati podatke koji omogućuju analizu i donošenje zaključaka i preporuka za unaprjeđenje. Trenutno Odjel priprema i objavljuje vrlo opsežno statističko izvješće o javnoj nabavi u Republici Hrvatskoj¹⁰ u kojem je moguće naći velik broj statističkih podataka o broju i vrijednosti nabava i ugovora prema različitim kategorijama grupiranja. Iz Izvješća je vidljivo da sustav raspolaže velikom količinom podataka, međutim nedostaje analitički pristup prikupljenim podacima putem kojeg bi se utvrdili nedostatci sustava i pripremile preporuke za unaprjeđenje. S obzirom na to da podaci trenutno nisu sistematizirani u digitalnom alatu koji bi omogućavao njihovu jednostavnu manipulaciju, znatna količina vremena troši se na prikupljanje, obradu i sistematiziranje podataka. Unaprjeđenjem evidencijskih sustava oslobodio bi se prostor za dubinsku i analitičku obradu podataka. Dubinska analiza podataka zahtijevala bi razvoj dodatnih alata (primjerice ciljanih upitnika naručiteljima) kako bi se utvrdili uzroci i posljedice određenih postupanja, a ne samo utvrdio njihov broj. Primjerice, zašto je

⁹ Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=HR>

¹⁰ Statističko godišnje izvješće o javnoj nabavi, dostupno na: https://www-javnabava-hr.translate.google.com/default.aspx?id=3425&x_tr_sl=hr&x_tr_tl=en&x_tr_hl=en&x_tr_pto=sc&x_tr_sch=http

samo 0,59% ugovora o javnoj nabavi sklopljeno kroz dinamički sustav nabave? Je li uzrok tome nezadovoljstvo sustavom, nepoznavanje, neprimjerenost propisanih procedura? Temeljem ovakvih dubinskih analiza moguće je donijeti preporuke za unaprjeđenje sustava koja proizlaze iz stvarno naučenih lekcija, kao i preporuke za aktivnosti jačanja kapaciteta dionika sustava na temelju uočenih nedostataka.

Odjel za izobrazbu priprema i provodi izobrazbu u području javne nabave, uz analizu potreba i razvoj novih i specifičnih programa izobrazbe. U nadležnosti Odjela je utvrđivanje uvjeta i izdavanje i obnavljanje certifikata u području javne nabave, evidentiranje važećih certifikata kao i vođenje registra nositelja programa u području javne nabave. U Odjelu su sistematizirana radna mjesta:

- ▶ voditelja odjela (1), te
- ▶ višeg stručnog savjetnika (4).

Voditelj Odjela, osim samog rukovođenja poslovima Odjela i sudjelovanja u svim aktivnostima, obavlja i određene dodatne poslove. Tako je voditelj Odjela zadužen za praćenje razvoja izobrazbe u području javne nabave na europskoj i međunarodnoj razini i predlaganje mjera razvoja i unaprjeđenja izobrazbe u području javne nabave, što nisu poslovi planirani u okviru radnog mjesta višeg stručnog savjetnika. U okviru radnog mjesta višeg stručnog savjetnika obavljaju se poslovi usmjereni na pripremu i provedbu izobrazbe u području javne nabave, suradnju s drugim nadležnim tijelima i dionicima u svrhu identificiranja potreba te izdavanje i evidentiranje certifikata te evidentiranje nositelja programa izobrazbe.

▶ Uspostavljeni program obuke i certificiranja službenika u javnoj nabavi predstavlja učinkovit i kvalitetan način osiguravanja kontinuiranog educiranja svih službenika relevantnih dionika sustava nabave, službenika zaduženih za javnu nabavu naručitelja, ali i ponuditelja u postupcima javne nabave. Kako bi se dodatno unaprijedila kvaliteta programa i edukacija koje se provode, važno je dodatno i kontinuirano prilagođavati edukacije stvarnim potrebama, kako tematski tako i ciljanim razinama osposobljenosti. Naročito je važno pri tome se koristiti podacima prikupljenim od dionika sustava kako bi se identificirale slabosti i područja u kojem su potrebni dodatni naponi. Kao što je ranije spomenuto, temeljem dubinske analize uzroka, primjerice, slabog korištenja dinamičkog sustava nabave, moguće je doći do zaključka da je jedan od uzroka i nepoznavanje relevantnih odredbi od strane naručitelja, te da bi dodatne edukacije na tu temu bile od koristi. Naravno, ovo je samo ilustrativni primjer načina kako dodatno osigurati sveobuhvatan pristup unaprjeđenju cijelog sustava javne nabave.

Gore prikazana analiza poslovnih procesa po pojedinom odjelu utemeljena je na poslovima odjela kako su predviđeni Pravilnikom. Međutim, važno je napomenuti da u praksi postoje značajna odstupanja zbog potrebe prilagodbe stvarnim potrebama. Službenici iz više ustrojstvenih jedinica obavljaju određene poslove koji su u djelokrugu druge Službe ili Odjela. Primjerice, poslovi izrade i davanja mišljenja radi pružanja stručne pomoći, kao i sudjelovanje u provedbi upravnih nadzora, poslovi su koje učestalo obavljaju i službenici kojima navedeno nije u opisu radnih mjesta. Zbog količine posla i nedovoljnog broja službenika na radnim mjestima koji navedene poslove imaju u svojoj nadležnosti, potrebna je ovakva prilagodba. Naravno, prilagodbe ovog tipa nužne su i normalne u svakom radnom okruženju kada u određenom razdoblju zbog privremeno povećanog opsega posla postoji potreba za preraspodjelom dodatnog osoblja na te poslove. Međutim, ukoliko ne govorimo o povremenom i privremenom povećanju opsega posla onda je potrebno pronaći adekvatno i trajnije rješenje. Jedno rješenje je da se navedeni poslovi uključe u opis radnog mjesta svih službenika koji ih obavljaju kako bi opisi i poslovi bili usklađeni. Drugo rješenje je da se poveća broj službenika u jedinicama predviđenim za te poslove.

Dodatno, prilikom provedbe analize radnog opterećenja od službenika je traženo da pored procjene vremena potrebnog za obavljanje poslova navedenih u Pravilniku za njihovo radno mjesto, navedu i dodatne poslove koje obavljaju kao i procjenu potrebnog vremena za te poslove. Gledajući u prosjeku sve službenike u Sektoru, veliki udio radnog vremena odlazi na poslove koji nisu u opisu njihovog radnog mjesta. Detaljnije o radnom opterećenju djelatnika biti će u idućem poglavlju. U ovom poglavlju želimo ukazati na činjenicu da sami poslovni procesi nisu jasno definirani odnosno da postoji nesklad između poslova definiranih dokumentima i poslova kako se provode u praksi. Za dobro i kvalitetno funkcioniranje bilo koje organizacije važno je imati jasnu definiciju uloga i odgovornosti. Ovakva jasna definicija je temelj, kako će se u nastavku još pokazati, i za ispravno vrednovanje rada službenika, određivanje potreba za edukacijama i općenito upravljanje ljudskim potencijalima na svim razinama. U situacijama kada poslovni procesi i procedure rada nisu jasno definirani, postoji povećani rizik od nesporazuma oko odgovornosti za obavljanje pojedinih poslova, pogrešnog usmjeravanja službenika u aktivnostima jačanja kapaciteta, pogrešnog ocjenjivanja službenika zbog nepoznavanja stvarne situacije u vidu poslova i radnog opterećenja službenika.

► Kako bi se uskladili propisani poslovni procesi i praksa bilo bi poželjno razraditi detaljnije procedure postupanja utemeljene na poslovima Sektora kako ih propisuje Pravilnik. Detaljnije procedure s koracima, uputama i rokovima mogu biti razrađene kroz Priručnik o postupanju, praksu koju su usvojila tijela unutar državne i javne uprave koja rade na poslovima upravljanja i provedbe Europskim strukturnim i investicijskim fondovima i koji su se pokazali kao vrlo dobra praksa. Postojanje jasno propisane procedure korisno je i kako bi se sačuvala „institucijska memorija“ i znanje u slučaju fluktuacije djelatnika. Ukoliko postoji jasno propisana procedura kako se obavlja određeni posao, a ne samo paušalno navedeni obuhvat, kao što je slučaj s Pravilnicima, uvođenje novog djelatnika u posao je znatno lakše.

2.1. Analiza radnog opterećenja djelatnika

Izrada analize radnog opterećenja djelatnika bitan je segment upravljanja ljudskim potencijalima svake institucije. Za kvalitetnu analizu radnog opterećenja potrebno je uzeti u obzir specifičnosti unutarnje organizacije, procesa i poslova koje pojedina institucija u svom djelokrugu obavlja. Izradom analiza radnog opterećenja omogućuje se kvalitetna procjena odgovarajućeg broja zaposlenika potrebnog za pravovremeno i nesmetano obavljanje svih radnih zadataka i funkcija, ali i praćenje trenda radnog opterećenja između djelatnika zasebnih ustrojstvenih jedinica. Same analize rukovodećim kadrovima daju informacije bitne za upravljanje radnim procesima, organizaciju rada i raspored *ad hoc* zadataka. Kontinuirana praksa praćenja radnog opterećenja djelatnika pomaže pri izradi godišnjih planova rada, boljem dugoročnom planiranju i svakako je dobar temelj za izradu prognoza potreba za dodatnim usavršavanjima.

Analize radnog opterećenja mogu predvidjeti razdoblja značajnog povećanja radnog opterećenja pojedinih ustrojstvenih jedinica i biti temelj za pokretanje postupka zapošljavanja novih zaposlenika.

Analiza radnog opterećenja temelji se na poslovnim procesima koje je unutar određene poslovne jedinice potrebno odraditi u promatranom razdoblju. Za potrebe ove analize, promatrano razdoblje je 2023. godina, a kao temelj za procjenu radnog opterećenja u 2023. godini korišteni su podaci o rezultatima rada Sektora iz 2021. godine (npr. broj izdanih stručnih mišljenja i broj provedenih upravnih nadzora). Odnosno, temeljem Uredbe o unutarnjem ustrojstvu i Pravilnika o unutarnjem redu Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja identificirani su poslovni procesi koje obavljaju službenici Sektora za politiku javne nabave. Dodatno, lista poslovnih procesa je dopunjena u suradnji sa službenicima Ministarstva. Kao i svaki drugi alat koji se koristi za određene analize, tako i analiza radnog opterećenja ima svoja ograničenja. U slučaju Sektora za politiku javne nabave, jedno od ograničenja s

kojim smo se susreli je nedostatak pisane procedure rada, opisi poslova iz navedenih dokumenata su općeniti i nije moguće utvrditi sve aktivnosti koje pojedini službenik obavlja. Dodatno, iz komunikacije s Ministarstvom, utvrđeno je da postoje dodatni poslovi koje prema potrebi službenici obavljaju, a koji nisu izrijekom navedeni u Pravilniku. Stoga je u alatu za procjenu radnog opterećenja ostavljena mogućnost navođenja dodatnih poslova i aktivnosti.

Nakon usuglašavanja liste poslovnih procesa, upitnik za procjenu radnog opterećenja je upućen svim službenicima Sektora, te su zaprimljene njihove procjene o potrebnom vremenu za obavljanje pojedine aktivnosti. Navedene procjene su zatim promatrane u kontekstu ostalih prikupljenih informacija, kao što su primjerice Godišnja izvješća o radu Ministarstva, podaci prikupljeni od službenika putem dodatno izrađenog upitnika za prikupljanje kvalitativnih informacija, informacije i izvješća objavljeni na Portalu javne nabave. Dodatno, u postupku finalizacije analize radnog opterećenja provedeni su i intervjui sa rukovodećim službenicima Sektora kako bi se pojasnili i potvrdili dobiveni rezultati. Procjene o potrebnom vremenu za obavljanje pojedine aktivnosti primijenjene su na očekivane poslove u 2023. godini te su izražene i za ona radna mjesta koja trenutno nisu popunjena, a u okviru kojih postoje aktivnosti koje je potrebno izvršiti. Sveukupan rezultat je procjena koliko će radnih sati biti potrebno za obavljanje zadataka pojedinog radnog mjesta. Važno je napomenuti da se kod analize radnog opterećenja promatra potreba po radnom mjestu, primjerice radno mjesto stručni savjetnik ili viši stručni savjetnik u određenom odjelu; ne po pojedinom službeniku. Dakle, ako su sistematizacijom predviđena 4 radna mjesta višeg stručnog savjetnika u određenom odjelu, radno opterećenje se mjeri na poziciji viši stručni savjetnik i analizom se utvrđuje broj izvršitelja koji je potrebno alocirati na to radno mjesto.

Za potrebe definiranja broja dostupnih radnih sati u 2023. godini primijenjena je slijedeća metodologija. U 2023. godini bit će 52 tjedna. S obzirom da svi službenici koriste zakonsko pravo na godišnji odmor, za potrebe izračuna broja radnih tjedana pretpostavljeno je da svi službenici na razini kalendarske godine koriste 4 tjedna odmora¹¹, u kojima izbivaju s radnog mjesta. Dodatno, u obzir su uzeti i drugi faktori koji utječu na opravdanu odsutnost s radnog mjesta, poput bolovanja i praznika. Tako je od 52 tjedna u 2023. godini, osim 4 tjedna predviđena za godišnji odmor, oduzeto i dodatna 2 tjedna, koja se odnose na bolovanja i druge zakonom dane mogućnosti opravdanog izostanka s radnog mjesta, poput plaćenog dopusta. Tako je procijenjeno da će svaki službenik u 2023. godini imati 46 radnih tjedana. Kako bi se izračunao broj radnih sati, od ukupnog fonda sati u 46 radnih tjedana, dodatno je oduzeto 10 radnih dana koji se odnose na praznike, ali koji nisu skupno raspoređeni. U ovom okviru, fond radnih sati za 2023. godini je 1760.

Kada se ukupno izračunati broj radnih sati potrebnih za obavljanje poslova pojedinog radnog mjesta stavi u omjer s dostupnim radnim satima u godini, rezultat je potreban broj službenika za obavljanje tih poslova. Potreban broj službenika nije uvijek izražen kao cijeli broj, primjerice izračun može pokazati da je za obavljanje poslova određenog radnog mjesta potrebno 1,2 izvršitelja. U tom slučaju, potrebno je dio aktivnosti prerasporediti na nekog od drugih zaposlenika dok se dio svakako može pripisati i razini statističke pogreške, s obzirom na to da je ipak riječ o procjenama. Prema uobičajenoj praksi, tek

¹¹ Prilikom izračuna broja radnih tjedana korišten je prosjek broja radnih dana predviđen za godišnji odmor službenika. Prava vezana za duljinu godišnjeg odmora određuju se za svakog službenika u skladu s odredbama općeg propisa o radu i prema pojedinačno određenim mjerilima. Za potrebe određivanja broja radnih tjedana u 2023. godini pretpostavljeno je da će svaki zaposlenik u prosjeku koristiti 4 tjedna godišnjeg odmora u kalendarskoj godini. Preostali dio godišnjeg odmora službenici mogu koristiti i u prvoj polovici sljedeće godine ili koristiti samo nekoliko dana, ipak obavljajući dio poslova koji se procjenjuju na tjednoj razini.

kada analiza pokaže da je potrebno 1,6 ili više zaposlenih za obavljanje poslova, pristupa se zapošljavanju dodatnog djelatnika, odnosno, po potrebi stvaranju novog radnog mjesta.

Temeljem opisanih istraživanja izrađena je analiza radnog opterećenja te su doneseni slijedeći zaključci:

► Prilikom popunjavanja upitnika, službenici su davali informacije o potrebnom angažmanu za pojedine poslovne procese po procesu, tjedno, mjesečno ili godišnje, bez uvida u agregirane podatke i ukupan izračun radnog opterećenja. Kada su podaci agregirani i temeljem njih je izrađeno radno opterećenje, u slučaju mnogih službenika radno opterećenje je znatno premašivalo maksimalno dostupne radne sate u godini. Međutim, istovremeno je u upitniku isti službenik pružio odgovor da ne radi prekovremeno ili da prekovremeni rad koristi samo iznimno i povremeno, te da sve svoje radne zadatke uspijeva završiti u predviđenom roku. Dodatno, u slučaju nekih službenika procjena radnog vremena je premašivala za 2 ili 3 puta dostupne radne sate. Uzrok ovakvih odstupanja u procjeni stvarno potrebnog radnog opterećenja proizlazi iz ranije opisanih izazova koji se odnose na nedostatak procedure i nedostatak sistematiziranog prikaza radnih zadataka, količine posla i rokova za svakog službenika. Sektor za politiku javne nabave nije izdvojen slučaj u sustavu državne uprave. Ovaj izazov je prisutan u brojnim tijelima državne uprave s obzirom da su česti slučajevi gdje se mora žurno pristupiti rješavanju nekog ad hoc problema. Međutim, kako bi se negativan učinak na poslovne procese umanjio, potrebno je jasno definirati one poslovne procese koji se trajno obavljaju, definirati količinu rada, postupke koje je potrebno provesti, rokove i rezultate. Ad hoc zadatke moguće je također predvidjeti u proceduri u smislu da se ostavi prostor za takve zadatke kada dođu te da se jasno naznači kada oni predstavljaju prioritet, zbog čega može doći do eventualne potrebe za preraspodjelom ostalih zadataka na druge službenike.

Prema Pravilniku u Sektoru su trenutno sistematizirana 33 radna mjesta, a 22 radna mjesta su popunjena. Međutim, 2 službenika privremeno ne obavljaju poslove sektora, odnosno 1 je raspoređen na poslove u Bruxellesu, dok je jedna osoba na roditeljskom dopustu. Dodatno, djelatnica raspoređena radno mjesto stručnog referenta u Odjelu za nadzor, obavlja poslove tajnice državne tajnice. Iz navedenog je vidljivo da zapravo efektivno u Sektoru radi 19 službenika. Prema pripremljenoj analizi radnog opterećenja za učinkovito obavljanje svih poslova u 2023. godini, uzimajući u obzir da je to godina u kojoj se planira veća izmjena Zakona o javnoj nabavi, te uzimajući u obzir preporuke za unaprjeđenje poslovnih procesa dane u ovom dokumentu, potrebno je 25 službenika koji će biti aktivno uključeni u obavljanje svakodnevnih zadataka.

Tablica 1. Sistematizirana i popunjena radna viša rukovodeća mjesta

<i>Ustrojstvena jedinica predviđena Pravilnikom</i>	<i>Radno mjesto predviđeno Pravilnikom</i>	<i>Sistematizirani broj zaposlenika predviđen Pravilnikom</i>	<i>Trenutni broj zaposlenika</i>
Sektor za politiku javne nabave	Načelnik Sektora	1	1
Služba za stručnu pomoć i nadzor	Voditelj/ica Službe	1	1
Služba za unaprjeđenje sustava i međunarodnu suradnju	Voditelj/ica Službe	1	1

Izvor: MINGOR

Trenutno su radna mjesta načelnika Sektora i voditelja Službi popunjena, pri čemu je na mjestu voditelja Službe za stručnu pomoć i nadzor vršitelj dužnosti, službenik koji je prethodno bio voditelj Odjela za stručnu pomoć.

► Analiza radnog opterećenja pokazala je da postoji nejednako radno opterećenje na pojedinim radnim mjestima. Povećano radno opterećenje identificirano je naročito na pozicijama načelnika Sektora i voditelja Službi. Pojačano radno opterećenje na navedenim radnim mjestima prisutno je prvenstveno zbog nedostatka službenika na određenim pozicijama u njihovim ustrojstvenim jedinicama zbog čega voditelji preuzimaju dio poslova na sebe. Kako bi se ujednačilo radno opterećenje službenika, te kako bi se voditeljima ostavilo dovoljno vremena za razvoj i unaprjeđenje poslovnih procesa, potrebno je osigurati potrebne službenike na radnim mjestima voditelja odjela i viših stručnih savjetnika ukoliko je moguće. Treba uzeti u obzir kako službenici na pozicijama stručnih suradnika i stručnih savjetnika u nekim slučajevima nemaju dovoljno iskustva da adekvatno preuzmu dio zadataka koje trenutno obavljaju načelnik Sektora i voditelji Službi.

Gore navedena preporuka odnosi se na radna mjesta koja objedinjuju više ustrojstvenih jedinica, dok u nastavku teksta dajemo pregled preporuka po pojedinom odjelu kao najnižoj ustrojstvenoj jedinici.

Tablica 2. Sistematizirana i popunjena radna mjesta u Odjelu za stručnu pomoć

<i>Ustrojstvena jedinica predviđena Pravilnikom</i>	<i>Radno mjesto predviđeno Pravilnikom</i>	<i>Sistematizirani broj zaposlenika predviđen Pravilnikom</i>	<i>Trenutni broj zaposlenika</i>
Odjel za stručnu pomoć	Voditelj/ica Odjela	1	0
	Viši/a stručni/a savjetnik/ica	3	3
	Viši/a stručni/a savjetnik/ica	1	1
	Stručni/a savjetnik/ca	1	0

Izvor: MINGOR

U Odjelu za stručnu pomoć je sistematizirano 6 radnih mjesta, odnosno 5 radnih mjesta i voditelj Odjela. Popunjena su 4 radna mjesta kao što je vidljivo iz tablice.

Odjel za stručnu pomoć – pozicija voditelja Odjela je trenutno upražnjena, s obzirom na to da službenik koji je bio na toj poziciji trenutno vrši dužnost voditelja Službe, međutim analiza pokazuje da je za ispravno funkcioniranje potrebno popuniti oba voditeljska mjesta. Naročito je važno uzeti u obzir da upravo nakon donošenja novog Zakona o javnoj nabavi, odnosno velikih izmjena u postojećem Zakonu, postoji povećana potreba za stručnom pomoći kako bi se dionici sustava (i naručitelji i ponuditelji) upoznali s novitetima i kako bi sustav mogao stvoriti praksu rada i postupanja. Nadalje, u Odjelu postoje i četiri viša stručna savjetnika, te je analizom utvrđeno da postoji potreba za 4,1 službenikom, odnosno da na postojećim višim stručnim savjetnicima postoji radno opterećenje nešto veće od ukupno dostupnog broja sati u godini. Navedeno povećano radno opterećenje nije u količini koja bi zahtijevala otvaranje novog radnog mjesta. Sistematizacijom je još predviđeno i radno mjesto stručnog savjetnika koje trenutno nije popunjeno, a prema analizi mjesto nije nužno popuniti u 2023. godini. Ipak, poželjno je ostaviti ga u sistematizaciji u slučaju dodatnog neplaniranog povećanja opsega posla.

Tablica 3. Sistematizirana i popunjena radna mjesta u Odjelu za nadzor

<i>Ustrojstvena jedinica predviđena Pravilnikom</i>	<i>Radno mjesto predviđeno Pravilnikom</i>	<i>Sistematizirani broj zaposlenika predviđen Pravilnikom</i>	<i>Trenutni broj zaposlenika</i>
Odjel za nadzor	Voditelj/ica Odjela	1	1
	Viši/a stručni/a savjetnik/ica	4	3
	Stručni/a suradnik/ca	1	1
	Stručni/a referent/ica	1	1

Izvor: MINGOR

Odjel za nadzor – predstavlja primjer dobro kapacitiranog odjela, s obzirom na to da su popunjena gotovo sva sistematizirana radna mjesta. Jedino nije popunjeno jedno radno mjesto višeg stručnog savjetnika, međutim prema trenutnim procjenama, predviđeni poslovi za 2023. godinu moći će se nesmetano odvijati i ako navedeno radno mjesto ne bude popunjeno. Ono što je važno napomenuti je to da u praksi službenici sistematizirani na radna mjesta u Odjelu za nadzor rade i poslove iz domene Odjela za stručnu pomoć, odnosno sudjeluju u davanju stručnih mišljenja, a obavljaju i poslove dežurnog savjetnika i rješavaju upite pristigle elektroničkom poštom. Fleksibilnost u organizaciji i podjeli radnih zadataka je nužna kako bi se osiguralo pravovremeno rješavanje predmeta i ujednačeno radno opterećenje svih službenika tijekom godine. Važno je osigurati dobru koordinaciju, prenošenje informacija te ispravno evidentirati radno opterećenje djelatnika na poslovima koji nisu u domeni njihove ustrojstvene jedinice.

Tablica 4. Sistematizirana i popunjena radna mjesta u Odjelu za međunarodnu suradnju, razvoj i usklađivanje sustava

<i>Ustrojstvena jedinica predviđena Pravilnikom</i>	<i>Radno mjesto predviđeno Pravilnikom</i>	<i>Sistematizirani broj zaposlenika predviđen Pravilnikom</i>	<i>Trenutni broj zaposlenika</i>
Odjel za međunarodnu suradnju, razvoj i usklađivanje sustava	Voditelj/ica Odjela	1	1
	Viši/a stručni/a savjetnik/ica	3	0
	Stručni/a savjetnik/ca	1	0
	Stručni/a suradnik/ca	1	1

Izvor: MINGOR

Odjel za međunarodnu suradnju, razvoj i usklađivanje sustava – predstavlja s druge strane primjer slabo kapacitiranog odjela. Naime, u Odjelu su popunjena samo radna mjesta voditelja Odjela i stručnog suradnika, s time da je voditelj Odjela trenutno odsutan zbog privremene raspoređenosti na poslove u Bruxellesu. Tako da je od sistematiziranih 6 radnih mjesta popunjeno samo jedno radno mjesto. Dodatno, utvrđeno je kako i taj jedan stručni suradnik veliki dio svog radnog vremena radi na poslovima drugih odjela, primjerice izradi mišljenja i provedbi upravnih nadzora. Pravilnikom je predviđeno da ovaj Odjel obavlja poslove međunarodne suradnje, razvoja, unaprjeđenja i koordinacije

cjelokupnog sustava javne nabave. U djelokrugu Odjela je i praćenje pravne stečevine EU, prakse Europskog suda i DKOM-a, koordinacija aktivnosti s međunarodnim organizacijama, priprema i koordinacija izrade nacrtu prijedloga zakona i drugih propisa u području javne nabave i drugi poslovi. Iz navedenog je utvrđeno da je u 2023. godini potrebno ojačati kapacitete Odjela, osiguravanjem službenika na poziciji vršitelja dužnosti voditelja Odjela kao i barem jednog višeg stručnog savjetnika.

Tablica 5. Sistematizirana i popunjena radna mjesta u Odjelu za praćenje, analitiku i izvješćivanje

<i>Ustrojstvena jedinica predviđena Pravilnikom</i>	<i>Radno mjesto predviđeno Pravilnikom</i>	<i>Sistematizirani broj zaposlenika predviđen Pravilnikom</i>	<i>Trenutni broj zaposlenika</i>
Odjel za praćenje, analitiku i izvješćivanje	Voditelj/ica Odjela	1	1
	Viši/a stručni/a savjetnik/ica	2	0
	Viši/a stručni/a savjetnik/ica	1	0
	Stručni/a savjetnik/ca	1	0
	Stručni/a referent/ica	1	1

Izvor: MINGOR

Odjel za praćenje, analitiku i izvješćivanje – u Odjelu je sistematizirano 5 radnih mjesta, dok su popunjena samo 2 – mjesto voditelja Odjela i stručnog referenta koji je trenutno odsutan uslijed korištenja roditeljskog dopusta. U ovom trenutku poslove Odjela trenutno obavlja samo jedna osoba koja također dijelom sudjeluje u obavljanju poslova drugih odjela, poput pružanja mišljenja i sudjelovanja u provedbi upravnih nadzora. Iako i sa trenutno vrlo smanjenim stvarnim kapacitetima u odnosu na sistematizirana radna mjesta, Odjel odrađuje svoje poslove, prilikom izrade procjene radnog opterećenja za 2023. godinu uzete su u obzir preporuke za poboljšanje poslovnih procesa dane u prethodnom poglavlju. Kako bi se osiguralo da praćenje, analitika i izvješćivanje o sustavu javne nabave daje kvalitetne i konkretne ulazne podatke za unaprjeđenje sustava i aktivnosti jačanja kapaciteta, potrebno je osigurati dostatne kapacitete u ovom Odjelu. Za obavljanje aktivnosti kako je predloženo u preporukama, za 2023. godinu bilo bi potrebno osigurati barem još jednog višeg stručnog savjetnika ili stručnog savjetnika posvećenog poslovima ovog Odjela.

Tablica 6. Sistematizirana i popunjena radna mjesta u Odjelu za izobrazbu

<i>Ustrojstvena jedinica predviđena Pravilnikom</i>	<i>Radno mjesto predviđeno Pravilnikom</i>	<i>Sistematizirani broj zaposlenika predviđen Pravilnikom</i>	<i>Trenutni broj zaposlenika</i>
Odjel za izobrazbu	Voditelj/ica Odjela	1	1
	Viši stručni savjetnik	4	4

Izvor: MINGOR

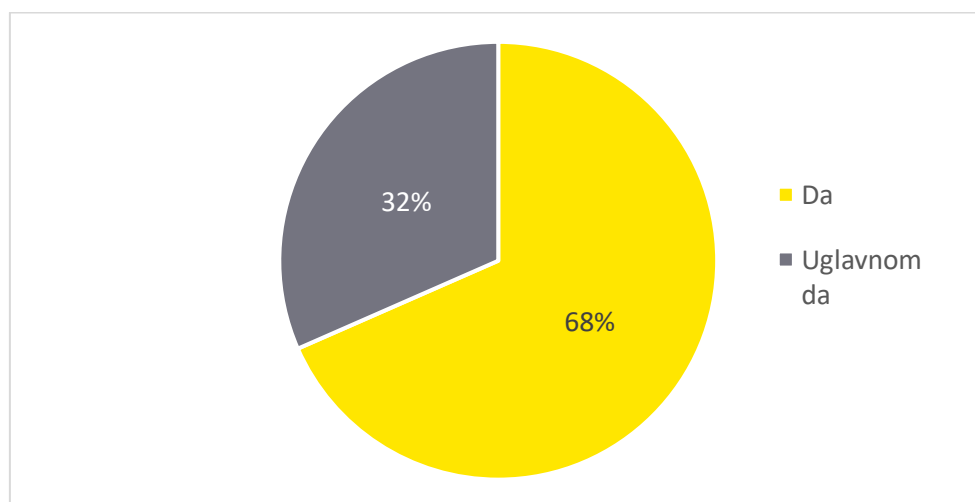
Odjel za izobrazbu – ovaj Odjel je dobro kapacitiran, iako postoji povećano radno opterećenje i na voditelju Odjela, kao i na višim stručnim savjetnicima, međutim isto ne prelazi granicu nakon koje je potrebno osigurati dodatno radno mjesto. Međutim, važno je napomenuti da i službenici u ovom Odjelu manji dio svog vremena posvećuju poslovima drugih odjela, primjerice pružanju mišljenja i

sudjelovanju u upravnim nadzorima. U slučaju ovog odjela, sudjelovanje u pružanju mišljenja i upravnim nadzorima je rijetko i može se smatrati iznimkom, a ne praksom.

► Promatrajući radno opterećenje po poslovnim procesima, kada se uzmu u obzir svi službenici koji na tom procesu rade, najveći broj radnih sati utroši se na procese „Priprema, izrada i pregled mišljenja radi pružanja stručne pomoći“ i „Provedba upravnog nadzora“, što je očekivano obzirom na to da su upravo ovo poslovni procesi koji ulaze u osnovnu zadaću Sektora i na kojima sudjeluje velik broj službenika. Kako je ranije navedeno, ove procese provode često i službenici kojima taj proces nije u opisu radnog mjesta, međutim zbog povećane potrebe i oni sudjeluju u tom procesu. Nadalje, slijedeći poslovni procesi istaknuli su se sa vrlo visokim radnim opterećenjem „Komunikacija s drugim odjelima i službama“ i „Potpora u radu drugih odjela i službi“. Iako je, s obzirom na količinu aktivnosti koje obavljaju službenici iz različitih ustrojstvenih jedinica i ovo na neki način očekivano, ukupni udio radnog opterećenja na ovim aktivnostima nosi gotovo 10% ukupnog radnog vremena svih službenika Sektora. Slijedom navedenog, moguće je ostvariti uštedu u radnom vremenu s bolje definiranim poslovnim procesima u početku, kako bi kasnije tijekom provedbe bilo što manje potrebe za dodatnim usklađivanjem.

Pored same analize radnog opterećenja, upitnikom koji je dostavljen svim službenicima koji su aktivno radili na poslovima Sektora, analizirane su i poteškoće u izvršavanju obveza koje se mogu povezati s visokim radnim opterećenjem.

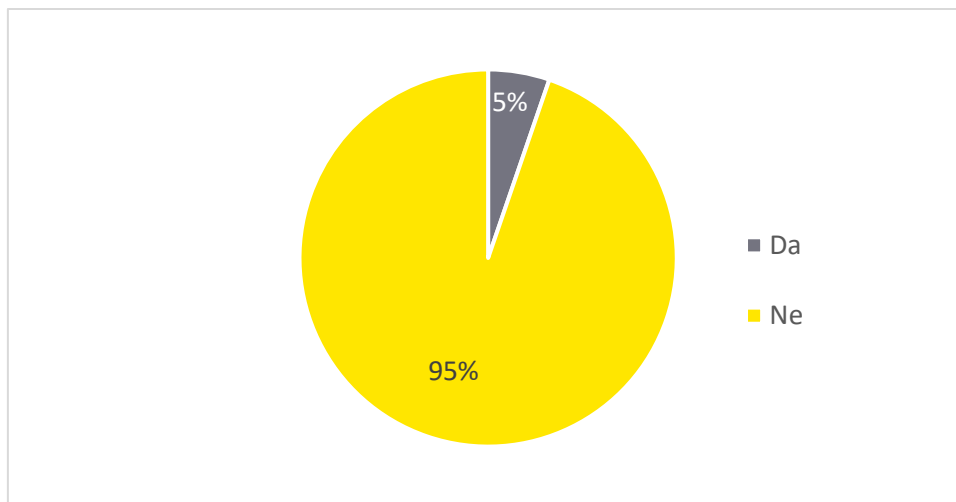
Grafikon 1. Završavanje zadatka unutar zadanih rokova



Izvor: Upitnik za službenike MINGOR, obrada EY

Na pitanje „Uspijevate li svoje zadatke izvršiti unutar zadanih rokova“, 32% službenika je odgovorilo „da“ dok je 68% službenika odgovorilo „uglavnom da“. Niti jedan službenik nije odgovorio da zadatke ne uspijeva izvršiti u predviđenim rokovima.

Grafikon 2. Korišteni prekovremeni rad za obavljanje zadataka



Izvor: Upitnik za službenike MINGOR, obrada EY

Na pitanje vezano uz korištenje prekovremenog rada, samo je jedan službenik odgovorio da koristi prekovremene i to povezano s određenim razdobljem u godini / poslovnim ciklusom. Iako je iz navedenog moguće zaključiti da je radno opterećenje u granicama dostupnog vremena, važno je uzeti u obzir i činjenicu da bi se neki procesi mogli unaprijediti kako bi imali jasniji i bolji učinak ukoliko bi se ojačali kapaciteti Sektora. Dodatan faktor koji je uzet u obzir prilikom izračuna potrebnih kapaciteta za 2023. godinu je i očekivano povećano opterećenje zbog veće izmjene Zakona o javnoj nabavi koja se očekuje, a koja za sobom povlači ne samo povećano opterećenje na službenicima koji izravno sudjeluju u pripremi teksta zakona i podzakonskih akata, već i povećano opterećenje na poslovnom procesu „Priprema, izrada i pregled mišljenja radi pružanja stručne pomoći“, koji već sada predstavlja jedan od procesa s najvećim radnim opterećenjem. Tu su još naravno i svi procesi povezani s pružanjem pomoći, kao odgovaranje na upite pristigle elektroničkom poštom i obavljanje poslova dežurnog savjetnika, čiji se opseg posla povećava kada dođe do izmjena zakonodavnog okvira. Za očekivati je da će i naručitelji i ponuditelji imati određene nedoumice oko ispravne primjene zakonskih odredbi.

Zaključno, analiza radnog opterećenja Sektora za politiku javne nabave pokazala je da je za kvalitetno obavljanje svih poslovnih procesa planiranih u 2023. godini i unaprjeđenje sustava poželjno osigurati dodatna 2-3 službenika. Naročito je to potrebno promatrajući dugoročniju perspektivu i faktore fluktuacije službenika, o čemu će biti riječi u poglavlju o politici zadržavanja kadrova.

2.2. Potrebni kapaciteti za obavljanje poslova

U prethodnom poglavlju definiran je broj službenika koji bi bio optimalan za obavljanje poslovnih procesa Sektora. Naravno, za kvalitetno i učinkovito obavljanje poslova važno je uzeti u obzir i kapacitete službenika koji su potrebni / poželjni za obavljanje poslova.

Prema Pravilniku o unutarnjem redu Ministarstva definirani su stručni uvjeti koje službenik mora zadovoljavati za pojedino radno mjesto (prikazani u tablici niže). Traženi stručni uvjeti ne razlikuju se značajno za različita radna mjesta, tako da je razina obrazovanja jednaka za sve neovisno o radnom mjestu i tipu poslova koje se u okviru tog radnog mjesta obavljaju. Za određena radna mjesta potrebno je znanje engleskog jezika, međutim, jedinu značajnu razliku u traženim stručnim uvjetima predstavljaju godine traženog iskustva.

Tablica 7. Traženi stručni uvjeti sukladno Pravilniku o unutarnjem redu MINGOR

Radno mjesto	Razina obrazovanja	Godine staža	Dodatni uvjeti
Ravnatelj	završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij iz znanstvenog područja prirodnih, tehničkih, biotehničkih, društvenih ili humanističkih znanosti, biomedicina i zdravlje ili umjetničko područje znanosti ili interdisciplinarna područja znanosti	✓ najmanje 4 godine na odgovarajućim poslovima	<ul style="list-style-type: none"> ✓ istaknuti rezultati u području od značaja za rad državnog tijela ✓ položen državni ispit II razine ✓ znanje rada na računalu ✓ znanje engleskog jezika
Načelnik Sektora	završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij iz znanstvenog područja društvenih ili tehničkih znanosti + ili umjetničko područje znanosti vrijedi za: <u>Viši stručni savjetnik</u> u Odjelu za stručnu pomoć		✓ najmanje 3 godine na odgovarajućim poslovima
Voditelj Službe			
Voditelj Odjela			
Viši stručni savjetnik			
Stručni savjetnik			
Stručni suradnik		✓ najmanje 1 godina na odgovarajućim poslovima	
Stručni referent	srednja stručna sprema društvenog ili tehničkog smjera	<ul style="list-style-type: none"> ✓ položen državni ispit I razine ✓ poznavanje rada na računalu 	

Izvor: Pravilnik o unutarnjem redu MINGOR, obrada EY

S obzirom na to da su navedeni uvjeti definirani Pravilnikom o unutarnjem redu, koji se donosi za cijelo Ministarstvo, te postoji i određena potreba za ujednačavanjem na razini cjelokupne državne uprave, preporučujemo da se traženi stručni uvjeti nadgrade određenim potrebnim/poželjnim kompetencijama, umjesto da se mijenjaju.

Kompetencije predstavljaju set vještina, znanja i razumijevanja potrebnih za obavljanje određenog posla, odnosno posjedovanje kojih čini obavljanje određenog posla jednostavnijim. S obzirom da u ovom slučaju predložene kompetencije nisu zakonski definirane, ne predstavljaju nužne uvjete koje određeni službenik mora zadovoljiti da bi obavljao poslove pojedinog radnog mjesta. Svrha kompetencija je imati dodatni alat temeljem kojeg je moguće napraviti procjenu koji službenik bolje odgovara pojedinom radnom mjestu, u kojim područjima su službenicima potrebne dodatne edukacije, te također, mogu služiti kao mjerilo prilikom ocjenjivanja.

Identifikacija primjenjivih kompetencija za djelatnike javnog sektora primjer je dobre prakse i provodi se kroz razne projekte, primjerice Ministarstvo pravosuđa i uprave je u suradnji s Državnoj školom za javnu upravu izradilo Kompetencijski okvir za zaposlene u javnoj upravi u okviru projekta sufinanciranog sredstvima Europske unije¹². S obzirom na to da su u ovom dokumentu identificirane kompetencije službenika javne uprave razvijene specifično za potrebe javne uprave u Republici Hrvatskoj i u uskoj suradnji s Ministarstvom nadležnim za sustav državne uprave, iste smo koristili i za potrebe ovog dokumenta, identificirajući upravo one kompetencije koje su relevantne za poslove Sektora javne nabave. Svakoj navedenoj kompetenciji pripisan je određeni koeficijent relevantnosti, definiran za pojedino radno mjesto. Koeficijenti relevantnosti označeni su od 0 do 2 te čine razliku u važnosti kompetencija za pojedina radna mjesta. Primjerice, određena kompetencija može biti od iznimne važnosti za radno mjesto voditelja Službe, međutim nije jednako relevantna za stručnog savjetnika.

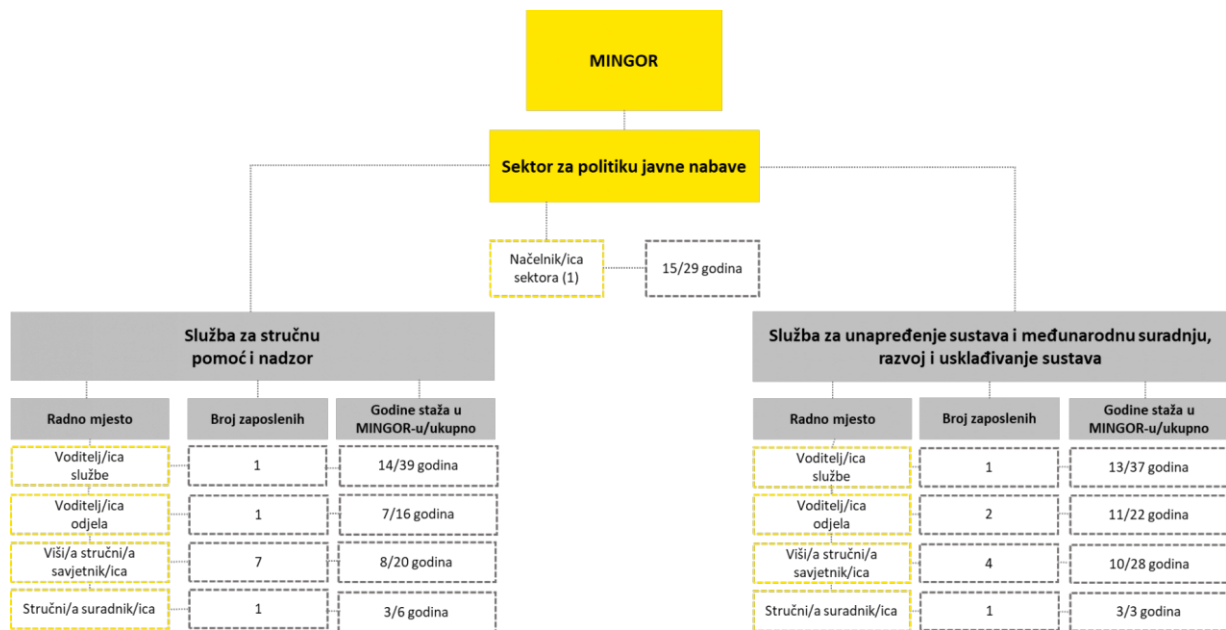
Alat za procjenu kompetencija koristi se na način da se svakog službenika ocjeni po svakoj kompetenciji, neovisno o njevoj važnosti za radno mjesto na kojem se službenik nalazi. Važno je da svi službenici budu procijenjeni po svim kompetencijama upravo kako bi se detektiralo obavljaju li službenici one poslove za koje su najbolje osposobljeni ili postoji potreba za prilagodbom. Također, na taj način je moguće utvrditi koji službenik je najadekvatniji za zamjenu drugom službeniku ukoliko se pokaže potreba. Ukoliko se identificira da neki službenici imaju slabije razvijene kompetencije koje su važne za njihovo radno mjesto, potrebno je osigurati dodatne edukacije za razvoj tih kompetencija.

Procjena zadovoljenja kompetencija službenika provodi se na način da svaki službenik ispuni upitnik samoprocjene te se ocjeni ocjenama od 1 do 5 za svaku navedenu kompetenciju. Dodatno, za svakog službenika isti upitnik popunjava i njegov nadređeni kako bismo dobili objektivniju procjenu. Konačna ocjena čini prosjek ovih dviju ocjena množen sa koeficijentom relevantnosti pojedine kompetencije.

Prilikom analize kapaciteta obraćamo pažnju i na staž djelatnika, koji je između ostalog jedan od propisanih stručnih uvjeta.

¹² Priručnik za državna tijela Republike Hrvatske, Preporučene kompetencije za rukovodeća i nerukovodeća radna mjesta, dostupno na: <https://mpu.gov.hr/UserDocImages/MURH-%20arhiva/Uprava%20za%20slu%C5%BEbeni%C4%8Dki%20sustav/Preporu%C4%8Dene%20kompetencije%20za%20rukovode%C4%87a%20i%20nerukovode%C4%87a%20radna%20mjesta%20-%20priru%C4%8Dnik%20za%20dr%C5%BEavna%20tijela.pdf>

Slika 2. Prosječan broj godina staža službenika MINGOR-a



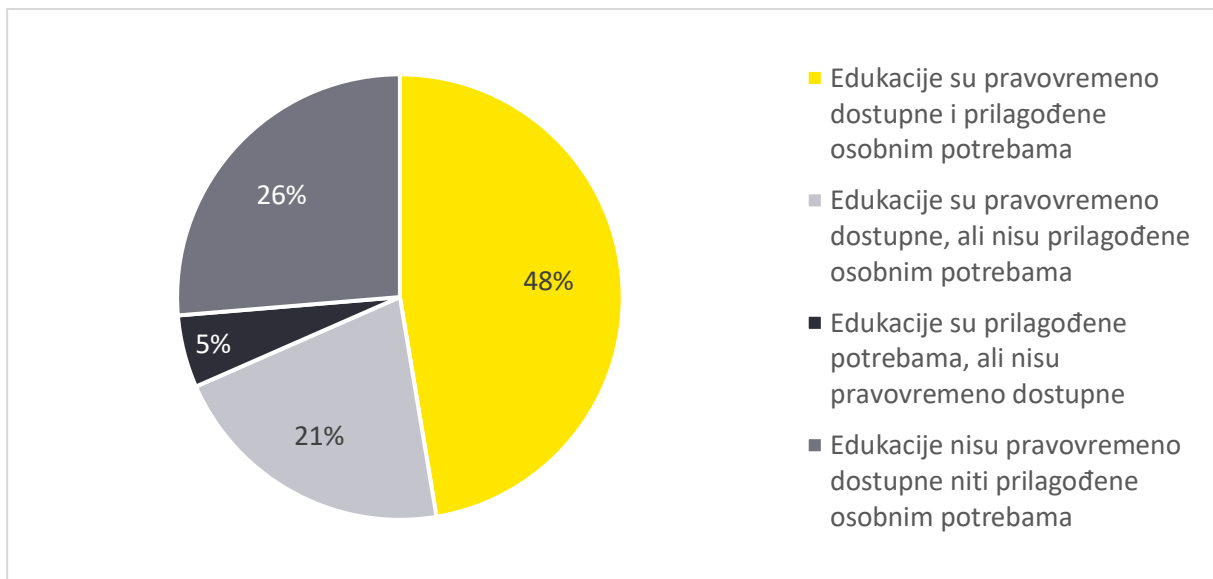
Izvor: Upitnik za službenike MINGOR, obrada EY

Uočljivo je da trenutno zaposleni službenici koji su ispunjavali upitnik većinom imaju znatno više staža od minimuma traženog stručnim uvjetima, te da osim toga imaju vrlo visok prosječan broj godina ukupnog radnog staža.

Veći broj godina radnog staža doprinosi naravno većem iskustvu i znanju prikupljenom kroz to iskustvo, ali u nekim slučajevima dovodi i do rizika prirodnog odljeva službenika odlaskom u mirovinu, o čemu ćemo više govoriti u poglavlju vezanom uz politiku zadržavanja kadrova.

Nakon stručnih uvjeta, kompetencija i staža, analizirana su znanja odnosno edukacije koje su službenici pohađali, korisnost dostupnih edukacija, kao i potrebe za budućim edukacijama. Analiza sustava edukacija napravljena je temeljem dostavljenih informacija o pohađanim edukacijama, upitnika u kojem su službenici procjenjivali korisnost i dostupnost edukacija te odgovarali na pitanja koje edukacije smatraju relevantnima i potrebnima. U nastavku predstavljamo rezultate provedenog istraživanja kao i zaključke do kojih nas je istraživanje dovelo.

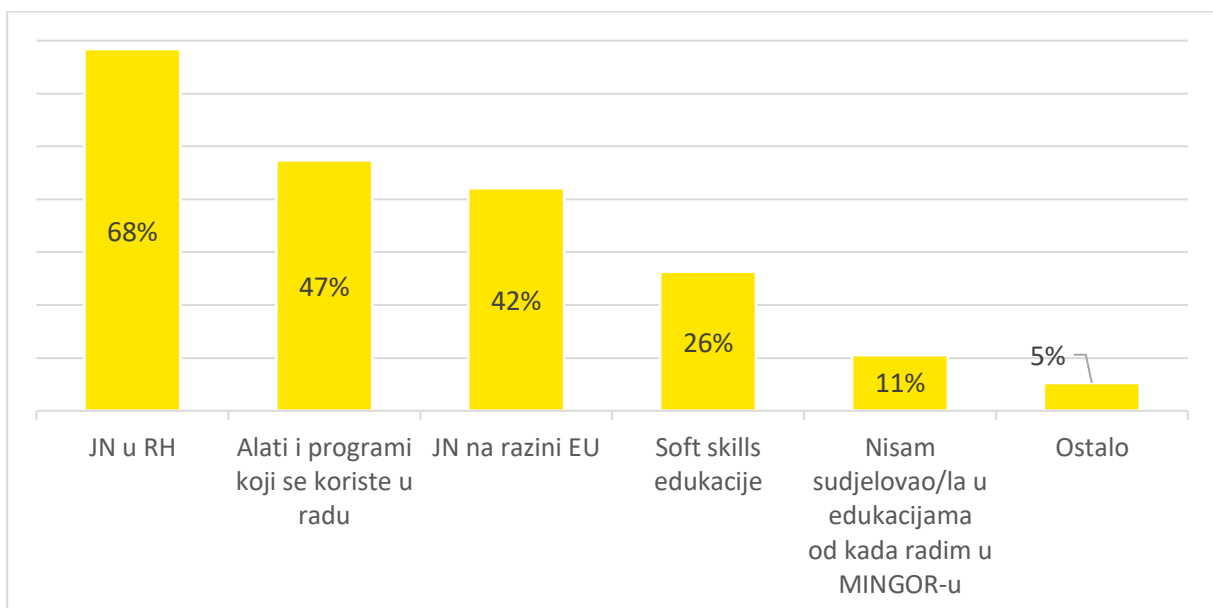
Grafikon 3. Dostupnost edukacija potrebnih za obavljanje zadataka



Izvor: Upitnik za službenike MINGOR, obrada EY

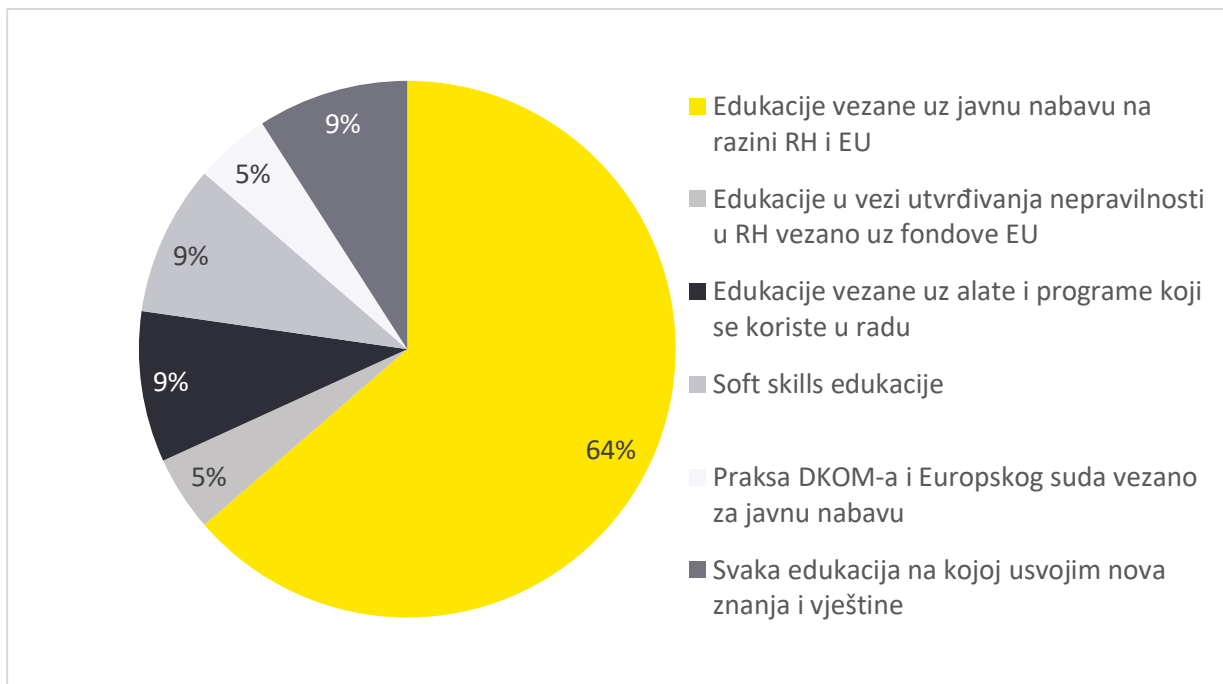
Temeljem informacija prikupljenih putem upitnika zaključujemo da su službenicima Sektora uglavnom dostupne edukacije koje su im potrebne za obavljanje posla. Međutim, udio od 26% službenika koji smatraju da im edukacije nisu niti pravovremeno dostupne niti prilagođene osobnim potrebama ukazuje na određene potrebe za unaprjeđenjem. Službenici koji su se izjasnili za ovaj odgovor dolaze iz različitih ustrojstvenih jedinica Sektora, što upućuje da problem nije izoliran na specifičnu grupu službenika. Dio službenika koji smatraju da im trenutno dostupne edukacije nisu prilagođene, na pitanju „Koje edukacije smatrate korisnima“ izjasnio se za edukacije iz područja javne nabave. Uzimajući u obzir da su upravo edukacije u tom području najposjećenije, pretpostavka je da postoji potreba za određenim edukacijama sa specifičnijim sadržajem ili temama.

Grafikon 4. Tipovi edukacija na kojima su službenici sudjelovali



Izvor: Upitnik za službenike MINGOR, obrada EY

Grafikon 5. Udio tipova edukacije koje službenici smatraju korisnima u radu



Izvor: Upitnik za službenike MINGOR, obrada EY

Edukacije vezano uz javnu nabavu su svakako na vrhu najposjećenijih, ali i najpotrebnijih, s tim da je naglasak kod potrebe i na edukacijama vezanim uz javnu nabavu na razini EU, što je logično uzimajući u obzir da je upravo Sektor za politiku javne nabave nadležan za usklađivanje pravne stečevine Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije u području javne nabave.

Na temelju informacija o pohađanim edukacijama i usavršavanjima i danih odgovora službenika o tome koje bi im edukacije bile korisne u budućem radu, identificirana su područja u kojima bi pohađanje programa usavršavanja moglo doprinijeti unaprjeđenju znanja i vještina službenika.

▶ Javna nabava dinamično je područje u kojem stalno dolazi do izmjena, kako zakonodavnog okvira tako i prakse. Velik broj sudionika u postupku nabave, ali i regulatornih tijela, utječe na količinu promjena koje se u području javne nabave stalno događaju. I na razini Europske unije uočena je potreba za ujednačavanjem prakse i zakonodavnog okvira. Jedan od načina unaprjeđenja cjelokupnog sustava javne nabave je i težnja da se razvojem standarda i normi stvori okvir za profesionalizaciju i standardizaciju u javnoj nabavi. Dosada su poduzete određene inicijative i na razini Europske unije, a u skladu s inicijativama razvijeni su i određeni edukacijski programi koji predviđaju buduće trendove u javnoj nabavi, ali i detaljnije obrađuju temu profesionalizacije u javnoj nabavi te mogućnosti pozivanja na standarde prilikom provođenja postupaka u javnoj nabavi.

▶ Osim postojećih programa usavršavanja, uočena je potreba da službenici Sektora češće sudjeluju u razmjeni iskustava i prakse sa tijelima u drugim državama članicama nadležnim za politiku i sustav javne nabave. Međunarodne razmjene iskustva i znanja pokazale su se iznimno koristan način prenošenja relevantnih informacija i znanja, ne samo vezano za praksu u ključnim poslovnim procesima, već i za mogućnosti umrežavanja i usavršavanja.

▶ Pored edukacija usko povezanih sa stručnim područjem rada Sektora, identificirana je i potreba za dodatnim usavršavanjima u određenim vještinama važnim za kvalitetno obavljanje poslova u nadležnosti Sektora. Jedno od područja koje nije dovoljno zastupljeno u dosadašnjim edukacijama odnosi se na komunikacijske vještine. Službenici Sektora, primjerice u poslovima dežurnog savjetnika, obavljaju zadatke savjetovanja putem telefona za koje treba imati široko znanje o javnoj nabavi kako

bi se dionicima mogli pružiti konkretni odgovori. Uz znanje, međutim, potrebna je i određena razina komunikacijskih vještina, posebno kada se uzme u obzir da ponekad korisnici koji nisu zadovoljni odgovorom mogu postati frustrirani te je važno na ispravan način pristupiti razgovoru kako bi se izbjegle konfliktne situacije, ali i umanjio stres službenika.

► Ograničenje svake edukacije je što pruža teoretska znanja, dok se u praktičnom radu javljaju nepoznate i nepredviđene situacije. Zbog toga je kombinacija teorije i praktičnog rada najbolji način usvajanja potrebnih znanja i vještina. Novi službenici i službenici koji nisu imali priliku provoditi postupke javne nabave u praksi, trebali bi imati priliku sudjelovati u takvom postupku na način da se dogovori privremeni raspored na radna mjesta jedinica koje provode postupke javne nabave. To mogu biti jedinice u nekom tijelu državne uprave ili nekom drugom tijelu/instituciji koja je obveznik javne nabave.

► Procjena potreba izobrazbe mora se redovito provoditi i ažurirati kako bi obuhvatila i opće potrebe izobrazbe zajedničke svim službenicima, ali i specifične potrebe izobrazbe povezane s određenim radnim mjestima. Sama procjena potreba treba biti evidentirana u planu usavršavanja koji se može donijeti na godišnjoj razini za cijelu instituciju. Plan izobrazbe olakšava planiranje potrebnih sredstava, ali i praćenje izvršenja planiranih aktivnosti. Osim trening plana na razini Sektora, izrada trening registara za svakog službenika idući je korak u sustavnom praćenju unaprjeđenja i usavršavanja administrativnih kapaciteta. Individualni trening registar daje pregled usavršavanja za svakog zaposlenika te olakšava identifikaciju budućih potreba. Voditelji na taj način mogu pratiti jesu li svi službenici imali jednake mogućnosti usavršavanja, jesu li određena područja usavršavanja dovoljno zastupljena te imaju li svi službenici završene obvezne programe usavršavanja. Sustavno planiranje i evidentiranje edukacija i programa usavršavanja ne oduzima mnogo vremena, a pruža značajan izvor informacija o unaprjeđenju kapaciteta i specifičnim potrebama svakog službenika.

► Za unaprjeđenje politike zadržavanja kadrova i općenito upravljanja ljudskim potencijalima, važan je kvalitetan proces ocjenjivanja službenika i mentorstva od strane ocjenjivača. Svrha ocjenjivanja nije samo pripisati određenu ocjenu radu službenika već mu dati upute kako da se dalje profesionalno razvija. To je zadaća neposredno nadređenog koji je s obzirom na svoju poziciju i iskustvo često i mentor službenicima koje ocjenjuje. Način na koji se upute za razvoj komuniciraju prema službeniku mora biti pozitivna i konstruktivna, inače može imati negativan utjecaj na motivaciju službenika i općenito međuljudske odnose. Za takvu vrstu komunikacije većini ljudi je potrebna dodatna edukacija jer je riječ o osjetljivim temama, za što je potrebno prilagoditi pristup i pronaći najbolji vid komunikacije.

► Prilikom analize odslušanih edukacija uočeno je kako su edukacije u području javne nabave visoko zastupljene. Ipak, potrebno je voditi računa i o raznovrsnosti i korisnosti tema prilikom odabira edukacija koje se odnose na javnu nabavu. Kroz edukacije o javnoj nabavi djelatnici bi trebali odabirati one programe kroz koje će se bolje uputiti u odredbe vezane za javnu nabavu za inovativna rješenja, kao i zelenu javnu nabavu. Ovakvi postupci nisu dovoljno zastupljeni u Republici Hrvatskoj, zbog čega je potrebno dodatne napore uložiti u podizanje svijesti i razine stručnosti svih aktera koji sudjeluju u sustavu javne nabave.

2.3. Politika zadržavanja kadrova i ocjenjivanja rada djelatnika

U prethodnim poglavljima obradili smo pitanje poslovnih procesa i posla koji Sektor obavlja, procjenu potrebnih službenika za obavljanje posla i potrebna znanja i vještine za obavljanje posla. Za kraj je važno obraditi temu kako zadržati službenike i minimalizirati fluktuaciju zaposlenika. Stopa fluktuacije zaposlenika odnosi se na broj zaposlenika koji napuste određenu ustrojstvenu jedinicu u promatranom vremenskom razdoblju, a uključuje odlaske neovisno o njihovom uzroku.

Odlaske djelatnika, zbog bilo kojeg razloga, u realnosti nije moguće u potpunosti izbjeći. U svim radnim strukturama dolazi do promjena u vidu odlazaka djelatnika i dolazaka novih. Upraznjena radna mjesta

popunjavaju se novim zaposlenicima. Iako je ovaj proces prirodan, ukoliko je riječ o značajnijem udjelu u ukupnom broju zaposlenih, onda ti odlasci predstavljaju rizik za kvalitetno obavljanje posla. Svaki službenik nakon određenog vremena u kojem obavlja isti posao neminovno stječe znanja i vještine specifična za taj posao koji drugi službenici, odnosno druge osobe nemaju. Sa svakom promjenom dio tih znanja i vještina se privremeno gubi dok ih novi službenik, slijedom iskustva, ne stekne i sam.

Stopa fluktuacije u Sektoru u promatranom razdoblju od tri godine (2019. – 2021.) varira između 4% i 9% ovisno o godini. Važno je napomenuti da s obzirom na ukupan broj službenika Sektora ovi postoci odražavaju odlazak 1 do 2 službenika po godini. Dodatno, u 2020. godini kada je evidentiran najveći broj odlazaka, načelnica Sektora je raspoređena na radno mjesto ravnateljice Uprave za trgovinu i politiku javne nabave. Iako se ovakva promjena ne karakterizira kao odlazak iz ustrojstvene jedinice, ipak ostavlja upražnjeno mjesto i potrebu za reorganizacijom kako bi se osiguralo daljnje nesmetano obavljanje poslova.

Prema postojećoj evidenciji, u Sektoru postoji određena fluktuacija službenika, koja nije zanemariva, naročito uzmemo li u obzir i one službenike koji ne ulaze u ovu statistiku, odnosno službenike koji su privremeno raspoređeni na radna mjesta u Bruxellesu te na roditeljskim dopustima ili dužim bolovanjima.

▶ Kada govorimo o fluktuaciji zaposlenika moramo promatrati i rizike koje je moguće predvidjeti u narednim godinama. Kako smo već ranije u poglavlju o iskustvu i kompetencijama službenika naveli, službenici Sektora imaju veliko radno iskustvo. Naravno, u toj situaciji određeni broj službenika će u narednim godinama steći uvjete za mirovinu. Tako da se u ovom trenutku Sektor nalazi u situaciji kada može sa priličnom preciznošću utvrditi daljnje odlaske ljudi, što nije slučaj kada službenici odlaze zbog, primjerice, prelaska na drugo radno mjesto. Kako bi se osigurao nesmetan nastavak rada, potrebno je pravovremeno identificirati potrebe za dodatnom radnom snagom, te osigurati dodatne službenike putem zapošljavanja ili premještanja iz drugih ustrojstvenih jedinica ili tijela državne ili javne uprave.

Iz razgovora sa službenicima Ministarstva utvrđeno je da se Sektor susreće i s određenim izazovima u pokušaju zapošljavanja službenika. Općenito, u Hrvatskoj trenutno postoji određeno pomanjkanje radne snage koje se reflektira i na zapošljavanje u javnom sektoru. Dodatno, Sektor obavlja poslove za koje su potrebna određena specifična znanja, a kompenzacija na većini pozicija nije na razini koju je moguće ostvariti u nekim drugim institucijama ili u privatnom sektoru.

Međutim, za zadržavanje kadrova, važan je cjelokupan sustav upravljanja ljudskim potencijalima koji je područje s brojnim izazovima u većini tijela državne uprave. Nakon zapošljavanja, upravljanje ljudskim potencijalima temelji se na:

- ▶ jasno određenim pokazateljima uspješnosti
- ▶ transparentnim sustavom ocjenjivanja
- ▶ poticajima za uspješnost i usmjeravanjem ka ostvarenju pokazatelja uspješnosti.

Trenutno je sustav ocjenjivanja službenika Ministarstva definiran odredbama Uredbe o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika¹³ koja propisuje kako neposredno nadređeni službenici moraju pratiti rad, poštivanje službene dužnosti i osobno ponašanje službenika kojima su nadređeni tijekom kalendarske godine, nakon čega predlažu ocjenu. Način i postupak ocjenjivanja određeni su navedenom Uredbom, pri čemu se koriste propisani obrasci. Uz prijedlog ocjene za određeno izvještajno razdoblje podnosi se i izvješće, u kojem neposredno nadređeni službenik evaluira

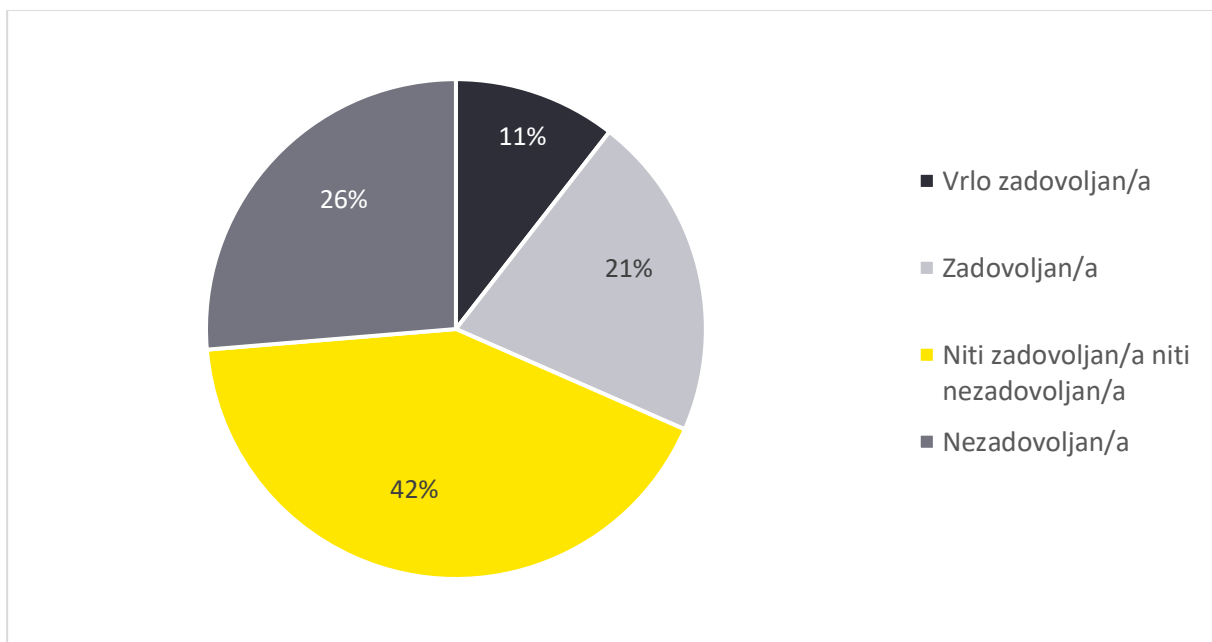
¹³ Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika (NN, br. 133/11), dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_133_2641.html

učinkovitosti rada, poštivanje službene dužnosti i osobno ponašanje državnog službenika. Za svaku kategoriju koja se ocjenjuje definirani su opći i posebni kriterija ocjenjivanja, koji olakšavaju ujednačenu procjenu rada službenika u odnosu na pokazanu učinkovitost rada i opseg, kvalitetu i rokove izvršenja planiranih i neplaniranih poslova.

Iako je sam postupak ocjenjivanja rada državnih službenika definiran i kao takav ne ostavlja puno prostora za fleksibilnost u pristupu, sama procjena po zadanim kategorijama može biti podložna subjektivnom dojmu službenika koji ocjenjuje.

Kako bismo dobili jasniji uvid u stav službenika Sektora o sustavu ocjenjivanja, u upitnik dostavljen svim službenicima uključena su i pitanja vezano uz sustav ocjenjivanja.

Grafikon 6. Zadovoljstvo postojećim sustavom ocjenjivanja službenika



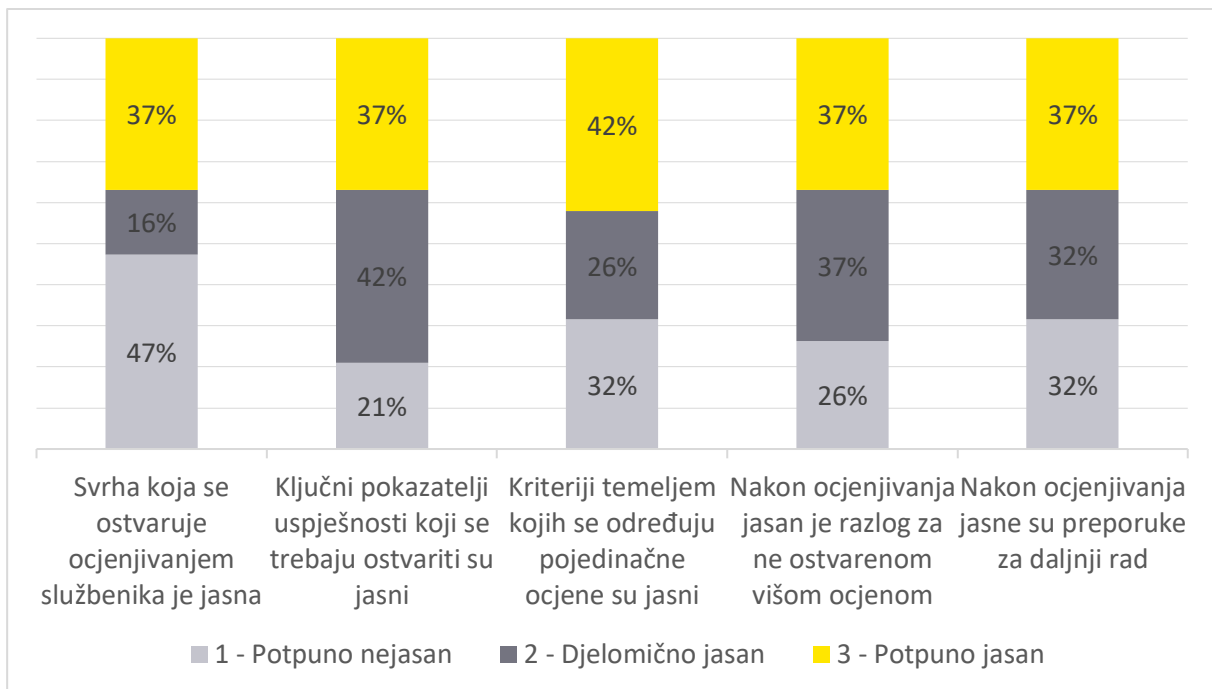
Izvor: Upitnik za službenike MINGOR, obrada EY

Prema primljenim odgovorima može se zaključiti kako većina službenika nije u potpunosti zadovoljna sustavom ocjenjivanja, odnosno 26 nije zadovoljno, a 42% nije niti zadovoljno niti nezadovoljno. Najviše prigovora dano je na samu svrhu ocjenjivanja službenika, odnosno 47% službenika smatra da svrha koja se ostvaruje ocjenjivanjem nije potpuno jasna. Sama svrha ocjenjivanja je načelno jasna – da se utvrdi kvaliteta rada i daju preporuke i smjernice za poboljšanje kada za to postoji prostor. Ukoliko službenici smatraju da svrha ocjenjivanja nije jasna, moguće je da u praksi ocjenjivanje ne ostvaruje svoju stvarnu svrhu.

Također, prikupljenim odgovorima utvrdili smo da 47% službenika smatra da se sustav ocjenjivanja ne komunicira na jasan i transparentan način. Uzimajući u obzir činjenicu da se sustav ocjenjivanja temelji na jasno propisanim postupcima u spomenutoj Uredbi, koja je javno dostupna, ova nejasnoća vjerojatno proizlazi iz nejasnoća, odnosno nezadovoljstva provedbom ocjenjivanja u praksi. Na nezadovoljstvo sustavom naročito upućuje podatak da čak 84% službenik smatra da sustav ocjenjivanja u obliku u kojem se trenutno provodi ne ostvaruje svoju svrhu.

Na grafikonu niže moguće je vidjeti u kojim područjima službenici smatraju sustav ocjenjivanja nejasnim.

Grafikon 7. Jasnoća sustava ocjenjivanja službenika

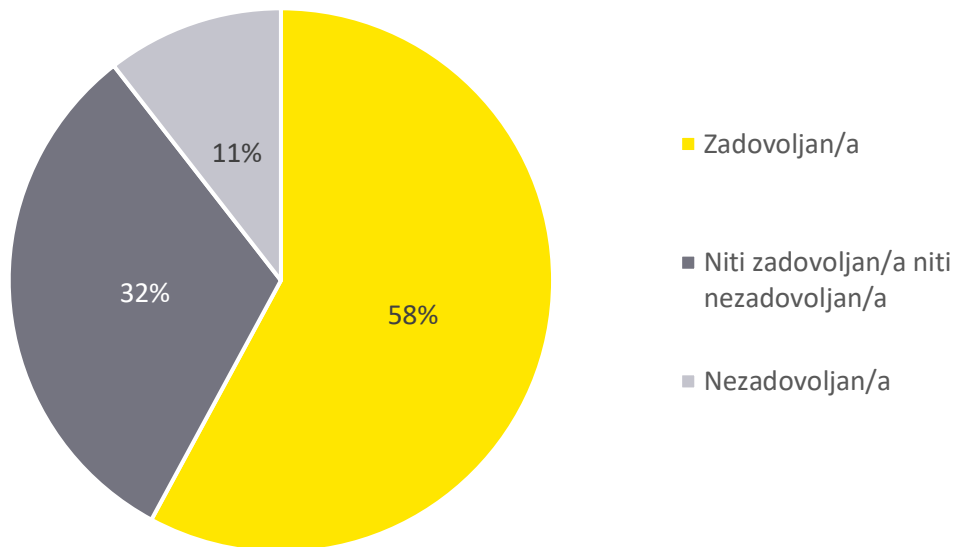


Izvor: Upitnik za službenike MINGOR, obrada EY

► Sustav ocjenjivanja u radnom kolektivu predstavlja temelj za ispravno upravljanje ljudskim potencijalima. Dobro utemeljen i ispravno korišten sustav ocjenjivanja odličan je alat za procjenu kvalitete rada, temelj za nagrade i promaknuća kao i sustav upozorenja u kojim područjima je potrebno dodatno raditi sa službenicima, osigurati im dodatno vodstvo ili usavršavanje. S druge strane, loš sustav ocjenjivanja ili sustav koji se koristi na pogrešan način, nejasno i netransparentno, može nanijeti znatne štete radnoj atmosferi i zadovoljstvu radnika. Jasno je da tijela državne uprave imaju brojna ograničenja vezano uz nagrađivanje svojih djelatnika, ali upravo zato je važno osvijestiti da su dobri međuljudski odnosi i ugodna radna sredina iznimno važan faktor za zadovoljstvo djelatnika.

Iako su službenici izrazili određeno nezadovoljstvo sustavom ocjenjivanja, ukupno zadovoljstvo na radnom mjestu je prilično pozitivno. Gotovo 90% službenika je uglavnom zadovoljno ili zadovoljno, a tek manji broj, tj. 11% službenika nezadovoljno je uvjetima na radnom mjestu. Mnogi službenici Sektora rade na ovim poslovima već duži niz godina pa se može pretpostaviti da i dužina njihovog radnog vijeka na istim poslovima pridonosi tome da su sve aspekte radnog mjesta prihvatili i ne izražavaju nezadovoljstvo.

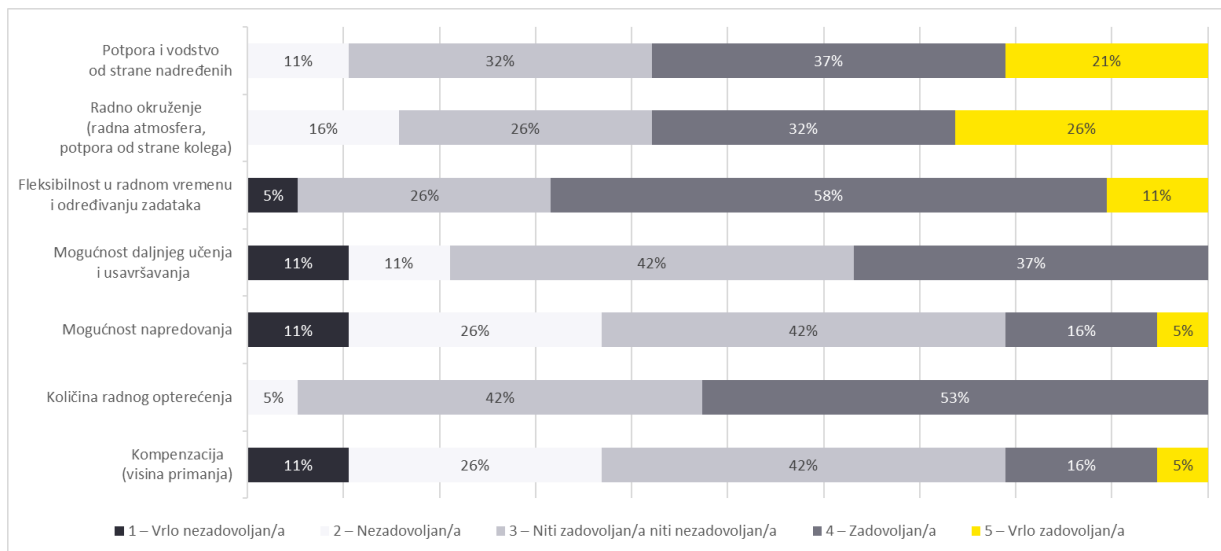
Grafikon 8. Zadovoljstvo uvjetima na radnom mjestu



Izvor: Upitnik za službenike MINGOR, obrada EY

Iako je većina službenika uglavnom zadovoljna radnim uvjetima, na detaljnijem pitanju o aspektima kojima su zadovoljni ili nezadovoljni, dobivamo i jasniju sliku točaka koje je potrebno popraviti kako bi se zadovoljstvo dodatno unaprijedilo, odnosno kako bi se spriječio porast nezadovoljstva, koji može rezultirati i pojačanom fluktuacijom i odljevom iskusnih službenika.

Grafikon 9. Zadovoljstvo trenutnim radnim uvjetima



Ukoliko promatramo ocjene „zadovoljan/a“ i „vrlo zadovoljan/a“ službenici su izjavili da su najzadovoljniji „*Fleksibilnošću u radnom vremenu i određivanju zadataka*“ te je svakako važno obratiti pažnju da se preporučenom boljom i jasnijom organizacijom poslovnih procesa ne naruši fleksibilnost u radnom vremenu i određivanju zadataka. Slijedeće točke koje imaju najveću ocjenu zadovoljstva su „*Potpora i vodstvo od strane nadređenih*“ i „*Radno okruženje (radna atmosfera, potpora od strane kolega)*“. Naročito je važno sačuvati i u budućnosti ova dva segmenta, uzimajući u obzir da je dobra radna atmosfera jedan od važnijih faktora prilikom odabira radnog mjesta, odnosno prilikom donošenja odluke o potencijalnom odlasku s radnog mjesta.

► S obzirom na to da se Sektor nalazi u sustavu tijela državne uprave čije je poslovanje, uključujući upravljanje ljudskim potencijalima, striktno regulirano te nije moguće primijeniti mnoge dobre prakse politike zadržavanja kadrova koje se primjenjuju u privatnom sektoru i djelomice u nekim javnim tijelima, važno je sačuvati i na ispravan način koristiti one politike koje su tijelima u sustavu državne uprave dostupne.

Sustav ocjenjivanja službenika je s jedne strane obveza tijela državne uprave, ali s druge strane predstavlja i priliku za kvalitetno upravljanje ljudskim potencijalima ukoliko se ispravno primjenjuje. Za ispravnu primjenu važni su slijedeći elementi:

- ✓ Jasno definirati ključne točke postignuća – za svaku razinu i radno mjesto definirati prema opisu posla što se smatra kvalitetno odrađenim poslom u skladu s opisom poslova, što se smatra iznimnim radom (i što se tiče kvalitete, ali i obujma), a što se smatra radom ispod razine očekivanja. Osim što točke postignuća moraju biti jasno definirane, moraju biti i transparentno prenesene svim službenicima, kako bi znali koja su očekivanja od njih i koja su očekivanja na slijedećoj stepenici ukoliko žele biti promaknuti na drugo radno mjesto.
- ✓ Usklađenost ocjenjivanja - prilikom ocjenjivanja službenika, voditelji (odnosno svi službenici koji nekoga ocjenjuju) moraju uskladiti pristup i međusobno komunicirati ocjene koje predlažu kako bi se dodatno uskladili i usuglasili. Ovo je također odličan alat za osiguravanje objektivnosti koju je, razumljivo, ponekad teško zadržati s obzirom da se ocjenjuje osobe s kojima smo u svakodnevnom kontaktu i o kojima stječemo određene (čak i nesvjesne) pozitivne ili negativne predodžbe. Dodatno, s obzirom na to da službenici Sektora obavljaju poslove i drugih ustrojstvenih jedinica te surađuju s voditeljima koji im nisu neposredno nadređeni, komunikacija između službenika koji predlažu ocjene potrebna je i s tog aspekta.
- ✓ Jasna komunikacija ocjene – ocjena službeniku nikada ne bi trebala biti samo slovo na papiru, važno je sjesti sa svakim službenikom i pojasniti mu razloge njegove ocjene, koje ključne točke postignuća je ostvario, a koje nije i zašto, te mu dati preporuke za unaprjeđenje u narednom razdoblju. Svakom čovjeku je teško sagledati objektivno svoje vlastite aktivnosti i korisno je čuti od druge osobe kakvo je objektivno viđenje njegovog/njezinog rada. Iznimno je važno da ovi razgovori budu pozitivni i konstruktivni kako bi doprinijeli profesionalnom razvoju službenika, a ne stvorili osjećaj krivnje i nepovjerenja. S obzirom da je to također jedna vještina koju ocjenjivači (mentori) moraju stjecati, predložena je edukacija i na tu temu.
- ✓ Praćenje napretka - u razdoblju između dva ocjenjivanja, potrebno je provjeriti napredak službenika u odnosu na dane preporuke, pohvaliti ga ukoliko je napredak vidljiv, odnosno dati dodatne preporuke ukoliko napredak nije vidljiv.

► Iako je pohađanje edukacija sastavni dio posla, neke posebno zanimljive i atraktivne edukacije također mogu poslužiti kao motivacija službenika. To je moguće samo ako je mogućnost sudjelovanja jednako dostupna svim službenicima (za koje je edukacija primjenjiva i ocjenjena kao potrebna za rad), unaprijed su jasno definirani kriteriji temeljem kojih će se odabrati onaj službenik koji će na edukaciju biti upućen, za što su kriteriji transparentni i svima ostvarivi ukoliko ulože dodatan trud.

Gledajući grafikon s odgovorima službenika, također uočavamo da je najveće nezadovoljstvo izraženo vezano za mogućnosti napredovanja. S obzirom na to da je ovo također jedan element u kojem su tijela državne uprave ograničena, potrebno je barem u okviru mogućnosti koje Ministarstvo ima osigurati da službenici koji su to svojim radom i zalaganjem zaslužili napreduju na više pozicije, te svakako obratiti posebnu pažnju na transparentnost i ravnopravnost prilikom donošenja odluka o napredovanju. Odluka o napredovanju treba biti usko povezana s ocjenjivanjem službenika i izravno proizlaziti iz pokazane kontinuirane kvalitete u radu. Možnost napredovanja usko je povezana i s kompenzacijom, koja je također identificirana kao jedna od točaka nezadovoljstva i koja je isto tako

jedan od elemenata koji su za tijela državne uprave strogo normirani. Zakon o državnim službenicima¹⁴ uređuje pitanja prijema u državnu službu, napredovanja u službi kao i druga pitanja koja se odnose na ostvarivanje prava i obveza državnih službenika. Dodatno, mogućnosti napredovanja državnih službenika reguliraju se i Uredbom o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika¹⁵, koja određuje kako državni službenik može napredovati rasporedom na više radno mjesto unutar iste kategorije (na radno mjesto više razine iste potkategorije ili na radno mjesto u višoj potkategoriji) ili prelaskom u višu kategoriju radnog mjesta. Ipak, nakon što budu raspoređeni na radno mjesto višeg stručnog savjetnika, službenici Ministarstva mogu dalje napredovati isključivo na rukovodeća radna mjesta, kojih je ograničen broj i imaju dodatne stručne zahtjeve i kompleksniji i širi opseg poslova koji se obavljaju u okviru tih radnih mjesta. Unatoč ograničenim mogućnostima napredovanja, posebice za iskusnije službenike koji imaju više godina radnog staža, niže su navedene preporuke za unaprjeđenje, čija kontinuirana i sustavna provedba može doprinijeti, između ostalog, i većem zadovoljstvu službenika i njihovom zadržavanju u radnom odnosu u Sektoru za politiku javne nabave.

2.4. Preporuke za unaprjeđenje - akcijski plan

Tablica 8. Akcijski plan

Aktivnost	Način provedbe	Odgovorna osoba	Rok izvršenja
Unaprjeđenje sustava objave najvažnijih mišljenja kroz povećanje broja objavljenih mišljenja te strukturiranje objava	Objava mišljenja na Portalu javne nabave	Načelnik Sektora za politiku javne nabave Voditelj Službe za stručnu pomoć i nadzor	II. kvartal 2023. godine
Unaprjeđenje instituta nadzora nad provedbom zakona i provedbenih propisa	Povećanje broja nadzora, osiguranje jasne upute u postupanju tijekom provedbe nadzora, osiguranje prikupljanja informacija o provedenim nadzorima, izrada analiza najčešćih pogrešaka i nepravilnosti	Načelnik Sektora za politiku javne nabave Voditelj Službe za stručnu pomoć i nadzor	III. kvartal 2023. godine
Unaprjeđenje evidencijskih sustava s ciljem sistematizacije podataka u digitalnom alatu koji bi omogućavao njihovu jednostavnu manipulaciju	Omogućavanje prostora za dubinsku i analitičku obradu podataka u svrhu donošenja zaključaka i preporuka za unaprjeđenje	Načelnik Sektora za politiku javne nabave Voditelj Službe za unaprjeđenje sustava i	IV. kvartal 2023. godine

¹⁴ Zakon o državnim službenicima (NN, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19), dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>

¹⁵ Uredba o izmjeni Uredbe o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika (NN, br. 77/07, 142/11, 105/15), dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_10_105_2053.html

Aktivnost	Način provedbe	Odgovorna osoba	Rok izvršenja
		međunarodnu suradnju	
Kontinuirana evaluacija i ažuriranje uspostavljenog programa obuke i certificiranja službenika u javnoj nabavi	Prilagođavanje edukacija stvarnim potrebama, kako tematski tako i ciljanim razinama osposobljenosti	Načelnik Sektora za politiku javne nabave Voditelj Službe za stručnu pomoć i nadzor Voditelj Službe za unapređenje sustava i međunarodnu suradnju	II. kvartal 2023. godine
Izrada Priručnika o postupanju kroz izradu detaljnog opisa procedura s koracima, uputama i rokovima	Usklađivanje propisanih poslovnih procesa i prakse kroz jasno propisane procedure te definiranje količine potrebnog rada, postupaka koje je potrebno provesti, rokova i rezultata	Načelnik Sektora za politiku javne nabave Voditelj Službe za stručnu pomoć i nadzor Voditelj Službe za unapređenje sustava i međunarodnu suradnju	II. kvartal 2023. godine
Osiguranje dovoljnog broja potrebnih službenika na radnim mjestima voditelja odjela i viših stručnih savjetnika	Rasterećenje posla na određenim radnim mjestima na kojima je identificirano povećano radno opterećenje	Načelnik Sektora za politiku javne nabave Ravnatelj Uprave	II. kvartal 2023. godine
Osiguranje razmjene iskustava i prakse sa tijelima u drugim državama članicama nadležnim za politiku i sustav javne nabave	Prenošenje relevantnih informacija i znanja vezano za praksu u ključnim poslovnim procesima te mogućnost umrežavanja i usavršavanja	Načelnik Sektora za politiku javne nabave	II. kvartal 2023. godine
Izrada trening registara za svakog službenika te sustavno planiranje i evidentiranje edukacija i programa usavršavanja na godišnjoj razini	Osigurati izvor informacija o unaprjeđenju kapaciteta i specifičnim potrebama na individualnoj razini	Načelnik Sektora za politiku javne nabave	II. kvartal 2023. godine
Praćenje rizika fluktuacije zaposlenika u budućem razdoblju	Pravovremena identifikacija potreba za dodatnom radnom snagom zbog odlaska u mirovinu	Načelnik Sektora za politiku javne nabave	Kontinuirano

Aktivnost	Način provedbe	Odgovorna osoba	Rok izvršenja
	i sl. te osiguranje dodatnih službenika		
Unaprjeđenje upravljanja ljudskim potencijalima kroz sustavnu primjenu ključnih elemenata sustava ocjenjivanja	Sustavno praćenje rada službenika i osiguravanje dobivanja povratne informacije na rad i ostvarene rezultate	Načelnik Sektora za politiku javne nabave	II. kvartal 2023. godine
Povećanje broja državnih službenika zaposlenih u Sektoru za politiku javne nabave, u skladu s mogućnostima	Objava i provedba javnih natječaja za prijem u državnu službu, internih oglasa ili premještaja	Načelnik Sektora za politiku javne nabave Ravnatelj Uprave	Tijekom 2023. godine

Državna komisija za kontrolu postupaka
javne nabave

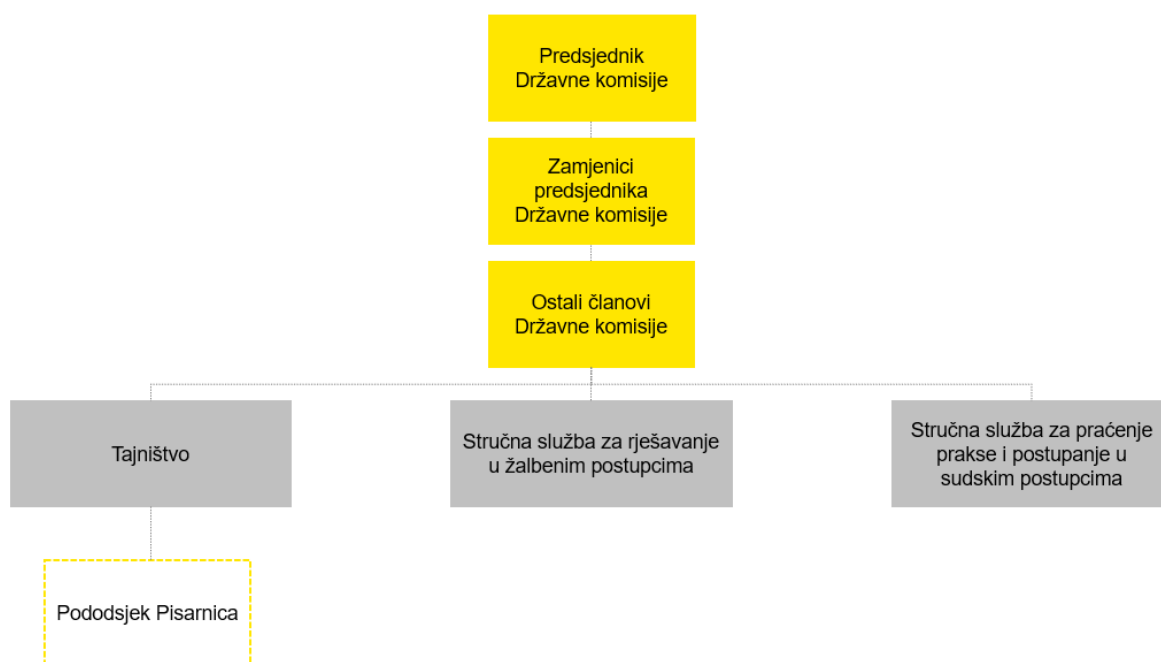


3. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave

3.1. Analiza poslovnih procesa

Nadležnost i način rada Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (dalje u tekstu: DKOM) utvrđen je Zakonom o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave¹⁶. DKOM je samostalno i neovisno državno tijelo kvazi sudbene naravi nadležno za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima javne nabave, postupcima davanja koncesija i postupcima odabira privatnog partnera u projektima javno-privatnog partnerstva. Uloga DKOM-a u sustavu javne nabave je pružanje pravne zaštite svim sudionicima u postupcima javne nabave, kroz korektivno postupanje u slučajevima utvrđene nezakonitosti, ali i preventivno djelovanje javnim objavljivanjem svih donesenih odluka. Važno je napomenuti kako DKOM, na temelju podataka i uočenih postupanja u rješavanju žalbenih postupaka, kroz svoje Godišnje izvješće o radu¹⁷ ukazuje na mogućnosti dodatnog unapređenja prakse, postupanja i zakonodavnog uređenja u okviru sustava javne nabave. Za adekvatno provođenje svoje korektivne, preventivne, ali i edukativne funkcije u cjelokupnom sustavu javne nabave, DKOM mora imati odgovarajući unutarnji ustroj i potrebne administrativne kapacitete. Unutarnja organizacija i dovoljan broj kvalificiranih djelatnika, nužan su preduvjet da se svi poslovi provedu u okviru zadanih rokova i na odgovarajućoj razini kvalitete. U nastavku teksta dan je prikaz strukture DKOM-a, koju sačinjavaju članovi DKOM-a koji djeluju u vijećima i državni službenici koji su potpora radu vijeća kroz stručne službe.

Slika 3. Unutarnji ustroj DKOM-a



Izvor: DKOM, obrada EY

¹⁶ Zakon o Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (NN, br. 18/2013, 127/13, 74/14, 98/19), dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/2800/Zakon-o-dr%C5%BEavnoj-komisiji-za-kontrolu-postupaka-javne-nabave-2019-2021>

¹⁷ Izvješće o radu DKOM-a, dostupno na: <https://www.dkom.hr/izvjesce-o-radu-dkom-a/23>

DKOM ima devet članova od kojih je jedan predsjednik, a dva su zamjenici predsjednika. Sve članove DKOM-a imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Vlade Republike Hrvatske na razdoblje od pet godina, s mogućnošću još jednog imenovanja. Zakonom je propisano kako u žalbenim postupcima DKOM donosi odluke na sjednicama vijeća. U DKOM-u su ustrojena tri vijeća, koja se sastoje od tri člana, a kojima predsjedava predsjednik DKOM-a ili jedan od zamjenika predsjednika. Članovi DKOM-a imenuju se na mandat prema Zakonom unaprijed propisanim uvjetima za imenovanje i razlozima za razrješenje. Članovi DKOM-a imaju status dužnosnika samo u smislu propisa kojim je uređeno sprječavanje sukoba interesa, ali ne i prema propisu kojim su uređene obveze i prava državnih dužnosnika. S obzirom na zakonski propisane odredbe koje reguliraju cjelokupni angažman članova DKOM-a za vrijeme trajanja mandata, rad članova DKOM-a i vijeća nije bio predmet ove analize.

Svaki predmet o kojem DKOM odlučuje daje se u rad jednom članu Vijeća, koji izvršava ulogu mentora i u uskoj suradnji sa stručnim službama, provodi sve radnje potrebne za donošenje odluke DKOM-a.

Uz članove i vijeća, u DKOM-u su ustrojene i stručne službe koje obavljaju stručne i opće poslove za potrebe DKOM-a.

Unutarnje ustrojstvo, organizacija, način rada i druga pitanja od značaja za rad DKOM-a uređuju se Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave¹⁸.

Unutarnja organizacija stručnih službi organizirana je kroz uspostavljanje triju ustrojstvenih jedinica: Tajništvo s Pisarnicom, Stručna služba za rješavanje u žalbenim postupcima i Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima.

Nazivi i opisi radnih mjesta sadržani su u Pravilniku o unutarnjem redu Državne komisije, koji je usklađen s odredbama Uredbe o izmjenama i dopunama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu.

Tajništvo Državne komisije obavlja administrativne i stručne poslove za predsjednika, zamjenike predsjednika i članove Državne komisije, zaduženo je za protokolarne i promotivne poslove, poslove u vezi s predstavkama i pritužbama građana te poslove koji se odnose na sredstva javnog informiranja. Tajništvo koordinira izradu strateškog plana i godišnjeg izvješća o radu te priprema materijale za potrebe komunikacije s Hrvatskim saborom, Vladom Republike Hrvatske i tijelima državne uprave. U djelokrugu poslova Tajništva je praćenje i analiza radnih procesa, planiranje, upravljanje, razvoj i stručno usavršavanje ljudskih potencijala, rješavanje radno-pravnih pitanja, financijsko-planski i računovodstveni poslovi, poslovi financijskog upravljanja i kontrole te opći, pomoćni i tehnički poslovi. Tajništvo DKOM-a kroz poslove iz djelokruga osigurava potrebnu potporu u radu predsjednika, članova, vijeća i stručnih službi.

Za obavljanje svih poslova Tajništva, uspostavljena su radna mjesta:

- ▶ tajnika DKOM-a (1),
- ▶ višeg upravnog savjetnika (1),
- ▶ višeg stručnog savjetnika (1),
- ▶ stručnog savjetnika (1), i
- ▶ višeg upravnog referenta (1).

¹⁸ Uredba o izmjenama i dopuni Uredbe o unutarnjem ustroju Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (NN, br. 84/13. i 145/14), dostupno na: <https://dkom.hr/UserDocsImages/dokumenti/UnutarnjeUstrojstvo/UredbaOizmjenamaldopuniUredbeOUnutarnjemUstrojstvuDKOM-a.pdf>

Radna mjesta imaju različite opise poslova, usmjerene na neki od ključnih poslovnih procesa iz djelokruga Tajništva. U sklopu radnog mjesta **tajnika DKOM-a** predviđeni su poslovi upravljanja i nadzora provedbe svih aktivnosti iz djelokruga Tajništva, što se posebno odnosi na protokolarne i informativne aktivnosti te aktivnosti povezane s radno-pravnim odnosima zaposlenih službenika. Tajnik DKOM-a ovlašten je za zastupanje DKOM-a pred sudovima po punomoći te koordinaciju pripreme strateških i ostalih dokumenata, a obavlja i pravne, upravne i stručne poslove vezane za planiranje, upravljanje, razvoj i stručno usavršavanje ljudskih potencijala. **Viši upravni savjetnik** uz složenije administrativne i stručne poslove za članove DKOM-a, obavlja i poslove vezane uz provedbu stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika, a sudjeluje i u pitanjima koja se odnose na prava i obveze iz radnih odnosa službenika, poslove objave javnih natječaja i internih oglasa. U okviru ovog radnog mjesta predviđeno je i sudjelovanje u poslovima međunarodne suradnje te provedbi projekata Europske unije. U sklopu radnog mjesta **višeg stručnog savjetnika** obavljaju se knjigovodstveni i računovodstveni poslovi, obračun plaća, podmirivanje obveza i troškova DKOM-a te financijsko planiranje i izvještavanje. Radno mjesto **stručnog savjetnika** ustrojeno je radi obavljanja složenijih tehničkih i općih poslova za potrebe sjednica vijeća i Tajništva, komunikacije sa strankama, službenicima i ostalim subjektima te obavljanje poslova provedbe postupaka javne nabave za potrebe DKOM-a. Radno mjesto **višeg upravnog referenta** uključuje poslove povezane s rješavanjem prava iz kolektivnog ugovora i evidentiranjem i izvještavanjem vezano za zaposlene u DKOM-u.

Tajništvo DKOM-a obavlja poslove vezane za informiranje te rješava u pojedinačnim predmetima kroz koje se zahtjeva dostava informacija, sukladno Zakonu o pravu na pristup informacijama¹⁹, ali i u predmetima koji se odnose na podnošenje izvješća drugim tijelima, Ministarstvu uprave i sl. U djelokrugu Tajništva je i rješavanje u predmetima koji se odnose na predstavke i pritužbe u postupcima javne nabave. Tajništvo također odgovara na pristigle molbe i prijedloge fizičkih i pravnih osoba. U Tajništvu DKOM-a zaprimaju se i evidentiraju upiti novinara i drugih osoba koje se obraćaju Državnoj komisiji (u 2021. godini zaprimljeno je 57 takvih upita), a odgovore na upite priprema tajnik DKOM-a, koji ujedno obnaša ulogu povjerenika za informiranje.

U okviru Tajništva ustrojen je **Pododsjek – Pisarnica**, koji obavlja poslove primanja, pregleda, raspoređivanja, upisivanja i arhiviranja pismena i drugih dokumenata. Uz **voditelja Pisarnice**, koji upravlja i vrši nadzor nad pravovremenim obavljanjem svih poslova iz djelokruga, sistematizirana su dva radna mjesta **stručnog referenta** i jedno radno mjesto **informatičkog referenta**. U okviru radnog mjesta stručnog referenta su administrativni poslovi povezani s uredskim poslovanjem, dok je informatički referent zadužen za jednostavnije poslove izgradnje računalne mreže i infrastrukture te implementaciju projekata vezano za računalne mreže.

Stručna služba za rješavanje u žalbenim postupcima prikuplja podatke i dokaze radi utvrđivanja procesnih pretpostavki za izjavljivanje žalbi te temeljem prikupljene dokumentacije utvrđuje činjenično stanje u vezi sa žalbenim predmetima. U djelokrugu Službe je i izvještavanje vijeća o utvrđenim činjenicama i okolnostima, nakon čega sijedi izrada odluka u skladu sa zaključcima donesenim na sjednicama vijeća. Odlukom o početku rada Stručne službe za rješavanje u žalbenim postupcima detaljnije je propisan proces rada u okviru svih aktivnosti koje su u djelokrugu rada Službe, koje osim postupanja u žalbenim postupcima, uključuju i postupanje u sudskim upravnim i drugim postupcima, prigovorima na rad, postupanje u neupravnim postupcima te praćenje i pripremu podataka u svrhu izrade raznih izvješća.

¹⁹ Zakon o pravu na pristup informacijama (NN, br. 25/13, 85/15, 69/22), dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/126/Zakon-o-pravu-na-pristup-informacijama>

Odlukom o početku rada Službe definirani su koraci u rješavanju žalbenih postupaka te proces rada prilikom postupanja u sudskim upravnim i drugim postupcima te neupravnim postupcima. Radi lakšeg praćenja i evidentiranja svih informacija u žalbenim postupcima, savjetnici u radu koriste aplikaciju Upisnik predmeta DKOM, a u svrhu pripremanja predmeta za odlučivanje kreiran je standardizirani obrazac za unos podataka. Standardizacija cjelokupnog postupka, od zaprimanja žalbenog predmeta do odlučivanja i javne objave odluke DKOM-a, doprinijela je bržem i učinkovitijem radu, kako savjetnika, tako i članova vijeća. Niže u tablici dan je prikaz broja žalbenih predmeta koji su u radu tijekom tri promatrane godine, koji su pristigli te koji su riješeni. Sam broj žalbenih predmeta ne pokazuje stabilan trend povećanja ili smanjenja iz godine u godinu, te se u tom pogledu ni u 2023. ne očekuju značajniji skokovi u broju žalbenih predmeta o kojima će DKOM odlučivati.

Tablica 9. Prikaz broja žalbenih predmeta u periodu od 2019. do 2021. godine

Broj žalbenih predmeta	2019.	2020.	2021.
Ukupan broj predmeta u radu tijekom godine	1365	1196	1273
Broj pristiglih žalbenih predmeta	1209	1089	1176
Broj riješenih predmeta tijekom godine	1102	992	1110

Izvor: Godišnje izvješće o radu DKOM-a za 2019., 2020. i 2021. godinu, obrada EY

Osim samog broja žalbenih predmeta, važan podatak o radu Stručne službe za rješavanje u žalbenim postupcima može se iščitati iz vremenskog okvira za donošenje odluke u žalbenim predmetima. Prema podacima navedenim u Godišnjim izvješćima o radu DKOM-a za promatrano razdoblje, vidljivo je kako DKOM kontinuirano skraćuje broj dana trajanja žalbenog postupka²⁰.

Tablica 10. Prikaz vremenskog trajanja žalbenog postupka u periodu od 2019. do 2021. godine

Trajanje žalbenog postupka	2019.	2020.	2021.
Prosječno vrijeme od datuma kompletiranja žalbenog predmeta do donošenja odluke u danima	16	13	12
Prosječno vrijeme od zaprimanja žalbe do donošenja odluke u danima	34	30	27
Prosječno vrijeme od urednosti žalbe do donošenja odluke u danima	27	26	23

Izvor: Godišnje izvješće o radu DKOM-a za 2019., 2020. i 2021. godinu, obrada EY

U ovoj Službi sistematizirana su radna mjesta:

- ▶ voditelja Službe (1),
- ▶ višeg stručnog savjetnika – specijalista (7), i
- ▶ stručnog savjetnika – specijalista (14).

U opisu poslova radnog mjesta **voditelja Službe** je raspoređivanje predmeta u rad i nadzor nad provedbom poslova iz djelokruga Službe, suradnja s drugim ustrojstvenim jedinicama te ostali poslovi vezani za upravljanje ljudskim potencijalima i izvještavanje. Radna mjesta **višeg stručnog savjetnika-specijalista** i **stručnog savjetnika specijalista** imaju isti opis poslova, ali se razlikuju po složenosti. Viši

²⁰ Prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, Državna komisija mora donijeti odluku u roku od 30 dana od dana predaje uredne žalbe.

stručni savjetnik-specijalist zadužen je za poslove povezane sa rješavanjem u složenijim žalbenim predmetima.

Koordinacija poslova Službe zahtijeva značajan angažman voditelja, koji prati rad svih savjetnika i osigurava da se poštuju svi rokovi u pojedinačnim žalbenim postupcima. Voditelj usmjerava rad savjetnika kroz naputke o žalbenim predmetima koji su zaprimljeni (jesu li ostvareni uvjeti za odbacivanje žalbe, postoji li sličnost s drugim predmetima), ocjenjuje prioritet rješavanja pristiglih žalbenih predmeta. Prilikom zapošljavanja novih službenika, voditelj osobu uvodi u posao i pruža potrebnu potporu u radu.

Za rješavanje u žalbenim predmetima zaduženi su viši stručni savjetnici – specijalisti i stručni savjetnici specijalisti, koji obavljaju iste poslove, uz razlikovanje prema složenosti. U tom pogledu bitno je napomenuti kako se nakon zaprimanja žalbenog predmeta svakom predmetu dodjeljuje koeficijent složenosti od 1 do 5. Najjednostavniji su predmeti s koeficijentom složenosti 1 dok su najsloženiji predmeti s koeficijentom 5. Prema podacima o riješenim žalbenim predmetima u 2021. godini, najviše je predmeta s koeficijentom složenosti 2 (37,24%) i koeficijentom složenosti 3 (35,12%). Ipak, iz internih evidencija DKOM-a razvidno je kako su i viši stručni savjetnici – specijalisti i stručni savjetnici - specijalisti podjednako sudjelovali u rješavanju predmeta s višim koeficijentom složenosti. Voditelj Službe zadužen je za raspored predmeta u radu te vodi računa da manje iskusni savjetnici ne rješavaju predmete najveće složenosti i pruža im potrebnu podršku dok stječu iskustvo u radu.

Stručna služba za rješavanje u žalbenim postupcima provodi ključni poslovni proces DKOM-a - priprema sve materijale i potrebne informacije kako bi vijeće donijelo odluku u žalbenom predmetu. Službenici moraju obraditi sve podnesene žalbe u zakonski zadanim rokovima, neovisno o tome koliko ih je trenutno u radu u određenom trenutku. Dobra organizacija od izuzetne je važnosti. Pregledom ostvarenih rezultata za zadnje tri promatrane godine (2019., 2020. i 2021.) uočava se kako DKOM kontinuirano radi na smanjenju vremena potrebnog za donošenje odluke u žalbenim postupcima.

► Kako bi se nastavila uspostavljena praksa skraćivanja rokova trajanja žalbenog postupka, bez da se naruši kvaliteta donesenih odluka, posebice u slučaju povećanja broja pristiglih žalbenih predmeta, dio administrativnih poslova vezano za pregled predmeta i praćenje rokova, treba se ravnomjernije rasporediti. Poslovni procesi vezani za rješavanje u žalbenim predmetima složeni su logično i u povezane cjeline, što omogućuje dobru organizaciju svake od faza u donošenju odluke. Ipak, kako bi se smanjilo administrativno opterećenje na voditelju Službe, ali i kako bi se umanjio rizik da uslijed povećanog broja žalbenih predmeta koji su u obradi dođe do propusta u poštivanju rokova ili ispravnoj ocjeni statusa žalbenog predmeta, preporučljivo bi bilo da dio poslova preuzme dodatni službenik. U okviru trenutno sistematiziranih radnih mjesta nije predviđeno radno mjesto u čijem djelokrugu bi bili ti poslovi. Iako se uvođenjem e-Žalbe²¹ digitalizirao žalbeni postupak, čime je omogućena brža dostava potrebne dokumentacije, kao i kompletiranje dokumentacije žalbenog predmeta, i dalje je potreban značajan angažman službenika DKOM-a na samom praćenju predmeta od zaprimanja do donošenja odluke. Uspostavljanjem radnog mjesta stručnog savjetnika dio administrativnih poslova vezano za kategorizaciju predmeta, njihovo praćenje u svim koracima do donošenja i objave odluke, može se predvidjeti u okviru ovog radnog mjesta. Na taj način, omogućilo bi se i postepeno usvajanje potrebnih znanja za buduće punopravno sudjelovanje u rješavanju u žalbenim postupcima te preduvjeti koje je potrebno zadovoljiti kako bi službenik bio raspoređen na predviđena specijalistička mjesta.

²¹ Sustava e-Žalba nastao je povezivanjem informacijskih sustava Državne komisije i Elektronički oglasnik javne nabave (dalje u tekstu: EOJN) RH, a koji omogućava da se žalba u žalbenim postupcima pred Državnom komisijom dostavi elektroničkim sredstvima komunikacije.

► U Stručnoj službi za rješavanje u žalbenim postupcima, uz voditelja, sistematizirano je čak 21 radno mjesto. Pravilnikom o unutarnjem redu DKOM-a predviđeno je 7 radnih mjesta višeg stručnog savjetnika – specijalista i 14 radnih mjesta stručnih savjetnika – specijalista. S obzirom na sve veću složenost žalbenih predmeta, ali i značajno unaprjeđenje rezultata rada koje službenici DKOM-a postižu, može se zaključiti kako na poslovima rješavanja u žalbenim postupcima rade iskusni i stručni službenici. Iz tog razloga preporuča se izmjena Pravilnika o unutarnjem redu, i to na način da se poveća broj izvršitelja na radnom mjestu višeg stručnog savjetnika – specijalista za 3, dakle na 10 izvršitelja ukupno. Istovremeno, preporuča se smanjiti broj izvršitelja na radnom mjestu stručnog savjetnika – specijalista, na 11 ukupno. Predloženi izmjenama Pravilnika, u Stručnoj službi za rješavanje u žalbenim postupcima sistematizacijom bi bilo predviđeno 22 službenika i voditelj.

► Iako trenutno u Službi radi manji broj izvršitelja od predviđenog Pravilnikom, i dalje veliki broj službenika obavlja poslove u djelokrugu ove Stručne službe. Jedan voditelj, zadužen za cjelokupnu koordinaciju i praćenje svih poslova, svakako predstavlja rizik od stvaranja uskog grla. Također, voditelj organizira tjedne kolegije sa svim savjetnicima te je zadužen za internu diseminaciju informacija i znanja. Dodatna voditeljska mjesta na razini voditelja odjela, smanjila bi pritisak koji je trenutno na voditelju Stručne službe. Treba imati na umu kako poslovni proces rješavanja u žalbenim postupcima nije moguće ravnomjerno razdijeliti na izdvojene sadržajne cjeline, a i u trenutnom okviru službenici uspješno završavaju sve svoje zadatke, stoga dodatna voditeljska razina može biti planirana u dugoročnoj perspektivi, ovisno o kretanju broja zaposlenih službenika, ali i samim promjenama u opsegu i složenosti poslova.

Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima prati pravna shvaćanja i opća stajališta za osiguranje jedinstvene primjene zakona i ravnopravnosti, sudjeluje u pripremi nacрта pravnih shvaćanja i drugih materijala za sjednice Državne komisije, evidentira odluke od pravne važnosti, evidentira opća stajališta (načelne odluke) u pitanjima prakse, odabire odluke za objavljivanje u publikacijama prakse, prati i proučava sudsku praksu, obavlja radnje potrebne za zastupanje Državne komisije u postupcima pred sudovima, obavlja poslove međunarodne suradnje s nadležnim tijelima i drugim subjektima u inozemstvu. Odlukom o početku rada Stručne službe za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima određen je opis poslova ove ustrojstvene jedinice, što se odnosi na postupanje u sudskim upravnim i drugim postupcima, praćenje i pripremu podataka u svrhu izrade izvješća i analiza te postupanja vezana za međuresornu, međunarodnu i drugu suradnju.

Redovito praćenje prakse u području javne nabave značajan je poslovni proces koji je u djelokrugu ove Službe. Velikim dijelom to se odnosi na analizu i obradu donesenih odluka DKOM-a, za koje je razvijeno i aplikativno rješenje, koje omogućava sustavno evidentiranje i pretraživanje ključnih informacija iz uspostavljene prakse. U okviru praćenja prakse, Služba priprema i izvještaje za interne potrebe, članove vijeća i službenike koji rade na rješavanju u žalbenim postupcima. Osim izvještaja, Služba i kroz individualne konzultacije pruža potporu u radu savjetnicima koji rade na žalbenim postupcima te priprema materijale koji se koriste kao interni edukativni materijal. S obzirom na broj odluka koje DKOM na godišnjoj razini donosi, Služba ima ključnu ulogu u ujednačavanju postupanja savjetnika koji rade na rješavanju žalbenih predmeta. Prevencija različitog odlučivanja u predmetima istog sadržaja važno je i s aspekta pravne sigurnosti svih sudionika u postupku javne nabave, stoga je doprinos Službe u podršci rješavanju u žalbenim predmetima značajan.

Osim praćenja prakse DKOM-a, u nadležnosti Službe je praćenje relevantne sudske prakse. Na stranicama DKOM-a od 2017. godine objavljuje se izbor presuda Suda Europske unije u području javne nabave, kao i izbor presuda Visokog upravnog suda, koji je od 2017. godine nadležan za odlučivanje o tužbama na odluke DKOM-a. Služba svaki mjesec priprema i mjesečni preglednik (tzv. *newsletter*) za internu upotrebu, koji sadrži zbirni pregled pravnih shvaćanja sudova i značajnijih odluka DKOM-a, uz

razradu po pravnim institutima i člancima Zakona o javnoj nabavi. Mjesečni preglednik omogućava službenicima i članovima DKOM-a brži i jednostavniji uvid u relevantne informacije iz područja javne nabave. Služba priprema i ad hoc materijale vezano za postojeću sudsku praksu u određenim, specifičnim temama.

Stručna služba sudjeluje i u održavanju tjednih kolegija članova DKOM-a, na kojima se raspravljaju sporna pitanja iz prakse. U tu svrhu Stručna služba priprema radni materijali i stručne podloge, a u slučaju usvajanja radnih zaključaka i pravnih shvaćanja, izrađuju se pisani nacrti istih. Kako bi se povećala transparentnost rada DKOM-a, ali i ujednačila praksa i postupanje, zaključci o pravnom shvaćanju sa sjednica DKOM-a javno se objavljuju na internetskoj stranici Državne komisije. Iako surađuje sa Stručnom službom za rješavanje u žalbenim postupcima, ova Služba nadležna je za izradu odgovora na tužbe i druge podneske u upravnim sporovima te optužne prijedloge i druge podneske u prekršajnim postupcima. Služba priprema sva očitovanja u sudskim postupcima koji su pokrenuti pred Visokim upravnim sudom na odluke DKOM-a, kako bi se osiguralo jednoobrazno postupanje. U okviru ovog poslovnog procesa, nakon proučavanja cjelokupnog predmeta, priprema se odgovor na tužbu. Za adekvatan odgovor nužno je obraditi sve dijelove žalbenog predmeta, što često uključuje i konzultacije sa savjetnicima i članovima koji su bili zaduženi za pojedini žalbeni predmet.

I u ovom segmentu poslovanja razvijeno je aplikativno rješenje u koje se unose podaci o tužbama i presudama Visokog upravnog suda u svrhu praćenja pravodobnosti i urednosti postupanja u sudskim postupcima te prikupljanja statističkih podataka za potrebe izrade Izvješća o radu Državne komisije. Niže navedeni podaci pokazuju kako se unatoč povećanju pokrenutih upravnih sporova tijekom tri godine, broj usvojenih tužbi (odnosi se na poništene odluke DKOM-a koje su vraćene DKOM-u na postupanje i one u kojima nakon poništenja sud sam rješava upravnu stvar) se značajno smanjuje, kako u ukupnom broju, tako i u postotku na broj pokrenutih upravnih sporova.

Tablica 11. Prikaz kretanja broja upravnih sporova i usvojenih tužbi u periodu od 2019. do 2021. godine

	2019.	2020.	2021.
Broj upravnih sporova	123	145	157
Usvojene tužbe	38	16	8
Postotak	30,89%	11,03%	5,10%

Izvor: Godišnje izvješće o radu DKOM-a za 2019., 2020. i 2021. godinu, obrada EY

Djelokrug rada Stručne službe za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima se u značajnoj mjeri povećao uvođenjem određenih poslova koji nisu prvotno planirani, a koji su se kroz praksu pokazali kao potrebni i izrazito korisni. Kako bi se u što većoj mjeri osiguralo ujednačeno postupanje DKOM-a, uzimajući u obzir ne samo Zakon o javnoj nabavi, veći i izdana pravna shvaćanja i radne zaključke te ustaljenu praksu iz ranijih odluka, poslovni procesi Službe dodatno su razrađeni, što je posljedično dovelo do povećanog opsega posla. Dodatno, poslovi Službe koji se obavljaju u području postupanja u sudskim postupcima s vremenom su nadopunjeni i prošireni. Uz sudjelovanje na usmenim raspravama na upravnim sudovima, Služba provodi poslove povezane s izjavljivanjem izvanrednih pravnih lijekova prema Zakonu o općem upravnom postupku²², zadužena je i za podnošenje prekršajnih prijedloga. Na radno opterećenje Službe utječu i poslovi koji proizlaze iz uspostavljene suradnje s Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske i Agencijom za zaštitu tržišnog natjecanja. Kroz suradnju s Državnim odvjetništvom, Služba provodi poslove koji se odnose na

²² Zakon o općem upravnom postupku (NN, br. 47/09, 110/21), dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%87em-upravnom-postupku>

ukazivanje na sumnju u postojanje kriminalnih radnji u određenim postupcima javne nabave, dok se Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja ukazuje na moguće kršenje tržišnog natjecanja.

Za obavljanje poslova iz djelokruga Službe za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima sistematizirana su radna mjesta:

- ▶ voditelja Službe (1),
- ▶ višeg stručnog savjetnika – specijalista (2), i
- ▶ stručnog savjetnika – specijalista (5).

Voditelj Službe obavlja poslove cjelokupnog upravljanja radom Službe i raspoređivanja u rad predmeta iz nadležnosti, a uz to obavlja i radnje za zastupanje DKOM-a u postupcima pred nadležnim sudovima. Uz nadzor i osiguravanje ispravnog, stručnog i pravodobnog izvršenja poslova u Službi, voditelj je zadužen i za poslove koji se odnose na upravljanje ljudskim potencijalima. **Viši stručni savjetnik-specijalist** ima širi opseg poslova i veću odgovornost od **stručnog savjetnika-specijalista** te u okviru svog radnog mjesta ima dodatne poslove koji se odnose na pripremu nacрта pravnih shvaćanja i drugih materijala za sjednice, radne sastanke i kolegije DKOM-a te prati praksu i obavještava nadređene ukoliko uoči odstupanja ili neujednačenosti u odlukama DKOM-a.

Izveštavanje vijeća o utvrđenim činjenicama i okolnostima u žalbenim predmetima te podnošenje izvješća i prijedloga odluke predviđeno je i u okviru radnih mjesta višeg stručnog savjetnika – specijalista i stručnog savjetnika – specijalista, uz razlikovanje prema složenosti. Sudjelovanje u odlučivanju u žalbenim postupcima nije redovan posao u Službi, ali se obavlja u slučaju da Stručna služba za rješavanje u žalbenim postupcima ne raspolaže dovoljnim brojem savjetnika u odnosu na broj žalbenih predmeta koji su u postupku. Prema prikupljenim informacijama, savjetnici Stručne službe za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima obično poslove druge Službe preuzimaju za vrijeme odsutnosti većeg broja kolega za vrijeme godišnjih odmora.

▶ S obzirom na proširen djelokrug rada Stručne službe za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima u odnosu na poslove predviđene Pravilnikom o unutaršnjem redu DKOM-a i odlukom o početku rada Stručne službe, uočena je potreba da se ti akti izmijene, kako bi odgovarali uspostavljenoj praksi. Trenutno se u Službi, uz dodatne poslove, obavljaju dva značajna i zahtjevna poslovna procesa – praćenje prakse i ujednačavanje postupanja DKOM-a te postupanje u sudskim postupcima. S obzirom na to da oba poslovna procesa zahtijevaju specifičan angažman i zasebne vještine službenika, ali uzimajući u obzir i kontinuirano povećanje broj izjavljenih tužbi na rješenja DKOM-a, preporuča se da se trenutni poslovi podijele na dvije organizacijske jedinice. I sami službenici DKOM-a uočili su potrebu da se djelokrug Stručne službe za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima podijeli, kako bi se slični poslovni procesi bolje grupirali i ujednačeno obavljali. U okviru Stručne službe za praćenje prakse obavljali bi se svi poslovi osiguranja pravilnosti i zakonitosti donesenih odluka DKOM-a i njihove međusobne usklađenosti te evidentiranje svih odluka DKOM-a prema člancima i institutima radi lakšeg i učinkovitijeg pretraživanja. U ovoj Stručnoj službi obavljali bi se poslovi praćenja i proučavanja prakse (presuda i rješenja) Visokog upravnog suda Republike Hrvatske te Suda Europske unije i Ustavnog suda Republike Hrvatske. Temeljem navedenih aktivnosti, ova Stručna služba pripremala bi i mjesečni preglednik (tzv. *newsletter*) te bi pripremala materijale i sudjelovala na kolegijima savjetnika i članova DKOM-a. U djelokrugu Službe obavljali bi se poslovi pružanja stručne podrške savjetnicima Stručne Službe za rješavanje u žalbenim postupcima i članovima DKOM-a te poslovi povezani s međunarodnom suradnjom s nadležnim tijelima i drugim subjektima u inozemstvu. Poslovi koji se odnose na postupanje u sudskim postupcima bili bi u nadležnosti Službe za postupanje u sudskim postupcima. Uz izradu odgovora na tužbe, pisanje žalbi, izradu drugih podnesaka u upravnim (sudskim) sporovima, izradu optužnih prijedloga i zastupanje u prekršajnim postupcima, u djelokrugu Stručne službe bilo bi i pisanje zahtjeva za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravomoćne presude, zastupanje na ročištima pred nadležnim sudom i pisanje očitovanja nadležnom državnom odvjetništvu u parničnim postupcima

povodom tužbi za naknadu štete protiv Republike Hrvatske. Ova Stručna služba preuzela bi poslove praćenja i evidencija prakse drugih nadležnih tijela iz područja zaštite tržišnog natjecanja, kao i suradnju s pravosudnim tijelima.

► Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima pruža bitnu podršku ostalim službenicima i članovima DKOM-a u postupku donošenja odluka u žalbenom predmetu. Osim što osigurava ujednačenu praksu DKOM-a, kroz praćenje sudske prakse i izradu izvještaja i stajališta, akumulira se široko znanje iz područja javne nabave. Diseminacija tog znanja i relevantnih informacija događa se kroz svakodnevnu suradnju sa ostalim savjetnicima i članovima Državne komisije te kroz pripremu podnesaka i mjesečnog preglednika. Dodatni potencijal za brži i učinkovitiji prijenos znanja moguće je ostvariti kroz pripremu tematskih radionica i periodičnih edukacija, primarno za savjetnike i članove DKOM-a. Iako održavanje edukacija i radionica nije propisano u okviru radnih mjesta sistematiziranih u ovoj Stručnoj službi, isto bi moglo značajno doprinijeti unaprjeđenju procesa odlučivanja u žalbenim predmetima te skratiti vrijeme ostalih savjetnika i članova DKOM-a potrebno za praćenje relevantne prakse. U tom pogledu, preporuča se da se poslovi organizacije tematskih radionica i periodičnih edukacija (primarno za savjetnike i članove DKOM-a) unesu u opis poslova Stručne službe za praćenje prakse.

► Također, s obzirom na predložene izmjene Pravilnika o unutarnjem redu DKOM-a, valja imati na umu kako Stručna služba za postupanje u sudskim postupcima može dati vrijedan doprinos u pripremi informativnih i edukativnih materijala. Kroz pripremu odgovora na tužbe na odluke koje je donio DKOM, ali i ostale poslove suradnje s pravosudnim tijelima, izravno se prikupljaju informacije o recentnoj sudskoj praksi. Kroz organizaciju tematskih radionica može prenijeti vrijedno znanje u tom području savjetnicima i članovima koji same odluke pripremaju. Organizacija edukacija i radionica u predloženim područjima, kao i materijali koji bi se za tu svrhu pripremali, imaju koristan potencijal i šire od same interne primjene. Iako Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima priprema materijale za objavu na stranicama DKOM-a, dodatni materijali u vidu pojašnjenja, naznaka u promjeni sudske prakse i slično, mogu biti korisni i drugim tijelima u sustavu javne nabave.

Nakon provedene analize akata unutarnjeg ustrojstva, može se zaključiti kako nisu uočena značajna odstupanja u praksi u odnosu na predviđene opise poslova, iako su određena unaprjeđenja preporučena. Manje neusklađenosti identificirane su u okviru radnog mjesta tajnika DKOM-a. Naime, u okviru ovog radnog mjesta redovito se obavljaju dodatni poslovi koji nisu navedeni u Pravilniku o unutarnjem redu, a odnose se na financijsko planiranje i upravljanje te poslove financijske kontrole izvršenja proračuna DKOM-a kao i upravljanja imovinom i sredstvima za rad. Uz to, tajnik DKOM-a izvršava poslove vezane za zaštitu na radu i sigurnost, poslove povjerenika za informiranje i službenika za zaštitu osobnih podataka. Navedeno ne predstavlja značajno radno opterećenje koje bi zahtijevalo veće intervencije u opise poslova predviđene Pravilnikom. Dodatno, do neusklađenosti dolazi i radi toga što su određena radna mjesta u Tajništvu upražnjena pa manji dio poslova obavlja tajnik. Slična situacija je i s poslovima održavanja i uspostave informacijskog sustava, što je poslovni proces planiran u okviru radnog mjesta informatičkog referenta, a trenutno se zbog upražnjenog radnog mjesta provodi kao dio poslova Tajnika DKOM-a. Navedene neusklađenosti posljedica su trenutnog stanja broja zaposlenih na identificiranim radnim mjestima, te kao takve ne zahtijevaju izmjene akata unutarnjeg ustrojstva ili opisa radnih mjesta.

Neusklađenost u praksi u odnosu na opise poslova iz akata unutarnjeg ustrojstva utvrđena je i kod stručnih savjetnika – specijalista raspoređenih u rad u Stručnoj službi za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima. Oni naime, ne obavljaju poslove u okviru svog radnog mjesta, već u potpunosti obavljaju poslove stručnih savjetnika – specijalista u Stručnoj službi za rješavanje u žalbenim

postupcima. Gore predloženim izmjenama Pravilnika o unutarnjem redu DKOM-a i drugačijim rasporedom izvršitelja otvara se mogućnost da se svi savjetnici koji rade na poslovima rješavanja u žalbenim postupcima i formalno rasporede u Stručnu službu na čijim poslovima rade.

Kako je prethodno navedeno, opseg poslova Stručne službe za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima s godinama se značajno povećao te su poslovi koji službenici obavljaju postali složeniji i zahtjevniji, kako vremenski, tako i sadržajno, u pogledu traženih znanja i vještina službenika. Iz navedenih razloga, u praksi je uočena potreba da se poslovi Stručne službe za praćenje prakse i postupanjem u sudskim postupcima organiziraju kroz dvije Službe: Službu za praćenje i prakse i Službu za postupanje u sudskim postupcima. Navedenom podjelom poslova omogućilo bi se daljnje usavršavanje i profesionalizacija službenika, što u konačnici dovodi do kvalitetnijeg i bržeg obavljanja poslova.

DKOM uz svoju korektivnu i preventivnu ulogu u sustavu javne nabave, ima i značajnu funkciju u sprječavanju korupcije. Kako je i naznačeno u Strategiji sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine²³ javna nabava u Republici Hrvatskoj smatra se ranjivim područjem zbog rizika od korupcije. Iz tog razloga, Strategijom se planiraju mjere koje za cilj imaju jačati administrativni i financijski kapacitet tijela koja djeluju u posebnim područjima važnim u okviru prevencije korupcije. DKOM je prepoznat kao jedno od ključnih tijela koje doprinose ostvarenju tog cilja. Tako se navodi kako je s institucionalno-organizacijskog aspekta, potrebno daljnje jačati administrativni i financijski kapacitet tijela te sustavno unaprjeđivati transparentnost u odlučivanju i dostupnost izvješća. DKOM je napravio značajne pomake prema tom cilju, javnom objavom svih odluka, informatizacijom žalbenog postupka te diseminacijom relevantnih primjera iz sudske prakse.

Trenutni ustroj DKOM-a doprinosi postizanju dobrih rezultata. Organizacija rada kroz dvije stručne službe i jasna podjela posla omogućuje učinkovito fokusiranje na ključne poslovne procese u obje ustrojstvene jedinice, dok se kroz Tajništvo osigurava adekvatna administrativno-tehnička podrška. Uz opise poslova u okviru sistematiziranih radnih mjesta, dane Pravilnikom o unutarnjem redu DKOM-a, dodatno su donesene Odluke o početku rada stručnih službi, u kojima su sadržani detaljniji prikazi svakog poslovnog procesa te potrebne aktivnosti u njihovu obavljanju. Ipak, uočeno je kako se djelokrug rada Stručne službe za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima posljednjih godina značajno povećao, a poslovi postali složeniji i opsežniji nego je to prvotno planirano. Kako bi se nastavilo s postizanjem dobrih rezultata te kako se ne bi izgubilo na usmjerenosti na ključne poslovne procese, predloženo je da se ustroje dvije zasebne Stručne službe, koje će nastaviti obavljati sve poslove koje je dosada obavljala Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima, ali s razrađenim dodatnim procedurama i opisima poslova, kao i dodatnim aktivnostima koje bi se mogle provoditi u novom ustroju.

Važno je napomenuti kako trenutno obje Stručne službe u radu koriste aplikativna rješenja, koja daju odgovarajuću podršku te omogućuju učinkovitiju komunikaciju među savjetnicima i članovima, olakšavaju koordinaciju i kontrolu rada rukovodećim službenicima te osiguravaju adekvatno pohranjivanje i dostupnost potrebne dokumentacije.

Analizom opisa poslovnih procesa te načina obavljanja radnih zadataka u stručnim službama DKOM-a utvrđeno je kako se s manjim unaprjeđenjima unutarnjeg ustroja mogu postići dodatna unaprjeđenja poslovnih procesa. Dosada je DKOM uspješno izvršavao sve zakonski propisane obveze u žalbenim

²³ Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_11_120_2069.html

postupcima, a Stručna službe za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima doprinijela je ujednačavanju prakse i diseminaciji znanja i informacija. Uz predložene izmjene, svakako će biti potrebno nastaviti ulagati napore na jačanju kapaciteta DKOM-a i osnaživanju antikorupcijske uloge DKOM-a u cjelokupnom sustavu javne uprave.

3.2. Analiza radnog opterećenja djelatnika

Kao što je navedeno u ranijim poglavljima izrada analize radnog opterećenja djelatnika bitan je segment upravljanja ljudskim potencijalima svake institucije. Analiza radnog opterećenja alat je kojim se može pratiti trenutna radno opterećenje zaposlenika, a posebno je koristan alat za predviđanje trendova budućeg radnog opterećenja. Izrada analiza radnog opterećenja treba koristiti poznate povijesne podatke, korigirajući ih za očekivane promjene u budućem razdoblju. Izračun potrebnog broja ljudi temeljem očekivanog opsega posla u budućnosti ima određena ograničenja jer se neminovno temelji na okvirnim procjenama kretanja trendova u pojedinom poslovnom procesu. Određeni faktori koji mogu utjecati na radno opterećenje ipak se mogu predvidjeti i uključiti u izračune. Tako se, primjerice, najavljene izmjene i dopune Zakona o javnoj nabavi, moraju uzeti u obzir prilikom procjene broja žalbenih postupaka, ali i vremena koje će biti potrebno uložiti u usklađivanje prakse i osiguravanje ujednačenog postupanja.

Kako bi se pravilno adresirale specifičnosti svake institucije, metodologija kojom je rađena analiza radnog opterećenja prilagođena je svakoj instituciji. Temeljni pristup analizi bio je sličan, iz dostupnih akata unutarnje organizacije, a u slučaju DKOM-a to je Pravilnik o unutarnjem redu (uključujući izmjene), popisani su poslovni procesi za svako ustrojeno radno mjesto.

Kako bi se radno opterećenje što je moguće preciznije izračunalo, službenicima je dana mogućnost da popisane poslovne procese nadopune radnim zadacima koje svakodnevno obavljaju, a koji nisu predviđeni aktima unutarnjeg ustrojstva. Za svaki poslovni proces definirana je i jedinica mjere, tj. jedinica kojom se određuje broj ponavljanja svakog procesa. Za poslovne procese koji se redovito ponavljaju te ih nije moguće detaljno kvantificirati, procjene utrošenog radnog vremena dane su na tjednoj, mjesečnoj ili godišnjoj razini. Poslovni procesi u kojima se rezultat rada može povezati s konkretnim brojem ponavljanja, kao što je to slučaj u žalbenim postupcima, jedinica mjere definirana je tako da se broj ponavljanja brojčano izrazi. Dodatno, kako bi se izbjeglo uprosječivanje vremena potrebnog za obavljanje svih zadataka u rješavanju žalbenih predmeta, u analizama radnog opterećenja uzet je u obzir koeficijent složenosti, kojim DKOM klasificira svaki žalbeni predmet.

Analiza radnog opterećenja temelji se na poslovnim procesima koje je unutar određene ustrojstvene jedinice potrebno odraditi u promatranom razdoblju. Tako je analiza radnog opterećenja izrađena za 2023. godinu, na temelju podataka i angažmana koje su službenici DKOM-a imali u 2021. godini.

Nakon definiranja poslovnih procesa, službenicima DKOM-a, koji u trenutku izrade analiza radnog opterećenja aktivno rade na radnom mjestu²⁴, dostavljen je upitnik u kojem su navedeni poslovni procesi njihovih radnih mjesta. Službenici su popunjavali procjene o potrebnom vremenu za obavljanje pojedinih zadataka, kao i učestalost njihova ponavljanja.

²⁴ U trenutku izrade analize radnog opterećenja, dio službenika DKOM-a u relevantnom razdoblju prikupljanja podataka opravdano su bili odsutni s radnog mjesta, te nisu bili u mogućnosti ispuniti upitnike za procjenu radnog opterećenja. Upitnike za analizu radnog opterećenja ispunilo je 11 službenika iz Stručne službe za rješavanje u žalbenim postupcima te 5 službenika Stručne službe za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima i 4 službenika raspoređena na radna mjesta u Tajništvu DKOM-a .

Na ovaj način prikupljeni podatci dodatno su kalibrirani međusobnom usporedbom, informacijama o radu iz godišnjih izvješća i drugih dostavljenih evidencija²⁵, temeljem iskustva stručnjaka te u razgovoru s nadređenim djelatnicima i članovima Komisije, koji imaju ulogu mentora. Procjene službenika obrađene su i po potrebi korigirane, a temeljem danih podataka o procjeni utrošenog vremena za pojedini zadatak, izračunato je i radno opterećenje za službenike koji su trenutno duže odsutni s radnog mjesta. Njihovo radno opterećenje prelit će se na ostale službenike, posebice kada se radi o poslovnim procesima rješavanja u žalbenim predmetima, za koje DKOM mora donijeti odluku u zakonski propisanim rokovima, neovisno o tome koliko je službenika na radnom mjestu u tom trenutku.

Kako bi se izračunalo radno opterećenje službenika DKOM-a u 2023. godini, potrebno je bilo definirati određene vremenske parametre. U 2023. godini bit će 52 tjedna. S obzirom da svi službenici koriste zakonsko pravo na godišnji odmor, za potrebe izračuna broja radnih tjedana pretpostavljeno je da svi službenici na razini kalendarske godine koriste 4²⁶ tjedna odmora, u kojima izbjivaju s radnog mjesta. Dodatno, u obzir su uzeti i drugi faktori koji utječu na opravdanu odsutnost s radnog mjesta, poput bolovanja i praznika. Tako je od 52 tjedna u 2023. godini, osim 4 tjedna predviđena za godišnji odmor, oduzeto i dodatna 2 tjedna, koja se odnose na bolovanja i druge zakonom dane mogućnosti opravdanog izostanka s radnog mjesta, poput plaćenog dopusta. Tako je procijenjeno da će svaki službenik u 2023. godini imati 46 radnih tjedana. Kako bi se izračunao broj radnih sati, od ukupnog fonda sati u 46 radnih tjedana, dodatno je oduzeto 10 radnih dana koji se odnose na praznike, ali koji nisu skupno raspoređeni. U ovom okviru, fond radnih sati za 2023. godinu je 1760.

Slijedom provedenih istraživanja izrađena je analiza radnog opterećenja za 2023. godinu. Analiza je pokazala sljedeće:

Tablica 12. Sistematizirana i popunjena radna mjesta u ustrojstvenoj jedinici Tajništvo

Ustrojstvena jedinica	Radno mjesto predviđeno Pravilnikom	Sistematizirana radna mjesta	Popunjena radna mjesta
Tajništvo	Tajnik/ica	1	1
	Viši/a upravni/a savjetnik/ca	1	0
	Viši/a stručni/a savjetnik/ica	1	0
	Stručni/a savjetnik/ca	1	1
	Viši/a upravni/a referent/ica	1	1
Pododsjek Pisarnica	Voditelj/ica Pisarnice	1	1
	Stručni referent	2	0
	Informatički referent	1	0

Izvor: DKOM, obrada EY

²⁵ Evidencija riješenih žalbenih predmeta iz 2021. godine, s informacijama o dodijeljenom koeficijentu složenosti i službenicima kojima su dodijeljeni; izvadak iz Urudžbenog zapisnika s informacijama o broju zaprimljenih upita, pritužbi i zahtjeva za Tajništvo; evidencija pristiglih novinskih upita.

²⁶ Iako službenici imaju pravo korištenja godišnjeg odmora u trajanju dužem od 4 tjedna na godišnjoj razini, što se određuje za svakog službenika u skladu s općim propisom o radu i prema pojedinačno određenim mjerilima, za potrebe izračuna ukupnog broja radnih tjedana u obzir je uzet prosjek od 4 tjedna, uvažavajući pritom da službenici imaju pravo neiskorišteni dio godišnjeg odmora koristiti u prvoj polovici sljedeće kalendarske godine. Također, u određivanju prosječnog trajanja godišnjeg odmora u obzir je uzeta i činjenica da dio godišnjeg odmora službenici mogu koristiti višekratno, u kraćem trajanju od punog radnog tjedna, zbog čega se dio aktivnosti koje se obavljaju na tjednoj razini ipak obavi, iako se koristi godišnji odmor.

Iz prikaza sistematiziranih i popunjenih radnih mjesta u Tajništvu i Pisarnici razvidno je kako na više od polovice sistematiziranih radnih mjesta nema zaposlenih službenika. Procjene radnog opterećenja popunili su zaposleni službenici; za radna mjesta koja su sistematizirana, ali u trenutku analize nisu ispunjena. Napravljena je procjena radnog opterećenja na temelju kvalitativnih informacija, kako bi se ocijenila potreba da se prazna radna mjesta popune. Prilikom analize u obzir je uzeto kako DKOM trenutno koristi vanjsku uslugu za obavljanje računovodstvenih poslova te informatičko-komunikacijsku podršku. Dio poslova koji su planirani u okviru višeg stručnog savjetnika i informatičkog referenta na taj način odrade pružatelji vanjske usluge. Međutim, kako je prethodno navedeno, u okviru radnog mjesta tajnika DKOM-a obavljaju se određeni poslovi koji su u opisu već navedenih mjesta. Analiza radnog opterećenja službenika zaposlenih u Tajništvu pokazala je kako trenutno zaposleni imaju blago povećano radno opterećenje, uz povremeno korištenje prekovremenog rada (primarno na radnom mjestu tajnika DKOM-a). Uzevši u obzir da dio poslova odrađuju pružatelji vanjske usluge, koji ne obavljaju sve poslove planirane u okviru radnih mjesta višeg stručnog savjetnika i informatičkog referenta, uputno bi bilo da se u dugoročnoj perspektivi u Tajništvu popune spomenuta radna mjesta. Tako bi se trenutni poslovi u nadležnosti Tajništva mogli ravnomjernije rasporediti te bi se umanjio rizik od kašnjenja u pravovremenom izvršenju planiranih poslova.

Na poslovima Pisarnice trenutno radi jedna osoba, zaposlena na radnom mjestu voditelja/ice. Uzimajući u obzir da se značajan dio uredskog poslovanja u zadnjim godinama obavlja elektroničkim sredstvima (korištenje sustava e-Žalba uvelike doprinosi) u ovom trenutku nije identificirana potreba da se popunjavaju upražnjena radna mjesta stručnog referenta. Analizu radnog opterećenja za radno mjesto informatičkog referenta nije moguće u potpunosti provesti, s obzirom na to da dio poslova obavlja pružatelj vanjske usluge, a koordinacija se obavlja u okviru drugog radnog mjesta. Ipak, u dugoročnoj perspektivi, popunjavanje radnog mjesta informatičkog referenta, može biti sigurnije i trajnije rješenje. U tom slučaju, opseg poslova vanjskog pružatelja usluge može se značajno smanjiti. Pri odluci o zapošljavanju službenika na radno mjesto informatičkog referenta treba imati na umu i poteškoće u pronalasku odgovarajućeg kadra za ovakva radna mjesta, ponajprije zbog nekonkurentnih uvjeta koje državna služba nudi u odnosu na tržište. U trenutku izrade analize radnog opterećenja, svi poslovi u okviru Tajništva i Pisarnice redovno se obavljaju bez većih poteškoća i naznaka značajnijih promjena radnog opterećenja u nadolazećem razdoblju.

Tablica 13. Sistematizirana i popunjena radna mjesta u ustrojstvenoj jedinici Stručna služba za rješavanje u žalbenim postupcima

<i>Ustrojstvena jedinica</i>	<i>Radno mjesto predviđeno Pravilnikom</i>	<i>Sistematizirana radna mjesta</i>	<i>Popunjena radna mjesta</i>
Služba za rješavanje u žalbenim postupcima	Voditelj/ica službe	1	1
	Viši/a stručni/a savjetnik/ica - specijalist/ica	7	3
	Stručni/a savjetnik/ica - specijalist/ica	14	14

Izvor: DKOM, obrada EY

U Stručnoj službi za rješavanje u žalbenim postupcima sistematizirana su ukupno 22 radna mjesta. Popunjena su radna mjesta voditelja/ice službe i stručnog/e savjetnika/ice – specijalista/ice, dok su 4 radna mjesta višeg/e stručnog/e savjetnika/ice - specijalista/ice upražnjena. Zbog duže odsutnosti s radnog mjesta određenog broja stručnih savjetnika – specijalista, 2 službenika raspoređena na radno mjesto stručnog savjetnika - specijalista u Stručnoj službi za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima obavlja poslove u Stručnoj službi za rješavanje u žalbenim postupcima.

Potreban broj službenika na rješavanju u žalbenim postupcima izračunat je na temelju procjene vremena potrebnog za obavljanje svih aktivnosti u rješavanju žalbenih postupaka. Kao ulazni podatak korištene su procjene o vremenu potrebnom za obavljanje poslovnih procesa u okviru radnih mjesta višeg stručnog savjetnika – specijalista i stručnog savjetnika – specijalista, a koje je dalo 12 savjetnika, koji aktivno rade na radnom mjestu, u trenutku izrade analize. Kao ulazni podatak, uz procjenu vremena potrebnog za obavljanje pojedinih aktivnosti, korišten je broj žalbenih postupaka koji je svaki savjetnik odradio u 2021. godini. Osim poslova potrebnih da se donese odluka u žalbenom predmetu, za svakog službenika izračunato je i vrijeme potrebno za obavljanje ostalih poslova – poslovi koji se obavljaju po nalogu nadređene osobe ili predsjednika DKOM-a, sudjelovanje na kolegijima, priprema godišnjeg izvješća o radu, priprema internih statistika i sl. Te poslove savjetnici obavljaju uz rješavanje u žalbenim predmetima i usko su vezani za cjelokupni postupak donošenja odluke DKOM-a, stoga su radni sati utrošeni na te poslove pridodani radnim satima utrošenim isključivo za rješavanje u žalbenim postupcima. Dodatno, temeljem prikupljenih podataka, procijenjeno je kako svaki službenik godišnje provede u prosjeku tri radna dana sudjelujući u edukacijama, seminarima i ostalim oblicima stručnog usavršavanja, što je također uključeno u ukupni fond sati.

Kako je tijekom 2021. godine 17 savjetnika radilo na rješavanju u žalbenim postupcima, a u trenutku izrade analize radnog opterećenja 12 ih je aktivno radilo na radnom mjestu, bilo je potrebno izračunati utrošene radne sate na rješavanju žalbenih predmeta i za službenike koji su te poslove obavljali u 2021. godini, ali nisu bili u mogućnosti dati svoje procjene. Na ovaj način izračunat je ukupni radni angažman savjetnika na rješavanju 1176 žalbenih postupaka u 2021. godini. Ta godina uzeta je kao referentna s obzirom da je poznata cjelokupna statistika te godine.

Nadalje, na temelju danih procjena i izračuna, ukupan broj sati rada savjetnika angažiranih na rješavanju u žalbenim predmetima stavljen je u omjer s ukupnim brojem zaprimljenih žalbenih predmeta u 2021. godini kako bi se izračunalo prosječno vrijeme potrebno da se obave svi poslovi izravno i neizravno povezani sa žalbenim predmetom koji je u rješavanju. Na ovaj način izračunato je kako savjetnici utroše prosječno **26,82 radna sata** na rješavanje jednog žalbenog predmeta. Iako se procjene savjetnika o potrebnom vremenu za obavljanje pojedinih aktivnosti razlikuju ovisno o složenosti predmeta (ranije spomenuti koeficijenti složenosti od 1 do 5, koji se dodjeljuju svakom predmetu), prosječan broj sati uzima sve dane parametre u obzir i temeljem ukupnog broja sati utrošenog na rješavanje svih predmeta daje sliku koliko u prosjeku vremena treba po predmetu.

Za adekvatnu procjenu radnog opterećenja savjetnika u 2023. godini potrebno je nadalje procijeniti koliko postupaka se očekuje u toj godini. Kako na broj postupaka utječe značajan broj vanjskih faktora, poput ukupnog broja postupaka javne nabave koji se uopće objave, a koji nije moguće precizno predvidjeti, kao polazišna točka izračuna uzet je broj žalbenih postupaka zaprimljenih u DKOM-u u zadnje tri godine, od 2019. do 2021. Kretanja u broju žalbenih postupaka nisu pokazivala stabilnu tendenciju rasta ili pada iz godine u godinu zbog čega se nije moglo projicirati očekivani rezultat na 2023. godinu. Ranije godine pak nisu uzete u obzir jer je novi Zakon o javnoj nabavi stupio na snagu 1. siječnja 2017. godine, zbog čega se statistika 2017. i 2018. godine ne može smatrati u potpunosti primjenjivom na 2023. godinu.

Kako iz statistika prethodne tri godine nije bilo moguće ustanoviti trend kretanja broja žalbenih postupaka u 2022. i 2023. godini, izračunat je prosječan broj žalbenih predmeta zaprimljenih u DKOM-u u zadnje tri godine – **1158**. Daljnjom analizom utvrđeni su i neki dodatni faktori koji mogu utjecati na očekivani broj predmeta u 2023. godini. Tako je iz niže navedenih razloga procijenjeno kako bi DKOM u sljedećoj godini mogao očekivati određeni porast broja žalbenih predmeta:

- ▶ Zakon o javnoj nabavi nije se mijenjao od donošenja 2016. godine i stupanja na snagu 2017. godine. Zbog uočenih potreba u praksi, najavljena je izmjena Zakona, koja se očekuje tijekom 2022. godine. Ovisno o samom opsegu izmjena i dopuna Zakona, ali čak i pod pretpostavkom da izmjene neće značajnije utjecati na sam postupak javne nabave, može se očekivati povećani broj žalbenih postupaka, uslijed perioda prilagodbe i ujednačavanja tumačenja i postupanja svih sudionika u procesu javne nabave.
- ▶ Prema podacima navedenim u Godišnjem izvješću o radu DKOM-a za 2021. godinu, 14,35% svih postupaka javne nabave objavljenih na EOJN-u sufinancira se sredstvima iz fondova Europske unije. Državna komisija je te godine kroz odlučivanje u žalbenim postupcima kontrolirala 18,94% ili 332 postupka. Prema istom izvoru, u usporedbi s 2020. godinom, došlo je do značajnog povećanja žalbenih postupaka u kojima su kontrolirani postupci javne nabave sufinancirani sredstvima iz fondova Europske unije, i to za 42,49%. Važno je uzeti u obzir kako je započela provedba novog programskog razdoblja od 2021. – 2027., koje je financijski izdašnije od prethodnog programskog razdoblja 2014. – 2020., te da su Republici Hrvatskoj na raspolaganju i sredstva novog mehanizma kroz Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026.. S obzirom na značajno povećanje iznosa sredstava iz fondova Europske unije, za očekivati je i značajno povećanje u broju postupaka javne nabave. Uvažavajući trend povećanja broja žalbenih predmeta u postupcima javne nabave sufinanciranih sredstvima Europske unije, realno je za očekivati i veći broj žalbenih predmeta o kojima će DKOM morati odlučiti tijekom 2023. godine.
- ▶ Potrebno je istaknuti i kako se žalbeni postupci u vezi s postupcima javne nabave koji se odnose na projekte vezane uz financiranje iz fondova Europske unije klasificiraju kao žurni predmeti i upravo ovakvi postupci imaju najveći udio u žurnim predmetima DKOM-a. Prilikom osiguravanja dovoljnog broja savjetnika koji će rješavati u žalbenim postupcima, o ovome će svakako biti potrebno voditi računa.

Slijedom svega navedenog procijenjeno je kako će u 2023. godini doći do povećanja broja žalbenih postupaka koji će se pokrenuti pred DKOM-om, i to do **15%** u odnosu na prosječan broj predmeta u zadnje tri godine. Za potrebe izračuna optimalnog broja savjetnika koji bi DKOM trebao imati na raspolaganju rješavanje u žalbenim postupcima u 2023. godini, korištena je procjena od **1331,7** žalbenih predmeta koji bi mogli biti zaprimljeni u DKOM-u te godine. Koristeći prosječno vrijeme utrošeno na rješavanje u žalbenim predmetima u 2021. godini (26,82 radna sata) izračunato je kako bi na poslovima Stručne službe za rješavanje u žalbenim postupcima trebalo biti zaposleno **20,29** savjetnika.

▶ U Stručnoj službi za rješavanje u žalbenim postupcima trenutno je sistematizirano jedno mjesto voditelja službe, 7 viših stručnih savjetnika - specijalista te 14 stručnih savjetnika – specijalista. Tijekom 2021. godine na rješavanju svih žalbenih predmeta radilo je ukupno 17 savjetnika – 4 viših stručnih savjetnika – specijalista i 13 savjetnika – specijalista (od kojih je 2 raspoređeno na radna mjesta u stručnoj službi za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima). S obzirom na procjenu potrebnog broja savjetnika, ali i kako bi se što manje koristio prekovremeni rad za završetak svih poslova unutar zadanih rokova, procjena je da će u trenutcima vršnih opterećenja biti potreban 21 savjetnik na poslovima ove Službe. U ovom trenutku, dovoljno je sistematiziranih radnih mjesta, ali je potrebno dio stručnih savjetnika – specijalista promovirati na upražnjena radna mjesta viših stručnih savjetnika – specijalista. Popunjavanjem upražnjenih radnih mjesta iskusnim savjetnicima koji zadovoljavaju sve uvjete, otvorit će se prostor da se zaposle novi službenici na radnom mjestu stručnog savjetnika – specijalista.

► Prilikom izrade analize, provedeni su intervjui s pojedinim članovima DKOM-a, ali i rukovodećim službenicima. Vezano za upražnjena radna mjesta viših stručnih savjetnika – specijalista, naglašeno je kako zbog nedostatnih proračunskih sredstava (Državna komisija nema drugih prihoda osim prihoda iz Državnog proračuna) nije bilo moguće prazna radna mjesta popuniti službenicima koji su ostvarili sve uvjete zadane Pravilnikom o unutarnjem redu, ali i rezultatima u radu i stečenim zalaganjem i znanjem. I ovom prilikom potrebno je naglasiti kako se s osnove naknada za pokretanje žalbenog postupka na godišnjoj razini u Državni proračun uplati iznos koji značajno premašuje ukupan godišnji financijski plan DKOM-a. S obzirom na ulogu DKOM-a, ali i značaj koji postupanje DKOM-a ima na zaštitu javnih sredstava i financijskih interesa Europske unije, potrebno je povećati sredstva koja se iz Državnog proračuna osiguravaju za rad DKOM-a, a kojima bi se osigurao dovoljan iznos za ukupno povećanja rashoda za plaće službenika.

Tablica 14. Sistematizirana i popunjena radna mjesta u ustrojstvenoj jedinici Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima

Ustrojstvena jedinica	Radno mjesto predviđeno Pravilnikom	Sistematizirana radna mjesta	Popunjena radna mjesta
Služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima	Voditelj/ica Službe	1	1
	Viši/a stručni/a savjetnik/ica - specijalist/ica	2	2
	Stručni/a savjetnik/ica - specijalist/ica	5	2

Izvor: DKOM, obrada EY

U Stručnoj službi za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima ustrojena su ista radna mjesta kao i u Stručnoj službi za rješavanje u žalbenim postupcima, ali s drugačijim opisom poslova. Na poslovima Službe, uz voditelja, angažirano je dvoje viših stručnih savjetnika – specijalista, dok dvoje stručnih savjetnika – specijalista izvršavaju poslove u Stručnoj službi za rješavanje u žalbenim postupcima.

Procjene radnog opterećenja za poslove u okviru Stručne službe dali su voditeljica te dvoje viših stručnih savjetnika – specijalista, dok su procjene stručnih savjetnika – specijalista uračunate u radno opterećenje druge Stručne službe. Analiza radnog opterećenja pokazala je veće radno opterećenje voditelja Službe, koji obavlja i određene operativne poslove kada je potrebno. Prema procjeni radnih sati da se obave svi poslovi propisani Pravilnikom o unutarnjem redu DKOM-a u okviru Službe, viši stručni savjetnici – specijalisti obavljaju poslove za 2,6 službenika. Treba uzeti u obzir kako službenici Stručne službe za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima imaju dodatne poslove koji nisu propisani internim aktima, a koji predstavljaju rastuće radno opterećenje i zahtijevaju sve veći angažman. Iz tog razloga, količina radnog opterećenja na tim poslovima ne može se u ovom trenutku precizno odrediti. Prethodno predloženim izmjenama Pravilnika o unutarnjem redu DKOM-a definirat će se svi dodatni poslovi koje službenici trenutno obavljaju, ali i definirati novi poslovni procesi koji proizlaze iz suradnje s drugim tijelima poput Državnog odvjetništva Republike Hrvatske, Ministarstva unutarnjih poslova i Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja.

Osim povećanog radnog opterećenja prema trenutnim procjenama, potrebno je uzeti u obzir i da je procijenjeno kako će u 2023. godini doći do povećanja broja žalbenih postupaka u odnosu na prosjek zadnje tri promatrane godine. Povećanje u broju žalbenih postupaka odrazit će se i na radno opterećenje ove Službe, koja analizira sve donesene odluke DKOM-a i pazi na jednako postupanje prilikom odlučivanja. Dodatno, izmjene Zakona o javnoj nabavi koje se očekuju tijekom 2022. godine mogu se odraziti i na potrebu za izdavanjem dodatnih pravnih stajališta DKOM-a. Dodatno, podaci o

broju izjavljenih tužbi na odluke DKOM-a pokazuju trend kontinuiranog povećanja od 2017. godine, kada je Visoki upravni sud Republike Hrvatske postao nadležan odlučivati u prvom stupnju u upravnom sporu protiv odluka DKOM-a. Osim kontinuiranog rasta broja tužbi posljednjih godina, povećanje broja tužbi može se očekivati i u odnosu na procjenu povećanog broja žalbenih predmeta u 2023. godini. Zbog očekivanog značajnog povećanja radnog opterećenja u oba ključna poslovna procesa koja Stručna služba u ovom trenutku obavlja (praćenje prakse i ujednačavanje postupanja DKOM-a te postupanje u sudskim postupcima) preporuča se ustrojavanje dvije Stručne službe, za svaki ključni poslovni proces zasebno. Određivanje potrebnog broja službenika za obavljanje svih poslovnih procesa moći će se odrediti nakon izmjene Pravilnika o unutarnjem redu DKOM-a i nakon što se jasno definiraju svi poslovni procesi koje će Stručne službe obavljati. Tada će biti potrebno izraditi analizu radnog opterećenja koja će u obzir uzeti sve poslovne procese koji će se definirati u okviru sistematiziranih radnih mjesta.

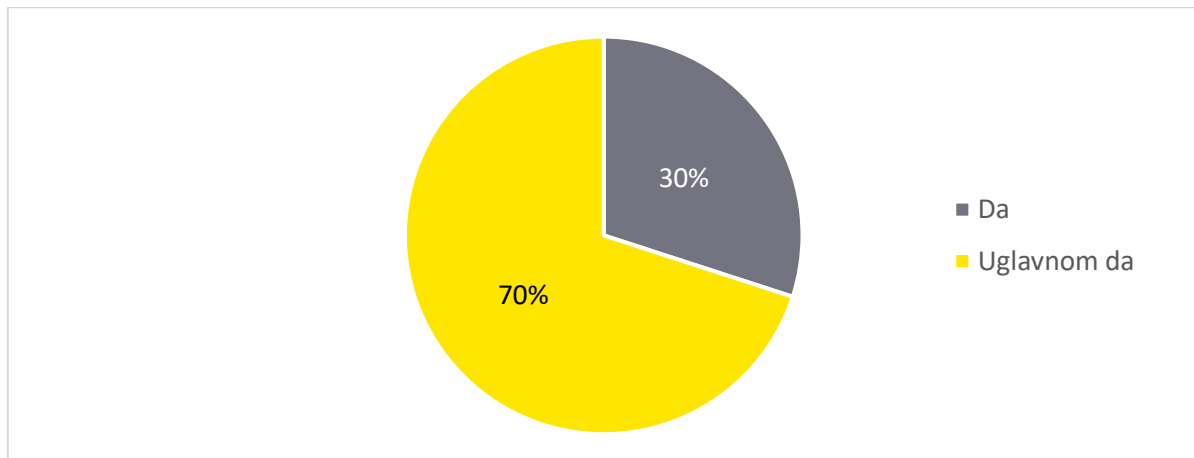
Prilikom analize akata unutarnje organizacije, u okviru poslova u djelokrugu Službe za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima, utvrđen je i potencijal za održavanje tematskih radionica i edukacija za savjetnike koji rješavaju u žalbenim postupcima. Zbog povećanog radnog opterećenja na drugim poslovnim procesima agregirano znanje i relevantne informacije o relevantnoj praksi dijele se preko mjesečnog preglednika i izlaganjem i pripremom materijala za kolegije savjetnika i članova DKOM-a. Iako se radi o dobroj praksi koja uvelike olakšava rad savjetnicima i članovima DKOM-a koji rade na poslovima rješavanja u žalbenim predmetima, dodatne tematske radionice i edukacije o specifičnim temama omogućile bi veći prijenos znanja i kvalitetnije upoznavanje s relevantnim informacijama. Ustrojavanjem dvije Stručne službe i novom podjelom poslova omogućilo bi se dovoljno vremena za organizaciju i pripremu materijala za ovakav vid prijenosa znanja, što bi u konačnici savjetnicima i članovima DKOM-a koji donose odluke u žalbenim predmetima skratilo vrijeme potrebno za informiranje o pojedinim temama.

► U Stručnoj službi za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima sistematizirano je 8 radnih mjesta, od kojih je 5 popunjeno. Dodatno, dvoje službenika obavlja poslove Stručne službe za rješavanje u žalbenim predmetima. Analiza radnog opterećenja pokazala je povećanu radnu opterećenosti svih zaposlenih u ovoj Stručnoj službi. Predloženim ustrojavanjem Stručne službe za praćenje prakse i Stručne službe za postupanje u sudskim postupcima djelokrug poslova trenutno uspostavljene Stručne službe podijelio bi se na dva dijela, omogućujući tako da se službenici usmjere i usavrše u jednom ključnom poslovnom procesu. Dodatno, jasnom definicijom djelokruga svake Stručne službe omogućilo bi se uključivanje svih dodatnih poslova u analizu radnog opterećenja, koja će pokazati koji je potreban broj izvršitelja na svakom radnom mjestu. Podjelom poslova, ali i zapošljavanjem potrebnog broja dodatnih službenika smanjilo bi se povećano radno opterećenje viših stručnih savjetnika - specijalista, a angažman dodatnih službenika utjecao bi pozitivno i na povećano radno opterećenje voditelja Stručne službe, koji će tako na kvalitetniji način moći provoditi kontrolu kvalitete rada, ali i biti podrška u radu službenika. Kad se uzme u obzir i prijedlog da se u djelokrug Službi uključe i dodatni poslovi vezano za održavanje internih edukacija i tematskih radionica, angažman dodatnih službenika svakako je potreban.

Pored same analize radnog opterećenja, za potrebe prikupljanja dodatnih informacija o uvjetima rada, izrađen je upitnik s pitanjima kvalitativnog karaktera, kojim su ispitane različite kategorije zadovoljstva na radnom mjestu. Upitnik su ispunjavali službenici u svim ustrojstvenim jedinicama. Upitnike je ispunilo 20 službenika DKOM-a, koji su u trenutku izrade analize radnog opterećenja aktivno radili na radnom mjestu. Niže su analizirane poteškoće u izvršavanju obveza i radnih zadataka koje se mogu povezati s visokim radnim opterećenjem.

Na pitanje „Uspijevate li svoje zadatke izvršiti unutar zadanih rokova“, 30% službenika je odgovorilo „da“ dok je 70% službenika odgovorilo „uglavnom da“. Niti jedan službenik nije odgovorio da zadatke ne uspijeva izvršiti u predviđenim rokovima.

Grafikon 10. Završavanje zadataka unutar zadanih rokova



Izvor: Upitnik za službenike DKOM-a, obrada EY

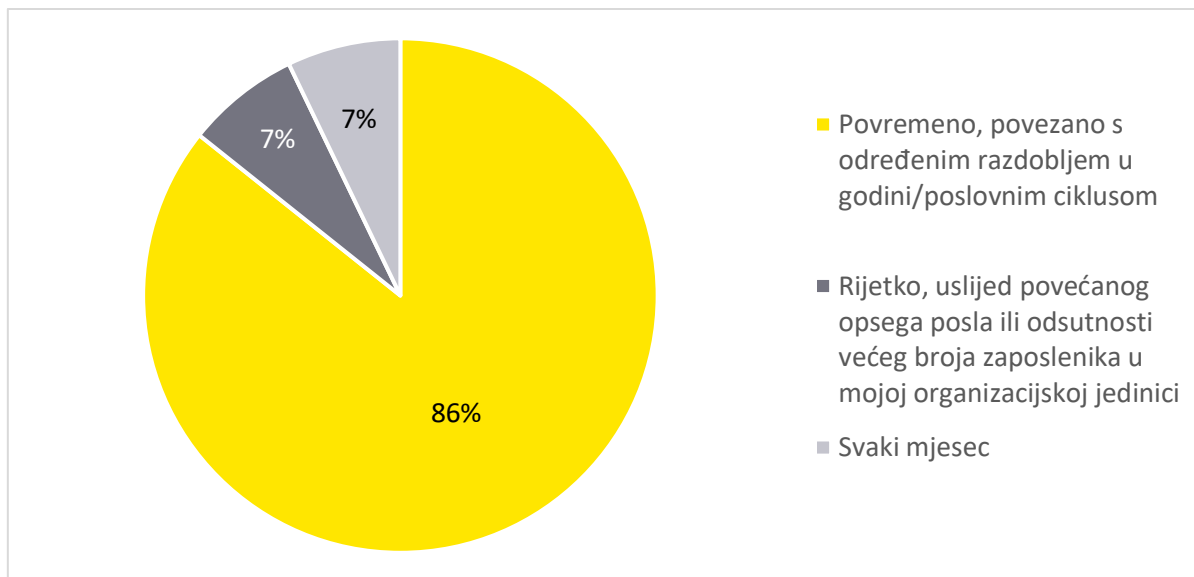
Dani odgovori ukazuju na dobru organizaciju radnih procesa te razvijene mehanizme raspodjele radnih zadataka i sustava zamjena odsutnih službenika. Dobroj organizaciji radnih zadataka svakako doprinosi i iskustvo službenika, koji mahom imaju višegodišnji radni staž u DKOM-u. Međutim, za obavljanje svih zadataka u predviđenim rokovima relevantan je i dodatni aspekt kojeg je potrebno uzeti u obzir, a to je učestalost prekovremenog rada. Naime, ukoliko se poslovi obavljaju pravovremeno zahvaljujući učestalom prekovremenom radu, potrebno je osigurati dostatan broj službenika kako bi svi radni zadaci u okviru jednog radnog mjesta mogli biti obavljeni pravovremeno i kvalitetno bez potrebe za prekovremenim radom.

Iako je korištenje prekovremenog rada neizbježno u svim poslovnim procesima, ipak treba biti oprezan prilikom planiranja resursa i oslanjanja na produljeno radno vrijeme. Zbog iznenadnih i nepredviđenih poslova, kratkih rokova, povećanog opsega posla u određenom vremenskom razdoblju, uslijed privremene spriječenosti u radu većeg broja službenika, ili drugih specifičnih okolnosti, dodatan radni angažman službenika povrh redovnog radnog vremena je očekivan i opravdan. Ipak, nije održivo niti preporučljivo kreirati radno okruženje u kojem prekovremeni rad postaje pravilo, a ne iznimka.

Ovisno o osobnoj motivaciji, zaposleni će se u kraćem vremenskom razdoblju prilagoditi novonastaloj situaciji, međutim povećan je rizik kako će, ukoliko se trend nastavi, dio njih potražiti drugo radno mjesto.

U niže navedenom grafikonu prikazani su odgovori službenika DKOM-a o tome koriste li za obavljanje svih radnih zadataka u okviru svog radnog mjesta prekovremeni rad. Potvrдно je odgovorilo čak 70% službenika, dok je 30% službenika odgovorilo negativno. Nadalje, službenici koji koriste prekovremeni rad procjenjivali su njegovu učestalosti te niži grafikon prikazuje rezultate odgovora na pitanje „Možete li procijeniti učestalost prekovremenog rada?“.

Grafikon 11. Učestalost prekovremenog rada



Izvor: Upitnik za službenike DKOM-a, obrada EY

Velika većina službenika, 86% prekovremeni rad koristi povremeno, u određenom razdoblju u godini ili uslijed intenzivnijeg poslovnog ciklusa. Prekovremeni rad 7% službenika koristi rijetko dok 7% službenika koji su odgovarali na pitanja iz upitnika ima potrebe za prekovremenim radom svaki mjesec (u konkretnom slučaju radi se o jednom službeniku).

► Uzimajući u obzir rezultate analize radnog opterećenja, kao i odgovore koje su službenici DKOM-a davali na pitanja vezano za izvršenje radnih zadataka u predviđenim rokovima, može se zaključiti kako je uslijed odsutnosti većeg broja službenika, došlo do određenog povećanja količine radnih zadataka na većini radnih mjesta. Kako bi se izbjeglo kontinuirano povećano radno opterećenje i učestalo korištenje prekovremenog rada da bi se poslovi završili u predviđenim rokovima, dane su preporuke vezano za potreban broj službenika. Povećanjem broja službenika koji rade na rješavanju u žalbenim predmetima, ali i dodatnim službenicima koji bi bili raspoređeni na poslove Stručne službe za praćenje prakse i Stručne službe za postupanje u sudskim postupcima doći će do rasterećenja savjetnika koji trenutno koriste prekovremene sate.

Sudeći prema Godišnjim izvješćima o radu za posljednje tri godine, DKOM uspijeva sve svoje zadatke završiti na vrijeme, iako je dio sistematiziranih radnih mjesta nepopunjen. U trenutku izrade analize radnog opterećenja od 27 izvršitelja tek njih 20 bilo je na radnom mjestu, dok je 7 izvršitelja opravdano trajno odsutno s radnog mjesta. Koliko će stanje s kapacitetima utjecati na rezultate rada tek će se vidjeti. Ipak, uzimajući u obzir analize radnog opterećenja po pojedinim radnim mjestima, te procjene o očekivanim trendovima u kretanju obujma posla koji se može očekivati u 2023., zaključeno je kako DKOM mora ojačati svoje kapacitete. Projekcije i izračuni pokazali su koji broj službenika bi bio optimalan za izvršenje svih zadataka. Iako i manji broj službenika uspijeva ostvariti dobre rezultate na razini godine, uočeno je kako se pri tom često koristi prekovremeni rad. Povećano radno opterećenje u dugoročnoj perspektivi negativno utječe na motivaciju za rad, ali i dovodi do povećanog odljeva. Kako bi se spriječio povećani odljev kadra, ali i poboljšalo učinkovitost i radnu motivaciju zaposlenih službenika, potrebno je osigurati dodatne kapacitete, koji će rasteretiti i umanjiti radno opterećenje postojećih.

3.3. Potrebni kapaciteti za obavljanje poslova

U prethodnom poglavlju definiran je broj službenika koji bi bio optimalan za obavljanje svih poslovnih procesa Komisije. Naravno, za kvalitetno i učinkovito obavljanje poslova važno je uzeti u obzir i kapacitete službenika koji su potrebni / poželjni za obavljanje poslova.

Zakon o državnim službenicima²⁷ propisuje kako osoba koja se prima u državnu službu mora imati, među ostalim, odgovarajući stupanj obrazovanja i odgovarajuće stručno znanje i iskustvo. Posebnim zakonom, uredbom ili pravilnikom o unutarnjem redu državnog tijela mogu se propisati i drugi uvjeti za prijam u državnu službu. Uvjete za prijam u DKOM-u propisuje Pravilnik o unutarnjem redu, kojim su definirani stručni uvjeti koji moraju biti ispunjeni za raspored na svako sistematizirano radno mjesto.

Traženi uvjeti prikazani su u tablici niže, a potom i analizirani u odnosu na poslove koji se obavljaju u okviru sistematiziranih radnih mjesta.

²⁷ Zakon o državnim službenicima (NN, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19), dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>

Tablica 15. Traženi stručni uvjeti sukladno Pravilniku o unutarnjem ustrojstvu DKOM-a (uključujući sve izmjene i dopune)

Radno mjesto	Razina obrazovanja	Godine staža	Dodatni uvjeti
Tajnik/ica DKOM-a Voditelj/ica Službe	završen diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij pravne struke	✓ najmanje 7 godina na odgovarajućim poslovima, od čega 3 godine u području javne nabave	<ul style="list-style-type: none"> ✓ položen pravosudni ispit ✓ aktivno znanje engleskog jezika ✓ poznavanje rada na računalu
Viši/a stručni/a savjetnik/ica - specijalist/ica		✓ najmanje 5 godina na odgovarajućim poslovima, od čega 2 godine u području javne nabave	
Stručni/a savjetnik/ica - specijalist/ica		✓ najmanje 3 godine na odgovarajućim poslovima	
Viši/a upravni/a savjetnik/ca	završen preddiplomski sveučilišni studij i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij pravne struke	✓ najmanje 4 godine na odgovarajućim poslovima	<ul style="list-style-type: none"> ✓ položen državni ispit II. razine ✓ aktivno znanje engleskog jezika ✓ poznavanje rada na računalu
Viši/a stručni/a savjetnik/ica	završen preddiplomski sveučilišni studij i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij ekonomske struke	✓ najmanje 4 godine na odgovarajućim poslovima	<ul style="list-style-type: none"> ✓ poznavanje proračunskog računovodstva i rad u SAP aplikaciji ✓ položen državni ispit II. razine ✓ poznavanje engleskog jezika ✓ poznavanje rada na računalu
Stručni/a savjetnik/ica	završen diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij društvene, humanističke, tehničke ili prirodne struke	✓ najmanje 3 godine na odgovarajućim poslovima	<ul style="list-style-type: none"> ✓ položen državni ispit II. razine ✓ poznavanje rada na računalu
Viši/a upravni/a referent/ica	završen preddiplomski sveučilišni studij ili stručni studij pravne ili ekonomske struke u trajanju od najmanje 3 godine	✓ najmanje 1 godina na odgovarajućim poslovima	<ul style="list-style-type: none"> ✓ položen državni stručni ispit²⁸ ✓ znanje rada na računalu ✓ poznavanje engleskog jezika

²⁸ Za radno mjesto višeg upravnog referenta potrebno je ažurirati odredbe o državnom ispitu.

Voditelj/ica Pisarnice	srednja stručna sprema upravne ili ekonomske struke ili opća gimnazija	✓ najmanje 6 godina na odgovarajućim poslovima	✓ položen državni ispit I. razine ✓ znanje engleskog jezika ✓ znanje rada na računalu
Stručni/a referent/ica	srednja stručna sprema upravne ili ekonomske struke ili opća gimnazija	✓ najmanje 1 godina na odgovarajućim poslovima	✓ položen državni ispit I. razine
Informatički/a referent/ica	srednja stručna sprema informatičke struke	✓ najmanje 1 godina na odgovarajućim poslovima	✓ položen državni ispit I. razine

Izvor: DKOM, obrada EY

Analizom uvjeta za obavljanje poslova u okviru pojedinog službeničkog radnog mjesta utvrđeno je kako su propisani uvjeti u skladu s opisom poslova. Za radna mjesta u Tajništvu propisane su različite struke za svako radno mjesto, ovisno o samoj vrsti poslova koji se na tom mjestu obavljaju. Traženo prethodno radno iskustvo odgovara složenosti poslova pojedinog radnog mjesta te dodatni uvjeti koji su raspisani odražavaju različite zahtjeve koji se od službenika očekuju na tim radnim mjestima.

Za zapošljavanje na radna mjesta tajnika DKOM-a i voditelje stručnih službi, službenici moraju biti isključivo pravne struke, a isto je propisano i za više stručne savjetnike – specijaliste i stručne savjetnike – specijaliste. Pravna struka kao i propisana razina obrazovanja opravdana je uzevši u obzir poslove koji se u okviru tih radnih mjesta obavljaju. DKOM donosi odluke u žalbenim predmetima i ima ulogu kvazi sudbenog tijela, a u slučaju osporavanja odluka DKOM-a, stranka je upravnom sporu koji se pokreće pred sudom. Po pitanju uvjeta koji se odnosi na definiranje odgovarajućeg radnog iskustva, iz gornje tablice vidljivo je kako uz određeni broj godina staža na odgovarajućim poslovima, koji se razlikuju ovisno o radnom mjestu i pripadajućoj složenosti, službenici za radna mjesta tajnika DKOM-a, voditelja stručnih službi i viših stručnih savjetnika – specijalista moraju zadovoljiti i uvjet koji se odnosi na radno iskustvo u posebnom području, području javne nabave. Stručni savjetnici – specijalisti ne trebaju imati radno iskustvo u posebnom području, ali moraju imati 3 godine staža na odgovarajućim poslovima (radno iskustvo ostvareno u državnoj službi ili u radnom odnosu izvan državne službe u odgovarajućoj stručnoj spremi i struci). Navedeni uvjeti opravdani su s obzirom na ulogu DKOM-a u sustavu javne nabave. U sljedećim izmjenama sistematizacije radnih mjesta, ovisno o tome koja radna mjesta će se sistematizirati, može se razmisliti o dodatnom uvjetu od minimalno godine dana radnog iskustva u području javne nabave i za stručne savjetnike – specijaliste. Tako bi se napravila razlika između specijalističkih savjetničkih radnih mjesta i mjesta stručnih savjetnika, ako će ona biti uspostavljena.

Ranije spomenutim Zakonom o državnim službenicima propisana je obveza da svaki državni službenik koji je zadovoljio na probnom radu, najkasnije u roku od šest mjeseci od isteka probnog rada, mora položiti državni stručni ispit. Razina stručnog ispita povezana je sa stupnjem obrazovanja koji je uvjet za raspored na radno mjesto. Obveza polaganja državnog stručnog ispita ne odnosi se na službenike koji imaju položen pravosudni ispit, što je uvjet za radna mjesta tajnika DKOM-a, voditelja stručnih službi i (viših) stručnih savjetnika – specijalista. Polaganje državnog stručnog ispita ili pravosudnog ispita, uvjet je propisan za svako radno mjesto, ovisno o povezanim poslovima, te je u tom dijelu Pravilnik o unutarnjem redu DKOM-a usklađen s odredbama Zakona.

Ostali uvjeti koji su propisani Pravilnikom o unutarnjem redu odnose se na poznavanje rada na računalu i, u određenim slučajevima, engleskog jezika. Oba uvjeta opravdana su u odnosu na poslove koji se u DKOM-u obavljaju.

► Pravilnikom o unutarnjem redu DKOM-a određeni stručni uvjeti usklađeni su s odredbama Zakona o državnim službenicima te su povezani s opisima sistematiziranih radnih mjesta. Analizom nisu utvrđeni uvjeti koji bi bili prekomjerni ili nepotrebni. Tijekom provedbe analize, ispitana su dosadašnja iskustva DKOM-a u provedbi javnih natječaja. Iako DKOM posljednjih godina ima stabilan broj zaposlenih službenika, zbog čega posljedično nije imao veći broj natječaja za prijam u državnu službu, ipak se određeni zaključci mogu izvući u odnosu na tražene uvjete. Prilikom provedbe posljednja dva natječaja, nije bilo problema s pronalaskom odgovarajućih kandidata, a samim time i odabira najboljeg kandidata za prijam u državnu službu. Odgovarajući stručni uvjeti, koji su povezani sa zadacima u okviru radnih mjesta, svakako doprinose da se na natječaj jave kandidati čiji profili najbolje odgovaraju potrebama radnih mjesta. S druge strane, neadekvatno propisani i prekomjerni stručni uvjeti mogu dovesti do nepotrebnog ograničavanja tržišta i time smanjenog broja kvalitetnih kandidata koji bi, neovisno o ispunjenju pojedinih uvjeta, mogli učinkovito i pravovremeno obavljati sve poslove u okviru

radnih mjesta. Jedina preporuka za unaprjeđenje definiranih stručnih uvjeta odnosi se na stručne savjetnike – specijaliste, kojima zasada nije propisan uvjet prethodnog radnog iskustva u području javne nabave. S obzirom na to da se radi o radnim mjestima koja podrazumijevaju određenu razinu specijalizacije, uvjet od godine dana radnog iskustva u području javne nabave može biti opravdan.

Traženi stručni uvjeti mogu se dodatno nadograditi definiranjem seta kompetencija koje je poželjno (ili potrebno) imati na radnim mjestima.

Kompetencije se odnose na set vještina, znanja i razumijevanja koji doprinose kvalitetnom i stručnom obavljanju zadataka predviđenih u okviru nekog radnog mjesta. Kompetencije se razlikuju od nužnih stručnih uvjeta koje određeni službenik mora zadovoljiti da bi obavljao poslove pojedinog radnog mjesta. Svrha kompetencija je pružiti dodatni okvir za procjenu koji službenik bolje odgovara pojedinom radnom mjestu, a može biti izrazito koristan prilikom identifikacije područja u kojima su službenicima potrebne dodatne edukacije, isto tako mogu i rukovodećim službenicima poslužiti kao dodatan izvor informacija prilikom ocjenjivanja službenika.

Identifikaciju primjenjivih kompetencija za djelatnike javnog sektora provelo je Ministarstvo pravosuđa i uprave u suradnji s Državnom školom za javnu upravu. U okviru projekta sufinanciranog sredstvima Europske unije izrađen je priručnik Preporučene kompetencije za rukovodeća i nerukovodeća radna mjesta²⁹, kroz koji je definiran Kompetencijski okvir za zaposlene u javnoj upravi.

Navedeni dokument definira listu kompetencija za službenike javne uprave u Republici Hrvatskoj, a identificirane kompetencije korištene su i u okviru ovog projekta. Uzimajući u obzir specifičnosti djelokruga DKOM-a te na temelju analize opisa poslova sistematiziranih radnih mjesta, identificirane su relevantne kompetencije službenika DKOM-a na način da je svakoj odabranoj kompetenciji dan koeficijent relevantnosti. Visina koeficijenta relevantnosti (u rasponu od 0 do 2) određuje koliko je neka kompetencija relevantna za pojedino radno mjesto. Na taj način napravljena je razlika između kompetencija koje su bitne na različitim radnim mjestima.

Alat za procjenu kompetencija koristi se na način da se svakog službenika ocjeni po svakoj kompetenciji, neovisno o njenoj važnosti za radno mjesto na kojem se službenik nalazi. Važno je da svi službenici budu procijenjeni po svim kompetencijama upravo kako bi se detektiralo obavljaju li službenici one poslove za koje su najbolje osposobljeni ili postoji potreba za prilagodbom. Ukoliko se identificira da neki službenici imaju slabije razvijene kompetencije koje su važne za njihovo radno mjesto, potrebno je osigurati dodatne edukacije za razvoj tih kompetencija.

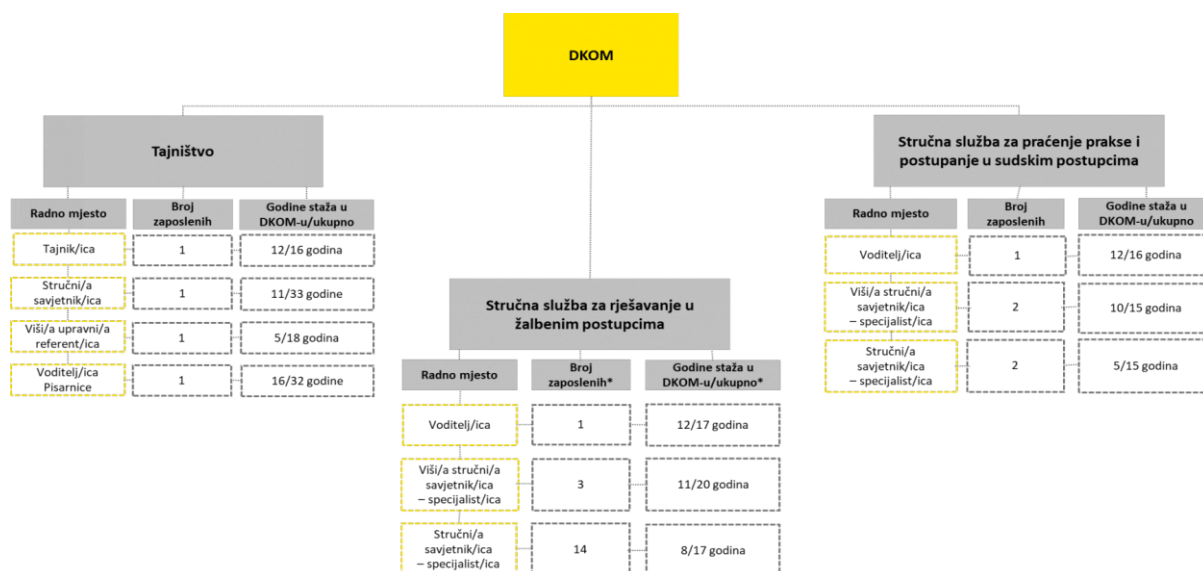
Procjena zadovoljenja kompetencija službenika provodi se na način da svaki službenik ispuni upitnik samoprocjene te se ocjeni ocjenama od 1 do 5 za svaku navedenu kompetenciju. Dodatno, za svakog službenika isti upitnik popunjava i njegov nadređeni kako bi se dobila objektivnija procjena. Konačna ocjena čini prosjek ovih dviju ocjena umnožen sa koeficijentom relevantnosti pojedine kompetencije. Tablica s listom kompetencija i procjenom koeficijenta relevantnosti za svaku kompetenciju i radno mjesto dostavit će se DKOM-u kao alat za buduće procjene. Koeficijenti relevantnosti se mogu

²⁹Priručnik za državna tijela Republike Hrvatske, Preporučene kompetencije za rukovodeća i nerukovodeća radna mjesta, dostupno na: <https://mpu.gov.hr/UserDocImages/MURH-%20arhiva/Uprava%20za%20slu%C5%BEbeni%C4%8Dki%20sustav/Preporu%C4%8Dene%20kompetencije%20za%20rukovode%C4%87a%20i%20nerukovode%C4%87a%20%20radna%20mjesto%20-%20priru%C4%8Dnik%20za%20dr%C5%BEavna%20tijela.pdf>

prilagoditi, ukoliko se identificiraju neke promjene značajne za procjenu potrebnih kompetencija u okviru nekog radnog mjesta.

Uz analizu akata unutarnjeg ustrojstva i ostvarenih rezultata rada, kako bi se prikupili detalji o trenutnom stanju kapaciteta službenika DKOM-a, pripremljen je upitnik koji je distribuiran svim djelatnicima i temeljem kojeg su prikupljene informacije o ostvarenim godinama staža, uspješnosti u obavljanju zadataka, edukacijama, zadovoljstvu na radnom mjestu i slično.

Slika 4. Prosječan broj godina radnog staža službenika DKOM-a



Izvor: Upitnik za službenike DKOM-a, obrada EY

*Prikaz broja zaposlenih i prosjeka godina staža temelji se na informacijama dobivenim kroz anketni upitnik kojega je u trenutku provođenja ispunio određeni broj službenika koji aktivno rade na radnom mjestu. Stoga, za radno mjesto stručni savjetnik – specijalist upitnik je ispunilo 7 službenika dok je preostalih 7 opravdano, na duže vrijeme, odsutno s radnog mjesta.

Službenici DKOM-a su redom vrlo iskusni službenici, a što je i vidljivo iz gornjeg prikaza na kojem je naveden prosječan broj godina ukupnog radnog staža. Prosjek radnog staža svih službenika DKOM-a iznosi gotovo 20 godina. Dodatno, obrada odgovora na upitnik pokazala je kako je prosjek radnog staža provedenog u DKOM-u 10 godina, dok su službenici s najkraćim radnim stažem u DKOM-u na tom radnom mjestu 5 godina. Iz navedenog može se zaključiti kako DKOM ima ne samo stabilan ukupan broj zaposlenih, već i da dugoročno uspijeva zadržati iste službenike. Službenici s dugogodišnjim stažem u istoj instituciji predstavljaju svojevrsnu institucionalnu memoriju i jednu od njenih najvećih snaga. Ranije je spomenuto kako dobroj organizaciji posla unutar DKOM-a svakako pridonosi i radni kolektiv sastavljen od iskusnih djelatnika, koji raspolažu sa značajnom količinom institucionalnog i specifičnog znanja, koje se zasada u DKOM-u uspješno zadržava. Podaci o radnom stažu službenika provedenom u DKOM-u mogu ukazivati i na visoku razinu zadovoljstva na radnom mjestu. Visoka razina fluktuacije službenika najčešće je povezana s visokim stupnjem nezadovoljstva radnim uvjetima kod zaposlenih.

Kako bi se pozitivan trend u vidu niske fluktuacije zaposlenih u DKOM-u nastavio, svakako je potrebno na vrijeme detektirati ključne faktore koji utječu na zadovoljstvo uvjetima na radnom mjestu, o čemu će biti više rečeno u narednim poglavljima.

S obzirom da su zaposleni u DKOM-u državni službenici, važno je u tom kontekstu spomenuti odredbe Zakona o državnim službenicima koje se odnose na profesionalno usavršavanje. Svi državni službenici

dužni su se trajno osposobljavati za poslove radnog mjesta i usavršavati stručne sposobnosti i vještine u organiziranim programima izobrazbe. Za potrebe usavršavanja i specijalizacije, državni službenici mogu sudjelovati i u specijaliziranim obrazovnim programima izvan državne službe. U tom pogledu važno je analizirati koje programe su službenici DKOM-a pohađali kako bi usavršili svoja stručna znanja i sposobnosti. S obzirom na ulogu DKOM-a i razinu odgovornosti koju službenici svakodnevno preuzimaju u svom radu, prisutna je stalna potreba za specijalističkom izobrazbom kroz koju službenici stječu odgovarajuće kvalifikacije, znanja, ali i vještine i iskustvo u području javne nabave.

Kao prvi korak u procjeni programa stručnog usavršavanja i edukacija koji su službenicima DKOM-a potrebni, napravljena je analiza edukacija i programa koje su službenici i članovi DKOM-a pohađali u zadnje tri godine. Prema podacima navedenim u Godišnjem izvješću o radu, 2019. godine uspostavljen je institucionalni okvir suradnje s Pravosudnom akademijom³⁰, nakon čega su službenici DKOM-a redovito pohađali Program stručnog usavršavanja uspostavljen u okviru Pravosudne akademije. Tijekom 2020. i 2021. godine zaposlenicima Državne komisije omogućeno je sudjelovanje u programima iz područja upravnog, trgovačkog, europskog i međunarodnog prava, a u tim područjima omogućeno im je i sudjelovanje u radionicama te programima kroz koje su sudionici usvajali razne vještine vezane za obavljanje stručnih poslova.

Službenici i članovi DKOM-a sudjelovali su i u programima Državne škole za javnu upravu (Pravo tržišnog natjecanja, Provedba twinning projekata, Komunikacijske vještine, Upravni postupak i upravni spor – pitanja iz prakse) i Hrvatskog ureda za osiguranje (Temeljni seminar o osiguranju).

U okviru programa usavršavanja koje su pohađali članovi i službenici DKOM-a svakako je nužno spomenuti akademski studij: „*International Master in Public Procurement Management*“, koji se odvijao na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Beogradu u suradnji sa Sveučilištem Tor Vergata u Rimu. Radi se o poslijediplomskom specijalističkom studiju u području upravljanja javnom nabavom, na kojem je, uz osigurane stipendije Europske banke za obnovu i razvoj, te uz potporu Državne komisije, do sada diplomiralo 6 stručnih savjetnika – specijalista.

Navedeni programi i edukacije svakako su korisni u radu i članovima i službenicima DKOM-a. Osim toga, kroz svaki od navedenih programa stječu se specifična znanja koja su primjenjiva i izvan radnog mjesta u DKOM-u, što je bitan vid cjeloživotnog učenja i usvajanja novih znanja za službenike DKOM-a. Ipak, osim programa koji su namijenjeni širokom spektru državnih i pravosudnih službenika, djelatnicima DKOM-a potrebne su i dodatne edukacije koje bi odgovorile na njihove specifične potrebe. Te specifične potrebe primarno se odnose na određena područja i sektore u kojima se vrši javna nabava, a koja zahtijevaju određena stručna znanja, nevezana za sam pravni okvir koji definira postupak javne nabave. Takve specifične potrebe javljaju se periodično, ali je potrebno osigurati dovoljno sredstava da se u trenutku potrebe za specifičnim edukativnim programima može osigurati pohađanje određenog broja službenika.

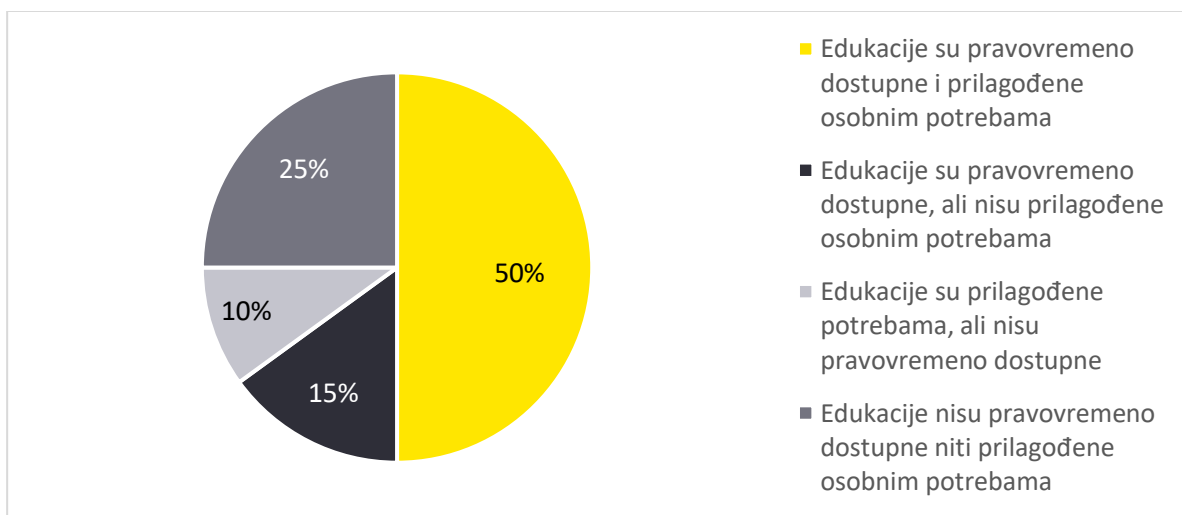
► Prilikom prikupljanja informacija o odslušanim edukacijama i programima usavršavanja, u više je navrata istaknuto kako zbog nedovoljnih financijskih sredstava koje Državna komisija ima na raspolaganju u svom proračunu, službenici i članovi ne mogu pohađati sve programe i specijalističke edukacije koje su im potrebne. Službenici i članovi DKOM-a moraju biti vrsni stručnjaci u području javne nabave i kao tvorcima pravne prakse u tom području, redoviti programi usavršavanja nisu adekvatan

³⁰ Pravosudna akademija je javna ustanova s ciljem organiziranja i provođenja stručnog usavršavanja pravosudnih vježbenika, savjetnika i dužnosnika u pravosudnim tijelima te drugih službenika iz područja pravosuđa. Više informacija dostupno na: <https://www.pak.hr/>

način usavršavanja. Zaposlenima u DKOM-u (i članovima i službenicima u Stručnim službama) potrebni su visokospecijalizirani programi u specifičnim tematskim područjima, a koji su često dostupni isključivo u inozemstvu. Za navedene edukacije i programe potrebno je podmiriti troškove kotizacija i inozemnog putovanja, za što DKOM nema dovoljno sredstava. Ukoliko se želi osigurati trajno usavršavanje i članova i službenika DKOM-a, koje će više odgovarati stvarnim potrebama, svakako je potrebno povećati sredstva dodijeljena DKOM-u iz Državnog proračuna za ovu svrhu.

Kako bi se osigurala kontinuirana kvaliteta rada službenika, važno je osigurati potrebne edukacije, dijeljenje znanja i razmjene iskustava. Naročito kada govorimo o poslovima koji su s jedne strane vrlo normirani, međutim, s druge strane zahtijevaju visok stupanj razumijevanja jer je o svakom slučaju potrebno odlučivati na način da se uzme u obzir specifičnost pojedinog predmeta. Nadalje, poslovi javne nabave normirani su i na razini Europske unije te je nužno pratiti prakse drugih zemalja. Uz navedeno, sudska praksa i izmjene u tumačenju i primjeni zakonodavnog okvira također utječu na potrebu za stalnim usavršavanjem službenika u ovom području. Sve navedeno uobičajeno se može osigurati kroz edukacije i razmjene iskustava, stoga su u okviru ovog istraživanja, službenicima putem upitnika upućena i pitanja koja se odnose na dostupnost i korisnost edukacija.

Grafikon 12. Dostupnost edukacija potrebnih za obavljanje poslova

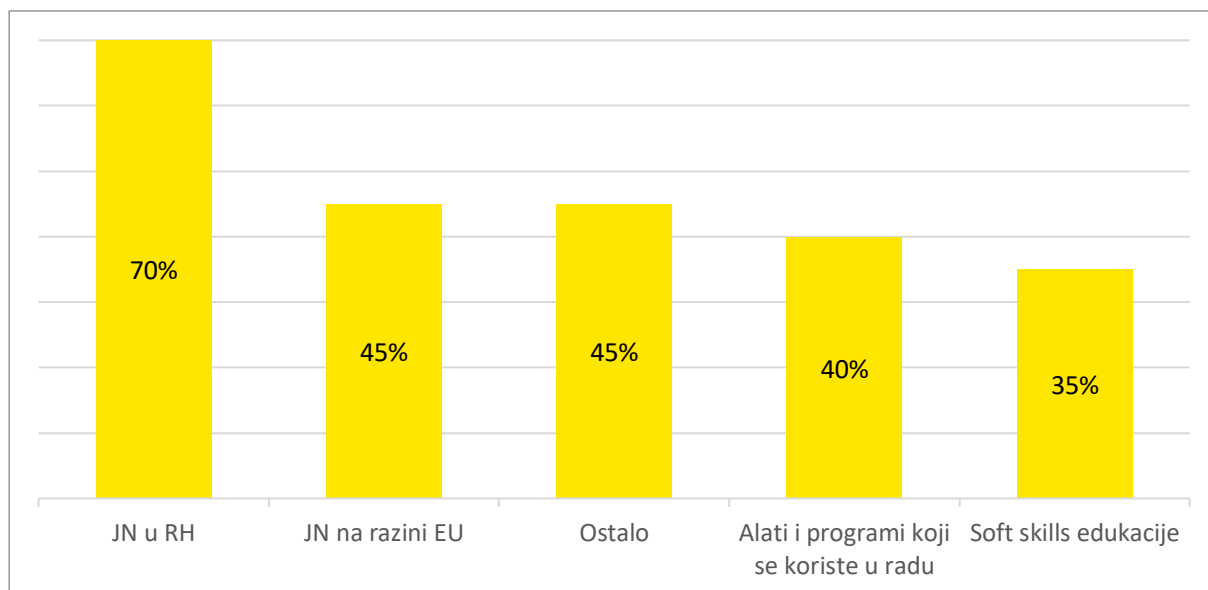


Izvor: Upitnik za službenike DKOM-a, obrada EY

Polovica službenika DKOM-a smatra kako su im edukacije pravovremeno dostupne i prilagođene osobnim potrebama, dok pola službenika ipak ima određene teškoće ili s dostupnošću edukacija ili s pronalaskom sadržaja koji bolje odgovara na njihove potrebe. Podatak da četvrtina službenika, tj. 25%, smatra kako edukacije nisu ni pravovremeno dostupne ni prilagođene njihovim potrebama, ukazuje na potrebu da se sustav profesionalnog usavršavanja unaprijedi.

Idući korak u analizi dostupnih edukacija i programa usavršavanja bio je identifikacija područja i vrsta edukacija kroz koje su se službenici DKOM-a dosada usavršavali. Službenici su imali mogućnost višestrukih odgovora, a rezultat je prikazan na grafikonu u nastavku.

Grafikon 13. Tematska područja edukacija na kojima su službenici DKOM-a sudjelovali



Izvor: Upitnik za službenike DKOM-a, obrada EY

Očekivano, edukacije o temama u javnoj nabavi u Hrvatskoj i Europskoj uniji najzastupljenije su među pohađanim programima. Edukacije u ovom području nužne su kako bi se službenici uputili u sve novosti i tekuću praksu. Uz edukacije iz područja javne nabave, službenici su pohađali i edukacije o alatima koje koriste u svakodnevnom radu i edukacije povezane s razvojem određenih vještina („soft skills“), poput upravljanja ljudskim potencijalima, razvoja komunikacijskih i prezentacijskih vještina. Službenici su imali mogućnost unijeti i edukacije na kojima su sudjelovali, a koje se nisu mogle svrstati u neku od ponuđenih kategorija, koje su navedene u nižem prikazu.

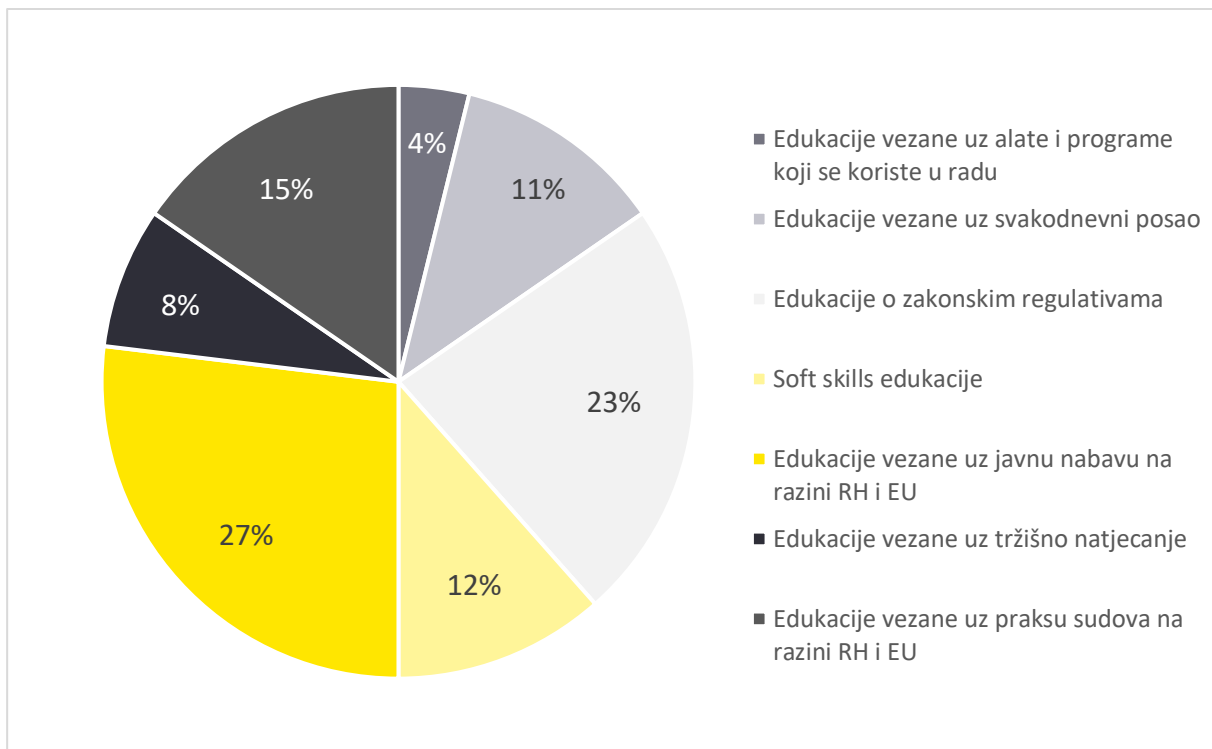
Grafikon 14. Ostale edukacije na kojima su službenici DKOM-a sudjelovali



Izvor: Upitnik za službenike DKOM-a, obrada EY

Službenici DKOM-a zaposleni na radnim mjestima sistematiziranim u Tajništvu pohađali su edukacije na temu uredskog poslovanja, a službenicima je omogućeno i učenje stranog jezika. Kako je već prethodno navedeno, dio službenika stekao je dodatne kvalifikacije kroz pohađanje poslijediplomskog specijalističkog studija u području javne nabave, za što su bile osigurane stipendije Europske banke za obnovu i razvoj. Tematska područja edukacije koje su službenici DKOM-a pohađali, slična su područjima edukacija koje službenici DKOM-a smatraju korisnima za rad i daljnje usavršavanje. Prijedlog edukacija službenici DKOM-a navodili su u svojim odgovorima na upitnik, a na temelju danih odgovora, sistematiziran je prikaz područja.

Grafikon 15. Edukacije koje službenici DKOM-a smatraju korisnima za rad i daljnje usavršavanje



Izvor: Upitnik za službenike DKOM-a, obrada EY

► Procjena potreba izobrazbe mora se redovito provoditi i ažurirati kako bi obuhvatila i opće potrebe izobrazbe zajedničke svim službenicima, ali i specifične potrebe izobrazbe povezane s određenim radnim mjestima. Sama procjena potreba treba biti evidentirana u planu usavršavanja koji se može donijeti na godišnjoj razini za cijelu instituciju. Plan izobrazbe olakšava planiranje potrebnih sredstava, ali i praćenje izvršenja planiranih aktivnosti. Osim trening plana na razini institucije, izrada trening registara za svakog službenika idući je korak u sustavnom praćenju unaprjeđenja i usavršavanja administrativnih kapaciteta. Individualni trening registar daje pregled usavršavanja za svakog zaposlenika te olakšava identifikaciju budućih potreba. Voditelji na taj način mogu pratiti da li su svi službenici imali jednake mogućnosti usavršavanja, jesu li određena područja usavršavanja dovoljno zastupljena te imaju li svi službenici završene obvezne programe usavršavanja. Sustavno planiranje i evidentiranje edukacija i programa usavršavanja ne oduzima mnogo vremena, a pruža značajan izvor informacija o unaprjeđenju kapaciteta i specifičnim potrebama svakog službenika.

Na temelju informacija o pohađanim edukacijama i usavršavanjima i danih odgovora službenika DKOM-a o tome koje bi im edukacije bile korisne u budućem radu, identificirana su područja u kojima bi se pohađanje programa usavršavanja moglo doprinijeti unaprjeđenju znanja i vještina službenika.

► Javna nabava dinamično je područje u kojem stalno dolazi do izmjena, kako zakonodavnog okvira tako i prakse. Velik broj sudionika u postupku nabave, ali i regulatornih tijela, utječe na količinu promjena koje se u području javne nabave stalno događaju. I na razini Europske unije uočena je potreba za ujednačavanjem prakse i zakonodavnog okvira. Jedan od načina unaprjeđenja cjelokupnog sustava javne nabave je i težnja da se razvojem standarda i normi stvori okvir za profesionalizaciju i standardizaciju u javnoj nabavi. Dosada su poduzete određene inicijative i na razini Europske unije, a u skladu s inicijativama razvijeni su i određeni edukacijski programi koji predviđaju buduće trendove u javnoj nabavi, ali i detaljnije obrađuju temu profesionalizacije u javnoj nabavi te mogućnosti pozivanja na standarde prilikom provođenja postupaka u javnoj nabavi.

► Osim postojećih programa usavršavanja, uočena je potreba da službenici i članovi DKOM-a češće sudjeluju u razmjeni iskustava i prakse sa sličnim tijelima u drugim državama članicama Europske unije. Međunarodne razmjene iskustva i znanja pokazale su se iznimno koristan način prenošenja relevantnih informacija i znanja, ne samo vezano za praksu u ključnim poslovnim procesima, već i za mogućnosti umrežavanja i usavršavanja.

► Jedno od područja koje nije dovoljno zastupljeno u dosadašnjim edukacijama odnosi se na upravljanje stresnim situacijama i rad u kratkim rokovima. Službenici DKOM-a, primarno u Stručnoj službi za rješavanje u žalbenim postupcima, svakodnevno obavljaju zadatke u zakonski zadanim rokovima. Dodatno, dio žalbenih predmeta mora se riješiti po žurnom postupku, zbog čega su savjetnici koji rade na žalbenim predmetima često primorani raditi više zadataka odjednom, pazeći pritom na skraćene rokove za rješavanje pojedinih predmeta. Svakodnevno susretanje s radom pod pritiskom kratkih rokova dugoročno može dovesti do prevelike izloženosti stresu, smanjene učinkovitosti i gubitka motivacije za rad. Programi koji se bave upravljanjem stresom na radnom mjestu svakako mogu službenicima dati korisne alate za umanjivanje posljedica rada u takvim uvjetima.

► Prilikom analize odslušanih edukacija uočeno je kako su edukacije u području javne nabave visoko zastupljene. Ipak, potrebno je voditi računa i o raznovrsnosti i korisnosti tema prilikom odabira edukacija koje se odnose na javnu nabavu. Kroz edukacije o javnoj nabavi djelatnici bi trebali odabirati one programe kroz koje će se bolje uputiti u odredbe vezane za javnu nabavu za inovativna rješenja, kao i zelenu javnu nabavu. Ovakvi postupci nisu dovoljno zastupljeni u Republici Hrvatskoj, zbog čega je potrebno dodatne napore uložiti u podizanje svijesti i razine stručnosti svih aktera koji sudjeluju u sustavu javne nabave.

Službenici DKOM-a istaknuli su potrebu za dostupnošću specijaliziranih programa usavršavanja u nekim specifičnim područjima, ovisno o području za koji se provodi postupak javne nabave, a u kojem je pokrenut žalbeni postupak. U ovakvim slučajevima radi se o ad hoc potrebama za dodatnim edukacijama, čija dostupnost je upitna, ne samo u okviru Republike Hrvatske, već i šire. U tim slučajevima, ukoliko potrebe u nekom području nisu ponavljajuće, bolje i brže rješenje može biti kratkoročan angažman vanjskih stručnjaka. Ipak, ako se potrebe za dodatnim znanjima službenika i članova DKOM-a ponavljaju, dodatni programi usavršavanja mogu dugoročno biti korisnije i isplativije rješenje.

3.4. Politika zadržavanja kadrova i ocjenjivanja rada djelatnika

U prethodnom poglavlju dan je prikaz prosječnog ukupnog radnog staža službenika DKOM-a i prosječan ukupan staž službenika ostvaren u DKOM-u. Iz prikaza je vidljivo kako se službenici u DKOM-u dugoročno zadržavaju na radnim mjestima te je niska stopa fluktuacije, tj. odljeva zaposlenika. Kretanja broja zaposlenih službenika u DKOM-u³¹ po ustrojstvenim jedinicama tijekom promatrane tri godine ukazuju na stabilnost u svim ustrojstvenim jedinicama.

³¹ Članovi DKOM-a i s njima povezana fluktuacija nisu uzeti u obzir tijekom provedbe analize jer je broj članova Državne komisije, kao i njihovo imenovanje, prestanak mandata i razrješenje prije isteka mandata, uređeno Zakonom o državnoj komisiji. Zakonom je određeno koliko članova Komisije treba biti imenovano i u kojem vremenskom periodu im ističe mandat. Uključivanje podataka o fluktuaciji članova Komisije ne bi doprinijelo analizi koja se odnosi na državne službenike zaposlene u DKOM-u i same preporuke.

Tablica 16. Prikaz prosječnog ukupnog radnog staža službenika DKOM-a i prosječnog ukupnog staža službenika ostvarenog u DKOM-u

Kretanje broja zaposlenika			
Naziv radnog mjesta	Broj službenika 2019.	Broj službenika 2020.	Broj službenika 2021.
Tajništvo	2	2	2
Pododsjek Pisarnica	2	2	2
Stručna služba za rješavanje u žalbenim postupcima	16	15	15
Stručna služba za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima	5	5	6
Ukupno:	25	24	25

Izvor: Godišnje izvješće o radu DKOM-a za 2019., 2020. i 2021. godinu, obrada EY

Stalnosti ljudskih resursa svakako je jedan od ključnih faktora u uspješnoj organizaciji rada DKOM-a. Zadržavanje kadra koji posjeduje visoku razinu stručnosti i iskustva mora biti prioritet svake institucije ukoliko želi nastaviti postizati dobre radne rezultate. Osmisliti politike zadržavanja stručnih kadrova često je izazovno u slučaju državnih službenika, čije obveze i prava su regulirani zakonodavnim okvirom. Osim zakonskih ograničenja, prilikom definiranja sustava nagrađivanja za izvrsne zaposlenike, potrebno je osigurati i dostatne financijske resurse.

Tijekom provedbe analiza u sklopu projekta, sa službenicima i članovima DKOM-a provedeni su intervjui, a jedna od tema o kojoj se razgovaralo je upravo sustav nagrađivanja službenika i mehanizmi koje DKOM koristi kako bi zadržao kvalitetne kadrove. Kao jedan od važnijih faktora koji su umanjili fluktuaciju prisutnu u DKOM-u prijašnjih godina istaknut je financijski aspekt, tj. plaće službenika. Povećanje koeficijenta složenosti poslova za službenike DKOM-a značajno je smanjilo negativne trendove u odljevu zaposlenika. Uzimajući u obzir odgovornost koju službenici DKOM-a imaju u okviru svojih radnih mjesta, ali i visoku razinu stručnosti koja se od njih očekuje, adekvatna kompenzacija je prioritet ukoliko se želi privući i zadržati kvalitetne zaposlenike.

Dodatno, s obzirom da DKOM sve žalbene predmete klasificira prema stupnju složenosti, savjetnike koji u rješavanju imaju najsloženije predmete (za te potrebe razvijen je sustav dodatnog bodovanja) kroz nalog za obavljanje veće složenosti poslova dodatno se financijski stimulira. Osim financijskog aspekta, svakako je bitan i motivacijski aspekt ove mjere, jer svi savjetnici, neovisno radi li se o višim stručnim savjetnicima – specijalistima ili o stručnim savjetnicima – specijalistima, ovisno o predmetima za koje su bili zaduženi, mogu ravnopravno ostvariti dodatna prava ako rade na najsloženijim predmetima.

Uz financijski aspekt, na odluku o zadržavanju na radnom mjestu utječe i cijeli niz drugih čimbenika. Kao jedan od važnih, prilikom intervjua, istaknut je i onaj vezan za profesionalno i osobno usavršavanje. Dostupnost edukacija i programa usavršavanja otvara mogućnost zaposlenima da nadograđuju svoja znanja i vještine, stječu nove kontakte i lakše dolaze do informacija bitnih za obavljanje radnih zadataka. Redovita usavršavanja nisu samo mjera kojom se osigurava dovoljna stručnost u obavljanju poslova, već i bitan aspekt upravljanja ljudskim potencijalima i povećanja zadovoljstva na radnom mjestu. Službenicima DKOM-a nastoji se, unutar ograničenih proračunskih sredstava, omogućiti redovito pohađanje programa izobrazbe. Voditelji ustrojstvenih jedinica istaknuli su kako mogućnost

sudjelovanja na različitim edukacijama i stručnim usavršavanjima ima višestruke koristi za službenike, i u tom pogledu potrebno je i dalje razvijati mogućnosti za dodatnim educiranjem službenika.

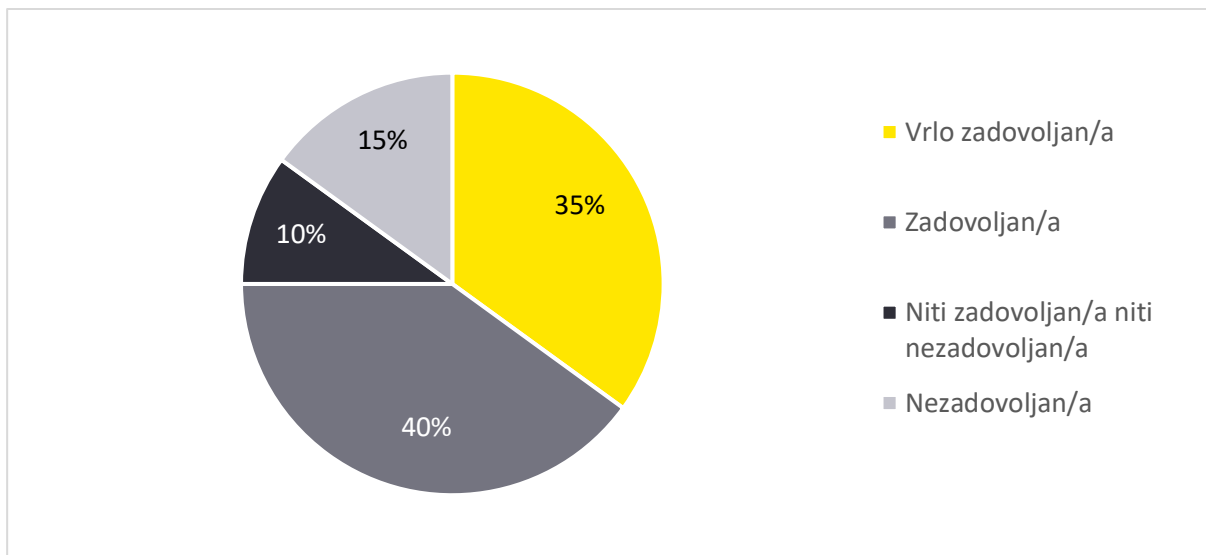
Uz prethodno navedeno, kao jedan od razloga stalnosti ljudskih kapaciteta u DKOM-u, istaknuti su dobri međuljudski i profesionalni odnosi. Kultura suradnje i međusobne podrške institucijska je odgovornost koja se njeguje i uspostavlja kroz godine. Na poticanju timskog rada i zajedničkog rješavanja problema potrebno je kontinuirano raditi, a ravnopravna podjela posla, kao i honoriranje dobrih radnih rezultata, neodvojiv su dio upravljanja kolektivom.

Uspješnost u obavljanju radnih zadataka potrebno je ocijeniti na individualnoj razini, kako bi se procijenilo koliko svaki zaposlenik doprinosi ukupnim rezultatima rada institucije. Ocjenjivanje službenika DKOM-a provodi se u skladu s odredbama Uredbe o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika³², koja propisuje kako neposredno nadređeni službenici moraju pratiti rad, poštivanje službene dužnosti i osobno ponašanje službenika kojima su nadređeni tijekom kalendarske godine, nakon čega predlažu ocjenu. Način i postupak ocjenjivanja određeni su navedenom Uredbom, pri čemu se koriste propisani obrasci. Uz prijedlog ocjene za određeno izvještajno razdoblje podnosi se i izvješće, u kojem neposredno nadređeni službenik evaluira učinkovitosti rada, poštivanje službene dužnosti i osobno ponašanje državnog službenika. Za svaku kategoriju koja se ocjenjuje definirani su opći i posebni kriterija ocjenjivanja, koji olakšavaju ujednačenu procjenu rada službenika u odnosu na pokazanu učinkovitost rada i opseg, kvalitetu i rokove izvršenja planiranih i neplaniranih poslova.

Iako je sam postupak ocjenjivanja rada državnih službenika definiran i kao takav ne ostavlja puno prostora za fleksibilnost u pristupu, sama procjena po zadanim kategorijama može biti podložna subjektivnom dojmu službenika koji ocjenjuje. Bilo je bitno stoga ispitati percepciju službenika DKOM-a o jasnoći i svrhovitosti sustava ocjenjivanja. Iz niže navedenog grafičkog prikaza može se iščitati kako je 75% službenika (vrlo) zadovoljno postojećim sustavom ocjenjivanja, dok 10% službenika nije ni zadovoljno ni nezadovoljno. Postojećim sustavom ocjenjivanja nezadovoljno je 15% službenika, što može biti indikator da u okviru postojećeg sustava ocjenjivanja postoji prostor za napredak, iako negativan stav može biti i posljedica neslaganja s ocjenom koju su službenici koji su se tako izjasnili dobili. U svakom slučaju, stav službenika koji nisu zadovoljni sustavom ocjenjivanja treba uzeti u obzir i u budućnosti ispitati razloge i uzroke koji su do toga doveli.

³² Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika (NN, br. 133/11), dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2011_11_133_2641.html

Grafikon 16. Zadovoljstvo postojećim sustavom ocjenjivanja službenika

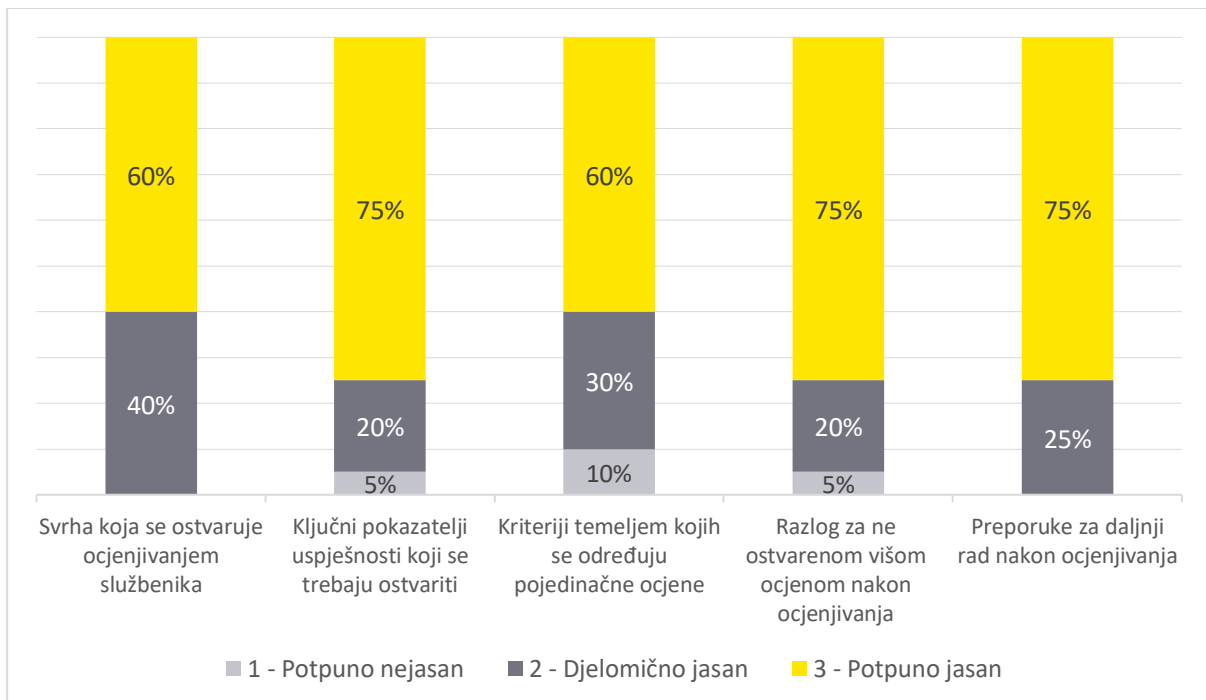


Izvor: Upitnik za službenike DKOM-a, obrada EY

Službenici DKOM-a davali su svoje procjene o načinu komuniciranja, ali i svrhovitosti samog sustava ocjenjivanja. Velika većina, 85% službenika smatra kako se sustav ocjenjivanja komunicira na jasan i transparentan način, dok je 15% službenika odgovorilo negativno na to pitanje. Nadalje, službenici su odgovarali i na pitanje o tome ostvaruje li sustav ocjenjivanja svoju svrhu. Potvrдно je odgovorilo 65% službenika, a negativno njih 35%.

Za detaljniji uvid u mišljenje službenika o pojedinim aspektima sustava ocjenjivanja, elektroničkim upitnikom prikupljeni su odgovori o tome koliko su ti aspekti službenicima jasni. Niže je naveden grafički prikaz odgovora službenika.

Grafikon 17. Sustav ocjenjivanja službenika



Izvor: Upitnik za službenike DKOM-a, obrada EY

Dani odgovori službenika upućuju na određene nejasnoće oko kriterija kojima su nadređeni službenici dali pojedinačne ocjene. Sam obrazac nudi objašnjenja što svaka ocjena podrazumijeva, ali ne predviđa da se svaka kategorija dodatno objašnjava. Ipak, treba uzeti u obzir kako rukovodeći službenici koji daju godišnje ocjene rada sa službenicima koji to zatraže održavaju dodatne sastanke na kojima se pojašnjava svaka kategorija koja sačinjava ukupnu ocjenu rada službenika. Također, ključni pokazatelji uspješnosti koji se trebaju ostvariti za manji dio službenika su nejasni, što može predstavljati problem u jasnoj poruci koja se mora svakom službeniku kroz postupak ocjenjivanja prenijeti. Niže su navedene smjernice koje treba uzeti u obzir tijekom provedbe godišnje ocjene rada.

► Kako bi dobivena godišnja ocjena rada službenicima služila kao orijentir za osobno unaprjeđenje i poboljšanje rada u budućnosti, bitno je da sustav ocjenjivanja bude transparentan, ujednačen i dovoljno informativan. Sustav ocjenjivanja razvija se kako bi svaki službenik dobio povratnu informaciju na rad i ostvarene rezultate u određenom razdoblju. Kroz godišnje ocjenjivanje službenicima se mora prenijeti informacija o njihovim jakim i slabijim stranama. Kao i svaki sustav koji počiva na procjeni pojedinca, koliko god zadane parametre imao, uvijek će imati određenu dozu subjektivnosti i rizik da nisu svi službenici jednako ocjenjeni. Iz tog razloga važno je da se periodično ispita stav službenika o samom sustavu ocjenjivanja te da se kroz dijalog osmisli na koji način se sustav, uvažavajući zakonski propisane kategorije i parametre, može unaprijediti. Stav službenika može se ispitati kratkim, anonimnim anketama, ali i organizacijom fokus grupa ili kratkih sastanaka, na koje se službenike može pozvati da podijele svoja razmišljanja o sustavu ocjenjivanja, ali i raspraviti o jasnoći pojedinih aspekata ocjenjivanja ili kriterija koji se koriste.

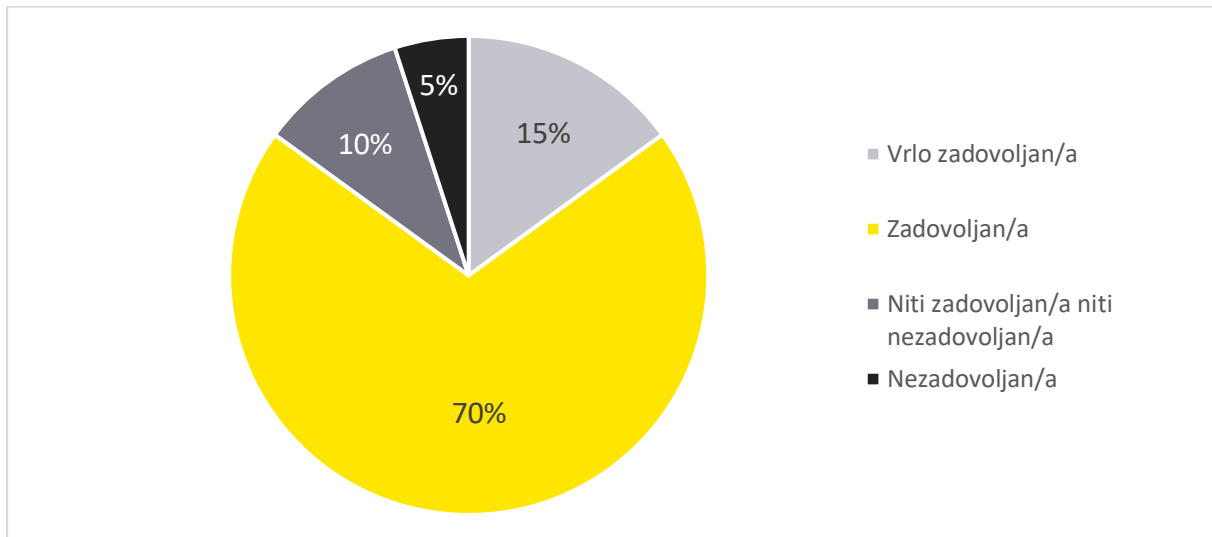
Sustav ocjenjivanja službenika je s jedne strane obveza tijela, ali s druge strane predstavlja i priliku za kvalitetno upravljanje ljudskim potencijalima ukoliko se ispravno primjenjuje. Za kvalitetniju primjenu zadanih kategorija koje se ocjenjuju, važno je ispravno primijeniti slijedeće elemente:

- ✓ Jasno definirati ključne točke postignuća – za svaku razinu i radno mjesto definirati prema opisu posla što se smatra kvalitetno odrađenim poslom u skladu s opisom poslova, što se smatra iznimnim radom (što se tiče kvalitete ali i obujma), što se smatra radom ispod razine očekivanja. Osim što moraju biti jasno definirane, moraju biti i transparentno prenesene svim službenicima kako bi znali koja su očekivanja od njih i koja su očekivanja na slijedećoj stepenici ukoliko žele promaknuće.
- ✓ Usklađenost ocjenjivanja – prilikom ocjenjivanja službenika, voditelji (odnosno svi službenici koji nekoga ocjenjuju) moraju uskladiti pristup i međusobno komunicirati ocjene koje predlažu kako bi se dodatno uskladili i usuglasili. Ovo je također odličan alat za osiguravanje objektivnosti koju je, razumljivo, ponekad teško zadržati s obzirom da se ocjenjuje osobe s kojima smo u svakodnevnom kontaktu i o kojima stječemo određene (čak i nesvjesne) pozitivne ili negativne predodžbe.
- ✓ Jasna komunikacija ocjene – ocjena službeniku nikada ne bi trebala biti samo slovo na papiru, važno je sjesti sa svakim službenikom i pojasniti mu razloge njegove ocjene, koje ključne točke postignuća je ostvario, a koje nije i zašto, te dati mu preporuke za unaprjeđenje u narednom razdoblju. Svakom čovjeku je teško sagledati objektivno svoje vlastite aktivnosti i korisno je čuti od druge osobe kakvo je objektivno viđenje njegovog/njezinog rada. Iznimno je važno da ovi razgovori budu pozitivni i konstruktivni kako bi doprinijeli profesionalnom razvoju službenika a ne stvorili osjećaj krivnje i nepovjerenja. S obzirom da je to također jedna vještina koju ocjenjivači (mentori) moraju stjecati, predložena je edukacija i na tu temu.
- ✓ Provjera napretka - u razdoblju između dva ocjenjivanja, potrebno je provjeriti napredak službenika u odnosu na dane preporuke, pohvaliti ga ukoliko je napredak vidljiv, odnosno dati dodatne preporuke ukoliko napredak nije vidljiv.

Politike zadržavanja kadra i sam sustav ocjenjivanja zaposlenih trebaju doprinijeti tome da se kvalitetni zaposlenici zadrže na radnom mjestu i motiviraju za daljnji rad i ostvarenje dobrih radnih rezultata.

Zadovoljstvo radnika na radnom mjestu pod utjecajem je različitih faktora i često je stvar osobne motivacije svakog zaposlenog. Poslodavac koji želi zadržati zaposlene mora detektirati koji su to radni uvjeti koji najviše potiču radnu motivaciju zaposlenih i koji imaju presudnu ulogu u odluci o ostanku na radnom mjestu. Službenicima DKOM-a postavljeno je pitanje o općem zadovoljstvu uvjetima na radnom mjestu, kao i o pojedinačnim kategorijama. Niže su grafički prikazani dani odgovori.

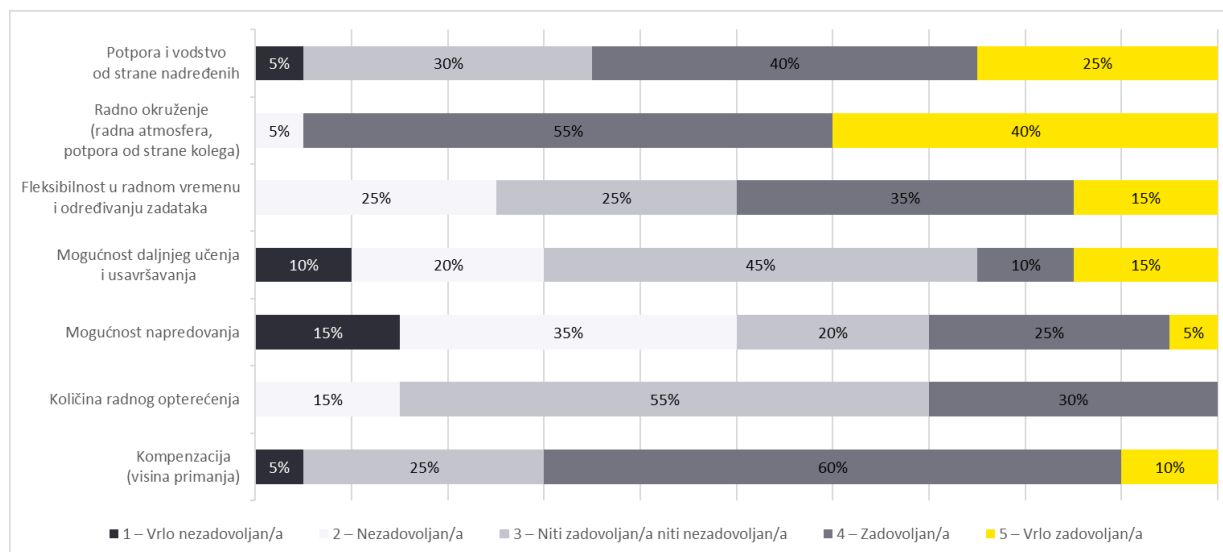
Grafikon 18. Zadovoljstvo uvjetima na radnom mjestu



Izvor: Upitnik za službenike DKOM-a, obrada EY

Gledajući opće zadovoljstvo, 15% službenika DKOM-a vrlo je zadovoljno uvjetima koje imaju na svojim radnim mjestima, a njih čak 70% je zadovoljno. Dani odgovori očekivani su s obzirom na stabilnost u broju zaposlenih kao i nisku stopu fluktuacije u DKOM-u. Preostalih 10% službenika nije niti zadovoljno niti nezadovoljno i iz danih odgovora ne može se zaključiti da u narednom periodu DKOM-u prijete značajniji odljev kadrova, iako je 5% službenika nezadovoljno. Isto pak nije moguće sa sigurnošću predvidjeti niti se dani odgovori na bilo koji način mogu smatrati garancijom nastavka stabilnosti i stalnosti zaposlenika, ali svakako dane dogovore treba uzeti u obzir kao dobar pokazatelj dosadašnjeg upravljanja ljudskim potencijalima. Kako bi se razina zadovoljstva zaposlenih održala na visokoj razini, potrebno je dalje analizirati koji faktori najviše utječu na zadovoljstvo radnika te u kojim aspektima je potrebno razmisliti o unaprjeđenjima. Na pitanja o zadovoljstvu radnim uvjetima po pojedinim kategorijama, službenici DKOM-a imali su mogućnost dati ocjenu od 1 do 5.

Grafikon 19. Zadovoljstvo službenika DKOM-a prema pojedinim kategorijama



Izvor: Upitnik za službenike DKOM-a, obrada EY

Najviše razine nezadovoljstva službenika izražene su u kategorijama mogućnosti napredovanja i mogućnosti daljnjeg učenja i usavršavanja. Ranije je spomenuto kako trenutna sistematizacija radnih mjesta predviđa samo dva različita nerukovodeća radna mjesta u Stručnim službama – višeg stručnog savjetnika – specijalista i stručnog savjetnika – specijalista. Iako određeni broj službenika ima uvjete za napredovanje na radna mjesta viših stručnih savjetnika – specijalista, za koje postoje i slobodna radna mjesta u trenutnoj sistematizaciji, službenike nije bilo moguće rasporediti na ta radna mjesta zbog ograničenih proračunskih sredstava. Iz istih razloga, službenici nisu mogli koristiti sve mogućnosti daljnjeg usavršavanja. Vezano za količinu radnog opterećenja, koja je često presudan faktor u ocjeni ukupnog zadovoljstva na radnom mjestu, većina službenika nije niti zadovoljna niti nezadovoljna, dok je nezanemariv postotak službenika nezadovoljan.

U kontekstu izraženog zadovoljstva, potrebno je istaknuti kako su službenici visoko rangirali radno okruženje (radnu atmosferu i potporu od strane kolega), kompenzaciju i visinu primanja te potporu i vodstvo od strane nadređenih.

Uzimajući sve odgovore u obzir jasno je kako postoji indikator nezadovoljstva uvjetima rada koji se prvenstveno odnosi na mogućnosti napredovanja, a potom i mogućnosti usavršavanja. U trenutnoj sistematizaciji malo je rukovodećih radnih mjesta, međutim, napredovanje se ne mora nužno odnositi na voditeljska radna mjesta. Trenutno su popunjena gotovo sva radna mjesta stručnih savjetnika – specijalista, dok su 4 radna mjesta viših stručnih savjetnika – specijalista prazna. Službenici koji zadovoljavaju propisane stručne uvjete, a svojim radom i stručnošću u svakom pogledu mogu zadovoljiti sve zahtjeve da se na ta mjesta rasporede, ne bi trebali biti spriječeni u napredovanju samo iz razloga nedostatnih financijskih sredstava. Zadržavanje stručnih kadrova nije moguće bez adekvatnog sustava nagrađivanja i promoviranja, ali i omogućavanja profesionalnog i stručnog napretka kroz stjecanje dodatnih znanja i vještina. U visoko stručne kadrove mora se ulagati i oni predstavljaju najvrjedniji resurs neke institucije. Odljev kadrova predstavlja veliki rizik za svaku instituciju, a u slučaju DKOM-a, povećana fluktuacija odrazila bi se na cjelokupni sustav javne nabave. Kašnjenje u donošenju odluka DKOM-a ima negativan učinak i na ponuditelje i naručitelje, a zastoj u provedbi postupaka nabave može imati ozbiljne društvene i ekonomske posljedice. Iz te perspektive, dodatna sredstva koja se u Državnom proračunu trebaju osigurati za službenike DKOM-a predstavljaju svojevrsno šire ulaganje.

► Povećanje proračunskih sredstava koje se DKOM-u dodjeljuju iz Državnog proračuna otvorilo bi mogućnosti za popunjavanje praznih radnih mjesta viših stručnih savjetnika – specijalista, za što veći broj stručnih savjetnika – specijalista ima sve stručne uvjete. Dodatna sredstva trebaju biti osigurana i za stručna usavršavanja i edukacije. Navedene preporuke ne predstavljaju značajan financijski iskorak niti osjetno povećanje proračuna.

Mogućnosti napredovanja svih državnih službenika definirane su Zakonom o državnim službenicima³³ te Uredbom o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika³⁴, koja određuje kako državni službenik može napredovati rasporedom na više radno mjesto unutar iste kategorije (na radno mjesto više razine iste potkategorije ili na radno mjesto u višoj potkategoriji) ili prelaskom u višu kategoriju radnog mjesta. Iako zakonodavni okvir definira određena ograničenja u načinima i uvjetima napredovanja, treba uzeti u obzir kako dio službenika DKOM-a zadovoljava sve uvjete za raspored na viša radna mjesta, ali zbog nedostatka sredstava ipak nisu napredovali i tako bili raspoređeni na upražnjena viša radna mjesta. DKOM ima kvalitetan kadar koji pokazuje iznimnu stabilnost i stalnost. Zadržavanje visokokvalitetnih službenika svakako mora biti prioritet ukoliko se želi nastaviti s dobrom praksom. DKOM je dosada poduzeo određene radnje u vidu poboljšanja radnih uvjeta službenika, a predložene preporuke doprinijet će daljem razvoju mjera za zadržavanje zaposlenih.

3.5. Preporuke za unaprjeđenje – akcijski plan

Temeljem provedene analize i zaključaka danih u zasebnim poglavljima, u nastavku se nalazi sažet prikaz svih preporuka. Uz same preporuke, definirano je i područje primjene te rok izvršenja za svaku od preporuka.

Tablica 17. Akcijski plan

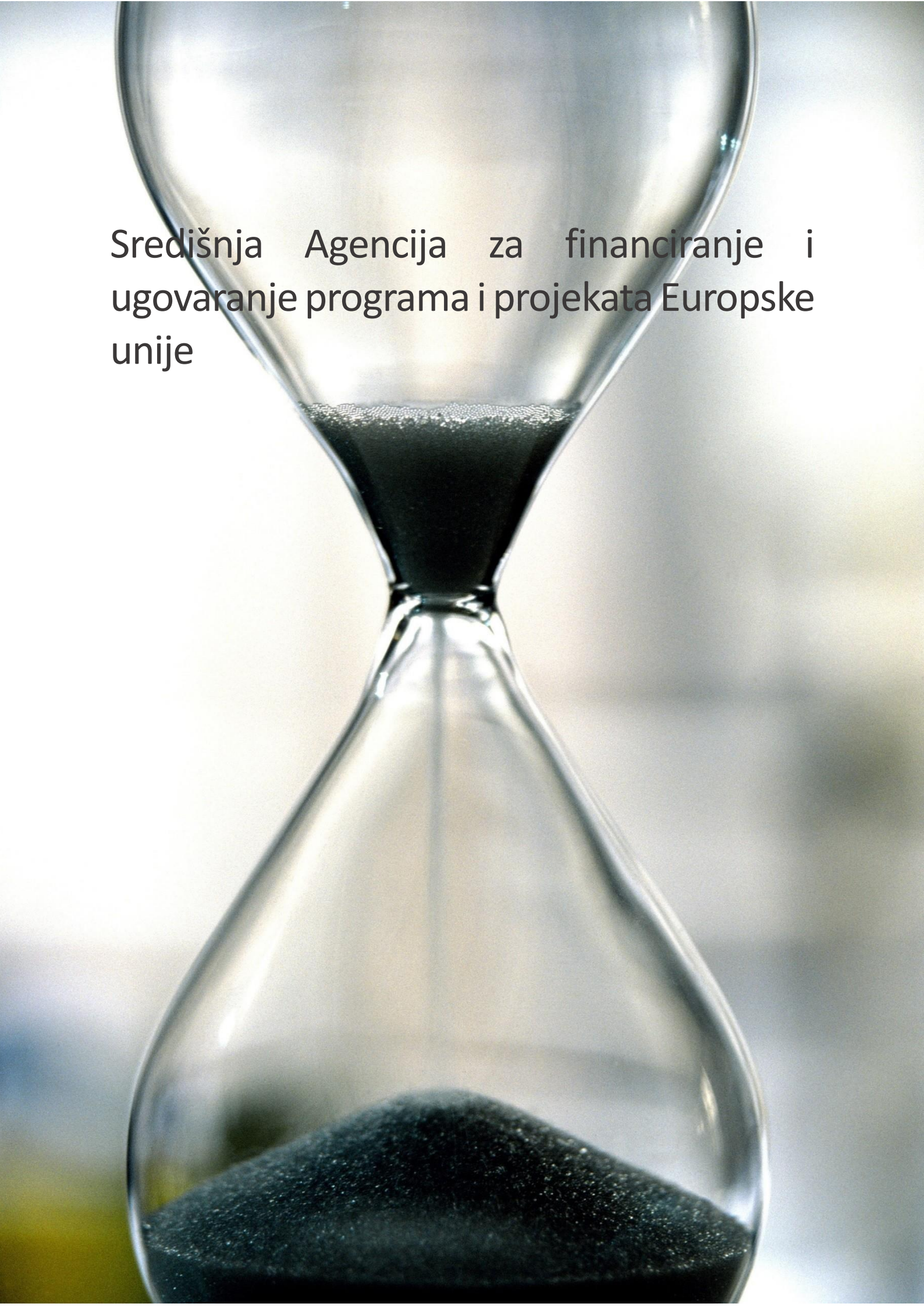
Aktivnost	Način provedbe	Odgovorna osoba	Rok izvršenja
Uvođenje radnog mjesta stručnog savjetnika u Stručnoj službi za rješavanje u žalbenim postupcima	Izmjena Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu DKOM-a	Voditelj Službe za rješavanje u žalbenim postupcima Predsjednica DKOM-a	I. kvartal 2023. godine
Ustrojavanje Stručne službe za praćenje prakse i Stručne službe za postupanje u sudskim postupcima	Izmjena Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu DKOM-a	Tajnica DKOM-a Predsjednica DKOM-a	II. kvartal 2023. godine
Povećanje broja izvršitelja na radnom mjestu višeg stručnog savjetnika – specijalista te smanjenja broja izvršitelja na radnom mjestu stručnog	Izmjena Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu DKOM-a	Voditelj Službe za rješavanje u žalbenim postupcima	I. kvartal 2023. godine

³³ Zakon o državnim službenicima (NN, br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19), dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/108/Zakon-o-dr%C5%BEavnim-slu%C5%BEbenicima>

³⁴ Uredba o izmjeni Uredbe o načinima i uvjetima napredovanja državnih službenika (NN, br. 77/07, 142/11, 105/15), dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_10_105_2053.html

Aktivnost	Način provedbe	Odgovorna osoba	Rok izvršenja
savjetnika – specijalista u Stručnoj službi za rješavanje u žalbenim postupcima		Predsjednica DKOM-a	
Uspostavljanje radnog mjesta voditelja odjela u Stručnoj službi za rješavanje u žalbenim postupcima	Izmjena Pravilnika o izmjenama i dopunama pravilnika o unutarnjem redu DKOM-a	Tajnica DKOM-a Predsjednica DKOM-a	U dugoročnoj perspektivi, ovisno o identificiranim potrebama
Organizacija tematskih radionica i periodičnih edukacija, primarno za savjetnike i članove DKOM-a	Podrška u procesu odlučivanja u žalbenim predmetima	Predsjednica DKOM-a	I. i II. kvartal 2023. godine
Jačanje kapaciteta Tajništva	Zapošljavanje 1 izvršitelja na radnom mjestu višeg stručnog savjetnika ili stručnog savjetnika u Tajništvu	Tajnica DKOM-a Predsjednica DKOM-a	U dugoročnoj perspektivi, ovisno o identificiranim potrebama
Jačanje kapaciteta Službe za rješavanje u žalbenim postupcima	Unaprjeđenje dijela stručnih savjetnika – specijalista na upražnjena radna mjesta viših stručnih savjetnika – specijalista te zapošljavanje novih službenika na radnom mjestu stručnog savjetnika – specijalista	Voditelj Službe za rješavanje u žalbenim postupcima Predsjednica DKOM-a	I. i II. kvartal 2023. godine
Osiguravanje dovoljnog broja službenika za rad Stručne službe za praćenje prakse i Stručne službe za postupanje u sudskim postupcima	Zapošljavanjem dovoljnog broja službenika, u skladu s procjenom potreba	Tajnica DKOM-a Predsjednica DKOM-a	Kontinuirano
Povećanje sredstava koje se iz Državnog proračuna osiguravaju za rad DKOM-a, s ciljem osiguravanja dovoljnog iznosa za ukupno povećanja rashoda za plaće službenika	Odobrenje godišnjeg financijskog plana	Vlada Republike Hrvatske	Kontinuirano
Korištenje alata za procjenu kompetencija	Izrada seta kompetencija koje je poželjno (ili potrebno) imati na radnim mjestima	Tajnica DKOM-a Predsjednica DKOM-a	I. kvartal 2023. godine
Povećanje sredstava koje se iz Državnog proračuna osiguravaju za programe i specijalističke edukacije za službenike i članove DKOM-a	Odobrenje godišnjeg financijskog plana	Vlada Republike Hrvatske	Kontinuirano
Izrada planova izobrazbe na godišnjoj razini na razini DKOM-a te izrada trening planova na	Sustavno praćenje potreba i planiranje	Voditelj Službe za rješavanje u	I. kvartal 2023. godine

Aktivnost	Način provedbe	Odgovorna osoba	Rok izvršenja
individualnoj razini za svakog službenika DKOM-a	usavršavanja službenika DKOM-a	žalbenim postupcima Voditeljica Službe za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima Tajnica DKOM-a Predsjednica DKOM-a	
Osiguranje sudjelovanja službenika DKOM-a u razmjeni iskustava i prakse sa sličnim tijelima u drugim državama članicama Europske unije	Trajno usavršavanje članova i službenika DKOM-a	Voditelj Službe za rješavanje u žalbenim postupcima Voditeljica Službe za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima Predsjednica DKOM-a	Tijekom 2023. godine
Osiguranje dostupnosti programa/radionica na temu nošenja sa stresnim situacijama na radnom mjestu	Briga o zdravlju i dobrobiti zaposlenika	Voditelj Službe za rješavanje u žalbenim postupcima Voditeljica Službe za praćenje prakse i postupanje u sudskim postupcima Predsjednica DKOM-a	Tijekom 2023. godine
Povećanje broja državnih službenika zaposlenih u DKOM-u, u skladu s mogućnostima	Objava i provedba javnih natječaja za prijem u državnu službu	Tajnica DKOM-a Predsjednica DKOM-a	Tijekom 2023. godine

A close-up photograph of a glass hourglass with black sand. The sand is piled up in the bottom bulb and is also visible in the narrow neck. The top bulb is mostly empty. The background is a soft, out-of-focus light blue and white.

Središnja Agencija za financiranje i
ugovaranje programa i projekata Europske
unije

4. Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije

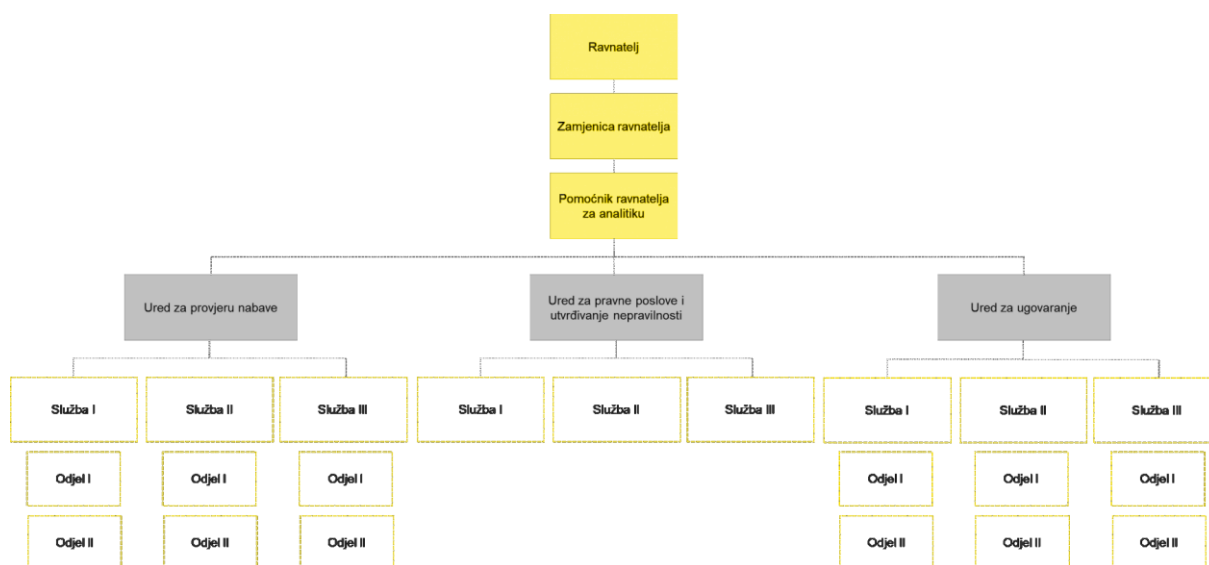
4.1. Analiza poslovnih procesa

SAFU je kao javna ustanova osnovan Uredbom o osnivanju Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije³⁵. Unutarnji ustroj, ovlasti i detaljan način odlučivanja tijela, osnivanje i djelatnost podružnica, te druga pitanja od značenja za obavljanje djelatnosti i poslovanja, uređeni su Statutom Agencije.

Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta SAFU-a utvrđene su ustrojstvene jedinice, nazivi radnih mjesta, opis poslova radnih mjesta, stručni uvjeti potrebni za obavljanje poslova radnih mjesta te druga pitanja koja se tiču rada i poslovanja Agencije.

Pored niže navedenih aktivnosti i djelokruga rada sva tri Ureda sudjeluju u izradi Zajedničkih nacionalnih pravila kao i internih procedura o postupanju, surađuju s revizorskim tijelima i tijelima koja obavljaju kontrole unutar programa i projekata iz nadležnosti Agencije, te provode edukacije za korisnike i zaposlene.

Slika 5. Unutarnji ustroj analiziranih Ureda SAFU-a



Izvor: SAFU, obrada EY

Ured za pravne poslove i utvrđivanje nepravilnosti u svom djelokrugu ima poslove koji se odnose na izradu pravnih mišljenja vezanih uz pravna pitanja koja proizlaze iz pripreme, provedbe i razdoblja nakon provedbe projekata financiranih iz sredstava/fondova Europske unije. U nadležnosti Ureda je i provedba postupaka analize prijave sumnji na nepravilnost i posljedično donošenje odluka kojima se utvrđuje postojanje ili nepostojanje nepravilnosti u odnosu na prijavljene sumnje. Ured po potrebi zastupa Agenciju u postupcima koji se vode po odluci o postojanju nepravilnosti (tj. sudjeluje u pripremi potrebnih očitovanja, na zahtjev Upravljačkog tijela) te sudjeluje i u postupcima mirenja pred ugovorenim tijelima za mirenje, a dio aktivnosti odnosi se i na pružanje stručne pomoći odvjetnicima

³⁵ Uredba o osnivanju Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije (NN, br. 90/2007), dostupno na: https://www.safu.hr/datastore/filestore/99/Uredba_09012008_cro_eng.pdf

u sporovima koji se vode pred nadležnim sudom ili arbitražom. U djelokrugu Ureda su i poslovi koji se odnose na pružanje pravne pomoći drugim ustrojstvenim jedinicama SAFU-a, pravna podrška kontroli postupaka javne nabave, pregledu i odobravanju troškova projekata, upravljanju ugovorima o bespovratnim sredstvima posebice vezano uz izmjene i raskid uvjeta ugovora. Pravnu podršku u izradi internih akata i procedura iz djelatnosti Agencije, što uključuje i pravnu pomoć u općim poslovima, kontrola ugovora i pravna podrška u izradi akata koji se tiču prava iz radnog odnosa zaposlenika kao i općih kata Agencije.

Rad i poslovanje Agencije organizirani su u ustrojstvenim jedinicama – uredima, službama i odjelima. Predmet analize su tri Ureda koja sudjeluju u kontroli postupaka javne nabave, na neposredan ili posredan način³⁶.

Vezano za rezultate rada u posljednje tri promatrane godine Ured je izradio ukupno 1.322 Odluke o utvrđenoj nepravilnosti, veći broj tijekom 2019. i 2020. Na ukupan broj donesenih Odluka, podneseno je 404 prigovora korisnika bespovratnih sredstava, a Ured je za sve podnesene prigovore izradio očitovanja. Po pitanju izdanih pravnih mišljenja, Ured za pravne poslove u prosjeku daje 60 pravnih mišljenja mjesečno, od kojih se 95% mišljenja odnosi na pitanja vezana za pripremu i provedbu ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, a 5% pravnih mišljenja u prosjeku izda se po pitanjima koja se tiču općih i pravnih poslova Agencije.

Djelatnici Ureda obavljaju i određene poslove u sklopu horizontalnih mjera Agencije, kojima se unaprjeđuju procedure i razvijaju alati koji doprinose pravovremenom i učinkovitom provođenju aktivnosti SAFU-a, a koji su uz mjere vezane za glavne funkcije i zadatke definirane Godišnjim planom rada³⁷. Na radno opterećenje utječu i poslovi sudjelovanja u informativnim aktivnostima Agencije, pripremi odgovora na upite, izrada plana rada Ureda i priprema izvješća o radu te poslovi povezani s izvještavanjem Službe za suzbijanje nepravilnosti i prijevera Ministarstva financija o iznosima nepravilnosti i sudjelovanje u izradi jedinstvenog izvještajnog sustava.

Radom Ureda upravlja pomoćnik ravnatelja, zadužen za koordinaciju i organizaciju rada Službi te nadzor i organizaciju pravovremenog izvršavanja svih poslova Ureda. U Uredu su ustrojene tri Službe (Služba I, Služba II i Služba III) s istim djelokrugom. Također, u svim Službama ustrojena su ista radna mjesta, koja u opisu poslova imaju iste aktivnosti – djelatnici u sve tri Službe Ureda obavljaju iste poslove. Radna mjesta koja su ustrojena u Uredu i Službama su:

- ▶ pomoćnik ravnatelja (1),
- ▶ voditelj Službe (3),
- ▶ viši stručni savjetnik – specijalist (12),
- ▶ viši stručni savjetnik (11),
- ▶ stručni savjetnik (14),
- ▶ stručni suradnik (8).

Voditelji Službi zaduženi su za obavljanje administrativnih poslova i redovno izvještavanje o rezultatima rada Službe te obavljaju kontrolu kvalitete i provjeru rada djelatnika. Voditelji Službi provode i poslove vezane za upravljanje ljudskim potencijalima, što uključuje procjene rezultata rada, ocjenjivanje djelatnika i pripremu plana stručnog usavršavanja. U okviru radnog mjesta višeg stručnog savjetnika –

³⁶ SAFU kontrolira i provedbu postupaka nabava za neobveznike Zakona o javnoj nabavi, a koji koriste sredstva iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova.

³⁷ Godišnji plan rada Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, dostupno na: <https://www.safu.hr/hr/o-safu/attached-documents/dokumenti-o-safu>

specijalista predviđeno je obavljanje određenih poslova uz voditelja Službe, poput kontrole kvalitete rada drugih djelatnika i planiranja aktivnosti. Viši stručni savjetnici obavljaju složenije poslove u odnosu na davanje stručnih mišljenja dok je u okviru radnih mjesta stručnih savjetnika i stručnih suradnika predviđen nešto sužen opseg poslova i poslovi manje složenosti, ali sudjeluju u poslovima davanja pravnih mišljenja na teme koje su u djelokrugu Ureda, postupku za utvrđivanje postojanja nepravilnosti i postupcima mirenja i drugim postupcima pred nadležnim sudovima.

Ured za ugovaranje u svom djelokrugu, uz provedbu poslova nadzora i koordinacije postupaka dodjele bespovratnih sredstava, ima i poslove vezane za postupak verifikacije provedenih nabava korisnika bespovratnih sredstava (ex post provjere postupaka nabava). Djelokrug ovog Ureda specifičan je po tome što obavlja poslove vezane provedbu projekata u dvije različite faze:

- ✓ sudjeluje u pripremi poziva za dodjelu bespovratnih, kojim se određuju uvjeti i način sudjelovanja prijavitelja u postupku dobivanja bespovratnih sredstava u dijelu koji se odnosi na prihvatljivost troškova, nakon čega koordinira i provodi postupak odabira projektnih prijava koje će se financirati u različitim fazama postupka dodjele; te
- ✓ djelomično provodi verifikaciju troškova korisnika bespovratnih sredstava pregledavajući provedene postupke nabave.

Niže su navedeni podaci o ključnim rezultatima rada Ureda u posljednje tri godine, a o kojima je SAFU izvijestio kroz Godišnja izvješća o radu:

Tablica 18. Rezultati rada Ureda za ugovaranje za razdoblje od 2019. do 2021. godine

Godina	Broj postupaka dodjele	Broj pregledanih projektnih prijedloga	Broj provedenih ex post provjera postupaka nabave	Broj provedenih ex post provjera dodataka ugovora o nabavi
2019.	68		142	30
2020.	56	246	354	243
2021.	23	108	400	420

Izvor: Godišnja izvješća SAFU za 2019., 2020. i 2021. godinu, obrada EY

Zbog svoje specifične uloge, Ured nema ujednačeno opterećenje vezano za dva ključna procesa koja su mu u nadležnosti. Ovisno o ciklusu programskog razdoblja, u određenim razdobljima veće je opterećenje vezano za poslove pripreme poziva na dodjelu bespovratnih sredstava i obrade projektnih prijedloga, dok je manji angažman vezano za poslove kontrole postupaka nabava. Kako je pred kraj programskog razdoblja manje poziva na dodjelu bespovratnih sredstava, a time i projektnih prijedloga koje je potrebno evaluirati, povećava se angažman Ureda na poslovima djelomične verifikacije izdataka koji nastaju kod korisnika ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, tj. na poslovima kontrole ugovora o nabavi.

Zaposlenici Ureda za ugovaranje također sudjeluju i u održavanju informativnih radionica za potencijalne prijavitelje na pozive na dodjelu bespovratnih sredstava za koje je nadležna Agencija. Uz to, zaposlenici sudjeluju i u održavanju predavanja u okviru provedbenih radionica za korisnike bespovratnih sredstava, ali i edukacija namijenjenih tijelima u sustavu upravljanja i kontrole EU fondova. Uz navedeno, u djelokrugu Ureda je i provedba horizontalnih i mjera vezanih za glavne funkcije i zadatke Agencije, a koje su određene Godišnjim planom rada, koji definira ključne aktivnosti Ureda u određenoj godini.

U Uredu su ustrojene tri Službe (Služba I, Služba II i Služba III) s istim djelokrugom. Svaka Služba ima po dva odjela (Odjel I Odjel II). Također, u svim Odjelima ustrojena su ista radna mjesta, koja u opisu

poslova imaju iste aktivnosti – djelatnici u svim Službama i Odjelima ustrojenima na razini Ureda obavljaju iste poslove u okviru istih radnih mjesta. Radna mjesta koja su ustrojena u Uredu:

- ▶ pomoćnik ravnatelja (1),
- ▶ voditelj Službe (3),
- ▶ voditelj Odjela (6),
- ▶ viši stručni savjetnik – specijalist (6),
- ▶ viši stručni savjetnik (24),
- ▶ stručni savjetnik (10),
- ▶ stručni suradnik (10).

Za upravljanje poslovima Ureda zadužen je pomoćnik ravnatelja dok ostali rukovoditelji (Službi i Odjela) obavljaju administrativne i organizacijske poslove za jedinice za koje su zaduženi. Voditelji Službi i Odjela zaduženi su za provedbu poslova vezanih za praćenje kapaciteta, ocjenjivanje djelatnika i planiranje usavršavanja. Radno mjesto višeg stručnog savjetnika-specijalista u svom opisu poslova ima zadatke provedbe ex post verifikacija postupaka nabave korisnika EU fondova, uz izradu izvještaja i mišljenja te provedbu najsloženijih postupaka dodjele bespovratnih sredstava. U okviru ovog radnog mjesta nije propisana kontrola kvalitete dokumenata, ali je predlaganje sustavnih rješenja u području javne nabave. Preostala radna mjesta imaju iste opise poslova, koji se razlikuju po složenosti – viši stručni savjetnik obavlja složenije poslove u odnosu na stručnog savjetnika i stručnog suradnika.

Ured za provjeru nabave provodi prethodne (ex ante) provjere dokumentacije o nabavi / dokumentacije za nadmetanje za korisnike koji su obveznici Zakona o javnoj nabavi te uz ex ante provjere provodi i poslove ex post verifikacije postupaka nabave korisnika projekata financiranih u okviru EU programa. Ured kao jednu od redovnih aktivnosti provodi i savjetovanje drugih jedinica SAFU u pitanjima javne nabave.

Tablica 19. Rezultati rada Ureda za provjeru nabave za razdoblje od 2019. do 2021. godine

Godina	Broj provedenih ex ante provjera dokumentacije za nadmetanje (SAFU)	Broj provedenih ex ante provjera dokumentacije za nadmetanje (drugi PT2)	Broj provedenih ex post provjera postupaka nabave	Broj provedenih ex post provjera dodatka ugovora o nabavi
2019.	240	140	622	101
2020.	293	107	879	536
2021.	273	77	517	670

Izvor: Godišnja izvješća SAFU za 2019., 2020. i 2021. godinu, obrada EY

Ovaj Ured specijaliziran je za kontrolu nabave te u svom djelokrugu ima provedbu kontrole dokumentacije za nadmetanje prije nego se ona objavi, kako za korisnike čiji projekti su u nadležnosti PT2 SAFU, tako i korisnika čiji projekti su u nadležnosti drugih PT2, kada se za to ostvare predviđeni uvjeti. Prethodna, tj., ex ante provjera dokumentacije za nadmetanje odvija se po zasebnim procedurama i po zasebnim pravilima u odnosu na preglede postupaka nabava koji su već provedeni (ex post provjera). Rezultat provedbe ex ante provjere su prijedlozi i savjeti za unaprjeđenje dokumentacije za nadmetanje, uz identificiranje potencijalnih rizika, bez formalnog odobrenja same dokumentacije za nadmetanje, zbog čega je odgovornost za provedbu postupka nabave koje je ex ante provjerena isključivo na korisniku bespovratnih sredstava.

Kao i druga dva Ureda, i Ured za provjeru nabave provodi horizontalne mjere te ima specifične zadatke utvrđene Godišnjim planom rada, a koji se odnose na ključne poslovne procese Ureda.

U Uredu su ustrojene tri Službe (Služba I, Služba II i Služba III) s istim djelokrugom. Svaka Služba ima po dva odjela (Odjel I i Odjel II). Također, u svim Odjelima ustrojena su ista radna mjesta, koja u opisu poslova imaju iste aktivnosti – djelatnici u svim Službama i Odjelima ustrojenima na razini Ureda obavljaju iste poslove. Radna mjesta koja su ustrojena u Uredu:

- ▶ pomoćnik ravnatelja (1),
- ▶ voditelj Službe (3),
- ▶ voditelj Odjela (6),
- ▶ viši stručni savjetnik – specijalist (12),
- ▶ viši stručni savjetnik (30),
- ▶ stručni savjetnik (12).

Pomoćnik ravnatelja rukovodi poslovima Ureda te uz voditelje Službi i voditelje Odjela organizira pravovremeno obavljanje svih poslova na razini nižih ustrojstvenih jedinica i cjelokupnog Ureda. Kontrola rada i pripadajućih dokumenata, uz potvrđivanje kontrola koje provode djelatnici Odjela u opisu je poslova rukovodećeg kadra. Viši stručni savjetnik-specijalist obavlja najsloženije poslove iz djelokruga Odjela, uz neke dodatne poslove, poput predlaganja sustavnih rješenja u području javne nabave i proučavanja relevantne zakonske regulative koja uređuje javnu nabavu i druge relevantne odredbe zakonodavstva i prakse. Viši stručni savjetnici i stručni savjetnici obavljaju iste poslove, uz razliku u složenosti. U ovom Uredu sve ustrojstvene jedinice imaju jednak broj sistematiziranih radnih mjesta, a u odnosu na druga dva Ureda, razlika je što u ovom Uredu nema sistematiziranog radnog mjesta stručnog suradnika.

U djelokrugu svih Ureda je i obavljanje određenih poslova, zajedničkih svim ustrojstvenim jedinicama. Horizontalni poslovi odnose se na upravljanje rizicima, suradnju s revizijskim i kontrolnim tijelima, unaprjeđenje poslovnih procesa i procedura iz svog djelokruga (priprema internih procedura i ažuriranje i izmjene priručnika Agencije) ocjenjivanje radnika i upravljanje ljudskim potencijalima, mentoriranje novozaposlenih, aktivnosti informiranja i održavanja radionica za (potencijalne) korisnike. Osim što djelatnici Ureda redovito pohađaju programe stručnog usavršavanja, zaduženi su i za održavanje internih edukacija, edukacija za korisnike bespovratnih sredstava i edukacija za novozaposlene.

Prilikom analize poslovnih procesa SAFU-a nisu utvrđena odstupanja u praksi u odnosu na poslove određene Pravilnikom. Pravilnikom je određen djelokrug svakog Ureda i poslovi koji su mu u nadležnosti. Sva tri Ureda ustrojena su tako da imaju po tri službe, a u slučaju Ureda za ugovaranje i Ureda za provjeru nabave, u svakoj službi ustrojena su po dva odjela. Na razini Ureda, sve ustrojstvene jedinice imaju isti opis poslova i obavljaju iste poslove. Odjeli i službe uspostavljeni su kako bi se osigurala adekvatna razina kontrole kvalitete rada, a među ustrojstvenim jedinicama unutar jednog Ureda nema razlike u samim poslovima, niti po opsegu poslova niti po djelokrugu ili području. Takav ustroj omogućava da sve ustrojstvene jedinice mogu odraditi sve poslove koji su u djelokrugu Ureda, ali i zahtijeva dodatnu razinu koordinacije između ustrojstvenih jedinica, kako bi se ukupno radno opterećenje ravnomjerno rasporedilo na sve ustrojstvene jedinice.

▶ Iako analizom opisa djelokruga Ureda iz Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta, nisu uočena odstupanja u odnosu na praksu, primijećeno je kako u određenim poslovnim procesima nedostaje razrađeniji opis aktivnosti koje ga sačinjavaju, a koji bi dao jasniju sliku što sve taj poslovni proces uključuje. Ured za pravne poslove i utvrđivanje nepravilnosti daje pravnu podršku u svim fazama ugovaranja i praćenja provedbe ugovora o bespovratnim sredstvima financiranih iz fondova Europske unije te obavlja sve aktivnosti ispitivanja sumnji na nepravilnost i odlučivanja o postojanju nepravilnosti. Ti poslovi dodatno su propisani internim procedurama i

pravilima, a i jasna je uloga Ureda prilikom pravnog savjetovanja. Međutim, iz Pravilnikom definiranih opisa radnih mjesta ne može se steći uvid u opseg angažmana djelatnika Ureda na poslovima poput sudjelovanja u izradi nacrtu pravnih akata i odluka vezanih za opće i pravne poslove Agencije. Sudjelovanje djelatnika Ureda u provedbi općih i pravnih poslova na razini Agencije predstavlja manje radno opterećenje u odnosu na sve druge poslove propisane Pravilnikom i u tom području uspostavljena je praksa suradnje Ureda za pravne poslove i utvrđivanje nepravilnosti s drugim Uredima. Ipak se preporuča da se u dugoročnoj perspektivi prilikom izmjena i dopuna Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta SAFU-a razmotri mogućnost da se preciznije definira uloga Ureda u navedenim poslovima.

Usljed nedavne reorganizacije SAFU-a došlo je do promjena u rasporedu i organizaciji poslova koji se tiču provjera postupaka nabave. Kontrolu javne nabave prethodno je vršilo 5 Ureda (Ured za ugovaranje, Ured za kontrolu nabave te tri Ureda za kontrolu provedbe projekata, svaki u svom dijelu), a nakon reorganizacije dva su Ureda specijalizirana te su preuzela provedbu ex-post kontrola nabava - Ured za ugovaranje i Ured za provjeru nabave.

► Novim Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta SAFU-a, donesenim 2020. godine, uvedene su određene izmjene u podjeli poslova među Uredima. Poslovi vezani za pregled i provjeru nabava objedinjeni su u djelokrug dva Ureda. Raspodjela poslova među zaposlenicima dvaju Ureda odvija se prema trenutnom radnom opterećenju zaposlenika oba Ureda i prema procjeni i dogovoru rukovodećih zaposlenika, što zahtijeva preciznu i ažuriranu evidenciju. Iz dostavljene dokumentacije za praćenje statusa ex post provjera postupaka nabava utvrđeno je kako u određenim postupcima provjera nabava dolazi do značajnijih kašnjenja. Postojeće evidencije u formatu Excel tablica ne pružaju dovoljno informacija o razlozima kašnjenja. Iako je izgledno da SAFU koristi dodatne evidencije za praćenje postupaka nabava koji su u pregledu, ipak bi bilo korisno da se kroz ažuriranje ili nadogradnju postojećeg informacijskog sustava omogući kreiranje jedinstvenog alata u kojem bi se ujednačeno i kvalitetno pratio angažman zaposlenika oba Ureda na ovim poslovima. Pravovremeno i ujednačeno ispunjavanje podataka i redovito ažuriranje evidencija vezano za poslove pregleda nabava koji su u nadležnosti oba Ureda olakšalo bi internu koordinaciju prilikom raspodjele poslova, ali bi i omogućilo da se detektiraju razlozi koji najčešće dovode do rizika od nepridržavanja rokova za završetak ex post pregleda.

U odnosu na druge dvije institucije, posebnost SAFU-a je što su ključni poslovni procesi izravno povezani s pravilima i procedurama fondova Europske unije, koji imaju svoje specifičnosti u odnosu na zadaće tijela zaduženih za kontrolu provedbe projekata, a koja se utvrđuju na razini programskog razdoblja. Zadaci i uloga SAFU-a mijenjaju se sa svakim programskim razdobljem i nisu isti za sve fondove i programe u čijoj provedbi SAFU sudjeluje. Iako su poslovi vezani za ugovaranje projekata, provjeru postupaka nabava i upravljanje nepravilnostima slični, neovisno o tome o kojem se fondu/programu radi, važno je napomenuti kako SAFU neće sve te poslove raditi za sve programe. Iz tog razloga, u nastavku je pobliže opisan djelokrug SAFU za svaki od fondova, tj. pripadajućih programa.

Poslovi koje SAFU obavlja dodatno su propisani internim priručnicima o postupanju i pravilima koji se odnose na provedbu zasebnih fondova i s njima povezanih programa. U nastavku je dan prikaz funkcija i uloga koje SAFU obnaša u okviru zasebnih programa, kako bi se detaljnije analizirale zadaće i opseg posla koji SAFU očekuju u sljedećem razdoblju. Proceduralne različitosti među fondovima i programima imaju utjecaj na procjenu sveukupnog radnog opterećenja, a prilikom razmatranja djelokruga SAFU-a potrebno je uzeti u obzir i cikluse provedbe programskoga razdoblja. Količina projekata i s njima povezanih poslova nije ista na početku, u sredini i na kraju programskog razdoblja. Dodatno, iznos sredstava koji će se osigurati za provedbu projekata iz pojedinih programa izravno utječe i na sam broj projekata i njihovu složenost i trajanje. U tom pogledu radno opterećenje djelatnika SAFU-a puno je

podložnije utjecaju većeg broja vanjskih faktora koji se često mijenjaju tijekom cijelog programskog razdoblja.

Zadaće SAFU-a u odnosu na fondove i programe

OPERATIVNI PROGRAM KONKURENTNOST I KOHEZIJA 2014. – 2020.

Prema Uredbi o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem "Ulaganje za rast i radna mjesta"³⁸ SAFU ima ulogu Posredničkog tijela razine 2 (PT2) u upravljačkoj strukturi Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija“ (OPKK) 2014. – 2020. za 9 prioriternih osi i 25 specifičnih ciljeva. Zadaće i odgovornosti SAFU-a definirane su i kroz Sporazum o obavljanju delegiranih funkcija koje je u svojstvu PT2 SAFU potpisao s Ministarstvom regionalnoga razvoja i fondova Europske unije kao Upravljačkim tijelom za OPKK 2014. – 2020. Zadaće i aktivnosti koje proizlaze iz delegiranih funkcija odnose se na sudjelovanje PT2 u odabiru projektnih prijedloga koji se podnose za financiranje iz OPKK, praćenje provedbe projekata financiranih u okviru pojedinih prioriternih osi kroz administrativne i provjere na terenu te provedbu financijske kontrole i utvrđivanja prihvatljivosti troškova nastalih tijekom provedbe projekata. Okvir postupanja PT2 prilikom provedbe delegiranih mu funkcija utvrđen je Zajedničkim nacionalnim pravilima za ovaj operativni program, a SAFU je, prema odredbama Pravila, razvio i Priručnik o postupanju, koji obuhvaća sve radne procese u provedbi OPKK 2014. – 2020. Zajednička nacionalna pravila i Priručnik o postupanju redovito se ažuriraju kako bi svi poslovni procesi bili usklađeni s promjenama koje se događaju u procedurama vezanim za upravljanje programom i provedbom projekata.

Projekti u okviru OPKK 2014. – 2020. provodit će se do kraja 2023. (a potencijalno i duže), kada bi zbog pravila definiranih za fondove iz kojih se OPKK financira, trebali biti završeni³⁹. S obzirom da se programsko razdoblje 2014.- 2020. bliži kraju, radno opterećenje djelatnika SAFU-a koji rade na provedbi OPKK 2014. – 2020. postepeno se smanjuje, ali su poslovi vezani za provedbu projekata iz ovog programa uzeti u obzir prilikom izrade analize radnog opterećenja za sva tri Ureda.

NACIONALNI PLAN OPORAVKA I OTPORNOSTI 2021. – 2026.

Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. – 2026. (NPOO) financira se sredstvima Mehanizma za oporavak i otpornost, privremenog instrumenta Europske komisije, koji je uspostavljen s ciljem ublažavanja gospodarskih i socijalnih posljedica pandemije korona virusa. Mjere i investicije koje će se provoditi u sklopu nacionalnih planova oporavka i otpornosti, koji su preduvjet za dodjelu sredstava iz instrumenta, trebaju učiniti gospodarstva i društva održivijima, otpornijima i spremnijima za izazove i prilike koje donose zelena i digitalna tranzicija. NPOO, akcijski plan projekata i mjera za Republiku Hrvatsku, donesen je u srpnju 2021., a reforme i ulaganja trebaju se provesti do kraja 2026. godine.

³⁸ Uredba o izmjenama Uredbe o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem »Ulaganje za rast i radna mjesta«, (NN, br. 46/2021), dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_04_46_935.html

³⁹ Prihvatljivost izdataka vezana je za razdoblje između 1. siječnja 2014. i 31. prosinca 2023., kako je određeno Uredbom (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=hr>

Temeljem Odluke Vlade Republike Hrvatske o sustavu upravljanja i praćenju provedbe aktivnosti u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti Republike Hrvatske 2021. - 2026. (NPOO)⁴⁰, SAFU ima ulogu provedbenog tijela. Provedbena tijela u strukturi upravljanja NPOO-om obavljaju poslove vezane za upravljanje ugovorima o dodjeli bespovratnih sredstava, a zadaće i odgovornosti uređene su u skladu s odredbama Sporazuma o delegiranim poslovima, koje provedbena tijela potpisuju s tijelima državne uprave koja su nadležna za komponentu/pod komponentu NPOO-a.

SAFU je do srpnja 2022. godine potpisao ukupno pet Sporazuma o delegiranim poslovima s različitim tijelima državne uprave nadležnima za komponentu/pod komponentu NPOO-a. Sporazumi o delegiranim poslovima imaju različit obuhvat – neki se odnose na cjelokupnu pod komponentu NPOO-a i obuhvaćaju sve investicije koje će se u okviru te pod komponente provoditi, dok u nekim slučajevima obuhvaćaju delegirane poslove samo jednog poziva na dodjelu bespovratnih sredstava. Niže je naveden tablični prikaz poslova koji su dosada delegirani SAFU-u .

⁴⁰ Odluka o sustavu upravljanja i praćenju provedbe aktivnosti u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. – 2026., dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_07_78_1450.html

Tablica 20. Prikaz poslova koji su dosada delegirani SAFU-u u okviru provedbe NPOO-a

Tijelo državne uprave nadležno za komponentu/podkomponentu NPOO-a	Obuhvat Sporazuma o delegiranim poslovima	Dodjela bespovratnih sredstava	Priprema ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, izmjena i dopuna	Upravljanje ugovorima o dodjeli bespovratnih sredstava - izmjene i dopuna, raskid ugovora	Provjera prihvatljivosti troškova	Ex ante kontrola dokumentacije o nabavi	Ex post kontrola postupaka nabave	Provjere na licu mjesta	Upravljanje nepravilnostima
MINISTARSTVO MORA, PROMETA I INFRASTRUKTURE	Investicije u okviru podkomponente C.1.4. Investicije C2.3. R4-I1 i C2.3. R4-I2	NE	NE	DA	DA	DA*	DA	DA	DA
MINISTARSTVO REGIONALNOGA RAZVOJA I FONDOVA EUROPSKE UNIJE	Poziv za dodjelu bespovratnih sredstava „ Priprema projektno-tehničke dokumentacije za projekte u području digitalne transformacije i zelene tranzicije ”	NE	NE	NE	NE	NE	DA	NE	DA
MINISTARSTVO TURIZMA I SPORTA	Podkomponenta C1.6., ulaganja u okviru reformske mjere i investicije C.1.6. R1-I1	NE	DA	DA	DA	DA*	DA	DA	DA
MINISTARSTVO ZDRAVLJA	Podkomponenta C5.1., ulaganja u okviru reformskih mjera C5.1. R1., C5.1. R2., C5.1. R4., C5.1. R5.	NE	DA	DA*	DA	DA*	DA	DA	DA
MINISTARSTVO ZNANOSTI I OBRAZOVANJA	Podkomponenta C3.1., ulaganja u okviru reformskih mjera i investicija C3.1.R1-I1, C3.1.R1-I2, C3.1.R1-I3, C3.1.R2-I2	NE	DA	DA	DA	NE	DA	DA	DA

*po potrebi

Izvor: Sporazumi o obavljanju delegiranih poslova, obrada EY

Osim poslova navedenih u tablici, provedbeno tijelo obavlja i određene horizontalne poslove koji se odnose na planiranje potrebnih sredstava, izvještavanje o ispunjavanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, pripremu dokumentacije i sudjelovanje u provedbi postupaka revizije i slično, a koji također utječu na procjenu radnog opterećenja Ureda koji su predmet analize.

Za provedbu NPOO-a donesena su Zajednička nacionalna pravila, koja predstavljaju proceduralni okvir postupanja za tijela koja provode reforme i ulaganja. SAFU je obvezan poslove koji su mu delegirani provoditi u skladu s odredbama Zajedničkih nacionalnih pravila, a u svom radu koristi i kontrolne liste, koje su sastavni dio Pravila. Iz navedene tablice razvidno je kako će se poslovi promatrana tri Ureda SAFU-a na provedbi NPOO-a ponajviše odnositi na ex ante i ex post provjeru nabava (i obveznika primjene Zakona o javnoj nabavi, ali i u određenim slučajevima neobveznika primjene Zakona o javnoj nabavi (NOJN)) te provjeru prijavljenih sumnji na nepravilnost i donošenje prijedloga Odluka o postojanju ili nepostojanju nepravilnosti.

FOND SOLIDARNOSTI EUROPSKE UNIJE

Fond solidarnosti Europske unije (FSEU) osnovan je kako bi se njime odgovorilo na prirodne katastrofe velikih razmjera i izrazila europska solidarnost s regijama unutar Europe pogođenim katastrofama. Sredstva FSEU-a koristit će se za financiranje sanacije šteta od potresa na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije.

Odlukom Vlade Republike Hrvatske o načinu raspodjele bespovratnih financijskih sredstava iz Fonda solidarnosti Europske unije odobrenih za financiranje sanacije šteta od potresa na području Grada Zagreba, Krapinsko – zagorske županije i Zagrebačke županije⁴¹, imenovana su tijela i njihova zaduženja i odgovornosti za provedbu financijskog doprinosa. Prema Odluci, SAFU ima ulogu neovisnog revizorskog tijela. Dodatno, SAFU, uz nužno osiguravanje razdvajanja funkcija, obnaša i ulogu tijela odgovornog za provedbu financijskog doprinosa. Obveze i odgovornosti SAFU-a kao tijela odgovornog za provedbu financijskog doprinosa definirane su Sporazumima o obavljanju zadaća i aktivnosti raspodjele bespovratnih financijskih sredstava iz Fonda solidarnosti Europske unije u području zdravstva i obrazovanja, potpisanim s Ministarstvom zdravlja i Ministarstvom znanosti i obrazovanja⁴².

Okvir postupanja za tijela koja imaju pravo i obvezu provedbe sredstava financijske pomoći FSEU-a u Republici Hrvatskoj definiran je Zajedničkim nacionalnim pravilima, koja SAFU u svom radu mora primjenjivati. Poslovi SAFU-a u okviru provedbe FSEU-a odnose se na provjeru operacija (projekata) kroz administrativne provjere i provjere na licu mjesta, provjeru nabave (provedbom ex ante i ex post

⁴¹ Odluka o načinu raspodjele bespovratnih financijskih sredstava iz Fonda solidarnosti Europske unije odobrenih za financiranje sanacije šteta od potresa na području Grada Zagreba, Krapinsko – zagorske županije i Zagrebačke županije, imenovanju i određivanju zaduženja nacionalnog koordinacijskog tijela, tijela odgovornih za provedbu financijskog doprinosa i neovisnog revizorskog tijela, dostupno na: <https://mpgi.gov.hr/djelokrug/graditeljstvo-98/obnova-zgrada-ostecenih-potresom-na-podrucju-grada-zagreba-i-krapinsko-zagorske-zupanije/financijska-sredstva-za-obnovu/fond-solidarnosti-europske-unije/11379>

⁴² Sporazum o obavljanju zadaća i aktivnosti raspodjele bespovratnih financijskih sredstava iz Fonda solidarnosti Europske unije odobrenih za financiranje sanacije šteta od potresa u okviru vraćanja u uporabljivo stanje infrastrukture u području obrazovanja potpisan je s Ministarstvom znanosti i obrazovanja 27. listopada 2021., dok je Sporazum o obavljanju zadaća i aktivnosti raspodjele bespovratnih financijskih sredstava iz Fonda solidarnosti Europske unije odobrenih za financiranje sanacije šteta od potresa u okviru vraćanja u uporabljivo stanje infrastrukture u području zdravstva potpisan s Ministarstvom zdravstva 2. studenoga 2021. Dokumenti nisu javno dostupni.

provjera, na temelju uzorka) i sudjelovanje u postupku utvrđivanja nepravilnosti. Navedene zadaće utjecat će na radno opterećenja sva tri promatrana Ureda.

VIŠEGODIŠNJI FINANCIJSKI OKVIR 2021. – 2027.⁴³

Zakonom o institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj⁴⁴ uspostavljen je institucionalni okvir za korištenje fondova Europske unije u višegodišnjem financijskom razdoblju 2021. – 2027. Zakonom su određeni programi preko kojih će se alocirana sredstva iz fondova Europske unije pretočiti u projekte, kao i institucionalni okvir koji će biti za to zadužen. Svaki program provodi se kroz institucije zadužene za upravljanje i kontrolu, tj. sustav upravljanja i kontrole. Kako bi se odnosi među institucijama koje čine sustav upravljanja i kontrole dodatno razradili, zasebnim Uredbama određeni su odnosi, funkcije i odgovornosti svakog tijela, u skladu s njihovim zakonski propisanim djelokrugom i mjerodavnim pravnim propisima EU-a. Uredba o tijelima u sustavu upravljanja i kontrole za provedbu programa iz područja konkurentnosti i kohezije za financijsko razdoblje 2021. – 2027⁴⁵ definira tijela koja sačinjavaju sustav upravljanja i kontrole i njihove zadaće. SAFU je Uredbom određen kao PT2 u određenim prioritetima i specifičnim ciljevima, koji će se provoditi kroz programe u području konkurentnosti i kohezije za financijsko razdoblje 2021. – 2027. – Konkurentnost i kohezija i Integrirani teritorijalni program. Uredbom je tako predviđeno kako će za program Konkurentnost i kohezija ulogu PT2 obavljati samo dva PT2, od kojih je jedan SAFU. U odnosu na OPKK iz prethodnog programskog razdoblja, gdje su za slične prioritete i ciljeve ulogu PT2 imala čak četiri tijela, SAFU dobiva u svoju nadležnost dodatne prioritete i specifične ciljeve. Navedeno neće predstavljati samo dodatno opterećenje u vidu većeg broja projekata koji će biti u nadležnosti SAFU-a, već će se povećati i područja u kojima će se projekti provoditi, a koja zahtijevaju dodatnu ekspertizu zaposlenika koji će za njih biti zaduženi. U nadležnosti SAFU-a tako će biti i projekti koji se provode u području energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije, prilagodbe na klimatske promjene, sprječavanja rizika, zaštite okoliša i održivosti resursa. Provedba ovakvih projekata zahtijevat će da SAFU na raspolaganju ima stručnjake u ovim područjima te će se promjene u novom programskom razdoblju svakako osjetiti u radnom opterećenju zaposlenih u SAFU-u.

Dodatno, Uredbom su definirane funkcije PT2, koje se, među ostalim, odnose i na sudjelovanje u upravljačkim provjerama vezano za odabir operacija, aktivnosti sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja nepravilnosti te provedbu provjera troškova korisnika bespovratnih sredstava. Ove aktivnosti bit će u djelokrugu Ureda za ugovaranje, Ureda za pravne poslove i utvrđivanje nepravilnosti, a dio provjere troškova korisnika koji se odnose na troškove nabava obavljat će i Ured za provjeru nabave. Točan djelokrug SAFU-a po pitanju provedbe Višegodišnjeg financijskog okvira 2021. – 2027. u ovom trenutku ipak nije poznat te će jasnije biti definiran nakon što SAFU za svaki program potpiše Sporazum o obavljanju delegiranih funkcija sa Ministarstvom regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, koje je Upravljačko tijelo za navedena dva programa. Najveće promjene u ulozi PT2 u novom programskom razdoblju odnose se na funkcije PT2 u odnosu na odabir operacija. PT2 će i dalje biti zadužen za doprinos u izradi dokumentacije poziva na dodjelu bespovratnih sredstava, međutim, Uredbom nije u

⁴³ Višegodišnji financijski okvir Europske unije donosi se za sedmogodišnje razdoblje 2021. – 2027. i predstavlja dugoročni proračun Europske unije

⁴⁴ Zakon o institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj (NN, 116/21), dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_10_116_1985.html

⁴⁵ Uredba o tijelima u sustavu upravljanja i kontrole za provedbu programa iz područja konkurentnosti i kohezije za financijsko razdoblje 2021. – 2027., (NN, br. 96/22), dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_08_96_1426.html

potpunosti definirano koje će sve poslove PT2 obavljati u okviru zadaća povezanih sa odabirom operacija.

Procedure za provedbu programa iz novog programskog razdoblja donijet će se u narednom razdoblju, prije nego krene provedba samih projekata.

▶ Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta nisu detaljno propisani poslovi koji se svakodnevno obavljaju u SAFU-u, što je očekivano uzevši u obzir razlike među pojedinim programima i zahtjevima koje postavljaju pred tijela zadužena za poslove njihove provedbe. Priručnici i dodatna pravila odnose se na poslove povezane s dodjelom i provedbom bespovratnih sredstava iz različitih fondova, tj. programa koje SAFU ima u svom djelokrugu. Programi koje SAFU provodi i provodit će u narednom razdoblju vezani su za programska razdoblja, tj. višegodišnji financijski okvir Europske unije, koji imaju vlastita pravila provedbe i zahtijevaju donošenje zasebnih, specifičnih procedura. S obzirom na to da je SAFU dužan postupati u skladu s procedurama donesenim za provedbu svakog pojedinog programa, svoje interne procedure i način postupanja mora uskladiti s danim proceduralnim okvirom. Ipak, potrebno je naglasiti kako procedure za provedbu svakog pojedinog programa imaju značajan utjecaj na radno opterećenje djelatnika SAFU-a. Svakako se preporuča da se prilikom definiranja procedura za novo programsko razdoblje u obzir uzme iskustvo posredničkih tijela iz prethodnog programskog razdoblja. Pojedine procedure i pravila zahtijevaju značajne vremenske i ljudske resurse koji nisu uvijek razmjerni očekivanom učinku. Pojednostavljene procedure, primarno u području kontrole prihvatljivosti izdataka korisnika bespovratnih sredstava, nužno je i s aspekta povećanja učinkovitosti kontrola, ali i uzimajući u obzir povećanje alokacije sredstava i očekivani veći broj projekata koji će se provoditi u novom programskom razdoblju.

▶ Uzevši sve navedeno u obzir, pred SAFU-om je izrazito zahtjevno razdoblje, u kojem u ovom trenutku nisu poznati svi parametri koji utječu na radno opterećenje. Ono što se unatoč mnogim nepoznanicama može utvrditi je da SAFU u narednom razdoblju, a počevši već od kraja 2022. godine, očekuje značajno povećanje i opsega i složenosti poslova. U sljedeće tri godine može se očekivati preklapanje najaktivnijeg dijela provedbe gore navedenih programa. U okviru svojih zadaća SAFU će imati u nadležnosti provedbu velikog broja projekata izrazito velike alokacije. Kako bi se sve aktivnosti provele bez većih zastoja i poteškoća, SAFU će morati razviti interne alate za praćenje i koordinaciju predmeta koji su u obradi (bilo da se radi o upravljanju nepravilnostima, ex ante i ex post pregledima nabava ili sudjelovanju u radu odbora za odabir operacija). Dosadašnji način vođenja internih evidencija može biti rizičan u trenutku značajnog pritiska na više poslovnih procesa te neadekvatno evidentiranje i obrada podataka može predstavljati značajan rizik za propuštanje obavljanja svih poslova koji su u nadležnosti SAFU-a. Iako pripremu i provedbu projekata u okviru navedenih programa treba podržati informacijski sustav za elektroničku razmjenu podataka, nije vjerojatno da će postojeća informacijska podrška uspjeti zadovoljiti sve potrebe institucije kao što je SAFU.

▶ Aplikacijsko rješenje dizajnirano posebno za potrebe SAFU-a može podržati velik dio poslovnih procesa te omogućiti praćenje statusa obrazaca i/ili dokumentacije unutar Agencije, odnosno između njezinih ustrojstvenih jedinica i omogućiti upravljanje opterećenošću pojedinih ustrojstvenih jedinica i djelatnika. Dodatno, na taj način bi se mogla detaljno pratiti efikasnost pojedinih internih procesa, upravljati rokovima za odobrenje obrazaca te potencijalno čak i osigurati podlogu za sustav nagrađivanja djelatnika s iznadprosječnim rezultatima. U svakom slučaju, informatičko-aplikacijsko rješenje treba omogućiti djelatnicima rad u razvijenim aplikacijama, a ne isključivo izvještajnu funkciju. Pri tom treba voditi računa o komplementarnosti sustava s postojećim nacionalnim informacijsko-komunikacijskim sustavim(a), kako bi se izbjeglo da djelatnici moraju dodatno vrijeme trošiti na unos podataka u novi sustav.

SAFU u ovom trenutku nema u potpunosti jasnu sliku koje će sve poslove obavljati u narednom razdoblju. Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta SAFU-a daje opći prikaz

poslova svakog Ureda, koji odgovara poslovima koje SAFU u praksi provodi. Na razini Ureda, sve ustrojstvene jedinice jednake hijerarhijske razine provode iste poslove te su službe i odjeli označeni brojevima, bez posebnih naziva. Dosadašnje iskustvo SAFU-a pokazalo je kako ovakvo unutarnje ustrojstvo najbolje odgovara prirodni posla kojim se SAFU bavi. Isto je razumljivo kad se uzme u obzir širok raspon područja u kojima se provode projekti iz nadležnosti SAFU-a te nemogućnost da se uskladi dinamika provedbe u svakom području s raspoloživim kapacitetima. SAFU obnaša funkcije posredničkog i provedbenog tijela u više programa, svaki od kojih ima svoje zakonitosti i tijek provedbe. Uskladiti zadaće na svim programima s postojećim kapacitetima SAFU-a ne bi bilo moguće da su ustrojstvene jedinice podijeljene po određenim područjima. Ujednačavanjem poslova svih ustrojstvenih jedinica u okviru jednog Ureda, SAFU je osigurao da se aktivnosti i radno opterećenje raspoređuju ravnomjerno na sve ustrojstvene jedinice. Iako se na ovaj način izbjeglo da jedan odjel ili služba imaju preveliko radno opterećenje uslijed provedbe projekata u nekom području, dok drugi odjeli ili službe u svom području nemaju uopće aktivnosti, ipak će pred SAFU-om biti izazov da sve svoje funkcije provede kvalitetno i u zadanim rokovima.

▶ Na planiranje resursa i procjenu radnog opterećenja SAFU-a, kako je prethodno opisano, utječe veliki broj vanjskih faktora na koje SAFU ne može izravno utjecati. Ipak, značajno povećanje opsega posla koji SAFU očekuje u narednom razdoblju, zahtijeva dodatnu koordinaciju i usklađivanje svih tijela koja sudjeluju u provedbi programa s ciljem da se svi poslovi obave pravovremeno i kvalitetno. Stavljamo stoga naglasak na potrebu da se, posebice za provedbu Višegodišnjeg financijskog okvira 2021. – 2027., posebna pažnja posveti pridržavanju planiranih rokova te da se pojača suradnja Upravljačkog tijela i posredničkih tijela obje razine u zajedničkom planiranju rokova koji su značajni za provedbu cjelokupnih programa. Pri tome se ističe važnost zajedničkog definiranja, ali i pridržavanja indikativnih planova objave poziva na dodjelu bespovratnih sredstava, te zajedničkog definiranja procedura koje će olakšati provedbu projekata, ali i kontrole koje PT2 provodi.

4.2. Analiza radnog opterećenja djelatnika

Analize radnog opterećenja djelatnika bitan su alat upravljanja ljudskim potencijalima jer daju pregled trenutnog opterećenja zaposlenih djelatnika, a temeljem analiza rade se i projekcije očekivane budućeg opterećenja. U SAFU-u je u 2021. godini bilo zaposleno 332 djelatnika, dok je sistematizirano 516 radnih mjesta. S obzirom na veličinu institucije, ali i specifičnosti djelokruga rada SAFU-a, koji mora planirati resurse u skladu s očekivanim opsegom posla, a koji ovisi o statusu provedbe programa i povezanih programskih razdoblja, SAFU je morao razviti adekvatan sustav praćenja stanja kapaciteta. SAFU analize radnog opterećenja izrađuje na godišnjoj razini, a isto je obveza prema pravilima i procedurama pojedinih programa. Također, i na nacionalnoj razini se prate administrativni kapaciteti za provedbu fondova Europske unije, o čemu SAFU mora redovito izvještavati i za to imati odgovarajuće evidencije.

Kroz svoje višegodišnje iskustvo u izradi analiza radnog opterećenja, SAFU je koristio više različitih modela izračuna radnog opterećenja. S obzirom na veliki broj djelatnika zaposlenih u Agenciji, procjena radnog opterećenja koja bi se radila temeljem trenutno popunjenih radnih mjesta ocjenjena je kao nedovoljno precizna. Naime, kada obrasce za procjenu radnog opterećenja ispunjavaju svi zaposleni djelatnici, dajući procjenu potrebnog vremena za sve poslovne procese definirane za njihovo radno mjesto, procjene je potrebno korigirati ukoliko se uoče značajna odstupanja među djelatnicima, što je naravno zahtjevno izvršiti s obzirom na broj djelatnika. Dodatno, zbog gore navedenih specifičnosti vezanih za djelokrug SAFU-a i nedovoljnu razinu informacija o očekivanom broju ponavljanja određenih poslovnih procesa (primarno se odnosi na očekivani angažman SAFU-a vezano

za novo Višegodišnje financijsko razdoblje 2021. – 2027.), individualne procjene uvelike bi se razlikovale i ne bi pružale realnu sliku radnog opterećenja i potrebnog broja ljudi za buduće razdoblje.

Zbog navedenih razloga, za SAFU nije odabran model izračuna radnog opterećenja koji polazi od procjene potrebnog vremena za obavljanje poslovnih procesa u okviru popunjenih radnih mjesta. U dogovoru sa SAFU odabran je model izračuna radnog opterećenja koji je bliži SAFU-ovoj trenutnoj praksi. Kako bi se izračunalo očekivano radno opterećenje za 2023. godinu, definirani su svi poslovni procesi na razini ustrojstvenih jedinica. Kao polazišna točka za definiciju poslovnih procesa korišteni su Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta SAFU-a, Godišnji plan rada te prethodno izrađene analize radnog opterećenja.

Izračun je napravljen za najvišu ustrojstvenu jedinicu – Ured. Razlog tomu je što sve službe i odjeli unutar jednog Ureda imaju isti djelokrug i opis posla, tj. rade iste poslove. Ukupna količina posla koja se na razini Ureda treba odraditi, raspoređuje se u jednakom omjeru na niže ustrojstvene jedinice. Procjene radnog opterećenja dane su tako da se za svaki popisani poslovni proces odredilo prosječno vrijeme potrebno za njegovo obavljanje, procijenjeno u radnim danima. Nakon toga, određen je broj ponavljanja procesa, tj. količine. Slični i povezani procesi objedinjeni su u aktivnosti koje su zasebne cjeline te je dana procjena potrebnog broja radnih dana za obavljanje. Na taj način izbjegava se cjepkanje procesa i potencijalno dvostruko uračunavanje istih aktivnosti, a olakšava se određivanje prosječnog trajanja procesa.

Zasebne jedinice mjere definirane su za sve poslovne procese u kojima se može mjerljivo izraziti broj ponavljanja. Tako su poslovi upravljanja nepravilnostima mjereni brojem donesenih Odluka o utvrđenim nepravilnostima, brojem podnesenih prigovora, a pravna podrška koju Ured za pravne poslove i utvrđivanje nepravilnosti pruža drugim ustrojstvenim jedinicama ocjenjena je kroz broj izdanih pravnih mišljenja. Aktivnosti pregleda i provjere nabava ocjenjene su po provedenoj kontroli (zasebno za ex ante i zasebno za ex post provjere), a poslovi ugovaranja projekata procjenjivani su kroz očekivani broj poziva na dodjelu bespovratnih sredstava te očekivani broj projektnih prijedloga. Za poslovne procese koji se redovito provode, a nije ih moguće preciznije odrediti, procjene utrošenog vremena dane su na tjednoj, mjesečnoj ili godišnjoj razini. Polazišna vrijednost za jedinicu mjere koja se izražava na tjednoj osnovi uzet je broj tjedana u 2023. godini (52), umanjen za prosječan broj godišnjih odmora i procjene vremena u kojem djelatnici opravdano izostaju s radnog mjesta (npr. uslijed bolovanja) te je korištena procjena od 46 radnih tjedana godišnje. Kako bi se izračunao broj radnih sati, od ukupnog fonda sati u 46 radnih tjedana, dodatno je oduzeto 10 radnih dana koji se odnose na praznike, ali koji nisu skupno raspoređeni. U ovom okviru, fond radnih sati za 2023. godinu je 1760.

Kvalitetna procjena odgovarajućeg broja zaposlenika potrebnog za pravovremeno i nesmetano obavljanje svih radnih zadataka i funkcija posebno je važna u situacijama gdje radno opterećenje uvelike ovisi o vanjskim faktorima koji su varijabilni. Iako je procjena budućeg radnog opterećenja uvijek zahtjevna, u nekim institucijama postoje stabilni trendovi u očekivanom radnom opterećenju i u tom pogledu procjena budućih tokova temeljem povijesnih podataka je jednostavnija. U slučaju SAFU-a predviđanje trenda radnog opterećenja djelatnika i zasebnih ustrojstvenih jedinica u određenim razdobljima dodatno je otežano nedostatkom informacija o sustavu upravljanja i kontrole za pojedine programe. O tome kako će pojedini sustavi upravljanja i kontrole biti definirani izravno ovisi uloga SAFU-a, a samim time i očekivani opseg poslova i radno opterećenje. Uz navedeno, procjenu broja ponavljanja, tj. količine nekog postupka, npr. broja projektnih prijedloga koji će se podnijeti ili broja postupaka nabava koje će se morati pregledati, teško je dati, uzevši u obzir sve izmjene i nove programe koje će SAFU provoditi. Procjene su ipak napravljene temeljem povijesnih podataka i

dosadašnjeg iskustva SAFU-a, uzimajući u obzir predviđena sredstva i portfelj projekata u nadležnosti SAFU za koje se očekuje da će biti realizirani u 2023. godini.

Analiza radnog opterećenja pokazala je sljedeće potrebe za djelatnicima u 2023. godini:

Ured za pravne poslove i utvrđivanje nepravilnosti

Prilikom izračuna radnog opterećenja Ureda za pravne poslove i utvrđivanje nepravilnosti ključno je bilo procijeniti broj Odluka o utvrđenoj nepravilnosti koji se očekuje da će Ured izraditi u 2023. godini. Procjenom su obuhvaćeni projekti koji će se u 2023. godini provoditi iz OPKK 2014. – 2020., NPOO 2021. - 2026., FSEU i Višegodišnjeg financijskog okvira 2021. – 2027. Za svaki od navedenih programa dana je, na temelju dosadašnjeg iskustva i očekivanog broja projekata, procjena koliko će biti Odluka o utvrđenim nepravilnostima koje su rezultat ex-post pregleda nabava (904), ex-post pregleda dodataka ugovoru o nabavi (206) te utvrđenih nepravilnosti koje su povezane s provedbom ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava i ostalim (301).

Nadalje, u odnosu na ukupan broj Odluka o utvrđenoj nepravilnosti procijenjen je broj prigovora korisnika, a za koje SAFU mora pripremiti očitovanje (464). U izračun su uzeta u obzir i rješenja Upravljačkog tijela koja rezultiraju donošenjem novih Odluka o utvrđenim nepravilnostima (185), a koje također predstavljaju dodatno radno opterećenje SAFU-a.

Što se tiče pravnih mišljenja, napravljena je godišnja projekcija broja pravnih mišljenja koja obuhvaćaju sve gore spomenute programe, uvažavajući pri tome da će u novom programskom razdoblju, uslijed izmjena procedura i pravila, potreba za pravnim tumačenjima i podrškom biti veća. Procjeni pravnih mišljenja koja se odnose na provedbu projekata pridodana su i pravna mišljenja vezana za opće i pravne poslove Agencije te je ukupan broj pravnih mišljenja u 2023. godini procijenjen na 1320.

Uz procjenu radnog opterećenja potrebnog za obavljanje svih horizontalnih aktivnosti Ureda, administrativne i druge poslove, izračunato je kako će na razini Ureda biti potrebno 13.498 radnih dana. Radni dani preračunati su potom u radne sate i stavljeni u omjer s fondom radnih sati za 2023. (1760). Na taj način izračunat je ukupan broj djelatnika koji će Ured za pravne poslove i utvrđivanje nepravilnosti trebati u 2023. godini.

► Gore objašnjenom metodologijom utvrđeno je kako će u Uredu za pravne poslove i utvrđivanje nepravilnosti u 2023. godini biti potrebno **61,35** djelatnika. Trenutno je u Uredu sistematizirano 49 radnih mjesta, a popunjeno tek 29. Prema izračunima, SAFU-u u ovom trenutku nedostaje 32 zaposlenika za pravovremeno obavljanje svih zadaća. Malo je vjerojatno da će SAFU u Uredu za pravne poslove i utvrđivanje nepravilnosti uspjeti zaposliti toliki broj ljudi do sljedeće godine. Veliki napredak bio bi i da se popune trenutno sistematizirana radna mjesta. U tom pogledu, povećanje broja sistematiziranih radnih mjesta sa 49 na 60 primjerice, nije nužan korak u narednom razdoblju. O povećanju broja izvršitelja na trenutno sistematiziranim radnim mjestima u ovom Uredu može se odlučiti kada se popune trenutno sistematizirana, a upražnjena radna mjesta. U tom trenutku potrebno će biti ažurirati analizu radnog opterećenja i procijeniti koliko su zaposlenici opterećeni. Dodatno, analize radnog opterećenja napravljene su temeljem vrlo grubih i okvirnih procjena o očekivanom broju ponavljanja pojedinih procesa. Analize radnog opterećenja morat će se ažurirati kada SAFU bude imao više informacija o tijeku provedbe programa u kojima ima ulogu posredničkog ili provedbenog tijela.

Ured za ugovaranje

Procjena radnog opterećenja za Ured za ugovaranje pokazala se najzahtjevnijom. Kako je ranije spomenuto, nedovoljno informacija o ulozi PT2 u postupku dodjele u okviru Višegodišnjeg financijskog

okvira 2021. – 2027. predstavljala je problem pri definiranju poslovnih procesa koje će PT2 provoditi vezano za odabir projektnih prijedloga. Poslovni proces koji se odnosi na provođenje postupka dodjele bespovratnih sredstava (što uključuje pregled projektnih prijedloga i evidentiranje rezultata dodjele) predstavlja veliki dio ukupnog radnog opterećenja cijelog Ureda i o količini angažmana na ovim poslovima, ovisi koliko će Ured za ugovaranje moći sudjelovati u poslovnom procesu kontrole postupaka nabave. Izračun radnog opterećenja Ureda za ugovaranje na poslovima provedba postupka dodjele bespovratnih sredstava napravljen je pod određenim pretpostavkama, koje su SAFU-u u ovom trenutku poznate, ali nisu formalno evidentirane:

- ▶ PT2 će i dalje sudjelovati u planiranju, pripremi, izmjenama i pokretanju poziva na dodjelu bespovratnih sredstava;
- ▶ PT2 neće biti zadužen za organizaciju postupka dodjele i organizaciju odbora za odabir projekata;
- ▶ PT2 će sudjelovati u radu odbora za odabir projekata, u svim fazama postupka dodjele.

Uz pretpostavku da će PT2 zaista sudjelovati u postupku odabira projekata na gore naveden način, procijenjeno je kako bi takav radni angažman iznosio 12 radnih dana po svakom projektnom prijedlogu. Za potrebe izračuna, procijenjeno je kako će u 2023. SAFU sudjelovati u ocjenjivanju 1400 projektnih prijedloga (prema iskustvu, u prosjeku je dvostruko više projektnih prijedloga nego što je ugovorenih projekata, a SAFU procjenjuje da će 700 projekata iz Višegodišnjeg financijskog okvira 2021. – 2027. biti u provedbi u 2023.). Radno opterećenje na ovom poslovnom procesu samo u 2023. godini iznosi 16.800 radnih dana.

Drugi poslovni proces koji nosi najviše radnog opterećenja Ureda je provedba ex post pregleda postupaka nabave korisnika EU fondova (s uključenom procjenom vremena potrebnog za izradu izvještaja i mišljenja). Radno vrijeme potrebno za provedbu ex post pregleda postupka nabava napravljeno je zasebno za nekoliko kategorija, ovisno o vrsti samog postupka. Vrste postupka definirane su:

- ▶ postupak jednostavne (bagatelne) nabave;
- ▶ postupak nabave male vrijednosti;
- ▶ postupak nabave velike vrijednosti;
- ▶ postupak koji provode neobveznici primjene Zakona o javnoj nabavi.

Dodatno su izdvojeni i postupci ex post pregleda dodataka ugovoru o javnoj nabavi te skraćeni ex post pregled posebnih dijelova dokumentacije za nadmetanje, jer je potrebno manje vremena da se obave ovi pregledi u odnosu na kontrolu cijelog postupka nabave.

Procjena broja pregleda koje će SAFU po navedenim kategorijama morati provesti također je predstavljala svojevrsan izazov. Pregled postupaka nabava odvija se po posebno definiranim metodologijama uzorkovanja, koje predviđaju inicijalni odabir postupaka koji će se u nekom projektu pregledati na temelju ocjene rizičnosti. Nadalje, uslijed utvrđenih nepravilnosti u pregledanim postupcima nabava, metodologija predviđa širenje uzorka. Uzevši sve u obzir, na temelju dosadašnjeg iskustva i uvažavajući procjenu očekivanog broja ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava (projekata) izračunato je kako bi SAFU u 2023. trebao pregledati 2000 postupaka nabava ukupno (uključuje ugovore koji se financiraju iz OPKK 2014. – 2020., NPOO 2021. – 2026., FSEU i Višegodišnji financijski okvir 2021. – 2027.). Ukupan broj ugovora o nabavi ravnomjerno je raspoređen na Ured za ugovaranje i Ured za provjeru nabave te je ukupno radno opterećenje Ureda za ugovaranje računato s pretpostavkom kako će Ured pregledati 1000 postupaka nabave, po gore navedenim kategorijama. Ukupno radno opterećenje za poslovni proces ex post pregleda nabava tako iznosi 15.320 radnih dana.

Kada se uz ova dva ključna poslovna procesa, koja nose najveće radno opterećenje, zbroje i ostali poslovi koje Ured za ugovaranje obavlja, dobije se ukupno radno opterećenje Ureda u iznosu od **33.574** radna dana. Radni dani preračunati su u radne sate i stavljeni u omjer s fondom radnih sati za 2023. (1760). Na taj način izračunat je ukupan broj djelatnika koji će Ured za ugovaranje trebati u 2023. godini.

Uzimajući u obzir gore navedeno, napravljen je izračun radnog opterećenja Ureda bez angažmana na provedbi postupka dodjele bespovratnih sredstava. Svi ostali poslovni procesi ostaju isti i Ured će ih obavljati stoga je izuzimanjem radnog opterećenja na poslovima dodjele bespovratnih sredstava izračunato kako će Ured za ugovaranje imati radno opterećenje od **16.774** radna dana. Pretvoreno u radne sate i stavljeno u omjer s godišnjim fondom radnih sati dobije se izračun potrebnog broja djelatnika, a to je, u ovom slučaju, **76**. U odnosu na trenutni broj djelatnika, SAFU bi u Uredu za ugovaranje trebao zaposliti dodatnih 36 djelatnika.

Prema drugom izračunu, u kojem su u radno opterećenje uračunati radni dani potrebni da se provede postupak odabira za 1400 projektnih prijedloga, u 2023. godini Ured za ugovaranje trebao bi imati **152,61** zaposlenih kako bi sve poslove obavio u zadanim rokovima. U odnosu na broj trenutno zaposlenih, u Uredu bi trebalo biti zaposleno dodatnih 112 djelatnika. Dobiveni izračun treba tumačiti uzimajući u obzir određena ograničenja. Naime, kako nije poznato koje će biti uloga SAFU-a kao PT2 u postupku odabira, pretpostavljene su aktivnosti koje će SAFU obavljati. Ukoliko se zaista uloga SAFU-a realizira na taj način, morat će se smanjiti radno opterećenje Ureda na provedbi ex post postupaka nabava. Ipak, ukoliko Ured za ugovaranje neće imati pretpostavljenu ulogu u odabiru operacija već uži obuhvat ili uopće neće sudjelovati u odabiru, moći će se u većem opsegu angažirati na poslovima kontrole postupaka nabava. Iz tog razloga, analizu radnog opterećenja potrebno je ažurirati čim bude poznata uloga PT2 u provedbi postupka odabira projekata u Višegodišnjem financijskom okviru 2021. - 2027.

► U Uredu za ugovaranje sistematizirano je 60 radnih mjesta, na kojima je zaposleno 40 izvršitelja. U oba scenarija Ured za ugovaranje ima manje sistematiziranih radnih mjesta u odnosu na procjenu potrebnog broja djelatnika. S obzirom na trenutnu popunjenost od 66%, evidentno je kako Ured za ugovaranje mora osigurati dodatne kapacitete za 2023. godinu. Povećan opseg posla ne očekuje se samo zbog početka provedbe programa iz novog programskog razdoblja već i zbog aktivnije provedbe projekata koji se financiraju iz NPOO-a i FSEU-a. Zbog svega navedenog potrebno je voditi računa da se poslovi adekvatno rasporede između tijela u sustavu upravljanja i kontrole pojedinih programa, kako bi se izbjeglo preveliko opterećenje na SAFU-u i posljedično stvaranje „uskog grla“ na samom početku provedbe projekata u novom programskom razdoblju. Prvenstveno se to odnosi na angažman SAFU-a u provedbi odabira projektnih prijedloga u novom Višegodišnjem financijskom okviru 2021. – 2027. O potrebi povećanja broja sistematiziranih radnih mjesta može se odlučiti nakon što se ažuriraju analize radnog opterećenja i kad se procjene očekivanog opsega posla budu mogle preciznije odrediti⁴⁶.

Ured za provjeru nabave

Ured za provjeru nabave obavlja poslove prethodne, ex ante kontrole dokumentacije za nadmetanje te provodi i naknadnu, ex post kontrolu provedenih postupaka nabave. Uz to, kao Ured specijaliziran

⁴⁶ Analize radnog opterećenja kao i potrebe za dodatnim zaposlenicima rađene su na temelju okvirnih procjena broja projekata i relevantnih povezanih procesa kojima se raspolagalo u trenutku izrade izvješća te će iste ovisiti o stvarnoj dinamici objave poziva na dodjelu bespovratnih sredstava te priljevu projekata kroz 2023. godinu.

za kontrolu postupaka nabave, značajan angažman djelatnici Ureda imaju i na pružanju podrške i savjetovanju drugih ustrojstvenih jedinica u slučajevima složenijih postupaka.

Za izračun radnog opterećenja Ureda bilo je potrebno utvrditi očekivani broj prethodnih ex ante pregleda dokumentacije za nadmetanje. Na temelju prosjeka obavljenih pregleda iz prijašnjih godina dana je procjena broja:

- ▶ ex ante provjera dokumentacije o nabavi za nabave koje provode korisnici čiji su projekti u nadležnosti SAFU (250);
- ▶ ex ante provjera dokumentacija o nabavi za nabave koje provode korisnici čiji projekti su u nadležnosti drugih PT2 (100).

Broj ex post pregleda postupaka nabave korisnika EU fondova (s uključenom procjenom vremena potrebnog za izradu izvještaja i mišljenja) procijenjen je temeljem prethodno opisane metodologije. Ukupan očekivani broj ex post pregleda nabava ravnomjerno je raspoređen na Ured za ugovaranje i Ured za provjeru nabave, svaki po 1000 ex post pregleda, podijeljenih na različite kategorije, kako je prethodno opisano. Navedene procjene ukazuju na značajno povećanje u radnom opterećenju Ureda u odnosu na prethodne godine, a to je pokazala i analiza radnog opterećenja.

▶ Prema opisanoj metodologiji, Ured za provjeru nabava u 2023. trebao bi imati ukupno opterećenje u iznosu od 19.933 radna dana. Svedeno na radne sate i stavljeno u omjer s godišnjim fondom sati (1760) dođe se do izračuna o potrebnih 90,6 djelatnika za obavljanje svih poslova. U Uredu je trenutno sistematizirano 64 radnih mjesta, a zaposleno 44 izvršitelja. Podaci pokazuju razliku od 46 djelatnika, koja bi SAFU morao zaposliti za obavljanje svih poslovnih procesa. Kao i kod druga dva Ureda, potreba za povećanjem broja sistematiziranih radnih mjesta treba se revidirati kada se popune trenutno upražnjena radna mjesta i kad više informacija o provedbi novog programskog razdoblja bude poznato.

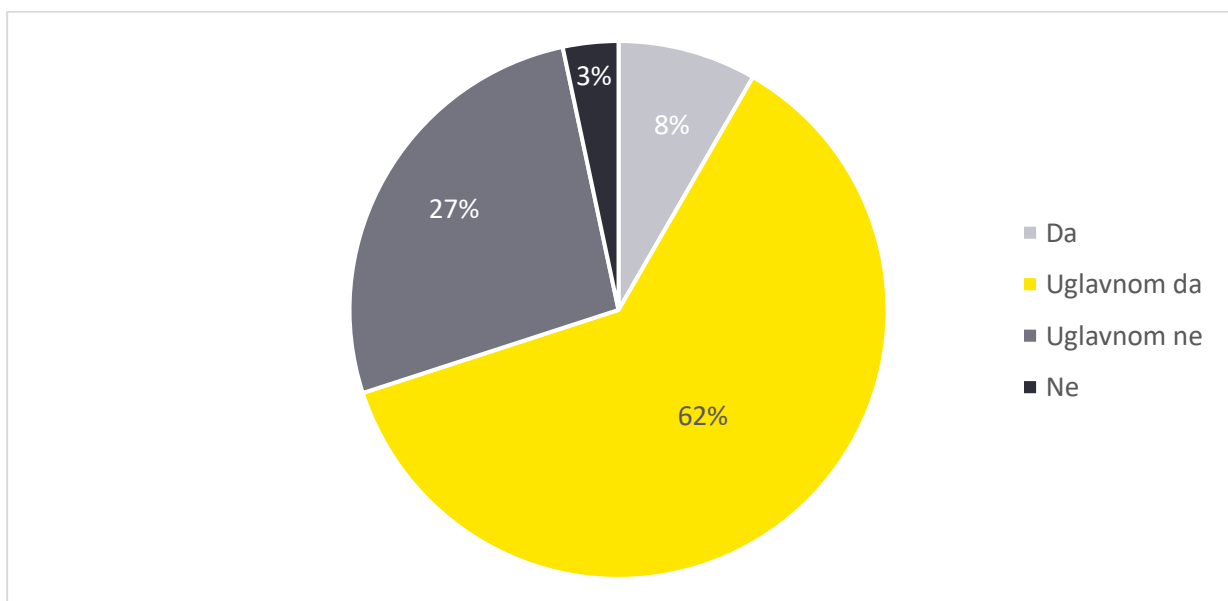
U sva tri Ureda detaljnije je prikazan izračun radnog opterećenja za ključne poslovne procese na koje se utroši najviše vremena u obavljanju. U samim analizama uračunato je i radno vrijeme potrebno da se obave i sve ostale horizontalne aktivnosti, administrativni zadaci, izvještavanja, procjene rizika, suradnja s revizijskim tijelima, ažuriranje i donošenje procedura i pravila. Potrebno je naglasiti i da djelatnici Ureda surađuju s drugim tijelima, sudjeluju na međuresornim koordinacijskim sastancima (posebice u području javne nabave), ulažu vrijeme u praćenje prakse i izmjena zakonodavnog okvira i slično. Djelatnici SAFU-a održavaju radionice (informativne radionice za potencijalne prijavitelje i provedbene radionice za korisnike bespovratnih sredstava), a uz to, neki od djelatnika drže i edukacije za tijela i sustavu upravljanja i kontrole, kao i interne edukacije za novozaposlene. Djelatnici redovito sudjeluju i u programima usavršavanja pa je vrijeme potrebno za sudjelovanje na edukacijama također iskazano u analizama. Sve navedeno uzeto je u obzir prilikom izračuna potrebnog broja zaposlenih kako bi se dobio uvid koji broj ljudi bi bio optimalan za izvršenje svih zadataka i aktivnosti SAFU-a.

Procjene radnog opterećenja svakako će se morati ažurirati u sljedećem razdoblju, a kako bi bolje odražavale poslovne procese koje će SAFU zaista obavljati, ali i samu procjenu količine ponavljanja po pojedinom poslovnom procesu. Nadalje, potrebno je uzeti u obzir kako je procjena potrebnog vremena za obavljanje pojedinih poslovnih procesa dana pod pretpostavkom da će procedure i pravila provedbe programa ostati u bitnom dijelu ista kao i trenutna. I u tom vidu će biti potrebno ažurirati procjenu radnog opterećenja jer će, ukoliko se procedure pojednostave i suzi se opseg provjera koje PT2 provodi, biti manje vremena potrebno za obavljanje nekih poslova od onog procijenjenog.

Uz samu procjenu radnog opterećenja zaposlenika, važno je prikupiti i neke dodatne informacije o tome na koji način zaposlenici uspijevaju izvršiti svoje radne zadatke. Kvalitativne informacije o radnom opterećenju prikupljene su kroz dodatni upitnik, kojim se zaposlenicima SAFU-a postavilo pitanja po nekoliko kategorija. Upitnik je distribuiran svim zaposlenicima u analizirana tri Ureda, a na upitnik je odgovorilo ukupno 62 zaposlenika.

Niže navedeni grafikon prikazuje distribuciju odgovora zaposlenika SAFU-a na pitanje o uspješnosti završavanja radnih zadataka unutar zadanih rokova. Tek manji dio, 8% zaposlenih odgovorilo je potvrdno, dok je više od polovice, točnije 62% zaposlenika odabralo odgovor uglavnom da. Skoro trećina zaposlenika (uglavnom) ne uspijeva završiti svoje poslove u zadanim rokovima. Taj podatak treba uzeti u obzir jer može ukazivati na više problema, od neravnomjerno raspoređenog radnog opterećenja, do nerealno postavljenih rokova.

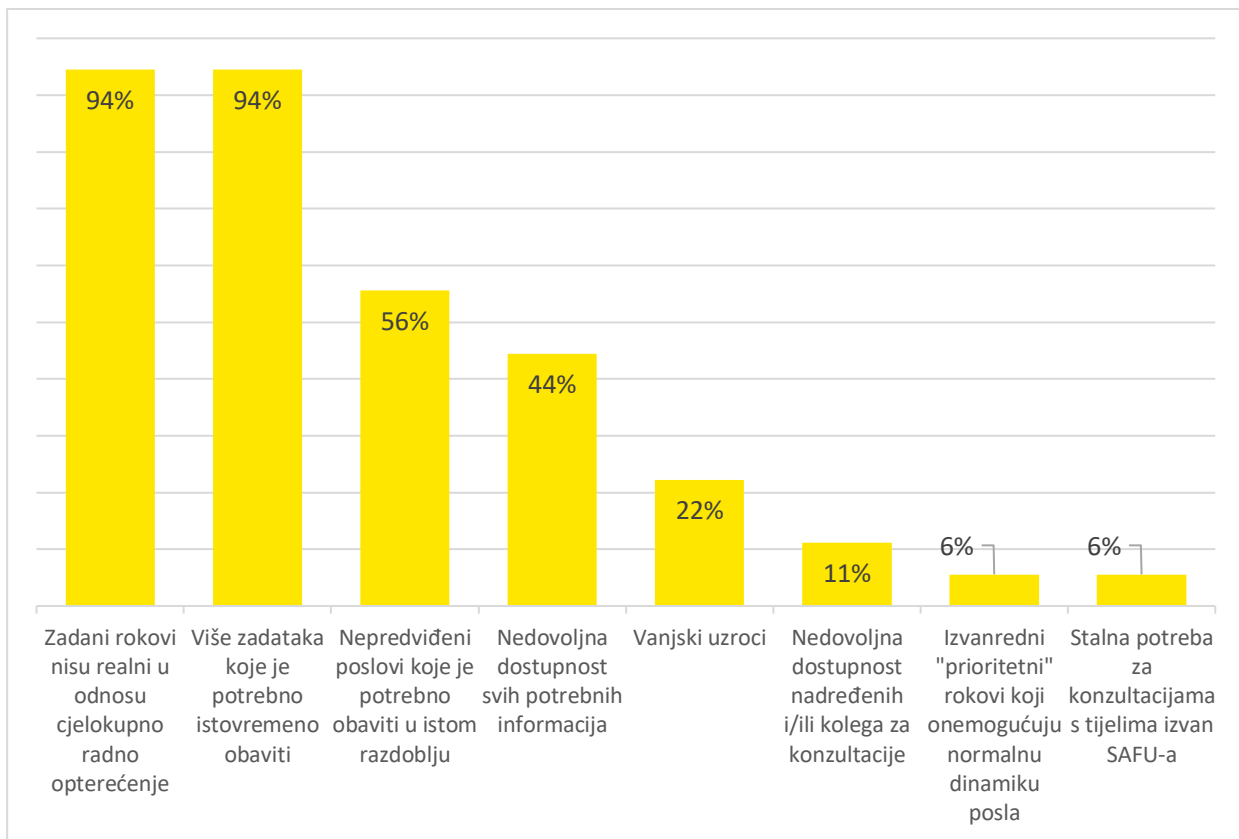
Grafikon 20. Završavanje zadataka unutar zadanih rokova



Izvor: Upitnik za djelatnike SAFU-a, obrada EY

Službenici koji su odgovorili kako (uglavnom) ne uspijevaju završiti zadatke u predviđenim rokovima odgovarali su na pitanja o najčešćim razlozima. Distribucija odgovora na pitanje o najčešćim razlozima u kašnjenju u izvršavanju zadataka pokazuje kako su zadani rokovi prekratki s obzirom na radno opterećenje te kako do kašnjenja dolazi uslijed potrebe da se više zadataka istovremeno obavi. Nepredviđeni poslovi također utječu na nepridržavanje rokova.

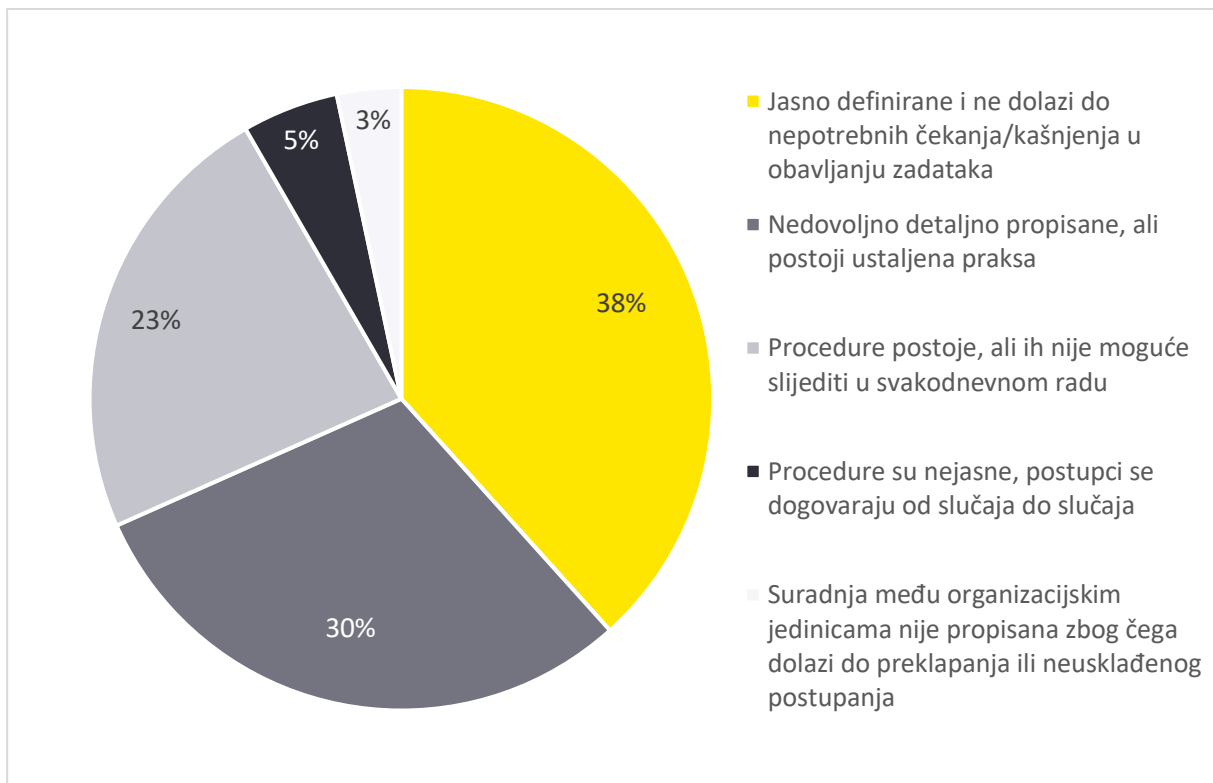
Grafikon 21. Najčešći razlozi za nemogućnost pridržavanja propisanih rokova



Izvor: Upitnik za djelatnike SAFU-a, obrada EY

Da bi se detaljnije utvrdilo potencijalne razloge u nemogućnosti završavanja zadataka u predviđenim rokovima, djelatnicima SAFU-a postavljeno je pitanje o procedurama koje propisuju obavljanje dijeljenih radnih zadataka s drugim ustrojstvenim jedinicama, a koje se odnose na koordinaciju mišljenja prije slanja korisnicima, prijenos dokumentacije i informacija, i sl. Procedure kojima se interno uređuje suradnja među različitim ustrojstvenim jedinicama istaknute se kao potencijalan uzrok problema, uzimajući u obzir prirodu poslovnih procesa SAFU-a i činjenicu da određene poslove Uredi moraju obavljati istovremeno (npr. pregled potraživanih troškova korisnika, čiji dio je i pregled postupaka nabave).

Grafikon 22. Procedure provedbe dijeljenih zadataka



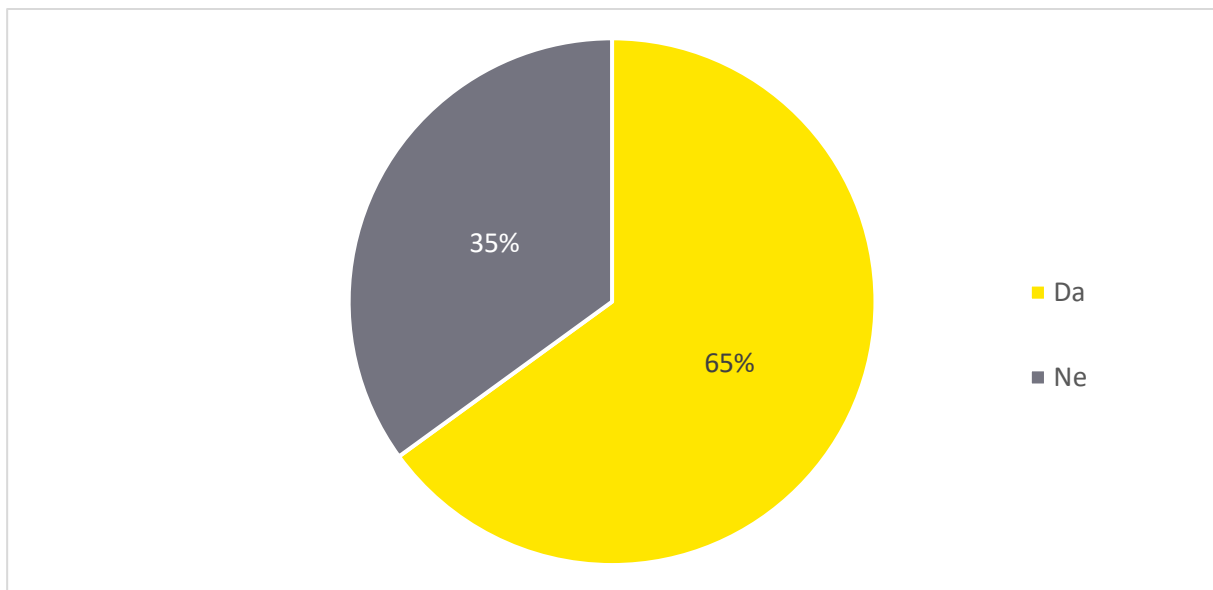
Izvor: Upitnik za djelatnike SAFU-a, obrada EY

Dani odgovori pokazuju kako je postojala potreba da se interne procedure dodatno razrade i detaljnije propišu na koji način pojedine ustrojstvene jedinice surađuju prilikom obavljanja zajedničkih zadataka. Tek 38% djelatnika smatra kako su procedure dovoljno jasno definirane i ne predstavljaju im teškoću prilikom izvršenja zadataka u danim rokovima. Iako je evidentno da se uspostavila određena praksa, koja nadomješta nedovoljnu definiranost procedura, ipak skoro trećina djelatnika smatra kako nedostatnost procedura uzrokuje preklapanja i nepotrebna čekanja.

► Prethodno je preporučeno razvoj sveobuhvatnog aplikacijsko-informatičkog rješenja kojim bi se podržali poslovni procesi SAFU-a, što uključuje i proces interne razmjene dokumentacije. Takvo rješenje omogućilo bi bržu i jednostavniju razmjenu informacija i dokumentacije, što doprinosi ujednačenom postupanju, jasnijim odgovornostima i rokovima za izvršenje pojedinih zadataka. Interna neusklađenost u obavljanju dijeljenih zadataka može dovesti do značajnih kašnjenja, i u konačnici do propuštanja izvršenja zadataka. Taj rizik može se umanjiti boljim upravljanjem internom komunikacijom i ujednačenim vođenjem internih evidencija. Poželjno je da sva preporučena informatička rješenja budu omogućena kroz jedinstven sustav u najvećoj mogućoj mjeri povezan i kompatibilan sa drugim nacionalnim informacijsko-komunikacijskim sustavima koji se koriste za programe/fondove u kojima SAFU ima ulogu.

Pitanje radnog opterećenja i izvršavanja zadataka u predviđenom roku izravno je povezano i s korištenjem prekovremenog rada. Prekovremeni rad u određenim situacijama nužan je kako bi se završili svi poslovi, međutim, ne bi trebao biti ustaljena praksa koja se koristi kako bi se zadatke završilo u predviđenim rokovima. Na pitanje koriste li prekovremeni rad za izvršenje svih radnih zadataka, 65% ispitanih djelatnika SAFU-a odgovorilo je potvrdno.

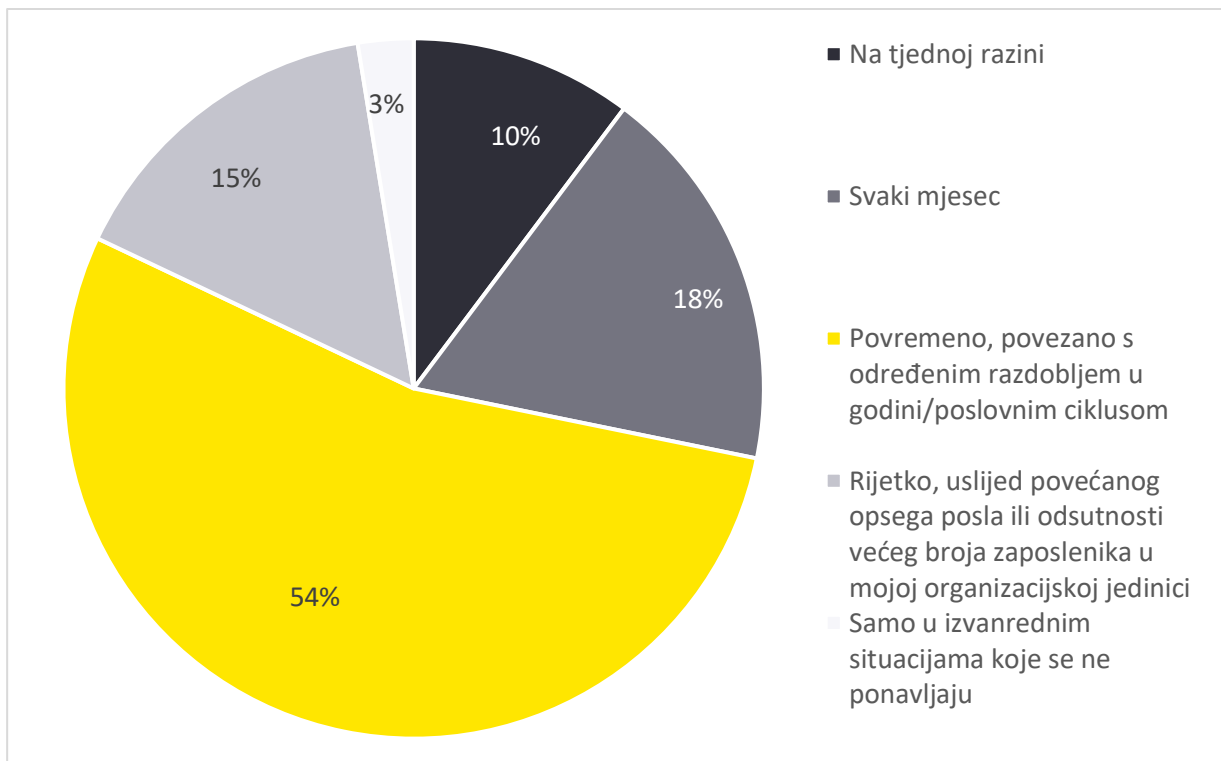
Grafikon 23. Korišteni prekovremeni rad za obavljanje zadataka



Izvor: Upitnik za djelatnike SAFU-a, obrada EY

Djelatnici koji koriste prekovremeni rad odgovorili su i na pitanje vezano za njegovu učestalost. Većina ispitanih prekovremeni rad koristi povremeno, prema potrebama određenog razdoblja u godini ili poslovnog ciklusa. Dodatnu pozornost treba obratiti na 18% djelatnika koji prekovremeni rad koriste svaki mjesec i 10% djelatnika koji na tjednoj razini rade više od predviđenog redovnog radnog vremena. Analizom je utvrđeno kako je većina djelatnika koji učestalo koriste prekovremeni rad raspoređena na voditeljska mjesta. Također, većina djelatnika raspoređeni su na radna mjesta u Uredu za provjeru nabave, a manjim dijelom i u Uredu za ugovaranje. U ova dva Ureda uočena je značajna razlika između sistematiziranih i popunjenih radnih mjesta, a očekuje se i značajno povećanje u radnom opterećenju u sljedećoj godini.

Grafikon 24. Procjena učestalosti prekovremenog rada



Izvor: Upitnik za djelatnike SAFU-a, obrada EY

► Potreba za dodatnim kapacitetima evidentna je u slučaju sva tri Ureda, s naglaskom na Ured za provjeru nabave i Ured za ugovaranje. Povećani broj zaposlenih utjecat će na rasterećenje trenutnih kapaciteta i u srednjoročnoj perspektivi, pozitivno će utjecati na potrebu da se prekovremeni rad koristi kako bi se izvršili svi radni zadaci u predviđenim rokovima. Povećano radno opterećenje na voditeljskoj razini može se smanjiti povećanim brojem viših stručnih savjetnika – specijalista, koji vrše kontrolu kvalitete rada drugih zaposlenih u svojim ustrojstvenim jedinicama. Specijalistička radna mjesta podrazumijevaju da su na tim radnim mjestima zaposleni iskusniji i stručniji zaposlenici, koji mogu preuzeti dio poslova voditelja, ne samo prilikom izvršavanja kontrole kvalitete, već i prilikom savjetovanja, podrške i mentoriranja drugih zaposlenih. Broj potrebnih specijalističkih mjesta može se odrediti nakon ažuriranja analiza radnog opterećenja, kada će biti jasnija slika koliko će biti radno opterećenje po poslovnim procesima, koliko će ljudi biti potrebno za njihovo provođenje te koliko će se novih djelatnika uspjeti zaposliti.

Uloga SAFU-a u uspješnoj apsorpciji sredstava koja su Republici Hrvatskoj na raspolaganju u nadolazećem razdoblju je zaista značajna. U nadležnosti SAFU-a je veliki portfelj projekata, čija uspješna provedba će ovisiti o mogućnostima SAFU-a da adekvatno odgovori na sve zahtjeve koje su pred njega postavljene. SAFU će morati osigurati dodatne djelatnike ukoliko želi dodijeljene funkcije provesti na vrijeme i na odgovarajućoj razini kvalitete. Trenutno slaba popunjenost sistematiziranih radnih mjesta ukazuje na veliki rizik od kašnjenja i stvaranja zastoja u provedbi projekata. Zastoj u provedbi projekata nužno će se odraziti i na sustav javne nabave, u kojem se sve veći broj postupaka financira sredstvima iz fondova Europske unije. Postojeći kadar, koliko god stručan i iskusen bio, neće moći izvršiti sve zadatke koji su u nadležnosti SAFU-a. Dodatno, preveliko radno opterećenje, osim što utječe na povećanu fluktuaciju, dugoročno nije održivo i smanjuje kvalitetu rada. Povećanje broja zaposlenih u ovom trenutku je prioritet. Novozaposlene osobe moraju se osposobiti za samostalan rad, što je proces koji zahtjeva vrijeme i dodatan angažman iskusnijih zaposlenih. Preveliko radno

opterećenje otegotna je okolnost i u privlačenju novih kadrova, zbog čega je nužno da se potrebni kapaciteti počnu osiguravati prije nego nastupi krizna situacija, a što se u slučaju SAFU-a, može očekivati u 2023. godini.

4.3. Potrebni kapaciteti za obavljanje poslova

Analiza potrebnih kapaciteta za obavljanje poslova SAFU-a započeta je pregledom stručnih uvjeta za radna mjesta, koji su navedeni u Pravilniku o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta. Uz manja odstupanja, za sva radna mjesta iste hijerarhijske razine u sva tri Ureda određeni su isti uvjeti po pitanju razine obrazovanja i odgovarajuće struke, godina staža i dodatnih uvjeta. S obzirom na prirodu poslova koji se obavljaju u ova tri Ureda, naglasak je na pravnoj i ekonomskoj struci, ali uvjetima nisu isključene ni druge odgovarajuće struke. I dok neki poslovi u okviru provedbe programa i projekata koji se financiraju iz fondova Europske unije zahtijevaju specifičnu stručnost i samim time je tražena struka istaknuta kao jedina odgovarajuća, otvoreniji uvjeti po pitanju struke u ovom slučaju su opravdani. SAFU se u dosadašnjem zapošljavanju novih djelatnika već susreo s teškoćama u pronalasku odgovarajućeg kadra i u tom kontekstu preporučljivo je traženu razinu obrazovanja i struke otvoriti širem profilu potencijalnih djelatnika. Zbog teškoća prilikom zapošljavanja novih djelatnika, SAFU je u dosadašnjoj praksi na radna mjesta u kojima je kao uvjet propisana ekonomska, pravna ili druga odgovarajuća struka, zapošljavao i kadrove svih ostalih struka, ukoliko su imali primjenjivo radno iskustvo. Na taj način ne ugrožava se adekvatno obavljanje poslovnih procesa, a proširuju se mogućnosti prilikom zapošljavanja.

Tablica 21. Traženi stručni uvjeti SAFU

Radno mjesto	Razina obrazovanja	Godine staža	Dodatni uvjeti
Pomoćnik ravnatelja	➤ završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij ili	✓ najmanje 5 godina na odgovarajućim poslovima	<ul style="list-style-type: none"> ✓ istaknuti rezultati u području značajnom za rad Agencije (istaknuti rezultati u području rada na EU programima pomoći, EU integracijskom procesu, programima financiranim od strane međunarodnih financijskih institucija, sustavu javne nabave i/ili javnih financija i sl.) ✓ izražene organizacijske vještine, vještine učinkovitog komuniciranja i konstruktivnog pristupa rješavanju problema ✓ aktivno poznavanje engleskog jezika ✓ napredno znanje rada na računalu ✓ hrvatsko državljanstvo ili državljanstvo država članica EU
Voditelj službe	poslijediplomski specijalistički studij i viša razina obrazovanja iz područja	✓ najmanje 4 godine na odgovarajućim poslovima od čega najmanje 1 godina na poslovima vezanim uz upravljanje EU fondovima	<ul style="list-style-type: none"> ✓ sposobnost učinkovite i jasne komunikacije na engleskom jeziku ✓ izražene organizacijske vještine, vještine učinkovitog komuniciranja i konstruktivnog pristupa rješavanju problema ✓ napredno znanje rada na računalu ✓ završeni programi izobrazbe za zaposlene u državnim i javnim službama koji rade na poslovima vezanim uz EU fondove, koje organiziraju i provode resorna ministarstva, javne institucije i institucije nadležne za provedbu izobrazbe, a koji odgovaraju specifičnim zahtjevima radnog mjesta
Voditelj odjela	ekonomije, prava ili druge odgovarajuće struke		

Viši stručni savjetnik - specijalist	➤ završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij iz područja prava vrijedi samo za <u>Ured za pravne poslove i utvrđivanje nepravilnosti</u>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ najmanje 4 godine na složenim pravnim poslovima ✓ najmanje 4 godine na odgovarajućim poslovima od čega najmanje 1 god na poslovima vezanim uz upravljanje EU fondovima ili javnu nabavu vrijedi samo za <u>Ured za pravne poslove i utvrđivanje nepravilnosti</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ izvrsno poznavanje procedura vezanih uz provedbu projekata financiranih iz EU fondova ✓ izražena sposobnost samostalnog i konstruktivnog iznalaženja rješenja ✓ sposobnost učinkovite i jasne komunikacije na engleskom jeziku ✓ napredno znanje rada na računalu ✓ završeni programi izobrazbe za zaposlene u državnim i javnim službama koji rade na poslovima vezanim uz EU fondove, koje organiziraju i provode resorna ministarstva, javne institucije i institucije nadležne za provedbu izobrazbe, a koji odgovaraju specifičnim zahtjevima radnog mjesta ✓ hrvatsko državljanstvo ili državljanstvo država članica EU
Viši stručni savjetnik		<ul style="list-style-type: none"> ✓ najmanje 4 godine na odgovarajućim poslovima 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ poznavanje odgovarajućih nacionalnih propisa i propisa EU ✓ sposobnost učinkovite i jasne komunikacije na engleskom jeziku ✓ napredno znanje rada na računalu ✓ završeni programi izobrazbe za zaposlene u državnim i javnim službama koji rade na poslovima vezanim uz EU fondove, koje organiziraju i provode resorna ministarstva, javne institucije i institucije nadležne za provedbu izobrazbe, a koji odgovaraju specifičnim zahtjevima radnog mjesta ✓ hrvatsko državljanstvo ili državljanstvo država članica EU
Stručni savjetnik		<ul style="list-style-type: none"> ✓ najmanje 3 godine na odgovarajućim poslovima 	
Stručni suradnik		<ul style="list-style-type: none"> ✓ najmanje 1 godina na odgovarajućim poslovima 	

Izvor: Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji SAFU-a, obrada EY

Tražene godine radnog staža odgovaraju zahtjevima i složenosti opisa pojedinog radnog mjesta. Na najvišim rukovodećim radnim mjestima tražena je viša razina prethodnog radnog iskustva nego na nižim rukovodećim radnim mjestima, dok su minimalne godine radnog staža iste za radna mjesta voditelja službe, voditelja odjela, višeg stručnog savjetnika – specijalista i višeg stručnog savjetnika. To je očekivano s obzirom na to da sva navedena radna mjesta obavljaju poslove najviše složenosti te uz redovne poslove mentoriraju i uvode u posao novozaposlene.

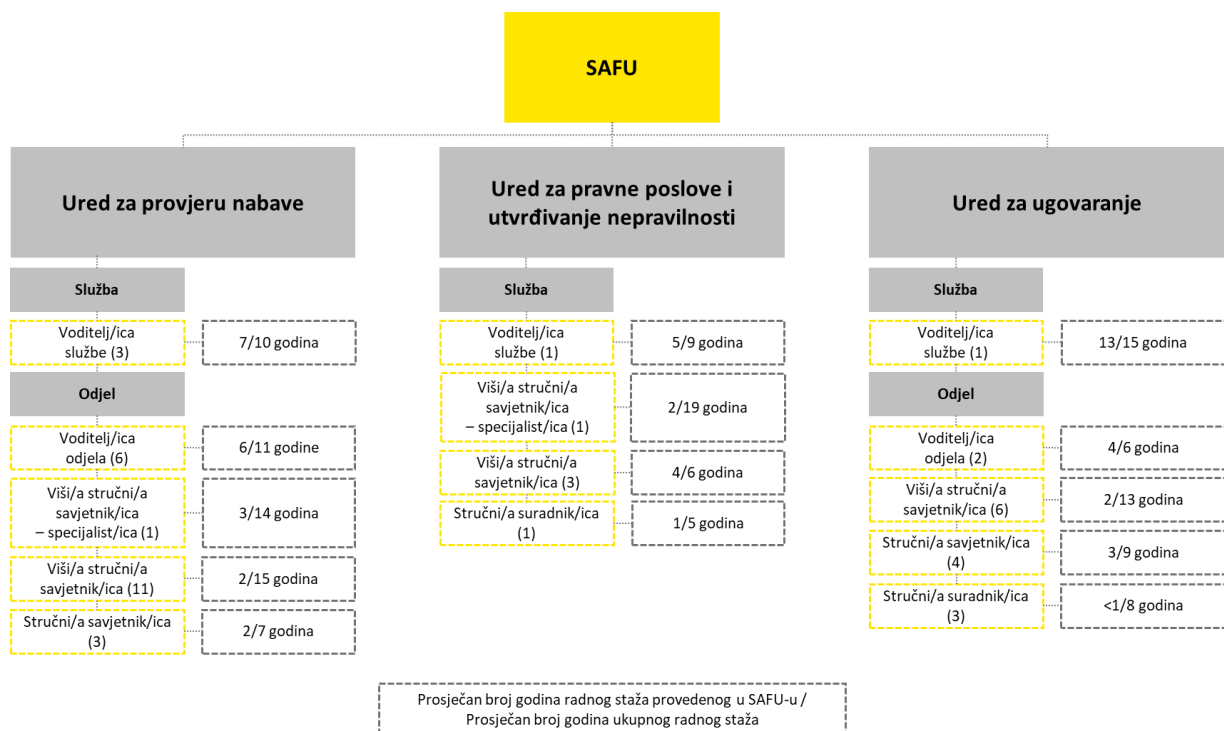
Dodatni uvjeti koji su propisani Pravilnikom odnose se na potrebu pohađanja programa izobrazbe za zaposlene u državnim i javnim službama koji rade na poslovima vezanim uz fondove Europske unije, sposobnost učinkovite i jasne komunikacije na engleskom jeziku te napredno znanje rada na računalu. Navedeni uvjeti povezani su sa zahtjevima i pridonose uspješnom obavljanju poslova koji se provode u okviru svih sistematiziranih radnih mjesta.

Za sva radna mjesta među dodatnim uvjetima navode se i neke vještine potrebne za obavljanje poslova. Tako je potrebno imati izražene organizacijske vještine, vještine učinkovitog komuniciranja i konstruktivnog pristupa rješavanju problema.

Traženi uvjeti odražavaju zahtjeve koje djelatnici SAFU-a moraju ispuniti u obavljanju radnih mjesta. Također, SAFU prilikom provedbe godišnje ocjene učinkovitosti rada ocjenjuje i određene kompetencije koje su primjenjive na sve djelatnike (uspješnost primjene znanja i vještina u organizaciji i koordinaciji obavljanja poslova, razina samostalnosti u donošenju kvalitetne i pravovremene odluke). Dodatno se kroz obrazac za ocjenu godišnje učinkovitosti rada, ovisno o Uredu i prirodi poslova u okviru radnih mjesta, vrednuju i specifične kompetencije koje su važne za to radno mjesto i postizanje bolje radne učinkovitosti. Obrascem su obuhvaćene i druge kompetencije poput komunikacijskih vještina, razina proaktivnosti u pristupu radu te preciznosti i točnosti u obavljanju radnih zadataka. Posebne kompetencije ocjenjuje se za rukovodeće djelatnike, koje se razlikuju od kompetencija koja se očekuju od nerukovodećih djelatnika. Procjene godišnje učinkovitosti rada SAFU po potrebi provodi i češće od jednom godišnje, zbog čega se može zaključiti kako redovito prati razvoj ključnih kompetencija djelatnika.

Prilikom analize kapaciteta koji trenutno obavljaju poslove u promatrana tri Ureda u obzir su uzete informacije o prosječnim godinama staža djelatnika SAFU-a, kako bi se ocijenilo ukupno radno iskustvo djelatnika, ali i radni staž stečen u SAFU-u. Očekivano, na rukovodećim radnim mjestima zaposleni su djelatnici koji imaju duže opće radno iskustvo, ali imaju i višegodišnji radni staž proveden u SAFU. Zadržavanje iskusnijih djelatnika ključno je za održavanje kontinuiteta rada i prijenosa znanja.

Slika 6. Prosječan broj godina staža djelatnika SAFU-a



Izvor: Upitnik za djelatnike SAFU-a, obrada EY

Na višim operativnim mjestima (viši stručni savjetnik i viši stručni savjetnik – specijalist) radno iskustvo stečeno u SAFU se razlikuje, što znači da se dio djelatnika za poslove svojih trenutnih radnih mjesta specijalizirao u drugim institucijama. Raznovrsno radno iskustvo može biti prednost u obavljanju poslova, ali može biti i znak da SAFU ne uspijeva zadržati iskusnije savjetnike u zaposlenju.

Nakon stručnih uvjeta, kompetencija i staža, analizirane su edukacije koje su djelatnici SAFU-a pohađali. Djelatnicu su kroz upitnik odgovarali na pitanja i o korisnosti dostupnih edukacija te su procjenjivali potrebe za budućim edukacijama. Analiza sustava edukacija napravljena je temeljem dostavljenih informacija o pohađanim edukacijama (trening registri i trening planovi), internim procedurama i pravilnicima, a koje su uspoređene s danim odgovorima djelatnika.

SAFU pitanje edukacija i stručnih usavršavanja ima detaljno propisano. Bitno je naglasiti kako aktivnosti izobrazbe SAFU provodi za korisnike ugovora bespovratnih sredstava u okviru svoje nadležnosti, ali isto provodi i za svoje zaposlenike temeljem Pravilnika o školovanju i usavršavanju radnika SAFU. Usavršavanje je pravo i obveza svih zaposlenika SAFU koji obavljaju stručne poslove ili poslove upravljanja i koji moraju ispunjavati određene uvjete. Pravilnikom je propisano kako djelatnici SAFU-a imaju pravo na školovanje (pohađanje obrazovnih programa u vidu studija i programa za stjecanje certifikata) i usavršavanje (pohađanje programa u formi tečajeva, seminara i radionica, konferencija, stručnih skupova, studijskih posjeta i slično). Programi mogu biti u zemlji ili inozemstvu, ali je uvjetovano da se odnose na područja koja su od važnosti za rad i poslovanje Agencije. Pravilnik definira načine na koji se ostvaruje pravo na školovanje, kao i obveze onih koji ostvare pravo na školovanje. Ovisno o vrsti školovanja, djelatnici koji ostvare to pravo imaju obvezu ostanka u Agenciji određeno vrijeme, te se pohađanje školovanja i usavršavanja definira kao jedna od mjera zadržavanja i nagrađivanja radnika. Broj djelatnika koji će pohađati programe školovanja ovisi o financijskim mogućnostima Agencije, potrebama radnog mjesta i procjeni nadređenih koji se prilikom predlaganja radnika za stipendiranje vode kriterijima izvrsnosti.

U SAFU-u je ustrojen Ured za izobrazbu i upravljanje ljudskim potencijalima, koji je zadužen za izradu godišnjeg plana izobrazbe koji se temelji na redovnim godišnjim procjenama potreba za izobrazbom („Training Needs Assessment“). Procjenu potreba SAFU provodi za sve ciljne skupine kojima su namijenjene aktivnosti izobrazbe, nakon čega se izrađuje Godišnji plan edukacija koji se revidira svakog tromjesečja. Iz navedenog razvidno je kako SAFU sustavno prati razvoj kapaciteta i sistematično analizira i prikuplja podatke o potrebama za edukacijama i stručnim usavršavanjem. Kao tijelo u sustavu upravljanja i kontrole, za edukacije i usavršavanja kadra SAFU koristi tehničku pomoć iz alokacije sredstava programa koji se financiraju iz proračuna Europske unije i nacionalna proračunska sredstva.

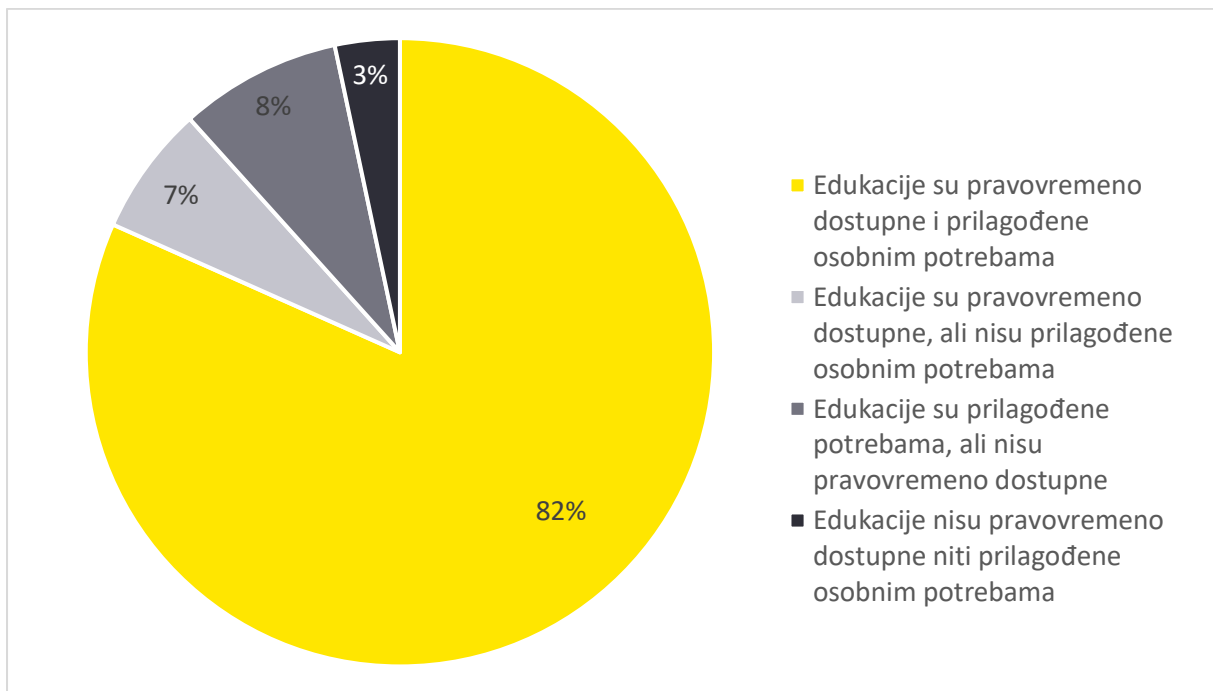
Temeljem dostavljenih registara edukacija odslušanih u 2021. za Urede koji ulaze u opseg ove analize, vidljivo je kako djelatnici SAFU-a pohađaju razne programe na temu pripreme i provedbe projekata i javne nabave. Nadalje, u nastavku je sažeto prikazani popis programa koje su djelatnici pohađali, a odnose se na edukacije šire primjene:

- ▶ Program edukacija za novozaposlene,
- ▶ Novozaposleni - praćenje u probnom roku,
- ▶ Poticanje motivacije, angažiranosti i inovativnosti,
- ▶ Snaga promjene u poslovnom okruženju,
- ▶ Upute i savjeti za postupke tijekom i poslije potresa,
- ▶ Etički kodeks i primjena anti diskriminacijskih mjera,
- ▶ „Building High Performance Cultures“ - Kultura koja poboljšava poslovne rezultate i zadovoljstvo,
- ▶ Fokus na rješenje i donošenje odluka,
- ▶ Edukacije na temu prevencije bolesti i unaprjeđenja zdravlja.

Vidljivo je da SAFU, osim edukacija koje su izravno vezane uz obavljanje posla, svojim zaposlenicima osigurava dostupnost edukacija vezanih uz razne teme te na taj način brine o zdravlju i dobrobiti svojih zaposlenika i razvijanju „soft skills“.

Nastavno na odslušane edukacije, analiziran je i stav zaposlenika SAFU-a o dostupnosti edukacija. Čak 82% djelatnika ocijenilo je kako su im edukacije pravovremeno dostupne i prilagođene osobnim potrebama. Iako dio zaposlenika nije zadovoljan dostupnošću i/ili pravovremenošću edukacija, ipak je vidljivo da napore koje SAFU ulaže u kontinuiranu izobrazbu djelatnika ostvaruju rezultate.

Grafikon 25. Dostupnost edukacija potrebnih za obavljanje zadataka



Izvor: Upitnik za djelatnike SAFU-a, obrada EY

Uz analizu prethodno odslušanih programa, pozornost je posvećena i planovima za budućim edukacijama i usavršavanjima. U nastavku je dan prikaz planiranih edukacija za 2022. godinu za Urede koji ulaze u opseg ovog istraživanja. Kroz prioritetno usavršavanje dostupan je velik broj edukacija, koje su kategorizirane u 3 područja:

- ▶ Priprema i provedba projekata,
- ▶ Javna nabava te
- ▶ „Soft skills“ edukacije.

Također, kroz dodatno usavršavanje predviđene su edukacije u kategoriji:

- ▶ Ostale edukacije za osobni razvoj.

Sve planirane edukacije kategorizirane su po područjima i prikazane u tablici ispod.

Tablica 22. Pregled planiranih edukacija za prioritetno i dodatno usavršavanje za 2022. godinu

Priprema i provedba projekata	Javna nabava	„Soft skills“ edukacije	Ostale edukacije za osobni razvoj
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Revizije, revizorski nalazi i postupanje s revizorskim nalazima ▶ Nepravilnosti i prijave ▶ Postupak odabira projekata ▶ Priprema poziva i ugovora za dodjelu bespovratnih sredstava ▶ eFondovi ▶ Osnove studije izvodljivosti i cost-benefit analize (CBA) ▶ Državne potpore – osnove ▶ Praćenje provedbe ugovora (plan nabave, izmjene ugovora) ▶ Računovodstvo u kontekstu EU projekata – knjiženja troškova kod korisnika ▶ Provjere izvršenja ugovornih obveza ▶ Provedba ugovora o nabavi radova ▶ Upravljanje rizicima (SCF i ESI fondovi) ▶ Provjere na licu mjesta u ulozu PT2 ▶ Postupak odabira projekata ▶ Financijsko i računovodstveno praćenje provedbe projekta ▶ Pojednostavljene metode financiranja ▶ Uvod u ESI fondove te sustav upravljanja i kontrole korištenja sredstava - Pravni i institucionalni okvir - uloge i odgovornosti tijela ▶ Uvod u računovodstvo – osnovni pojmovi ▶ Praktična prezentacija o sadržaju i načinu pisanja Sumnje na postojanje nepravilnosti te načinu argumentiranja 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Specijalistički program (za stjecanje certifikata) ▶ Usavršavanje za obnovu certifikata ▶ Najčešće pogreške u (javnoj) nabavi utvrđene u ex-postu ▶ Utjecaj kršenja pravila javne nabave na nastanak nepravilnosti ▶ Upravljanje sukobom interesa u postupcima nabave - praksa SAFU ▶ Postupci nabave za neobveznike Zakona o javnoj nabavi (NOJN) ▶ Pregled najčešćih pogrešaka u (javnoj) nabavi utvrđenih u ex-postu ▶ Procedure i postupanje svih dionika procesa ex-ante i ex-post provjere 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Odnosi na radnom mjestu ▶ Vještine komunikacije i pregovaranja za rukovoditelje ▶ Vođenje sastanaka ▶ Vještine asertivnosti ▶ Upravljanje vremenom ▶ Upravljanje stresom ▶ Upravljanje timom i timski rad ▶ Upravljanje sukobima ▶ Vođenje sastanaka ▶ Izgradnja i razvoj liderskih vještina ▶ Prezentacijske vještine ▶ Praćenje radne učinkovitosti i vođenje godišnjih razgovora ▶ Selekcijski postupci u zapošljavanju – učinkovito vođenje intervjua 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Što svaki PM treba znati? ▶ Briga o mentalnom zdravlju ▶ Anti diskriminacija/etika

Izvor: SAFU, obrada EY

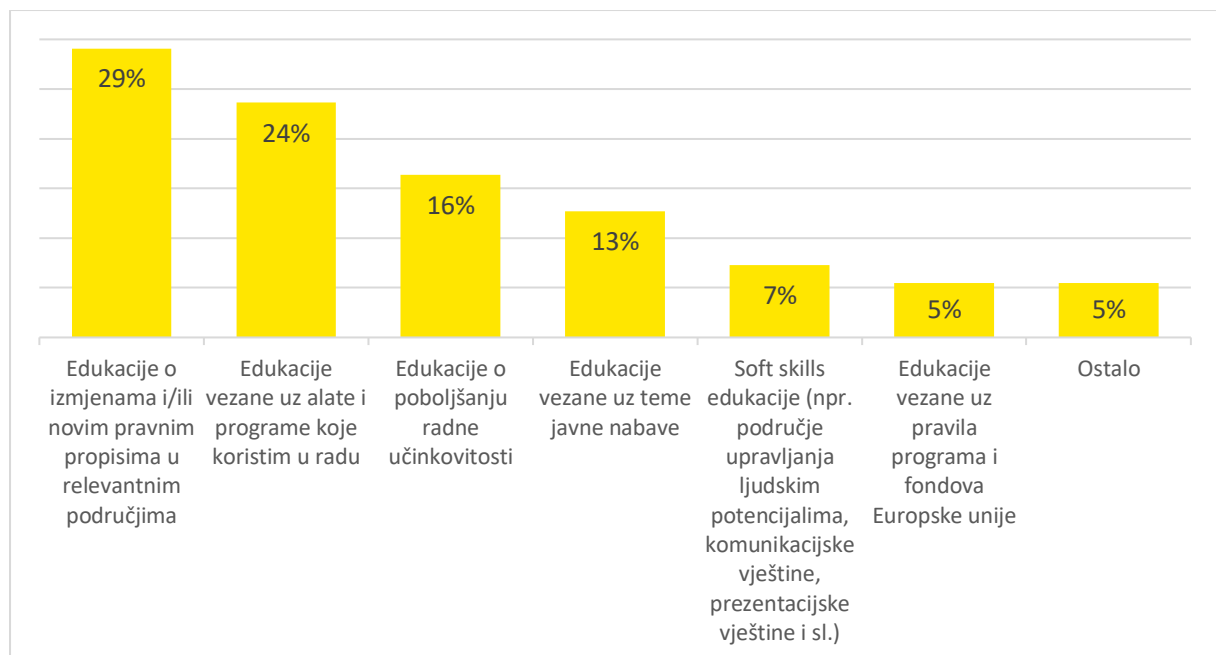
Edukacije vezane uz **pripremu i provedbu projekata** te uz **javnu nabavu** predviđene su za sve analizirane Urede i za sve radne pozicije, od voditelja Službi do stručnih savjetnika i stručnih suradnika, što je adekvatno s obzirom da su te teme usko vezane uz obavljanje svakodnevnih poslova navedenih Ureda. „**Soft skills**“ edukacije su u većoj mjeri predviđene za voditeljske pozicije dok su u manjoj mjeri predviđene za više stručne savjetnike, stručne savjetnike i stručne suradnike. Kako je prikazano u tablici, predviđene edukacije u toj kategoriji obuhvaćaju razne teme vezane uz osobni razvoj i pomoćne alate za razvijanje vještina s ciljem podizanja razine kvalitete rada i međusobnih odnosa zaposlenika. Stoga, iako su određene edukacije najvažnije za obavljanje voditeljskih pozicija, postoje edukacije koje bi koristile i zaposlenicima na nižim pozicijama. Istome ide u prilog informacija dobivena kroz upitnik na koji su djelatnici SAFU-a davali odgovore o zadovoljstvu radnim uvjetima. Zaposlenike se, između

ostalog, pitalo za njihovo zadovoljstvo s postojećim edukacijama te za mišljenje o korisnim edukacijama za rad i daljnje usavršavanje. Velik broj zaposlenika izrazio je potrebu za edukacijama koje pripadaju u kategoriju „soft skills“, na primjer:

- ▶ poboljšanje radne učinkovitosti,
- ▶ upravljanje ljudskim potencijalima,
- ▶ komunikacijske vještine,
- ▶ prezentacijske vještine.

Niže navedeni grafički prikaz sistematizira sve odgovore dane kroz upitnik.

Grafikon 1. Vrste edukacija koje nisu dovoljno dostupne



Izvor: Upitnik za djelatnike SAFU-a, obrada EY

Zaposlenici su također naveli kako „soft skills“ edukacije te edukacije o poboljšanju radne učinkovitosti najčešće nisu organizirane za sva radna mjesta, a potrebne su.

▶ Prilikom provedbe godišnje ocjene učinkovitosti djelatnici SAFU-a navode koje bi edukacija koristile u sljedećem razdoblju, a koje se ne odnose samo na usvajanje znanja već i vještine koje bi djelatnici htjeli razvijati. Navedeni prijedlozi djelatnika trebali bi biti usklađeni s trening planovima, u kojima djelatnici mogu unijeti željene edukacije. Iz danih odgovora na upitnike ne može se jednoznačno iščitati da li prijedlozi djelatnika prilikom provedbe samoprocjene navedeni u obrascima za godišnju procjenu rezultata rada nisu uzeti u obzir ili postoji drugi razlog zašto se navedene edukacije nisu organizirale za sva radna mjesta. Preporuka je stoga da se prijedlozi djelatnika dodatno razmotre prilikom izrade trening plana za sljedeću godinu.

Kroz navedeno dodatno usavršavanje, SAFU predviđa „soft skills“ edukacije i za ostale radne pozicije, no prema informacijama iz upitnika o zadovoljstvu zaposlenika može se zaključiti da postoji izazov u pohađanju istih zbog nedostatka vremena.

▶ SAFU ulaže značajne napore u praćenje i planiranje edukacije za svoje djelatnike. Ipak, uočeno je kako određeni broj djelatnika ističe nedostatak vremena kao najčešću zapreku u ostvarivanju mogućnosti dodatnog educiranja. Preporuka je stoga osigurati uvjete, s naglaskom na vremensku

komponentu, za pohađanje dostupnih programa, posebice „soft skills“ edukacija koje nisu usko vezane uz svakodnevno obavljanje posla, a doprinose ukupnoj kvaliteti i efikasnosti obavljanja posla. Kroz dodatno usavršavanje predviđene su i edukacije vezane uz brigu o mentalnom zdravlju, što je svakako pohvalno, uzevši u obzir da iste nisu usko vezane uz obavljanje posla, ali kao osnovni preduvjet da djelatnici ostvare sve pogodnosti dostupnih programa svakako je vrijeme potrebno za njihovo pohađanje.

► Dodatno, dio djelatnika izrazio je potrebu da se kroz edukacije i usavršavanja usvoji više znanja i primjera iz prakse. Ograničenje svake edukacije je što pruža teoretska znanja, dok se u praktičnom radu javljaju nepoznate i nepredviđene situacije. Zbog toga je kombinacija teorije i praktičnog rada najbolji način usvajanja potrebnih znanja i vještina. Novi službenici i službenici koji nisu imali priliku provoditi postupke javne nabave u praksi, trebali bi imati priliku sudjelovati u takvom postupku na način da se dogovori privremeni razmještaj na radna mjesta jedinica koje provode postupke javne nabave u instituciji, ali mogu biti i jedinice u nekom tijelu državne uprave ili nekom drugom tijelu/instituciji koja je obveznik primjene Zakona o javnoj nabavi.

Praktične radionice i razmjena iskustava sa institucijama koje imaju istu ulogu kao SAFU trebale bi biti zastupljenije u planiranim programima usavršavanja.

► Prilikom analize odslušanih edukacija uočeno je kako su edukacije u području javne nabave visoko zastupljene. Ipak, potrebno je voditi računa i o raznovrsnosti i korisnosti tema prilikom odabira edukacija koje se odnose na javnu nabavu. Kroz edukacije o javnoj nabavi djelatnici bi trebali odabirati one programe kroz koje će se bolje uputiti u odredbe vezane za javnu nabavu za inovativna rješenja, kao i zelenu javnu nabavu. Ovakvi postupci nisu dovoljno zastupljeni u Republici Hrvatskoj, zbog čega je potrebno dodatne napore uložiti u podizanje svijesti i razine stručnosti svih aktera koji sudjeluju u sustavu javne nabave.

Vezano za edukacije u području javne nabave bitno je istaknuti kako od 361 zaposlenog djelatnika, njih 283 posjeduju certifikat u području javne nabave, što je ukupno 78,39%.

► Iz svega navedenog jasno je kako SAFU zaista sustavno i organizirano pristupa jačanju kapaciteta svojih djelatnika. Uz osiguravanje stručnih uvjeta i ocjenom kompetencija postiže se da poslove obavljaju oni djelatnici koji su najkvalificiraniji za to. U prethodnom dijelu poglavlja predložen je sustavniji pristup ocjeni kompetencija djelatnika, a u području edukacija i usavršavanja djelatnika, preporuča se osigurati djelatnicima dovoljno vremena za pohađanje svih edukacija i programa koji su im na raspolaganju. Dostupni programi zaista pokrivaju širok spektar područja i u tom pogledu nisu identificirana područja koja su nedovoljno zastupljena, a djelatnicima su potrebna. Ipak, treba se uvažiti mišljenje dijela djelatnika SAFU-a koji su istaknuli potrebu za više edukacija usmjerenih na pitanja prakse, posebice u javnoj nabavi. Razmjena znanja i iskustava sa sličnim institucijama na europskoj razini može značajno pridonijeti kvaliteti rada djelatnika SAFU-a i o tome treba voditi računa u budućnosti. Praktično iskustvo u provedbi postupaka javne nabave, kako je prethodno spomenuto, može se osigurati kraćim privremenim rasporedom djelatnika na učenje na radnom mjestu u jedinice koje se bave provedbom postupaka javne nabave.

► Zapošljavanjem dodatnih djelatnika smanjit će se radno opterećenje postojećeg kadra i na taj način povećati mogućnosti da djelatnici koji trenutno nemaju dovoljno vremena za pohađanje edukacija i programa usavršavanja uspiju ipak odvojiti mali dio radnog vremena za sudjelovanje u predviđenim programima.

4.4. Politika zadržavanja kadrova i ocjenjivanja rada djelatnika

U cilju jačanja politike zadržavanja kadra SAFU ima razrađene aktivnosti nagrađivanja i promoviranja djelatnika, s krajnjim ciljem da se privuče i zadrži stručni kadar, ali i spriječi gubitak ključnog kadra koji može imati štetne posljedice za sve poslovne procese. Jedan od ciljeva koji je istaknut u kontekstu

upravljanja ljudskim potencijalima je kreirati i održati ugodno i kvalitetno radno okruženje pri čemu se zaposlenicima pruža mogućnost napredovanja.

Politika zadržavanja trenutno zaposlenih kadrova u SAFU-u definirana je internim pravilnicima i sastoji se od kombinacije motivacijskih i financijskih instrumenata koji uključuju sljedeće:

- ▶ mogućnost stjecanja specifičnih znanja i unaprjeđivanja profesionalnih vještina putem internih i vanjskih edukacija (edukacija financirane iz različitih izvora, primarno tehničke pomoći u okviru operativnih programa),
- ▶ sustav materijalnih i nematerijalnih prava sukladno važećem Pravilniku o plaćama, naknadama i drugim primicima i Pravilniku o radu,
- ▶ razvoj karijere: dobre mogućnosti za kontinuirani profesionalni razvoj i stjecanje kompetencija koje su visoko valorizirane na tržištu rada,
- ▶ mogućnosti institucionalnog umrežavanja i partnerstva,
- ▶ ostalo (radno vrijeme, razne „soft“ pogodnosti za zaposlenike, itd.).

Unatoč razvijenim mjerama za zadržavanje kadra, u SAFU-u je ipak primjetna visoka razina fluktuacije, a uočene su i određene poteškoće u privlačenju novih kadrova. U tablici je dan prikaz broja novozaposlenih i djelatnika koji su prestali s radom u Agenciji.

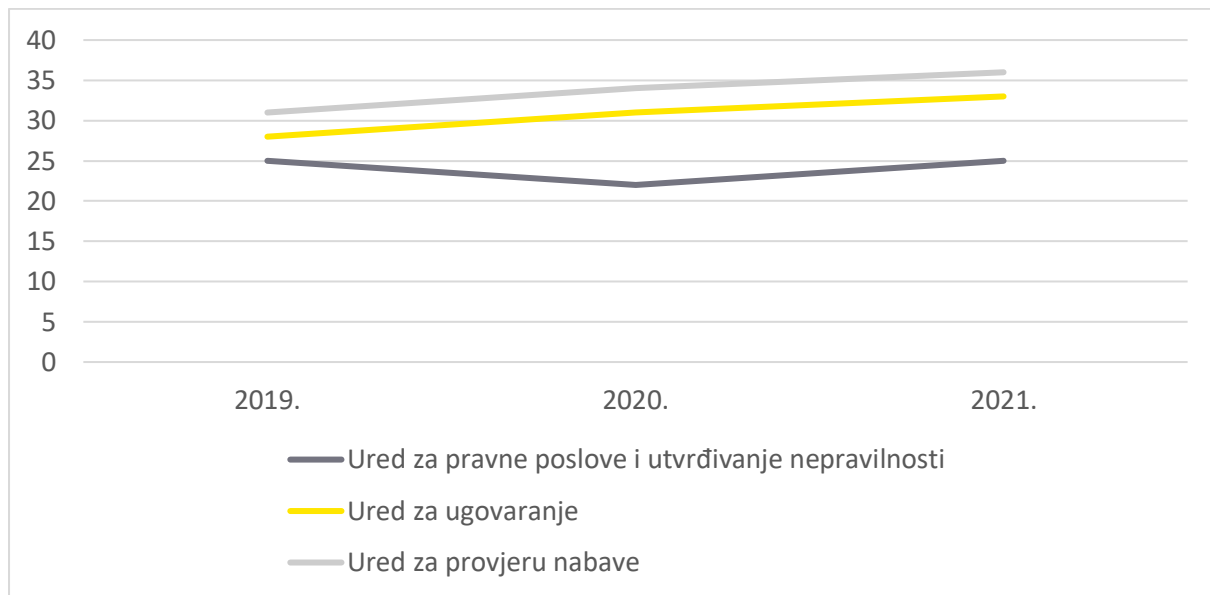
Tablica 23. Fluktuacija djelatnika u razdoblju od 2019. do 2021. godine

	2019.		2020.		2021.	
	Dolazak	Odlazak	Dolazak	Odlazak	Dolazak	Odlazak
Ured za ugovaranje	11	3	9	4	10	7
Ured za provjeru nabave	5	4	6	6	10	6
Ured za pravne poslove i utvrđivanje nepravilnosti	14	4	1	2	5	2

Izvor: SAFU, obrada EY

Podaci pokazuju kako SAFU zapošljava više djelatnika nego što ih daje otkaz, međutim, i dalje ne uspijeva popuniti veliki dio sistematiziranih radnih mjesta. Grafički prikaz niže daje pregled kretanja ukupnog broja ljudi kroz zadnje tri godine. Ured za provjeru nabave i Ured za ugovaranje pokazuju mali, ali stabilan napredak u povećanju broja djelatnika, dok Ured za pravne poslove i utvrđivanje nepravilnosti ima manje uspjeha.

Grafikon 26. Broj djelatnika na dan 31.12. u periodu od 2019. do 2021. godine



Izvor: SAFU, obrada EY

SAFU kretanje kapaciteta redovito prati i ima razvijen sustav statističkog praćenja kapaciteta. Iz dostavljenih evidencija za zadnje tri godine uočeno je kako je najveći odljev s radnog mjesta višeg stručnog savjetnika, nakon čega slijedi odljev s radnih mjesta stručnih savjetnika i stručnih suradnika. Navedeni podaci mogu ukazivati kako viši stručni savjetnici, zbog nemogućnosti napredovanja, odlaze s tog radnog mjesta, dok se dio stručnih suradnika, koji su s manje godina potrebnog staža i prethodnog iskustva, vjerojatno ne uspijevaju prilagoditi potrebama posla i radnoj dinamici SAFU-a. Odlazak stručnih savjetnika (iako se radi o manjem broju djelatnika) u tom pogledu teže je objasniti, te bi detaljnija analiza razloga odlaska bila korisna za daljnje osmišljavanje mjera i njihovu bolju usmjerenost potrebama djelatnika.

► Kako bi se mjere zadržavanja kadra bolje prilagodile potrebama djelatnika te kako bi bile učinkovitije u zaustavljanju fluktuacije, organizacija strukturiranih intervjua dobar je izvor informacija. U dostavljenim evidencijama za praćenje kapacitete SAFU-a nisu identificirani podaci o razlozima odlaska djelatnika, iako je za očekivati da su djelatnici koji su prestali s radom u SAFU-u svoje razloge iskomunicirali s nadređenim službenicima. Prilikom pripreme ove analize SAFU je potvrdio kako provodi izlazne ankete, koje djelatnici popunjavaju i dostavljaju ih nadređenim djelatnicima. Rezultati izlaznih anketa obrađuju se i analiziraju na godišnjoj razini. Ukoliko se pokaže potrebnim, organizacijom dodatnih intervjua mogu se prikupiti detaljniji podaci o razlozima odlaska djelatnika s radnih mjesta te se na taj način, uz samu statistiku, mogu prikupljati i opširniji kvalitativni podaci.

► Razlog visoke fluktuacije djelatnika SAFU-a može se povezati i s visokim radnim opterećenjem i učestalim prekovremenim radom. Kao što je prethodno predloženo, dio problema s visokim odljevom kadra riješit će se povećanjem broja zaposlenih i smanjenjem radnog opterećenja trenutno zaposlenih.

Kako bi se ispitao stav zaposlenih djelatnika SAFU-a o postojećim mjerama zadržavanja zaposlenika (stimulacije/bonusi/stipendiranje edukacija i usavršavanja), upitnikom je ispitano koliko im je cjelokupni sustav jasan i smatraju li ga transparentnim. Većina djelatnika se (djelomično) slaže kako se postojeće mjere zadržavanja kadra komuniciraju na jasan i transparentan način, a tek nekoliko djelatnika nije se složilo s navedenom tvrdnjom. Nešto više neslaganja djelatnici su iskazali s tvrdnjom kako se postojeće mjere zadržavanja zaposlenika provode u skladu s kvalitetom rada djelatnika. Temeljem danih odgovora može se zaključiti kako su postojeće mjere zadržavanja kadra korisne,

međutim, komunikacija o povezanim pravima i obvezama može se unaprijediti dodatnim pojašnjenjima i tumačenjima odredbi Pravilnika koja se djelatnicima mogu uputiti.

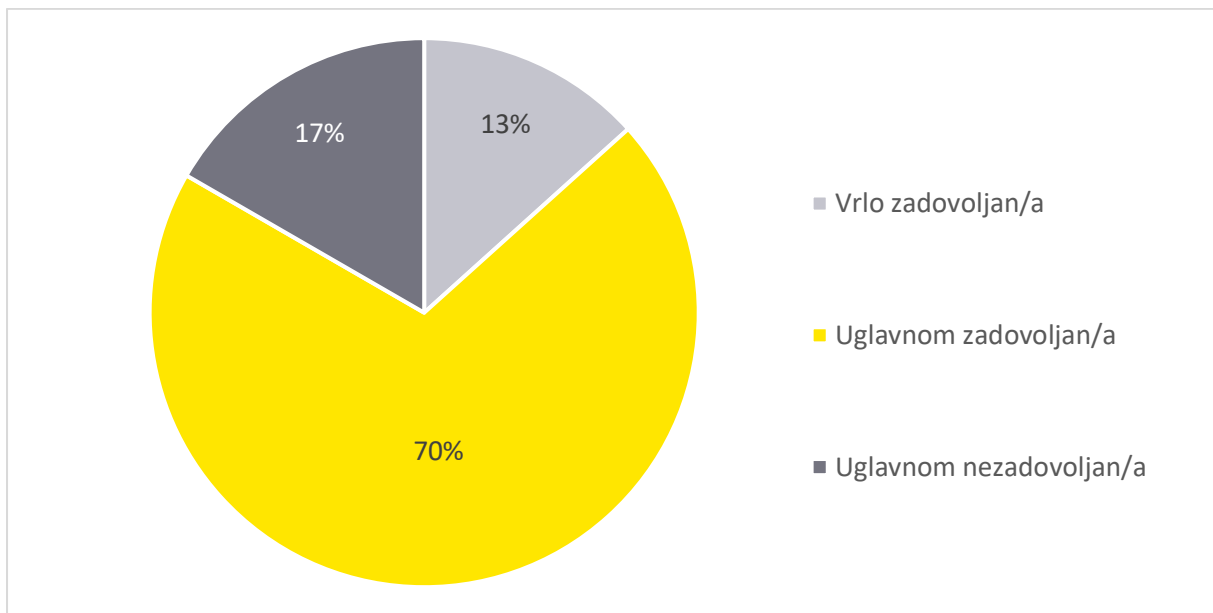
► S obzirom na utvrđenje poteškoće prilikom zapošljavanja djelatnika SAFU-a, ali i uzimajući u obzir visoku fluktuaciju djelatnika, dodatna razrada uvjeta za ostvarivanje naknada predviđenih Pravilnikom o plaćama, naknadama i drugim primicima omogućit će se širi sustav beneficija, kako za privlačenje novih djelatnika, tako i za zadržavanje već zaposlenih. Kako bi se omogućilo adekvatno valoriziranje onih djelatnika koji ostvaruju nadprosječne rezultate rada potrebno je napraviti dodatnu analizu jasnoće i primjerenosti postojećih ključnih pokazatelja uspješnosti. Jasno definirani pokazatelji uspješnosti nužni su kako bi se sustav naknada jasno i transparentno mogao primjenjivati na sve djelatnike. Temeljem analize trebaju se razraditi pokazatelji uspješnosti i po potrebi definirati različiti pokazatelji koji gradiraju uspješnost te s njima povezati odgovarajuću gradaciju naknada. Razrađen sustav pokazatelja uspješnosti i s njima povezanih naknada ima motivirajući učinak na ostvarenje što boljih rezultata, a valorizira se rad onih djelatnika koji ostvaruju dobre rezultate u izvršenju radnih zadataka.

► U prethodnim godinama, uslijed krize izazvane pandemijom uzrokovanom virusom Covid-19, bilo je potrebno pronaći rješenja za novi način rada, koji je omogućavao djelatnicima da sve poslove redovito obavljaju bez dolazaka u ured. Rad od kuće, iako je nastao kao nužnost u tadašnjoj kriznoj situaciji, otkrio je mnoge prednosti za veliki broj djelatnika. Na svjetskoj razini je ustanovljeno kako fleksibilnost u izboru mjesta rada kod određenog broja djelatnika dovodi do povećanja zadovoljstva radnim uvjetima, a samim time i radnog učinka. Zbog navedenih razloga, preporuča se omogućiti djelatnicima veću fleksibilnost vezano za mjesto rada i povećanje mogućnosti za obavljanje poslova od kuće ili s drugog odgovarajućeg mjesta rada. Izmjenama Pravilnika o radu SAFU može se predvidjeti više vremena koje djelatnici mogu provesti radeći izvan ureda. S obzirom na to da se određeni poslovni procesi mogu jednako kvalitetno obavljati i izvan prostora Agencije, fleksibilnijim odredbama vezano za mjesto rada omogućit će se djelatnicima da, ovisno o potrebama posla i odobrenju nadređenog, svoje radno okruženje kreiraju u skladu s potrebama. Ovakve mjere značajno doprinose zadovoljstvu radnika na radnom mjestu i sve češće postaju ustaljena praksa u različitim poslovnim okruženjima.

Izravno povezano s prethodnom temom je i ocjena zadovoljstva djelatnika sustavom ocjenjivanja, a koji je preduvjet da se ostvare gore navedene mogućnosti korištenja dodatnih beneficija. SAFU ocjenjivanje provodi u skladu s odredbama Priručnika horizontalnih procesa, Poglavljem 14 - Unutarnja organizacija i upravljanje ljudskim potencijalima. Provođenje procjene radne učinkovitosti provodi se najmanje jednom godišnje za svakog zaposlenika koji je radio najmanje 6 mjeseci unutar promatranog razdoblja koje se ocjenjuje (tzv. redovna procjena radne učinkovitosti). Za procjenu radne učinkovitosti koriste se predefinirani obrasci, od kojih se jedan odnosi na samoprocjenu koju svaki djelatnik obavlja za sebe, nakon čega redovitu procjenu radne učinkovitosti u pravilu provodi neposredni nadređeni djelatnik. Prilikom procjene radne učinkovitosti ocjenjuju se kategorije navedene u Pravilniku o radu SAFU-a, koje su detaljnije opisane u samom obrascu za procjenu radne učinkovitosti. Posebni obrasci za procjenu radne učinkovitosti ispunjavaju se za rukovođeće zaposlene te za namještenike.

Cjelokupni postupak kao i upute za provedbu godišnje procjene rezultata rada djelatnika detaljno je propisan. Iz tog razloga je bilo važno ispitati koliko su djelatnici s takvim sustavom zadovoljni.

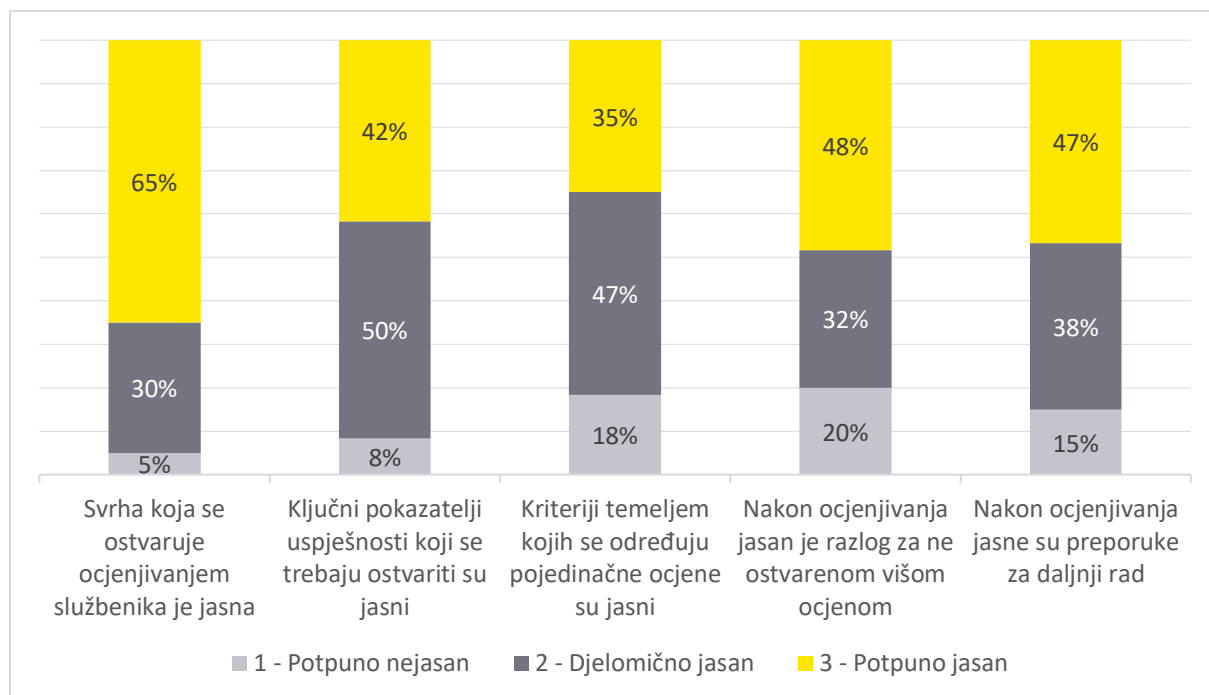
Grafikon 27. Zadovoljstvo postojećim sustavom ocjenjivanja djelatnika



Izvor: Upitnik za djelatnike SAFU-a, obrada EY

Djelatnici SAFU većinom su zadovoljni postojećim sustavom ocjenjivanja, a manje od petine ispitanih uglavnom je nezadovoljno. Iako se dani odgovori mogu smatrati dobrim rezultatom, ipak bi trebalo istražiti zbog čega je 17% djelatnika izrazilo nezadovoljstvo. Nezadovoljstvo sustavom ocjenjivanja ponekad proizlazi iz neslaganja s dobivenom ocjenom, što se treba uzeti u obzir, ali često može biti povezano i s nedovoljno jasnim komuniciranjem očekivanih rezultata ili ciljeva koje svaki djelatnik treba ostvariti. Dani odgovori ne ukazuju na potrebu izmjena sustava ocjenjivanja, ali u dugoročnijoj perspektivi trebalo bi se omogućiti svim djelatnicima da daju svoj osvrt na sustav i način provedbe godišnje ocjene rada i predlože načine na koji bi se moglo ostvariti unaprjeđenje.

Grafikon 28. Jasnoća sustava ocjenjivanja djelatnika

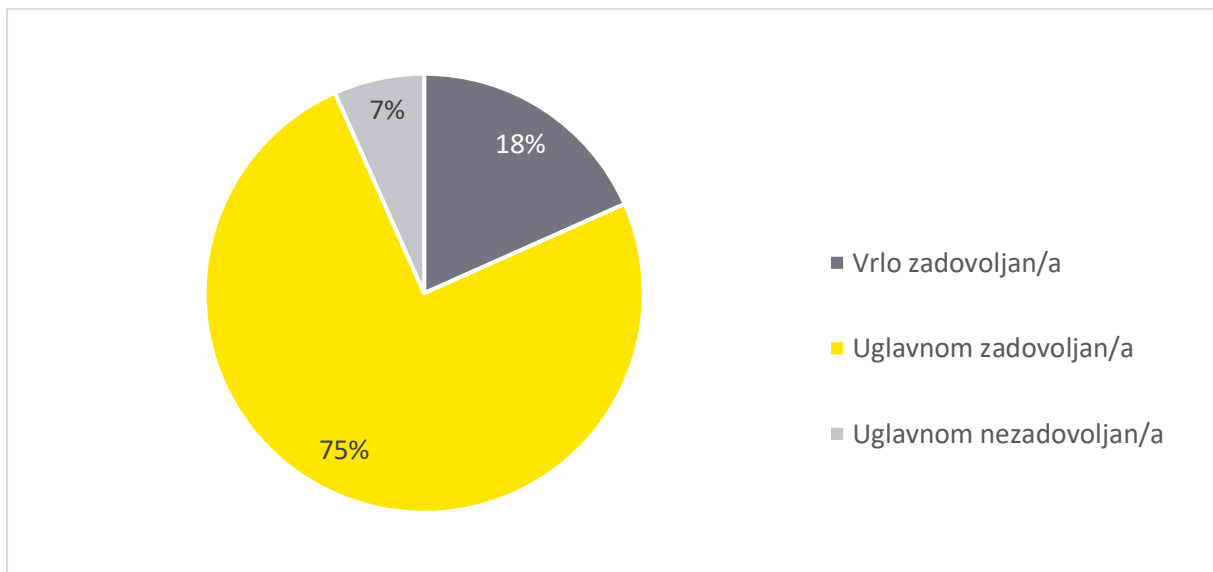


Izvor: Upitnik za djelatnike SAFU-a, obrada EY

Gornji prikaz predstavlja distribuciju odgovora djelatnika SAFU-a o tome koliko su im jasne pojedine kategorije. Svrha provođenja godišnjeg ocjenjivanja trećini djelatnika nije u potpunosti jasna. Također, određene nedoumice kod djelatnika su prisutne i vezano za jasnoću ključnih pokazatelja uspješnosti, ali i kriterija temeljem kojih se određuju pojedinačne ocjene. SAFU prilikom provedbe ocjenjivanja djelatnika koristi propisane obrasce, koji sadržavaju upute za popunjavanje. Ipak, treba imati na umu kako je ocjenjivanje podložno subjektivnoj procjeni osobe koja ocjenjuje i u tom pogledu nije moguće osmisliti sustav koji će taj izazov zaobići. Ono što se svakako može unaprijediti je definicija i određivanje kriterija uspješnosti, koja mora biti jasna i mjerljiv. Za 38% djelatnika nakon ocjenjivanja nisu jasne preporuke za daljnji rad, što bi trebao biti ključan ishod sustava ocjenjivanja. Kako bi se sustav ocjenjivanja i godišnje procjene rezultata rada djelatnika što kvalitetnije provodio, SAFU kontinuirano provodi radionice za rukovodeće djelatnike i djelatnike koji provode godišnju procjenu rezultata rada, kako bi se svima dala uputa o ujednačenom definiranju i komuniciranju preporuka za daljnji rad službenicima koji se ocjenjuju. Tijekom 2022. godine SAFU je organizirao tri takve radionice, a do kraja godine planirano je održavanje još jedne radionice.

Nakon navedenih kategorija, upitnikom je ispitano i ukupno zadovoljstvo djelatnika uvjetima na radnom mjestu. Ocjena ukupnog zadovoljstva uvjetima rada važan je pokazatelj općeg stanja kolektiva i kao takav može biti važan izvor informacija gdje usmjeriti resurse i mjere za zadržavanje zaposlenika.

Grafikon 29. Zadovoljstvo uvjetima na radnom mjestu

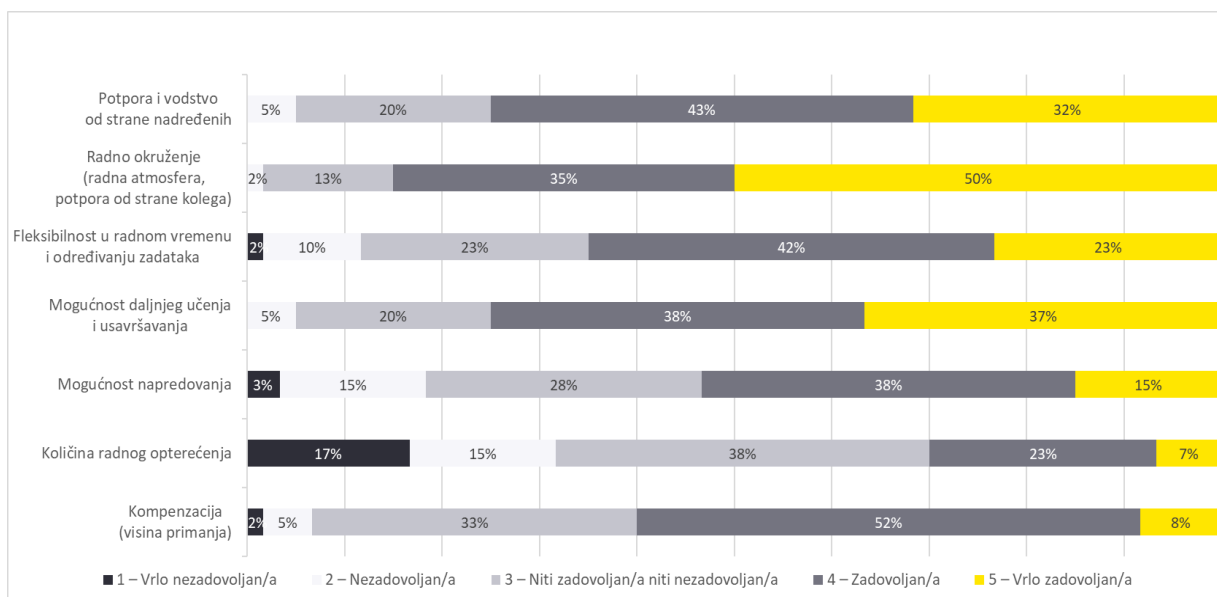


Izvor: Upitnik za djelatnike SAFU-a, obrada EY

Prema danim odgovorima, skoro petina zaposlenika vrlo je zadovoljna uvjetima na radnom mjestu, a najveći dio, čak 75% zaposlenih koji su odgovarali na upitnik uglavnom je zadovoljna. Mali, ali ne i zanemariv dio djelatnika, vrlo je nezadovoljan uvjetima rada. Visoka razina nezadovoljstva na radnom mjestu utječe na radnu motivaciju (i kvalitetu rada), a u konačnici, povezana je i s razinom fluktuacije.

Nadalje, djelatnici su davali osvrt koliko su zadovoljni pojedinim uvjetima koje na radnom mjestu mogu ostvariti. Kompenzacijom, tj. financijskim aspektom, djelatnici su većinom zadovoljni ili neutralni. Tek mali dio, ispod 10% djelatnika, nije zadovoljan primanjima. Količina radnog opterećenja uzrok je nezadovoljstva značajnom dijelu djelatnika dok su mogućnosti napredovanja u nekoj srednjoj vrijednosti. Djelatnici SAFU-a koji su sudjelovali u ovom upitniku najzadovoljniji su radnim okruženjem (radnom atmosferom i potporom od strane kolega), mogućnostima daljnjeg usavršavanja i potporom i vodstvom od strane nadređenih.

Grafikon 30. Zadovoljstvo s trenutnim radnim uvjetima



Izvor: Upitnik za djelatnike SAFU-a, obrada EY

Iz svega navedenog može se zaključiti kako SAFU ima razvijen sustav upravljanja i praćenja kapaciteta te puno truda ulaže u brigu o zaposlenima. Osim što ima ustrojstvenu jedinicu zaduženu za izobrazbu i upravljanje kapacitetima, SAFU ima definirane i interne procedure i pravilnike, kojim su razrađeni uvjeti i načini ostvarivanja dodatnih pogodnosti i mogućnosti. SAFU zaista ima razrađen sustav mjera zadržavanja radnika, a kroz različite pogodnosti potiče se izvrsnost u radu i postizanje dobrih radnih rezultata. U tom pogledu, osim preporuka za manja unaprjeđenja sustava godišnje procjene rezultata rada, nisu preporučene dodatne mjere koje bi SAFU mogao provoditi, a koje bi značajno doprinijele zadržavanju i privlačenju iskusnih kadrova. Uočena fluktuacija može se povezati s većim radnim opterećenjem i učestalom potrebom za prekovremenim radom, zbog čega je potrebno, kako je ranije rečeno, povećati broj zaposlenih i smanjiti radno opterećenje postojećih kadrova.

4.5. Preporuke za unaprjeđenje - akcijski plan

Tablica 24. Akcijski plan

Aktivnost	Način provedbe	Odgovorna osoba	Rok izvršenja
Osigurati alat za rad djelatnika koji će u potpunosti podržavati poslovne procese SAFU-a i biti povezani s nacionalnim informacijsko-komunikacijskim sustavim(a) te osigurati praćenje i upravljanje procesima i radnim opterećenjem u stvarnom vremenu	Razvoj modula za ex post pregled i nepravilnost u sustavu FondoviEU i eNPOO Uspostavljanje sustava za praćenja angažmana djelatnika SAFU	Pomoćnici ravnatelja SAFU-a Zamjenik ravnatelja SAFU-a Ravnatelj SAFU-a Upravljačko tijelo	Po uspostavi sustava Fondovi EU i eNPOO, ovisno o funkcionalnostima navedenih sustava
Dodatan angažman na zajedničkom planiranju rokova koji su značajni za provedbu programa u Višegodišnjem financijskom okviru 2021. – 2027.	Pojačanom suradnjom Upravljačkog tijela i posredničkih tijela	Pomoćnici ravnatelja SAFU-a Zamjenik ravnatelja SAFU-a Ravnatelj SAFU-a Upravljačko tijelo Posrednička tijela	IV. kvartal 2022. godine
Osiguranje dovoljnog broja potrebnih djelatnika, nakon ažuriranja analiza radnog opterećenja	Povećanje broja izvršitelja na trenutno sistematiziranim radnim mjestima u sva tri Ureda, zapošljavanjem dodatnih djelatnika i izmjenom Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta te održavanje optimalnog broja zaposlenika	Zamjenik ravnatelja SAFU-a Ravnatelj SAFU-a Upravno vijeće SAFU-a Ministarstvo regionalnoga	Kontinuirano

Aktivnost	Način provedbe	Odgovorna osoba	Rok izvršenja
		razvoja i fondova Europske unije	
Povećanje broja potrebnih specijalističkih mjesta, nakon ažuriranja analiza radnog opterećenja	Izmjena Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta i dodatno zapošljavanje po potrebi	Zamjenik ravnatelja SAFU-a Ravnatelj SAFU-a Upravno vijeće SAFU-a Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije	Tijekom 2023. godine, u skladu s potrebama
Osigurati dovoljno vremena djelatnicima za pohađanje dostupnih programa, osiguranje sudjelovanja djelatnika na praktičnim radionicama i razmjenama iskustava sa drugim institucijama	Povećanjem broja zaposlenih djelatnika, uvrštavanjem dodatnih programa u plan edukacija	Pomoćnici ravnatelja SAFU-a	Kontinuirano
Zadržavanje postojećih i privlačenje novih stručnjaka primjenjivog radnog iskustva nužnog za učinkovito i pravodobno obavljanje svih poslova	Osiguravanje adekvatnog sustava naknada i nagrađivanja kako bi se zadržali postojeći i privukli novi stručnjaci s relevantnim radnim iskustvom	Zamjenik ravnatelja SAFU-a Ravnatelj SAFU-a Upravno vijeće SAFU Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije	Do kraja 2023. godine
Daljnja fleksibilizacija uvjeta rada po pitanju mjesta rada	Izmjenom odredbi Pravilnika o radu	Zamjenik ravnatelja SAFU-a Ravnatelj SAFU-a Upravno vijeće SAFU-a	Do kraja 2023. godine
Povećanje broja djelatnika zaposlenih u SAFU-u, u skladu s mogućnostima	Objava i provedba javnih natječaja ili premještaja	Zamjenik ravnatelja SAFU-a Ravnatelj SAFU-a Upravno vijeće SAFU-a	Tijekom 2023. godine

Aktivnost	Način provedbe	Odgovorna osoba	Rok izvršenja
		Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije	

5. Zaključak

Nakon provedene analize može se zaključiti kako sve tri institucije imaju svoje jake strane, ali i područja u kojima su moguća dodatna unaprjeđenja. Svaka institucija analizirana je zasebno, uzimajući u obzir sve specifičnosti, kako samog djelokruga i zaduženja, tako i ustrojstva i načina rada.

Sustav javne nabave kompleksan je i dinamičan, obilježen stalnim promjenama i potrebama za usklađivanjem prakse različitih institucija koje u njemu djeluju. Svaka institucija na svoj način i u okviru svojih nadležnosti doprinosi smanjenju nepravilnosti u postupcima javne nabave, ulaže napore u ujednačavanje postupanja i tumačenja zakonodavnog okvira i daje prijedloge za unaprjeđenje prakse.

Kako je navedeno u Planu oporavka i otpornosti, poboljšanja u institucionalnom ustroju javne nabave vidljiva su, ali spora. Dionici u sustavu javne nabave moraju imati potrebne vještine, znanje i integritet kako bi osigurali učinkovitu javnu nabavu. Analiza radnog opterećenja, koja svoje ishodište ima u analizi poslovnih procesa i internih procedura te postojećih kapaciteta, temelj je na kojem se mogu planirati nužnih kapaciteta i resursi za buduće razdoblje. Pred ključnim institucijama sustava javne nabave izazov je adekvatne i pravovremene potpore ostalim dionicima u provedbi velikog broja postupaka nabava, koji će se, između ostalog, financirati i kroz Plan oporavka i otpornosti i Višegodišnji financijski okvir za proračunsko razdoblje 2021. – 2027.

Unaprjeđenje sustava javne nabave i institucija koje predstavljaju njegov bitan dio nije moguće bez stalnog ulaganja u zaposlenike kao najvrjedniji resurs. Analiza je pokazala koliko djelatnika je potrebno kako bi se pravovremeno i kvalitetno obavili svi poslovi koji su i bit će institucijama u nadležnosti u idućem razdoblju. Dodatno su analizirani postojeći kapaciteti i predložene su mjere kojima se kapaciteti mogu unaprijediti kako bi spremnije i kvalitetnije obavljali svoje poslove. Analiza je pokazala, institucije imaju stručne i kvalificirane kadrove, ali moraju ih moći zadržati i odgovoriti na njihove potrebe. Za svaku instituciju stoga su dane preporuke kako bolje definirati interne procedure, a koje u konačnici mogu pomoći zadržavanju visokokvalificiranih zaposlenika.

Svaka od analiziranih institucija promatrana je zasebno i svakoj su dane preporuke primjenjive upravo na nju. Naime, iako djeluju u istom sustavu državne i javne uprave i bave se srodnim poslovima, postoje značajne razlike u ovim institucijama. Tako je, primjerice, u slučaju Sektora za politiku javne nabave Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja naglasak u preporukama na jasnijem definiranju procedura i unaprjeđenju sustava diseminiranja relevantnih informacija javnosti. Sektor za politiku javne nabave svakodnevno kroz razne kanale pruža upute i informacije dionicima sustava (naručiteljima i ponuditeljima) o tumačenju pojedinih odredbi Zakona o javnoj nabavi. Dio tih mišljenja, kao i priručnika i drugih korisnih informacija objavljuje se na Portalu javne nabave. Upravo u tom dijelu gdje Ministarstvo već pruža određene informacije javnosti postoji prostor za poboljšanje. Ukoliko se poveća količina objavljenih informacija i unaprijedi njihova struktura da budu lakše dostupne i tematski pretražive, smanjiti će se potreba za izravnim upitima, obzirom da će dio nedoumica dionici sustava moći riješiti proučavanjem objavljenih uputa. Naravno, veliki dio će i dalje ostati na izravnom kontaktu, obzirom da su situacije u kojima se dionici nekada nađu specifične i potrebno im je specifično tumačenje, ali generalno će se umanjiti radno opterećenje dežurnih savjetnika. Dodatno, naglasak je stavljen i na provedbu postupaka upravnih nadzora kao još jedan alat koji je identificiran kao bitan u Strategiji sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine.

Kod Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave nije uočen prostor za značajniji napredak u procedurama postupanja, s obzirom da su procedure već sad jasno definirane i organizirane. U slučaju DKOM-a najveći izazov i slijedom toga najvažnije preporuke su na osiguravanju dostatnih edukacija za specifične potrebe DKOM-a, ali i općenito dostatnih sredstava za ispravno funkcioniranje institucije

kvazi sudbene naravi i kao takva vrlo važan faktor u procesu sprečavanja korupcije. Dodatno, identificirana je i potreba za izmjenom predviđenih sistematiziranih radnih mjesta, kao i popunjavanjem dijela sistematiziranih radnih mjesta, kako bi se osigurao nastavak pravovremenog obavljanja svih funkcija.

Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije predstavlja važno tijelo u sustavu javne nabave s obzirom na značajnu količinu postupaka nabave koje SAFU kontrolira u okviru svoje funkcije Posredničkog tijela razine 2 za Europske strukturne i investicijske fondove. Kao što je u uvodu navedeno, pored SAFU u Hrvatskoj postoje i druga tijela koja obavljaju sličnu funkciju te su navedene preporuke dijelom primjenjive i na njih. SAFU je izdvojen zato što kontrolira najveći udio nabava te sukladno Odluci Vlade Republike Hrvatske kontrolira i dio postupaka koji se provode u okviru projekata koji su u nadležnosti drugih Posredničkih tijela razine 2. S obzirom da je poslovanje SAFU dodatno uređeno prema zahtjevima koje pred sustave upravljanja i kontrole zadužene za ESI fondova stavlja Europska komisija, procedure rada su i ovdje vrlo jasno definirane i organizirane. SAFU također ima vrlo dobro razvijen sustav jačanja kapaciteta svojih djelatnika (kroz program edukacija) kao i sustav nagrađivanja. Preporuke su u ovom slučaju bile najvećim dijelom na procjeni ukupnog broja dodatnih zaposlenika koje će SAFU u narednom razdoblju trebati s obzirom na predviđeno povećanje kontrola koje će biti potrebno provoditi u narednom razdoblju. Dodatno, jedna od preporuka odnosi se zapravo na cjelokupni sustav upravljanja i kontrole u Višegodišnjem financijskom okviru 2021. – 2027. Kako bi se svakom tijelu uključenom u provedbu omogućilo pravovremeno i kvalitetno obavljanje delegiranih funkcija, važno je imati mogućnost pravovremenog planiranja i osiguravanja adekvatnih kapaciteta. To je moguće samo ukoliko postoje jasno definirani planovi provedbe pojedinih aktivnosti, od objave poziva za dodjelu bespovratnih sredstava, provedbe projekata do same finalizacije. Ukoliko se na razini cjelokupnog sustava učestalo kasni s procesima ugovaranja projekata, dolazi do zagušenja i prevelike opterećenosti posredničkih tijela, što se posebno osjeti u određenom periodu prema kraju programskog razdoblja. Neovisno o tome koliko truda pojedina institucija ulaže u jačanje kapaciteta i osiguravanje dovoljnog broja djelatnika, kada dođe do situacije da se posao koji je trebao inicijalno biti proveden kroz 2 ili 3 godine odvija paralelno u jednoj godini, dolazi do zagušenja sustava i stvaranja „liste čekanja“ koju je potom teško riješiti još godinama. Stoga, osim pojednostavljenja procedura koje donosi Upravljačko tijelo pojedinog programa, važno je jačati svijest svih dionika o važnosti poštivanja rokova, jer čak i mala kašnjenja mogu imati dugoročne i značajne posljedice na cjelokupni sustav.

Preporuke za svaku instituciju prikazane su i u obliku akcijskog plana u kojem je za svaku preporuku identificirana odgovorna osoba koje vodi računa o provedbi te rok za provedbu preporuke.

Nakon cjelokupne analize može se zaključiti kako će naredno razdoblje, unatoč izazovima, za analizirane institucije predstavljati i vrijeme rasta i razvoja, koji će u dugoročnoj perspektivi unaprijediti sustav javne nabave.

IZJAVA O ODRICANJU OD ODGOVORNOSTI

Ovaj izvještaj izrađen je za Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja u procesu provedbe Ugovora o pružanju usluge „Analiza radnog opterećenja zaposlenika ključnih institucija u sustavu javne nabave (MINGOR, SAFU, DKOM)“, na temelju zahtjeva, smjernica, uputa i informacija koje je dostavilo Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja.

Za procjenu dostatnosti pregledanih aspekata i korisnosti mišljenja odgovorno je isključivo Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja.

Ovaj izvještaj sastavljen je na temelju informacija dostavljenih za vrijeme provedbe usluge od 24.05.2022. do 16.11.2022. Od tada su možda nastupili bitni događaji koji se ne odražavaju u mišljenju. Ernst & Young Savjetovanje d.o.o. ulazne podatke dostavljene od Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije i Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave uzima kao relevantne i nije provjeravao njihovu vjerodostojnost. Smatra se da su Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja, Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije i Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave prije dostavljanja ulaznih podataka provjerili i utvrdili njihovu vjerodostojnost.

Naš posao nije uključivao provedbu revizorskih zadataka te nije izvršen sukladno općeprihvaćenim standardima revizije, pregleda ili sukladno drugim standardima provjere u Hrvatskoj i stoga ne izražava bilo koji oblik provjere. Nismo proveli nikakve postupke za utvrđivanje prijevare ili nezakonitih radnji ili za ispitivanje sukladnosti u našem radu. Nadalje, nismo proveli reviziju ili bilo koje druge postupke verifikacije ili provjere.

Ovo mišljenje izrađeno je pod pretpostavkom da će korisnici, u slučaju bilo kakvih nedoumica, tražiti odgovarajuća objašnjenja od Ernst & Young Savjetovanja d.o.o.