



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/19-09/68

URBROJ: 65-19-02

Zagreb, 20. prosinca 2019.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *Izvešće o obavljenoj reviziji učinkovitosti uspostave i korištenja informacijskog sustava centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim resursima u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna*, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora u skladu s odredbom članka 16. Zakona o Državnom uredu za reviziju ("Narodne novine", broj 25/19), dostavio Državni ured za reviziju, aktom od 20. prosinca 2019. godine.

U radu Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela u ime Državnog ureda za reviziju, sudjelovat će mr. Ivan Klešić, glavni državni revizor.


PREDSJEDNIK
Gordan Jandroković



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 003-05/19-05/1
URBROJ: 613-01-01-19-18

Zagreb, 20. prosinca 2019.



REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno: 20-12-2019		
Klasifikacijska oznaka:	Org. jed.	
021-12/19-09/68	55	
Uredbeni broj:	Pril.	Vrij.
613-19-01	1	2

HRVATSKI SABOR
n/p Gordan Jandroković, predsjednik

Predmet: dostava izvješća

Poštovani,

u skladu s odredbom članka 16. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), u prilogu se dostavlja Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti uspostave i korištenja informacijskog sustava centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim resursima u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna.

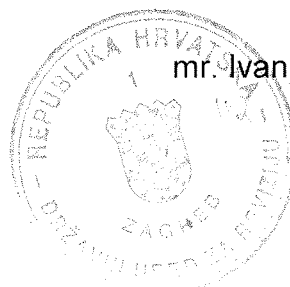
U radu Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela, u ime Državnog ureda za reviziju sudjelovat će mr. Ivan Klešić, dipl. oec., glavni državni revizor ili osoba koju ovlasti.

S poštovanjem

GLAVNI DRŽAVNI REVIZOR

mr. Ivan Klešić, dipl. oec.

Prilog: kao u dopisu





REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Čakovec

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

USPOSTAVE I KORIŠTENJA INFORMACIJSKOG SUSTAVA
CENTRALIZIRANOG OBRAČUNA PLAĆA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM REŠURSIMA
U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE I DRUGIM KORISNICIMA PRORAČUNA

Čakovec, prosinac 2019.

SADRŽAJ

stranica

SAŽETAK	i
PREDMET, SUBJEKTI I CILJEVI REVIZIJE	2
METODE REVIZIJE	2
PODRUČJA REVIZIJE I KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	3
ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR	7
USPOSTAVA INFORMACIJSKOG SUSTAVA	11
VOĐENJE I UPRAVLJANJE INFORMACIJSKIM SUSTAVOM	21
NADZOR I KONTROLA FUNKCIONIRANJA INFORMACIJSKOG SUSTAVA	23
OSTVARENJE PLANIRANIH CILJEVA I UČINAKA INFORMACIJSKOG SUSTAVA	24
OCJENA UČINKOVITOSTI USPOSTAVE I KORIŠTENJA CENTRALIZIRANOG OBRAČUNA PLAĆA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE I DRUGIM KORISNICIMA PRORAČUNA	47
ZAKLJUČAK	53
OČITOVANJE SUBJEKATA REVIZIJE	55
POJMOVNIK	57
Prilog 1: Zaposlenici prema kvalifikacijskoj strukturi	58
Prilog 2: Zaposlenici s radnim odnosom na neodređeno i na određeno vrijeme	59
Prilog 3: Pregled zaključenih kolektivnih ugovora	60
Prilog 4: Rashodi za plaće, dodatke i naknade zaposlenih prema vrsti korisnika	61
Prilog 5: Rashodi za dodatke i naknade zaposlenika	62
Prilog 6: Usporedba osnovne bruto plaće bez minulog rada te bruto plaće s dodacima i uvećanjima plaća	63
Prilog 7: Rashodi za prekovremene sate s radom po pozivu	64
Prilog 8: Grafički prikaz trenda kretanja ostvarenih rashoda za prekovremene sate s radom po pozivu	65
Prilog 9: Broj ostvarenih prekovremenih sati bez rada po pozivu, po broju zaposlenika i rashodima u djelatnosti u odnosu na zakonom najviše dopušteni broj prekovremenih sati rada	66

SAŽETAK

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti uspostave i korištenja informacijskog sustava centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim resursima u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna.

Predmet revizije bile su aktivnosti nadležnih tijela u Republici Hrvatskoj u vezi s uspostavom i korištenjem Informacijskog sustava do konca 2018.

Subjekti revizije bili su Ministarstvo uprave, kao središnje tijelo zaduženo za Informacijski sustav i Financijska agencija, kao izvršitelj usluge uspostave i održavanja Informacijskog sustava.

Ciljevi revizije bili su provjeriti zakonodavni i institucionalni okviri za uspostavu i održavanje Informacijskog sustava, ocijeniti uspostavu Informacijskog sustava na način koji omogućava ostvarenje postavljenih ciljeva i zadaća, provjeriti uspostavu sustava vođenja i upravljanja koji osigurava odgovarajuće upravljanje promjenama, stalnost (kontinuitet) u provođenju usluga te kvalitetno i pravodobno pružanje povratnih informacija, provjeriti nadzor i kontrole funkcioniranja Informacijskog sustava te ocijeniti ostvarenje planiranih ciljeva i učinke Informacijskog sustava.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno:

- na kvalitetu vođenja i upravljanja Informacijskim sustavom utječu slabosti u procesima prethodne kontrole implementiranja promjena u Informacijski sustav; Ugovorom ni Funkcionalnom specifikacijom nije uređena komunikacija u upravljanju promjenama, odnosno kome i na koji način se Financijska agencija može obratiti kada se pri implementaciji promjena pojave dvojbe u tumačenju i/ili primjeni zakona i drugih pravnih akata; Nije utvrđeno koje nadležno javnopravno tijelo Financijskoj agenciji može dati specifikaciju za implementiranje promjena u Informacijski sustav, čime nije osigurana kontrola ispravnosti i pravodobnosti implementiranja promjena
- utvrđena je nedovoljna kvaliteta i učinkovitost nadzora i kontrole funkcioniranja Informacijskog sustava; Upravljački odbor koji provodi nadzor nad elektroničkim vođenjem podataka o zaposlenima u javnom sektoru i upravljanjem ljudskim resursima, sastaje se povremeno i po potrebi te ne raspolaže materijalnim i ljudskim resursima kao ni pisanim ovlaštenjima za provođenje kontinuiranih i učinkovitih kontrolnih i nadzornih aktivnosti
- podaci o rashodima za plaće i materijalna prava u Informacijskom sustavu nisu istovjetni podacima o rashodima za zaposlene i materijalna prava u državnom proračunu, jer Informacijskim sustavom nisu obuhvaćene isplate plaća i materijalnih prava dijela zaposlenika u državnim tijelima i drugim korisnicima proračuna (primjerice plaće izaslanih zaposlenika), a dio rashoda ostvaren kroz Informacijski sustav financiran je iz vlastitih i drugih izvora financiranja; Plaće u djelatnosti zdravstva te naknade za bolovanja iznad 42 dana isplaćene kroz Informacijski sustav, u državnom proračunu iskazane su u okviru pomoći, a ne u okviru rashoda za zaposlene; Informacijskim sustavom obuhvaćeni su rashodi za plaće i druga materijalna prava zaposlenika srednjih škola, a nisu obuhvaćeni prijevozni troškovi, jer su financirani iz decentraliziranih sredstava

- utvrđene su određene slabosti unutarnjih kontrola Informacijskog sustava što utječe na transparentnost, točnost i pravilnost podataka potrebnih za planiranje, analizu i obračun plaća i materijalnih prava zaposlenika koje se mogu izbjeći ugradnjom ili dogradnjom samostalnih kontrolnih mehanizama
- Ugovorom nisu opisani ni utvrđeni mjerljivi elementi postavljenih ciljeva izvještajnog sustava.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, uzimajući u obzir postavljene ciljeve, Državni ured za reviziju ocjenjuje da je **uspostava Informacijskog sustava učinkovita, a korištenje Informacijskog sustava ocijenjeno je djelomično učinkovitim.**

Državni ured za reviziju dao je sljedeće preporuke:

- utvrditi i propisati protokole, ovlasti i odgovornosti svih sudionika u vezi s vođenjem i upravljanjem Informacijskim sustavom, uključujući inicijativu, prethodnu kontrolu i verifikaciju (odobrenje) za implementaciju promjena, prijenos informacija, načine izvješćivanja, rokove te kontrolu upravljanja promjenama
- u suradnji s Ministarstvom financija utvrditi i provoditi kontinuirane i učinkovite kontrolne i nadzorne aktivnosti nad funkcioniranjem Informacijskog sustava; Kontinuirane i učinkovite kontrolne i nadzorne aktivnosti trebaju, između ostalog, obuhvatiti donošenje procedura te planova nadzora i kontrole, sastavljanje izvještaja o ostvarenju kontrolnih i nadzornih aktivnosti s analizom rezultata i operativnim zaključcima, ocjenu kvalitete i kvantitete propisanih (ugovorenih) evidencija te donošenje i praćenje kriterija za mjerenje uspješnosti pojedinih dijelova, kao i Informacijskog sustava u cjelini
- u svrhu uspostave cjelovite i transparentne baze podataka o ostvarenim rashodima za zaposlene u javnom sektoru, poduzeti aktivnosti kako bi se Informacijskim sustavom obuhvatili svi zaposlenici u javnom sektoru, bez obzira na izvore financiranja plaća i materijalnih prava
- sastaviti analizu stanja, ocijeniti kvalitetu i vrijednosti postojećih te, ovisno o utvrđenim činjenicama, poduzeti aktivnosti za uspostavu i ugradnju potrebnih samostalnih kontrolnih mehanizama u Informacijski sustav; Razvoj nadzornih i kontrolnih mehanizama treba usmjeriti u daljnje osiguranje kvalitete i sigurnosti podataka u Informacijskom sustavu, za što je potrebno dograditi postojeće i ugraditi nove funkcionalnosti te utvrditi odgovornosti, ovlasti i procedure za uvođenje, izmjenu i/ili ukidanje postojećih samostalnih kontrolnih mehanizama
- utvrditi mjerljive elemente postavljenih ciljeva izvještajnog sustava.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi provedba navedenih preporuka pridonijela otklanjanju utvrđenih propusta, čime bi se povećala učinkovitost korištenja Informacijskog sustava.

Informacijski sustav omogućava prikupljanje, unos, primjenu, kontrolu, nadzor, analize i usporedbe prikupljenih podataka te sastavljanje izvještaja radi ostvarenja zadaća Registra zaposlenih te centraliziranog obračuna plaća i materijalnih prava zaposlenika u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna, čime su u najznačajnijem dijelu stvoreni preduvjeti za ostvarenje svrhe te planiranih ciljeva i učinaka uspostave i korištenja Informacijskog sustava.

Korištenjem Informacijskog sustava i analitičkim postupcima, utvrđeno je da je brojnost propisa koji uređuju područje plaća i ostvarenje materijalnih prava zaposlenika u javnom sektoru (s donesenim izmjenama i dopunama te potrebnim tumačenjima) utjecala na uspostavu sustava plaća koji sadrži više posebnosti i izuzetaka od utvrđenih redovnih pravila u kojem visina plaće ne ovisi o visini utvrđenog koeficijenta za određeno radno mjesto, nego o dodacima i uvećanjima plaće. Tako primjerice, dio zaposlenika na višim razinama odgovornosti ima manju plaću od zaposlenika na nižim razinama odgovornosti, a dodaci i uvećanja plaće su značajno veći od osnovne plaće. Uspostavljeni sustav plaća ne omogućava upravljanje rashodima za zaposlene uz primjenu načela jednake plaće za rad jednake vrijednosti te ukazuje na potrebu sustavnog uređenja područja koja se odnose na upravljanje rashodima za zaposlene i upravljanje ljudskim resursima.

Iskoristivost i učinkovitost Informacijskog sustava povećala bi se uspostavom koordinativnog tijela u okviru ministarstva ili kao zasebnog tijela, koje bi imalo jasno utvrđene ovlasti i odgovornosti za provođenje kontinuiranih aktivnosti usmjerenih na ostvarenje utvrđenih ciljeva uspostave Informacijskog sustava. Spomenuto koordinativno tijelo trebalo bi neposredno pratiti i analizirati podatke iz Informacijskog sustava, uvažavajući posebnosti pojedinih djelatnosti (resora), a prikupljene informacije koristile bi nadležnim tijelima kao podloga za donošenje kvalitetnih odluka, čime bi se ostvarila svrha Informacijskog sustava, ujednačavanje i standardizacija u obračunu plaća, podrška pri upravljanju ljudskim resursima u javnom sektoru, te kvalitetno planiranje i predlaganje novih aplikativnih rješenja (nadogradnja).



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU
Područni ured Čakovec

KLASA: 041-01/18-10/95
URBROJ: 613-22-19-10

Čakovec, 11. prosinca 2019.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
USPOSTAVE I KORIŠTENJA INFORMACIJSKOG SUSTAVA
CENTRALIZIRANOG OBRAČUNA PLAĆA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA
U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE I DRUGIM KORISNICIMA PRORAČUNA

Na temelju odredaba članaka 19. i 21. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 25/19), obavljena je revizija učinkovitosti uspostave i korištenja informacijskog sustava centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim resursima u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije provedeni su od 15. studenoga 2018. do 11. prosinca 2019.

PREDMET, SUBJEKTI I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije bile su aktivnosti nadležnih tijela u Republici Hrvatskoj u vezi s uspostavom i korištenjem informacijskog sustava centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim resursima u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna (dalje u tekstu: Informacijski sustav) do konca 2018.

Subjekti revizije bili su Ministarstvo uprave, kao središnje tijelo zaduženo za Informacijski sustav i Financijska agencija, kao izvršitelj usluge uspostave i održavanja Informacijskog sustava.

Osnovni cilj revizije bio je ocijeniti učinkovitost uspostave i korištenja Informacijskog sustava.

U svrhu ocjene učinkovitosti uspostave i korištenja Informacijskog sustava, utvrđeni su sljedeći ciljevi:

- provjeriti zakonodavni i institucionalni okvir za uspostavu i održavanje Informacijskog sustava
- ocijeniti je li uspostavljen Informacijski sustav na način koji omogućava ostvarenje postavljenih ciljeva i zadaća
- provjeriti je li uspostavljen sustav vođenja i upravljanja koji osigurava odgovarajuće upravljanje promjenama, stalnost (kontinuitet) u provođenju usluga te kvalitetno i pravodobno pružanje povratnih informacija
- provjeriti nadzor i kontrolu funkcioniranja Informacijskog sustava
- ocijeniti ostvarenje planiranih ciljeva i učinaka Informacijskog sustava.

METODE REVIZIJE

U skladu s prihvaćenim međunarodnim revizijskim standardima vrhovnih revizijskih institucija, revizija je planirana i obavljena na način koji osigurava potrebne dokaze i pruža razumnu osnovu za revizijske nalaze i zaključke te ostvarenje revizijskih ciljeva.

U reviziji su primijenjene sljedeće metode:

- proučavanje i analiza zakona i drugih propisa te odluka mjerodavnih tijela i zaključenih ugovora u vezi s Informacijskim sustavom
- uvid u stručne publikacije i druge dostupne materijale
- analiza izvješća, planova rada i druge dokumentacije pribavljene od subjekata revizije
- ispitivanje dosljednosti u primjeni zakona i drugih propisa, ugovora te unutarnjih akata
- uvid na terenu, prema odabranom uzorku
- sastanci i intervjui s odgovornim osobama
- pribavljanje obrazloženja o aktivnostima u vezi s uspostavom i korištenjem Informacijskog sustava
- anketni upitnik i analiza rezultata.

U svrhu ocjene ostvarenja planiranih ciljeva i učinaka Informacijskog sustava, Državni ured za reviziju je u suradnji sa subjektima revizije sastavio anketni upitnik koji je u ožujku 2019. upućen na 206 ili 9,7 % ukupnog broja korisnika Informacijskog sustava u kojima su isplaćene plaće za 122 012 ili 47,0 % ukupnog broja zaposlenika.

Za pribavljanje podataka utvrđeni su kriteriji za odabir korisnika Informacijskog sustava kojima su, između ostalih, obuhvaćeni korisnici s više od 1 000 zaposlenika te sva ministarstva, uz uvjet da se obuhvati oko 10,0 % korisnika koji su svojim zaposlenicima isplatili plaće kroz Informacijski sustav u prosincu 2018. Dodatni kriterij pri odabiru odnosio se na obuhvat svih vrsta radnog odnosa: državni i javni službenici i namještenici te državni i pravosudni dužnosnici.

Anketni upitnik sadrži pitanja podijeljena na šest područja:

- ✓ općenito (pitanja o vrsti radnog odnosa)
- ✓ plaće i materijalna prava (pitanja o razini korištenja i zadovoljstvu modulima za obračun plaća i materijalnih prava te poznavanju korištenja osobnog korisničkog pretinca)
- ✓ evidencija radnog vremena (pitanja o razini korištenja i zadovoljstvu s funkcionalnostima za vođenje dnevne evidencije rada)
- ✓ drugi moduli (pitanja o razini poznavanja, korištenja i zadovoljstvu modulom drugi dohodak)
- ✓ izvješćivanje (pitanja o razini poznavanja, korištenja i zadovoljstvu izvještajnim sustavom, ocjeni povezanosti Registra zaposlenih i COP-a te razini zadovoljavanja poslovnih potreba pri upravljanju ljudskim resursima)
- ✓ ocjena korištenja i podrške informacijskog sustava (pitanja o razini korištenja i zadovoljstvu Informacijskim sustavom pri upravljanju promjenama te o efikasnosti korisničke podrške).

Na anketni upitnik odgovorilo je 152 ili 73,8 % ukupno anketiranih korisnika Informacijskog sustava, ali je primljeno 196 potpunih anketnih upitnika (u nekim korisnicima anketni upitnik je popunilo više organizacijskih jedinica), a od 54 korisnika nisu primljeni odgovori.

PODRUČJA REVIZIJE I KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

Učinkovitost uspostave i korištenja Informacijskog sustava ocjenjena je prema sljedećim područjima revizije: zakonodavni i institucionalni okvir, uspostava Informacijskog sustava, vođenje i upravljanje Informacijskim sustavom, nadzor i kontrola funkcioniranja Informacijskog sustava te ostvarenje planiranih ciljeva i učinaka Informacijskog sustava.

Okosnicu revizije činilo je glavno pitanje:

- Je li do konca 2018. uspostavljen učinkovit Informacijski sustav i koristi li se Informacijski sustav učinkovito?

Revizijom su prikupljeni dokazi kako bi se odgovorilo na sljedeća pitanja:

- je li uspostavljen zakonodavni i institucionalni okvir za uspostavu i održavanje Informacijskog sustava?
- je li uspostavljen Informacijski sustav na način da omogućava ostvarenje postavljenih ciljeva i zadaća?
- je li uspostavljen sustav vođenja i upravljanja koji osigurava odgovarajuće upravljanje promjenama, stalnost (kontinuitet) u provođenju usluga te kvalitetno i pravodobno pružanje povratnih informacija?
- provodi li se nadzor i kontrola funkcioniranja Informacijskog sustava?
- jesu li ostvareni planirani ciljevi i učinci Informacijskog sustava?

U tablici broj 1 daju se kriteriji za ocjenu učinkovitosti uspostave i korištenja Informacijskog sustava, prema područjima revizije.

Tablica broj 1

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti,
prema područjima revizije

Redni broj	Područja revizije	Kriteriji
	1	2
1.	Zakonodavni i institucionalni okvir	<ul style="list-style-type: none"> ○ doneseni su propisi i akti koji uređuju uspostavu i održavanje Informacijskog sustava ○ određena su tijela zadužena za uspostavu, korištenje i kontrolu Informacijskog sustava ○ Vlada Republike Hrvatske je odlukama ovlastila čelnike nadležnih državnih tijela za zaključivanje ugovora kojima se preuzimaju prava i obveze u vezi s uspostavom i održavanjem Informacijskog sustava ○ s Financijskom agencijom su zaključeni ugovori kojima su jasno ugovoreni načini ostvarivanja usluge, odnosno obuhvat, sadržaj i alati Informacijskog sustava, rokovi, upravljanje promjenama, mrežni pristup, systemska podrška, aplikativni sustav, informacijska sigurnost, autentikacija i autorizacija, razvoj Informacijskog sustava, organizacijski preduvjeti te visina i dinamika plaćanje naknade za obavljene usluge ○ donesena je strategija kojom su obuhvaćeni ciljevi i svrha uspostave i održavanja Informacijskog sustava
2.	Uspostava Informacijskog sustava	<ul style="list-style-type: none"> ○ osigurane su organizacijske pretpostavke za obavljanje poslova u vezi s uspostavom i korištenjem Informacijskog sustava ○ u zadanom roku Informacijskim sustavom obuhvaćeni su svi obveznici ○ postupak, rokovi i provedba aktivnosti detaljno su propisani ○ nabavljena je odgovarajuća programska podrška za elektroničko vođenje podataka o zaposlenima u javnom sektoru ○ zaposlen je dovoljan broj osoba na poslovima u vezi s uspostavom, korištenjem i praćenjem ostvarenih aktivnosti Informacijskog sustava (kod pružatelja usluge i kod mjerodavnih tijela Republike Hrvatske) ○ nabavljena je programska podrška, izvršne verzije i izvorni kod ○ osigurano je održavanje aplikacije i baze podataka ○ izrađeno je sučelje za spajanje s drugim informacijskim sustavima (primjerice HZMO, HZZO) ○ osiguran je obostrani automatski prijenos podataka Informacijskog sustava s podacima drugih javnopravnih tijela ○ osigurano je udomljavanje aplikacije Informacijskog sustava (Hosting) ○ osigurana je kontinuirana programska podrška (Help desk) ○ omogućeno je korištenje PKI tehnologije (Public Key Infrastructure-infrastruktura javnog ključa) i izdavanje digitalnih certifikata ○ sastavljena je i pohranjena tehnička dokumentacija izvedenog stanja te strukture i organizacije baze podataka ○ osigurana je tehnička i fizička zaštita Informacijskog sustava
3.	Vođenje i upravljanje Informacijskim sustavom	<ul style="list-style-type: none"> ○ Informacijski sustav osigurava odgovarajuće upravljanje promjenama, stalnost u provođenju usluga te kvalitetno i pravodobno pružanje povratnih informacija ○ Financijska agencija donijela je upute za rad koje su dostupne korisnicima usluga te su uspostavljeni potrebni šifarnici ○ zaposlenici pružatelja usluge educirani su za obavljanje ugovorenih poslova ○ korisnici su pravodobno i dostatno educirani za korištenje aplikacija ○ osigurani su materijalni i ljudski resursi za ostvarenje zadaća za uspostavu, korištenje i upravljanje Informacijskim sustavom ○ propisane su aktivnosti za uspostavu, korištenje i upravljanje

		<p>Informacijskim sustavom</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ ugovorima s pružateljem usluga uređena su prava i obveze u vezi s uspostavom, korištenjem i upravljanjem Informacijskim sustavom ○ s korisnicima Informacijskog sustava uspostavljena je horizontalna i vertikalna komunikacija koja osigurava redovno funkcioniranje Informacijskog sustava i primitak povratnih informacija ○ osigurana je pravodobna detekcija, komunikacija, evidentiranje i uklanjanje utvrđenih pogrešaka, propusta i nedostataka ○ u slučaju pojave pogrešaka, propusta i nedostataka osigurano je funkcioniranje Informacijskog sustava
4.	Nadzor i kontrola funkcioniranja Informacijskog sustava	<ul style="list-style-type: none"> ○ osiguran je učinkovit sustav nadzora i kontrole nadležnih tijela u svim aktivnostima u vezi s uspostavom i korištenjem Informacijskog sustava ○ osiguran je učinkovit sustav samokontrole pružatelja usluge u svim aktivnostima u vezi s uspostavom i korištenjem Informacijskog sustava ○ kontinuirano se provodi ocjenjivanje pojedinačnih i skupnih podataka poslovnih procesa u svrhu utvrđivanja rizičnih područja ○ sastavljaju se planovi nadzora i kontrole za funkcioniranje Informacijskog sustava ○ osigurano je provođenje različitih vrsta kontrolnih i nadzornih aktivnosti (kontinuirane, povremene, prema segmentima) ○ utvrđeni su i propisani elementi kontrolnih i nadzornih aktivnosti (primjerice planiranje, obuhvat, način, rokovi) ○ sastavljaju se izvještaji o ostvarenju kontrolnih i nadzornih aktivnosti s analizom rezultata i operativnim zaključcima ○ sustavom nadzora i kontrole obuhvaćena je ocjena kvalitete i kvantitete propisanih (ugovorenih) evidencija u vezi s uspostavom i korištenjem Informacijskog sustava u skladu s donesenim šifarnicima ○ prate se rezultati uspostave i korištenja Informacijskog sustava ○ utvrđeni su kriteriji za mjerenje uspješnosti Informacijskog sustava ○ kriteriji za mjerenje uspješnosti obuhvaćaju zakonodavni i institucionalni okvir, materijalne (aplikativni programi i oprema) i ljudske resurse, ocjenu provođenja pojedinačnih poslovnih procesa uključujući samoocjenjivanje i samokontrolu te kvalitetu vođenja evidencija i izvješćivanja ○ provedena je ocjena rezultata uspostave i korištenja Informacijskog sustava na temelju provedenih nadzornih i kontrolnih aktivnosti i unaprijed utvrđenih kriterija za mjerenje uspješnosti ○ poduzimaju se odgovarajuće aktivnosti u slučaju neostvarenja planiranih učinaka
5.	Ostvarenje planiranih ciljeva i učinaka Informacijskog sustava	<ul style="list-style-type: none"> ○ ostvaruju se aktivnosti i ciljevi u skladu s ugovorom ○ uspostavljena je jedinstvena centralna baza podataka i uneseni su podaci za obračun plaće za sve korisnike obuhvaćene Informacijskim sustavom ○ uspostavljena su jedinstvena poslovna pravila te su standardizirani poslovni procesi u vezi s upravljanjem ljudskim resursima i obračunom plaća ○ provodi se kontrola i nadzor obračuna plaća ○ omogućena je implementacija promjena u upravljanju ljudskim resursima i obračunu plaća kao središnje (centralizirano) upravljanje promjenama u skladu sa zakonima i provedbenim propisima (primjerice promjene u kolektivnim i granskim ugovorima), kao i prema zahtjevu nadležnih tijela Republike Hrvatske ○ omogućeno je prikupljanje pouzdanih podataka potrebnih za izvješćivanje o elementima ključnim za planiranje i praćenje rashoda za zaposlene te financijskih učinaka (primjerice posljedice preustroja, promjena koeficijenata i/ili osnovice), alociranje ljudskih resursa, upravljanje i praćenje zapošljavanja, školovanja, edukacije i praćenje uspješnosti ○ omogućeno je simuliranje obračuna plaća uslijed zakonskih i/ili

		<p>ustrojstvenih promjena</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ omogućeno je prikupljanje pouzdanih podataka potrebnih za transparentno i kvalitetno upravljanje i donošenje odluka kojima se omogućava pronalaženje ušteda u državnom proračunu (simuliranje zakonskih i organizacijskih promjena) ○ osigurani su uvjeti za ostvarenje ušteda u dijelu bankarskih usluga ○ omogućeno je upravljanje ljudskim resursima uključujući internu burzu rada ○ uvođenjem Informacijskog sustava poboljšana je rad svih institucija i povećana je efikasnost sprečavanjem višestrukog obavljanja istih poslova, uspostavljenom kvalitetnom komunikacijom između organizacijskih jedinica koje upravljaju ljudskim resursima i jedinica koje obračunavaju plaću ○ omogućena je dnevna evidencija prisutnosti za svakog zaposlenika i generiranje podataka u skupne evidencije za obračun ○ uspostavljen je jedinstveni izvještajni sustav koji objedinjuje podatke o isplaćenim plaćama unutar institucija (u svrhu analize i uočavanja eventualnih odstupanja) ○ osigurana su sredstva za ostvarenje planiranih ciljeva Informacijskog sustava ○ donesen je financijski plan i operativni plan za uvođenje novih funkcionalnosti Informacijskog sustava ○ ispunjeni su drugi uvjeti za uvođenje novih funkcionalnosti koje su obuhvaćene planiranim razvojem Informacijskog sustava.
--	--	---

Uspostava i korištenje Informacijskog sustava ocjenjuje se **učinkovito**, ako je uspostavljen odgovarajući zakonodavni i institucionalni okvir, ako je Informacijski sustav uspostavljen na način da omogućava ostvarenje postavljenih ciljeva i zadaća, sustav vođenja i upravljanja osigurava odgovarajuće upravljanje promjenama, stalnost (kontinuitet) u provođenju usluga te kvalitetno i pravodobno pružanje povratnih informacija, provode se nadzor i kontrola funkcioniranja Informacijskog sustava, ostvareni su planirani ciljevi i učinci Informacijskog sustava.

Uspostava i korištenje Informacijskog sustava ocjenjuje se **učinkovito, pri čemu su potrebna određena poboljšanja**, ako su utvrđeni određeni propusti koji ne utječu bitno na uspostavu i korištenje Informacijskog sustava.

Uspostava i korištenje Informacijskog sustava ocjenjuje se **djelomično učinkovito**, ako su utvrđene nepravilnosti i propusti kod uspostave odgovarajućeg zakonodavnog i institucionalnog okvira, načina uspostave Informacijskog sustava koji omogućava ostvarenje postavljenih ciljeva i zadaća, uspostavljenog sustava vođenja i upravljanja koji osigurava odgovarajuće upravljanje promjenama, stalnost (kontinuitet) u provođenju usluga te kvalitetno i pravodobno pružanje povratnih informacija, provođenja nadzora i kontrole funkcioniranja Informacijskog sustava, odnosno ostvarenja planiranih ciljeva i učinaka Informacijskog sustava.

Uspostava i korištenje Informacijskog sustava ocjenjuje se **neučinkovito**, ako su utvrđene nepravilnosti i propusti koji bitno utječu na uspostavu odgovarajućeg zakonodavnog i institucionalnog okvira, način uspostave Informacijskog sustava koji omogućava ostvarenje postavljenih ciljeva i zadaća, sustav vođenja i upravljanja koji treba osigurati odgovarajuće upravljanje promjenama, stalnost (kontinuitet) u provođenju usluga te kvalitetno i pravodobno pružanje povratnih informacija, provođenje nadzora i kontrole funkcioniranja Informacijskog sustava te ostvarenje planiranih ciljeva i učinaka Informacijskog sustava.

ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

Vlada Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada) je 23. rujna 2003. s Financijskom agencijom zaključila ugovor o objedinjavanju i razvoju informacijskih sustava državnih i javnih financija te dugoročnom pružanju podrške aplikativnim servisima sustava državne uprave kojim se Financijska agencija obvezala obavljati usluge objedinjene informatičko tehnološke podrške sustavu državne uprave te sustavu državnih i javnih financija. Ugovorom je utvrđen predmet sustava podrške koji, između ostalog, obuhvaća usluge centraliziranog obračuna plaća za tijela državne uprave i upravljanja ljudskim resursima.

Svrha Informacijskog sustava je uspostava jedinstvenog, uređenog informacijskog sustava za obračun plaća i upravljanje ljudskim resursima koji će omogućiti kvalitetno upravljanje rashodima za zaposlene u javnom sektoru i standardizirati obračune plaća te poboljšati i standardizirati upravljanje ljudskim resursima. Od 2006. do konca 2018. Vlada je donosila odluke kojima je, između ostalog, utvrdila obuhvat, obvezne korisnike i ciljeve Informacijskog sustava. Nositelji su bili Ministarstvo financija i Ministarstvo uprave, a ugovori za ostvarenje usluga zaključeni su s Financijskom agencijom.

Na temelju odredbe članka 3. stavka 7. Zakona o Financijskoj agenciji (Narodne novine 117/01, 60/04 i 42/05), Vlada je 3. kolovoza 2006. donijela Odluku o uspostavi i održavanju usluge centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim resursima za sva tijela državne uprave (COP i HRM TDU) (Narodne novine 90/06). Odlukom su utvrđeni obuhvat, obveze Financijske agencije, nositelj projekta te rokovi.

Obvezni korisnici Informacijskog sustava su Vlada, tijela državne uprave i drugi korisnici državnog proračuna čiji se rashodi za zaposlene osiguravaju u državnom proračunu, a nositelj projekta je Ministarstvo financija. Prema Odluci, Informacijski sustav korisnicima, između ostalog, treba omogućiti kontrolu i nadzor obračuna plaća, ocjenjivanje i nagrađivanje zaposlenika temeljeno na rezultatima rada, jedinstveni izvještajni sustav o isplaćenim plaćama, izradu procjene financijskog učinka koja proizlazi iz određenih promjena, podlogu za planiranje rashoda za zaposlene, stvaranje ušteda u državnom proračunu i kvalitetnije alociranje ljudskih resursa. Za ostvarenje Odlukom utvrđenih ciljeva, Vlada je u ožujku 2009. s Financijskom agencijom zaključila ugovor kojim je, između ostalog, utvrđena vrsta, opseg i korisnici usluge, obveze ugovornih strana, naknade, odgovornost za štetu te povjerljivost i čuvanje podataka. Uključivanje svih proračunskih korisnika kojima se plaće osiguravaju iz državnog proračuna predviđeno je do lipnja 2010.

U lipnju 2010. Vlada je donijela Odluku o vođenju registra zaposlenih u državnim i javnim službama (Narodne novine 83/10). Prema spomenutoj Odluci, registar obuhvaća državne službenike i namještenike te službenike i namještenike u javnim službama (dalje u tekstu: Registar zaposlenih). Posao vođenja Registra zaposlenih povjeren je Financijskoj agenciji, kojoj su specifikaciju funkcionalnosti bili dužni pripremiti Ministarstvo uprave u suradnji s Ministarstvom financija i Središnjim državnim uredom za e-Hrvatsku. Odlukom je utvrđeno da je unos podataka u obvezi korisnika i da Registar zaposlenih treba biti uspostavljen najkasnije do 31. ožujka 2011.

U ožujku 2011. donesen je Zakon o Registru zaposlenih u javnom sektoru (Narodne novine 34/11), kojim su propisani uspostava, ustroj i vođenje Registra zaposlenih. Prema odredbi članka 2. Zakona, registar je skup podataka o zaposlenima u javnom sektoru koji se vodi radi uspostave kvalitetnog i učinkovitog sustava centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim resursima.

Odlukom Vlade iz travnja 2011., Financijska agencija je određena za izvršitelja obrade podataka u Registru zaposlenih, a ovlaštenje za zaključivanje ugovora dano je ministru uprave. U svibnju 2011., Vlada je donijela Uredbu o sadržaju, načinu prikupljanja i obrade, te mjerama zaštite podataka u registru zaposlenih u javnom sektoru (Narodne novine 55/11) te poslove obrade podataka u Registru zaposlenih ugovorom povjerila Financijskoj agenciji.

Prema Ugovoru o obavljanju poslova obrade podataka u Registru zaposlenih iz svibnja 2011., ostvarenje usluga utvrđeno je funkcionalnom specifikacijom, s rokom uspostave do lipnja 2011., a prema točki VI. Odluke Vlade iz lipnja 2010., Registar je trebao biti uspostavljen najkasnije do 31. ožujka 2011. U siječnju 2012., Ministarstvo uprave je obavijestilo druga ministarstva da je Registar zaposlenih ustrojen te su aktivnosti usmjerene na razvoj cjelovitog sustava, koji obuhvaća i centralizirani obračun plaća (dalje u tekstu: COP).

Na temelju zahtjeva Ministarstva uprave, Financijska agencija donijela je u travnju i svibnju 2012. inicijativu i odluku o pokretanju i uspostavi projekta Centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim resursima. Utvrđeni su rokovi pojedinih faza projekta od lipnja 2012. i završetkom do lipnja 2015.

Vlada je u listopadu 2013. Financijskoj agenciji Ugovorom o pružanju usluga centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim resursima u javnom sektoru (dalje u tekstu: Ugovor) na deset godina (s početkom primjene od veljače 2013. i uz nemogućnost otkazivanja u roku pet godina od dana zaključivanja ugovora) povjerila poslove uspostave i podrške Informacijskog sustava u svrhu uspostave jedinstvenog, uređenog sustava za obračun plaća i upravljanje ljudskim resursima za zaposlene obuhvaćene Registrom zaposlenih. Prilog Ugovoru je funkcionalna specifikacija u kojoj su navedeni svrha i ciljevi uspostave Informacijskog sustava te funkcionalnosti koje Informacijski sustav, u skladu s ugovorenim zahtjevima, mora podržavati za prikupljanje, obradu i pregled podataka te izvještavanje. Također, sastavni dio Ugovora su prilozi kojima su utvrđeni vrsta i opseg usluge te razina kvalitete usluge koju informatička infrastruktura treba podržavati.

Prema funkcionalnoj specifikaciji, opći ciljevi uspostave Informacijskog sustava odnose se na:

- pripremu aplikativnog rješenja s podatkovnim sustavom za obračun plaća svih korisnika obuhvaćenih Registrom zaposlenih
- standardizaciju i kontrolu obračuna plaća
- izvješćivanje prema ključnim elementima za planiranje i praćenje
- simuliranje obračuna plaća („što ako“ scenarij)
- upravljanje ljudskim resursima
- postavljanje osnove za kvalitetnije planiranje i donošenje odluka na temelju pouzdanih podataka te
- implementaciju promjena u upravljanju ljudskim resursima i obračunu plaća, odnosno centralno upravljanje promjenama u skladu sa zakonom i prema objavljenim propisima u službenom glasilu te prema specifikacijama nadležnog javnopravnog tijela.

Posebni ciljevi odnose se na:

- poboljšanje rada korisnika Informacijskog sustava
- standardizaciju poslovnih procesa u vezi s upravljanjem ljudskim resursima i obračunom plaća
- kvalitetniju komunikaciju između organizacijskih jedinica koje upravljaju ljudskim resursima i koje obračunavaju plaću
- povećanje efikasnosti (sprječavanje višestrukog obavljanja istih poslova)
- uspostavu jedinstvenih poslovnih pravila
- organizaciju poslovnih procesa i sustavnu podršku
- uspostavu centralne baze podataka
- učinkovitu kontrolu i nadzor obračuna plaća
- upravljanje kolektivnim i granskim ugovorima
- jedinstveni izvještajni sustav koji objedinjuje podatke o isplaćenim plaćama u okviru jednog korisnika (u svrhu analiza i uočavanja mogućih odstupanja)
- dnevnu evidenciju prisutnosti zaposlenika i generiranje podataka u objedinjene evidencije
- automatske izrade procjene financijskog učinka koje su posljedica određenih promjena (osnovice, koeficijent, preustroj)
- kvalitetniju i točniju podlogu za planiranje rashoda za zaposlene (simuliranje bruto plaća) te kvalitetno upravljanje i donošenje odluka koje će omogućiti pronalaženje ušteda u državnom proračunu (simulacije zakonske i organizacijske promjene)
- kvalitetnije alociranje ljudskih resursa
- automatsko kreiranje dokumenata potrebnih za upravljanje ljudskim resursima
- izvještajni sustav
- upravljanje i praćenje zapošljavanja (interna burza rada)
- upravljanje i praćenje školovanja i edukacija te
- upravljanje i praćenje uspješnosti.

Ugovorena je uspostava Registra zaposlenih s podacima o korisnicima Informacijskog sustava i njihovim zaposlenicima, s funkcionalnostima za obračun i isplatu plaće, upravljanje pravnim aktima, simulacije, upravljanje ljudskim resursima (kadrovska evidencija, upravljanje vremenom, kompetencije, upravljanje zapošljavanjem i ukidanje očevidnika) te izvještajni sustav.

Za dogradnju Informacijskog sustava naprednim izvještajnim funkcionalnostima (primjerice e-dosje, sustav upravljanja dokumentima, napredne simulacije plaća, „ad hoc reporting“ izvještaji na razini cijelog Informacijskog sustava, interna burza rada, upravljanje i praćenje školovanja, edukacija i uspješnosti zaposlenika te mogućnost zaprimanja izvještajnih informacija na pametne telefone), utvrđeno je da će se njihova izrada ugovarati dodatno u skladu sa smjerovima i dinamikom razvoja koju utvrđuje vlasnik Informacijskog sustava, odnosno Vlada.

Ugovorom iz 2013., utvrđena je početna mjesečna obveza 960.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, odnosno 1.200.000,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Ugovorne strane obvezale su se u roku tri mjeseca od zaključivanja Ugovora, izraditi stvarni obračun troškova i zaključiti dodatak ugovoru, što nije učinjeno. Također, odredbom članka 12. Ugovora, Vlada se obvezala u roku 30 dana od zaključivanja Ugovora podmiriti preostale obveze za obavljene poslove obrade podataka u Registru zaposlenih, po ugovoru iz svibnja 2011.

Do konca 2018., za uspostavu i održavanje Informacijskog sustava iz državnog proračuna, utrošeno je 105.123.061,00 kn. U tablici 2 daju se ostvareni rashodi iz državnog proračuna za uspostavu i održavanje Informacijskog sustava od 2008. do 2018.

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi za uspostavu i održavanje Informacijskog sustava
od 2008. do 2018.

u kn

Redni broj	Godina	Ostvareno Ministarstvo financija	Ostvareno Ministarstvo uprave	Ukupno
	1	2	3	4
1.	2008.	0,00	0,00	0,00
2.	2009.	0,00	0,00	0,00
3.	2010.	1.622.370,00	0,00	1.622.370,00
4.	2011.	10.824.000,00	0,00	10.824.000,00
5.	2012.	2.320.549,00	0,00	2.320.549,00
6.	2013.	0,00	0,00	0,00
7.	2014.	14.400.000,00	0,00	14.400.000,00
8.	2015.	0,00	0,00	0,00
9.	2016.	37.967.642,00	8.544.000,00	46.511.642,00
10.	2017.	0,00	13.994.500,00	13.994.500,00
11.	2018.	0,00	15.450.000,00	15.450.000,00
Ukupno		67.134.561,00	37.988.500,00	105.123.061,00

S obzirom na to da u 2013. i 2015. ugovorne obveze nisu plaćene Financijska agencija je u prosincu 2015. donijela odluku kojom se projekt Informacijskog sustava smatra uspješno završenim te je za naplatu nepodmirenih obveza po zaključenim ugovorima pokrenula ovršni postupak. U studenome 2016., Ministarstvo uprave je s Ministarstvom financija i Financijskom agencijom zaključilo Sporazum o međusobnom uređenju odnosa kako bi se vještačenjem procijenio postotak ostvarenih usluga u odnosu na ugovorene te stvarni troškovi izvršenja ugovornih obveza.

Po provedenom vještačenju, Vlada je s Financijskom agencijom u prosincu 2016. zaključila prvi dodatak Ugovoru u svrhu utvrđivanja visine i načina podmirenja obveza nastalih do 30. studenoga 2016. Vještačenjem je utvrđeno da je Financijska agencija od veljače 2013. do studenoga 2016. ispostavila račune za usluge u vrijednosti 55.200.000,00 kn, a da je isporučila 89,0 % ugovorenih usluga u ukupnoj vrijednosti 49.128.000,00 kn, od čega je plaćeno 14.400.000,00 kn te obveze za ostvarene usluge iznose 34.728.000,00 kn. Obveze su povećane za usluge ostvarene po ugovoru o obavljanju poslova obrade podataka u Registru zaposlenih zaključenom u svibnju 2011. u vrijednosti 11.783.642,00 kn te ukupno iznose 46.511.642,00 kn, što je plaćeno u 2016. Do prosinca 2016. nositelj aktivnosti u vezi s COP-om i Registrom zaposlenih bilo je Ministarstvo financija, a od prosinca 2016., Ministarstvo uprave.

U kolovozu 2017. zaključen je drugi dodatak Ugovoru, kojim je utvrđena mjesečna obveza za usluge za prva tri mjeseca 2017. u iznosu 854.400,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, a od travnja do prosinca 2017. u iznosu 960.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Ugovorena mjesečna obveza u 2018. iznosi 960.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost uvećana za troškove ugovorenih nadogradnji funkcionalnosti sustava, a ne može biti veća od 1.182.351,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, koja je utvrđena vještačenjem.

Trećim dodatkom Ugovoru iz lipnja 2018., ugovoreno je da će Financijska agencija do 1. svibnja 2018. isporučiti funkcionalnosti za evidentiranje, obračun i isplatu drugog dohotka te povezivanje sustava COP sa servisom e-plaćanje. Za uspostavu i održavanje aplikativnih nadogradnji ugovorena je mjesečna obveza 120.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost.

Institucionalni okvir, odnosno nadležnost za uspostavu, korištenje i kontrolu Informacijskog sustava utvrđeni su odlukama Vlade te zaključenim ugovorima i dodacima ugovora od 2003. do 2018., prema kojima je nalogodavac te vlasnik Informacijskog sustava i unesenih podataka Vlada, izvoditelj uspostave i pružanja usluge podrške Informacijskog sustava je Financijska agencija, korisnici su državna i pravosudna tijela te državne i javne službe, odnosno tijela državne uprave i drugi korisnici proračuna (dalje u tekstu: korisnici), nadzor provode Ministarstvo financija i Ministarstvo uprave, a prava i obveze za izvršenje ugovora su do prosinca 2016. bila u nadležnosti Ministarstva financija, nakon čega su u nadležnosti Ministarstva uprave.

Za praćenje izvršenja ugovora zadužen je Upravljački odbor u kojem su predstavnici Ministarstva financija, Ministarstva uprave i Financijske agencije. Četvrtim dodatkom Ugovoru iz prosinca 2018., sastav Upravljačkog odbora je proširen predstavnicima Ministarstva rada i mirovinskog sustava.

Hrvatski sabor je u lipnju 2015. donio Strategiju razvoja javne uprave od 2015. do 2020. (Narodne novine 70/15), kojom je, između ostalog, obuhvaćeno i područje ljudskih potencijala u javnoj upravi. Javnu upravu u smislu Strategije, osim tijela državne uprave, čine tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe koje imaju javne ovlasti (javnopravna tijela). Analizom stanja ljudskih potencijala u javnoj upravi, utvrđeno je da radnopravni odnosi u javnoj upravi nisu regulirani na jedinstveni način, da je sustav razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima složen te da funkcije sustava nisu standardizirane (zapošljavanje, uvođenje u službu, izobrazba, ocjenjivanje rada i učinkovitosti, napredovanje, nagrađivanje, prestanak službe). U svrhu unaprjeđenja razvoja javne uprave, Strategijom su u okviru općeg cilja reforme sustava ljudskih potencijala u javnoj upravi utvrđeni posebni ciljevi, koji se dijelom mogu povezati s utvrđenim ciljevima i svrhom iz Ugovora o uspostavi i podršci Informacijskog sustava, a odnose se na sustav kompetencija, usavršavanja, zapošljavanja, razvoj karijere zaposlenika te ujednačeni sustav plaća.

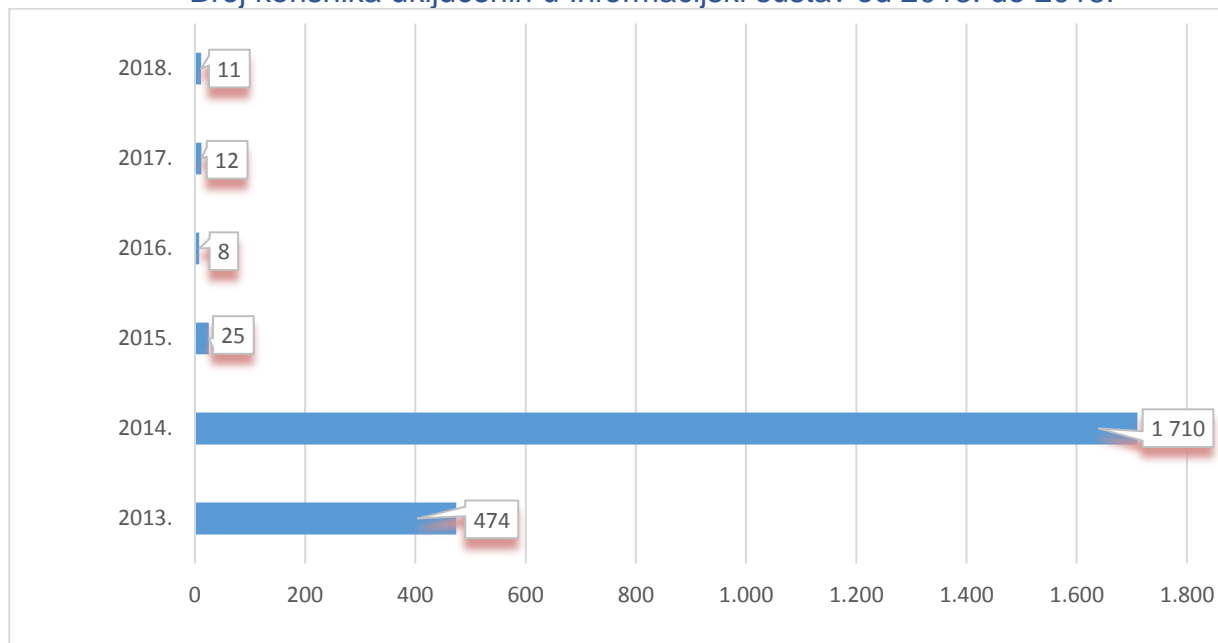
USPOSTAVA INFORMACIJSKOG SUSTAVA

Informacijski sustav je programsko rješenje koje se sastoji od dva međusobno povezana dijela, Registra zaposlenih i COP-a, u okviru kojih su ustrojene različite funkcionalnosti s modulima i podmodulima. Registar zaposlenih ustrojen je početkom 2012., a kroz COP su prve plaće za korisnike isplaćene za siječanj 2013.

U grafičkom prikazu broj 1 daje se broj korisnika uključenih u Informacijski sustav od 2013. do 2018.

Grafički prikaz 1

Broj korisnika uključenih u Informacijski sustav od 2013. do 2018.



Od uspostave do konca 2018., Informacijskim sustavom obuhvaćeni su podaci o zaposlenicima na temelju kojih su isplaćene plaće zaposlenika u 2 240 korisnika, od čega je koncem 2018. aktivno 2 179 korisnika. Razlika se odnosi na korisnike koji su ugašeni ili pripojeni drugim korisnicima (primjerice reorganizacija u djelatnosti pravosuđa, spajanje bolnica, spajanje i odvajanje državnog inspektorata) te na korisnike koji su podatke o zaposlenicima unijeli u Registar zaposlenih, a plaće nisu isplaćivali kroz COP. Najznačajniji broj korisnika u Informacijski sustav implementiran je 2013. i 2014., kada je obuhvaćeno ukupno 2 184 ili 97,5 % korisnika implementiranih u Informacijski sustav.

Prema uspostavljenom Informacijskom sustavu, na jednog zaposlenika odnosi se više obračuna koji se sastoje u različitim modulima i podmodulima (primjerice za plaću, naknadu za prijevoz na posao i s posla, jubilarnu nagradu, nagradu za radne rezultate, božićnicu). Do konca 2018., u okviru Informacijskog sustava korisnici mogu koristiti sljedeće funkcionalnosti:

- Registar zaposlenih koji sadrži module i podmodule o korisnicima i zaposlenicima koji su preduvjet za obračun plaća
- obračun plaća koji sadrži module i podmodule potrebne za obračun i isplatu plaće uključujući i upravljanje pravnim aktima (povezivanje pravnih akata i utvrđenih mjerila i kriterija koja se primjenjuju za obračun i isplatu plaće)
- upravljanje ljudskim resursima koji sadrži module i podmodule potrebne za upravljanje radnim vremenom (evidencija rada), vođenje kadrovske evidencije i kompetencija zaposlenika te upravljanje zapošljavanjem (detalji o zaposlenju zaposlenika s povijesnim pregledom prethodnih zaposlenja)
- obračun drugog dohotka i
- izvješćivanje na razini sustava, djelatnosti (resora) i pojedinačnog korisnika.

Informacijski sustav sadrži mogućnost unosa i pohrane 260 podataka propisanih Uredbom o sadržaju, načinu prikupljanja i obrade, te mjerama zaštite podataka u Registru zaposlenih koji su razvrstani prema sadržaju o korisniku, unutarnjem ustrojstvu, radnim mjestima, osobnim podacima zaposlenika, podacima u vezi s radnim odnosom zaposlenika, podacima u vezi sa službom, odnosno radnim odnosom te obračunima plaća.

Pretraživanje i obrada podataka omogućena je prema različitim kriterijima.

Podaci o broju korisnika (pravnih osoba) mogu se obrađivati prema osobnom identifikacijskom broju ili prema broju iz Registra proračunskih i izvanproračunskih korisnika.

Podaci o broju zaposlenika mogu se obrađivati prema broju evidentiranih osobnih identifikacijskih brojeva u Registru zaposlenih, evidentiranih osobnih identifikacijskih brojeva uz radna mjesta, obračunanih te isplaćenih plaća.

S obzirom na to da se podaci u Informacijskom sustavu mogu obrađivati na temelju različitih kriterija, broj zaposlenika u Registru zaposlenih nije jednak broju obračunanih, odnosno isplaćenih plaća u COP-u.

Dijelovi Informacijskog sustava:

Registar zaposlenih

sadrži podatke o **broju zaposlenika** kao i **broju zaključenih ugovora**, odnosno **izdanih rješenja na određeni dan** i to za zaposlenike kojima se:

- plaće isplaćuju iz državnog proračuna
- plaće isplaćuju iz drugih izvora (vlastiti izvori, projekti Europske unije, decentralizirana sredstva)
- umjesto plaće, isplaćuju određene naknade (primjerice naknade za roditeljski dopust ili bolovanje iznad 42 dana).

COP

sadrži podatke o **broju radnih mjesta** za koja su zaposlenicima obračunane, odnosno isplaćene plaće **u određenom obračunskom razdoblju**.

Broj obračunanih plaća odnosi se na podatke o svim zaposlenicima uz koje su uneseni elementi za obračun plaće (primjerice za evidentirani roditeljski/roditeljski dopust obračun iznosi 0,00 kn).

Broj isplaćenih plaća obuhvaća zaposlenike za koje postoje nalozi za isplatu (novčani tijek).

Broj radnih mjesta u COP-u jednak je broju obračunanih plaća jer se za zaposlenike koji radni odnos ostvaruju na temelju više ugovora o radu i/ili rješenja u jednom korisniku sastavlja jedna obračunska lista plaća, a za zaposlenike koji radni odnos ostvaruju u dva ili više korisnika obračunske liste plaća sastavlja svaki korisnik posebno.

U tablici broj 3 daju se podaci o broju zaposlenika prema broju zaključenih ugovora o radu i/ili izdanih rješenja na temelju kojih ostvaruju prava iz radnog odnosa.

Tablica broj 3

Zaposlenici u Registru zaposlenih, prema broju zaključenih ugovora o radu i/ili rješenjima

Redni broj	Zaposlenici prema broju ugovora o radu i/ili rješenja	Zaposlenici na dan 31. prosinca 2018.	Broj ugovora o radu i/ili rješenja po zaposleniku na dan 31. prosinca 2018.
	1	2	3
1.	Zaposlenici na temelju jednog ugovora o radu ili rješenja	248 246	248 246
2.	Zaposlenici na temelju dva ugovora o radu ili rješenja	89	178
3.	Zaposlenici s radnim odnosom u više korisnika iste djelatnosti	5 392	11 652
3.1.	Dva ugovora o radu ili rješenja po zaposleniku	4 649	9 298
3.2.	Tri ugovora o radu ili rješenja po zaposleniku	651	1 953
3.3.	Četiri ugovora o radu ili rješenja po zaposleniku	70	280
3.4.	Pet do devet ugovora o radu ili rješenja po zaposleniku	22	121
4.	Zaposlenici s radnim odnosom u više korisnika različitih djelatnosti	1 130	2 343
4.1.	Dva ugovora o radu ili rješenja po zaposleniku	1 060	2 120
4.2.	Tri ugovora o radu ili rješenja po zaposleniku	57	171
4.3.	Četiri ugovora o radu ili rješenja po zaposleniku	13	52
	Ukupno	254 857	262 419

Koncem 2018. u Registru zaposlenih evidentirano je 262 419 zaključenih ugovora o radu, odnosno izdanih rješenja. Po navedenim ugovorima o radu i rješenjima zaposleno je 254 857 osoba, što je za 6 611 ili 2,6 % manje od zaključenih ugovora o radu, odnosno izdanih rješenja. Broj ugovora o radu i izdanih rješenja veći je od broja zaposlenika jer dio zaposlenika radni odnos ostvaruje na temelju dva ili više ugovora o radu, odnosno rješenja (primjerice učitelji, profesori i zdravstveni radnici koji imaju zasnovani radni odnos u više ustanova).

Zaposlenici koji radni odnos ostvaruju na temelju više ugovora o radu i/ili rješenja, radni odnos zasnovali su u jednom ili više korisnika na temelju čega mogu ostvarivati različita prava s obzirom na status zaposlenja (državni ili javni službenik ili namještenik, pravosudni ili državni dužnosnik). Zaposlenici na temelju više ugovora o radu, najčešće su zaposleni u djelatnostima zdravstva i visokog obrazovanja (predavači i liječnici) te osnovnog i srednjeg školstva (profesori i učitelji u više škola). Nadalje, zaposlenik može biti zaposlen na pola radnog vremena na radnom mjestu službenika, a pola radnog vremena na radnom mjestu namještenika. Također, može biti zaposlen na radnom mjestu državnog službenika ili dužnosnika te istodobno raditi kao predavač u visokom obrazovanju i ostvarivati radna prava javnog službenika.

U tablici broj 4 daju se podaci o broju zaposlenika prema statusu radnog odnosa, koncem 2018.

Tablica broj 4

Zaposlenici prema statusu radnog odnosa, na dan 31. prosinca 2018.

Redni broj	Status zaposlenika	Zaposlenici jednog korisnika s jednim ugovorom o radu ili rješenjem	Zaposlenici jednog korisnika s više ugovora o radu i/ili rješenja	Zaposlenici u više korisnika jedne djelatnosti	Zaposlenici u više korisnika različitih djelatnosti	Ukupno
	1	2	3	4	5	6
1.	Zaposlenici s jednim statusom	246 538	66	5 385	1 129	253 118
1.1.	Službenik	214 467	48	5 345	1 122	220 982
1.2.	Namještenik	29 279	18	40	7	29 344
1.3.	Pravosudni dužnosnik	2 377	0	0	0	2 377
1.4.	Državni dužnosnik	415	0	0	0	415
2.	Zaposlenici s istodobno više statusa	0	23	5	1	29
3.	Zaposlenici za koje nije unesen status	1 708	0	2	0	1 710
Ukupno		248 246	89	5 392	1 130	254 857

Prema podacima iz Registra zaposlenih, od ukupno 254 857 zaposlenika, 253 118 ili 99,3 % zaposlenika ima jedan status. Za 1 710 zaposlenika nije unesen status (zaposlenici koji nemaju evidentiran raspored na radno mjesto, jer su primjerice stavljeni na raspolaganje, udaljeni iz službe ili su na studijskom dopustu), a 29 zaposlenika istodobno ima više različitih statusa radnog odnosa.

Ugovore o radu i/ili rješenja u više korisnika ima 6 522 zaposlenika (5 392 u korisnicima jedne djelatnosti, a 1 130 u korisnicima različitih djelatnosti), dok 89 zaposlenika ima više ugovora o radu ili rješenja u okviru jednog korisnika. Točnost podataka ovisi o ažurnosti korisnika koji su odgovorni za unos podataka.

Prema kvalifikacijskoj strukturi, od ukupnog broja zaposlenika, 104 832 ili 41,1 % zaposlenika ima visoku stručnu spremu, 84 752 ili 33,3 % srednju stručnu spremu, 32 929 ili 12,9 % višu stručnu spremu, za 20 838 ili 8,2 % zaposlenika nisu uneseni podaci o završenom stupnju obrazovanja odnosno stečenim kompetencijama i 11 506 ili 4,5% ima nižu stručnu spremu. Staž osiguranja s povećanim trajanjem, odnosno beneficirani radni staž ostvaruje 30 584 ili 12,0 % ukupnog broja zaposlenika.

U Prilozima 1 i 2 daju se podaci o zaposlenicima prema kvalifikacijskoj strukturi i zaposlenicima s radnim odnosom na neodređeno i na određeno vrijeme, prema podacima iz Registra zaposlenih na dan 31. prosinca 2018.

Informacijskim sustavom nije obuhvaćen dio zaposlenika Ministarstva unutarnjih poslova, Ministarstva znanosti i obrazovanja te Ministarstva vanjskih i europskih poslova koji su izaslani u inozemstvo (plaće im se isplaćuju u stranoj valuti) te zaposlenici koji obavljaju poslove s klasificiranim podacima, iako je Financijska agencija u skladu s odredbom članka 3. Ugovora omogućila prihvati i vođenje podataka do najvišeg stupnja tajnosti „Ograničeno“.

U tablici broj 5 daju se podaci o broju korisnika te ugovorima o radu i rješenjima evidentiranim u Registru zaposlenih i COP-u koncem 2018.

Tablica broj 5

Broj korisnika, ugovora o radu i rješenja u Informacijskom sustavu koncem 2018.¹

Redni broj	Korisnici	Registar zaposlenih na dan 31.12.2018.		COP za prosinac 2018.	
		Broj korisnika	Broj ugovora o radu i rješenja	Broj korisnika	Broj ugovora o radu i rješenja
	1	2	3	4	5
1.	Državna tijela	226	78 896	226	79 126
1.1.	Tijela izvršne vlasti	71	65 079	71	65 272
1.1.1.	Ministarstva	20	52 160	20	52 315
1.1.2.	Porezna uprava (Ministarstvo financija)	1	3 946	1	3 963
1.1.3.	Državne upravne organizacije	7	2 840	7	2 855
1.1.4.	Carinska uprava (Ministarstvo financija)	1	2 806	1	2 811
1.1.5.	Uredi državne uprave u županijama	20	2 528	20	2 525
1.1.6.	Ured predsjednice te stručne službe i uredi Vlade	15	480	15	485
1.1.7.	Središnji državni uredi	5	292	5	291
1.1.8.	Ravnateljstvo za robne zalihe (Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta)	1	16	1	16
1.1.9.	Odbor za državnu službu (Ministarstvo uprave)	1	11	1	11
1.2.	Pravosuđe	143	12 690	143	12 726
1.2.1.	Sudovi	77	8 292	77	8 320
1.2.2.	Državna odvjetništva	39	1 775	39	1 778
1.2.3.	Ostala tijela	27	2 623	27	2 628
1.3.	Ostala državna tijela	12	1 127	12	1 128
2.	Javne službe	1 953	183 523	1 896	180 200
2.1.	Zdravstvo	167	66 960	167	67 887
2.2.	Socijalna skrb	196	10 762	150	7 070
2.3.	Obrazovanje	1 334	73 614	1 334	74 446
2.4.	Znanost i visoko obrazovanje	135	19 325	135	18 204
2.5.	Druge javne ustanove	26	7 516	21	7 505
2.6.	Agencije	28	2 962	26	2 957
2.7.	Ustanove kulture	48	1 969	47	1 864
2.8.	Ustanove zaštite prirode i okoliša	19	415	16	267
Ukupno		2 179	262 419	2 122	259 326

¹Podaci u tablici broj 5 razlikuju se u odnosu na podatke iz Statističkog prikaza broj 13. Ministarstva uprave iz veljače 2019. zbog metodologije prikaza. Prema podacima Ministarstva uprave, u COP-u je u 2018. bilo 229 682 zaposlenika (prema OIB-u). Statističkim izvješćem nisu obuhvaćeni zaposlenici Ministarstva obrane, a zaposlenici koji su zaposleni u dva ili više resora prikazani su samo jednom.

Prema Registru zaposlenih, na dan 31. prosinca 2018., u 2 179 korisnika zaposleno je 254 857 zaposlenika. Za navedeni broj evidentiranih zaposlenika (prema OIB-u) zaključeno je, odnosno izdano 262 419 ugovora o radu i/ili rješenja.

COP sadrži podatke za određeno obračunsko razdoblje. Iz COP-a su za prosinac 2018. (isplata u siječnju 2019.), obračunane plaće i naknade plaće za 251 327 osoba (prema broju OIB-a) koje su zaposlene na temelju ugovora o radu i rješenja na 259 326 radnih mjesta u 2 122 korisnika. Plaće i naknade plaće isplaćene su za 245 016 zaposlenika (postoji novčani teret na teret poslodavca), a za 6 311 zaposlenika je evidentirana druga vrsta naknade koja se ne isplaćuje na teret poslodavca (primjerice za roditeljski dopust sastavljen je obračun u iznosu 0,00 kn, jer se naknada isplaćuje na teret Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje). Podaci u COP-u obuhvaćaju sve zaposlenike koji su imali ugovore o radu i/ili rješenja tijekom prosinca 2018., odnosno zaposlene tijekom prosinca 2018. i one kojima je prestao radni odnos tijekom prosinca 2018. Bez obzira na to što su se ugovori o radu i/ili rješenja odnosili samo na dio razdoblja, svaki se u COP-u broji zasebno.

Broj korisnika i broj evidentiranih zaposlenika u Registru zaposlenih je veći od broja korisnika i broja evidentiranih zaposlenika u COP-u, jer je dio korisnika uspostavom Registra zaposlenih u 2013. unio podatke o svojim zaposlenicima (iako prema odredbama članaka 2. i 3. Zakona o Registru zaposlenih u javnom sektoru nisu obveznici vođenja podataka u Registru zaposlenih), ali plaće ne isplaćuje kroz COP. U okviru korisnika koji plaće ne isplaćuju kroz COP, najznačajnije su ustanove za starije i nemoćne osobe iz djelatnosti socijalne skrbi i ustanove iz djelokruga zaštite okoliša koje plaće isplaćuju iz vlastitih i decentraliziranih sredstava te drugih izvora.

Zakonskim okvirom propisano je korištenje Registra zaposlenih, ali obveza obračuna i isplate plaća i materijalnih prava kroz COP nije propisana. Odredbama članaka 2. i 3. Zakona o Registru zaposlenih u javnom sektoru, propisano je da je Registar skup podataka o zaposlenima u javnom sektoru koji se vodi radi uspostave kvalitetnog i učinkovitog centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim resursima. Zaposleni u javnom sektoru su državni službenici i namještenici, službenici i namještenici u javnim službama, državni dužnosnici u državnom tijelu ili javnoj službi i pravosudni dužnosnici. Prema navedenim odredbama, javne službe su javne ustanove i druge pravne osobe kojima se sredstva za plaće osiguravaju u državnom proračunu te Informacijskim sustavom nije obuhvaćen dio zaposlenika u javnom sektoru kojima se plaće isplaćuju iz izvora različitih od državnog proračuna (primjerice vlastita ili sredstva Europske unije).

S obzirom na to da se Informacijski sustav sastoji od jedinstvene baze podataka i funkcionalnosti koje omogućavaju unos, vođenje i obradu podataka te da ima mogućnost nadogradnje, za ostvarenje postavljenog cilja koji se odnosi na uspostavu jedinstvenog sustava za obračun plaća i upravljanje ljudskim resursima trebalo bi urediti i propisati uvjete kako bi se Informacijskim sustavom obuhvatili svi zaposlenici u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna, bez obzira na izvore financiranja. Jedinstveni sustav koji će obuhvatiti obračune i isplatu plaća svih zaposlenika u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna na jednom mjestu (kroz Informacijski sustav), preduvjet je za primjenu načela dobrog financijskog upravljanja u području upravljanja ljudskim resursima i isplati plaća, što izravno utječe na osnaživanje državnih i javnih financija. Također, trebao bi pridonijeti jačanju sustava odgovornosti korisnika u trošenju vlastitih i drugih sredstava te uspostavi načela jednake plaće za rad jednake vrijednosti.

Državni ured za reviziju je mišljenja, da je u svrhu transparentnosti i realnosti podataka o ostvarenim rashodima za zaposlenike u javnom sektoru, Zakonom o Registru zaposlenih u javnom sektoru ili drugim propisom potrebno normativno urediti aktivnosti kojima će se kroz Informacijski sustav osigurati obračun i isplata plaća i drugih materijalnih prava svih zaposlenika u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna, bez obzira na izvore financiranja.

Organizacijski okvir

Ugovorom ni drugim pravnim aktima nije utvrđen organizacijski okvir s potrebnim resursima, načinom provedbe i izvješćivanja te ovlaštenjima i odgovornostima za donošenje odluka i razvojnih smjernica u vezi s Informacijskim sustavom.

Vlada je praćenje izvršenja ugovornih obveza Ugovorom stavila u nadležnost Upravljačkog odbora. Članovi Upravljačkog odbora sastaju se povremeno te prate izvršenje ugovora bez ovlasti za donošenje odluka. Kontrolne i druge aktivnosti u vezi s Informacijskim sustavom, prema potrebi provode zaposlenici korisnika u okviru redovnih radnih zadataka. Prema Ugovoru, nadzor nad Informacijskim sustavom je u nadležnosti Ministarstva financija i Ministarstva uprave.

Financijska agencija je za provođenje aktivnosti u vezi s Informacijskim sustavom uspostavila organizacijsku jedinicu u okviru Sektora za državu. Koncem 2018., na uspostavi, održavanju, sigurnosnoj zaštiti i razvoju Informacijskog sustava te ugradnji i primjeni pravnih akata radi 64 zaposlenika, od čega 30 na radnim zadacima koji se u cijelosti odnose na Informacijski sustav (100,0 % radnog vremena u četiri organizacijske jedinice: za poslovnu i korisničku podršku te edukaciju COP-a, sistem analizu i podršku ICT sustavu- Informacijska i komunikacijska tehnologija, razvoj IT rješenja- Informatička tehnologija te testiranje i razvoj), a 34 zaposlenika na radnim zadacima djelomično vezanim uz Informacijski sustav (50,0 % radnog vremena u osam organizacijskih jedinica: za poslovnu i korisničku podršku te edukaciju, sistem analizu i podršku ICT sustavu, razvoj IT rješenja, testiranje i razvoj, tehničku implementaciju, sigurnost te za konzultacije koje obuhvaćaju razvoj i unaprjeđenje proizvoda te pravne poslove). Ovisno o potrebama radnog mjesta, zaposlenici posjeduju znanja i vještine s područja prava, računovodstva, informatike i komunikologije. U svrhu usavršavanja postojećih znanja, pohađaju edukacije o čemu Financijska agencija vodi evidenciju.

Državni ured za reviziju je financijskom revizijom Ministarstva uprave za 2017., predložio poduzeti organizacijske mjere kojima će se osigurati kontinuirana, pravodobna i cjelovita kontrola, procjena i ocjena postojećih rezultata Informacijskog sustava u svrhu razvoja i prilagodbe potrebama utvrđenim zakonima i drugim propisima, kao i potrebama za prikupljanje analitičkih i statističkih podataka te kvalitetnog planiranja i predlaganja novih funkcionalnosti (nadogradnja). Prema pisanom obrazloženju Ministarstva uprave iz siječnja 2019., Ministarstvo je u 2018. u svrhu unaprjeđenja učinkovitosti Informacijskog sustava primilo jednog zaposlenika, iniciralo proširenje Upravljačkog odbora s predstavnicima Ministarstva rada i mirovinskog sustava, poduzelo aktivnosti za analizu i pribavljanje tumačenja nadležnog povjerenstva za obračun plaća i naknada koje se u okviru sustava različito obračunavaju i isplaćuju (primjerice prekovremeni rad na pune, odnosno nepune sate), priprema suradnju s nadležnim ministarstvima u svrhu jačanja kontrole namjenskog trošenja sredstava te je iniciralo izmjene načina evidentiranja isplaćenih naknada prijevoza na posao i s posla u Informacijskom sustavu u svrhu praćenja troškova i pribavljanja informacija za kolektivno pregovaranje.

Ministarstvo uprave obrazlaže nemogućnost dostatnog provođenja aktivnosti u vezi s Informacijskim sustavim zbog nedostatka ljudskih resursa, potrebe promjene kolektivnog pregovaranja u svrhu ujednačavanja prava zaposlenika, anuliranja uočenih nedosljednosti te potrebe za programskim izmjenama.

Na nedostatak zbog nepostojanja koordinativnog tijela koje bi se sustavno bavilo plaćama, sudjelovalo u utvrđivanju vrijednosti koeficijenata složenosti poslova i zaključivanju kolektivnih ugovora, ukazano je i Strategijom razvoja javne uprave od 2015. do 2020.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi se iskoristivost i učinkovitost Informacijskog sustava povećala uspostavom koordinativnog tijela u okviru ministarstva ili kao zasebnog tijela, koje bi imalo jasno utvrđene ovlasti i odgovornosti za provođenje kontinuiranih aktivnosti usmjerenih na ostvarenje utvrđenih ciljeva uspostave Informacijskog sustava. Spomenuto koordinativno tijelo trebalo bi neposredno pratiti i analizirati podatke iz Informacijskog sustava uvažavajući posebnosti pojedinih djelatnosti. Prikupljene informacije koristile bi nadležnim tijelima kao podloga za donošenje kvalitetnih odluka za postizanje svrhe Informacijskog sustava, odnosno uspostavu jedinstvenog sustava za obračun plaća i upravljanje ljudskim resursima koji treba omogućiti kvalitetno upravljanje rashodima za zaposlene u javnom sektoru i standardiziranje obračuna plaća te poboljšanje i standardiziranje upravljanja ljudskim resursima. Također, omogućilo bi prepoznavanje problematike pojedinačnih djelatnosti (resora), odnosno potrebe za poduzimanje aktivnosti u svrhu ujednačavanja i standardizacije u obračuna plaća, podrške pri upravljanju ljudskim resursima u javnom sektoru, te kvalitetno planiranje i predlaganje novih aplikativnih rješenja (nadogradnja). Ostvarenju ciljeva Informacijskog sustava pridonijele bi aktivnosti koje se odnose na:

- vođenje i upravljanje Informacijskim sustavom (uključivo upravljanje promjenama)
- kontinuirano praćenje, ocjenu i analizu funkcioniranja Informacijskog sustava
- prikupljanje, analizu, obradu i prezentaciju rezultata analiza te izvještajnih podataka
- sustav nadzora i kontrole funkcioniranja Informacijskog sustava te
- nadležnost i ovlaštenje za donošenje odluka i razvojnih smjernica u ime vlasnika Informacijskog sustava.

Informatička podrška i sigurnost Informacijskog sustava

Za funkcioniranje Informacijskog sustava, Financijska agencija izradila je aplikaciju, izvršne verzije i izvorni kod te pruža sigurnosnu, operativnu i korisničku podršku kao i podršku održavanja. Uz usluge redovnog održavanja, Financijska agencija provodi izmjene podataka u Informacijskom sustavu prema izmjenama pravnih akata koji utječu na pravilnost obračuna i isplate plaće te materijalnih prava zaposlenih u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna.

Od siječnja 2014., omogućeno je izravno sastavljanje (generiranje) jedinstvenog obrasca poreza, prireza i doprinosa (JOPPD) s podacima o isplatama plaća i drugih materijalnih prava. Nadalje, Informacijski sustav povezan je sa sustavom e-Plaćanje Financijske agencije, čime je omogućeno izravno upućivanje naloga za plaćanje. Također, je povezan sa sustavom osobnog korisničkog pretinca (OKP, e-Građanin), čime je omogućeno upućivanje obračunskih lista plaća i materijalnih prava u osobne korisničke pretince zaposlenika (ukoliko se koriste sustavom e-Građanin).

Prema odredbama članka 2. Ugovora, Informacijski sustav je, između ostalog, trebao obuhvatiti sučelja za povezivanje podataka s informacijskim sustavima drugih tijela i ustanova (primjerice Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje), a do vremena obavljanja revizije (travanj 2019.), s Financijskom agencijom nisu utvrđeni način i uvjeti uspostave navedene usluge.

Državni ured za reviziju je mišljenja, da je u skladu s Ugovorom, potrebno poduzeti aktivnosti kako bi Informacijski sustav obuhvatio sučelja za povezivanje podataka s informacijskim sustavima drugih tijela i ustanova.

Pristup Informacijskom sustavu omogućen je Internetom ili HITRONetom. U svrhu funkcioniranja sigurnosnih mehanizama, korištenje Informacijskog sustava osigurano je infrastrukturom javnog ključa (PKI-Public Key Infrastructure), odnosno sustavom koji omogućava autentifikaciju korisnika i autorizaciju pristupa, što se provodi izdavanjem i upravljanjem digitalnim certifikatima uz pomoć pametnih (smart) kartica i čitača te USB token-a uz dodjeljivanje prava pristupa sustavu. Digitalni certifikati koriste se za enkripciju podataka, zaštitu bežičnog mrežnog prometa, web servisa, pristup mreži i virtualnoj privatnoj mreži (VPN), potpisivanje elektroničke pošte i drugih dokumenata, korištenje pametnih kartica (smart card), uključivanje (login) korisnika, osiguranje dostupnosti informacija prema nadležnosti zaposlenika (RMS-Rights Management Servis) te druge aplikacije i servise. Uz prethodno utvrđena sigurnosna ograničenja, Financijska agencija na temelju zahtjeva, izdaje digitalne certifikate koji sadrže podatke o korisniku certifikata i ovlaštenom zaposleniku korisnika te dodjeljuje prava pristupa u skladu s utvrđenim nadležnostima. Korisnici unose podatke pojedinačnim i/ili grupnim unosom (upload) digitalno potpisanih datoteka unaprijed zadanog formata. Korisničke upute o unosu podataka objavljene su na mrežnim stranicama Financijske agencije. Udomljavanje Informacijskog sustava (serverske informacijske infrastrukture, računalne mreže, licence za bazu podataka i operativnog sustava) osigurano je u sistemskim prostorima smještenim na dvije lokacije Financijske agencije (osnovna i sekundarna).

Uspostavljen je sustav korisničke podrške u kojem zaposlenici Financijske agencije korisnicima pružaju tehničku i poslovnu podršku. Tehnička podrška odnosi se na prijenos informacija i pomoć u vezi s izdavanjem, obnovom, suspenzijom i opozivom digitalnih certifikata, instalacijom podrške za kriptu uređaje (kartica/token) te pristupom aplikaciji. Poslovna podrška odnosi se na davanje informacija i pružanje pomoći u vezi s radom u Informacijskom sustavu, za što korisnici dostavljaju upite usmeno (telefonom) ili elektroničkom poštom. U svrhu učinkovite i kvalitetne podrške, poslovna podrška organizirana je prema vrsti djelatnosti (resorima), odnosno prema specifičnostima obračuna plaće pojedinih područja uz obvezno dostavljanje pisanog odgovora elektroničkom poštom.

Inicijalna verzija tehničke dokumentacije izvedenog stanja, strukture i organizacije baze podataka sastavljena je i pohranjena u srpnju 2012., a revizija spomenute verzije provedena je u siječnju 2013. Dodatne izmjene ili nadogradnje Informacijskog sustava Financijska agencija provodi na temelju zahtjeva korisnika i prethodno provedenih poslovnih i sistem analiza te izrade potrebne dokumentacije koja može biti po modelu Use case ili dokumenta detaljnog dizajna.

Za implementaciju mjera za osiguranje informacijske sigurnosti te zaštite osobnih podataka (kojima je obuhvaćen i Informacijski sustav) Financijska agencija stekla je u prosincu 2015. certifikat za sustav upravljanja informacijskom sigurnošću u skladu s normom ISO 27001:2013.

Dokumenti koji se odnose na informacijsku i integralnu zaštitu (pravila fizičke sigurnosti), objavljeni su na unutarnjim mrežnim stranicama Financijske agencije.

Fizička sigurnost Informacijskog sustava osigurana je u štićenim prostorima u kojima su uspostavljene mjere integralne zaštite (protuprovalne, video nadzor, kontrola pristupa, tjelesna zaštita). Pristup prostorima ograničen je uz upotrebu personalizirane beskontaktna kartice s dodijeljenim ovlastima.

VOĐENJE I UPRAVLJANJE INFORMACIJSKIM SUSTAVOM

Financijska agencija uspostavila je Informacijski sustav koji omogućava unos, pohranu i povijesni pregled podataka o korisnicima, osobnih podataka na temelju kojih su utvrđena statusna, materijalna i druga prava zaposlenika, upravljanje promjenama te pregled i analizu podataka putem analitičkih, sintetičkih i dinamičkih izvještaja. U okviru ugovorenih usluga uspostave i održavanja Informacijskog sustava, upravlja poslovno informacijskim sustavom te implementira promjene koje imaju utjecaja na razini cijelog Informacijskog sustava ili pojedine djelatnosti (resora), statusne promjene korisnika, promjene pravnih akata te promjene koje utječu na elemente obračuna plaća i materijalnih prava. Promjene koje se odnose na prestanak, spajanje i pripajanje korisnika, implementira u dogovoru s nadležnim ministarstvima. Podatke za promjene koje su posljedica promjene pravnih akata, pribavlja praćenjem i prikupljanjem informacija iz Narodnih novina, s portala e-savjetovanja te na temelju dostavljenih pravnih akata nadležnih ministarstava ili korisnika (primjerice kolektivni ugovori koji se ne objavljuju u službenom glasilu, odluke čelnika). O implementiranim promjenama na radnim sastancima izvješćuje nadležno ministarstvo i Upravljački odbor, a korisnike na koje se promjene odnose, o početku i načinu primjene izvješćuje porukom u Informacijskom sustavu ili elektroničkom poštom.

Prema odredbama članka 7. Ugovora, Financijska agencija odgovara za kontinuiran, pouzdan i siguran rad Informacijskog sustava, pravodoban unos elemenata po donesenim pravnim aktima s područja upravljanja ljudskim resursima i obračuna plaća te za pogreške u obradi podataka. Stoga vodi evidenciju tijekom ugrađenih promjena od detekcije, odnosno zahtjeva za promjenom do obavijesti korisnika o ugrađenoj promjeni.

Odredbama članka 2. Ugovora, Financijska agencija se u okviru usluga održavanja, obvezala u Informacijskom sustavu usklađivati podatke s pravnim aktima te obvezujućim dokumentima s područja upravljanja ljudskim resursima i obračuna plaća koji su objavljeni u službenom glasilu Republike Hrvatske i prema specifikacijama koje dostavljaju naručitelj ili nadležno javnopravno tijelo.

S obzirom na to da Ugovorom ni Funkcionalnom specifikacijom nije navedeno, odnosno utvrđeno koje nadležno javnopravno tijelo može dati specifikaciju za implementiranje promjena u Informacijski sustav, a da je u Informacijski sustav potrebno implementirati i promjene na temelju pravnih akata koji nisu objavljeni u službenom glasilu (primjerice kolektivni ugovori i unutarnji pravni akti objavljeni na oglasnim pločama korisnika), kontrola ispravnosti i pravodobnosti implementiranja promjena nije osigurana, što izravno utječe na kvalitetu vođenja i upravljanja Informacijskim sustavom.

Nadalje, na kvalitetu vođenja i upravljanja Informacijskim sustavom utječu slabosti u procesima prethodne kontrole implementiranja promjena u Informacijski sustav s obzirom na to da Ugovorom ni Funkcionalnom specifikacijom nije uređena komunikacija u upravljanju promjenama, odnosno kome i na koji način se Financijska agencija može obratiti kada se pri implementaciji promjena pojave dvojbe u tumačenju i/ili primjeni zakona i drugih pravnih akata. Financijska agencija je pravna osoba koja se bavi pružanjem financijskih i elektroničkih usluga, a Upravljački odbor je prema Ugovoru nadležan za praćenje kvalitete izvršenja ugovorenih usluga te nemaju ovlasti za tumačenje zakona i drugih pravnih akata.

Posljedica navedenih slabosti su, između ostalog, tužbe zdravstvenih radnika u vezi s metodologijom obračuna dodataka na prekovremeni rad. Na potrebu jačanja procesa prethodne kontrole, odobrenja i odgovornosti pri implementaciji pravnih akata kojima treba osigurati njihovu pravilnu i pravodobnu primjenu ukazuje i činjenica, da su zdravstvene ustanove u odgovorima po tužbama navodile da se plaće obračunavaju u COP-u, a nisu koristile pravno mišljenje neovisnog pravnog stručnjaka koje im je Ministarstvo zdravstva okružnicom uputilo u svibnju 2018., prema kojem je upotrijebljena metodologija obračuna prekovremenih sati u skladu s Kolektivnim ugovorom za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja (Narodne novine 143/13).

Vođenje i upravljanje Informacijskim sustavom treba osigurati kontinuitet u provođenju usluga Registra zaposlenih i COP-a kao i upravljanju promjenama. Kvalitetno vođenje i upravljanje podrazumijeva postojanje jasnih i nedvojbenih pravila ponašanja, utvrđenog tijeka komunikacije i postupaka, odnosno protokola kojih se moraju pridržavati svi sudionici u vezi s Informacijskim sustavom i to: Vlada, kao vlasnik Informacijskog sustava, nadležna ministarstva kojima su dane određene obveze u vezi s Informacijskim sustavom, korisnici koji su odgovorni za pravodoban i točan unos podataka o svojim zaposlenicima, zaposlenici koji su odgovorni za pravodobno i točno davanje informacija o statusnim i osobnim promjenama, Financijska agencija, koja je odgovorna za implementaciju, objedinjavanje i obradu prikupljenih podataka te Upravljački odbor, u čijoj je nadležnosti praćenje kvalitete ugovorenih usluga. Vođenje i upravljanje Informacijskim sustavom treba urediti i organizirati na način da omogućava kontinuirano praćenje, analizu i ocjenu sadašnjeg stanja (kvaliteta i iskoristivost Informacijskog sustava) te procjenu i planiranje budućih potreba.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave u suradnji s Financijskom agencijom utvrditi i propisati protokole, ovlasti i odgovornosti svih sudionika u vezi s vođenjem i upravljanjem Informacijskim sustavom, uključujući inicijativu, prethodnu kontrolu i verifikaciju (odobrenje) za implementaciju promjena, prijenos informacija, načine izvješćivanja, rokove te kontrolu upravljanja promjenama.

Procedure rada, komunikacija i edukacija korisnika

Financijska agencija donijela je korisničke i radne upute za korištenje i primjenu pojedinih funkcionalnosti Informacijskog sustava. Korisničke upute su objavljene na mrežnim stranicama Financijske agencije, a radne upute koje se odnose na zaposlenike Financijske agencije zadužene za Informacijski sustav, objavljene su na unutarnjim mrežnim stranicama. U svrhu redovnog funkcioniranja Informacijskog, Financijska agencija uspostavila je horizontalnu i vertikalnu komunikaciju s korisnicima, Upravljačkim odborom i nadležnim ministarstvima.

Korisničku i poslovnu podršku korisnicima pruža prijenosom informacija porukama (poruke su prikazane pri prijavi u Informacijski sustav i za nastavak rada potrebno ih je označiti kao pročitane), elektroničkom poštom i telefonskim putem. Prema radnim uputama, na telefonske upite korisnika, obvezno odgovara i elektroničkom poštom.

O svim vrstama komunikacije vodi evidencije i podnosi izvještaj u specifikaciji koja je prilog računu za mjesečne usluge (prema izvještaju u prosincu 2018. povećan je broj upita zbog isplata božićnica i dara za djecu te je zaprimljeno 3 154 telefonskih i 2 925 upita elektroničkom poštom). Također, održava radne sastanke s nadležnim ministarstvima te sjednice Upravljačkog odbora. Prema pisanom obrazloženju, osim kontinuirane podrške pri radu s Informacijskim sustavom, Financijska agencija provodi edukacije korisnika prema utvrđenim radnim uputama prije pristupanja Informacijskom sustavu, na zahtjev korisnika za dodatna teorijska i/ili praktična znanja te prema metodi „edukacija instruktora“. O provedenim edukacijama vodi evidenciju i sastavlja zapisnike.

Anketnim upitnikom ispitana je ocjena korištenja i podrške Informacijskog sustava koja se odnosi na efikasnost korisničke podrške. Ocjena je obuhvaćala kontakt s operaterima, poruke koje se dobivaju u sustavu ili na e-adresu i druge kontakte. Od ukupno 196 korisnika, 178 ili 90,8 % ocijenilo je efikasnost korisničke podrške visokom ili jako visokom, 13 ili 6,6 % srednjom, a pet ili 2,6 % ocijenili su korisničku podršku jako niskom, niskom ili nisu dali odgovor. Korisnici su iskazali potrebu za dodatnim edukacijama kako novih funkcionalnosti i modula (primjerice osobni korisnički pretinac, drugi dohodak) tako i postojećih funkcionalnosti i modula. Potreba edukacija za postojeće module i funkcionalnosti je, između ostalog, posljedica fluktuacije zaposlenika na kadrovskim te poslovima obračuna plaća i materijalnih prava, gubitak kontinuiteta u vještini korištenja funkcionalnosti i modula čija upotreba nije obvezna (primjerice generiranje i pregled evidencije radnog vremena - dnevna evidencija radnog vremena) te drugi razlozi koji utječu na smanjeni opseg korištenja mogućnosti postojećih funkcionalnosti i modula (primjerice nepoznavanje mogućnosti i oznaka isplate plaće iz različitih izvora kao što su vlastita sredstva ili sredstva Europske unije, kreiranja izvještajnih dokumenata, korištenja osobnog korisničkog pretinca).

NADZOR I KONTROLA FUNKCIONIRANJA INFORMACIJSKOG SUSTAVA

Kvaliteta i učinkovitost nadzora i kontrole funkcioniranja Informacijskog sustava ovisi o uspostavi i funkcioniranju sustava nadzora i kontrole koji su naručitelj (Vlada) i isporučitelj usluge (Financijska agencija) uspostavili neovisno jedno od drugog, njihovom zajedničkom djelovanju, kao i kontrolnim mehanizmima ugrađenima u Informacijski sustav. Odredbom članka 3. Ugovora, utvrđeno je da nadzor nad elektroničkim vođenjem podataka o zaposlenima u javnom sektoru i upravljanje ljudskim resursima te COP za sve zaposlene koji su obuhvaćeni Registrom zaposlenih provode Ministarstvo uprave i Ministarstvo financija. Nadležna ministarstva provode nadzor nad funkcioniranjem Informacijskog sustava preko svojih predstavnika u Upravljačkom odboru. Upravljački odbor sastaje se povremeno i po potrebi te ne raspolaže materijalnim i ljudskim resursima kao ni pisanim ovlaštenjima za provođenje kontinuiranih i učinkovitih kontrolnih i nadzornih aktivnosti.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave u suradnji s Ministarstvom financija utvrditi i provoditi kontinuirane i učinkovite kontrolne i nadzorne aktivnosti nad funkcioniranjem Informacijskog sustava.

Kontinuirane i učinkovite kontrolne i nadzorne aktivnosti trebaju, između ostalog, obuhvatiti donošenje procedura te planova nadzora i kontrole, sastavljanje izvještaja o ostvarenju kontrolnih i nadzornih aktivnosti s analizom rezultata i operativnim zaključcima, ocjenu kvalitete i kvantitete propisanih (ugovorenih) evidencija te donošenje i praćenje kriterija za mjerenje uspješnosti pojedinih dijelova kao i Informacijskog sustava u cjelini.

U okviru postavljenog sustava nadzora i kontrole, Financijska agencija provodi ocjenjivanje pojedinačnih i skupnih podataka poslovnih procesa u svrhu utvrđivanja rizičnih područja te je donijela Strategiju upravljanja rizicima i Politiku upravljanja rizicima.

Upravljanje rizicima provodi u skladu s normom ISO 31000 koja, između ostalog, omogućava vjerojatnost postizanja ciljeva, poboljšava utvrđivanje mogućnosti i opasnosti, povjerenje sudionika, prilagodljivost organizacije i radnu djelotvornost te uspostavlja pouzdan temelj za donošenje odluka i planiranje.

Na temelju ocjene pojedinačnih i skupnih podataka poslovnih procesa, Financijska agencija je procijenila rizike Informacijskog sustava iz područja općih poslovnih i operativnih rizika. Za utvrđene rizike, određeni su osnovni podaci, podaci o procjeni, odgovor na rizik i prilike. U 2015. utvrđena je usklađenost Informacijskog sustava s normom ISO 27001:2013. Sustav upravljanja informacijskom sigurnošću (ISMS-Information security management systems) osigurava odabir odgovarajućih i razmjernih sigurnosnih kontrola koje štite informacijsku imovinu te osigurava povjerenje zainteresiranih strana. Norma sadrži zahtjeve za uspostavu, primjenu, održavanje i kontinuirano poboljšavanje dokumentiranog sustava upravljanja informacijskom sigurnošću u okviru cjelokupnog poslovanja organizacije. Također, sadrži zahtjeve za ocjenjivanje i postupanje s rizicima povezanim s informacijskom sigurnošću.

U 2016. Ured za unutarnju reviziju Financijske agencije proveo je reviziju prihoda Centra za centralizirani obračun plaća i upravljanje ljudskim resursima u javnom sektoru.

Financijska agencija o rezultatima rada kao i nadzornim i kontrolnim aktivnostima tijekom godine izvješćuje Upravljački odbor, a na razini godine objavljuje ih na mrežnim stranicama u okviru godišnjeg izvješća o radu. Također, uz račune za mjesečne usluge podnosi specifikacije s opisom isporučenih usluga, odnosno provedenih poslova.

OSTVARENJE PLANIRANIH CILJEVA I UČINAKA INFORMACIJSKOG SUSTAVA

Ciljevi i planirani učinci Informacijskog sustava utvrđeni su odlukama Vlade i Ugovorom. Ugovorom je utvrđena svrha te opći i posebni ciljevi Informacijskog sustava, međutim ciljevi nisu jasno definirani, a uz ciljeve nisu utvrđeni nositelji provedbe i odgovornosti za postavljene ciljeve, odnosno iz Ugovora nije vidljivo koji ciljevi se vežu uz operativni rad sustava i ugovorene funkcionalnosti, koji su u nadležnosti Financijske agencije, a koji uz upravljanje Informacijskim sustavom za koje su odgovorna nadležna tijela.

Prema Ugovoru, svrha Informacijskog sustava je uspostava jedinstvenog informacijskog sustava za obračun plaća i podršku pri upravljanju ljudskim resursima koji će omogućiti kvalitetno upravljanje rashodima za zaposlene u javnom sektoru i standardizirati obračune plaća te poboljšati i standardizirati upravljanje ljudskim resursima. Ostvarenje svrhe, izravno ovisi o ostvarenju ciljeva Informacijskog sustava.

Opći ciljevi uspostave Informacijskog sustava odnose se na:

- pripremu aplikativnog rješenja s podatkovnim sustavom za obračun plaća svih korisnika obuhvaćenih Registrom zaposlenih
- standardizaciju i kontrolu obračuna plaća
- izvješćivanje prema ključnim elementima za planiranje i praćenje
- simuliranje obračuna plaća („što ako“ scenarij)
- upravljanje ljudskim resursima
- postavljanje osnove za kvalitetnije planiranje i donošenje odluka na temelju pouzdanih podataka te
- implementaciju promjena u upravljanju ljudskim resursima i obračunu plaća, odnosno centralno upravljanje promjenama u skladu sa zakonom i prema objavljenim propisima u službenom glasilu te prema specifikacijama nadležnog javnopravnog tijela.

Posebni ciljevi odnose se na:

- poboljšanje rada korisnika Informacijskog sustava
- standardizaciju poslovnih procesa u vezi s upravljanjem ljudskim resursima i obračunom plaća
- kvalitetniju komunikaciju između organizacijskih jedinica koje upravljaju ljudskim resursima i koje obračunavaju plaću
- povećanje efikasnosti (sprječavanje višestrukog obavljanja istih poslova)
- uspostavu jedinstvenih poslovnih pravila
- organizaciju poslovnih procesa i sustavnu podršku
- uspostavu centralne baze podataka
- učinkovitu kontrolu i nadzor obračuna plaća
- upravljanje kolektivnim i granskim ugovorima
- jedinstveni izvještajni sustav koji objedinjuje podatke o isplaćenim plaćama u okviru jednog korisnika (u svrhu analiza i uočavanja mogućih odstupanja)
- dnevnu evidenciju prisutnosti zaposlenika i generiranje podataka u objedinjene evidencije
- automatske izrade procjene financijskog učinka koje su posljedica određenih promjena (osnovice, koeficijent, preustroj)
- kvalitetniju i točniju podlogu za planiranje rashoda za zaposlene (simuliranje bruto plaća) te kvalitetno upravljanje i donošenje odluka koje će omogućiti pronalaženje ušteda u državnom proračunu (simulacije zakonske i organizacijske promjene)
- kvalitetnije alociranje ljudskih resursa
- automatsko kreiranje dokumenata potrebnih za upravljanje ljudskim resursima
- izvještajni sustav
- upravljanje i praćenje zapošljavanja (interna burza rada)
- upravljanje i praćenje školovanja i edukacija te
- upravljanje i praćenje uspješnosti.

Informacijski sustav je alat koji funkcionalnostima omogućava prikupljanje, unos, primjenu, kontrolu, nadzor, analize i usporedbe prikupljenih podataka te sastavljanje izvještaja radi ostvarenja zadaća Registra zaposlenih te centraliziranog obračuna plaća i materijalnih prava zaposlenika u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna, čime su preduvjeti za ostvarenje svrhe te planiranih ciljeva i učinaka uspostave i korištenja Informacijskog sustava u najznačajnijem dijelu omogućeni.

Opći ciljevi uspostave Informacijskog sustava koji se odnose na pripremu i uspostavu aplikativnog rješenja s podatkovnim sustavom za obračun plaća korisnika obuhvaćenih Registrom zaposlenih (baza podataka te upravljanje ovlaštenjima, odgovornostima i sustavom autorizacija), standardizaciju i kontrolu obračuna plaća te posebni cilj koji se odnosi na uspostavu jedinstvenog izvještajnog sustava koji objedinjuje podatke o isplaćenim plaćama u okviru jednog korisnika (u svrhu analiza i uočavanja mogućih odstupanja) su ostvareni.

Unatoč uspostavljenim ugovorenim funkcionalnostima, djelomično su ostvareni opći ciljevi koji se odnose na izvješćivanje o elementima ključnim za planiranje i praćenje, simuliranje obračuna plaća („što ako“ scenarij), upravljanje ljudskim resursima i postavljanje osnove za kvalitetnije planiranje i donošenje odluka na temelju pouzdanih podataka te implementaciju promjena u upravljanju ljudskim resursima i obračunu plaća, odnosno centralno upravljanje promjenama u skladu sa zakonom i prema objavljenim propisima u službenom glasilu te prema specifikacijama nadležnog javnopravnog tijela te posebni ciljevi koji se odnose na standardizaciju poslovnih procesa u vezi s upravljanjem ljudskim resursima i obračunom plaća, uspostavu centralne baze podataka, učinkovitu kontrolu i nadzor obračuna plaća, upravljanje kolektivnim i granskim ugovorima, vođenje dnevne evidencije prisutnosti zaposlenika i generiranje podataka u objedinjene evidencije, automatsku izradu procjene financijskog učinka koje su posljedica određenih promjena (osnove, koeficijent, preustroj), postavljanje kvalitetnije i točnije podloge za planiranje rashoda za zaposlene (simuliranje bruto plaća) te kvalitetno upravljanje i donošenje odluka koje će omogućiti pronalaženje ušteda u državnom proračunu (simulacije zakonske i organizacijske promjene), kvalitetnije alociranje ljudskih resursa, izvještajni sustav te upravljanje i praćenje zapošljavanja, školovanja, edukacije i uspješnosti.

Za ostvarenje posebnih ciljeva koji se odnose na automatsko kreiranje dokumenata potrebnih za upravljanje ljudskim resursima, interne burze rada te uspostavu jedinstvenih poslovnih pravila nisu poduzete aktivnosti te navedeni ciljevi nisu ostvareni.

S obzirom na to da Ugovorom ciljevi nisu jasno definirani te da nisu utvrđeni mjerila i kriteriji dostatnosti postavljenih ciljeva, nije moguća ocjena ostvarenja posebnih ciljeva koji se odnose na poboljšanje rada korisnika Informacijskog sustava, kvalitetniju komunikaciju između organizacijskih jedinica koje upravljaju ljudskim resursima i koje obračunavaju plaću, povećanje efikasnosti (sprječavanje višestrukog obavljanja istih poslova) te organizaciju poslovnih procesa i sustavnu podršku.

Na smanjenu razinu ostvarenja utvrđenih ciljeva, između ostalog, utječe nedostatak poslovnih pravila kojima bi bilo utvrđeno obvezno korištenje uspostavljenih funkcionalnosti te nepostojanje koordinativnog tijela koje bi, u ime Vlade kao vlasnika Informacijskog sustava, objedinilo vođenje i upravljanje Informacijskim sustavom za cijeli javni sektor, uvažavajući specifičnosti pojedinih djelatnosti javnog sektora.

Državni ured za reviziju je mišljenja, da je potrebno jasno definirati ciljeve i planirane učinke Informacijskog sustava, utvrditi mjerila i kriterije za utvrđivanje razine dostatnosti njihova ostvarenja te definirati nositelje provedbe i odgovornosti za postavljene ciljeve. Nadalje, potrebno je poduzeti aktivnosti za potpuno ostvarenje svih postavljenih općih i posebnih ciljeva. Višoj razini ostvarenja postavljenih ciljeva i učinaka Informacijskog sustava pridonijelo bi jasno utvrđivanje obveznika i obveze korištenja uspostavljenih funkcionalnosti te ujednačavanje pristupa u vođenju i upravljanu Informacijskim sustavom. Ujednačeni pristup treba osigurati jasno definiranim odgovornostima i standardiziranim poslovnim procesima za sve zaposlenike u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna. Utvrđivanjem sustava odgovornosti i kontrola, između ostalog, povećava se razina pouzdanosti, točnosti, iskoristivosti i uporabnosti podataka, što je preduvjet za kvalitetan i učinkovit Informacijski sustav. Državni ured za reviziju je mišljenja, da bi kvalitetnom praćenju rezultata, odnosno učinaka uspostave, održavanja i korištenja Informacijskog sustava pridonijelo:

- sastavljanje analize i ocjene sadašnjeg stanja uspostave, korištenja i održavanja Informacijskog sustava te usporedba rezultata analize s odredbama Ugovora
- donošenje dugoročnih i kratkoročnih razvojnih planova Informacijskog sustava
- utvrđivanje i propisivanje rokova provedbe ugovorenih aktivnosti (planiranje, izrada, testiranje, komunikacija, usklađenje, prihvaćanje i implementacija)
- utvrđivanje potrebnih materijalnih i ljudskih resursa za praćenje razvoja Informacijskog sustava
- utvrđivanje i kvantificiranje rizika iz poslovnog i kontrolnog okruženja
- donošenje vremenskog plana implementacije pojedinih ugovorenih funkcionalnosti s utvrđenim rokovima uvođenja i obveznog korištenja
- određivanje pojedinačnih elemenata i opsega ugovorenih funkcionalnosti kako bi bili mjerljivi i usporedivi (ocjena kvalitativne i kvantitativne dostatnosti)
- utvrđivanje izvještajnog sustava s načinom, opsegom i dinamikom izvještavanja.

Kvalitetnom i učinkovitim upotrebom, Informacijski sustav može se koristiti za uspostavu transparentnog sustava plaća i materijalnih prava uz primjenu načela jednake plaće za rad jednake vrijednosti.

Također, može se koristiti za ostvarenje drugih ciljeva utvrđenih Strategijom razvoja javne uprave od 2015. do 2020. koji se odnose na sustav kompetencija, usavršavanja, zapošljavanja, razvoj karijere zaposlenika te ujednačenog sustava plaća.

Učinkovitim ostvarenju ciljeva i učinaka Informacijskog sustava pridonijelo bi poduzimanje mjera i radnji u okviru:

- praćenja izvršenja ugovornih obveza, planiranja i izvješćivanja o razvoju Informacijskog sustava
- utvrđivanja poslovnih pravila i odgovornosti te standardiziranja poslovnih procesa s ugrađenim elementima kontrole te
- uspostave izvještajnog sustava.

Praćenje izvršenja ugovornih obveza, planiranje i izvješćivanje o razvoju Informacijskog sustava

Ugovorom iz 2013., Vlada je s Financijskom agencijom ugovorila pojedinačne funkcionalnosti Informacijskog sustava, međutim Ugovorom nisu utvrđeni elementi od kojih se funkcionalnosti sastoje i na temelju kojih se utvrđuje ocjena kvalitativne i kvantitativne dostatnosti ugovorenih, odnosno uspostavljenih funkcionalnosti ni rokovi s utvrđenim procedurama implementacije funkcionalnosti. Također, nisu doneseni dugoročni niti kratkoročni planovi razvoja Informacijskog sustava.

Financijska agencija prati ostvarenje Ugovora u okviru ocjene ostvarenja poslovnih ciljeva te vodi evidenciju o ostvarenim rezultatima rada. Financijska agencija uz mjesečne račune podnosi izvješća o izvedenim uslugama, a o rezultatima rada i razvoju Informacijskog sustava izvješćuje na sjednicama Upravljačkog odbora te podatke objavljuje na mrežnim stranicama u okviru godišnjeg izvješća o radu. Funkcioniranje i održavanje te uvođenje novih funkcionalnosti u Informacijski sustav, Financijska agencija u skladu sa svojim nadležnostima planira u okviru strateških i godišnjih planova rada.

Na temelju ocjene pojedinačnih i skupnih podataka poslovnih procesa, Financijska agencija je utvrdila rizike te odredila osnovne podatke, podatke o procjeni te odgovor na rizike i prilike. Za praćenje kvalitete i vremenskog plana izvršenja Ugovora o pružanju usluga Informacijskog sustava, odredbama članka 5. Ugovora, određen je Upravljački odbor. S obzirom na to da je Upravljački odbor radno tijelo koje nema dostatne materijalne i ljudske resurse za provođenje kontinuiranih aktivnosti u vezi s Informacijskim sustavom te da o funkcioniranju i održavanju te uvođenju novih funkcionalnosti u Informacijski sustav raspravlja i odlučuje na sjednicama koje se održavaju povremeno i prema potrebi, učinkovito i sustavno praćenje kvantitete i kvalitete izvršenja ugovornih obveza, u ime Vlade kao vlasnika Informacijskog sustava, nije organizirano.

Državni ured za reviziju je mišljenja, da je za praćenje izvršenja ugovornih obveza, planiranje i izvješćivanje o razvoju Informacijskog sustava potrebno utvrditi elemente za ocjenu kvalitativne i kvantitativne dostatnosti ugovorenih, odnosno uspostavljenih funkcionalnosti. Osim jasno i nedvojbeno ugovorenih usluga (funkcionalnosti) s utvrđenim planovima, procedurama i rokovima implementacije, za učinkovito i sustavno praćenje kvantitete i kvalitete izvršenja ugovornih obveza, potrebno je osigurati materijalne i ljudske resurse za provođenje kontinuiranih aktivnosti u vezi s Informacijskim sustavom.

Utvrđivanje poslovnih pravila i odgovornosti te standardiziranje poslovnih procesa

Financijska agencija utvrdila je način pristupa i korištenja uspostavljenih funkcionalnosti radnim i korisničkim uputama.

Poslovna pravila kojima bi se osiguralo ostvarenje općih i posebnih ciljeva odnosno kvalitetnije i učinkovitije korištenje i funkcioniranje Informacijskog sustava, nisu utvrđena.

Državni ured za reviziju je mišljenja, da bi donošenje poslovnih pravila kojima bi se utvrdili poslovni procesi te ovlasti i odgovornosti sudionika u funkcioniranju Informacijskog sustava na svim razinama pridonijelo većem ostvarenju općih i posebnih ciljeva, odnosno kvalitetnijem i učinkovitijem korištenju Informacijskog sustava.

Revizijom su utvrđena područja u kojima bi donošenje poslovnih pravila, odgovornosti i standardiziranih poslovnih procesa pridonijelo ostvarenju općih i posebnih ciljeva odnosno kvalitetnijem i učinkovitijem funkcioniranju i korištenju Informacijskog sustava, a odnose se na:

- osiguranje načela transparentnosti, zakonitosti i pravne sigurnosti
- upravljanje rashodima i primjenu načela jednake plaće za rad jednake vrijednosti
- podršku pri upravljanju radnim vremenom
- podršku pri upravljanju ljudskim resursima
- uspostavu nadzornih i kontrolnih mehanizama.

- **Načela transparentnosti, zakonitosti i pravne sigurnosti**

Kako bi se ispunila svrha (uspostava jedinstvenog, uređenog sustava plaća koji će omogućiti kvalitetno upravljanje rashodima za zaposlene i poboljšati upravljanje ljudskim resursima), Informacijski sustav mora na svim razinama funkcionirati u transparentnim i kontroliranim poslovnim procesima uz osiguranje funkcioniranja načela zakonitosti i pravne sigurnosti.

Informacijski sustav je aplikativno rješenje s uspostavljenim funkcionalnostima koje daje temeljne mogućnosti za osiguranje načela transparentnosti, zakonitosti i pravne sigurnosti. Primjenom uspostavljenih funkcionalnosti Informacijski sustav omogućava:

- nadzorne i analitičke aktivnosti nad donošenjem, objavom i primjenom implementiranih pravnih akata koje omogućavaju procjenu i ocjenu pravilnosti donošenja određenog pravnog akta, odnosno odredbe koja se primjenjuje, što se može učinkovito koristiti u kolektivnim pregovorima (upravljanje kolektivnim i granskim ugovorima)
- ocjenu kvalitete i učinaka donesenih pravnih akata ili njihovih odredbi, odnosno potrebe za njihovom izmjenom, dopunom ili brisanjem.

Objava kolektivnih ugovora utvrđena je Zakonom o radu (Narodne novine 93/14 i 127/17) i provedbenim propisima. Na temelju odredbi članka 3. Pravilnika o načinu objave kolektivnih ugovora (Narodne novine 146/14) i članka 2. Pravilnika o postupku dostave i načinu vođenja evidencije kolektivnih ugovora (Narodne novine 32/15), ustanove kojima je osnivač Republika Hrvatska, zaključene kolektivne ugovore s jednim poslodavcem objavljuju na način propisan unutarnjim aktima (primjerice na oglasnim pločama) i dostavljaju ih u evidenciju Ministarstva rada i mirovinskog sustava. S obzirom na to da se takvi kolektivni ugovori ne objavljuju javno i da se evidentiraju u ministarstvu koje nije nadležno za Informacijski sustav, nadzorne i kontrolne aktivnosti u odnosu na pravodobnost i pravilnost implementiranja odredbi takvih kolektivnih ugovora u Informacijski sustav nisu omogućeni.

Javna objava je, između ostalog, važna zbog utvrđivanja dana primjene pravnog akta. Tako su se pri javnoj objavi pravnih akata u službenom glasilu pojavile dvojbe u određivanju dana stupanja na snagu pravnih akata, jer dan objave pravnog akta na mrežnim stranicama službenog glasila nije istovjetan datumu tiskanog izdanja službenog glasila. Odredbama članka 90. Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10 i 5/14,) propisano je da se zakoni i drugi propisi državnih tijela, prije nego stupe na snagu, objavljuju u službenom glasilu Republike Hrvatske. Ustavni sud Republike Hrvatske je u 2015. donio Odluku, prema kojoj objava pravnih akata na mrežnim stranicama službenog glasila nije službena.

Uvidom je utvrđeno da su u Informacijski sustav implementirane odredbe kolektivnih ugovora koje je trebalo primijeniti unatrag, odnosno prije datuma potpisivanja i objave u službenom glasilu. Revizijom su analizirane odredbe dvanaest kolektivnih ugovora, od čega je za deset ugovorena primjena s povratnim djelovanjem u odnosu na dan zaključivanja ugovora (sedam do 33 dana). Praksa kojom se njihova primjena utvrđuje s datumom prije njihova zaključivanja (nastanka pravnog akta), izravno umanjuje vrijeme potrebno za implementaciju ugovornih odredbi u Informacijski sustav te prilagodbu korisnika za njihovu primjenu, čime se povećava mogućnost pogrešaka, odnosno potrebe za ispravcima i korektivnim obračunima plaća.

Pregled zaključenih kolektivnih ugovora s datumom zaključivanja, stupanja na snagu, primjene i objave u tiskanom izdanju službenog glasila daje se u Prilogu 3.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je u svrhu osiguranja načela transparentnosti te provođenja nadzornih i kontrolnih aktivnosti u odnosu na pravodobnost i pravilnost implementiranja kolektivnih ugovora, potrebno razmotriti mogućnost javne objave svih kolektivnih ugovora donesenih za korisnike koji obračunavaju i isplaćuju plaće kroz Informacijski sustav. Također, mišljenja je da bi jačanju načela transparentnosti i pravne sigurnosti pridonijelo kada bi se procesima kolektivnog pregovaranja obuhvatilo vrijeme potrebno za pripremu, implementaciju i primjenu odredbi kolektivnih ugovora. Poduzimanje navedenih aktivnosti pridonijelo bi ostvarenju posebnog cilja Informacijskog sustava koji se odnosi na upravljanje kolektivnim i granskim ugovorima uz uvažavanje činjenice da se kolektivni ugovori primjenjuju i na zaposlenike koji nisu članovi sindikata.

Prema podacima iz Informacijskog sustava, za funkcioniranje sustava implementirane su odredbe oko 300 zakona i drugih propisa te unutarnjih akata, na temelju kojih se obračunavaju plaće primjenom tri različite osnovice (koncem 2018. osnovica za državne i javne službenike i namještenike iznosila je 5.421,54 kn, za pravosudne dužnosnike 4.443,958 kn i za državne dužnosnike 3.890,00 kn) i 567 dodataka i uvećanja plaće (od uvećanja 0,5 % za svaku navršenu godinu staža do 100,0 % dodatka za posebne uvjete rada, odnosno uvećanje za stručno zvanje).

Za pravilnu primjenu odredbi koje se odnose na radnopravne odnose te ispravan obračun plaće i materijalnih prava zaposlenika u Informacijski sustav, treba pravodobno i točno unijeti sve izmjene, dopune i ispravke pravnih akata (primjerice do travnja 2019. su se na Uredbu o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi odnosile 42 izmjene, Zakon o obvezama i pravima državnih dužnosnika 31 izmjena, Zakon o plaćama sudaca i drugih pravosudnih dužnosnika 26 izmjena, Uredbu o nazivima radnih mjesta i koeficijenata složenosti poslova u javnim službama 25 izmjena, a na Zakon o državnim službenicima 15 izmjena, dopuna te ispravaka pravnih akata).

Također, na točnost unesenih podataka utječe i razumljivost donesenog pravnog akta na što, između ostalog, ukazuje broj potrebnih tumačenja odredbi pravnog akta. Primjerice, za odredbe koje se odnose na obračun i isplatu naknade za prijevoz na posao i s posla do ožujka 2019., Zajednička komisija za tumačenje i praćenje primjene Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike iz studenoga 2017., donijela je 17 tumačenja (odredba članka 53.), a Povjerenstvo za tumačenje Temelnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama iz prosinca 2017., donijelo je 48 tumačenja (odredba članka 66.). Brojna tumačenja upućuju na potrebu procjene i vrednovanja kvalitete navedenih odredbi kolektivnih ugovora kao i potrebu da se pri kolektivnom pregovaranju obrati pozornost kako bi donesene, odnosno ugovorene odredbe bile jasne i nedvojbene.

Različite osnovice, različite definicije istovrsnih dodataka i uvećanja plaće te brojni dodaci i uvećanja plaća kao i brojne izmjene i dopune pravnih akata te potrebna tumačenja, ukazuju na potrebu sustavnog uređenja područja koja se odnose na upravljanje rashodima za zaposlene i upravljanje ljudskim resursima.

- Upravljanje rashodima i primjena načela jednake plaće za rad jednake vrijednosti

U 2018. su u Informacijskom sustavu evidentirani rashodi za plaće i materijalna prava u iznosu 29.077.365.425,00 kn, što nije istovjetno podacima o rashodima za zaposlene i materijalna prava u državnom proračunu. Podaci nisu istovjetni, jer Informacijskim sustavom nisu obuhvaćene isplate plaća i materijalnih prava dijela zaposlenika u državnim tijelima i drugim korisnicima proračuna (primjerice plaće izaslanih zaposlenika), a dio rashoda ostvaren kroz Informacijski sustav je financiran iz vlastitih i drugih izvora financiranja. Osim toga, plaće u djelatnosti zdravstva te naknade za bolovanja iznad 42 dana isplaćene kroz Informacijski sustav, u državnom proračunu su iskazane u okviru pomoći, a ne u okviru rashoda za zaposlene. Nadalje, Informacijskim sustavom obuhvaćeni su rashodi za plaće i druga materijalna prava zaposlenika srednjih škola, a nisu obuhvaćeni prijevozni troškovi, jer su financirani iz decentraliziranih sredstava.

U Informacijski sustav unose se podaci o izvoru financiranja: iz državnog proračuna, vlastitih i sredstava Europske unije te ostalih izvora. Uvidom u Informacijski sustav utvrđeno je da korisnici za dio rashoda nisu naveli stvarne izvore financiranja, što umanjuje pouzdanost podataka u Informacijskom sustavu. Informacijski sustav za financiranje rashoda za zaposlene iz različitih izvora omogućava oznaku: državni proračun-djelomično, ali nema mogućnosti unosa postotka koji je financiran iz državnog proračuna. Transparentnom i cjelovitom evidentiranju rashoda, pridonijela bi mogućnost označavanja udjela (postotka) pojedinog izvora financiranja te mogućnost povezivanja različitih izvora financiranja do ukupno ostvarenog rashoda (primjerice povezivanje udjela rashoda iz državnog proračuna s udjelom drugog izvora financiranja). Također, s obzirom na to da dio zaposlenika materijalna prava ostvaruje iz decentraliziranih sredstava, postojećim funkcionalnostima trebalo bi obuhvatiti i rashode za zaposlene financirane iz decentraliziranih funkcija (omogućiti oznaku i unos podataka o rashodima).

U svrhu uspostave cjelovite i transparentne baze podataka o ostvarenim rashodima za zaposlene u javnom sektoru, Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu Uprave, poduzeti aktivnosti kako bi se Informacijskim sustavom obuhvatili svi zaposlenici u javnom sektoru, bez obzira na izvore financiranja plaća i materijalnih prava. Također, predlaže u suradnji s Financijskom agencijom utvrditi funkcionalnosti koje će omogućiti prepoznavanje različitih izvora financiranja rashoda za zaposlene u iznosu i udjelu (postotku) pojedinog izvora financiranja kada se rashodi financiraju iz više izvora te njihovog međusobnog povezivanja do ukupno ostvarenog rashoda.

Analizom podataka iz Informacijskog sustava utvrđena je struktura ostvarenih rashoda za zaposlene, prema kojoj se od ukupnih rashoda za 2018. u iznosu 29.077.365.425,00 kn, na plaće odnosi 26.154.379.663,00 kn, dodatke i naknade do neoporezivog iznosa (primjerice naknade za prijevoz, jubilarne nagrade, božićnice) 2.008.864.477,00 kn i iznad neoporezivog iznosa 914.121.285,00 kn. U tablici broj 6 daju se podaci o rashodima za plaće, dodatke i naknade zaposlenih evidentirani u Informacijskom sustavu za 2018. prema djelatnosti s prosječnim godišnjim troškom po ugovoru o radu, odnosno rješenju.

Tablica broj 6

Rashodi za plaće, dodatke i naknade zaposlenih evidentirani u Informacijskom sustavu za 2018. prema djelatnosti s prosječnim godišnjim troškom po ugovoru o radu, odnosno rješenju²

Redni broj	Korisnici prema djelatnosti	Bruto plaća	Oporezivi dodaci i naknade ³	Neoporezivi dodaci i naknade ⁴	Ukupno	Broj ugovora o radu/rješenja	u kn	
							Prosječna godišnja bruto plaća po ugovoru o radu/rješenju (2/6)	Prosječan godišnji trošak po ugovoru o radu/rješenju (5/6)
	1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Zdravstvo	7.413.179.597,00	530.920.094,00	636.757.325,00	8.580.857.016,00	67 887	109.199,00	126.399,00
2.	Državna tijela	6.780.039.569,00	207.914.270,00	534.994.409,00	7.522.948.248,00	66 400	102.109,00	113.297,00
3.	Obrazovanje ⁵	6.229.235.542,00	99.970.732,00	479.431.885,00	6.808.638.159,00	74 446	83.675,00	91.457,00
4.	Znanost i visoko obrazovanje	2.500.221.236,00	22.163.038,00	138.216.708,00	2.660.600.982,00	18 204	137.345,00	146.155,00
5.	Pravosuđe ⁶	1.327.306.599,00	20.652.487,00	58.208.666,00	1.406.167.752,00	12 726	104.299,00	110.496,00
6.	Agencije i druge javne ustanove	1.044.907.448,00	24.663.599,00	80.214.232,00	1.149.785.279,00	10 462	99.876,00	109.901,00
7.	Socijalna skrb	650.411.779,00	4.465.348,00	64.104.841,00	718.981.968,00	7 070	91.996,00	101.695,00
8.	Kultura	186.847.573,00	2.847.624,00	14.563.136,00	204.258.333,00	1 864	100.240,00	109.581,00
9.	Zaštita prirode i okoliša	22.230.320,00	524.093,00	2.373.275,00	25.127.688,00	267	83.260,00	94.111,00
Ukupno⁷		26.154.379.663,00	914.121.285,00	2.008.864.477,00	29.077.365.425,00	259 326	100.855,00	112.127,00

² Podaci obuhvaćaju plaće svih zaposlenih u djelatnosti, odnosno plaće zaposlenih na stručnim, administrativnim, pomoćno-tehničkim i drugim poslovima.

³ Oporezivi dodaci i naknade odnose se na prekovremeni rad, stimulacije, nagrade za radne rezultate, naknade za prijevoz na posao i s posla te druga materijalna prava (primjerice otpremnine i jubilarne nagrade).

⁴ Neoporezivi dodaci i naknade odnose se na naknade za bolovanja, stimulacije, nagrade za radne rezultate, naknade za prijevoz na posao i s posla te druga materijalna prava (primjerice otpremnine i jubilarne nagrade).

⁵ Djelatnost obrazovanja odnosi se na osnovne i srednje škole te učeničke domove.

⁶ Djelatnost pravosuđa odnosi se na sudove, državna odvjetništva, penalne ustanove, Državno sudbeno i Državno odvjetničko vijeće.

⁷ Podaci o rashodima ne sadrže rashode za doprinose na plaće.

U Prilogu 4 daju se podaci o rashodima za plaće, dodatke i naknade zaposlenih evidentirani u Informacijskom sustavu prema vrsti korisnika (Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika) za prosinac 2018. U Prilogu 5 daju se podaci o rashodima za dodatke i naknade zaposlenika evidentirani u Informacijskom sustavu prema djelatnosti za 2018.

Strategijom javne uprave od 2015. do 2020. utvrđeno je, da su preduvjeti za uspostavu sustava plaća prema načelu jednake plaće za rad jednake vrijednosti uspostavljeni Registrom zaposlenih i COP-om. U Strategiji je navedeno da na mogućnost kvalitetne primjene navedenog načela utječe brojnost propisa i drugih pravnih akata koji međusobno nisu usklađeni, a na temelju kojih se zaposlenicima isplaćuju dodaci na plaće i druga materijalna prava koji nisu utvrđeni sustavno i na jedinstven način.

Koeficijenti za obračun plaća zaposlenika u javnim službama uređeni su Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama (Narodne novine 25/13, 72/13, 151/13, 9/14, 40/14, 51/14, 77/14, 83/14 - ispravak, 87/14, 120/14, 147/14, 151/14, 11/15, 32/15, 38/15, 60/15, 83/15, 112/15, 122/15, 10/17, 39/17, 40/17 - ispravak, 74/17, 122/17, 9/18, 57/18, 59/19 i 79/19), a zaposlenika u državnim tijelima Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi (Narodne novine 37/01, 38/01 - ispravak, 71/01, 89/01, 112/01, 7/02 - ispravak, 17/03, 197/03, 21/04, 25/04 - ispravak, 66/05, 131/05, 11/07, 47/07, 109/07, 58/08, 32/09, 140/09, 21/10, 38/10, 77/10, 113/10, 22/11, 142/11, 31/12, 49/12, 60/12, 78/12, 82/12, 100/12, 124/12, 140/12, 16/13, 25/13, 52/13, 96/13, 126/13, 2/14, 94/14, 140/14, 151/14, 76/15, 100/15, 71/18, 15/19 i 73/19). Također su donesene, Uredba o poslovima i posebnim uvjetima rada u državnoj službi (Narodne novine 74/02, 58/08, 119/11, 33/13, 65/15 i 2/17) te Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi (Narodne novine 77/07, 13/08 i 81/08).

Najveći broj javnih i državnih službenika ostvaruje stalne dodatke i uvećanja plaća koja su utvrđena granskim kolektivnim ugovorima te posebnim propisima.

Tako je Sporazumom o dodacima na plaću u obrazovanju i znanosti iz 2006., za plaće u djelatnostima obrazovanja te znanosti i visokog obrazovanja utvrđen dodatak 13,725 %, a granskim kolektivnim ugovorima utvrđeni su dodaci te uvećanja plaće u djelatnosti zdravstva i zdravstvenog osiguranja od 4,0 % do 40,0 %, u djelatnosti socijalne skrbi od 10,0 % do 25,0 % te u djelatnosti kulture od 5,0 % do 15,0 %. Kolektivnim ugovorima Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, Središnjeg registra osiguranika te Zavoda za vještačenje profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom ugovoreni su dodaci na plaću 10,0 % za sve zaposlenike, a Hrvatskog zavoda za zapošljavanje od 8,0 % do 10,0 %. Uredbom o plaćama policijskih službenika (Narodne novine 129/11, 82/12, 25/13, 140/13, 32/15, 40/15, 40/16, 11/17, 129/17, 5/18, 66/18, 109/18 i 24/19), utvrđeni su dodaci za rad s posebnim uvjetima rada od 20,0 % do 90,0 %, Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova, dodatku za uvjete rada te kriterijima i najvišem mogućem iznosu dodatka za natprosječne rezultate u radu za službenike Porezne uprave (Narodne novine 78/17) od 5,0 % do 15,0 %, a Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova za carinske službenike (Narodne novine 78/17) od 5,0 % do 25,0 %. Dodaci koji se isplaćuju kontinuirano i utvrđeni su za sva radna mjesta predstavljaju uvećanja plaće. Osim toga, dodacima na plaće koji su određeni granskim kolektivnim ugovorima ili posebnim propisima korisnika za primjerice administrativna, pomoćno tehnička, računovodstvena i druga radna mjesta koja imaju i svi drugi korisnici u javnom sektoru, izravno se narušava načelo jednake plaće za rad jednake vrijednosti.

Za ostvarenje svrhe Informacijskog sustava, odnosno uspostavu jedinstvenog sustava plaća i upravljanje ljudskim resursima, trebalo bi osigurati primjenu načela jednake plaće za rad jednake vrijednosti u cijelom javnom sektoru, bez obzira na način zasnivanja i vrstu radnog odnosa ili status zaposlenika. Praćenje primjene kao i odstupanja od navedenog načela, omogućeno je korištenjem funkcionalnosti Informacijskog sustava te analitičkim postupcima primjene implementiranih odredbi propisa u odnosu na obračune i isplatu plaća kao i materijalnih prava zaposlenika.

Korištenjem Informacijskog sustava, revizijom je provedena analiza i usporedba utjecaja dodataka i uvećanja plaće na razini 100 najviših isplaćenih plaća u državnim tijelima i 100 najviših isplaćenih plaća u javnim službama za mjesec listopad 2018. Za analizirana radna mjesta, zakonima i provedbenim propisima za radna mjesta državnih tijela u najznačajnijem dijelu utvrđeni su viši koeficijenti od koeficijenata u javnim službama, međutim od 100 najviših plaća, 93 su isplaćene u javnim službama (djelatnost zdravstva i visokog obrazovanja), a sedam u državnim tijelima.

Upravljanje rashodima za zaposlene koje se temelji na načelu jednake plaće za rad jednake vrijednosti podrazumijeva da bi visina plaće trebala odgovarati razini odgovornosti pojedinog radnog mjesta, što se izražava množenjem osnovice i utvrđenog koeficijenta za radno mjesto. Analiza plaća u Informacijskom sustavu pokazuje, da je primjenom tri osnovice te njihovim selektivnim povećanjem u različitim vremenskim razdobljima i visinama (osnovice javnih i državnih službenika i namještenika te pravosudnih dužnosnika su povećane, dok je osnovica državnih dužnosnika početkom 2015. smanjena) promijenjen početno postavljeni sustav plaća. U odnosu na postavljeni sustav plaća utvrđen pripadajućim koeficijentom radnog mjesta, razlike u plaćama dodatno povećavaju dodaci i uvećanja plaće uvjetovani osobnim statusom zaposlenika (primjerice akademski stupanj), statusom radnog mjesta (primjerice položajni dodatak, dodatak za odgovornost) ili ostvarenim radom (primjerice rad subotom, nedjeljom, blagdanom, prekovremeni rad). Stoga visina plaće ne ovisi samo o visini utvrđenog koeficijenta za određeno radno mjesto, nego o dodacima i uvećanjima plaće koji se dijelom mogu i kumulirati te znatno utjecati na uvećanje osnovne plaće. Tako primjerice dio zaposlenika na višim razinama odgovornosti imaju manju plaću od zaposlenika na nižim razinama odgovornosti, a dodaci i uvećanja plaće su značajno veći od osnovne plaće. U prilogu 6 daju se grafički prikazi usporedbe osnovne bruto plaće bez minulog rada (umnožak koeficijenta i osnovice) te bruto plaće sa dodacima i uvećanjima plaća prema podacima za plaće 20 radnih mjesta u državnim tijelima i 20 radnih mjesta u javnim službama isplaćene za listopad 2018.

Državni ured za reviziju je mišljenja, da je brojnost propisa, kao i njihove izmjene i dopune, te potreba za tumačenjem donesenih propisa, utjecala na uspostavu sustava plaća koji sadrži više posebnosti i izuzetaka od utvrđenih redovnih pravila, što ne omogućava upravljanje rashodima za zaposlene uz primjenu načela jednake plaće za rad jednake vrijednosti. Za primjenu navedenog načela, potrebno je urediti sustav plaća donošenjem propisa kojima bi se utvrdili osnovni koeficijenti za skupine jednakovrijednih radnih mjesta, prema razini utvrđenih mjerila i kriterija (primjerice potrebna stručna sprema, dodatne kompetencije) te razradili utvrđeni osnovni koeficijenti prema složenosti poslova u skladu s posebnim zahtjevima određenog radnog mjesta (primjerice posebni ili otežani uvjeti rada, položajni dodaci, dodaci za odgovornost). Ostvarenje dodataka, uvećanja plaća i naknada (primjerice prekovremeni rad, stimulacije, smjenski rad, rad u turnusu, naknade za godišnji odmor te prijevoz na posao i s posla) trebalo bi normativnim uređenjem osigurati za sve zaposlenike pod jednakim uvjetima.

Iz Informacijskog sustava vidljivo je da dio korisnika zaposlenicima isplaćuje stimulacije u postotku ili u fiksnom iznosu iz državnog proračuna, vlastitih sredstava i ostalih izvora. U 2018. su u Informacijskom sustavu za 2 108 zaposlenika u javnim službama isplaćene stimulacije u ukupnom iznosu 21.522.850,00 kn. Korištenjem Informacijskog sustava, uočene su isplate povremenih stimulacija u visini do dvije mjesečne plaće zaposlenika kao i kontinuirane isplate stimulacija, koje su isplaćene i u vrijeme kada je zaposlenik na godišnjem odmoru ili bolovanju, što upućuje na korištenje stimulacija za uvećanje plaće. Analizom evidentiranih stimulacija u Informacijskom sustavu, vidljivo je da su isplaćene zaposlenicima u javnim službama i agencijama, od čega se vrijednosno najznačajnije isplate odnose na sveučilišta u iznosu 9.586.225,00 kn ili 44,5 %, agencije u iznosu 6.852.166,00 kn ili 31,8 % i zdravstvene ustanove u iznosu 3.408.454,00 kn ili 15,8 % ukupno isplaćenih stimulacija.

Do konca 2018. u Informacijskom sustavu evidentirane su isplate nagrada za radne rezultate iz državnog proračuna, vlastitih sredstava i ostalih izvora u ukupnom iznosu 19.265.199,00 kn. Isplate su u Informacijskom sustavu evidentirane uz šifru koja je uspostavljena zbog promjene poreznih propisa. Navedeno se odnosi na primjenu odredbe članka 1. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o porezu na dohodak (Narodne novine 106/18), koji je stupio na snagu 1. prosinca 2018., a kojima je omogućena isplata nagrade za radne rezultate i druge oblike dodatnog nagrađivanja radnika (dodatna plaća, dodatak uz mjesečnu plaću i slično) do 5.000,00 kn godišnje neoporezivo. Porezni propisi utvrđuju visinu neoporezivog, odnosno oporezivog iznosa nagrada, a pravo na isplatu, odnosno mjerila i kriterije za isplatu nagrada propisuje poslodavac te su korisnici Financijskoj agenciji trebali dostaviti pravne akte poslodavca na temelju kojih bi Financijska agencija mogla u Informacijski sustav implementirati šifru pravne osnove na temelju kojih su nagrade isplaćene.

Analizom evidentiranih nagrada u Informacijskom sustavu, vidljivo je, da su u okviru javnih službi, nagrade za radne rezultate u najznačajnijem dijelu isplaćene u djelatnosti zdravstva u iznosu 14.096.666,00 kn ili 73,2 % te znanosti i visokog obrazovanja u iznosu 3.182.646,00 kn ili 16,5 % ukupno isplaćenih nagrada za radne rezultate.

Prema odredbama članka 56. Temeljnog kolektivnog ugovora za javne službenike i namještenike i članka 8. Zakona o plaćama u javnim službama (Narodne novine 27/01 i 39/09 - Zakon o osnovici plaće u javnim službama), službenici i namještenici za iznadprosječne rezultate u radu mogu svake godine ostvariti dodatak za uspješnost na radu koji može iznositi najviše tri plaće službenika, odnosno namještenika koji ostvaruje dodatak i ne može se ostvarivati kao stalni dodatak uz plaću. Kriterij utvrđivanja iznadprosječnih rezultata rada i način isplate dodatka za uspješnost na radu uređuje Vlada uredbom, a masu sredstava za dodatke za uspješnost u radu u pojedinim javnim službama utvrđuje Vlada u skladu sa sredstvima osiguranim proračunom. Do vremena obavljanja revizije (travanj 2019.), Vlada nije donijela uredbu kojom bi uredila kriterije utvrđivanja natprosječnih rezultata rada i način isplate dodatka za uspješnost.

S obzirom na to da isplate stimulacija, nagrada za radne rezultate ili uspješnost na radu sredstvima iz državnog proračuna nisu predviđene, a da se isplate iz vlastitih i ostalih sredstava utvrđuju zakonima, provedbenim propisima i unutarnjim aktima korisnika, propisivanjem obveze za isplatu kroz Informacijski sustav bez obzira na izvore financiranja, uspostavio bi se dodatni sustav nadzora i kontrole trošenja sredstava iz svih izvora za propisane, odnosno ugovorene namjene.

Državni ured za reviziju je mišljenja, da kvalitetno upravljanje rashodima za zaposlene obuhvaća, između ostalog, isplate stimulacija, nagrada za radne rezultate ili uspješnost na radu koje su motivacijski faktor za postizanje boljih poslovnih rezultata. Analiza isplaćenih stimulacija i nagrada za rezultate rada kroz Informacijski sustav upućuje na potrebu poduzimanja radnji i mjera kojima bi se osiguralo načelo jednakosti u mogućnostima ostvarenja motivacijskog faktora za postizanje boljih poslovnih rezultata za sve zaposlenike u državnim i javnim službama te pravosudnim i državnim tijelima pod jednakim uvjetima. Stoga je potrebno definirati pojmove stimulacije, nagrade za rezultate rada, odnosno nagrade za uspješnost na radu te jasno i nedvojbeno utvrditi mjerila i kriterije za njihovo ostvarenje i isplatu u odnosu na način i izvore iz kojih se isplaćuju. Utvrđenim mjerilima i kriterijima, te propisivanjem obveze za isplatu kroz Informacijski sustav bez obzira na izvore financiranja, uspostavio bi se dodatni sustav nadzora i kontrole trošenja sredstava iz svih izvora za propisane, odnosno ugovorene namjene.

Kolektivnim ugovorima utvrđena su uvećanja osnovne plaće za znanstveni stupanj magistra znanosti za 8,0 %, odnosno znanstveni stupanj doktora znanosti za 15,0 %. U Informacijskom sustavu je u 2018. evidentirano 11 311 zaposlenika sa završenim poslijediplomskim sveučilišnim ili stručnim doktorskim studijem (dr. sc., dr. art.) te 3 764 zaposlenika sa završenim poslijediplomskim sveučilišnim studijem (mr. sc. i mr. art.). Za 991 zaposlenika koji su završetkom poslijediplomskih stručnih studija stekli naziv stručni specijalist određene struke (univ. spec.) uvećanja plaće kolektivnim ugovorima nisu predviđena.

Obračun i isplata naknade za godišnji odmor, utvrđeni su Zakonom o radu te kolektivnim ugovorima. Prema odredbama članka 81. Zakona o radu, radnik za vrijeme korištenja godišnjeg odmora ima pravo na naknadu plaće u visini određenoj kolektivnim ugovorom, pravilnikom ili ugovorom o radu, a najmanje u visini njegove prosječne mjesečne plaće u prethodna tri mjeseca (uračunavajući sva primanja u novcu i naravi koja predstavljaju naknadu za rad). Odredbama članka 14. Kolektivnog ugovora za državne službenike i namještenike propisano je da se službeniku i namješteniku za vrijeme korištenja godišnjeg odmora isplaćuje naknada plaće u visini kao da je radio u redovnom radnom vremenu, a najmanje u visini njegove prosječne mjesečne plaće u prethodna tri mjeseca (uračunavajući sva primanja u novcu i naravi koja predstavljaju naknadu za rad). Prema odredbama članka 37. Temelnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama, za vrijeme korištenja godišnjeg odmora zaposleniku se isplaćuje naknada plaće u visini kao da je radio u redovnom radnom vremenu odnosno u visini njegove prosječne mjesečne plaće u prethodna tri mjeseca (uračunavajući sva primanja u novcu i naravi koja predstavljaju naknadu za rad), ako je to povoljnije za zaposlenika. Osim toga, naknadu plaće za vrijeme korištenja godišnjeg odmora uređuju odredbe članka 27. Kolektivnog ugovora za zaposlenike u osnovnoškolskim ustanovama i odredbe članka 38. Kolektivnog ugovora za zaposlenike u srednjoškolskim ustanovama.

Na temelju navedenih odredbi i tumačenja odredbi kolektivnih ugovora nadležnih povjerenstava, u Informacijski sustav implementirane su četiri vrste obračuna za naknadu za godišnji odmor i to godišnji odmor za naknadu plaće koja se obračunava kao redovan rad, naknada za godišnji odmor po prosjeku tri prethodno isplaćene plaće, naknada za godišnji odmor po prosjeku tri prethodno ostvarene plaće te naknada za godišnji odmor po prosjeku tri prethodno ostvarene plaće uz reobračun. U Informacijskom sustavu se također obračunava naknada za godišnji odmor prema obračunu po prosjeku koja je dostupna svim korisnicima te za godišnji odmor iz prethodne godine koji se obračunava kao naknada plaće za godišnji odmor prema satnici redovnog rada.

Za upravljanje rashodima te lociranje područja mogućih ušteda analitičkim postupcima te korištenjem funkcionalnosti Informacijskog sustava moguće su analize postojećeg stanja na temelju kojeg se ostvaruju rashodi za zaposlene kao i simulacije troškova. Financijska agencija je u 2016. izradila simulacije rashoda za zaposlene s obzirom na pojedinačne elemente plaća, u 2017. analizu stanja s mogućim uštedama u različitim područjima upravljanja rashodima te je na temelju zahtjeva Ministarstva financija provela simulaciju troškova plaće za zaposlenike osnovnih i srednjih škola za 2018. Analizama i simulacijama obuhvaćeni su, između ostalog, različiti obračuni godišnjih odmora, naknada za prijevoz na posao i s posla, naknade za vrijeme udaljenja iz službe, koeficijenti složenosti poslova te dodaci i uvećanja plaće.

Poslodavci su se kolektivnim ugovorima obvezali na zahtjev zaposlenika izvršiti obustave s plaća (primjerice za kredite, uzdržavanje, sindikalne članarine, osiguranja). Uvidom u mjesečne obračune plaća zaposlenika utvrđeno je da pojedini zaposlenici imaju više od deset različitih obustava po obračunu plaća koji se u najznačajnijem dijelu odnose na sindikalne i druge članarine, osiguranja, posmrtnu pripomoći, kredite, ali i na otplate za kupnju odjevnih predmeta i robe široke potrošnje, po kreditnim karticama i za troškove režija. Revizijom je obavljen uvid u obustave za svibanj 2018., u kojem su korisnici, prema podacima Financijske agencije, sastavili 89 932 naloga za ukupno 538 126 obustava. Kolektivnim pregovorima nije obuhvaćen trošak bankarskih naknada te je trošak naknada podmiren iz državnog proračuna.

- Podrška pri upravljanju radnim vremenom

U svrhu dobrog upravljanja ljudskim resursima te rashodima za zaposlene kao i prepoznavanju potreba za povećanjem ili smanjenjem broja zaposlenika u određenim djelatnostima ili korisnicima, Informacijskim sustavom uspostavljene su funkcionalnosti za unos podataka o radnom vremenu prema raznim kriterijima (primjerice redovni rad, prekovremeni rad, rad noću, nedjeljom, blagdanom, rad u turnusu, kumulativni rad, bolovanja, godišnji odmor).

Za upravljanje radnim vremenom, Informacijski sustav u okviru Registra zaposlenih ima uspostavljene funkcionalnosti za vođenje dnevne evidencije prisutnosti svakog zaposlenika i generiranja podataka u skupne evidencije potrebne za obračun plaća s dodatnim modulima. Funkcionalnosti i moduli su povezani s obračunima plaće te sadrže mogućnosti unosa radnog vremena uz potrebne oznake za primjenu elemenata na temelju kojih se obračunava plaća (primjerice redovan rad, različite vrste bolovanja, naknada plaće za godišnji odmor, rad noću, nedjeljom, blagdanom, rad u turnusu, prekovremeni rad), horizontalni i vertikalni pregled primijenjenih elemenata za obračun plaće pojedinog zaposlenika za određeno razdoblje, kao i povijesni pregled podataka po zaposleniku. Na temelju evidentiranih elemenata u evidenciji rada, funkcionalnosti omogućavaju obračun plaće u COP-u.

Iako je na mrežnim stranicama Financijske agencije objavljena korisnička uputa za korištenje uspostavljenih funkcionalnosti, uvidom u Informacijski sustav utvrđeno je da dio korisnika ne koristi funkcionalnosti za unos dnevne evidencije radnog vremena, nego podatke unose kumulativno (najčešće ih generiraju mjesečno). Anketnim upitnikom ispitano je korištenje i ocjena funkcionalnosti za generiranje i pregled evidencije radnog vremena, te vođenje dnevne evidencije radnog vremena. Na temelju odgovora ispitanika, utvrđeno je da funkcionalnost za vođenje dnevne evidencije rada koristi 103 ili 52,6 % ispitanih korisnika.

Obveza vođenja evidencije rada propisana je odredbama članka 5. Zakona o radu, Pravilnikom o sadržaju i načinu vođenja evidencije o radnicima (Narodne novine 73/17), drugim provedbenim propisima te kolektivnim ugovorima. Evidencija rada mora se voditi ažurno (do najduže sedam dana) u elektroničkim obliku ili pisanom obliku. Zbog mogućnosti vođenja evidencije rada u pisanom obliku dio korisnika ne koristi uspostavljenu funkcionalnost dnevne evidencije rada već podatke u Informacijski sustav unosi mjesečno samo za potrebe obračuna plaća.

S obzirom na to da je vođenje dnevne evidencije prisutnosti zaposlenika i generiranje podataka u objedinjene evidencije utvrđeno Ugovorom u okviru posebnih ciljeva uspostave Informacijskog sustava, da je Financijska agencija navedene funkcionalnosti uspostavila u skladu s Ugovorom, da su uspostava i održavanje navedenih funkcionalnosti financirani sredstvima državnog proračuna te da se u Informacijski sustav podaci o evidenciji radnog vremena moraju unositi (dnevno ili mjesečno) za obračun plaća, potrebno je poduzeti aktivnosti kako bi funkcionalnosti dnevne evidencije rada koristili svi korisnici. Korištenjem funkcionalnosti dnevne evidencije rada korisnici bi pridonijeli ostvarenju posebnih ciljeva uspostave Informacijskog sustava koji se odnose na vođenje dnevne evidencije prisutnosti zaposlenika i generiranje podataka u objedinjene evidencije te povećanje efikasnosti sprječavanjem višestrukog obavljanja istih poslova (nakon unosa dnevne evidencije nije potrebno unositi kumulativne podatke u Informacijski sustav niti vođenje pisanih evidencija).

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave poduzeti aktivnosti kako bi funkcionalnosti za vođenje evidencije rada koristili svi korisnici Informacijskog sustava.

Prekovremeni rad uređen je odredbama članka 65. Zakona o radu i kolektivnim ugovorima. Puno radno vrijeme može iznositi najviše četrdeset sati tjedno. Rad koji je duži od punog radnog vremena predstavlja prekovremeni rad. Prekovremeni rad odnosi se na rad koji su zaposlenici u slučaju više sile, izvanrednog povećanja opsega poslova i u drugim sličnim slučajevima prijeke potrebe, na temelju zahtjeva poslodavaca, dužni odraditi iznad punog, odnosno nepunog radnog vremena. Ukupno trajanje rada ne smije biti duže od 50 sati tjedno, odnosno od 180 sati godišnje, osim ako je ugovoreno kolektivnim ugovorom, u kojem slučaju ne smije trajati duže od 250 sati godišnje. U opravdanim i neodgodivim slučajevima utvrđenima posebnim propisom, prekovremenim radom smatra se i rad po pozivu.

Zaposlenik koji radi prekovremeno, ima pravo na povećanu plaću. Dijelom granskih kolektivnih ugovora utvrđeno je da zaposlenici umjesto uvećanja osnovne plaće mogu koristiti jedan ili više slobodnih radnih dana prema ostvarenim satima prekovremenog rada u omjeru 1:1,5 (jedan sat prekovremenog sata rada za jedan sat i trideset minuta redovnog sata rada). Prekoračenje prekovremenog rada je odredbama članka 229. Zakona o radu kvalificirano u najteže prekršaje te je propisana prekršajna kazna za poslodavca (pravnu osobu) od 61.000,00 kn do 100.000,00 kn.

U 2018. je za ostvareni prekovremeni rad s uključenim radom po pozivu obračunano ukupno 709.099.843,00 kn kroz Informacijski sustav. Vrijednosno najznačajniji rashodi za prekovremeni rad ostvareni su u djelatnosti zdravstva u iznosu 486.564.409,00 kn ili 68,6 % i državnim tijelima u iznosu 125.211.513,00 kn ili 17,7 % ukupno ostvarenih rashoda za prekovremeni rad s uključenim radom po pozivu.

U tablici broj 7 daju se podaci o rashodima za prekovremeni rad s uključenim radom po pozivu evidentirani u Informacijskom sustavu za 2018.

Tablica broj 7

Rashodi za prekovremeni rad s uključenim radom po pozivu evidentirani u Informacijskom sustavu za 2018.

u kn

Redni broj	Korisnici prema djelatnosti	Rashodi za prekovremeni rad	Udjel ostvarenja u %	Broj ugovora o radu/rješenju	Prosječan godišnji trošak po ugovoru o radu/rješenju (2/4)
	1	2	3	4	5
1.	Zdravstvo	486.564.409,00	68,6	67 887	7.167,00
2.	Državna tijela	125.211.513,00	17,7	66 400	1.886,00
3.	Obrazovanje	67.283.567,00	9,5	74 446	904,00
4.	Pravosuđe	15.121.222,00	2,1	18 204	831,00
5.	Agencije i druge javne ustanove	11.408.715,00	1,6	12 726	896,00
6.	Kultura	1.723.643,00	0,2	10 462	165,00
7.	Socijalna skrb	806.077,00	0,1	7 070	114,00
8.	Znanost i visoko obrazovanje	688.691,00	0,1	1 864	369,00
9.	Zaštita prirode i okoliša	292.006,00	0,1	267	1.094,00
Ukupno		709.099.844,00	100,0	259326	2.734,00

Revizijskim postupcima analizirani su prekovremeni sati bez ostvarenih prekovremenih sati za rad po pozivu, što obuhvaća 8 738 523 prekovremenih sati koje je ostvarilo 107 221 zaposlenika i za što su ostvareni rashodi u iznosu 688.805.288,00 kn ili 97,1 % ukupno ostvarenih rashoda za prekovremeni rad kroz Informacijski sustav.

U tablici broj 8 daju se podaci o ostvarenim prekovremenim satima rada bez rada po pozivu za 2018. s brojem zaposlenika u odnosu na zakonom dopušteni broj prekovremenih sati rada.

Tablica broj 8

Ostvareni prekovremeni sati rada bez rada po pozivu za 2018. s brojem zaposlenika u odnosu na zakonom dopušteni broj prekovremenih sati rada

u kn

Redni broj	Opis	Broj zaposlenika (prema OIB-u)	Broj ostvarenih prekovremenih sati rada za 2018.	Obračunani prekovremeni sati rada za 2018.
	1	2	3	4
1.	Jednako ili manje od 250 prekovremenih sati rada godišnje	99 555	5 064 139	343.374.081,00
2.	Više od 250 prekovremenih sati rada godišnje	7 666	3 674 384	345.431.207,00
Ukupno		107 221	8 738 523	688.805.288,00

Analizom je utvrđeno da je od ukupno 107 221 zaposlenika s ostvarenim prekovremenim radom, 99 555 ili 92,9 % ostvarilo manje ili 250 prekovremenih sati rada, a 7 666 ili 7,1 % zaposlenika više od 250 zakonom dopuštenih prekovremenih sati rada. Najznačajniji broj prekovremenih sati rada iznad 250 sati ostvaren je u djelatnosti zdravstva (3 229 674 ili 87,9 %).

U Prilogu 7 daje se podaci o rashodima za prekovremene sate s radom po pozivu evidentirani u Informacijskom sustavu za 2018., prema djelatnostima i mjesecima. U Prilogu 8 daju se grafički prikazi trenda kretanja ostvarenih rashoda za prekovremene sate s radom po pozivu po mjesecima i djelatnostima, prema podacima evidentiranim u Informacijskom sustavu za 2018., a u Prilogu 9 daje se broj ostvarenih prekovremenih sati bez rada po pozivu evidentiran u Informacijskom sustavu za 2018., po broju zaposlenika i rashodima u djelatnosti u odnosu na zakonom najviše dopušteni broj prekovremenih sati rada.

- Podrška pri upravljanju ljudskim resursima

Na temelju Ugovora te odluka Vlade, Financijska agencija je u svrhu upravljanja ljudskim resursima uspostavila Registar zaposlenih s mogućnosti unosa podataka propisanih Uredbom o sadržaju, načinu prikupljanja i obrade, te mjerama zaštite podataka u registru zaposlenih u javnom sektoru. Uspostavljena funkcionalnost sadrži module i podmodule za vođenje kadrovske evidencije (očevidnik) i kompetencija zaposlenika (upravljanje edukacijom i karijerom) te upravljanje zapošljavanjem (detalji o zaposlenju zaposlenika s povijesnim pregledom prethodnih zaposlenja). Revizijom je utvrđeno da korisnici module i podmodule postojeće funkcionalnosti koriste djelomično te da u Registar zaposlenih unose nepravodobne i djelomične podatke. Stoga su ciljevi Informacijskog sustava, unatoč uspostavljenoj bazi podataka, u dijelu upravljanja ljudskim resursima koji se odnose na upravljanje i praćenje zapošljavanja, školovanja, edukacije i uspješnosti ostvareni djelomično, a cilj koji se odnosi na internu burzu rada nije ostvaren.

Ugovorom je predviđeno preuzimanje funkcionalnosti za očevidnik te je odredbama članka 10. Zakona o registru zaposlenih u javnom sektoru propisano, da odredbe Uredbe o sadržaju i načinu vođenja osobnih očevidnika i središnjeg popisa državnih službenika i namještenika (Narodne novine 113/06) ostaju na snazi do stupanja na snagu i preuzimanja svih podataka utvrđenih Uredbom o sadržaju, načinu prikupljanja i obrade, te mjerama zaštite podataka u Registru zaposlenih u javnom sektoru. Navedena Uredba stupila je na snagu u svibnju 2011. Iako uspostavljena baza podataka u Informacijskom sustavu u skladu s Ugovorom omogućava unos i pohranu podataka iz navedene Uredbe, Uredbom je propisana pohrana izvornika u osobni dosje zaposlenika. Osim toga, uvođenje ugovorene funkcionalnosti nije moguće zbog nepouzdanosti podataka unesenih u Registar zaposlenih.

Koncem 2018., za 20 281 zaposlenika korisnici nisu upisali podatke o kompetencijama, za 557 zaposlenika uz stručnu spremu stavljena je oznaka „bez škole“, a za 1 710 zaposlenika nije upisan status zaposlenika. Dio korisnika u kompetencijski okvir unosi samo podatke koji su potrebni za obračun plaća (primjerice kada je stručna sprema uvjet za primjenu određenog dodatka) dok drugi podaci o kompetencijama i stečenim znanjima kroz edukacije i/ili podatke o stečenim obrazovanjima nisu uneseni (primjerice uz veći broj pravosudnih dužnosnika nije upisan podatak o položenom pravosudnom ispitu).

Također, dio korisnika ne odvaja podatke o stručnoj spremi koju je zaposlenik stekao, od stručne spreme na temelju koje je zaposlenik zaposlen (primjerice osoba je zaposlena kao administrativni referent, a u međuvremenu je stekla visoku stručnu spremu).

Pri rasporedu zaposlenika na drugo radno mjesto, dio korisnika ne evidentira promjene iz ugovora o radu, odnosno rješenja koje se odnose na ranije radno mjesto, zbog čega se podaci o zaposleniku iskazuju dvostruko.

S obzirom na to da pouzdanost podataka ovisi o točnosti i ažurnosti unosa, za učinkovito upravljanje ljudskim resursima, potrebno je osigurati primjenu odredbi članka 5. Zakona o Registru zaposlenih u javnom sektoru, prema kojima se prvi unos podataka o zaposlenom obavlja najkasnije u roku osam dana od dana početka rada zaposlenog, a sve promjene podataka o zaposlenicima, ovlaštene osobe državnog tijela odnosno javne službe dužne su unijeti u Registar zaposlenih odmah, čim saznaju za promjene ili prime dokumentaciju iz koje su promjene vidljive.

Nadalje, potrebno je razvijati funkcionalnosti koje će u Informacijskom sustavu osim podataka o posebnim zaduženjima zaposlenika omogućiti razmjenu podataka i komunikaciju nadležnih tijela za posebna zaduženja. Uspostavljene funkcionalnosti trebaju omogućiti razmjenu znanja na temelju uzajamne profesionalne pomoći (primjerice osobe sa stečenim certifikatima za provedbu postupaka javne nabave mogle bi biti u povjerenstvima za javnu nabavu u drugom korisniku) kao i mogućnost fluktuacije zaposlenika.

S obzirom na to da Informacijski sustav sadrži podatke propisane odredbama Uredbe o sadržaju, načinu prikupljanja i obrade, te mjerama zaštite podataka u Registru zaposlenih u javnom sektoru, Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave, u skladu s Ugovorom i Funkcionalnom specifikacijom uz Ugovor, poduzeti aktivnosti potrebne za uspostavu funkcionalnosti koja će omogućiti vođenje središnjeg popisa svih zaposlenika u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna s elektronskom pohranom dokumentacije. Nadalje, predlaže u suradnji s Financijskom agencijom razvijati funkcionalnosti, koja će u Informacijskom sustavu, osim podataka o posebnim zaduženjima zaposlenika, omogućiti i razmjenu podataka te komunikaciju nadležnih tijela s posebnim zaduženjima.

Zaposlenici u kumulativnom radu ostvaruju istodobni radni odnos kod dva ili više poslodavca u ukupnom trajanju iznad zakonom propisanog punog radnog vremena (primjerice liječnici koji su zaposleni u punom radnom vremenu u zdravstvenim ustanovama te istodobno rade kao predavači u visokoškolskim ustanovama).

Mogućnost rada iznad zakonom propisanog punog radnog vremena, dopuštena je odredbama članka 61. Zakona o radu, prema kojima radnik koji radi u punom radnom vremenu može zaključiti ugovor o radu s drugim poslodavcem u najdužem trajanju do osam sati tjedno, odnosno do 180 sati godišnje, samo ako je poslodavac, odnosno ako su poslodavci s kojima radnik već prethodno ima zaključeni ugovor o radu, radniku za takav rad dali pisanu suglasnost. Informacijski sustav nema funkcionalnosti koja bi omogućila objedinjavanje podataka o kumulativnom radu po zaposleniku, pregled broja zaposlenika u kumulativnom radu, kao i mogućnosti nadzora i kontrole provedbe zakonom propisanog ograničenja od osam sati tjedno, odnosno 180 sati godišnje te bi u Informacijskom sustavu trebalo uspostaviti funkcionalnost za zaposlenike u kumulativnom radu.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave u suradnji s Financijskom agencijom poduzeti aktivnosti za uspostavu funkcionalnosti za zaposlenike u kumulativnom radu.

- Uspostava nadzornih i kontrolnih mehanizama

Nadzorni i kontrolni mehanizmi korištenjem funkcionalnosti te ugrađenim samostalnim kontrolnim mehanizmima Informacijskog sustava trebaju pravodobnom detekcijom propusta, nedostataka, pogrešaka i nepravilnosti osigurati pouzdanost i točnost podataka te mogućnost utvrđivanja područja u kojima su moguća unaprjeđenja za postizanje svrhe i ciljeva Informacijskog sustava.

Revizijom je utvrđeno da uspostavljeni mehanizmi omogućavaju korištenje Informacijskog sustava za utvrđivanje područja u kojima je potrebno dodatno urediti ili promijeniti poslovna pravila kako bi se osigurala primjena pojedinačnih prava pod jednakim uvjetima za zaposlenike u javnim i državnim službama, odnosno pravosudnim i državnim tijelima te osiguralo načelo jednake plaće za rad jednake vrijednosti. Također, omogućavaju detekciju određenih aktivnosti korisnika koje zahtijevaju dodatne kontrolne aktivnosti u svrhu uklanjanja dvojbe, jesu li te aktivnosti u skladu s važećim pravnim aktima. Na smanjenje učinkovitosti Informacijskog sustava utječu slabosti samostalnih nadzornih i kontrolnih mehanizama koje su posljedica brojnosti ugrađenih šifri za označavanje elemenata plaće i radnih mjesta te neuređenost kompetencijskog okvira, nedostatnost postojećih ugrađenih samostalnih nadzornih i kontrolnih mehanizama te nepostojanje razvojnog koncepta nadzornih i kontrolnih mehanizama, kao i obveze korištenja uspostavljenih funkcionalnosti.

Funkcionalnom specifikacijom uz Ugovor je utvrđeno, da sadržaj Informacijskog sustava, između ostalog, čine osnovni šifarnici koji se odnose na središnje i pojedinačne šifarnike (zavisno od korisnika na koje se odnose), promjenjive i nepromjenjive šifarnike (zavisno od potrebe za implementiranjem promjena) te šifarnike u i izvan sustava (zavisno po potrebi preuzimanja šifarnika iz drugih sustava).

U Informacijski sustav Financijska agencija implementirala je ukupno 2 130 šifri s elementima za obračun plaće i materijalnih prava zaposlenika, od čega Informacijski sustav na temelju podataka unesenih u evidencije rada generira 1 316 elemenata, a 814 unose korisnici i to: 696 elemenata unose mjesečno (primjerice prekovremeni rad, korekcije, naknade plaće), 114 jednokratno (podatke o obustavama kao što su obustave i alimentacije, dodatke na plaću i dodatke na osnovnu plaću kao što su liječnički ili položajni dodaci) i četiri koji se odnose na obračun godišnjeg poreza na dohodak, unose jednom godišnje.

Također, implementirane su šifre s nazivima 2 597 radnih mjesta, od čega 2 359 posebnih i 138 općih radnih mjesta. Pregledom implementiranih naziva radnih mjesta, vidljivo je da su za dio radnih mjesta istog ili istovrsnog naziva utvrđene različite šifre zbog primjene različitih koeficijenata. Međutim, u Informacijskom sustavu evidentirana su 23 radna mjesta za administrativne tajnike sa šest različitih koeficijenata, 18 radnih mjesta koordinatora s 12 različitih koeficijenata, 18 radnih mjesta viših inspektora sa sedam različitih koeficijenata, 12 radnih mjesta medicinske sestara/tehničara s osam različitih koeficijenata, pet radnih mjesta viših upravnih savjetnika s tri različita koeficijenta te po dva radna mjesta čuvara prirode (ustanove zaštite prirode i okoliša), glavnog nadzornika (ustanove zaštite prirode i okoliša), kontrolora te dežurnog u kaznionici s potpuno istim nazivima, ali različitim koeficijentima.

Šifarnike uspostavlja i u Informacijski sustav implementira Financija agencija na temelju zakonskih promjena te zahtjeva korisnika. Poslovna pravila za uspostavu, unos i šifriranje podataka u Informacijskom sustavu u ime Vlade kao vlasnika Informacijskog sustava nisu donesena. Brojnost šifri za iste i/ili istovrsne podatke izravno umanjuje kvalitetu baze podataka i ukazuje na potrebu uređenja šifarnika.

Funkcionalnom specifikacijom koja je sastavni dio Ugovora, utvrđeno je da će se potrebni šifarnici definirati tijekom uspostave Informacijskog sustava.

Navedeno je da će se zavisno od definicije šifarnika izraditi popis šifarnika, definirati poslovni procesi održavanja šifarnika te odgovornost za propisivanje sadržaja i održavanje šifarnika. Također je navedeno, da će se identificirati vanjski sustavi iz kojih se preuzimaju osnovni šifarnici te uspostaviti poslovni procesi za njihovo održavanje. Za svaki šifarnik potrebno je donijeti pravni okvir, web lokaciju (ukoliko postoji), tko ga propisuje, tipologiju, izvor podataka, inicijatora promjene, tko održava šifarnik, poslovna pravila, kontrole, opis šifarnika, opis polja i podatke u šifarniku.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave u suradnji s Financijskom agencijom poduzeti aktivnosti kojima će se definirati poslovni procesi donošenja, uspostave i održavanja šifarnika te odgovornost za propisivanje sadržaja i održavanje šifarnika. Poslovni procesi trebaju obuhvatiti aktivnosti koje će osigurati podatke o pravnom okviru na temelju kojih se šifarnik uspostavlja, web lokaciji (ukoliko postoji), nadležnosti za propisivanje, tipologiju, izvor podataka, inicijatora promjene, odgovornosti za održavanje šifarnika, poslovna pravila, kontrole, opis šifarnika te opis polja i podatke u šifarniku.

Dodatnu vrijednost računalnih sustava, operativnih programa i uspostavljenih baza podataka čine ugrađeni samostalni kontrolni mehanizmi koji usporedbom i pridruživanjem podataka, ograničavanjem pojedinačnih aktivnosti, upozorenjem i na drugi način ukazuju („signaliziraju“) na potrebu promjene postupka ili ponašanja, ili ne dopuštaju željeni postupak ili ponašanje (primjerice nemogućnost dohvata određene šifre u sustavu).

Revizijom su utvrđene određene slabosti unutarnjih kontrola Informacijskog sustava s utjecajem na transparentnost, točnost i pravilnost podataka potrebnih za planiranje, analizu i obračun plaća i materijalnih prava zaposlenika koje se mogu izbjeći ugradnjom ili dogradnjom samostalnih kontrolnih mehanizama, a odnose se na:

- mogućnost dohvata i povezivanja nepripadajućeg radnog mjesta koje nije u skladu s postojećom sistematizacijom korisnika
- mogućnost dohvata dodataka koji se međusobno isključuju unatoč ispravnom obračunu navodi na pogrešan zaključak i umanjuje transparentnost podataka na obračunskim listama (primjerice na obračunskim listama plaća istodobno su iskazani položajni dodaci i uvećanja plaće s osnova posebnih uvjeta rada koji se prema nadležnim kolektivnim ugovorima međusobno isključuju)
- mogućnost unosa podataka uz retroaktivnu primjenu elemenata utječe na transparentnost podataka i ukazuje na potrebu dodatnih kontrola
- unos korektivnih elemenata plaće bez potrebe definiranja i odobrenja unosa kojima je omogućena isplata prekovremenih sati iznad zakonom dopuštenih
- nemogućnost objedinjavanja podataka o ostvarenim plaćama i primicima zaposlenika koji ostvaruje plaće po ugovorima o radu i/ili rješenjima u više korisnika te
- mogućnost završetka unosa podataka po određenim područjima bez unosa dijela podataka (primjerice dio korisnika za zaposlenike koji primaju 60,0 % ili 80,0 % naknade plaće u vrijeme udaljenja iz službe ne unose podatke o postotku, nego koeficijent 1,0 te podaci nisu potpuni i transparentni).

Također, utvrđeno je da bi razvoj nadzornih i kontrolnih mehanizama bilo svrsishodno usmjeriti u područja koja se odnose na praćenje ostvarenja obveza zaposlenika u vezi sa školovanjem i edukacijom te odvajanjem povijesnih podataka od aktualnih.

Uspostavom nadzornih i kontrolnih mehanizama za prikupljanje i vođenje podataka o uložnim sredstvima u školovanja i edukacije po zaposleniku (bez obzira na izvore financiranja) moglo bi se pratiti ostvarenje obveza koje su zaposlenici preuzeli za uložena sredstva, kao i povrat sredstava ukoliko preuzete obveze nisu ispunili. Nadalje, mogu se pratiti trajanje, odnosno rokovi isteka licenci, certifikata i drugih odobrenja u vezi s radom i zaposlenicima.

Uspostavljeni nadzorni i kontrolni mehanizmi trebali bi osigurati točne, pouzdane i nedvojbene podatke što uključuje mogućnost razlikovanja aktualnih od povijesnih podataka. U svrhu praćenja i planiranja rashoda za prijevoz na posao i s posla, Ministarstvo uprave je koncem 2018. Financijskoj agenciji dalo zahtjev za uspostavu praćenja navedenih rashoda, zavisno od toga ostvaruju li se prema cijeni javnog prijevoznika ili prema prijeđenim kilometrima. Za ispunjenje zahtjeva, u Informacijski sustav ugrađene su nove šifre, a dio podataka je vezan uz ranije uspostavljenu šifru kojoj je promijenjen naziv. Promjena naziva utjecala je i na unesene podatke, te podaci o nazivu u Informacijskom sustavu nisu jednaki povijesnim podacima u ranije ispisanim dokumentima. Kvalitetu uspostavljenih kontrolnih mehanizama i pouzdanost podataka u Informacijskom sustavu, između ostalog, umanjuju i korisnici koji bez obzira na odgovornost za točnost podataka, ne primjenjuju prikaz podataka prema propisanim šiframa. Tako je uvidom u Informacijski sustav utvrđeno da dio korisnika, do vremena obavljanja revizije (travanj 2019.), unos podataka nije prilagodio korisničkoj uputi o primjeni šifri za prijevoz na posao i s posla te i dalje koriste ranije uspostavljene šifre bez obzira na promjenu naziva. Nadalje, analizom podataka utvrđeno je da pojedini korisnici u djelatnosti zdravstva i osnovnim školama u 2018. za zaposlenike imaju evidentirane isplate naknada za međumjesni prijevoz prema cijeni karte javnog prijevoznika te oporezive isplate naknade 1,00 kn po prijeđenom kilometru, a nemaju evidentirane isplate neoporezivih naknada 1,00 kn po prijeđenom kilometru. Utvrđena struktura isplaćenih naknada upućuje na potrebu provođenja dodatnih kontrolnih postupaka u svrhu utvrđivanja činjenica jesu li naknade za prijevoz na posao i s posla isplaćene u skladu s odredbama Temelnog kolektivnog ugovora za službenike i namještenike u javnim službama ili su pri unosu podataka u Informacijski sustav korištene pogrešne šifre.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave u suradnji s Financijskom agencijom sastaviti analizu stanja, ocijeniti kvalitetu i vrijednosti postojećih te ovisno o utvrđenim činjenicama poduzeti aktivnosti za uspostavu i ugradnju potrebnih samostalnih kontrolnih mehanizama u Informacijski sustav. Razvoj nadzornih i kontrolnih mehanizama treba usmjeriti u daljnje osiguranje kvalitete i sigurnosti podataka u Informacijskom sustavu za što je potrebno dograditi postojeće i ugraditi nove funkcionalnosti te utvrditi odgovornosti, ovlasti i procedure za uvođenje, izmjenu i/ili ukidanje postojećih samostalnih kontrolnih mehanizama.

Uspostavljenu funkcionalnost za obračun i isplatu drugog dohotka koristi manji broj korisnika (oko 200), dok drugi korisnici drugi dohodak kroz Informacijski sustav isplaćuju uz korištenje šifri za ostale neoporezive primitke, što onemogućava provođenje nadzornih i kontrolnih aktivnosti te utječe na transparentnost podataka o ostvarenom drugom dohotku. Djelomično korištenje utvrđeno je i za funkcionalnost primanja obračunskih isprava za isplatu plaće u osobni korisnički pretinac.

S obzirom na to da su za uspostavu i korištenje funkcionalnosti utrošena sredstva državnog proračuna, potrebno je, u skladu s načelom dobrog gospodara urediti i dodijeliti odgovornosti i obvezu korištenja uspostavljenih funkcionalnosti.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave u suradnji s Financijskom agencijom poduzeti aktivnosti za korištenje postojećih funkcionalnosti za obračun i isplatu drugog dohotka te primanja obračunskih isprava za isplatu plaće u osobni korisnički pretinac.

Uspostava izvještajnog sustava

Funkcionalnom specifikacijom Ugovora iz 2013., u okviru općih ciljeva Informacijskog sustava predviđeno je izvješćivanje o elementima ključnim za planiranje i praćenje, a u okviru posebnih ciljeva, uspostava jedinstvenog izvještajnog sustava koji objedinjuje podatke o isplaćenim plaćama (u svrhu analize i uočavanja eventualnih odstupanja).

Korisnici funkcionalnosti koje omogućavaju pregled podataka na različitim razinama (prema djelatnosti, grupe korisnika, korisnici i njihove organizacijske jedinice) koriste prema zadanim ograničenjima, odnosno danim ovlaštenjima. Informacijski sustav izvješćivanje omogućava kroz funkcionalnosti ispisa i izvješća u različitim formatima.

Funkcionalnost ispisa omogućena je korisnicima za podatke unesene u Registar zaposlenih u svrhu kontrole podataka i odlaganja dokumenata. Podaci su grupirani prema različitim vrstama, a odnose se na račune zaposlenika, popis uzdržanih članova, popis djece zaposlenika, staž na određeni datum, posebne uvjete rada, posebni status, evidencije obustava, evidencije bolovanja (dodatna mogućnost ispisa iznosa zapisanih u obračunima), ispis prekovremenog rada (s ispisom iznosa iz obračuna), popis zaposlenika i invalidnosti, povijesne podatke o plaćama zaposlenika za razdoblje, analitičke evidencije plaća i primanja (s analitikom elemenata te pripadajućim iznosima iz obračuna za traženo razdoblje), ocjene zaposlenika, evidencije dodataka i odbitaka, rekapitulacije za razdoblje (dostupna analitika i sintetika), kontrolne izvještaje o plaćama za razdoblje (zbroj kontrolnih izvještaja obračuna institucije za odabrani period), prava iz kolektivnog ugovora za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja te ispis neto plaće za razdoblje (potvrda za zaposlenika).

Funkcionalnost izvješća omogućava različita izvješća iz baze podataka na traženi datum na razini cijelog sustava, grupe korisnika, resora, korisnika ili ustrojstvene jedinice kroz analitičko izvješće, sintetičko izvješće po korisnicima, sumarno sintetičko izvješće, sistematizaciju analitičko izvješće i sistematizaciju sintetičko izvješće. Dostupnost podataka ovisi o ovlaštenjima, te korisnici imaju pravo pregleda isključivo vlastitih podataka, a resorna ministarstva prava pregleda podataka svih korisnika u okviru resora.

Prema podacima Financijske agencije, Ministarstvu uprave i Ministarstvu financija su kao koordinatorima u ime vlasnika Informacijskog sustava dodijeljena prava uvida podataka za cjelokupni sustav.

Također, kreirana su izvješća koja se odnose na hijerarhijsku strukturu, pregled broja zaposlenika prema raznim kriterijima (staž, godine života, status, vrsta radnog odnosa). Druga izvješća sastavlja Financijska agencija na zahtjev naručitelja ili pojedinih ministarstava prema dogovoru.

U anketnim upitnicima korisnici su dali prijedloge za unaprjeđenje izvješćivanja koji se odnose na pojednostavljenje i poboljšanje korištenja izvješća te unaprjeđenje (primjerice ocjenjivanje, prekovremeni rad, kadrovske evidencije) i uvođenje novih mogućnosti (primjerice ispis osobnog kartona primanja prema abecednom redu, godišnji odmori, ispis obustava prema vrsti, detaljniji izvještaj o edukacijama, povezivanje evidencije rada i isplate naknade za prijevoz, evidencije licenci s datumima isteka za zdravstvene radnike).

Na temelju analize odgovora iz anketnog upitnika može se zaključiti da korisnici nisu dostatno upoznati s mogućnostima funkcionalnosti Informacijskog sustava te daju prijedloge za uspostavu mogućnosti koje Informacijski sustav već ima (primjerice popis zaposlenika s godinama staža, prema spolu, prema stručnoj spremi, elementi plaće).

U odgovorima je također navedeno, da je zbog različitog postupanja na temelju istih propisa, potrebna veća kontrola unosa radnih mjesta, pripadajućih koeficijenata te mijenjanja postojeće strukture zaposlenika.

Ugovorom i specifikacijom nisu opisani ni utvrđeni mjerljivi elementi postavljenih ciljeva (primjerice razine i rokovi izvješćivanja, kriteriji za odabir i prikaz podataka, ovlaštenja za sastavljanje izvještaja). Aktivnosti je potrebno usmjeriti u razvoj izvještajnog sustava kako bi se izvještajni podaci mogli učinkovito koristiti za praćenje, planiranje, utvrđivanje i kontrolu provedbe politike plaća (primjerice usporedba i kontrola elemenata/dodataka plaća po djelatnostima i institucijama), materijalnih prava (kontrola ispravnosti obračuna i nadzor nad isplatom stimulacija, naknada za prijevoz na posao i s posla), kolektivno pregovaranje (usporedba granskih kolektivnih ugovora u svrhu ujednačavanja radnih prava u okviru javnog sektora), upravljanje radnim vremenom (kontrola i upravljanje korištenja prekovremenih sati), upravljanje ljudskim resursima (premještaji prema kompetencijama zaposlenih ili mjestu prebivališta) i planiranje rashoda. Izvještajni sustav treba obuhvatiti poslovno izvještavanje koje će na temelju dostupnih podataka omogućiti analize i usporedbe podataka za donošenje planova i odluka u svrhu uspostave učinkovite organizacije javnog sektora.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu uprave utvrditi mjerljive elemente postavljenih ciljeva izvještajnog sustava.

OCJENA UČINKOVITOSTI USPOSTAVE I KORIŠTENJA INFORMACIJSKOG SUSTAVA CENTRALIZIRANOG OBRAČUNA PLAĆA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE I DRUGIM KORISNICIMA PRORAČUNA

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti uspostave i korištenja informacijskog sustava centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim resursima u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna do konca 2018. Ciljevi revizije bili su provjeriti zakonodavni i institucionalni okvir za uspostavu i održavanje Informacijskog sustava, ocijeniti je li Informacijski sustav uspostavljen na način koji omogućava ostvarenje postavljenih ciljeva i zadaća, provjeriti je li uspostavljen sustav vođenja i upravljanja koji osigurava odgovarajuće upravljanje promjenama, stalnost (kontinuitet) u provođenju usluga te kvalitetno i pravodobno pružanje povratnih informacija, provjeriti nadzor i kontrolu funkcioniranja Informacijskog sustava te ocijeniti ostvarenje planiranih ciljeva i učinaka Informacijskog sustava.

Ciljevi i planirani učinci Informacijskog sustava utvrđeni su odlukama Vlade i Ugovorom. Ugovorom je utvrđena svrha te opći i posebni ciljevi Informacijskog sustava, međutim ciljevi nisu jasno definirani, a uz ciljeve nisu utvrđeni nositelji provedbe i odgovornosti za postavljene ciljeve, odnosno iz Ugovora nije vidljivo koji ciljevi se vežu uz operativni rad sustava i ugovorene funkcionalnosti, koji su u nadležnosti Financijske agencije, a koji uz upravljanje Informacijskim sustavom za koje su odgovorna nadležna tijela.

Na temelju provedenih postupaka revizije, primjenjujući utvrđene kriterije, Državni ured za reviziju ocjenjuje da je Informacijski sustav uspostavljen na način koji u najznačajnijem dijelu omogućava njegovo učinkovito korištenje, odnosno omogućava ostvarenje postavljenih ciljeva i zadaća te je **uspostava Informacijskog sustava učinkovita**.

Financijska agencija uspostavila je Informacijski sustav koji omogućava pravodobni i cjelovit obračun te isplatu plaća i drugih materijalnih prava zaposlenika u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna kao i razvoj i dogradnju drugih funkcionalnosti potrebnih za ostvarenje svrhe Informacijskog sustava: uspostavu jedinstvenog sustava za obračun plaća i podršku pri upravljanju ljudskim resursima koji će omogućiti kvalitetno upravljanje rashodima za zaposlene u javnom sektoru i standardizirati obračune plaća te poboljšati i standardizirati upravljanje ljudskim resursima.

Revizijom je ocijenjeno da su ostvareni opći ciljevi uspostave Informacijskog sustava koji se odnose na pripremu i uspostavu aplikativnog rješenja s podatkovnim sustavom za obračun plaća korisnika obuhvaćenih Registrom zaposlenih (baza podataka te upravljanje ovlaštenjima, odgovornostima i sustavom autorizacija), standardizaciju i kontrolu obračuna plaća te posebni cilj koji se odnosi na uspostavu jedinstvenog izvještajnog sustava koji objedinjuje podatke o isplaćenim plaćama u okviru jednog korisnika.

Revizijom su utvrđeni određeni propusti i slabosti u okviru zakonodavnog i institucionalnog okvira, vođenja i upravljanja Informacijskim sustavom te provođenja nadzora i kontrole koji utječu na ostvarenje planiranih ciljeva i učinaka Informacijskog sustava te je **korištenje Informacijskog sustava ocijenjeno djelomično učinkovitim**.

Unatoč uspostavljenim ugovorenim funkcionalnostima, djelomično su ostvareni opći ciljevi koji se odnose na izvješćivanje o elementima ključnim za planiranje i praćenje, simuliranje obračuna plaća („što ako“ scenarij), upravljanje ljudskim resursima i postavljanje osnove za kvalitetnije planiranje i donošenje odluka na temelju pouzdanih podataka te implementaciju promjena u upravljanju ljudskim resursima i obračunu plaća, odnosno centralno upravljanje promjenama u skladu sa zakonom i prema objavljenim propisima u službenom glasilu te prema specifikacijama nadležnog javnopravnog tijela te posebni ciljevi koji se odnose na standardizaciju poslovnih procesa u vezi s upravljanjem ljudskim resursima i obračunom plaća, uspostavu centralne baze podataka, učinkovitu kontrolu i nadzor obračuna plaća, upravljanje kolektivnim i granskim ugovorima, vođenje dnevne evidencije prisutnosti zaposlenika i generiranje podataka u objedinjene evidencije, automatsku izradu procjene financijskog učinka koje su posljedica određenih promjena (osnovice, koeficijent, preustroj), postavljanje kvalitetnije i točnije podloge za planiranje rashoda za zaposlene (simuliranje bruto plaća) te kvalitetno upravljanje i donošenje odluka koje će omogućiti pronalaženje ušteda u državnom proračunu (simulacije zakonske i organizacijske promjene), kvalitetnije alociranje ljudskih resursa, izvještajni sustav te upravljanje i praćenje zapošljavanja, školovanja, edukacije i uspješnosti.

Za ostvarenje posebnih ciljeva koji se odnose na automatsko kreiranje dokumenata potrebnih za upravljanje ljudskim resursima, interne burze rada te uspostavu jedinstvenih poslovnih pravila, nisu poduzete aktivnosti te navedeni ciljevi nisu ostvareni.

S obzirom na to da Ugovorom nisu jasno definirani ciljevi te da nisu utvrđeni mjerila i kriteriji dostatnosti postavljenih ciljeva, nije moguća ocjena ostvarenja posebnih ciljeva koji se odnose na poboljšanje rada korisnika Informacijskog sustava, kvalitetniju komunikaciju organizacijskih jedinica koje upravljaju ljudskim resursima i koje obračunavaju plaću, povećanje efikasnosti (sprječavanje višestrukog obavljanja istih poslova) te organizaciju poslovnih procesa i sustavnu podršku.

Na smanjenu razinu ostvarenja utvrđenih ciljeva, između ostalog, utječe nedostatak poslovnih pravila kojima bi bilo utvrđeno obvezno korištenje uspostavljenih funkcionalnosti te nepostojanje koordinativnog tijela koje bi, u ime Vlade kao vlasnika Informacijskog sustava, objedinilo vođenje i upravljanje Informacijskim sustavom za cijeli javni sektor, uvažavajući specifičnosti pojedinih djelatnosti javnog sektora.

Revizijom su dane preporuke i mišljenja koja se odnose na učinkovitije korištenje i dogradnju postojećeg Informacijskog sustava, a koje bi pridonijele ostvarenju svrhe i ciljeva Informacijskog sustava kao i ciljeva utvrđenih Strategijom razvoja javne uprave od 2015. do 2020. Inicijativa za daljnji razvoj i dogradnju Informacijskog sustava u nadležnosti je vlasnika (Vlade), odnosno tijela kojem su prenesene ovlasti i odgovornosti, a Financijska agencija je izvršitelj, koji poduzima aktivnosti u okviru ugovorenih usluga.

Državni ured za reviziju je subjektima revizije dao sljedeće preporuke:

- u suradnji s Financijskom agencijom utvrditi i propisati protokole, ovlasti i odgovornosti svih sudionika u vezi s vođenjem i upravljanjem Informacijskim sustavom, uključujući inicijativu, prethodnu kontrolu i verifikaciju (odobrenje) za implementaciju promjena, prijenos informacija, načine izvješćivanja, rokove te kontrolu upravljanja promjenama (Ministarstvo uprave)

- u suradnji s Ministarstvom financija utvrditi i provoditi kontinuirane i učinkovite kontrolne i nadzorne aktivnosti nad funkcioniranjem Informacijskog sustava; kontinuirane i učinkovite kontrolne i nadzorne aktivnosti trebaju, između ostalog, obuhvatiti donošenje procedura te planova nadzora i kontrole, sastavljanje izvještaja o ostvarenju kontrolnih i nadzornih aktivnosti s analizom rezultata i operativnim zaključcima, ocjenu kvalitete i kvantitete propisanih (ugovorenih) evidencija te donošenje i praćenje kriterija za mjerenje uspješnosti pojedinih dijelova kao i Informacijskog sustava u cjelini (Ministarstvo uprave)
- u svrhu uspostave cjelovite i transparentne baze podataka o ostvarenim rashodima za zaposlene u javnom sektoru, poduzeti aktivnosti kako bi se Informacijskim sustavom obuhvatili svi zaposlenici u javnom sektoru, bez obzira na izvore financiranja plaća i materijalnih prava (Ministarstvo uprave)
- u suradnji s Financijskom agencijom utvrditi funkcionalnosti koje će omogućiti prepoznavanje različitih izvora financiranja rashoda za zaposlene u iznosu i udjelu (postotku) pojedinog izvora financiranja, kada se rashodi financiraju iz više izvora te njihovog međusobnog povezivanja do ukupno ostvarenog rashoda (Ministarstvo uprave)
- poduzeti aktivnosti kako bi funkcionalnosti za vođenje evidencije rada koristili svi korisnici Informacijskog sustava (Ministarstvo uprave)
- poduzeti aktivnosti potrebne za uspostavu funkcionalnosti koje će omogućiti vođenje središnjeg popisa svih zaposlenika u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna s elektronskom pohranom dokumentacije (Ministarstvo uprave)
- u suradnji s Financijskom agencijom razvijati funkcionalnosti koja će u Informacijskom sustavu, osim podataka o posebnim zaduženjima zaposlenika, omogućiti i razmjenu podataka te komunikaciju nadležnih tijela s posebnim zaduženjima (Ministarstvo uprave)
- u suradnji s Financijskom agencijom poduzeti aktivnosti za uspostavu funkcionalnosti za zaposlenike u kumulativnom radu (Ministarstvo uprave)
- u suradnji s Financijskom agencijom poduzeti aktivnosti kojima će se definirati poslovni procesi donošenja, uspostave i održavanja šifarnika te odgovornost za propisivanje sadržaja i održavanje šifarnika (brojnost šifri za iste i/ili istovrsne podatke izravno umanjuje kvalitetu baze podataka); Poslovni procesi trebaju obuhvatiti aktivnosti koje će osigurati podatke o pravnom okviru na temelju kojih se šifarnik uspostavlja, web lokaciji (ukoliko postoji), nadležnosti za propisivanje, tipologiju, izvor podataka, inicijatora promjene, odgovornosti za održavanje šifarnika, poslovna pravila, kontrole, opis šifarnika te opis polja i podatke u šifarniku (Ministarstvo uprave)
- sastaviti analizu stanja, ocijeniti kvalitetu i vrijednosti postojećih te, ovisno o utvrđenim činjenicama, poduzeti aktivnosti za uspostavu i ugradnju potrebnih samostalnih kontrolnih mehanizama u Informacijski sustav; Razvoj nadzornih i kontrolnih mehanizama treba usmjeriti u daljnje osiguranje kvalitete i sigurnosti podataka u Informacijskom sustavu;

Za navedeno je potrebno dograditi postojeće i ugraditi nove funkcionalnosti te utvrditi odgovornosti, ovlasti i procedure za uvođenje, izmjenu i/ili ukidanje postojećih samostalnih kontrolnih mehanizama (Ministarstvo uprave, Financijska agencija)

- u suradnji s Financijskom agencijom poduzeti aktivnosti za korištenje postojećih funkcionalnosti za obračun i isplatu drugog dohotka te primanja obračunskih isprava za isplatu plaće u osobni korisnički pretinac (Ministarstvo uprave)
- utvrditi mjerljive elemente postavljenih ciljeva izvještajnog sustava (Ministarstvo uprave).

Osim toga, Državni ured za reviziju je u vezi s korištenjem Informacijskog sustava izrazio sljedeća mišljenja:

- u svrhu transparentnosti i realnosti podataka o ostvarenim rashodima za zaposlenike u javnom sektoru, Zakonom o Registru zaposlenih u javnom sektoru ili drugim propisom potrebno je normativno urediti aktivnosti kojima će se kroz Informacijski sustav osigurati obračun i isplata plaća i drugih materijalnih prava svih zaposlenika u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna, bez obzira na izvore financiranja
- iskoristivost i učinkovitost Informacijskog sustava povećala bi se uspostavom koordinativnog tijela u okviru ministarstva ili kao zasebnog tijela, koje bi imalo jasno utvrđene ovlasti i odgovornosti za provođenje kontinuiranih aktivnosti usmjerenih na ostvarenje utvrđenih ciljeva uspostave Informacijskog sustava; spomenuto koordinativno tijelo trebalo bi neposredno pratiti i analizirati podatke iz Informacijskog sustava uvažavajući posebnosti pojedinih djelatnosti; prikupljene informacije koristile bi nadležnim tijelima kao podloga za donošenje kvalitetnih odluka za postizanje svrhe Informacijskog sustava, odnosno uspostavu jedinstvenog sustava za obračun plaća i upravljanje ljudskim resursima koji treba omogućiti kvalitetno upravljanje rashodima za zaposlene u javnom sektoru i standardiziranje obračuna plaća te poboljšanje i standardiziranje upravljanja ljudskim resursima; Također, omogućilo bi prepoznavanje problematike pojedinačnih djelatnosti (resora), odnosno potrebe za poduzimanje aktivnosti u svrhu ujednačavanja i standardizacije u obračunu plaća, podrške pri upravljanju ljudskim resursima u javnom sektoru te kvalitetno planiranje i predlaganje novih aplikativnih rješenja (nadogradnja)
- ostvarenju ciljeva Informacijskog sustava pridonijele bi aktivnosti koje se odnose na:
 - vođenje i upravljanje Informacijskim sustavom (uključivo upravljanje promjenama)
 - kontinuirano praćenje, ocjenu i analizu funkcioniranja Informacijskog sustava
 - prikupljanje, analizu, obradu i prezentaciju rezultata analiza te izvještajnih podataka
 - sustav nadzora i kontrole funkcioniranja Informacijskog sustava te
 - nadležnost i ovlaštenje za donošenje odluka i razvojnih smjernica u ime vlasnika Informacijskog sustava

- u skladu s Ugovorom, potrebno je poduzeti aktivnosti kako bi Informacijski sustav obuhvatio sučelja za povezivanje podataka s informacijskim sustavima drugih tijela i ustanova
- potrebno je jasno definirati ciljeve i planirane učinke Informacijskog sustava, utvrditi mjerila i kriterije za utvrđivanje razine dostatnosti njihova ostvarenja te definirati nositelje provedbe i odgovornosti za postavljene ciljeve; Potrebno je poduzeti aktivnosti za potpuno ostvarenje svih postavljenih općih i posebnih ciljeva; Višoj razini ostvarenja postavljenih ciljeva i učinaka Informacijskog sustava pridonijelo bi jasno utvrđivanje obveznika i obveze korištenja uspostavljenih funkcionalnosti te ujednačavanje pristupa u vođenju i upravljanju Informacijskim sustavom; Ujednačeni pristup treba osigurati jasno definiranim odgovornostima i standardiziranim poslovnim procesima za sve zaposlenike u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna; Utvrđivanjem sustava odgovornosti i kontrola, između ostalog, povećava se razina pouzdanosti, točnosti, iskoristivosti i uporabnosti podataka, što je preduvjet za kvalitetan i učinkovit Informacijski sustav
- kvalitetnom praćenju rezultata, odnosno učinaka uspostave, održavanja i korištenja Informacijskog sustava pridonijelo bi:
 - sastavljanje analize i ocjene sadašnjeg stanja uspostave, korištenja i održavanja Informacijskog sustava te usporedba rezultata analize s odredbama Ugovora
 - donošenje dugoročnih i kratkoročnih razvojnih planova Informacijskog sustava
 - utvrđivanje i propisivanje rokova provedbe ugovorenih aktivnosti (planiranje, izrada, testiranje, komunikacija, usklađenje, prihvaćanje i implementacija)
 - utvrđivanje potrebnih materijalnih i ljudskih resursa za praćenje razvoja Informacijskog sustava
 - utvrđivanje i kvantificiranje rizika iz poslovnog i kontrolnog okruženja
 - donošenje vremenskog plana implementacije pojedinih ugovorenih funkcionalnosti s utvrđenim rokovima uvođenja i obveznog korištenja
 - određivanje pojedinačnih elemenata i opsega ugovorenih funkcionalnosti kako bi bili mjerljivi i usporedivi (ocjena kvalitativne i kvantitativne dostatnosti)
 - utvrđivanje izvještajnog sustava s načinom, opsegom i dinamikom izvještavanja
- za praćenje izvršenja ugovornih obveza, planiranje i izvješćivanje o razvoju Informacijskog sustava potrebno je utvrditi elemente na temelju kojih se ocjenjuje kvalitativna i kvantitativna dostatnost ugovorenih, odnosno uspostavljenih funkcionalnosti; Osim jasno i nedvojbeno ugovorenih usluga (funkcionalnosti) s utvrđenim planovima, procedurama i rokovima implementacije, za učinkovito i sustavno praćenje kvantitete i kvalitete ostvarenja ugovornih obveza, potrebno je osigurati materijalne i ljudske resurse za provođenje kontinuiranih aktivnosti u vezi s Informacijskim sustavom
- većem ostvarenju općih i posebnih ciljeva, odnosno kvalitetnijem i učinkovitijem korištenju Informacijskog sustava pridonijelo bi donošenje poslovnih pravila kojima bi se utvrdili poslovni procesi te ovlasti i odgovornosti sudionika u funkcioniranju Informacijskog sustava na svim razinama

- u svrhu osiguranja načela transparentnosti te provođenja nadzornih i kontrolnih aktivnosti u odnosu na pravodobnost i pravilnost implementiranja kolektivnih ugovora, potrebno je razmotriti mogućnost javne objave svih kolektivnih ugovora donesenih za korisnike koji obračunavaju i isplaćuju plaće kroz Informacijski sustav; jačanju načela transparentnosti i pravne sigurnosti pridonijelo bi kada bi se procesima kolektivnog pregovaranja obuhvatilo vrijeme potrebno za pripremu, implementaciju i primjenu odredbi kolektivnih ugovora; poduzimanje navedenih aktivnosti pridonijelo bi ostvarenju posebnog cilja Informacijskog sustava koji se odnosi na upravljanje kolektivnim i granskim ugovorima uz uvažavanje činjenice da se kolektivni ugovori primjenjuju i na zaposlenike koji nisu članovi sindikata
- brojnost propisa, kao i njihove izmjene i dopune te potreba za tumačenjem donesenih propisa, utjecala je na uspostavu sustava plaća koji sadrži više posebnosti i izuzetaka od utvrđenih redovnih pravila, što ne omogućava upravljanje rashodima za zaposlene uz primjenu načela jednake plaće za rad jednake vrijednosti; Za primjenu navedenog načela, potrebno je urediti sustav plaća donošenjem propisa kojima bi se utvrdili osnovni koeficijenti za skupine jednakovrijednih radnih mjesta, prema razini utvrđenih mjerila i kriterija (primjerice potrebna stručna sprema, dodatne kompetencije) te razradili utvrđeni osnovni koeficijenti prema složenosti poslova u skladu s posebnim zahtjevima određenog radnog mjesta (primjerice posebni ili otežani uvjeti rada, položajni dodaci, dodaci za odgovornost); ostvarenje dodataka, uvećanja plaća i naknada (primjerice prekovremeni rad, stimulacije, smjenski rad, rad u turnusu, naknade za godišnji odmor te prijevoz na posao i s posla) trebalo bi normativnim uređenjem osigurati za sve zaposlenike pod jednakim uvjetima
- kvalitetno upravljanje rashodima za zaposlene obuhvaća, između ostalog, isplate stimulacija, nagrada za radne rezultate ili uspješnost na radu koje su motivacijski faktor za postizanje boljih poslovnih rezultata; Analiza isplaćenih stimulacija i nagrada za rezultate rada kroz Informacijski sustav upućuje na potrebu poduzimanja radnji i mjera kojima bi se osiguralo načelo jednakosti u mogućnostima ostvarenja motivacijskog faktora za postizanje boljih poslovnih rezultata za sve zaposlenike u državnim i javnim službama te pravosudnim i državnim tijelima pod jednakim uvjetima; Stoga je potrebno definirati pojmove stimulacije, nagrade za rezultate rada, odnosno nagrade za uspješnost na radu te jasno i nedvojbeno utvrditi mjerila i kriterije za njihovo ostvarenje i isplatu u odnosu na način i izvore iz kojih se isplaćuju; Utvrđenim mjerilima i kriterijima te propisivanjem obveze za isplatu kroz Informacijski sustav, bez obzira na izvore financiranja, uspostavio bi se dodatni sustav nadzora i kontrole trošenja sredstava iz svih izvora za propisane, odnosno ugovorene namjene.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi provedba navedenih preporuka i mišljenja pridonijela otklanjanju utvrđenih slabosti, čime bi se utjecalo na ostvarenje svrhe i ciljeva utvrđenih Ugovorom iz 2013. te povećanje učinkovitosti korištenja informacijskog sustava centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim resursima u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna.

ZAKLJUČAK

Svrha Informacijskog sustava odnosi se na uspostavu jedinstvenog informacijskog sustava za obračun plaća i podršku pri upravljanju ljudskim resursima koji treba omogućiti kvalitetno upravljanje rashodima za zaposlene u javnom sektoru i standardizirati obračune plaća te poboljšati i standardizirati upravljanje ljudskim resursima.

Za ostvarenje navedene svrhe, uložena su vrijednosno značajna proračunska sredstva. Financijska agencija je pripremila i uspostavila aplikativno rješenje s podatkovnim sustavom za obračun plaća korisnika obuhvaćenih Registrom zaposlenih (baza podataka te upravljanje ovlaštenjima, odgovornostima i sustavom autorizacija), standardizaciju i kontrolu obračuna plaća te uspostavu jedinstvenog izvještajnog sustava koji objedinjuje podatke o isplaćenim plaćama u okviru jednog korisnika. Informacijski sustav je alat koji funkcionalnostima omogućava prikupljanje, unos, primjenu, kontrolu, nadzor, analize i usporedbe prikupljenih podataka te sastavljanje izvještaja radi ostvarenja zadaća Registra zaposlenih te centraliziranog obračuna plaća i materijalnih prava zaposlenika u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna, čime su preduvjeti za ostvarenje svrhe te planiranih ciljeva i učinaka uspostave i korištenja Informacijskog sustava u najznačajnijem dijelu omogućeni. Međutim, revizijom su utvrđeni određeni propusti i slabosti u korištenju Informacijskog sustava koji izravno utječu na ostvarenje svrhe i ciljeva Informacijskog sustava. Odnose se na propuste i slabosti u okviru zakonodavnog i institucionalnog okvira, vođenja i upravljanja Informacijskim sustavom te provođenja nadzora i kontrole.

U Informacijski sustav implementirane su odredbe oko 300 zakona i drugih propisa te unutarnjih akata, na temelju kojih se obračunavaju plaće primjenom tri različite osnovice te 567 dodataka i uvećanja plaće. Korištenjem funkcionalnostima Informacijskog sustava i analitičkim postupcima, utvrđeno je da su brojnost propisa, kao i njihove izmjene i dopune te potreba za tumačenjima donesenih propisa utjecali na uspostavu sustava plaća koji sadrži više posebnosti i izuzetaka od utvrđenih redovnih pravila. Primjenom različitih osnovica, njihovim selektivnim povećanjem u različitim vremenskim razdobljima, različitih definicija istovrsnih dodataka i uvećanja plaće te brojnih dodataka i uvećanja plaća uspostavljen je sustav u kojem visina plaće ne ovisi o visini utvrđenog koeficijenta za određeno radno mjesto, nego o dodacima i uvećanjima plaće koji se dijelom mogu i kumulirati te znatno utjecati na uvećanje osnovne plaće. Tako primjerice, dio zaposlenika na višim razinama odgovornosti ima manju plaću od zaposlenika na nižim razinama odgovornosti, a dodaci i uvećanja plaće su značajno veći od osnovne plaće. Stoga uspostavljeni sustav plaća ne omogućava upravljanje rashodima za zaposlene uz primjenu načela jednake plaće za rad jednake vrijednosti te ukazuje na potrebu sustavnog uređenja područja koja se odnose na upravljanje rashodima za zaposlene i upravljanje ljudskim resursima. Za ostvarenje svrhe Informacijskog sustava, potrebno je osigurati primjenu načela jednake plaće za rad jednake vrijednosti, bez obzira na način zasnivanja i vrstu radnog odnosa ili status zaposlenika. Osim uređenja i utvrđivanja koeficijenata, za primjenu navedenog načela potrebno je normativnim uređenjem osigurati ostvarenje dodataka, uvećanja plaća i naknada (primjerice prekovremeni rad, stimulacije, smjenski rad, naknade za godišnji odmor te prijevoz na posao i s posla) kao i drugih prava te obveza iz radnopravnih odnosa za sve zaposlenike u javnom sektoru pod jednakim uvjetima.

Višoj razini ostvarenja svrhe i ciljeva Informacijskog sustava, odnosno učinkovitim korištenju Informacijskog sustava pridonijelo bi poduzimanje aktivnosti koje se, između ostalog, odnose na uspostavu koordinativnog tijela s dodijeljenim ovlastima i odgovornostima za upravljanje i rukovođenje Informacijskim sustavom, utvrđivanje ovlasti i odgovornosti za pojedinačne poslovne, nadzorne i kontrolne procese te ujednačavanje normativnih uređenja u vezi s obračunom plaća i materijalnih prava te upravljanja ljudskim resursima.

Uspostava Informacijskog sustava ocijenjena je kao učinkovita, dok je korištenje Informacijskog sustava ocijenjeno kao djelomično učinkovito, jer su utvrđene slabosti u vezi sa zakonodavnim i institucionalnim okvirom, vođenjem i upravljanjem Informacijskim sustavom te provođenjem nadzora i kontrole. Državni ured za reviziju dao je preporuke i izrazio mišljenja za poduzimanje aktivnosti koje bi pridonijele kvalitetnijem i učinkovitijem korištenju Informacijskog sustava.

OČITOVANJE SUBJEKATA REVIZIJE

Ministarstvo uprave i Financijska agencija očitovali su se na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti uspostave i korištenja informacijskog sustava centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim resursima u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna. U očitovanju daju obrazloženja, navode aktivnosti kao i druga nadležna tijela koje je potrebno uključiti za poduzimanje aktivnosti s ciljem otklanjanja utvrđenih slabosti.

Ministarstvo uprave u očitovanju u vezi s preporukom da treba utvrditi i propisati protokole, ovlasti i odgovornosti svih sudionika u vezi s vođenjem i upravljanjem Informacijskim sustavom, uključujući inicijativu, prethodnu kontrolu i verifikaciju (odobrenje) za implementaciju promjena, prijenos informacija, načine izvješćivanja, rokove te kontrolu upravljanja promjenama, preporukom da treba utvrditi i provoditi kontinuirane i učinkovite kontrolne i nadzorne aktivnosti nad funkcioniranjem Informacijskog sustava te preporukom da treba utvrditi funkcionalnosti koje će omogućiti prepoznavanje različitih izvora financiranja rashoda za zaposlene u iznosu i udjelu (postotku) pojedinog izvora financiranja, kada se rashodi financiraju iz više izvora te njihovog međusobnog povezivanja do ukupno ostvarenog rashoda, obrazlaže da preporuke može ostvariti uz Vladu i Hrvatski sabor, s obzirom da su za njihove provedbe potrebne izmjene Zakona o registru zaposlenih i Uredbe o sadržaju, načinu prikupljanja i obrade, te mjerama zaštite podataka u Registru zaposlenih u javnom sektoru. Navodi, da ima ovlasti predložiti izmjene važećih propisa, ali nema ovlasti jamčiti izmjenu navedenih propisa. Za preporuku da je potrebno poduzeti aktivnosti kako bi se Informacijskim sustavom obuhvatili svi zaposlenici u javnom sektoru, bez obzira na izvore financiranja plaća i materijalnih prava, mišljenja je da ovu preporuku može provesti samo u suradnji s Ministarstvom rada i mirovinskog sustava, budući da javne službe nisu u nadležnosti Ministarstva uprave. U vezi s preporukom da treba poduzeti aktivnosti potrebne za uspostavu funkcionalnosti koje će omogućiti vođenje središnjeg popisa svih zaposlenika u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna s elektronskom pohranom dokumentacije, obrazlaže da preporuku može provesti samo u suradnji s Ministarstvom financija jer procjenjuje da je za provedbu preporuke potrebno osigurati dodatna sredstva u državnom proračunu. Također, navodi da je za preporuke koje se odnose na šifarnike te ugradnju kontrolnih mehanizama potrebna suradnja Financijske agencije kao izvršitelja usluge te Ministarstva financija zbog mogućih dodatnih financijskih sredstava. S obzirom na to da se ostvarenje određenih preporuka odnosi i na druga ministarstva, da je objava kolektivnih ugovora u nadležnosti Ministarstva rada i mirovinskog sustava te da je uređenje sustava plaća donošenjem propisa kojima bi se utvrdili jedinstveni koeficijenti za ista radna mjesta uz primjenu načela „jednaka plaća za rad jednake vrijednosti“ međuresorno pitanje, predlaže da se Izvješće dostavi Ministarstvu rada i mirovinskog sustava i Ministarstvu financija.

Financijska agencija u očitovanju napominje da je nakon utvrđenog ostvarenja ugovornih obveza od 89,0 %, za što je utvrđena mjesečna obveza u iznosu 854.400,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, drugim dodatkom Ugovoru iz kolovoza 2017. ugovorila cijenu usluge za cjelovitu (100,0 %) ostvarenost Ugovora nakon čega mjesečna usluga iznosi 960.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. U vezi s mišljenjem da bi trebalo urediti i propisati uvjete kako bi se Informacijskim sustavom obuhvatili svi zaposlenici u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna, bez obzira na izvore financiranja obrazlaže da je mišljenje prihvatljivo, međutim da nije provedivo u okvirima važećeg Zakona o registru zaposlenih u javnom sektoru s obzirom na definirane korisnike Registra zaposlenih te je za isto potrebno normativno uređenje. Također, obrazlaže da proširenje obuhvata korisnika zahtjeva nadogradnju Informacijskog sustava što je potrebno dodatno ugovoriti. U vezi s ciljevima koji nisu ostvareni, a odnose se na automatsko kreiranje dokumenata potrebnih za upravljanje ljudskim resursima, interne burze rada te uspostavu jedinstvenih poslovnih pravila, ističe da je njihovo ostvarenje potrebno ugovoriti dodatno u skladu s točkom 14. Funkcionalne specifikacije Ugovora, u kojoj su nabrojene funkcionalnosti koje će se dograditi i ugovoriti naknadno.

POJMOVNIK

Informacijski sustav	Informacijski sustav centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim resursima u tijelima državne uprave i drugim korisnicima proračuna je programsko rješenje koje se sastoji se od dva dijela: Registra zaposlenih i COP.
Registar zaposlenih	Registar zaposlenih u javnom sektoru je skup podataka o zaposlenima u javnom sektoru koji se vodi radi uspostave kvalitetnog i učinkovitog sustava centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim potencijalima.
COP	Centralizirani obračun plaća je poslovno-informatički sustav za podršku upravljanja rashodima u vezi s troškovima ljudskih resursa u javnom sektoru.
Funkcionalnost	Način na koji dijelovi Informacijskog sustava (programskog rješenja), podržavaju prikupljanje, obradu i pregled podataka te izvještavanje.
Korisnici	Državna i pravosudna tijela te državne i javne službe, odnosno tijela državne uprave i drugi korisnici proračuna.
Ugovor	Ugovor o pružanju usluga centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim resursima u javnom sektoru zaključen 25. listopada 2013.

Prilog 1

Zaposlenici prema kvalifikacijskoj strukturi
prema podacima iz Registra zaposlenih, na dan 31. prosinca 2018.

Redni broj	Kvalifikacijska struktura	Zaposlenici prema statusu					Ukupno	Udjel u %	
		Službenik	Namještenik	Pravosudni dužnosnik	Državni dužnosnik	Zaposleni s više statusa			Status zaposlenika nije unesen
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Visoka stručna sprema	101 498	75	2 375	354	4	526	104 832	41,1
1.1.	Poslijediplomski sveučilišni i stručni doktorski studij (DR. SC., DR. ART.)	11 199	0	9	58	1	44	11 311	4,4
1.2.	Poslijediplomski sveučilišni i stručni studij	4 592	0	42	50	0	71	4 755	1,9
1.2.1.	MR. SC., MR. ART.	3 638	0	35	38	0	53	3 764	1,5
1.2.2.	UNIV. SPEC.	954	0	7	12	0	18	991	0,4
1.3.	Diplomski sveučilišni ili stručni studij	85 707	75	2 324	246	3	411	88 766	34,8
1.3.1.	UNIV. MAG., UNIV.MAG.ING., DR.	19 887	16	9	17	2	53	19 984	7,8
1.3.2.	Drugo uz oznaku VSS	65 820	59	2 315	229	1	358	68 782	27,0
2.	Viša stručna sprema (dodiplomski sveučilišni ili stručni studij)	32 519	266	2	37	3	102	32 929	12,9
2.1.	BACC.	7 837	31	0	4	1	17	7 890	3,1
2.2.	PRISTUP.	1 531	16	0	4	0	4	1 555	0,6
2.3.	STRUČ. SPEC., STRUČ. SPEC. ING.	3 488	5	0	9	0	13	3 515	1,4
2.4.	UNIV. BACC., UNIV. BACC. ING.	2 095	16	0	3	1	9	2 124	0,8
2.5.	Drugo uz oznaku VŠS	17 568	198	2	17	1	59	17 845	7,0
3.	Srednjoškolsko obrazovanje	67 265	17 220	0	15	22	230	84 752	33,3
3.1.	KV	3 048	4 068	0	0	2	33	7 151	2,8
3.2.	KV, SSS	56 488	12 807	0	15	19	192	69 521	27,3
3.3.	SSS	1 413	6	0	0	0	0	1 419	0,6
3.4.	VK	6 316	339	0	0	1	5	6 661	2,6
4.	Osnovnoškolsko ili drugo obrazovanje	987	10 501	0	0	0	18	11 506	4,5
4.1.	NK	236	6 084	0	0	0	11	6 331	2,4
4.2.	NSS	4	13	0	0	0	0	17	0,0
4.3.	PK	7	128	0	0	0	0	135	0,1
4.4.	PK, NSS	740	4 276	0	0	0	7	5 023	2,0
5.	Zaposlenici bez upisanih kompetencija	18 713	1 282	0	9	0	834	20 838	8,2
5.1.	Upisano sa statusom "BEZ ŠKOLE"	21	534	0	0	0	2	557	0,2
5.2.	Nije upisano	18 692	748	0	9	0	832	20 281	8,0
	Ukupno	220 982	29 344	2 377	415	29	1 710	254 857	100,0

Prilog 2

Zaposlenici s radnim odnosom na neodređeno i na određeno vrijeme
prema podacima iz Registra zaposlenih, na dan 31. prosinca 2018.

Redni broj	Opis	Zaposlenici prema statusu						Ukupno	Udjel u %
		Službenik	Namještenik	Pravosudni dužnosnik	Državni dužnosnik	Zaposlenici s više statusa	Status zaposlenika nije unesen		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Zaposlenici jednog korisnika na temelju jednog ugovora o radu ili rješenja	214 467	29 279	2 377	415	0	1 708	248 246	97,4
1.1.	Radni odnos na neodređeno vrijeme	193 777	26 396	2 347	121	0	1 510	224 151	88,0
1.2.	Radni odnos na određeno vrijeme	20 690	2 883	30	294	0	198	24 095	9,4
2.	Zaposlenici jednog korisnika na temelju više ugovora o radu i/ili rješenja	48	18	0	0	23	0	89	0,1
2.1.	Radni odnos na neodređeno vrijeme	38	17	0	0	21	0	76	0,1
2.2.	Radni odnos na određeno vrijeme	10	1	0	0	2	0	13	-
3.	Zaposlenici više korisnika jednog resora	5 345	40	0	0	5	2	5 392	2,0
3.1.	Radni odnos na neodređeno vrijeme	3 783	30	0	0	2	2	3 817	1,4
3.2.	Radni odnos na neodređeno i određeno vrijeme	1 037	7	0	0	2	0	1 046	0,4
3.3.	Radni odnos na određeno vrijeme	525	3	0	0	1	0	529	0,2
4.	Zaposlenici više korisnika različitih resora	1 122	7	0	0	1	0	1 130	0,5
4.1.	Radni odnos na neodređeno vrijeme	866	7	0	0	0	0	873	0,3
4.2.	Radni odnos na neodređeno i određeno vrijeme	129	0	0	0	0	0	129	0,1
4.3.	Radni odnos na određeno vrijeme	127	0	0	0	1	0	128	0,1
	Ukupno: Radni odnos na neodređeno vrijeme (1.1. + 2.1. + 3.1. + 4.1.)	198 464	26 450	2 347	121	23	1 512	228 917	89,8
	Ukupno: Radni odnos na određeno vrijeme (1.2. + 2.2. + 3.3. + 4.3.)	21 352	2 887	30	294	4	198	24 765	9,7
	Ukupno: Radni odnos na neodređeno i određeno vrijeme (3.2. + 4.2.)	1 166	7	0	0	2	0	1 175	0,5
	Sveukupno	220 982	29 344	2 377	415	29	1 710	254 857	100,0

Prilog 3

Pregled zaključenih kolektivnih ugovora

Redni broj	Kolektivni ugovor	Datum zaključivanja	Datum tiskanog izdanja Narodnih novina	Datum primjene	Narodne novine	Datum stupanja na snagu	Poslodavac
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Kolektivni ugovor za državne službenike i namještenike	9. studenoga 2017.	17. studenoga 2017.	1. studenoga 2017.	112/17	-	Vlada
2.	Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama	7. prosinca 2017.	21. prosinca 2017.	1. prosinca 2017.	128/17	7. prosinca 2017.	Vlada
3.	Kolektivni ugovor za Hrvatski zavod za zapošljavanje	3. siječnja 2018.	-	1. prosinca 2017.	-	3. siječnja 2018.	Hrvatski zavod za zapošljavanje
4.	Kolektivni ugovor za Zavod za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom	4. siječnja 2018.	-	1. prosinca 2017.	-	-	Zavod za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom
5.	Kolektivni ugovor za Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje	29. siječnja 2018.	-	1. siječnja 2018.	-	-	Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje
6.	Kolektivni ugovor za djelatnost zdravstva i zdravstvenog osiguranja	26. ožujka 2018.	28. ožujka 2018.	1. ožujka 2018.	29/18	-	Vlada
7.	Granski kolektivni ugovor za zaposlenike u ustanovama kulture koje se financiraju iz državnog proračuna	27. travnja 2018.	18. svibnja 2018.	-	46/18	27. travnja 2018.	Vlada
8.	Kolektivni ugovor za zaposlenike u osnovnoškolskim ustanovama	15. svibnja 2018.	4. lipnja 2018.	1. svibnja 2018.	51/18	15. svibnja 2018.	Vlada
9.	Kolektivni ugovor za zaposlenike u srednjoškolskim ustanovama	15. svibnja 2018.	4. lipnja 2018.	1. svibnja 2018.	51/18	15. svibnja 2018.	Vlada
10.	Kolektivni ugovor za djelatnost socijalne skrbi	21. lipnja 2018.	11. srpnja 2018.	1. lipnja 2018.	31/18	21. lipnja 2018.	Vlada
11.	Kolektivni ugovor za Središnji registar osiguranika	12. prosinca 2018.	-	1. prosinca 2018.	-	-	Središnji registar zaposlenika
12.	Kolektivni ugovor za znanost i visoko obrazovanje	27. prosinca 2018.	25. siječnja 2019.	27. prosinca 2018. (osim članaka 57. - 88.)	9/19	27. prosinca 2018. (osim članaka 57. - 88.)	Vlada

Prilog 4

Rashodi za plaće, dodatke i naknade zaposlenih evidentirani u Informacijskom sustavu, prema vrsti korisnika (Registar proračunskih i izvanproračunskih korisnika), za prosinac 2018.⁸

u kn

Redni broj	Korisnici (prema Registru proračunskih i izvanproračunskih korisnika)	Ukupan broj		Rashodi za plaće, dodatke i naknade zaposlenih za prosinac 2018.				Prosječna bruto plaća po ugovoru o radu/rješenju (4/3)	Prosječan trošak po ugovoru o radu/rješenju (7/3)
		Korisnici	Ugovori o radu/rješenja	Bruto plaća	Oporezivi dodaci i naknade	Neoporezivi dodaci i naknade	Ukupno		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Državna tijela	226	79 126	689.913.832,00	47.340.824,00	111.112.083,00	848.366.738,00	8.719,00	10.722,00
1.1.	Tijela izvršne vlasti	71	65 272	563.436.598,00	44.075.016,00	87.688.158,00	695.199.772,00	8.632,00	10.651,00
1.1.1.	Ministarstva	20	52 315	458.160.016,00	41.158.624,00	76.234.574,00	575.553.215,00	8.758,00	11.002,00
1.1.2.	Porezna uprava (Ministarstvo financija)	1	3 963	34.363.108,00	1.138.559,00	3.084.784,00	38.586.451,00	8.671,00	9.737,00
1.1.3.	Državne upravne organizacije	7	2 855	22.419.565,00	718.086,00	3.280.537,00	26.418.188,00	7.853,00	9.253,00
1.1.4.	Carinska uprava (Ministarstvo financija)	1	2 811	24.763.645,00	496.715,00	2.108.287,00	27.368.647,00	8.810,00	9.736,00
1.1.5.	Uredi državne uprave u županijama	20	2 525	16.381.791,00	295.872,00	1.783.052,00	18.460.715,00	6.488,00	7.311,00
1.1.6.	Stručne službe i uredi Vlade	15	485	4.260.328,00	220.976,00	818.003,00	5.299.307,00	8.784,00	10.926,00
1.1.7.	Središnji državni uredi	5	291	2.804.309,00	46.184,00	356.059,00	3.206.552,00	9.637,00	11.019,00
1.1.8.	Ravnateljstvo za robne zalihe (Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta)	1	16	129.425,00	0,00	4.042,00	133.467,00	8.089,00	8.342,00
1.1.9.	Odbor za državnu službu (Ministarstvo uprave)	1	11	154.411,00	0,00	18.820,00	173.230,00	14.037,00	15.748,00
1.2.	Pravosuđe	143	12 726	110.903.782,00	2.916.816,00	22.314.992,00	136.135.589,00	8.715,00	10.697,00
1.2.1.	Sudovi	77	8 320	69.221.680,00	1.286.409,00	13.831.869,00	84.339.957,00	8.320,00	10.137,00
1.2.2.	Državna odvjetništva	39	1 778	17.819.961,00	328.987,00	2.613.338,00	20.762.286,00	10.022,00	11.677,00
1.2.3.	Ostala tijela	27	2 628	23.862.141,00	1.301.420,00	5.869.785,00	31.033.346,00	9.080,00	11.809,00
1.3.	Ostala državna tijela	12	1 128	15.573.452,00	348.992,00	1.108.933,00	17.031.377,00	13.806,00	15.099,00
2.	Javne službe	1 896	180 200	1.527.232.910,00	68.669.336,00	270.555.832,00	1.866.458.079,00	8.475,00	10.358,00
2.1.	Zdravstvo	167	67 887	631.440.345,00	53.268.120,00	75.740.722,00	760.449.187,00	9.301,00	11.202,00
2.2.	Socijalna skrb	150	7 070	59.270.897,00	441.246,00	14.385.865,00	74.098.009,00	8.383,00	10.481,00
2.3.	Obrazovanje	1 334	74 446	520.873.688,00	10.762.201,00	133.239.589,00	664.875.478,00	6.997,00	8.931,00
2.4.	Znanost i visoko obrazovanje	135	18 204	209.391.580,00	1.734.426,00	29.565.622,00	240.691.628,00	11.503,00	13.222,00
2.5.	Druge javne ustanove	21	7 505	60.436.972,00	1.130.141,00	9.257.887,00	70.825.000,00	8.053,00	9.437,00
2.6.	Agencije	26	2 957	28.017.055,00	1.112.504,00	3.484.838,00	32.614.397,00	9.475,00	11.030,00
2.7.	Kultura	47	1 864	15.959.444,00	191.550,00	4.631.806,00	20.782.800,00	8.562,00	11.150,00
2.8.	Zaštita prirode i okoliša	16	267	1.842.929,00	29.148,00	249.503,00	2.121.580,00	6.902,00	7.946,00
	Ukupno	2 122	259 326	2.217.146.742,00	116.010.160,00	381.667.915,00	2.714.824.817,00	8.550,00	10.469,00

⁸ Podaci obuhvaćaju plaće svih zaposlenih u djelatnosti, odnosno plaće zaposlenih na stručnim, administrativnim, pomoćno-tehničkim i drugim poslovima.

Prilog 5

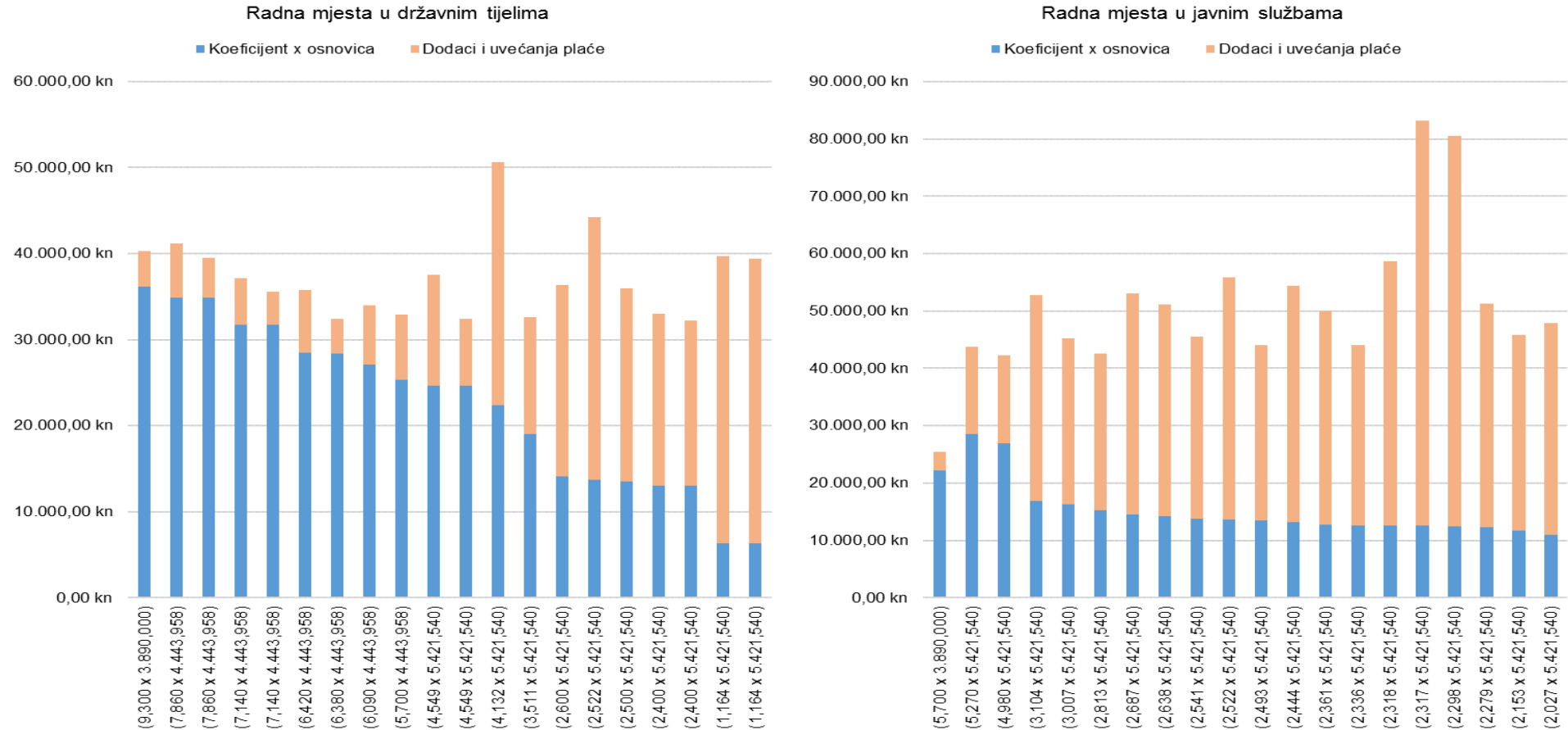
Rashodi za dodatke i naknade zaposlenika evidentirani u Informacijskom sustavu, prema djelatnosti, za 2018.

u kn

Redni broj	Djelatnost	Naknada za prijevoz na posao i s posla	Prekovremeni rad	Naknade za bolovanja	Stimulacije/Nagrade za radne rezultate	Druga materijalna prava (primjerice otpremnine, jubilarne nagrade)	Ukupno
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Oporezivi dodaci i naknade	10.895.923,00	709.099.843,00	0,00	21.522.850,00	172.602.669,00	914.121.285,00
1.1.	Zdravstvo	4.935.708,00	486.718.003,00	0,00	3.408.454,00	35.857.928,00	530.920.093,00
1.2.	Državna tijela	922.605,00	125.211.513,00	0,00	0,00	81.780.152,00	207.914.270,00
1.3.	Obrazovanje	2.991.850,00	67.283.567,00	0,00	404.085,00	29.291.230,00	99.970.732,00
1.4.	Znanost i visoko obrazovanje	411.134,00	688.691,00	0,00	10.647.898,00	10.415.315,00	22.163.038,00
1.5.	Pravosuđe	313.473,00	15.121.224,00	0,00	0,00	5.217.790,00	20.652.487,00
1.6.	Agencije i druge javne ustanove	820.683,00	11.408.715,00	0,00	6.852.166,00	5.582.033,00	24.663.597,00
1.7.	Socijalna skrb	374.697,00	652.479,00	0,00	0,00	3.438.171,00	4.465.347,00
1.8.	Kultura	125.773,00	1.723.644,00	0,00	66.082,00	932.126,00	2.847.625,00
1.9.	Zaštita prirode i okoliša	0,00	292.007,00	0,00	144.165,00	87.924,00	524.096,00
2.	Neoporezivi dodaci i naknade	797.285.211,00	0,00	247.837.091,00	19.256.199,00	944.485.976,00	2.008.864.477,00
2.1.	Zdravstvo	261.203.766,00	0,00	93.304.957,00	14.096.666,00	268.151.936,00	636.757.325,00
2.2.	Državna tijela	220.074.708,00	0,00	68.252.593,00	194.000,00	246.473.108,00	534.994.409,00
2.3.	Obrazovanje	186.665.323,00	0,00	42.146.349,00	116.736,00	250.503.478,00	479.431.886,00
2.4.	Znanost i visoko obrazovanje	64.863.830,00	0,00	8.230.350,00	3.182.646,00	61.939.882,00	138.216.708,00
2.5.	Pravosuđe	5.073.470,00	0,00	13.570.356,00	0,00	39.564.840,00	58.208.666,00
2.6.	Agencije i druge javne ustanove	26.780.215,00	0,00	10.592.819,00	220.000,00	42.621.198,00	80.214.232,00
2.7.	Socijalna skrb	27.146.638,00	0,00	9.637.843,00	0,00	27.320.361,00	64.104.842,00
2.8.	Kultura	4.310.552,00	0,00	1.866.761,00	1.387.998,00	6.997.824,00	14.563.135,00
2.9.	Zaštita prirode i okoliša	1.166.709,00	0,00	235.063,00	58.153,00	913.349,00	2.373.274,00
Ukupno		808.181.134,00	709.099.843,00	247.837.091,00	40.779.049,00	1.117.088.645,00	2.922.985.762,00

Prilog 6

Usporedba osnovne bruto plaće bez minulog rada (umnožak koeficijenta i osnovice) te bruto plaće s dodacima i uvećanjima plaća⁹ prema podacima za plaće 20 radnih mjesta u državnim tijelima i 20 radnih mjesta u javnim službama isplaćene za listopad 2018.



⁹ Bruto plaća s dodacima i uvećanjima plaća odnosi se na iznos koji čini umnožak koeficijenta radnog mjesta i osnovice uvećan za minuli rad, odnosno za 0,5 % za svaku navršenu godinu staža, uvećan za dodatke koji pripadaju tom radnom mjestu: dodatke za znanstveni stupanj, vjernost i zvanje te druge dodatke i uvećanja osnovne plaće (primjerice rad subotom, rad nedjeljom, prekovremeni rad).

Prilog 7

Rashodi za prekovremene sate s radom po pozivu evidentirani u Informativskom sustavu za 2018., prema djelatnostima i mjesecima

u kn

Redn i broj	Korisnici prema djelatnosti	siječanj 2018.	veljača 2018.	ožujak 2018.	travanj 2018.	svibanj 2018.	lipanj 2018.	srpanj 2018.	kolovoz 2018.	rujan 2018.	listopad 2018.	studen i 2018.	prosinac 2018.	Ukupno	Udjel u %
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1.	Zdravstvo	34.035.116,00	37.789.916,00	39.016.908,00	42.922.522,00	37.549.489,00	46.893.712,00	42.443.944,00	37.889.607,00	49.130.179,00	34.411.923,00	35.566.721,00	48.914.372,00	486.564.409,00	68,6
2.	Državna tijela	7.896.238,00	8.790.887,00	7.954.834,00	9.469.722,00	10.621.748,00	12.304.532,00	10.969.641,00	10.860.648,00	12.639.137,00	10.290.957,00	9.824.370,00	13.588.799,00	125.211.513,00	17,7
3.	Obrazovanj e	4.316.883,00	8.421.670,00	7.583.681,00	5.812.228,00	6.209.076,00	2.969.523,00	154.462,00	129.555,00	7.528.147,00	8.659.257,00	8.979.175,00	6.519.910,00	67.283.567,00	9,5
4.	Pravosuđe	845.170,00	907.987,00	940.070,00	1.400.188,00	1.398.701,00	1.811.435,00	1.274.965,00	939.207,00	1.470.882,00	1.078.671,00	1.196.442,00	1.857.504,00	15.121.222,00	2,1
5.	Agencije i druge javne ustanove	675.755,00	648.552,00	1.008.940,00	608.343,00	628.246,00	953.340,00	652.542,00	415.855,00	1.043.116,00	1.749.614,00	1.971.366,00	1.053.046,00	11.408.715,00	1,6
6.	Kultura	145.062,00	198.756,00	193.062,00	185.422,00	166.217,00	185.177,00	77.589,00	38.121,00	143.085,00	154.141,00	126.249,00	110.762,00	1.723.643,00	0,2
7.	Socijalna skrb	14.317,00	12.839,00	17.186,00	15.636,00	37.625,00	103.637,00	116.172,00	134.102,00	108.536,00	61.063,00	74.607,00	110.357,00	806.077,00	0,1
8.	Znanost i visoko obrazovanje	58.683,00	52.375,00	52.825,00	51.241,00	55.558,00	59.179,00	39.741,00	23.350,00	50.106,00	49.803,00	85.867,00	109.963,00	688.691,00	0,1
9.	Zaštita prirode i okoliša	13.857,00	19.212,00	21.158,00	39.029,00	38.794,00	32.987,00	23.755,00	19.073,00	42.552,00	20.750,00	9.421,00	11.418,00	292.006,00	0,1
Ukupno		48.001.081,00	56.842.194,00	56.788.664,00	60.504.331,00	56.705.454,00	65.313.522,00	55.752.811,00	50.449.518,00	72.155.740,00	56.476.179,00	57.834.218,00	72.276.131,00	709.099.843,00	100,0

Prilog 8

Grafički prikaz trenda kretanja ostvarenih rashoda za prekovremene sate s radom po pozivu po mjesecima i djelatnostima, prema podacima evidentiranim u Informacijskom sustavu za 2018.



Prilog 9

Broj ostvarenih prekovremenih sati bez rada po pozivu evidentiran u Informacijskom sustavu za 2018.,
po broju zaposlenika i rashodima u djelatnosti u odnosu na zakonom najviše dopušteni broj prekovremenih sati rada

u kn

Redni broj	Korisnici prema djelatnosti	Jednako ili manje od 250 prekovremenih sati rada godišnje			Više od 250 prekovremenih sati rada godišnje			Ukupno		
		Broj zaposlenika	Broj sati	Rashodi	Broj zaposlenika	Broj sati	Rashodi	Broj zaposlenika	Broj sati	Rashodi
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	Zdravstvo	33 762	2 431 774	153.041.624,00	6 588	3 229 147	311.943.914,00	40 350	5 660 921	464.985.537,00
2.	Državna tijela	23 393	1 226 421	95.501.658,00	898	381 205	29.858.590,00	24 291	1 607 626	125.360.248,00
3.	Obrazovanje	34 908	1 013 749	66.804.952,00	23	6 960	453.291,00	34 931	1 020 709	67.258.243,00
4.	Znanosti i visokog obrazovanja	267	12 565	688.469,00	0	0	0,00	267	12 565	688.469,00
5.	Pravosuđe	3 502	200 917	13.156.602,00	98	36 431	2.137.957,00	3 600	237 348	15.294.559,00
6.	Agencije i druge javne ustanove	2 679	132 153	11.112.607,00	2	622	28.794,00	2 681	132 775	11.141.402,00
7.	Socijalna skrb	413	6 890	476.952,00	0	0	0,00	413	6 890	476.952,00
8.	Kultura	471	28 010	1.682.418,00	54	18 862	885.479,00	525	46 872	2.567.897,00
9.	Zaštita prirode i okoliša	54	3 451	292.007,00	0	0	0,00	54	3 451	292.007,00
10.	Zaposleni u više djelatnosti	106	8 209	616.794,00	3	1 157	123.181,00	109	9 366	739.974,00
Ukupno		99 555	5 064 139	343.374.081,00	7 666	3 674 384	345.431.207,00	107 221	8 738 523	688.805.288,00