

*NACRT*

**PRIJEDLOG STRATEGIJE RAZVOJA JAVNE UPRAVE  
ZA RAZDOBLJE OD 2015. DO 2020. GODINE**

---

svibanj 2015.

## SADRŽAJ:

Pojmovnik .....	3
Kratice .....	9
<b>1. Uvod</b> .....	10
<b>2. Javna uprava kakvu želimo</b> .....	13
<b>3. Zašto Strategija?</b> .....	14
Osvrt na razdoblje prije donošenja Strategije .....	15
<b>4. Pružanje javnih usluga</b> .....	19
4.1. Analiza stanja .....	19
4.1.1. Odnos tijela javne uprave i korisnika javnih usluga .....	20
4.1.2. Sustav oblikovanja i provedbe javnih politika .....	21
4.1.3. Planiranje i izvršenje u javnoj upravi.....	24
4.1.4. Pristup informacijama .....	30
4.1.5. Postupci i poslovni procesi u javnoj upravi .....	34
4.1.6. Upravno postupanje i odlučivanje.....	38
4.1.7. Informatizacija postupanja javnopravnih tijela.....	40
4.1.8. Upravljanje kvalitetom javnih usluga .....	46
4.2. Opći i posebni ciljevi reforme pružanja javnih usluga.....	49
<b>5. Ljudski potencijali u javnoj upravi</b> .....	62
5.1. Analiza stanja .....	62
5.1.1. Kompetencije zaposlenih u javnoj upravi .....	62
5.1.2. Zapošljavanje u javnoj upravi .....	68
5.1.3. Sustavi ocjenjivanja, nagrađivanja i napredovanja u javnoj upravi.....	69
5.1.4. Sustav plaća u javnoj upravi .....	70
5.1.5. Etika u javnoj upravi .....	71
5.1.6. Cjeloviti sustav upravnog obrazovanja .....	74
5.2. Opći i posebni ciljevi reforme sustava ljudskih potencijala u javnoj upravi .....	77
<b>6. Sustav javne uprave</b> .....	86
6.1. Analiza stanja .....	86
6.1.1. Državna uprava .....	86
6.1.2. Pravne osobe s javnim ovlastima .....	88
6.1.3. Lokalna i područna (regionalna) samouprava.....	89
6.1.4. Upravni sustav u Republici Hrvatskoj .....	94
6.1.5. Međusobni odnosi tijela javne uprave.....	98
6.1.6. Kapacitet za funkcioniranje u europskom upravnom prostoru .....	100
6.2. Opći i posebni ciljevi reforme sustava javne uprave .....	104
<b>7. Upravljanje provedbom Strategije</b> .....	112
Opći i posebni ciljevi upravljanja provedbom Strategije .....	115

## POJMOVNIK

- Autentifikacija** - formalizirani proces verifikacije **vjerodajnice** korisnika elektroničkih javnih usluga koji rezultira potvrđivanjem/osporavanjem identiteta.
- Birokratske (ili administrativne) prepreke** - svi koraci i elementi u svim postupanjima **javnopravnih tijela** koji stvaraju nepotrebno trošenje resursa (vremena, novca, ljudskih potencijala) javne uprave kao i korisnika javnih usluga.
- Civilno društvo** - pojedinci i organizirane skupine koje se uključuju u javni politički proces i društveni život te promiču i zastupaju različite interese i vrijednosti.
- Cjeloživotno učenje** - svi oblici učenja (formalni, neformalni i informalni) tijekom života čija je svrha stjecanje i unaprjeđivanje **kompetencija** za osobne, društvene i profesionalne potrebe.
- 'Cloud' (oblak)** - model koji omogućuje mrežni pristup dijeljenim računalnim resursima na zahtjev.
- Dekonzentracija** - načelo organizacije državne uprave prema kojem središnja tijela prepuštaju svojim područnim jedinicama obavljanje određenih poslova.
- Djelotvornost** - razina ostvarivanja ciljeva, odnosno omjer između planiranog i ostvarenog učinka neke aktivnosti.
- Dobro upravljanje** - upravljanje vođeno načelima vladavine prava, **učinkovitosti** i **djelotvornosti**, koherentnosti, odgovornosti, transparentnosti, otvorenosti, participacije, pravednosti i uključivanja svih zainteresiranih strana i dionika.
- Državni službenici** - osobe koje u državnim tijelima kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove.
- e-Građani** - dio državnog informacijskog sustava koji čine središnji državni portal, nacionalni identifikacijski i autentifikacijski sustav (NIAS) i sustav osobnog korisničkog pretinca.
- Ekonomičnost** - smanjenje troškova resursa koji se koriste u obavljanju neke aktivnosti na najmanju mjeru, uz osiguranje primjerene **kvalitete**.
- Elektronička usluga** - javna usluga koju tijela javnog sektora pružaju građanima i drugim korisnicima putem Interneta.
- Elektronički potpis** - skup podataka u elektroničkom obliku koji su pridruženi ili su logički povezani s drugim podacima u elektroničkom obliku i koji služe za identifikaciju potpisnika i vjerodostojnosti potpisanog elektroničkog dokumenta.
- E-mail (elektronička pošta)** - poruka dostavljena elektroničkim putem.
- Etička infrastruktura** - formalno uspostavljen sustav procedura i način upravljanja koji neka institucija može primijeniti kako bi osigurala etičnost cjelokupnog poslovanja i svojih zaposlenika.

<i>Etički kodeks</i>	- skup pravila i standarda dobrog ponašanja zaposlenika u skladu s načelima zakonitosti, odgovornosti te suradnje, poštivanja i pomoći, kako prema korisnicima, tako i međusobno.
<i>e-Pass</i>	- servis koji za identifikaciju koristi korisničko ime, a za <b>autentifikaciju</b> lozinku te omogućava pristup javnim elektroničkim uslugama u okviru sustava <b>e-Gradani</b> .
<i>e-Token</i>	- servis koji za identifikaciju koristi broj <b>mToken</b> aplikacije na pametnom telefonu, a za <b>autentifikaciju</b> lozinku koju generira ta ista aplikacija na pametnom telefonu te omogućava pristup javnim elektroničkim uslugama u okviru sustava <b>e-Gradani</b> .
<i>e-uprava</i>	- svako korištenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija u javnoj upravi.
<i>e-usluga</i>	- <b>javna usluga</b> koju tijela javnog sektora pružaju građanima i drugim korisnicima putem Interneta.
<i>Europski upravni prostor</i>	- standardi i načela organizacije i funkcioniranja javne uprave, utemeljeni na ideji konvergencije europskih upravnih sustava i praksi prema zajedničkom upravnom modelu država članica Europske unije.
<i>Grad</i>	- jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište <b>županije</b> te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu.
<i>Horizontalna decentralizacija</i>	- prijenos poslova s tijela državne uprave na subjekte javnog prava koji formalno nisu dio državnoga upravnog sustava.
<i>Identifikacija</i>	- proces u kojem je potrebno provjeriti ili prepoznati identitet korisnika elektroničkih javnih usluga.
<i>Imovinska kartica</i>	- izvješće o imovnom stanju <b>javnog zaposlenika</b> te imovnom stanju njegovog bračnog i izvanbračnog druga i malodobne djece.
<i>Industrijalizacija državne informacijske infrastrukture</i>	- uređenje državne informacijske infrastrukture do razine operativne zrelosti.
<i>Integritet</i>	- moralna neporočnost, čestitost, ispravnost, poštenje, odnosno dosljednost u poštivanju prihvaćenih etičkih načela.
<i>Interoperabilnost</i>	- sposobnost različitih sustava da djeluju jedinstveno.
<i>ISO 9001</i>	- skup standarda koji se odnosi na različite aspekte upravljanja kvalitetom i sadrži dio ISO standarda.
<i>Javna politika (ili strategija)</i>	- usmjerenost djelovanja tijela javne vlasti na ciljeve kojima se odgovara na javne potrebe ili probleme u određenom vremenskom razdoblju (eng. <i>policy</i> ).
<i>Javna služba</i>	- skup djelatnosti kojima se zadovoljavaju opći interesi i koje su pravno regulirane (npr. zdravstvo, obrazovanje, znanost, zaštita prirode, kultura, socijalna zaštita, itd.).
<i>Javna uprava</i>	- skup upravnih organizacija koje obavljaju poslove od javnog interesa, a obuhvaćaju tijela državne uprave, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima.
<i>Javne usluge</i>	- skup poslova kojima javna uprava osigurava ostvarivanje prava i interesa korisnika sukladno propisima.
<i>Javni interes</i>	- prednost ili korist zajednice kao cjeline ispred privatnih ili osobnih interesa.

<i>Javni sektor</i>	- uključuje <b>javnu upravu, javne službe</b> i trgovačka društva u većinskom vlasništvu države i/ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
<i>Javni zaposlenik</i>	- svaki dužnosnik, službenik, namještenik i radnik zaposlen u <b>javnoj upravi</b> .
<i>Javnopravno tijelo</i>	- tijelo koje obavlja poslove javne uprave. Javnopravna tijela su tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti.
<i>Jedinica lokalne samouprave</i>	- <b>općina ili grad.</b>
<i>Jedinica područne (regionalne) samouprave</i>	- <b>županija.</b>
<i>Jedinstveno upravno mjesto</i>	- mjesto na kojem je stranci omogućeno pokretanje upravnih postupaka, dobivanje propisanih obrazaca, obavijesti, savjeta i druge pomoći iz nadležnosti jednog ili više javnopravnih tijela.
<i>Kodeks ponašanja</i>	- <b>akt</b> koji ima ulogu predviđanja i sprječavanja određenih specifičnih oblika ponašanja, kao što su: sukob interesa, pogodovanje vlastitom probitku, korupcija i druge neprikladne aktivnosti.
<i>Koordinacija</i>	- istodobno usmjeravanje više djelatnosti prema zajedničkom cilju, čime se osigurava jedinstvenost djelovanja nekog sustava.
<i>Komitologija</i>	- tzv. odborska procedura, odnosno postupak u kojem Europska komisija donosi provedbene mjere uz pomoć odbora sastavljenih od predstavnika država članica odnosno eksperata i drugih dionika.
<i>Kompetencije</i>	- skup znanja, vještina i ponašanja te odgovornosti i samostalnosti u radu javnog zaposlenika.
<i>Korisnici usluga</i>	- građani i poslovni subjekti.
<i>Korupcija</i>	- svaki oblik zloupotrebe javne ovlasti radi osobne ili koristi s njime povezane osobe.
<i>Kvaliteta</i>	- način rada i razina ostvarenja ciljeva koji udovoljavaju općeprihvaćenim standardima i očekivanjima korisnika te društva u cjelini.
<i>Meritokracija i merit načelo/sustav</i>	- sustav upravljanja ljudskim potencijalima u postupku zapošljavanja, ocjenjivanja, nagrađivanja i napredovanja, koji se prvenstveno vodi sposobnostima i postignućima.
<i>Načelo dvostupanjskog rješavanja</i>	- zajamčeno pravo stranke na žalbu protiv prvostupanjske odluke te u slučaju kada javnopravno tijelo nije o upravnoj stvari riješilo u propisanom roku.
<i>Nadležnost</i>	- skup ovlasti i dužnosti koje za postupanje tijela javne uprave propisuje pravni poredak.
<i>Namještenik</i>	- osoba koja radi na pomoćno-tehničkim poslovima i ostalim poslovima čije je obavljanje potrebno radi pravodobnog i kvalitetnog obavljanja poslova iz djelokruga tijela.
<i>Nomotehnika</i>	- znanost o izradi pravnih propisa.
<i>Normativna djelatnost</i>	- skup postupaka i radnji kojima se pravni propisi izrađuju, donose, mijenjaju, dopunjuju ili stavljaju izvan snage.
<i>Online</i>	- svojstvo povezanosti uređaja kojeg koristi korisnik s

	Internetom.
<b>Općina</b>	- jedinica lokalne samouprave koja se osniva, u pravilu, za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva.
<b>Osjetljiva radna mjesta</b>	- radna mjesta koja su izložena koruptivnom riziku, kao i drugim rizicima nezakonitog ili neetičnog postupanja.
<b>Otvoreni podaci</b>	- podaci prikladni za <b>ponovnu uporabu informacija</b> , a objavljuju se proaktivno na Internet stranicama tijela javne vlasti odnosno portalima uspostavljenima u tu svrhu.
<b>Plan integriteta</b>	- skup pravnih i stvarnih mjera i postupaka koje se poduzimaju s ciljem otklanjanja korupcije i sprečavanja nastanka mogućnosti za korupciju u okviru organizacije kao cjeline, pojedinih ustrojstvenih jedinica i pojedinačnih radnih mjesta.
<b>Podnesak</b>	- pismeno kojim stranka pokreće postupak, dopunjuje, mijenja svoj zahtjev u upravnom postupku odnosno iskazuje drugo traženje ili odustajanje.
<b>Pokazatelj</b>	- unaprijed definirano mjerilo koje omogućuje praćenje ostvarenja provedenih aktivnosti i usvojenih ciljeva.
<b>Ponovna uporaba informacija</b>	- pravo kojim se osigurava dostupnost informacija koje prikupljaju, obrađuju i/ili distribuiraju tijela javne vlasti u okviru svog djelokruga, za komercijalne i nekomercijalne svrhe različite od izvorne svrhe u koju su nastala, a pružaju se u računalno čitljivom i otvorenom obliku, u skladu s otvorenim standardima.
<b>Pristup informacijama</b>	- pravo kojim se osigurava dostupnost informacija koje posjeduju tijela javne vlasti, putem proaktivne objave na Internet stanicama ili pružanjem na zahtjev korisnika, u skladu sa zakonom propisanim uvjetima
<b>Proces (ili poslovni proces)</b>	- skup povezanih aktivnosti za čije se provođenje koriste resursi tijela radi ispunjavanja ciljeva koji proizlaze iz djelokruga tijela.
<b>Pravne osobe s javnim ovlastima</b>	- pravne osobe kojima je zakonom povjereno obavljanje poslova državne uprave
<b>Pravo na žalbu</b>	- pravo stranke pobijati zakonitost ili pravilnost prvostupanjske odluke o njenom pravu, obvezi ili pravnom interesu ili kad javnopravno tijelo nije o upravnoj stvari odlučilo u propisanom roku.
<b>Procjena učinaka propisa</b>	- analitički postupak u zakonodavnom procesu koji identificira koristi, troškove i rizike različitih opcija, uz istodobno savjetovanje s javnošću.
<b>Proračun</b>	- akt kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci za određeno razdoblje.
<b>Rizik</b>	- mogućnost nastanka događaja koji mogu nepovoljno utjecati na ostvarenje ciljeva.
<b>Rješenje</b>	- akt kojim se odlučuje o pravima, obvezama i pravnim interesima stranaka u upravnom postupku. Može imati i drugi naziv.
<b>Savjetovanje s javnošću</b>	- postupak kojim građani, civilno društvo i privatni sektor uključuju u izradu propisa davanjem primjedbi i mišljenja, a

	odvija se internetskom objavom nacрта propisa, javnim raspravama, radnim skupinama, fokus grupama i drugim metodama prikupljanja stavova i mišljenja
<i>Standard</i>	- utvrđena razina kvalitete koju rezultati aktivnosti moraju doseći i prema kojoj se mjeri postignuće.
<i>STORK</i>	- projekt Europske komisije za uspostavu europske platforme za <b>interoperabilnost</b> elektroničkih identiteta koja omogućava građanima uspostavljanje nove e-relacije bez obzira na granice, korištenjem samo nacionalnog elektroničkog identiteta.
<i>Stranka</i>	- svaka fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je pokrenut <b>upravni postupak</b> , protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u <b>upravnom postupku</b> .
<i>Strateško planiranje</i>	- proces u kojem se definiraju vizija, strateški ciljevi, vrijeme i načini njihovog ispunjavanja, mjere procjene rezultata i sustav praćenja postignutih rezultata.
<i>Stručno osposobljavanje</i>	- aktivnosti koje se obavljaju s ciljem pripreme zaposlenika za obavljanje novih zadaća na istom ili na drugom radnom mjestu.
<i>Stručno usavršavanje</i>	- aktivnosti koje se obavljaju s ciljem kontinuiranog unaprjeđenja stručnosti zaposlenika u tijeku rada.
<i>Supsidijarnost</i>	- organizacijsko načelo za odnose između nižih i viših razina teritorijalnog upravnog sustava, prema kojem javne poslove treba obavljati ona najniža razina koja ih je sposobna učinkovito obavljati.
<i>Sukob interesa</i>	- situacija u kojoj su privatni interesi javnih zaposlenika u suprotnosti s javnim interesom ili privatni interes utječe, odnosno može utjecati na nepristranost javnih zaposlenika u odgovornom obavljanju poslova javne uprave.
<i>Tijela državne uprave</i>	- ministarstva, državni uredi, državne upravne organizacije (središnja tijela državne uprave) i uredi državne uprave u županijama (prvostupanjska tijela državne uprave).
<i>Twinning</i>	- instrument suradnje između javnih uprava država članica Europske unije i država kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u Europskoj uniji te država obuhvaćenih Europskom politikom susjedstva s ciljem pružanja potpore za prijenos, provedbu i primjenu zakonodavstva Europske unije ( <i>acquis</i> ) državama koje nisu njene članice.
<i>Upravni postupak</i>	- zakonom propisano postupanje javnopravnog tijela kad odlučuje o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe.
<i>Upravna stvar</i>	- svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima stranke.
<i>Uredsko poslovanje</i>	- skup pravila i mjera u postupanju s <b>pismenima</b> koja su dužna primjenjivati <b>javnopravna tijela</b> .
<i>Ustrojstvena jedinica</i>	- organizacijska cjelina unutar tijela javne uprave
<i>Unutarnja kontrola</i>	- proces oblikovan na način da pruža razumno jamstvo ostvarenja ciljeva javnopravnog tijela te suglasja s primjenjivim zakonima i propisima, djelotvornost i učinkovitost poslovanja te pouzdanost financijskog izvještavanja.
<i>Vertikalna</i>	- prijenos poslova sa središnjih tijela državne uprave na

***decentralizacija***

dislocirana tijela državne uprave ili tijela jedinica lokalne samouprave.

***Vjerodajnice***

- vidi ***ePass*** i ***eToken***

***Županija***

- jedinica područne (regionalne) samouprave čije područje predstavlja prirodnu, povijesnu, prometnu, gospodarsku, društvenu i samoupravnu cjelinu, a ustrojava se radi obavljanja poslova od područnog (regionalnog) interesa.



## Kratice

<b>CAF</b>	Zajednički okvir za procjenu (eng. <i>Common Assessment Framework</i> )
<b>eIDAS</b>	Uredba Europskog parlamenta i Vijeća br. 910/2014 o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu
<b>ERDF</b>	Europski fond za regionalni razvoj
<b>ESF</b>	Europski socijalni fond
<b>EU</b>	Europska unija
<b>EK</b>	Europska komisija
<b>DŠJU</b>	Državna škola za javnu upravu
<b>GSB</b>	Osnovica za sigurni prijenos podataka (eng. <i>Government Service Bus</i> )
<b>HAKOM</b>	Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti
<b>ICT</b>	Informacijska i komunikacijska tehnologija (eng. <i>Information and Communication Technology</i> )
<b>IPA</b>	Instrument predpristupne pomoći (eng. <i>Instrument for Pre-accession Assistance</i> )
<b>ISO</b>	Međunarodna organizacija za normizaciju (eng. <i>International Organization for Standardization</i> )
<b>KV</b>	Kvalificirani (zaposlenik)
<b>NIAS</b>	Nacionalni identifikacijski i autentifikacijski sustav
<b>NKV</b>	Nekvalificirani (zaposlenik)
<b>NN</b>	Narodne novine
<b>NSS</b>	Niža stručna sprema
<b>OP</b>	Operativni program
<b>PDV</b>	Porez na dodanu vrijednost
<b>PKV</b>	Polukvalificirani (zaposlenik)
<b>SIGMA</b>	Zajednička inicijativa Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i Europske unije sa svrhom pružanja podrške zemljama partnerima u modernizaciji sustava javne uprave (eng. <i>Support for Improvement in Governance and Management</i> )
<b>SSS</b>	Srednja stručna sprema
<b>VKV</b>	Visokokvalificirani (zaposlenik)
<b>VSS</b>	Visoka stručna sprema
<b>VŠS</b>	Viša stručna sprema
<b>ZUP</b>	Zakon o općem upravnom postupku

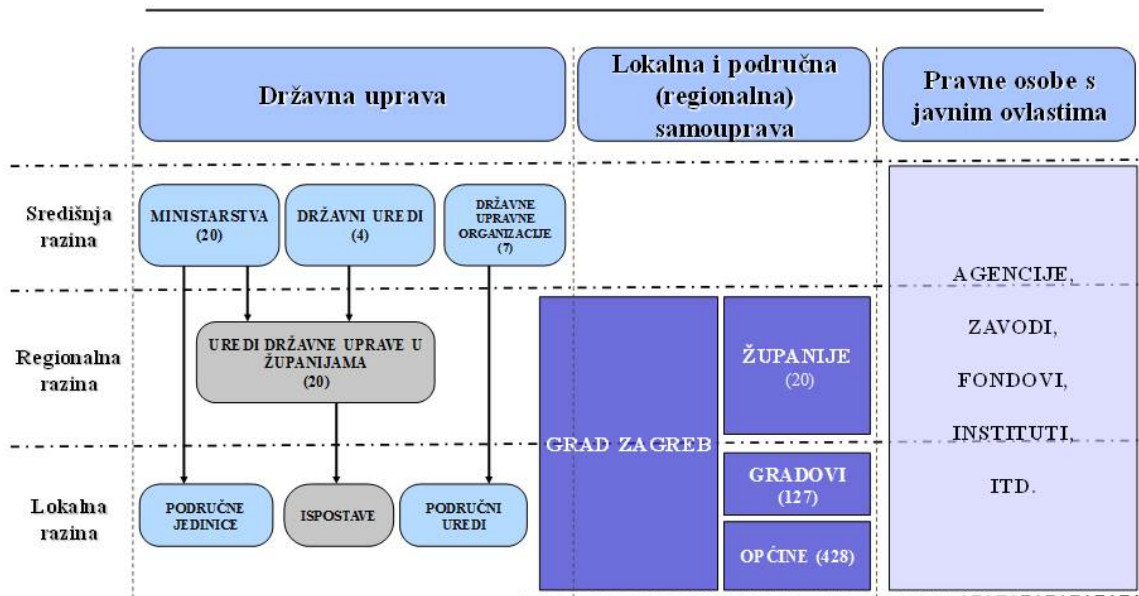
## 1. UVOD

Strategija razvoja javne uprave 2015. - 2020. (u daljnjem tekstu: Strategija) je sveobuhvatni dokument koji predstavlja okvir za razvoj javne uprave i usmjerena je na unaprjeđenje upravnih kapaciteta te na bolju organizaciju javne uprave.

Javna uprava predstavlja jedno od strateški važnih područja, a modernizacija javne uprave te pružanje brzih i pouzdanih javnih usluga nužni su sastavni dijelovi poticajne poduzetničke okoline i pretpostavka osiguranja boljeg životnog standarda svih građana. Suvremena uprava mora odražavati harmonizaciju hrvatskog pravnog sustava s europskim, kao i prihvaćanje europskih upravnih standarda.

Javna uprava u smislu ove Strategije obuhvaća tijela državne uprave, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe koje imaju javne ovlasti (javnopravna tijela).

### Javna uprava u Republici Hrvatskoj



Uključivanjem u europski upravni prostor Republika Hrvatska se obvezala temeljiti postupanje javne uprave na sljedećim načelima:

- pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost)
- otvorenost i transparentnost
- odgovornost
- učinkovitost i djelotvornost
- koherentnost

**Pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost)** podrazumijevaju da javna uprava obavlja svoje dužnosti u skladu sa zakonom i unaprijed poznatim pravilima te nepristrano prema svim korisnicima usluga koje pruža.

**Otvorenost** izlaže rad javne uprave nadzoru i kritici izvana, ali i otvara mogućnost utjecaja i uključenosti građana i drugih zainteresiranih strana u njezin rad, dok **transparentnost** označava da rad javne uprave treba svima biti razvidan i razumljiv.

**Odgovornost** označava obvezu pojedinca ili tijela koje obavlja poslove javne uprave da obrazloži i opravda svoj rad drugima, bilo hijerarhijski nadređenim pojedincima, bilo tijelima zakonodavne, izvršne ili sudbene vlasti.

**Učinkovitost** predstavlja odnos uložених javnih sredstava i rezultata ostvarenih njihovim trošenjem, dok **djelotvornost** zahtijeva da se obavljanjem tih poslova uspješno ispune unaprijed postavljeni ciljevi.

**Koherentnost** znači da se različite javne politike i propisi kao i rad upravnih tijela dosljedno primjenjuju i međusobno usuglašavaju i usklađuju s obzirom na ciljeve, načela i načine njihove provedbe, uz ustrajno političko vođenje.

**Reforma javne uprave** u Republici Hrvatskoj mora omogućiti učinkovitu provedbu zakona i stvoriti transparentnu, korisnicima orijentiranu, racionalnu, profesionalnu, djelotvornu i učinkovitu javnu upravu. Takva javna uprava sastavni je dio učinkovitog poslovnog okruženja, poluga društvenog i gospodarskog razvitka i uporište demokratskog procesa.

Budući da djelokrug javnopravnih tijela obuhvaća gotovo sve segmente života društvene zajednice, bez kvalitetne javne uprave koja je sposobna provoditi odluke vlasti društvo stagnira ili nazaduje, stvara se nezadovoljstvo korisnika, usporava se gospodarska aktivnost, a posljedice se odražavaju na sva društvena područja.

Također, valja naglasiti da je vremenski okvir donošenja, a donekle i sadržaj ove Strategije, povezan s ispunjenjem preduvjeta za korištenje sredstava europskih fondova za razdoblje 2014. – 2020., tematski cilj 11 - *Jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i zainteresiranih strana te učinkovite javne uprave*, Prioritetna os *Dobro upravljanje*.

Strategija ima cilj uskladiti razvoj javne uprave s ciljevima **Europe 2020.**, strategijom Europske unije (u daljnjem tekstu: EU) kojom se želi poduprijeti razvoj pametnog, održivog i uključivog gospodarstva do 2020. godine. Navedeni prioriteti trebaju osigurati EU i državama članicama visoki stupanj zaposlenosti, produktivnosti i socijalne uključivosti. Kako bi se to ostvarilo, svaka država članica postavlja ciljeve na nacionalnoj razini. Europska komisija (u daljnjem tekstu: EK) provjerava napredovanje i daje preporuke za svaku državu članicu. Proces usklađivanja ekonomske politike s ciljevima i odredbama definiranim na razini EU poznat je pod nazivom **Europski semestar**. Preporuke za Republiku Hrvatsku posebno naglašavaju potrebu stvaranja djelotvornije javne uprave.

Preporuke su uzete u obzir prilikom izrade Operativnog programa za učinkovite ljudske potencijale, gdje je poseban naglasak stavljen na razvoj sustava kvalitete, sustav e-uprave u smislu unaprjeđenja procesa uprave te na upravljanje ljudskim potencijalima. Sve navedeno je uzeto u obzir prilikom pripreme ove Strategije i služi kao temelj za korištenje sredstava Europskog socijalnog fonda.

Uz ovaj dokument, u pripremi je Strategija e-Hrvatska 2020, koja definira razvoj elektroničkih usluga u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2015. do 2020.

## 2. JAVNA UPRAVA KAKVU ŽELIMO

Vlada Republike Hrvatske odlučno se zalaže i stvara pretpostavke za ostvarenje vizije moderne javne uprave koja će doprinosti gospodarskom i održivom razvoju hrvatskog društva pružanjem javnih usluga na pouzdan, predvidiv i društveno odgovoran način.

Ta vizija obuhvaća niz ciljeva čije će se ostvarenje pratiti i nadzirati precizno određenim pokazateljima. Riječ je o sljedećim ciljevima:

- povećanje učinkovitosti i djelotvornosti u sustavu javne uprave
- povećanje razine kvalitete javnih usluga
- povećanje povjerenja između javne uprave i korisnika u elektroničkoj komunikaciji
- viša razina otvorenosti, transparentnosti i pristupačnosti javnopravnih tijela
- jačanje vladavine prava
- jačanje socijalne osjetljivosti u javnoj upravi i u odnosu prema korisnicima
- poštivanje etičkih načela u javnoj upravi i iskorjenjivanje korupcije
- uporaba moderne informacijsko-komunikacijske tehnologije sa svrhom djelotvornog pružanja usluga i veće transparentnosti rada javne uprave
- uključivanje hrvatske javne uprave u europski upravni prostor
- snažnije sudjelovanje korisnika u javnom upravljanju i razvoj demokratske političke kulture.

Razvoj javne uprave odvijat će se u tri glavna smjera:

- pojednostavljenje i modernizacija upravnog postupanja, kao i osiguravanje pouzdane i brze podrške javne uprave građanima i poslovnim subjektima realizacijom projekata e-uprave
- unaprijeđenje sustava razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima s ciljem stvaranja moderne javne službe
- reforma upravnog sustava sukladno najboljoj praksi i iskustvima dobrog upravljanja prema europskim standardima.

U konačnici, rezultati provedbe ove Strategije trebaju biti sljedeći:

- **opseg i kvaliteta javnih usluga** koje pruža javna uprava prilagođeni su stvarnim potrebama korisnika
- **postupak** pružanja javnih usluga maksimalno je pojednostavljen te zahtijeva minimalni angažman korisnika
- broj i kompetencije **zaposlenih** u javnoj upravi usklađeni su s potrebama, ciljevima i standardima kvalitete pojedine usluge
- **sustav** javne uprave predstavlja jasan i realan okvir u kojem se odvijaju postupci pružanja javnih usluga s odgovarajućim brojem i kompetencijama zaposlenih za njihovo pravovremeno, učinkovito i kvalitetno izvršavanje.

### 3. ZAŠTO STRATEGIJA?

Strategija je temeljni akt koji određuje dugoročne ciljeve i smjernice za modernizaciju javne uprave u Republici Hrvatskoj. Kompetentna javna uprava ključna je za razvoj demokratskih i kvalitetnih javnih politika koje usmjeravaju ukupan društveni i ekonomski razvitak.

Cilj Strategije je osiguranje pravovremene, pouzdane i kvalitetne javne usluge korisnicima radi osiguravanja višeg životnog standarda svih građana i stvaranja poticajne poduzetničke okoline.

EK prati nastojanja Republike Hrvatske da ojača svoje upravne kapacitete i u svojim preporukama traži reformu i modernizaciju javne uprave, što predstavlja i obvezu koju Republika Hrvatska preuzima svojim Nacionalnim programom reformi, važnim instrumentom za upravljanje prekomjernim deficitom i postizanje razvojnih ciljeva zacrtanih u sklopu strategije Europa 2020.

Od Strategije se očekuje poticanje promjena u javnoj upravi na zadovoljstvo korisnika i doprinos gospodarskom razvoju.

## **Osvrt na razdoblje prije donošenja Strategije**

Prethodno reformsko razdoblje obilježeno je pristupanjem Republike Hrvatske u punopravno članstvo u EU, kojim je ostvaren najvažniji vanjskopolitički cilj Republike Hrvatske nakon osamostaljenja. Tijekom procesa pridruživanja, Republika Hrvatska je nastojala uvesti i u praksi provoditi europske standarde kako bi osigurala cjelovito uključivanje javne uprave u europski upravni prostor i tako omogućila kvalitetnije usluge svojim korisnicima, kao i korisnicima iz drugih država članica EU. Pristupno razdoblje su obilježili snažna zakonodavna aktivnost radi preuzimanja pravne stečevine EU i jačanje administrativnih kapaciteta radi povlačenja sredstava iz europskih fondova. U tome je, prema ocjenama iz EU, postignut zadovoljavajući uspjeh, u čemu je pomogla i provedba Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011.

Vlada Republike Hrvatske je 19. ožujka 2008. godine donijela Strategiju reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011., kojom su utvrđene pretpostavke za ostvarenje vizije moderne javne uprave koja obuhvaća niz međuovisnih ciljeva: povećanje djelotvornosti i ekonomičnosti u sustavu državne uprave; podizanje razine kvalitete upravnih usluga; ostvarenje otvorenosti i pristupačnosti tijela državne uprave; jačanje standarda vladavine prava; jačanje socijalne osjetljivosti u državnoj upravi i u odnosu prema građanima; podizanje etičke razine u državnoj službi i smanjenje korupcije; primjena moderne informacijsko-komunikacijske tehnologije i uključivanje hrvatske državne uprave u europski upravni prostor. Ova je strategija uspješno provedena budući da je ukupno realizirano približno 89% predviđenih mjera, u što su uključene i mjere koje su djelomično realizirane, odnosno čija je realizacija u tijeku.

Značajnije provedene mjere Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011. su sljedeće:

- dovršena je provedba funkcionalne analize u tijelima državne uprave te je provedena racionalizacija organizacijske strukture;
- provedene su mjere unaprjeđenja sustava javnih agencija (u okviru programa bilateralne pomoći Kraljevine Norveške Republici Hrvatskoj izrađena je Komparativna studija „Neovisne javne agencije – pravni okvir i institucionalni izazovi“, održani su sastanci s predstavnicima SIGMA-e, osnovane su radne skupine

za izradu normativnog rješenja sustava javnih agencija, izrađena je analitička podloga za uređenje sustava te su izrađene smjernice za njegovo unaprjeđenje);

- poboljšane su koordinacija i usklađenost u radu prvostupajskih tijela državne uprave (utvrđen je formalni oblik suradnje ureda državne uprave u županijama – Kolegij predstojnika);
- unaprjeđena je otvorenost uprave prema korisnicima uspostavljanjem standarda i načina informiranja javnosti o obavljanju poslova javne uprave (tijela javne vlasti u obvezi su omogućiti pristup informacijama pravodobnim objavljivanjem informacija o svome radu na primjeren i dostupan način), uvođenjem savjetovanja s javnošću o prijedlozima programa, zakona i drugih propisa te izobrazbom službenika za informiranje;
- unaprjeđeno je strateško planiranje (uvedena je funkcija strateškog planiranja, uređen je način planiranja poslova, u tijelima državne uprave definiraju se strateški prioriteti te se izrađuju strateški planovi za trogodišnje razdoblje sukladno Zakonu o proračunu, uspostavljen je stalni nadzor napretka u ispunjavanju obveza unutar plana rada tijela državne uprave, provedena je izobrazba državnih službenika o strateškom planiranju u okviru programa „Strateško planiranje i upravljanje“, ojačan je proces koordinacije planiranja koji je povezoao planove tijela državne uprave sa strategijama Vlade Republike Hrvatske, Ministarstvo financija izrađuje uputu za izradu strateških planova za trogodišnje razdoblje);
- uspostavljen je sustav procjene učinaka propisa (uspostavljeni su normativni i institucionalni okvir, ojačani su administrativni kapaciteti u području procjene učinaka propisa izobrazbom državnih službenika);
- provedena je depolitizacija i profesionalizacija državne službe (za sva depolitizirana radna mjesta, koja su postala radna mjesta državnih službenika, raspisani su natječaji i imenovani službenici);
- poduzete su mjere za jačanje etike u državnoj službi (ojačani su kapaciteti ustrojstvene jedinice za etiku, imenovani su povjerenici za etiku u tijelima državne uprave, osnovano je Etičko povjerenstvo, kontinuirano se provodi izobrazba za jačanje etičkih standarda državnih službenika);
- provedene su mjere unaprjeđenja u sustavu izobrazbe i usavršavanja državnih službenika (kontinuirano se provodi procjena potreba za izobrazbom državnih službenika, nastavljeno je stipendiranje polaznika poslijediplomskog specijalističkog studija „Javno pravo i javna uprava“ pri Pravnom fakultetu u Zagrebu, doneseni su



planovi stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika, osigurana je posebna stavka u Državnom proračunu Republike Hrvatske za stručno osposobljavanje i usavršavanje);

- donesen je novi Zakon o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP)<sup>1</sup>, preispitani su posebni upravni postupci u okviru projekta danske bilateralne pomoći, provedena je izobrazba službenika ovlaštenih za provođenje upravnih postupaka te su stvorene pretpostavke za jačanje inspeksijskog nadzora u provedbi upravnog postupka i upravnog nadzora od strane središnjih tijela;
- ojačana je uloga elektroničke uprave u razvoju gospodarstva (provedena je analiza tijeka aktivnosti i izrađeno je Izvješće o provedbi Programa e-Hrvatska 2007., nastavljena je implementacija projekta Hitro.hr, donesena je Uredba o uredskom poslovanju<sup>2</sup> prilagođena elektroničkom funkcioniranju državne uprave, provedena je izobrazba državnih službenika u području primjene informatičke tehnologije i opreme, uspostavljen je sustav Centralnog obračuna plaća - COP i upravljanja ljudskim potencijalima).

Iako je tijekom pregovaračkog procesa postignut napredak, u području reforme javne uprave potrebni su daljnji naponi da bi se izgradila moderna, transparentna i korisnicima orijentirana javna uprava. U razdoblju nakon pristupanja EU Republika Hrvatska je ušla u europski upravni prostor u kojem razvoj javne uprave više nije pokrivala razvojna strategija, već drugi instrumenti koji nisu imali cjelovit i sustavan pristup javnoj upravi poput ove Strategije. Ipak, u ovom razdoblju je ostvarena funkcionalnost Registra zaposlenih u javnom sektoru, Centralnog obračuna plaća, pokrenut je projekt e-Građani itd.

Programom Vlade Republike Hrvatske za mandat 2011. – 2015. godine predviđena je provedba reforme javne uprave s ciljem postizanja veće učinkovitosti i kvalitete pružanja usluga javne uprave, što treba postići reorganizacijom i racionalizacijom postojećeg sustava (smanjenje broja ureda, zavoda i agencija, unaprjeđenje procesa, redefiniranje standarda usluga, informatizacija) te podizanjem razine kvalitete i učinkovitosti upravljanja ljudskim potencijalima (integralno upravljanje ljudskim potencijalima, izobrazba, stimulatивно nagrađivanje) u javnoj upravi što bi, u konačnici, trebalo rezultirati postupnim smanjenjem ukupnih troškova.

---

<sup>1</sup> „Narodne novine“, broj 47/09

<sup>2</sup> „Narodne novine“, broj 7/09

Nadalje, ciklus Europskog semestra ključan je instrument gospodarskog upravljanja EU, okvir za provedbu politika i integrirani nadzor, uključujući nadzor i ocjenu provedbe Općih smjernica ekonomske politike i Smjernica za zapošljavanje te je snažan instrument za ostvarenje prioriteta potrebnih za postizanje ciljeva Strategije Europa 2020. Sa svrhom usklađivanja s preporukama EK izrađuje se Nacionalni program reformi u kojem se navode reformske i druge mjere, provedba kojih treba dovesti do postizanja preporučenih ciljeva.

Vlada Republike Hrvatske je u travnju 2014. godine prihvatila Nacionalni program reformi Republike Hrvatske kao prvi nacionalni program reformi koji je Republika Hrvatska izradila kao država članica Europske unije u okviru procesa usklađivanja ekonomske politike s ciljevima i odredbama definiranim na razini EU, a na sjednici 23. travnja 2015. je prihvatila svoj drugi Nacionalni program reformi kojim su usvojena tri paketa mjera, mjere za promicanje rasta, vanjske konkurentnosti i ponovnu uspostavu ravnoteža u gospodarstvu, mjere za rješavanje slabosti u upravljanju i podizanje učinkovitosti javnog sektor i mjere za povećanje održivosti duga opće države i jačanje upravljanja javnim financijama. Drugi Nacionalni plan reformi sadrži mjere koje odgovaraju mjerama predviđenim u Strategiji.

Na temelju Zakona o proračunu, Vlada Republike Hrvatske je svake godine donosila strategiju Vladinih programa za trogodišnje razdoblje. Na sadržaj zadnje Strategije Vladinih programa za razdoblje 2015. - 2017., koju je Vlada Republike Hrvatske donijela 7. studenoga 2014. godine, značajno su utjecala dva ključna dokumenta Europskog semestra - Nacionalni program reformi i Program konvergencije Republike Hrvatske. Program konvergencije definira makroekonomski i fiskalni okvir države članice u tekućoj godini i nastupajućem trogodišnjem razdoblju. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu<sup>3</sup> proračunski proces Republike Hrvatske usklađen je sa Europskim semestrom budući da je Republika Hrvatska, kao država članica EU, dužna na godišnjoj razini donositi dva ključna dokumenta - program konvergencije i nacionalni program reformi. Stoga će ubuduće strateški planovi obveznika biti osnova za izradu nacionalnog programa reformi i programa konvergencije.

Zahvaljujući iskustvima iz prethodnih reformskih razdoblja, tijekom provedbe Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011. tako i protekle dvije godine fokusa na specifične reformske zadatke (razvoj ljudskih potencijala, projekt e-Hrvatska, itd.), prepoznati

---

<sup>3</sup> „Narodne novine“, broj 15/15

su rizici za djelotvornost i učinkovitost provedbe ove Strategije koji se odnose na interno upravljanje:

- nedovoljno kvalitetna komunikacija između izvršne i političke razine
- nerazrađena komunikacija između nositelja i korisnika pojedinih skupina mjera
- manjkavosti kontrole nad provedbom i učincima na središnjoj točki Vlade Republike Hrvatske, posebno u pogledu sprječavanja kašnjenja i neusklađenosti s financijskim planiranjem
- izostanak operacionalizacije i specifikacije provedbenih sredstava
- nedjelotvoran sustav praćenja provedbe (bez definiranih pokazatelja koji usmjeravaju provedbu) i izostanak evaluacije rezultata i učinaka
- izostanak parlamentarnog nadzora nad provedbom.

Predloženi mehanizmi provedbe u Strategiji bi trebali otkloniti navedene rizike i omogućiti njezinu uspješnu provedbu.

## **4. PRUŽANJE JAVNIH USLUGA**

### **4.1. Analiza stanja**

Analize pokazuju da se većina prigovora domaće i strane javnosti odnosi na postupanja u javnoj upravi koja traju predugo te su često nepotrebno složena, na nejasne nadležnosti različitih institucija za pojedina pitanja, na lokaciju tijela koja rješavaju o pojedinim pitanjima te na radno vrijeme institucija i kontakte koji su često teško dostupni. Sve navedeno dovodi korisnike pred birokratske prepreke u ostvarivanju njihovih prava, obveza ili pravnih interesa.

U nastojanju da se takvo stanje trajno promijeni, potrebno je temeljito razmotriti i redefinirati postupke pružanja javnih usluga, pojednostaviti ih, a one za koje se utvrdi da su nepotrebni, ukinuti. Ujedno je u današnje vrijeme uz sva tehnološka dostignuća nužno i lako ostvarivo osigurati više kanala za rješavanje zahtjeva građana i poslovnih subjekata.

#### **4.1.1. Odnos tijela javne uprave i korisnika javnih usluga**

Modernizacija javne uprave podrazumijeva uključivanje korisnika usluga u rad javne uprave. U Republici Hrvatskoj je takav pristup tek u začetku, a građani i poslovni subjekti se ponajprije doživljavaju kao pasivni korisnici javnih usluga, dok je zanemaren njihov potencijalni doprinos unaprjeđenju javne uprave.

Iako je obveza javnopravnih tijela davati korisnicima podatke, upute, obavijesti i pružati im stručnu pomoć u poslovima radi kojih se obraćaju tim tijelima te upoznati javnost s obavljanjem poslova iz svog djelokruga, u praksi je javnost često nezadovoljna dostupnim informacijama.

Daljnji razvoj društvenih odnosa i prilagodba demokratskim standardima u obavljanju javnih usluga, prema kojima se građani i poslovni subjekti više ne smatraju samo pasivnim korisnicima, već sve više aktivnim sudionicima, zahtijeva uspostavu novog odnosa između korisnika i uprave, u kojem korisnici svojim sudjelovanjem utječu na unaprjeđenje kvalitete usluga javne uprave.

Iz tog razloga, povjerenje u javne službe treba jačati ponajprije upoznavanjem i uključivanjem svih zainteresiranih dionika u izradu i provedbu javnih politika, strateških i drugih važnih akata planiranja koji će se, u konačnici, na njih odnositi. Treba poticati i unaprjeđivati uzajamno poštovanje, povjerenje i suradnju korisnika i javne uprave te njihovu međusobnu komunikaciju koja će, s jedne strane, doprinositi kvalitetnijem i učinkovitijem obavljanju javnih službi, a s druge, jačanju demokratskog položaja građana. Posebno će se paziti na podizanje kvalitete, ali i razine obvezatnosti javnih savjetovanja, koja od aktualnog, djelomično dobrovoljnog procesa na razini središnje državne uprave (obveza savjetovanja sa zainteresiranom javnošću propisana je Zakonom o procjeni učinaka propisa<sup>4</sup> samo u postupku izrade nacrtu prijedloga zakona, a ne i u postupku izrade drugih propisa i akata) trebaju prerasti u standardni postupak i u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao i u ostalim javnopravnim tijelima.

Nova zakonska rješenja trebaju detaljnije urediti javnost rada javnopravnih tijela, s naglaskom na poticanju otvorenog dijaloga, suradnje i uspostave partnerskog odnosa sa zainteresiranom

---

<sup>4</sup> „Narodne novine“, broj 90/11

javnošću (građanima, poslovnim subjektima, organizacijama civilnog društva, akademskom zajednicom, komorama i drugim pravnim osobama) te na daljnjem jačanju instituta i obveza tijela javne vlasti propisanih Zakonom o pravu na pristup informacijama<sup>5</sup>. Potrebno je utvrditi nove modele konzultacija, odnosno savjetovanja s javnošću te obvezu osiguravanja sudjelovanja zainteresirane javnosti u postupku donošenja akata planiranja te zakona i drugih propisa.

Zapreke odgovarajućoj primjeni *policy* pristupa u javnoj upravi su nedostatak odgovarajućeg institucionalnog kapaciteta za strateško planiranje i neodgovarajuća koordinacija strateških ciljeva i praćenja provedbe. Stoga je jedan od temeljnih zadataka uvođenje instrumenata za strateško upravljanje politikama i za njihovu evaluaciju. Strateško planiranje zahtijeva uključivanje svih zainteresiranih dionika u proces stvaranja javnih politika čime će se, osim podizanja kvalitete javnih politike, dokazati i demokratski princip upravljanja državom. U radne skupine za izradu javnih politika potrebno je na transparentan način uključiti neovisne stručnjake iz relevantnih područja, predstavnike akademske zajednice, civilnog društva, kao i privatnog sektora.

Također, javnopravna tijela treba obvezati da na jednostavan i razumljiv način upoznaju korisnike s načinom korištenja njihovih usluga. S ciljem podizanja razine kvalitete javnih usluga, korisnicima treba omogućiti ocjenjivanje usluga koje primaju, a ocjene pojedinih usluga potrebno je učiniti dostupnima javnosti.

#### **4.1.2. Sustav oblikovanja i provedbe javnih politika**

Logika stvaranja politika ima pet tipičnih faza:

- postavljanje prioriteta neke politike,
- formulacija politike,
- legitimiranje politike,
- provedba politike i
- evaluacija politike.

---

<sup>5</sup> „Narodne novine“, broj 25/13

S obzirom na faznu logiku načina oblikovanja posebnih javnih politika u Republici Hrvatskoj, u svim fazama postoje određeni nedostaci, među kojima se posebno ističu problemi koordinacije i izostanak analitičkog pristupa u stvaranju javnih politika.

U fazi formulacije pojedinih politika često se preskaču ili se nedostatno odrađuju analitički koraci u izradi prijedloga javne politike. Prvi od tih koraka odnosi se na definiranje problema koji treba riješiti, a karakteriziraju ga manjkavosti u provođenju analize, posebice u dijelu prikupljanja podataka. Definicija problema određuje specifične ciljeve politike među kojima je važno razdvajanje i jasno specificiranje dugoročnih ciljeva i kratkoročnih (operativnih) ciljeva kojima se teži provođenjem određene politike. Manjkava analiza problema u praksi rezultira neadekvatnim i nerazdvojenim dugoročnim i kratkoročnim ciljevima, a načini postizanja tih ciljeva ne zasnivaju se na participativnoj i supstantivnoj razradi različitih opcija i procjeni njihovih učinaka. Isto tako, fazu implementacije opterećuje nedostatak kapaciteta i metodologije za praćenje (*monitoring*), a odgovarajuća praksa evaluacije rezultata i učinaka politika na razini sustava još uvijek ne postoji.

Aktivnosti vezane uz oblikovanje i provedbu sektorskih politika iziskuju, uz primjenu analize javnih politika, različite razine koordinacije, s obzirom na složenost zahtjeva koje treba ostvariti na pojedinoj razini. Prva se odnosi na izbjegavanje preklapanja u javnom sektoru, druga na objedinjavanje resursa zbog postizanja zajedničkih ciljeva više upravnih tijela, a treća na koordinaciju jedne politike unutar više resornih ministarstava. Niz politika nije moguće vezati samo uz jedno ministarstvo, već uz više ministarstava koja imaju, svako unutar svog djelokruga, udio u toj politici. Na vrhu hijerarhijske strukture su strategije Vlade Republike Hrvatske, kao rezultat strateškog planiranja kojeg poduzima vlast da bi, ne samo koordinirala postojeće politike, nego i ukazala na izazove vezane uz te politike u kratkoročnom ili srednjoročnom razdoblju.

U Republici Hrvatskoj strateški dokumenti nisu međusobno povezani niti su objedinjeni općom strategijom kojom bi se usmjeravali prioriteti Vlade Republike Hrvatske. Zbog toga je otežano njezino usmjeravajuće djelovanje, a prilikom oblikovanja i implementacije javnih politika slaba je horizontalna koordinacija između resornih ministarstava. U oblikovanju javnopolitičkih dokumenata nisu razvijeni djelotvorni mehanizmi međuresornih konzultacija o zajedničkim pitanjima, niti postoji stabilan i transparentan obrazac usklađivanja neslaganja između ministarstava prije nego prijedlog politike bude upućen Vladi Republike Hrvatske. Neusklađeni materijali ministarstava se, u pravilu, prepuštaju radnim tijelima (koordinacijama) Vlade Republike Hrvatske i njezinim stručnim radnim skupinama, koje su

zbog toga preopterećene nepotrebnim detaljima i neriješenim pitanjima nižih razina uprave. Izostanak mehanizama odgovarajuće koordinacije također onemogućava učinkovitu implementaciju usvojenih strategija i planova pa, uslijed neujednačenog djelovanja različitih sektora, ali i niza izazova u očekivanju provedbe politike na područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini vlasti, izostaju učinci politika.

Navedene slabosti u velikom dijelu proizlaze iz još uvijek nedostatno razvijenih kapaciteta te neodgovarajućeg metodološkog i institucionalnog okvira za primjenu *policy* pristupa u sustavu hrvatske javne uprave. Sustav javne uprave još uvijek ne raspolaže dovoljnim brojem zaposlenika koji bi na kvalitetan način mogli sustavno analizirati opcije u vezi s pojedinim politikama, a unutar resora nisu predviđena radna mjesta (npr. savjetnik - koordinator za javne politike), kao niti ustrojstvene jedinice koje bi se bavile oblikovanjem, praćenjem i vrednovanjem javnih politika. Također, postavlja se pitanje potrebe za središnjim *policy* uredom, kao institucionalnim okvirom za koordinaciju politika od strane Vlade Republike Hrvatske. Iako postoji Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske i, unutar njega, jedinica za procjenu učinaka propisa, ustrojstveni oblici kao što su ured za koordinaciju politika i ured za planiranje i praćenje politika još uvijek nisu postali dijelom organizacijske strukture Vlade Republike Hrvatske. Te bi jedinice trebale provoditi sustavnu evaluaciju regulatornih i javnopolitičkih prijedloga pojedinih ministarstava i povezivati ih s općim ciljevima Vlade Republike Hrvatske.

Važan korak prema uspostavi metodološkog okvira i institucionalizaciji *policy* analize, odnosno analize javnih politika, napravljen je uvođenjem sustava za procjenu učinaka propisa (*Regulatory Impact Assessment, RIA*) kao dijela procesa usklađivanja s pravnom stečevinom EU. Nakon ukidanja Ureda za koordinaciju sustava procjene učinka propisa, od 2011. godine ova klasična metode *policy* analize postala je zadaća Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske. Iako procjena fiskalnog, ekonomskog, društvenog i okolišnog učinka propisa predstavlja važan analitički iskorak, još uvijek postoji velik prostor za unaprjeđenje njezine primjene u praksi. Ova metoda u Republici Hrvatskoj ne primjenjuje se u postupcima izrade strategija, planova i drugih dokumenata javnih politika. Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske planira provesti evaluaciju primjene Zakona o procjeni učinaka propisa za razdoblje 2013. – 2015.

Uz sadržajne slabosti, postupak procjene učinka propisa opterećuju izazovi u vezi s djelotvornošću. Udio propisa čije se oblikovanje prema godišnjim planovima normativnih aktivnosti veže uz procjenu učinka propisa kontinuirano raste, ali još uvijek iznosi manje od

50%. Unatoč normativnim planovima, zakonodavnim procesom i dalje dominiraju *ad hoc* inicijative koje ne primjenjuju ovaj analitički alat. Iako je jedinica za procjenu učinaka propisa u protekle 4 godine razvila kapacitete za njezinu primjenu i izgradila partnerstva s predstavnicima poslovnog sektora te dijelom organizacija civilnog društva i sindikata, samu procjenu učinaka propisa još uvijek karakterizira relativno slab utjecaj na sadržaj zakona te niska razina uključenosti zainteresirane javnosti.

Iako je usvajanje i primjena Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata<sup>6</sup>, kao neizostavnog dijela institucionalnog okvira *policy* analize, podigla razinu uključenosti i transparentnosti procesa stvaranja javnih politika, konzultacije sa zainteresiranom javnošću vezane uz pojedinu politiku još uvijek su nedostatne i često nepravovremene. Izbjegavanje uključivanja širokog niza dionika javnih politika (poslodavaca, sindikata, profesionalnih udruženja, nevladinih udruga, građana na koje se određena politika odnosi, itd.) potencijalni je uzrok prijedloga sektorskih politika slabije kvalitete.

Na važnost podizanja kvalitete oblikovanja javnih politika u Republici Hrvatskoj i drugim zemljama Jugoistočne Europe sve više ukazuju i zapadni analitičari i autori, ističući da je uvođenje stabilnog sustava odlučivanja o politikama zasnovanog na dokazima (*evidence-based policy*) jedan od načina podizanja djelotvornosti kolektivnog odlučivanja. Pritom se naglašava potreba uvođenja neovisnijeg modela oblikovanja politika, oslonjenog i na domaću *policy* ekspertizu. Problem je tim veći jer je u dosadašnjem razdoblju dominiralo oslanjanje na međunarodne organizacije i vanjske *policy* konzultante. Zbog toga je izrazito oslabljen administrativni kapacitet neovisnog stvaranja javnih politika. U situaciji gospodarske recesije takva politika osnaživanja vlastitih kapaciteta za oblikovanje i provedbu javnih politika je jedini način da se podigne razina djelotvornosti u pružanju javnih usluga te da se stvore neophodne osnove za socijalni i ekonomski prosperitet.

#### **4.1.3. Planiranje i izvršenje u javnoj upravi**

Jedan od temeljnih nedostataka postojećeg upravnog sustava je nedostatan nadzor nad njegovim funkcioniranjem. Nerijetko se planovi rada donose prvenstveno radi zadovoljavanja forme, odnosno ispunjenja propisane obveze, a njihovo se izvršavanje ne prati na odgovarajući način. Tako su i izvješća o izvršenju često opisnog karaktera, bez brojčanih pokazatelja koji bi govorili u prilog izvršenju planiranoga.

---

<sup>6</sup> „Narodne novine“, broj 140/09



Dugoročno nefunkcioniranje, odnosno loše funkcioniranje pojedinih procesa, osim što opterećuje korisnike usluga, jasno ukazuje i na činjenicu nepostojanja odgovarajućeg nadzora nad pojedinim segmentima upravnog sustava. Učinkovit nadzor zahtijeva jasnu podjelu odgovornosti za ostvarenje planova i djelotvorno funkcioniranje sustava, kao i žurno reagiranje na svaki zastoj u obavljanju planiranih aktivnosti. Slijedom toga, potrebno je hijerarhijskim slijedom, od vrha sustava pa do najniže razine, dugoročno i kratkoročno (na godišnjoj razini, a po potrebi i češće) donositi konkretne i realne planove djelovanja te pratiti njihovo ostvarivanje kroz redovito izvješćivanje.

Prijedlozi za poboljšanje učinkovitosti javne uprave trebaju se temeljiti na integriranom sustavu planiranja koji obuhvaća strateško i proračunsko planiranje kao rezultat strateških promišljanja vezanih uz realizaciju programa, aktivnosti i projekata, a to znači da državni proračun mora postati rezultat intenzivne suradnje svih dionika.

Strateško planiranje je proces na temelju čijih rezultata se donose temeljne odluke i utvrđuju ključne aktivnosti čijom će se provedbom ostvariti ciljevi koje Vlada Republike Hrvatske smatra najvažnijima. Ono odgovara na pitanja:

- Gdje smo sada?
- Gdje želimo biti?
- Kako ćemo tamo stići?

Polazišnu osnovu strateškog planiranja predstavlja program Vlade Republike Hrvatske za mandatno razdoblje, aktualan u vrijeme izrade strateškog dokumenta. Svako tijelo državne uprave mora pripremiti svoj strateški plan koji sadrži strateške ciljeve usmjerene realizaciji programa Vlade Republike Hrvatske za mandatno razdoblje. Uz to, strateški planovi ministarstava i drugih tijela državne uprave temelje se na postojećem pravnom okviru, aktualnim nacionalnim strategijama te su usklađene s EU strategijama i drugim međunarodnim obvezama. Strateški plan sadrži misiju, viziju, strateške ciljeve, načine njihovog ostvarenja, pokazatelje rezultata (polazne i ciljne vrijednosti za trogodišnje razdoblje) te planirane programe, aktivnosti i projekte u državnom proračunu kojima se strateški ciljevi ostvaruju.

Proces strateškog planiranja uveden je u hrvatsku praksu 2009. godine i njime se nastojalo povezati planiranje nacionalnih strateških ciljeva s državnim proračunom. Izrađeni su prvi strateški planovi u ministarstvima za trogodišnje razdoblje po jedinstvenoj uputi Ministarstva financija koji su sadržavali viziju, ciljeve, načine ispunjavanja ciljeva, pokazatelje procjene rezultata i sustav praćenja rezultata. Strateški planovi nisu bili zamjena za postojeće akte

planiranja, već su trebali osigurati poveznicu između postojećih strateških dokumenata i proračuna. Ministarstva i druga tijela državne uprave trebala su voditi računa da se prilikom izrade financijskih planova, kroz definiranje programa i alokaciju financijskih sredstava, ostvari njegova veza sa strateškim planom. Proces strateškog planiranja omogućuje Vladi Republike Hrvatske identificiranje strateških ciljeva, utvrđivanje prioriteta, a potom osigurava da se odgovarajuća sredstva usmjere za te prioritete kroz proračunski proces. Integriranje procesa utvrđivanja prioriteta i proračunskog procesa preduvjet je ispunjavanja strateških ciljeva.

Na temelju strateških planova ministarstava i drugih tijela državne uprave, Vlada Republike Hrvatske po prvi put je izradila Strategiju Vladinih programa za trogodišnje razdoblje 2010.-2012., koja je obuhvatila dugoročne razvojne planove svih resora (pravosuđa, zdravstva, sustava socijalne skrbi, prometa i prometne infrastrukture, znanosti i obrazovanja, vanjske politike, obrane i nacionalne sigurnosti, kulture, zaštite prirode, okoliša i ostalih). Njezin cilj bio je postići bolju koordinaciju u procesu odlučivanja o ključnim razvojnim pitanjima pojedinog resora i fiskalnim učincima na proračun.

Vlada Republike Hrvatske dosad je usvojila šest Strategija Vladinih programa za trogodišnje razdoblje kako slijedi: 2010. - 2012., 2011. - 2013., 2012. - 2014., 2013. - 2015., 2014. - 2016. i 2015. - 2017., na temelju kojih je Ministarstvo financija izrađivalo nacrt smjernica, a Vlada Republike Hrvatske donosila smjernice ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje. Na osnovi smjernica Vlade Republike Hrvatske Ministarstvo financija dostavljalo ministarstvima i drugim tijelima državne uprave Upute za izradu prijedloga državnog proračuna, a proračunski korisnici i ministarstva izrađivali su financijske planove. Ministarstvo financija izrađivalo je nacrt državnog proračuna za proračunsku godinu i projekciju za sljedeće dvije godine te ih dostavljalo Vladi Republike Hrvatske, koja je utvrđivala prijedlog državnog proračuna i projekcije za sljedeće dvije godine te ih dostavljala Hrvatskom saboru, koji je do sredine prosinca tekuće godine donosio državni proračun za sljedeću proračunsku godinu.

Izmjenama Zakona o proračunu, proračunski proces Republike Hrvatske usklađen je s Europskim semestrom pa je Republika Hrvatska, kao država članica EU, dužna na godišnjoj razini donositi dva ključna dokumenta - program konvergencije i nacionalni program reformi, tako da strateški planovi obveznika, kao prvi korak u procesu izrade proračuna, više neće biti osnova za izradu strategije Vladinih programa za trogodišnje razdoblje već za izradu nacionalnog programa reformi i programa konvergencije.

Svaka je nova „generacija“ strategije Vladinih programa za trogodišnje razdoblje donijela određeni pozitivni pomak u strateškom planiranju, koji je imao za cilj ujednačiti pristup izradi strateških planova, povećati transparentnost procesa strateškog planiranja, prepoznati strateške prioritete te ih implementirati u državni proračun kroz konkretne aktivnosti i projekte s mjerljivim rezultatima i učincima.

Valja naglasiti da je proces strateškog planiranja obuhvatio ministarstva i ostala tijela državne uprave, dok su jedinice lokalne samouprave u potpunosti, a jedinice područne (regionalne) samouprave djelomično, izostavljene iz tog procesa. Tek novi Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske<sup>7</sup> koji se primjenjuje od 1. siječnja 2015. propisuje obvezu usuglašavanja planova razvojnih programa jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sa županijskim razvojnim strategijama. Po prvi put se propisuje obveza izrade strategija razvoja urbanih područja u kojima se određuju ciljevi i prioriteti razvoja (urbane aglomeracije Zagreb, Split, Rijeka i Osijek, veća urbana područja – gradovi u kojima živi više od 35.000 stanovnika i manja urbana područja – gradovi u kojima živi najmanje 10.000 stanovnika i/ili su sjedišta županija). Jedinice lokalne samouprave s manjim brojem stanovnika i dalje nisu u obvezi izrađivati strateške planove razvoja.

Uz potrebu da se svi proračunski i izvanproračunski korisnici te sve ostale pravne osobe koje se djelomično financiraju iz proračuna i koje u najširem smislu čine javni sektor uključe u proces strateškog planiranja, osnovna preporuka odnosi se na potrebu metodološkog i sadržajnog usklađivanja procesa planiranja razvoja na nacionalnoj razini s procesima programiranja na razini EU za razdoblje 2014.-2020. te s već postojećim nacionalnim procedurama strateškog planiranja. Proces strateškog planiranja treba biti usklađen između ministarstava i drugih tijela državne uprave, pri čemu resorna ministarstva trebaju imati koordinirajuću ulogu u tom procesu. Strateški planovi trebaju postati dugoročni razvojni dokumenti koji prate sedmogodišnji programski ciklus uspostavljen u EU. Akcijski se planovi trebaju pretvoriti u trogodišnje provedbene dokumente s financijskim planom i jasnom poveznicom na trogodišnje proračunsko planiranje u kojima se u planu proračuna za narednu i projekcije proračuna za sljedeće dvije godine planiraju aktivnosti i projekti po strateškim prioritetima.

Uz to je nužno daljnje unaprjeđenje proračunskog planiranja u tri pravca:

---

<sup>7</sup> „Narodne novine“, broj 147/14

- planiranje „pravog“ programskog proračuna s elementima proračuna koji prati ostvarenje rezultata i ishoda, pri čemu je zadaća Ministarstva financija kontinuirano unaprjeđivati i nadzirati provedbu procesa strateškog i proračunskog planiranja,
- dosljedna primjena rokova u proračunskom procesu koje propisuje Zakon o proračunu<sup>8</sup>, pri čemu je prvenstvena zadaća Ministarstva financija, u koordinaciji s ostalim ministarstvima i drugim tijelima državne uprave, kao i ostalim proračunskim korisnicima, osigurati provedbu planiranih aktivnosti u zadanim rokovima te
- kontinuirani proces praćenja i vrednovanja koji treba osigurati napredak u praćenju postignutih rezultata i ishoda trošenja javnih sredstava.

Iako strateško planiranje redovito započinje na inicijativu izvršne vlasti, u sam proces nisu odgovarajuće uključene druge zainteresirane strane (dionici) za pojedinu javnu politiku, što rezultira raspodjelom proračunskih sredstava bez njihovog neposrednog sudjelovanja u određivanju prioriteta. Kako bi se izbjegla takva praksa, potrebno je voditi računa o uključivanju drugih dionika u proces strateškog planiranja, odnosno o transparentnosti tog procesa. Također, u proces strateškog planiranja treba snažnije uključiti i druge teritorijalne razine te strateško planiranje na razini područne (regionalne) samouprave unaprijediti, a uvesti ga na razini lokalne samouprave koja je do sada bila izostavljena iz tog procesa.

S druge strane, u proračunu trebaju biti jasno utvrđeni ciljevi s mjerljivim pokazateljima ostvarenja za svakog proračunskog korisnika. Tako bi se za programe koji ostvaruju dobre rezultate mogla u budućnosti osigurati dodatna sredstva, dok bi se onima koji ne ostvaruju planirane rezultate sredstva razmjerno umanjila ili bi se od njihove provedbe odustalo.

Iako je unaprjeđenje proračunskog planiranja, naročito u svezi s trošenjem proračunskih sredstava i praćenjem očekivanih rezultata i učinaka trošenja javnog novca, navedeno kao važan prioritet u nizu strateških akata u Republici Hrvatskoj, u praksi nije uspostavljena metodologija za mjerenje rezultata i učinkovitosti javne uprave. U svezi s tim, ne postoji sustav pokazatelja koji bi omogućili mjerenje učinkovitosti pružanja javnih usluga, odnosno trošenja javnih sredstava pa tako nije moguće niti praćenje postignutih rezultata, ishoda i krajnjih učinaka trošenja sredstava u državnom proračunu i proračunima općina, gradova i županija.

---

<sup>8</sup> „Narodne novine“, broj 87/08, 136/12 i 15/15

Isto tako, iako je izrada godišnjeg plana rada i godišnjeg izvješća o radu propisana obveza svih tijela državne uprave, mnoga ih tijela nisu izrađivala. Godišnji plan rada sadrži opći prikaz zadaća i poslova tijela državne uprave u određenoj godini, a posebno izrade nacrtu propisa, neposredne provedbe zakona i drugih propisa, upravnog, odnosno inspeksijskog nadzora te praćenja stanja u upravnim područjima iz djelokruga tijela državne uprave. Obvezu izrade standardiziranog godišnjeg plana rada i godišnjeg izvješća o radu trebalo bi utvrditi svim javnopravnim tijelima koja su korisnici državnog proračuna ili proračuna općina, gradova i županija. Neophodno je da godišnji plan rada, koji predstavlja operacionalizaciju provedbe strateškog plana tijela, sadrži pokazatelje rezultata utvrđene u strateškom planu te planirana sredstva u financijskom planu odnosno državnom proračunu po programima, aktivnostima i projektima.

Uspostavljanjem odgovarajućeg sustava planiranja i izvješćivanja o radu povećala bi se djelotvornost i uspješnost javne uprave te dodatno osiguralo ostvarivanje utvrđenih ciljeva. Također, s ciljem povećanja transparentnosti rada uprave, objavljivanje planova i izvješća pružilo bi korisnicima i ostaloj zainteresiranoj javnosti kvalitetne argumente za pozitivno ili negativno reagiranje na ostvarene rezultate.

Da bi se to postiglo, potrebno je prilagoditi metodologiju strateškog planiranja i uspostaviti sustav planiranja i praćenja ostvarenja planova u skladu s kombinacijom top-down načela (hijerarhijskim slijedom od vrha prema dnu) i prioritetima utvrđenim od strane Vlade Republike Hrvatske te bottom-up načelima (odozdo prema gore), koji osiguravaju uključivanje svih relevantnih dionika kako bi planiranjem svojih ciljeva pridonijeli ostvarenju strateških prioriteta Vlade Republike Hrvatske. Pritom je važno poštovati hijerarhijsko usklađivanje strateških akata, odnosno uskladiti planiranje s planskim aktima EU, kako u pogledu smjernica, ciljeva i rokova, tako i glede planiranja iznosa proračunskih sredstava koje Republika Hrvatska mora, kao nacionalni doprinos, pravodobno osigurati za provedbu planiranih aktivnosti. Uz to, ne smiju biti zanemareni ni drugi strateški ciljevi utvrđeni u nacionalnim strateškim dokumentima te je potrebno planirati sredstva u državnom proračunu za njihovo ostvarenje.

U području strateškog planiranja u sljedećem razdoblju se očekuju:

- bolja koordinacija i povezanost u donošenju strateških akata u različitim sektorima i, na temelju njih, planiranje strateških planova tijela državne uprave i ostalih javnopravnih tijela,
- bolja koordinacija u pripremi strateških planova tijela državne uprave i ostalih javnopravnih tijela, uključivanje prioriteta u nacionalni program reformi i program konvergencije te planiranje sredstava za njihovu provedbu u programima, aktivnostima i projektima u državnom proračunu,
- praćenje i izvještavanje o postignutim rezultatima i ishodima provedbe strateških planova tijela državne uprave, nacionalnog programa reformi i programa konvergencije te, u konačnici, programa Vlade u mandatnom razdoblju na temelju kojih se redefiniiraju strateški prioriteti,
- smanjivanje iznosa financiranja ili isključivanje iz proračuna aktivnosti i projekata koji ne postižu rezultate,
- periodično redefiniiranje strateških ciljeva na temelju praćenja postignutih rezultata u provedbi strateških planova tijela državne uprave, nacionalnog programa reformi, programa konvergencije i programa Vlade Republike Hrvatske u mandatnom razdoblju,
- unaprjeđenje proračunskog procesa sukladno proračunskom kalendaru definiranom Zakonom o proračunu,
- bolja koordinacija između strateških planova i financijskih planova te nacionalnog programa reformi i programa konvergencije i drugih akata planiranja i državnog proračuna,
- definiranje jasne uloge i odgovornosti pojedinih dionika u procesu strateškog i proračunskog planiranja.

#### **4.1.4. Pristup informacijama**

Pravo na pristup informacijama je važno sredstvo za osiguranje vladavine prava i dobrog upravljanja svih razina tijela javne vlasti, a sudjelovanje građana u donošenju odluka i njihovo pravo nadzora tijela javne vlasti postalo je demokratski standard, dok su transparentnost i odgovornost mjerilo demokratskog upravljanja. Od donošenja prvog Zakona o pravu na pristup

informacijama<sup>9</sup> 2003. godine, u Republici Hrvatskoj jača transparentnost u javnom upravljanju.

U novi Zakon o pravu na pristup informacijama<sup>10</sup>, ugrađene su odredbe Direktive 2003/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. studenog 2003. o ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, kako bi se osiguralo ostvarivanje načela transparentnosti i slobodnog pristupa informacijama. Navedenim je Zakonom utvrđen Povjerenik za informiranje kao neovisno državno tijelo za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama, a njegova funkcija je ojačana, kao što je ojačan i mehanizam nadzora nad provedbom tog Zakona, posebno uvođenjem mogućnosti pokretanja prekršajnog postupka i neposrednog izricanja sankcije u propisanim slučajevima. Također je utvrđena obveza tijela javne vlasti da prilikom izrade zakona, podzakonskih propisa i akata kojima se utječe na interese građana provode savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, propisani su duži rokovi u korist podnositelja zahtjeva za pristup informacijama te je detaljno propisano koje su informacije tijela javne vlasti dužna objaviti na svojim internetskim stranicama.

Takav je pristup u skladu s ciljem Vlade Republike Hrvatske da novim konceptom zajedništva državne vlasti i građana, poslovnog sektora i civilnoga društva otvori prostor zajedničkog djelovanja u stvaranju, provedbi i nadzoru politika koje su od zajedničkog interesa. Time se želi potaknuti transparentnost i otvorenost rada tijela javne vlasti, iskorištavanje gospodarskog potencijala javnih informacija i uključivanje zainteresiranih subjekata u oblikovanje javnih politika.

Međutim, ostao je širok prostor za daljnja poboljšanja. Osobito je potrebno poboljšati kvalitetu postupanja pri rješavanju zahtjeva za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, poticati svijest o potrebi i praksu proaktivne objave što većeg broja informacija koje se odnose na rad, organizaciju i odlučivanja tijela javne vlasti te ostvarivanje prava korisnika i javne usluge, a posebno javnih registara i podataka koje građani i poslovni subjekti mogu koristiti radi stvaranja nove društvene vrijednosti.

S obzirom na to da informacije javne uprave posjeduju znatni gospodarski potencijal, Direktiva 2003/98/EZ Europskog Parlamenta i Vijeća od 17. studenog 2003. o ponovnoj uporabi informacija javne uprave te Direktiva 2013/37/EU od 26. lipnja 2013. godine, koja doručuje

---

<sup>9</sup> „Narodne novine“, broj 172/03

<sup>10</sup> „Narodne novine“, broj 25/13

Direktivu 2003/98/EZ, uređuju pitanja korištenja informacija javne uprave na način da se osigura stvaranje proizvoda temeljenih na informacijama javne uprave, olakša prekogranično korištenje informacija i omogući nadmetanje na europskom tržištu. Daljnjim pravnim uređenjem evidencije isključivih prava na ponovnu uporabu ostvarit će se praćenje i nadzor nad uspostavom posebnih (isključivih) prava za korištenje podataka, čime se smanjuje mogućnost zlouporaba i ustanovljuje dobra praksa.

Sukladno tome, pripremljen je sustav za ponovnu uporabu informacija javne uprave, kao što su geografske informacije, statistički podaci, meteorološki podaci, podaci o vremenu, javni registri i slično te će se osigurati mogućnost kombiniranja podataka iz različitih izvora i kreiranje novih aplikacija, za komercijalnu i nekomercijalnu uporabu. Sustav će osigurati strojno čitljivu objavu podataka u otvorenim formatima svih informacija javne uprave. Time se daje podrška realnom sektoru u stvaranju novih poslova i radnih mjesta. Na stranicama sustava objavit će se pravila korištenja podataka te osigurati mogućnost informiranja o kvaliteti podataka.

U praksi, povećava se broj tijela javne vlasti, uključujući javnu upravu, koja prepoznaju i provode svoje obveze, povećava se razina proaktivne objave kao i broj inovativnih rješenja u ponovnoj uporabi informacija. Ujedno je sve veći broj savjetovanja s javnošću na razini državne uprave. Također, uspostava portala otvorenih podataka, e-savjetovanja te drugih načina provedbe obveza propisanih Zakonom o pravu na pristup informacijama korištenjem IT znatno unaprjeđuju razinu transparentnosti i otvorenosti. Sve veći broj službenika za informiranje pohađa edukacije u organizaciji Povjerenika za informiranje, radi upoznavanja sa zakonskim obvezama i praksom.

Međutim, usprkos nastojanjima da se kvalitetnim zakonskim rješenjima usklađenim s europskim i međunarodnim standardima i uspostavom neovisne institucije nadležne isključivo za zaštitu, praćenje i promicanje prava na pristup informacijama ojača transparentnost i otvorenost javne uprave, u praksi i provedbi Zakona još uvijek postoje mnogi nedostaci, a pomaci su spori i ne prate brzi razvoj potreba, očekivanja građana, civilnog i privatnog sektora kao ni napredne tehničke mogućnosti. Oni su rezultat nedovoljne informiranosti tijela javne vlasti o njihovim zakonskim obvezama, nedovoljne izobrazbe službenika za informiranje i drugih službenika u javnoj upravi za provedbu zakonskih obveza, osobito u odnosu na proaktivnu objavu na Internet stranicama, ponovnu uporabu informacija i savjetovanja s javnošću, nedovoljnih kapaciteta Povjerenika za informiranje u odnosu na zadatke i poslove



definirane Zakonom i na kraju zanemarenosti transparentnosti kao važnog obilježja javne uprave u odnosu na ključne zadatke tijela, a koja dijelom proizlazi iz tradicionalnog shvaćanja javne uprave kao nadređene građanima. Jedan od pokazatelja neprovedbe Zakona jest činjenica da se dvije trećine žalbi upućenih Povjereniku odnose na šutnju uprave, dakle, nepostupanje po zahtjevu za pristup informacijama u zakonskim rokovima, nepristupačnost informacija na Internet stranicama, nepostojanje Internet stranica kod manjih tijela, osobito malih lokalnih jedinica, izostanak imenovanja službenika za informiranje i nepodnošenje godišnjeg izvješća Povjereniku od 20% tijela javne vlasti. Ujedno, tijela se nastavljaju pozivati na Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, usprkos tome što je obveza i dulji rokovi propisana Zakonom, čime pokazuju da nisu upoznata sa važećim Zakonima odnosno da ne razumiju hijerarhiju propisa.

U osnovi, servisna uloga uprave još nije u dovoljnoj mjeri prepoznata na svim razinama vlasti, pa tako niti osnovni principi njezinog rada, od kojih transparentnost, otvorenost i s njima povezana odgovornost pa i sudgovornost građana za rad uprave još nisu usvojeni kao postulati svakodnevnog postupanja.

Prioriteti u smjeru kojih će se poduzimati mjere i aktivnosti su:

- jačanje demokratskih procesa i iskorištavanje gospodarskog potencijala proaktivnom objavom i otvaranjem podataka,
- transparentnost te sudjelovanje građana, poslovnog sektora i civilnoga društva u oblikovanju javnih politika,
- jačanje proaktivne objave informacija i provedbe savjetovanja s javnošću,
- omogućavanje ponovne uporabe informacija putem odgovarajućeg praćenja i nadzora provedbe Zakona o pravu na pristup informacijama
- provedba izobrazbe u tijelima javne vlasti
- promicanje prava na pristup i ponovnu uporabu informacija u javnosti i
- svođenje kruga zaštićenih podataka na nužnu mjeru, osobito klasificiranih informacija i poslovne tajne, uz adekvatno osiguravanje zaštite osobnih podataka i privatnosti

Navedene ciljeve potrebno je ostvarivati bržim i kvalitetnijim postupanjem po zahtjevima građana u skladu sa zakonskim rokovima, provedbom inspekcijskog nadzora i odgovarajućom primjenom prekršajnih odredbi, stručno-analitičkim praćenjem provedbe Zakona, izobrazbom službenika, izobrazbom građana, medija, udruga i privatnog sektora, kao i stalnim

unaprjeđenjem zakonskih rješenja, kako u Zakonu o pravu na pristup informacijama, tako i posebnim zakonima koji reguliraju pojedine vrste informacija.

U okviru unaprjeđenja zakonskog okvira za ostvarivanje i zaštitu prava na pristup informacijama, nužno je izmijeniti i dopuniti Zakon o tajnosti podataka<sup>11</sup> (ZTP) koji je donesen prije Zakona o pravu na pristup informacijama. Izmjenama ZTP-a potrebno je ujednačiti postupak testa razmjernosti i javnog interesa sukladno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama radi uspostavljanja koherentnog pravnog okvira. Također, preciznijim definiranjem obveznika primjene ZTD-a, kao i zakonskih pojmova (neklasificirani podaci) onemogućit će se zloupotreba postupaka klasificiranja podataka.

#### **4.1.5. Postupci i poslovni procesi u javnoj upravi**

Kako bi se spriječilo da se pozitivne promjene i uštede pokušavaju ostvariti isključivo otpuštanjem zaposlenih u unaprijed utvrđenom postotku ili *ad-hoc* intervencijama u propise koji uređuju upravni sustav, a bez prethodno provedene analize troškova i koristi koje će se time ostvariti, reforma javne uprave treba krenuti od temeljite izmjene procesa na kojima se temelji njezino poslovanje. Pritom treba težiti maksimalnom pojednostavljenju postupaka i procesa uz istovremeno osiguravanje svih prava korisnika.

Početnu točku reforme javne uprave treba predstavljati analiza procesa koji se odvijaju u svakom upravnom tijelu. Jedino na taj način moguće je dobiti jasan pregled nad stvarnim djelovanjem javne uprave.

Pritom je potrebno voditi računa o pravnim izvorima koji reguliraju pojedina postupanja u javnoj upravi, kao i iskoristiti rezultate dosadašnjih napora koje je javni sektor uložio u uspostavljanje sustava financijskog upravljanja i kontrole, poglavito u dijelu uspostavljanja pisanih internih pravila i procedura (unutar pojedinačnih tijela), čime je napravljen prvi korak prema standardizaciji postupanja.

---

<sup>11</sup> „Narodne novine“, broj 79/07 i 86/12

Procese pritom treba, zbog različitog pristupa njihovoj analizi, promatrati s tri aspekta:

- a) upravnog postupanja i odlučivanja
- b) stručno-kreativnih poslova
- c) horizontalnih funkcija

a) upravno postupanje i odlučivanje

Prvu skupinu procesa čine oni koji su izvorni razlog postojanja upravnih tijela, dakle oni čiji je rezultat pružanje javne usluge korisniku, odnosno ostvarivanje određenog prava, obveze ili pravnog interesa korisnika sukladno materijalnim propisima i ZUP-u kao općem postupovnom propisu. Oni obuhvaćaju rješavanje upravnih stvari za ostvarivanje prava, interesa i obveza korisnika, vođenje propisanih evidencija, registara podataka i proaktivno objavljivanje informacija od javnog interesa.

Upravno postupanje i odlučivanje, kao procese u pružanju javnih usluga, treba ponajprije analizirati s obzirom na njihovu svrhovitost, učestalost i trajanje te s obzirom na tijela u kojima se odvijaju u prvom i drugom stupnju, kao i s obzirom na broj službenika potrebnih za njihovo nesmetano, kvalitetno i pravovremeno odvijanje.

b) stručno-kreativni poslovi

Drugu skupinu čine stručno-kreativni poslovi, koji obuhvaćaju:

- analizu i izradu resornih politika i drugih strateških akata u svrhu razvoja poslovanja resora, nadzor nad njihovom provedbom, koordinaciju rada svih sudionika u resornim procesima, analizu stanja i izvješćivanje
- izradu prijedloga propisa i nadzor nad njihovom provedbom
- praćenje stanja u upravnim područjima iz djelokruga tijela te briga o standardizaciji i modernizaciji procesa u resoru
- kreiranje inovativnih rješenja primjenom ICT

Ove procese ponajprije treba analizirati s obzirom na njihovu svrhovitost, učinkovitost i standarde postupanja te s obzirom na angažiranost ljudskih i materijalnih resursa u njima. Također, treba težiti povećanju udjela stručno-kreativnih poslova u ukupnom poslovanju cjelokupne javne uprave.

### c) horizontalni procesi

Treću skupinu čine horizontalni procesi, odnosno popratne funkcije. Radi se o funkcijama koje se, u većoj ili manjoj mjeri, obavljaju u svim upravnim tijelima i čija je svrha podupirati glavne procese ponajprije kroz osiguravanje materijalnih i ljudskih resursa te odgovarajućih radnih uvjeta.

Ove procese treba ponajprije analizirati s financijskog i organizacijskog aspekta s obzirom na njihov udio u ukupnom poslovanju tijela te s aspekta broja zaposlenih u njima. Javnopravna tijela trebaju težiti smanjenju udjela horizontalnih funkcija u ukupnom poslovanju.

Svrha analize postupaka u upravnim tijelima je doći do zaključaka koji će služiti kao kvalitetna informacijska podloga za poduzimanje budućih mjera u svrhu standardizacije i jačanja kvalitete upravnog postupanja. Standardizacija će se temeljiti na definiranju poželjnih vrijednosti i težit će postavljanju ljestvice na razini najbolje ostvarene prakse u poslovanju pojedinih javnopravnih tijela. Zaključak o mogućnosti postizanja određenih standarda bit će rezultat usporedbe komparabilnih podataka o poslovanju različitih tijela na koje se primjenjuju isti propisi, koje se odvija u usporedivim uvjetima i s usporedivim ljudskim i materijalnim resursima.

Za postavljanje navedenih standarda bit će zadužena središnja tijela državne uprave, svako u svom resoru, koja će ujedno i obavljati nadzor nad njihovim poštivanjem. U definiranju standarda treba maksimalno težiti smanjivanju/uklanjanju birokratskih prepreka, brzim rješenjima uz uporabu moderne tehnologije i minimalnom angažmanu korisnika u ostvarivanju njihovih prava i interesa. U tom smislu je poželjno da postupci budu do te mjere pojednostavljeni i jasni korisnicima, da njihov zahtjev, odnosno prva komunikacija s tijelom javne uprave, bude i jedina koja će biti inicirana s njihove strane. Postupanja javnopravnih tijela trebaju biti brza i učinkovita, a treba izbjegavati praksu da najduži zakonski rok ujedno bude i rok u kojem ta tijela postupaju.

Odgovornost za postupanje tijela sukladno postavljenim standardima treba biti utvrđena već na najnižoj razini, onoj koja je najbliža korisniku.

Postavljanje standarda postupanja u javnoj upravi je prvi korak u kontinuiranom podizanju kvalitete poslovanja javne uprave s ciljem racionalnijeg korištenja resursa i postizanja zadovoljstva korisnika.

Također, središnja tijela državne uprave u čijem su djelokrugu pojedina upravna područja nisu u dovoljnoj mjeri uključena u zajedničke aktivnosti i koordinirano postizanje zajedničkog cilja - dostizanje viših standarda upravnoga odlučivanja. Isto tako, ova tijela ne provode u dovoljnoj mjeri upravni nadzor niti analiziraju stanje upravnoga odlučivanja u svom području, zbog čega nisu uspostavljeni jedinstveni postupovni standardi. S druge strane, nedovoljna pozornost posvećuje se jačanju stručno-kreativnih poslova i povećanju njihova udjela u ukupnom poslovanju resornih tijela, dok udio horizontalnih (popratnih) funkcija u tijelima raste, unatoč informatičkim i sustavnim rješenjima koja bi trebala omogućiti pojednostavljenje tih funkcija i smanjenje resursa angažiranih na tim poslovima.

S ciljem omogućavanja komunikacije stranaka s javnopravnim tijelima na jednostavniji način i na mjestima koja su im najbliža, planirano je kontinuirano uspostavljanje **jedinstvenih upravnih mjesta**, kako u realnom, tako i u virtualnom svijetu, čime će se stranci omogućiti da s jednog mjesta komunicira s javnopravnim tijelima na brži i jednostavniji način.

Temeljne pretpostavke za ustrojavanje jedinstvenih upravnih mjesta su informatička povezanost javnopravnih tijela i dostupnost središnjih registara te priprema aplikacija na temelju pojednostavljenih procesa, što zahtijeva dobru unutarnju povezanost i koordinaciju javnopravnih tijela. Digitalizacija dokumenata zaprimljenih na papiru, kao i digitalizacija procesa upravljanja pismenima su osnovni procesi koji za jedinstveno upravno mjesto u realnom svijetu moraju biti informatizirani.

Za kvalitetno pružanje usluga, ključno je pružiti korisnicima kvalitetne informacije na standardiziran i strukturiran način kako bi znali kako zatražiti usluge ovisno o tome kojim komunikacijskim kanalom pristupaju.

Pružanje pravovremenih, standardiziranih i kvalitetnih usluga treba biti temeljni zadatak svakog javnopravnog tijela. Te usluge moraju biti usklađene sa stvarnim potrebama korisnika i ne smiju predstavljati nepotrebnu birokratizaciju koja opterećuje financijske i ljudske upravne kapacitete bez dodane vrijednosti i time opravdano proizvodi negativne reakcije korisnika.

Definiranjem usluga za kojima postoji stvarna potreba i njihovim pažljivim usklađivanjem s novim potrebama, uz aktivno sudjelovanje javnosti kao partnera, zatvorio bi se prostor utvrđivanju dodatnih obveza za korisnike u ostvarivanju njihovih prava i pravnih interesa, kao i povećavanju javne uprave osnivanjem novih tijela i pravnih osoba čije poslove mogu obavljati već postojeća tijela i pravne osobe s postojećim resursima. Time će se smanjiti opterećenje za državni proračun, a konačno i za sve korisnike usluga.

#### **4.1.6. Upravno postupanje i odlučivanje**

U tijeku pregovora za pristupanje Republike Hrvatske EU donesen je ZUP, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2010. godine. Jedna od temeljnih postavki ZUP-a je njegova primjena u postupanju u svim upravnim stvarima, što znači da on više nije supsidijarni propis te da je odredbe posebnih zakona potrebno uskladiti sa ZUP-om. Stoga je, u okviru programa bilateralne pomoći Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Danske „*Potpora razvoju kapaciteta javnog sektora*“, realiziran projekt „*Pripreme za implementaciju novog Zakona o općem upravnom postupku*“, izrađena analiza postojećih posebnih propisa i kategorizacija odstupanja od odredbi ZUP-a za 118 zakona te izvršeno njihovo usklađivanje sa ZUP-om.

Nakon završetka tog Projekta nastavljeno je, kao kontinuirana zadaća, praćenje usklađenosti zakonskih prijedloga sa ZUP-om u postupku donošenja zakona. Svrha ovog usklađivanja je smanjenje broja posebnih upravnih postupaka u korist ZUP-a kao općeg zakona, koje treba osigurati predvidljivost i ujednačavanje upravnog postupanja i veću pravnu sigurnost građana. Najčešća odstupanja posebnih zakona od ZUP-a odnose se na:

- propisivanje drugostupanjskih tijela koja nisu predviđena ZUP-om (najčešće različitih povjerenstava);
- određivanje ZUP-a kao supsidijarnog zakona i nepotrebno ponavljanje odredaba ZUP-a u posebnim zakonima;
- nejasno definiran način pokretanja postupka;
- propisivanje konačnosti rješenja iako više ne postoji u ZUP-u;
- propuštanje definiranja žalbenog tijela;
- uvođenje nepostojećeg pravnog lijeka (poništanje i mijenjanje rješenja u vezi s upravnim sporom);
- nejasno definiranje rokova.

Također je česta pojava propisivanje upravnog postupka podzakonskim aktima, premda je upravni postupak moguće propisivati samo zakonom, u skladu s odredbama ZUP-a.

Ustrojstvo javnopravnih tijela je potrebno uskladiti s odredbama ZUP-a o definiciji javnopravnih tijela i pravu stranke na pravni lijek, na način da o pravnom lijeku (žalbi i prigovoru) odlučuje doista neovisno drugostupanjsko tijelo.

Jedno od važnijih načela novog ZUP-a je načelo učinkovitosti i ekonomičnosti, što podrazumijeva rješavanje upravnih stvari što je moguće jednostavnije, bez odgode i uz što manje troškova, ali tako da se utvrde sve činjenice i okolnosti bitne za rješavanje upravne stvari.

S tim u vezi, važnija novina je obveza drugostupanjskog tijela da meritorno odlučuje o žalbi, a samo iznimno može predmet vratiti na ponovno rješavanje prvostupanjskom tijelu. Ta odredba nailazi na priličan otpor i nerazumijevanje u primjeni jer je dugo ustaljena praksa bila upravo suprotna ovoj odredbi. Zasad ne postoji djelotvoran mehanizam praćenja primjene novih instituta ZUP-a čiji bi rezultati ukazivali na očekivane prednosti novog ZUP-a.

Od 16. studenog 2011. do 31. siječnja 2014. godine, Ministarstvo uprave bilo je korisnik Projekta IPA 2008 „*Potpore provedbi ZUP-a*,” čiji je cilj bilo pružanje potpore Republici Hrvatskoj u razvoju javne uprave usmjerene korisnicima i osiguravanje održivih institucionalnih i profesionalnih kapaciteta za pravodobnu provedbu i učinkovitu primjenu ZUP-a na svim razinama javne uprave, kao i unaprjeđivanje javne svijesti među građanima o pitanjima vezanima za ZUP i reformu javne uprave.

Kao glavni rezultat Projekta razvijena je „*Metodologija praćenja i nadzora primjene ZUP-a i rješavanja upravnih stvari*”, s detaljnom analizom pravnih instituta i zahtjevom za sustavnim praćenjem njihove primjene. Izrađen je prijedlog tehničkog rješenja za informatičko izvješćivanje o ZUP-u, kao i detaljne tehničke specifikacije koje će služiti kao podloga za realizaciju novog projekta kojim će se razviti informatičko rješenje za prikupljanje i analizu podataka potrebnih za izvješćivanje o njegovoj provedbi, a u skladu s utvrđenom Metodologijom. Sveobuhvatno informatičko izvješćivanje o primjeni pojedinih instituta ZUP-a treba pridonijeti redefiniranju postupaka pružanja javnih usluga, njihovu pojednostavljenju i eventualnom ukidanju onih za koje se utvrdi da su nepotrebni. Pomoću ovog mehanizma

postići će se standardizacija upravnog postupanja i veća pravna sigurnost građana te će se kontinuirano smanjivati broj posebnih postupaka.

U okviru Projekta uspostavljena je središnja mreža trenera ZUP-a i decentralizirani sustav izobrazbe o ZUP-u. Po završetku Projekta, Državna škola za javnu upravu je preuzela trenersku mrežu i nastavila provoditi treninge, koristeći Metodologiju i nastavne materijale razvijene u okviru Projekta.

Također, rezultat Projekta je standardizirani program e-učenja o ZUP-u, stavljen na raspolaganje široj javnosti putem internetske stranice o ZUP-u ([www.zup.hr](http://www.zup.hr)), sada <https://uprava.gov.hr/istaknute-teme/zup-informirajte-se-o-upravnom-postupanju/13420>, dostupan i na engleskom jeziku. Sustav je besplatan i dostupan svima te predstavlja velik iskorak u modernizaciji izobrazbe službenika i informiranju građana.

U narednom razdoblju potrebno je voditi računa o naprijed iznesenim problemima i raditi na njihovom suzbijanju, prvenstveno implementacijom mehanizma za djelotvoran nadzor nad provedbom ZUP-a, odnosno realizacijom Projekta koji će to omogućiti, te podizanjem razine izobrazbe službenika koji primjenjuju ZUP putem treninga i e-učenja o ZUP-u.

#### **4.1.7. Informatizacija postupanja javnopravnih tijela**

Hrvatska javna uprava u nedovoljnoj mjeri koristi rješenja ICT. Pojam *e-uprava* odnosi se na svako korištenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija u javnoj upravi. U javnoj upravi u Republici Hrvatskoj ICT se ponajprije koristi kao sredstvo za kreiranje pismena te za računanje, dakle kao pisaaća mašina i kalkulator. Također se koristi za informatizaciju pojedinih registara, tj. elektroničkog zapisivanja podataka u javne registre umjesto u knjige. Pritom ICT najčešće ne prati poslovni proces, već se koristi za zapisivanje podataka kao konačnih rezultata obrade.

Razlozi nedovoljne i neadekvatne uporabe ICT-a u javnom sektoru u Republici Hrvatskoj su sljedeći:

- a. nedovoljna svijest o mogućnostima koje pruža ICT za unaprjeđenje rada cijele javne uprave;



- b. nedovoljna educiranost zaposlenika u javnoj upravi za korištenje ICT-a te za sudjelovanje u razvoju projekata usmjerenih uvođenju novih rješenja s ciljem unaprjeđenja poslovnih procesa u javnoj upravi;
- c. premalo stručnih zaposlenika koji istovremeno poznaju poslovne procese i nove tehnologije te su ih u stanju spojiti u alat kojim će doista unaprijediti poslovanje javne uprave;
- d. ICT oprema u većini javnopravnih tijela je zastarjela i neadekvatna te postoje velike razlike u njihovoj opremljenosti, čime je međusobna komunikacija između tijela otežana, a razina pružanja upravnih usluga neujednačena i nestandardizirana.

Navedeni problemi rezultiraju manjim brojem e-usluga za građane i poslovne subjekte. Građanima je u 2010. godini bilo na raspolaganju 50% osnovnih javnih usluga putem Interneta, što je ispod prosjeka EU-27, koji je iznosio 81%. Samo 30,8% građana komuniciralo je s javnom upravom putem *online* aplikacija u 2013. godini, dok je u EU-27 taj prosjek iznosio 50%. Razina javnih usluga pripremljenih i korištenih u okviru e-javne uprave trenutno nije zadovoljavajuća tj. pokazatelj *online* dostupnosti za Republiku Hrvatsku u 2013. je iznosio 57%, dok je prosjek za EU-27 74%. Institucijama unutar javne uprave (posebno obrazovni sektor, upravljanje prostorom, zdravstvo, pravosuđe, kultura i turizam) nedostaju digitalizirani podaci te nemaju mogućnost njihove razmjene niti pružanja e-usluge.

Uporaba ICT-a postala je kritični element za isporuku usluga korisnicima. Na potrebu postizanja ciljeva *Digitalne agende*<sup>12</sup> upozorava i *Commission Position Paper* EK te obvezuje na bržu izgradnju sustava za pružanje e-usluga javne uprave, uključujući i e-zdravstvene usluge. Pritom se posebna pozornost obraća izgradnji povjerenja korisnika, zaštiti osobnih podataka i pouzdanosti usluge što treba biti u ravnoteži sa zahtjevima za što pristupačnijim i jednostavnijim ICT aplikacijama i izgradnjom kulture otvorenosti i povjerenja između institucija i građana.

Uslijed navedenih problema, aplikacije rade na principu „otoka“, kako unutar pojedinog javnopravnog tijela vezano na pojedine funkcionalnosti, tako i na razini međusobnog komuniciranja javnopravnih tijela. Povezivanje je vrlo rijetko. Informatizacija kompleksnih rješenja koja obuhvaćaju podatke kao rezultate poslovnih procesa drugih ustrojstvenih jedinica istih institucija ili drugih institucija u Republici Hrvatskoj još je uvijek iznimka, iako se kao

---

<sup>12</sup> <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/our-goals>

pozitivni primjeri mogu navesti informatizacija državnih matica, registra birača, sustava socijalnih naknada te poreznog sustava, koji koriste informacije iz raznih informacijskih sustava javnopravnih tijela. Isto tako se e-usluge razvijaju na način da obuhvaćaju jednostavne funkcije, kao što je izdavanje izvadaka iz nekog registra ili sl.

Razvoj elektroničkih usluga u javnoj upravi promatra se kroz 20 osnovnih usluga prema Operativnom planu eEurope 2005. Plan predviđa niz usluga koje zemlje članice trebaju osigurati putem Interneta, interaktivno, poput plaćanja poreza na dohodak, usluga traženja zaposlenja, plaćanja doprinosa, zahtjeva za izdavanje osobnih dokumenata, registracije automobila, izdavanja građevinske dozvole, policijskih prijava (prebivališta i boravišta), javnih knjižnica, izdavanja izvoda iz državnih matica, prijava i dostave dokumenata, upisa u više škole, promjena adrese, usluga u zdravstvenom sektoru (zakazivanje pregleda, interaktivno savjetovanje o uslugama bolnica). Za poslovne subjekte su navedeni plaćanje doprinosa za zaposlene, plaćanje tzv. korporacijskih poreza (na dohodak, na tvrtku/naziv), poreza na dodanu vrijednost (PDV), registracija tvrtke, podnošenje podataka Državnom zavodu za statistiku, carinske deklaracije, izvješćivanje o okolišu i javna nabava.

Republika Hrvatska danas nadoknađuje nešto kasniji početak razvoja elektroničke uprave projektima poput *e-Građani*, koji je dostupan građanima Republike Hrvatske od lipnja 2014. godine. Naime, za razvoj i korištenje sustava elektroničkih usluga potrebno je raspolagati elektroničkim identitetom te mogućnošću autentikacije (potvrđivanja) elektroničkog identiteta i jedinstvenim mjestom dostave informacija za građane. To je zahtjevan posao koji traži velik angažman ljudskih i financijskih resursa. Sustav *e-Građani* nudi zajedničko rješenje dodjele elektroničkog identiteta i mogućnosti autentikacije identiteta te omogućava integraciju već postojećih sustava kao i jedinstveno mjesto elektroničke dostave informacija građanima putem osobnog korisničkog pretinca. Time je osiguran zajednički dio svih elektroničkih usluga, tako da se javnopravna tijela mogu posvetiti razvoju vlastitih e-usluga. Zakonom o državnoj informacijskoj infrastrukturi<sup>13</sup> propisano je da se sve usluge moraju pružati kroz sustav *e-Građani*, čime je omogućeno korištenje jedinstvenog upravnog mjesta u virtualnom svijetu. Sve e-usluge za građane koje se razvijaju moraju se pružati uz identifikaciju i autentifikaciju putem središnjeg identifikacijskog i autentikacijskog mjesta.

---

<sup>13</sup> „Narodne novine“, broj 92/14

Ako zahtjev po kojem se postupa ima značajne posljedice na prava korisnika usluge, mora se postavljati uz uporabu elektroničkog potpisa, dok se ostale usluge mogu realizirati jednostavnije, tj. bez uporabe elektroničkog potpisa. S aspekta zaštite prava stranke koja komunicira elektroničkim putem s javnopravnim tijelom, nužna je tehnička opremljenost tijela i samih stranaka za korištenje elektroničkog potpisa. Međutim, u svim ostalim slučajevima potrebno je više poticati elektroničku komunikaciju (e-mail) u cilju ubrzavanja procedura. Time se jača povjerenje između građana, poslovnih subjekata i javne uprave.

Ministarstvo unutarnjih poslova, s ciljem izgradnje suvremenog sustava uprave, pristupilo je projektu uvođenja elektroničke osobne iskaznice, koja će omogućiti identifikaciju i autentifikaciju najviše razine sigurnosti uz mogućnost korištenja elektroničkog potpisa. Svrha uvođenja navedenog projekta je poticanje i praćenje razvoja informacijskog društva te razvoja informacijskog sustava državne uprave (e-uprava), pružanje korisnički orijentiranih elektroničkih javnih usluga te aktivno sudjelovanje svih korisnika (građana i poslovnih subjekata) u korištenju i razvoju elektroničkih servisa.

S ciljem izgradnje suvremenog sustava uprave kao zajedničke poslovne, organizacijske, informacijske i komunikacijske infrastrukture, javnopravna tijela trebaju se povezati na zajedničkoj informatičkoj platformi, koja danas postoji u pojedinim segmentima, ali ne kao jedinstvena povezna točka, kako bi tijekom svog postupanja ponajprije koristila vlastite informacije, odnosno informacije koje mogu sama pribaviti, uz što manji angažman korisnika.

Tako, primjerice, upravno tijelo ne smije od korisnika tražiti informaciju koja se nalazi kod drugog tijela, već mora podatke potražiti u javnom registru elektroničkim putem. Na taj će se način doprinijeti pojednostavljenju postupanja i vremenskim uštedama, a sve veći dio postupka oslanjat će se na korištenje informacija pohranjenih/obrađenih u informacijskim sustavima te na programska rješenja, uz smanjivanje birokratiziranja procesa, standardizaciju postupanja, a time i smanjivanje mogućnosti ljudske greške.

Za rješavanje navedenih problema pokrenut je projekt *Država bez papira*, kojim je Vlada Republike Hrvatske započela uređivanje vođenja i ažuriranja temeljnih registara koji raspoložu autentičnim podacima vezanim uz pravne i fizičke osobe te podacima vezanim uz prostor. Daljnjim razvojem tog projekta osigurat će se povezivanje javnih registara osnovicom za sigurni prijenos podataka (GSB) te korištenje autentičnih podataka iz temeljnih registara, sukladno Zakonu o državnoj informacijskoj infrastrukturi. Sve navedeno rezultirat će

smanjenjem administrativnog opterećenja korisnika usluga javne uprave, a svakako smanjenjem potrebe korištenja komunikacijskog kanala 'šalter' i direktnog kontakta sa zaposlenicima javne uprave.

Svi projekti u području ICT-a te sva natječajna dokumentacija morat će sadržavati elemente koji određuju način pristupa podacima iz vanjskih sustava, način dostave podataka drugim sustavima te pružanje e-usluga putem sustava e-Građani i e-Poslovanje. U okviru platforme za e-Poslovanje, zbog daljnjeg razvoja elektroničke Jedinственe kontaktne točke potrebno je, pored opsežnog sadržaja informacija o uvjetima poslovanja u Republici Hrvatskoj, razviti i e-procedure za registraciju poslovnog nastana, tj. *online* osnivanje tvrtki i obrta te e-procedure za ishodenje dozvola za obavljanje pojedinih uslužnih djelatnosti. Radi se obvezi prema EU pravu poslovnog nastana i slobodi pružanja usluga koje je usmjereno na pojednostavljenje uvjeta započinjanja poslovanja i pristupa tržištu za poslovne subjekte.

Problem različitih razina informatiziranosti te različite kvalitete i starosti opreme opterećuje informatizaciju poslovnog informacijskog sustava države te njegovo povezivanje. Cilj je, korištenjem zajedničke računalno-komunikacijske infrastrukture, osigurati zajedničko korištenje istih resursa (računalne mreže, serverske opreme i aplikativnih rješenja) sa svrhom racionalizacije troškova, osiguravanja viših standarda sigurnosti i ujednačavanja postupanja te, u konačnici, obuhvatiti sve elemente koji čine cjelovite usluge elektroničkim uslugama. Također je nužno osigurati različite komunikacijske kanale za korisnike, što će se riješiti uspostavom jedinstvenih upravnih mjesta u realnom i u virtualnom svijetu.

Problem u razvoju informacijskih sustava države jest nepostojanje propisa vezanih uz elektroničko uredsko poslovanje te neuključenost u hrvatski pravni sustav eIDAS Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća br. 910/2014 o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu<sup>14</sup>.

Nedovoljna izobrazba korisnika za pristup e-uslugama također je jedna od prepreka za aktivnije uključivanje građana u korištenje, ali i razvoj novih e-usluga.

Informatizacija javne uprave provodit će se u skladu sa strategijom *e-Hrvatska 2020* koja je u pripremi. e-Uprava će se uvesti na način da sva tijela javne uprave osiguraju e-usluge iz svog djelokruga, pri čemu će se voditi računa o tome da se iz EU fondova, ponajprije iz ERDF-a,

---

<sup>14</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:JOL\\_2014\\_257\\_R\\_0002&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:JOL_2014_257_R_0002&from=EN)

razvijaju e-usluge i to one usluge koje obuhvaćaju najveći broj korisnika, imaju najbolji učinak na gospodarstvo, povećavaju efikasnost, skraćuju vrijeme pružanja usluga i povećavaju transparentnost, a koje građani i poslovni subjekti smatraju potrebnim, sukladno anketi o zadovoljstvu elektroničkim uslugama javnog sektora. Razvoj informacijske infrastrukture temeljit će se na razvoju zajedničkog sustava interoperabilnosti u centru dijeljenih usluga te sustavu za zajedničko korištenje računalne i komunikacijske infrastrukture na temelju 'cloud' paradigme. Pri razvoju elektroničke uprave naročita će se pažnja posvetiti zaštiti osobnih podataka te sigurnosti podataka. Razmjena podataka između različitih registara i institucija odvijati će se sukladno zakonskim ovlastima te zahtjevima za informacijsku sigurnost što će biti detaljnije obrađeno u strateškom dokumentu vezanom uz digitalni rast.

Informatizacija poslovnih procesa sa svrhom povećanja učinkovitosti i transparentnosti javnog sektora financirat će se iz ESF-a.

ZUP-om i Uredbom o uredskom poslovanju utvrđena je obveza javnopravnih tijela omogućiti zaprimanje pismena u elektroničkom obliku. S druge strane, u Republici Hrvatskoj ne postoji propis kojim bi se detaljno utvrdili standardi elektroničkog uredskog poslovanja. Stoga je potrebno utvrditi tehničke pretpostavke za primjenu elektroničkog uredskog poslovanja propisivanjem točno određenog načina razmjene i čuvanja elektroničkih isprava, svih traženih funkcionalnosti te jasnih pravila zaprimanja i otpreme zahtjeva u elektroničkom obliku.

Elektronička uredska komunikacija će se urediti na način da postane primarni način razmjene informacija i dokumenata između javnopravnih tijela, a korisnicima će se ostaviti na izbor mogućnost dobivanja informacija elektroničkim putem ili na klasičan način, na papiru, čime će se omogućiti smanjenje potrebe dolazaka građana na šaltere, odnosno smanjit će se potreba za šalterima. Uvest će se središnji arhiv svih dokumenata javne uprave uz mogućnost dohvata podataka i dokumenata od strane ovlaštene osobe, bez obzira na to u kojem tijelu javne uprave osoba radi. Osigurat će se jedinstveno mjesto zaprimanja elektroničkih dokumenata te pravno urediti pojam „uredne e-dostave,“ pogotovo za preporučene dostave.

Elektronička komunikacija, pristup informacijama i ponovna uporaba informacija tijela javne vlasti, podaci javne uprave kao temelj gospodarskog razvoja, unaprjeđenje zajedničkog djelovanja javnopravnih tijela putem ICT i uvođenje elektroničkog uredskog poslovanja su posebne funkcije koje će se razviti usporedno s rješavanjem osnovnih problema vezanih uz ICT u javnoj upravi.

#### 4.1.8. Upravljanje kvalitetom javnih usluga

Zadovoljstvo građana i poslovnih subjekata javnim uslugama odnosno upravljanje kvalitetom javnih usluga je jedan od glavnih ciljeva Strategije. Za upravljanje kvalitetom usluga javne uprave važno je da rukovodstvo i svi zaposlenici u javnoj upravi uvedu, prihvate i koriste skup alata i mehanizama koje nude postojeći standardi i instrumenti upravljanja kvalitetom.

Ciljevi uspostave sustava upravljanja kvalitetom u javnoj upravi su:

- osiguravanje kontinuirane promjene i prilagodbe ustrojstva, načina rada, upravljanja i odlučivanja, zbog ostvarivanja postavljenih općih ciljeva institucija javne uprave i učinkovitog trošenja proračunskih sredstava namijenjenih zadovoljavanju javnih potreba građana i drugih korisnika javnih usluga, dakle društveno odgovorno ponašanje na razini cijele države;
- prihvaćanje i primjena međunarodnih i EU standarda i alata (Povelje javnih službi - *Citizens Charters*, *TQM – Total Quality Management*, *CAF - Common Assessment Framework*, *ISO 9000*, *ISO 9001*, *EFQM*, Sustav uravnoteženih pokazatelja - *Balanced Scorecards*, itd.) u javnoj upravi radi ujednačavanja domaćih s EU standardima javne uprave koja mora biti iz temelja modernizirana i transformirana u servis koji služi javnoj dobrobiti i javnom interesu, a ujedno i racionalizirana na način da svojim troškom prekomjerno ne opterećuje gospodarstvo.

Kvaliteta rada i usluga koje pruža javna uprava u velikoj mjeri ovisi o ponašanju i djelovanju, u prvom redu rukovodeće strukture, o razmjeni relevantnih informacija te o međusobnoj komunikaciji zaposlenih. O kvaliteti možemo govoriti samo ako je ona obilježje cjelokupnog poslovnog sustava i filozofije upravljanja “*top-down*“.

Iako u postojećem zakonskom okviru postoje instituti i mehanizmi koji se mogu iskoristiti s ciljem daljnjeg razvoja sustava upravljanja kvalitetom (upravni nadzor, praćenje stanja, izrada i objava izvješća o obavljanju poslova, podnošenje prigovora, predstavki i pritužbi i sl.), postoji vrlo malo sustavnog planiranja, praćenja, statistike te izvještavanja o korištenju navedenih instituta unutar tijela javne uprave.

Sustav upravljanja kvalitetom prema modelu CAF (*Common Assessment Framework*)<sup>15</sup> primjenjuju brojne institucije državne uprave i javnog sektora država članica EU od 2000. godine, ali i mnoge druge zemlje u svijetu. Osim CAF-a, postoji mogućnost korištenja ISO standarda, kao i rješenja iz drugih sustava upravljanja kvalitetom, o čemu će se odlučiti na temelju prethodno provedene analize, a vodeći računa o specifičnostima javne uprave u Republici Hrvatskoj.

Dio pravnog okvira sustava upravljanja kvalitetom u javnoj upravi uspostavljen je kroz sustav unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru definiran Zakonom o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru<sup>16</sup> te pripadajućim podzakonskim propisima i priručnicima<sup>17</sup>. Zakon obvezuje institucije javne uprave na uspostavu sustava unutarnjih financijskih kontrola i unutarnje revizije uz koordinaciju i harmonizaciju koje provodi Ministarstvo financija. Ovim sustavom obuhvaćeni su kontrolno okruženje, upravljanje rizicima, kontrolne aktivnosti, informacije i praćenje i procjena sustava.

Nastavno na zadnji izvještaj o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru iz 2013. godine<sup>18</sup> i dalje postoje slabosti u:

- strateškom planiranju, osobito na lokalnoj razini,
- delegaciji ovlasti i odgovornosti unutar organizacijske strukture za realizaciju postavljenih ciljeva i upravljanje dodijeljenim proračunskim sredstvima,
- povezanosti i usklađenosti strateških ciljeva i ciljeva iz godišnjih planova rada,
- povezivanju procesa upravljanja rizicima s procesima strateškog planiranja, programiranja i godišnjeg planiranja rada, kao i u izvješćivanju o najznačajnijim rizicima,
- neuređenim odnosima prve i druge razine korisnika proračuna posebno u dijelu ovlasti i odgovornosti u planiranju, financiranju, nadziranju (načinu na koji će pojedini korisnik prve razine nadgledati poslove druge razine) i
- sustavima praćenja ostvarivanja rezultata programa i projekata kroz pokazatelje uspješnosti te izvještavanje o ostvarenju ciljeva.

---

<sup>15</sup> <http://www.eipa.eu/caf>

<sup>16</sup> „Narodne novine“, broj 141/06

<sup>17</sup> <http://www.mfin.hr/hr/pifc>

<sup>18</sup> <http://www.mfin.hr/hr/izvjescivanje-1-2-1>

Trenutačno ne postoje podaci koliko institucija javne uprave implementira neki od standarda upravljanja kvalitetom te će u idućem razdoblju biti potrebno napraviti analizu stanja u svim institucijama javne uprave. Također ne postoje dostupni prijevodi standarda upravljanja kvalitetom, kao niti sustavna izobrazba rukovodećih službenika o sustavima upravljanja kvalitetom u javnoj upravi s praktičnim primjerima.

U postojećem zakonskom okviru postoje instrumenti koji se također mogu iskoristiti u cilju daljnjeg razvoja sustava upravljanja kvalitetom. Na temelju Zakona o sustavu državne uprave postoje slijedeći instituti:

- ***upravni nadzor*** – kroz kojeg tijela državne uprave nadziru zakonitost rada i postupanja; rješavanje u upravnim stvarima; djelotvornost, ekonomičnost i svrhovitost rada u obavljanju poslova državne uprave; svrhovitost unutarnjeg ustrojstva i osposobljenost službenika i namještenika za obavljanje poslova državne uprave te odnos službenika i namještenika prema građanima i drugim strankama;
- ***praćenje stanja*** – kroz kojeg tijela državne uprave prate stanje u okviru svog djelokruga prikupljanjem potrebnih podataka i obavijesti, izradom odgovarajućih stručnih podloga te na druge prikladne načine, a na temelju izrađenih stručnih podloga (izvješća, elaborata, analiza, itd.) te na drugi način prikupljenih saznanja o stanju u svom djelokrugu poduzimaju mjere i radnje za koje su zakonom i drugim propisima ovlašteni te predlažu nadležnim državnim tijelima donošenje propisa i drugih akata iz njihove nadležnosti;
- ***pružanje stručne pomoći*** u poslovima u djelokrugu te dužnost davanja podataka, obavijesti i uputa građanima i pravnim osobama;
- izrada i objava ***izvješća o obavljanju poslova***, odnosno godišnjih izvještaja o radu;
- održavanje konferencija s predstavnicima sredstava javnog priopćavanja o značajnijim pitanjima državne uprave;
- pozivanje svih zainteresiranih da putem sredstava javnog priopćavanja iznesu svoje primjedbe na ***nacrte propisa***;
- ***ustrojavanje rada i poslovanja*** tako da građani i pravne osobe mogu na jednostavan i djelotvoran način ostvarivati svoja Ustavom zajamčena prava i zakonom zaštićene interese te ispunjavati svoje građanske dužnosti
- omogućiti građanima i pravnim osobama podnošenje ***prigovora i pritužbi*** na rad tijela državne uprave, kao i na nepravilan odnos državnih službenika kad im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti



- na vidnom mjestu osigurati potrebna tehnička i druga sredstva za podnošenje prigovora i pritužbi (*kutija za pritužbe, knjiga pritužbi* itd.), kao i omogućiti usmeno izjavljivanje prigovora odnosno pritužbe.
- na prikladan način javnost obavijestiti o poslovima koji će se obavljati na ***uredovne dane***

Kod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave također postoje instituti (izuzev mjesne samouprave) koji su propisani Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samouprave, odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su dužne:

- omogućiti građanima i pravnim osobama podnošenje ***predstavki i pritužbi*** na svoj rad kao i na rad njihovih upravnih tijela te na nepravilan odnos zaposlenih u tim tijelima kad im se obraćaju radi ostvarivanja svojih prava i interesa ili izvršavanja svojih građanskih dužnosti
- svojim statutom između ostalog definirati oblike ***konzultiranja građana***
- omogućiti građanima putem predstavničkog tijela predlaganje donošenja ***određenog akta ili rješavanje određenog pitanja***

Kod ustanova na temelju Zakona o ustanovama postoje slijedeći institut odnosno obveza ***davanja potrebnih podataka i uputa građaninu***, pravnoj osobi i drugom korisniku, na njihov zahtjev te obavijesti o uvjetima i načinu pružanja svojih usluga i obavljanju poslova iz djelatnosti za koju je ustanova osnovana.

Međutim, postoji vrlo malo sustavnog planiranja, praćenja, statistike te izvještavanja o korištenju navedenih instituta unutar tijela javne uprave. Također potrebno je sustavno omogućiti građanima i poslovnim subjektima pristupu sustavu javne uprave putem telefona (uz sustav e-građanin), kao npr. Pozivni centar Porezne uprave<sup>19</sup>, besplatni telefon Carinske uprave, itd.

#### **4.2. Opći i posebni ciljevi reforme pružanja javnih usluga**

**Opći cilj** reforme pružanja javnih usluga predstavlja poboljšano postupanje javnopravnih tijela.

**Posebni ciljevi** reforme pružanja javnih usluga i mjere za njihovu provedbu su:

---

<sup>19</sup> <http://ccenterclient.porezna-uprava.hr/>

## **CILJ 1. UNAPRJEĐENI PROCESI U JAVNOJ UPRAVI**

### **Mjera 1.1. Unaprijediti proces stvaranja javnih politika i strateškog planiranja u javnoj upravi**

Nositelji: Ministarstvo uprave, Ministarstvo financija, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije

Sunositelji: druga središnja tijela državne uprave, Državna škola za javnu upravu

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2015.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a1.1.1. Uspostaviti središnje tijelo na razini Vlade Republike Hrvatske nadležno za koordinaciju izrade i praćenja provedbe javnih politika i strateških dokumenata radi jače povezanosti planova pojedinih proračunskih korisnika sa strateškim ciljevima Vlade Republike Hrvatske i planskim aktima EU

a1.1.2. Unaprijediti metodologiju za izradu strategija i drugih akata javnih politika

a1.1.3. Uključiti zainteresiranu javnost u izradu strategija i drugih akata javnih politika

a1.1.4. Izraditi smjernice za razvoj i praćenje javnih politika te integriranje strateškog i proračunskog planiranja kao podršku u izradi resornih strateških akata koji trebaju sadržavati relevantne ciljeve, instrumente, pokazatelje uspješnosti, nositelje, proračunska sredstva, procjene rezultata i učinaka te mogućnosti provedbe

a1.1.5. Provesti izobrazbu za čelnike i rukovodeće službenike za izradu i provedbu strategija i drugih akata javnih politika

a1.1.6. Na razini tijela propisati u opisima poslova izradu i provedbu strategija i drugih akata javnih politika

a1.1.7. Osnovati timove ili jedinice za javne politike i strateško planiranje u tijelima državne uprave kao samostalne ustrojstvene jedinice ili funkciju planiranja pridružiti kabinetu čelnika tijela

a1.1.8. Propisati obvezu objavljivanja svih strateških akata

Pokazatelj ostvarenosti mjere:

p1.1.1. Postotak usvojenih javnih politika i strateških akata izrađenih u skladu s novom metodologijom

## **Mjera 1.2. Unaprijediti proces godišnjeg planiranja i izvještavanja u tijelima javne uprave**

Nositelji: Ministarstvo uprave, Ministarstvo financija

Sunositelji: druga tijela državne uprave

Rok za provedbu: III. tromjesečje 2015.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a1.2.1. Prikupiti i analitički obraditi podatke o godišnjem planiranju i izvještavanju u tijelima javne uprave (podaci o donošenju godišnjih planova, objavi, izvršenju planiranih aktivnosti, neplaniranim aktivnostima i sl.)

a1.2.2. Izraditi normativni okvir za izradu, donošenje, izvršenje, praćenje i odgovornost za izvršenje godišnjih planova rada i izvješća o radu

a1.2.3. Osigurati nadzor nad povezanošću strateškog, godišnjeg i proračunskog planiranja u tijelima javne uprave

a1.2.4. Na razini tijela propisati u opisima poslova izradu godišnjih planova

a1.2.5. Uvrštavati aktivnosti iz Strategije u godišnje planove tijela javne uprave

Pokazatelj ostvarenosti mjere:

p1.2.1. Postotak godišnjih planova izrađenih i objavljenih u skladu s novom metodologijom

p1.2.2. Postotak godišnjih izvješća izrađenih i objavljenih u skladu s novom metodologijom

p1.2.3. Postotak tijela javne uprave u čije su godišnje planove ugrađene aktivnosti iz Strategije razvoja javne uprave 2015. – 2020.

## **Mjera 1.3. Standardizirati poslove javne uprave**

Nositelji: javnopravna tijela

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a1.3.1. Izraditi metodologiju prikupljanja podataka o obavljanju upravnih poslova, uključujući upravno postupanje, stručno-kreativne poslove i horizontalne funkcije

a1.3.2. Izraditi analizu vrsta upravnih poslova usporedno s prikazom opsega poslova, broja javnih službenika i namještenika koji ih obavljaju i njihovim kompetencijama

a1.3.3. Izraditi sistematizaciju i klasifikaciju (Katalog) upravnih poslova i upravnih područja, usluga i procesa

a1.3.4. Definirati standarde za pojedine vrste upravnih poslova

a1.3.5. Izraditi smjernice za standardiziranje upravnih poslova u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima sukladno djelokrugu pojedinih središnjih tijela državne uprave

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p1.3.1. Postotak tijela javne uprave čiji su ustrojstveni akti usklađeni s Katalogom upravnih funkcija i upravnih područja

#### **Mjera 1.4. Pratiti i vrednovati rezultate i učinke poslova u javnoj upravi**

Nositelji: Ministarstvo uprave, Ministarstvo financija

Sunositelji: druga tijela državne uprave, Državna škola za javnu upravu

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a1.4.1. Razviti smjernice i kriterije za praćenje i vrednovanje rezultata i učinaka poslova u javnoj upravi

a1.4.2. Odrediti tijelo nadležno za praćenje i analizu ostvarenih rezultata i učinaka poslova u javnoj upravi

a1.4.3. Kontinuirano osposobljavati rukovodeće državne službenike za praćenje i vrednovanje rezultate i učinaka poslova u javnoj upravi u njihovoj nadležnosti sukladno smjernicama

a1.4.4. Usvojiti jedinstvenu metodologiju za praćenje i vrednovanje rezultata i učinaka poslova u javnoj upravi i definirati pokazatelje do razine ustrojstvenih jedinica

a1.4.5. Na razini tijela propisati u opisima poslova praćenje i vrednovanje rezultata i učinaka poslova u javnoj upravi i odgovornost za ostvarene rezultate

a1.4.6. Propisati način, oblik i obvezu tijela da obavještavaju Vladu Republike Hrvatske i javnost o ostvarenim rezultatima

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p1.4.1. Postotak tijela državne uprave koja izvještavaju Vladu Republike Hrvatske i obavještavaju javnost o ostvarenim rezultatima sukladno propisanoj obvezi

p1.4.2. Pozitivan trend pokazatelja uspješnosti u odnosu na prethodno razdoblje

#### **Mjera 1.5. Unaprijediti praćenje upravnog postupanja i odlučivanja u javnopravnim tijelima**

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji. Državna škola za javnu upravu, tijela državne uprave

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2017.

Potrebna sredstva: 4.200.000 HRK

Izvori: EU fondovi, državni proračun

Provedbene aktivnosti:

a1.5.1. Izraditi i staviti u funkciju Jedinствeni aplikativni sustav za praćenje i nadzor upravnog postupanja

a.1.5.2. Izraditi Plan implementacije Jedinствenog aplikativnog sustava za praćenje i nadzor upravnog postupanja za sva javnopravna tijela

a1.5.3. Primijeniti Jedinствeni aplikativni sustav za praćenje i nadzor upravnog postupanja u svim javnopravnim tijelima

a1.5.4. Osigurati mehanizam za praćenje usklađenosti sa ZUP-om

a1.5.5. Utvrditi broj upravnih postupaka koji nisu u skladu sa ZUP-om

a1.5.6. Kontinuirano osposobljavati službenike za primjenu Jedinствenog aplikativnog sustava te službenike nadzornih tijela za praćenje upravnog postupanja i odlučivanja

a1.5.7. Propisivanje obveze pribavljanja prethodne izjave o usklađenosti posebnih propisa s odredbama ZUP-a u postupku upućivanja prijedloga propisa Vladi Republike Hrvatske

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p1.5.1. Postotak javnopravnih tijela koja koriste Jedinствeni aplikativni sustav za praćenje i nadzor upravnog postupanja

p1.5.2. Smanjen broj posebnih upravnih postupaka (koji nisu u skladu sa ZUP-om)

p1.5.3. Postotak prijedloga propisa upućenih Vladi Republike Hrvatske za koje je dana izjava o usklađenosti s odredbama ZUP-a

### **Mjera 1.6. Otkloniti nepotrebna upravna postupanja**

Nositelji: Ured predsjednika Vlade Republike, Ministarstvo uprave, druga središnja tijela državne uprave

Sunositelj: Državna škola za javnu upravu

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2020.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Izvor: EU fondovi, državni proračun

Provedbene aktivnosti:

a1.6.1. Analizirati sustavne probleme koji opterećuju i usporavaju upravno postupanje na temelju podataka iz Jedinствenog aplikativnog sustava za praćenje i nadzor upravnog postupanja

a1.6.2. Pripremiti akcijski plan za pojednostavljenje i/ili ukidanje nepotrebnih postupanja

a1.6.3. Izmijeniti propise s ciljem pojednostavljenja/ukidanja pojedinih upravnih postupanja i informatizirati pojednostavljene upravne postupke

a1.6.4. Provesti izobrazbu za osposobljavanje za provedbu pojednostavljenog upravnog postupanja

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p1.6.1. Broj pojednostavljenih/ukinutih upravnih postupanja

### **Mjera 1.7. Povećavati udio stručno-kreativnih poslova**

Nositelji: središnja tijela državne uprave

Sunositelj: Državna škola za javnu upravu

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2018.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Izvor: EU fondovi, državni proračun

Provedbene aktivnosti:

a1.7.1. Analizirati stanje i potrebe resornih tijela za ljudskim potencijalima za stručno-kreativne poslove

a1.7.2. Utvrditi u kojim ustrojstvenim jedinicama će se obavljati stručno-kreativni poslovi

a1.7.3. Provoditi izobrazbu za osposobljavanje zaposlenih za stručno-kreativne poslove

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p1.7.1. Broj službenika osposobljenih za obavljanje stručno-kreativnih poslova

p1.7.2. Smanjena proračunska sredstva za obavljanje stručno-kreativnih poslova izvan tijela državne uprave

### **Mjera 1.8. Smanjivati udio horizontalnih funkcija u ukupnom poslovanju**

Nositelji: Ured za opće poslove Vlade Republike Hrvatske i Hrvatskog sabora, Ministarstvo financija, Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo uprave

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: kontinuirano

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Izvor: EU fondovi

Provedbene aktivnosti:

a1.8.1. Analizirati horizontalne funkcije u javnopravnim tijelima

a1.8.2. Utvrditi postotni udjel zaposlenih na horizontalnim funkcijama u javnopravnim tijelima

- a1.8.3. Pojednostaviti horizontalne funkcije izmjenama u propisima
- a1.8.4. Utvrditi standarde organizacije i postupanja u horizontalnim funkcijama
- a1.8.5. Provoditi izobrazbu za zaposlene na horizontalnim funkcijama
- a1.8.6. Informatizirati horizontalne poslovne procese koristeći zajednička rješenja

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

- p1.8.1. Postotno smanjivanje udjela zaposlenih na horizontalnim funkcijama u javnopravnim tijelima
- p1.8.2. Skraćeno trajanje poslova obuhvaćenih horizontalnim funkcijama

## **CILJ 2. OLAKŠANA KOMUNIKACIJA KORISNIKA UPRAVNIH USLUGA S JAVNOPRAVNIM TIJELIMA**

### **Mjera 2.1. Uspostaviti jedinstvena upravna mjesta**

Nositelji: tijela državne uprave

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: kontinuirano

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Izvor: Svjetska banke, EU fondovi

Provedbene aktivnosti:

- a2.1.1. Izraditi plan uspostavljanja jedinstvenih upravnih mjesta
- a2.1.2. Izraditi aplikacije za pružanje e-usluga na jedinstvenom upravnom mjestu
- a2.1.3. Opremiti ICT opremom i računalnom mrežom jedinstveno upravno mjesto te osigurati javno pristupno mjesto za e-upravu osobama koje nisu informatički pismene
- a2.1.4. Osposobiti zaposlene za rad na jedinstvenim upravnim mjestima te za upućivanje građana za korištenje e-usluga
- a2.1.5. Izmijeniti propise u svrhu provedbe funkcije jedinstvenih upravnih mjesta
- a2.1.6. Uspostaviti jedinstvena upravna mjesta u javnopravnim tijelima najbliže građanima
- a2.1.7. Prilagoditi usluge koje pružaju javnopravna tijela na jedinstvenim upravnim mjestima

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

- p2.1.1. Broj ustrojnih jedinstvenih upravnih mjesta
- p2.1.2. Broj upravnih usluga koje se pružaju putem jedinstvenih upravnih mjesta

### **Mjera 2.2. Unaprjeđivati sustav izdavanja vjerodajnica**

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova

Rok za provedbu: III. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Izvor: EU fondovi, državni proračun

Provedbene aktivnosti:

a2.2.1. Definirati uvjete i način dobivanja punomoći/ovlasti za korištenje sustava izdavanja vjerodajnica za druge osobe ili vlastitu maloljetnu djecu

a2.2.2. Definirati način registracije korisnika u inozemstvu radi izdavanja vjerodajnica *ePass* i *mToken* za hrvatske građane koji žive i rade izvan Republike Hrvatske

a2.2.3. Uključiti e-osobne iskaznice u sustav NIAS

a2.2.4. Uključiti sve vjerodajnice, i privatnog sektora, koje zadovoljavaju kriterije u sustav NIAS

a2.2.5. Povezati NIAS sa EU sustavom STORK te osigurati identifikaciju/autentifikaciju na EU razini

a2.2.6. Izdati i uključiti e-osobne iskaznice u NIAS, a koje osiguravaju identifikaciju i autentifikaciju te elektroničko potpisivanje

a2.2.7. Pratiti/implementirati nova tehnološka rješenja u području identifikacije/autentifikacije

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p2.2.1. Broj korisnika sustava vjerodajnica, uključujući i e-osobnih iskaznica

p2.2.2. Broj inozemnih usluga dostupnih putem NIAS identifikacije i autentifikacije

### **Mjera 2.3. Unaprijediti sustav elektroničkih usluga**

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo pravosuđa, Državna škola za javnu upravu

Rok za provedbu: III. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Izvor: EU fondovi

Provedbene aktivnosti:

a2.3.1. Pravno regulirati uvjete za urednu dostavu elektroničkih dokumenata

a2.3.2. Preuzeti eIDAS Uredbu Europskog parlamenta i Vijeća br. 910/2014 o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu u pravni sustav Republike Hrvatske

a2.3.3. Pripremiti analizu svih zajedničkih funkcionalnosti e-usluga, razviti ih te pripremiti standarde za razvoj e-usluga, a s naglaskom na korisničko sučelje i izgled dokumenata



a2.3.4. Implementirati tehnološka rješenja sukladno razvoju pravnog okvira

a2.3.5. Pripremiti aplikaciju za komunikaciju građana i poslovnih subjekata s javnom upravom putem nestrukturirane komunikacije (e-mail) kroz osobni korisnički pretnac

a2.3.6. Izraditi plan unaprjeđivanja znanja i vještina vezanih uz korištenje informatičke tehnologije

a.2.3.7. Provesti izobrazbu zaposlenih u javnoj upravi o korištenju i razvoju te standardima pri razvoju e-usluga

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p2.3.1. Broj kompletnih e-usluga s ugrađenim svim potrebnim funkcionalnostima

p2.3.2. Broj građana koji komunicira s javnom upravom putem nestrukturirane komunikacije kroz osobni korisnički pretnac

p2.3.3. Broj zaposlenih u javnoj upravi koji su prošli/završili program izobrazbe za korištenje e-usluga i razvoj standardiziranih e-usluga

#### **Mjera 2.4. Unaprijediti pružanje elektroničkih usluga za poslovne subjekte**

Nositelji: Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo uprave

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: 10 milijuna HRK

Izvor: EU fondovi, državni proračun

Provedbene aktivnosti:

a2.4.1. Uspostaviti jedinstveno upravno mjesto u virtualnom svijetu za e-Poslovanje

a2.4.2. Definirati osnovni set usluga koje treba pružati kroz e-Poslovanje

a2.4.3. Razviti e-usluge za poslovne subjekte

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p2.4.1. Broj usluga koje pruža e-Poslovanje

p2.4.2. Postotak skraćivanja vremena po usluzi

p2.4.3. Broj korisnika jedinstvenog upravnog mjesta e-Poslovanje

### **CILJ 3. POVEĆANA DOSTUPNOST INFORMACIJA JAVNE UPRAVE**

#### **Mjera 3.1. Unaprijediti pristup informacijama javne uprave**

Nositelji: Ministarstvo uprave, Ministarstvo unutarnjih poslova, Povjerenik za informiranje

Sunositelji: Državna škola za javnu upravu, druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: kontinuirano

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Izvor: ESF

Provedbene aktivnosti:

a3.1.1. Izgraditi IT sustav za objavu informacija javne uprave u strojno čitljivom obliku i promicati njegovu primjenu

a3.1.2. Provesti izobrazbu zaposlenih za korištenje sustava za objavu informacija

a3.1.3. Objavljivati podatke javne uprave kroz sustav za objavu informacija

a3.1.4. Izgraditi IT sustav za praćenje pristupa i ponovne uporabe informacija

a3.1.5. Kontinuirano povećavati broj i količinu informacija koje javnopravna tijela redovito objavljuju

a3.1.6. Provesti izobrazbu građana o mogućnostima ostvarivanja njihovih prava vezanih uz dostupnost informacija javnopravnih tijela

a3.1.7. Uskladiti Zakon o tajnosti podataka sa Zakonom o pravu na pristup informacijama

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p3.1.1. Broj i količina objavljenih informacija kroz sustav za objavu

p3.1.2. Broj korisnika informacija objavljenih kroz sustav za objavu

## **CILJ 4. RACIONALNO KORIŠTENJE RAČUNALNO-INFORMACIJSKIH RESURSA**

### **Mjera 4.1. Racionalizirati i industrijalizirati državnu informacijsku infrastrukturu**

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2015.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Izvor: državni proračun, EU fondovi

Provedbene aktivnosti:

a4.1.1. Ustrojiti sustav koji će osigurati racionalizaciju troškova razvoja državne informacijske infrastrukture

a4.1.2. Propisati korištenje tehničkih i organizacijskih standarda za povezivanje državne informacijske infrastrukture

a4.1.3. Uspostaviti provedbeno tijelo koje će za pružati usluge objedinjavanja državne informacijske infrastrukture na paradigmi državnog *oblaka*

a4.1.4. Osigurati mogućnost sigurnog i zakonitog povezivanja putem središnjeg sustava interoperabilnosti

a4.1.5. Osigurati uključivanje tijela u korištenje dijeljene informacijske infrastrukture

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p4.1.1. Broj tijela čiji informacijski sustavi dijele informacijsku infrastrukturu

#### **Mjera 4.2. Unaprijediti elektroničko poslovanje javne uprave korištenjem istovrsnih rješenja za zajedničke poslovne procese**

Nositelji: Ured za opće poslove Vlade Republike Hrvatske i Hrvatskog sabora, Ministarstvo uprave

Sunositelji: Državna škola za javnu upravu, druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2017.

Potrebna sredstva: 80.000.000 HRK

Izvor: EU fondovi, državni proračun

Provedbene aktivnosti:

a4.2.1. Donijeti pravni okvir koji osigurava korištenje zajedničkih aplikativnih rješenja

a4.2.2. Analizirati sve zajedničke poslovne procese

a4.2.3. Pripremiti i testirati jedinstvena aplikativna rješenja za sve istovrsne poslovne procese

a4.2.4. Provesti izobrazbu za korištenje jedinstvenog aplikativnog rješenja za elektroničko poslovanje

a4.2.5. Implementirati jedinstvena aplikativna rješenja za elektroničko poslovanje u javnopravnim tijelima te omogućiti korištenje istih rješenja u tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p4.2.1. Broj institucija koje koriste istovrsna rješenja za elektroničko poslovanje

p4.2.2. Iznos sredstava ušteđenih primjenom jedinstvenih elektroničkih rješenja

#### **Mjera 4.3. Informatizirati urede državne uprave u županijama standardnim rješenjima**

Nositelji: Ministarstvo uprave, uredi državne uprave u županijama

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2017.

Potrebna sredstva: 40.000.000 HRK

Izvor: EU fondovi, državni proračun

Provedbene aktivnosti:

a4.3.1. Pripremiti standardne funkcionalnosti i opremu (računala / pisači / čitači / mreže / aplikacije) koje trebaju podržati informatizacija ureda državne uprave u županijama

a4.3.2. Pripremiti projekt informatizacije (opreme i mreža) svih lokacija svih ureda državne uprave u županijama

a4.3.3. Provesti informatizaciju ureda državne uprave u županijama

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p4.3.1. Broj ureda čije su sve lokacije informatizirane sukladno standardnim funkcionalnostima i opremi

## **CILJ 5. PODIZANJE KVALITETE JAVNIH USLUGA**

### **Mjera 5.1. Implementirati standarde upravljanja kvalitetom u pružanju usluga javne uprave**

Nositelji: Ministarstvo uprave, Ministarstvo financija

Sunositelji: Državna škola za javnu upravu, druga javnopravna tijela

Rok za provedbu IV. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Izvor: EU fondovi

Provedbene aktivnosti:

a5.1.1. Provesti analizu stanja upravljanja kvalitetom u javnoj upravi

a5.1.2. Provesti komparativnu analizu relevantnih međunarodnih standarda upravljanja kvalitetom u javnoj upravi

a5.1.3. Izraditi smjernice za upravljanje kvalitetom u javnoj upravi s preporučenim standardima za pojedine poslovne procese i usluge vodeći računa o postojećim rješenjima i institutima, troškovima i koristima uvođenja te potrebnoj informatičkoj podršci

a5.1.4. Osigurati izobrazbu o upravljanju kvalitetom u pružanju usluga javne uprave

a5.1.5. Provoditi aktivnosti radi promicanja sustava upravljanja kvalitetom u javnoj upravi

a5.1.6. Uvesti kontinuirano mjerenje zadovoljstva korisnika kvalitetom u pružanju usluga javne uprave tijela koja su uvela sustav kvalitete

a5.1.7. Uvesti kontinuirano mjerenje trajanja rješavanja zahtjeva korisnika

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p5.1.1. Broj javnopravnih tijela s uspostavljenim sustavom upravljanja kvalitetom u pružanju usluga javne uprave

## **5. LJUDSKI POTENCIJALI U JAVNOJ UPRAVI**

### **5.1. Analiza stanja**

U javnoj upravi radnopravni odnosi zaposlenih nisu regulirani na jedinstven način. Tako su postupci zapošljavanja, prava, obveze, odgovornost te ostala pitanja od značaja za rad državnih službenika i namještenika regulirani Zakonom o državnim službenicima<sup>20</sup>, radnopravni odnosi službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>21</sup>, dok se na namještenike te ostale zaposlene u javnoj upravi primjenjuje Zakon o radu<sup>22</sup>.

Postojeći sustav razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi te u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave obuhvaća planiranje zapošljavanja, provedbu postupka zapošljavanja i uvođenja u službu, analizu i izradu opisa poslova radnih mjesta, kontinuiranu izobrazbu, ocjenjivanje rada i učinkovitosti, nagrađivanje i napredovanje službenika. Praćenjem provedbe sustava razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima utvrđeno je da je sustav suviše složen, opterećen nepotrebnim procesima te, u određenim slučajevima, čak i neprimjenjiv. Funkcije sustava razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima nisu standardizirane (zapošljavanje, uvođenje u službu, izobrazba, ocjenjivanje rada i učinkovitosti, napredovanje, nagrađivanje, prestanak službe) te se ne primjenjuju u cijeloj javnoj upravi.

#### **5.1.1. Kompetencije zaposlenih u javnoj upravi**

Temelj dinamike brzog razvoja javnog sektora je dobro obrazovan i kompetentan kadar. S obzirom na širok spektar područja i djelatnosti koji su u nadležnosti javne uprave, nužno je provesti analizu potrebnih kompetencija za obavljanje pojedinih vrsta poslova. Osim općih kompetencija, potrebno je da svaki sektor definira i specifične kompetencije koje zaposlenici trebaju imati. Dok su opće kompetencije skup znanja, vještina te pripadajuće samostalnosti i odgovornosti<sup>23</sup> sa širokom primjenom u različitim područjima djelatnosti te omogućavaju fleksibilnu prilagodbu zahtjevima raznovrsnih visokostručnih poslova, specifične

---

<sup>20</sup> „Narodne novine“, broj 92/05, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12, 37/13, 38/13 i 1/15

<sup>21</sup> „Narodne novine“, broj 86/08 i 61/11

<sup>22</sup> „Narodne novine“, broj 93/14

<sup>23</sup> „Narodne novine“, broj 22/13

kompetencije svojstvene su određenoj struci i one su neophodne za obavljanje stručnih poslova, s obzirom da je jedan od ciljeva Strategije povećanje udjela stručno-kreativnih poslova u ukupnom poslovanju cjelokupne javne uprave.

Važeće klasifikacije radnih mjesta državnih službenika i namještenika te službenika i namještenika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave utemeljene su ponajprije na razini obrazovanja službenika i radnom iskustvu tako da ne omogućuju napredovanje i karijerni razvoj u skladu s njihovim kompetencijama. Također, klasifikacije radnih mjesta ne uključuju potrebne kompetencije (znanja, vještine, sposobnosti i odgovarajuća ponašanja) koje se traže za obavljanje pojedinih poslova. Sustav klasificiranja radnih mjesta u javnoj upravi ne primjenjuje se u potpunosti i nije standardiziran.

Prema podacima iz Registra zaposlenih u javnom sektoru, u državnoj službi najviše su zastupljene osobe sa srednjom stručnom spremom i osobe sa završenim diplomskim sveučilišnim ili stručnim studijem, a najmanje osobe koje su završile preddiplomski stručni studij. Tako je, primjerice, u državnim tijelima na dan 1. siječnja 2015. godine bilo zaposleno ukupno 56.220 državnih službenika i namještenika, od čega 28.43% službenika koji su završili diplomski sveučilišni ili stručni studij (ranije visoka stručna sprema), 2.51% osoba sa završenim preddiplomskim stručnim studijem (ranije viša stručna sprema) te 41.85% zaposlenih sa srednjom stručnom spremom. U preostalom postotku (27.21%) su osobe niže stručne spreme (visokokvalificirane (VKV), kvalificirane (KV), polukvalificirane (PKV) i nekvalificirane (NKV) osobe).

Navedeni podaci prikazani su razrađeno prema spremi, kategoriji zaposlenika te spolu.

DRŽAVNI SLUŽBENICI									
ŽENE					MUŠKARCI				
VSS	Prvostupnice	VŠS	SSS	UKUPNO	VSS	Prvostupnici	VŠS	SSS	UKUPNO
9.010	549	2.499	11.216	<b>23.274</b>	6.971	866	2.570	11.229	<b>21. 636</b>

NAMJEŠTENICI											
ŽENE						MUŠKARCI					
SSS	VKV	KV	PKV i NSS	NKV	UKUPNO	SSS	VKV	KV	PKV i NSS	NKV	UKUPNO
510	1.366	1.237	471	686	<b>4270</b>	575	3522	2800	73	70	<b>7.040</b>

<b>SVEUKUPNO DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA</b>	<b>56.220</b>
---	---------------

U javnim službama na dan 1. siječnja 2015. godine bila su zaposlena ukupno 151.158 službenika i namještenika, od čega 51.51% službenika koji su završili diplomski sveučilišni ili stručni studij (ranije visoka stručna sprema), 2.13% osoba sa završenim preddiplomskim stručnim studijem (ranije viša stručna sprema) te 25.63% zaposlenih sa srednjom stručnom spremom. U preostalom postotku (20.73%) su osobe niže stručne spreme (visokokvalificirane (VKV), kvalificirane (KV), polukvalificirane (PKV) i nekvalificirane (NKV) osobe).



Navedeni podaci prikazani su razrađeno prema spremi, kategoriji zaposlenika te spolu.

SLUŽBENICI U JAVNIM SLUŽBAMA									
ŽENE					MUŠKARCI				
VSS	Prvostupnice	VŠS	SSS	UKUPNO	VSS	Prvostupnici	VŠS	SSS	UKUPNO
55.097	2.590	13.766	25.405	<b>96.858</b>	22.779	636	2.966	5.775	<b>32.156</b>

NAMJEŠTENICI U JAVNIM SLUŽBAMA											
ŽENE						MUŠKARCI					
SSS	VKV	KV	PKV/NSS	NKV	UKUPNO	SSS	VKV	KV	PKV/NSS	NKV	UKUPNO
4.771	596	2.366	3.726	4.515	<b>15.974</b>	2792	554	1947	507	370	<b>6.170</b>

<b>SVEUKUPNO SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA U JAVNIM SLUŽBAMA</b>	<b>151.158</b>
--	----------------

Navedeni podaci upućuju na zaključak da postojeći kapaciteti nisu dovoljno razvijeni da bi udovoljili zahtjevima koji se postavljaju pred modernu javnu upravu koja služi korisnicima, odnosno da trenutna struktura zaposlenih, posebice u državnoj službi, ne odgovara potrebama i poslovima koji se obavljaju u tijelima javne uprave.

Stoga, poseban naglasak treba staviti na izradu kompetencijskih standarda, općih i posebnih te na njihovo uvrštavanje u opise radnih mjesta. Definiranjem opsega i granica područja koje pokriva standard sužava se prostor za manipulaciju u izboru zaposlenika što će doprinijeti objektivnosti izbora, većoj dostupnosti te kvaliteti obavljanja javne službe. Opće i ključne kompetencije za rad u javnoj upravi trebaju biti iste za usporedive kategorije zaposlenika iste razine obrazovanja. Posebne kompetencije određene kategorije zaposlenika za određeno upravno područje mogu se proširiti sukladno posebnim propisima ili specifičnim potrebama radnog mjesta.

Kompetencijskim standardima definirat će se obavezna znanja, vještine i osobine koje trebaju imati zaposlenici raspoređeni na određena radna mjesta/položaje, kao preduvjet jačanja upravnih kapaciteta.

Početne aktivnosti na tom području započete su u 2014. godini realizacijom IPA TWL 2010 Projekta „Potpora jačanju administrativnih kapaciteta kroz razvoj kompetencija u državnoj upravi, HR/2010/IB/OT/TWL, čiji je nositelj Ministarstvo uprave u suradnji s *twinning* partnerom - Nizozemskim institutom za javnu upravu. Cilj Projekta je povećati učinkovitost i

profesionalnost zaposlenih u državnoj službi kroz razvoj metodologije za procjenu ključnih kompetencija državnih službenika.

Uvođenje kompetencijskog okvira za zaposlene važan je korak prema višem stupnju profesionalizacije javne uprave. Kreiranjem kompetencijskog okvira stvorit će se uvjeti za izradu standarda zanimanja za pojedina radna mjesta u državnoj službi, a time pretpostavke za nove standarde kvalifikacija. Slijedom toga moći će se stvoriti efikasniji skupovi ishoda učenja i programi formalnog i neformalnog obrazovanja u svrhu cjeloživotnog učenja. Sve će to omogućiti jednostavan upis pojedinih komponenti (standarda zanimanja, standarda kvalifikacija, skupove ishoda učenja, obrazovne programe) u registre te time osigurati preglednost i povezanost na nacionalnoj, europskih i međunarodnoj razini.

Na temelju definiranih kompetencijskih standarda za pojedina radna mjesta i utvrđivanja odgovaraju li kompetencije zaposlenih radnim mjestima na kojima rade, utvrdit će se potreba da pojedini službenici nadgrade svoje znanje i stručne sposobnosti. S tom svrhom, potrebno je razviti odnosno uskladiti programe izobrazbe za zaposlene u javnoj upravi s utvrđenim kompetencijskim okvirom.

Cjeloživotno učenje i profesionalno usavršavanje u službi predstavljaju temelj za kontinuirani razvoj kompetencija svih zaposlenih u javnoj upravi. Konceptu cjeloživotnog učenja, koji podrazumijeva mogućnost usvajanja i obnavljanja znanja, vještina i potencijala u različitim razdobljima života, trenutno u javnoj upravi nije posvećena dovoljna pozornost, već je izobrazba zaposlenih nakon stjecanja formalnog obrazovanja i zapošljavanja, odnosno inicijativa za daljnjom izobrazbom, uglavnom rezultat interesa samih službenika.

Postojeća procjena potreba za izobrazbom temelji se na iskazivanju interesa zaposlenika za pohađanjem pojedinih ponuđenih programa izobrazbe uz suglasnost nadređene osobe, kao i na obvezama pohađanja onih programa koje proizlaze iz zakona i podzakonskih akata. Pritom se nedovoljno vodi računa o tome da programi izobrazbe budu usklađeni sa strateškim ciljevima, mjerama i politikama čija će provedba od zaposlenika zahtijevati nova znanja.

Zbog toga je potreban novi pristup procjeni potreba izobrazbe koja će se temeljiti na objektivnoj procjeni područja u kojima zaposlenici mogu i trebaju poboljšati svoje kompetencije. To će zahtijevati usmjerenost na točno određene kompetencije pri izboru

programa izobrazbe te stalno praćenje napretka zaposlenika od strane njihovih nadređenih kao i povratnu reakciju na dodanu vrijednost programa izobrazbe.

Za izobrazbu državnih službenika, službenika u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te zaposlenih u pravnim osobama s javnim ovlastima zadužena je Državna škola za javnu upravu, čiji kadrovski i financijski kapaciteti nisu dostatni za pokrivanje svih potreba koje proizlaze iz sve većih zahtjeva koji se postavljaju pred javnu upravu. Slijedom navedenog potrebno je razviti i implementirati nove tehnologije u sustavu usavršavanja u javnoj upravi, osobito organizacijom e-učenja, jačanjem trening sustava na lokalnoj i regionalnoj razini te razvojem postupka licenciranja programa i trenera. Nadalje, potrebno je trajno jačati kompetencije svih zaposlenih u javnoj upravi i kapacitete za dobro upravljanje. S tim u svezi, provedbom programa izobrazbe u organizaciji Državne škole za javnu upravu jačaju se i kompetencije za pripremu i provedbu projekata financiranih iz ESF-a.

Osobito je važno utvrditi potrebe za usavršavanjem i jačati ključne kompetencije rukovoditelja koji predstavljaju važnu kategoriju zaposlenika na svim razinama upravljanja u javnoj upravi. Razvoj njihovih stručnih kompetencija, kako bi kvalitetno kreirali i provodili politike te razvoj vještina iz područja rukovođenja ključni su za proces profesionalizacije javne uprave i nužno poboljšanje dosadašnje kulture upravljanja.

Slijedom svega navedenog, ključna pitanja koja se postavljaju u odnosu na strukturu hrvatske javne uprave su: odgovara li postojeća struktura zaposlenih potrebama posla i je li broj službenika odgovarajuće raspoređen s obzirom na vrstu i opseg poslova koji se obavljaju u javnoj službi te očekivanu kvalitetu usluge.

U određivanju optimalnog broja, ali i kompetencija zaposlenika potrebnih za obavljanje pojedinih poslova odnosno grupa poslova treba krenuti od standarda utvrđenih nakon provedene analize procesa koji se odvijaju u javnoj upravi. Pritom treba voditi računa o tome da se kod pojedinog zaposlenika, osim standardnih (koje će utvrditi središnje tijelo državne uprave nadležno za službeničke odnose), objedine i druge poželjne kompetencije kako bi bio u mogućnosti samostalno obavljati više različitih poslova. To, u konačnici, može dovesti i do racionalizacije broja zaposlenih na pomoćnim funkcijama o kojima trenutno ovise zaposlenici koji nemaju sve potrebne kompetencije.

U postupku racionalizacije broja zaposlenih, prije provedbe politike zbrinjavanja viška zaposlenih, potrebno je utvrditi odgovaraju li kompetencije viška zaposlenih uvjetima drugih radnih mjesta za čijim popunjavanjem postoji potreba, odnosno mogu li takvi zaposlenici u relativno kratko vrijeme (6 mjeseci i manje) nadograditi svoje postojeće kompetencije za obavljanje poslova upražnjenih radnih mjesta.

### **5.1.2. Zapošljavanje u javnoj upravi**

U javnim službama sustav zapošljavanja nije standardiziran. Propisani postupci planiranja i provedbe zapošljavanja u državnim tijelima i tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ne zasnivaju se na provedenim analizama radne opterećenosti te su dugotrajni i složeni tako da ne omogućavaju pravodobno osiguravanje potrebnog broja službenika odgovarajućih kompetencija za obavljanje poslova u tim tijelima.

Postupak zapošljavanja u javnim službama nije uređen jedinstvenim propisom, kao niti pravna zaštita kandidata koji sudjeluju u tom postupku, što otežava poštivanje ustavnog načela o sudjelovanju u obavljanju svih javnih poslova i dostupnosti svakog radnog mjesta i dužnosti građanima pod jednakim uvjetima.

Zato je standardizirani postupak zapošljavanja potrebno provesti temeljem prethodno utvrđenih planova prijema zasnovanih na analizama radne opterećenosti kako bi se novi zaposlenici odabirali na temelju objektivnih kriterija i unaprijed utvrđenih kompetencija te spriječila mogućnost pogodovanja pri zapošljavanju. Standardizirani postupak odabira kandidata postupcima testiranja i intervjuiranja potrebno je provoditi od strane stručnog tijela, što će pridonijeti transparentnosti i omogućiti ulazak u javnu službu najboljim kandidatima.

Novi postupak zapošljavanja treba se u bitnome razlikovati od postojećeg, u kojem faza testiranja najčešće daje prednost kandidatima koji su bolje memorirali propise, bez dovoljnog pridavanja pažnje testiranju glavnih kompetencija koje se od njih traže. Također, kandidate je potrebno testirati na način koji će onemogućiti pogodovanje pojedincima od strane tijela koje provodi natječaj (npr. testiranje pod šifrom, odabir pitanja putem računala te drugi načini onemogućavanja kandidatima prethodnih saznanja o sadržaju testova, i sl.).

### **5.1.3. Sustavi ocjenjivanja, nagrađivanja i napredovanja u javnoj upravi**

Praćenje kvalitete rada i učinkovitosti zaposlenika u ostvarivanju radnih zadataka temeljenih na jasno definiranim ciljevima sastavni su dio sustava ocjenjivanja kao funkcije upravljanja ljudskim potencijalima, te isti treba predstavljati temelj za odlučivanje o napredovanju, nagrađivanju i eventualnom sankcioniranju zaposlenih.

Postupak ocjenjivanja u javnoj upravi nije standardiziran te se ne primjenjuje na sve zaposlene. Postupak ocjenjivanja državnih službenika i namještenika, kao i službenika i namještenika u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, suviše je složen i dugotrajan, povezan s velikom troškovima donošenja rješenja o ocjeni i žalbenih postupaka te mu nedostaju jasni, objektivni i mjerljivi kriteriji za ocjenjivanje. Slijedom navedenog, sustav ocjenjivanja kao temelj za odlučivanje o napredovanju, nagrađivanju te sankcioniranju neučinkovitih zaposlenika nije ostvario svoju glavnu svrhu, a to je motiviranje za bolji i učinkovitiji rad i nagrađivanje uspješnih.

S obzirom na važnost funkcije ocjenjivanja u upravljanju ljudskim potencijalima, potrebno ga je standardizirati i unaprijediti te utvrditi kriterije utemeljene na učinkovitosti i kvaliteti rada zaposlenika, kao i na drugim pokazateljima uspješnosti u odnosu na prioritetne zadaće i ciljeve. U tu svrhu potrebno je unaprijediti sustave praćenja učinkovitosti rada zaposlenih uvođenjem odgovarajućih metodičkih i informatičkih alata koji bi predstavljali osnovu za ocjenjivanje zaposlenika u javnoj upravi kako ocjenjivanje ne bi ovisilo isključivo o diskrecijskoj procjeni nadređenih. Potrebno je uvesti sustav ujednačavanja ocjena, odnosno primjenjivati matematičke operacije kojima će se uspostaviti odnos između predloženih vrijednosti i vrijednosti na koje će upućivati unaprijed postavljeni standardi mjerenja. Drugim riječima, treba uspostaviti ravnotežu između općih kriterija ocjenjivanja i prosudbe nadređenih i drugih zaposlenika zasnovane na argumentima. Tako će biti prepoznati zaposlenici koje, zbog predanosti poslu, inovativnih prijedloga za poboljšanje poslovanja i drugih kvaliteta, treba zadržati u sustavu odnosno nagraditi ili unaprijediti.

Takve zaposlenike potrebno je nagrađivanjem dodatno motivirati kako bi predstavljali pozitivan primjer drugim zaposlenicima u organizaciji. Unaprjeđenje sustava nagrađivanja zaposlenih potrebno je realizirati standardiziranjem sustava po načelu jednake plaće za rad jednake vrijednosti te kroz utvrđivanje nagrađivanja temeljenog na objektivnoj ocjeni radne učinkovitosti i kvaliteti rada službenika, a sve sa svrhom motiviranja najuspješnijih

zaposlenika. Pritom će se u određenoj mjeri i nadalje u obzir uzimati i postojeći kriteriji kao što su razina obrazovanja, složenost poslova i duljina radnog staža. Model će se raspraviti sa socijalnim partnerima i stručnjacima u ovom području. Osim nagrađivanja putem uvećane plaće, treba pronaći i druge načine motiviranja najuspješnijih. To je moguće ostvariti njihovim uključivanjem u rad na poslovima koje bi mogli smatrati novim izazovom u karijeri, rotacijom unutar sustava, javnim priznanjem i na druge načine. S druge strane, potrebno je voditi računa o razlozima zbog kojih kvalitetni zaposlenici napuštaju službu te poduzimati mjere kako bi se ti razlozi otklonili.

Radi privlačenja i zadržavanja kvalitetnih zaposlenika u sustavu javne uprave, potrebno je voditi sustavnu brigu o razvoju njihove karijere i mogućnostima njihova napredovanja sukladno *merit* načelu. S tim ciljem, zaposlenicima treba omogućiti daljnju izobrazbu i usavršavanje, kao i više stupnjeva napredovanja na ljestvici radnih mjesta unutar jedne kategorije. Stupnjeve napredovanja treba odgovarajuće povezati sa sustavima ocjenjivanja i nagrađivanja.

Dakle, modernizacija službeničkog sustava podrazumijeva njegovo usklađivanje s europskim upravnim standardima, koji zahtijevaju profesionalne javne službenike koji se zapošljavaju i razvijaju karijeru sukladno *merit* načelu. Da bi se hrvatski službenički sustav odgovarajuće uklopio u europski upravni prostor, potrebno je utemeljiti kvalitetan klasifikacijski sustav, transparentan i objektivan sustav zapošljavanja utemeljen na kompetencijama i stimulativan i pravedan sustav nagrađivanja i napredovanja temeljen na objektivnoj ocijeni radne učinkovitosti i kvalitete rada zaposlenika. Također, potrebno je uspostaviti jedinstvena načela i standarde kroz službeničko zakonodavstvo na svim teritorijalnim razinama (lokalna, područna (regionalna), državna), kako bi se ostvarilo načelo jedinstvenosti upravnog sustava, posebno u pogledu određivanja plaća.

#### **5.1.4. Sustav plaća u javnoj upravi**

Sustav plaća u javnoj upravi nije reguliran na jedinstven način. Tako su temeljna pitanja vezana za samu definiciju plaće, isplatu plaća, dodataka na plaću i materijalnih prava uređena Zakonom o državnim službenicima, Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>24</sup> i Zakonom o plaćama u javnim službama<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> „Narodne novine“, broj 28/10

Iako se gotovo sve kategorije zaposlenih u javnoj upravi financiraju iz istog izvora (državni proračun), ovisno o pripadnosti određenoj kategoriji (državni, lokalni, javni službenici) imaju različita prava, što uključuje i razlike u pravu na plaću i druga materijalna prava.

Kroz sustav Centralnog obračuna plaća (COP) utvrđeno je postojanje niza propisa i drugih pravnih akata kojima se reguliraju plaće i materijalna prava zaposlenih, pri čemu je uočena brojnost dodataka na plaću, naknada i pomoći koje se isplaćuju zaposlenima. Navedeni propisi, u najvećem dijelu, nisu međusobno usklađeni, pa je tako i sama definicija plaće različito utvrđena u zakonima i kolektivnim ugovorima. Dodaci na plaću i druga materijalna prava zaposlenih nisu sustavno i na jedinstven način utvrđeni, što posljedično dovodi do povrede načela jednake plaće za rad jednake vrijednosti.

Također, kao nedostatak se pokazalo i nepostojanje tijela državne uprave ili koordinativnog tijela koje bi se sustavno bavilo plaćama svih javnih službi, sudjelovalo u utvrđivanju vrijednosti koeficijenata složenosti poslova i sklapanju kolektivnih ugovora.

S obzirom da je uspostavom Registra zaposlenih u javnom sektoru i sustavom Centralnog obračuna plaća postavljen preduvjet za uređenje sustava plaća potrebno je provesti analizu plaća, dodataka i drugih materijalnih prava i utvrditi jedinstveni strukturirani sustav utvrđivanja plaća i drugih materijalnih prava temeljen na načelu jednake plaće za rad jednake vrijednosti.

### **5.1.5. Etika u javnoj upravi**

Među osnovnim pretpostavkama uspješne javne uprave i obavljanja javne službe su integritet, objektivnost i učinkovitost njezinih zaposlenika. Većina etičkih kodeksa ili kodeksa ponašanja u javnom sektoru promiče te standarde kroz principe kao što su nekorištenje javne službe u privatne svrhe, nepristranost u obavljanju javnih poslova te obavljanje poslova na način koji će osigurati povjerenje javnosti.

U Republici Hrvatskoj potrebno je uspostaviti jedinstven sustav standarda ponašanja zaposlenika u javnom sektoru.

Također, neophodno je kontinuirano podizati svijest korisnika i zaposlenika o potrebi za otvorenim, pristupačnom i transparentnom javnom upravom te o potrebi prevencije sukoba

---

<sup>25</sup> „Narodne novine“, broj 27/01 i 39/09 - Zakon o osnovici plaće u javnim službama

interesa i potencijalnih koruptivnih radnji u obavljanju javne službe. Potrebno je na razini pojedinih institucija razvijati interne procedure za upravljanje sukobom interesa i povezanim etičkim pitanjima te koruptivnim rizicima uz potporu etičkih tijela s definiranim savjetodavnim i disciplinskim ovlastima, kao i raditi na kontinuiranoj izobrazbi zaposlenika.

Etično ponašanje zaposlenih u javnoj upravi uređeno je Zakonom o državnim službenicima i Etičkim kodeksom državnih službenika,<sup>26</sup> posebnim kodeksima te drugim propisima i aktima koji u određenom dijelu uređuju pravila etičnog ponašanja u javnoj službi, kao što su: Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru<sup>27</sup>, Zakon o sprječavanju sukoba interesa<sup>28</sup>, Strategija suzbijanja korupcije za razdoblje od 2015. do 2020. godine<sup>29</sup> te Strategija razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje 2010. - 2013.<sup>30</sup>

Problem predstavlja činjenica da navedenim dokumentima nisu obuhvaćene javne službe u cjelini. Naime, Zakon o državnim službenicima i Etički kodeks državnih službenika (donesen na temelju navedenog Zakona) odnose se samo na državne službenike, a ne i na ostale zaposlene u javnopravnim tijelima, dok se posebni kodeksi, primjerice Etički kodeks policijskih službenika<sup>31</sup>, primjenjuju samo na pojedine kategorije državnih službenika.

Etički sustav vrijednosti u obavljanju javne službe na svim razinama, odnosno i na državnoj i lokalnoj razini te u svim javnim ustanovama i službama, nije u dovoljnoj mjeri usklađen s Međunarodnim etičkim kodeksom za državne službenike (*International Code of Conduct for Public Officials*; A/RES/51/59, 28 January 1997) i odredbama Konvencije Ujedinjenih naroda protiv korupcije (*Merida konvencija*)<sup>32</sup>, potpisane i ratificirane od strane Republike Hrvatske 19. veljače 2005.

Iz usporedbe odredbi Zakona o državnim službenicima s odredbama iz Etičkog kodeksa državnih službenika proizlazi da pravila ponašanja državnih službenika, odnosno etička načela, moralna načela i vrijednosti koje državni službenici trebaju poštivati na radnome

---

<sup>26</sup> „Narodne novine,“ broj 40/11 i 13/12

<sup>27</sup> „Narodne novine,“ broj 141/06

<sup>28</sup> „Narodne novine,“ broj 26/11, 12/12 i 126/12 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske

<sup>29</sup> „Narodne novine,“ broj 26/15

<sup>30</sup> Izvor: [http://www.sdlns.hr/upload/File/Strat\\_razv\\_LJP\\_301209.pdf](http://www.sdlns.hr/upload/File/Strat_razv_LJP_301209.pdf)

<sup>31</sup> „Narodne novine,“ broj 62/12

<sup>32</sup> „Narodne novine – Međunarodni ugovori,“ broj 2/05



mjestu, nisu jasno i nedvojbeno definirana Etičkim kodeksom državnih službenika, iako je njegova svrha upravo njihovo promicanje.<sup>33</sup>

U Akcijskom planu za provedbu Strategije suzbijanja korupcije za 2012. u dijelu koji se odnosi na integritet i kodeks ponašanja državnih službenika navedeni su ciljevi, mjere, nadležna tijela te rokovi do kojih se trebaju provesti pojedine mjere vezane u ostvarenje ciljeva.<sup>34</sup>

Međutim, kada govorimo o percepciji korupcije, prema podacima *Transparency International*-a, indeks percepcije korupcije u 2014. godinu za Republiku Hrvatsku iznosi 48 čime se ona našla na 61. mjestu od 175 promatranih država što ukazuje na to da je potrebno poduzimati daljnje aktivnosti u cilju suzbijanja korupcije.<sup>35</sup>

Također, prema Globalnom korupcijskom barometru 2013., 64% ispitanika smatra javne dužnosnike i službenike, tj. javnu upravu, visoko korumpiranim sektorom.<sup>36</sup>

Prema Etičkom kodeksu državnih službenika, u svim državnim tijelima čelnik tijela imenuje povjerenika za etiku iz reda državnih službenika. Međutim, postupci predlaganja i izbora povjerenika za etiku nisu jasno propisani. Većina povjerenika za etiku nije zadovoljna načinom imenovanja niti načinom na koji trebaju obavljati poslove vezane uz promicanje etičkog ponašanja, posebno s obzirom na činjenicu da paralelno obavljaju svoje redovne poslove nevezane uz etiku i poslove etičkog povjerenika te im je teško osigurati nepristranost u odnosu prema drugim državnim službenicima, što im dodatno otežavaju i nedovoljna znanja i vještine vezane uz promidžbu etičnog ponašanja te rješavanje pritužbi.<sup>37</sup>

S druge strane, iako je Etičko povjerenstvo ustrojeno kao neovisno radno tijelo imenovano od strane Vlade Republike Hrvatske za davanje mišljenja o sadržaju i načinu primjene Etičkog kodeksa državnih službenika te promicanje etičkih načela i standarda, revizijom učinkovitosti etičke infrastrukture u tijelima državne uprave utvrđeno je da način izbora, odnosno imenovanja članova Etičkog povjerenstva nije dovoljno transparentan.

---

<sup>33</sup> Izvor: Revizija učinkovitosti etičke infrastrukture u tijelima državne uprave, Državni ured za reviziju, studeni 2013., <http://www.revizija.hr/hr/izvjesca>

<sup>34</sup> Izvor: <http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=502>

<sup>35</sup> Izvor: <https://www.transparency.org/cpi2014/results>

<sup>36</sup> Izvor: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=croatia>

<sup>37</sup> Izvor: Revizija učinkovitosti etičke infrastrukture u tijelima državne uprave, Državni ured za reviziju, studeni 2013., <http://www.revizija.hr/hr/izvjesca>

Etički kodeks državnih službenika, odnosno njegova pravila i načela, koja se u ovom trenutku primjenjuju samo na državne službenike, treba proširiti na zaposlene u cijelom javnom sektoru, kao i na državne dužnosnike. Treba ojačati suradnju svih tijela koja se bave područjem etike – Etičkog povjerenstva, Službe za etiku u Ministarstvu uprave i povjerenika za etiku u državnim tijelima (u budućnosti u svim javnopravnim tijelima). Potrebno je bolje koordinirati aktivnosti u području etike, ujednačavati praksu i utemeljiti suvremene etičke standarde za cjelokupnu javnu upravu.

Kao jedan od pokazatelja koji podupire takvu potrebu su i godišnja skupna izvješća o podnesenim pritužbama na neetično ponašanje državnih službenika<sup>38</sup>. Osim ostalih načina zaprimanja pritužbi, pri središnjem tijelu nadležnom za službeničke odnose otvoren je besplatni telefon i adresa e-pošte na koje se zaprimaju pritužbe na neetično ponašanje državnih službenika. Prema Izvješću o podnesenim pritužbama za 2014. od ukupno 1009 poziva na besplatni telefon samo 72 poziva odnosila su se na neetično postupanje državnih službenika, dok su od ukupno 379 e-poruka 80 bile izravne pritužbe na državne službenike. Svi ostali pozivi ili e-poruke bile su pritužbe na postupanje javnih službenika, službenika u tijelima jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, koje ne obvezuje Etički kodeks državnih službenika.

#### **5.1.6. Cjeloviti sustav upravnog obrazovanja**

U Republici Hrvatskoj studiji javne uprave izvode se uglavnom u okviru javnih visokih učilišta. Studiji javne uprave izvode se na pravnim fakultetima sveučilišta u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku te na pojedinim veleučilištima (u Gospiću, Vukovaru, Požegi i Šibeniku). Osim studija u Zagrebu, ostali studiji imaju relativno kratku tradiciju, naročito na veleučilištima. Radi se o studijima stručnog tipa, a studiji javne uprave na preddiplomskoj i diplomskoj sveučilišnoj razini zasad ne postoje.

Preddiplomski studiji izvode se u trajanju od 3 godine, a studente se osposobljava za neposredno uključivanje u poslove javne uprave općeg tipa. Nastavak studija moguć je na specijalističkim diplomskim stručnim studijima javne uprave koji se izvode na pravnim fakultetima sveučilišta u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, u trajanju od 2 godine, a pokrenuti su tek prije par godina.

---

<sup>38</sup> <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-sluzbenicke-odnose/etika/izvjesce-o-podnesenim-prituzbama/784>

Sveučilišni studiji javne uprave izvode se samo na poslijediplomskoj razini, i to pretežno kao specijalistički poslijediplomski studiji u trajanju od, u pravilu, dvije godine. Općenito, na sveučilišnim studijima studenti se osposobljavaju za obavljanje poslova u znanosti i visokom obrazovanju, u poslovnom svijetu, javnom sektoru i društvu općenito te ih osposobljava za razvoj i primjenu znanstvenih i stručnih dostignuća. Budući da takvih studija prilagođenih potrebama javne uprave nedostaje, otvara se pitanje je li moguće kroz (relativno) kratko poslijediplomsko obrazovanje steći sva potrebna znanja, vještine i kompetencije za rad na ključnim pozicijama u organizacijama javne uprave.

Jedini doktorski studij koji služi obnovi znanstveno-nastavnog kadra u području javne uprave je doktorski studij pravnih znanosti, smjer Javno pravo i javna uprava Pravnog fakulteta u Zagrebu, u trajanju od tri godine.

Zasad ne postoji vertikalna, lateralna i horizontalna prohodnost studija, budući da studenti koji su završili stručni preddiplomski i diplomski studij nemaju mogućnosti nastavka obrazovanja na poslijediplomskoj sveučilišnoj razini.

Iako donekle variraju u pogledu sadržaja, stručni studiji javne uprave koji su u većoj mjeri usmjereni na opći upravni profil javnog službenika u pravilu se oslanjaju na upravnu znanost te s njom povezane pravne discipline. Nastavni planovi studija javne uprave održavaju opću ideju javne uprave kao interdisciplinarnog i multidisciplinarnog područja. Ujednačavaju se standardi i kvaliteta studijskih programa javne uprave s onima u drugim europskim zemljama, s tim da je pred njima usklađivanje sa standardima *The European Association for Public Administration Accreditation (EAPAA)*<sup>39</sup> U Europi je broj akreditiranih programa oko 40, a u SAD preko 170. Odjel za ekonomske i socijalne poslove Ujedinjenih naroda 2008. godine je objavio Standarde izvrsnosti upravnog obrazovanja i usavršavanja, koji služe kao temelj prilikom akreditacije. Provođi se i europski projekt utvrđivanja ključnih kompetencija koje bi upravno obrazovanje trebalo osigurati budućim službenicima (*Tuning-PA*). Moderno upravno obrazovanje upoznaje, obrazuje i odgaja studente za odgovorno, etično, djelotvorno, ekonomično i učinkovito obavljanje poslova javne uprave. Ono je jedan od ključnih preduvjeta za poboljšanje profesionalnosti zaposlenika i temelj je daljnje modernizacije hrvatske javne uprave. Stoga je nužno dalje razvijati visokoškolsko obrazovanje prilagođeno potrebama javne uprave, osobito na sveučilišnoj razini.

---

<sup>39</sup> Izvor: <http://www.eapaa.org/>

Potrebe upravne prakse za upravnim stručnjacima općeg menadžerskog i općeg upravnog profila, kao i potreba za samoobnovom struke, koja je u drugim zemljama postignuta kako putem kvalitetnih sveučilišnih studija javne uprave svih razina tako i kroz kvalitetne znanstveno-istraživačke institucije, traže daljnji razvoj studija prilagođenih potrebama javne uprave u Republici Hrvatskoj, ali i korištenje istraživačkih potencijala hrvatske akademske zajednice. Trenutno ta suradnja nije na zadovoljavajućoj razini, budući da nisu uspostavljeni institucionalni kanali korištenja ekspertize akademske i istraživačke zajednice u razvoju javne uprave.

No, jednako je važno zapošljavanje moderno obrazovanog upravnog kadra. Naime, u hrvatskim državnim tijelima udio službenika sa srednjom i nižom stručnom spremom iznosi više od 50%. Nešto je bolja situacija u javnim službama u kojima radi 50,39% osoba koje su završile diplomski sveučilišni ili stručni studij te 13,51% osoba sa završenim preddiplomskim stručnim studijem, no vrlo različitih profila i struka. Iako nije sporno da se u javnoj upravi obavljaju različiti rutinski poslovi za koje je dovoljna srednja razina obrazovanja, udio službenika sa završenim diplomskim sveučilišnim ili stručnim studijem, odnosno preddiplomskim stručnim studijem nije zadovoljavajući, kako na razini državne uprave, tako i u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Što se tiče strukture zanimanja u upravi, udio službenika s bilo kojim tipom upravnog obrazovanja je vrlo nizak. Dakle, s jedne strane postoji potreba za zapošljavanjem prikladno obrazovanih zaposlenika, koji su završili studij prilagođen potrebama javne uprave, a s druge postoje obrazovani kadrovi, većinom na razini stručnog studija prvog stupnja, specijalističkog stručnog te specijalističkog postdiplomskog studija.

Najviše profesionalne položaje u javnoj upravi trebaju popunjavati obrazovani profesionalci, zato što su upravo znanja i vještine osoba na tim položajima ključna za izradu nacrtu provedivih i jasnih propisa, predlaganje složenih programa, javnih politika i strategija, organizaciju javne uprave, sudjelovanje u procesima europskog upravljanja i suradnji s tijelima EU, suradnju i povezivanje pojedinih upravnih resora, postavljanje boljih i viših standarda kvalitete javnih usluga, nadzora u upravi te odnosa službenika prema korisnicima, javnofinancijsko poslovanje te informatizaciju upravnih usluga. No, ovisno o tipu studijskog programa i stupnju obrazovanja, kadrovi sa završenim studijem prilagođenim potrebama javne uprave prikladni su za radna mjesta općeupravnog tipa na svim razinama organiziranja javne uprave (upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, javnih

ustanova, tijela državne uprave i njihovih područnih jedinica, stručnih službi Vlade Republike Hrvatske i drugih tijela, pravosudne uprave, agencija i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima) i svih razina u hijerarhiji radnih mjesta u strukturi organizacije. Za određivanje tih radnih mjesta potrebno je pripremiti katalog kompetencija, kao i utvrditi koji tip i stupanj studija prilagođenog potrebama javne uprave osigurava takve kompetencije.

Time se osigurava čvrsta veza sveučilišne i akademske zajednice i javne uprave koja zapošljava kadrove koje akademska zajednica obrazuje. U obrazovanju treba osigurati i praktičnu nastavu, naročito u stručnim studijima, kao i uključiti upravne eksperte-praktičare u odvijanje dijela nastave koji je praktične naravi.

Budući da upravno obrazovanje prikladne kvalitete nije moguće bez provedbe znanstvenih istraživanja i stručnih projekata i analiza, a oni su potrebni i za kvalitetno obavljanje najstroženijih poslova u sustavu javne uprave, u sadašnjim se uvjetima vidi nedostatak takvog pristupa radu i razvoju javne uprave. Jačanjem suradnje i uključivanjem rezultata istraživanja javnih znanstvenih organizacija u rad javne uprave značajno će se podići kvaliteta cjelokupnog sustava javne uprave.

## **5.2. Opći i posebni ciljevi reforme sustava ljudskih potencijala u javnoj upravi**

**Opći cilj** reforme sustava ljudskih potencijala u javnoj upravi predstavljaju unaprjeđeni upravni kapaciteti javnopravnih tijela.

**Posebni ciljevi** reforme sustava ljudskih potencijala u javnoj upravi i mjere za njihovu provedbu su:

## **CILJ 6. UTVRĐEN SUSTAV KOMPETENCIJA**

### **Mjera 6.1. Izraditi kompetencijski okvir za zaposlene u javnoj upravi**

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: 1.600.000 HRK

Izvor financiranja: EU fondovi

Provedbene aktivnosti:

- a6.1.1. Provesti analizu potrebnih kompetencija za obavljanje poslova javne uprave
- a6.1.2. Utvrditi ključne kompetencije za zaposlene u javnoj upravi
- a6.1.3. Utvrditi kompetencije potrebne za obavljanje pojedinih vrsta poslova u javnoj upravi
- a6.1.4. Uključiti utvrđene kompetencije u interne akte javnopravnih tijela o sistematizaciji radnih mjesta

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

- p6.1.1. Broj tijela koja su interne akte uskladila s kompetencijskim okvirom

## **CILJ 7. UNAPRJEĐEN SUSTAV STRUČNOG USAVRŠAVANJA U JAVNOJ UPRAVI**

### **Mjera 7.1. Jačati kompetencije svih zaposlenih u javnoj upravi**

Nositelj: Državna škola za javnu upravu

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: kontinuirano

Potrebna sredstva: 22.500.000 HRK

Izvor financiranja: EU fondovi

Provedbene aktivnosti:

- a7.1.1. Razviti metodologiju procjena potreba usavršavanja
- a7.1.2. Provesti procjenu potreba usavršavanja u području stručnih znanja i vještina potrebnih za učinkovito obavljanje poslova u javnoj upravi temeljenu na kompetencijskom okviru
- a7.1.3. Izraditi detaljnu analizu prikupljenih podataka i pripremiti izvješća o utvrđenim potrebama
- a7.1.4. Odrediti prioritetna područja i ciljne skupine za provedbu programa usavršavanja
- a7.1.5. Razviti i provoditi programe usavršavanja na temelju analize podataka dobivenih provedenom procjenom potreba usavršavanja
- a7.1.6. Osposobiti trenere za provedbu programa usavršavanja
- a7.1.7. Razviti modele osposobljavanja i usavršavanja zaposlenika na radnom mjestu i jačati kompetencije zaposlenika koji ih provode (mentori, instruktori)

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

- p7.1.1. Postotak službenika uključenih u sustav jačanja kompetencija

### **Mjera 7.2. Jačati kapacitete za dobro upravljanje**

Nositelj: Državna škola za javnu upravu

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2017.

Potrebna sredstva: 17.000.000 HRK

Izvori financiranja: EU fondovi

Provedbene aktivnosti:

a7.2.1. Provesti procjenu potreba usavršavanja za jačanje kompetencija za rukovodeće službenike u tijelima državne uprave, izabrane dužnosnike i rukovodeće službenike u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te rukovoditelje u drugim javnopravnim tijelima

a7.2.2. Razviti i provoditi programe usavršavanja za rukovoditelje na temelju analize podataka dobivenih provedenom procjenom potreba usavršavanja

a7.2.3. Osposobiti trenere za provedbu programa usavršavanja za rukovoditelje

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p7.2.1. Postotak rukovoditelja koji su završili programe za dobro upravljanje i jačanje menadžerskih kompetencija

### **Mjera 7.3. Razvoj i implementacija novih te kontinuirano unaprjeđivanje postojećih metodologija i mehanizama u sustavu usavršavanja u javnoj upravi**

Nositelj: Državna škola za javnu upravu

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: I. tromjesečje 2019.

Potrebna sredstva: 39.300.000 HRK

Izvori financiranja: EU fondovi

Provedbene aktivnosti:

a7.3.1. Jačati institucionalne kapacitete Državne škole za javnu upravu

a7.3.2. Pripremiti i usvojiti Strategiju profesionalnog usavršavanja u javnoj upravi

a7.3.3. Razvijati i dalje implementirati *e-learning* sustav usavršavanja u javnoj upravi

a7.3.4. Uspostaviti središnju e-knjižnicu u javnoj upravi

a7.3.5. Uvesti sustav kvalitete u svrhu unaprjeđenja trening sustava

a7.3.6. Jačati trening sustav na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini

a7.3.7. Razviti i implementirati metodologiju procjene učinka sustava usavršavanja

a7.3.8. Razviti i uspostaviti postupak licenciranja trenera za provedbu programa usavršavanja u javnoj upravi

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p7.3.1. Broj novih metoda i mehanizama u sustavu usavršavanja u javnoj upravi

p7.3.2. Postotak zaposlenih u javnoj upravi koji se usavršava primjenom novih metoda i mehanizama

## **CILJ 8. DJELOTVORAN I TRANSPARENTAN SUSTAV ZAPOŠLJAVANJA U JAVNOJ UPRAVI**

### **Mjera 8.1. Uspostaviti centralno-koordinirani sustav zapošljavanja u javnoj upravi**

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: Državna škola za javnu upravu, druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: III. tromjesečje 2020.

Potrebna sredstva: 25.000.000 HRK

Izvori financiranja: EU fondovi

Provedbene aktivnosti:

a8.1.1. Zakonom propisati opće kriterije za zapošljavanje u javnoj upravi, novi postupak zapošljavanja, tijela nadležna za provedbu testiranja te pravnu zaštitu kandidata

a8.1.2. Ojačati institucionalne kapacitete tijela nadležnih za provedbu postupka zapošljavanja

a8.1.3. Izraditi i primijeniti informatička rješenja u postupku provedbe testiranja

a8.1.4. Osposobiti zaposlenike za provedbu novog postupka zapošljavanja

a8.1.5. Provesti evaluaciju novog postupka zapošljavanja

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p8.1.1. Zapošljavanje u javnoj upravi se provodi putem centralno-koordiniranog sustava zapošljavanja

## **CILJ 9. USPOSTAVLJEN SUSTAV RAZVOJA KARIJERE ZA ZAPOSLENE U JAVNOJ UPRAVI**

### **Mjera 9.1. Utvrditi jedinstvene kriterije za novu klasifikaciju radnih mjesta**

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2017.

Potrebna sredstva: 2.000.000 HRK

Izvori financiranja: EU fondovi



Provedbene aktivnosti:

a9.1.1. Provesti analizu postojećih klasifikacija radnih mjesta u svim javnopravnim tijelima

a9.1.2. Propisati načela klasifikacije radnih mjesta zasnovana na kompetencijskom okviru koja će se primjenjivati u svim javnopravnim tijelima

a9.1.3. Implementirati novu klasifikaciju radnih mjesta u svim javnopravnim tijelima

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p9.1.1. Broj tijela koja su implementirala novu klasifikaciju radnih mjesta

## **Mjera 9.2. Utvrditi sustav ocjenjivanja na temelju mjerljivih kriterija radne učinkovitosti**

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: Državna škola za javnu upravu, druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: kontinuirano

Potrebna sredstva: 5.000.000 HRK

Izvori financiranja: EU fondovi

Provedbene aktivnosti:

a9.2.1. Uvesti sustav praćenja učinkovitosti rada zaposlenih kroz odgovarajući softverski alat

a9.2.2. Standardizirati sustav planiranja radnih zadataka, praćenja provedbe plana i ocjenjivanja zaposlenih u svim javnopravnim tijelima

a9.2.3. Osposobiti rukovodeće zaposlenike za primjenu novog sustava planiranja radnih zadataka, praćenja provedbe plana i ocjenjivanja zaposlenih

a9.2.4. Propisati kriterije za ocjenjivanje zaposlenih na razini svih javnopravnih tijela s obzirom na vrstu poslova

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p9.2.1. Postotak tijela koja provode ocjenjivanje sukladno standardiziranim kriterijima

## **Mjera 9.3. Uspostaviti sustav i provoditi napredovanja utemeljena na *merit* načelu**

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2018.

Potrebna sredstva: 2.000.000 HRK

Izvori financiranja: EU fondovi

Provedbene aktivnosti:

a9.3.1. Provesti analizu načina napredovanja u javnopravnim tijelima

a9.3.2. Propisati kriterije i načine napredovanja na viša radna mjesta

a9.3.3. Kontinuirano pratiti napredovanje zaposlenih u javnopravnim tijelima

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p9.3.1. Broj napredovanja sukladno propisanim kriterijima

## **CILJ 10. UJEDNAČENI SUSTAV PLAĆA U JAVNOJ UPRAVI**

### **Mjera 10.1. Utvrditi jedinstveni sustav plaća i nagrađivanja za sve zaposlene u javnopravnim tijelima**

Nositelji: Ministarstvo financija, Ministarstvo uprave

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: 3.000.000 HRK

Izvori financiranja: EU fondovi

Provedbene aktivnosti:

a10.1.1. Provesti analizu plaća u javnopravnim tijelima

a10.1.2. Uspostaviti jedinstveni strukturirani sustav utvrđivanja plaća u javnopravnim tijelima

a10.1.3. Izraditi prijedlog zakona kojim će se urediti sustav plaća u javnopravnim tijelima

a10.1.4. Propisati sustav nagrađivanja temeljen na radnom učinku zaposlenih

a10.1.5. Uskladiti podzakonske propise i interne akte sa zakonom kojim se uređuju plaće u javnopravnim tijelima

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p10.1.1. Utvrđen i propisan jedinstven strukturirani sustav plaća i nagrađivanja utemeljen na radnom učinku zaposlenih u javnopravnim tijelima

## **CILJ 11. OPTIMALNI BROJ ZAPOSLENIH U JAVNOJ UPRAVI**

### **Mjera 11.1. Uskladiti broj zaposlenih s pojednostavljenim i unaprijeđenim procesima**

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: sva javnopravna tijela

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2020.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a11.1.1. Utvrditi potreban broj zaposlenika u javnopravnim tijelima

a11.1.2. Donijeti program prekvalifikacije i zbrinjavanja viška zaposlenih

a11.1.3. Prekvalificirati višak zaposlenih za slobodna radna mjesta

a11.1.4. Provesti program zbrinjavanja za zaposlenike koje nije moguće prekvalificirati

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p11.1.1. Broj zaposlenih odgovara broju sistematiziranih radnih mjesta

## **CILJ 12. POŠTIVANJE ETIČKIH NAČELA U JAVNOJ UPRAVI**

### **Mjera 12.1. Uspostaviti etički sustav u javnoj upravi**

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: Državna škola za javnu upravu, druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: kontinuirano

Potrebna sredstva: 5.500.000 HRK

Izvori financiranja: EU fondovi

Provedbene aktivnosti:

a12.1.1. Utvrditi opće standarde ponašanja u javnoj upravi

a12.1.2. Propisati opće standarde ponašanja u javnoj upravi i način implementacije istih

a12.1.3. Donijeti etičke kodekse javnopravnih tijela u skladu sa općim standardima ponašanja u javnoj upravi

a12.1.4. Stvoriti etički sustav i jačati kapacitete tijela potrebne za provedbu i nadzor provedbe propisa

a12.1.5. Pripremiti program izobrazbe svih zaposlenih u javnopravnim tijelima (uključujući i dužnosničku razinu) i kontinuirano ga provoditi

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p12.1.1. Postotak javnopravnih tijela s ustrojenim etičkim sustavom

### **Mjera 12.2. Unaprijediti mehanizme prevencije i borbe protiv korupcije u javnoj upravi**

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: Ministarstvo pravosuđa, druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: 3.000.000 HRK

Izvori financiranja: EU fondovi

Provedbene aktivnosti:

a12.2.1. Uvesti praćenje i vođenje evidencije o izjavama, tj. pisanim obavijestima zaposlenika o mogućem sukobu interesa

a12.2.2. Provesti analizu rizika mogućnosti pojave korupcije kod osjetljivih radnih mjesta

a12.2.3. Izraditi planove integriteta, tj. mjera koje se planiraju poduzeti s ciljem otklanjanja i prevencije korupcije, te pratiti primjenu istih

a12.2.4. Uvesti obvezu podnošenja imovinskih kartica za osjetljiva radna mjesta

a12.2.5 Provesti ispitivanje javnog mnijenja o percepciji korupcije u javnoj upravi

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p12.2.1. Broj javnopravnih tijela koja su implementirala mehanizme prevencije i borbe protiv korupcije

p12.2.2. Smanjen broj utemeljenih prijava korupcije zaposlenih u javnoj upravi

## **CILJ 13. IZGRAĐEN SUSTAV OBRAZOVANJA ZA JAVNU UPRAVU**

### **Mjera 13.1. Razvijati sustav obrazovanja i osposobljavanja za rad u javnoj upravi**

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelj: Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, sva javnopravna tijela

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2017.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a13.1.1. Ojačati suradnju s akademskom i znanstvenom zajednicom i državnim tijelima nadležnima za visoko obrazovanje i zapošljavanje

a13.1.2. Procijeniti tipove i razine obrazovnih programa za potrebe javne uprave u suradnji s javnopravnim tijelima

a13.1.3. Utvrditi načela, standarde i smjernice za razvoj prioritetnih tipova i razina obrazovnih programa za potrebe javne uprave

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p13.1.1. Izrađena procjena potrebnih tipova i razina obrazovnih programa za potrebe javne uprave

### **Mjera 13.2. Jačati suradnju i uključivati rezultate istraživanja javnih znanstvenih organizacija u kreiranje politika i razvoj učinkovite javne uprave**

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelj: Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, javne znanstvene organizacije

Rok za provedbu: kontinuirano

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a13.2.1. Uspostaviti formalnu suradnju javne uprave i javnih znanstvenih organizacija na način da se u misiju svih javnih znanstvenih instituta uključi razvoj javnih politika

a13.2.2. U suradnji s javnim znanstvenim organizacijama definirati potrebe (kratkoročne, srednjoročne i dugoročne) za stručnom podrškom razvoju i reorganizaciji sustava javne uprave, uključujući i sustav lokalne i regionalne samouprave te javnih službi

a13.2.3. Daljnji razvoj i rad javne uprave, uključujući i sustav lokalne i regionalne samouprave te javnih službi temeljiti na politikama utemeljenim na znanstvenim istraživanjima

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p13.2.1. Izrađena znanstvena studija kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih potreba sustava javne uprave

## **6. SUSTAV JAVNE UPRAVE**

### **6.1. Analiza stanja**

Javna uprava u smislu ove Strategije obuhvaća tijela državne uprave (ministarstva, državni uredi, državne upravne organizacije i uredi državne uprave u županijama), pravne osobe s javnim ovlastima (agencije, zavodi, ustanove, komore, udruge i druge organizacije) te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

#### **6.1.1. Državna uprava**

U okviru državne uprave ustrojeno je 20 ministarstava, 4 državna ureda, 7 državnih upravnih organizacija i 20 ureda državne uprave u županijama. Za obavljanje određenih poslova iz nadležnosti središnjih tijela državne uprave, u županijama, gradovima i općinama ustrojeno je ukupno 1279 područnih jedinica središnjih tijela državne uprave i njihovih ispostava (od toga 409 područnih jedinica i ispostava sa samostalnim izvršiteljima), a za obavljanje određenih poslova iz nadležnosti ureda državne uprave u županijama, na području općina i gradova ustrojena je 91 ispostava te 302 matična ureda.

Tijela državne uprave obavljaju poslove neposredne provedbe zakona (rješavanje u upravnim stvarima, vođenje propisanih očevidnika, izdavanje uvjerenja i drugih potvrda), upravni i inspekcijski nadzor, poslove praćenja stanja u svojem djelokrugu te izradu izvješća, analiza, elaborata i druge upravne i stručne poslove, dok su poslovi koji se odnose na izradu nacрта prijedloga zakona i prijedloga drugih propisa te donošenje provedbenih propisa u nadležnosti središnjih tijela državne uprave.

U obavljanju poslova državne uprave, tijekom proteklog razdoblja bio je prisutan trend centralizacije obavljanja inspekcijskih poslova te su inspekcijski poslovi, koje su u prvom stupnju obavljali uredi državne uprave u županijama, postupno preuzeti u središnja tijela državne uprave. Takav trend uzrokovao je smanjenje pravne sigurnosti, obzirom da se inspekcijski poslovi u I. i u II. stupnju obavljaju u istom tijelu državne uprave. U većini ministarstava koja obavljaju poslove inspekcijskog nadzora, inspekcijske poslove u I. stupnju obavlja ministarstvo (područne jedinice tog ministarstva ili ministarstvo u sjedištu), a u II. stupnju također odlučuje ministarstvo (poslove u II. stupnju obavlja unutarnja ustrojstvena jedinica u sjedištu ministarstva) ili odlučuje povjerenstvo koje imenuje nadležni ministar ili

Vlada Republike Hrvatske. Analizom obavljanja inspekcijskih poslova u tijelima državne uprave provedenom tijekom 2013. godine sistematizirano je ukupno 60 područja u kojima središnja tijela državne uprave obavljaju inspekcijske poslove od čega se polovica obavlja u područnim jedinicama središnjih tijela državne uprave. Istovremeno, uredi državne uprave u županijama obavljaju inspekcijske poslove samo u tri područja (poslove sportske inspekcije u prvom stupnju, inspekcijski nadzor nad radom udruga i inspekcijski nadzor nad radom fizičkih i pravnih osoba koje se bave prikupljanjem i pružanjem humanitarne pomoći).

Imajući u vidu da su za obavljanje poslova državne uprave na području županija ustrojeni uredi državne uprave, kao multifunkcionalna prvostupanjska tijela državne uprave koja obavljaju poslove iz različitih upravnih područja (za koja su nadležna različita ministarstva), postojeća struktura u kojoj je za obavljanje određenih poslova iz nadležnosti središnjih tijela državne uprave na području županija, gradova i općina ustrojen i veliki broj područnih jedinica središnjih tijela državne uprave, pokazuje se neracionalnom, kako s aspekta troškova, tako i s aspekta organizacije obavljanja poslova u pružanja usluga korisnicima. Svako ministarstvo pritom vodi brigu o održavanju poslovnih prostora, opskrbi uredskim materijalom, uredskom poslovanju, korištenju i održavanju službenih vozila, radno-pravnom statusu zaposlenika, što nije racionalno.

U završnom Izvješću funkcionalnog preispitivanja u pet ureda državne uprave, koje je proveo Institut za međunarodne odnose tijekom 2008. godine u okviru projekta reforme javne uprave, predložene su moguće varijante budućeg razvoja ureda državne uprave te je, kao jedna od varijanti, navedeno jačanje ureda državne uprave u županijama. U Izvješću se navodi: „Postojeće stanje obilježavaju brojne neracionalnosti u obavljanju poslova državne uprave širom državnog teritorija. Naime, sada se dio tih poslova obavlja putem ureda državne uprave u županijama, dio putem vrlo brojnih područnih jedinica različitih središnjih tijela državne uprave, a dio i putem pravnih osoba s javnim ovlastima i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Naročito se veliki dio poslova koje u drugim zemljama obavljaju ili prvostupanjski općeupravni organi ili jedinice lokalne samouprave u prenesenom djelokrugu u Hrvatskoj obavlja u okviru područnih jedinica različitih tijela državne uprave.“ Nadalje se navodi da je u područnim jedinicama zaposlena gotovo polovica svih državnih službenika te da njihova organizacijska rascjepkanost u istim mjestima odnosno na području istih županija dovodi do multipliciranja pomoćno-tehničkih poslova, računovodstvenih, informatičkih i drugih poslova, vrlo slabe koordinacije, velikih materijalnih troškova, slabe iskorištenosti

službenika i drugih neracionalnosti. U svezi s jačanjem ureda državne uprave, u Izvješću se također navodi da bi preuzimanje niza poslova vezanih uz vođenje službenih evidencija (očevidnika), prvostupanjsko rješavanje u upravnim stvarima koje nisu pretjerano specifične (kao što su one u poreznim i carinskim stvarima), i sličnih, omogućilo stvaranje dobrih, učinkovitih, racionalnih, transparentnih i korisnicima dostupnih prvostupanjskih tijela državne uprave. Nadalje se navodi: „Jačanjem ureda državne uprave na predloženi način koncentrirale bi se u jednom te istom tijelu službene državne evidencije i prvostupanjsko upravno rješavanje, smanjili troškovi unutarnjih upravnih funkcija (funkcije podrške), eliminirala postojeća preklapanja ili neusklađenosti u poslovima državne uprave te eliminirale neusklađenosti među različitim državnim evidencijama.“

Osim tijela državne uprave, poslove državne uprave mogu obavljati i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe koje na temelju zakona imaju javne ovlasti, ako su im ti poslovi povjereni posebnim zakonom.

### **6.1.2. Pravne osobe s javnim ovlastima**

Od osamostaljenja Republike Hrvatske primijećen je značajan porast broja različitih organizacijskih oblika (agencija, zavoda, fondova, ustanova, komora, udruga i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima), koji su osnovani zakonima ili uredbama Vlade Republike Hrvatske i koji su preuzeli određene poslove iz nadležnosti ministarstava, a nalaze se u najvećoj mjeri u statusu javnih ustanova. Među argumentima za osnivanje tih pravnih osoba često se navodi povećanje djelotvornosti, transparentnosti i odgovornosti, politička neovisnost, približavanje javnih službi korisnicima, jačanje ekspertize uslijed specijalizacije i poticanje izvrsnosti uopće. Upitno je, međutim, u kojoj su se mjeri u praksi potvrdili navedeni argumenti. Također, osnivanje brojnih pravnih osoba često se argumentiralo obvezom usklađivanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije ili ispunjavanjem obveza iz međunarodnih konvencija, iako je u brojnim slučajevima utvrđeno da takve obveze ne postoje.

Ministarstvo uprave na svojim mrežnim stranicama objavljuje popis pravnih osoba iz nadležnosti pojedinih središnjih tijela državne uprave temeljen na analizi provedenoj tijekom 2012. godine u suradnji s resornim ministarstvima putem standardiziranog upitnika koji je popunilo 176 pravnih osoba. Rezultati analize ukazali su na slabosti i neracionalnosti kod pojedinih pravnih osoba u područjima odgovornosti i transparentnosti u radu te stvaranja



preduvjeta za sprječavanje korupcije na svim razinama. Također je utvrđena nedovoljna razina fiskalne odgovornosti (neodgovarajuća primjena sustava unutarnjih financijskih kontrola i unutarnje revizije te sustava uklanjanja nepravilnosti, neprovođenje vanjske revizije, manjkavosti u sustavima zapošljavanja i javne nabave), izostanak strateškog planiranja ili nepovezanost ciljeva organizacije sa ciljevima strateškog plana resornog ministarstva te uopće nedostatna komunikacija i suradnja s resornim ministarstvom.

U nedostatku jedinstvenog zakonskog uređenja agencija i utvrđenog mjesta takve pravne osobe u postojećem sustavu javne uprave u Republici Hrvatskoj, osnovnu značajku predstavlja institucionalna, ustrojstvena i funkcionalna nepreglednost. Nedostatak jedinstvenih zakonskih kriterija za povjeravanje poslova državne uprave ili osnivanje pravnih osoba radi organiziranja obavljanja funkcija koje se ranije nisu obavljale omogućio je osnivanje novih pravnih osoba za koje su se aktima o osnivanju na različite načine rješavala pitanja ustrojstva i načina rada agencija, najčešće bez cjelovite procjene opravdanosti njihova osnivanja i očekivanih učinaka te utvrđivanja jasnih mehanizama kontrole, odgovornosti i mjerenja učinkovitosti. Posljedično, uslijed nedostatka jedinstvenog zakonskog uređenja agencija, postoje značajne razlike među pojedinim pravnim osobama i to u odnosu na: način osnivanja, vrstu poslova koje obavljaju (regulatorni, izvršno-operativni i stručno-analitički), ustrojstvo, način upravljanja, odgovornost, nadzor, izvore financiranja, pravni status zaposlenih i druga pitanja značajna za rad pravne osobe.

### **6.1.3. Lokalna i područna (regionalna) samouprava**

Sadašnji sustav lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj proizašao je iz odredbi Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine<sup>40</sup>, kojim je bilo propisano da se građanima jamči pravo na lokalnu samoupravu, a ustrojen je 1992. godine donošenjem temeljnih zakona kojima se uređuje sam sustav lokalne samouprave, teritorijalni ustroj, samoupravni djelokrug, izborni sustav i način financiranja lokalne samouprave te provođenjem prvih lokalnih izbora.

Značajnije promjene u normativnom okviru ovaj sustav doživio je 2001. godine, slijedom Promjene Ustava Republike Hrvatske iz 2000. godine<sup>41</sup>, u čije odredbe je ugrađen pojam

---

<sup>40</sup> „Narodne novine,“ broj 56/90

<sup>41</sup> „Narodne novine,“ broj 113/00

mjesne, lokalne i područne (regionalne) samouprave umjesto dotadašnjeg pojma lokalne samouprave i uprave. Osim pojmovne razlike, suštinska promjena odnosi se na dio vezan uz upravu, odnosno obavljanje poslova državne uprave u županiji koja je prethodno bila utvrđena kao jedinica lokalne samouprave i uprave.

Vezano uz sustav lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj bitno je naglasiti da je Zakonom o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi<sup>42</sup> Republika Hrvatska u cijelosti ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi.

Danas, lokalna i područna (regionalna) samouprava u Republici Hrvatskoj predstavlja organizaciju vlasti i upravljanja na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini s ciljem autonomnog organiziranja i rukovođenja javnim poslovima koji su od lokalnog i područnog (regionalnog) značaja. Osnovna načela na kojima počiva lokalna samouprava u Hrvatskoj su načelo autonomije i načelo supsidijarnosti. Načelo autonomije ogleda se u pravu lokalnih jedinica da na temelju vlastitih propisa samostalno određuju, upravljaju i obavljaju poslove koje spadaju u njihov samoupravni djelokrug, dok načelo supsidijarnosti podrazumijeva ostvarivanje prava građana i njihovu mogućnost sudjelovanja u upravljanju na razini koja im je najdostupnija. Osim putem izbora svojih predstavnika u lokalno predstavničko tijelo, građani mogu neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima putem referendum, zborova građana i drugih oblika neposredne demokracije.

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>43</sup> utvrđeno je da su jedinice lokalne samouprave općine i gradovi, a da su jedinice područne (regionalne) samouprave županije. Propisano je da status grada imaju sva sjedišta županija (bez obzira na njihovu veličinu) te naselja s više od 10.000 stanovnika (uključujući i okolna, prigradska naselja), koja predstavljaju urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i socijalnu cjelinu. Uz ta dva kriterija, propisano je da, kao izuzetak, jedinica lokalne samouprave može dobiti status grada zbog posebnih (povijesnih, gospodarskih, geografskih, prometnih) razloga, iako ne zadovoljava prethodno navedene kriterije. Prema stanju u 2014., čak 46,87% gradova ima do 10.000 stanovnika, što nije u skladu s populacijskim kriterijem i određenjem grada kao urbane jedinice.

---

<sup>42</sup> „Narodne novine – Međunarodni ugovori“, broj 14/97 i 04/08

<sup>43</sup> „Narodne novine,“ broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11 i 144/12

Što se tiče nadležnosti, odnosno samoupravnog djelokruga općina i gradova, Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi nije utvrđena nikakva distinkcija, već je njihov djelokrug u potpunosti identičan.

Izmjenama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. godine<sup>44</sup>, u okviru gradova kao jedinica lokalne samouprave uvedena je nova kategorija: veliki gradovi. Ta kategorija obuhvaća gradove koji su gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta šireg okruženja, i koji imaju iznad 35.000 stanovnika (ovom kriteriju udovoljava 17 gradova). Veliki gradovi, između ostalog, obavljaju zadaće povezane s održavanjem javnih cesta i izdavanjem građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te s provedbom dokumenata prostornog uređenja.

Iste ovlasti imaju i gradovi koji su sjedišta županija, bez obzira na njihovu veličinu. Sukladno podacima Popisa stanovništva iz 2011. godine, u Republici Hrvatskoj je ukupno 25 gradova s ovlastima velikog grada, od čega 8 gradova s manje od 35.000 stanovnika, koji su sjedišta županija.

Ukupno, u Republici Hrvatskoj je u kolovozu 2014. godine bilo ustrojeno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, od čega 555 jedinica lokalne samouprave, i to 428 općina i 127 gradova, 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija te Grad Zagreb, koji kao glavni grad Republike Hrvatske ima poseban status grada i županije.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju svoje izvršno i predstavničko tijelo. Prema podacima Državnog izbornog povjerenstva<sup>45</sup>, nakon lokalnih izbora održanih u svibnju 2013. godine, na dužnost člana predstavničkog tijela izabrane su ukupno 8.354 osobe. Od toga su 5.252 člana općinskih vijeća, 2.215 članova gradskih vijeća, 836 članova županijskih skupština te 51 član Gradske skupštine Grada Zagreba.

Također, dužnost župana, gradonačelnika, općinskih načelnika i njihovih zamjenika obavljaju ukupno 1.322 osobe, kako slijedi:

- 428 općinskih načelnika, 481 zamjenik općinskih načelnika (od čega 33 zamjenika iz reda pripadnika nacionalnih manjina i 14 zamjenika iz reda pripadnika hrvatskoga naroda)

---

<sup>44</sup> „Narodne novine“, broj 129/05

<sup>45</sup> [www.izbori.hr](http://www.izbori.hr)

- 127 gradonačelnika i 211 zamjenika gradonačelnika (od čega 16 zamjenika iz reda pripadnika nacionalnih manjina)
- 20 župana i 52 zamjenika župana (od čega 12 zamjenika iz reda pripadnika nacionalnih manjina)
- 1 gradonačelnik Grada Zagreba i 2 njegova zamjenika

Donošenjem Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi je, prvi put od uspostave sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj, stvoren zakonodavni okvir službeničkog sustava lokalnih službenika i namještenika.

Nastavno, donošenjem Zakona o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi<sup>46</sup> kojim se propisuju mjerila za određivanje plaća i naknada župana, gradonačelnika i općinskih načelnika i njihovih zamjenika, kao i plaća službenika i namještenika u upravnim odjelima i službama jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, posebnim propisom reguliran je i sustav plaća u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Prema podacima prikupljenim u Ministarstvu uprave, broj zaposlenih u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave na dan 31. prosinca 2014. godine iznosio je ukupno 13.683, od čega 11.920 službenika i 1.763 namještenika.

Iako je sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave te određivanja njihovih ovlasti i načina financiranja ustrojen još 1993. godine, tek se sredinom 2001. godine započelo s proširivanjem procesa decentralizacije.

Godine 2001. amandmani na nekoliko sektorskih zakona (koji se odnose na osnovne i srednje škole, socijalnu skrb i zdravstvenu zaštitu) omogućili su jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave preuzimanje osnivačkih prava i djelomično financiranje određenih decentraliziranih funkcija na području osnovnog školstva (osnovne škole) i socijalne skrbi (centri za socijalnu skrb). Djelomična decentralizacija određenih funkcija uvedena 2001. godine te uvođenje velikih gradova 2005. godine početak su procesa diferencijacije jedinica lokalne samouprave. Bez obzira na to, postojeći zakonski okvir još ne osigurava jasan i posve

---

<sup>46</sup> „Narodne novine“, broj 28/10

dosljedan kriterij diferencijacije gradova i općina kad je riječ o njihovom djelokrugu i/ili odgovornostima.

Porastom broja gradova praktično su nestale razlike između gradova i općina. Pokušaj da se taj trend zaustavi 2005. godine uvođenjem kategorije velikih gradova nije rezultirao uspjehom, obzirom da je i ta kategorija postala upitnom budući da je, kako je prethodno navedeno, 8 županijskih sjedišta koja imaju manje od 35.000 stanovnika izjednačeno sa statusom velikog grada.

Teritorijalna podjela, velika fragmentacija jedinica lokalne samouprave i njihova nedovoljna međusobna suradnja predstavljaju veliki problem. Broj jedinica lokalne samouprave je u razdoblju od 1990. godine do danas povećan nekoliko puta, što je rezultiralo smanjenjem kapaciteta tih jedinica za obavljanje javnih poslova i zadovoljavanje potreba svojih korisnika.

Također, *Okvirni program decentralizacije za razdoblje 2004.-2007.*<sup>47</sup> nije postigao željene rezultate te je samo manji dio javnih poslova decentraliziran.

Sredinom 2010. godine Vlada Republike Hrvatske je usvojila *Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj*<sup>48</sup>, kojima su uspostavljeni ciljevi reforme lokalne samouprave i kriteriji za optimalnu teritorijalnu organizaciju, kao i načela za provedbu funkcionalne decentralizacije. Osnovana je i radna skupina koja se sastojala od predstavnika resornih ministarstava, civilnog društva, lokalnih vlasti, sindikata, udruga poslodavaca, akademske zajednice i stručnjaka. Proces koji je predviđala spomenuta reforma nije polučio željene rezultate.

*Programom Vlade Republike Hrvatske za mandat 2011. – 2015.*, u okviru temeljnih ciljeva i programskih okvira, kao jedna od osnovnih točaka utvrđena je decentralizacija financijskih prihoda i povećanje ovlasti lokalne i područne (regionalne) samouprave te uravnoteženje regionalnog razvitka. U svrhu provođenja reforme lokalne i područne (regionalne) samouprave, Vlada Republike Hrvatske je na sjednici održanoj dana 23. veljače 2012. godine donijela *Odluku o osnivanju Nacionalnog povjerenstva za provođenje decentralizacije i reformu lokalne i područne (regionalne) samouprave*. Zadaća je Nacionalnog povjerenstva koordinirati aktivnosti i mjere za provedbu reforme lokalne i područne (regionalne) samouprave te ostvariti krajnji cilj – decentralizaciju i teritorijalni preustroj. Sastav

<sup>47</sup> vlada.gov.hr – sjednica 9. prosinca 2004.

<sup>48</sup> vlada.gov.hr – sjednica 8. srpnja 2010.

Nacionalnog povjerenstva je višestranački kako bi se postigao nacionalni konsenzus po pitanju reforme lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali bez odgovarajućih rezultata.

Iako su teme vezane uz reformu lokalne i područne (regionalne) samouprave i regionalnog razvoja redovito prisutne na dnevnom redu Vlade Republike Hrvatske, proces decentralizacije nije razrađen na sveobuhvatan, jasan, koherentan i interdisciplinarni način, niti je decentralizacija na ujednačen način uvrštena u različite sektorske strategije pa je tako Republika Hrvatska i dalje u skupini visoko centraliziranih država.

EK je u lipnju 2014. godine ocijenila javnu upravu u Republici Hrvatskoj nezadovoljavajućom odnosno izrazila stav da vrlo fragmentirana odgovornost javne uprave na područnoj (regionalnoj) i lokalnoj razini i složena podjela nadležnosti među ministarstvima i agencijama na središnjoj razini otežavaju donošenje poslovnih odluka i produžuju upravne postupke. Stoga je preporuka EK da je u kratkom periodu potrebno ukloniti visoku razinu fragmentacije i preklapanja odgovornosti racionalizacijom upravnih postupaka i pojašnjenjem okvira odlučivanja i odgovornosti na raznim razinama upravljanja te na razini središnje države među ministarstvima i agencijama.<sup>49</sup>

Osim toga, korupcija se još uvijek prepoznaje kao jedno od gorućih pitanja pogotovo na lokalnoj razini vlasti. EK navodi kako je poslovanje s državnom upravom u Republici Hrvatskoj glavni teret za poduzetništvo, ponajviše radi korupcije. Izvješće tvrtke *Ernst and Young* za 2013. rangira Republiku Hrvatsku kao drugu najkorumpiraniju članicu Europske unije s 90% ispitanika koji smatraju da je korupcija raširena u poduzetništvu. Zaključno se navodi kako se čini da je korupcija posljednjih godina smanjena na nacionalnoj razini, ali i dalje ostaje problem na lokalnoj razini.<sup>50</sup>

#### **6.1.4. Upravni sustav u Republici Hrvatskoj**

Dosadašnji pokušaji reformskih mjera često su kretali od intervencija u pravni sustav bez odgovarajućih analiza koje bi im prethodile. Tako se pristupilo brojnim izmjenama propisa kojima su se, po sistemu pokušaja i pogrešaka, pokušavala postići poboljšanja sustava, što se u konačnici najčešće ipak nije ostvarilo.

---

<sup>49</sup> Europska komisija - Preporuka za Preporuku Vijeća o nacionalnom programu reformi Hrvatske 2014. i dostavljanju mišljenja Vijeća o programu konvergencije Hrvatske za 2014.

[http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014\\_croatia\\_hr.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_croatia_hr.pdf)

<sup>50</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/index_en.htm) - *Competitiveness report country chapter Croatia*

Prava reforma s ciljem postizanja kvalitetnijeg i učinkovitijeg sustava javne uprave treba krenuti od poslovnih procesa, odnosno od svrhe postojanja sustava. S tim ciljem, njoj će prethoditi temeljita analiza procesa i ljudskih i materijalnih kapaciteta potrebnih za njihovo nesmetano odvijanje. Drugim riječima, sustav javne uprave treba svesti na njegovu pravu dimenziju, a to je da bude odgovarajući okvir za pravodobno i učinkovito postupanje čiji će parametri biti definirani prije utvrđivanja samog sustava u njegovom optimalnom opsegu. Poboljšanje rezultata i učinkovitosti javne uprave važno je i zbog utjecaja kojeg javna uprava ima na gospodarstvo i svakodnevni život građana Republike Hrvatske.

Pristupanjem Republike Hrvatske EU javna uprava je prihvatila zajedničke europske standarde pouzdanosti i predvidivosti (pravna sigurnost), otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti te učinkovitosti i djelotvornosti. Oni su pokazatelji djelotvornog i učinkovitog javnog sektora koji pruža kvalitetne usluge svojim korisnicima i štiti ustavna prava, učvršćuje demokraciju te omogućuje napredak i blagostanje kroz održivi razvoj.

Upravni sustav treba odražavati stvarne potrebe svojih korisnika i biti sveden na svoju najjednostavniju moguću i logički najopravdaniju strukturu, a da pritom uspijeva pravovremeno i učinkovito udovoljavati zahtjevima korisnika. Kriteriji na temelju kojih će se izraditi optimalni model upravnog sustava trebaju proizlaziti iz rezultata prethodno provedenih analiza procesa i ljudskih potencijala te iz potrebe osiguravanja broja zaposlenih i njihovih kompetencija potrebnih za zdravo funkcioniranje sustava.

U podlozi dosadašnjih izmjena sustava javne uprave dolazilo je do pojava poput osnivanja institucija radi ispunjavanja ambicija pojedinaca, nepotrebnog formiranja ustrojstvenih jedinica na čije su čelo postavljani zaposlenici neodgovarajućih sposobnosti do izmišljanja realno nepotrebnih poslovnih procesa koji bi služili kao opravdanje za formiranje novih institucija ili ustrojstvenih jedinica. Takve intervencije u sustav za sobom su povlačile daljnje zapošljavanje koje je opet trebalo opravdavati formiranjem novih nepotrebnih procesa, što je otvaralo put daljnjoj birokratizaciji i nepreglednosti sustava.

Zbog svega navedenog, nije moguće provoditi sustavnu reformu javne uprave bez prethodne analize poslovnih procesa i ljudskih potencijala angažiranih na njihovoj provedbi. Pojednostavljanjem procesa u upravi, odnosno ukidanjem onih koji budu utvrđeni kao

nepotrebni, kao i određivanjem broja i kompetencija zaposlenika potrebnih da bi mogli odgovarajuće sudjelovati u provedbi postupaka, bit će ostvareni nužni preduvjeti za formiranje optimalnog sustava javne uprave.

Izrađena stručno-analitička podloga osnova je i za provođenje racionalizacije u sustavu agencija, zavoda, fondova, centara i drugih pravnih osoba iz nadležnosti pojedinih ministarstava, koja pretpostavlja provedbu odgovarajućih statusnih (pripajanja, spajanja, podjela i ukidanja pravnih osoba) i organizacijskih (odgovarajuća izmjena unutarnjeg ustrojstva) promjena, uz osiguranje kontinuiteta u obavljanju poslova. Racionalizacija sustava je moguća i u pogledu tzv. regulatornih agencija. Važno je napomenuti da hrvatsko pozitivno pravo ne daje formalnu opću definiciju regulatorne agencije. Kao bitna svojstva regulatornih agencija ističu se: *„1. pravna osoba s javnim ovlastima izvan sustava državne uprave, 2. javna ovlast donošenja podzakonskih propisa i vođenja pojedinačnih upravnih postupaka, 3. nedopuštenost žalbe na pojedinačne odluke agencije, protiv kojih se može pokrenuti upravni spor.“* Regulatorne agencije osnivaju se posebnim zakonom u svrhu usmjeravanja i nadzora nad određenim sektorskim tržištem. Sektorsko tržište odnosi se na novo uspostavljeno tržište operatera - privatnopravnih ponuditelja javnih usluga u području javnih službi kojim su donedavno dominirali razni organizacijski oblici velikih državnih monopola. Najčešće su to mrežne industrije (telekomunikacije, pošta, željeznica, energetika), no primjenjuje se i u području nadzora financijskih tržišta, financijskih usluga te pravnih i fizičkih osoba koje te usluge pružaju. Regulatorne agencije je potrebno identificirati i ujednačiti njihovo uređenje. S obzirom na činjenicu da je osnovna svrha regulatornih agencija usmjeravanje i nadzor tržišta, moguće je razmotriti racionalizaciju njihova broja spajanjem.

Svrha provedbe mjera racionalizacije sastoji se u pronalaženju organizacijskog oblika u okviru kojeg će se poslovi moći obavljati na učinkovitiji, svrhovitiji ili ekonomičniji način, uzimajući pritom u obzir obveze preuzete prilikom pristupanja EU i obveze preuzete međunarodnim sporazumima.

Kritički pristup postojećem upravnom sustavu temelj je i prvi korak prema njegovom sređivanju i racionalizaciji. Na zaključcima proizašlima iz provedene analize procesa u upravi i ljudskih potencijala zaposlenih treba početi razmatrati opravdanost broja postojećih institucija, svrhovitost složenih ustrojstava s obzirom na vrste poslova u njihovom djelokrugu, kao i potreban broj ljudi za djelotvorno funkcioniranje sustava.



Stoga treba težiti uklanjanju svih postojećih nelogičnosti ustrojstava i redefiniranju institucija i razina koje trebaju obavljati određeni stupanj i određenu vrstu poslova, budući da novi upravni sustav treba korisnicima davati preglednu i jasnu sliku mreže institucija i ustrojstvenih jedinica unutar njih koje su mjerodavne i kojima se mogu obratiti u ostvarivanju svojih pojedinih prava.

Također, novo ustrojstvo treba težiti:

- većoj dostupnosti upravnih usluga
- postizanju financijskih ušteda
- skraćivanju vremena potrebnog da bi korisnici ostvarili svoja prava

To se može postići grupiranjem poslova s obzirom na njihovu sličnost i logičku povezanost, financijskom analizom i odabirom optimalnog omjera između grupiranih procesa koji osiguravaju brže i kvalitetnije usluge i željenih financijskih ušteda te izradom modela s grupiranim procesima na kojem će se temeljiti novi sustav javne uprave s manjim brojem institucija i njihovim racionalnijim ustrojstvom.

Novi sustav javne uprave trebao bi korisniku dati jasnu i logičnu sliku o tome koje je tijelo nadležno za ostvarivanje njegovog prava. Racionalizacija sustava javne uprave podrazumijeva izmjene djelokruga, ukidanje i spajanje pojedinih institucija, a time i promjene u broju zaposlenih, sve s namjerom debirokratizacije postupanja i ostvarivanja financijskih ušteda.

Kvalitetnim zaposlenicima koji su radili na procesima koji se ukidaju ili pojednostavljaju do mjere koja će zahtijevati angažman manjeg broja zaposlenika trebalo bi omogućiti da, u okviru svojih kompetencija, imaju prednost pri popunjavanju drugih sistematiziranih, a nepopunjenih radnih mjesta. Također, tijela koja preuzimaju djelokrug drugih tijela u cilju smanjivanja broja institucija, trebala bi preuzeti i zaposlene na poslovima koji se preuzimaju.

U svakom slučaju, takve izmjene dovest će do smanjene potrebe za zaposlenima na horizontalnim funkcijama (računovodstvo, kadrovski poslovi, informatička podrška i sl.) pa na one od njih koji nemaju kompetencije potrebne za rad na drugim poslovima treba primijeniti odgovarajući način zbrinjavanja utvrđen programom zbrinjavanja za zaposlenike koje nije moguće prekvalificirati.

Također, potrebno je utvrditi optimalni omjer broja zaposlenih na horizontalnim funkcijama u ukupnom broju zaposlenih u tijelu, kao i načine koji će omogućiti objedinjavanje obavljanja ovih funkcija za više tijela.

Rješenja trebaju ići i u pravcu revidiranja potrebe za sistematiziranim radnim mjestima koja nisu popunjena dulje vrijeme, budući da njihov prikaz u unutarnjem ustrojstvu pojedinih tijela nerijetko stvara neobjektivnu sliku o sustavu i o značaju pojedinih procesa za provedbu kojih su ta mjesta sistematizirana.

Na temelju prihvaćenog novog modela sustava javne uprave treba izmijeniti propise kojima se uređuju sustav te ustrojstvo i djelokrug pojedinih javnopravnih tijela. Također, potrebno je uskladiti interne akte sa standardima definiranim za procese u njihovom optimalnom opsegu i standardima u svezi broja i kompetencija službenika zaposlenih na tim procesima.

To će se postići izradom sveobuhvatne sheme institucija novog sustava javne uprave na temelju modela s grupiranim funkcijama, usklađivanjem sheme sa standardima utvrđenim za pojedine procese i za poželjan broj i kompetencije službenika zaposlenih na njima, institucionaliziranjem novog sustava kroz izmjene propisa i internih akata koji ga uređuju, utvrđivanjem broja zaposlenih koje treba obuhvatiti programom zbrinjavanja i osiguranjem sredstava za zbrinjavanje službenika čije kompetencije ne udovoljavaju zahtjevima novog sustava.

#### **6.1.5. Međusobni odnosi tijela javne uprave**

Zakonom o sustavu državne uprave utvrđena je dužnost međusobne suradnje središnjih tijela državne uprave pružanjem stručne pomoći u okviru svojeg djelokruga, dostavljanjem obavijesti o podacima iz službenih evidencija, usklađivanjem planova rada, priređivanjem zajedničkih stručnih savjetovanja te osnivanjem stručnih komisija i radnih grupa za pitanja od zajedničkog interesa. Također je utvrđena obveza suradnje središnjih i prvostupajskih tijela državne uprave davanjem stručnih mišljenja i održavanjem savjetovanja o načinu provedbe zakona.

Međutim, ovi oblici horizontalne suradnje između središnjih tijela državne uprave ne osiguravaju odgovarajuću koordinaciju i usklađenost njihovom radu, osobito po pitanjima prijedloga akata planiranja (projekata, planova, programa, strategija, politika i sl.) i standarda pružanja upravnih usluga. Nerijetko prijedloge akata koji se upućuju Vladi Republike

Hrvatske, a tiču se djelokruga više resornih tijela, sastavlja jedno tijelo i dostavlja drugim tijelima tražeći očitovanje u neprimjereno kratkom roku. Navedeni način postupanja povećava mogućnost propusta u očitovanjima resornih tijela te utječe na to da se druga tijela očituju: „bez primjedbi“ na prijedlog budući da, zbog prekratkih rokova i ograničenih ljudskih kapaciteta, nisu u mogućnosti kvalitetno analizirati prijedlog i kritički se na isti očitovati. Zbog toga je potrebno institucionalizirati odgovarajući oblik suradnje koji će osigurati da, u postupku izrade akata planiranja, zakona i drugih propisa i akata koji se upućuju Vladi Republike Hrvatske, stavovi središnjih tijela budu u najvećoj mjeri međusobno usuglašeni prije rasprave na stručnim radnim skupinama koordinacija Vlade Republike Hrvatske, čime će se ujedno rasteretiti njihov rad, a postupak usklađivanja ubrzati.

Također, potrebno je unaprijediti i vertikalnu suradnju između središnjih tijela državne uprave i prvostupajskih tijela državne uprave (ureda državne uprave u županijama) u postupku izrade nacрта akata planiranja i propisa te osigurati njihovu kontinuiranu suradnju u provedbi zakona, praćenju i unaprjeđenju stanja, putem uspostavljanja instituta koordinatora za suradnju u svim nadležnim središnjim tijelima državne uprave.

Potrebno je, stoga, definirati način suradnje u poslovima u kojima sudjeluje više resornih tijela, posebno vodeći računa o institucionalnoj razini i rokovima koji će osigurati dostatno vrijeme da se svako tijelo uključi svojim optimalnim doprinosom. To će doprinijeti bržem usklađivanju stavova središnjih tijela državne uprave, kao i bržem obavljanju poslova koji zahtijevaju suradnju na horizontalnoj i vertikalnoj razini

Zakon o sustavu državne uprave omogućava povjeravanje određenih poslova državne uprave tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima, međutim to pitanje ne razrađuje detaljnije. Slijedom toga, ne postoje kriteriji za povjeravanje takvih poslova, niti je izričito određeno koji se poslovi državne uprave mogu povjeriti tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima, što doprinosi neuređenosti i nepreglednosti sustava.

Također, s obzirom na različite propise koji uređuju plaće zaposlenih u tijelima državne uprave i pravnih osoba s javnim ovlastima, povjeravanjem poslova državne uprave pravnim osobama s javnim ovlastima poskupljuje se njihovo obavljanje pa je, u cilju postizanja financijskih ušteda, potrebno u svakom pojedinom slučaju dodatno razmotriti opravdanost takvog povjeravanja poslova.

S obzirom na naprijed navedeno, potrebno je utvrditi koje funkcije i poslove obavljaju središnja, a koje prvostupanjska tijela državne uprave te preciznije odrediti sadržaj pojedinih funkcija i poslova. Također, potrebno je utvrditi zajedničke kriterije za povjeravanje poslova državne uprave (koji se poslovi državne uprave mogu povjeriti pravnim osobama s javnim ovlastima, a koje treba isključivo pridržati središnjim tijelima državne uprave).

Velik broj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Republici Hrvatskoj sam po sebi ne jamči i visok stupanj decentralizacije države i javnih poslova. Fiskalni kapaciteti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave vrlo su neujednačeni u pogledu visine, ali i vrste prihoda, kao i vrste rashoda i njihovog udjela u proračunima.

Potrebno je definirati politiku decentralizacije javnoga sektora kojoj je cilj zadovoljiti javne potrebe stanovnika u skladu s njihovim sklonostima i potrebama za javnim dobrima i uslugama te poticati lokalni i područni (regionalni) razvoj.

Potrebno je također definirati tri aspekta decentralizacije: administrativni (teritorijalni preustroj), funkcijski (podjela nadležnosti u obavljanju javnih poslova) i fiskalni (izvori financiranja) te postaviti jasne ciljeve za svaki od aspekata decentralizacije (očekivane rezultate i učinke, vrijeme, resurse) koji zavise jedni od drugih. O optimalnom modelu decentralizacije i načinu i vremenu provođenja politike decentralizacije i potrebnih reformi javnoga sektora potrebno je postići politički konsenzus.

#### **6.1.6. Kapacitet za funkcioniranje u europskom upravnom prostoru**

Proces pridruživanja Republike Hrvatske EU, o kojem je postojao široki politički konsenzus, započeo je praktički još 1999. i trajao do ulaska u članstvo, odnosno punih 14 godina. Republika Hrvatska je bila obuhvaćena Procesom stabilizacije i pridruživanja EU te je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, kojim su po prvi puta pravno regulirani odnosi Republike Hrvatske s EU, potpisan 29. listopada 2001. i stupio na snagu 1. veljače 2005. godine.

Republika Hrvatska je predala zahtjev za primanje u članstvo EU 2003. godine. EK je 2004. godine dala pozitivno mišljenje te su pregovori o članstvu službeno otvoreni 3. listopada 2005. godine. Predpristupni pregovori vođeni su o 35 poglavlja europske pravne stečevine, a zatvoreni su 30. lipnja 2011. Ugovor o pristupanju potpisan je 9. prosinca 2011. godine, a Republika Hrvatska ga je prihvatila na referendumu održanom 22. siječnja 2012. godine.

Nakon ratifikacije Ugovora u svim državama članicama EU, Republika Hrvatska je stupila u članstvo EU 1. srpnja 2013. godine.

Unatoč ulasku Republike Hrvatske u članstvo u EU, kapacitet za učinkovito funkcioniranje hrvatske javne uprave u europskom upravnom prostoru još je uvijek relativno nizak. Osim ustrojstvenih jedinica i radnih mjesta uspostavljenih za praćenje pitanja povezanih s europskim upravljanjem i odnose s EU, njezinim tijelima, agencijama i drugim organima, informacije o upravnim načelima i standardima europskog upravnog prostora nedovoljno su poznate. S obzirom na preuzete obveze i potrebu sudjelovanja, kao i činjenicu da je standarda i pravne regulative u okviru europskog upravnog prostora sve više i da su sve složeniji, takvo stanje smanjuje šanse uspješnog funkcioniranja Republike Hrvatske u EU.

Europski upravni prostor je prostor upravne konvergencije, tj. približavanja upravnih modela, načela, pravila, rezultata i učinaka koje upravne institucije pojedinih europskih zemalja osiguravaju svojim društvenim zajednicama kao i svim europskim građanima. Europski standardi sastoje se, ne samo od propisanih standarda (*hard law* kao dio zajedničke pravne stečevine) i onih koje stvara Sud Europske unije (*case law, judge-made law*), nego i od raznih drugih načela, standarda i dobrih praksi (*soft law*) koji se usvajaju, bilo zato što su postavljeni kao uvjet (kondicionalnost), bilo zato što se smatraju poželjnim i prikladnim za ostvarenje određenih svrha koje su pojedine ili sve države članice EU uzele kao cilj.

Valja napomenuti da europski upravni standardi nisu određeni statično, kao neka vrsta zadane orijentacije i do kraja definirane liste kriterija za ispunjavanje kakve poželjne mjere upravne europeizacije, koja se može ispuniti samim ulaskom u članstvo EU, nego se stalno razvijaju, dograđuju, mijenjaju i šire.

Ključni upravni standardi, na koje se oslanjaju drugi naponi oko upravnih standarda i europske upravne konvergencije, sadržani su u određenim pravnim dokumentima i koncentrirani oko prava na pošteno suđenje iz čl. 6. *Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda*<sup>51</sup> i oko prava na dobru upravu iz čl. 41. *Povelje o temeljnim pravima EU*. Povelja je na snazi zajedno s *Lisabonskim ugovorom*<sup>52</sup>, od 1. prosinca 2009. godine. Ona utemeljuje pravo na dobru upravu (čl. 41.), a sadrži i neka upravnopostupovna načela i pravila koja se

---

<sup>51</sup> „Narodne novine – Međunarodni ugovori“, broj 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06 i 2/10

<sup>52</sup> SL C 306, 17. 12. 2007.

odnose i na upravu država članica kad neposredno primjenjuje određene europske propise (uredbe - *regulations*, i odluke - *decisions*).

Problem oslanjanja novih država članica na puko preuzimanje europskog prava bez jačanja institucija za njegovu provedbu, tj. javnih uprava uočen je i analiziran u dokumentu SIGMA-e br. 49, a dane su i određene preporuke za poboljšanje u budućnosti (*Rethinking Europe's „Rule of Law“ and Enlargement Agenda, OECD/SIGMA, 2012*).

Značajna komponenta upravne konvergencije su zajednička načela europskog upravljanja. Premda se posebno ističu načela vladavine prava, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti, učinkovitosti i djelotvornosti, Bijela knjiga o europskom javnom upravljanju (*A White Paper on European Governance*) EK iz 2001. godine tome dodaje još načela proporcionalnosti, supsidijarnosti, sudjelovanja te usklađenosti. Neka načela razvio je Sud Europske unije, posebno načela materijalne odgovornosti javne uprave, dostupnosti upravnih sudova, saslušanja stranaka u postupku, itd. Načela se podjednako odnose na sve faze javnog upravljanja, od stvaranja zajedničkih politika do njihove provedbe.

Nakon *Lisabonskog ugovora*, prostor konsenzualnog donošenja odluka je sužen, a prostor većinskog odlučivanja proširen, čime je ojačana uloga zajedničkih tijela EU. To ujedno stvara veći pritisak na predstavnike svake zemlje koji sudjeluju u procesima odlučivanja i stavlja veći naglasak na njihovu kvalitetnu pripremljenost, osposobljenost i vještine, na iznimno brzu podršku iz tijela državne uprave i drugih nacionalnih tijela tim predstavnicima tijekom čitavog procesa odlučivanja, na efikasnost unutarnjih procedura u nacionalnim upravnim tijelima bez koje nacionalni predstavnici ne mogu dobiti pravodobne i kvalitetne informacije za sudjelovanje u procesima odlučivanja i oblikovanja europskih politika, na koordinaciju među nacionalnim upravnim tijelima i, u konačnici, na učinkovitost nacionalne uprave.

Krug javnih politika koje se smatraju važnima za ostvarenje svrha EU tijekom vremena se sve više širi, a postoji mogućnost njihovog daljnjeg širenja. Opći je zahtjev koji proizlazi iz članstva svake države u EU da njezina javna uprava zajedničke politike provodi usklađeno i efikasno. Tu primjenu nadzire Sud Europske unije, koji povredu načela učinkovite primjene zajedničke europske pravne stečevine ne opravdava nacionalnim upravnim problemima. Sud je u više slučajeva jasno istaknuo da države članice ne mogu izbjeći odgovornost za neprikladnu ili neučinkovitu primjenu europskog prava radi svojih internih upravnih teškoća. Iz takve odgovornosti država članica proizlaze i financijske posljedice.

Europske javne politike i procesi odlučivanja, kao i uopće sudjelovanje u europskom upravljanju, postaju dio domaćih upravnih poslova. Stoga je jedan od važnih izazova javne uprave snažno i svakodnevno te informirano sudjelovanje u donošenju odluka i oblikovanju javnih politika na razini EU, primjerice u postupcima komitologije, ili u drugim postupcima, za što su kapaciteti hrvatske uprave još uvijek nedovoljni. Nedovoljni su i kapaciteti za korištenje novih EU instrumenata za poboljšanje upravljanja, kao što su unaprjeđenje zakonodavne tehnike (*better regulation*), procjena učinaka propisa (*regulatory impact assessment*), osiguranje kvalitete i upravljanje kvalitetom javnih usluga (*quality assurance, quality management*) i slični. Dosadašnji rezultati Republike Hrvatske u povlačenju sredstava iz EU fondova, kao i korištenje drugih mogućnosti unaprjeđenja pozicije unutar EU, nisu optimalni, a prostor za poboljšanje je značajan te bi ga valjalo dodatno iskoristiti.

Punopravno članstvo Republike Hrvatske u EU zahtijevalo je uspostavu sustava koordinacije europskih poslova što je podrazumijevalo izradu potrebnog zakonodavnoga okvira, odgovarajući institucionalni ustroj i metodologiju izrade i usvajanja prijedloga stajališta za potrebe sudjelovanja hrvatskih predstavnika u radu radnih skupina i odbora Vijeća Europske unije te odgovarajućim drugim formacijama Vijeća. U uspostavljenom sustavu Ministarstvo vanjskih i europskih poslova ima ulogu glavnog koordinativnog tijela za EU poslove.

Vlada Republike Hrvatske je osnovala Koordinaciju za vanjsku i europsku politiku (KVEP) kao svoje stalno radno tijelo, koje u svom djelokrugu koji se odnosi na europske poslove razmatra pitanja od značaja za sudjelovanje Republike Hrvatske u radu tijela EU, usklađuje i predlaže stajališta u pitanjima od posebne važnosti za Republike Hrvatske koja će zastupati predstavnici Republike Hrvatske u postupku donošenja propisa i odluka u okviru institucija Europske unije te radnih tijela Vijeća, kao i pitanja koja se odnose na usklađivanje pravnog sustava Republike Hrvatske s pravnom stečevinom, djelovanje predstavnika tijela državne uprave u radu institucija i tijela EU, koordinaciju stavova Republike Hrvatske u postupcima pokrenutim protiv Republike Hrvatske zbog povrede prava EU te suradnju s Hrvatskim saborom u području vanjskih i europskih poslova.

Odlukom Vlade Republike Hrvatske osnovana je pri Ministarstvu vanjskih i europskih poslova i Međuresorna radna skupina za europske poslove (MRS EU). Radna skupina razmatra i priprema prijedloge stajališta koja će zastupati predstavnici Republike Hrvatske u odgovarajućim postupcima odlučivanja i/ili raspravama na razini radnih tijela Vijeća te razmatra i druga pitanja potrebna za sudjelovanje predstavnika Republike Hrvatske u radu

ministarskih Vijeća i Europskoga vijeća. Svi prijedlozi stajališta raspravljani na MRS EU prosljeđuju se na KVEP. KVEP donosi zaključke o prijedlozima stajališta u vezi zakonodavnih akata EU kao i stajalištima za sastanke COREPER-a (Odbor stalnih predstavnika država članica EU), dok Vlada Republike Hrvatske donosi konačne zaključke o prijedlozima stajališta za ministarska Vijeća te Stajalište za Europsko vijeće.

Zakon o suradnji Hrvatskoga sabora i Vlade Republike Hrvatske u europskim poslovima<sup>53</sup> predstavlja okvir za suradnju Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske u europskim poslovima i propisuje ovlasti Hrvatskog sabora u europskim poslovima u skladu s Ugovorom o EU, UFEU te u skladu s Ustavom Republike Hrvatske<sup>54</sup>. Odbor za europske poslove Hrvatskog sabora (Odbor) izvršava ovlasti Hrvatskog sabora iz ovog Zakona, u sklopu čega razmatra stajališta Republike Hrvatske o dokumentima EU o kojima Odbor može donositi zaključke; raspravlja izvješća o održanim sastancima Vijeća i Europskog vijeća.

Nesmetani rad Koordinacije za EU poslove i kontinuiranost poslovnog procesa distribucije EU dokumenata između nadležnih tijela državne uprave, kao i službene komunikacije između Republike Hrvatske i EU, osigurava se putem stručnih službi Ministarstva vanjskih i europskih poslova, kao tijela nadležnog za EU poslove.

Uspješnost koordinacije EU poslova ovisi znatno o postojanju zadovoljavajućih administrativnih kapaciteta na svim razinama državne uprave što je preduvjet uspješnog ispunjavanja hrvatskih prioriteta i pozicioniranja Republike Hrvatske u kreiranju i provođenju politika EU. S tim u vezi uočen je nedostatak administrativnih kapaciteta u gotovo svim tijelima državne uprave uključenima u europske poslove što posljedično može nepovoljno utjecati na učinkovitost djelovanja u uvjetima članstva u EU, posebno uzimajući u obzir potrebu kontinuiranog rada, potrebe promptnog reagiranja te specijalizacije znanja.

## **6.2. Opći i posebni ciljevi reforme sustava javne uprave**

**Opći cilj** reforme sustava javne uprave je unaprjeđena organizacija i rad javne uprave.

**Posebni ciljevi** reforme sustava javne uprave i mjere za njihovu provedbu su:

---

<sup>53</sup> „Narodne novine“, broj 81/13

<sup>54</sup> „Narodne novine“, broj 85/10 – pročišćeni tekst i 5/14 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske



## **CILJ 14. RACIONALIZIRANI UPRAVNI SUSTAV**

### **Mjera 14.1. Racionalizirati unutarnje ustrojstvo tijela javne uprave**

Nositelji: Ministarstvo uprave, Ministarstvo financija

Sunositelji: druga tijela javne uprave

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2017.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a14.1.1. Izraditi metodologiju provedbe analize i provesti analizu svrhovitosti unutarnjeg ustrojstva tijela javne uprave s preporukama za racionalizaciju i izračunom financijskih ušteda

a14.1.2. Izmijeniti propise i interne akte kojima se uređuje unutarnje ustrojstvo tijela javne uprave

a14.1.3. Izraditi standard za obvezatnu objavu grafičkog prikaza odnosa svih tijela javne uprave te unutarnjeg ustrojstva tijela javne uprave

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p14.1.1. Postotak tijela javne uprave čije je ustrojstvo usklađeno s rezultatima provedene analize svrhovitosti unutarnjeg ustrojstva tijela javne uprave

p14.1.2. Proračunske uštede postignute racionaliziranim ustrojem

### **Mjera 14.2. Pripajanje područnih jedinica središnjih tijela državne uprave uredima državne uprave u županijama**

Nositelji: Ministarstvo uprave, Ministarstvo financija

Sunositelji: tijela državne uprave koja imaju područne jedinice

Rok za provedbu: IV tromjesečje 2017.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a14.2.1. Provesti analizu broja područnih jedinica izvan sjedišta, broja stvarno zaposlenih, poslova koje obavljaju i financijskih troškova koje imaju za obavljanje svojih poslova

a14.2.2. Izraditi kriterije za pripajanje područnih jedinica središnjih tijela državne uprave uredima državne uprave u županijama

a14.2.3. Izmijeniti propise kojima se utvrđuje djelokrug i nadležnost obavljanja poslova i unutarnjeg ustrojstva središnjih tijela državne uprave i ureda državne uprave u županijama i provesti pripajanje područnih jedinica s uredima državne uprave u županijama

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p14.2.1. Postotak pripojenih područnih jedinica središnjih tijela državne uprave s uredima državne uprave u županijama

**Mjera 14.3. Prenijeti određene inspekcijske poslove u prvom stupnju i poslove rješavanja u upravnim stvarima u prvom stupnju sa središnjih tijela državne uprave na urede državne uprave u županijama**

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: druga središnja tijela državne uprave, Državna škola za javnu upravu

Rok za provedbu: IV tromjesečje 2017.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a14.3.1. Utvrditi zajedničke kriterije za dekoncentraciju inspekcijskih poslova i poslova rješavanja u upravnim stvarima

a14.3.2. Izraditi prijedlog, temeljem utvrđenih kriterija, za dekoncentraciju određenih inspekcijskih poslova i poslova rješavanja u upravnim stvarima,

a14.3.3. Izmijeniti propise kojima se utvrđuje nadležnost za obavljanje inspekcijskih poslova i poslova rješavanja u upravnim stvarima

a14.3.4. Uskladiti propise o unutarnjem ustrojstvu tijela državne uprave

a14.3.5. Provesti izobrazbu zaposlenih u uredima državne uprave u županijama za obavljanje prenesenih poslova

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p14.3.1. Broj prenesenih poslova sa središnjih tijela državne uprave na urede državne uprave u županijama

**Mjera 14.4. Urediti sustav za povjeravanje dijela poslova državne uprave pravnim osobama s javnim ovlastima i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave**

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: druga središnja tijela državne uprave u čijoj su nadležnosti pravne osobe s javnim ovlastima, odnosno u čijem djelokrugu je upravno područje u kojem poslove obavljaju pravne osobe s javnim ovlastima

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2017.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a14.4.1. Utvrditi minimalne zajedničke kriterije za povjeravanje poslova državne uprave

a14.4.2. Uskladiti propise kojima se uređuje povjeravanje javnih ovlasti sa tijela državne uprave na pravne osobe s javnim ovlastima i jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave

a.14.4.3. Provoditi evaluaciju sustava povjerenih poslova

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p14.4.1. Utvrđeni i evidentirani poslovi koji se povjeravaju pravnim osobama s javnim ovlastima

p14.4.2. Usklađeni propisi kojima se uređuje povjeravanje javnih ovlasti sa tijela državne uprave na pravne osobe s javnim ovlastima i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave

#### **Mjera 14.5. Zakonsko uređenje i racionalizacija sustava pravnih osoba s javnim ovlastima**

Nositelji: Ministarstvo uprave, Ministarstvo financija

Sunositelji: druga središnja tijela državne uprave u čijoj su nadležnosti pravne osobe s javnim ovlastima, odnosno u čijem djelokrugu je upravno područje u kojem poslove obavljaju pravne osobe s javnim ovlastima

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2017.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a14.5.1. Provesti analizu sustava pravnih osoba s javnim ovlastima, opravdanosti njihova osnivanja, nadležnosti, troškova i sektorskih učinaka i izraditi smjernice za racionalizaciju sustava

a14.5.2. Propisati jedinstven način uređenja sustava pravnih osoba s javnim ovlastima agencijskog tipa

a14.5.3. Donijeti propise i interne akte sa statusnim promjenama pravnih osoba s javnim ovlastima

a.14.5.4. Provoditi evaluaciju novog uređenja sustava pravnih osoba s javnim ovlastima i izvršenih promjena

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p14.5.1 Propisan jedinstveni način uređenja sustava pravnih osoba s javnim ovlastima agencijskog tipa

p14.5.2. Proračunske uštede ostvarene racionalizacijom sustava pravnih osoba s javnim ovlastima

## **CILJ 15. INTENZIVNIJE UKLJUČIVANJE HRVATSKE JAVNE UPRAVE U EUROPSKI UPRAVNI PROSTOR**

### **Mjera 15.1. Unaprijediti kapacitet tijela državne uprave za sudjelovanje u procesima odlučivanja i oblikovanja javnih politika Europske unije**

Nositelji: Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, druga središnja tijela državne uprave

Rok za provedbu: kontinuirano

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a15.1.1. Kontinuirano jačati uspostavljenu mrežu EU koordinatora u svim središnjim tijelima državne uprave za sudjelovanje i potporu procesima izrade nacionalnih stajališta te oblikovanja EU odluka i javnih politika

a15.1.2. Osigurati nacionalnu ICT platformu za svakodnevno učinkovito funkcioniranje mreže

a15.1.3. Kontinuirano jačati administrativne kapacitete koordinacijskih tijela te Ministarstva vanjskih i europskih poslova kao nacionalnog koordinacijskog tijela koje je nadležno za praćenje procesa sudjelovanja u oblikovanju odluka i politika EU

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p15.1.1. Broj tijela koja su stalni članovi i sudjeluju u EU koordinaciji te stalnost njihovih članova

p15.1.2. Broj službenika koji rade na EU poslovima u svakom tijelu državne uprave

### **Mjera 15.2. Unaprijediti primjenu europskih upravnih načela i standarda u svakodnevnom radu javnih zaposlenika**

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, druga središnja tijela državne uprave

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a15.2.1. Uspostaviti mrežu koordinatora za praćenje i potporu primjene europskih upravnih načela i standarda

a15.2.2. Kontinuirana izobrazba zaposlenika za primjenu europskih načela i standarda

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p15.2.1. Postotak tijela državne uprave koja promiču i prate primjena europskih upravnih načela i standarda

## **CILJ 16. POBOLJŠANA KOORDINACIJA DJELOVANJA JAVNE UPRAVE**

### **Mjera 16.1. Unaprijediti horizontalnu koordinaciju središnjih tijela državne uprave**

Nositelj: Ureda predsjednika Vlade Republike

Sunositelji: središnja tijela državne uprave

Rok za provedbu: I. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a16.1.1. Analizirati postojeće koordinacijske mehanizme, utvrditi dobre prakse i razviti jedinstvenu metodologiju za horizontalnu koordinaciju

a16.1.2. Unaprijediti koordinacijske mehanizme za usklađivanje rada središnjih tijela državne uprave

a16.1.3. Urediti sustav rada međuresornih radnih skupina za izradu nacerta prijedloga javnih politika i propisa (zakonskih i podzakonskih)

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p16.1.1. Udio prijedloga javnih politika i propisa (zakonskih i podzakonskih) koji su pripremljeni u skladu s usvojenom metodologijom

p16.1.2. Udio prijedloga javnih politika i propisa (zakonskih i podzakonskih) koji su pripremljeni u suradnji sa socijalnim partnerima i zainteresiranom javnošću

### **Mjera 16.2. Unaprijediti međusobnu suradnju središnjih tijela državne uprave, ureda državne uprave u županijama i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave**

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: druga središnja tijela državne uprave

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2017.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a16.2.1. Uspostaviti mrežu koordinatora u središnjim tijelima državne uprave za suradnju s uredima državne uprave u županijama

a16.2.2. Poboljšati suradnju i uključenost ureda državne uprave u županijama i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u oblikovanju javnih politika, propisa i akata planiranja

a16.2.3. Utvrditi sve propisane mehanizme (prethodne suglasnosti, mišljenja, odobrenja i sl.) prethodnog nadzora jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

a16.2.4. Izvršiti reviziju utvrđenih mehanizama prethodnog nadzora u cilju njegova ograničenja

a16.2.5. Izmijeniti propise kojima se uređuje mehanizama prethodnog nadzora lokalne i područne (regionalne) samouprave

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p16.2.1. Postotak javnih politika, propisa i akata planiranja u čiju su izradu bili uključeni predstavnici ureda državne uprave u županijama i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

## **CILJ 17. RACIONALIZIRANI SUSTAV LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

### **Mjera 17.1. Definirati model funkcionalne i fiskalne decentralizacije**

Nositelj: Vlada Republike Hrvatske

Sunositelji: Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvo uprave i Ministarstvo financija u suradnji s drugim resornim ministarstvima, Hrvatska zajednica županija, Udruga gradova i Udruga općina

Rok za provedbu: III. tromjesečje 2018.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a17.1.1. Uspostaviti elektroničku evidenciju poslova i analizirati sve poslove koje obavljaju jedinice lokalne samouprave, uz razgraničenje poslova koji se sa središnje vlasti prenose u djelokrug jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i poslove iz samoupravnog djelokruga

a17.1.2. Utvrditi kriterije koje moraju ispunjavati jedinice da bi mogle obavljati poslove koji se prenose jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i poslove iz samoupravnog djelokruga

a17.1.3. Izvršiti analizu i utvrditi izvore i načine financiranja povjerenih poslova i poslova iz samoupravnog djelokruga

a17.1.4. Utvrditi model funkcionalne i fiskalne decentralizacije i provesti simulaciju utvrđenog modela

a17.1.5. Izmijeniti propise radi provedbe utvrđenog modela decentralizacije

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p17.1.1. Uspostavljena elektronička evidenciju poslova koje obavljaju jedinice lokalne samouprave

p17.1.2. Utvrđeni kriteriji za obavljanje prenesenih poslova

p17.1.3. Izvješće o provedenoj analizi financiranja prenesenih poslova i poslova iz samoupravnog djelokruga

p17.1.4. Provedena simulacija utvrđenog modela

p17.1.5. Izrađeni i doneseni propisi/izmjene i dopune propisa

## **Mjera 17.2. Utvrditi optimalni teritorijalni ustroj Republike Hrvatske**

Nositelj: Vlada Republike Hrvatske

Sunositelji: Ministarstvo uprave, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvo financija, Hrvatska zajednica županija, Udruga gradova i Udruga općina

Rok za provedbu: III. tromjesečje 2018.

Potrebna sredstva: utvrdit će se naknadno

Provedbene aktivnosti:

a17.2.1. Utvrditi kriterije i mehanizme obvezne i dobrovoljne suradnje u obavljanju poslova jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

a17.2.2. Uspostaviti model dobrovoljnog spajanja jedinica lokalne samouprave

a17.2.3. Utvrditi i provesti simulaciju modela optimalne teritorijalnog ustroja

a17.2.4. Utvrditi model optimalnog teritorijalnog ustroja

a17.2.5. Provesti javnu raspravu o modelu optimalnog teritorijalnog ustroja u 2017.g.

a17.2.6. Donijeti propise kojima se provode zaključci s javne rasprave

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p17.2.1. Izrađen prijedlog načina moguće suradnje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u obavljanju poslova

p17.2.2. Uspostavljen model dobrovoljnog spajanja jedinica lokalne samouprave

p17.2.2. Izrađeni prijedlozi i provedene simulacije modela teritorijalnog ustroja

p17.2.3. Izrađen prijedlog optimalnog teritorijalnog ustroja

p17.2.4. Provedena javna rasprava o teritorijalnom preustroju

p17.2.5. Izrađeni i doneseni propisi/izmjene i dopune propisa

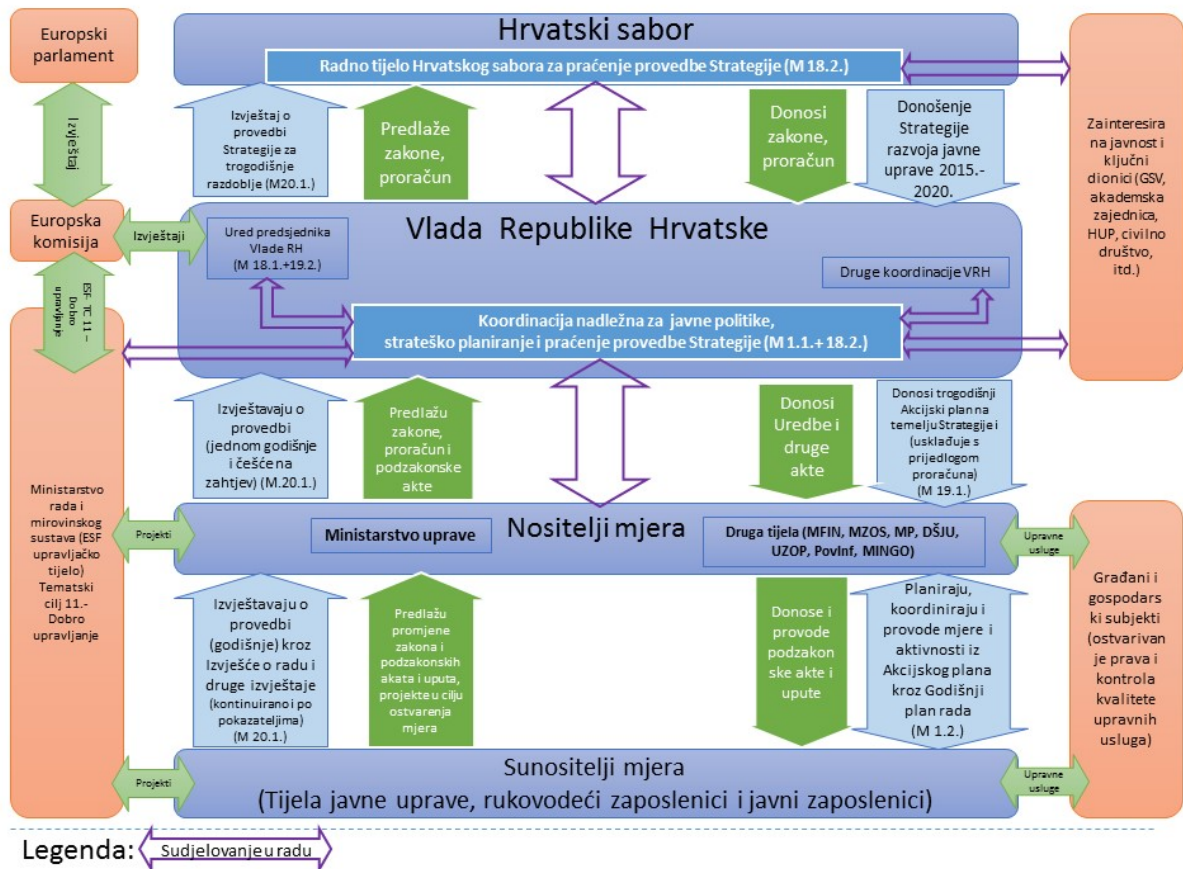
## **7. UPRAVLJANJE PROVEDBOM STRATEGIJE**

U svrhu otklanjanja rizika prepoznatih u ranijem razdoblju te radi pravodobnog financiranja reformskih mjera iz EU fondova (Operativni program „Učinkoviti ljudski potencijali“), upravljanje provedbom Strategije izdvojeno je kao zasebna sastavnica ovog dokumenta s definiranim mjerama za uspostavu i provedbu mehanizama koordinacije, praćenja i vrednovanja. Posebnost je ove Strategije njezin obuhvat širokog spektra institucija u državnoj upravi te područnoj (regionalnoj) i lokalnoj samoupravi, i to s obzirom na široki spektar relevantnih poslovnih u upravnih procesa. Uz to, Strategija se proteže na razdoblje od pet godina, odnosno na dva mandata Vlade Republike Hrvatske, što otvara pitanja kontinuiteta političke potpore i upravljačke strukture i prijenosa informacija koja su od presudnog značaja za uspješnost provedbe Strategije, pravodobnost povlačenja namjenskih financijskih sredstava (posebice iz EU fondova) i održivost rezultata.

U cilju osiguravanja provedbe reforme javne uprave potrebno je uspostaviti:

- reformsko vodstvo na političkoj razini
- tijela za planiranje i praćenje provedbe (Ureda predsjednika Vlade Republike Hrvatske i koordinacija nadležna za javne politike, strateško planiranje i praćenje provedbe Strategije)
- sustav odgovornosti na operativnoj razini (nositelji i sunositelji mjera)
- koordinaciju razvoja javne uprave sa zainteresiranom javnošću i ključnim dionicima
- sustav i proces planiranja i izvještavanja svih uključenih u reformu javne uprave na godišnjoj razini
- povezanost reforme s izradom i donošenjem zakonskih i podzakonskih akata i proračuna, drugim javnim politikama te EU projektima
- uključenost korisnika javnih usluga (građana i poslovnih subjekata) u praćenje provedbe Strategije ,kao i mogućnost davanja prijedloga novih rješenja za provedbu mjera u Strategiji





**Hrvatski sabor** - predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj koje usvaja Strategiju.

**Radno tijelo Hrvatskog sabora za praćenje provedbe Strategije** – radno tijelo Hrvatskoga sabora zaduženo za praćenje razvoja javne uprave te stvaranje poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva. Hrvatski sabor bi odredio neko od postojećih radnih tijela ili bi osnovao novo radno tijelo koje bi pratilo provedbu Strategije. Radna tijela Hrvatskoga sabora su odbori i povjerenstva osnovana Poslovníkom Hrvatskoga sabora. Uz radna tijela osnovana Poslovníkom, Hrvatski sabor može osnovati i druga radna tijela, a odlukom o osnivanju uređuje naziv, sastav, djelokrug i način rada. Radno tijelo ima predsjednika, potpredsjednika i članove radnog tijela iz reda zastupnika, ako Poslovníkom nije drugačije određeno. Sastav radnog tijela u pravilu odgovara stranačkom sastavu Sabora. U radno tijelo, osim zastupnika, mogu se imenovati i znanstveni, stručni te javni djelatnici koji nemaju pravo odlučivanja na sjednici. Poslovníkom Sabora određeno je u koja se radna tijela imenuju navedeni djelatnici. Radno tijelo Sabora može, u skladu s Poslovníkom, donijeti poslovnik o svom radu. Radno tijelo bi obavljalo parlamentarni nadzor nad provedbom strateških dokumenata iz svog djelokruga. Radno tijelo Hrvatskoga sabora za praćenje provedbe Strategije ima proaktivnu

ulogu u nadzoru provođenja Strategije i redovno organizira tematske sjednice vezane uz dobro upravljanje, razvoj javne uprave i praćenje same provedbe.

**Vlada Republike Hrvatske** - nositelj izvršne vlasti u skladu s Ustavom i zakonom. U obavljanju izvršne vlasti Vlada određuje, usmjerava i usklađuje provedbu politika i programa te u tu svrhu predlaže i donosi strategije, daje smjernice, donosi akte te poduzima druge mjere potrebne za uređenje odnosa iz područja svoje nadležnosti. Vlada predlaže Strategiju razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine Hrvatskome saboru i usvaja Akcijske planove za provedbu strategije.

**Koordinacija nadležna za javne politike, strateško planiranje i praćenje provedbe Strategije** – koordinacija Vlade RH koja:

- utvrđuje metodologiju izrade javnih politika
- koordinira izradu javnih politika i strateških dokumenata radi povezanosti planova pojedinih proračunskih korisnika sa strateškim ciljevima Vlade Republike Hrvatske i planskim aktima EU, nacionalnim programom reformi, operativnim programima za EU fondove i drugim planovima
- po potrebi uključuje zainteresiranu javnost u izradu i praćenje javnih politika
- koordinira međusobnu usklađenost javnih politika i drugih strateških dokumenata, kao i aktivnosti njihovih nositelja
- koordinira praćenje provedbe i izradu izvješća o provedbi svih važećih javnih politika
- informira javnost, prvenstveno putem internetskih stranica, o provedbi svih usvojenih javnih politika<sup>55</sup>

**Ured predsjednika Vlade Republike Hrvatske** – čiji je glavni zadatak praćenje provedbe Strategije, kao i:

- priprema prijedloga trogodišnjih Akcijskih planova za provedbu Strategije na temelju prijedloga nositelja mjera raspravljenih na koordinaciji za javne politike, strateško planiranje i praćenje provedbe Strategije i priprema za usvajanje u Vladi Republike Hrvatske
- priprema godišnjih izvješća o provedbi Strategije razvoja javne uprave na temelju izvješća nositelja mjera raspravljenih na koordinaciji za javne politike, strateško planiranje i praćenje provedbe Strategije te priprema za usvajanje u Vladi Republike Hrvatske

---

<sup>55</sup> Kao npr. <https://www.gov.uk/government/policies>

- priprema trogodišnjih izvješća o provedbi Strategije za radno tijelo Hrvatskog sabora za praćenje provedbe Strategije i osiguravanje provedbe zaključaka radnog tijela Hrvatskog sabora za praćenje provedbe Strategije kroz Akcijski plan za iduće razdoblje
- koordiniranje provedbe zaključaka evaluacije provedbe Strategije
- uspostavljanje informacijskog sustava za praćenje pokazatelja provedbe Strategije
- izrada i ažuriranje Internet stranica s podacima o provedbi Strategije razvoja javne uprave

**Nositelji mjera** su sva tijela javne uprave određena za provedbu mjera i aktivnosti iz Strategije koja planiraju (kroz Godišnje planove rada, prijedloge proračuna, pripremu projekata), provode (kroz pripremu prijedloga propisa, provedbu projekata) i koordiniraju mjere i aktivnosti iz Akcijskog plana sa svim sunositeljima mjera. Po isteku razdoblja ili češće po potrebi, nositelji su obvezni podnositi izvješća o ostvarenju mjera i aktivnosti. Nositelji mjera aktivno sudjeluju u radu koordinacije za javne politike, strateško planiranje i praćenje provedbe Strategije, a ovisno o temama, i u radu radnog tijela Hrvatskog sabora za praćenje provedbe Strategije.

**Sunositelji mjera** su sva tijela javne uprave koja provode mjere i aktivnosti predviđene Strategijom. Rukovoditelji i voditelji tajništva (općih, kadrovskih i financijskih poslova i procesa) moraju osigurati adekvatno planiranje i koordinaciju provedbe mjera i aktivnosti predviđenih Strategijom, odnosno Akcijskim planom. Po isteku razdoblja ili češće po potrebi, obvezni su podnositi izvješća o ostvarenju mjera i aktivnosti nositeljima mjera ili izravno Uredu predsjednika Vlade Republike.

### **Opći i posebni ciljevi upravljanja provedbom Strategije**

**Opći cilj** upravljanja provedbom je osiguranje djelotvorne i učinkovite provedbe Strategije razvoja javne uprave 2015- 2020.

**Posebni ciljevi** upravljanja provedbom Strategije i mjere za njihovu provedbu su:

1. osigurati djelotvornu strukturu upravljanja provedbom Strategije
2. djelotvorno operacionalizirati i pratiti provedbu mjera Strategije
3. integrirati izvještavanje i evaluaciju u provedbu i koristiti kao relevantne alate upravljanja razvojem javne uprave

## **CILJ 18. OSIGURATI DJELOTVORNU STRUKTURU UPRAVLJANJA PROVEDBOM STRATEGIJE**

### **Mjera 18.1. Uspostaviti nadležnost Ureda predsjednika Vlade Republike Hrvatske kao nositelja provedbe Strategije**

Nositelj: Ured predsjednika Vlade Republike Hrvatske

Sunositelj: Ministarstvo uprave

Rok za provedbu: II tromjesečje 2015.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a18.1.1. Obaviti potrebna kadrovska rješenja i po potrebi izmijeniti propise kojim se uređuje ustroj i način rada Ureda predsjednika Vlade

a18.1.2. Uspostaviti mehanizme suradnje Ureda predsjednika Vlade s Ministarstvom uprave i drugim tijelima nadležnim za provedbu Strategije i Operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali“

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p18.1.1. Uspostavljena nadležnost Ureda predsjednika Vlade Republike kao nositelj provedbe Strategije

p18.1.2. Uspostavljeni mehanizmi suradnje Ureda predsjednika Vlade Republike Hrvatske s Ministarstvom uprave i drugim tijelima nadležnim za provedbu Strategije i Operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali“

### **Mjera 18.2. Uspostaviti nadležnost koordinacije Vlade Republike Hrvatske za javne politike, strateško planiranje te praćenje provedbe Strategije i predložiti Hrvatskom saboru da odredi radno tijelo koje će biti nadležno za praćenje provedbe Strategije**

Nositelj: Vlada Republike Hrvatske

Sunositelji: Ministarstvo uprave, Ministarstvo financija, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava, Glavno tajništvo Vlade Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo Vlade Republike Hrvatske, Ured predsjednika Vlade Republike

Rok za provedbu: III tromjesečje 2015. (uspostavljanje nadležnosti),

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a18.2.1. Izmijeniti Poslovník Vlade Republike Hrvatske u cilju uspostave nadležnosti koordinacije kao stalnog radnog tijela Vlade Republike Hrvatske nadležnog za praćenje provedbe Strategije.

a18.2.2. Predložiti Hrvatskom saboru da odredi radno tijelo za praćenje provedbe Strategije

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p18.2.1. Uspostavljena nadležnost koordinacije kao stalnog radnog tijela Vlade Republike Hrvatske

## **CILJ 19. USPOSTAVITI PRAĆENJE PROVEDBE MJERA STRATEGIJE**

### **Mjera 19.1. Izraditi periodične akcijske planove za provedbu Strategije**

Nositelj: Ured predsjednika Vlade Republike Hrvatske

Sunositelji: svi nositelji i sunositelji mjera

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2015. za prvi akcijski plan, a IV. tromjesečje 2017. godine za drugi akcijski plan

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a19.1.1. Definirati provedbene aktivnosti, identificirati odgovorne nositelje provedbenih aktivnosti, planirana financijska sredstva uz specifikaciju izvora financiranja (državni proračun, EU fondovi, drugi izvori) te definirati rokove provedbe za svaku aktivnost u suradnji s nositeljima i sunositeljima mjera

a19.1.2. Definirati očekivane rezultate i specifične pokazatelje provedbe te razviti strukturu i nadležnosti za prikupljanje podataka na razini nositelja i sunositelja mjera i aktivnosti

a19.1.3. Usvojiti Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2015-2017. od strane Vlade Republike Hrvatske

a19.1.4. Definirati provedbene aktivnosti, identificirati odgovorne provedbene institucije i organizacije, planirana financijska sredstva uz specifikaciju izvora financiranja (proračun, EU

fond, drugi izvori) te definirati rokove provedbe za svaku aktivnost u suradnji s nositeljima i sunositeljima mjera

a19.1.5. Usuglasiti akcijske planove koje su definirali nositelji mjera/cjelina i izraditi prijedlog Akcijskog plana 2018. – 2020.

a19.1.6. Usvojiti Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2018. – 2020. od strane Vlade Republike Hrvatske

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p19.1.1. Usvojen Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2017. od strane Vlade Republike Hrvatske

p19.1.2. Usvojen Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2018. – 2020. od strane Vlade Republike Hrvatske

## **Mjera 19.2. Sustavno pratiti provedbu Strategije**

Nositelj: Ured predsjednika Vlade Republike Hrvatske

Sunositelji: svi nositelji i sunositelji mjera

Rok za provedbu: kontinuirano

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a19.2.1. Usvojiti Okvir za praćenje provedbe s izvorima provjere pokazatelja, metodama praćenja i izvještavanja te potrebnim financijskim sredstvima i/ili vanjskom stručnom potporom za aktivnosti praćenja.

a19.2.2. Izraditi smjernice za prikupljanje podataka

a19.2.3. Izraditi informatičke infrastrukture (aplikacije) za interno prikupljanje, razmjenu i korištenje podataka potrebnih za praćenje i upravljanje provedbom Strategijom

a19.2.4. Utvrditi pokazatelje početnog stanja unutar prvih šest mjeseci provedbe Strategije

a19.2.5. Razraditi elemente Okvira za praćenje tijekom prve godine provedbe, a od druge godine koristiti pokazatelje koji će eventualno biti podložni reviziji

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p19.2.1. Postotak aktivnosti i mjera iz Strategije provedenih unutar predviđenih rokova

## **CILJ 20. IZVJEŠTAVATI O PROVEDBI I PROVODITI EVALUACIJU STRATEGIJE**

### **Mjera 20.1. Redovito izvještavati o provedbi Strategije**

Nositelj: Ured predsjednika Vlade Republike Hrvatske

Sunositelji: svi nositelji i sunositelji mjera

Rok za provedbu: izvješća za Vladu Republike Hrvatske se izrađuju svakih godinu dana, a za Hrvatski sabor svake 3 godine

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a20.1.1. Prikupljati podatke o provedbi Strategije

a20.1.2. Pripremati izvješća o provedbi Strategije Vladi Republike Hrvatske i Hrvatskom saboru (radnom tijelu Hrvatskog sabora nadležnom za praćenje provedbe Strategije)

a20.1.3. Pripremati izvješća za Hrvatski sabor o provedbi Strategije za razdoblja 2015. – 2017. i 2018. – 2020.

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p20.1.1. Usvojena godišnja izvješća o provedbi Strategije od strane Vlade Republike Hrvatske i od strane Hrvatskog sabora

p20.1.2. Usvojena izvješća o provedbi Strategije za razdoblja 2015. – 2017. i 2018. – 2020. od strane Hrvatskog sabora

### **Mjera 20.2. Provoditi vanjske evaluacije o provedbi i učincima Strategije**

Nositelj: Ured predsjednika Vlade Republike Hrvatske

Sunositelji: svi nositelji i sunositelji mjera

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2018. godine i II. tromjesečje 2021.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a20.2.1. Provesti vanjsku evaluaciju za prve tri godine provedbe Strategije i izraditi preporuke za izradu Akcijskog plana za razdoblje 2018. -2020.

a20.2.2. Provesti vanjsku evaluaciju za cjelokupno razdoblje provedbe Strategije

Pokazatelji ostvarenosti mjere:

p20.2.1. Izrađena vanjska evaluacija za prve tri godine provedbe Strategije s preporukama za izradu Akcijskog plana za razdoblje 2018. - 2020.

p20.2.2. Izrađena vanjska evaluacija za cjelokupno razdoblje provedbe Strategije