

Prijedlog

STRATEGIJA RAZVOJA JAVNE UPRAVE 2014. - 2020.

rujan 2014.

S A D R Ź A J:

1.	Uvod.....	3
2.	Javna uprava kakvu želimo.....	5
3.	Zašto Strategija?	7
	3.1. Osvrt na Strategiju reforme državne uprave za razdoblje 2008. – 2011.....	7
4.	Pružanje javnih usluga	9
	4.1. Analiza stanja.....	9
	4.1.1. Postupci i poslovni procesi u javnoj upravi	9
	4.1.2. Informatizacija postupanja javnopravnih tijela.....	14
	4.1.3. Pristup informacijama	17
	4.2. Opći i posebni ciljevi reforme pružanja javnih usluga.....	19
5.	Ljudski potencijali u javnoj upravi.....	28
	5.1. Analiza stanja	28
	5.1.1. Kompetencije zaposlenih u javnoj upravi	28
	5.1.2. Zapošljavanje u javnoj upravi	32
	5.1.3. Sustavi ocjenjivanja, nagrađivanja i napredovanja u javnoj upravi.....	33
	5.1.4. Etika u javnoj upravi	35
	5.2. Opći i posebni ciljevi reforme sustava ljudskih potencijala u javnoj upravi	37
6.	Sustav javne uprave.....	44
	6.1. Analiza stanja	44
	6.1.1. Upravni sustav u Republici Hrvatskoj	52
	6.1.2. Planiranje u javnoj upravi	56
	6.1.3. Međusobni odnosi tijela javne uprave.....	57
	6.1.4. Odnos tijela javne uprave i korisnika javnih usluga	59
	6.2. Opći i posebni ciljevi reforme sustava javne uprave	61

1. UVOD

Strategija razvoja javne uprave 2014.-2020. je sveobuhvatni dokument koji predstavlja okvir za razvoj javne uprave i usmjerena je na unaprjeđenje upravnih kapaciteta i 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 standarda svih građana. Suvremena uprava mora odražavati i harmonizaciju hrvatskog pravnog sustava s europskim, kao i prihvaćanje europskih upravnih standarda.

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

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

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

Pouzdanost i predvidivost (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, dok **transparentnost** označava da rad javne uprave treba svima biti razvidan i razumljiv.

Odgovornost označava situaciju u kojoj su pojedinac ili tijelo koji obavljaju poslove javne uprave u obvezi obrazložiti i opravdati 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.

Reformom javne uprave u Republici Hrvatskoj mora se omogućiti učinkovita provedba zakona i stvoriti transparentna, građanima orijentirana, racionalna, profesionalna, djelotvorna i učinkovita javna uprava. Takva javna uprava sastavni je dio učinkovitog poslovnog okruženja. 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 građana i poduzetnika, 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 europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020., tematski cilj 11 - Jačanje institucionalnih kapaciteta javnopravnih tijela i dionika i učinkovita javna uprava.

2. JAVNA UPRAVA KAKVU ŽELIMO

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

Ta vizija obuhvaća niz ciljeva čije se ostvarenje prati precizno određenim pokazateljima koji će poslužiti za praćenje i nadzor reformskih mjera. Riječ je o sljedećim ciljevima:

- Povećanje učinkovitosti i djelotvornosti u sustavu javne uprave
- Povećanje razine kvalitete upravnih usluga
- Viša razina otvorenosti i pristupačnosti javnopravnih tijela
- Jačanje vladavine prava
- Jačanje socijalne osjetljivosti u javnoj upravi i u odnosu prema građanima
- Poštivanje etičkih načela u javnoj upravi i iskorjenjivanje korupcije
- Uporaba moderne informacijsko-komunikacijske tehnologije
- Uključivanje hrvatske javne uprave u europski upravni prostor.

Vlada Republike Hrvatske odlučna je razvijati javnu upravu u tri glavna smjera:

- Pojednostavljenje i modernizacija upravnog postupanja, kao i osiguravanje pouzdane i brze podrške javne uprave građanima i gospodarstvu realizacijom projekata e-uprave
- Unaprjeđenje sustava razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima u cilju stvaranja moderne javne službe
- Reforma upravnog sustava sukladno najboljoj praksi i iskustvima dobrog upravljanja prema europskim standardima

U konačnici, rezultati provedbe ove Strategije trebali bi biti sljedeći:

- **broj i kvaliteta usluga** koje pruža javna uprava prilagođeni stvarnim potrebama korisnika
- **postupak** pružanja javnih usluga maksimalno je pojednostavljen te zahtijeva minimalni angažman korisnika

- broj **zaposlenih** u javnoj upravi te njihove kompetencije usklađeni su s unaprijed definiranim standardima kvalitete pojedine usluge
- **sustav** javne uprave predstavlja jasan i realan okvir u kojem se odvijaju postupci pružanja usluga s odgovarajućim brojem i kompetencijama zaposlenih za njihovo pravovremeno, učinkovito i kvalitetno izvršavanje.

3. ZAŠTO STRATEGIJA?

Strategija razvoja javne uprave 2014.–2020. temeljni je dokument koji određuje dugoročne ciljeve i smjernice za modernizaciju javne uprave u Republici Hrvatskoj.

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

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

Republika Hrvatska, kao članica Europske unije, imat će na raspolaganju korištenje sredstava Strukturnih fondova i Kohezijskog fonda. Jedan od uvjeta za povlačenje sredstava iz navedenih fondova, a naročito iz Europskog socijalnog fonda (ESF), jest korištenje sredstava za aktivnosti predviđene strateškim nacionalnim dokumentima. Strategija razvoja javne uprave 2014.- 2020. predstavljat će jedan od temeljnih dokumenata za povlačenje financijskih sredstava iz navedenog Fonda. S druge strane, Europska komisija prati nastojanja Republike Hrvatske da ojača svoje upravne kapacitete i u svojim zahtjevima traži reformu i modernizaciju javne uprave, što predstavlja i obvezu preuzetu Nacionalnim programom reformi 2014. – 2020., važnim instrumentom za upravljanje prekomjernim deficitom i postizanje razvojnih ciljeva zacrtanih u sklopu Europskog semestra i Strategije Europa 2020.

3.1. Osvrt na Strategiju 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 međuvisnih ciljeva: povećanje efikasnosti 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 informatičko-komunikacijske tehnologije; uključivanje hrvatske državne uprave u europski upravni prostor. Strategija je uspješno provedena budući je ukupno realizirano cca 89 % predviđenih mjera (uključujući mjere koje su djelomično realizirane odnosno u tijeku realizacije).

Značajnije mjere Strategije koje su provedene:

- dovršena je provedba funkcionalne analize u tijelima državne uprave te je provedena racionalizacija organizacijske strukture sukladno preporukama iz projekta;
- 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 unaprjeđenje sustava javnih agencija);
- poboljšana je koordinacija i usklađenost u radu prvostupanjskih tijela državne uprave (utvrđen je formalni oblik suradnje ureda državne uprave u županijama – Kolegij predstojnika);
- unaprjeđena je otvorenost uprave prema građanima uspostavljanjem standarda i načina informiranja javnosti o obavljanju poslova državne uprave (tijela javne vlasti u obvezi su omogućiti pristup informacijama pravodobnim objavljivanjem informacija o svome radu na primjeren i dostupan način), uvođenjem modela konzultacija o prijedlogu programa, zakona i drugih propisa s nevladinim organizacijama i javnošću te provedbom edukacije osoba nadležnih 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, provedene su edukacije državnih službenika o strateškom planiranju u okviru programa „Strateško planiranje i upravljanje“, ojačan je proces koordinacije planiranja koji je povezao planove tijela državne uprave sa strategijama Vlade – Ministarstvo financija izrađuje uputu za izradu strateških planova za trogodišnje razdoblje);

- uspostavljen je sustav procjene učinaka propisa (uspostavljen je normativni i institucionalni okvir, ojačani su administrativni kapaciteti u području procjene učinaka propisa provedbom edukacija 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 etičke razine 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 edukacija za jačanje etičkih standarda državnih službenika);
- provedene su mjere unaprjeđenja u sustavu obrazovanja i usavršavanja državnih službenika (kontinuirano se provodi procjena potreba za izobrazbom državnih službenika, nastavljeno je stipendiranje polaznika specijalističkog poslijediplomskog studija „Javna uprava“ pri Sveučilištu u Zagrebu, doneseni su planovi stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika, osigurana je posebna stavka u Državnom proračunu za stručno osposobljavanje i usavršavanje);
- donesen je novi Zakon o općem upravnom postupku, preispitani su posebni upravni postupci u okviru projekta danske bilateralne pomoći, provedena je edukacija službenika ovlaštenih za provođenje upravnih postupaka te je ojačan inspekcijski nadzor u provedbi upravnog postupka;
- 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 prilagođena elektroničkom funkcioniranju državne uprave, provedena je edukacija državnih službenika u području primjene informatičke tehnologije i opreme, uspostavljen je sustav centraliziranog obračuna plaća i upravljanja ljudskim potencijalima).

4. PRUŽANJE JAVNIH USLUGA

4.1. Analiza stanja

Percepcija domaće i strane javnosti jest da postupanja u javnoj upravi traju predugo te da su često nepotrebno složena, što dovodi korisnike pred gomilu birokratskih prepreka 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.

4.1.1. 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, bez prethodno provedene analize troškova i koristi koje će se time ostvariti, s reformom javne uprave treba krenuti od temeljite izmjene procesa na kojima se temelji njezino poslovanje.

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 pravila i procedura.

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) Prvu skupinu procesa čine oni koji su izvorni razlog postojanja upravnih tijela, dakle oni čiji je rezultat pružanje upravne usluge korisniku, odnosno ostvarivanje određenog prava, obveze ili pravnog interesa korisnika sukladno materijalnim propisima i Zakonu o općem upravnom postupku¹ (u daljnjem tekstu: ZUP) kao općem postupovnom propisu. Te procese treba prvenstveno analizirati s obzirom na njihovu svrhovitost, učestalost i trajanje te s obzirom na tijela u kojima se oni odvijaju u prvom i drugom stupnju, kao i s obzirom na broj službenika potrebnih za njihovo nesmetano, kvalitetno i pravovremeno odvijanje.

b) Drugu skupinu čine stručno-kreativni poslovi, koji obuhvaćaju:

- analizu i izradu resornih politika i drugih strateških dokumenata u svrhu razvoja poslovanja resora, nadzor nad njihovom provedbom, koordinaciju rada svih sudionika u resornim procesima, analizu stanja i izvješćivanje
- izradu odnosno predlaganje propisa i nadzor nad njihovom provedbom
- vođenje propisanih evidencija, registara podataka i proaktivno objavljivanje informacija od javnog interesa
- praćenje stanja u upravnim područjima iz djelokruga tijela te briga o standardizaciji i modernizaciji procesa u resoru

Ove procese prvenstveno 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 središnjih tijela državne uprave.

c) 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 prvenstveno kroz osiguravanje materijalnih i ljudskih resursa te odgovarajućih radnih uvjeta.

Ove procese treba prvenstveno 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.

¹ „Narodne novine,“ broj 47/09

U svakom slučaju, svrha analize postupaka u upravnim tijelima jest 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 ustanovljavanju 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 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 i treba izbjegavati praksu da najduži zakonski rok ujedno bude i rok u kojem tijela u pravilu postupaju.

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

Svrha postavljanja standarda postupanja u javnoj upravi jest da ono bude 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, uslijed 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.

U rješavanju o pravima, obvezama i interesima građana i pravnih osoba uočena su pitanja i problemi zajednički svim javnopravnim tijelima, npr. dugotrajnost upravnih postupaka, sudjelovanje više javnopravnih tijela u postupku ishoda pojednog upravnog akta, sukob nadležnosti javnopravnih tijela te problemi prilikom pribavljanja uvjerenja, izvadaka i drugih javnih isprava o činjenicama o kojima javnopravna tijela vode službenu evidenciju.

U postupku usklađivanja hrvatskih propisa s pravnom stečevinom Europske unije donesen je ZUP, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2010. godine. Navedeni Zakon usmjeren je na usklađivanje postupovnih odredbi posebnih zakona neophodnih za cjelovitu primjenu 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 novog ZUP-a na svim razinama javne uprave, kao i unaprjeđivanje javne svijesti među građanima o pitanjima vezanima za ZUP i reformu javne uprave.

U svrhu ispunjavanja obveze Ministarstva uprave da, sukladno Zaključku Vlade Republike Hrvatske od 19. srpnja 2013. godine, utvrdi sadržaj, metodologiju i rokove prikupljanja podataka potrebnih za izvješćivanje o provedbi ZUP-a, izrađen je dokument: „*Metodologija praćenja i nadzora primjene ZUP-a i rješavanja upravnih stvari*.” Budući da metodologija izvješćivanja mora biti prilagođena automatskoj obradi podataka i mogućnosti stvaranja odgovarajućih baza za sva javnopravna tijela, unutar navedenog Projekta izrađen je prijedlog tehničkog rješenja za informatičko izvješćivanje o ZUP-u te su izrađene 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 provedbi ZUP-a u skladu s utvrđenom Metodologijom.

U okviru ovog Projekta izrađen je standardizirani program e-učenja o provedbi ZUP-a, stavljen na raspolaganje široj javnosti posredstvom internetske stranice o ZUP-u (www.zup.hr), dostupne i na engleskom jeziku te povezane s internetskom stranicom Ministarstva uprave.

S ciljem omogućivanja komunikacije stranaka s javnopravnim tijelima na jednostavniji način i na upravnim mjestima koja su im najbliža, odredbama ZUP-a te odredbama Zakona o sustavu

državne uprave² utvrđeno je osnivanje jedinstvenih upravnih mjesta, kako u realnom, tako i u virtualnom svijetu, čime će se stranci omogućiti da, u slučaju kad je za ostvarenje nekog prava potrebno voditi više postupaka, na jedinstvenom upravnom mjestu podnese sve zahtjeve te da na istom mjestu preuzme rješenje.

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 bolju koordinaciju javnopravnih tijela. Osnovni procesi, koji za jedinstveno upravno mjesto u realnom svijetu moraju biti informatizirani, jesu digitalizacija dokumenata zaprimljenih na papiru te proces upravljanja dokumentima/pismenima.

Obrada zahtjeva zaprimljenih na jedinstvenom upravnom mjestu u realnom svijetu obavljat će se na način da javnopravno tijelo zaprimi zahtjev i sve potrebne priloge tj. dokumentaciju koju ne pribavlja po službenoj dužnosti. Nakon zaprimanja i kompletiranja zahtjeva, javnopravno tijelo rješava zahtjev, ili bez odgode dostavlja elektroničkim putem ili drugim prikladnim oblikom dostave cjelokupni predmet nadležnom tijelu na postupanje. Nakon zaprimanja odgovora od nadležnog tijela, isti će se dostaviti korisniku.

Pritom, informacije koje javni sektor pruža korisnicima trebaju biti standardizirane i strukturirane na isti način, neovisno o načinu dostave informacija, kako bi korisnici javnih usluga imali jednaku kvalitetu usluge bez obzira na to kojim komunikacijskim kanalom pristupaju.

Pružanje pravovremenih i kvalitetnih usluga treba biti misija 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 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, 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 time i za sve građane i pravne osobe.

² „Narodne novine“, broj 150/11 i 12/13 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske

4.1.2. Informatizacija postupanja javnopravnih tijela

Hrvatska javna uprava u nedovoljnoj mjeri koristi rješenja informacijske i komunikacijske tehnologije (dalje u tekstu: ICT). Pojam *e-uprava* odnosi se na svako korištenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija u javnoj upravi. U javnoj upravi u Republici Hrvatskoj ICT se prvenstveno koristi kao sredstvo za kreiranje pismena te za računanje, dakle kao pisaća 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 samo 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 poduzetnike. 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 s javnom upravom putem *online* aplikacija u 2013. godini, dok je u EU27 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 EU27 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* ³ upozorava i *Commission Position Paper* Europske komisije te obvezuje na bržu izgradnju sustava za pružanje e-usluga javne uprave, uključujući i e-zdravstvene usluge.

Uslijed navedenih problema, aplikacije rade na principu „otoka“ i to, 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 je još uvijek iznimka, iako se kao pozitivni primjeri mogu navesti informatizacija 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.*, koji predviđa niz usluga koje zemlje članice trebaju osigurati putem interneta, interaktivno, kao što su: plaćanje poreza na dohodak, usluga traženja zaposlenja, plaćanje doprinosa, zahtjev za izdavanje osobnih dokumenata, registracija automobila, izdavanje građevinske dozvole, policijske prijave (prebivališta i boravišta), javne knjižnice, izdavanje izvoda iz državnih matica, prijave i dostava dokumenata, upis u više škole, promjena adrese, usluge u zdravstvenom sektoru (zakazivanje pregleda, interaktivno savjetovanje o uslugama bolnica). Za poslovne subjekte je navedeno plaćanje doprinosa za zaposlene, plaćanje tzv. korporacijskih poreza (na dohodak, na tvrtku/naziv), porez 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 sustava elektroničkih usluga potrebno je raspolagati elektroničkim identitetom te mogućnošću autentikacije (određivanja) elektroničkog identiteta i jedinstvenim mjestom dostave informacija za građane. To je zahtjevan posao koji traži velik angažman ljudskih i financijskih resursa. Sve e-usluge za građane koje se razvijaju moraju se pružati uz

³ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/our-goals>

identifikaciju i autentifikaciju putem središnjeg identifikacijskog i autentikacijskog mjesta. Sustav *e-Građani* nudi zajedničko rješenje dodjele elektroničkog identiteta te mogućnosti autentikacije identiteta, kao i jedinstveno mjesto elektroničke dostave informacija građanima. Time je osiguran zajednički dio svih elektroničkih usluga, tako da se javnopravna tijela mogu posvetiti razvoju vlastitih e-usluga. Zakonom o državnoj informacijskoj infrastrukturi⁴ propisano je da se sve usluge moraju pružati kroz sustav *e-Građani*, čime je omogućeno i 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.

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 ciljem izgradnje suvremenog sustava uprave kao zajedničke poslovne, organizacijske, informacijske i komunikacijske infrastrukture, javnopravna tijela trebaju se povezati na zajedničkoj informatičkoj platformi kako bi, tijekom svog postupanja prvenstveno 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 u drugom tijelu u upravnom sustavu. 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 raspolažu autentičnim podacima vezanim uz pravne i fizičke osobe te podacima vezanima 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. Svi projekti u području ICT-a te sva natječajna dokumentacija morat će sadržavati elemente koji određuju način pristupa podacima

⁴ „Narodne novine,“ broj 92/14

iz vanjskih sustava, način dostave podataka drugim sustavima te pružanje e-usluga putem sustava *e-Građani* i *e-Poslovanje*.

Cilj je korištenjem zajedničke računalno-komunikacijske infrastrukture osigurati zajedničko korištenje istih resursa, bilo računalne mreže, bilo serverske opreme, bilo aplikativnih rješenja, a sa svrhom racionalizacije troškova te osiguranja viših standarda sigurnosti i ujednačavanja postupanja.

ZUP-om i Uredbom o uredskom poslovanju⁵ 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. 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*,” a 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 informacijsko-komunikacijske tehnologije i uvođenje elektroničkog uredskog poslovanja su posebne funkcije koje će se razviti usporedno s rješavanjem osnovnih problema vezanih uz ICT u javnoj upravi.

4.1.3. Pristup informacijama

U novi Zakon o pravu na pristup informacijama⁶, 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

⁵ „Narodne novine,” broj 7/09

⁶ „Narodne novine,” broj 25/13

državno tijelo za zaštitu 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 Zakonom propisanim slučajevima. Također je utvrđena obveza tijela javne vlasti u čijoj je nadležnosti izrada nacrtu zakona i podzakonskih akata da nacрте propisa objavljuju na internetskim stranicama radi provođenja javnog 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, čime se želi potaknuti transparentnost i otvorenost rada tijela javne vlasti, iskorištavanje gospodarskog potencijala javnih informacija i uključivanje zainteresiranih subjekata u oblikovanje javnih politika.

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 doraduje 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. Sukladno tome, izgradit će se 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, kako za komercijalnu, tako i za nekomercijalnu uporabu. Izgradit će se sustav koji 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.

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.

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:

CILJ 1. UNAPRJEĐENI PROCESI U JAVNOJ UPRAVI

Mjera 1.1. Standardizirati poslove državne uprave

Nositelji: Ministarstvo uprave, Ministarstvo financija

Sunositelji: druga središnja tijela državne uprave

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a1.1.1. Izraditi metodologiju prikupljanja podataka o obavljanju poslova državne uprave

a1.1.2. Izraditi analizu vrsta poslova koji se obavljaju u tijelima državne uprave usporedno s prikazom opsega poslova, broja državnih službenika i namještenika koji ih obavljaju i njihovim kompetencijama

a1.1.3. Izraditi sistematizaciju i klasifikaciju (katalog) upravnih funkcija i upravnih područja

a1.1.4. Definirati standarde za pojedine vrste poslova državne uprave

a1.1.5. 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 provedbe:

p1.1.1. Izrađena metodologija prikupljanja podataka o poslovima državne uprave

p1.1.2. Izrađena analiza poslova u tijelima državne uprave

p1.1.3. Izrađen Katalog upravnih funkcija i upravnih područja

p1.1.4. Izrađeni standardi za obavljanje pojedinih vrsta poslova državne uprave

p1.1.5. Izrađene smjernice za standardiziranje upravnih poslova u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima

Mjera 1.2. Implementirati Jedinstveni aplikativni sustav za praćenje procesa upravnog odlučivanja i upravnog postupanja u javnopravnim tijelima

Nositelj: Ministarstvo uprave

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2017.

Potrebna sredstva: 4.200.000 HRK

Provedbene aktivnosti:

a1.2.1. Izraditi i staviti u funkciju Jedinstveni aplikativni sustav za praćenje i nadzor upravnog postupanja

a1.2.2. Izraditi Plan implementacije Jedinstvenog aplikativnog sustava za praćenje i nadzor upravnog postupanja za sva javnopravna tijela

a1.2.3. Primijeniti Jedinstveni aplikativni sustav za praćenje i nadzor upravnog postupanja u svim javnopravnim tijelima

Pokazatelji provedbe:

p1.2.1. Uspostavljen Jedinstveni aplikativni sustav za praćenje i nadzor upravnog postupanja

p1.2.2. Izrađen Plan implementacije Jedinstvenog aplikativnog sustava za praćenje i nadzor upravnog postupanja za sva javnopravna tijela

p1.2.3. Broj javnopravnih tijela koja koriste Jedinstveni aplikativni sustav za praćenje i nadzor upravnog postupanja

Mjera 1.3 Pojednostaviti i/ili ukinuti nepotrebna postupanja koja opterećuju i usporavaju pružanje upravnih usluga

Nositelji: Ministarstvo uprave, Ministarstvo financija

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

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2018.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva za provedbu aktivnosti

Provedbene aktivnosti:

a1.3.1. Analizirati sustavne probleme koji opterećuju i usporavaju upravno postupanje na temelju podataka iz Jedinstvenog aplikativnog sustava za praćenje i nadzor upravnog postupanja

a1.3.2. Izmijeniti propise s ciljem pojednostavljenja/ukidanja pojedinih upravnih postupanja

a1.3.3. Provesti izobrazbu za osposobljavanje za provedbu pojednostavljenog upravnog postupanja

Pokazatelji provedbe:

p1.3.1. Izrađena analiza sustavnih problema koji opterećuju i usporavaju upravno postupanje

p1.3.2. Izmijenjeni propisi u cilju pojednostavljenja/ukidanja pojedinih upravnih postupanja

p1.3.3. Broj službenika osposobljenih za provedbu pojednostavljenog upravnog postupanja

Mjera 1.4. Jačati kapacitete javnopravnih tijela za obavljanje stručno-kreativnih poslova

Nositelji: središnja tijela državne uprave, Državna škola za javnu upravu

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2018.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a1.4.1. Analizirati potrebe resornih tijela za ljudskim potencijalima za stručno-kreativne poslove

a1.4.2. Utvrditi ustrojstveni oblik u kojem će se obavljati stručno-kreativni poslovi

a1.4.3. Provoditi izobrazbu za osposobljavanje zaposlenih za stručno-kreativne poslove

a1.4.4. Popuniti radna mjesta za obavljanje stručno-kreativnih poslova

Pokazatelji provedbe:

p1.4.1. Izrađena analiza potreba za ljudskim potencijalima za stručno-kreativne poslove

p1.4.2. Uredbama o unutarnjem ustrojstvu i pravilnicima o unutarnjem redu predviđeno je obavljanje stručno-kreativnih poslova

p1.4.3. Broj službenika osposobljenih za obavljanje stručno-kreativnih poslova

p1.4.4. Broj tijela koja se u obavljanju stručno-kreativnih poslova oslanjaju isključivo na vlastite resurse

p1.4.5. Povećanje udjela stručno-kreativnih poslova u ukupnom poslovanju središnjih tijela državne uprave

Mjera 1.5. Smanjivati udio horizontalnih funkcija u ukupnom poslovanju

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: kontinuirano

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva za provedbu aktivnosti

Provedbene aktivnosti:

a1.5.1. Analizirati horizontalne funkcije u javnopravnim tijelima

a1.5.2. Utvrditi standarde organizacije i postupanja u horizontalnim funkcijama

a1.5.3. Provoditi izobrazbu za zaposlene na horizontalnim funkcijama

a1.5.4. Informatizirati horizontalne poslovne procese

Pokazatelji provedbe:

p1.5.1. Izrađena analiza horizontalnih funkcija u javnopravnim tijelima

p1.5.2. Donijete upute kojima se utvrđuju standardi organizacije i postupanja u horizontalnim funkcijama

p1.5.3. Broj službenika koji se kontinuirano usavršava za obavljanje horizontalnih poslova

p1.5.4. Broj primijenjenih informatičkih rješenja kojima se rasterećuju horizontalne funkcije

p1.5.5. Postotno smanjivanje udjela horizontalnih funkcija u ukupnom poslovanju javnopravnih tijela

CILJ 2. OLAKŠANA KOMUNIKACIJA KORISNIKA UPRAVNIH USLUGA S JAVNOPRAVNIM TIJELIMA

Mjera 1.6. Uspostaviti jedinstvena upravna mjesta

Nositelji: Ministarstvo uprave, Državna škola za javnu upravu

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: kontinuirano

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a1.6.1. Izraditi aplikacije za pružanje e-usluga na jedinstvenom upravnom mjestu u realnom svijetu

a1.6.2. Osposobiti zaposlene za rad na jedinstvenim upravnim mjestima

a1.6.3. Izmijeniti propise u svrhu provedbe funkcije jedinstvenih upravnih mjesta

a1.6.4. Uspostaviti jedinstvena upravna mjesta u javnopravnim tijelima

a1.6.5. Prilagoditi usluge koje pružaju javnopravna tijela na jedinstvenim upravnim mjestima

Pokazatelji provedbe:

p1.6.1. Izrađene aplikacije za pružanje e-usluga na jedinstvenom upravnom mjestu

p1.6.2. Dovršen normativni okvir za uspostavljanje jedinstvenih upravnih mjesta

p1.6.3. Broj javnopravnih tijela čije se upravne usluge pružaju putem jedinstvenih upravnih mjesta

p1.6.4. Broj upravnih usluga koje se pružaju putem jedinstvenih upravnih mjesta

Mjera 1.7. Unaprijediti sustav izdavanja vjerodajnica

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelj: Ministarstvo vanjskih i europskih poslova

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2015.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a1.7.1. Definirati uvjete i način dobivanja punomoći/ovlasti za korištenje sustava izdavanja vjerodajnica za druge osobe ili vlastitu maloljetnu djecu

a1.7.2. Definirati način registracije korisnika u inozemstvu radi izdavanja vjerodajnica *ePass* i *mToken* za hrvatske građane koji žive i rade izvan Republike Hrvatske

Pokazatelji provedbe:

p1.7.1. Broj korisnika punomoći/ovlasti

p1.7.2. Broj osoba u inozemstvu kojima je izdana vjerodajnica

Mjera 1.8. Unaprijediti sustav elektroničke komunikacije

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: Ministarstvo financija, Ministarstvo pravosuđa

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2015.

Potrebna sredstva: 200.000 HRK

Provedbene aktivnosti:

a1.8.1. Pripremiti elektroničku naplatu upravnih pristojbi

a1.8.2. Pravno regulirati uvjete za urednu dostavu elektroničkih dokumenata

a1.8.3. Pravno regulirati korištenje elektroničkog pečata

Pokazatelji provedbe:

p1.8.1. Broj uplaćenih upravnih pristojbi elektroničkim putem

p1.8.2. Propisani uvjeti za urednu dostavu elektroničkih dokumenata

p1.8.3. Popisani uvjeti i način korištenja elektroničkog pečata

Mjera 1.9. Pripremiti e-osobne iskaznice

Nositelj: Ministarstvo unutarnjih poslova

Sunositelj: Ministarstvo uprave

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2015.

Potrebna sredstva: 200.000.000 HRK

Provedbene aktivnosti:

a1.9.1. Pravno regulirati izdavanje i korištenje elektroničkih osobnih iskaznica

a1.9.2. Pripremiti osobne iskaznice s certifikatom za identifikaciju i elektronički potpis

Pokazatelji provedbe:

p1.9.1. Propisano izdavanje i korištenje elektroničkih osobnih iskaznica

p1.9.2. Broj izdanih elektroničkih osobnih iskaznica

Mjera 1.10. Standardizirati e-usluge javne uprave

Nositelj: Ministarstvo uprave, Državna škola za javnu upravu

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2014.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a1.10.1. Pripremiti smjernice s opisom standarda kojih se tijela moraju pridržavati pri razvoju e-usluga, a s naglaskom na unos podataka i izgled dokumenata

a1.10.2. Razviti program izobrazbe za osobe koje rade na standardizaciji e-usluga

Pokazatelji provedbe:

p1.10.1. Izrađene smjernice s opisom standarda za razvoj e-usluga

p1.10.2. Broj standardiziranih usluga koje pruža javna uprava

p1.10.3. Broj službenika educiranih za razvoj standardiziranih e-usluga

Mjera 1.11. Unaprijediti pružanje upravnih usluga za poslovne subjekte

Nositelj: Ministarstvo gospodarstva

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2015.

Potrebna sredstva: 10 milijuna kuna godišnje

Provedbene aktivnosti:

a1.11.1. Uspostaviti jedinstveno upravno mjesto u virtualnom svijetu za e-Poslovanje

a1.11.2. Definirati osnovni set usluga koje treba pružati kroz e-Poslovanje

Pokazatelji provedbe:

p1.11.1. Broj usluga koje pruža e-Poslovanje

p1.11.2. Broj korisnika jedinstvenog upravnog mjesta e-Poslovanje

CILJ 3. POVEĆANA DOSTUPNOST INFORMACIJA JAVNE UPRAVE

Mjera 1.12. Uspostaviti sustav za objavu informacija javne uprave

Nositelj: Ministarstvo uprave, Državna škola za javnu upravu

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2015.

Potrebna sredstva:

Provedbene aktivnosti:

a1.12.1. Izgraditi sustav za objavu informacija javne uprave

a1.12.2. Educirati zaposlene za korištenje sustava za objavu informacija

a1.12.3. Objavljivati podatke javne uprave kroz sustav za objavu informacija

a1.12.4. Promicati korištenje sustava za objavu informacija

Pokazatelji provedbe:

p1.12.1. Sustav za objavu informacija javnog sektora je uspostavljen i u funkciji

p1.12.2. Broj educiranih zaposlenika

p1.12.3. Broj setova objavljenih informacija kroz sustav za objavu

p1.12.4. Broj korisnika informacija objavljenih kroz sustav za objavu

Mjera 1.13. Unaprjeđivati provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama

Nositelj: Povjerenik za informiranje

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: kontinuirano

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a1.13.1. Godišnje izrađivati analizu podataka o proaktivnoj objavi informacija tijela javne vlasti u odnosu na podnesene zahtjeve za pristup informacijama

a1.13.2. Kontinuirano povećavati set informacija koje su javnopravna tijela obvezna učiniti javno dostupnima

a1.13.3. Uključivati građane i druge zainteresirane strane u izradu javnih politika i donošenje odluka koje se odnose na ostvarivanje njihovih prava i obveza

a1.13.4. Educirati građane o mogućnostima ostvarivanja njihovih prava vezanih uz dostupnost informacija javnopravnih tijela

Pokazatelji provedbe:

p1.13.1. Povećanje broja informacija koje objavljuju javnopravna tijela

p1.13.2. Broj strateških i drugih dokumenata u čiju je izradu bila uključena zainteresirana javnost

p1.13.3. Broj inicijativa kojima su građani informirani o mogućnostima ostvarivanja njihovih prava vezanih uz dostupnost informacija javnopravnih tijela

CILJ 4. RACIONALNO KORIŠTENJE RAČUNALNO-INFORMACIJSKIH RESURSA

Mjera 1.14. Razvijati državnu informacijsku infrastrukturu

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2015.

Potrebna sredstva: naknadno će se procijeniti

Provedbene aktivnosti:

a1.14.1. Donijeti Uredbu o ProDII javnom registru

a1.14.2. Implementirati ProDII

a1.14.3. Donijeti Uredbu o tehničkim, organizacijskim i sigurnosnim standardima

a1.14.4. Izgraditi i staviti u funkciju Metaregistar

a1.14.5. Izgraditi sigurnu osnovicu za razmjenu podataka

Pokazatelji provedbe:

p1.14.1. Implementiran ProDII

p1.14.2. Broj projekata unesenih u ProDII

p1.14.3. Postotak dosegnutih tehničkih, organizacijskih i sigurnosnih standarda

p1.14.4. Broj registara povezanih u Metaregistar

p1.14.5. Broj registara koji koriste sigurnu osnovicu za razmjenu podataka

Mjera 1.15. Unaprijediti elektroničko uredsko poslovanje

Nositelj: Ministarstvo uprave, Državna škola za javnu upravu

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2017.

Potrebna sredstva: 80.000.000 HRK

Provedbene aktivnosti:

a1.15.1. Donijeti Uredbu o elektroničkom uredskom poslovanju

a1.15.2. Pripremiti jedinstveno aplikativno rješenje za elektroničko uredsko poslovanje

a1.15.3. Definirati funkcionalnosti i tehničke standarde elektroničkog uredskog poslovanja te izraditi rješenje za njihovu primjenu

a1.15.4. Provesti izobrazbu za korištenje jedinstvenog aplikativnog rješenja za elektroničko uredsko poslovanje

a1.15.5. Implementirati jedinstveno aplikativno rješenje za elektroničko uredsko poslovanje u javnopravnim tijelima

Pokazatelji provedbe:

p1.15.1. Donesena Uredba o elektroničkom uredskom poslovanju

p1.15.2. Broj institucija koje koriste zajedničko rješenje za elektroničko uredsko poslovanje

p1.15.3. Broj osoba educiranih za korištenje zajedničkog rješenja za elektroničko uredsko poslovanje

p1.15.4. Broj postupaka čije je trajanje skraćeno primjenom jedinstvenog elektroničkog uredskog poslovanja

p1.15.5. Iznos sredstava ušteđenih primjenom jedinstvenog elektroničkog uredskog poslovanja

p1.15.6. Smanjenje broja zaposlenih na poslovima elektroničkog uredskog poslovanja

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 službenicima⁷, radnopravni odnosi službenika i namještenika u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁸, dok se na ostale zaposlene u javnoj upravi primjenjuje Zakon o radu⁹.

5.1.1. Kompetencije zaposlenih u javnoj upravi

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.

Nadalje, važeće klasifikacije radnih mjesta državnih službenika i namještenika te službenika i namještenika u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave utemeljene su prvenstveno na razini obrazovanja službenika i radnom iskustvu tako da ne omogućuju odgovarajuće napredovanje i karijerni razvoj. Također, predmetne 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.

⁷ „Narodne novine“, broj 92/05, 107/07, 27/08, 49/11, 150/11, 34/12, 37/13 i 38/13

⁸ „Narodne novine“, broj 86/08 i 61/11

⁹ „Narodne novine“, broj 93/14

Prema podacima iz Registra zaposlenih, u javnim službama su podjednako zastupljene osobe srednje stručne spreme 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 27. kolovoza 2014. godine bilo zaposleno ukupno 56.212 državnih službenika i namještenika, od čega 27,82% službenika koji su završili diplomski sveučilišni ili stručni studij (ranije visoka stručna sprema), 27,28% zaposlenih sa srednjom stručnom spremom te 1,23% osoba sa završenim preddiplomskim stručnim studijem (ranije viša stručna sprema). U preostalom postotku (33,47%) su osobe niže stručne spreme, te 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
8865	299	2728	9178	21070	6774	225	3173	5321	15493

NAMJEŠTENICI											
ŽENE						MUŠKARCI					
SSS	VKV	KV	PKV i NSS	NKV	UKUPNO	SSS	VKV	KV	PKV i NSS	NKV	UKUPNO
365	255	4741	435	808	6604	470	844	11582	70	79	13045

SVEUKUPNO ZAPOSLENO DRŽAVNIH SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA	56212
---	--------------

U javnim službama na dan 27. kolovoza 2014. godine bila su zaposlena ukupno 149.433 službenika i namještenika, od čega 50,39% službenika koji su završili diplomski sveučilišni ili stručni studij (ranije visoka stručna sprema), 26,13% zaposlenih sa srednjom stručnom spremom te 13,51% osoba sa završenim preddiplomskim stručnim studijem (ranije viša stručna sprema). U preostalom postotku (9,97%) su osobe sa VKV, KV, PKV i NSS te NKV.

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

SLUŽBENICI U JAVNIM SLUŽBAMA									
ŽENE					MUŠKARCI				
VSS	Prvostupnici	VŠS	SSS	UKUPNO	VSS	Prvostupnici	VŠS	SSS	UKUPNO
52946	2199	14372	25566	95083	22356	529	3095	5767	31747

NAMJEŠTENICI U JAVNIM SLUŽBAMA											
ŽENE						MUŠKARCI					
SSS	VKV	KV	PKV i NSS	NKV	UKUPNO	SSS	VKV	KV	PKV i NSS	NKV	UKUPNO
4873	601	2386	3816	4622	16298	2836	572	2013	508	376	6305

SVEUKUPNO ZAPOSLENO SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA U JAVNIM SLUŽBAMA	149433
--	---------------

Postojeći kapaciteti nisu dovoljno razvijeni kako bi udovoljili zahtjevima koji se postavljaju pred modernu javnu upravu koja služi korisnicima. Izobrazbu državnih službenika, službenika u tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave te zaposlenih u pravnim osobama s javnim ovlastima provodi 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. Također, konceptu cjeloživotnog učenja, koji podrazumijeva učenje kroz sve stadije 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.

U dinamičnom poslovnom okruženju pred zaposlenike u javnoj upravi kontinuirano se postavljaju novi zahtjevi za čiju realizaciju je potrebno stalno unaprjeđenje postojećih i razvijanje novih kompetencija.

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 obvezna znanja, vještine i osobine koje trebaju imati zaposlenici raspoređeni na određena radna mjesta/položaje, kao preduvjet jačanja upravnih kapaciteta.

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

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.

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 propisa 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 strogu 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.

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 i rezultate. Drugim riječima, postoji li u određenim segmentima javne uprave višak, a u drugima nedostatak zaposlenih?

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. 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 će, u konačnici, dovesti i do racionalizacije broja zaposlenih, kao i do rasterećenja pomoćnih funkcija o kojima trenutno ovise zaposlenici čije kompetencije, primjerice, ne obuhvaćaju odgovarajuće poznavanje rada na računalu ili poznavanje stranog jezika.

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 službenici 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 dugotrajni su 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 dovodi u pitanje poštivanje ustavnog načela o sudjelovanju u obavljanju svih javnih poslova i dostupnosti svakog radnog mjesta i dužnosti građanima pod jednakim uvjetima. Zato je kroz standardizirani postupak potrebno spriječiti pogodovanje pri zapošljavanju, kako bi se novi zaposlenici odabirali na temelju objektivnih kriterija i unaprijed utvrđenih kompetencija.

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 najboljima.

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

Sustav ocjenjivanja, kao funkcija upravljanja ljudskim potencijalima, trebao bi biti temelj za praćenje kvalitete rada i učinkovitosti zaposlenika, kao i za odlučivanje o njihovom pohađanju izobrazbe, napredovanju, nagrađivanju i sankcioniranju. 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 jedinicama 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 prvenstvenu 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 objektivne kriterije za ocjenjivanje zaposlenika u javnoj upravi kako ocjenjivanje ne bi ovisilo isključivo o diskrecijskoj procjeni nadređenih. Potrebno je uvesti kalibraciju 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 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. Takve zaposlenike potrebno je dodatno motivirati kako bi predstavljali pozitivan primjer drugim zaposlenicima u organizaciji. Također, primjernim zaposlenicima treba omogućiti veću mobilnost unutar sustava putem rotacije na druga radna mjesta za koja pokazuju interes u cilju poticanja njihovog pozitivnog utjecaja i na druge procese. S druge strane, potrebno je voditi računa o

razlozima zbog kojih kvalitetni zaposlenici napuštaju službu te poduzimati mjere kako bi se ti razlozi otklonili.

Nepostojanje jedinstvenog sustava plaća u javnom sektoru također predstavlja velik problem. Osim što postoji razlika u odnosu na usklađivanje osnovice za izračun plaće zaposlenih u državnim i javnim službama, granskim kolektivnim ugovorima se na različit način uređuju plaće i druga materijalna prava zaposlenih. Rezultat navedenog je postojanje različitih sustava obračuna plaća, čime je narušeno načelo njihove jednakosti u javnom sektoru.

Unaprjeđenje sustava plaća i nagrađivanja zaposlenih potrebno je realizirati standardiziranjem sustava po načelu jednake plaće za rad jednake vrijednosti te kroz utvrđivanje nagrađivanja sa svrhom motiviranja najuspješnijih zaposlenika. Pritom će se 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.

Budući da u uvjetima proračunskog deficita neće uvijek biti prostora za nagrađivanje 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.

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 (prema rezultatima rada). 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. 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. Etika u javnoj upravi

Osnovne pretpostavke 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 građana i zaposlenika o potrebi za otvorenim, pristupačnom i transparentnom javnom upravom te o potrebi prevencije sukoba 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,¹⁰ 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 sektoru¹¹, Zakon o sprječavanju sukoba interesa¹², Strategija suzbijanja korupcije¹³ te Strategija razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje 2010. - 2013.

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

¹⁰ „Narodne novine,” broj 40/11 i 13/12

¹¹ „Narodne novine,” broj 141/06

¹² „Narodne novine,” broj 26/11, 12/12 i 126/12 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske

¹³ „Narodne novine,” broj 75/08

zaposlene u javnopravnim tijelima, dok se posebni kodeksi, primjerice Etički kodeks policijskih službenika,¹⁴ 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*)¹⁵, 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 mjestu, nisu jasno i nedvojbeno definirana Etičkim kodeksom državnih službenika, iako je njegova svrha upravo njihovo promicanje.¹⁶

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.¹⁷

Međutim, kada govorimo o percepciji korupcije, prema podacima *Transparency International*-a, indeks percepcije korupcije u 2013. za Hrvatsku iznosi 57/177. Iako to predstavlja pomak od dva boda i pet mjesta na ljestvici u odnosu na prethodnu godinu te potvrđuje da Republika Hrvatska ostvaruje pozitivne rezultate u borbi protiv korupcije, potrebno je poduzimati daljnje aktivnosti u cilju njezinog suzbijanja.¹⁸

Također, prema Globalnom korupcijskom barometru, 64% ispitanika smatra javne dužnosnike i službenike, tj. javnu upravu, visoko korumpiranim sektorom.¹⁹

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

¹⁴ „Narodne novine“, broj 62/12

¹⁵ „Narodne novine – Međunarodni ugovori“, broj 2/05

¹⁶ Izvor: Revizija učinkovitosti etičke infrastrukture u tijelima državne uprave, Državni ured za reviziju, studeni 2013.: <http://www.revizija.hr/hr/izvjesca>

¹⁷ Izvor: <http://www.antikorupcija.hr/Default.aspx?sec=502>

¹⁸ Izvor: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

¹⁹ Izvor: <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=croatia>

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 etičkog ponašanja te rješavanje pritužbi.²⁰

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 povjerenstva nije dovoljno transparentan.

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.

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 5. UNAPRJEĐENE KOMPETENCIJE ZAPOSLENIH U JAVNOJ UPRAVI

Mjera 2.1. Izraditi kompetencijski okvir za zaposlene u javnoj upravi

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: druga javnopravna tijela

²⁰ izvor: Revizija učinkovitosti etičke infrastrukture u tijelima državne uprave, Državni ured za reviziju, studeni 2013., <http://www.revizija.hr/hr/izvjesca>

Rok za provedbu: III. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: 1.600.000 HRK

Provedbene aktivnosti:

a2.1.1. Provesti analizu potrebnih kompetencija za obavljanje poslova javne uprave

a2.1.2. Utvrditi ključne kompetencije za zaposlene u javnoj upravi

a2.1.3. Utvrditi kompetencije potrebne za obavljanje pojedinih vrsta poslova u javnoj upravi

a2.1.4. Uključiti utvrđene kompetencije u interne akte javnopravnih tijela o sistematizaciji radnih mjesta

Pokazatelji provedbe:

p2.1.1. Provedena analiza kompetencija potrebnih za obavljanje poslova javne uprave

p2.1.2. Izrađen kompetencijski okvir za zaposlene u javnoj upravi

p2.1.3. Broj tijela čiji su interni akti usklađeni s kompetencijskim okvirom za zaposlene u javnoj upravi

p2.1.4. Postotak službenika čije kompetencije odgovaraju opisima radnih mjesta iz internih akata

Mjera 2.2. Uspostaviti standardizirani sustav stručnog osposobljavanja i usavršavanja zaposlenika u javnoj upravi

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelj: Državna škola za javnu upravu

Rok za provedbu: III. tromjesečje 2020.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a2.2.1. Uskladiti sustav procjene potreba izobrazbe s potrebama posla i potrebnim kompetencijama zaposlenika

a2.2.2. Razviti učinkoviti sustav podrške, praćenja i mentorstva u razdoblju pripravništva

a2.2.3. Jačati postojeće kapacitete za izobrazbu zaposlenika

a2.2.4. Izraditi plan i program modernizacije sustava izobrazbe za zaposlene u javnopravnim tijelima

Pokazatelji provedbe:

p2.2.1. Propisan jedinstveni sustav procjene potreba izobrazbe

p2.2.2. Primjenjuje se novi sustav podrške, praćenja i mentorstva u razdoblju pripravništva

p2.2.3. Kontinuirani rast broja polaznika programa izobrazbe

p2.2.4. Izrađen plan i program modernizacije sustava izobrazbe

CILJ 6. OPTIMALNI BROJ ZAPOSLENIH U JAVNOJ UPRAVI

Mjera 2.3. Uskladiti broj zaposlenih sa zahtjevima i standardima pojednostavljenih procesa

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: sva javnopravna tijela

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2020.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a2.3.1. Utvrditi potreban broj službenika

a2.3.2. Donijeti program prekvalifikacije i zbrinjavanja viška zaposlenih

a2.3.3. Prekvalificirati višak zaposlenih za slobodna radna mjesta

a2.3.4. Provesti program zbrinjavanja za zaposlenike koje nije moguće prekvalificirati

Pokazatelji provedbe:

p2.3.1. Broj javnopravnih tijela koja su utvrdila potreban broj službenika

p2.3.2. Donesen program prekvalifikacije i zbrinjavanja viška zaposlenih

p2.3.3. Broj zaposlenih prekvalificiran za obavljanje poslova drugih radnih mjesta

p2.3.4. Postotak zaposlenih čije kompetencije odgovaraju potrebama posla

CILJ 7. BOLJI I TRANSPARENTNIJI SUSTAV ZAPOSŁJAVANJA U JAVNOJ UPRAVI

Mjera 2.4. Uspostaviti centralno koordinirani sustav zapošljavanja u javnim službama

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: Državna škola za javnu upravu, druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: III. tromjesečje 2018.

Potrebna sredstva: 2.500.000 HRK

Provedbene aktivnosti:

a2.4.1. Zakonom propisati opće kriterije za zapošljavanje u javnim službama, novi postupak zapošljavanja i tijela nadležna za provedbu testiranja

a2.4.2. Izraditi i primijeniti informatička rješenja u postupku provedbe testiranja

a2.4.3. Osposobiti zaposlenike za provedbu novog postupka zapošljavanja

a2.4.4. Provesti evaluaciju novog postupka zapošljavanja

Pokazatelji provedbe:

p2.4.1. Zakonom propisan novi postupak zapošljavanja

p2.4.2. Uspostavljen sustav za računalno testiranje kandidata

p2.4.3. Broj zaposlenika osposobljen za provedbu novog postupka zapošljavanja

p2.4.4. Provedena evaluacija novog postupka zapošljavanja

CILJ 8. USPOSTAVLJEN SUSTAV RAZVOJA KARIJERE ZA ZAPOSLENE U JAVNOJ SLUŽBI

Mjera 2.5. Utvrditi jedinstvene kriterije za novu klasifikaciju radnih mjesta

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: I. tromjesečje 2017.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a2.5.1. Provesti analizu postojećih klasifikacija radnih mjesta u svim javnopravnim tijelima

a2.5.2. Propisati načela klasifikacije radnih mjesta koja će se primjenjivati u svim javnopravnim tijelima

a2.5.3. Implementirati novu klasifikaciju radnih mjesta u svim javnopravnim tijelima

Pokazatelji provedbe:

p2.5.1. Provedena analiza klasifikacije radnih mjesta u javnopravnim tijelima

p2.5.2. Donesen propis o načelima klasifikacije radnih mjesta

p2.5.3. Broj tijela koja su implementirala novu klasifikaciju radnih mjesta

Mjera 2.6. Utvrditi sustav ocjenjivanja na temelju mjerljivih kriterija radne učinkovitosti

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: Državna škola za javnu upravu, druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2017.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a2.6.1. Standardizirati sustav planiranja radnih zadataka, praćenja provedbe plana i ocjenjivanja zaposlenih u svim javnopravnim tijelima

a2.6.2. Osposobiti rukovodeće zaposlenike za primjenu novog sustava planiranja radnih zadataka, praćenja provedbe plana i ocjenjivanja zaposlenih

a2.6.3. Propisati kriterije za ocjenjivanje zaposlenih na razini svih javnopravnih tijela s obzirom na vrstu poslova

Pokazatelji provedbe:

p2.6.1. Postotak javnopravnih tijela koja su pravovremeno implementirala sustav planiranja radnih zadataka, praćenja provedbe plana i ocjenjivanja zaposlenih

p2.6.2. Razvijen program izobrazbe za rukovodeće zaposlenike

p2.6.3. Broj rukovodećih zaposlenika osposobljenih za primjenu novog sustava planiranja i ocjenjivanja

p2.6.4. Donesen propis s kriterijima za ocjenjivanje zaposlenih

Mjera 2.7. Uspostaviti sustav napredovanja utemeljen na *merit* načelu

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2017.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a2.7.1. Provesti analizu načina napredovanja u javnopravnim tijelima

a2.7.2. Propisati kriterije i načine napredovanja na viša radna mjesta

a2.7.3. Kontinuirano pratiti napredovanje zaposlenih u javnopravnim tijelima

Pokazatelji provedbe:

p2.7.1. Provedena analiza načina napredovanja u javnopravnim tijelima

p2.7.2. Propisani kriteriji i načini napredovanja

p2.7.3. Izrađena tromjesečna izvješća o napredovanju zaposlenih u javnopravnim tijelima

CILJ 9. UJEDNAČENI SUSTAV PLAĆA U JAVNOJ UPRAVI

Mjera 2.8. Utvrditi jedinstveni sustav plaća za sve zaposlene u javnopravnim tijelima

Nositelj: Ministarstvo uprave, Ministarstvo financija

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a2.8.1. Provesti analizu plaća u javnopravnim tijelima

a2.8.2. Izraditi prijedlog zakona kojim će se urediti plaće u javnim službama

a2.8.3. Uskladiti podzakonske propise i interne akte sa zakonom kojim se uređuju plaće u javnim službama

Pokazatelji provedbe:

p2.8.1. Provedena analiza plaća u javnopravnim tijelima

p2.8.2. Izrađen prijedlog zakona kojim se uređuju plaće u javnim službama

p2.8.3. Podzakonski propisi i interni akti usklađeni sa zakonom kojim se uređuju plaće u javnim službama

CILJ 10. POŠTIVANJE ETIČKIH NAČELA U JAVNOJ UPRAVI

Mjera 2.9. Uspostaviti jedinstvenu etičku infrastrukturu u javnoj upravi

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a2.9.1. Pravno regulirati standarde ponašanja u javnoj upravi

a2.9.2. Stvoriti etičku infrastrukturu za provedbu i nadzor provedbe propisa

a2.9.3. Provoditi aktivnosti radi promicanja etike u javnoj službi

Pokazatelji provedbe:

p2.9.1. Pravno regulirani standardi ponašanja u javnoj upravi

p2.9.2. Postotak javnopravnih tijela s ustrojenom etičkom infrastrukturom

p2.9.3. Broj i obuhvat provedenih aktivnosti radi promicanja etike u javnoj službi

Mjera 2.10. Borba protiv korupcije u javnoj upravi

Nositelj: Ministarstvo pravosuđa

Sunositelji: Ministarstvo uprave, druga javnopravna tijela

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a2.10.1. Uvesti praćenje i vođenje evidencije o izjavama, tj. pisanim obavijestima zaposlenika o mogućem sukobu interesa

a2.10.2. Provesti analizu rizika mogućnosti pojave korupcije kod osjetljivih radnih mjesta

a2.10.3. Izraditi planove integriteta, tj. mjera koje se planiraju poduzeti s ciljem otklanjanja i prevencije korupcije

a2.10.4. Uvesti obvezu podnošenja imovinskih kartica za osjetljiva radna mjesta

a2.10.5 Provesti ispitivanje javnog mnijenja o percepciji korupcije u javnoj upravi

Pokazatelji provedbe:

p2.10.1. Broj javnopravnih tijela koja imaju uspostavljen sustav evidencije o mogućem sukobu interesa

p2.10.2. Broj javnopravnih tijela koja su provela analizu rizika osjetljivih radnih mjesta

p2.10.3. Broj javnopravnih tijela koja imaju izrađene planove integriteta

p2.10.4. Broj javnopravnih tijela koja imaju uvedenu obvezu podnošenja imovinskih kartica za osjetljiva radna mjesta

p2.10.5. Omjer podnesenih imovinskih kartica i osjetljivih radnih mjesta

p2.10.6. Provedeno ispitivanje javnog mnijenja o percepciji korupcije u javnoj upravi

6. SUSTAV JAVNE UPRAVE

6.1. Analiza stanja

Državna uprava

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 i druge organizacije) te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. U trenutku donošenja Strategije, 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 svi 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 građana, 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 građanima 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.

Pravne osobe s javnim ovlastima

Od osamostaljenja Republike Hrvatske primijećen je značajan porast broja različitih organizacijskih oblika (agencija, zavoda, fondova 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 efikasnosti, 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 u brojnim slučajevima 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, organizacijska 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 tome, u nedostatku 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.

Lokalna i područna (regionalna) samouprava

Sadašnji sustav lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj proizašao je iz odredbi Ustava Republike Hrvatske iz 1990. godine,²¹ 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. godine²², u čije odredbe je ugrađen pojam mjesne, lokalne i područne (regionalne) samouprave umjesto dotadašnjeg pojma lokalne samouprave i uprave. Osim pojmovne razlike, suštinska promjena odnosi se na dio vezan uz

²¹ „Narodne novine,” broj 56/90

²² „Narodne novine,” broj 113/00

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 samoupravi²³ 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 referenduma, zborova građana i drugih oblika neposredne demokracije.

Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi²⁴ 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.

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.

²³ Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 14/97 i 04/08

²⁴ „Narodne novine“, broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11 i 144/12

Izmjenama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2005. godine²⁵, 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 upravljanja i odlučivanja. Prema podacima Državnog izbornog povjerenstva²⁶, nakon lokalnih izbora održanih u svibnju 2013. godine, dužnost člana predstavničkog tijela obavljaju 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)
- 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

²⁵ „Narodne novine,” broj 129/05

²⁶ www.izbori.hr

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) samoupravi²⁷ 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 2013. godine iznosio je ukupno 13.182, od čega 11.299 službenika i 1.833 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 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

²⁷ „Narodne novine,“ broj 28/10

uspjehom, obzirom da je i ta kategorija postala upitnom budući da je 8 županijskih sjedišta koja imaju manje od 35.000 stanovnika izjednačeno sa statusom velikog grada.

Teritorijalna podjela, velika fragmentacija lokalnih samoupravnih jedinica i njihova nedovoljna međusobna suradnja predstavljaju veliki problem. Broj lokalnih jedinica je u odnosu na prijašnje stanje povećan nekoliko puta što je rezultiralo smanjenjem kapaciteta tih jedinica za obavljanje javnih poslova i zadovoljavanje potreba svojih građana.

Također, *Okvirni program decentralizacije za razdoblje 2004.-2007.*²⁸ 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*²⁹, 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.*³⁰, 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 Nacionalnog povjerenstva je višestranački kako bi se postigao nacionalni konsenzus po pitanju reforme lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali dosad nije bilo odgovarajućih rezultata.

²⁸ vlada.gov.hr – sjednica 9. prosinca 2004.

²⁹ vlada.gov.hr – sjednica 8. srpnja 2010.

³⁰ vlada.gov.hr

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 interdisciplinaran način, niti je decentralizacija na ujednačen način uvrštena u različite sektorske strategije pa je tako Republika Hrvatska i dalje u skupini visoko centraliziranih država.

Europska komisija 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 Komisije 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.³¹

Osim toga, korupcija se još uvijek prepoznaje kao jedno od gorućih pitanja pogotovo na lokalnoj razini vlasti. Europska komisija 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.³²

6.1.1. Upravni sustav u Republici Hrvatskoj

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

³¹ 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

³² 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 srži i pravog razloga 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 Europskoj uniji 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 nerijetko su bili sasvim drugi, pogrešni razlozi, od formiranja institucija radi ispunjavanja ambicija pojedinaca, preko nepotrebnog formiranja ustrojstvenih jedinica na čije su čelo postavljani službenici 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 resursa angažiranih na njihovoj provedbi. Pojednostavljivanjem procesa u upravi, odnosno ukidanjem onih koji budu utvrđeni kao nepotrebni, kao i određivanjem broja i kompetencija službenika 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, ukidanje pravnih osoba) i organizacijskih (odgovarajuća izmjena unutarnjeg ustroja) promjena, uz osiguranje kontinuiteta u obavljanju poslova.

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 Europskoj uniji 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:

- a) većoj dostupnosti upravnih usluga
- b) postizanju financijskih ušteda
- c) 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 u kojem omjeru mogu zaposleni na horizontalnim funkcijama sudjelovati u ukupnom broju zaposlenih u tijelu, kao i načine koji će omogućiti da se s jednog mjesta te funkcije obavljaju 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.

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 utvrđenima za pojedine procese, kao i za poželjan broj i kompetencije službenika zaposlenima 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.

6.1.2. Planiranje u javnoj upravi

Jedan od temeljnih nedostataka postojećeg upravnog sustava jest nedostatan nadzor nad njegovim funkcioniranjem. Nerijetko se planovi rada donose prvenstveno radi zadovoljavanja forme, odnosno ispunjenja propisane obveze, a njihovo 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.

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. Strateško planiranje ima za cilj donošenje temeljnih odluka i utvrđivanje ključnih aktivnosti čijom će se provedbom ostvariti ciljevi koje Vlada Republike Hrvatske smatra najvažnijima. S druge strane, u proračunu trebaju biti jasno utvrđeni ciljevi sa svojim mjerljivim pokazateljima ostvarenja za svakog proračunskog korisnika. Tako bi se za programe koji ostvaruju dobre rezultate mogla u budućnosti osigurati dodatna sredstva, dok bi onima koji ne ostvaruju planirane rezultate prijetilo smanjivanje sredstava.

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

Isto tako, iako je izrada godišnjeg plana rada i godišnjeg izvješća o radu propisana obveza svih tijela državne uprave, mnoga tijela nisu ih izrađivala. Godišnji plan rada sadrži opći prikaz zadaća i poslova tijela državne uprave u određenoj godini, a posebice izrade nacrt propisa, neposredne provedbe zakona i drugih propisa, upravnog, odnosno inspekcijskog 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.

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

Da bi se to postiglo, potrebno je izraditi metodologiju strateškog planiranja i uspostaviti sustav planiranja i praćenja ostvarenja planova u skladu s *top-down* principima (hijerarhijskim slijedom od vrha prema dnu) i prioritetima utvrđenima od strane Vlade Republike Hrvatske.

6.1.3. 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 prvostupanijskih 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 resornim očitovanjima te utječe na to da se druga tijela očituju: „bez primjedbi“ na prijedlog budući da, zbog prekratkih rokova i ograničenih ljudskih resursa, 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 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 prvostupajnska 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).

Veliki 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.

6.1.4. Odnos tijela javne uprave i korisnika javnih usluga

Modernizacija javne uprave podrazumijeva uključivanje građana te civilnog i privatnog sektora u rad javne uprave. U Republici Hrvatskoj je takav pristup tek u povojima, a građanin se još uvijek prvenstveno doživljava kao korisnik javnih usluga, dok je zanemaren doprinos koji on može dati unaprjeđenju javne uprave.

Iako je obveza javnopravnih tijela davati korisnicima podatke, upute, obavijesti i pružati im stručnu pomoć u poslovima radi kojih se obraćaju tijelima državne uprave te upoznati javnost o obavljanju poslova iz svojeg 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 ne smatraju više samo pasivnim korisnicima upravnih usluga, već sve više aktivnim sudionicima, zahtijeva uspostavu novog odnosa između građana i uprave, u kojem građani dobivaju aktivnu ulogu i 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 i odnositi. Treba poticati i unaprjeđivati uzajamno poštivanje, povjerenje i suradnju građana 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 propisa³³ samo u postupku izrade nacrtu prijedloga zakona, a ne i u postupku izrade drugih propisa i akata) trebaju prerasti u standardni postupak u tijelima 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 javnošću (građanima, 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. Treba utvrditi nove modele konzultacija, odnosno savjetovanja s javnošću te obvezu osiguravanja sudjelovanja zainteresirane javnosti u postupku donošenja akata planiranja te zakona i drugih propisa.

³³ „Narodne novine,“ broj 90/11

Zapreke odgovarajućoj primjeni *policy* pristupa u javnoj upravi jesu, kako nedostatak odgovarajućeg institucionalnog kapaciteta za strateško planiranje, tako i neodgovarajuća koordinacija strateških ciljeva i praćenja provedbe. Zato je jedan od temeljnih zadataka uvođenje instrumenata za strateško upravljanje politikama te za njihovu evaluaciju. Nadalje, strateško planiranje zahtijeva uključivanje svih zainteresiranih dionika u proces stvaranja javnih politika čime će se, osim podizanja kvalitete javnih politike, dokazati i demokratski stil upravljanja državom. Zato je u radne skupine za izradu javnih politika potrebno na transparentan način uključiti 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 građane s načinom korištenja njihovih usluga. S ciljem podizanja razine kvalitete upravnih usluga, korisnicima treba omogućiti ocjenjivanje usluga koje primaju, a ocjene pojedinih usluga potrebno je učiniti dostupnima javnosti.

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:

CILJ 11. RACIONALIZIRANI UPRAVNI SUSTAV

Mjera 3.1. Racionalizirati unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave s obzirom na glavne funkcije

Nositelji: Ministarstvo uprave, Ministarstvo financija

Sunositelji: druga tijela državne uprave

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a3.1.1. Izraditi metodologiju provedbe analize svrhovitosti unutarnjeg ustrojstva tijela državne uprave

a3.1.2. Provesti analizu svrhovitosti unutarnjeg ustrojstva tijela državne uprave s preporukama za racionalizaciju i izračunom financijskih ušteda

a3.1.3. Izmijeniti propise i interne akte kojima se uređuje unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave

Pokazatelji provedbe:

p3.1.1. Izrađena metodologija provedbe analize svrhovitosti unutarnjeg ustrojstva u tijelima državne uprave

p3.1.2. Broj izrađenih izvješća o provedenim analizama

p3.1.3. Donesen zaključak Vlade RH o usvajanju preporuka za racionalizaciju

p3.1.4. Broj provedenih preporuka

p3.1.5. Proračunske uštede postignute novim ustrojem

Mjera 3.2. Zakonsko uređenje i racionalizacija sustava pravnih osoba s javnim ovlastima

Nositelji: Ministarstvo uprave, Ministarstvo financija

Sunositelji: 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: III. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a3.2.1. Izraditi metodologiju provedbe analize sustava pravnih osoba s javnim ovlastima (načina osnivanja, vrste poslova koje obavljaju (regulatorni, izvršno-operativni i stručno-analitički), ustrojstva i načina upravljanja, odgovornosti, nadzora, izvora financiranja i drugih pitanja značajnih za rad pravne osobe).

a3.2.2. Provesti analizu sustava pravnih osoba s javnim ovlastima s preporukama za racionalizaciju sustava

a3.2.3. Propisati jedinstven način uređenja sustava pravnih osoba s javnim ovlastima

a3.2.4. Uskladiti propise kojima su osnovane pravne osobe s javnim ovlastima

Pokazatelji provedbe:

p3.2.1 Izrađena metodologija provedbe analize sustava pravnih osoba s javnim ovlastima

p3.2.2. Broj izrađenih izvješća o provedenim analizama

p3.2.3. Propisan jedinstveni način uređenja sustava pravnih osoba s javnim ovlastima

p3.2.4. Broj usklađenih propisa

p3.2.5. Proračunske uštede postignute novim ustrojem

Mjera 3.3. Racionalizirati obavljanje horizontalnih funkcija u tijelima državne uprave i pravnim osobama s javnim ovlastima

Nositelji: Ministarstvo uprave, Ministarstvo financija

Sunositelji: 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 2016.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a3.3.1. Izraditi metodologiju provedbe analize horizontalnih funkcija u tijelima državne uprave i pravnim osobama s javnim ovlastima

a3.3.2. Provesti analizu obavljanja horizontalnih funkcija u tijelima državne uprave i pravnim osobama s javnim ovlastima

a3.3.3. Izraditi optimalni organizacijski model sa standardima obavljanja horizontalnih funkcija

a3.3.4. Uskladiti unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave i pravnih osoba s javnim ovlastima sa standardima obavljanja horizontalnih funkcija

Pokazatelji provedbe:

p3.3.1. Izrađena metodologija provedbe analize horizontalnih funkcija

p3.3.2. Provedena analiza obavljanja horizontalnih funkcija u tijelima državne uprave i pravnim osobama s javnim ovlastima

p3.3.3. Izrađeni standardi za obavljanje horizontalnih funkcija

p3.3.4. Standardiziran broj zaposlenih na horizontalnim funkcijama

p3.3.5. Proračunske uštede postignute standardizacijom

Mjera 3.4. Smanjiti broj pravnih osoba s javnim ovlastima

Nositelji: Ministarstvo uprave, Ministarstvo financija

Sunositelji: 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: III. tromjesečje 2015.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a3.4.1. Provesti analizu opravdanosti osnivanja pravnih osoba s javnim ovlastima, nadležnosti, troškova i sektorskih učinaka

a3.4.2. Donijeti propise i interne akte sa statusnim promjenama (ukidanje, spajanje, pripajanje) pravnih osoba s javnim ovlastima

Pokazatelji provedbe:

p3.4.1. Broj izrađenih analiza opravdanosti osnivanja pravnih osoba s javnim ovlastima, nadležnosti i sektorskih učinaka

p3.4.2. Broj statusnih promjena pravnih osoba s javnim ovlastima

p3.4.3. Smanjenje broja pravnih osoba s javnim ovlastima

p3.4.4. Proračunske uštede postignute statusnim promjenama

CILJ 12. DEKONCENTRIRANI I DELEGIRANI ODREĐENI POSLOVI DRŽAVNE UPRAVE

Mjera 3.5. 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

Nositelj: Ministarstvo uprave

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

Rok za provedbu: IV tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a3.5.1. Utvrditi zajedničke kriterije za dekoncentraciju inspekcijskih poslova i poslova rješavanja u upravnim stvarima

a3.5.2. Izraditi prijedlog, temeljem utvrđenih kriterija, za dekoncentraciju određenih inspekcijskih poslova i poslova rješavanja u upravnim stvarima,

a3.5.3. Izmijeniti propise kojima se utvrđuje nadležnost za obavljanje inspekcijskih poslova i poslova rješavanja u upravnim stvarima

a3.5.4. Uskladiti propise o unutarnjem ustrojstvu tijela državne uprave

a3.5.4. Educirati zaposlene u uredima državne uprave za obavljanje prenesenih poslova

Pokazatelji provedbe:

p3.5.1. Izrađeni zajednički kriteriji za prijenos poslova na urede državne uprave

p3.5.2. Izrađen prijedlog poslova koji se prenose sa središnjih tijela državne uprave na urede državne uprave

p3.5.3. Izmijenjeni propisi kojima se utvrđuje nadležnost za obavljanje inspekcijskih poslova i poslova rješavanja u upravnim stvarima

p3.5.4. Usklađeni propisi o unutarnjem ustrojstvu tijela državne uprave

p3.5.5. Broj ukinutih povjerenstva za rješavanje u drugom stupnju

p3.5.6. Broj zaposlenih u uredima državne uprave osposobljen za obavljanje prenesenih poslova

Mjera 3.6. Delegirati dio poslova središnjih tijela državne uprave pravnim osobama s javnim ovlastima

Nositelj: Ministarstvo uprave

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

Rok za provedbu: III. tromjesečje 2017.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a3.6.1. Utvrditi zajedničke kriterije za povjeravanje poslova državne uprave pravnim osobama s javnim ovlastima

a3.6.2. Izmijeniti propise kojima se uređuje nadležnost za obavljanje poslova državne uprave pravnim osobama s javnim ovlastima

a3.6.3. Educirati zaposlene u pravnim osobama s javnim ovlastima za obavljanje povjerenih poslova

Pokazatelji provedbe:

p3.6.1. Izrađeni zajednički kriteriji za povjeravanje poslova državne uprave

p3.6.2. Zakonom utvrđeni poslovi koji se povjeravaju pravnim osobama s javnim ovlastima

p3.6.3. Broj zaposlenih u pravnim osobama s javnim ovlastima osposobljen za obavljanje povjerenih poslova

CILJ 13. UNAPRJEĐENI PROCES PLANIRANJA I PRAĆENJA IZVRŠAVANJA PLANOVA

Mjera 3.7. Unaprijediti proces strateškog planiranja u središnjim tijelima državne uprave

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

Sunositelji: druga središnja tijela državne uprave

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2015.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a3.7.1. Izraditi metodologiju za izradu strateških i planskih dokumenata

a3.7.2. Izraditi prijedlog institucionalnog rješenja za kontinuirano usklađivanje i praćenje provedbe strateških i planskih dokumenata

Pokazatelji provedbe:

p3.7.1. Izrađena metodologija za izradu strateških i planskih dokumenata

p3.7.2. Ustrojeno koordinacijsko tijelo za usklađivanje i praćenje provedbe strateških i planskih dokumenata

Mjera 3.8. Unaprijediti proces godišnjeg planiranja u tijelima državne 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:

a3.8.1. Prikupiti i analitički obraditi podatke o godišnjem planiranju u tijelima državne uprave (podaci o donošenju godišnjih planova, objavi, izvršenju planiranih aktivnosti, neplaniranim aktivnostima i sl.)

a3.8.2. Izraditi normativni okvir za izradu, donošenje, izvršenje, praćenje i odgovornost za izvršenje godišnjih planova rada

Pokazatelji provedbe:

p3.8.1. Izrađena analiza kvalitete godišnjih planova

p3.8.2. Izrađen normativni okvir za godišnje planiranje i izvršenje

p3.8.3. Broj godišnjih planova izrađenih u skladu s novim propisom

CILJ 14. POBOLJŠANA KOORDINACIJA DJELOVANJA JAVNE UPRAVE

Mjera 3.9. Unaprijediti horizontalnu suradnju središnjih tijela državne uprave

Nositelji: Ministarstvo uprave

Sunositelji: druga središnja tijela državne uprave

Rok za provedbu: I. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a3.9.1. Uspostaviti mehanizam za usklađivanje rada središnjih tijela državne uprave

a3.9.2. Formirati međuresorne radne skupine za izradu nacrtu prijedloga zakona

Pokazatelji provedbe:

p3.9.1. Broj održanih međuresornih sastanaka za usklađivanje rada središnjih tijela državne uprave

p3.9.2. Omjer broja osnovanih radnih skupina i broja izrađenih nacrtu prijedloga zakona

Mjera 3.10. Unaprijediti vertikalnu suradnju središnjih tijela državne uprave i ureda državne uprave

Nositelj: Ministarstvo uprave

Sunositelji: druga središnja tijela državne uprave

Rok za provedbu: I. tromjesečje 2015.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a3.10.1. Uspostaviti institut koordinatora u središnjim tijelima državne uprave za suradnju s uredima državne uprave

a3.10.2. Uključiti urede državne uprave u izradu resornih akata planiranja

Pokazatelji provedbe:

p3.10.1. Broj središnjih tijela državne uprave u kojima su određeni koordinatori za suradnju

p3.10.3. Postotak akata planiranja u čiju su izradu bili uključeni predstavnici ureda državne uprave

CILJ 15. POBOLJŠANA SURADNJA KORISNIKA I JAVNE UPRAVE

Mjera 3.11. Unaprijediti odnose korisnika i javne uprave

Nositelji: Ministarstvo uprave, Povjerenik za informiranje

Sunositelji: druga središnja tijela državne uprave, nacionalne udruge jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2016.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a3.11.1. Izraditi normativni okvir za detaljno uređenje odnosa korisnika javnih usluga s tijelima državne uprave i pravnim osobama s javnim ovlastima

a3.11.2. Izmijeniti i dopuniti Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u dijelu koji se odnosi na odnos s korisnicima usluga

a3.11.3. Izraditi standarde sadržaja mrežnih stranica jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

a3.11.4. Izraditi i primjenjivati različite modele ocjenjivanja zadovoljstva korisnika uslugama javne uprave

Pokazatelji provedbe:

p3.11.1. Izrađen normativni okvir koji će unaprijediti odnos korisnika javnih usluga s tijelima državne uprave i pravnim osobama s javnim ovlastima

p3.11.2. Izmijenjen i dopunjen Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u dijelu koji se odnosi na odnos s korisnicima usluga

p3.11.3. Izrađeni standardi sadržaja mrežnih stranica jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

p3.11.4. Izrađeni modeli ocjenjivanja zadovoljstva korisnika uslugama javne uprave

p3.11.5. Broj provedenih i objavljenih istraživanja o zadovoljstvu građana uslugama javne uprave

p3.11.6. Povećana razina zadovoljstva građana uslugama javne uprave

CILJ 16. RACIONALIZIRANI SUSTAV LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Mjera 3.12. Razviti proces funkcionalne i fiskalne decentralizacije

Nositelj: Nacionalno povjerenstvo za provođenje decentralizacije i reformu lokalne i područne (regionalne) samouprave

Sunositelji: Ministarstvo uprave i Ministarstvo financija u suradnji s drugim resornim ministarstvima

Rok za provedbu: IV. tromjesečje 2015.

Potrebna sredstva: nisu potrebna dodatna sredstva

Provedbene aktivnosti:

a3.12.1. Utvrditi poslove koji se sa središnje vlasti prenose u djelokrug jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

a3.12.2. Utvrditi kriterije koje moraju ispunjavati jedinice da bi mogle obavljati povjerene poslove

a3.12.3. Utvrditi načine financiranja prenesenih poslova

Pokazatelji provedbe:

p3.12.1. Izrađena studija o prijedlozima mjera za funkcijsku, fiskalnu i administrativnu reformu i za ostvarivanje ciljeva decentralizacije u Republici Hrvatskoj

p3.12.2. Izrađen popis poslova koji se sa središnje vlasti prenose u djelokrug jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

p3.12.3. Izrađen popis kriterija koje moraju ispunjavati jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave da bi mogle obavljati povjerene poslove

p3.12.4. Izrađeni kriteriji za financiranje prenesenih poslova

p3.12.5. Izrađen popis i udio prihoda koji se dodjeljuju jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave

Mjera 3.13. Razviti proces teritorijalne decentralizacije

Nositelji: Nacionalno povjerenstvo za provođenje decentralizacije i reformu lokalne i područne (regionalne) samouprave, Ministarstvo uprave

Sunositelji: druga ministarstva

Rok za provedbu: II. tromjesečje 2018.

Potrebna sredstva: 55.000.000 HRK

Provedbene aktivnosti:

a3.13.1. Utvrditi mehanizme obvezne i dobrovoljne suradnje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u obavljanju poslova

a3.13.2. Utvrditi modele optimalne teritorijalne organizacije

a3.13.3. Donijeti propise kojima se uređuje teritorijalni ustroj te sustav i financiranje lokalne i područne (regionalne) samouprave

Pokazatelji provedbe:

p3.13.1. Izrađen prijedlog načina moguće suradnje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u obavljanju poslova

p3.13.2. Provedeno savjetovanje s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave o obveznoj i dobrovoljnoj suradnji u obavljanju poslova

p3.13.3. Izrađen prijedlog optimalne teritorijalne organizacije

p3.13.4. Provedena javna rasprava o teritorijalnoj reorganizaciji

p3.13.5. Izrađeni i doneseni propisi/izmjene i dopune propisa: Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Zakona o Gradu Zagrebu te drugi posebni zakoni