

MINISTARSTVO PRAVOSUĐA I UPRAVE

Nacrt prijedloga
Nacionalnog plana razvoja javne uprave od 2021. do 2027. godine

10. prosinca, 2021.

Sadržaj

Predgovor	3
1. Uvod	4
1.1. Poveznica s Nacionalnom razvojnom strategijom Republike Hrvatske do 2030. godine i drugim relevantnim aktima strateškog planiranja	6
1.2. Postupak izrade i uključenost dionika u oblikovanje Nacionalnog plana.....	8
1.3. Osvrt na provedbu Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine	9
2. Analiza stanja	12
2.1. Kvaliteta pružanja javnih usluga i digitalizacija	12
2.2. Upravno postupanje i uredsko poslovanje	17
2.3. Upravljanje ljudskim potencijalima	18
2.4. Upravljanje javnim politikama.....	22
2.5. Politika boljih propisa	23
2.6. Organizacija i upravljanje lokalnom i područnom (regionalnom) samoupravom	24
3. Strateški okvir	27
3.1. Srednjoročna vizija razvoja.....	27
3.2. Posebni ciljevi i pokazatelji ishoda.....	29
Posebni cilj 1. Korisnički orijentirana javna uprava i učinkovito pružanje usluga	29
Posebni cilj 2. Digitalna transformacija javne uprave	34
Posebni cilj 3. Razvoj ljudskih potencijala u javnoj upravi	37
Posebni cilj 4. Jačanje kapaciteta javne uprave za oblikovanje i provedbu javnih politika	42
Posebni cilj 5. Unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti lokalne i područne (regionalne) samouprave	45
3.3. Utjecaj na stratešku agendu Europske unije i globalne ciljeve održivog razvoja Ujedinjenih naroda	49
4. Provedbeni okvir	51
4.1. Akcijski planovi.....	51
4.2. Indikativni financijski plan	51
4.3. Mehanizmi za praćenje provedbe	52
4.4. Plan vrednovanja.....	53
Prilog 1. Popis posebnih ciljeva i pokazatelja ishoda (tablični prikaz)	56

Predgovor

Modernizacija javne uprave u Hrvatskoj, te pružanje brzih i pouzdanih javnih usluga, preduvjeti su za poticajno poduzetničko okruženje i bolje životne uvjete za sve naše građane. Javnoj upravi potrebne su institucije koje su stabilne i predvidljive, no istodobno dovoljno prilagodljive kako bi agilno reagirale na brojne društvene izazove. Istovremeno, suvremena javna uprava mora kontinuirano surađivati s europskim institucijama, pratiti, odražavati i harmonizirati hrvatski pravni sustav s europskim, uz prihvaćanje europskih upravnih standarda.

Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2021. do 2027. godine omogućit će transformaciju hrvatske javne uprave u modernu, visoko profesionaliziranu, učinkovitu, i transparentnu javnu upravu, prilagođenu potrebama društva i građana, uvodeći načela kvalitete u sva tijela javne uprave. Takva javna uprava bit će sastavni dio konkurentnog poslovnog okruženja, poluga društvenog i gospodarskog razvitka te uporište demokratskog procesa.

U idućih sedam godina, u razdoblju provedbe ovog Nacionalnog plana, javna uprava mora iskoristiti mogućnosti koje pruža digitalna transformacija, unaprijediti svoje poslovne procese i javne usluge, smanjiti administrativno opterećenje za građane i gospodarske subjekte, te osnažiti sva tijela javne uprave i njihove zaposlenike.

U današnjem svijetu ništa se ne mijenja više, niti raste brže od količine informacija. Odabir i korištenje dostupnih informacija s ciljem pružanja javnih usluga, te oblikovanja i donošenja odluka o javnim politikama, odnosno pretvaranje dostupnih informacija u korisno i iskoristivo znanje ili uslugu, predstavlja veliki izazov za javnu upravu. Stoga će ulaganja u javnu upravu, planirana kroz ovaj Nacionalni plan, biti usredotočena na poboljšanje poslovnih procesa javne uprave i osiguravanje kvalitetnih javnih usluga za porezne obveznike, bolje sustave upravljanja javnim politikama, osobito kroz omogućavanje veće participacije građana, te moderne informacijske sustave i alate uvodeći pri tom automatizaciju u dijelovima gdje ona ubrzava i poboljšava poslovne procese i pružanje javnih usluga.

Istovremeno, jedan od najvećih izazova za javnu upravu je pronalaženje i zadržavanje motiviranih i kompetentnih službenika. Znanje, vještine i motivacija svakog službenika imaju ogroman utjecaj na produktivnost i kvalitetu javne uprave. Stoga je jedan od najvažnijih ciljeva Nacionalnog plana povezan s razvojem ljudskih potencijala u javnoj upravi.

Radi unaprjeđenja pružanja javnih usluga iz lokalnog djelokruga te ostvarivanja potreba i prava građana u mjestu stanovanja, poticat će se zajedničko obavljanje poslova i spajanje općina i gradova.

Nacionalni plan, podržan i europskim sredstvima koja su namijenjena za provedbu reformi i investicija, prije svega u dijelu digitalizacije javne uprave, jedinstvena je prilika i okvir koji će pružiti sustavnu potporu promjenama. Naš je cilj u idućih sedam godina djelovati u tri smjera: zakonodavnom, organizacijskom i razvojnom, a sve kako bi osigurali brže i kvalitetnije javne usluge te otpornu i agilnu javnu upravu koja je sposobna odgovoriti na zahtjeve korisnika.

1. Uvod

Svaki građanin Republike Hrvatske, prema Povelji Europske unije o temeljnim pravima¹, ima pravo na *dobru javnu upravu*. Dobra javna uprava podrazumijeva učinkovitu administraciju uređenu na način koji omogućuje ostvarivanja prava građana na jednostavan način, te koja poštuje standarde i načela (upravnog) postupanja. Bez dobre javne uprave, nema transparentne i odgovorne izvršne vlasti, niti nezavisnih institucija.

Javna uprava obuhvaća tijela državne uprave, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, agencije i druge samostalne pravne osobe s javnim ovlastima Republike Hrvatske. Javna uprava ustrojena je sa svrhom zadovoljavanja zajedničkih potreba društva. Ona funkcionira temeljem organizacijskih struktura, procesa, javnih politika i programa koje provodi, te utječe na gospodarsko blagostanje, društvenu koheziju i dobrobit svih građana. Javna uprava u Republici Hrvatskoj, u usporedbi s drugim državama članicama Europske unije, nije dovoljno učinkovita, a ubrzani tempo društvenih, tehnoloških i gospodarskih promjena, pred nju stavlja dodatne izazove. Stoga je imperativ poboljšati ishode javne uprave.

Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2021. do 2027. godine (dalje u tekstu: Nacionalni plan) predstavlja nastavak razvoja javne uprave u Republici Hrvatskoj, temeljenog na **načelima dobrog upravljanja**, prepoznatim i prihvaćenim i među državama članicama Europske unije. Načela dobrog upravljanja u javnoj upravi na kojima se temelji Nacionalni plan su:

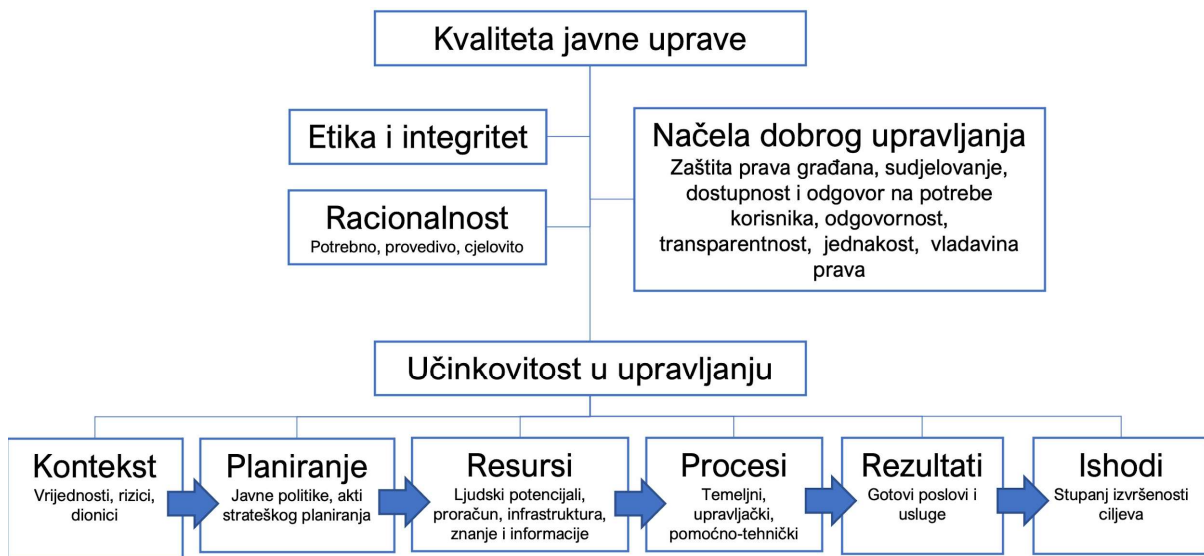
- ***vladavina prava*** – dobro upravljanje temelji se na pravičnim zakonskim okvirima i nepristranoj primjeni propisa u praksi;
- ***zaštita prava građana*** - javna uprava okrenuta potrebama društva predstavlja svrhu postojanja javne uprave i pružanja javnih usluga;
- ***dostupnost i odgovor na potrebe korisnika*** - javna uprava mora omogućiti ravnopravan pristup javnim uslugama svim korisnicima, te u razumnom roku razumljivo odgovoriti na zahtjeve za informacijom, upite, prijedloge i podneske građana i drugih korisnika;
- ***jednakost postupanja*** – kombinirano s prethodnim načelom dostupnosti, jednakost postupanja izravno onemogućava sve oblike diskriminacije korisnika i stjecanja koristi koje nisu ostvarive temeljem propisa;
- ***transparentnost*** - građanima i svim zainteresiranim dionicima, moraju biti dostupne informacije o aktivnostima javne uprave bez njihovog pitanja te mehanizmi za praćenje procesa donošenja odluka u javnoj upravi; građani i drugi zainteresirani dionici trebaju biti jasno upoznati s formalnim i materijalnim propisima primijenjenim u postupcima za ostvarivanje njihovih prava;
- ***odgovornost*** - insistiranje na odgovornosti dužnosnika i službenika, praćeno odgovarajućim zakonima i propisima, etičkim kodeksima / kodeksima ponašanja i drugim instrumentima podizanja svijesti o javnom značaju rezultata rada javne uprave, predstavljaju mehanizme kontrole rada javne uprave, ali i temelj za osiguravanje kvalitete obavljanja poslova i pružanja javnih usluga;

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=RO>

- **sudjelovanje** - višestruki oblici komunikacije između tijela javne uprave i građana odnosno općenito korisnika javnih usluga, suradnja u pitanjima koja su važna za ostvarivanje njihovih prava ili imaju utjecaj na životne situacije (od upravnih postupaka do oblikovanja i provedbe javnih politika), demokratsko je pravo i funkcionalna potreba u ostvarenju dobrog upravljanja.

Primjena načela dobrog upravljanja doprinijet će poboljšanju sveukupne kvalitete javnih usluga i javne uprave (Prikaz 1.).

Prikaz 1. Primjena načela dobrog upravljanja i podizanje kvalitete javne uprave



Javna uprava koja optimalno funkcionira, prema navedenim načelima dobrog upravljanja, te spremno odgovara na promjene i potrebe korisnika, ključni je element prosperitetnog društva. Radi ostvarivanja zadovoljstva korisnika javnom upravom, poticanja konkurentnosti i održivog gospodarskog rasta, te napretka društva u cjelini, poseban naglasak u Nacionalnom planu stavljen je na:

- **razvoj ljudskih potencijala** u javnoj upravi,
- **unaprjeđenje procesa u javnoj upravi,**
- **kvalitetu javnih usluga i digitalnu transformaciju** javne uprave.

Sukladno metodologiji strateškog planiranja propisanoj Zakonom o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske², Nacionalni plan sadrži srednjoročnu viziju razvoja javne uprave, posebne ciljeve koji su usklađeni sa strateškim ciljevima Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine³ (dalje u tekstu: Nacionalna razvojna strategija), srednjoročne prioritete prema kojima se oblikuju mjere za provedbu posebnih ciljeva u razdoblju važenja Nacionalnog plana, te pokazatelje ishoda za

² Narodne novine, broj 123/17.

³ Narodne novine, broj 13/21.

svaki posebni cilj, radi mjerenja uspješnosti provedbe Nacionalnog plana. Navedeni elementi čine **strateški okvir** Nacionalnog plana.

Nacionalni plan također opisuje institucionalni okvir provedbe, praćenja i (neovisnog) vrednovanja. Akcijski planovi sadržavati će detaljnu razradu svih mjera koje će se provesti radi ostvarenja posebnih ciljeva Nacionalnog plana. Za svaku mjeru utvrđeni su nositelji i rok provedbe, pokazatelji neposrednih rezultata, glavne aktivnosti ili ključne točke ostvarenja, te potrebna financijska sredstva i proračunske pozicije iz kojih se osiguravaju sredstva za provedbu. Navedeni elementi čine **provedbeni okvir** Nacionalnog plana. Prvi Akcijski plan provedbe Nacionalnog plana za razdoblje 2021.-2024. godine donosi se paralelno s ovim Nacionalnim planom.

1.1. Poveznica s Nacionalnom razvojnom strategijom Republike Hrvatske do 2030. godine i drugim relevantnim aktima strateškog planiranja

Nacionalna razvojna strategija krovni je strateški dokument za razvoj Republike Hrvatske u četvrtom desetljeću njezine državnosti. Nacionalna razvojna strategija predstavlja okvir za izradu svih lokalnih, regionalnih i nacionalnih planova, tako i Nacionalnog plana, te svih provedbenih akata koji iz njih proizlaze, čime se osigurava njihova međusobna usklađenost i sinergija.

Nadalje, nakon rješavanja mnogih pitanja gospodarske tranzicije, radi ublažavanja posljedica pandemije bolesti COVID-19 i razornih potresa koji su pogodili Središnju Hrvatsku tijekom 2020. godine, te prilagodbe Republike Hrvatske globalnim izazovima (poput četvrte industrijske revolucije, digitalne i zelene tranzicije, klimatskih promjena te geopolitičkih poremećaja) usvojen je i Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026. (dalje u tekstu: Nacionalni plan oporavka i otpornosti). Provedba Nacionalnog plana oporavka i otpornosti podržana je Mehanizmom za otpornost Europske unije. Mehanizam za otpornost Europske unije sljedeće generacije omogućuje državama članicama provođenje reformi i jačanje otpornosti povezane s posljedicama pandemije bolesti COVID-19. Hrvatski Nacionalni plan oporavka i otpornosti vrijedan je 47,5 milijardi kuna, te predviđa značajne investicije u jačanje gospodarskog razvoja poticanjem privatnih i javnih ulaganja i kroz pomoć u zelenoj i digitalnoj tranziciji. Nacionalnim planom oporavka i otpornosti predviđene su reforme javne uprave, poslovnog okruženja, obrazovanja, pravosudnog sustava i socijalne skrbi, te inicijativa obnove zgrada nakon potresa.

Navedeni dokumenti poslužili su kao okvir za oblikovanje Nacionalnog plana, a poveznice Nacionalnog plana s istima pojašnjene su u nastavku.

Nacionalni plan doprinosi provedbi strateških ciljeva i ostvarivanju pokazatelja učinka Nacionalne razvojne strategije. U Nacionalnoj razvojnoj strategiji, u okviru razvojnog smjera 1. "Održivo gospodarstvo i društvo", te strateškog cilja 3. "Učinkovito i djelotvorno pravosuđe, javna uprava i upravljanje državnom imovinom", obuhvaćen je daljnji razvoj javne uprave, kao pretpostavke za poticanje gospodarskog razvoja i kvalitete života. Do 2030. godine, cilj hrvatske javne uprave, prema Nacionalnoj razvojnoj strategiji, je pozicionirati se ispod 60-og

mjesta prema Indeksu globalne konkurentnosti⁴ u komponenti 1. Institucije, s obzirom na to da je u 2019. godini Republika Hrvatska zauzimala tek 77. mjesto.

U okviru razvojnog smjera 3., usmjerenog na zelenu i digitalnu tranziciju, te strateškog cilja 11. „Digitalna tranzicija društva i gospodarstva“, obuhvaćena je digitalizacija javne uprave i uvođenje digitalnih rješenja u interesu građana i gospodarstva, čime se daje doprinos u izgradnji digitalne budućnosti Europe. Ovaj cilj je još važniji, ako se u obzir uzme uloga digitalnih resursa u upravljanju pandemijom i potpori gospodarskom oporavku. Do 2030. godine Republika Hrvatska se želi pozicionirati iznad europskog prosjeka prema indeksu gospodarske i društvene digitalizacije (dalje u tekstu: DESI)⁵.

Stoga su u izradi Nacionalnog plana uzeti u obzir dugoročni prioriteti javnih politika preuzeti iz navedenih strateških ciljeva Nacionalne razvojne strategije, i to:

- jačanje učinkovitosti i kvalitete javne uprave,
- daljnja optimizacija i digitalizacija usluga i procesa javne uprave,
- unaprjeđenje upravljanja ljudskim resursima na načelima profesionalizma i kompetentnosti te kvalitete javne uprave,
- unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- jačanje transparentnosti i participacije kroz podizanje kvalitete i pojednostavljivanje pisane i elektroničke komunikacije s tijelima javne uprave, te
- otvorenost prema savjetovanju i sudjelovanju građana i organizacija civilnoga društva u oblikovanju i provedbi javnih politika.

Kroz usmjerenje na upravo ta područja javnih politika, u narednih sedam godina, provedba Nacionalnog plana treba dati doprinos u izgradnji funkcionalne i otvorene javne uprave, koja će na svim razinama davati učinkovite odgovore na potrebe društva, te doprinositi kvaliteti života građana i gospodarskom napretku zemlje.

Nacionalni plan za oporavak i otpornost temelji se na zajedničkim europskim politikama, nacionalnim prioritetima, programima, preporukama i obvezama te kao takav čini jasan i koherentan okvir za ostvarenje reformi, kao i razvojnih, socijalnih, okolišnih i svih drugih ciljeva Vlade Republike Hrvatske u tekućem desetljeću. Usklađen je s ključnim strateškim i provedbenim dokumentima, poput Programa Vlade Republike Hrvatske 2020.–2024., Nacionalnog programa reformi 2020., te posebnim preporukama Vijeća Europske unije⁶ u okviru Europskog semestra za 2019. i 2020., Akcijskim planom za sudjelovanje Republike Hrvatske u tečajnom mehanizmu (ERM II) i Nacionalnom razvojnom strategijom.

U okviru Nacionalnog plana za oporavak i otpornost, Republika Hrvatske se obvezala, među ostalom, ojačati administrativne kapacitete za kvalitetnije osmišljavanje, provođenje i vrednovanje politika i projekata, osobito onih koji doprinose zelenoj i digitalnoj tranziciji. Kao stup institucionalne otpornosti na krize, cilj reformi i ulaganja u okviru druge komponente „Javna uprava, pravosuđe i državna imovina“ je izgraditi modernu i učinkovitu javnu upravu.

⁴ Indeks globalne konkurentnosti 4.0. je produkt agregacije 103 pojedinačnih pokazatelja, izvedenih iz kombinacije podataka međunarodnih organizacija i istraživanja Svjetskog gospodarskog foruma. Pokazatelji su organizirani su u 12 ‘stupova’, od kojih se prvi odnosi na institucije javne uprave.

⁵ Prema Indeksu gospodarske i društvene digitalizacije (DESI) za 2021. godinu Republika Hrvatska se nalazi na 19. mjestu među 27 država članica EU-a.

⁶ Engl. Country-specific recommendations (CSR)

Također je predviđen nastavak digitalizacije javne uprave radi povećanja kvalitete života građana i poslovanja gospodarstva, te optimizacija sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave kroz dobrovoljna funkcionalna spajanja jedinica lokalne samouprave i digitalizaciju. Druga komponenta Nacionalnog plana za oporavak i otpornost obuhvaća provedbu 29 reformi i 42 ulaganja, za koje je predviđeno ukupno 4,35 milijardi kuna.

U Nacionalnom planu preuzete su reformske i investicijske mjere uključene u Nacionalni plan oporavka i otpornosti, te se osobito vodilo računa da cjelokupni strateški okvir odgovara već preuzetim obvezama Republike Hrvatske u okviru europskog Mehanizama za oporavak i otpornost.

1.2. Postupak izrade i uključenost dionika u oblikovanje Nacionalnog plana

Nacionalni plan izrađen je poštujući načela partnerstva i transparentnosti, koristeći različite mehanizme dijaloga i konzultacija sa zainteresiranim dionicima. Za izradu Nacionalnog plana Odlukom Vlade Republike Hrvatske⁷ zaduženo je Ministarstvo pravosuđa i uprave, koje je oformilo Stručnu radnu skupinu za izradu Nacionalnog plana. Stručna radna skupina sačinjena je od predstavnika institucionalnih dionika odgovornih za razvoj javne uprave, znanstveno-akademske zajednice, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, gospodarskih udruženja i socijalnih partnera, civilnog društva te drugih tijela javne vlasti koji se bave različitim područjima razvoja javne uprave:

- Vlada Republike Hrvatske, Ured predsjednika Vlade,
- Vlada Republike Hrvatske, Ured za zakonodavstvo,
- Ministarstvo pravosuđa i uprave,
- Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja,
- Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike,
- Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (Koordinacijsko tijelo za sustav strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske),
- Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva,
- Hrvatska zajednica županija,
- Udruga gradova u Republici Hrvatskoj,
- Institut za javnu upravu,
- Pravni fakulteti sveučilišta u Zagreb, Splitu, Rijeci i Osijeku,
- Hrvatska udruga poslodavaca,
- Hrvatska gospodarska komora,
- Sindikat državnih i lokalnih službenika i namještenika i
- Pučki pravobranitelj.

Izrađena je Komunikacijska strategija i Komunikacijski akcijski plan kojim su identificirane ključne skupine dionika uključene u postupak savjetovanja i provedbe Nacionalnog plana, odabrane su metode za prikupljanje mišljenja široke javnosti, definirani ciljevi i načini savjetovanja, te mehanizmi komunikacije koji će se koristiti tijekom razdoblja oblikovanja i provedbe Nacionalnog plana.

Proces oblikovanja Nacionalnog plana odvijao se na uvažavajući načela partnerstva.

⁷ <https://vlada.gov.hr/sjednice/52-sjednica-vlade-republike-hrvatske-31820/31820>

Stručna radna skupina započela je rad na dokumentu u svibnju 2021. godine, slijedeći propisanu metodologiju strateškog planiranja i upravljanja razvojem. U svrhu širokih konzultacija sa relevantnim dionicima u procesu izrade nacrt Nacionalnog plana, stvarajući potpuno inkluzivan proces oblikovanja akta strateškog planiranja u fazi nacrt dokumenta, tijekom svibnja i u lipnju 2021. godine, koordinator procesa izrade Nacionalnog plana, Ministarstvo pravosuđa i uprave, osmislio je i proveo dva *online* ispitivanja, vezano uz glavne izazove i srednjoročne prioritete u razvoju javne uprave, koristeći strukturirane e-upitnike putem Interneta.

Zainteresirani dionici dali su svoje prijedloge i komentare na različite elemente strateškog okvira, uključujući i srednjoročnu viziju razvoja. Rasprava putem upitnika vođena je kroz postavljanje četiri ključne skupine pitanja:

1. Koje izazove prepoznajete u odnosu na upravljanje javnim politikama, kvalitetu pružanja javnih usluga, upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, te organizaciju i upravljanje lokalnom i područnom (regionalnom) samoupravom?
2. Koje mjere predlažete za rješavanje prepoznatih izazova u srednjoročnom razdoblju?
3. Na koje srednjoročne prioritete bi trebalo usmjeriti Nacionalni plan?
4. Pomoću kojih pokazatelja biste definirali i mjerili uspjeh u provedbi Nacionalnog plana?

Rezultati upitnika pomogli su usmjeriti rasprave Stručne radne skupine, te fokusirati dijagnostiku i strateški okvir na pitanja koja je većina ispitanika označila vrlo važnim ili važnim u srednjoročnom razdoblju za područje javne uprave. Stručna radna skupina usvojila je prijedlog strateškog okvira za Nacionalni plan u srpnju 2021. godine, a u rujnu je krenula s izradom provedbenog okvira vodeći rasprave o potencijalnim mjerama unutar pet tematskih podskupina, sukladno predloženim posebnim ciljevima Nacionalnog plana.

Ukupno je održano osam plenarnih sjednica Stručne radne skupine na temu oblikovanja strateškog i provedbenog okvira, te dva kruga konzultacija o potencijalnim mjerama za prvi Akcijski plan provedbe za razdoblje od 2021.–2024. godine u pet tematskih podskupina, u kojima je sudjelovalo preko 60 stručnjaka, različitih profila i pripadnosti.

Konzultacije u izradi Nacionalno plana vođene su i sa Savjetom za reformu lokalne i područne (regionalne) samouprave, koji se uključio u oblikovanje provedbenog okvira. Savjet za reformu lokalne i područne (regionalne) samouprave čine predstavnici sljedećih institucija: Ministarstva financija, Sveučilišta u Zagrebu, Sveučilišta u Rijeci, Instituta za javnu upravu, Hrvatskog instituta za lokalnu samoupravu, Instituta za javne financije, Hrvatske zajednice županija, Udruge gradova u Republici Hrvatskoj, Hrvatske zajednice općina i Ministarstva pravosuđa i uprave, te posebna savjetnica ministra za upravno pravo i upravno sudovanje.

U postupku izrade Nacionalnog plana svoj doprinos dao je i Povjerenik za informiranje, te Radna skupina u okviru projekta za „Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu RH“.

1.3. Osvrt na provedbu Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine

Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (u daljnjem tekstu: Strategija)⁸ zadala je okvir razvoja javne uprave u proteklih šest godina, te je provedeno niz mjera i projekata za razvoj javne uprave usmjeren na unapređenje upravnih kapaciteta i bolju organizaciju javne uprave. Strategija je imala za cilj uskladiti razvoj javne uprave s ciljevima Strategije Europa 2020., te su vremenski okvir njenog donošenja i sadržaj, povezani s ispunjenjem preduvjeta za korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014.–2020. godine⁹.

Za provedbu Strategije doneseni su akcijski planovi. Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine strukturiran je kroz tri prioriteta:

Prioritet 1 – Izgradnja učinkovite javne uprave

Prioritet 2 – Depolitizacija i učinkovito upravljanje ljudskim resursima u javnom sektoru

Prioritet 3 – Informatizacija javnih usluga

Unutar prioriteta, kroz opće i specifične ciljeve te mjere, opisane su potrebne aktivnosti, pokazatelji ostvarenja mjera i aktivnosti, nositelji aktivnosti, okvirni rok provedbe te planirani financijski izvori za provedbu mjera (državni proračun Republike Hrvatske i/ili sredstva Europske unije).

U okviru prioriteta 3 unaprijeđen je Nacionalni identifikacijski autentifikacijski sustav (NIAS) proširenjem na funkcionalnosti dobivanja punomoći, odnosno ovlaštenja za druge osobe ili maloljetnu djecu. Ministarstvo pravosuđa i uprave uspješno je završilo proces eIDAS¹⁰ notifikacije NIAS sustava i odabrane vjerodajnice za elektroničku identifikaciju eOI - Elektronička osobna iskaznica. Spajanje hrvatskog eIDAS čvora s eIDAS čvorovima u drugim državama članicama odvija se prema spremnosti samih članica, a trenutno je omogućeno pristup elektroničkim uslugama 13 država članica Europske unije-a (Švedska, Nizozemska, Belgija, Malta, Luksemburg, Latvija, Norveška, Estonija, Slovačka, Danska, Španjolska, Italija). Sustav e-Građani trenutno koristi 30,9% građana (1 255 248 korisnika¹¹). Sustav e-usluga kontinuirano se unaprjeđuje, a u sustavu e-Građani dostupne su 133 e-usluge. Unaprijeđene su i e-usluge za poslovne subjekte, uspostavljene su različite komponente sustava e-Poslovanje (e-Ovlaštenja s modulima e-Zastupanja i e-Punomoći, te Poslovni korisnički pretinac), te su u sustav e-Poslovanje integrirane različite e-usluge, uključujući e-Dozvolu u graditeljstvu, e-Plovilo, e-Nautika i e-Zahtjevi iz pomorstva, e-Porezna, e-Carina, e-Zdravstveno i JIT-Sustav katastra i infrastrukture. Centar dijeljenih usluga (CDU), interoperabilno mjesto razvoja i optimizacije državne informacijsko-komunikacije tehnologije (IKT), koji ima za ciljeve racionalizirati izdatke putem nadzora nad trošenjem proračunskih sredstava, konsolidirati državnu IKT infrastrukturu i zajedničke državne aplikacije korištenjem CDU kroz Državni oblak, pušten je u rad krajem 2019. godine.

⁸ Narodne novine, broj 70/15.

⁹ U okviru tematskog cilja 11. za jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i zainteresiranih strana te učinkovite javne uprave.

¹⁰ Engl. Electronic Identification Authentication and Signature

¹¹ Prema statistici sustava e-Građani, na dan 31.08.2021.

U okviru prioriteta 1, donesen je novi Zakon o sustavu državne uprave¹² na snazi je od srpnja 2019. godine. Zakonom je na logički dosljedan i cjelovit način uređen sustav državne uprave, te obavljanje upravnih funkcija i poslova. Propisano je da se pojedini poslovi državne uprave određeni tim Zakonom mogu posebnim zakonom povjeriti jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugim pravnim osobama s javnim ovlastima, a riječ je o poslovima neposredne provedbe zakona u prvom stupnju i drugim upravnim i stručnim poslovima. Posebni zakoni kojima se pojedini poslovi državne uprave povjeravaju županijama stupili su na snagu početkom 2020. te su uredi državne uprave prestali s radom, a njihovi poslovi povjereni su županijama.

Jednoobrazno su uređeni uvjeti koji se odnose na osnivanje, ustrojstvo i način rada, vrste poslova, pravni status zaposlenih, izvore financiranja te odgovornost i nadzor u javnim ustanovama koje pretežito obavljaju povjerene poslove državne uprave (pravne osobe s javnim ovlastima „agencijskog tipa“), ostalim javnim ustanovama odnosno drugim ustanovama. Dodatno je racionaliziran broj pravnih osoba s javnim ovlastima te drugih pravnih osoba kojima je osnivač Republika Hrvatska, čim su otklonjene institucionalne, ustrojstvene i funkcionalne nepreglednosti.

U okviru prioriteta 2 uspostavljen je etički sustav u državnoj upravi za državne službenike. Međutim, još uvijek nisu provedene mjere za uspostavu sustava razvoja karijere za zaposlene u javnoj upravi i javnim službama (utvrđivanje jedinstvenih kriterija za novu klasifikaciju radnih mjesta i sustava ocjenjivanja na temelju mjerljivih kriterija radne učinkovitosti, te uspostava sustava napredovanja prema načelu mjerenja radne učinkovitosti u tijelima državne uprave). Nije uspostavljen jedinstveni sustav plaća za zaposlene u javnoj upravi i javnim službama. Iako je provedena procjena potreba izobrazbe državnih službenika za 2021. s projekcijom za 2022. i 2023. godinu, sustav obrazovanja i osposobljavanja za rad u državnoj službi bit će moguće provesti nakon što se dovrši kompetencijski okvir za zaposlene, čija izrada je u tijeku. Također, utvrđena je potreba za jačanjem suradnje i uključivanjem rezultata istraživanja javnih znanstvenih organizacija u oblikovanje i provedbu javnih politika i razvoj učinkovite javne uprave.

Strategija se i dalje provodi kroz niz projekata podržanih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, no s obzirom na kasniji početak provedbe, brojni projekti su još u početnoj fazi, poput daljnje digitalizacije upravnih postupaka i sustava za upravljanje ljudskim resursima, te predstavljaju potencijal za daljnju reformu javne uprave.

¹² Narodne novine, broj 66/19.

2. Analiza stanja

U ovom poglavlju sažeti su glavni izazovi javne uprave u Republici Hrvatskoj, temeljem dostupnih analitičkih podloga i izvještaja domaćih i međunarodnih institucija.

Hrvatsku javnu upravu prate isti izazovi kao i kod drugih zemalja Europske unije, osobito u dijelu smanjenja udjela javne potrošnje u bruto domaćem proizvodu i potrebe za korisnički usmjerenom javnom upravom, no isto tako i s izazovima globalizacije, privatizacije, deregulacije, digitalne transformacije i zelene tranzicije.

Brzina promjena i potreba za digitalizacijom uvjetuje način funkcioniranja javne uprave jer postaje nužno integrirati tehnološke inovacije u poslovne procese javne uprave kako bi osigurali javne usluge koje ispunjavaju očekivanja korisnika, prvenstveno građana i gospodarskih subjekata. Istovremeno, digitalna rješenja moraju biti postavljena u središte administrativnog upravljanja jer predstavljaju nove mogućnosti za javnu upravu da preispita i pojednostavni ne samo svoje radne procese, već i njihovu svrhu. Građani očekuju da će sve potrebne informacije vezano za javne institucije i njihove usluge pronaći na internetu i društvenim mrežama. Svaki drugi građanin Europske unije u dobi od 18 do 54 godine, očekuje pronaći pouzdane informacije o javnim uslugama na internetu. U Republici Hrvatskoj, 52% korisnika interneta koristi se uslugama e-uprave¹³. Iz godine u godinu, bilježi se porast korisnika usluga e-uprave, ali i sve veća razina interakcije između javnih tijela i javnosti na internetu. Sve češće korištenje društvenih medija od strane korisnika javnih usluga, upućuje na zaključak da ih javna uprava treba početi više koristiti. Na globalnoj razini, *blockchain* tehnologija¹⁴ je već neko vrijeme u središtu pažnje, zbog prednosti koje može ponuditi javnoj upravi, primjerice u pojednostavljenju administrativnih postupaka ili upravljanju javnim registrima. Također, umjetna inteligencija ima mnogo potencijala za primjenu u javnoj upravi.

Primjena pravilno osmišljenih digitalnih rješenja može poboljšati živote građana, smanjiti udio javne potrošnje u BDP-u i automatizirati mnoge procese u javnoj upravi, te istovremeno ponuditi građanima mogućnost interakcije s državom na agilniji, učinkovitiji i personaliziraniji način. Javna uprava treba biti sposobna prihvatiti nove tehnologije i integrirati ih u svoje poslovne procese i javne usluge.

2.1. Kvaliteta pružanja javnih usluga i digitalizacija

Reforme provedene u sustavu javne uprave u prethodna dva desetljeća donekle su poboljšale učinkovitost javne uprave i njezinu troškovnu učinkovitost. Državna uprava i javne institucije postale su otvorenije i transparentnije, a kroz digitalizaciju se poboljšao pristup javnim uslugama. Međutim, povjerenje hrvatskih građana u javnu upravu je još uvijek među najnižima

¹³ Indeks gospodarske i društvene digitalizacije (DESI) za 2021. godinu, Europska komisija

¹⁴ *Blockchain* je sustav prikupljanja i upravljanja podacima, strukturiran u blokove koji sadrže mrežno povezane transakcije.

u Europskoj uniji. Tek 29% građana Republike Hrvatske vjeruje javnoj upravi, u usporedbi s 49% u državama članicama Europske unije¹⁵.

Nadalje, usprkos kontinuiranim nastojanjima za povećanje kvalitete javnih usluga, kvaliteta i učinkovitost hrvatske javne uprave i dalje su relativno niske u usporedbi s drugim državama članicama Europske unije¹⁶. Prema podacima Svjetske banke o kvaliteti upravljanja, Republika zauzima 24 mjesto među 27 država članica Europske unije s obzirom na učinkovitost javne uprave¹⁷. Ovi podaci su važni radi identificiranja izazova koje je potrebno sustavno riješiti, jer nedovoljno učinkovita javna uprava ima slabiju sposobnost prilagodbe izazovnim okolnostima odnosno nije sposobna brzo i adekvatno odgovoriti na zahtjeve građana, stvara nesigurnost u poslovnom okruženju te predstavlja prepreku lakoći poslovanja. Administrativno opterećenje, opetovano traženje podataka koje različita tijela javne uprave imaju u svojim evidencijama, sporost u rješavanju (upravnih) predmeta, te komplicirane procedure i propisi najčešći su izazovi s kojima se suočavaju građani i poslovni subjekti u Republici Hrvatskoj. Republika Hrvatska je 2014. godine u uporabu uvela standardnu metodologiju za mjerenje administrativnog opterećenja radi poboljšanja poslovne klime¹⁸, a provedbom akcijskih planova za administrativno rasterećenje gospodarstva u razdoblju od 2017. do 2020. godine smanjila je za preko 2,26 milijardi kuna administrativno opterećenje za gospodarstvo¹⁹. Javna uprava mora nastaviti pojednostavnjivati upravne postupke, poslovne procese i propise, smanjivati administrativno opterećenje, ne samo za gospodarstvo već i za građane, te razvijati administrativne kapacitete.

Kvaliteta javne uprave, koja predstavlja bit dobrog upravljanja, dosad nije bila u fokusu postupanja tijela javne uprave. Suvremeni sustavi za upravljanje kvalitetom, kao što su Zajednički okvir za procjenu (CAF), ISO, EFQM ili slični standardi javnog upravljanja, nisu primijenjeni u javnoj upravi, odnosno tek se započelo s njihovim uvođenjem^{20,21}. Produktivnost, učinkovitost i kvaliteta javne uprave mjere se nesustavno, a učinkovitost se

¹⁵ Standardni Eurobarometar 94. Nacionalni izvještaj, Javno mnijenje u Europskoj uniji, Hrvatska, Zima 2020. - 2021.

¹⁶ Svjetski pokazatelji upravljanja (WGI) izvješćuju o zbirnim i pojedinačnim pokazateljima upravljanja za više od 200 zemalja i teritorija za šest dimenzija upravljanja.

¹⁷ Učinkovitost javne uprave (engl. Government Effectiveness) bilježi percepciju kvalitete javnih usluga, kvalitetu javne uprave i stupanj njezine neovisnosti od političkih pritisaka, kvalitetu formuliranja i provedbe javnih politika i vjerodostojnost opredjeljenja vlade za takve javne politike.

¹⁸ Standard Cost Model (SCM) metodologija poseban je alat u okviru sustava procjene učinaka propisa za mjerenje administrativnog troška koji poslovni sektor ima zbog regulacije i birokracije. SCM se koristi u gotovo svim državama članicama EU-a i OECD-a.

¹⁹ Izvješće o radu Vlade Republike Hrvatske o preuzetim i nepodmirenim obvezama, srpanj 2020.

²⁰ U okviru Europske unije tema kvalitete javne uprave je postala aktualna od druge polovice 1990-ih, kad europske zemlje počinju poduzimati različite strateške mjere i aktivnosti usmjerene ka poboljšanju kvalitete javne uprave. U tom kontekstu, razvijen je Europski model za upravljanje kvalitetom (engl. Common Assessment Framework - CAF). CAF predstavlja upitnik pomoću kojeg organizacije provode samoprocjenu, u devet ključnih područja. Na temelju bodovanja svake kategorije dobiva se slika stanja pojedine organizacije te se može izraditi plan kojim se osigurava poboljšanje njezina djelovanja, a time i kvaliteta usluga koje ta organizacija pruža. Navedeni sustav upravljanja kvalitetom primjenjuju mnoge institucije državne uprave i javnog sektora u državama članicama Europske unije, ali i u svijetu.

²¹ <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/projekti/eu-projekti/uvodjenje-sustava-upravljanja-kvalitetom-u-javnu-upravu-rh/22401>

donedavno pratila uglavnom samo temeljem izvršenja proračuna i ekonomske svrhe rashoda, ali ne i u odnosu na postignute rezultate i ishode, osobito na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Potrebno je daljnje usmjeravanje javne uprave na potrebe građana i gospodarskih subjekata. Proces rješavanja životnih situacija²² najčešće obuhvaća više institucija. Povezivanje procesa u različitim institucijama obavljaju građani prenošenjem isprava. Pritom je potrebno poznavati ustroj i djelokrug javne uprave, fizičke lokacije gdje se nalaze institucije kao i njihovo radno vrijeme. Sve to je vrlo zahtjevno i nepotrebno te iziskuje puno vremena i troškova kod korisnika. Ujedno takav način rada traži velik broj kontakata između zaposlenika u javnoj upravi te građana i gospodarskih subjekata, što nije poželjno i inače, a osobito u vrijeme pandemije bolesti COVID-19.

Hrvatska javna uprava i dalje uglavnom pristupa organizaciji svog poslovanja na tradicionalan uhodani način, što zbog pristupa organizaciji posla temeljem odvojenih funkcija odjela u jasno naznačenoj hijerarhiji (funkcijski pristup), što zbog veličine i tromosti u provođenju promjena. Usluge javne uprave su i dalje prilagođene "silosnom" načinu razmišljanja odnosno prilagođene su pojedinom tijelu i rješavaju najmanji dio procesa, a koji onda u kompletnu cjelovitu uslugu moraju povezati korisnici. To znači da sve segmente usluge poznaju korisnici, a ne službenici. Rješenje za navedene probleme je cjelovita procesna transformacija javne uprave odnosno javna uprava orijentirana na korisnike odnosno okrenuta potrebama građana i gospodarskih subjekata.

Spremnost javne uprave na transparentnost rada i otvorenost prema korisnicima vidljiva je već jednostavnim pregledom Internetskih stranica, budući je samoinicijativna, proaktivna objava informacija o radu tijela, donošenju odluka, važnih akata i strateških dokumenata te raspolaganju javnim sredstvima, postojeća obveza svih tijela javne vlasti prema Zakonu o pravu na pristup informacijama²³ Ta svojevrsna „osobna karta“ tijela, predstavlja prvi digitalni kontakt korisnika s tijelom javne vlasti. Međutim, razina samoinicijativne objave informacija svojom informativnošću i načinom prikaza, još uvijek nije zadovoljavajuća s aspekta preglednosti, lake pretraživosti, strukturiranosti. Objavom velike količine informacija koje nisu logički strukturirane i tematski posložene te koje su objavljene u neodgovarajućem zatvorenom obliku (PDF ili skenirani PDF), a ne u strojno čitljivom i otvorenom obliku, ne postiže se svrha korisničkog usmjerenja javne uprave.

Proaktivna objava informacija je temeljni preduvjet za nesmetano iskorištavanje potencijala objavljenih informacija od strane građana, osobito objavom registara i skupova podataka te informacija dostupnih za ponovnu uporabu, zajedno s meta podacima, gdje je i na nacionalnoj i na regionalnoj i lokalnoj razini postignut tek neznatan napredak, a Direktiva o otvorenim

²² Životna situacija je zajednički presudni trenutak ili faza u životu građana ili životnom vijeku gospodarskog subjekta, primjerice rođenje djeteta, pokretanje poslovanja, podmirenje porezne obveze, zasnivanje radnog odnosa, umirovljenje, itd.

²³ Narodne novine, broj 25/13 i 85/15.

podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora koja se preuzima u nacionalno zakonodavstvo, nameće tijelima nove obveze.

Dostupnost javnih e-usluga i dalje predstavlja izazov, s obzirom na nisku digitalnu pismenost, opremljenost i pristup digitalnoj infrastrukturi za korištenje javnih e-usluga, te izražene regionalne nejednakosti u rasprostranjenosti javnih usluga. 2021. godine usvojen je Standard razvoja javnih e-usluga u Republici Hrvatskoj²⁴ kojim je po prvi puta definirana politika za razvoj i upravljanje javnim e-uslugama.

Digitalizacija javne uprave jedna je od najvažnijih zadaća, no ne odvija se bez izazova. Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva ima zadaću povezivanja postojećih različitih inicijativa digitalizacije u krovnu strategiju²⁵, usmjerenu na jačanje među-institucijske suradnje i koordinacije za uspješnu digitalnu tranziciju društva i gospodarstva. Trenutačno, na djelotvornu uporabu digitalnih tehnologija u javnoj upravi negativno utječu fragmentacija i tendencija da se digitalizacija podvrgne postojećim birokratskim procesima u organizacijskim „silosima“. Zbog toga, digitalne tehnologije i primjena digitalnih rješenja još uvijek nemaju veću ulogu u povećanju kvalitete i učinkovitosti rada javne uprave.

Dodatno, Republika Hrvatska još uvijek nije na zadovoljavajućem stupnju digitalizacije u odnosu na druge države članice Europske unije, usprkos visoko postavljenom cilju vezano za digitalizaciju u Nacionalnoj razvojnoj strategiji. Naime, Europska komisija u Izvješću digitalnog napretka država članica kroz praćenje DESI indeksa DESI za 2021. ocijenila je da je napredak Republike Hrvatske ispod prosjeka Europske unije, a Republika Hrvatska nalazi na 19. mjestu s ukupnim rezultatom 46,0 u odnosu na prosjek Europske unije koji je 50,7. Iako je promatrajući ukupni rezultat, Republika Hrvatska ostvarila napredak u odnosu na 2019. i 2020. godinu dostatan za pomak na ljestvici s 20. na 19. mjesto. Značajniji pomak izostao je radi ispodprosječnih rezultata u dvije od ukupno pet dimenzija DESI-ja, povezivost i digitalne javne usluge. Unatoč visokoj razini interakcije između tijela javne uprave i javnosti na internetu (uslugama e-uprave aktivno se koristi 52% korisnika interneta), pokazatelji „unaprijed ispunjeni obrasci“ i „kompletnost usluga dostupnih na internetu“ koje Europska komisija koristi u procjeni kvalitete digitalnih javnih usluga, nisu na razini prosjeka Europske unije, te se promatrajući dimenziju „digitalne javne usluge“ Republika Hrvatska nalazi na relativnom začelju. Na pokazatelju količine podataka koji su unaprijed popunjeni u internetskim obrascima javnih usluga Republika Hrvatska je daleko ispod prosjeka Europske unije (ima rezultat 43, a prosjek Europske unije-a je 63). Republika Hrvatska je ispod prosjeka Europske unije i prema dostupnosti digitalnih internetskih usluga, bez obzira na to je li riječ o uslugama za građane (60 %, a prosjek Europske unije je 75) ili za poduzeća (73 u usporedbi s prosjekom Europske unije od 84).

²⁴ <https://rdd.gov.hr/e-standardi/1823>

²⁵ Strategija Digitalna Hrvatska 2030., koja će zadati strateški pravac digitalne transformacije gospodarstva, javne uprave i pravosuđa, digitalne povezivosti i razvoja digitalnih vještina i digitalnih radnih mjesta, bit će donesena do kraja 2022. godine.

Prema istraživanju *eGovernment Benchmark 2020*²⁶, Republika Hrvatska u nedovoljnoj mjeri iskorištava potencijale informacijsko-komunikacijske tehnologije (dalje u tekstu: IKT) za pružanje javnih e-usluga i ostalih javnih usluga. Iako Republika Hrvatska ima područja koja su digitalizirana prije više godine, važni preduvjeti za unapređenje sustava javnih e-usluga su redovito praćenje tehnoloških trendova i pokretanje novih životnih ciklusa postojećih informacijskih sustava, pogotovo kada se radi o sustavima temeljnih registara. Sukladno tome, u okviru Nacionalnog plana za oporavak i otpornost planirana je provedba mjera usmjerenih na definiranje odgovarajućeg strateškog okvira, izgradnju državne informacijske infrastrukture te osiguranje interoperabilnosti, a koji će poduprijeti razvoj javnih i privatnih e-usluga. Nadalje, tijela javne uprave raspolažu s više od stotinjak različitih registara i baza podataka od čega njih petnaestak čine temeljni registri. Unatoč zakonskoj obvezi osiguranja dostupnosti prikupljenih autentičnih podataka iz temeljnih registara svim tijelima javnog sektora, još uvijek nisu uklonjene sve pravne prepreke za njihovo integriranje i povezivanje u Središnji sustav interoperabilnosti. Primarni izazov predstavlja nepostojanje nacionalnog okvira interoperabilnosti, kao i odgovarajuća organizacijska i upravljačka struktura za upravljanje Središnjim sustavom interoperabilnosti. Informacijski sustavi u državi generiraju veliku količinu raznovrsnih podataka koji se trenutno ograničeno i sporadično koriste u analitici isključivo unutar tijela koji su vlasnici podataka. Ne postoji centralno skladište podataka koje bi podržalo ekstrakciju, punjenje i transformaciju podataka te pohranu podataka u odgovarajućem obliku, a koje bi omogućilo primjenu analitičkih, vizualizacijskih i alata umjetne inteligencije.

Jedan od glavnih preduvjeta za daljnji razvoj i modernizaciju javne uprave je osiguravanje mogućnosti zajedničkog korištenja IKT u okviru postojeće državne infrastrukture. Stoga je potrebno osigurati uspostavu Centra dijeljenih usluga (CDU) kojim će se virtualno spojiti državna informacijska infrastruktura te omogućiti daljnji razvoj usluga u sklopu javne uprave uz racionalizaciju resursa odnosno uz postizanje značajnih troškovnih ušteda. Postojeće mreže državne informacijske infrastrukture ne zadovoljavaju potrebe tijela javne uprave, a izazovi su otežano upravljanje i smanjena mogućnost nadogradnji i proširenja. Tijela javne uprave suočavaju se s ograničenim mogućnostima daljnjeg razvoja servisa zbog zastarjelosti tehnoloških rješenja i same arhitekture, ograničenih uvjeta za povezivanje s drugim sustavima, ograničenih kapaciteta za održavanje te s problematikom dugogodišnje izolirane nadogradnje dijela sustava bez sagledavanja sustava kao cjeline i analize dugoročnih potreba tijela javne uprave. Isto tako, postoje brojne funkcionalnosti čiji potencijal nije u potpunosti iskorišten, a mogu donijeti brojne prednosti za tijela javne uprave, građane i poslovne subjekte, primjerice, primjena eRačuna, primjena digitalnih certifikata elektroničke osobne iskaznice i sl. Pored neadekvatne IKT podrške i neiskorištenih potencijala za daljnji razvoj javnih e-usluga, administrativni teret tijela javne uprave djelomično je uzrokovan i zbog neoptimiziranih poslovnih procesa temeljenih na repetitivnim aktivnostima i velikoj količini administrativnih postupaka. Takvi poslovni sustavi zahtijevaju sustavnu analizu odnosno digitalizaciju temeljenu utvrđenim scenarijima za optimizaciju ili reinženjering procesa. Sve navedene

²⁶ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people>

zapreke narušavaju komunikaciju s korisnicima, građanima i gospodarskim subjektima, te negativno utječu na učinkovitost i percepciju transparentnosti javne uprave.

2.2. Upravno postupanje i uredsko poslovanje

Zakon o općem upravnom postupku²⁷ (dalje u tekstu: ZUP) kao opći postupovni propis²⁸ u okviru svog djelokruga odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima pravnih i fizičkih osoba i drugih stranaka, neposrednom primjenom zakona, drugih propisa i općih akata kojima se uređuje pojedino upravno područje. Pojedina pitanja upravnog postupka mogu se posebnim zakonima urediti drugačije, ali samo ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a²⁹. Zaključkom se obvezuje tijela državne uprave da uz nacрте prijedloga zakona, koji sadrže odredbe kojima se uređuju pojedina pitanja upravnog postupka dostavljaju i Izjavu o usklađenosti nacрта prijedloga zakona i Prikaz usklađenosti postupovnih odredbi sa ZUP-om.

Za potrebe prikupljanja podataka o stanju rješavanja upravnih stvari u pojedinom upravnom području, praćenje upravnog postupanja i odlučivanja u javnopravnim tijelima unaprijeđeno je uspostavom jedinstvenog informacijskog sustava za praćenje i nadzor upravnog postupanja (dalje u tekstu: ZUP IT sustav)³⁰. ZUP IT sustav prikuplja podatke o upravnim postupcima povezivanjem sa sustavima uredskih poslovanja javnopravnih tijela ili unosom podataka putem razvijenog sučelja. Nadalje, razvija se funkcionalnost koja će omogućiti dostavu podataka strankama o upravnim postupcima u njihove korisničke pretince. Tijela državne uprave koja su dužna nadzirati rješavanje upravnih stvari te osiguravati zakonitost, djelotvornost, svrhovitost i učinkovitost provedbe upravnih postupaka iz svog djelokruga, korištenjem ZUP IT sustava moći će pratiti i analizirati stanje rješavanja upravnih stvari prvostupanjskih tijela u svom djelokrugu.

ZUP IT sustav uspostavljen je 2019. a podatke u njega unose ministarstva, županije i Grad Zagreb. Ova tijela podatke unose automatskom razmjenom podataka sa sustavima uredskih poslovanja, a podatke evidentiraju službene osobe koje vode upravne postupke. Radi uređenja cjelovitog pravnog okvira koji omogućava i potiče elektroničku komunikaciju i digitalizaciju upravnih i drugih postupaka te procesa javnopravnih tijela, pristupilo se izradi Zakona o izmjenama i dopunama ZUP-a i izradi nove Uredbe o uredskom poslovanju. Uredba o uredskom poslovanju³¹ polazi od načela da javnopravna tijela međusobno te s fizičkim i pravnim osobama službeno dopisivanje obavljaju primarno elektroničkim putem. Također, propisuje obvezu prilagodbe, odnosno uspostave informacijskih sustava uredskog poslovanja prema pravilima Uredbe najkasnije do početka 2023. godine. Informacijski sustav uredskog

²⁷ "Narodne novine", broj 47/09.

²⁸ Tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima

²⁹ <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2016/24%20sjednica%20Vlade//24%20-%2017.pdf>

³⁰ <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/projekti/eu-projekti/daljnje-unapredjenje-pracenja-upravnog-postupanja-i-odlucivanja-zup-iii/24738>

³¹ Narodne novine, broj 75/21.

poslovanja mora omogućiti cjelovito uredsko poslovanje u elektroničkom obliku, mora imati mogućnost povezivanja i razmjene podataka s drugim informacijskim sustavima koji se zasebno vode za određena upravna područja kao i mogućnost povezivanja i razmjene podataka sa ZUP IT sustavom. Promjenama ZUP-a stvoren je pravni okvir za pouzdanu i sigurnu elektroničku komunikaciju između stranaka u upravnom postupku identifikacijom putem OIB-a. Također, uređeno je potpisivanje elektroničkim potpisom i dostava elektroničkim putem, no postoji izazov primjene navedenog u praksi.

2.3. Upravljanje ljudskim potencijalima

Službenički sustav u Republici Hrvatskoj razvijao se proteklih desetljeća uvažavajući načela zakonitosti, profesionalnosti i učinkovitosti. Uspostavljeno je službeničko zakonodavstvo, najprije u državnoj upravi, a kasnije i na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, razvijen je sustav usavršavanja službenika³², uspostavljeno je zakonodavstvo i tijela za promicanje integriteta i etike, doduše samo u državnoj upravi³³, no još uvijek je prisutan manjak objektivnih i transparentnih kriterija za zapošljavanje i napredovanje.

Državna uprava ne provodi aktivnosti kojima bi se profilirala kao poželjan poslodavac niti regrutira potencijalne kandidate kroz suradnju sa sveučilištima i drugim relevantnim ustanovama. Postupci planiranja i provedbe zapošljavanja su dugotrajni i složeni, a temelje se na provjeri stručnog znanja uz razgovor s kandidatima, za čiju provedbu zaposlenici jedinica za ljudske potencijale, kao ni rukovoditelji, često nisu dovoljno educirani. Rezultate intervjua nije moguće propitivati u žalbenom postupku, iako je njihov ishod često odlučan za odabir kandidata. Čitavi postupak počiva na zastarjelim metodama od oglašavanja pa do selekcije, a s obzirom na to da nije uspostavljen kompetencijski okvir, u postupku se u pravilu utvrđuje jesu li ispunjeni formalni uvjeti te razina poznavanja relevantnog zakonodavnog okvira što ne predstavlja svrsishodnu i kvalitetnu razinu provjere za odabir najboljih kandidata.

Nadalje, uvjeti horizontalne i vertikalne mobilnosti te napredovanja nisu utemeljeni na objektivnim i transparentnim kriterijima, pravednoj ocjeni rada i postignutim rezultatima, te ih je potrebno unaprijediti. Profesionalizacija službenika, iako deklarativno prisutna, nije realizirana u očekivanoj mjeri, u smislu promoviranja kompetentnih kadrova, osobito na rukovodeće pozicije. Također, prema podacima Odbora za državnu službu, u 2020. godini bilježi se porast broja zaprimljenih upravnih predmeta, od kojih najviše čine žalbe vezane za raspored na radno mjesto i ocjenjivanje³⁴.

2019. godine smanjen je broj dužnosnika imenovanih po političkoj odluci u državnoj upravi, a određene funkcije koje su obavljali ti dužnosnici sada obavljaju viši državni službenici izabrani

³² Najprije kroz Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, a kasnije i kroz Državnu školu za javnu upravu (DŠJU)

³³ Etički kodeks državnih službenika, Narodne novine, broj 40/11. i 13/12.

³⁴

<https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Izvjecje%20Odbora%20za%20dr%20C5%BEavnu%20slu%20C5%BEbu%202020..pdf>

temeljem javnog natječaja. Takva depolitizacija predstavlja pozitivan napredak, međutim potrebno je nastaviti u ovom smjeru te dodatno ojačati mehanizme odgovornosti, transparentnosti i nadzora u državnoj upravi.

U javnoj upravi je veliki broj visokoobrazovanih stručnjaka koji, suprotno javnom mnijenju, odgovorno i profesionalno obavljaju svoj posao u javnom interesu. Međutim, službenički sustav je zastario i ne prati korak sa zahtjevima koji se postavljaju pred službenike u smislu kontinuiranog usavršavanja. Potreba za digitalnom transformacijom javne uprave, suradnja s europskom i međunarodnom zajednicom te brze promjene i zahtjevno okruženje, stavljaju pred službenike sve veći imperativ stjecanja novih znanja i vještina.

Učenje i razvoj ne temelje se na kompetencijskom okviru i nerijetko nisu vezani uz ostvarenje strateških i organizacijskih ciljeva. Procjena potreba izobrazbe često se temelji na ponudi gotovih programa izobrazbe, pri čemu izostaje utvrđivanje stvarnih potreba, ali i povezivanje učenja i razvoja s ciljevima organizacije. Programi nisu usklađeni s razinom iskustva i radnim mjestom polaznika, a u provedbi se primjenjuju uglavnom zastarjele metode učenja. Informacije o mogućnostima izobrazbe nisu strukturirane i objedinjene na jednom mjestu te se uglavnom prosljeđuju preko rukovoditelja, pa informacije selektivno pristižu od službenika do službenika. Programi uvođenja u posao kao i sustav mentorstva, nisu uspostavljeni pa novozaposlene službenike u posao uvode kolege i rukovoditelji u okviru raspoloživog vremena i prema individualnoj procjeni.

Podizanje razine etičnosti u javnom životu i sprječavanje sukoba interesa na svim razinama državnih tijela važan je društveni prioritet. Republika Hrvatska je posljednjih 10-ak godina izgradila normativni i institucionalni okvir za jačanje etike i etičke infrastrukture državnih službenika. Međutim postojeći sustav vrijednosti potrebno je podići na višu razinu u smislu poboljšanja normativnog okvira i promicanja etičkih načela radi sprječavanja korupcije i neetičnog ponašanja. Također neophodno je normirati i izgraditi institucionalni okvir za prijavu neetičnog ponašanja u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Sustav plaća je nekonkurentan u državnoj upravi i javnim službama. Neujednačene i niske plaće, veliki odljev visokoobrazovanih kadrova, disfunkcionalni sustav ocjenjivanja i nagrađivanja individualnog rada i nepostojanje sustavnih planova za razvoj ljudskih potencijala, rezultirali su nemogućnošću privlačenja i zadržavanja kvalitetnih i talentiranih službenika u javnoj upravi. Kako bi se osiguralo zadovoljstvo službenika i dostigao očekivani radni učinak, važno je da svaki službenik ima dostupno znanje i informacije o poslu i ciljevima za koje je zadužen te mogućnost praćenja i adekvatnog (objektivnog) vrednovanja doprinosa istima. Sadašnji sustav plaća u državnoj upravi i javnim službama (dalje u tekstu: javni sektor), koji se temelji na obračunu plaća pomoću koeficijenata složenosti poslova utvrđenima za sva radna mjesta u javnom sektoru, postoji od 2001. godine. U proteklih 20-ak godina njegove primjene uočeni su određeni nedostaci koji negativno utječu na privlačenje i zadržavanje kvalitetnih ljudskih resursa, što se u konačnici odražava i na kvalitetu pruženih usluga krajnjim korisnicima javnih usluga.

Naime, u sadašnjem sustavu plaća u javnom sektoru ne postoji jedinstvena metodologija kojom bi se definirala mogućnost napredovanja i nagrađivanja službenika, već se to pitanje rješava na razini pojedinog segmenta državne uprave. Primjerice, većina državnih službenika koji rade u tijelima državne uprave mogu ostvariti veću plaću samo rasporedom na radno mjesto za koje je propisana veća plaća (veći koeficijent složenosti poslova), ali ne i na način da ostanu raditi na istom radnom mjestu. Ovakav sustav rezultira „bujanjem“ ustrojstvenih jedinica samo kako bi se stvorila rukovodeća radna mjesta odnosno kako bi se stvorila mogućnost za raspored službenika na bolje plaćeno radno mjesto. Samo su pojedini segmenti državne uprave, poput Porezne uprave, Carinske uprave i Ministarstva unutarnjih poslova, mogućnost napredovanja i nagrađivanja pravno uredili na način da su istu predvidjeli u uredbama o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova ili svojim internim pravilnicima. U konačnici to znači da dio državnih službenika ima pravo na napredovanje i nagrađivanje, a dio nema, pa se postavlja pitanje jednakih mogućnosti i utjecaja takvog sustava na motivaciju službenika.

Jednaka je situacija i u javnim službama gdje Temeljni kolektivni ugovor za službenike i namještenike u javnim službama³⁵, kao „krovni“ ugovor predviđa mogućnost isplate dodatka za uspješnost u radu prema kriterijima propisanim Zakonom o plaćama u javnim službama³⁶, no, ta odredba nije zaživjela u praksi, jer do danas nije donesena uredba kojom bi se definirali kriteriji za uspješnost na radu, što je preduvjet propisan navedenim Zakonom. Stoga se u praksi dogodila ista situacija kao i u državnoj službi, a to je da su pojedine javne službe pitanje napredovanja i nagrađivanja zaposlenika pravno uredile za svoj resor (poput, primjerice, Pravilnika o napredovanju učitelja, nastavnika, stručnih suradnika i ravnatelja u osnovnim i srednjim školama i učeničkim domovima³⁷, koji je donesen u sustavu obrazovanja) dok drugi to nisu učinili.

Nadalje, u sadašnjem sustavu plaća ne postoji jedinstvena metodologija za definiranje opisa poslova radnih mjesta što za posljedicu ima da službenici koji rade na istom radnom mjestu imaju različit opis posla (obavljaju različite poslove). Isto tako, ne postoje jedinstveni kriteriji za utvrđivanje razine složenosti poslova radnih mjesta, iako je Uredbom o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova³⁸ i Uredbom o izmjenama i dopunama uredbi o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova³⁹ za svako radno mjesto utvrđen koeficijent složenosti poslova. Pojednostavljeno rečeno, to znači da visina plaće ovisi o visini koeficijenta kojim bi se trebala „mjeriti“ razina složenosti poslova radnog mjesta, ali kako ne postoje kriteriji za utvrđivanje razine složenosti poslova upitno je odražavaju li koeficijenti realno razinu složenosti poslova radnih mjesta.

³⁵ Narodne novine, broj 128/17.

³⁶ Narodne novine, broj 27/01 i 29/09.

³⁷ Narodne novine, broj 68/19.

³⁸ Narodne novine, broj 25/13, 72/13, 151/13, 9/14, 40/14, 51/14, 77/14, 83/14 – ispravak, 87/14, 120/14, 147/14, 151/14, 11/15, 32/15, 38/15, 60/15, 83/15, 112/15, 122/15, 10/17, 39/17, 40/17 – ispravak, 74/17, 122/17, 9/18, 57/18, 59/19 i 79/19

³⁹ Narodne novine, broj 119/19.

Tu je još i otvoreno pitanje brojnih dodataka na plaću koji se ugovaraju granskim kolektivnim ugovorima, gdje također ne postoji jedinstveni pristup, iako je tadašnje Ministarstvo rada i mirovinskog sustava pokušalo 2017. godine urediti to pitanje donošenjem Smjernica za kolektivno pregovaranje. I na kraju, kao jedno od važnijih pitanja je i pitanje načela jednake plaće za jednaki rad kao Ustavom zajamčenog prava koje se ne primjenjuje u potpunosti s obzirom na različite koeficijente (plaću) za iste poslove tj. ista radna mjesta. Zbog svega navedenog, neophodna je reforma sustava plaća u javnom sektoru, kako bi se otklonili navedeni nedostaci sadašnjeg sustava.

Ovlasti i djelokrug koji se preklapaju te rigidna opća pravila za unutarnje ustrojstvo i klasifikaciju radnih mjesta, priječe optimalnu organizaciju i djelotvorno obavljanje poslova. S druge strane, potrebno je preispitati dosadašnju praksu da se promjenom političke vlasti mijenjaju organizacijski ustroj i djelokrug tijela, ukidaju ili otvaraju nova radna mjesta te premještaju službenici, bez prethodne analize stanja, osobito u smislu ishoda javnih politika, poslova, broja izvršitelja, njihovih kompetencija, radne opterećenosti i stvarne potrebe. Naime, izmjene organizacijske strukture nerijetko su povezane s izmjenom čelnika tijela odnosno izbornim ciklusom, a ne sa potrebama provedbe radnih procesa i izvršavanja zadataka. Štoviše, primjetan je trend širenja organizacijskih struktura radi ustrojavanja novih rukovodećih radnih mjesta, čime se nadomješta izostanak adekvatnih strategija nagrađivanja, te sustavnog razvoja karijere i napredovanja zaposlenika, a fokus miče s poslovnih procesa, što dovodi do preklapanja ili nejasne nadležnosti za poslovne procese.

Povezano s tim, upravljanje ljudskim potencijalima na svim razinama, počevši od prvog nadređenog službenika pa do jedinica zaduženih za upravljanje ljudskim potencijalima u tijelu javne uprave, glavna je slabost javne uprave. Navedeno se negativno odražava na motivaciju službenika i selekciju te, u konačnici, na cjelokupni učinak javne uprave. Nedostatak odgovarajućih kompetencija, pogotovo na rukovodećim pozicijama, dovodi do uskog pogleda na mogućnosti razvoja i kulture nesklone inovacijama. Zajednički izazov svim tijelima javne uprave je odgovarajuće odgovoriti na pitanje kako, unatoč visokoj nezaposlenosti, privući, pronaći i zadržati službenike s potrebnim kompetencijama, sposobnostima rješavanja problema i deduktivnim vještinama rasuđivanja za izvršavanje radnih zadataka.

Hrvatska javna uprava trebala bi razviti integralni model upravljanja ljudskim potencijalima, koji uključuje normativni i organizacijski okvir za strateško upravljanje unutar službeničkog sustava, odgovarajući kompetencijski okvir i usklađeni sustav plaća koji će biti pravedniji s aspekta službenika (uz provedbu načela jednake plaće za jednak rad, odnosno rad jednake vrijednosti), tržišno konkurentniji (u smislu usporedivosti s plaćama za iste ili slične poslove u realnom sektoru), fiskalno održiv (u smislu zadržavanja ukupne mase za plaće u državnom proračunu te njene racionalnije raspodjele) te proveden uz socijalni dijalog odnosno konsenzus sa socijalnim partnerima.

Početak 2020. godine u Republici Hrvatskoj je većina institucija javne uprave iskusila prisilni prijelaz na hibridni način rada od kuće ili na nekom drugom izdvojenom mjestu rada. Zbog izbijanja pandemije bolesti COVID-19, javna uprava morala je uvesti rad na daljinu, čitavi ili dio radnog vremena, uglavnom bez ikakve prethodne pripreme ili prilagodbe. Hibridni način rada omogućio je nastavak radnih aktivnosti, očuvanje produktivnosti i izbjegavanje prekida pružanja javnih usluga tijekom izolacije i saniranja posljedica potresa. Rad na izdvojenom mjestu prvi puta je ugrađen u Zakon o radu 2003. godine u postupku usklađivanja s Konvencijom br. 177 te Preporukom br. 184 Međunarodne organizacije rada iz 1996. o radu kod kuće i Smjernicom Vijeća 91/533/EEC od 14. listopada 1991. o obvezi poslodavca da obavijesti radnika o uvjetima koji se primjenjuju na ugovor ili na radni odnos. Isto tako, Vlada Republike Hrvatske, sukladno odredbama članka 23. stavka 4. Zakona o državnim službenicima, donijela je 2006. godine Uredbu o mogućnosti rada državnog službenika na izdvojenom mjestu i rada s nepunim radnim vremenom. Dakle, hibridni način rada nije novi koncept, ali izvanredne situacije u posljednjih godinu dana potaknule su niz rasprava o njegovoj budućoj provedbi u okviru javne uprave.

2.4. Upravljanje javnim politikama

Kapaciteti za strateško planiranje u Republici Hrvatskoj znatno su porasli od pristupanja Europskoj uniji 2013. godine, dijelom zbog procesa učenja koji se odvijao tijekom pristupnog razdoblja, ali i zahvaljujući uključivanju u organizirani postupak koordinacije gospodarskih i fiskalnih politika u okviru Europskog semestra, te procesu programiranja za korištenje fondova Europske unije. Štoviše, tijela javne uprave na središnjoj razini, ali i mnoge jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave shvatile su da uspjeh u korištenju sredstava Europske unije uvelike ovisi o kvaliteti strateškog planiranja.

Nedostatak kontinuiteta javnih politika, osobito u provedbi bitnih gospodarskih reformi, nastoji se otkloniti uvođenjem zakonodavnog okvira za strateško planiranje i upravljanje razvojem⁴⁰, te kroz donošenje Nacionalne razvojne strategije i novijeg Nacionalnog plana za oporavak i otpornost. Međutim, snažni „silosi“ koji su prisutni na razini tijela javne uprave, često stvaraju probleme u koordinaciji i suradnji, osobito u području oblikovanja i provedbe javnih politika i investicija.

Jačanje učinkovitosti javne uprave osnaženo je s usvajanjem spomenutog Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske⁴¹ odnosno uvođenjem smjernica za izradu dugoročnih, srednjoročnih i kratkoročnih akata strateškog planiranja. Sva tijela državne uprave donijela su Provedbene programe za razdoblje 2021.-2024., te Godišnje planove rada za 2021. godinu. Štoviše, izrada svih akata strateškog planiranja sada se odvija sukladno definiranoj metodologiji, koja osigurava međusobnu povezanost akata i povezanost s proračunom, te stavlja težište na provedbu. Time je napravljen ogroman iskorak u boljoj međusobnoj povezanosti javnih politika i provjeri resursa za provedbu. Štoviše, izrada svih

⁴⁰ Novi zakonodavni okvir za strateško planiranje kojim se uvode horizontalne i vertikalne poveznice između akata strateškog planiranja i proračuna, te elementi povezani s planiranjem temeljeno na dokazima, te obvezno praćenje i vrednovanje učinka, na snazi je od 2018. godine.

⁴¹ Narodne novine, broj 123/17.

akata strateškog planiranja sada se odvija sukladno definiranoj metodologiji, koja osigurava međusobnu povezanost akata i povezanost s proračunom, te stavlja težište na provedbu. Time je napravljen ogroman iskorak u boljoj međusobnoj povezanosti javnih politika i provjeri resursa za provedbu.

Republika Hrvatska se zasad nalazi na dnu međunarodnih ljestvica u pogledu kapaciteta izvršne vlasti. Razlozi loših rezultata u ovom području nalaze se u još uvijek nedostatnim kapacitetima za strateško planiranje, osobito na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, nedostatku kontinuiteta uslijed čestih organizacijskih promjena, slaboj komunikaciji i koordinaciji, nedovoljnom korištenju instrumenata temeljenim na dokazima u oblikovanju javnih politika, te nedosljednoj provedbi već usvojenih ciljeva i mjera.

Nadalje, vrednovanje javnih politika, bez obzira na njihov značaj, rijetko se provodi, osim za programe sufinancirane europskim izvorima, poput vrednovanja operativnih programa za korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova. Metode i teorijski pristupi vrednovanju javnih politika razmjenjuju se putem Hrvatske evaluatorske mreže ⁴² koju čine stručnjaci zainteresirani za prakse vrednovanja. Međutim, u praksi, nositelji oblikovanja i provedbe javnih politika tek trebaju steći kompetencije za vrednovanje, te uvesti učinkovite mehanizme vrednovanja (bilo prethodnih, u tijeku provedbe ili naknadnih vrednovanja) za značajne zakonodavne akte i akte strateškog planiranja, koji definiraju provedbu javnih politika.

Daljnje jačanje kapaciteta za analitičke procjene i donošenje odluka temeljem podataka, te inzistiranje na definiranju pokazatelja rezultata, ishoda i učinaka omogućit će praćenje i ocjenu uspješnosti u provedbi javnih politika, ali i usporedbu s drugim javnim upravama.

2.5. Politika boljih propisa

Politika boljih propisa podrazumijeva oblikovanje javnih politika tako da postižu svoje ciljeve kroz primjenu zakona i propisa uz minimalne troškove. Politikom boljih propisa nastoji se osigurati pripremanje političkih odluka o javnim politikama na otvoren i transparentan način, temeljem dostupnih dokaza, uz uključivanje dionika. Stoga politiku boljih propisa ne treba poistovjećivati isključivo sa digitalizacijom, administrativnim rasterećenjem ili kvalitetnim planiranjem donošenja zakona, kao što se to često događa. Radi se o metodologiji unaprjeđenja kompletnog načina uređivanja područja javne politike, uz središnju ulogu procesa strateškog planiranja.

Pristup boljim propisima je, otvaranje zakonodavnog postupka za sudjelovanje javnosti (građanima) i zainteresirane javnosti (poslovna zajednica, civilni sektor, stručna javnost, akademska zajednica i dr.) kako bi se, kroz analizu stanja i sagledavanje posljedica buduće

⁴² HEM je neformalna mreža stručnjaka zainteresiranih za praktičnu i teorijsku primjenu evaluacije odnosno vrednovanja javnih politika, programa i projekata. Mreža je od 2015. upisana u međunarodni registar volonterskih organizacija evaluatorskih stručnjaka (VOPE) koju vodi Međunarodna organizacija za suradnju u evaluaciji (IOCE).

primjene javnih politika, zakona i propisa, došlo do onog prijedloga javne politike, zakona i propisa, kojima se rješavaju utvrđeni problemi.

U Republici Hrvatskoj se često se prekoračuju zakonom propisani rokovi za donošenje provedbenih propisa, što predstavlja problem jer su tako zakoni teže primjenjivi i nakon što stupe na snagu, sve dok uvjeti i detalji njihove primjene nisu propisani uredbom ili drugim podzakonskim aktom. Donose se neplanirani (ad hoc) zakoni i propisi, što onemogućuje kvalitetnu javnu raspravu o bitnim pitanjima.

Republika Hrvatska ima prostora za napredak u pogledu primjene politike boljih propisa, na način kako ga je definirala Europska komisija⁴³. Prema konceptu Europske komisije, politika boljih propisa svakako uključuje poduzimanje aktivnosti u oblikovanju javnih politika, zakona i propisa na temelju dokaza, učiniti sve da zakoni i propisi budu jednostavniji za primjenu, uz aktivno uključivanje dionika u proces donošenja odluka tijela javne vlasti. Dakle, politika boljih propisa tiče se čitavog ciklusa oblikovanja i provedbe javnih politika – od oblikovanja propisa, do provedbe, vrednovanja i revizije.

Politika boljih propisa podrazumijeva i smanjenje administrativnog opterećenja i pojednostavljivanje postojećih propisa. Pri tom bi zakonodavac trebao uzeti u obzir i mišljenja onih na koje propis najviše utječe. Sudjelovanje javnosti u oblikovanju i provedbi propisa i javnih politika, također je jedno od načela dobrog upravljanja. Primjena tog načela može rezultirati boljom kvalitetom propisa, većom transparentnosti i smanjenju prostora za korupciju, te također doprinijeti boljem okruženju za održivi gospodarski i društveni razvoj⁴⁴. Postupno otvaranje prostora za kontinuirani dijalog tijela javne vlasti sa zainteresiranom javnošću u procesima stvaranja, provedbe i vrednovanja javnih politika nosi potencijal za višestruke pozitivne učinke za kvalitetu odlučivanja, kao i za jačanje povjerenja građana u rad tijela javne vlasti.

Do 2020. godine, u pet godina postojanja portala e-savjetovanja, zahvaljujući podizanju razine svijesti o važnosti savjetovanja s javnošću, ostvaren je napredak u povećanju broja savjetovanja, koji pokazuje da su državna tijela uglavnom usvojila obvezu provedbe savjetovanja s javnošću. Međutim, potrebno je osigurati da savjetovanja s javnošću budu smislen proces usmjeren poboljšanju kvalitete propisa i demokratskom uključivanju javnosti u kreiranje javnih politika⁴⁵.

2.6. Organizacija i upravljanje lokalnom i područnom (regionalnom) samoupravom

Nezadovoljavajuća razina kvalitete pružanja javnih usluga u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave povezuje se sa slabim administrativnim i fiskalnim kapacitetima, te nedostatkom transparentnosti. Različiti i nedovoljni fiskalni kapaciteti dovode do velikih

⁴³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en#objectives-of-the-better-regulation-agenda

⁴⁴ OECD (2001.): Smjernice za informiranje, savjetovanje i sudjelovanje građana u oblikovanju javnih politika.

⁴⁵ Izvješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2019. godini, Republika Hrvatska Ured za zakonodavstvo.

razlika u razvijenosti pojedinih općina, gradova i županija. Mnoge općine i gradovi, od kojih je većina u ruralnim područjima, suočavaju se s ozbiljnim poteškoćama u pružanju javnih usluga. Štoviše, ne postoji čak ni katalog javnih usluga koje bi općine, gradovi i županije trebale pružati lokalnoj zajednici.

Na lokalnoj razini često nema dovoljno administrativnih kapaciteta za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga i decentraliziranih funkcija^{46,47}, a osobite poteškoće nastaju u procesu korištenja europskih fondova za financiranje velikih investicija. Najvažniji izvor prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je porez na dohodak, koji doprinosi oko 90% svih poreznih prihoda i nešto više od polovice ukupnih prihoda. Preostali porezi čine samo oko 6% ukupnog prihoda. Drugi najvažniji izvor prihoda su različite vrste administrativnih pristojbi. Komunalni doprinos je najznačajniji među njima, te čini približno 17% ukupnih prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Osim toga, zbog nedostatka šireg konsenzusa oko dugoročnih javnih politika, raspodjela potpora središnje države prema jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave složena je i podložna čestim i sporadičnim promjenama. Iako jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju značajnu autonomiju u pružanju javnih usluga vezanih za gospodarske aktivnosti, predškolski odgoj, kulturu i šport, one imaju ograničene mogućnosti za financiranje takvih usluga, jer su prihodi od podjele poreza i potpora namjenski. Mnoge javne usluge ovise o financiranju sa središnje i lokalne razine, stoga je 2018. godine provedena reforma u okviru koje se središnja država odrekla prihoda od poreza na dohodak u korist jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, čime su poboljšani njihovi fiskalni kapaciteti.

U 2020. godini provedena je reformska mjera povjeravanja poslova državne uprave županijama, kojom je došlo do određenog stupnja odnosno daljnje decentralizacije obavljanja poslova državne uprave. Izmijenjena su 64 posebna zakona kojima su pojedini poslovi državne uprave od 1. siječnja 2020. godine povjereni županijama, te su s tim danom prestali s radom uredi državne uprave u županijama. Ova mjera je korak u omogućavanju učinkovitog, brzog i kvalitetnog sustava koji bi građanima trebao olakšati ostvarivanje njihovih prava u mjestu stanovanja, te omogućiti pružanje javnih usluga na jednostavniji i dostupniji način. Na taj način su različiti poslovi, primjerice zahtjevi za utvrđivanje minimalnih tehničkih uvjeta, izvlaštenja, davanja odobrenja, izvadaka iz brojni registara i dr., sada u nadležnosti županija. Upravna tijela u županijama više neće tražiti od građana nepotrebne dokumente, odnosno one koje imaju u

⁴⁶ Općine i gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i to osobito poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, te ostale poslove sukladno posebnim zakonima. Županije u svom samoupravnom djelokrugu obavlja poslove od područnog (regionalnog) značaja, a osobito poslove koji se odnose na: obrazovanje, zdravstvo, prostorno i urbanističko planiranje, gospodarski razvoj, promet i prometnu infrastrukturu, održavanje javnih cesta, planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju te provedbu dokumenata prostornog uređenja za područje županije izvan područja velikoga grada, te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.

⁴⁷ Decentralizirane funkcije su rashodi koji su posebnim zakonima za osnovno i srednje školstvo, socijalnu skrb, zdravstvo i vatrogastvo preneseni na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a financiraju se iz dodatnog udjela poreza na dohodak i pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije.

svojim registrima, jer je više od 30-ak aplikacija od 1. siječnja 2020. dostupno županijama. Kroz te aplikacije, među kojima su različiti državni registri i evidencije, ali i uvid u osobna stanja građana, županije neposredno, bez potrebe da im građani ili pravne osobe nose određene dokumente, moći vidjeti njihov pravni status. Tako je moguće ostvariti određene uštede, a građani mogu lakše ostvarivati svoja prava.

Područje razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima na razini središnje države, uz sve svoje slabosti, ipak je uređenije od područja upravljanja ljudskim potencijalima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Stoga je potrebno jasnije odrediti upravljanje ljudskim potencijalima u tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te se konkretnije strateški usmjeriti na jačanje ljudskih kapaciteta za obavljanje poslova i pružanje usluga iz nadležnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, sukladno utvrđenim standardima sustava kvalitete, koji se paralelno uvodi. Na lokalnoj razini također je potrebno utvrditi sustav kompetencija i cjeloživotnog usavršavanja, djelotvoran i transparentan sustav zapošljavanja, sustav razvoja karijere za zaposlene u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, optimalni broj zaposlenih s obzirom na veličinu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i broj stanovnika, te propisati etička načela kojih se službenici trebaju pridržavati te osigurati njihovo poštivanje, a u konačnici ujednačiti i sustav plaća.

3. Strateški okvir

3.1. Srednjoročna vizija razvoja

Odgovornost javne uprave prema društvu

Uloga javne uprave je da rješava zajedničke potrebe društva, kontinuirano unaprjeđuje kvalitetu života građana i poslovno okruženje za gospodarske subjekte, te na taj način osnažuje povjerenje u institucije i promiče demokratske vrijednosti.

U interesu svih je osnažiti javnu upravu da bude sposobna odgovoriti na potrebe građana i gospodarskih subjekata pravodobno, točno i uz najmanje opterećenja. Pri tome treba uzeti u obzir trenutne izazove, potrebe i očekivanja korisnika (građana, gospodarskih subjekata i drugih), te doprinos zelenoj i digitalnoj tranziciji, definiran Nacionalnom razvojnom strategijom i Nacionalnim planom oporavka i otpornosti.

Srednjoročna vizija razvoja javne uprave je:

Moderna, učinkovita, agilna i transparentna javna uprava rukovodena načelima kvalitete, prilagođena potrebama društva.

Agilna javna uprava je ona koja je sposobna razumjeti, brzo se prilagoditi i promijeniti sukladno potrebama i prilikama u okruženju.

Načela kvalitete su:

- usmjerenost na rezultate,
- usmjerenost na građane,
- vodstvo i postojanost svrhe,
- upravljanje procesima i činjenicama,
- razvoj i uključivanje zaposlenika,
- stalno učenje, inovacije i poboljšanje,
- razvoj partnerstva i
- društvena odgovornost.

Ova načela potrebno je uvesti i primjenjivati u svim tijelima javne uprave, a kako bi se osnažila operativna sposobnost javne uprave i povjerenje u institucije. Kad se javna uprava reformira prema ciljevima koji su postavljeni u Nacionalnom planu, moći će ostvariti svoje obećanje prema građanima pojedinačno i prema društvu u cjelini. Transformacija javne uprave kako je opisano u Nacionalnom planu, preoblikovat će pružanje svakodnevnih javnih usluga, osigurati pravnu sigurnost u društvu i stvoriti nove mogućnosti za građane, zajednice i poslovanje, osobito podupirući gospodarski oporavak nakon krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19.

Prikaz 2. Vizija razvoja javne uprave do 2027. godine, posebni ciljevi i načela dobrog upravljanja



3.2. Posebni ciljevi i pokazatelji ishoda

Nacionalni plan je usmjeren na područja odnosno posebne ciljeve u kojima je potrebno učiniti značajne pomake do 2027. godine, sukladno analizi stanja. Posebni ciljevi su:

- korisnički orijentirana javna uprava i učinkovito pružanje javnih usluga,
- digitalna transformacija javne uprave,
- razvoj ljudskih potencijala u javnoj upravi,
- jačanje kapaciteta javne uprave za oblikovanje i provedbu javnih politika, te
- unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U nastavku se nalazi opis svakog posebnog cilja i srednjoročni prioriteti unutar svakog posebnog cilja, te pokazatelji ishoda pomoću kojih će se u narednih sedam godina mjeriti uspješnost u provedbi. Mjere koje su definirane za postizanje svakog posebnog cilja nalaze se u kratkoročnom provedbenom dokumentu, Akcijskom planu. Prvi akcijski plan provedbe obuhvaća razdoblje do kraja 2024. godine.

Posebni cilj 1. Korisnički orijentirana javna uprava i učinkovito pružanje usluga

Ostvarenje ovog posebnog cilja zahtjeva uspostavljanje učinkovitog sustava upravljanja kvalitetom u javnoj upravi, koji mora obuhvatiti organizacijsku strukturu, definirati standarde procesa i potrebne kapacitete za obavljanje poslova u javnoj upravi. Preduvjet za izradu standarda procesa je definiranje funkcija i procesa javne uprave, ali i praćenje i vrednovanje rezultata, ishoda i učinaka u javnoj upravi, primjenjujući načela strateškog planiranja.

Uvođenje sustava upravljanja i osiguravanja kvalitete u javnoj upravi, primjenom metodologije utemeljene na Zajedničkom okviru za procjenu (CAF), povećat će razinu kvalitete javnih usluga i/ili proizvoda koje organizacije pružaju građanima i poslovnim subjektima, zadovoljstvo korisnika usluga i/ili proizvoda, te djelotvornost i učinkovitost procesa. Prednosti metodologije upravljanja kvalitetom u javnoj upravi su: prilagođenost zahtjevima organizacija javnog sektora, razvijanje zajedničkog jezika u organizaciji, koji omogućava njenim zaposlenicima i rukovodstvu konstruktivnu raspravu o organizacijskim pitanjima, čime se promiče i komparativno učenje⁴⁸ među organizacijama javne uprave, povećanje uključenosti zaposlenika organizacije⁴⁹, te omogućavanje odlučivanja o organizaciji i poboljšanja organizacije na temelju podataka (dokaza), u okviru čega se potiče prikupljanje, analiziranje i vrednovanje podataka o organizaciji i njezinim učincima.

Javne usluge moraju biti orijentirane na korisnike, građane i gospodarske subjekte, što znači na životne situacije. Korisnički orijentirana javna uprava ostvarit će se kroz cjelovitu procesnu transformaciju javne uprave. Ona je također nužna prije digitalne transformacije, kako bi se iskoristile koristi koje digitalizacija pruža za tijela javne uprave, građane i gospodarske

⁴⁸ Uzajamno učenje putem mjerenja i uspoređivanja rezultata te razmjenjivanja dobrih praksi (engl. Benchlearning)

⁴⁹ Primjerce, u aktivnostima unutarnje procjene i u uspostavljanje planova za poboljšanje organizacije i njenih učinaka

subjekte. Kroz cjelovitu procesnu transformaciju, olakšat će se korisnicima ostvarivanje njihovih prava te osigurati više pristupnih kanala za komunikaciju s javnom upravom.

Poslovne procese potrebno je preispitati u svrhu optimizacije i administrativnog rasterećenja. Neučinkoviti poslovni procesi bit će ispitani i optimizirani ili ukinuti radi smanjenja administrativnog opterećenja i postizanja djelotvornije javne uprave. Kako bi se navedeno postiglo potrebno je analizirati propise i utvrditi njihovu suvremenost i prilagođenost novim tehnologijama i potrebama građana. Prethodno pojednostavljenje i ukidanje nepotrebnih procesa je nužno za uspješnu digitalizaciju.

Prikaz 3. Model upravljanja kvalitetom u organizaciji u javnoj upravi



Izvršit će se analiza postupovnih odredbi posebnih zakona i optimizacija procesa pojedinih javnih usluga, prije njihove digitalizacije, pri čemu će se posebno obratiti pažnju na sljedeće:

- preispitati narav postupka prema definiciji upravne stvari (radi li se o upravnom ili nepravnom postupku);
- dokazna sredstva koja se prikupljaju u pojedinom postupku, posebno ona koja se zahtijevaju od stranaka treba analizirati, te pribavljati i izvoditi samo ona koja su bitna za rješavanje konkretne upravne stvari;
- podatke o činjenicama o kojima se vode službene evidencije javnopravna tijela trebaju pribavljati po službenoj dužnosti, te će se u tu svrhu povezati digitalizirane baze podataka i/ili službenim osobama omogućiti uvid u potrebne podatke;
- ZUP kao opći propis daje ovlaštenje za primjenu pojedinih instituta kojima je cilj ubrzanje postupka u interesu stranaka, ako je to propisano zakonom koji uređuje pojedino upravno područje (primjerice neposredno rješavanje, dostava elektroničkim putem, predmnijeva usvajanja zahtjeva stranke, jamstvo stjecanja prava i dr.), a što se nedovoljno često koristi kao mogućnost u upravnim područjima u kojima bi primjena ovih instituta bila opravdana i u interesu stranaka; i
- posebnim propisima se često propisuju postupanja i instituti koji općim propisom nisu dopušteni, niti je njihovo propisivanje opravdano potrebom u konkretnom upravnom području, isti će biti identificirani i ukinuti.

Također, provest će se analiza podzakonskih propisa, te će se uvjeti za ostvarivanje prava i pravila postupka brisati iz podzakonskih propisa i urediti ih, gdje je potrebno, isključivo zakonom. Standardizirat će se obrasci za pokretanje upravnih postupaka u fizičkom ili elektroničkom obliku. Uspostavit će se katalog životnih situacija, katalog poslova i usluga tijela, te katalog procesa, s popisom onih koje je potrebno unaprijediti (strukturno, podatkovno, tehnološki i prilagodbom pravnog okvira) te prioritarno digitalizirati, uključujući evidencije i očevidnike. Katalozi će osim poslova središnje države, uključivati i poslove u nadležnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima koje obavljaju poslove države, te biti dostupni na portalu e-Građani.

U složenim javnim uslugama koje pruža više javnopravnih tijela vodit će se računa o usklađivanju propisa i postupanja tijela te o obvezi pružanja takvih usluga na jedinstvenim upravnim mjestima. S obzirom da i dalje postoje prepreke pristupu javnim uslugama, putem jedinstvenih upravnih mjesta će se osigurati da javne usluge budu lako dostupne korisnicima usluge najbliže mjestu njihovog stanovanja ili digitalnim putem. Putem jedinstvenih upravnih mjesta (JUM) omogućit će se učinkovito pružanje kompleksnih usluga javne uprave bez obzira je li riječ o korištenju više komunikacijskih kanala: fizičkih (jedinstvena upravna mjesta), elektroničkih (e-Građani) ili mobilnih (nova platforma). Otvaranjem JUM-ova skratit će se i pojednostavniti način podnošenja zahtjeva, pa i prethodno rješavanje prava na pristup besplatnoj pravnoj pomoći, na koju ima pravo određeni dio stanovništva Republike Hrvatske, napose u razdoblju nakon potresa, budući se pravo na obnovu porušenog stambenog fonda rješava u upravnom postupku, a već je sada evidentno da će pribavljanje potrebne dokumentacije (priloga uz zahtjev), značiti veliki materijalni trošak i utrošak vremena, za podnositelje zahtjeva. Dakle, koristeći tu mogućnost (bilo e-uslugu, bilo fizičku) građani će predajom jednog zahtjeva pokrenuti lanac aktivnosti unutar tijela javne vlasti. Tako će institucije, vodeći se načelom interoperabilnosti, između sebe razmijeniti sve potrebne podatke, kako bi građanin realizirao svoje pravo.

Uvest će se načelo pružanja informacija samo jednom, sukladno europskoj „*Once-Only*“ inicijativi⁵⁰. Tijela javne uprave u sigurnom okruženju će međusobno dijeliti podatke o građanima i poslovnim subjektima, na način da ljudi i poduzeća koji koriste javne usluge, svoje podatke u odnosu na poslove i predmete s javnom upravom daju samo jednom. Poboljšat će se točnost podataka i dostupnost kako bi se tijelima državne uprave pomoglo u poboljšanju dizajna i provedbe javnih politika. Poboljšat će se razmjena informacija i konsolidacija podataka u tijelima državne uprave, kako bi se omogućila primjena principa "samo jednom".

Oснаžit će se sustav upravnog i inspeksijskog nadzora nad pružanjem usluga, prikupljanjem podataka i analizom provođenja upravnog nadzora, uključujući objave zapisnika upravne inspekcije.

Nastavit će se provedba mjera administrativnog rasterećenja gospodarstva u sklopu stvaranja

⁵⁰ <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/Once+Only+Principle>

jednostavnijeg i jeftinog poslovnog okruženja. Prethodna tri Akcijska plana za administrativno rasterećenje gospodarstva 2017., 2018. i 2019. odnose se na obveze koje poslovni sektor opterećuju sa 12,4 milijarde kuna, i to u 70 zakonodavnih područja. Provedbom svih mjera iz tri Akcijska plana gospodarstvo se rasterećuje za 2,7 milijarde kuna, odnosno 21,86%. Akcijskim planom za administrativno rasterećenje gospodarstva 2020. se rasterećuje gospodarstvo za dodatnih 686,6 milijuna kuna. Predmetni Akcijski plan sadrži prijedloge optimizacije i digitalizacije administrativnih postupaka koji su u postupku savjetovanja s poslovnom zajednicom utvrđeni kao najviše opterećujući za privatni sektor. Kroz sva četiri Akcijska plana za administrativno rasterećenje (2017., 2018., 2019. i 2020.) očekuje se ukupno administrativno rasterećenje od 3,4 milijarde kuna. *Standard Cost Model* (SCM) metodologija za mjerenje i ciljano smanjenje administrativnog opterećenja gospodarstva koja je uvedena 2017. godine radi mjerenja administrativnog opterećenja gospodarstva, proširit će se na administrativne postupke i usluge koje javna uprava pruža građanima. Nastavit će se administrativno i fiskalno rasterećenje provedbom mjera iz četiri usvojena Akcijska plana za administrativno rasterećenje najkasnije do kraja 2022. te Akcijskog plana za smanjenje neporeznih i parafiskalnih davanja do kraja 2021. Smanjenje administrativnog opterećenja kroz novi (peti) Akcijski plan za administrativno rasterećenje iznosit će dodatnu 1 milijardu kuna do kraja 2024. te 1 milijardu kuna do kraja 2025. Smanjenje parafiskalnih i neporeznih davanja kroz novi Akcijski plan za smanjenje neporeznih i parafiskalnih davanja iznosit će najmanje 1 milijardu kuna do kraja 2023. godine.

Javne usluge će se više prilagoditi korisnicima te će se razvijati različiti kanali komunikacije s korisnicima. Korisnicima različitih dobnih skupina, različitog društvenog ili socijalnog statusa, osobito osobama s invaliditetom i drugim socijalno osjetljivim skupinama, osigurat će se pravo na pristup i korištenje javnih usluga na način kako im najviše odgovara. Intenzivirat će se kampanje za informiranje građana i povećanje vidljivosti javnih usluga, te potaknuti veće korištenje javnih e-usluga.

Unaprijedit će se standardi postupanja prema građanima, uz uvođenje transparentnih mehanizama komunikacije i participacije. Bolja suradnja građana i javne uprave, ostvarit će se uspostavom učinkovitih mehanizama upravljanja prijedlozima, pritužbama i pohvalama građana na razini organizacije. U okviru mjere uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu, uvest će se Izjava o pravima građana⁵¹. Uspostavit će se portal po uzoru na slične portale za zaprimanje prijedloga građana u državama članicama. Uspostavom informacijskog sustava za objavu informacija javne uprave u strojno čitljivom obliku i promicanjem njegove primjene doprinijet će se transparentnosti i dostupnosti informacija javne uprave.

Srednjoročni prioriteti unutar prvog posebnog cilja su:

- Podizanje kvalitete i uspostava sustava osiguravanja kvalitete u javnoj upravi
- Osiguravanje jednakog pristupa uslugama javne uprave svim građanima

⁵¹ Engl. Citizens Charter

- Pružanje usluga u vrijeme i na mjestima koji najbolje odgovaraju korisnicima te brzinom koja im odgovara
- Proširenje pružanja javnih usluga putem različitih kanala uz prioritet pružanja usluge putem Interneta (e-usluge)
- Pojednostavljanje pisane i elektroničke komunikacije javnih institucija, uvođenje principa pružanja informacija samo jednom⁵²
- Optimizacija, pojednostavljenje i ukidanje nepotrebnih procesa i postupaka prije digitalizacije, uz prethodno preispitivanje svrhovitosti
- Smanjenje administrativnog i fiskalnog opterećenja za građane i gospodarske subjekte

Pokazatelji ishoda kojima će se mjeriti napredak u ostvarenju prvog posebnog cilja su:

- Kvaliteta usluga javne uprave mjerena zadovoljstvom korisnika posljednjim iskustvom korištenja javnih usluga
- Administrativno rasterećenje gospodarstva
- Administrativno rasterećenje građana, uz optimizaciju najmanje 100 poslovnih procesa i javnih usluga, temeljem analize najčešćih životnih situacija

Tablica 1. Pokazatelji ishoda za prvi posebni cilj

Pokazatelj ishoda	Definicija pokazatelja	Jedinica mjere	Polazna vrijednost (godina)	Ciljana vrijednost (2027.)
Kvaliteta usluga javne uprave	Istraživanjem se utvrđuje zadovoljstvo korisnika posljednjim iskustvom korištenja javnih usluga	Ocjena od 1 do 5	2,8 (2017.)	4,1
Administrativno rasterećenje gospodarstva	Smanjenje troškova i izravne troškovne olakšice za gospodarske subjekte	HRK	0 (2021.)	3.000.000
Administrativno rasterećenje građana	Digitalizacija i/ili pojednostavnjenje postupaka radi smanjenja administrativnog	%	<i>u izradi (2022.)</i> ⁵³	20%

⁵² Engl. „Once-Only Principle”, OOP

⁵³ Utvrđivanje početne vrijednosti je predmet analize koja je u tijeku, te će biti naknadno utvrđena.

	opterećenja, uključujući troškova			
--	---	--	--	--

Posebni cilj 2. Digitalna transformacija javne uprave

Republika Hrvatska je započela provedbu digitalne tranzicije i transformacije javne uprave donošenjem nacionalnih akata strateškog planiranja za razdoblje do 2020. godine⁵⁴ koji su u području digitalizacije usklađeni s prioritetima inicijative Digitalna agenda za Europu. Prioriteti koji su identificirani u prethodnim strateškim aktima jesu razvoj javnih e-usluga i kontinuirana nadogradnja nacionalne infrastrukture kao preduvjeta za daljnji razvoj digitalnih tehnologija te uspostava središnjeg sustava interoperabilnosti kao ključne pretpostavke sigurne razmjene podataka i povezivanja servisa tijela javne uprave za razvoj kompleksnih e-usluga prilagođenih korisnicima. Do kraja 2022. godine, u planu je izrada i donošenje nove Strategije digitalne Hrvatske za razdoblje do 2030. godine, koja će biti usmjerena na rješavanje postojećih izazova u praćenju i koordinaciji procesa digitalizacije.

Jačanje među-institucionalne suradnje i koordinacije ključni su preduvjeti za uspješnu digitalnu transformaciju. Stoga će se uspostaviti središnji mehanizam koordinacije za sve javne inicijative digitalizacije, te inzistirati na interoperabilnosti digitalnih javnih usluga radi osiguravanja koherentnog razvoja e-Uprave.

Razvijanje državnoga integriranog informacijskog sustava za upravljanje ključnim procesima i pružanje javnih usluga elektroničkim putem zahtijeva uspostavu odgovarajućih tehničkih, organizacijskih i administrativnim struktura na svim razinama javne uprave.

Uspostavit će se središnji sustav interoperabilnosti u okviru kojega će se nadograditi i povezati temeljni registri. Uspostavom platforme koja objedinjuje ključne izvore podataka i podržava poslovnu analitiku, olakšat će se pregled podataka i poslovnih procesa te omogućiti transparentan uvid u rad tijela javne uprave. Na taj način, omogućit će se brže, lakše, racionalnije i objektivnije upravljanje informacijama koje su državnim tijelima potrebne u svakodnevnom odlučivanju.

Pored strateškog okvira, te provedbom mjera kojima će se unaprijediti interoperabilnost informacijskih sustava, potrebno je osigurati infrastrukturu i ostale nužne preduvjete za digitalizaciju, ali i modernizaciju postojećih ključnih digitalnih javnih usluga koje će biti dostupne svim građanima i gospodarskim subjektima. Proširit će se kapaciteti i nadograditi postojeći državni oblak, te uspostaviti nove funkcionalnosti. Implementirat će se najmodernija razvojna okolina i osigurati potrebni resursi za razvojne timove za buduće aplikacije koje će se razvijati za tijela državne uprave.

Digitalne tehnologije u javnoj upravi primjenjivat će se s ciljem optimizacija poslovnih procesa i podizanje kvalitete podataka javne uprave, a to će rezultirati uštedom vremena i troškova, te unaprjeđenjem i daljnjim razvojem javnih e-usluga. Digitalna transformacija javne uprave bit će usmjerena na četiri područja unutar javne uprave, i to:

- pružanje javnih e-usluga,

⁵⁴ Strategija e-Hrvatska 2020. i pripadajući Akcijski plan

- procese u javnoj upravi,
- razmjenu podataka i
- upravne postupke.

Hrvatska javna uprava treba težiti digitalizaciji svih ključnih postupaka u što kraćem vremenskom razdoblju. Pritom se misli na javne usluge, poslovne procese u javnoj upravi i upravne postupke, a ključni koraci su: osiguranje IKT infrastrukture za sva tijela javne uprave, uspostava kataloga poslova i usluga tijela, te kataloga procesa, s oznakom upravnih postupaka koje je potrebno prioritarno digitalizirati ili unaprijediti, a prema potrebama građana i gospodarskih subjekata, utvrđivanje evidencija (očevidnika) koji nisu digitalizirani i njihova digitalizacija te provjera svrhovitosti poslovnih procesa i upravnih postupaka prije digitalizacije. Pri tom je također potrebno odrediti kriterije koji će poslužiti za određivanje prioritete digitalizacije, primjerice broj postupaka, prava koja se njima ostvaruju, utjecaj na građane i širu zajednicu i sl.

Kvalitetniji život građana i povećanje konkurentnosti poslovnih subjekata ostvaruje se skraćivanjem trajanja upravnih postupaka u javnoj upravi korištenjem informacijskih tehnologija, omogućavanjem dostupnosti usluga javne uprave putem različitih kanala, pri čemu treba raditi na što većem korištenju usluga na daljinu putem Interneta, te poticanjem participacije svih društvenih skupina u razvoju digitalnog europskog društva i korištenju rezultata tog razvoja.

Digitalizirani sustavi javne uprave (podaci, dokumenti, procesi u javnoj upravi i upravni postupci) i pružanje usluga elektroničkim putem u javnoj upravi povoljno će utjecati na dostupnost, ali i na ubrzanje pružanja javnih usluga, smanjenje troškova pružanja određenih usluga, stvaranje učinkovite i kvalitetnije javne uprave usmjerene prema korisnicima, te podizanje razine digitalnih kompetencija zaposlenih u javnoj upravi, ali i korisnika elektroničkih usluga.

Postupci će se digitalizirati prema prioritetima utvrđenim u suradnji s korisnicima te postojećim pretpostavkama (digitalizirani registri koji omogućavaju automatsko zaključivanje), a pri čemu će težište biti na digitalizaciji cjelovitih usluga i/ili životnih situacija, a ne pojedinih procesa ili samo jednog dijela postupka odnosno jednog dijela usluge ako se usluga sastoji od više povezanih postupaka i radnji pred različitim tijelima. Pri tome će se rukovoditi primjerima do sad uspješno pojednostavljenih i digitaliziranih postupaka (primjerice, e-Novorođenče).

Radnje će u početku primarno biti usmjerene na analizu propisa i digitalizaciju postupaka i procesa u upravnom području od posebnog interesa za gospodarske subjekte i građane, te procese s najvećim brojem postupaka, poput postupaka u upravnom području gospodarstva i poljoprivrede.

Neophodan uvjet za uspješnu digitalizaciju javnih usluga je digitalizacija potpornih poslovnih procesa javnopravnih tijela, posebno uredskog poslovanja i dostupnost potrebne fizičke i digitalne infrastrukture u javnopravnim tijelima što se često zanemaruje, a neophodno je za pružanje ujednačene kvalitete javnih usluga i smanjenje troškova. Pri digitalizaciji procesa, koristit će se već razvijeni servisi i usluge, posebno usluge koje su dostupne u okviru državne informacijske infrastrukture (e-potpis, e-pečat, e-dostava i dr.).

Unaprijedit će se praćenje upravnog postupanja i odlučivanja u javnoj upravi nadogradnjom postojećeg ZUP IT sustava, povećanjem broja korisnika te unapređenjem znanja i vještina državnih i javnih službenika za rad u sustavu, a radi daljnje optimizacije upravnog postupanja u interesu korisnika. Razvit će se i dodatne funkcionalnosti koje će fizičkim i pravnim osobama, strankama u upravnim postupcima, omogućiti praćenje njihovih predmeta dostavom informacija o određenom upravnom postupku u korisničke pretince građana povezivanjem ZUP IT sustava sa sustavom e-Građani. ZUP IT sustav uspostaviti će se u svim javnopravnim tijelima kako bi se na jednom mjestu prikupljali i analizirali podaci o upravnim postupcima i informacije o postupcima dostavljale strankama u osobne korisničke pretince građana. Daljnja dogradnja ZUP IT sustava omogućit će dostavu upravnih akata kroz ovaj sustav elektroničkim putem u korisničke pretince informacijskog sustava povezanog na državnu informacijsku infrastrukturu.

Uspostavit će se jedinstveni kontakt centar za sve javne e-usluge radi pružanja korisničke podrške. Jedinstveni sustav za pružanje informacija i korisničke podrške građanima i gospodarskim subjektima transformirat će način komunikacije javnih službenika s korisnicima te omogućiti transparentnost iste s obzirom na to da će korisnici moći ocijeniti kvalitetu interakcije s javnim službenicima. Na taj način korisnici će moći izraziti svoje zadovoljstvo ili nezadovoljstvo pruženom uslugom. Na temelju dobivenih informacija radit će se na kontinuiranom poboljšanju javnih e-usluga.

Implementirat će se potpuno digitalne, bez-kontaktne i bez-papirne G2B (engl. Government-to-Business) usluge u odabranim prioritetnim područjima, kao što su registracija poduzeća i licenciranje i uspostaviti pristup integriranim informacijama za ulazak na tržište i ulaganje u Republici Hrvatskoj. Omogućit će se ponovna uporaba informacija koje posjeduju tijela javne vlasti, pravo korisnika omogućeno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama⁵⁵ temeljem preuzimanja Direktive (EU) o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija. Radi se o informacijama iz javnih registara, baza i sl., a koje su pogodne za ponovnu uporabu na način da se računalno mogu iskoristiti, primjerice u svrhu izrade digitalnih aplikacija. Ponovna uporaba informacija i otvoreni podaci, koji su objavljeni na Internetu i omogućeni za ponovnu uporabu, mogu biti pokretači digitalnog gospodarstva ili pak iskorišteni u svrhu razvoja umjetne inteligencije te pomoći u prevladavanju društvenih izazova.

Također, provest će se ciljano osposobljavanje za jačanje digitalne pismenosti zaposlenika u javnoj upravi, ali i određenih skupina korisnika, uključujući osobe starije životne dobi, osobe s invaliditetom i druge kod kojih je utvrđena slabija razina digitalne pismenosti.

Srednjoročni prioriteti unutar drugog posebnog cilja su:

- Modernizacija i daljnji razvoj državne informacijske infrastrukture kao osnove za sigurnu i financijski učinkovitu interakciju tijela javne uprave
- Standardizacija i umrežavanje, te postizanje potpune interoperabilnosti javne uprave, uključujući povezivanje temeljnih registara, uz veći stupanj među-institucijske suradnje i koordinacije

⁵⁵ Narodne novine, broj 25/2013, 85/2015.

- Uporaba cjelovito osmišljenih rješenja u području javnih e-usluga i e-standarda, osobito onih vezanih uz životne situacije građana, te poticanje uključenosti dionika (korisnika i pružatelja usluga) u oblikovanje javnih e-usluga
- Otvaranje podataka javne uprave za razvoj digitalnih usluga
- Promocija korištenja javnih e-usluga, te sigurnosti i povjerenja korisnika u digitalna rješenja
- Edukacija službenika o pružanju i korisnika o korištenju javnih e-usluga

Pokazatelji ishoda kojima će se mjeriti napredak u ostvarenju drugog posebnog cilja su:

- Digitalne javne usluge
- Korisnici usluga e-uprave
- Postotak digitaliziranih javnih usluga

Tablica 2. Pokazatelji ishoda za drugi posebni cilj

Pokazatelj ishoda	Definicija pokazatelja	Jedinica mjere	Polazna vrijednost (godina)	Ciljana vrijednost (2027.)
Digitalne javne usluge	4. DESI	Rezultat	52,0 (2021.)	> od EU prosjeka
Korisnici usluga e-uprave	% korisnika interneta (4.a.1. DESI – Digitalne javne usluge)	%	52% (2020.)	75%
Digitalizirane usluge	% digitaliziranih usluga od broja usluga u katalogu usluga	%	n/p	85%

Posebni cilj 3. Razvoj ljudskih potencijala u javnoj upravi

Službenici zaposleni u javnoj upravi svojim znanjem, motivacijom, kreativnošću, dosljednošću, etičkim ponašanjem i odgovornim obavljanjem dužnosti, ostvaruju ciljeve od javnog interesa. Razvoj potencijala službenika zaposlenih u javnoj upravi ključni je element reforme javne uprave koji treba doprinijeti povećanju učinkovitosti i razvoju javne uprave. Povećana svijest o važnosti ljudskih potencijala i njihovog kontinuiranog usavršavanja, omogućit će veća ulaganja u stručno osposobljavanje i usavršavanje zaposlenih u javnoj upravi. Paralelno je, međutim, potrebno provesti reforme u službeničkom sustavu i uvesti sustav upravljanja ljudskim potencijalima koji će omogućiti profesionalizaciju, osobito rukovodećih radnih mjesta, te koji će biti u stanju privući i zadržati kompetentne stručnjake u javnu upravu te im ponuditi poželjno radno mjesto i kontinuirano usavršavanje.

Novi sustav upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi obuhvat će:

- jačanje jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima,
- jačanje kompetencija rukovodećih službenika za upravljanje ljudskim potencijalima,
- organizacijske strukture i planiranje zapošljavanja sukladno analizama radne opterećenosti,
- centralizirane postupke zapošljavanja koji osiguravaju brz, svrsishodan i transparentan proces i internu burzu rada,
- fleksibilne premještaje na zahtjev službenika i prema utvrđenim potrebama,
- individualne planove razvoja karijere i mogućnosti napredovanja sukladno postignutim rezultatima,
- jednaku dostupnost informacija o izobrazbi za sve službenike,
- program uvođenja u posao i mentorstva,
- uvođenje hibridnog modela rada i
- obvezu provedbe izlaznih razgovora prilikom premještaja ili napuštanja službe.

Izrada i uvođenje sustava kompetencija, kao alata za upravljanje ljudskim potencijalima, kojim se definiraju osobne karakteristike te očekivana znanja i vještine zaposlenih u javnoj upravi važan je korak prema većem stupnju profesionalizacije javne uprave. Uvođenje kompetencijskog okvira u javnu upravu ujedno predstavlja i preduvjet za uspostavu programa osposobljavanja i usavršavanja za rad u javnoj upravi usklađenih s potrebama službe, politikama, ciljevima i prioritetima čija će provedba od zaposlenika zahtijevati nova znanja i vještine. Uvođenje sustava kompetencija ostvarit će se provedbom analize potrebnih kompetencija, utvrđivanjem ključnih kompetencija potrebnih za obavljanje pojedinih kategorija poslova u javnoj upravi te paralelnim razvojem i uvođenjem informatičkih rješenja.

Uspostavit će se centralno koordinirani sustav zapošljavanja u državnoj upravi. Kroz navedeni sustav poboljšat će se planiranje novog zapošljavanja sukladno potrebama za potpunom radnih mjesta i potrebnim profilom službenika (stručnjaka) s odgovarajućim kompetencijama. Selekcija će se provoditi centralizirano, anonimizirano (koristeći šifre umjesto imena i prezimena kandidata) putem *online* testiranja, čime će se osigurati objektivnost i transparentnost postupka izbora kandidata. Nadalje, da bi se uspostavio sustav razvoja karijera za zaposlene u državnoj upravi, utvrdit će se jedinstveni kriteriji za (novu) klasifikaciju radnih mjesta, definirati sustav obostranog ocjenjivanja na temelju mjerljivih kriterija radne učinkovitosti odnosno objektivnih pokazatelja i uspostaviti sustav napredovanja prema načelu učinkovitosti.

Ujednačit će se postupci izbora kandidata pri prijmu u službu. Osim toga, preispitati će se i revidirati uvjeti za radna mjesta, posebice rukovodeća, te u pravilnicima o unutarnjem redu uskladiti propisane uvjete za radna mjesta iste složenosti poslova. Pritom je osnaživanje i profesionalizacija uloge rukovoditelja ključna za uspostavu funkcionalnog i učinkovitog sustava upravljanja ljudskim potencijalima usmjerenog na ispunjavanje strateških ciljeva i provedbu definiranih javnih politika. Uspostava kompetencijskog okvira i definiranje rukovodećih kompetencija omogućit će provedbu ciljanih programa usavršavanja i drugih

metoda jačanja rukovoditeljskih kompetencija, poput „*coaching*“-a. Nadalje, novo uspostavljenim sustavom praćenja radne uspješnosti te uspostavom sustava upravljanja ljudskim resursima omogućit će se prepoznavanje i razvoj potencijalnih rukovoditelja te mogućnosti njihovog napredovanja.

Istovremeno, uvest će se okvir za upravljanje rezultatima odnosno radnim učinkom zaposlenika, koji će bitno promijeniti ulogu rukovoditelja na svim razinama organizacije. Rukovoditelji trebaju dobiti potrebne ovlasti, ali i postati odgovorni za upravljanje učinkom zaposlenika, jer su oni ti koji svojim načinom rukovođenja stvaraju preduvjete za organizacijsku kulturu, osobnu angažiranost zaposlenih, razinu međusobnog povjerenja u timu te kvalitetu rezultata. Paralelno je potrebno osigurati da rukovoditelji posjeduju, ne samo potrebna znanja u okviru opisa poslova što je nužno, već i kompetencije u kontekstu vođenja i upravljanja, strateškog planiranja, upravljanja kvalitetom i sl. Snažnije će se poticati inovacijska kultura u javnoj upravi, stalna interakcija, razmjena iskustava i grupne rasprave, koji će omogućiti agilnost javne uprave.

U sklopu reforme sustava plaća u javnom sektoru, analizirat će se sustavi plaća u zemljama Europske unije i ispitati mogućnost primjene nekog od modela koji su se u praksi pokazali učinkovitim. Razradit će se sustav plaća koji će se temeljiti na platnim razredima kako bi se u model ugradila mogućnost napredovanja prema rezultatima rada. U novom će sustavu plaća naglasak biti stavljen na rezultate rada i objektivno praćenje i ocjenjivanje rada službenika (ocjena rada i učinkovitosti bit će temelj za karijerno napredovanje i promicanje u platnim razredima i stupnjevima), a uvest će se i mogućnost vraćanja u niži platni stupanj u slučajevima kada službenik ne ostvari očekivane rezultate u radu. Reforma će obuhvatiti i analizu brojnih dodataka na plaću kako bi se utvrdilo koje od njih i dalje treba ugovarati kao dodatke na plaću, a koji po svojoj naravi predstavljaju plaću i trebaju biti integrirani u koeficijente složenosti poslova radnih mjesta. Službenicima će se omogućiti veća vertikalna i horizontalna mobilnost. Reforma će rezultirati donošenjem novog pravnog okvira do kraja 2023. godine (Zakona o plaćama u državnoj službi i novoga Zakona o plaćama u javnim službama) kao i pratećih podzakonskih akata kojima će se urediti pitanje ocjenjivanja i napredovanja službenika i druga pitanja. Uvođenjem novih funkcionalnosti u sustav za centralizirani obračun plaća - COP i Registar zaposlenih u javnom sektoru izvršit će se potrebne prilagodbe novom sustavu plaća, a preduvjet za to je izmjena Zakona o registru zaposlenih u javnom sektoru⁵⁶ i prateće Uredbe o sadržaju, načinu prikupljanja i obrade, te mjerama zaštite podataka u registru zaposlenih u javnom sektoru⁵⁷. Cjelokupna reforma provest će se u suradnji sa socijalnim partnerima, kao ključnim dionicima, poštujući načela jednakosti, transparentnosti i pravičnosti.

Osiguranjem kontinuirane suradnje i komunikacije među jedinicama za ljudske potencijale omogućit će se sustavna potpora i bolje razumijevanje specifičnosti i potreba u tijelima javne

⁵⁶ Narodne novine, broj 34/11.

⁵⁷ Narodne novine, broj 55/11. i 57/11.

uprave te na taj način strateški planirati ljudski potencijali. Osnažit će se institut premještaja kako bi omogućio fleksibilniji odgovor na potrebe posla, a uvođenjem procjene kandidata za premještaj osigurat će se odabir najboljih kandidata za radno mjesto.

Uvođenjem izlaznih intervjua i anketa sa službenicima koji napuštaju tijela javne uprave te istraživanjima o dobrobiti službenika prikupit će se informacije o zadovoljstvu funkcioniranjem sustava i poslom, motivaciji i nagrađivanju te organizacijskom kulturom tijela.

Uvest će se mogućnost hibridnog načina rada⁵⁸ i omogućiti službenicima rad na izdvojenom mjestu rada, što će doprinijeti smanjenju troškova, usklađivanju poslovnih i privatnih obaveza te doprinijeti povećanju mobilnosti unutar javne uprave kao i većoj motivaciji za rad u javnoj upravi.

Kompleksnost i sveobuhvatnost zadataka koji se svakodnevno postavljaju pred javnu upravu zahtijevaju obrazovane stručnjake, čije je znanje i vještine potrebno kontinuirano nadograđivati kroz sustav cjeloživotnog učenja službenika. Sustav cjeloživotnog učenja službenika, radi obrazovanja i osposobljavanja za rad u javnoj upravi unaprijedit će se i razvijati na razini sustava obrazovnih studijskih programa i na razini kontinuiranog stručnog usavršavanja provedbom ciljanih izobrazbi, seminara te drugih radionica i programa namijenjenih specifičnim područjima rada službenika i jačanju kompetencija zaposlenih u javnoj upravi. Podizati će se svijest o potrebi razvoja mekih vještina i sustavnog uključivanja u cjeloživotno obrazovanje izradom dugoročnih planova izobrazbi. Pritom će se osnažiti strukturirani pristup planiranju i praćenju izobrazbi službenika, u skladu sa stvarnim potrebama.

Informacije o mogućnostima izobrazbe objedinjivat će se na razini jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima u organizacijama te distribuirati svim zaposlenicima. Uspostavit će se programi uvođenja u posao kao i sustav mentorstva, za novozaposlene i premještene službenike. Cilj programa uvođenja u posao je osigurati brzu i jednostavnu prilagodbu novozaposlenog socijalnom okruženju i pretpostavljenim zahtjevima uspješnosti organizacije za što je potrebno novozaposlenog uputiti u znanja, stavove i vještine potrebne za učinkovito funkcioniranje unutar organizacije. Veća pažnja posvetit će se podršci daljnjem razvoju studija u području javnog upravljanja, u suradnji s visokim učilištima, kako bi se proširile mogućnosti regrutiranja potencijalnih kandidata za javnu službu i unaprijedila postojeća znanja i vještine. Poticati će se uvođenje studentske prakse i pripravništva u tijelima javne uprave.

Ciljane mjere za jačanje administrativnih kapaciteta za korištenje fondova Europske unije provest će se u okviru Plana za jačanje administrativnih kapaciteta za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj, čiji se razvoj odvija se uz preporuku i praćenje Europske komisije. Unaprjeđenjem etičke infrastrukture na različitim razinama javne uprave, uvođenjem kodeksa ponašanja državnih dužnosnika, aktivnostima edukacije i promicanja etičkih načela u javnoj upravi, te unaprjeđenjem mehanizama prevencije i borbe protiv korupcije doprinijet će

⁵⁸ Engl. Smart working

se povećanju pouzdanosti, transparentnosti i otvorenosti javne uprave te jačanju pravne sigurnosti građana. Sve mjere zajedno doprinijet će profesionalizaciji i razvoju ljudskih potencijala u javnoj upravi, unaprijediti percepciju službenika prisutnu u javnosti te atraktivnost obavljanja poslova od javnog interesa.

Prikaz 4. Karakteristike službenika u javnoj upravi



Srednjoročni prioriteti unutar trećeg posebnog cilja su:

- Uvođenje kompetencijskog okvira radi redefiniranja znanja i vještina potrebnih za obavljanje poslova u javnoj upravi, uz nove programe osposobljavanja za razvoj digitalnih i zelenih vještina te vještina upravljanja
- Uspostava okvira za upravljanje rezultatima te povezivanje istog sa sustavima ocjenjivanja, motivacije i nagrađivanja koji potiču trajno učenje i razvoj
- Konkurentan i pravedan sustav plaća u javnoj upravi
- Poticanje mobilnosti i stvaranje fleksibilnih uvjeta rada
- Jačanje i provedba učinkovitih mehanizama upravljanja ljudskim resursima, s posebnom pažnjom na profesionalizaciju i razvoj uloge rukovoditelja

Pokazatelji ishoda kojima će se mjeriti napredak u ostvarenju trećeg posebnog cilja su:

- Dobrobit službenika radom u javnoj upravi
- Odljev službenika iz sustava javne uprave

Tablica 3. Pokazatelji ishoda za treći posebni cilj

Pokazatelj ishoda	Definicija pokazatelja	Jedinica mjere	Polazna vrijednost (godina)	Ciljana vrijednost (2027.)

Dobrobit službenika radom u javnoj upravi	Istraživanje praksi u upravljanju ljudskim potencijalima u javnoj upravi – postotak službenika javne uprave koji se slažu ili u potpunosti slažu da su zadovoljni poslom	%	66 (2010.)	80
Odljev službenika iz sustava javne uprave	Godišnji odljev službenika iz sustava javne uprave (izuzev umirovljenja)	%	n/p	< 10%

Posebni cilj 4. Jačanje kapaciteta javne uprave za oblikovanje i provedbu javnih politika

Kapacitet javne uprave predstavlja ukupni potencijal javne uprave za postizanje željenih rezultata i ishoda javnih politika. Istovremeno, kapacitet je i skup kompetencija, vještina, resursa (ljudskih, financijskih, informacijskih i dr.), organizacijske strukture i procesa u javnoj upravi, koji pridonose rješavanju identificiranih izazova te oblikovanju i provedbi djelotvornih javnih politika. Javna uprava oblikuje i provodi javne politike te na taj način, uključujući političkim odlučivanjem, snažno utječe na život svih građana, na društvo i gospodarstvo u cjelini. Predstavnici izvršne vlasti moraju donositi javne politike kojima će građane i gospodarske subjekte podržati u njihovim aktivnostima.

Kako bi se osnažio ukupni kapacitet javne uprave za oblikovanje i provedbu javnih politika, unaprijedit će se središnja koordinacija, te postupci planiranja i praćenja provedbe strateških dokumenata. Osnažit će se izravna poveznica akata strateškog planiranja koji se donose s Državnim proračunom Republike Hrvatske. Uspostavit će se mehanizmi za redovite analitičke procjene unutar tijela javne uprave, na način koji će omogućiti povezivanje mjera javnih politika s pokazateljima uspješnosti, pomoću kojih će se moći pratiti provedba te procijeniti odnosno vrednovati utjecaj provedbe mjera javnih politika na gospodarske pokazatelje i pokazatelje razvoja. Procedure i strukture za oblikovanje i procjenu učinaka javnih politika i propisa će se institucionalizirati u svim tijelima državne uprave. To znači da će se izraditi opisi poslova i katalog kompetencija potrebnih za obavljanje poslova strateškog planiranja, upravljanja projektima i procjenu učinaka (poput savjetnika za javne politike, strateškog koordinatora, programskog analitičara, projektnog koordinatora i sl.).

Na razini središnje države, te u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, osnažit će se mehanizmi odgovornosti i nadzora u kontekstu upravljanja i provedbe javnih politika, kako bi osigurali pravilan, etičan, ekonomičan, djelotvoran i učinkovit način rada čitave javne uprave. Navedeno će doprinijeti daljnjoj depolitizaciji javne uprave, te obuhvatiti jačanje sustava unutarnjih kontrola i unutarnje revizije, kontrolu kvalitete, upravljanje rizicima i nepravilnostima, fiskalnu odgovornost, delegiranje ovlasti i odgovornosti i dr.

U okviru politike boljih propisa, formirat će se zajednička koordinacija za stalno vrednovanje i kontinuirano unapređenje javnih politika, uz već postojeću koordinaciju vrednovanja provedbe fondova Europske unije. Unutar navedene koordinacije, povezat će se stručnjaci u državnoj upravi koji su uključeni u koordinaciju Europskog semestra, mrežu koordinatora za strateško planiranje, koordinatori za procjenu učinaka propisa i koordinatori za savjetovanje s javnošću.

Optimizirati će se, standardizirati i digitalizirati postupci za strateško planiranje i procjenu učinaka javnih politika. Podaci o ishodima i učincima provedbe javnih politika, uključujući podatke vezane za javnu potrošnju, javno će se objavljivati, putem otvorenog portala koji je povezan sa informacijskim sustavom za strateško planiranje i upravljanje razvojem. Na taj način povećat će se transparentnost rada javne uprave i olakšati javna komunikacija vezano uz oblikovanje i provedbu javnih politika.

Osnažit će se provedba politike boljih propisa, koja se tiče čitavog ciklusa oblikovanja i provedbe javnih politika – od oblikovanja propisa, do provedbe, vrednovanja i revizije. Čitavi ciklus će se bolje povezati, osobito u dijelu vrednovanja provedbe zakona, na način da će se razraditi i propisati primjena metodologije naknadne procjene učinaka propisa. Tako će se poboljšati primjena vrednovanja i revizije postignutih rezultata u provedbi zakona i propisa, a posredno i javnih politika. Na temelju procjene postignutih rezultata, u obliku analitičkih podloga, stvorit će se osnova za ponovno razmatranje i oblikovanje javnih politika u smislu cjelovitog i cikličkog pristupa boljim propisima.

Komunikacija je snažan saveznik u provođenju reformi i osiguravanju društvene i političke podrške za iste. Široki spektar javnih politika može biti onemogućen ili čak zaustavljen ukoliko ih oni na koje utječu ne razumiju ili ne prihvaćaju. Stoga će se unaprijediti mehanizmi dijaloga sa socijalnim i gospodarskim partnerima, ali i širom zainteresiranom javnosti, te osmisliti strategija komunikacije glavnih Vladinih politika, strukturnih reformi i mjera. Pritom će se unaprijediti mehanizmi dijaloga i komunikacije radi postizanja društvenog konsenzusa o bitnim pitanjima koja utječu na većinu građana, veće transparentnosti javne uprave i povećanja povjerenja, te uspješnije provedbe.

Nadalje, proaktivna objava informacija na Internetskim stranicama tijela javne uprave predstavlja ključan način informiranja javnosti i osiguravanja transparentnosti u suvremenom društvu te je alat demokratske kontrole putem kojeg građani mogu pratiti rad i financiranje tijela te se uključiti u procese odlučivanja. Otvaranje podataka u javnom je interesu jer omogućava povećanje odgovornosti, učinkovitosti i transparentnosti javne uprave, a ujedno se otvara mogućnost stvaranja dodane vrijednosti i koristi za društvo i gospodarstvo u cjelini.

Ranije spomenuti koncept ponovne uporabe javnih podataka (u okviru posebnog cilja 2.) u najvećoj mjeri se temelji i ostvaruje kroz proaktivnu objavu informacija. Implementacija Direktive o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora u Zakonu o pravu na pristup informacijama, dodatno će obvezati tijela da stvaraju, objavljuju i stavljaju na raspolaganje podatke u okviru javnog posla i financirane javnim sredstvima. Tijela javne uprave zadužena za koordinaciju, oblikovanje i provedbu javnih politika, imaju u tom smislu obvezu, staviti na raspolaganje informacije i podatke od javnog interesa.

Srednjoročni prioriteti unutar četvrtog posebnog cilja su:

- Povećanje djelotvornosti i koherentnosti u oblikovanju i provedbi javnih politika, kroz jačanje strateškog planiranja i postupaka za međuresornu koordinaciju, praćenje i vrednovanje
- Poboljšanje zakonodavnog procesa putem povezivanja prioriteta javnih politika i zakonskih prijedloga, te procjene učinka propisa kako bi se analizirale posljedice primjene zakonskih prijedloga
- Jačanje analitičkih kapaciteta i uspostava baza podataka o provedbi javnih politika, poticanje šire primjene instrumenata temeljenih na dokazima,
- Jačanje mehanizama odgovornosti i nadzora u kontekstu upravljanja
- Povećanje transparentnosti i otvorenosti proaktivnom objavom informacija o radu, odlučivanju i raspolaganju javnim sredstvima, te strukturirano objavljivanje podataka
- Snažnije uključivanje dionika (građana, akademske zajednice, gospodarstva, socijalnih partnera i organizacija civilnoga društva) kroz savjetovanje i sudjelovanje u oblikovanju i provedbi javnih politika

Pokazatelji ishoda kojima će se mjeriti napredak u ostvarenju četvrtog posebnog cilja su:

- Strateški kapacitet, SGI (Pokazatelji održivog upravljanja), Komponenta „Kapacitet upravljanja“
- Koordinacija između ministarstava, SGI (Pokazatelji održivog upravljanja), Komponenta „Kapacitet upravljanja“
- Provedba javnih politika, SGI (Pokazatelji održivog upravljanja), Komponenta „Kapacitet upravljanja“

Tablica 4. Pokazatelji ishoda za četvrti posebni cilj

Pokazatelj ishoda	Definicija pokazatelja	Jedinica mjere	Polazna vrijednost (godina)	Ciljana vrijednost (2027.)
Strateški kapacitet	SGI (Pokazatelji održivog upravljanja) Komponenta „Kapacitet upravljanja“	Ocjena od 1 do 10	4.0 (2020.)	5,6

Koordinacija između ministarstava	SIG (Pokazatelji održivog upravljanja) Komponenta „Kapacitet upravljanja“	Ocjena od 1 do 10	4,2 (2020.)	6,4
Provedba javnih politika	SIG (Pokazatelji održivog upravljanja) Komponenta „Kapacitet upravljanja“	Ocjena od 1 do 10	4 (2020.)	6,1

Posebni cilj 5. Unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti lokalne i područne (regionalne) samouprave

Lokalna i područna (regionalna) samouprava u Republici Hrvatskoj predstavlja organizaciju vlasti i upravljanja na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini radi autonomnog organiziranja i rukovođenja javnim poslovima koji su od lokalnog i područnog (regionalnog) značaja, u cilju pružanja usluga građanima i ostvarivanja njihovih prava na razini koja im je najbliža i najdostupnija.

Radi unaprjeđenja funkcionalnosti i održivosti lokalne i područne (regionalne) samouprave po prvi puta će se prikupiti svi dostupni podaci o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te poslovima koje obavljaju, kako bi se na temelju objektivnih činjenica mogla dobiti realna slika o stanju obavljanja poslova. Također, definirat će se i procijeniti trenutni kapaciteti jedinica za obavljanje poslova te će se ujedno izraditi preporuke za unaprjeđenje sustava organizacije poslova u njihovom djelokrugu.

Na taj način će se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave omogućiti da učinkovitije obavljaju poslove iz svoga djelokruga, a što će u konačnici rezultirati povećanjem kvalitete javnih usluga koje se pružaju građanima u jedinicama te pridonijeti zadovoljstvu građana s njihovog područja.

Daljnje unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti lokalne i područne (regionalne) samouprave omogućit će se uspostavom Sustava za financiranje zajedničkog izvršavanja pojedinih poslova lokalnih jedinica – poslova iz njihovog samoupravnog djelokruga kao i za izvršavanje drugih stručnih poslova koje jedinice obavljaju za svoje potrebe.

Kroz suradnju i spajanje, jedinice mogu lakše prevladati problem nedostatnih kapaciteta, unaprijediti kvalitetu i kvantitetu pruženih usluga te učinkovitije iskoristiti raspoloživa sredstva i resurse. Naime, dobra suradnja jedinica lokalne samouprave omogućava unaprjeđenje administrativne podjele i nejednakosti u kapacitetima koje jedinice imaju za obavljanje poslova te ujedno pozitivno utječe na i pitanje vertikalne distribucije javnih funkcija i resursa.

Nedostatni financijski, administrativni i kadrovski kapaciteti pojedinih jedinica lokalne samouprave ograničavaju ih u samostalnom obavljanju sve kompleksnijih i brojnijih javnih poslova, kao i dosezanju potrebnih standarda kvalitete. Suradnja jedinica omogućit će zajedničko pružanje javnih usluga te zajedničko korištenje resursa na korist svih uključenih dionika.

Uspostavit će se kvalitetan i učinkovit sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave kroz funkcionalno i stvarno povezivanje jedinica radi kvalitetnog i transparentnog pružanja usluga građanima, odnosno kako bi građani imali jednake mogućnosti za zadovoljavanje svojih potreba i interesa, bez obzira gdje žive.

Potaknut će se zajedničko izvršavanje poslova sufinanciranjem jedinica za točno određeni posao, odnosno zajedničko obavljanje tog posla. Kriteriji za utvrđivanje iznosa sufinanciranja ovisit će, između ostalog, o broju poslova koji jedinice zajednički obavljaju, te će se utvrditi posebnim zakonom. Pojedina jedinica imat će pravo na dodatna sredstva, odnosno sufinanciranje, ako je uključena u zajedničko obavljanje određenih navedenih poslova, za koje barem jedan posao obavlja zajedno s drugom ili drugim jedinicama. Sredstva za sufinanciranje bit će osigurana u fondu izravnanja i planirana u državnom proračunu za tekuću godinu s projekcijama za iduće dvije godine ovisno o iskazanim i utvrđenim potrebama jedinica koje se odluče na funkcionalno spajanje. Utvrdit će se točni kriteriji, način i mogućnost za sufinanciranje zajedničkog obavljanja određenih poslova te status djelatnika/slужbenika u tijelima koji će obavljati poslove za više lokalnih jedinica.

Ujedno, iako je trenutno važećim zakonodavnim okvirom predviđena mogućnost stvarnog spajanja jedinica, činjenica je da zasad ne postoji velik interes od strane jedinica za isto. Stoga će se analizirati i procijeniti potencijal jedinica i za stvarno spajanje te također financijski poticati stvarno spajanje jedinica.

Kako bi se jedinicama lokalne samouprave u provedbi procesa funkcionalnog i stvarnog spajanja pružila potrebna suradnja, uspostaviti će se sustav podrške stvarnom i funkcionalnom povezivanju jedinica lokalne samouprave. Navedeni sustav će jedinicama pružiti podršku, u vidu mogućnosti analiziranja podataka relevantnih za zajedničko obavljanje poslova i generiranja izvještaja, pomoći pri odabiru modela funkcionalnog spajanja, pružanju informacija o koracima za uspostavu zajedničkog obavljanja poslova, uspostave platforme za izravnu komunikaciju sa službenicima iz tijela državne uprave te podnošenja izvješća o učincima spajanja. Također, provest će se i edukacija službenika jedinica za rad u sustavu.

U cilju osiguravanja daljnje digitalizacije i transparentnosti rada jedinica, kao i participacije građana, građanima će se omogućiti uvid u način obavljanja poslova jedinica, posebice u dijelu koji se odnosi na zajedničko obavljanje poslova. Funkcionalno spajanje jedinica lokalne samouprave ujedno će doprinijeti i jačanju sustava unutarnjih kontrola, u smislu olakšanog provođenja unutarnje revizije nad poslovima koje jedinice zajednički obavljaju.

Zajedničko obavljanje poslova jedinica lokalne samouprave, odnosno njihovo stvarno spajanje usmjereno je dakle pribavljanju materijalnih resursa te njihovoj ekonomičnoj uporabi,

promoviranju vlastitih i zajedničkih interesa jedinica, odnosno aktivnom zajedničkom djelovanju i oblikovanju politika. Ono se temelji na načelima efikasnosti, ekonomičnosti, produktivnosti, prikladnosti, sigurnosti i izvjesnosti u djelovanju.

Administrativne kapacitete za upravljanje projektima i investicijama u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave potrebno je i dalje jačati putem stručne podrške i kontinuiranog ulaganja u kompetencije kako nacionalnih tijela za fondove Europske unije, tako i sudjelovanjem drugih pravnih osoba (javnih ustanova i drugih pravnih osoba). Potrebna je i veća koordinacija i komunikacija te međusobna razmjena praksi i informacija između samih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kroz zajednička digitalna rješenja. Informatički sustav upravljanja kvalitetom te primjena Metodologije za optimizaciju i standardizaciju poslovnih procesa dovest će do optimalnog procesnog modela za obavljanje istovrsnih usluga i poslova tijela, a s ciljem optimizacije troškova, pouzdanosti pružanja usluga te u konačnici većeg zadovoljstva korisnika. Također, u cilju ostvarivanja strateške orijentacije i kooperativnog pristupa, jedinice u suradnji sa subjektima kako javnog, tako i civilnog sektora, usvajaju višegodišnje razvojne planove čija će se provedba pratiti, nadzirati i vrednovati.

Provedba svih navedenih mjera utjecat će na administrativne, kadrovske i financijske kapacitete jedinice lokalne samouprave za obavljanje poslova iz njihova djelokruga. Jedinice koje će biti uključene u sustav podrške stvarnom i funkcionalnom povezivanju jedinica lokalne samouprave, kao i sustav za financiranje zajedničkog obavljanja poslova i stvarnog spajanja jedinica, moći će, pored unaprijeđene organizacije poslova i pružene podrške, također i raspolagati dodatnim financijskim sredstvima te na taj način pružiti veću razinu kvalitete usluga građanima.

Srednjoročni prioriteti unutar petog posebnog cilja su:

- Konsolidacija sustava lokalnih jedinica kombinacijom poticanja zajedničkog obavljanja poslova i dobrovoljnog spajanja
- Unaprjeđenje sustava organizacije poslova u djelokrugu JLP(R)S koje će potaknuti jedinice na bolje i kvalitetnije obavljanje poslova iz svog djelokruga
- Jačanje administrativnih kapaciteta JLP(R)S, osobito u području transparentnosti, pružanja javnih usluga i participacije
- Povećanje fiskalnih kapaciteta JLP(R)S radi postizanja održive decentralizacije

Pokazatelji ishoda kojima će se mjeriti napredak u ostvarenju petog posebnog cilja su:

- Funkcionalno spajanje lokalnih jedinica izraženo kao postotak jedinica uključenih u zajedničko obavljanje poslova
- Fiskalna decentralizacija kao udio prihoda općina, gradova i županija u bruto domaćem proizvodu (BDP)

Tablica 5. Pokazatelji ishoda za peti posebni cilj

Pokazatelj ishoda	Definicija pokazatelja	Jedinica mjere	Polazna vrijednost (godina)	Ciljana vrijednost (2027.)
Funkcionalno spajanje lokalnih jedinica	Postotak jedinica lokalne samouprave uključeno u zajedničko obavljanje pojedinih poslova	%	n/p	> 40%
Fiskalna decentralizacija	Udio prihoda općina, gradova i županija u bruto domaćem proizvodu (BDP)	%	6,9% (2019.)	> 10%

3.3. Utjecaj na stratešku agendu Europske unije i globalne ciljeve održivog razvoja Ujedinjenih naroda

Djelovanje javne uprave utječe na potencijal rasta zemlje i dobrobit njezinih građana. Učinkovita javna uprava služi građanima i gospodarskim subjektima. Europske institucije potiču razvoj kvalitete javne uprave u državama članicama. Europske politike osobito potiču horizontalne aspekte funkcioniranja javne uprave. Horizontalni aspekti obuhvaćaju rezultate i povećanje odgovornosti te poboljšanje donošenja javnih politika, strukture i procese, ljudske resurse i pružanje javnih usluga. Svi ovi horizontalni aspekti adresirani su u Nacionalnom planu. Povezani aspekti javnog upravljanja, kao što su održivost javnih financija, borba protiv korupcije i učinkoviti pravosudni sustav, razmatraju se u zasebnim aktima strateškog planiranja.

Republika Hrvatska je adresirala preporuke Vijeća EU u Nacionalnom planu. U okviru Europskog semestra dana su preporuke za jačanje učinkovitosti javne uprave u Republici Hrvatskoj te unaprjeđenje pružanja usluga u manjim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave kako bi se dostigao prosjek Europske unije⁵⁹. Također, istaknuta su i poboljšanja u dijelu modernizacije i povećanju korištenja digitalnih javnih usluga, primjerice kroz sustav e-Građani. Ulaganjem u razvoj novih tehnologija i *online* servisa, digitaliziranim postupcima, ubrzavanjem žalbenih postupaka (koji često uzrokuju dugotrajnosti kod ishođenja dozvola ili drugih akata u upravi), online plaćanjem pristojbi te mjerama za depolitizaciju i profesionalizaciju javne uprave rješavaju se izazovi s kojima je suočena javna uprava u Hrvatskoj. Ovim Nacionalnim planom adresirana je i potreba unaprjeđenja sustava plaća u državnoj upravi i javnim službama.

Republika Hrvatska provela je u 2019. i 2020. godini mjere za depolitizaciju i usklađenje rada državnih agencija, na što se referira Europska komisija u Izvješću za Hrvatsku 2020. godine⁶⁰, u kontekstu Akcijskog plana Republike Hrvatske za pridruživanje Europskom tečajnom mehanizmu II (ERM II) i Bankovnoj uniji⁶¹. U području 5. „Upravljanje u javnom sektoru“, provedena je depolitizacija i profesionalizacija državne uprave putem smanjivanja broja (politički imenovanih) državnih dužnosnika u državnoj upravi. Zakon o sustavu državne uprave⁶², Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika⁶³ doneseni su u srpnju 2019. godine (sve odredbe stupile su na snagu početkom 2020.), a omogućili su depolitizaciju i profesionalizaciju upravljanja upravnim organizacijama u ministarstvima tako da istima rukovode državni službenici umjesto politički imenovanih dužnosnika (pomoćnika ministara). Uspostavljen je jednoobrazni pravni okvir za javne ustanove („agencije“ tj. pravne osobe s javnim ovlastima agencijskog tipa). U siječnju 2020.

⁵⁹ Posebne preporuke Vijeća EU za Hrvatsku, CSR 2019/1b i CSR 2020/4a

⁶⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european_semester_country-report-croatia_hr_0.pdf

⁶¹

<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2019/07%20srpanj/08%20srpnja/HRVATSKA%20AKCIJSKI%20PLAN%20HR.pdf>

⁶² Narodne novine, broj 66/19.

⁶³ Narodne novine, broj 66/19.

stupile su na snagu Izmjene i dopune zakona o ustanovama⁶⁴ kojima se jednoobrazno uređuju uvjeti koji se odnose na osnivanje, ustrojstvo i način rada, vrste poslova, pravni status zaposlenih, izvore financiranja te odgovornost i nadzor u javnim ustanovama koje pretežito ili isključivo obavljaju povjerene poslove državne uprave. Daljnja depolitizacija i profesionalizacija državne uprave koja je opisana u Nacionalnom planu, ide u smjeru osnaživanja upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj i javnim službama na osnovama profesionalnosti i objektivnom vrednovanju radnog učinka zaposlenika, zajedno sa povećanjem kompetencija državnih službenika i poboljšanjem učinkovitosti državne službe.

Uz odgovornost za nacionalnu provedbu ciljeva održivog razvoja, Republika Hrvatska preuzela je i snažnu političku obvezu sveobuhvatne provedbe Programa za održivi razvoj 2030., kako u okviru djelovanja Ujedinjenih naroda tako i u okviru djelovanja Europske unije. Republika Hrvatska ima dobar početni položaj, kao i brojne druge države i postiže pozitivne rezultate na području održivog razvoja. Stoga, 17 ciljeva održivog razvoja promatra kao smjernice za vlastiti razvoj te okvir za osiguravanje bolje i održivije budućnosti na globalnoj razini, te su doprinos istima artikuliran i kroz okvir Nacionalne razvojne strategije. Nacionalni plan doprinosi provedbi cilja 16. Agende 2030. koji glasi „Promicati, u svrhu održivog razvoja, miroljubiva i uključiva društva, osigurati pristup pravosuđu za sve i izgraditi učinkovite, odgovorne i uključive institucije na svim razinama“. Izgradnja djelotvornih, snažnih i transparentnih javnih institucija jedan od prioriteta na kojima se temelji čitav Nacionalni plan, te njegovi posebni ciljevi i srednjoročni prioriteti na taj način pridonose provedbi Agende 2030. u Republici Hrvatskoj.

⁶⁴ Narodne novine, broj 127/19.

4. Provedbeni okvir

4.1. Akcijski planovi

Posebni ciljevi i srednjoročni prioriteti utvrđeni u Nacionalnom planu provodit će se kroz mjere definirane u akcijskim planovima.

Za sedmogodišnje razdoblje provedbe Nacionalnog plana izradit će se dva Akcijska plana koji će sadržavati razrađene mjere i planirana financijska sredstva: Akcijski plan provedbe za razdoblje 2021.–2024. i Akcijski plan provedbe za razdoblje 2025.–2027.

Akcijski planovi izrađivat će se poštujući načela strateškog planiranja i upravljanja razvojem, najmanje 6 mjeseci prije isteka roka važenja prethodnog akcijskog plana ili sukladno kalendaru izrade i donošenja proračuna i drugih kratkoročnih akata strateškog planiranja (provedbenih programa). Prvi Akcijski plan provedbe donijet će se paralelno s Nacionalnim planom.

4.2. Indikativni financijski plan

Financijska sredstva za provedbu Nacionalnog plana utvrđena su u ukupnom iznosu 1.251.183.972 kuna.*

Financijska sredstva za provedbu mjera iz pratećih akcijskih planova osigurat će se u Državnom proračunu Republike Hrvatske, primarno iz izvora povezanih sa Mehanizmom za oporavak i otpornost te europskih fondova u financijskoj perspektivi Europske unije za razdoblje 2014.-2020. godine (čija je provedba predviđena do kraja 2023. godine), te iz Višegodišnjeg financijskog okvira Europske unije 2021.-2027.

Tablica 6. Prikaz financijskih sredstva za provedbu Nacionalnog plana, po izvorima

Izvori	Indikativni iznos (u HRK)	
	2021.-2024.	2025.-2027.
Mehanizam za oporavak i otpornost	621.961.751	79.320.266
Europski strukturni i investicijski fondovi 2014.-2024.	56.387.800	-
Fondovi Europske unije 2021.-2027.	172.729.954	320.784.201
Sveukupno	851.079.505*	400.104.467*

*Konačni iznosi utvrdit će se po dovršetku prvog Akcijskog plana

Tablica 7. Prikaz financijskih sredstava za provedbu Nacionalnog plana, po posebnim ciljevima

Posebni cilj	Indikativni iznos (u HRK)	
	2021.-2024.	2025.-2027.
1. Korisnički orijentirana javna uprava i učinkovito pružanje javnih usluga	25.627.715	
2. Digitalna transformacija javne uprave	639.418.763	376.195.905
3. Razvoj ljudskih potencijala u javnoj upravi	157.146.388	
4. Jačanje kapaciteta javne uprave za oblikovanje i provedbu javnih politika	9.351.219	2.296.147
5. Unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti lokalne i područne (regionalne) samouprave	19.535.420	21.612.415
Sveukupno	851.079.505*	400.104.467*

**Konačni iznosi utvrdit će se po dovršetku prvog Akcijskog plana*

Alokacija i raspoloživost financijskih sredstava za provedbu pojedinih mjera, izvori financiranja i planirana sredstva po godinama detaljnije će se prikazati u provedbenim akcijskim planovima.

4.3. Mehanizmi za praćenje provedbe

Uspješna provedba Nacionalnog plana zahtjeva koordinirano djelovanje različitih tijela javne vlasti, uključujući jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Za koordinaciju i praćenje provedbe Nacionalnog plana bit će zaduženo Ministarstvo pravosuđa i uprave. Za praćenje provedbe Nacionalnog plana Stručna radna skupina za izradu nacionalnog plana

preoblikovat će se u stalno savjetodavno tijelo Ministarstva pravosuđa i uprave, Savjet za razvoj javne uprave, koje razmatra i predlaže uređivanje i rješavanje pitanja u svezi s razvojem i reformom javne uprave. Svrha savjeta za razvoj javne uprave je unaprjeđenje i sustavno praćenje provedbe te procjene ishoda i rezultata ciljeva, mjera i aktivnosti iz nacionalnih strateških i provedbenih dokumenata vezanih uz politiku razvoja javne uprave.

Savjet za razvoj javne uprave, u okviru svog djelokruga, između ostaloga:

- predlaže Ministarstvu pravosuđa i uprave rasprave o pojedinima pitanjima od značaja za razvoj i reformu javne uprave u Republici Hrvatskoj,
- predlaže Ministarstvu pravosuđa i uprave mjere za razvoj i unaprjeđenje javne uprave, sukladno strateškom okviru iz Nacionalnog plana i drugim relevantnim aktima strateškog planiranja, te izvješćima Europske komisije,
- razmatra podatke i izvješća vezano za politiku razvoja javne uprave, u kontekstu Republike Hrvatske i europskih politika,
- razmatra i daje mišljenja na izvješća o provedbi i vrednovanju Nacionalnog plana, te povezanih akcijskih planova provedbe, prije njihovog upućivanja Vladi Republike Hrvatske,
- daje preporuke vezano uz provedbu pojedinih ciljeva, mjera, aktivnosti i projekata iz područja povezanih s ostvarivanjem ciljeva Nacionalnog plana,
- doprinosi svojim rezultatima i aktivnostima provedbi Nacionalnog plana,
- daje doprinos jačanju suradnje i podizanju javne svijesti o važnosti provedbe Nacionalnog plana, kao i drugih vladinih programa i dokumenata povezanih s razvojem javne uprave, te
- surađuje s nadležnim tijelima, organizacijama i institucijama koja se bave pitanjima iz područja javne uprave, uključujući digitalizaciju javne uprave.

Institucije zastupljene u Savjetu su neovisne i samostalne, a međusobni su im odnosi izgrađeni na načelima partnerstva, te daju doprinos strateškom razvoju javne uprave. Dužne su dalje razvijati svoje vlastite sposobnosti i kapacitete te aktivno sudjelovati u planiranju, provedbi i analizi javnih politika i reformi za područja iz svoje nadležnosti, odnosno uvoditi metode strateškog planiranja u svoju unutarnju organizaciju da bi mogle uspješno ostvarivati svoju ulogu u daljnjem razvoju i reformi javne uprave.

Ministarstvo pravosuđa i uprave pruža stručnu i administrativnu podršku radu Savjeta, koji se sastaje po potrebi, a najmanje jednom godišnje.

Rezultati u provedbi Nacionalnog plana su predmetom rasprave na sjednicama Savjeta, a Ministarstvo pravosuđa i uprave također izvješćuje Vladu Republike Hrvatske o provedbi Nacionalnog plana te Koordinacijsko tijelo za sustav strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske o doprinosu Nacionalnog plana u provedbi Nacionalne razvojne strategije.

4.4. Plan vrednovanja

Postupak vrednovanja Nacionalnog plana temeljit će se na načelima strateškog planiranja i upravljanja razvojem iz Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem

Republike Hrvatske te će se provesti jednom u tijeku provedbe Nacionalnog plana (srednjoročno vrednovanje).

Prema potrebi, Ministarstvo pravosuđa i uprave može donijeti odluku o pokretanju postupka vrednovanja nakon provedbe (naknadno vrednovanje), osobito sukladno preporukama Savjeta ili ukoliko se utvrde nedostaci u provedbi.

Popis citiranih analitičkih dokumenata, s poveznicama na dokumente (gdje je dostupno):

1. [Izvješće za Hrvatsku 2020.](#)
2. [Izvješće za Hrvatsku 2019.](#)
3. [Posebne preporuke Vijeća EU-a 2020.](#)
4. [Posebne preporuke Vijeća EU-a 2019.](#)
5. [Croatia 2030: Roadmap for a Better Future](#)
6. [Indeks globalne konkurentnosti – 1. stup: Institucije](#)
7. [Indeks gospodarske i društvene digitalizacije \(DESI\) za 2020.](#)
8. [Modernizacija javne uprave](#)
9. [Jačanje javne uprave](#)
10. [Održiva lokalna i regionalna samouprava](#)
11. [Public administration characteristics and performance in EU28](#)
12. [Standardni Eurobarometar 94. Nacionalni izvještaj, Javno mnijenje u Europskoj uniji, Hrvatska, Zima 2020. - 2021.](#)
13. Nacrt Plana za jačanje administrativnih kapaciteta za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj

Prilog 1. Popis posebnih ciljeva i pokazatelja ishoda (tablični prikaz)

Strateški cilj NRS	3. »Učinkovito i djelotvorno pravosuđe, javna uprava i upravljanje državnom imovinom«					
Pokazatelj učinka NRS	Indeks globalne konkurentnosti (GCI) - komponenta 1. Institucije	Jedinica mjere	Polazna vrijednost (godina)	Ciljna vrijednost do 2030. godine		
		Rang	77. mjesto (2019.)	< 60. mjesto		
Pokazatelji ishoda koji doprinose strateškom cilju i pokazatelju učinka						
Posebni cilj	Pokazatelj ishoda	Definicija pokazatelja	Šifra pokazatelja	Jedinica mjere	Polazna vrijednost (godina)	Ciljana vrijednost (2027.)
Korisnički orijentirana javna uprava i učinkovito pružanje javnih usluga	Kvaliteta usluga javne uprave	Istraživanjem se utvrđuje zadovoljstvo korisnika posljednjim iskustvom korištenja javnih usluga	NOVO**	Ocjena od 1 do 5	2,8 (2017.)	4,1
	Administrativno rasterećenje gospodarstva*	Smanjenje troškova i izravne troškovne olakšice	NOVO**	HRK	0 (2021.)	3.000.000

		za gospodarske subjekte				
	Administrativno rasterećenje građana*	Digitalizacija i/ili pojednostavnjenje postupaka radi smanjenja administrativnog opterećenja, uključujući troškova	NOVO**	%	<i>u izradi (2021.)</i>	20%
Razvoj potencijala zaposlenih u javnoj upravi	Dobrobit službenika radom u javnoj upravi	Istraživanje praksi u upravljanju ljudskim potencijalima u javnoj upravi – postotak službenika javne uprave koji se slažu ili u potpunosti slažu da su zadovoljni poslom	NOVO**	%	66 (2020.)	80
	Odljev službenika iz sustava javne uprave	Godišnji odljev službenika iz sustava javne uprave, izuzev umirovljenja	NOVO**	%	(upisati)	< 10%
Jačanje kapaciteta javne uprave za	Strateški kapacitet	SGI (Pokazatelji održivog	OI.02.14.56	Ocjena od 1 do 10	4.0 (2020.)	5,6

oblikovanje i provedbu javnih politika		upravljanja) Komponenta „Kapacitet upravljanja“				
	Koordinacija između ministarstava	SGI (Pokazatelji održivog upravljanja) Komponenta „Kapacitet upravljanja“	OI.02.14.57	Ocjena od 1 do 10	4,2 (2020.)	6,4
	Provedba javnih politika	SGI (Pokazatelji održivog upravljanja) Komponenta „Kapacitet upravljanja“	OI.02.14.58	Ocjena od 1 do 10	4 (2020.)	6,1
Unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti lokalne i područne (regionalne) samouprave	Funkcionalno spajanje lokalnih jedinica*	Postotak jedinica lokalne samouprave uključeno u zajedničko obavljanje pojedinih poslova	NOVO**	%	n/p	> 40%
	Fiskalna decentralizacija	Udio prihoda općina, gradova i županija u bruto domaćem (BDP) proizvodu	NOVO**	%	6,9% (2019.)	>10%

* Pokazatelj preuzet iz Nacionalnog plana za oporavak i otpornost 2021.-2026.

*** Za pokazatelje ishoda koji trenutno nisu dio Biblioteke pokazatelja i nemaju odgovarajuću šifru, nositelj izrade Nacionalnog plana podnijet će prijedlog za dopunu Biblioteke pokazatelja*

Strateški cilj NRS	11. »Digitalna tranzicija društva i gospodarstva«					
Pokazatelj učinka NRS	DESI indeks gospodarske i društvene digitalizacije	Jedinica mjere	Polazna vrijednost (godina)	Ciljna vrijednost do 2030. godine		
		Rang	20. mjesto (2020.)	Dostići prosjek EU-a		
Pokazatelji ishoda koji doprinose strateškom cilju i pokazatelju učinka						
Posebni cilj	Pokazatelj ishoda	Definicija pokazatelja	Šifra pokazatelja	Jedinica mjere	Polazna vrijednost (godina)	Ciljana vrijednost (2027.)
Digitalna transformacija javne uprave	Digitalne javne usluge	4. komponenta DESI indeksa – Digitalne javne usluge	II.02.7.12 - podkomponenta NOVO**	Rezultat	52,0 (2021.)	> prosjek EU-a
	Korisnici usluga e-uprave	% korisnika interneta	II.02.7.12 - podkomponenta	%	52%	75%

	(4.a.1. DESI indeks – Digitalne javne usluge)	NOVO**			
Digitalizirane usluge	% digitaliziranih usluga od broja usluga u katalogu usluga	NOVO**	%	n/p	85%

*** Za pokazatelje ishoda koji trenutno nisu dio Biblioteke pokazatelja i nemaju odgovarajuću šifru, nositelj izrade Nacionalnog plana podnijet će prijedlog za dopunu Biblioteke pokazatelja*

