

MINISTARSTVO PRAVOSUĐA I UPRAVE

Nacionalni plan razvoja javne uprave
za razdoblje od 2022. do 2027. godine

Ožujak 2022.

Sadržaj

Popis kratica	4
Predgovor	6
1. Uvod	7
1.1. Poveznica s Nacionalnom razvojnom strategijom Republike Hrvatske do 2030. godine, Nacionalnim planom oporavka i otpornosti 2021.-2026. i drugim relevantnim aktima strateškog planiranja.....	9
1.2. Postupak izrade i uključenost dionika u oblikovanje Nacionalnog plana.....	12
1.3. Osvrt na provedbu Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine.....	14
2. Analiza stanja	17
2.1. Kvaliteta pružanja javnih usluga i digitalizacija	17
2.2. Upravno postupanje i uredsko poslovanje	22
2.3. Upravljanje ljudskim potencijalima	24
2.4. Upravljanje javnim politikama.....	29
2.5. Politika boljih propisa	30
2.6. Organizacija i upravljanje lokalnom i područnom (regionalnom) samoupravom	32
3. Strateški okvir	35
3.1. Srednjoročna vizija razvoja.....	35
3.2. Posebni ciljevi i pokazatelji ishoda	37
Posebni cilj 1. Korisnički orijentirana javna uprava i učinkovito pružanje javnih usluga	37
Posebni cilj 2. Digitalna transformacija javne uprave	41
Posebni cilj 3. Razvoj ljudskih potencijala u javnoj upravi	45
Posebni cilj 4. Jačanje kapaciteta javne uprave za oblikovanje i provedbu javnih politika	51
Posebni cilj 5. Unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti lokalne i područne (regionalne) samouprave	54
3.3. Povezanost sa strateškim dokumentima Europske unije, Vijeća Europe i Ujedinjenih naroda	57
4. Provedbeni okvir	59
4.1. Akcijski planovi	59
4.2. Indikativni financijski plan.....	59
4.3. Mehanizmi za praćenje provedbe.....	62
4.4. Plan vrednovanja	63
Prilog 1. Popis korištenih izvješća i dokumenata međunarodne procjene	64
Prilog 2. Popis posebnih ciljeva i pokazatelja ishoda (tablični prikaz)	65

Popis kratica

BDP	Bruto domaći proizvod
CAF	Engl. <i>The Common Assessment Framework</i> , Instrument za procjenu kvalitete
CDU	Centar dijeljenih usluga
COP	Centralni obračun plaća
COVID-19	Bolest uzrokovana koronavirusom
CSR	Engl. <i>Country Specific Recommendations</i> , posebne preporuke Vijeća EU-a za države članice
DESI	Engl. <i>Digital Economy and Society Indeks</i> , Indeks gospodarske i društvene digitalizacije
DŠJU	Državna škola za javnu upravu
EFQM	Engl. <i>European Foundation for Quality Management</i> , svjetski priznati model upravljanja
eIDAS	Engl. <i>Electronic Identification Authentication and Signature</i> , elektronička identifikacija, autentikacija i potpis
eOI	Elektronička osobna iskaznica
ERM II	Engl. <i>Exchange Rate Mechanism II</i> , Europski tečajni mehanizam II
EU	Europska unija
EUR	Euro
G2B	Engl. <i>Government-to-Business</i> , poslovanje između tijela državne uprave i poduzeća
GCI	Engl. <i>Global Competitiveness Index</i> , Indeks globalne konkurentnosti
HEM	Hrvatska evaluatorska mreža
HRK	Hrvatska kuna
HRM	Engl. <i>Human Resources Management</i> , upravljanje ljudskim potencijalima
IKT	Informacijsko-komunikacije tehnologije
IOCE	Engl. <i>International Organization for Cooperation in Evaluation</i> , međunarodna organizacija za suradnju u evaluaciji
ISO	Engl. <i>International Organization for Standardization</i> , međunarodna organizacija za standardizaciju
JIT-sustav	Jedinstvena informacijska točka Sustava katastra infrastrukture
JLP(R)S	Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave
JUM	Jedinstveno upravno mjesto
NIAS	Nacionalni identifikacijski autentifikacijski sustav
NRS	Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine
OECD	Engl. <i>The Organisation for Economic Co-operation and Development</i> , Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
OIB	Osobni identifikacijski broj
OOP	Engl. <i>Once Only Principle</i> , načelo dostavljanja informacija samo jednom
PDF	Engl. <i>Portable Document Format</i> , prijenosni format dokumenta
SCM	Engl. <i>Standard Cost Model</i> , metodologija za mjerenje i ciljano smanjenje administrativnog opterećenja gospodarstva
SDG	Engl. <i>Single Digital Gateway</i> , Jedinstveni digitalni pristupnik

SGI	Engl. <i>Sustainable Governance Indicators</i> , pokazatelji održivog upravljanja
VOPE(s)	Engl. <i>Voluntary Organizations for Professional Evaluation</i> , međunarodni registar volonterskih organizacija evaluatorskih stručnjaka
WGI	Engl. <i>Worldwide Governance Indicators</i> , svjetski pokazatelji upravljanja
XLS	Format datoteke Microsoft Excel
ZUP	Zakon o općem upravnom postupku
ZUP IT	Jedinstveni informacijski sustav za praćenje i nadzor upravnog postupanja

Predgovor

Modernizacija hrvatske javne uprave i brzo te pouzdano pružanje javnih usluga preduvjeti su za poticajno poduzetničko okruženje i bolje životne uvjete za sve naše građane. Javnoj upravi potrebne su stabilne i korisnički orijentirane institucije, no istodobno dovoljno prilagodljive brojnim društvenim izazovima.

Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine (dalje u tekstu: Nacionalni plan) omogućit će daljnju transformaciju hrvatske javne uprave u modernu, visoko profesionaliziranu, učinkovitu i transparentnu javnu upravu, prilagođenu potrebama društva i građana, uz snažniju primjenu načela dobrog upravljanja u svim tijelima javne uprave. Takva javna uprava bit će sastavni dio konkurentnog poslovnog okruženja, poluga društvenog i gospodarskog razvitka te uporište demokratskog procesa. U razdoblju provedbe Nacionalnog plana javna uprava će 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 suvremenom svijetu više i najbrže od svega mijenja se količina informacija. Korištenje informacija s ciljem boljeg pružanja javnih usluga, te radi oblikovanja i provedbe javnih politika, odnosno pretvaranje dostupnih informacija u korisno i iskoristivo znanje ili uslugu, novi su izazovi za javnu upravu. Stoga će veliki dio ulaganja, planiran kroz Nacionalni plan, biti usredotočen 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 uvođenje modernih informacijskih sustava i alata, uz automatizaciju u dijelovima gdje to ubrzava i poboljšava poslovne procese javne uprave i pružanje javnih usluga.

Jedan od najvećih izazova za javnu upravu i dalje je pronalaženje i zadržavanje visoko kompetentnih i motiviranih službenika. Znanje, vještine i motivacija svakog službenika imaju značajan utjecaj na produktivnost i kvalitetu javne uprave, a time i kvalitetu javnih usluga. Stoga je jedan od najvažnijih ciljeva Nacionalnog plana povezan s reformom i razvojem ljudskih potencijala u javnoj upravi. Radi unaprjeđenja pružanja javnih usluga iz djelokruga lokalnih jedinica te ostvarivanja potreba i prava građana, omogućit će se daljnja decentralizacija, kroz poticanje zajedničkog obavljanja poslova i spajanje općina i gradova. Ovo je važna reforma u smislu ostvarivanja funkcionalne i održive lokalne samouprave.

Nacionalni plan se oslanja na europska sredstva koja su namijenjena za provedbu reformi i investicija kroz Mehanizam za oporavak i otpornost, te kohezijske fondove, osobito u dijelu digitalizacije javne uprave, a njegova provedba jedinstvena je prilika i okvir koji će pružiti sustavnu potporu potrebnim promjenama u javnoj upravi i približiti javnu upravu građanima. Cilj je u idućih sedam godina djelovati u tri smjera: zakonodavnom, organizacijskom i razvojnom, a sve kako bi se osigurale brže i kvalitetnije javne usluge te otporna i agilna javna uprava koja je sposobna odgovoriti na zahtjeve građana i gospodarskih subjekata.

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 ostvarivanje 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 i druge pravne osobe s javnim ovlastima. Javna uprava ustrojena je sa svrhom zadovoljavanja zajedničkih potreba društva, a funkcionira temeljem organizacijskih struktura, procesa, javnih politika i programa koje provodi, te utječe na gospodarsko blagostanje, društvenu koheziju i dobrobit svih građana. Javnu upravu u Republici Hrvatskoj potrebno je dodatno unaprijediti, dok ubrzani tempo društvenih, tehnoloških i gospodarskih promjena stavlja pred nju dodatne izazove.

Ovaj Nacionalni plan predstavlja nastavak razvoja javne uprave u Republici Hrvatskoj, utemeljenog 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:

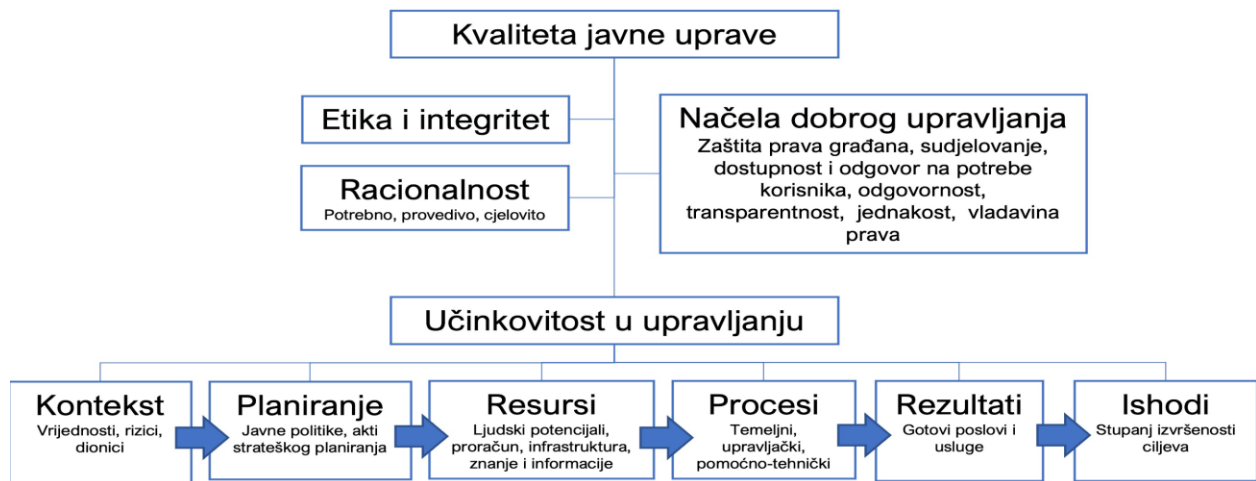
- ***vladavina prava*** – dobro upravljanje temelji se na pravičnim zakonskim okvirima i nepristranoj primjeni propisa u praksi
- ***zaštita prava građana*** - javna uprava okrenuta potrebama društva predstavlja svrhu postojanja javne uprave i pružanja javnih usluga
- ***dostupnost i odgovor na potrebe korisnika*** - javna uprava mora omogućiti ravnopravan pristup javnim uslugama svima 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 upoznati s formalnim i materijalnim propisima primijenjenim u postupcima za ostvarivanje njihovih prava
- ***odgovornost*** - odgovornost dužnosnika i službenika, praćeno odgovarajućim zakonima i propisima, etičkim kodeksima i kodeksima ponašanja ili 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** - različiti 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 događaje, demokratsko su 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 načelima dobrog upravljanja, te spremno odgovara na promjene i potrebe svih korisnika, ključan je element prosperitetnog društva.

Radi ostvarivanja zadovoljstva korisnika javnom upravom, poticanja konkurentnosti i održivog gospodarskog rasta, te napretka društva u cjelini, naglasak u ovom 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 svaki posebni cilj, radi mjerenja uspješnosti provedbe Nacionalnog plana. Navedeni elementi čine **strateški okvir** Nacionalnog plana.

² „Narodne novine“, broj 123/17.

³ „Narodne novine“, broj 13/21.

Nacionalni plan također opisuje institucionalni okvir provedbe, praćenja i (neovisnog) vrednovanja. Akcijski plan sadrži detaljnu razradu mjera koje se provode radi ostvarenja posebnih ciljeva Nacionalnog plana. Za svaku mjeru utvrđeni su nositelji i rok provedbe, pokazatelji neposrednih rezultata, 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 za razdoblje 2022.-2024. godine donosi se kao prilog ovom Nacionalnom planu (Prilog 3.).

1.1. Poveznica s Nacionalnom razvojnom strategijom Republike Hrvatske do 2030. godine, Nacionalnim planom oporavka i otpornosti 2021.-2026. 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 strateških i provedbenih akata na nacionalnoj razini, čime se osigurava usklađenost javnih politika i sinergijski učinak predviđenih programa i mjera.

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 GCI⁴ 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 DESI-ju⁵.

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 postupaka, usluga i procesa javne uprave

⁴ GCI 4.0. je produkt agregacije 103 pojedinačna pokazatelja, izvedenih iz kombinacije podataka međunarodnih organizacija i istraživanja Svjetskog gospodarskog foruma. Pokazatelji su organizirani u 12 'stupova', od kojih se prvi odnosi na institucije javne uprave.

⁵ Republika Hrvatska se nalazi na 19. mjestu među 27 država članica EU-a prema DESI-ju za 2021.

- 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 te pojednostavljivanje pisane i elektroničke komunikacije s tijelima javne uprave
- otvorenost prema savjetovanju i sudjelovanju građana i organizacija civilnoga društva u oblikovanju i provedbi javnih politika

U narednih sedam godina kroz usmjerenje na navedena područja javnih politika, 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.

Također je potrebno istaknuti kako je borba protiv korupcije jedno od prioriteta područja javnih politika u okviru strateškog cilja 3. „Učinkovito i djelotvorno pravosuđe, javna uprava i upravljanje državnom imovinom“ Nacionalne razvojne strategije, u kojoj su utvrđeni i prioriteti djelovanja antikorupcijskih mehanizama. Donesena je Strategija sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine⁶ (dalje u tekstu: Antikorupcijska strategija), koja predstavlja sveobuhvatni strateški okvir borbe protiv korupcije. U okviru ciljeva Antikorupcijske strategije usmjerenih na i) prevenciju korupcije, ii) jačanje institucionalnog i normativnog okvira za borbu protiv korupcije, iii) jačanje transparentnosti i otvorenosti rada tijela javne vlasti, i iv) unaprjeđenje sustava integriteta i podizanje javne svijesti o štetnosti korupcije, obuhvaćene su mjere i aktivnosti koje se odnose na unaprjeđenje rada javne uprave.

Mjere Antikorupcijske strategije koje se odnose na javnu upravu ili imaju poveznice s određenim područjima ovog Nacionalnog plana na način da ga upotpunjuju odnose se na:

- unaprjeđenje normativnog okvira za pristup informacijama i ponovnu uporabu informacija, lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u dijelu jačanja nadzora nad izvršavanjem postojećih zakonskih obveza u smislu osiguravanja više razine transparentnosti u radu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i unaprjeđenja transparentnosti podataka o jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, daljnje jačanje provedbe inspekcijskih nadzora i jačanje kapaciteta u inspekcijskim poslovima povezanim sa zakonitim upravljanjem proračunskim sredstvima te unaprjeđenje mehanizama upravljanja nepravilnostima u okviru sustava unutarnjih kontrola u javnom sektoru - unutar posebnog cilja „Jačanje institucionalnog i normativnog okvira za borbu protiv korupcije“
- skup mjera koje se odnose na pravo na pristup informacijama i savjetovanje s javnošću te lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u dijelu unaprjeđenja transparentnosti prihodovne i rashodovne strane proračuna posebno za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i uvođenje integralnog sustava provedbe savjetovanja s javnošću na lokalnoj razini - unutar posebnog cilja „Jačanje transparentnosti i otvorenosti rada tijela javne vlasti“

⁶ „Narodne novine“, broj 120/21.

- pravni okvir sustava integriteta službenika središnje i lokalne razine, unaprjeđenje etičkog sustava te predviđanje i upravljanje potencijalnim sukobom interesa - unutar posebnog cilja „Jačanje sustava integriteta i upravljanje sukobom interesa“
- jačanje svijesti građana o mehanizmima ostvarivanja prava na pristup informacijama kao antikorupcijskom alatu - unutar posebnog cilja „Podizanje javne svijesti o štetnosti korupcije, nužnosti prijavljivanja nepravilnosti i jačanja transparentnosti“

Nadalje, nakon rješavanja mnogih pitanja gospodarske tranzicije, radi ublažavanja posljedica pandemije 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 oporavak i otpornost Europske unije. Taj mehanizam okosnica je privremenog instrumenta za oporavak NextGenerationEU, te omogućuje državama članicama provođenje reformi i jačanje otpornosti povezane s posljedicama pandemije. Hrvatski Nacionalni plan oporavka i otpornosti vrijedan je preko 48 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 posebna inicijativa obnove zgrada nakon potresa. 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 i 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., posebnim preporukama Vijeća EU-a (CSR) u okviru Europskog semestra za 2019. i 2020., Akcijskim planom za sudjelovanje Republike Hrvatske u Europskom tečajnom mehanizmu (ERM II) i Nacionalnom razvojnom strategijom.

U okviru Nacionalnog plana za oporavak i otpornost, Republika Hrvatska se obvezala, među ostalim, 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. 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 4,38 milijardi kuna.

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

Nadalje, obzirom da je isteklo razdoblje važenja Strategije e-Hrvatska 2020⁷, koja je u prethodnom razdoblju usmjeravala modernizaciju javne uprave i gospodarstva u dijelu koji je povezan s digitalizacijom i digitalnom tranzicijom, Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva započeo je proces izrade višesektorske Strategije digitalne Hrvatske za razdoblje do 2030. godine, koja će se temeljiti na četiri prioriteta područja definirana u okviru strateškog cilja 11. “Digitalna tranzicija društva i gospodarstva” Nacionalne razvojne strategije i to: i) Digitalna tranzicija gospodarstva, ii) Digitalizacija javne uprave i pravosuđa, iii) Razvoj širokopojasnih elektroničkih komunikacijskih mreža i iv) Razvoj digitalnih kompetencija i digitalnih radnih mjesta. Stoga, ovaj Nacionalni plan ujedno predstavlja i jedan od mehanizama provedbe buduće Strategije digitalne Hrvatske za razdoblje do 2030. godine, i to u dijelu koji se odnosi na digitalizaciju javne uprave.

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 Hrvatske⁸ 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 koje 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 regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (Kordinacijsko 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 Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku
- Hrvatska udruga poslodavaca
- Hrvatska gospodarska komora
- Sindikat državnih i lokalnih službenika i namještenika i
- Pučki pravobranitelj

⁷ „Narodne novine“, broj 50/17.

⁸ <https://vlada.gov.hr/sjednice/52-sjednica-vlade-republike-hrvatske-31820/31820>

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 tijekom provedbe Nacionalnog plana.

Proces oblikovanja Nacionalnog plana odvijao se uvažavajući načela partnerstva. Stručna radna skupina započela je s radom 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 lipnja 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 2021. godine je započela s izradom provedbenog okvira vodeći rasprave o potencijalnim mjerama unutar pet tematskih podskupina, sukladno predloženim posebnim ciljevima Nacionalnog plana. Održana su dva kruga konzultacija o potencijalnim mjerama za prvi Akcijski plan provedbe za razdoblje od 2022.–2024. godine u pet tematskih podskupina, u kojima je sudjelovalo preko 60 stručnjaka, različitih profila i pripadnosti. Postupak izrade Nacrta prijedloga Nacionalnog plana okončan je tijekom studenog 2021. godine, nakon što su svi članovi Stručne radne skupine imali prilike artikulirati svoje prijedloge i doprinose.

Konzultacije u izradi Nacionalnog 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.

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“.

U prosincu 2021. godine o Nacrtu prijedloga Nacionalnog plana provedeno je savjetovanje za zainteresiranom javnošću putem portala e-Savjetovanje u trajanju od 30 dana.

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 (dalje u tekstu: Strategija)⁹ zadala je okvir razvoja javne uprave u proteklih šest godina, te je provedeno niz mjera i projekata za razvoj javne uprave usmjerenih 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. godine¹⁰.

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 1 donesen je novi Zakon o sustavu državne uprave¹¹ koji je na snazi od srpnja 2019. godine. Zakonom je na logički dosljedan i cjelovit način uređen sustav državne uprave, te opća pravila o ovlaštenjima za donošenje podzakonskih propisa za provedbu zakona i privremenih interventnih mjera. Propisano je da se pojedini poslovi državne uprave određeni tim Zakonom mogu posebnim zakonom povjeriti jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ili 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

⁹ „Narodne novine“, broj 70/15.

¹⁰ U okviru tematskog cilja 11. za jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i zainteresiranih strana te učinkovite javne uprave.

¹¹ „Narodne novine“, broj 66/19.

kojima se pojedini poslovi državne uprave povjeravaju županijama stupili su na snagu početkom 2020. godine te su uredi državne uprave prestali s radom. Prestankom rada ureda državne uprave u županijama broj tijela državne uprave smanjen je za 20, čime je nastavljena racionalizacija broja tijela državne uprave. Također, kada je riječ o broju tijela državne uprave, ističe se kako je Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave¹² dodatno smanjen broj tijela državne uprave, na način da je umjesto prijašnjih 20 ministarstava tim Zakonom ustrojeno 16 ministarstava što predstavlja dodatno smanjenje broja tijela državne uprave (za 4 manje). Nadalje, vezano na pitanja racionalizacije u javnoj upravi potrebno je naglasiti kako je ispunjenjem obveza utvrđenih Zaključkom Vlade Republike Hrvatske iz 2018. godine¹³ značajno smanjen broj pravnih osoba s javnim ovlastima i trgovačkih društava kojima je osnivač Republika Hrvatska.

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 pretežno 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, čime 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 u cijelosti 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.

U okviru prioriteta 3 unaprijeđen je sustav NIAS proširenjem na funkcionalnosti dobivanja punomoći, odnosno ovlaštenja za druge osobe ili maloljetnu djecu. Ministarstvo pravosuđa i uprave uspješno je završilo proces eIDAS notifikacije NIAS sustava i odabrane vjerodajnice za elektroničku identifikaciju eOI. Sustav e-Građani trenutno koristi oko 40,4% građana (1 571 947 korisnika¹⁴). Sustav e-usluga kontinuirano se unaprjeđuje, a u sustavu e-Građani trenutno je dostupno 100 javnih e-usluga. Unaprijeđene su i javne e-usluge za poslovne subjekte,

¹² „Narodne novine“, broj 85/20.

¹³ Zaključak Vlade Republike Hrvatske od 2. kolovoza 2018. godine o prihvaćanju smanjenja broja agencija, zavoda, fondova, instituta, zaklada, trgovačkih društava i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima

¹⁴ Prema statistici sustava e-Građani na dan 31.12.2021.

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. CDU kao interoperabilno mjesto razvoja i optimizacije državne IKT, koji ima za svrhu racionalizirati izdatke putem nadzora nad trošenjem proračunskih sredstava, i konsolidirati državnu IKT infrastrukturu i zajedničke državne aplikacije kroz Državni oblak, pušten je u rad krajem 2019. godine.

Strategija se i dalje provodi kroz niz projekata podržanih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, koji su još u tijeku.

2. Analiza stanja

U ovom poglavlju sažeti su glavni izazovi javne uprave u Republici Hrvatskoj. Uzeti su u obzir identificirani izazovi u području razvoja javne uprave u različitim analitičkim podlogama, izvješćima i dokumentima međunarodne procjene (Prilog 1).

Hrvatsku javnu upravu prate jednaki izazovi kao i javne uprave drugih država članica Europske unije, osobito u dijelu smanjenja udjela javne potrošnje u BDP-u i potrebe za korisnički orijentiranom javnom upravom, te izazovi vezani za digitalnu transformaciju. 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 odnosno 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 sve više očekuju da će sve potrebne informacije vezano za institucije javne uprave i njihove usluge pronaći na internetu, pa i na društvenim mrežama. Prema nekim istraživanjima, svaki drugi građanin EU-a 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-uprave¹⁵. Iz godine u godinu, bilježi se porast korisnika usluga e-uprave, ali i sve veća razina interakcije između javnih tijela i javnosti na internetu. Na globalnoj razini, *blockchain* tehnologija¹⁶ 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 značajan potencijal 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 i gospodarskim subjektima mogućnost interakcije s državom na učinkovitiji način, usmjeren njihovim potrebama.

Stoga javna uprava treba biti sposobna prihvatiti nove tehnologije i integrirati ih u svoje poslovne procese, te osobito javne usluge.

2.1. Kvaliteta pružanja javnih usluga i digitalizacija

Reforme provedene u sustavu hrvatske javne uprave u prethodna dva desetljeća poboljšale su 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

¹⁵ DESI za 2021. godinu

¹⁶ *Blockchain* je sustav prikupljanja i upravljanja podacima, strukturiran u blokove koji sadrže mrežno povezane transakcije.

u EU-u. Tek 29% građana Republike Hrvatske vjeruje javnoj upravi, u usporedbi s 49% u državama članicama EU-a¹⁷.

Prema podacima Svjetske banke o kvaliteti upravljanja, Republika Hrvatska zauzima 24 mjesto među 27 država članica EU-a s obzirom na učinkovitost javne uprave¹⁸. Ovi podaci su važni radi ispravnog prepoznavanja 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 i gospodarskih subjekata te stvara nesigurnost u poslovnom okruženju i predstavlja prepreku lakoći poslovanja. Administrativno opterećenje, opetovano traženje podataka koje različita tijela javne uprave imaju u svojim evidencijama, sporost u rješavanju (upravnih) predmeta te složene procedure najčešći su izazovi s kojima se suočavaju građani i gospodarski subjekti u Republici Hrvatskoj.

Republika Hrvatska je 2014. godine u uporabu uvela standardnu metodologiju za mjerenje administrativnog opterećenja radi poboljšanja poslovne klime¹⁹, 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 gospodarstvo²⁰. Javna uprava mora nastaviti pojednostavnjivati upravno postupanje, poslovne procese i propise, smanjivati administrativno opterećenje, ne samo za gospodarstvo već i za građane, te sustavno razvijati administrativne kapacitete.

Nadalje, suvremeni sustavi za upravljanje kvalitetom, kao što su CAF, ISO, EFQM ili slični standardi javnog upravljanja, nisu primijenjeni u javnoj upravi, odnosno tek se započelo s njihovim uvođenjem^{21,22}. Povezano s tim, EU je postavila i određene zahtjeve u pogledu kvalitete, prije svega vezano za informacije o pravima, obvezama, pravilima, postupcima i uslugama podrške za građane i gospodarske subjekte kako bi ostvarili svoja prava na unutarnjem tržištu Unije²³. Ispunjavanje tih zahtjeva ima za cilj smanjiti administrativno opterećenje za građane i gospodarske subjekte te doprinijeti većoj transparentnosti pravila i

¹⁷ Standardni Eurobarometar 94. Nacionalni izvještaj, Javno mnijenje u Europskoj uniji, Hrvatska, Zima 2020. - 2021.

¹⁸ 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.

¹⁹ SCM (Engl. Standard Cost Model) je poseban 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.

²⁰ Izvješće o radu Vlade Republike Hrvatske o preuzetim i nepodmirenim obvezama, srpanj 2020.

²¹ U okviru EU-a 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, 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 EU-a, ali i u svijetu.

²² <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/projekti/eu-projekti/uvodjenje-sustava-upravljanja-kvalitetom-u-javnu-upravu-rh/22401>

²³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018R1724&from=HR#d1e1520-1-1>

propisa koji se odnose na različite poslovne i životne događaje u područjima kao što su putovanja, umirovljenje, obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvo, potrošačka prava i obiteljska prava. Proces rješavanja životnih događaja²⁴ najčešće obuhvaća više tijela javne uprave. Povezivanje postupaka za određene životne događaje u različitim tijelima javne uprave često nepotrebno obavljaju građani prenošenjem isprava. Pritom je potrebno da korisnik usluge poznaje 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. Ujedno takav način rada traži velik broj kontakata između zaposlenika u javnoj upravi te korisnika usluga, što nije poželjno osobito u vrijeme pandemije koronavirusa.

Hrvatska javna uprava i dalje uglavnom pristupa organizaciji svog poslovanja na tradicionalni uhodani način, temeljem odvojenih funkcija u naznačenoj hijerarhiji (funkcijski pristup). Stoga i usluge javne uprave u određenoj mjeri prate "silosni" način upravljanja te rješavaju pojedine dijelove postupaka, koje u cjelovitu uslugu povezuju korisnici. Rješenje koje bi olakšalo interakciju između korisnika javnih usluga, s jedne strane te nadležnih tijela javne uprave, s druge strane, olakšavajući svakodnevne aktivnosti građana i gospodarskih subjekata te smanjujući prepreke s kojima se susreću prilikom ostvarivanja svojih prava, je procesna transformacija javne uprave. Ona podrazumijeva preispitivanje postupaka i procesa, njihovu optimizaciju i povezivanje te u konačnici digitalizaciju, na način da postupci i procesi budu povezani u cjelovitu uslugu orijentiranu na potrebe korisnika.

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 informacijama²⁵. Ta svojevrsna „osobna karta“ tijela, predstavlja prvi digitalni kontakt korisnika s tijelom javne uprave. Međutim, razina samoinicijativne objave informacija svojom informativnošću i načinom prikaza, još uvijek nije zadovoljavajuća s aspekta strukturiranosti, preglednosti i lakoće pretraživanja. Objavom velike količine informacija koje nisu logički strukturirane i tematski posložene te koje su objavljene u neodgovarajućem zatvorenom obliku (primjerice, 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 (EU) 2019/1024 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o otvorenim podatcima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora (SL

²⁴ Životni događaj 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.

²⁵ „Narodne novine“, broj 25/13 i 85/15.

L 172, 26.6.2019.) (u daljnjem tekstu: Direktiva (EU) 2019/1024), koja se preuzima u nacionalno zakonodavstvo, nameće tijelima nove obveze.

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 strategiju²⁶, usmjerenu na jačanje među-institucijske suradnje i koordinacije za uspješnu digitalnu tranziciju društva i gospodarstva. Na djelotvornu uporabu digitalnih tehnologija u javnoj upravi negativno utječu fragmentacija i tendencija da se digitalizacija podvrgne postojećim procesima u već spomenutim organizacijskim „silosima“. Zbog toga, digitalne tehnologije i primjena digitalnih rješenja još uvijek nemaju veću ulogu u povećanju kvalitete i učinkovitosti rada javne uprave, iako je 2021. godine usvojen Standard razvoja javnih e-usluga u Republici Hrvatskoj²⁷ kojim je po prvi puta definirana politika za razvoj i upravljanje javnim e-uslugama.

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 je u Izvješću digitalnog napretka država članica kroz praćenje DESI za 2021. godinu ocijenila da je napredak Republike Hrvatske ispod prosjeka EU-a, a Republika Hrvatska nalazi se na 19. mjestu s ukupnim rezultatom 46,0 u odnosu na prosjek EU-a koji je 50,7. Iako je promatrajući ukupni rezultat, Republika Hrvatska ostvarila napredak u odnosu na 2019. i 2020. godinu koji je dostatan za pomak na ljestvici s 20. na 19. mjesto, značajniji napredak 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 EU-a, 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 EU-a (ima rezultat 43, a prosjek EU-a je 63). Republika Hrvatska je ispod prosjeka EU-a i prema dostupnosti digitalnih internetskih usluga, bez obzira na to je li riječ o uslugama za građane (60 %, a prosjek EU-a je 75) ili za poduzeća (73 u usporedbi s prosjekom EU-a od 84).

Prema istraživanju *eGovernment Benchmark 2021*²⁸, uspostavljenom od 2012. godine kojim se procjenjuje napredak digitalne transformacije europskih država, Republika Hrvatska u nedovoljnoj mjeri iskorištava potencijale IKT-a za pružanje javnih e-usluga i ostalih javnih usluga. Iako Republika Hrvatska ima područja koja su digitalizirana prije više godina, važni preduvjeti za unapređenje sustava javnih e-usluga su redovito praćenje tehnoloških trendova i

²⁶ 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.

²⁷ <https://rdd.gov.hr/e-standardi/1823>

²⁸ <https://www.capgemini.com/wp-content/uploads/2021/10/eGovernment-Benchmark-2021-Insight-Report.pdf>

pokretanje novih životnih ciklusa postojećih informacijskih sustava, pogotovo kada se radi o sustavima temeljnih registara.

Prema istom istraživanju, pokazatelji kvalitete pruženih digitalnih usluga u Republici Hrvatskoj pokazuju veliki prostor za poboljšanja u segmentima poput: 1. povećanja opsega usluga dostupnih na mreži, 2. korištenja već postojećih tehničkih i organizacijskih preduvjeta za pružanje digitalnih usluga u većoj mjeri (eID i digitalni dokumenti - eDocumenti), 3. pružanja usluga, koje trebaju biti transparentnije jer korisniku trebaju biti dostupni podaci o očekivanom trajanju postupka, u kojoj je fazi postupak, maksimalnom zakonskom roku za završetak postupka, te 4. informacija i usluga, koje bi trebale u većoj mjeri biti dostupne, upotrebljive i integrirane s eID-ovima i eDokumentima za korisnike iz drugih europskih zemalja. Svrha poboljšanja u ovim segmentima je osigurati učinkovitu, jednostavnu, transparentnu i pouzdanu interakciju s korisnicima na nacionalnoj i međunarodnoj razini.

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 daljnju uspostavu CDU-a 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 zapreke narušavaju komunikaciju s korisnicima te negativno utječu na učinkovitost i percepciju transparentnosti javne uprave.

Nakon donošenja Uredbe o uspostavi jedinstvenog digitalnog pristupnika za pristup informacijama, postupcima, uslugama podrške i rješavanja problema te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 2018. godine, Europska komisija i javne uprave država članica EU razvijaju mrežu nacionalnih portala kako bi građanima i poduzećima pružili informacije o tome kako se pravila EU-a primjenjuju u svakoj državi članici na prekogranične korisnike te o dostupnim uslugama podrške. Od prosinca 2020. godine neke od tih usluga dostupne su na jedinstvenoj ulaznoj točki na portalu Vaša Europa (Engl. *Your Europe*)²⁹. Do kraja 2023. godine, bit će omogućen pristup 21 internetskom postupku u svim državama članicama EU-a, pa tako i u Republici Hrvatskoj, pri čemu će se postupci poput registracije automobila ili podnošenja zahtjeva ostvarivanja prava iz mirovinskog osiguranja u potpunosti digitalizirati i ukloniti potrebu za čekanjem u redovima na šalterima. Najvažniji administrativni postupci za prekogranične korisnike bit će u potpunosti dostupni na internetu u svim državama članicama. Dopunit će se i sustav za prijenos dokumenata potrebnih za ostvarivanje raznih prava između nacionalnih tijela javne uprave u različitim državama članicama (primjerice školska kvalifikacija ili diploma stečena u jednoj državi, moći će se digitalnim putem podijeliti s nacionalnim tijelima druge države članice, ako je potrebna primjerice za osnivanje poduzeća ili u dr. svrhe).

2.2. Upravno postupanje i uredsko poslovanje

ZUP³⁰ kao opći postupovni propis propisuje pravila temeljem kojih javnopravna tijela³¹ u okviru svog djelokruga odlučuju o upravnim stvarima. Upravnom stvari smatra se svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće 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-a. Zaključkom Vlade Republike Hrvatske određena je obveza tijela državne uprave da uz nacрте prijedloga zakona, koji sadrže odredbe kojima se uređuju pojedina pitanja

²⁹ https://europa.eu/youreurope/index_hr.htm

³⁰ „Narodne novine“, broj 47/09 i 110/21.

³¹ Tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima

upravnog postupka dostavljaju i Izjavu o usklađenosti nacрта prijedloga zakona i Prikaz usklađenosti postupovnih odredbi sa ZUP-om³².

Prikupljanje podataka o stanju rješavanja upravnih stvari u pojedinom upravnom području, praćenje upravnog postupanja i odlučivanja u javnopravnim tijelima unaprijeđeno je i olakšano uspostavom ZUP IT sustava³³. ZUP IT sustav prikuplja podatke o upravnim postupcima povezivanjem sa sustavima uredskih poslovanja javnopravnih tijela ili unosom podataka putem razvijenog sučelja. Razvija se i funkcionalnost koja će omogućiti dostavu podataka strankama o promjenama u upravnim postupcima u njihove korisničke pretince u sustavu e-Građani. 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 i prvostupanijskih tijela u svom djelokrugu. ZUP IT sustav uspostavljen je 2019. godine, a podatke u sustav automatskom razmjenom podataka sa sustavima uredskog poslovanja trenutno unose ministarstva, županije i Grad Zagreb. Daljnja perspektiva je povezivanje ZUP IT sustava s uredskim poslovanjima ostalih javnopravnih tijela.

Stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o općem upravnom postupku³⁴ i nove Uredbe o uredskom poslovanju³⁵ stvoren je cjelovit pravni okvir koji omogućava i potiče elektroničku komunikaciju i digitalizaciju upravnih i drugih postupaka te poslovnih procesa javnopravnih tijela. Uvodi se načelo komunikacije i obavljanja službenog dopisivanja javnopravnih tijela međusobno kao i javnopravnih tijela s fizičkim i pravnim osobama, primarno elektroničkim putem.

Izmjenama ZUP-a stvoren je pravni okvir za pouzdanu i sigurnu elektroničku komunikaciju sa strankama u upravnom postupku identifikacijom putem OIB-a. Uređeno je ovjeravanje upravnih akata elektroničkim potpisom i pečatom te dostava elektroničkim putem.

Uredba o uredskom poslovanju propisuje obvezu prilagodbe, odnosno uspostave informacijskih sustava uredskog poslovanja prema pravilima Uredbe najkasnije do početka 2023. godine. Informacijski sustav uredskog 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. Kao prilog Uredbe izrađena je i Tehnička specifikacija informacijskog sustava elektroničkog uredskog poslovanja kojom se utvrđuju osnovne funkcionalnosti koje treba imati informacijski sustav uredskog poslovanja

³² <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2016/24%20sjednica%20Vlade//24%20-%2017.pdf>

³³ <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/projekti/eu-projekti/daljnje-unapredjenje-pracenja-upravnog-postupanja-i-odlucivanja-zup-iii/24738>

³⁴ „Narodne novine“, broj 110/21.

³⁵ „Narodne novine“, broj 75/21.

i koja je objavljena na mrežnoj stranici Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva³⁶.

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 JLP(R)S-a, razvijen je sustav usavršavanja službenika³⁷, uspostavljeno je zakonodavstvo i tijela za promicanje integriteta i etike (samo u državnoj upravi³⁸), 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 akademskim ustanovama. Postupci planiranja i provedbe zapošljavanja su često 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 kriterijima i 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 je najveći broj povezan sa žalbama vezano za raspored na radno mjesto i ocjenjivanje³⁹.

Stupanjem na snagu novoga Zakona o sustavu državne uprave⁴⁰ 2019. godine stvoreni su uvjeti da upravnim organizacijama u sastavu ministarstava rukovode rukovodeći državni službenici koje imenuje Vlada Republike Hrvatske temeljem javnog natječaja umjesto pomoćnika ministara koji su bili državni dužnosnici. Ovom reformskom mjerom nastavljeni su procesi depolitizacije i profesionalizacije sustava državne uprave, uz istovremeno jačanje mehanizama odgovornosti i transparentnosti u državnoj upravi.

³⁶ https://rdd.gov.hr/UserDocsImages//SDURDD-dokumenti//02_Tehni%C4%8Dka%20specifikacija.pdf

³⁷ Najprije kroz Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, a kasnije i kroz DŠJU

³⁸ Etički kodeks državnih službenika - „Narodne novine“, broj 40/11 i 13/12.

³⁹ <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Izvj%C5%A1%C4%87e%20Odbora%20za%20dr%C5%BEavnu%20slu%C5%BEbu%202020..pdf>

⁴⁰ „Narodne novine“, broj 66/19.

U javnoj upravi je veliki broj visokoobrazovanih stručnjaka koji, suprotno javnom mnijenju, odgovorno i profesionalno obavljaju svoj posao u javnom interesu. Međutim, službenički sustav 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 često primjenjuju zastarjele metode učenja. Osposobljavanje i usavršavanje koje provodi DŠJU i pojedina ministarstva je fragmentirano i nedovoljno koordinirano te ne postoji vrednovanje kvalitete samih programa, izvedbe programa te postignutih ishoda učinaka u odnosu na uložena financijska sredstva.

Na području osposobljavanja i usavršavanja nedostaju ljudski potencijali koji imaju potrebna stručna znanja za planiranje, procjenu razvoja i provedbu osposobljavanja i usavršavanja. Problem je još veći zbog nedostatka financijskih sredstava, te ukoliko se propiše obavezno pohađanje određenog programa osposobljavanja za određeno radno mjesto, potrebno je osigurati dostatna financijska sredstva i omogućiti pohađanje izobrazbi.

Nadalje, 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. Uvodni programi osposobljavanja vježbenika koji su propisani kao obavezni se ne provode zbog trenutne situacije s koronavirusom te je potrebno nastaviti provedbu putem e-učenja što će omogućiti velikom broju službenika osposobljavanje na daljinu, uz stručnu praksu putem mentorstva koje također treba vrednovati.

U državnoj službi, ne postoji realna i stručna analiza s obzirom na kompetencije koje imaju ili bi trebali imati državni službenici za uspješno obavljanje poslova radnih mjesta te s njima povezanih oblika usavršavanja i osposobljavanja, te ne postoji sustavna procjena rezultata izvedenih programa. Osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, potrebno je temeljiti na procjeni kompetencija neophodnih za ostvarenje učinaka i rezultata vezanih za obavljanje određenih funkcija i poslova radnih mjesta.

Svaki oblik stručnog osposobljavanja i usavršavanja potrebno je nadopuniti nekim oblikom provjere stečenih kompetencija, što će doprinijeti kvaliteti programa, procjeni stručnosti provoditelja i tijela koje pruža uslugu izobrazbe.

U odnosu na razvoj i upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj službi potrebno je stvoriti uvjete koji će pridonijeti povećanju učinkovitosti i razvoju javne uprave putem mjera procjene općih znanja za rad u državnim tijelima i upravnim tijelima jedinica lokalne područne (regionalne) samouprave polaganjem pisanog državnog ispita (elektroničkim putem) te

procjene specifičnih znanja za rad u određenom upravnom području za koja su potrebna posebna ovlaštenja polaganjem pisanih stručnih ispita (elektroničkim putem).

Trenutni sustav polaganja državnog stručnog ispita ima brojne probleme i poteškoće u odnosu na objektivnost i valjanost ispitivanja te organizaciju samoga ispitivanja. Sadašnjim Programom državnog stručnog ispita nisu određena područja ispitivanja, zastupljenost ispitnih zadataka po sadržajima/područjima ispitivanja ni razine potrebnog znanja za prolaz na ispitu, stoga je rizik od neujednačenosti ispitivanja i ocjenjivanja od strane ispitivača velik. Uvođenjem specifikacija ispita pojedinih predmeta državnog ispita te ispitnih zadataka i ispitnih inačica (testova) utemeljenih na ishodima učenja, ispitivanje će se provoditi na objektivan način, pod istim uvjetima za sve kandidate.

Usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima⁴¹ otklonila se dvostruka provjera osposobljenosti službenika za obavljanje poslova radnog mjesta ukidanjem posebnog dijela ispita, ocjenjivanjem službenika na kraju probnog rada (vježbeničkog staža) i polaganjem posebnog dijela ispita u okviru državnog stručnog ispita. Za obavljanje pojedinih inspekcija nadležna tijela preuzimaju odgovornost za stručno osposobljavanje službenika za obavljanje poslova iz svoje nadležnosti. Izdvajanje posebnog dijela ispita i određivanje razina državnog ispita te donošenje Programa ispita kojim se određuju područja ispitivanja i ishodi koji se žele postići ispitivanjem, omogućit će izradu baze ispitnih zadataka višestrukog izbora za uspostavu polaganja ispita pismenim testiranjem digitalnim putem na središnjoj i regionalnoj razini.

Programi osposobljavanja i usavršavanja moraju se poboljšati na način da se temelje na ishodima učenja koji će aktivirati odgovarajuće kompetencije (tradicionalno usvajanje nastavnih sadržaja koji se ne odnose na stjecanje točno određenih kompetencija koje se certificiraju, više nikome ne koriste te ne opravdavaju utrošeno vrijeme i financijska sredstva). Trenutni sustav osposobljavanja novoprimljenih službenika odnosno njihova priprema za polaganje državnog ispita sadrži brojne nedostatke. Program izobrazbe nije prilagođen za polaznike, ovisno o stručnoj spremi za koju polažu ispit, izobrazba je organizirana u obliku frontalne nastave te se od polaznika tijekom izobrazbe ne očekuje nikakva aktivnost i angažman. Stoga je dosadašnju *ex cathedra* metodu prenošenja znanja velikom broju polaznika (metodu klasičnog izlaganja) potrebno zamijeniti e-učenjem korištenjem multimedije i interneta koji nudi mogućnost izobrazbe na daljinu, veću razinu interaktivnosti prvenstveno korištenjem vježbi, praktičnih primjera te trenutne provjere naučenog, što je ključ za svladavanje gradiva.

Podizanje razine etičnosti u javnom životu i sprječavanje sukoba interesa na svim razinama tijela javne uprave 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

⁴¹ „Narodne novine“, broj 70/19.

neetičnog ponašanja. Također neophodno je normirati i izgraditi institucionalni okvir za prijavu neetičnog ponašanja u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. U tom smislu, Antikorupcijskom strategijom predviđeno je cjelovito unaprjeđenje etičkog sustava i uspostava pravnog okvira sustava integriteta službenika središnje i lokalne razine.

Sustav plaća u državnoj upravi i javnim službama je nekonkurentan. 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 koeficijenta 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. 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 službama⁴², kao „krovni“ ugovor predviđa mogućnost isplate dodatka za uspješnost u radu prema kriterijima propisanim Zakonom o plaćama u javnim službama⁴³, 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

⁴² „Narodne novine“, broj 128/17.

⁴³ „Narodne novine“, broj 27/01 i 29/09.

srednjim školama i učeničkim domovima⁴⁴, 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 poslova⁴⁵ i Uredbom o izmjenama i dopunama uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova⁴⁶ 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.

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.

Vežano uz osiguravanje kontinuiteta i stabilnosti te očuvanja „institucionalne memorije“, iskustva i znanja za obavljanje poslova, izmjene organizacijske strukture u tijelima javne uprave nerijetko su povezane s izmjenama na najvišim razinama upravljanja. Također, primjetan je trend širenja organizacijskih struktura radi ustrojavanja novih rukovodećih radnih mjesta, čime se nadomješta izostanak adekvatnih strategija nagrađivanja, sustavnog razvoja karijere i napredovanja službenika. Ukidanje ili otvaranje novih organizacijskih jedinica i radnih mjesta te premještanje službenika, trebao bi biti popraćen prethodnom analizom radne opterećenosti i informiran ciljevima i ishodima javnih politika, u smislu određivanja poslova, broja potrebnih izvršitelja i njihovih kompetencija.

Općenito, 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

⁴⁴ „Narodne novine“, broj 68/19.

⁴⁵ „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.

⁴⁶ „Narodne novine“, broj 119/19.

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 cjeloviti 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 iz perspektive 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 javna uprava je većim dijelom iskusila prisilni prijelaz na hibridni način rada u vidu rada od kuće ili drugom izdvojenom mjestu rada. Zbog izbijanja pandemije koronavirusa, 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 vremenom⁴⁷. Dakle, hibridni način rada nije novi koncept, ali izvanredne situacije u posljednjih dvije godine potaknule su niz rasprava o njegovoj prilagodbi i 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 državne uprave, 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, nastojao se otkloniti uvođenjem zakonodavnog okvira za strateško planiranje i upravljanje

⁴⁷ „Narodne novine“, broj 33/06.

razvojem⁴⁸, te kroz donošenje Nacionalne razvojne strategije. 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 Hrvatske⁴⁹ 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.

Međutim i dalje su nedostatni kapaciteti za strateško planiranje, osobito na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a uočen je i nedostatak kontinuiteta uslijed čestih organizacijskih promjena, otežana komunikacija i koordinacija, nedovoljno korištenje instrumenata temeljenih na dokazima u oblikovanju javnih politika, te nedosljedna provedba 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 HEM-a⁵⁰ 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, te usporedbu s drugim javnim upravama u pogledu upravljanja javnim politikama unutar EU-a.

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

⁴⁸ Novi zakonodavni okvir za strateško planiranje kojim se uvode horizontalne i vertikalne poveznice između akata strateškog planiranja i proračuna, te elementi povezani s planiranjem temeljeni na dokazima, te obvezno praćenje i vrednovanje učinka, na snazi je od 2018. godine.

⁴⁹ Narodne novine, broj 123/17.

⁵⁰ HEM je neformalna mreža stručnjaka zainteresiranih za praktičnu i teorijsku primjenu evaluacije odnosno vrednovanja javnih politika, programa i projekata. Mreža je od 2015. godine upisana u VOPE(s) koju vodi IOCE.

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

Republika Hrvatska ima prostora za napredak u pogledu primjene politike boljih propisa, na način kako ga je definirala Europska komisija⁵¹. 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 razvoj⁵².

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.

Aplikacija e-Savjetovanja omogućuje zainteresiranoj javnosti uključivanje u otvorena javna savjetovanja u postupku donošenja zakona, drugih propisa i akata strateškog planiranja. Do 2021. godine, u šest 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 i dalje raditi na jačanju kapaciteta tijela državne uprave za provedbu savjetovanja s javnošću kako bi se osiguralo da savjetovanja s javnošću

⁵¹ 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

⁵² OECD (2001.): Smjernice za informiranje, savjetovanje i sudjelovanje građana u oblikovanju javnih politika.

budu smislen proces usmjeren poboljšanju kvalitete propisa i demokratskom uključivanju javnosti u kreiranje javnih politika. Višegodišnja praksa korištenja sustava e-Savjetovanja, ukazuje na to da je potrebno raditi i na tehničkom i sadržajnom unaprjeđenju portala e-Savjetovanja, uključujući pojednostavljenje rada u aplikaciji, kako za same korisnike, tako i za nadležne službenike u državnim tijelima, te povećati razinu informiranosti o mogućnostima i primjene svih funkcionalnosti sustava u praksi.

Jačanje transparentnosti u tijelima javne vlasti potrebno je osigurati i kroz redovito ažuriranje baze podataka o sastavima radnih skupina za izradu nacрта zakona, drugih propisa i akata te drugih povjerenstava i radnih tijela (uključujući ona u kojima sudjeluju organizacije civilnog društva i ostali predstavnici javnosti) u sklopu savjetovanja.gov.hr⁵³.

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

JLP(R)S kao jedan od glavnih elemenata složenog sustava javne uprave, predstavljaju organizaciju vlasti i upravljanja koji počivaju na načelu autonomije i načelu supsidijarnosti. Načelo autonomije ogleda se u pravu lokalnih jedinica da samostalno određuju, upravljaju i obavljaju poslove koji spadaju u njihov samoupravni djelokrug, dok se načelo supsidijarnosti ostvaruje u mogućnosti građana da sudjeluju u upravljanju na razini koja im je najdostupnija. Veličina prostora, prometni položaj, društveni i prirodni resursi, povijesna i kulturna baština te drugi potencijali osnovni su kriteriji za uspješno funkcioniranje JLP(R)S-a.

Izazovi s kojima se susreće sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave je da na lokalnoj razini često nema dovoljno administrativnih kapaciteta za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga, a osobite poteškoće nastaju u procesu korištenja europskih fondova za financiranje velikih investicija.

Izazov predstavlja i izostanak financijskog potencijala. Najvažniji izvor prihoda JLP(R)S-a 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 JLP(R)S-a.

Podjela nadležnosti između središnje te lokalne i područne (regionalne) razine uglavnom je jasna. Međutim, različiti i nedovoljni kapaciteti jedinica dovode do velikih razlika u razvijenosti pojedinih općina, gradova i županija. Mnoge općine i gradovi, od kojih je znatna većina u ruralnim područjima, siromašni su i stoga se suočavaju s poteškoćama u pružanju javnih usluga. Razlozi za razinu uspješnosti obavljanja poslova iz samoupravnog djelokruga mogu biti raznovrsne naravi. Nisu zanemarivi razlozi koji se odnose na fiskalni kapacitet jedinice, ali isto tako i oni koji se odnose na ljudske potencijale kod obavljanja poslova.

⁵³ Izvješće o provedbi savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata u 2020. godini, Republika Hrvatska Ured za zakonodavstvo.

Nezadovoljavajuća razina kvalitete pružanja javnih usluga u JLP(R)S-u povezuje se najčešće sa slabim administrativnim i fiskalnim kapacitetima te nedostatkom transparentnosti.

Osim toga, zbog nedostatka šireg konsenzusa oko dugoročnih javnih politika, raspodjela potpora središnje države prema JLP(R)S-ima složena je i podložna čestim i sporadičnim promjenama. Iako JLP(R)S-i 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 JLP(R)S-a, čime su poboljšani njihovi fiskalni kapaciteti.

U 2020. godini provedena je reformska mjera povjeravanja dijela poslova državne uprave županijama, čime je napravljen veliki korak u decentralizaciji 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 različite poslove državne uprave, kao što su primjerice utvrđivanje minimalnih tehničkih uvjeta, poslovi izvlaštenja, izdavanje potvrda i drugih javnih isprava o činjenicama o kojima se vode propisani očevidnici, druge službene evidencije i dr., sada obavljaju županije. Upravna tijela u županijama više neće tražiti od građana nepotrebne dokumente, odnosno one koje imaju u svojim registrima, jer je više od 30-ak aplikacija od 1. siječnja 2020. godine 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, mogu vidjeti njihov pravni status. Tako je moguće ostvariti određene uštede, a građani mogu lakše ostvarivati svoja prava.

Također, u cilju smanjenja i racionalizacije troškova JLP(R)S-a revidiran je broj lokalnih dužnosnika donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁵⁴ u prosincu 2020. godine. Na lokalnim izborima održanim u svibnju 2021. godine izabrano je 568 zamjenika manje – umjesto dotadašnjih 671 zamjenika biralo se 103 zamjenika općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana. Ujedno, smanjen je i broj članova predstavničkih tijela – biralo se 870 vijećnika manje; umjesto 8254 biralo se 7384 članova općinskih i gradskih vijeća te županijskih skupština.

Treba istaknuti da je i jedna od izmjena koja je također proizašla iz navedenog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi u prosincu 2020. godine, obvezivanje svih JLP(R)S-a na javnu odnosno internetsku objavu potrošenog javnog novca, na način da informacije budu dostupne i lako pretražive. Navedena objava

⁵⁴ Narodne novine, broj 144/20.

obavljat će se u skladu s odredbama zakona kojim se uređuje planiranje, izrada, donošenje i izvršavanje proračuna te uputa i drugih akata ministarstva nadležnog za financije.

Vežano uz poticanje dobrovoljnog funkcionalnog i stvarnog spajanja lokalnih jedinica, treba istaknuti kako su Državnim proračunom Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcijama za 2023. i 2024. godinu planirana poticajna sredstva za dobrovoljno funkcionalno ili stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave u iznosu od po 100 milijuna kuna u sljedeće tri fiskalne godine. Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu utvrđeno je kako će se jedinicama lokalne samouprave isplaćivati pomoć u svrhu poticaja za dobrovoljno funkcionalno, odnosno stvarno spajanje tijekom 2022. godine iz sredstava planiranih u Državnom proračunu u razdjelu Ministarstva financija, a najviše do iznosa koji je za tu namjenu osiguran u proračunu. Vlada Republike Hrvatske donijet će odluku o kriterijima za dodjelu pomoći na prijedlog ministarstva nadležnog za financije u suradnji s ministarstvom nadležnim za pravosuđe i upravu.

Područje razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima na razini središnje države, uz sve svoje slabosti, ipak je uređenije od područja upravljanja ljudskim potencijalima u JLP(R)S-ima. Stoga je potrebno jasnije odrediti upravljanje ljudskim potencijalima u tijelima JLP(R)S-a, te se konkretnije strateški usmjeriti na jačanje ljudskih kapaciteta za obavljanje poslova i pružanje usluga iz nadležnosti JLP(R)S-a, 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 JLP(R)S-a, optimalni broj zaposlenih s obzirom na veličinu JLP(R)S-a 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 rješavanje zajedničkih potreba društva, kontinuirano unaprjeđivanje kvalitete života građana i poslovnoga okruženja za gospodarske subjekte, jer se na taj način osnažuje povjerenje u institucije i promiču demokratske vrijednosti.

U zajedničkom je interesu osnaživanje javne uprave kako bi bila 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 rukovođena načelima dobrog upravljanja i 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
- 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 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
- unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

U nastavku se nalazi opis svakog posebnog cilja i srednjoročni prioriteti unutar posebnih ciljeva, te pokazatelji ishoda pomoću kojih će se mjeriti uspješnost u provedbi. Mjere koje su definirane za postizanje posebnih ciljeva nalaze se u kratkoročnom provedbenom dokumentu, Akcijskom planu. Prvi Akcijski plan provedbe za razdoblje od 2022. do 2024. godine nalazi se u prilogu Nacionalnog plana (Prilog 3).

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

Ostvarenje ovog posebnog cilja zahtjeva uspostavljanje učinkovitog sustava upravljanja kvalitetom u javnoj upravi. Uvođenje sustava upravljanja i osiguravanja kvalitete u javnoj upravi, primjenom metodologije utemeljene na CAF-u, povećat će razinu kvalitete javnih usluga koje organizacije pružaju građanima i gospodarskim subjektima, zadovoljstvo korisnika javnim uslugama, te djelotvornost i učinkovitost procesa u javnoj upravi. 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 učenje⁵⁵ među organizacijama javne uprave, povećanje uključenosti zaposlenika organizacije⁵⁶, te omogućavanje odlučivanja o organizaciji i poboljšanja organizacije na temelju podataka, u okviru čega se potiče prikupljanje, analiziranje i vrednovanje podataka o organizaciji i njezinim učincima.

Korisnički orijentirana javna uprava ostvarit će se kroz cjelovitu procesnu transformaciju javne uprave, prije digitalizacije. 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 korisnika. Prethodno pojednostavljenje i ukidanje nepotrebnih procesa je nužno za uspješnu digitalizaciju.

⁵⁵ Uzajamno učenje putem mjerenja i uspoređivanja rezultata te razmjenjivanja dobrih praksi (Engl. *Benchmarking*)

⁵⁶ Primjerice, u aktivnostima unutarnje procjene i u uspostavljanje planova za poboljšanje organizacije i njenih učinaka.

Prikaz 3. Model upravljanja kvalitetom u javnoj upravi



Prije digitalizacije pojedinih javnih usluga izvršit će se analiza postupovnih odredbi posebnih zakona i predložiti optimizacija procesa, pri čemu će se posebno obratiti pažnja na sljedeće:

- 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
- pribavljanje podataka iz službenih evidencija koje vode javnopravna tijela
- primjenu instituta ZUP-a kojima je cilj ubrzanje postupka u interesu stranaka ako je to propisano zakonom koji uređuje pojedino upravno područje (primjerice, neposredno rješavanje, predmnijeva usvajanja zahtjeva stranke, jamstvo stjecanja prava i dr.)
- odstupanja od općeg postupovnog zakona koja nisu dopuštena ili razlog odstupanja nije opravdan i obrazložen

Standardizirat će se obrasci za pokretanje upravnih postupaka u fizičkom ili elektroničkom obliku. Uspostavit će se katalog poslova i usluga tijela, s popisom onih najčešće korištenih koje je potrebno unaprijediti (strukturno, podatkovno, tehnološki i prilagodbom pravnog okvira) te prioritarno digitalizirati, uključujući evidencije i očevidnike, osobito vodeći računa o povezivanju usluga prema životnim događajima. Katalog će osim poslova i procesa središnje države, uključivati i poslove u nadležnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima te biti dostupan na portalu e-Građani.

U složenim javnim uslugama koje pruža više javnopravnih tijela vodit će se računa o obvezi pružanja takvih usluga u JUM-u. S obzirom da i dalje postoje prepreke pristupu javnim uslugama, putem JUM-a će se osigurati da javne usluge budu lako dostupne korisnicima usluge najbliže mjestu njihovog stanovanja, osobito za one koji imaju poteškoća ostvariti pristup digitalnim putem. JUM će dakle omogućiti pružanje kompleksnih usluga javne uprave putem fizičkih mjesta (JUM) ili elektroničkim putem (preko e-Građani ili putem mobilne platforme). Otvaranjem JUM-a skratit će se i pojednostavniti prije svega načini podnošenja zahtjeva.

Koristeći JUM građani će predajom jednog zahtjeva pokrenuti povezane aktivnosti unutar tijela javne uprave, a one će vodeći se načelom interoperabilnosti, između sebe razmijeniti sve potrebne podatke, kako bi građanin ili gospodarski subjekt realizirao svoje pravo.

Uvest će se načelo pružanja informacija samo jednom, sukladno europskoj *Once-Only* inicijativi⁵⁷. Tijela javne uprave u sigurnom okruženju će međusobno dijeliti podatke o građanima i gospodarskim subjektima, na način da građani i poduzeća koji koriste javne usluge, svoje podatke u odnosu na poslove i predmete s javnom upravom daju samo jednom.

Nastavit će se provedba mjera administrativnog rasterećenja gospodarstva u sklopu stvaranja jednostavnijeg i jeftinijeg poslovnog okruženja. Prethodna tri Akcijska plana za administrativno rasterećenje gospodarstva za 2017., 2018. i 2019. godinu 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% izmjerenog opterećenja. Akcijskim planom za administrativno rasterećenje gospodarstva 2020. godine rasterećuje se 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. Početkom 2022. godine provedbom mjera iz do sada usvojena četiri Akcijska plana za administrativno rasterećenje (2017., 2018., 2019. i 2020.) ostvareno je ukupno administrativno rasterećenje od 2,8 milijarde kuna. SCM metodologija za mjerenje i ciljano smanjenje administrativnog opterećenja gospodarstva koja je uvedena 2017. godine radi mjerenja administrativnog opterećenja gospodarstva, proširit će se na mjerenje administrativnih postupaka i usluga koje javna uprava pruža građanima. 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. godine. 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. 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 građana⁵⁸ te sustavno mjerenje zadovoljstva stanovništva iskustvom korištenja javnih usluga.

⁵⁷ <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/Once+Only+Principle> , OOP

⁵⁸ Engl. *Citizens Charter*

Intenzivirat će se kampanje za informiranje građana i povećanje vidljivosti javnih usluga, te potaknuti veće korištenje javnih e-usluga.

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
- Pružanje usluga u vrijeme i na mjestima koji najbolje odgovaraju korisnicima
- Proširenje pružanja javnih usluga putem različitih kanala uz prioritet pružanja usluge putem interneta (e-usluge)
- Pojednostavljivanje pisane i elektroničke komunikacije javnih institucija, uvođenje principa pružanja informacija samo jednom
- Optimizacija, pojednostavljenje i ukidanje nepotrebnih procesa i postupaka prije digitalizacije, uz prethodno preispitivanje svrhovitosti
- Daljnje smanjenje administrativnog i fiskalnog opterećenja za građane i gospodarske subjekte

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

- OI.02.14.09 Udio stanovništva zadovoljan posljednjim iskustvom korištenja javnih usluga (SDG)
- OI.02.14.60 Ukupne troškovne olakšice za gospodarske subjekte
- OI.02.14.61 Udio administrativnog i troškovnog rasterećenja za građane osiguran provedbom mjera administrativnog rasterećenja

Tablica 1. Pokazatelji ishoda za prvi posebni cilj

Pokazatelj ishoda	Jedinica mjere	Polazna vrijednost (godina)	Ciljana vrijednost (2027.)
OI.02.14.09 Udio stanovništva zadovoljan posljednjim iskustvom korištenja javnih usluga (SDG)	%	56% (2017.)	82%
OI.02.14.60 Ukupne troškovne olakšice za gospodarske subjekte	HRK	2,8 mlrd (2022.)	5,8 mlrd
OI.02.14.61 Udio administrativnog i troškovnog rasterećenja za građane osiguran provedbom mjera administrativnog rasterećenja	%	<i>u izradi (2021.)⁵⁹</i>	20%

⁵⁹ Utvrđivanje početne vrijednosti je predmet analize koja je u tijeku, te će biti naknadno utvrđena.

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. godine⁶⁰ 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 se provedbom projekta “Uspostava mehanizma koordinacije za osiguranje koherentnog razvoja e-Uprave“ planira uspostaviti učinkovitog modela koordinacije za sve javne inicijative digitalizacije te unaprijeđenje interoperabilnosti javnih digitalnih usluga. Razvijanje državnih integriranih informacijskih sustava za upravljanje ključnim procesima i pružanje javnih usluga elektroničkim putem zahtijeva uspostavu odgovarajućih tehničkih, organizacijskih i administrativnih 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 unaprijeđenjem 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
- procese u javnoj upravi

⁶⁰ Strategija e-Hrvatska 2020. i pripadajući Akcijski plan

- razmjenu podataka
- 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 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 događaja, 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 sada 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 upravna područja 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 te 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.).

U skladu s načelom “samo jednom”, e-uslugama će se pristupati putem SDG-a, a do kraja 2023. predviđena je uspostava i integracija 21 složene usluge na razini čitave Europske unije odnosno svih država članica, uključujući procedure, postupke i servise povezane sa ostvarivanjem prava i životnim situacijama:

- građanska i obiteljska prava (rođenje, boravište, preseljenje, skrbništvo, sudjelovanje na izborima, kupnja i prodaja nekretnine i dr.)
- mobilnost, putovanje, prijevoz i vozila (dokumenti za putovanje, stjecanje i obnavljanje vozačke dozvole, obvezna osiguranja vozila, cestarine i dr.)
- obrazovanje ili staž u drugoj državi članici (obvezno obrazovanje, predškolsko, srednjoškolsko i visokoškolsko obrazovanje i obrazovanje odraslih, volontiranje, stažiranje i dr.)
- rad i umirovljenje (zaposlenje, oporezivanje, obvezna osiguranja i dr.)
- zdravstvena skrb (liječenje, zdravstveno osiguranje, kupnja farmaceutskih proizvoda i dr.)
- prava potrošača (posjedovanje bankovnog računa, kupnja robe i digitalnog sadržaja, priključci za komunalne usluge i dr.)
- pokretanje, vođenje i zatvaranje poduzeća (registracija, promjena pravnog oblika, preseljenje poduzeća, prava intelektualnog vlasništva, financiranje poslovanja, ishođenje licencija i odobrenja, plaćanje poreza, sudjelovanje u postupcima javne nabave 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 stranaka. Kroz projekt „Daljnje unapređenje praćenja upravnog postupanja i odlučivanja“ koji je započeo početkom 2021. i trajat će daljnje dvije godine, razvit će se i dodatne funkcionalnosti koje će fizičkim i pravnim osobama, strankama u upravnim postupcima, omogućiti praćenje statusa njihovih predmeta dostavom informacija o određenom upravnom postupku u njihove korisničke pretince povezivanjem ZUP IT sustava sa sustavom e-Građani. Nakon završetka projekta, daljnja perspektiva ZUP IT sustava može biti nadogradnja u smjeru omogućavanja dostave upravnih akata kroz ZUP IT sustav u korisničke pretince stranaka.

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 usluge u odabranim prioritetnim područjima, kao što su registracija poduzeća i licenciranje te će se uspostaviti pristup integriranim informacijama za ulazak na tržište i ulaganje u Republici Hrvatskoj. Omogućit će se ponovna uporaba informacija koje posjeduju tijela javne vlasti, odnosno pravo korisnika omogućeno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama⁶¹ temeljem preuzimanja Direktive (EU) 2019/1024 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
- 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:

- OI.02.14.65 Udio korisnika usluga e-uprave u ukupnom broju korisnika interneta
- OI.02.14.63 Digitalne javne usluge za građane
- OI.02.14.62 Digitalne javne usluge za poduzeća

Tablica 2. Pokazatelji ishoda za drugi posebni cilj

Pokazatelj ishoda	Jedinica mjere	Polazna vrijednost (godina)	Ciljana vrijednost (2027.)
	%	52% (2020.)	75%

⁶¹ „Narodne novine“, broj 25/2013, 85/2015.

OI.02.14.65 Udio korisnika usluga e-uprave u ukupnom broju korisnika interneta			
OI.02.14.63 Digitalne javne usluge za građane	Bodovi od 1 do 100	60 (2020.)	75
OI.02.14.62 Digitalne javne usluge za poduzeća	Bodovi od 1 do 100	73 (2020.)	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 službenika 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 te im ponuditi poželjno radno mjesto i kontinuirano usavršavanje.

Novi sustav upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi obuhvatit 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
- transparentne i objektivne postupke polaganja državnoga ispita te razvoj programa e-učenja (pripreme za polaganje državnoga ispita, te ostalih stručnih ispita)
- 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
- programe uvođenja u posao i mentorstva
- uvođenje hibridnog načina rada
- 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 modela 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, kao dio čitavog HRM sustava.

Uspostavit će se centralno koordinirani sustav zapošljavanja u državnoj upravi. Kroz navedeni sustav poboljšat će se planiranje novog zapošljavanja sukladno potrebama za popunom 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 propisani uvjeti 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*“-a⁶². Nadalje, novo uspostavljanim 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

⁶² Engl. *Coaching*, skup specifičnih metoda podučavanja, usmjerenih na razvoj pojedinaca i timova

inovacijska kultura u javnoj upravi, stalna interakcija, razmjena iskustava i grupne rasprave, koji će omogućiti agilnost javne uprave.

Razvit će se i uspostaviti novi sustav polaganja državnoga ispita elektroničkim putem čime će se osigurati objektivniji, prikladniji i valjaniji način procjenjivanja znanja kandidata standardiziranim pisanim ispitivanjem. Ispitni materijali za ispitivanje pisanim odnosno elektroničkim putem pripremit će se prema unaprijed zadanoj metodologiji i kriterijima, što će omogućiti provedbu ispitivanja na standardiziran i objektivan način, pod istim uvjetima za sve kandidate koji polažu državni ispit. Kako bi se osigurala provedba državnog ispita elektroničkim putem, razvit će se računalni (aplikacijski) sustav kroz koji će se odvijati postupci razvoja ispitnih materijala za državni ispit, prijave na ispit, organizacije, provedbe i polaganja državnoga ispita, zaključno s izdavanjem uvjerenja o položenome ispitu. Kroz sustav će se stvarati baza ispitnih zadataka i materijala, baza podataka o kandidatima te će biti osigurano kreiranje izvještaja vezanih uz provedbu i rezultate ispitivanja. Takav cjeloviti računalni sustav omogućit će kontinuirano praćenje i unaprjeđenje svih postupaka razvoja i provedbe državnog ispita. Novi sustav polaganja državnoga ispita omogućit će transparentno ispitivanje svih kandidata pod jednakim uvjetima bez mogućnosti pogodovanja što će povećati povjerenje građana u rad javne službe te pridonijeti stjecanju općih kompetencija za rad u državnoj službi. Računalna platforma i metodologija razvoja državnog ispita predstavljati će okvir za razvoj stručnih ispita kojima će se na objektivan način vrednovati stečena specifična znanja za rad u određenom upravnom području za koja su potrebna posebna ovlaštenja. Nakon uspostave aplikacijskog sustava i računalne opreme proračunska sredstva za državni ispit će se znatno smanjiti, a razvoj i uspostava stručnih ispita, temeljenih na ishodima učenja, pisanim putem na računalu omogućit će provedbu ispitivanja za sve kandidate pod jednakim uvjetima. Uvođenjem digitalizacije svih procesa u postupku polaganja državnog ispita, i stručnih ispita od prijave na ispit, preko organizacije i provedbe ispitivanja pa do razvoja ispitnih materijala, doprinijet će transparentnosti postupka ispitivanja, uvođenju sustava kvalitete u postupak ispitivanja te pojednostavljenju pravila postupanja i ubrzanju rada administracije u svezi s organizacijom i postupkom polaganja ispita.

Unaprjeđenje sustava izobrazbe novoprimljenih službenika i službenika s obvezom polaganja državnog ispita će se osigurati razvojem sustava i interaktivnih programa e-učenja – priprema za polaganje državnoga ispita. Programi e-učenja bit će usklađeni sa stupnjem obrazovanja za koji službenici polažu državni ispit. Razvojem stručnog osposobljavanja putem e-učenja za službenike koji imaju obvezu polaganja državnog ispita bit će unaprijeđen i osuvremenjen sustav izobrazbe korištenjem IKT-a te će programi e-učenja biti dostupni velikom broju polaznika odnosno svim kandidatima koji imaju obvezu polaganja državnoga ispita.

U sklopu reforme sustava plaća u javnom sektoru, analizirat će se sustavi plaća u zemljama EU-a 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 sektoru⁶³ i prateće Uredbe o sadržaju, načinu prikupljanja i obrade, te mjerama zaštite podataka u registru zaposlenih u javnom sektoru⁶⁴. 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 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 rada što će doprinijeti smanjenju troškova, usklađivanju poslovnih i privatnih obaveza te doprinijeti povećanju motivacije za rad službenika. Hibridni način rada je kombinacija rada od kuće i u uredu, a njegove glavne karakteristike su fleksibilnost, autonomija, odgovornost i usmjerenost na rezultate. S pandemijom koronavirusa, diljem svijeta ubrzano se došlo do spoznaje da hibridni način rada pruža prilike ne samo za privatne tvrtke, već i za državnu i javnu upravu, i to prvenstveno u smislu fleksibilizacije radnih uvjeta, većeg zadovoljstva službenika, postizanja ravnoteže između poslovnog i privatnog života zaposlenih roditelja, osjećaja produktivnosti i povećanja učinkovitosti, ali i ušteda u smislu radnog prostora, prijevoza i općih troškova poslodavca. Kako bi se omogućio hibridni način rada, redefinirat će se organizacija i metode rada, uz usmjerenje na postizanje ciljeva i rezultata, a zatim omogućiti i tehničko-informatički uvjeti za obavljanje posla primjenjujući hibridni način rada. Unaprijedit će se postojeći zakonski okvir i primijeniti smjernice koje uključuju praćenje rada zaposlenika (evidenciju rezultata rada),

⁶³ „Narodne novine“, broj 34/11.

⁶⁴ „Narodne novine“, broj 55/11. i 57/11.

davanje zadataka službenicima, daljnju edukaciju službenika i rukovodećih službenika i potrebne metodologije, uz sagledavanje aspekata zaštite na radu i dr.

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 EU-a provest će se u okviru Plana za jačanje administrativnih kapaciteta za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj, čiji se razvoj odvija 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 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 modela 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
- Uspostava novog, digitaliziranoga sustava polaganja državnoga ispita, te programa e-učenja za pripreme za polaganje državnoga ispita i drugih stručnih ispita
- 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:

- OI.02.14.66 Udio službenika koji su izrazili zadovoljstvo radom u javnoj upravi
- OI.02.14.69 Udio državnih službenika koji rade u hibridnom načinu rada u tromjesečnom razdoblju
- OI.02.14.68 Prosječan iznos novčanih sredstava uloženi u obrazovanje i osposobljavanje državnih službenika godišnje
- OI.02.14.78 Udio državnih službenika koji su pohađali programe obrazovanja i osposobljavanja, godišnje

Tablica 3. Pokazatelji ishoda za treći posebni cilj

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

OI.02.14.66 Udio službenika koji su izrazili zadovoljstvo radom u javnoj upravi	%	66% (2020.)	80%
OI.02.14.69 Udio državnih službenika koji rade u hibridnom načinu rada u tromjesečnom razdoblju	%	3,66% (2021.)	20%
OI.02.14.68 Prosječan iznos novčanih sredstava uloženi u obrazovanje i osposobljavanje državnih službenika godišnje	HRK (EUR)	n/p	3,000 (400)
OI.02.14.78 Udio državnih službenika koji su pohađali programe obrazovanja i osposobljavanja, godišnje	%	n/p	65%

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.

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 propisa.

Na razini središnje države i u tijelima JLP(R)S-a, 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, kvalitetnije upravljanje rizicima i nepravilnostima, poboljšanje fiskalne odgovornosti i dr.

U okviru politike boljih propisa, formirat će se zajednička koordinacija za stalno vrednovanje i kontinuirano unapređenje javnih politika, uz postojeću koordinaciju vrednovanja provedbe fondova EU-a. Navedeno će na kvalitetniji način povezati stručnjake u državnoj upravi uključene u provedbu okvira za gospodarsko upravljanje Europske unije, mrežu za strateško planiranje, koordinate za procjenu učinaka propisa i one zadužene 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.

Oснаžit će se provedba politike boljih propisa, koja se tiče čitavog ciklusa oblikovanja i provedbe javnih politika, od izrade 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 ostvaruje se kroz proaktivnu objavu informacija. Implementacija Direktive (EU) 2019/1024 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
- Pобољшanje 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:

- OI.02.14.56 Strateški kapacitet (komponenta SGI)
- OI.02.14.57 Koordinacija između ministarstava (komponenta SGI)
- OI.02.14.58 Implementacija javnih politika (komponenta SGI)

Tablica 4. Pokazatelji ishoda za četvrti posebni cilj

Pokazatelj ishoda	Jedinica mjere	Polazna vrijednost (godina)	Ciljana vrijednost (2027.)
OI.02.14.56 Strateški kapacitet (komponenta SGI)	Ocjena od 1 do 10	4.0 (2020.)	5,6
OI.02.14.57 Koordinacija između ministarstava (komponenta SGI)	Ocjena od 1 do 10	4,2 (2020.)	6,4
OI.02.14.58 Implementacija javnih politika (komponenta SGI)	Ocjena od 1 do 10	4 (2020.)	6,1

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

Sustav lokalne i područne (regionalne) samouprave vrlo je složen već i po samim obilježjima geografsko-položajne naravi Republike Hrvatske. Ustrojene jedinice imaju različitu ekonomsku snagu i financijski kapacitet što zahtijeva primjenu različitih razvojnih pristupa u rješavanju socioekonomskih problema za svaku jedinicu. No, pored toga sve osnovane jedinice raspolažu bogatim prirodnim i društvenim komparativnim prednostima kao općim potencijalima dobara i usluga.

Do sada nisu na cjelovit način sagledani kapaciteti i učinkovitost sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave. Stoga se nameće potreba sveobuhvatne analize kako bi se stekla stvarna slika o sustavu te temeljem toga ponudila rješenja koje će ići za poboljšanjem sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave koji će se prije svega manifestirati kroz povećanu učinkovitost jedinica u obavljanju poslova iz njihovog samoupravnog djelokruga.

Radi unaprjeđenja funkcionalnosti i održivosti lokalne i područne (regionalne) samouprave po prvi puta će se prikupiti svi dostupni podaci o JLP(R)S-u 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 JLP(R)S-u 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 i na 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. 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 drugim ili drugim jedinicama. Sredstva za sufinanciranje bit će osigurana u fondu izravnjanja 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 dobrovoljnog spajanja jedinica, činjenica je da zasad ne postoji 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 lokalne i područne (regionalne) samouprave za rad u sustavu.

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 JLP(R)S-u potrebno je i dalje jačati putem stručne podrške i kontinuiranog ulaganja u kompetencije kako nacionalnih tijela za fondove EU-a, 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 JLP(R)S-a 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 raspolagati i 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
- Unaprijeđenje sustava organizacije poslova u djelokrugu JLP(R)S-a koje će potaknuti jedinice na bolje i kvalitetnije obavljanje poslova iz svog djelokruga
- Jačanje administrativnih kapaciteta JLP(R)S-a, osobito u području transparentnosti, pružanja javnih usluga i participacije
- Povećanje fiskalnih kapaciteta JLP(R)S-a radi postizanja održive decentralizacije

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

- OI.02.14.59 Udio jedinica uključenih u zajedničko obavljanje poslova lokalne samouprave
- OI.02.14.64 Udio prihoda općina, gradova i županija u bruto domaćem proizvodu (BDP)

Tablica 5. Pokazatelji ishoda za peti posebni cilj

Pokazatelj ishoda	Jedinica mjere	Polazna vrijednost (godina)	Ciljana vrijednost (2027.)
OI.02.14.59 Udio jedinica uključenih u zajedničko obavljanje poslova lokalne samouprave	%	n/p	> 40%
OI.02.14.64 Udio prihoda općina, gradova i županija u bruto domaćem proizvodu (BDP)	%	6,9% (2019.)	> 10%

3.3. Povezanost sa strateškim dokumentima Europske unije, Vijeća Europe i 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 također je adresirala posebne preporuke Vijeća EU-a u Nacionalnom planu. U okviru Europskog semestra dane su preporuke za jačanje učinkovitosti javne uprave u Republici Hrvatskoj te unaprjeđenje pružanja usluga u manjim JLP(R)S kako bi se dostigao prosjek EU-a⁶⁵. 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 ishoda 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. godine⁶⁶, u kontekstu Akcijskog plana Republike Hrvatske za pridruživanje Europskom tečajnom mehanizmu II (ERM II) i Bankovnoj uniji⁶⁷. 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 uprave⁶⁸, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika⁶⁹ doneseni su u srpnju 2019. godine (sve odredbe stupile su na snagu u srpnju 2019. godine), 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. stupile su na snagu Izmjene i dopune zakona o ustanovama⁷⁰ kojima se jednoobrazno uređuju

⁶⁵ Posebne preporuke Vijeća EU-a za Hrvatsku, CSR 2019/1b i CSR 2020/4a

⁶⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european-semester-country-report-croatia_hr_0.pdf

⁶⁷ <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Vijesti/2019/07%20srpanj/08%20srpnja/HRVATSKA%20AKCIJSKI%20PLAN%20HR.pdf>

⁶⁸ „Narodne novine“, broj 66/19.

⁶⁹ „Narodne novine“, broj 66/19.

⁷⁰ „Narodne novine“, broj 127/19.

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 UN-a tako i u okviru djelovanja EU-a. 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 je doprinos istima artikuliran i kroz okvir Nacionalne razvojne strategije. Nacionalni plan doprinosi provedbi cilja 16 UN 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 je od prioriteta na kojima se temelji čitav Nacionalni plan, te njegovi posebni ciljevi i srednjoročni prioriteti na taj način pridonose provedbi UN Agende 2030. u Republici Hrvatskoj.

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 od 2022. do 2024. godine i Akcijski plan provedbe za razdoblje od 2025. do 2027. godine

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 za razdoblje od 2022. do 2024. godine pripremljen je i donosi se kao prilog ovog Nacionalnog plana (Prilog 3.).

4.2. Indikativni financijski plan

Financijska sredstva za provedbu Nacionalnog plana utvrđena su u ukupnom iznosu preko 2,45 milijarde HRK (Tablica 6 i Tablica 7).

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 EU-a za razdoblje 2014.-2020. godine (čija je provedba predviđena do kraja 2023. godine), te iz Višegodišnjeg financijskog okvira EU-a 2021.-2027. godine, ali i drugih izvora.

Tablica 6. Prikaz financijskih sredstava za provedbu Nacionalnog plana, po posebnim ciljevima

Posebni cilj	Indikativni iznos (u HRK)	
	2022.-2024. (razdoblje prvog Aktivnog plana provedbe)	UKUPNO do kraja provedbe Nacionalnog plana
Korisnički orijentirana javna uprava i učinkovito pružanje javnih usluga	8.507.825	8.507.825
Digitalna transformacija javne uprave	805.144.540	1.287.172.802
Razvoj ljudskih potencijala u javnoj upravi	151.173.785	166.250.221
Jačanje kapaciteta javne uprave za oblikovanje i provedbu javnih politika	24.151.320	29.117.846
Unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti lokalne i područne (regionalne) samouprave	319.607.841	963.024.365
Sveukupno	1.308.585.311	2.454.073.059

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

Tablica 7. Prikaz financijskih sredstva za provedbu Nacionalnog plana, ukupni i godišnji trošak provedbe po posebnim ciljevima

Posebni cilj	Indikativna financijska sredstva, po godinama (u HRK)						UKUPNO
	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	
Korisnički orijentirana javna uprava i učinkovito pružanje javnih usluga	6.758.700	1.749.125	0	0	0	0	8.507.825
Digitalna transformacija javne uprave	341.141.012	199.469.310	264.534.218	179.673.222	151.177.520	151.177.520	1.287.172.802
Razvoj ljudskih potencijala u javnoj upravi	38.864.833	92.772.701	19.536.251	15.076.436	0	0	166.250.221
Jačanje kapaciteta javne uprave za oblikovanje i provedbu javnih politika	12.464.147	7.198.793	4.488.380	4.966.526	0	0	29.117.846
Unaprjeđenje funkcionalnosti i održivosti lokalne i područne (regionalne) samouprave	105.945.460	100.172.375	113.490.006	619.887.114	11.764.705	11.764.705	963.024.365
Ukupno (1), po godinama	505.174.152	401.362.304	402.048.855	819.603.298	162.942.225	162.942.225	2.454.073.059
Ukupno (2), po razdobljima provedbe Akcijskih planova	Akcijski plan 2022.-2024.			Akcijski plan 2025.-2027. (indikativno)			
	1.308.585.311			1.145.487.748			
Ukupno (3), u razdoblju provedbe Nacionalnog plana	2.454.073.059						

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 osnovat će se Savjet za razvoj javne uprave kao savjetodavno tijelo 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:

- 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
- 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 pružat će stručnu i administrativnu podršku radu Savjeta, koji će se sastajati po potrebi, a najmanje jednom godišnje.

Rezultati provedbe 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) po završetku provedbe prvog Akcijskog plana provedbe Nacionalnog plana.

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.

Prilog 1. Popis korištenih izvješća i dokumenata međunarodne procjene

1. Radni dokument Službi Komisije, Izvješće za Hrvatsku 2020. priložen dokumentu Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskoj središnjoj banci i Euroskupini, Europski semestar 2020.: ocjena napretka u provedbi strukturnih reformi te sprječavanju i uklanjanju makroekonomskih neravnoteža i rezultati detaljnih preispitivanja u skladu s Uredbom (EU) br. 1176/2011, COM(2020) 150 final, SWD(2020) 510 final
2. Radni dokument Službi Komisije, Izvješće za Hrvatsku 2019. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i uklanjanju makroekonomskih neravnoteža priložen dokumentu Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskoj središnjoj banci i Euroskupini Europski semestar 2019.: ocjena napretka u provedbi strukturnih reformi te sprječavanju i uklanjanju makroekonomskih neravnoteža i rezultati detaljnih preispitivanja u skladu s Uredbom (EU) br. 1176/2011, COM(2019) 150 final, SWD(2019) 1010 final
3. Preporuka za Preporuku Vijeća o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2020., COM(2020) 511 final
4. Preporuka za Preporuku Vijeća o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2019., COM(2019) 511 final
5. Svjetska banka, *National Development Strategy Croatia 2030, Croatia 2030: Roadmap for a Better Future*, siječanj 2020.
6. Svjetska banka, Analitička podloga za Nacionalnu razvojnu strategiju Republike Hrvatske do 2030. godine: Modernizacija javne uprave, srpanj 2019.
7. Europska komisija, *Public administration characteristics and performance in EU28: Croatia, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Support for developing better country knowledge on public administration and institutional capacity building” (VC/2016/0492)*
8. Europska komisija, Standardni Eurobarometar 94. Nacionalni izvještaj, Javno mnijenje u Europskoj uniji, Hrvatska, Zima 2020.-2021.

Prilog 2. Popis posebnih ciljeva i pokazatelja ishoda (tablični prikaz)

<i>Strateški cilj NRS</i>	<i>3. »Učinkovito i djelotvorno pravosuđe, javna uprava i upravljanje državnom imovinom«</i>					
<i>Pokazatelj učinka NRS</i>	<i>Indeks globalne konkurentnosti (GCI) - komponenta 1. Institucije</i>	<i>Jedinica mjere</i>	<i>Polazna vrijednost (godina)</i>		<i>Ciljana vrijednost do 2030. godine</i>	
		<i>Rang</i>	<i>77. mjesto (2019.)</i>		<i>< 60. mjesto</i>	
<i>Pokazatelji ishoda koji doprinose strateškom cilju i pokazatelju učinka</i>						
<i>Posebni cilj</i>	<i>Pokazatelj ishoda</i>	<i>Definicija pokazatelja</i>	<i>Šifra pokazatelja</i>	<i>Jedinica mjere</i>	<i>Polazna vrijednost (godina)</i>	<i>Ciljana vrijednost (2027.)</i>
Korisnički orijentirana javna uprava i učinkovito pružanje javnih usluga	Udio stanovništva zadovoljan posljednjim iskustvom korištenja javnih usluga (SDG)	Istraživanjem se utvrđuje zadovoljstvo stanovništva (korisnika) posljednjim iskustvom korištenja javnih usluga	OI.02.14.09	%	56% (2017.)	82%
	Ukupne troškovne olakšice za gospodarske subjekte	Smanjenje troškova / izravne troškovne olakšice za gospodarske subjekte	OI.02.14.60	HRK	2,8 mlrd (2022.)	5,8 mlrd
	Udio administrativnog i troškovnog rasterećenja za građane osiguran provedbom mjera	Smanjenje troškova / izravne troškovne olakšice za građane osigurane provedbom mjera	OI.02.14.61	%	<i>u izradi (2021.)</i>	20%

	administrativnog rasterećenja	administrativnog rasterećenja kroz optimizaciju i pojednostavnjenje postupaka				
Razvoj ljudskih potencijala u javnoj upravi	Udio službenika koji su izrazili zadovoljstvo radom u javnoj upravi	Istraživanje praksi u upravljanju ljudskim potencijalima u javnoj upravi	OI.02.14.66	%	66% (2020.)	80%
	Udio državnih službenika koji rade u hibridnom načinu rada u tromjesečnom razdoblju	Udio državnih službenika koji rade u hibridnom načinu rada u tromjesečnom razdoblju	OI.02.14.69	%	3,66% (2021.)	20%
	Prosječan iznos novčanih sredstava uloženi u obrazovanje i osposobljavanje državnih službenika godišnje	Ulaganje u kompetencije službenika izraženo kao prosječan iznos novčanih sredstava uloženi u obrazovanje i osposobljavanje državnih službenika godišnje	OI.02.14.68	HRK (EUR)	n/p	3,000 (400)
	Udio državnih službenika koji su pohađali programe obrazovanja i osposobljavanja, godišnje	Udio državnih službenika koji su pohađali programe obrazovanja i osposobljavanja, na godišnjoj razini	OI.02.14.78	%	n/p	65%

Jačanje kapaciteta javne uprave za oblikovanje i provedbu javnih politika	Strateški kapacitet (komponenta SGI)	SGI (Pokazatelji održivog upravljanja) Komponenta „Kapacitet upravljanja“	OI.02.14.56	Ocjena od 1 do 10	4,0 (2020.)	5,6
	Koordinacija između ministarstava (komponenta SGI)	SGI (Pokazatelji održivog upravljanja) Komponenta „Kapacitet upravljanja“	OI.02.14.57	Ocjena od 1 do 10	4,2 (2020.)	6,4
	Implementacija javnih politika (komponenta SGI)	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	Udio jedinica uključenih u zajedničko obavljanje poslova lokalne samouprave	Udio jedinica lokalne samouprave uključen u zajedničko obavljanje poslova	OI.02.14.59	%	n/p	> 40%
	Udio prihoda općina, gradova i županija u bruto domaćem proizvodu (BDP)	Udio prihoda općina, gradova i županija u bruto domaćem proizvodu (BDP) kao pokazatelj fiskalne decentralizacije	OI.02.14.64	%	6,9% (2019.)	>10%

<i>Strateški cilj NRS</i>	<i>11. »Digitalna tranzicija društva i gospodarstva«</i>					
<i>Pokazatelj učinka NRS</i>	<i>DESI indeks gospodarske i društvene digitalizacije</i>	<i>Jedinica mjere</i>	<i>Polazna vrijednost (godina)</i>	<i>Ciljana vrijednost do 2030. godine</i>		
		<i>Rang</i>	<i>19. mjesto (2021.)</i>	<i>Dostići prosjek EU-a</i>		
<i>Pokazatelji ishoda koji doprinose strateškom cilju i pokazatelju učinka</i>						
<i>Posebni cilj</i>	<i>Pokazatelj ishoda</i>	<i>Definicija pokazatelja</i>	<i>Šifra pokazatelja</i>	<i>Jedinica mjere</i>	<i>Polazna vrijednost (godina)</i>	<i>Ciljana vrijednost (2027.)</i>
Digitalna transformacija javne uprave	Udio korisnika usluga e-uprave u ukupnom broju korisnika interneta	% korisnika interneta (4.a.1. DESI indeks)	OI.02.14.65	%	52% (2020.)	75%
	Digitalne javne usluge za građane	Dostupnost digitalnih internetskih javnih usluga za građane (DESI 4.a.3)	OI.02.14.63	Bodovi od 1 do 100	60 (2020.)	75
	Digitalne javne usluge za poduzeća	Dostupnost digitalnih internetskih javnih usluga za poduzeća (DESI 4.a.4.)	OI.02.14.62	Bodovi od 1 do 100	73 (2020.)	85

Prilog 3. Akcijski plan provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2024. godine