

HRVATSKI SABOR

1329

Na temelju članka 81. Ustava Republike Hrvatske, Hrvatski sabor na sjednici 12. lipnja 2015., donio je

STRATEGIJU

RAZVOJA JAVNE UPRAVE ZA RAZDOBLJE OD 2015. DO 2020. GODINE

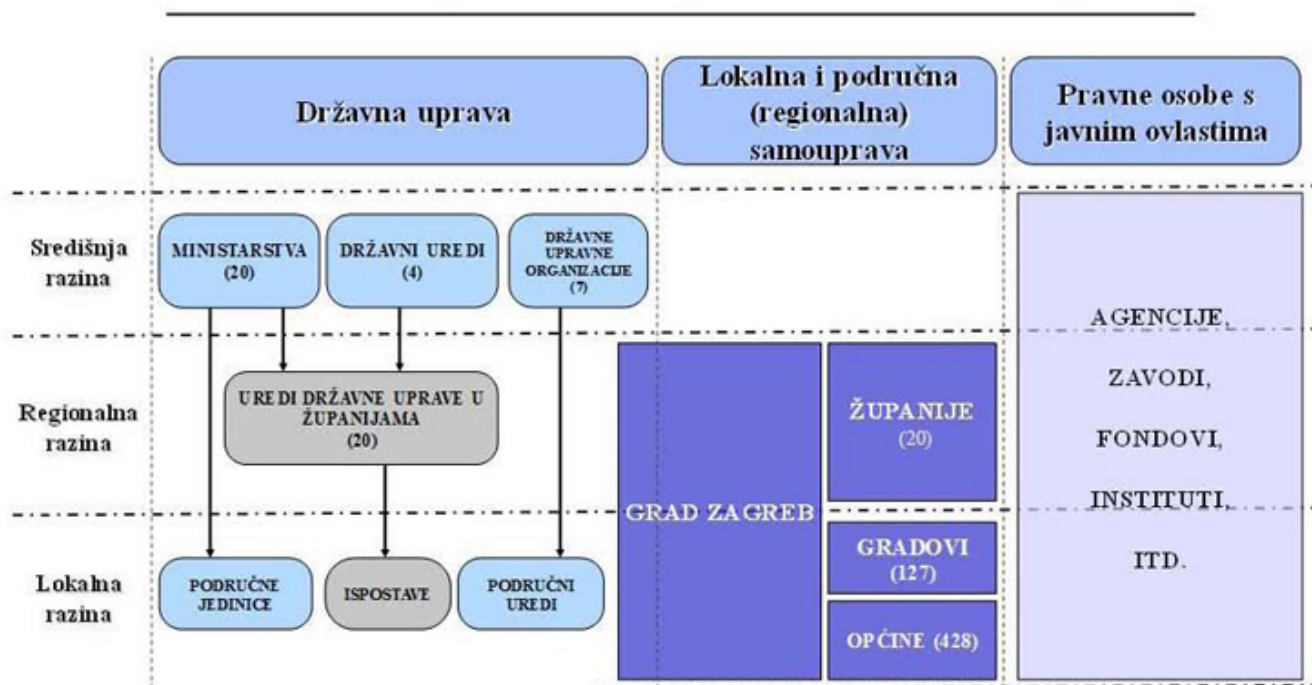
1. UVOD

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

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

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

Javna uprava u Republici Hrvatskoj



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

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

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

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

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

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

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

Reforma javne uprave u Republici Hrvatskoj mora omogućiti učinkovitu provedbu zakona i stvoriti transparentnu, korisnicima orijentiranu, racionalnu, profesionalnu, djelotvornu i učinkovitu javnu upravu. Takva javna uprava sastavni je dio učinkovitog poslovnog okruženja, poluga društvenog i gospodarskog razvitka i uporište demokratskog procesa. Budući da djelokrug javnopravnih tijela obuhvaća gotovo sve segmente života društvene zajednice, bez kvalitetne javne uprave koja je sposobna provoditi odluke vlasti društvo stagnira ili nazaduje, stvara se nezadovoljstvo korisnika, usporava se gospodarska aktivnost, a posljedice se odražavaju na sva društvena područja.

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

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

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

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

2. JAVNA UPRAVA KAKVU ŽELIMO

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

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

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

Razvoj javne uprave odvijat će se u tri glavna smjera:

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

U konačnici, rezultati provedbe ove Strategije trebaju biti sljedeći:

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

3. ZAŠTO STRATEGIJA?

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

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

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

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

Osvrt na razdoblje prije donošenja Strategije

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

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

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

- dovršena je provedba funkcionalne analize u tijelima državne uprave te je provedena racionalizacija organizacijske strukture
- provedene su mjere unaprjeđenja sustava javnih agencija (u okviru programa bilateralne pomoći Kraljevine Norveške Republici Hrvatskoj izrađena je Komparativna studija »Neovisne javne agencije – pravni okvir i institucionalni izazovi«, održani su sastanci s predstavnicima SIGMA-e, osnovane su radne skupine za izradu normativnog rješenja sustava javnih agencija, izrađena je analitička podloga za uređenje sustava te su izrađene smjernice za njegovo unaprjeđenje)
- poboljšane su koordinacija i usklađenost u radu prvostupanjskih tijela državne uprave (utvrđen je formalni oblik suradnje ureda državne uprave u županijama – Kolegij predstojnika)
- unaprijeđena je otvorenost uprave prema korisnicima uspostavljanjem standarda i načina informiranja javnosti o obavljanju poslova javne uprave (tijela javne vlasti u obvezi su omogućiti pristup informacijama pravodobnim objavljivanjem informacija o svome radu na primjeren i dostupan način), uvođenjem savjetovanja s javnošću o prijedlozima programa, zakona i drugih propisa te izobrazbom službenika za informiranje
- unaprijeđeno je strateško planiranje (uveđena je funkcija strateškog planiranja, uređen je način planiranja poslova, u tijelima državne uprave definiraju se strateški prioriteti te se izrađuju strateški planovi za trogodišnje razdoblje sukladno Zakonu o proračunu, uspostavljen je stalni nadzor napretka u ispunjavanju obveza unutar plana rada tijela državne uprave, provedena je izobrazba državnih službenika o strateškom planiranju u okviru programa »Strateško planiranje i upravljanje«, ojačan je proces koordinacije planiranja koji je povezao planove tijela državne uprave sa strategijama Vlade Republike Hrvatske, Ministarstvo financija izrađuje uputu za izradu strateških planova za trogodišnje razdoblje)
- uspostavljen je sustav procjene učinaka propisa (uspostavljeni su normativni i institucionalni okvir, ojačani su administrativni kapaciteti u području procjene učinaka propisa izobrazbom državnih službenika)

- provedena je depolitizacija i profesionalizacija državne službe (za sva depolitizirana radna mjesta, koja su postala radna mjesta državnih službenika, raspisani su natječaji i imenovani službenici)
- poduzete su mjere za jačanje etike u državnoj službi (ojačani su kapaciteti ustrojstvene jedinice za etiku, imenovani su povjerenici za etiku u tijelima državne uprave, osnovano je etičko povjerenstvo, kontinuirano se provodi izobrazba za jačanje etičkih standarda državnih službenika)
- provedene su mjere unaprjeđenja u sustavu izobrazbe i usavršavanja državnih službenika (kontinuirano se provodi procjena potreba za izobrazbom državnih službenika, nastavljeno je stipendiranje polaznika poslijediplomskog specijalističkog studija »Javno pravo i javna uprava« pri Pravnom fakultetu u Zagrebu, doneseni su planovi stručnog osposobljavanja i usavršavanja službenika, osigurana je posebna stavka u državnom proračunu Republike Hrvatske za stručno osposobljavanje i usavršavanje)
- donesen je novi Zakon o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP)[1], preispitani su posebni upravni postupci u okviru projekta danske bilateralne pomoći, provedena je izobrazba službenika ovlaštenih za provođenje upravnih postupaka te su stvorene pretpostavke za jačanje inspekcijskog nadzora u provedbi upravnog postupka i upravnog nadzora od strane središnjih tijela
- ojačana je uloga elektroničke uprave u razvoju gospodarstva (provedena je analiza tijeka aktivnosti i izrađeno je Izvješće o provedbi Programa e-Hrvatska 2007., nastavljena je implementacija projekta Hitro.hr, donesena je Uredba o uredskom poslovanju[2], prilagođena elektroničkom funkcioniranju državne uprave, provedena je izobrazba državnih službenika u području primjene informatičke tehnologije i opreme, uspostavljen je sustav Centralnog obračuna plaća – COP i upravljanja ljudskim potencijalima).

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

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

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

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

Na temelju Zakona o proračunu Vlada Republike Hrvatske je svake godine donosila strategiju Vladinih programa za trogodišnje razdoblje. Na sadržaj zadnje Strategije Vladinih programa za razdoblje 2015. – 2017., koju je Vlada Republike Hrvatske donijela 7. studenoga 2014., bitno su utjecala dva ključna dokumenta Europskog semestra – Nacionalni program reformi i Program konvergencije Republike Hrvatske. Program konvergencije definira makroekonomski i fiskalni okvir države članice u tekućoj godini i nastupajućem trogodišnjem razdoblju.