

*Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011.**

I. Državna uprava kakvu želimo (vizija i ciljevi moderne uprave s indikatorima za praćenje provedbe i vrednovanja rezultata reforme državne uprave)

1. Povećanje efikasnosti i ekonomičnosti u sustavu državne uprave

U sustavu državne uprave mora se značajno popraviti odnos između ulaznih vrijednosti i izlaznih rezultata, a usluge se moraju pružati puno brže, u interesu građana, poduzetnika i drugih zainteresiranih subjekata (efikasnost). Određena razina upravnih usluga mora se postići s nižim troškovima te se ukupni troškovi funkcioniranja državne uprave moraju smanjiti (ekonomičnost). Ukupna masa izdataka za plaće iz državnog proračuna ne smije prijeći 10% bruto domaćeg proizvoda (BDP) ukoliko se u tu veličinu sukladno metodologiji EU uključi i siva ekonomija. Ti se ciljevi mogu postići ponajprije promjenom kvalifikacijske strukture državnih službenika. Nužno je povećati udio službenika s visokom stručnom spremom te u državnu službu u značajno većoj mjeri primati službenike prikladne struke, ponajprije prvostupnike javne uprave i magistre javne uprave. Provedba funkcionalne analize tijela državne uprave, uključujući analizu radnih mjesta, omogućit će utvrđivanje mogućnosti za racionalizaciju sustava državne uprave i smanjenje broja državnih službenika.

* Strategiju reforme državne uprave Vlada Republike Hrvatske usvojila je 19. ožujka 2008. U tekstu koji objavljujemo izostavljeni su poglavlje II. Glavni dosadašnji rezultati u reformi političkog sustava i državne uprave, potpoglavlja IV.2. Nositelji, načini ostvarenja i vremenski plan i IV.3. Sredstva, kao i tablice s planiranim aktivnostima u poglavlju III. Temeljna područja i usmjerenja reforme državne uprave. Cjelovit tekst Strategije dostupan je na hrvatskom jeziku i u prijevodu na engleski jezik na web stranici www.uprava.hr

U razdoblju obuhvaćenom Strategijom reforme državne uprave za razdoblje 2008.–2011. (u daljnjem tekstu: Strategija) potrebno je osobito:

- ubrzati rješavanje upravnih predmeta tako da se predmeti rješavaju u zakonskim rokovima;
- povećati udio prvostupnika javne uprave i službenika s visokom stručnom spremom uključujući magistre javne uprave i srodnih, za javnu upravu prikladnijih struka i smanjiti udio službenika sa srednjom stručnom spremom;
- u skladu s rezultatima i pokazateljima dobivenim funkcionalnom analizom tijela državne uprave, postupno prilagoditi broj i strukturu državnih službenika;
- poticati korištenje pomoćno-tehničkih usluga na tržištu.

2. Podizanje razine kvalitete upravnih usluga

U djelovanju državne uprave mora se značajno podići kvaliteta upravnih usluga. Time će se podići i razina zadovoljstva građana, poduzetnika i drugih zainteresiranih subjekata upravnih usluga i efektivnost državne uprave, olakšati djelovanje gospodarstva i pokretanje poduzetničkih aktivnosti. Državna će uprava postati pouzdan partner koji može poslužiti kao oslonac privatnom sektoru i zajednici građana kao cjelini.

Potrebno je naročito:

- podići razinu zakonitosti, stručnosti i kvalitete u rješavanju upravnih predmeta, u cilju bitnog smanjenja upravnih sporova;
- uvesti i provoditi metodološki pravilno oblikovane godišnje ankete o zadovoljstvu građana upravnim uslugama te provoditi analizu njihovih rezultata na kolegijima pojedinih tijela državne uprave te najmanje jedanput godišnje i na sjednici Vlade Republike Hrvatske;
- povećati broj pregleda upravne inspekcije tako da svako tijelo državne uprave bude pregledano barem jedanput godišnje, za što je potrebno značajno povećati administrativni kapacitet upravne inspekcije pri Središnjem državnom uredu za upravu;
- utvrditi obvezu podnošenje izvještaja o radu svih središnjih tijela državne uprave jednom godišnje Vladi Republike Hrvatske i utvrđivanje mjera za daljnje podizanje razine kvalitete i pouzdanosti upravnih usluga.

3. Ostvarenje otvorenosti i pristupačnosti tijela državne uprave

Građani moraju imati otvoreni pristup informacijama i uslugama državne uprave te raspolagati efikasnim mehanizmima izražavanja pritužbi i izlaganja prijedloga. Informacije moraju biti lako dostupne građanima, i to u formi koja ih čini jasnima i lako razumljivima. Otvorenost i pristupačnost državne uprave interesima građana predstavlja jedan od temeljnih uvjeta zadovoljstva građana upravom, ali i pretpostavku legitimnosti državne uprave u suvremenim demokratskim zemljama. Premda je niz rezultata u tom pravcu već postignut, potrebno je poduzimati brojne mjere koje omogućuju bolje odnose građana i drugih subjekata i tijela državne uprave.

Radi toga potrebno je naročito:

- osigurati rješavanje svih prijedloga, pritužbi i upita građana u zakonskim rokovima, bez obzira na to jesu li podneseni pisano, usmeno na zapisnik, elektroničkim ili kakvih drugim putem;
- izdavanje kratkih brošura za građane o načinu korištenja upravnih usluga;
- upoznavanjem građana s tipičnim oblicima korupcije i provedba medijske promidžbe za prijavljivanje korupcije;
- objavljivanje izvještaja o radu svih tijela državne uprave na web stranicama;
- daljnja provedba edukacije državnih službenika o pravu na pristup informacijama javnog sektora;
- medijska promidžba o pravu na pristup informacijama javnog sektora.

4. Jačanje standarda vladavine prava

Vladavina prava jedno je od temeljnih načela ustavno-pravnog sustava Republike Hrvatske, kao i europskog upravnog prostora u koji se Republika Hrvatska uključuje. Nužno je ojačati standarde vladavine prava osobito u slučajevima kada državna uprava odlučuje o pravima, obvezama i pravnim interesima građana, kao i u odnosu na propise koji sačinjavaju pravni sustav u Republici Hrvatskoj.

Pravna sigurnost i predvidivost djelovanja državne uprave, dobri i javno raspravljani zakoni, poštovanje ustavnog okvira i prihvaćenih međunarod-

nih ugovora, načelo zakonitosti u svim aspektima, nepristranost i nediskriminacija, od presudne su važnosti za ostvarenje vladavine prava.

Da bi se ojačali standardi vladavine prava u razdoblju provedbe ove strategije, potrebno je naročito:

- smanjiti broj upravnih predmeta kod kojih se prvostupanjsko odlučivanje pokaže nezakonito ili nepravilno tijekom odlučivanja po žalbi;
- daljnje preispitivanje smanjenja broja podzakonskih propisa;
- uvesti radno mjesto glavnog pravnog savjetnika u sva središnja tijela državne uprave.

5. Jačanje socijalne osjetljivosti u državnoj upravi i u odnosu prema građanima

Poštujući temeljno ustavno opredjeljenje o Republici Hrvatskoj kao socijalnoj državi i socijalnoj pravdi kao jednoj od najviših vrednota, državna uprava mora biti socijalno osjetljiva, posebno u odnosu s građanima. No, ona mora i na druge načine, ponajprije otvorenim pristupom prijmu u državnu službu za osobe s invaliditetom i druge osobe s posebnim potrebama, osigurati realizaciju navedenih ustavnih opredjeljenja.

U razdoblju provedbe ove strategije osigurati će se naročito:

- oslobađanje ili smanjenje plaćanja upravnih pristojbi za određene kategorije građana s posebnim potrebama i manjim prihodima;
- besplatna pravna pomoć u rješavanju upravnih stvari za određene kategorije građana s posebnim potrebama i manjim prihodima;
- zapošljavanje osoba s invaliditetom i drugih kategorija građana s posebnim potrebama uz djelomično omogućavanje obavljanja državne službe radom kod kuće.

6. Podizanje etičke razine u državnoj službi i smanjenje korupcije

Problem korupcije jedan je od najtežih problema javnog sektora u suvremenim zemljama, naročito zemljama u tranziciji. Problem visoke percepcije korupcije u javnom sektoru naglašava se kako unutar Hrvatske, tako i od strane međunarodnih organizacija, a posebno ga ističe i Europska uni-

ja. Korupcija razara temelj demokratske i pravne države, otežava slobodno poduzetničko djelovanje, ruši gospodarski sustav, predstavlja temelj za brojne druge nedopuštene aktivnosti, vodi u kriminal, pokazuje da je javni sektor ozbiljno narušen od nositelja nelegalne moći i bogatstva, itd. Nužno je poduzeti energične, sustavne i jasne mjere u svim dijelovima javnog sektora, uključujući i državnu upravu, da bi se prisutnost korupcije, kao i percepcija njezine prisutnosti svele na najmanju moguću mjeru. Jačanje etičkih standarda i edukacija državnih službenika pokazuju se primjerenim, ali samo jednim od putova borbe protiv korupcije.

Jačanje etičkih standarda i smanjenje korupcije vidjet će se tijekom provedbe ove strategije naročito kroz:

- obvezno udaljenje iz državne službe i postroženje stegovnih kazni za korupciju i druge najteže povrede službene dužnosti;
- snaženje službeničkih sudova profesionalizacijom njihovih članova;
- provedbu edukacijskih tečajeva za jačanje etičkih standarda državnih službenika;
- ozakonjenje zaštite državnih službenika koji upozoravaju na i prijavljuju slučajeve korupcije i neetičkog ponašanja unutar tijela državne uprave (»zviždači«);
- jačanje kapaciteta Odjela za etiku u Središnjem državnom uredu za upravu i uvođenje povjerenika za etiku u sva tijela državne uprave;
- imenovanje Etičkog povjerenstva sastavljenog od predstavnika državnih službenika, eksperata, sindikata i Hrvatskog sabora koji bi pratio stanje etičkih standarda u državnoj službi i predlagao mjere za njegovo unapređenje.

7. Primjena moderne informatičko-komunikacijske tehnologije

Primjena moderne informatičko-komunikacijske tehnologije olakšava i ubrzava djelovanje državne uprave, poboljšava koordinaciju unutar sustava državne uprave, omogućuje lakše kontakte s građanima, sužava prostor za korupciju, olakšava djelovanje poduzetnika i drugih subjekata privatnog sektora, smanjuje društvene troškove i dovodi do brojnih drugih pozitivnih učinaka. Usprkos značajnim već ostvarenim rezultatima, potrebno je nastaviti s opremanjem državne uprave informatičko-komunikacijskom

opremom, razvojem i nabavkom prikladnih kompjutorskih programa, umreženjem, informatičkim obrazovanjem i usavršavanjem državnih službenika.

Primjena moderne informatičko-komunikacijske tehnologije osigurat će se tijekom provedbe Strategije reforme državne uprave naročito kroz:

- objavu elektroničke adrese za komunikaciju s građanima na web stranicama svih tijela državne uprave i određivanje bar jednog državnog službenika u svakom od tih tijela zaduženog za odgovaranje na elektroničke poruke građana;
- osiguravanje potpune komunikacije s građanima elektroničkim putem uključujući podnošenje prijava, zahtjeva i drugih obrazaca u svim tijelima državne uprave, osim u postupcima koji se odnose na statusna pitanja građana;
- tečajeve početne i napredne informatičke obuke za državne službenike.

8. Uključivanje hrvatske državne uprave u europski upravni prostor

Europski upravni prostor počiva na četiri temeljna načela, načelu vladavine prava, pouzdanosti i predvidljivosti, načelu otvorenosti i transparentnosti, načelu odgovornosti te načelu efikasnosti i efektivnosti (European Principles for Public Administration, OECD-Sigma Paper no. 27). Europska unija nastoji osigurati efikasnu primjenu zajedničke pravne stečevine, kao i podjednaku razinu i kvalitetu javnih usluga svojim građanima u svim zemljama članicama. Zato je uspostavila kriterij upravnih kapaciteta te putem europskih stručnjaka provodi njegovu redovitu ocjenu u svim zemljama kandidatkinjama za pridruživanje Uniji. Ocjenjivanje u pojedinom području vrši se u pravilu sve dotle dok se ne ostvare potrebni europski upravni standardi. Nakon toga se takvo područje izostavlja od daljnjih ocjena.

U samoj se Uniji ustaljuje i kodificira sve više upravnih standarda, u različitim upravnim područjima i pitanjima, od sadržaja službeničkog zakonodavstva i upravnih postupaka do financijskog menadžmenta te oblikovanja programa i koordinacije u središtu Vlade. Tijekom procesa pridruživanja Europskoj uniji Hrvatska treba ostvariti što više europskih upravnih standarda. Na taj će način osigurati cjelovito uključivanje hrvatske državne uprave u europski upravni prostor. Ujedno će osigurati i veći broj sve kva-

litetnijih usluga svojim građanima, poduzetnicima i drugim subjektima, kao i građanima zemalja članica Europske unije.

III. Temeljna područja i usmjerenja reforme državne uprave

1. Strukturne prilagodbe sustava državne uprave: od struktura prema dobrom upravljanju

1.1. *Preustroj državne uprave radi povećanja učinkovitosti i ušteda*

- a) U usporedbi s ostalim zemljama srednje i istočne Europe, broj javnih službenika u odnosu na broj stanovnika nije prevelik, no za razliku od toga, veličina mase sredstava za plaće javnog sektora u odnosu na BDP, u usporedbi s drugim državama srednje i istočne Europe je prema Izvješću Svjetske banke (Izvješće br. 25434-HR Country Economic Memorandum) iz srpnja 2003. vrlo visoka. Prema ocjeni Svjetske banke među mogućim uzrocima su prevelik broj zaposlenih u javnom sektoru te visoke plaće. U tijelima državne uprave zaposleno je ukupno 47.840 državnih službenika i 5.936 namještenika.¹

Potrebno je smanjiti udio troškova državne uprave. Poduzete su prve mjere u racionalizaciji državne uprave, smanjenjem broja ministarstava s 19 na 15 i smanjenjem broja dužnosničkih mjesta. U Ministarstvu obrane služba je prestala za 1.289 službenika i namještenika, u Ministarstvu unutarnjih poslova za 809 službenika i namještenika, a u tijeku su i daljnje racionalizacije.

- b) Radi jačanja sposobnosti za provedbu politika koje zahtijeva proces europskih integracija potrebna su daljnja poboljšanja u državnoj upravi. U tom cilju potrebno je dovršiti dubinsku funkcionalnu analizu i preispitati organizacijske strukture, upravljanje i funkcije u tijelima državne uprave i s njima povezanim tijelima i pravnim osobama s javnim ovlastima (agencijama, fondovima) radi jasne podjele ovlasti i rješavanja problema paralelizma funkcija.

Potrebno je preispitati koje se funkcije i aktivnosti trebaju obavljati u državnoj upravi, a koje se mogu racionalnije i jeftinije obavljati

¹ Podaci Središnjeg državnog ureda za upravu na dan 15. studenoga 2007.

ti u samostalnim agencijama, lokalnim i regionalnim jedinicama ili drugim subjektima, po mogućnosti utemeljenim na tržišnom načelu, i obaviti njihovu preraspodjelu i preraspodjelu službenika i namještenika. Također je potrebno preispitati koje su funkcije i aktivnosti nepotrebne te ih ukinuti. Sve funkcije i aktivnosti koje su potrebne, a nemaju obilježje poslova državne uprave potrebno je postupno prenijeti na nedržavne subjekte putem različitih ugovornih i sličnih mehanizama (koncesije, *outsourcing*, javno-privatno partnerstvo, privatizacija, i dr.). Time bi se mogle ostvariti značajne uštede u troškovima rada.

Uz to je potrebno utvrditi jasna i jedinstvena pravila za osnivanje javnih agencija, njihove funkcije, odgovornosti, nadzor nad njihovim radom, zapošljavanje, klasifikaciju poslova, status zaposlenika i način financiranja utemeljen u cijelosti ili djelomično na tržišnom načelu.

- c) Potrebno je također racionalizirati organizacijske strukture u tijelima državne uprave i uskladiti ih sa zadacima i odgovornostima koje tijela državne uprave trebaju preuzeti.
- d) Do sada su poduzete prve aktivnosti u širem procesu racionalizacije koji će uključivati dubinsku funkcionalnu analizu unutarnje strukture i funkcija u tijelima državne uprave, racionalizaciju strukture te organizaciju agencija i drugih pravnih osoba povezanih s tijelima državne uprave. Izrađen je metodološki okvir funkcionalne analize, a pokusna funkcionalna analiza provedena je u dva ministarstva te u dva ureda državne uprave u županijama (Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi, Uredu državne uprave u Međimurskoj županiji i Uredu državne uprave u Istarskoj županiji), a u tijeku je provođenje funkcionalne analize u 10 središnjih tijela državne uprave i u 5 ureda državne uprave u županijama, čije je provođenje temeljem javnog natječaja, provedenog po pravilima Svjetske banke, povjereno Institutu za međunarodne odnose.

Na temelju rezultata funkcionalne analize u tijelima državne uprave pripremit će se i provesti programi racionalizacije (uključujući privatizaciju pojedinih funkcija, zbrinjavanje ili preraspodjelu osoblja, promjenu akata o unutarnjem ustrojstvu, i druge mjere).

- e) Opća je značajka većine središnjih i prvostupanijskih tijela državne uprave velik broj rukovodećih radnih mjesta za postojeći opseg aktivnosti zbog čega se pojavljuju organizacijske jedinice s 2-3 izvršitelja. S druge strane, njihovi nositelji vrlo se malo bave pos-

lovima rukovođenja, a gotovo u cijelosti obavljaju druge stručne i izvršne poslove. Nužno je smanjiti broj unutarnjih ustrojstvenih jedinica, a time i broj rukovodećih radnih mjesta.

- f) Vlada Republike Hrvatske centar je izvršne vlasti koji mora efikasno funkcionirati da bi imao mogućnost brze reakcije na izazove okolnosti koje se učestalo i brzo mijenjaju. Potrebno je preispitati djelokrug i položaj agencija i ostalih regulatornih tijela odgovornih izravno Vladi.

1.2. *Poboljšanje koordinacije i usklađenosti u radu tijela državne uprave*

- a) Dužnost međusobne suradnje središnjih tijela državne uprave pružanjem stručne pomoći, dostavljanjem obavijesti o podacima iz službenih evidencija, usklađivanjem upravnih programa i planova rada, priređivanjem zajedničkih stručnih savjetovanja te osnivanjem zajedničkih stručnih komisija i radnih skupina za pitanja od zajedničkog interesa odnosno suradnje središnjih tijela državne uprave i prvostupanijskih tijela državne uprave davanjem stručnih mišljenja i održavanjem savjetovanja o načinu provedbe zakona, načelno je utvrđena Zakonom o sustavu državne uprave (čl. 63. i 64.; NN 75/93, 48/99, 15/00, 127/00, 59/01 i 199/03). Međusobna suradnja prvostupanijskih tijela državne uprave formalno nije uređena. Osmislit će se i novim Zakonom o sustavu državne uprave regulirati novi načini koordinacije, ojačati obveze koordinacije te utvrditi odgovornost za nedostatnu koordinaciju između tijela državne uprave na svim razinama.
- b) U praksi se za izradu prijedloga zakona radne grupe sastavljene od predstavnika različitih tijela državne uprave rijetko osnivaju. Kvalitetna priprema prijedloga zakona koji se pažljivo razmatraju i izrađuju u okviru radne skupine sastavljene od predstavnika različitih tijela državne uprave omogućila bi da se sva pitanja prijedloga zakona razmotre s više aspekata i usklade na nižoj razini u sustavu, prije upućivanja radnim tijelima Vlade Republike Hrvatske. Tako bi se mogle uzeti u obzir sve posljedice i učinci provedbe zakona. To bi omogućilo znatnu uštedu vremena u kasnijim fazama rasprave i osiguralo izradu kvalitetnijih prijedloga zakona. To ne isključuje mogućnost da određeno tijelo državne uprave pripremi početnu verziju nacrta propisa.

- c) U procesu izrade prijedloga zakona i drugih propisa formalno nema obveze uključivanja prvostupanjskih tijela državne uprave (ureda državne uprave u županijama). Upućivanje prijedloga zakona i drugih propisa na mišljenje prvostupanjskim tijelima državne uprave ovisi o različitoj procjeni središnjeg tijela državne uprave koje priprema prijedlog zakona ili drugog propisa. Kako uredi državne uprave neposredno primjenjuju zakone i druge propise u prvom stupnju u mnogim upravnim područjima, imaju neposredne kontakte s građanima i drugim strankama u njihovoj primjeni te se najčešće prvi suočavaju s problemima njihova provođenja u praksi, imaju i potreban uvid i mogućnost procjene učinaka provedbe propisa koji se pripremaju i predlažu. Potrebno je formalizirati oblike suradnje ureda državne uprave u županijama u procesu izrade prijedloga zakona i drugih propisa.
- d) U pogledu provedbe propisa također je potrebno poboljšati suradnju i koordinaciju između središnjih i prvostupanjskih tijela državne uprave te formalizirati oblike suradnje između samih prvostupanjskih tijela državne uprave u različitim županijama, radi standardizacije postupanja u istovrsnim predmetima na cijelom državnom teritoriju.
- e) Potrebno je formalizirati redovito sastanke predstojnika i pomoćnika predstojnika ureda državne uprave u županijama, uz nazočnost predstavnika središnjih tijela državne uprave i drugih stručnjaka po potrebi, kako bi se pojedina pitanja i problemi mogli svestrano razmotriti te utvrditi načine njihova rješavanja. Time će se osigurati standardizirano i jednako postupanje u istovrsnim predmetima na cijelom državnom teritoriju.
- f) Edukaciju o načinu provođenja zakona i drugih propisa, kao nezaobilazni element podizanja kvalitete u pružanju usluga građanima i drugim strankama, potrebno je ojačati i utvrditi obvezu redovitog organiziranja i provođenja edukacije u primjeni svih novih zakona i drugih propisa.

Šire razmatranje posljedica primjene zakona i drugih propisa u praksi omogućava pripremu kvalitetnijih propisa, a odgovarajuća edukacija službenika u primjeni zakona i ujednačavanje prakse u njihovu provođenju u konačnici pridonosi kvalitetnijoj usluzi građanima i drugim strankama, njihovu zadovoljstvu i jačanju povjerenja u državnu upravu.

1.3. *Otvorenost uprave prema građanima i participacija građana i civilnog društva*

- a) Otvorenost uprave prema građanima postupno se poboljšava čemu je znatno pridonijelo i donošenje Zakon o pravu na pristup informacijama (NN 172/03), uspostava upisnika o pravu na pristup informacijama (Pravilnik o ustroju, sadržaju i načinu vođenja službenog upisnika o ostvarivanju prava na pristup informacijama, NN 137/04) i imenovanje službenika za informiranje. U središnjim tijelima državne uprave poslovi u svezi s odnosima sa sredstvima javnog priopćavanja utvrđeni su u kabinetu čelnika središnjeg tijela državne uprave, u nekim tijelima ustrojene su i posebne ustrojstvene jedinice za odnose s javnošću, a u većini tijela državne uprave uvedena je i funkcija glasnogovornika. Tijela državne uprave obavještavaju javnost o obavljanju poslova državne uprave i putem informacija na svojim internetskim (web) stranicama. Uspostavljen je državni portal »Moja uprava« koji građanima pruža informacije o radu cjelokupne državne uprave.
- b) Otvorenost uprave prema građanima potrebno je dalje poticati, kako u pogledu poboljšanja i standardiziranja u pristupu informiranja javnosti o obavljanju poslova državne uprave, tako i u uspostavi partnerskog odnosa s javnošću pri utvrđivanju prijedloga programa, novih zakona i drugih propisa te povratnom informiranju uprave od strane javnosti. Javnost i otvorenost državne uprave mora biti obostrana, jer kritičnost građana omogućava napredak i popravljane nedostataka. Participacija građana predstavlja jedan od načina učvršćenja legitimiteta programa i propisa, a predstavlja i jedno od temeljnih načela europskog načina upravljanja javnim poslovima.

2. Jačanje kvalitete programa, zakona i drugih propisa: bolji pravni sustav

2.1. *Strateško planiranje*

U državnoj upravi nedovoljno je zastupljena funkcija strateškog planiranja. Godišnje planiranje zakonodavne aktivnosti i rada u tijelima državne uprave obično se razrađuje u procesu »odozdo prema gore«. Prikupljaju se planovi rada i zakonodavnih aktivnosti od čelnika nižih ustrojstvenih jedinica da bi se objedinili u jedinstven plan tijela državne uprave. Sveu-

kupni sustav planiranja političkih i zakonodavnih aktivnosti i njihovo povezivanje s prioritetima Vlade je nepotpun. Ne postoji postupak stalnog nadzora napretka tijela državne uprave i njihovih ustrojstvenih jedinica u ispunjavanju obveza unutar plana rada tijela državne uprave.

Potrebno je:

- jačati strateško planiranje u tijelima državne uprave;
- odrediti strateške i srednjoročne ciljeve te prioritete tijela državne uprave i usmjeriti rad ustrojstvenih jedinica u tijelima državne uprave prema ostvarenju tih ciljeva i prioriteta te jačati povezanost između rada tijela državne uprave i strateških ciljeva Vlade;
- osnovati ustrojstvene jedinice za strateško planiranje u tijelima državne uprave, kao samostalne ustrojstvene jedinice, ili pak funkciju planiranja pridružiti kabinetu ministra odnosno drugog člnika tijela;
- ojačati koordinaciju strateškog planiranja radi jače povezanosti planova pojedinih tijela državne uprave sa strateškim ciljevima Vlade (Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije).

2.2. *Oblikovanje programa (idejnih rješenja, strategija, političkih preporuka)*

Pri izradi nacrtu prijedloga zakona uglavnom izostaje faza prethodne pripreme sektorskih ili drugih programa koje treba odobriti Vlada. »Kada se razvija bitno nova ili revidirana politika, za izradu prijedloga politike potrebna je značajna analiza (uključujući cjelokupnu procjenu utjecaja) i konzultacije sa zainteresiranim stranama, a posebnu pozornost treba obratiti i financiranju i konkretnim zahtjevima za provedbu (uključujući osoblje i institucije). U idealnom slučaju Vlada bi trebala razmotriti opcije politike i dogovoriti se o načelima politike prije nego što ministarstva izrade zakone. U praksi se ta faza ponekad 'preskače', a ministarstva počinju izradivati prijedloge bez dovoljne prethodne analize.«²

Pripremu prijedloga programa (idejnih rješenja kojima se utvrđuju ciljevi, moguće opcije, procjena učinka i mogućnost provedbe) potrebno je postupno uvesti kao odvojeni proces ili kao dio procesa izrade prijedloga

² Michal Ben-Gera: Metodologija horizontalne revizije razvoja politike i zakonodavstva u ministarstvima (pripremljena za projekt funkcionalne revizije u Hrvatskoj), veljača 2005.

zakona te ih razmotriti sa svim zainteresiranim stranama. To će omogućiti lakše prihvaćanje i kvalitetniju implementaciju zakona na širokoj osnovi.

Uvođenjem obveze prethodnog oblikovanja i utvrđivanja programa u procesu donošenja zakona bit će potrebno utvrditi i obvezu procjene učinaka programa (za sada je Poslovníkom Vlade Republike Hrvatske obvezna procjena učinaka utvrđena za zakone i druge propise).

2.3. Procjena učinka

Obveza procjene učinaka (financijskih, socijalnih, ekoloških te na gospodarstvo) svih predloženih zakona i drugih propisa uvedena je Poslovníkom o izmjenama i dopunama Poslovníka Vlade Republike Hrvatske (NN 22 od 10. veljače 2005. i 68 od 2. veljače 2007.). Procjene učinaka predstavljaju mehanizam koji će osigurati kvalitetu predloženih zakona i programa u smislu procjene njihovih posljedica. (Odluku o obrascu standardne metodologije za procjenu financijskog učinka Vlada Republike Hrvatske je donijela u lipnju 2005. (NN 70 od 8. lipnja 2005.). Od donošenja te odluke počela je primjena procjene financijskog učinka zakona i drugih propisa.) Vlada je također u prvoj polovici 2007. donijela i odluke o obrascima standardne metodologije za procjenu socijalnog odnosno ekološkog učinka, a u srpnju 2007. osnovala je Ured za koordinaciju sustava procjene učinka propisa.

Radi poboljšanja kvalitete predloženih zakona i drugih propisa potrebno je sustavno provoditi procjenu učinka, u skladu s Poslovníkom Vlade Republike Hrvatske.

2.4. Provedba zakona

Republika Hrvatska raspolaže stručnim potencijalom za kreiranje zakona i drugih propisa u državnoj upravi, znanstvenoj i stručnoj zajednici, no nesporno je da postoji problem kvalitetne provedbe donesenih zakona te problem kašnjenja u donošenju podzakonskih propisa. Stoga praćenju provedbe zakona i drugih propisa i edukaciji službenika u njihovoj primjeni te upoznavanju javnosti (korisnika) o očekivanim učincima zakona treba pridati posebnu pozornost.

Tijela državne uprave koja izrađuju prijedlog zakona trebaju izraditi pregled podzakonskih propisa koji se donose na temelju tih zakona s rokovima i nositeljima njihove izrade i dostaviti ga Tajništvu Vlade, koje bi trebalo imati središnju koordinativnu ulogu u praćenju njihova donošenja i redovito o tome izvještavati Vladu, radi poduzimanja potrebnih mjera.

Tijela nadležna za provedbu zakona dužna su pratiti provođenje zakona, analizirati učinke zakona u odnosu prema očekivanim rezultatima (u suradnji s tijelima koja neposredno provode zakone ili druge propise) i redovito podnositi izvješće Vladi o provedbi zakona ili drugog propisa (te središnjem tijelu državne uprave nadležnom za izradu prijedloga zakona, ako nositelj izrade prijedloga zakona nije ujedno nadležan za njegovu provedbu – npr. u slučajevima u kojima su za provođenje zakona nadležne agencije, a koje prema pozitivnim propisima nisu nositelji izrade prijedloga zakona). U provedbi zakona mora se poštovati najviše pravne standarde, poštovati načelo zakonitosti, osigurati ostvarenje ustavnih prava građana te uspostaviti djelotvorne mehanizme zaštite prava građana, poduzetnika i drugih subjekata. Vladavina prava mora integrirati cjelokupno djelovanje sustava državne uprave.

3. Sustav državnih službenika: moderna državna služba

3.1. *Depolitizacija i profesionalizacija državne službe*

- a) Dosadašnja razgraničenja političke i službeničke sfere u upravi ne osiguravaju dovoljno političku neovisnost, profesionalizam i kontinuitet u obavljanju najviših izvršnih funkcija, koje su sada rezervirane za politička imenovanja i podložna su smjenama s promjenom političke vlasti. Svrha reforme državne uprave u tom području je depolitizacija i profesionalizacija najviših izvršnih funkcija u upravi (višeg upravljačkog osoblja) i utvrđivanje zakonskih okvira koji bi eksplicitno povezivali zapošljavanje sa sposobnostima na najvišim izvršnim funkcijama (više upravljačko osoblje).
- b) Znatni pomaci u procesu depolitizacije i profesionalizacije utvrđeni su novim Zakonom o državnim službenicima u odnosu prema položajima tajnika ministarstva, ravnatelja (direktora) u ministarstvu, zamjenika tajnika Vlade, predstojnika ureda Vlade, zamjenika državnog tajnika središnjeg državnog ureda te zamjenika i pomoćnika ravnatelja državne upravne organizacije. Ti položaji na dan stupanja na dužnost Vlade nakon narednih parlamentarnih izbora postaju radna mjesta državnih službenika, a položaji pomoćnika ministra se ukidaju i zamjenjuju položajem ravnatelja (direktora) u skladu s europskim uzorima (čl. 151. Zakona o državnim službenicima, NN 92 od 27. srpnja 2005.).

Radi dosljednog provođenja depolitizacije navedenih položaja i usklađivanja sa zakonom o državnim službenicima, krajem 2006.

donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o obvezama i pravima državnih dužnosnika i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sprječavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti, a u siječnju 2007. donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o postupku primopredaje vlasti. Radi uspostave cjelovitog zakonskog okvira za provedbu depolitizacije i profesionalizacije u srpnju 2007. izmijenjen je i Zakon o sustavu državne uprave, kojim je utvrđen način imenovanja na radna mjesta najviših državnih službenika, odnosno na radna mjesta koja su izmjenama navedenih zakona promijenila dotadašnji status dužnosničkog mjesta i postala radna mjesta službenika.

3.2. *Poboljšanje sustava razvoja i upravljanja kadrovima u državnoj službi*

- a) U području upravljanja kadrovima potrebno je osigurati veći stupanj decentralizacije odlučivanja i veću individualnu odgovornost državnih službenika za ostvarivanje postavljenih ciljeva prema dogovorno utvrđenim planovima rada, uz preciznije utvrđivanje radnih zadataka i obveza službenika. Potrebno je osigurati objektivne i mjerljive kriterije ocjenjivanja rezultata i kvalitete rada u odnosu na postavljene i očekivane rezultate, uz uvođenje sustava nagrađivanja natprosječnih rezultata rada i sankcioniranja nerada i nediscipline.
- b) Uz to je nužno osigurati središnju koordinaciju i nadzor u području upravljanja, razvoja i zapošljavanja kadrova, povećati mobilnost unutar državne službe, utvrditi pravedan i fleksibilan platni i klasifikacijski sustav te osigurati razvoj stručnih vještina i sposobnosti državnih službenika putem različitih oblika obrazovanja, stručnog osposobljavanja i usavršavanja.
- c) Zakonski okvir za poboljšanje sustava razvoja i upravljanja kadrovima uspostavljen je donošenjem novog Zakona o državnim službenicima. Zakon uspostavlja osnove za razvoj moderne državne službe utemeljene na sustavnom planiranju, razvoju i upravljanju ljudskim potencijalima, a potpuna rješenja u tom području razradit će se provedbenim propisima.

Do sada je od 13 provedbenih propisa potrebnih za provedbu Zakona o državnim službenicima doneseno 12. Potrebno je donijeti Uredbu o klasifikaciji radnih mjesta i plaćama namještenika.

3.3. *Borba protiv korupcije i jačanje etičke razine u državnoj službi*

Korupciju kao i percepciju njezine prisutnosti u državnoj službi potrebno je svesti na najmanju moguću mjeru. Osim mjera koje su u borbi protiv korupcije predviđene Nacionalnim programom suzbijanja korupcije (NN 39/2006), potrebno je jačati administrativne kapacitete u tijelima državne uprave na svim razinama, jačati službeničke sudove, pooštriti kazne za službenike kojima se dokaže korupcija, kao i ozakoniti zaštitu za državne službenike koji upozoravaju na korupciju, kako bi se potaklo prijavljivanje koruptivnih djela radi mogućnosti uspješnog suzbijanja. Također, radi praćenja etičkih standarda u državnoj službi i predlaganja mjera za njegovo unapređenje, potrebno je osnovati Etičko povjerenstvo. Dio tih mjera proveden je kroz izmjene Zakona o državnim službenicima, koje je Hrvatski sabor donio na sjednici održanoj 22. veljače 2008. godine, a odnose se na suzbijanje korupcije, uključujući propisivanje kazne obveznog prestanka radnog odnosa za službenika kojem se dokaže korupcija i zaštitu službenika koji ukazuju ili prijavljuju slučajeve korupcije u državnoj službi (zaštita »zviždača«).

Temeljem Zakona o državnim službenicima, a radi uspostave etičkih standarda u državnoj službi, donesen je Etički kodeks. Također je, u Središnjem državnom uredu za upravu, ustrojen Odjel za etiku, za obavljanje stručnih poslova koji se odnose na primjenu etičkih principa u javnoj upravi, u odnosu na osobno ponašanje službenika i namještenika, mogući sukob interesa, primanje darova i moguće koruptivno i drugo neetičko postupanje, kroz poticanje etičkih programa edukacije, davanja savjeta i mišljenja, zaprimanja prijava i pritužbi putem otvorenog telefona o kršenju načela etičkog ponašanja u javnoj upravi, praćenje njihovog rješavanja i suradnju s nadležnim tijelima u sprječavanju i suzbijanju svih oblika neetičkog ponašanja.

3.4. *Uspostava sustava nagrađivanja na temelju rezultata rada*

- a) Politika plaća u hrvatskoj državnoj upravi nije jedinstvena, ne postoji stimulatívni sustav plaća na temelju rezultata rada. Godine radnog staža i stupanj stručne spreme javljaju se kao glavni čimbenik određivanja visine plaće što destimulatívno djeluje na privlačenje i zadržavanje mladih i osposobljenih stručnjaka. Osim toga, za istu vrstu posla utvrđeni su i različiti koeficijenti složenosti poslova u raznim tijelima državne uprave.
- b) Nedosljedna politika plaća utječe i na unutarnju organizacijsku strukturu tijela državne uprave, koja postaje previše usitnjena i

nesvrhovita. Povećava se broj unutarnjih ustrojstvenih jedinica s malim brojem izvršitelja (2–3), radi stvaranja većeg broja čelnih pozicija (načelnika i voditelja) i ostvarivanja većih plaća, a radi mogućnosti zadržavanja kvalitetnih i stručnih službenika. Time se dodatno pojačava nejedinstvenost u sustavu nagrađivanja u različitim tijelima državne uprave.

- c) Sve to utječe na slabljenje motivacije za rad, kvaliteta rada pada, a time i kvaliteta pružanja javnih usluga građanima. Sustav plaća potrebno je reformirati, osigurati dosljednost u nagrađivanju u cijeloj državnoj upravi, uvesti elemente nagrađivanja koji se temelje na priznavanju pojedinačnih rezultata rada i osigurati konkurentnost plaća i naknada radi dugoročnog privlačenja i zadržavanja kvalitetnog upravnog osoblja. Time će se kontinuirano podizati kvaliteta usluga koju državna uprava pruža na svim razinama i povećati stupanj profesionalnosti državnih službenika.

U svrhu razvoja novog sustava plaća koji će osigurati veću dosljednost u nagrađivanju, uvođenje transparentnosti u sustav plaća i nagrađivanja i uvođenje elemenata zasnovanih na zaslugi i radnom učinku, u okviru PAL programa Svjetske banke provedena je analiza sustava plaća i naknada u državnoj službi. Rezultati projekta bit će polazna osnova za izradu Zakona o plaćama.

Sustav plaća treba biti stimulativan i objektivan. Posebnu pozornost valja posvetiti nagrađivanju specijalista u državnoj službi.

4. Obrazovanje i usavršavanje državnih službenika: znanje, vještine i kompetencije

4.1. *Uspostava učinkovitog sustava trajnog stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika*

Trajno stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika u stjecanju novih znanja i vještina nužnih za osobni profesionalni razvoj i napredovanje u karijeri ključni je čimbenik razvoja ljudskih potencijala, a time i povećanja učinkovitosti i kvalitete rada u državnoj upravi u cjelini.

- a) Organizacijski okvir za stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika uspostavljen je ustrojavanjem Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika u Središnjem državnom uredu za upravu, kao središnje jedinice za usavršavanje državnih službenika. Osnovni ciljevi i načela stručnog osposobljavanja i

usavršavanja državnih službenika izraženi su u Strategiji stručnog osposobljavanja i usavršavanja koju je Vlada Republike Hrvatske prihvatila u listopadu 2004. Tim programskim dokumentom državna se uprava obvezuje na razvoj i stalno usavršavanje službenika koji u njoj rade.

- b) Stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika potrebno je provoditi sustavno na svim razinama i u svim tijelima državne uprave putem općih i specijalističkih programa izobrazbe, a treba biti usmjereno na:
- stjecanje novih znanja potrebnih za učinkovito obavljanje poslova u državnoj upravi i pripremu za uspješno provođenje politika i prava Europske unije, uključujući ubrzano učenje stranog jezika državnih službenika koji sudjeluju u prilagodbi zakonodavstva Europskoj uniji,
 - stjecanje novih vještina i sposobnosti koje zahtijeva razvoj moderne državne uprave, uključujući vještine upravljanja, javnog menadžmenta, organizacijskog razvoja, kreativnog razmišljanja, komunikacijske sposobnosti, timski i projektni rad, i druge,
 - prihvaćanje novih stajališta i sustava vrijednosti (aktivno promicanje načina rada i razmišljanja državnih službenika usmjereno na građanina-korisnika usluga i državne službe u funkciji servisa građanima i drugim strankama, promicanje visokih moralnih vrijednosti i načela u djelovanju državnih službenika savjesnim, odgovornim i nekoristoljubivim obnašanjem dužnosti, u međusobnom odnosu i odnosu prema građanima i drugim strankama – korisnicima usluga).
- c) Sustavno provođenje stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika treba se temeljiti na procjeni potreba za izobrazbom, utvrđivanju godišnjih planova izobrazbe s prijedlogom potrebnih financijskih sredstava te ocjeni programa i postignutih učinaka stručnog osposobljavanja i usavršavanja.
- d) Posebnu pozornost treba posvetiti osposobljavanju i usavršavanju rukovodećih službenika radi potrebnog prevladavanja tradicionalnih sposobnosti i isticanja važnosti novih sposobnosti kao što su: razvijanje i predstavljanje osobne vizije, strateško razmišljanje i djelovanje, uspješno razvijanje organizacijskih jedinica i upravnih organizacija, usmjerenost na rezultate, razvijanje proaktivnog stava službenika prema radu i menadžerske organizacijske kulture, svijest o vanjskom okružju, razvijanje novih metoda rada, i dr.

- e) Pozornost također treba posvetiti stalnoj edukaciji i podizanju razine stručnosti službenika srednje stručne spreme na razinu prvostupnika i stručnih prvostupnika.
- f) Pozornost također treba posvetiti motivaciji državnih službenika za osobni razvoj, što u konačnici pridonosi i kvaliteti državne uprave. To se može postići utvrđivanjem obveze uspješnog završetka određenog broja programa, tečajeva, vježbi ili drugih oblika stručnog osposobljavanja i usavršavanja, za mogućnost napredovanja u službi.
- g) U tijeku je provođenje projekta predpristupne pomoći Kraljevine Danske (projekt traje od proljeća 2005. do prosinca 2007.) u okviru kojeg se podupire stvaranje sveobuhvatnog sustava razvoja ljudskih potencijala, jačanje sposobnosti Centra za stručno osposobljavanje i usavršavanje – u svrhu razvijanja prilagodljivog i potražnjom rukovođenog pristupa edukaciji i razvoju sposobnosti, kao sastavnom dijelu reforme državne uprave.

Radi stvaranja uvjeta za punu operativnost Centra za stručno usavršavanje i osposobljavanje državnih službenika, Centar je tijekom 2006. i 2007. u potpunosti popunjen osobljem. Tijekom 2006. u različite oblike stručnog usavršavanja i osposobljavanja koji su održani u Centru, u suradnji s drugim tijelima državne uprave, bilo je uključeno 4.565 službenika, a 2007. oko 6.300 službenika. U siječnju 2007. Vlada RH donijela je Uredbu o oblicima, načinu i uvjetima izobrazbe državnih službenika te Plan općih programa izobrazbe državnih službenika u 2007. Za realizaciju Programa u Državnom proračunu za 2007. osigurana su početna sredstva u iznosu od 2 milijuna kuna.

4.2. *Uspostava adekvatnog sustava upravnog obrazovanja prilagođenog potrebama državne uprave*

Stručno usavršavanje i osposobljavanje nužno je za službenike koji već obavljaju državnu službu. No, državna služba, kako pokazuju komparativna iskustva razvijenih europskih zemalja, zahtijeva specifično visoko sveučilišno obrazovanje. Reforma državne uprave i njezina modernizacija održiva je na duži rok samo ako se pristupi oblikovanju kvalitetnog sustava obrazovanja specifično namijenjenog za državnu službu. Hrvatska je među rijetkim europskim zemljama u kojoj nema cjelovitog, vertikalno prohodnog sustava obrazovanja budućih državnih službenika za državnu službu.

Upravno obrazovanje treba biti oblikovano u skladu sa tzv. Bolonjskim standardima po sustavu 3+2+1, tako da obrazuje prvostupnike javne uprave (trogodišnji studij za niža radna mjesta u tijelima državne uprave, *BA degree*), magistre javne uprave (dvogodišnji studij po stjecanju stupnja prvostupnika za viša radna mjesta u tijelima državne uprave; *MA degree*) te specijaliste javne uprave (specijalistički jednogodišnji poslijediplomski studij nakon stjecanja magisterija ili po završetku starih dodiplomskih studija, za rukovodeća radna mjesta u tijelima državne uprave).

Postojeća struktura upravnog osoblja obilježena je visokim udjelom službenika sa srednjom stručnom spremom te izrazita raznolikost i ne uvijek adekvatna stručnost za obavljanje poslova u državnoj upravi. U razdoblju na koji se odnosi ova strategija potrebno je postupno zamjenjivati službenike sa srednjom spremom stručnim prvostupnicima javne uprave u potpunosti osposobljenim za stručne i upravne poslove uglavnom nižih radnih mjesta. Stručni prvostupnici već se obrazuju na veleučilištima i visokim školama. Potrebno je utemeljiti magistarski studij javne uprave pri sveučilišnim institucijama, radi obrazovanja osoblja za visoka radna mjesta.

Upravni problemi i rad u državnoj upravi postaju sve složeniji i traže sve bolju obrazovnu pripremu koja je, uz to, specifično namijenjena zapošljavanju u državnoj i javnoj upravi. To obrazovanje treba osigurati stjecanje znanja, vještina i kompetencija koje se odnose na menadžment u javnom sektoru, druga upravno-tehnička znanja i vještine, poznavanje politoloških i ekonomskih problema, pravna i financijska znanja i druga znanja, vještine i kompetencije nužne za efikasno obavljanje upravnih poslova na svim razinama sustava državne uprave. Osim toga, takvo obrazovanje mora biti usmjereno na europske standarde te na standarde etičkog postupanja i rada službenika u najboljem javnom interesu. Po završetku najviših stupnjeva specijalisti bi trebali raspolagati svim znanjima i vještinama suvremenog europskog upravnog službenika.

Cjelovit i vertikalno prohodan, specifično za državnu i javnu upravu namijenjen sustav upravnog obrazovanja treba razviti pri sveučilišnim institucijama. Kao nositelj zadatka u ime državne uprave nastupat će Središnji državni ured za upravu, uz suradnju s Ministarstvom znanosti, obrazovanja i športa. U svrhu razvoja sustava upravnog obrazovanja Vlada Republike Hrvatske već je potpisala ugovor o stipendiranju studenata specijalističkog studija *Javna uprava* pri Sveučilištu u Zagrebu. Prva generacija studenata upisana je tijekom akademske godine 2005./06., a druga se upisuje tijekom akademske godine 2006./07. Taj studij namijenjen je obrazovanju za rukovodeća radna mjesta u tijelima državne uprave. U prvim godinama

provedbe ove strategije potrebno je utemeljiti kvalitetan, europski orijentiran magistarski sveučilišni studij javne uprave (*MA degree*).

5. Pojednostavnjenje i modernizacija upravnog postupanja: e-uprava

5.1. *Pojednostavnjenje upravnih postupaka i lakše ostvarivanje prava stranaka*

- a) Zakon o općem upravnom postupku opći je postupovni zakon koji primjenjuju državna tijela, tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima kada neposredno provodeći propise odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima građana i drugih stranaka. Imajući na umu potrebu za lakšim i bržim ostvarivanjem prava građana u postupcima pred tijelima državne uprave, tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnim osobama s javnim ovlastima te činjenicu da se Zakon primjenjuje dugi niz godina, potrebno je donijeti novi postupovni zakon prilagođen standardima i dobrim iskustvima zemalja Europske unije.

Izradu novog zakona uvjetuje i razvitak računalne tehnologije i elektroničke komunikacije, čime se bitno olakšava komunikacija stranaka i upravnih tijela te osigurava učinkovitije ostvarivanje prava građana. Ujedno se onemogućuje usporavanje rada uprave u vođenju postupaka, što se u praksi nerijetko događa zbog nepravovremenog primanja pismena i nepravovremenog obavljanja drugih radnji u upravnim postupcima.

- b) U tu svrhu poduzete su prve mjere. U okviru projekta CARDS 2003. *Potpora programu reforme državne uprave SIGMA* je dala ocjenu Zakona o općem upravnom postupku u smislu usklađivanja sa standardima Europske unije, koja je poslužila kao polazna osnova za izmjenu Zakona. Vlada Republike Hrvatske usvojila je Polazišta i načela za reformu Zakona o općem upravnom postupku u rujnu 2006. te Smjernice za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku u siječnju 2007. Nacrt novog Zakona o općem upravnom postupku bit će upućen u zakonodavnu proceduru u 2008.
- c) Praćenjem primjene Zakona o općem upravnom postupku ocijenjeno je da su u drugostupanjskom postupku i u upravnom sporu upravni akti često ukidani ili poništavani zbog povrede pravila pos-

tupanja. To govori o neučinkovitosti, nepotrebnoj dugotrajnosti i povećanju troškova ostvarivanja prava građana i drugih stranaka. Rezultat je to činjenice da Zakon primjenjuju različita tijela čije ovlaštene osobe nisu adekvatno osposobljene i nemaju dovoljno iskustva u provođenju upravnih postupaka, a pravna struka je nedovoljno zastupljena u rješavanju upravnih stvari. Radi što učinkovitijeg ostvarivanja prava, obveza i pravnih interesa građana i drugih stranaka potrebno je posebnu pozornost posvetiti edukaciji službenika za provođenje upravnih postupaka, propisati pravnu struku kao uvjet zapošljavanja na radnim mjestima odgovornima za rješavanje u upravnim stvarima te uvesti poseban stručni ispit kao uvjet koji moraju ispunjavati službenici koji provode upravni postupak. Jačanjem edukacije i dodatnom provjerom osposobljenosti za provođenje upravnih postupaka osigurat će se kvalitetna razina znanja potrebna za učinkovito rješavanje o pravima stranaka u upravnom postupku, smanjiti troškovi daljnjeg postupanja i ojačati povjerenje građana i drugih stranaka u državnu upravu.

- d) Nužno je osigurati da se drugim zakonima što manje odstupa od odredbi općeg postupovnog zakona. Praksa pokazuje da velik broj materijalnih zakona sadržava i procesne odredbe, što je neprihvatljivo. Propisano je ne manje od 65 specijalnih upravnih procedura koje u većoj ili manjoj mjeri odstupaju od pravila Zakona o općem upravnom postupku. To je rezultiralo činjenicom da u više upravnih područja rješavanje u prvom i drugom stupnju provodi isto tijelo, što dovodi u pitanje mogućnost kvalitetne zaštite prava povodom žalbe, kao i osiguranje učinkovite kontrole u drugostupanjskom postupku, to više što je osoba izvorno nadležna za rješavanje upravnih stvari, u objema instancijama, isti čelnik istog državnog tijela.
- e) Istodobno je potrebno poboljšati nadzor nad radom tijela državne uprave u provedbi Zakona o upravnom postupku i modernizirati Zakon o upravnoj inspekciji.

5.2. Jačanje uloge elektroničke uprave u razvoju gospodarstva

- a) Jedan od osnovnih elemenata reforme državne uprave je uvođenje elektroničke uprave čija je uloga olakšati pružanje kvalitetnih usluga građanima i drugim strankama, što je jamstvo transparentnosti i učinkovitosti. Jačanjem informatizacije državne uprave i umrežavanjem sustava omogućuje se građanima da se putem interne-

ta koriste uslugama u državnoj upravi, obavljaju komunikaciju s državnim upravom, traže i primaju raznovrsne dokumente, potvrde, rješenja te informacije o djelovanju vlasti. Državna uprava postaje sve brži i učinkovitiji servis građana. Potrebno je dodatno pojednostavniti administrativne procedure i prevladati birokratske zapreke kao smetnju učinkovitom rješavanju prava građana i bržem razvoju poduzetništva.

- b) Temeljne pretpostavke koje Hrvatska mora ostvariti i koje služe kao podloga za razvitak elektroničke uprave utvrđene su u Strategiji informacijske i komunikacijske tehnologije – Hrvatska u 21. stoljeću (NN 109 od 18. rujna 2002.), a odnose se na: umrežavanje tijela državne uprave; stvaranje jedinstvenog i sigurnog sustava elektroničke pošte kao mehanizma prijenosa dokumenata unutar tijela državne uprave; stvaranje sustava elektroničke razmjene podataka kao temelja za elektroničko poslovanje državne uprave; izgradnju jedinstvenog sustava državnih registara i evidencija uz potpunu primjenu načela zaštite osobnih podataka i javnosti, osim sadržaja kategorije državne ili poslovne tajne; izgradnju sustava baza podataka s otvorenim pristupom kroz računalno-komunikacijsku mrežu za potrebe pojedinih tijela državne uprave, odnosno posredno kroz javnu telekomunikacijsku mrežu za građane i poslovne subjekte; razvijanje kvalitetnog konceptualnog modela informacijskog sustava države koji će prihvaćati do sada postignute kvalitetne rezultate u pojedinim tijelima državne uprave i ugraditi moderna tehnološka rješenja; stvaranje i razmjenu digitalnih dokumenata uz smanjivanje broja papirnatih dokumenata na najmanju moguću mjeru; razvijanje posebnih informacijskih i komunikacijskih sustava policije i vojske kao dijelova državne uprave sa specifičnim zahtjevima u pogledu sigurnosti rada i tajnosti informacija.

IV. Provedba strateških mjera

1. Načela i prioriteta

Tijekom provedbe Strategije reforme državne uprave nužno je pridržavati se određenih načela, koja ujedno označavaju prioritete prilikom tumačenja i konkretizacije mjera. O ostvarenju tih načela ovisi mogućnost i mjera uspjeha u reformi hrvatske državne uprave.

Reformu trebaju voditi tijela i osoblje koje je vrlo odlučno i posvećeno reformi. Reforma nije običan upravni posao koji se može rutinski odraditi. Mnogo energije, profesionalne odlučnosti i stručnog znanja potrebno je za pokretanje procesa, osmišljavanje konkretnih načina ostvarenja reformskih mjera, njihovu svakodnevnu prilagodbu promjenjivim okolnostima, motivaciju svih aktera, izbjegavanje rizika i korištenje novih mogućnosti. Profesionalni, stručni i ljudski ugled nužni su u provođenju reformi.

a) Stvaranje čvrstih temelja za dugoročne mjere

Reformske mjere i prilagodbe moraju se osmišljavati i provoditi na način da se osigura dugoročno poboljšanje položaja i djelovanja državne uprave. Brze promjene i prilagodbe izvršene pod pritiskom konkretnih, a promjenjivih okolnosti imaju male šanse postizanja dugoročno pozitivnih učinaka. Obično takve nedovoljno promišljene i okolnostima iznuđene promjene nakon kratkog razdoblja zahtijevaju nove intervencije i prilagodbe. Time se vrijeme potrebno za provedbu reforme produžuje, troše se značajni resursi (vrijeme, ljudski rad, materijalna sredstva), upravno osoblje osjeća povećanu neizvjesnost, a građani mogu biti uskraćeni za najbolju moguću razinu javnih usluga. Zato se sve reformske mjere i njihova provedba moraju kvalitetno osmisliti i dobro stručno utemeljiti. Tako će dati povoljnije rezultate u dužoj vremenskoj perspektivi. Premda takav pristup u početku možda dovodi do većih ulaganja, dugoročno je mnogo isplativiji. Odnos uloženog i dobivenog (nova javna vrijednost) na duži je rok puno povoljniji.

b) Profesionalizacija i održivost rezultata reforme

Istodobno s drugim mjerama mora se učvršćivati profesionalnost i stručnost u državnoj upravi. Velike fluktuacije upravnog osoblja, odlazak najbolje obrazovanih i iskusnijih kadrova u privatni sektor, nedovoljan naglasak na obrazovanju za rad u državnoj upravi te na stručnom usavršavanju i cjeloživotnom učenju državnih službenika, nedovoljno poštovanje načela sposobnosti pri zapošljavanju, napredovanju i nagrađivanju službenika, itsl., narušavaju razinu profesionalnosti i ugrožavaju eventualno postignute pozitivne reformske rezultate. Bez jačanja profesionalnih standarda, posebno bez zapošljavanja adekvatno visoko obrazovanog upravnog osoblja, rezultati reforme nisu održivi.

c) Široka participacija građana, civilnog društva i javnosti u oblikovanju i provedbi reforme

Jedno od temeljnih načela oblikovanja javnih politika u suvremenoj Europi je načelo participacije građana i drugih zainteresiranih subjekata u javnim raspravama, dobro informiranje, razmatranje kritičkih primjedbi koje dolaze naročito od subjekata civilnog društva, ali i iz opće javnosti. Takve su primjedbe, prijedlozi, mišljenja, i drugi oblici sudjelovanja nerijetko posredovani medijima. Kroz medije, javne tribine, predstavljanja, internetske i druge forume šire se informacije, vodi argumentirana rasprava, sažimaju njezini rezultati, kritički preispituju ponuđena rješenja, itd. Javnost, civilno društvo i građani moraju biti pitani ne samo tijekom oblikovanja nego i tijekom provedbe reforme. Riječ je o subjektima koji su prirodni saveznik vodstvu i svim reformskim akterima, ali i akterima koji imaju dovoljno znanja i motivacije ponuditi kvalitetna nova rješenja, a nakon njihove realizacije osigurati stabilizaciju i trajnost novih institucija.

d) Decentralizacija i partnerstvo

Državna uprava nije ni najvažniji ni jedini pružatelj javnih usluga. Pored nje, među najvažnijim su pružateljima takvih usluga lokalne i regionalne samoupravne jedinice. Reformske mjere trebaju dovesti do daljnje decentralizacije, ali i do uspostave mehanizama partnerstva i suradnje među svim subjektima javnog sektora. Naročito se treba gajiti partnerstvo s jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Umjesto nametanja i nadmetanja (*win-lose* situacije) mora se graditi situacije u kojima se položaj svih uključenih subjekata poboljšava (*win-win* situacije). Takva povoljna atmosfera osigurat će bolju kvalitetu javnih usluga građanima, poduzetnicima i drugim subjektima. Uz to, mora se osigurati i partnerstvo sa subjektima privatnog sektora. Kad god je to moguće i s obzirom na upravljanje rizicima povoljnije, mora se razmišljati o oblicima uključivanja subjekata privatnog sektora u osmišljavanje i provedbu reforme i pojedinih reformskih mjera.

e) Zaštita prava građana

Reforma ne smije sniziti već dostignutu razinu zaštite prava svih građana Republike Hrvatske, uključujući nacionalne manjine. Svaka reforma državne uprave nosi sa sobom rizike po prava građana i njihovu efikasnu zaštitu. Bez punog poštovanja prava građana u cjelokupnom djelovanju državne

uprave i bez pune primjene mjera zaštite prava građana u odnosu s državnom upravom, reforma gubi smisao. Reformirati državnu upravu nauštrb pravima građana predstavljalo bi retrogradni, a ne modernizacijski proces. Zaštitu prava građana treba osigurati kako unutar sustava državne uprave, tako i izvan njega, ponajprije u pravosudnom sustavu odnosno u dostupnom i s europskim standardima usklađenom sustavu upravnog sudstva.

V. Vođenje, nadzor i evaluacija rezultata strateških mjera

Vođenje reforme državne uprave obveza je Vlade Republike Hrvatske. Vlada svojim odlukama temeljem Strategije reforme državne uprave usmjerava sve reformske mjere prema postizanju utvrđenih ciljeva. Ona ujedno snosi krajnju odgovornost za pravodobnost, prikladnost i sadržaj reformskih mjera, kao i za njihovu realizaciju. Vlada provodi nadzor ostvarenja Strategije reforme državne uprave a vrednovanje rezultata obavlja barem jedanput u šest mjeseci.

Za političku i stručnu podršku reformi državne uprave utemeljit će se *Nacionalno vijeće za vrednovanje modernizacije državne uprave*. To će se tijelo sastojati od predstavnika Hrvatskog sabora, civilnog društva, sindikata, tijela državne uprave i upravnih eksperata. Njegovi su temeljni zadaci praćenje političkih i stručnih aspekata reforme, osiguravanje političke i stručne podrške reformi, opća politička i stručna evaluacija rezultata te formuliranje preporuka za Vladu Republike Hrvatske, Središnji državni ured za upravu i druga tijela državne uprave.

Svako tijelo državne uprave zaduženo je za provedbu mjera iz svoje nadležnosti te o izvršenju mjera mora izvijestiti Vladu i obavijestiti Središnji državni ured za upravu.

Popis kratica

MF – Ministarstvo financija

MGRIP – Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva

MZOPUG – Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva

MZOŠ – Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa

MZSS – Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi
PZD – Povjerenstvo za decentralizaciju
SDUeH – Središnji državni ured za e-Hrvatsku
SDURF – Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije
SDUU – Središnji državni ured za upravu
TDU – tijela državne uprave
VRH – Vlada Republike Hrvatske
NV – Nacionalno Vijeće za vrednovanje modernizacije državne uprave

THE STRATEGY OF STATE ADMINISTRATION REFORM IN THE PERIOD OF 2008–2011

Summary

Croatian Government adopted the Strategy of State Administration Reform in the Period of 2008–2011 on 19th March 2008. The Strategy delineates eight goals of the public administration reform accompanied by 29 indicators of progress. The goals are:

- *Increasing efficiency and economy in state administration system;*
- *Raising the quality of administrative services;*
- *Openness and access to state administrative organisations;*
- *The rule of law;*
- *Increasing social sensitivity inside state administration and in relations with citizens;*
- *Rising ethical level and reducing corruption;*
- *Modern ICT implementation;*
- *Joining the European Administrative Space.*

In addition, the Strategy identifies five main areas with 15 directions of reform and detailed activities. The areas are:

- *Structural adaptations of state administration system: from structure to good governance (3 directions; 13 activities);*
- *Increasing the quality of programmes, laws and other regulations: better regulation (4 directions; 14 activities);*
- *System of state servants: modern civil service (4 directions; 10 activities);*

- *Education and in-service training of state administration: knowledge, skills, and competencies (2 directions; 8 activities);*
- *Simplification and modernisation of administrative procedures: e-administration (2 directions; 17 activities).*

There are several principles and priorities that should be followed during the Strategy implementation. They are: quality professional preparation of the reform activities; professionalism and sustainability of PAR results (could be achieved on the basis of merit and public administration education); participation of general public, civil society and citizens in designing and implementing reform measures; decentralisation and partnership; protection of citizens rights.

In the final part, the Strategy asks for the establishment of the National Council for Evaluation of State Administration Modernisation. The members will be representatives of the Parliament, civil society, trade unions, state administrative bodies, and expert community. The Government is responsible for the Strategy implementation and day-to-day leadership is assigned to the Central State Office for Administration.

Key words: public administration reform strategy – Croatia, reform goals, areas, principles and priorities, National Council for Evaluation of State Administration Modernisation