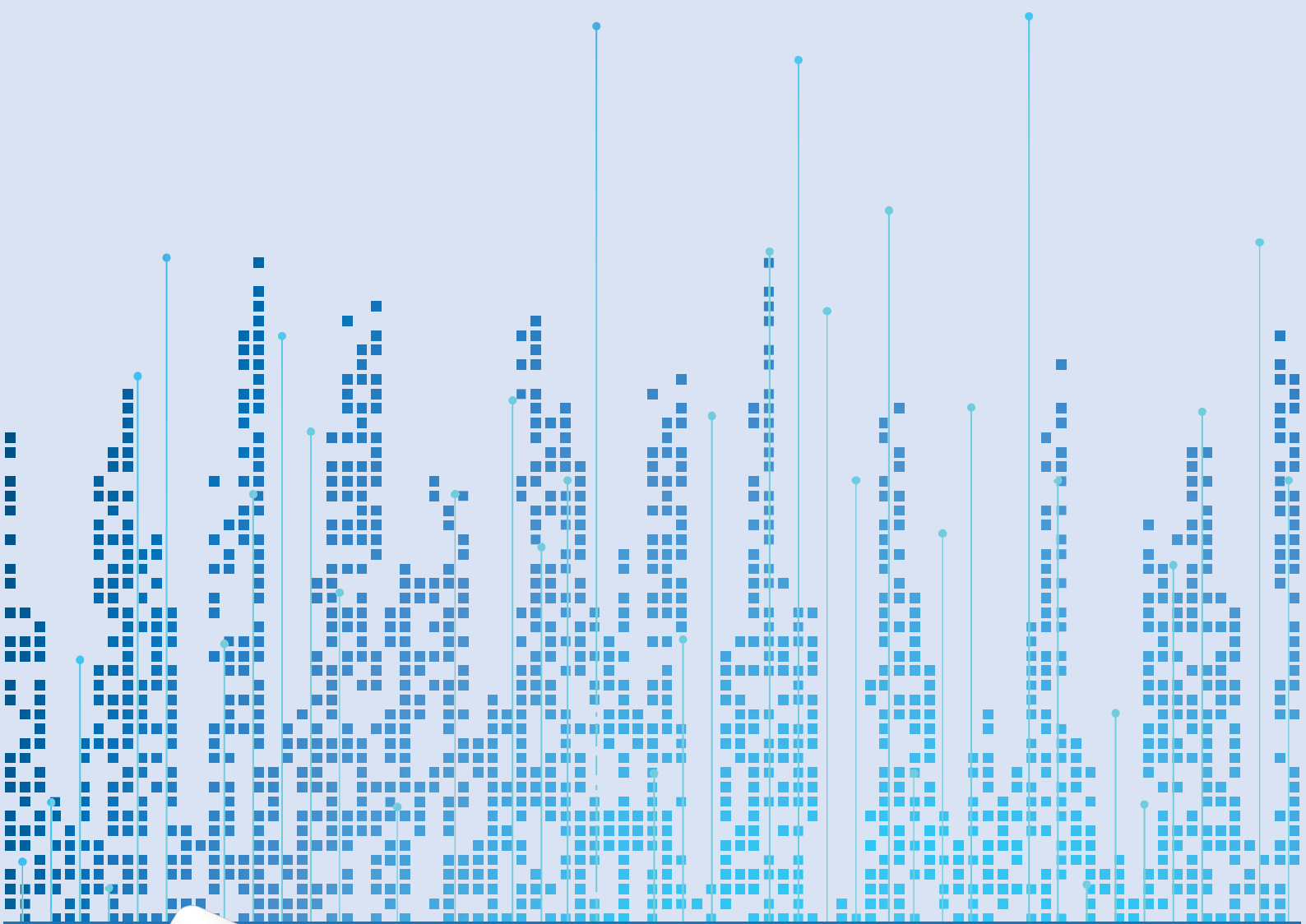


Analička podloga za Nacionalnu razvojnu strategiju Republike Hrvatske do 2030. godine:

Modernizacija javne uprave

srpanj 2019.



Zahvale

Ova analitička podloga izrađena je u okviru Ugovora o savjetodavnim uslugama „Potpora uspostavi sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem te izradi Nacionalne razvojne strategije do 2030. godine.“ Osnovni tim Svjetske banke predvodili su Donato De Rosa (glavni ekonomist, voditelj tima), Josip Funda (viši ekonomist, suvoditelj tima) te Catalin Pauna (bivši voditelj tima), uz sudjelovanje Stanke Crvik Orešković (projektna koordinatorica) te Bogdanke Krtinić (programska asistentica). Tim je radio pod vodstvom Arupa Banerjija (regionalni direktor Svjetske banke za zemlje Europske unije), Elisabette Capannelli (direktorica ureda Svjetske banke u Republici Hrvatskoj) i Galline Andronove Vincelette (menadžerica sektora).

Izradu analitičke podloge *Modernizacija javne uprave* zajednički su predvodili Roberto O. Panzardi (viši stručnjak za javni sektor) i Alberto Leyton (vodeći stručnjak za javni sektor). Glavni je autor analitičke podloge Gianni La Ferrara (konzultant), dok su ostali autori suradnici Zahid Hasnian (viši stručnjak za javni sektor), Shiho Nagaki (viši stručnjak za javni sektor), May Cabilas Olalia (viši stručnjak za javni sektor), Ivan Koprić (konzultant) i Rojas Fernando (konzultant). Izradu analitičke podloge usmjeravao je Roby Senderowitsch kao menadžer Sektora upravljanja za Europu i Središnju Aziju Grupacije Svjetske banke te Rogier J. E. van den Brink kao voditelj programa u Sektoru za pravedan rast, financije i institucije.

Tim autora analitičke podloge zahvaljuje sljedećim pojedincima i organizacijama u Hrvatskoj:

- Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije za cjelokupnu koordinaciju i smjernice, posebice Ani Odak, pomoćnici ministrice i njezinu timu;
- Ministarstvu uprave, posebice državnoj tajnici Josipi Rimac i voditeljici Službe Lani Belas i njihovu timu, na sastancima i konzultacijama koje su poslužile kao informacije za analitičku podlogu.

Napomena

Ova analitička podloga proizvod je zaposlenika Grupacije Svjetske banke. Nalazi, tumačenja i zaključci izneseni u izvješću ne odražavaju nužno stajališta Grupacije Svjetske banke, njezinog Odbora izvršnih direktora ni vlada koje zastupaju. Grupacija Svjetske banke ne jamči točnost podataka uključenih u ovo izvješće, a koji su preuzeti iz više vanjskih izvora. Sadržaj ovog dokumenta ne predstavlja i ne smatra se ograničenjem ili odricanjem od povlastica i izuzeća Grupacije Svjetske banke, koji su svi posebno zadržani.

Sadržaj

1 Pregled europskih i globalnih trendova i društvenih izazova	5
2 Pregled kretanja u Hrvatskoj	9
3 Ocjena glavnih razvojnih izazova i potencijala	16
3.1 Okvir politike za javnu upravu i upravljanje	16
3.2 Procesi pružanja usluga	18
3.3 Organizacija javne uprave	22
3.4 Ljudski potencijali	24
4 Prioritetne preporuke za politike	29
5 Horizontalna pitanja i njihov utjecaj na javne politike	38
6 Prijedlog plana provedbe	39
6.1 Jačanje koordinacije za modernizaciju javne uprave	39
6.2 Integrirani dizajn i pružanje javnih usluga usmjerenih na građane i poduzeća	40
6.3 Pomoć održivosti lokalne samouprave	42
6.4 Uspostava, profesionalizacija i depolitizacija sustava rukovodstva državne službe	43

1. Cilj ove analitičke podloge bio je analizirati izazove i dati preporuke za poboljšanje sposobnosti javne uprave Republike Hrvatske da djelotvorno obavlja svoje funkcije. Kao kriteriji za analizu trenutnog stanja u Hrvatskoj, prepoznavanje glavnih izazova i osmišljavanje mogućih rješenja korištena su reformska iskustva Europske organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD). U obzir su bile uzete i druge inovativne prakse u svijetu. Ova analitička podloga izrađena je na zahtjev Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU-a (MRRFEU) kao podloga za Nacionalnu razvojnu strategiju (NDS) Republike Hrvatske do 2030. godine. Analitička podloga slijedi pravila djelovanja dogovorena s MRRFEU-om i Ministarstvom uprave (MPA).

2. Podloga je strukturirana na sljedeći način. U prvom dijelu predstavljene su relevantni trendovi u javnoj upravi u državama članicama Europske unije, OECD-a i drugdje u svijetu u posljednjem desetljeću te prepoznati ključni izazovi i prioritetne reforme. U drugom dijelu razmatraju se iskustva i rezultati razvoja državne uprave u Hrvatskoj u razdoblju nakon pristupanja Europskoj uniji. Iako je prepoznat napredak Hrvatske u izgradnji administrativnih kapaciteta potrebnih za provedbu različitih strateških reformskih akata Hrvatske i stečevine Europske unije, u trećem dijelu analitičke podloge ističu se glavni izazovi modernizacije državne uprave, posebice u odnosu na europske trendove. U posljednjem dijelu podloge nude se kratkoročne, srednjoročne i dugoročne preporuke koje mogu poslužiti kao doprinos strateškom planskom razdoblju do 2030. godine.

1 Pregled europskih i globalnih trendova i društvenih izazova

3. Bez djelotvorne javne uprave vlada ne može učinkovito graditi infrastrukturu, pružati usluge svojim građanima niti mobilizirati resurse potrebne za taj cilj. Sposobnost, motiviranost i produktivnost zaposlenih u javnoj upravi ključne su odrednice djelotvorne uprave, što pokazuje koliko je važno imati odgovarajuće organizacijske strukture, uspostaviti kvalitetne sustave upravljanja ljudskim potencijalima, iskoristiti potencijal digitalnih tehnologija i uspostaviti sustav odgovornosti i angažiranost građana.

4. Četvrt stoljeća nakon stjecanja neovisnosti javna uprava Republike Hrvatske nije suočena samo s tim izazovima već i s izazovima s kojima se u pravilu nose i kojima su izložena razvijena europska gospodarstva. Integracija Hrvatske u tržište Europske unije i njezin tehnološki napredak podižu očekivanja građana i poduzeća u smislu kvalitete usluga, ali i zahtjeve za transparentnošću i odgovornošću. Krhkost gospodarskog oporavka istodobno stavlja u prvi plan važnost dobre porezne politike. Stoga se od javne uprave očekuje da poveća produktivnost i društvu dâ više vrijednosti za raspoloživa sredstva (koja uključuju i Europske strukturne i investicijske fondove (ESIF)).

5. Dinamičko iskustvo država članica EU-a i OECD-a u reformi javne uprave koristan je putokaz Hrvatskoj u donošenju odluka o tome koje reforme definirati kao prioritete. Oslanjajući se na dokumente politika i komparativne studije,ⁱ prepoznali smo sljedeće novije trendove u području upravne reforme:

- a) pružanje usluga građanima i poduzećima uz pomoć digitalizacije
- b) unaprjeđenje centra za koordinaciju vladinih politika i integriranija provedba politika
- c) razvoj politika na temelju podataka
- d) ekonomičnija i učinkovitija javna uprava
- e) veća odgovornost i učinak rukovodećih državnih službenika.

6. Vlade država diljem svijeta ulažu u digitalne tehnologije kako bi automatizirale osnovne upravne poslove, osigurale kvalitetnije javne usluge i povećale stupanj transparentnosti i odgovornosti. Pojava interneta sredinom 1990-ih dovela je do brzog širenja sustava e-uprave, tako da su već 2014. godine sve 193 države članice Ujedinjenih naroda imale nacionalne službene internetske stranice: u 101 državi njih građani su mogli otvarati vlastite račune na internetu, u 73 mogli su predati poreznu prijavu putem interneta, a u 60 registrirati poduzeće.ⁱⁱ Iako je većina država u međuvremenu automatizirala upravljanje javnim financijama, carinskim i poreznim sustavom, države članice EU-a i OECD-a otišle su korak dalje u integraciji sustava da bi mogle djelotvorno pružati e-usluge svojim građanima, posebice kroz višenamjenske sheme digitalne identifikacije koje omogućuju pristup uslugama kao što su glasovanje, financije, zdravstvena skrb, promet i socijalna sigurnost.ⁱⁱⁱ Među njima se posebice ističe Estonija zahvaljujući integriranoj isporuci digitalnih usluga koja putem sustava e-uprave na platformi X-Road uključenim državnim institucijama i privatnim poduzećima omogućuje međusobnu komunikaciju i razmjenu podataka, oslobađajući tako građane obveze dostavljanja dokumentacije, čime je znatno povećana učinkovitost i kvaliteta pružene usluge.

7. Međutim, učinak tih znatnih ulaganja u digitalnu državu nije impresivan. Kao što se vidi iz Izvješća Svjetske banke o svjetskom razvoju (i nekim novijim empirijskim istraživanjima), uporaba e-usluga među građanima često je bila razočaravajuća, čak i u digitalno naprednim državama kao što su

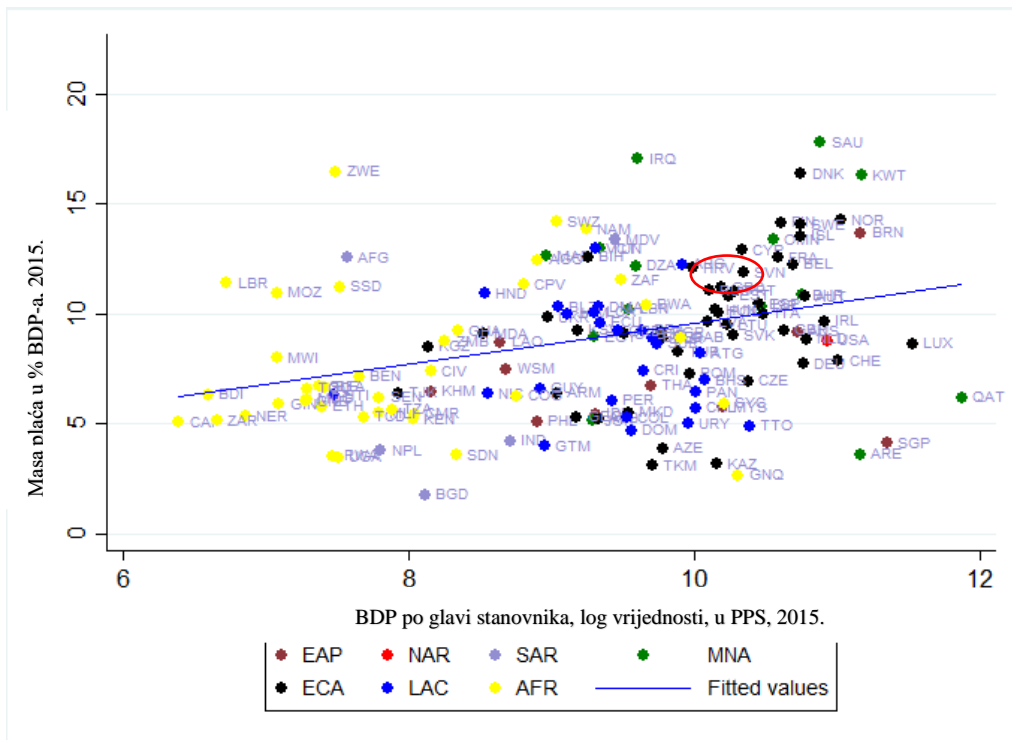
Estonija, Koreja i Singapur. Djelomično je to posljedica izostanka komplementarnih organizacijskih i upravnih reformi koje su potrebne za kvalitetno pružanje e-usluga građanima i poduzećima. Birokracijama često nedostaje motivacije da reorganiziraju svoj rad i iskoriste sve mogućnosti digitalne tehnologije jer istodobni dobitci u učinkovitosti mogu dovesti do smanjenja proračuna i broja zaposlenih u nekoj instituciji. Prilike za bolju suradnju i integraciju unutar državne uprave koje se otvaraju zahvaljujući digitalnim tehnologijama nisu u skladu s birokratskim strukturama i proračunskim i zakonodavnim procesima koji podupiru vertikalnu organizaciju.^{iv}

8. Države članice EU-a i OECD-a prepoznale su važnost koordinacije javnih politika i horizontalne suradnje na svim razinama državne uprave, posebno u cilju provedbe digitalnog programa, a općenito u cilju poboljšanja učinka. Jedna sastavnica koja je urodila boljom koordinacijom i smanjenom rascjepkanošću jest funkcionalna racionalizacija, proces koji je provelo nekoliko država članica EU-a u okviru revizije državnih rashoda, kojoj je okidač bila financijska kriza 2008./2009. godine. Zajednička tema te reorganizacije bila je poništavanje učinka „agencifikacije“ ministarstava, pri čemu se misli na bujanje sustava autonomnih izvršnih tijela osnovanih u okviru reforme poznate kao novi javni menadžment.^v Ujedinjena Kraljevina i Australija dobri su primjeri reforme na svim razinama uprave jer su prepoznale da najteži problemi prelaze tradicionalne granice djelokruga različitih ministarstava i ostalih tijela državne uprave, kao i različite razine vlasti (državne, područne, lokalne). U australskom pristupu, na primjer, javna uprava usmjerena je na ishode politika; osigurava njihov integrirani razvoj i provedbu te građanima osigurava platformu s koje mogu utjecati na njihov razvoj i provedbu.^{vi}

9. Pokušaj poboljšanja učinka javne uprave počiva na povećanoj uporabi podataka i njihovu doprinosu procesu razvoja politika. Državama su potrebni organizacijski, upravljački i informacijski sustavi da bi se djelotvorno koristile podatcima za upravljanje javnim politikama. Države članice OECD-a sve više upotrebljavaju i pouzdaju se u procjene učinka, kao što su *ex ante* procjena regulatornog učinka kao alat za donošenje odluka i *ex post* procjena učinka kada se radi znanstveno mjerenje učinaka politika.^{vii} Te države također potiču sve snažniji angažman svojih građana i služe se sustavom povratnih informacija za razvoj svojih politika u skladu s načelima transparentnosti i otvorenosti podataka, redovitim anketama i portalima, kako bi svojim građanima omogućile sudjelovanje u donošenju politika i zakona.^{viii} Djelotvorna uporaba tih podataka ovisi o interoperabilnosti sustava, kao što su okviri za upravljanje kvalitetom (npr. Zajednički okvir procjene, CAF), koji kombiniraju rad na procesima i povezuju ga s ostalim elementima kao što su rukovodstvo, resursi i organizacija.^{ix}

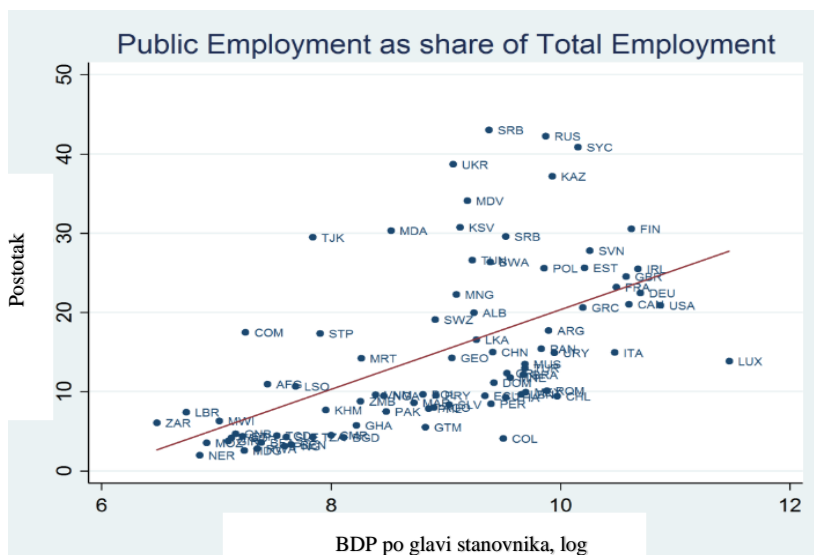
10. Zapošljavanje u javnom sektoru ima fiskalne posljedice, kao i aspekte učinkovitosti i odgovornosti, koji su relevantni za fiskalne programe i programe javne uprave. Iz fiskalne perspektive i imajući na umu veliki fiskalni otisak zaposlenika u javnom sektoru, širenje fiskalnog prostora smanjenjem rashoda za plaće u javnom sektoru postalo je prioritet u državama članicama EU-a i OECD-a nakon krize 2008./2009. godine. U razdoblju od 2015. do 2018. godine rashodi za plaće opće države u prosjeku su iznosili 9 do 10 posto BDP-a, odnosno otprilike četvrtinu svih rashoda javnog sektora, unatoč znatnim razlikama među državama (Slika 1.). Iako rashodi javnog sektora kao postotak BDP-a rastu kako raste dohodak države i time, u skladu s Wagnerovim zakonom, upućuju na sve veću ulogu države u pružanju socijalnih usluga usporedno s rastom dohotka, njihov se udio u rashodima u pravilu smanjuje zahvaljujući jačoj mobilizaciji prihoda u bogatijim državama. Udio javnog sektora u ukupnoj zaposlenosti raste s manje od 10 posto u državama niskog dohotka na više od 20 posto u državama visokog dohotka, ali i u tome pogledu postoje velike razlike na svakoj razini dohotka koje svjedoče o važnosti odluka koje države donose u odabiru politika.

Slika 1. Rashodi za plaće imaju velik fiskalni otisak, no razlike su među državama velike
Rashodi za plaće opće države kao postotak BDP-a



Izvor: Izračuni Svjetske banke na temelju podataka MMF-a

Slika 2. Zaposleni u javnom sektoru kao udio u ukupnom broju zaposlenih



Izvor: Izračuni Svjetske banke

11. Financijska kriza bila je okidač za snažnije nastojanje država članica EU-a za postizanje veće učinkovitosti, eksternalizacije funkcija podrške i ušteda. Broj provedenih dubinskih analiza

potrošnje u državama članicama OECD-a znatno se povećao nakon krize, s pet država koje su prijavile najmanje jednu dubinsku analizu rashoda u razdoblju od 2000. do 2007., na dvadeset i dvije u razdoblju od 2008. do 2016.^x Nakon krize države članice EU-a smanjile su svoju javnu upravu u prosjeku za najmanje 5 posto, često usporedno uvodeći fleksibilniji radnopravni režim (s više kategorija zaposlenika u javnom sektoru na koje se primjenjuje opće radno pravo umjesto zakona o državnoj službi ili drugih specijalnih zakona).^{xi} Pad broja sigurnih radnih mjesta dogodio se usporedno sa snažnijim naglaskom na učinak u državnoj službi. Iako je karijerni sustav još uvijek u širokoj primjeni,^{xii} sustavi mnogih država članica sada uključuju i elemente sustava radnih mjesta, dok većina za opis zahtjeva za prijam u službu primjenjuje i okvire kompetencija usmjerenih na rezultate.^{xiii} Učinak je također postajao sve važniji, uvođenjem mjerila kao što su ocjena individualnog učinka^{xiv} i dodatak za uspješnost.^{xv}

12. Rukovodeći državni službenici u središtu su zahtjeva za većom odgovornosti. Mnoge države muče se dovesti u ravnotežu zahtjeve da rukovodeći državni službenici, s jedne strane, provode političku volju vlade, a s druge, da čuvaju ideal profesionalne državne službe čije mišljenje nije pristrano ni stranački obojeno, koja pravično servisira sve građane i koja jamči kontinuitet upravnog sustava. Države članice OECD-a pokušale su riješiti to pitanje uvođenjem nekoliko posebnih odredbi o upravljanju rukovodećim državnim službenicima. To su imenovanja na temelju ugovora za čelnike agencija, snažan mehanizam revizije koji jamči imenovanja i razrješenja rukovodećih državnih službenika na temelju zasluga i u skladu sa službenom procedurom, poseban sustav ocjene učinka koji naglašava korporativne ciljeve agencije, konkurentnije plaće i širu primjenu dodatka za uspješnost te naglasak na liderstvu. U posljednjih 20 godina gotovo sve države članice propisale su posebna pravila za rukovodeće državne službenike te u određenoj mjeri i poseban menadžment za taj segment javnog sektora (obično jedno radno mjesto na pet stotina), sa zahtjevima koji su manje usmjereni na sektorske specifičnosti, a više na liderstvo i upravljanje u digitalnom i transnacionalnom okruženju. Osobe primljene u službu obično prolaze proces stalnog profesionalnog razvoja te se njima upravlja na temelju ciljeva, imenovanjima na određeno uz mogućnost prijelaza na različita radna mjesta u lokalne i europske institucije ili korporativni sektor.^{xvi}

13. Uz odgovornost, naglasak mora biti na profesionalnosti i zaslugama. Politički odabir koji se ne temelji na zaslugama, brzo napredovanje poslušnih i politički povlaštenih državnih službenika te sklonost snažnijem poticanju politički postavljenih ljudi na visokim rukovodećim položajima u državnoj službi (neovisno o kompetencijama, rezultatima i odgovornostima) šalju negativnu motivacijsku poruku ostalim državnim službenicima. Profesionalizacija i depolitizacija rukovodstva državne službe u samoj je suštini reformskih napora EU-a u novim članicama i kandidatkinjama. Međutim, unatoč znatnim naporima EU-a, problemi s profesionalizacijom državne službe još uvijek nisu riješeni.^{xvii}

2 Pregled kretanja u Hrvatskoj

14. Hrvatska je ostvarila impresivan napredak u izgradnji države od stjecanja neovisnosti 1991. godine. Nakon tragičnog i razornog sukoba 1990-ih Hrvatska je ostvarila zavidan napredak u razvoju liberalne demokracije i tržišnoga gospodarstva, postigavši status države visokog dohotka u manje od tri desetljeća (prema klasifikaciji Svjetske banke). Pristupanje Hrvatske Europskoj uniji (EU) dalo je snažan zamah modernizaciji države, demokratizaciji i dobrom upravljanju. Hrvatska je podnijela zahtjev za članstvom u Europskoj uniji 2003., a sredinom 2004. Europsko vijeće odobrilo joj je status zemlje kandidatkinje. Proces je zahtijevao temeljne prilagodbe europskim načelima i normama upravljanja, kao i jačanje administrativnih kapaciteta i promicanje decentralizacije te središnju ulogu lokalnih i područnih vlasti u uspješnoj provedbi pravne stečevine u razmjerno kratkom razdoblju.¹

15. Reforma javne uprave središnji je element okvira za pristupanje Hrvatske Europskoj uniji. Svoju prvu reformu javne uprave (obilježenu revizijom Ustava) Hrvatska je započela 2000. godine kako bi pokrenula procese modernizacije i decentralizacije javne uprave, oslanjajući se na dva načela: (i) doktrinu novoga javnog menadžmenta i (ii) dobro upravljanje.² Hrvatska je morala pokrenuti velike reforme u sljedećim područjima, koja su postala prioritetom i tijekom pristupanja Europskoj uniji: supsidijarnost i decentralizacija, borba protiv korupcije, kvaliteta javnih usluga, horizontalna koordinacija i digitalizacija uprave te poduzetništvo, konkurentnost i tržišna orijentacija. Različita ministarstva i institucije radile su proaktivno i koordinirano na prilagodbi normama Europske unije i provedbi zakonskih i upravnih reformi.

16. Djelotvornost strukturnih i javnopolitičkih reformi u razdoblju pristupanja EU-u doveli su u pitanje, međutim, rigidni politički i upravni sustavi naslijeđeni iz prošlosti. Dok je Hrvatska, za razliku od ostalih balkanskih država, brzo postigla impresivne razine gospodarskog razvoja, hrvatski upravni sustav još uvijek se opisuje kao autoritaran politički sustav s centraliziranom upravom i socijalnom kulturom naslijeđenom iz prošlosti, kao i niskom razinom stručnosti i profesionalizma (Liviu et al, 2010). Ustvari, Hrvatska je 1990-ih dala prednost ponovnoj uspostavi političke stabilnosti, usredotočivši se na procese izgradnje mira i gospodarskog razvoja umjesto na institucionalne i upravljačke reforme. Reformski procesi koji su zahtijevali snažno političko rukovodstvo, djelotvorno donošenje odluka i konsenzus naizgled su nailazili na snažan otpor među ključnim utjecajnim političkim akterima (Koprić, 2004.). Osim toga, javna uprava, oblikovana pod utjecajem prethodnog autoritarnoga političkog sustava, iako pod pritiskom da krene u drastične promjene, pokazala se vrlo otpornom na promjene. Kultura upravljanja na temelju politika i odlučivanja na temelju dokaza nije postojala. Za upravu se smatralo da je puki izvršni mehanizam koji slijepo provodi političke odluke (Koprić, 2004.). Tako su rigidnost javnih ustanova i prisutnost snažnih političkih utjecaja naizgled postale uska grla reformskih procesa.

17. Vlada Republike Hrvatske (VRH) 2008. godine usvojila je strategiju reforme javne uprave za razdoblje od 2008. do 2011., što je bio prvi okvir javne politike u Hrvatskoj. Ciljevi reforme bili su: (i) povećati učinkovitost javne uprave, (ii) poboljšati kvalitetu javnih usluga, (iii) ojačati vladavinu prava, (iv) ojačati angažiranost građana, (v) ojačati etiku u javnoj upravi i promicati borbu protiv korupcije te (vi) primijeniti informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT) i tako modernizirati javnu upravu. Ciljevi su bili definirani na temelju ocjene stanja kojom su prepoznati

¹ Adrian Liviu Ivan et al (2010): „Croatia: administrative reform and regional development in the context of EU accession“.

² Ivan Koprić (2004): „Priority areas in reforming governance and public administration in Croatia“.

problemi koji su posljedica glomaznog javnog sektora i visokih troškova rada, neučinkovitosti javnih usluga i složenosti birokracije te niske profesionalnosti i kapaciteta državnih službenika.

18. Nakon pristupanja Europskoj uniji u srpnju 2013. došlo je do slabljenja zamaha i političke volje za reformu javne uprave i reformski su se procesi usporili. Članstvo u Europskoj uniji i prihvaćanje njezine pravne stečevine doveli su do temeljnih institucionalnih i zakonskih promjena. S članstvom Hrvatske u Europskoj uniji porasli su i zahtjevi i očekivanja u pogledu bolje isporuke javnih usluga i snažnijih strateških intervencija javnog sektora radi podrške ulaganjima i rastu privatnog sektora. No iako je Europska unija nastavila inzistirati na nastavku reformi, što je dovelo do usvajanja sadašnje Strategije razvoja javne uprave u razdoblju od 2015. do 2020. u Saboru sredinom 2015.,^{xviii} čini se da su reformski zamah i predanost bitno oslabjeli. Nakon ulaska u Europsku uniju političko rukovođenje procesom spušteno je s razine predsjednika Vlade na razinu Ministra uprave – razmjerno novo ministarstvo osnovano u razdoblju pristupanja. Nova strategija zadržala je fokus na istim prioritetnim reformama kao što je to bio slučaj i ranije: (i) pružanje javnih usluga, (ii) upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, (iii) sustav javne uprave na središnjoj, lokalnoj i područnoj razini te (iv) strateško upravljanje provedbom. Time se potvrđuje da većina reformi uglavnom nije provedena.

19. Prema Sistemskoj dijagnostičkoj procjeni Svjetske banke (2018) reforma javne politike bila je ograničena na kapacitete i spremnost ključnih aktera na suradnju i koordinaciju njihova djelovanja radi postizanja društveno poželjnih ciljeva. Slabija motiviranost za reforme odraz je nedostatnih kapaciteta i stalne mijene u najavi i provedbi javnih politika. Teškoće u koordinaciji uključuju rascjepkano upravljanje, što dovodi do stvaranja tzv. efekta silosa, nedostatka dosljednosti i zbrke u pogledu zajedničkih ciljeva. I na kraju, problemi u području suradnje ukazuju na odustajanje od pružanja javnih usluga i pretjerano oslanjanje na zajednički rezervoar dobara.

20. Izmjenjivanje vlada i razlike između kratkoročnih strategija i dugoročnih ciljeva politika odraz su slabije motiviranosti za reforme, čime se smanjuje održivost okvira politika.³ Kako se zbog vanjskih zbivanja Vlada mora prilagođavati novim okolnostima u kratkom vremenu, nedostatna motiviranost za dugoročne ciljeve javnih politika otežava dosljedno i sustavno usvajanje javnopolitičkih reformi. Kao rezultat toga, iako se kratkoročne strategije često izrađuju, njihova se provedba sustavno odgađa. Na primjer, u preporukama po državama članicama koje Europska komisija objavljuje svake godine već nekoliko godina navodi se isti skup javnopolitičkih preporuka, no napredak je u tom pogledu ograničen.

21. Politizacija upravnih procesa i snažan trag države u realnom sektoru dodatno pojačavaju nepovoljan učinak čestih promjena politike. Od 2008. godine Hrvatska je doživjela visestruka preslagivanja Vlade koja su, osim na razini Užeg kabineta Vlade, dovela do brojnih promjena i na nižim razinama vlasti. Te su promjene oslabjele sposobnost zadržavanja fokusa na ciljevima i provedbama reformi javnih politika, istodobno smanjujući akumuliranje iskustva u javnoj upravi. Takva neizvjesnost i česte promjene također smanjuju sposobnost vlasti da obavlja svoje funkcije nadzora u velikim državnim poduzećima.

22. Nedovoljna koordinacija i suradnja različitih dijelova javnopolitičkog aparata odnosno nacionalnih i podnacionalnih razina vlasti dovela je do nastanka nedosljednog okvira politika, ugrožavajući sposobnost javne uprave da smanji proturječnosti između različitih sastavnica reformskog programa. Za reforme javnih politika često nema široke potpore divergentnih interesnih skupina, tako da su pokretači procesa promjena često pojedinci, a ne institucije. To dovodi do visoke

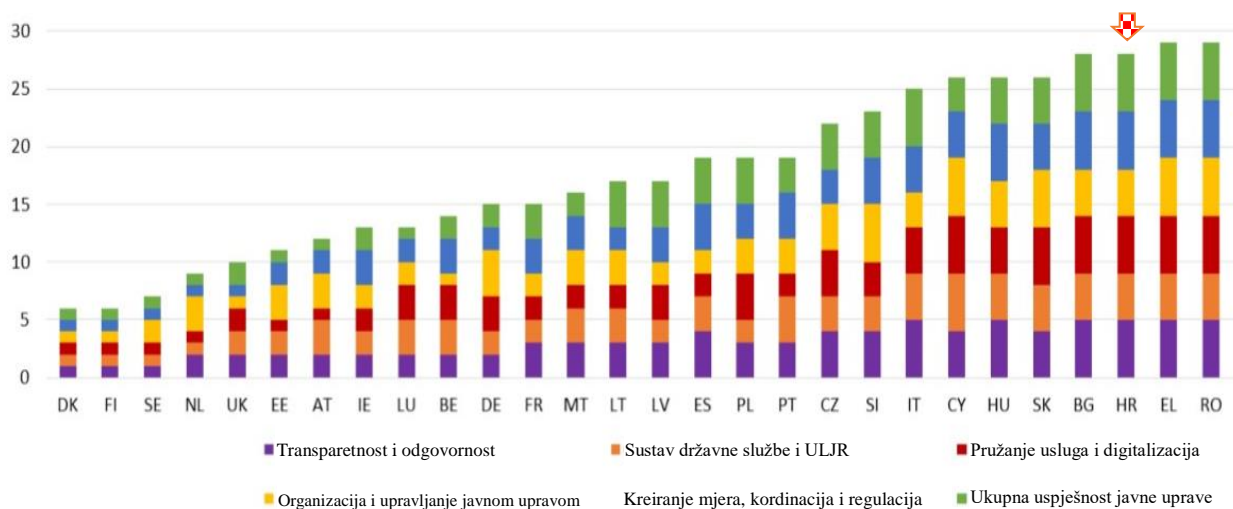
³ World Bank (2018): *Sistemska dijagnostička procjena*.

volatilnosti u vremenu obilježenom ograničenjima političkog rukovodstva i nedostatkom političkog zamaha za reforme.

23. Usitnjenost jedinica lokalne samouprave (JLS) u kontekstu niskih kapaciteta postavlja izazove u smislu troškova, kvalitete, djelotvornosti i održivosti pružanja usluga. Jedinice lokalne samouprave odlikuje razmjerno malobrojno stanovništvo uz značajne razlike u gustoći te heterogenost s obzirom na upravne kapacitete. Male općine često se natječu s onima u velikim gradovima, koje pružaju većinu decentraliziranih javnih usluga, dovodeći u pitanje opravdanost postojanja struktura lokalne samouprave. Njihovom strukturom potrošnje stoga dominiraju plaće i operativni troškovi, što ne ostavlja gotovo nimalo prostora za ulaganja, a vlastitih prihoda imaju vrlo malo. Takvo stanje dodatno otežava njihova ovisnost o transferima iz sustava fiskalnog izravnjanja, što smanjuje motivaciju jedinica lokalne samouprave da povećaju svoju poreznu osnovicu ili da učinkovitije pružaju svoje usluge. Njihove financijske veze s komunalnim poduzećima u vlasništvu lokalne samouprave dovode do još veće rascjepkanosti i fiskalnih rizika. Sve te spomenute aspekte također valja koordinirati i o njima raspraviti ih s Ministarstvom financija i ostalim dionicima.

24. Kao rezultat svega toga učinak javnog sektora Hrvatske ostaje nizak. U nedavnoj reviziji EUPACK-a Hrvatska je rangirana blizu dna ljestvice kad je riječ o kapacitetima javne uprave i mjerilima upravljanja i pružanja usluga (Slika 3.). Hrvatska bilježi najniži učinak na razini EU10, što upućuje na nizak povrat ulaganja i visoke troškove (Tablica 1.).⁴

Slika 3. Ukupna ocjena kapaciteta i učinka javne uprave u državama članicama Europske unije (EUPACK, 2018.)



Napomena: ULJR se odnosi na upravljanje ljudskim resursima
Izvor: EUPACK, 2018.

⁴ Za dodatne pojedinosti vidi analitičku podlogu *Makroekonomska stabilnost, porezna politika i oporezivanje*.

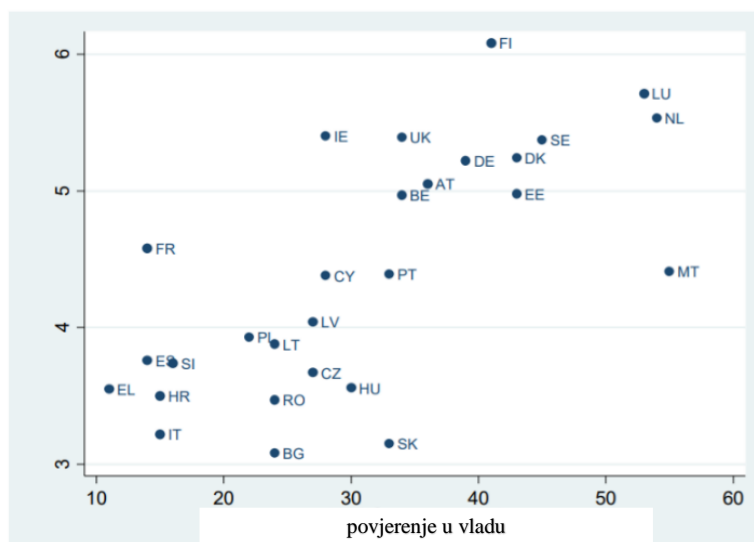
Tablica 1. Učinak javne uprave 2017.

Država	Administracija	Obrazovanje	Zdravstvo	Javna infrastruktura	Distribucija	Stabilnost	Ekonomska uspješnost	Ukupni rezultat
Poljska	0.77	0.99	0.87	0.85	1.01	3.50	1.48	1.35
Češka	0.84	0.97	1.11	0.93	1.08	1.00	1.18	1.01
Slovačka	0.75	0.87	0.80	0.85	1.08	1.32	1.17	0.98
Slovenija	0.78	1.01	1.37	0.92	1.09	0.63	0.80	0.94
Estonija	1.01	1.03	1.16	1.08	0.98	0.40	0.79	0.92
Rumunjska	0.73	0.84	0.67	0.67	0.95	0.91	1.29	0.87
Mađarska	0.77	0.94	0.83	0.91	1.03	0.71	0.85	0.86
Bugarska	0.75	0.89	0.71	0.78	0.85	0.98	0.98	0.85
Litva	0.83	0.94	0.83	0.99	0.89	0.50	0.87	0.84
Latvija	0.74	0.99	0.86	0.86	0.93	0.21	0.48	0.73
Hrvatska	0.58	0.92	0.88	0.95	1.00	0.36	0.35	0.72
Prosjek EU10	0.80	0.94	0.93	0.89	0.99	0.74	0.93	0.89

Izvor: Izračun Svjetske banke

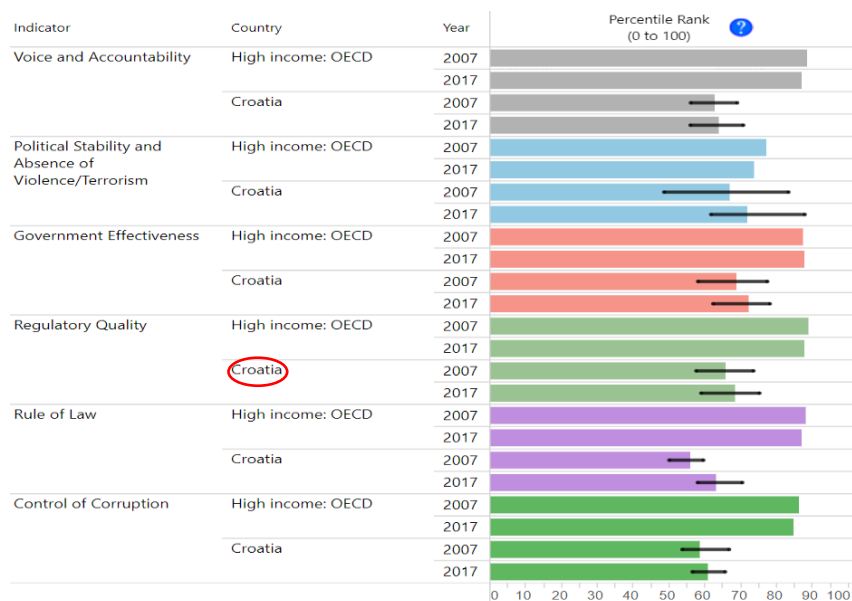
25. Loš i stagnantan rezultat u području upravljanja (u usporedbi s članicama EU-a s visokim dohotkom) u proteklih 10 godina razlog je za zabrinutost (Slika 4.), a povjerenje javnosti u državnu upravu ostaje nisko (Slika 5. i 6.). Iako je 2018. godine postala država visokog dohotka, Hrvatska znatno zaostaje za svim ostalim državama visokog dohotka i bilježi najgori rezultat u EU-u kad je riječ o regulatornoj kvaliteti, odnosno jedna od najlošijih kad je riječ o drugim ključnim pokazateljima. Slično tomu, prema Eurobarometru Hrvatska bilježi loš rezultat kad je riječ o povjerenju javnosti u državnu upravu. Slika 4. pokazuje povezanost između povjerenja u državnu upravu (1: nisko do 7: visoko) i uspješnosti javnog sektora, mjereno različitim pokazateljima indeksa globalne konkurentnosti (Slika 7.). To su aspekti koji bi se, iako su izvan kontrole sfere javne uprave, morali uzeti u obzir prilikom razvoja politika kojima je cilj optimizirati učinkovitost i djelotvornost javnog sektora u cjelini.

Slika 4. Globalni pokazatelji upravljanja



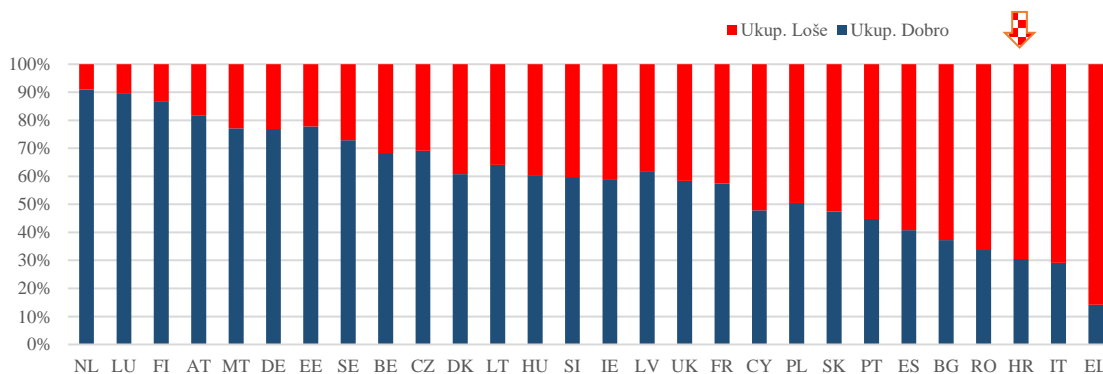
Izvor: Globalni pokazatelji upravljanja

Slika 5. Povezanost između povjerenja u državu i uspješnosti državne uprave i javnog sektora u Hrvatskoj odnosno državama visokog dohotka za 2007. i 2017. godinu



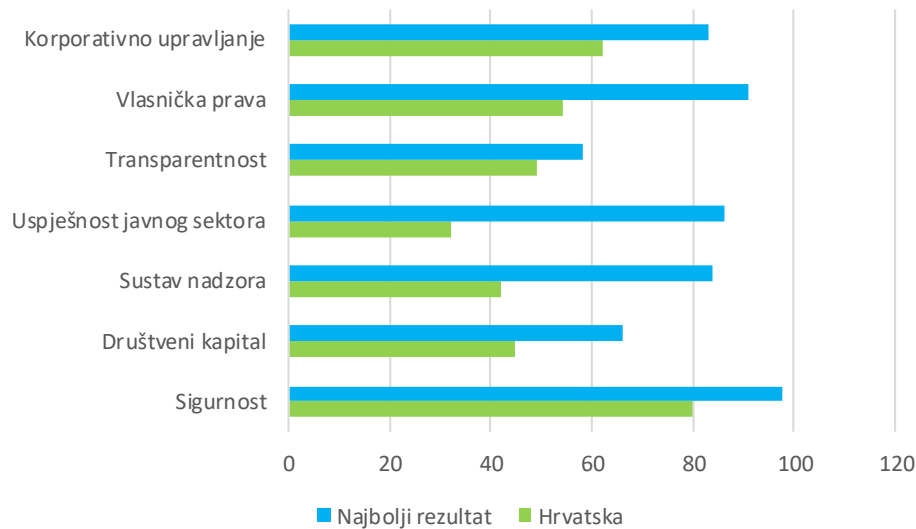
Izvor: Usporedni pregled karakteristika i uspješnosti javne uprave u EU28

Slika 6. Javno mišljenje o kvaliteti javnih usluga



Izvor: Eurobarometer 2017.

Slika 7. Najuspješnije države u usporedbi s Hrvatskom prema indeksu globalne konkurentnosti



Izvor: Svjetski ekonomski forum, Globalna konkurentnost 2018.

26. U Sistemskoj dijagnostičkoj procjeni poziva se na poboljšanje učinka javnog sektora u području održivog razvoja i uključivosti. Slab učinak javnog sektora povećava neučinkovitost i administrativno opterećenje, što usporava razvoj privatnog sektora. Prvi stup globalnog indeksa konkurentnosti, kojim se mjeri poticajno okruženje na institucionalnoj razini (Slika 7.), otkriva da u usporedbi s najuspješnijim državama svijeta Hrvatska bilježi loš rezultat u području transparentnosti, učinka javnog sektora i sustava provjera i ravnoteža. U Sistemskoj dijagnostičkoj procjeni naglašava se važnost rješavanja institucionalnih slabosti Hrvatske kako bi zemlja ostvarila svoj potencijal za snažnije strateške intervencije javnog sektora u cilju pružanja potpore ulaganjima i rastu privatnog sektora i davanja novog zamaha održivom i uključivom gospodarskom rastu.

27. Reforma javne uprave mora biti postavljena u središte programa reforme politika kako bi se poboljšale razine odgovornosti, učinkovitosti i modernizacije uprave. Pasivnost u rješavanju nedostataka upravljačke strukture iskrivljuje percepciju u javnosti, ograničava kvalitetu javnih usluga i zadovoljstvo njihovih korisnika te doprinosi visokim stopama iseljavanja kvalificiranih radnika. Srednjoročno i dugoročno, takav jaz između provedbe i očekivanja ugrožit će fiskalnu, socijalnu i okolišnu održivost. Iako vlasti priznaju da je ambiciozan program reformi važan za poboljšanje učinka javne uprave, ostvaren je tek ograničeni napredak. Štoviše, politički ciklusi unose u državnu službu drastične promjene koje ometaju rad na projektima i dugoročnim inicijativama, slabeći tako (umjesto da jačaju) državne sustave i institucije. Reforme su potrebne da bi se rješavali problemi rigidnih organizacijskih struktura, preklapanja funkcija, politizacije državne službe, slabe koordinacije, nejasnih linija odgovornosti i usitnjenih i neodrživih podnacionalnih upravnih struktura. Dodatna ulaganja u praćenje i vrednovanje državnih programa bila bi ključna za kvalitetnije oblikovanje politika zasnovanih na dokazima i veću djelotvornost mjera politike. Primjeri mjera kojima se podržava taj prioritet uključuju: profesionalizaciju rukovodstva i uvođenje upravljačkih praksi zasnovanih na učinku, preispitivanje funkcija širom javne uprave i identifikacija mjera za racionalizaciju ministarstava, agencija i lokalnih vlasti te jačanje institucionalnih kapaciteta za praćenje, razvoj politika, pružanje usluga, financiranje i upravljanje.

Okvir 1. Reforma javne uprave u Singapuru

Nakon stjecanja neovisnosti od Malezijske federacije 1965. godine Singapur (koji je 2017. imao 5,6 milijuna stanovnika) je postavio društveni i gospodarski rast kao jasan razvojni cilj te je 1980-ih započeo racionalizaciju javne uprave i provođenje velikih reformi javne uprave radi poboljšanja kapaciteta javnog sektora i osiguravanja usluga visoke kvalitete pod vodstvom predsjednika Vlade. Reforma je bila jasno usmjerena na tri područja: proračunsku reformu, upravljanje prema načelu zasluga i borbu protiv korupcije te na definirana načela i posljedične prakse koje su činile srž reforme javnog sektora u Singapuru.⁵

- (1) snažna politička volja i primjer političkih čelnika i državnih službenika u smislu integriteta i poštenja (kroz strogo pridržavanje kodeksa ponašanja);
- (2) stalna prilagodba načina na koji Vlada obavlja svoj posao u odgovoru na vanjske izazove;
- (3) meritokracija i jednake prilike za sve u smislu otvorenog i poštenog novačenja i odabira na temelju obrazovnih kvalifikacija i mjerodavnog iskustva;
- (4) djelotvorna ocjena učinka;
- (5) tržišne plaće za državne službenike na temelju redovitih anketa o plaći u kojima se uspoređuju javni i privatni sektor prema radnim mjestima;
- (6) stalno učenje kroz rad i kroz stalno preispitivanje i poboljšanje;
- (7) odlučnost u donošenju i provedbi odluka.

Najnovija inicijativa bila je uvođenje programa Javna služba za 21. stoljeće (PS21), čiji je cilj u državnoj službi stvoriti kulturu koja pozdravlja kontinuirane promjene kojima je cilj učinkovitiji i djelotvorniji rad. Trostruki izazov povezan s programom Javna služba za 21. stoljeće odnosio se na (i) predviđanje budućnosti strateškim planiranjem na temelju scenarija, (ii) njegovanje pozitivnih stavova zaposlenika prema stalnim promjenama i (iii) provedba promjena onoliko djelotvorno i učinkovito koliko je to moguće.

Rezultati su bili izvanredni i Singapur se brzo uvrstio među najuspješnije države prema gospodarskom rastu, upravljanju (treći najbolji rezultat u svijetu prema indeksu percepcije korupcije Transparency Internationala 2018. godine) te ljudskom kapitalu (Svjetski prvak prema indeksu ljudskog kapitala Svjetske banke za 2018. godinu).

⁵ Ballatore Benedetto Francesco (prosinac 2013): „The reform of the Public Administration in Singapore – a model to follow in Italy?“, *MPRA Paper* no. 52685.

3 Ocjena glavnih razvojnih izazova i potencijala

28. Sljedeći odjeljci sadrže procjenu izazova i prilika u područjima dogovorenim s Ministarstvom u srpnju 2018.: (1) okvir politike za modernizaciju javne uprave i upravljanja njome; (2) poboljšanje procesa povezanih s pružanjem usluga; (3) organizacija javne uprave i (4) upravljanje ljudskim potencijalima.

3.1 Okvir politike za javnu upravu i upravljanje

29. **Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. i Strategija e-Hrvatska (SteH) za razdoblje od 2017. do 2020. zajedno tvore cjeloviti okvir politika za reformu javne uprave.** Strategija razvoja javne uprave nastavak je prethodne strategije reforme javne uprave za razdoblje od 2008. do 2010., a prati je Akcijski plan (AP2) za razdoblje od 2017. do 2020. godine. Oslanjajući se na procjene, Strategijom su definirana tri prioriteta: (i) izgradnja djelotvorne javne uprave, (ii) depolitizacija i djelotvorno upravljanje ljudskim potencijalima i (iii) digitalizacija javne uprave (Slika 6.). Cilj je strategije ispunjenje sljedećeg skupa ciljeva: racionalizacija glomazne i složene uprave na središnjoj te područnim i lokalnim razinama, podizanje kvalitete javnih usluga kroz poboljšanja procesa, upravljanje i digitalizaciju te poboljšanje upravljanja ljudskim potencijalima i sustava nagrađivanja. Ti ciljevi bili su, međutim, prepoznati kao prioriteta i u razdoblju pristupanja Europskoj uniji početkom 2000-ih, a tako je ostalo do danas. Nadovezujući se na Strategiju razvoja javne uprave s naglaskom na digitalni razvoj, izrađena je i Strategija e-Hrvatska za razdoblje od 2017. do 2020. kao novi okvir politike digitalnog razvoj s pristupom usmjerenim na građane, koji prati i Akcijski plan sa 126 projekata.

30. **Slaba povezanost nacionalnih akata strateškog planiranja i Strategije razvoja javne uprave umanjuje dosljednost politika i provedbu reformi.** Otkako je Hrvatska postala članicom Europske unije 2013. njezini kapaciteti za strateško planiranje znatno su se povećali, među ostalim i zahvaljujući procesu učenja u razdoblju pristupnih pregovora, kao i uključivanja Hrvatske u ciklus strateškog planiranja u okviru Europskog semestra.⁶ Danas je glavni izazov činjenica da, iako se aktivnostima nacionalnog strateškog planiranja koje vodi Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU (MRRFEU) daju strateške smjernice za razvoj i rast zemlje (u čijoj provedbi javna uprava ima ključnu ulogu), Strategija razvoja javne uprave ne sadržava jasne poveznice s Nacionalnom razvojnom strategijom (NRS). Osim toga, iako međusektorska pitanja kao što je decentralizacija zahtijevaju snažnu koordinaciju i djelovanje nekoliko ministarstava i institucija na različitim razinama, ti mehanizmi provedbe nisu kvalitetno definirani, kao ni redoslijed djelovanja (npr. potrebno je izraditi politiku decentralizacije pa se tek onda može nastaviti s upravnim promjenama). Slaba dosljednost politika dovela je do kašnjenja u provedbi reforme. Imajući na umu potrebu za ispravnim redoslijedom i praćenjem normativnih mjera, nije vjerojatno da će Akcijski plan 2 i Strategija e-Hrvatska biti provedeni do 2020. godine. Završetak tekuće Strategije razvoja javne uprave bit će dobra prilika da se ocijene napredak, izazovi i neuspjesi u svakome području te izvuku pouke za sljedeću generaciju Strategije. Nova Strategija razvoja javne uprave morat će: (i) biti bolje usklađena s razvojnim fokusom zemlje u Nacionalnoj razvojnoj strategiji do 2030. godine koja je u izradi, izgraditi robustan i

⁶ *Pokazatelji održivog upravljanja, Izvješće o Hrvatskoj, Bertelsmann-Shiftung, 2017.*

djelotvoran institucionalni okvir, kapacitete i sustave te tako omogućiti snažniji fokus na provedbu NRS-a i (ii) uspostaviti strateški i dosljedan provedbeni mehanizam u državnoj upravi, koji neće biti ograničen mandatom jednog ministarstva (MU).

31. Uspostava novog sustava strateškog planiranja prilika je za jačanje ukupne dosljednosti upravljanja politikama. Kao odgovor na probleme povezane s planiranjem na nacionalnoj i područnoj razini (nedostatak povezanosti među brojnim aktima planiranja, nepostojanje sustavnog pristupa upravljanju različitim obvezama države u pogledu javnih politika itd.), osmišljen je sustav strateškog planiranja. Zakon o sustavu strateškog planiranja⁷ donesen je u prosincu 2017. godine, nakon odluke Vlade da donese metodološke smjernice za nove aranžmane za strateško planiranje. Odgovornost za cjelokupnu koordinaciju sustava strateškog planiranja bila je dodijeljena MRRFEU-u, uz jasnu hijerarhiju strateškog planiranja u tijelima državne uprave. NRS će se sastojati od glavne nacionalne razvojne strategije za sljedećih 5 do 9 godina, akcijskih i provedbenih programa za srednji i kratki rok te okvira za rezultate s kaskadnim pristupom mjerenju rezultata na različitim razinama. Pilot-faza novog sustava planiranja, usmjerena najprije na pripremu srednjoročnog plana te, nakon toga, na provedbeni program jednog sektora, omogućit će Vladi da izvuče pouke i napravi potrebne prilagodbe kako bi se osigurala dosljednost planiranja i provedbe.

32. Strategija razvoja javne uprave i Akcijski plan 2 nisu usmjereni na učinak niti jasno povezani s fiskalnim planiranjem i proračunskim planiranjem programa. Dok Strategija e-Hrvatska i njezin akcijski plan predviđaju pokazatelje uspješnosti s jasno definiranim rokovima provedbe, mnoge mjere u Strategiji razvoja javne uprave zapravo su uglavnom neposredni rezultati (poput vrste akata koji se izrađuju), dok se očekivani rezultati i ishodi ne spominju. Slično tomu, Akcijski plan 2 sadržava pokazatelje neposrednog rezultata, no ne i pokazatelje uspješnosti. Takav pristup mjerenju i upravljanju na temelju neposrednih rezultata jedan je od čimbenika zbog kojeg je reforma javne uprave imala tek ograničen učinak. Ciljevi reforme javne uprave i okvir upravljanja njezinom uspješnosti moraju biti povezani sa sustavom pokazatelja učinka i ishoda koji se sada uvodi kroz novi sustav strateškog planiranja.⁸ Osim toga, pokazatelji rezultata nisu nužno povezani s fiskalnim okvirom. Poveznica između ciljeva politika, konkretnih mjera i proračunskog okvira ostaje i dalje problem čijem će se rješavanju pristupiti kroz nove institucionalne provedbene programe kojima koordinira Ministarstvo financija i kojima će se zamijeniti prethodni strateški planovi. Okvir rezultata također treba biti povezan sa srednjoročnim fiskalnim okvirom i planiranjem proračuna po programima. Na primjer, za smanjenje javne uprave i uspješnu kontrolu rashoda za plaće potrebno je strateško planiranje radne snage i vještina te preraspodjela zaposlenih radi bolje usklađenosti s programima iz programskog proračuna.

33. Za modernizaciju javnog sektora bit će potrebna snažnija koordinacija politika i rukovodstvo s razine središnje države. U prvoj fazi Strategije razvoja javne uprave, u razdoblju pristupanja Europskoj uniji, očekivalo se da će se reformskim procesom rukovoditi s razine predsjednika Vlade (PV), iako upravljački mehanizam nije nikada bio uspostavljen. Iako i Akcijski plan 2 predviđa da Ured predsjednika Vlade bude dio upravljačkog mehanizma, u stvarnosti je provedbom reforme i koordinacijom Vlade rukovodio Ministar uprave. Budući da reforma javne

⁷ Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske, NN br. 123/2017., prosinac 2012.

⁸ MRRFEU je 2018. uz pomoć Svjetske banke izradio sveobuhvatnu Biblioteku pokazatelja s 1058 pokazatelja u 17 područja politika (355 pokazatelja učinka i 703 pokazatelja ishoda) radi podrške Sustavu strateškog planiranja.

uprave zahtijeva snažno političko rukovođenje s razine središnje države, posebice u osjetljivim pitanjima kao što su reforma državne službe ili preustroj javne uprave, preslagivanje mehanizama za rukovođenje i koordinaciju bit će od presudne važnosti za napredak ključnih reformi. U većini država članica Europske unije⁹ i OECD-a reformu javne uprave vode ured predsjednika vlade (ili ekvivalent; UK, Japan, Francuska, Singapur – Okvir 1.) ili ministarstvo uprave ili ministarstvo financija (ili ekvivalent) uz snažan mandat i znatnu podršku vrha vlasti.

34. Iako su Akcijskim planom 2 definirani provedbeni mehanizmi, većina ih nije operacionalizirana. U nastavku će ključni biti robustan operativni sustav i sustav praćenja i vrednovanja, kojima će se ojačati aspekt odgovornosti. Iako su Akcijskim planom 2 predviđeni operativni mehanizmi, uključujući po jednu radnu skupinu (RS) za svako prioritarno područje, većina mehanizama nije operativna. Iako je svrha tog provedbenog aranžmana bila osigurati dosljednost operacija, Strategijom e-Hrvatska uspostavljena je posebna struktura pod nazivom Uprava za e-Hrvatsku i Nacionalno vijeće za državnu informacijsku infrastrukturu, dok je uloga tajništva pripala novom Središnjem državnom uredu za razvoj digitalnog društva. To je stvorilo zbrku oko toga tko je odgovoran za provedbu politike e-uprava. Gledajući u budućnost, bit će ključno postaviti reformske procese na temelje jedne stalne strukture (tj. službe Ministarstva uprave) koja ih može podržavati, uz snažnu podršku Ureda predsjednika Vlade i robustan nacionalni sustav praćenja i vrednovanja kako bi se pratio napredak reforme i povećala odgovornost za uporabu nacionalnih resursa i vanjske financijske pomoći (poput fondova EU-a).

35. Ministarstvo uprave moglo bi igrati snažniju ulogu u koordiniranju pristupa fondovima EU-a. Akcijski plan 2 projektiran je tako da zadovolji kriterije mehanizama za financiranje iz fondova EU-a (kao što su Program potpore strukturnim reformama (SRSP) i Europski strukturni i investicijski fondovi (ESIF)), posebice tematski cilj 2, koji se odnosi na IKT, i tematski cilj 11, koji se odnosi na kriterije za financiranje javne uprave. Iako predstavljaju priliku da država potakne osjećaj odgovornosti i bolje koordinira aktivnosti reforme javne uprave, što većina država članica EU-a čini da bi pojačala učinak, u Hrvatskoj Ministarstvo uprave ima ograničenu ulogu u koordinaciji i/ili posredovanju za potrebe drugih ministarstava/institucija kad je riječ o pristupu ESIF-u. To je dijelom posljedica slabog političkog položaja u Vladi, a dijelom i vlastitih ograničenih operativnih i upravnih kapaciteta. Postoje i veće potrebe za ponovnom procjenom uloge Ministarstva uprave, možda i sudjelovanja drugih ministarstava kao što su Ministarstvo financija i MRRFEU, kako bi se pojačao učinak pristupa vanjskim izvorima financiranja i ojačao mehanizam odgovornosti, kako za njihovu uporabu, tako i za ostvarene rezultate.

3.2 Procesi pružanja usluga

36. Bolji pristup, učinkovitost i kvaliteta administrativnih usluga putem e-uprave prioritet su hrvatske Vlade i pitanje oko kojega postoji konsenzus brojnih političkih dionika. Strategijom e-Hrvatska 2017. – 2020. (SteH) ponuđena je ambiciozna vizija digitalne države, čiji je cilj: (a) poboljšati učinkovitost javne uprave u pružanju prioritarnih usluga građanima i poduzećima bržim radom i smanjenjem troškova tog rada, (b) povećati transparentnost i smanjiti rizike korupcije smanjenjem diskrecijskog prostora u interakciji između državnih dužnosnika i korisnika i (c) ostvariti uštede državi smanjenjem potrošnje resursa i radne snage potrebnih za pružanje usluga. U Akcijskom planu 2 dosta je prostora posvećeno i instrumentariju potrebnom za pružanje upravnih usluga. Plan obuhvaća

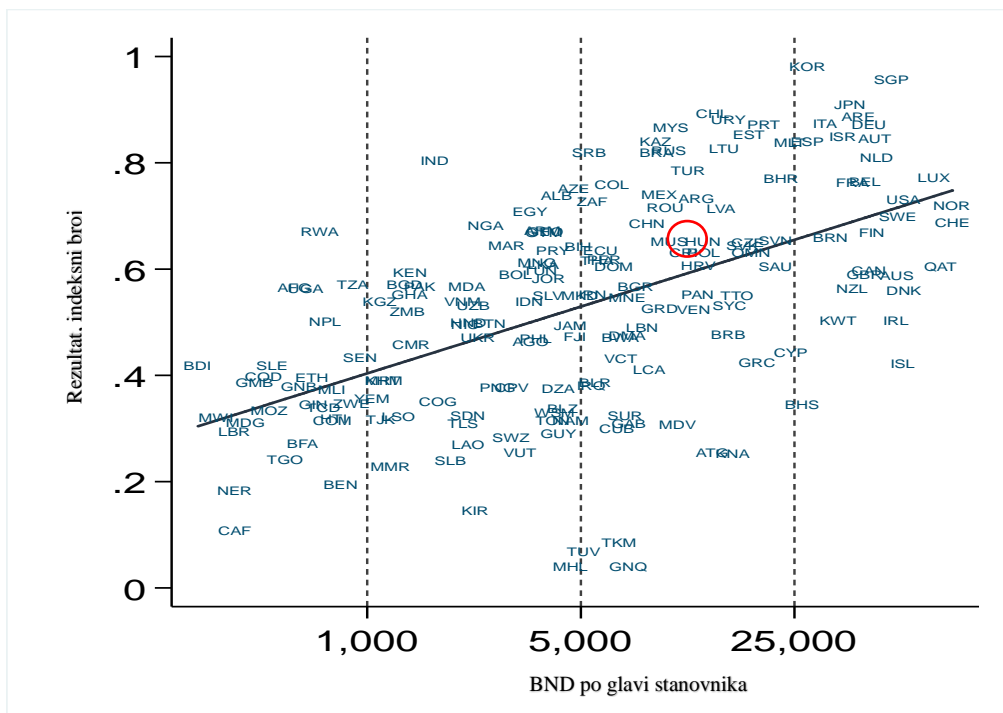
⁹ Europska komisija (2017): *A comparative overview of Public Administration Characteristics and Performance in EU28*.

upravljanje kvalitetom usmjereno na korisnika (QM),^{xix} prepoznavanjem alata za optimizaciju pružanja usluga sustavnim mapiranjem^{xx} i pojednostavnjenjem.^{xxi} Planom su predviđene jedinstvene pristupne točke kao uredske usluge^{xxii} i mrežni portali za građane i poduzeća^{xxiii} prema načelu pune interoperabilnosti.^{xxiv} U njemu središnji položaj ima e-uprava i teži se ostvarivanju načela „digitalno kao temeljna opcija“ i „samo jednom“, dogovorenih na razini EU-a. Međutim, ustroj u cjelini upućuje na teškoće u razvoju i povezivanju tih sastavnica, što znači da Ministarstvo uprave ima ograničeni utjecaj na provedbu politike u institucijama.

37. Hrvatska je ostvarila dojmljiv napredak u nekim područjima digitalne države. Zakonski okvir e-uprave ojačan je donošenjem zakona o elektroničkoj identifikaciji 2017. godine (NN 62/17). Platforma e-Građani pokrenuta je 2014. godine te se otad tim putem pruža sve veći broj prioriternih usluga. Potražnja građana za e-uslugama također je visoka, na što upućuje podatak da je 66 posto Hrvata predalo obrazac elektroničkim putem u usporedbi s prosjekom EU-a od 58 posto. Grad Zagreb također je unaprijedio usluge uspostavom jedinstvene kontaktne točke koja objedinjuje 11 funkcija dekoncentriranih ureda gradske uprave. Hrvatska je napravila posebno kvalitetan posao u pružanju usluga eZdravlje, ostvarivši deseti najbolji rezultat u EU-u zahvaljujući Centralnom zdravstvenom informacijskom sustavu Republike Hrvatske, integriranoj platformi za velik broj zdravstvenih ustanova primarne i tercijarne skrbi te za e-recepte, e-uputnice i usluge telemedicine. Hrvatska stvara preduvjete za uspostavu Jedinstvenog digitalnog tržišta razvojem interoperabilnih transgraničnih usluga kojima se pristupa na temelju jedinstvene prijave (<https://europe.gov.hr/en>). Godine 2017. uspostavila je HR eIDAS čvor, koji građanima Europske unije omogućuje prijavu na usluge Republike Hrvatske uz pomoć njihovih nacionalnih vjerodajnica. To je jedan u nizu koraka prema Jedinstvenom digitalnom tržištu. Ministarstvo uprave 2018. godine uspješno je dovršilo proces eIDAS prijave Nacionalnog identifikacijskog i autentifikacijskog sustava (NIAS) i vjerodajnice eOI – elektroničke osobne iskaznice, tako da se i hrvatski građani mogu koristiti uslugama u drugim državama članicama EU-a uz pomoć vlastitih nacionalnih vjerodajnica.

38. Hrvatska, međutim, zaostaje za državama članicama EU-a (i drugim državama na sličnom stupnju razvoja) prema nizu mjerila uspješnosti e-uprave i online usluga. Indeks integracije digitalne tehnologije u državnoj upravi (DAI-Gov), koji je razvila Svjetska banka za potrebe Izvješća Svjetske banke o svjetskom razvoju za 2016. godinu, mjerilo je snage tih informacijskih sustava u državnoj upravi. Indeks DAI ima tri sastavnice: digitalne identifikacijske sustave kao osnovne platforme za interoperabilnost, središnje administrativne sustave koji automatiziraju i racionaliziraju aktivnosti državne uprave te online usluge za građane i poduzeća. Vrijednost indeksa raste s dohotkom države, a stupanj digitalizacije Hrvatske, iako na očekivanoj razini s obzirom na dohodak, znatno zaostaje za onim ostalih država članica EU-a i OECD-a (Slika 8.).

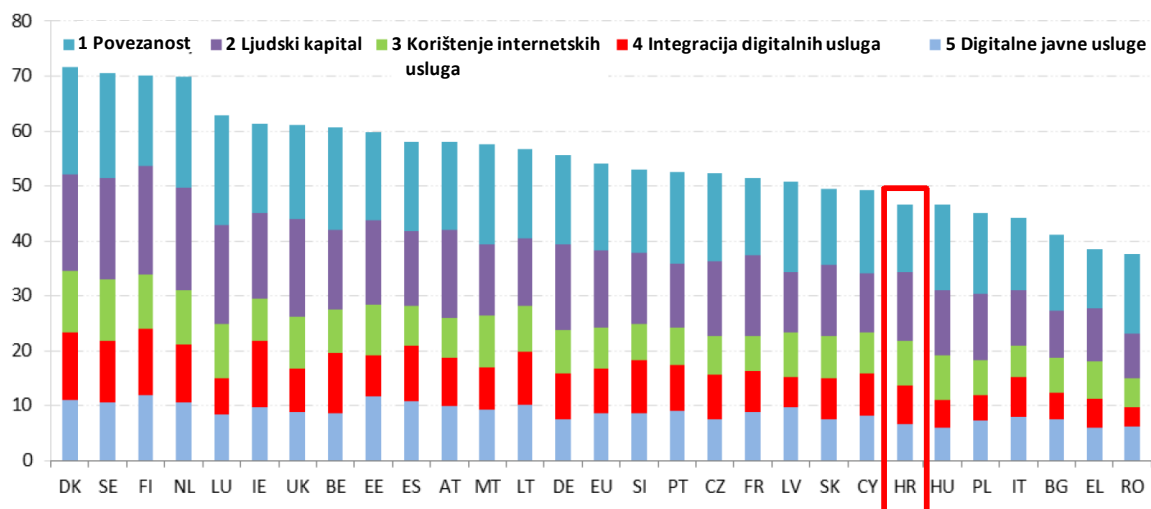
Slika 8. Države visokog dohotka mnogo ulažu u digitalne tehnologije



Izvor: World Bank DAI-Gov

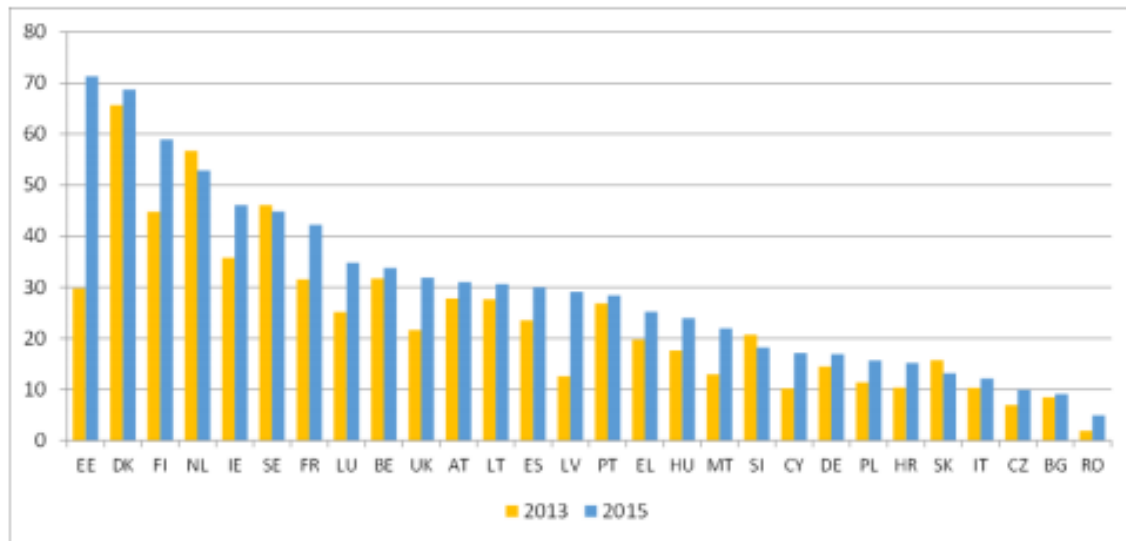
Hrvatska je također blizu dna ljestvice u EU-u prema indeksu digitalnog gospodarstva i društva (DESI), kojim se mjere digitalne javne usluge (Slika 9.) i postotak korisnika e-uprave (Slika 9.). Nije stoga neočekivano da su građani načelno nezadovoljni kvalitetom usluga prema rezultatima ankete Eurobarometra.

Slika 9. Hrvatska je blizu dna ljestvice prema indeksu digitalnog gospodarstva i društva



Izvor: Indeks digitalnog gospodarstva i društva u Europskoj uniji, 2018.

Slika 10. Hrvatska je među šest najlošije rangiranih država članica EU-a prema udjelu korisnika usluga e-uprave (% osoba u dobi 16 – 74 godina).



Izvor: Indeks digitalnog gospodarstva i društva u Europskoj uniji, 2018.

39. **Za unaprjeđenje digitalnih usluga bit će potrebno riješiti tehničke i institucionalne probleme.**

Ostvaren je napredak u kategoriji interneta i širokopojasne povezivosti, gdje je postotak kućanstava s širokopojasnim pristupom porastao s 50 posto 2010. na 75 posto 2017. te je sada tek malo ispod prosjeka EU-a od 82 posto.^{xxv} Međutim, kvaliteta pokrivenosti je niska, s niskim brzinama i razmjerno visokim cijenama. Veći je problem nedostatak interoperabilnosti i integracije usluga. U Strategiji e-Hrvatska i Akcijskom planu taj je problem prepoznat, a planira se riješiti osnivanjem Centra dijeljenih usluga u oblaku, koji bi koordinirao i upravljao svim digitalnim aplikacijama državnih institucija.^{xxvi} U strategiji se naglašavaju infrastrukturna poboljšanja (sigurnost i identifikacija, uključujući elemente koji omogućuju pristup uslugama širom EU-a) te interoperabilnost, uključujući dijeljene IKT usluge (uključujući glavni projekt koji obuhvaća e-potpis i e-pečat, kao i e-plaćanja), razmjena podataka (140+ ugovora s institucijama) i mrežni portali (e-Građani, koji je u pogonu od 2014., kao i posebni aranžmani za usluge G2B koje bi trebale postati operativne 2019.). Takvo okruženje koje Uprava za e-Hrvatsku uspostavlja uglavnom preko dva javna poduzeća, APIS IT i FINA, treba potaknuti razvoj aplikacija u svim ustanovama u svim sektorima javne uprave koji su prisutni na portalu.

40. **Hrvatska zaostaje za regijom i kad je riječ o integriranom pružanju usluga putem fizičkih pristupnih točaka, kao što su uslužni centri za građane, a što je ključna potreba s obzirom na to da velik postotak stanovništva (npr. siromašni, niže obrazovani i stariji) nemaju nužno mogućnost pristupiti *online* uslugama.** Osim jedinstvene kontaktne točke u Zagrebu, pokušaji da se omogući integrirano pružanje usluga u drugim općinama nisu doveli do napretka, uglavnom zbog političkih razloga. U Akcijskom planu 2 planirana je uspostava jedinstvenih pristupnih točaka na temelju uredskih usluga, uporabom ureda državne uprave koji djeluju na razini županija i mrežom od dodatne 91 ispostave u nizu gradova.

41. **Ostvarenje punog potencijala digitalnih tehnologija zahtijeva i znatna ulaganja u „analogne komplemente“.**^{xxvii} Digitalizaciji usluga treba prethoditi preoblikovanje poslovnih procesa radi pojednostavnjenja regulatornih i administrativnih zahtjeva za pružanje usluga kako se ne bi digitalizirale i neučinkovite usluge. Hrvatskoj je hitno potrebno pojednostavnjenje poslovnih procesa za niz upravnih usluga. Uprava za e-Hrvatsku Ministarstva uprave usmjerena je na to prioritarno područje, međutim, analizu poslovnih procesa obavljaju uglavnom ugovorni isporučitelji IKT rješenja,

koji možda i nisu u prilici preporučiti te vrlo često teške institucionalne i organizacijske reforme. Mjere pojednostavnjenja procesa oslanjaju se dijelom na Zakon o općem upravnom postupku (ZOUP), kojim su predviđeni vremenski rokovi za odluke o uslugama te načelo „samo jednom“, stvarajući tako opću osnovu za pojednostavnjenje. Nadležna služba (Služba za državne matice Ministarstva uprave) sastavila je katalog sektorskih procedura i prati praksu putem novog elektroničkog sustava. Služba je, međutim, previše mala da bi mogla provoditi opsežne revizije, koje bi se prema Akcijskom planu 2 trebale proširiti s provjere usklađenosti sa ZOUP-om na uklanjanje neopravdanih opterećenja. Pomoć je planirana kroz projekt upravljanja kvalitetom, koji će uključivati i aktivnosti odozdo prema gore, gdje svaka institucija mora mapirati i poboljšati svoje procese u okviru ciklusa poboljšanja.

42. Slabosti postoje i u institucionalnoj koordinaciji digitalne uprave. Uprava za e-Hrvatsku usmjerena je uglavnom na osiguranje spomenutih horizontalnih modula i obuhvaća konkretne funkcionalnosti samo u odnosu na druge usluge koje su dio mandata Ministarstva uprave (uglavnom G2G aplikacije). Njezine aktivnosti na digitalizaciji procesa u javnoj upravi stoga se ne povezuju s radom ostalih dijelova Ministarstva, koje ima odgovornost postavljati standarde za njihovu optimizaciju. Ta se dva aspekta tretiraju, organiziraju i provode kao odvojeni prioriteti, što znači da je uzajamni sinergijski učinak ograničen.

43. Na koncu, potrebno je pokloniti više pozornosti potrebama korisnika (građana i poduzeća) kad se odlučuje o tome koje će se usluge pružati online, a koje putem fizičkih pristupnih točaka. Ministarstvo uprave imalo je obećavajući početak s izradom Strategije e-Hrvatska i provedbom ankete među korisnicima o tome koje online usluge najviše žele. Međutim, takve sustavne procjene potreba nisu bile uključene u akcijski plan strategije.

3.3 Organizacija javne uprave

44. Za hrvatsku javnu upravu velik je izazov glomazan, usitnjen i neučinkovit upravni ustroj naslijeđen iz prošlosti. Već nekoliko godina Europska unija spominje tri područja kojima se potrebno pozabaviti: (i) nabujali sustav državnih agencija koje je potrebno racionalizirati, (ii) preklapanje funkcija središnje države i lokalnih vlasti i (iii) nedostatni kapaciteti lokalnih vlasti da preuzmu odgovornost za ustavnu decentralizaciju javnih usluga. Hrvatska je jedinstvena država (čl. 1. Ustava) s tri razine vlasti: nacionalnom, područnom (20 županija i Grad Zagreb) te lokalnom (428 općina i 128 gradova, od kojih 17 ima poseban status velikih gradova). Ukupan broj jedinica lokalne samouprave iznosi 576 (uključujući županije). Glavni grad Hrvatske – Grad Zagreb (790 017 stanovnika) – ima poseban status, odnosno ovlasti i grada i županije te – za razliku od ostalih jedinica lokalne samouprave – igra značajnu ulogu u provedbi delegiranih upravnih zadaća na svojem području.¹⁰

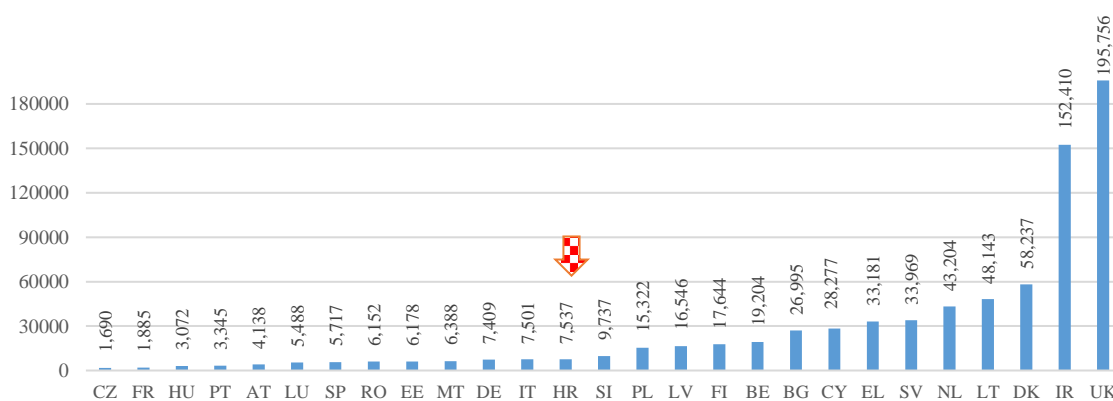
45. Unatoč izmjenama Ustava 2000. godine prema kojima je odgovornost za neke javne usluge prebačena na jedinice lokalne samouprave, ustroj i upravljanje javnom upravom još uvijek su visoko centralizirani. Radna mjesta u javnom sektoru visoko su koncentrirana na središnjoj razini – u tijelima središnje države (2015.) radi 87 posto ukupnog broja državnih službenika (oko 276 000 zaposlenika), a u jedinicama lokalne samouprave samo 13 posto (41 000 zaposlenika). Većina odluka donosi se na središnjoj razini, a provedba centralnih politika u cijelosti se odvija pod nadzorom ministarstava i ostalih tijela središnje države. Lokalne vlasti općenito imaju slab položaj u odnosu na središnja tijela državne uprave, unatoč ustavno priznatom položaju lokalne samouprave i postojanju

¹⁰ Europska komisija (travanj 2018): *Public Administration Characteristics and Performance in EU18: Croatia*.

nekih mehanizama pravne zaštite. Zakon o državnoj upravi na središnjoj razini prepoznaje 20 ministarstava, pet središnjih državnih ureda i sedam državnih upravnih organizacija. Prepoznavši glomaznost središnje države u usporedbi s ostalim državama članicama EU-a, kao i preklapanja njihovih funkcija i neučinkovitosti, Ministarstvo uprave nedavno je najavilo rad na izmjenama i dopunama zakona o sustavu javne uprave te zakona o javnim ustanovama kako bi se postavili jasni kriteriji za osnivanje novih institucija i poboljšalo upravljanje i odgovornost.^{xxviii} Također, od početka 1990-ih raspušteno je ili pripojeno ministarstvima i drugim javnim tijelima više od dvadesetak agencija^{xxix} od ukupno 54 javnih tijela sa šireg popisa.

46. Rascjepkana uprava na decentraliziranim razinama sputana je ograničenim financijskim i ljudskim resursima u kombinaciji s niskim kapacitetima, što je čini skupim modelom. Polovina jedinica područnih samouprava (zajednice koje čine 21 županiju) ima manje od 50 000 stanovnika, dok 282 od 556 gradova ili općina ima manje od 3000 stanovnika. To nije neobično, s obzirom na to da većina Europljana živi u državama u kojima je prosječna veličina općine manja nego u Hrvatskoj. Razlika je u tome što administrativni kapaciteti i usluge bitno variraju među županijama i općinama uslijed strukturnih problema u raspodjeli javnih resursa i upravljanju javnim rashodima. U poreznoj decentralizaciji i decentralizaciji ljudskih resursa sa središnje razine na jedinice područne ili lokalne samouprave nije ostvaren nikakav napredak još od promjene Ustava. U međuvremenu, javni rashodi jedinica lokalnih samouprava, koje se uglavnom financiraju iz državnog proračuna, postupno su narasli na 25 posto ukupnih rashoda države, iako one sudjeluju sa samo 13 posto u ukupnom broju zaposlenih u javnom sektoru, što je najniži postotak u kontinentalnom dijelu Europske unije. Funkcionalne uprave uglavnom se nalaze u 34 veća grada, gdje je lakša i popuna radnih mjesta. Sadašnji model regionalne javne uprave, koju odlikuje rascjepkanost i sve veći rashodi, za državu je vrlo skup. Također, nedovoljni ljudski resursi i niski kapaciteti ograničavaju sposobnost ključnih sektora za obavljanje administrativnih zadaća i pružanje usluga.

Slika 11. Prosječna veličina osnovne jedinice lokalne samouprave prema broju stanovnika



Izvor: Podaci iz EUPACK-a za 2017. godinu

47. Središnja država u pravilu prati proces decentralizacije s naglaskom na županijama kao posrednicima ruralnih jedinica te subvencioniranjem njihovih decentraliziranih funkcija To „partnerstvo“ sa središnjom državom približava županije mreži Ureda državne uprave (UDU), odnosno dekoncentriranim uslugama središnje države pod kapom Ministarstva uprave. S druge strane, uredi državne uprave nisu djelotvorni i, nakon što ih je s vremenom niknulo gotovo 1390 na različitim lokacijama i u različitim gradovima, čine glomaznu mrežu koja može biti prepreka suradnji sa županijama.

48. Gledajući u budućnost, ključno je razmotriti sljedeće izazove i prilike u okviru reformskog procesa:

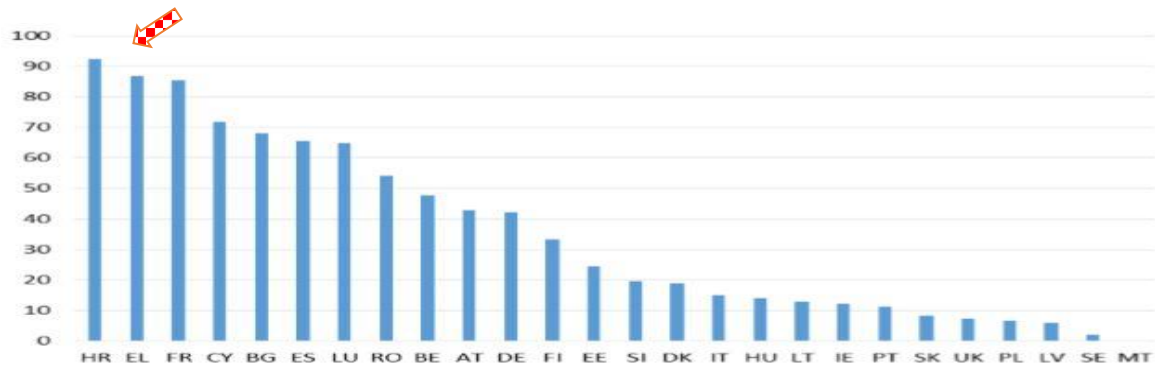
- Županije bi se moglo ojačati, delegirati im više odgovornosti te dijeliti uredske prostorije s uredima? državne uprave na razini županije (taj je proces već započeo). Tim bi se aranžmanom ojačali kapaciteti zaposlenika na županijskoj razini i potaknulo postupno preuzimanje odluka i inspeksijskog nadzora u ključnim pitanjima. Stvaranje jedinstvene pristupne točke za javne usluge dodatno će doprinijeti rješavanju problema koji su posljedica rascjepkanosti na podnacionalnim razinama. No, takva bi kohabitacija mogla dovesti do pravne zbrke, s obzirom na to da sadašnji prijedlog zakona ne predviđa integraciju jedinica lokalne samouprave s uredima državne uprave na razini županija. Djelomično dijeljenje uredskih prostorija? državnih ureda na županijskoj razini moglo bi se pokušati na eksperimentalnoj osnovi, da bi se vidjelo koje su to dodatne javne usluge koje je moguće spustiti na neposrednu razinu izabrane vlasti radi pružanja kvalitetnije usluge građanima. Međutim, to ne rješava problem visokih troškova ako ostale dekoncentrirane usluge (povezane s različitim ministarstvima ili agencijama pod okriljem ministarstva uprave) budu iz toga isključene. Stoga će izazov biti potreba da se ojačaju uredi državne uprave kao kontaktne točke za pripajanje dekoncentriranih lokalnih ureda drugih ministarstava i agencija – s naglaskom na usluge građanima, jasnu vidljivost u lokalnom institucionalnom prostoru, integrirano rukovodstvo, bolju koordinaciju i zapovjedne linije, uštedu na fiksnim troškovima te opće podizanje kvalitete profesionalnih standarda.
- Na razini gradova i općina glavni događaj 2017. godine bilo je usvajanje zakonskog okvira za jednostavnije financiranje jedinica lokalne samouprave. Kad je riječ o poreznim transferima, sav prihod od poreza na osobni dohodak prepušta se jedinicama lokalne i područne samouprave, kako neposredno tako i putem fonda za izravnaje, čiji je cilj smanjiti razlike u lokalnim fiskalnim kapacitetima. Što se tiče „vlastitih prihoda“, prvobitni prijedlog novoga lokalnog poreza na imovinu povučen je zbog sveopćeg otpora, iako bi prijedlog opet mogao postati aktualan u budućnosti. Općenito, reforma je bila neutralna s obzirom na učinak na proračun i nije značajno utjecala na sposobnost gradova i općina da preuzmu više svojih ustavnih odgovornosti.
- Ispunjenje ustavnog obećanja o decentralizaciji zahtijeva bolji učinak jedinica lokalne samouprave, koji je posebice slab u brojnim manjim gradovima i gradovima/općinama. Uzroci su takvog stanja bitno niže financiranje od potrebnog, kao i visoki troškovi pogona te problemi u privlačenju kadrova potrebnih za usvajanje i provedbu politika. Jednostavna rješenja na temelju obveznog okrupnjavanja lokalnih predstavničkih tijela, međutim, imaju visoku političku cijenu, što se pokazalo vrlo destimulativnim u drugim državama članicama EU-a. Sadašnjim Akcijskim planom 2 nije predviđena cjelovita alternativa te je pronalazak odgovarajućeg pristupa jedan od glavnih izazova sljedećega planskog razdoblja.
- Financijska potpora teritorijalnoj suradnji iz fondova EU-a, posebice iz EFRR-a, ili povećanje prihoda kroz povećanu poreznu osnovicu (npr. oporezivanjem imovine), mogli bi ublažiti fiskalno opterećenje koje proizlazi iz teritorijalne usitnjenosti, stvarajući uvjete za povećanje kapaciteta i bolji učinak manjih županija, gradova i općina.

3.4 Ljudski potencijali

49. Hrvatska ima čvrste zakonske odredbe kojima je propisano načelo zasluga i sigurnost radnog mjesta za zaposlenike u javnoj upravi. Zaposleni u javnoj upravi Republike Hrvatske čine

otprilike četvrtinu ukupnog broja zaposlenika opće države. Gotovo svi zaposleni u središnjim tijelima državne uprave državni su službenici te stoga imaju posebna prava i obveze (kako je uređeno Zakonom o državnim službenicima iz 2005. godine), što im jamči određeni stupanj formalne pravne zaštite, po čemu se Hrvatska razlikuje od ostalih europskih država (Slika 12.). Postoje snažne zakonske odredbe o izboru kandidata prema načelu zasluga i napredovanju državnih službenika, sigurnosti radnog mjesta i visokim razinama plaća (koje novije studije smatraju konkurentnima).^{xxx}

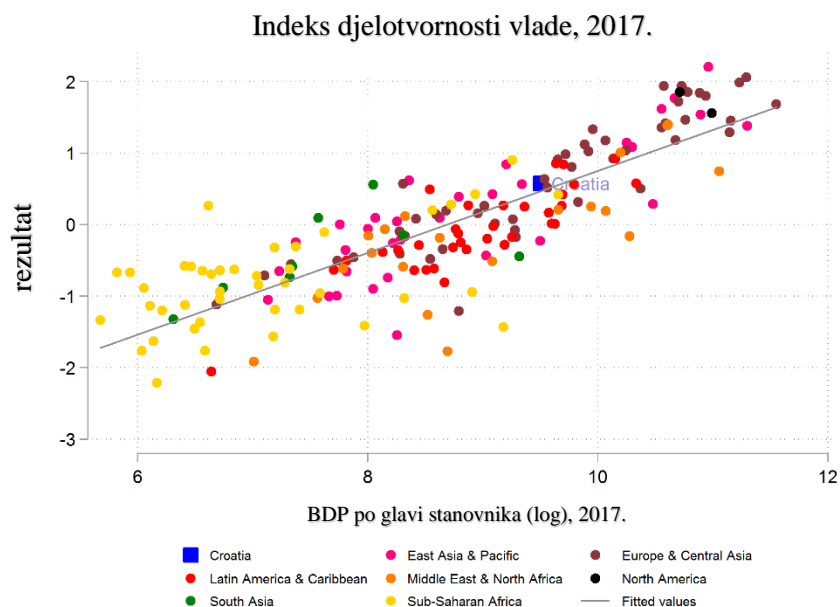
Slika 12. Postotak državnih službenika u središnjim tijelima javne uprave



Izvor: Eurostat, 2017.

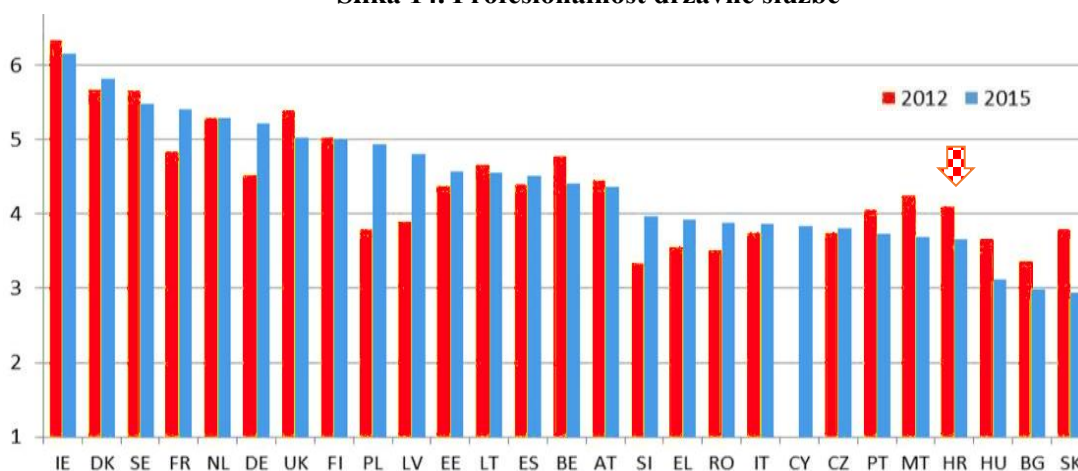
50. Prema mjerilima djelotvornosti državne uprave ili profesionalnosti državne službe, međutim, Hrvatska ne kotira dobro, a s vremenom je i nazadovala. Prema indeksu djelotvornosti vlade, jednom od sastavnica indeksa kontrole korupcije, kojim se najčešće mjeri sposobnost javne uprave, rezultat Hrvatske općenito je u skladu s očekivanjima za zemlje slične razine dohotka (Slika 13.). U nastavku se razmatraju mjerenja profesionalnosti državne službe prema istraživanjima instituta Quality of Government Institute (CoGI), provedenim nakon promjena politike 2011. koje su oslabjele sposobnost državne uprave u Hrvatskoj da daje politički neobojeno mišljenje o politikama te zadrži objektivnost u njihovoj provedbi (Slika 14.) Nakon što je držala časno mjesto u sredini, u roku od tri godine Hrvatska je 2016. godine bitno pogoršala svoj položaj na ljestvici, ostvarivši četvrti najgori rezultat u Uniji.

Slika 13. Rezultat Hrvatske prema indeksu djelotvornosti vlade znatno je ispod razine država članica EU-a



Izvor: Svjetska banka

Slika 14. Profesionalnost državne službe



Izvor; istraživanje instituta Quality of Government, 2012.-2015.

51. Takav razočaravajući stupanj profesionalizacije djelomično se može objasniti manjkom kvalificiranog kadra. Tercijarno obrazovanje uvjet je za samo 46 posto radnih mjesta u državnoj službi, što je neuobičajeno nizak postotak u usporedbi s drugim zemljama.^{xxxii} I dok se tako nisko postavljena ljestvica može objasniti time što nekoliko kategorija zaposlenika tijela za provedbu zakona ima status državnih službenika, postotak radnih mjesta u državnoj službi za koje nije potrebno više obrazovanje visok je u većini institucija.^{xxxiii} To upućuje na mogućnost da bi Ministarstvo uprave moglo razmisliti o tome da, kako sadašnji službenici budu odlazili u mirovinu, potakne institucije (osim tijela za provedbu zakona) da postave više kvalifikacijske zahtjeve za niže pozicije državnih službenika. Osim toga, reformom državne službe 2001. godine znatno je proširena kategorija „državnih

službenika“, uvrštavanjem nekoliko skupina koje su dotad bile kategorizirane kao „zaposlenici“. Osobe koje obavljaju „informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene poslove i slične poslove“ kategorija su koja bi mogla imati drugačiji status u budućnosti, vjerojatno prema „normalnom“ zakonskom režimu.

52. Što je važnije, to je odraz slabosti u upravljanju ljudskim potencijalima i povećanog stupnja politizacije. Upravljanje ljudskim potencijalima u Hrvatskoj odgovornost je resornih ministarstava, agencija i jedinica lokalne samouprave, a Uprava za službenički sustav Ministarstva uprave ima tek ograničeni nadzor, što često dovodi do nesklada između teorije propisane zakonom i stvarne prakse. Iako u državnoj službi postoji tradicija prijama prema načelu zasluga (putem otvorenog i javnog natječaja), nepostojanje kompetencijskog okvira za najvažnija radna mjesta narušava sposobnost izbora kandidata s posebnim vještinama za određena radna mjesta. Osim toga, zabilježen je i trend politizacije rukovodećih položaja u državnoj službi nakon 2011. godine zahvaljujući izmjenama zakona o sustavu državne službe kojima je omogućeno političko imenovanje savjetnika ministara, što je dovelo do velikog broja političkih imenovanja na rukovodeća mjesta.

53. Rukovodstvo državne službe također ima slabe vještine rukovođenja. Sustav državne službe ne propisuje posebne uvjete za najviše rangirane službenike i ne potiče ih na poboljšanje njihova organizacijskog učinka. Definiranje ciljeva i sustavi upravljanja na temelju kompetencija praktički i ne postoje u upravljanju organizacijom i ljudskim potencijalima. Slabosti upravljanja vidljive su i u disfunkcionalnosti sustava ocjenjivanja učinka pojedinaca i nepostojanja sustavnih razgovora o učinku kako bi se službenike potaknulo na postizanje organizacijskih ciljeva.

54. Prepoznajući te slabosti u sustavu upravljanja ljudskim potencijalima, u Akcijskom planu 2 definirani su sljedeći reformski prioriteti:

- Pojednostavnjenje mehaničkih aspekata upravljanja ljudskim potencijalima putem centraliziranih usluga na IT infrastrukturi (npr. centralizirani *online* oglasi i podnošenje prijava kao i platforme za testiranje,^{xxxiii} *online* ocjena učinka^{xxxiv}) i olakšano dijeljenje podataka između tijela državne uprave (npr. registar kandidata koji su bili uspješni na testiranju no nisu primljeni u službu, (možda i) olakšavanje internih transfera.)^{xxxv} Nije jasno hoće li ti sustavi biti odvojeni ili uklopljeni u postojeći Registar državnih službenika (koji, međutim, ima širi obuhvat jer služi primarno nadzoru rashoda za plaće), kao i u sustave planiranja odnosno izrade proračuna;
- Unaprjeđenje središnje nadzorne uloge Uprave za službenički sustav Ministarstva uprave, koja bi (kao tijelo koje upravlja središnjom IT aplikacijom ili aplikacijama) mogla uspostaviti kontrole potpomognute IT infrastrukturom (npr. podržati tajnost automatiziranog testiranja ili ograničiti najviše ocjene na ispod sadašnjih 30 %) ^{xxxvi} te provoditi nadzor u stvarnom vremenu. Time bi se također mogla znatno smanjiti ovisnost o upravnim inspekcijama Ministarstva u području radnog prava, čime bi se oslobodili resursi (a koji se sada planiraju povećati) potrebni za nadzor i pomoć u drugim područjima, uključujući i odnos s jedinicama lokalne samouprave.
- Stvaranje prostora za razvoj sustava upravljanja ljudskim potencijalima na temelju kompetencija, počevši od uvođenja okvira općih kompetencija (s elementima za koje je već obavljen dio posla, npr. o etici i integritetu)^{xxxvii} usporedno s onima sektorskim. To bi izazvalo domino-efekt u ostatku sustava, od klasifikacije radnih mjesta do novačenja i izbora, upravljanja učinkom i plaća,^{xxxviii} kao i na profesionalno usavršavanje i upravljanje karijerom. Očekivanja su posebice visoka od Državne škole za javnu upravu (DŠJU) jer bi kompetencijski okvir osigurao temelje za politiku izobrazbe, koja trenutačno nedostaje.^{xxxix}

55. Ministar uprave nedavno je otkrio planove za ponovno uvođenje profesionalnih pomoćnika ministara (do 2020.) izmjenama Zakona o sustavu državne uprave.^{xl} Ta reforma, međutim, nije

bila uključena u Akcijski plan 2, tako da su za njezinu reformu obavljene tek djelomične pripreme. Pretpostavka je da bi se ta radna mjesta mogla vratiti na pristup iz razdoblja od 2008. do 2011., koji je još uvijek na snazi za tajnike ministara i čelnike agencija, službi i ureda državne uprave na razini županija. To znači ograničeni skup posebnih obilježja, uključujući središnji odbor koji donosi odluke o imenovanju na četverogodišnji mandat (jednako mandatu vlade), uz male izgleda za ostanak nakon isteka mandata. Državna škola za javnu upravu isprva je bila organizirala i neke edukacije za menadžment, i to se prema Akcijskom planu 2 planira ponovno uvesti.^{xli}

56. Prema izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima koje su sada u saborskoj proceduri, državni će ispit biti pojednostavnjen, a mjera će se testirati prije cjelovitog uvođenja. Status državnih namještenika neće više biti uređen općim zakonom o radu, već Zakonom o državnim službenicima. Najavljen je i novi zakon o plaćama, kojim će se uspostaviti novi sustav nagrađivanja državnih službenika i namještenika, kao i novi sustav ocjenjivanja i napredovanja.^{xlii}

4 Ključne preporuke

U ovom odjeljku opisane su neke mogućnosti i preporuke za reforme koje se mogu odmah/kratkoročno provesti, kao i tijekom provedbe NRS-a.

4.a). Kratkoročne mjere:

Za ciljeve koje se smatra ostvarivima u roku od 3 godine (ili do kraja 2021., prve godine provedbe NRS-a i novog ciklusa pomoći EU-a) predlažu se mjere navedene u nastavku. No kako su za te mjere uvjet strukturne promjene, vjerojatno će biti potreban i nastavak reformskih napora.

4.a).1. Jačanje upravljanja modernizacijom javne uprave

Teškoće: Iako je politička nestabilnost prevladana i proces provedbe započeo, ostali čimbenici utječu na uspješnost Ministarstva uprave, uključujući onaj dio okvira modernizacije javne uprave koji nadilazi upravljačke kapacitete Ministarstva uprave, te nedostatak prioritetnih ciljeva kojima će se osigurati koordinacija brojnih usitnjenih institucija. Štoviše, jedinica odgovorna za praćenje i podršku provedbi ima ograničene kapacitete.

Pristup: Okvir modernizacije javne uprave i mehanizam rukovođenja moraju biti ocijenjeni prije početka provedbe NRS-a i sljedeće generacije Strategije razvoja javne uprave. Slab učinak prošle reforme javne uprave u razdoblju nakon pristupanja Europskoj uniji jasno upućuje na kritičnu potrebu za reorganizacijom postojećih mehanizama rukovođenja i provedbe. Agenda modernizacije javne uprave treba biti najviši prioritet Vlade, uz podršku robusnih Vladinih mehanizama koordinacije te praćenja i vrednovanja na strateškoj razini Ureda predsjednika Vlade, i Ministarstvo uprave kao ministarstvo nadležno za njezinu provedbu i odgovorno za modernizaciju javne uprave. Okvir modernizacije javne uprave također se mora ojačati uporabom pokazatelja uspješnosti i usklađivanjem s ciklusom izrade proračuna po programima (kao i ciklusom financiranja iz fondova EU-a, gdje je to moguće) te s jasno postavljenim rokovima i ciljnim vrijednostima. Tehnički kapaciteti Ministarstva uprave za koordinaciju i praćenje svih programa modernizacije javne uprave također moraju biti ojačani. Posebice će biti važno sustavno praćenje i vrednovanje napretka reforme i učinaka, proaktivna uporaba javne komunikacije i otvorenih podataka te mobilizacija resursa EU-a.

Potrebne mjere: Reorganizacija mehanizma rukovođenja, posebice osnivanje Vladina koordinacijskog i nacionalnog mehanizma za praćenje i vrednovanje na razini Ureda predsjednika Vlade, bila bi ključna mjera koju je potrebno poduzeti i o kojoj Vlada mora dodatno raspraviti. Nova organizacija na strateškoj razini neizbježno bi trebala uključiti i MRRFEU i Ministarstvo financija kako bi podržali NRS i osigurali njegovu usklađenost s poreznim okvirom i proračunskim procesom. U okviru priprema za novi ciklus okvira modernizacije javne uprave posebice će biti važna procjena učinka, kako Strategije razvoja javne uprave, tako i Strategije e-Hrvatska. Pripremnim procesom mora se osigurati i participativni pristup te široko savjetovanje s javnošću radi preoblikovanja okvira modernizacije javne uprave pristupom koji je više usmjeren na pružanje usluga, građane i ekonomičnost. Što se tiče reformi koje nisu zaživjele u proteklih 10 godina, detaljnom analizom mogla bi se prepoznati uska grla, uključujući aspekte političke ekonomije, u cilju revizije strategije s jasnijim ciljevima i realnim rokovima (npr. vidi dodatne prijedloge za administrativno pojednostavnjenje, održivost lokalne samouprave i strateško upravljanje ljudskim potencijalima). Osim toga:

- Okvir rezultata modernizacije javne uprave može uključivati pokazatelje neposrednog rezultata i pokazatelje uspješnosti te se mjeriti uporabom javno dostupnih podataka za referentne i ciljne vrijednosti. To će omogućiti Vladi da jasno prati isporučevine (neposredne rezultate) i učinke (uspješnost) i tako provjerava ostvarenje nacionalnih ciljeva, umjesto da svoja postignuća mjeri međunarodnim poredbenim parametrima, kao što je slučaj u Strategiji e-Hrvatska. Budući da su sustavi otvorenih podataka relativna prednost Hrvatske te da je Europska komisija nedavno počela razmišljati o uspostavi vlastitih pokazatelja modernizacije javne uprave, predsjedanje 2020. godine bit će sjajna prilika da Hrvatska preuzme vodeću ulogu u njihovu razvoju i primjeni u Europskoj mreži za javnu upravu (EUPAN). Promicanje takva pristupa bit će korisno i za odnose s institucijama EU-a u okviru sustava Semestra i doprinijeti uspostavi kulture odlučivanja zasnovanog na dokazima;

Okvir 2. Prethodni rad u EUPAN-u i OECD-u na pokazateljima rada javne uprave na temelju otvorenih podataka

Komparativna analiza uspješnosti javne uprave među državama članicama EU-a pomoću nacionalnih statističkih podataka još uvijek nije moguća. Pod predsjedanjem Belgije 2010. godine mreža je učinila jedan od prvih pokušaja dobivanja pokazatelja o javnoj upravi od nacionalnih upravnih sustava. Predstavnici mreže vrednovali su biblioteku od 57 predloženih pokazatelja korisnosti i održivosti, od čega je 30 ocijenjeno pozitivno u oba aspekta (još 17 je ocijenjeno vrlo korisnima, ali ih je potrebno doraditi radi standardizacije nacionalnih podataka). Samo godinu dana ranije, OECD (gdje je Hrvatska podnijela zahtjev za članstvo) je pokrenuo svoj projekt Ukratko o državnoj upravi, koji se dijelom temelji na usporedbi podataka dobivenih iz nacionalnih ureda za statistiku i ureda državne revizije (iako u velikoj mjeri i iz *ad hoc* anketa provedenih po državnim upravama).^{xliiii}

- Služba za planiranje razvoja javne uprave, upravljanje kvalitetom i usklađivanje s politikama EU-a u okviru Samostalnog sektora za razvoj javne uprave i EU projekte Ministarstva uprave trebala bi se usredotočiti na praćenje provedbe reformskih programa i pokazatelja, zajedno s povezanim varijabilnim pokazateljima određenih segmenata za očekivanu sektorsku proračunsku potporu EU-a i dijalog u okviru sustava Europskog semestra. Jasan mehanizam izvještavanja i komunikacije s javnošću o napretku i rezultatima modernizacije javne uprave također mora biti dodatno ojačan. Okvirom za modernizaciju javne uprave mora se jasno definirati podjela rada i odgovornosti za provedbu, praćenje i vrednovanje te upravljanje kvalitetom. Na primjer, Služba bi trebala biti oslobođena projekata koji nisu povezani s njezinom misijom;

Upravljanje rizikom: Glavni je rizik nastavak modernizacije javne uprave „takve kakva jest“, imajući na umu njezine skromne reformske rezultate u prošlosti. Stoga je ključno odgovornost za modernizaciju dati višoj razini čelnništva i provesti strukturne promjene da bi se napravio zaokret u njezinoj uspješnosti.

4.b). Srednjoročne mjere (4 – 7 godina)

Sljedeći skupovi preporučenih mjera odnose se na ciljeve za koje se smatra da su ostvarivi u roku od 7 godina (tj. do kraja 2025. i druge polovine sljedećeg ciklusa pomoći EU-a). Budući da su strukturne promjene uvjet i za ove mjere, presudan će biti nastavak reformskih napora u smislu održivosti.

4.b).1. Održivost lokalne samouprave

Teškoće – Unatoč promjenama ustava 2000. godine kojima je uvedena decentralizacija javne uprave, sadašnje je ustrojstvo vrlo centralizirano s vrlo složenim i usitnjenim jedinicama lokalne samouprave i

predstavlja jedinstvena obilježja prostorno raznolike države. Glavni je neriješeni problem činjenica da je većina decentraliziranih jedinica previše mala i da svoje ustavne zadaće u vezi s pružanjem usluga ne obavlja ni djelotvorno ni učinkovito. To je područje na koje se treba usredotočiti u NRS-u jer se važan dio razvojnog potencijala Hrvatske nalazi u rijetko naseljenim područjima. Iako plan Ministarstva uprave da se dođe do cjelovitog rješenja na temelju podatkovnih modela dugoročno može potaknuti racionalnu raspravu, čini se da bi korist od toga bila ograničena sve dok se ne pokrenu strukturne promjene.

Pristup – Ministarstvo uprave moglo bi primijeniti proces analize lokalnih podataka i pomoći manjim zajednicama da ostvare napredak kroz inicijative užeg fokusa, na temelju uzajamne suradnje i izgradnje institucionalnih veza (zajedničkih ustanova, komunalnih usluga, foruma za koordinaciju politika itd.). Posebice je preporučljiva cjelovita i sveobuhvatna analiza o tome koje se zadaće obavljaju u manjim jedinicama, pod uvjetom da se u slučaju kad se utvrdi da su kapaciteti nedostatni poduzmu korektivne mjere poput pripajanja, različitih oblika aktivnosti izgradnje kapaciteta i međuopćinske suradnje. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (pročišćeni tekst br. 1137/15, s posljednjim izmjenama iz 2017.) dopušta (čl. 54.) da dvije ili više jedinica lokalne samouprave zajednički organiziraju određene zadaće u domeni svojih odgovornosti, uključujući posebice pripremu projekata za financiranje iz fondova EU-a. U posebnom sektorskom zakonu također se spominje mogućnost da jedinice lokalne samouprave osnivaju zajednička tijela, zajedničke upravne odjele ili službe ili zajednička poduzeća.^{xliv} U toj perspektivi Ministarstvo uprave moglo bi biti posrednik i formulirati prijedloge za zajedničku administraciju i/ili dijeljene usluge na temelju općih i sektorskih mjerila za kapacitete iz planirane baze podataka. Takvim bi se pristupom smanjio broj slučajeva gdje bi bilo potrebno teže, političko rješenje. U nastavku se daje primjer takva procesa, iako će hrvatska inačica možda morati biti prilagođena zbog velikog broja mogućih slučajeva:

Okvir 3. Praćenje i preispitivanje održivosti općina u Kanadi

Alberta je kanadska provincija s 4 milijuna stanovnika i 352 teritorijalne jedinice koje se dijele na četiri glavne kategorije, a obuhvaća 2 velika grada i veći broj manjih jedinica, od kojih neke imaju i manje od 1000 stanovnika. Ministarstvo općinskih poslova odgovorno je za preustroj lokalne uprave i praćenje *održivosti* lokalnih vlasti od 2010. godine, a u tome se služi okvirom za ocjenu koji čini 13 pokazatelja (7 financijskih i 6 ostalih). Ako neka lokalna uprava više puta ne uspije ispuniti mjerila prema više pokazatelja, Ministarstvo može pokrenuti reviziju održivosti – proces dogovoren s udrugom jedinica lokalne uprave u kojem sudjeluju i susjedne općine. Čine ga studija o mogućim poboljšanjima koja započinje samoprocjenom i završava ministarskim prijedlogom korektivnih radnji koje su u pravilu spoj financijskih mjera i mjera međuopćinske suradnje. Ako jedinica lokalne uprave odbaci prijedloge i nastavi ostvarivati loš rezultat, razgovara se o alternativnim rješenjima kao što je okrupnjavanje.^{xlv}

Međuopćinska suradnja ne odnosi se na lokalne političke identitete (npr. predstavnička tijela i načelnike), već omogućuje uspostavu djelomične zajedničke uprave koja može iskoristiti ekonomiju razmjera, smanjiti fiksne troškove i povećati rezervoar za odabir zaposlenika. Uloga Ministarstva kao predlagatelja nije protivna lokalnoj samoupravi,^{xlvi} već joj je cilj prevladati nepovoljne učinke koje razlike u kapacitetima imaju na početno oblikovanje međuopćinskih partnerstava. Jedna od prednosti jest i varijabilna geometrija, koja se može prilagoditi različitim uvjetima. Ministarstvo se može osloniti na svoju sposobnost suradnje s udrugama gradova i općina. Na koncu, suradnja ne isključuje kasnije spajanje, već može poslužiti kao priprema (ako se oko toga postigne konsenzus). Mogućnost dragovoljnog spajanja predviđena je izmjenama i dopunama zakona iz 2015. godine.

Potrebne mjere – Prijedlog se bavi i odgovornostima drugih portfelja, počevši s Ministarstvom financija i MRRFEU-om zbog njihove uloge u proračunskom i strateškom planiranju, implikacijama na nacionalnoj i područnoj/lokalnoj razini odnosno u inicijativama ESIF-A. Stoga će Ministarstvo uprave

možda htjeti razraditi sljedeće elemente i pretočiti ih u prijedlog politika za raspravu na razini Vlade. Ako koncept bude odobren i uspije se uspostaviti zajednički pristup, glavne bi mjere bile sljedeće:

- Uspostava tima pod vodstvom Ministarstva uprave koji bi upravljao programom; okvir uspješnosti s pokazateljima opće sposobnosti te za svako područje potencijalne aktivnosti jedinice lokalne samouprave; kao i sustav praćenja s protokolima za prikupljanje podataka, analizu i raspravu. Ministarstvo uprave moglo bi nadograditi program na već predloženi projekt baze podataka, iako bi za revizije na licu mjesta i analize podataka bilo korisno sudjelovanje i drugih organizacija, uključujući ministarstva s relevantnom ekspertizom, udruge jedinica lokalne samouprave i nevladine istraživačke ustanove.^{xlvii} U interesu je Ministarstva uprave mobilizirati i druge resurse.
- Otvaranje prostora za širi spektar mogućih rješenja uklanjanjem normativnih prepreka i jačim poticajima za međuopćinsku suradnju i integraciju. Kad je riječ o prvome, analiza koju su provele udruge jedinica lokalne samouprave upućuje na rascjepkani zakonski okvir, koji je permisivan u nekim sektorima, dok je u drugima iznenađujuće restriktivan.^{xlviii} Kad govorimo o poticajima, i oni se čine nasumično razbacanima po sektorima, isključivo su financijske prirode (ne upotrebljavaju se nefinancijski poticaji, npr. ublažavanje nekih zakonskih zahtjeva) te se u cijelosti temelje na izravnim povećanjima transfera (dok se poticaji obično pokažu djelotvornima kad su uvjetovani dobrim učinkom). Ni spajanja ne bi smjela biti zanemarena, imajući na umu razmjerno dugo razdoblje NRP-a. Iskustvo Danske pokazuje da prethodna priprema definiranih kriterija za dobivanje poticaja za spajanje i definiranje općeg okvira za moguća spajanja čine povoljne uvjete za promicanje teritorijalnih promjena.
- Jedna bi mogućnost bila iskoristiti pristup ESIF-u kao poticaj, pomažući malim općinama da financiraju troškove studija izvedivosti i pripreme prijedloga, kao što su to učinile neke talijanske regije. ESIF se može aktivirati i kao množitelj proračunskih poticaja tako što će se prednost dati suradničkim pothvatima. Iako većina hrvatskih malih općina očigledno postiže slabe rezultate u tom području, ima nekoliko uspješnih priča – što pokazuje da je taj uspjeh moguće replicirati ako se osigura odgovarajuća podrška.

Upravljanje rizicima – Rizici su povezani s jedne strane s nedostacima politika, a s druge sa sposobnošću Ministarstva uprave da upravlja shemom na djelotvoran način. Stručnih je zaposlenika malo, a broj lokalnih jedinica koje je potrebno pokriti potencijalno vrlo velik. Strategije za ublažavanja rizika uključuju strukturiranje projekta za financiranje iz ESIF-a (povećati projekt baze podataka) i partnerstvo sa sektorskim i nevladinim ustanovama. Nasuprot tomu, zbog rizika povezanih s početnom apatijom i nedostatkom interesa među jedinicama lokalne samouprave, revizije održivosti vjerojatno će biti selektivno raspoređene na temelju *prima facie* izvedivosti, što bi bilo korisno za program u smislu planiranja rada i izgradnje pozitivne reputacije.

4.b).2. Integralni dizajn i pružanje javnih usluga usmjerenih na građane i poduzeća

Teškoće: Ministarstvo uprave uspostavilo je ili isplaniralo većinu elemenata potrebnih za strategiju administrativnog pojednostavnjenja, debirokratizirajući odnos između korisnika usluga i javne uprave. Nažalost, nedostatak sinergije među njima ograničava mogući učinak, s obzirom na to da se inicijative u vezi s odnosima s korisnicima, optimizacijom procedura i e-upravom provode kao odvojeni projekti, umjesto da se sustavno i međusobno nadovezuju jedni na druge. Time se smanjuje visoki potencijal debirokratizacije za stvaranje konsenzusa u javnosti.

Pristup: Povezivanje svih elemenata u jedinstveno administrativno pojednostavnjenje, fizičko pružanje usluge i jedinstveni program e-uprave, uz snažan naglasak na sudjelovanju građana u

strukturiranju usluga i uvjeta njihove isporuke. Program bi trebao iskoristiti vodeći položaj Ministarstva uprave u e-upravi (uključujući infrastrukturu, portal i, u skladu s prijedlogom, određena centralizirana sredstva), svoju kontrolu nad planiranim fizičkim jedinstvenim pristupnim točkama i odgovornost za administrativne procedure i upravljanje kvalitetom te uključiti i ostale institucije u koordinirane i u javnosti dobro komunicirane aktivnosti debirokratizacije. Razmotriti mogućnost ponovnog lansiranja brenda Hitro s proširenom primjenom na sličan pristup po svim sektorima ili razvoj e-poslovanja kako je već bilo planirano, no još uvijek ne i ostvareno. Široka mreža fizičkih jedinstvenih kontaktnih točaka može se, iako samo djelomično, osloniti i na mrežu postojećih matičnih ureda (ima ih oko 300). Važno je izgraditi jedinstvene kontaktne točke kao stvarne urede državne uprave u kojima građani, poduzeća i ostali subjekti mogu dobiti pouzdane informacije i trenutnu uslugu. Jedinstveni kontakt za različite javne agencije (za zapošljavanje, zdravstvo, socijalnu skrb itd.), uključujući lokalne i područne usluge, jedna je od mogućnosti o kojoj bi se valjalo razmisliti. Države koje odlikuje slična teritorijalna i dekoncentrirana rascjepkanost, kao i slična administrativna kultura, kao što je Austrija, uspješno su integrirale usluge građanima usprkos organizacijskim i teritorijalnim granicama.

Potrebne mjere: Prvi korak svakako bi bio definirati koncept programa, a s obzirom na to da se dotiče stvarnih poslovnih procesa koji potpadaju pod druge portfelje, o tome bi bilo potrebno razgovarati i ishoditi odobrenje na razini Vlade. Moguće nadahnuće u tom smislu moglo bi se naći u ranijem iskustvu Hrvatske i sličnim programima razvijenim u sličnim uvjetima u drugim državama članicama EU-a (vidi okvir u nastavku; vidi iskustvo Austrije s Digitalnom Austrijom i iskustvo Mađarske s Državnim prozorima). Nakon što se postigne dogovor o konceptu programa, provedba bi se odvijala u sljedećim etapama:

Okvir 4. Portugalski program e-vlade i administrativnog pojednostavnjenja koje pokreću korisnici

SIMPLEX je nagrađivani program e-uprave i pojednostavnjenja upravnih postupaka koji je koordiniralo Ministarstvo za administrativnu modernizaciju, pod kojim je djelovala istoimena agencija odgovorna za oba aspekta (AMA je bila odgovorna i za fizičke jedinstvene pristupne točke, *online* portale i za predsjedanje Vijećem za IT infrastrukturu koje definira prioritete za financiranje e-uprave). Program je prvi put pokrenut 2006. te (nakon stanke) ponovno 2016. GODINE (SIMPLEX +). Riječ je o dvogodišnjem kontinuiranom programu, temeljenom na sudjelovanju korisnika u pojednostavnjenju postojećih ili osmišljavanju novih javnih usluga. Ciklus počinje četveromjesečnim krugom dobro publiciranih javnih savjetovanja s građanima, poduzećima, udrugama, akademskom zajednicom, institucijama i državnim službenicima (prijedlozi se nagrađuju), na internetu i u svih 20 provincija i otočja Portugala. Tim AMA-e (16 ljudi) prikuplja i usustavljuje sve prijave i zatim zajedno s nadležnim tijelima analizira njihovu izvedivost, potražnju i odnos troškova i koristi. Nakon toga Ministar s ostatkom Vlade dogovara vremenski plan za 150 do 250 mjera koje se svake godine trebaju provesti, od kojih je oko 10 % složenije prirode. Provedba se odvija preko upravljačkog odbora koji koordinira rad voditelja projekata, a čiji timovi uključuju stručnjake za IT i menadžment te pravnike, zaposlenike pojedinih institucija ili ih predvodi AMA ako je riječ o međuresornom projektu. Ministar podnosi javnosti tromjesečna izvješća o napretku, uključujući i razloge eventualnog kašnjenja (godišnja stopa dovršetka je oko 80 %).^{xlix}

- Osnivanje jednog interdisciplinarnog tima unutar Ministarstva uprave koji bi upravljao programom koristeći se internim stručnjacima za upravljanje projektima i planiranje troškova, kao i za koordinaciju modernizacije javne uprave, odnose s korisnicima, e-upravu, upravne postupke, rad *back officea* i upravljanje kvalitetom. Rad tog tima bio bi dugoročan (zbog cikličnosti kontinuiranih programa), a njegovi bi članovi održavali odnose s organizacijskim jedinicama koje su ih ustupile. U ranijoj fazi tim bi morao biti pojačan programima tehničke pomoći, a u idealnom scenariju podršku bi pružila Europska komisija putem Programa potpore strukturnim reformama.

- Informiranje javnosti o programu i otvaranje prostora za građane da podnose prijedloge novih usluga ili promjena postojećih usluga putem *web*-obrazaca ili tradicionalnih obrazaca. Također, planiranje i provedba kalendara otvorenih sjednica s predstavnicima poslovnog sektora, sindikata, udruga i ostalih ključnih skupina na različitim lokacijama širom zemlje kako bi se dobio sličan *input*. Na kraju, dodjela nagrade za državne službenike koji su dali najbolje inovativne zamisli i sustavno zaprimanje prijedloga svih institucija u državnoj upravi (komplementarnim kanalom, s obzirom na to da je zamišljeno da program pokreću korisnici);
- Katalogizacija svih zaprimljenih intervencija i analiza te ocjenjivanje ideja prema potražnji (tj. broju primljenih sličnih prijedloga), izvedivosti (tj. objektivnim izgledima za provedbu svih potrebnih promjena povezanih propisa, organizacije i resursa unutar vremenskog okvira programa) i analizi troškova i koristi (tj. usporedbi potrebnih ulaganja i koristi po klijente, prema standardnom modelu obračuna troškova). Na tim temeljima potrebno je pripremiti popis mogućih ciljanih mjera za planirano razdoblje provedbe (po mogućnosti godinu dana) o kojima Ministarstvo uprave može razgovarati sa zainteresiranim institucijama. Prijedlozi građana i ostalih društvenih subjekata mogu se upotrijebiti u okviru vijećanja, razvoja politika i zakonodavnih aktivnosti na središnjoj, županijskoj i općinskoj razini. Uloga tima Ministarstva uprave jest i da poštuje ostala dobra i djelotvorna načela javnog upravljanja;
- Javno obznaniti dogovoreni program pojednostavnjenja za nadolazeće razdoblje (godinu dana), uspostaviti upravljački mehanizam sa zainteresiranim institucijama pod predsjedanjem Ministarstva uprave, osnovati interdisciplinarne timove (ako je potrebno, međuinstitucionalne) pod vodstvom odgovornih voditelja projekata i dati im dogovorene resurse (tj. središnji fond za programe e-uprave, osim resursa sudjelujućih institucija). Upravljački mehanizmi prate napredak u skladu s projektnim planovima i preko Ministarstva uprave izvještavaju javnost o napretku provedbe – dok se istodobno pokreće sljedeći ciklus. U drugom bi se ciklusu putem jedinstvenih kontaktnih točaka moglo jednostavno integrirati usluge različitih javnih agencija (zapošljavanje, zdravlje, socijalna skrb itd.), kao i lokalne i područne usluge.

Upravljanje rizicima: Glavni prepoznati rizik jest otpor pojedinih institucija horizontalnoj ulozi Ministarstva uprave u privlačenju korisnika i posredovanju u pojednostavnjenju njihovih poslovnih procesa. Pristup upravljanju tim rizikom treba se temeljiti na uporabi uključivih struktura upravljanja programima te utjecajem koji Ministarstvo uprave ima zahvaljujući nadzoru nad ključnim horizontalnim resursima. U Austriji ugovori s javnim i lokalnim vlastima doprinose razvoju i nesmetanom funkcioniranju Digitalne Austrije.

4.c). Dugoročne mjere (7 – 10 godina)

Sljedeći skupovi mjera – od kojih većina pokriva nekoliko preporuka – odnose se na ciljeve za koje se smatra da su ostvarivi u roku od 10 godina (tj. do kraja 2028. ili kasnije; dakle, većim dijelom nakon završetka novog ciklusa pomoći EU-a). Iako provedba može započeti ranije, da bi se postigli željeni učinci, potrebno je dostići kritičnu masu.

4.c).1. Uspostava djelotvornog rukovodstva državne službe

Teškoće: Kvalificirani i motivirani rukovodeći državni službenici ključni su za djelotvornu provedbu Nacionalne razvojne strategije i modernizaciju javne uprave. Međutim, svjedočili smo trendu političkih imenovanja na rukovodeća mjesta u državnoj službi, što je problem koji prepoznaje i Ministarstvo uprave. Registar rukovodećih državnih službenika sadržava podatke o oko 58 rukovoditelja u državnoj službi, koje je na prijedlog odgovornog ministra ili čelnika nekoga drugoga tijela državne uprave Vlada

imenovala na mandat od četiri godine na temelju javnog natječaja. Slični pokušaji da se uvede sustav zasluga za najviša imenovanja propao je u razdoblju od 2008. do 2011., a novi pristup koji priprema Ministarstvo uprave trebao bi se nadahnuti iskustvima drugih država članica EU-a kako bi se izbjeglo ponavljanje slabosti iz prethodnih shema.

Pristup: Djelotvorno rukovodstvo državne službe zahtijeva jasne procese odabira i imenovanja, naglasak na rukovoditeljskim i predvodničkim kompetencijama, kao i na odgovornosti i učinku. Glavna pouka nakon reformi u drugim državama članicama EU-a jest da uspostava djelotvornog rukovodstva državne službe zahtijeva posebne i naprednije mehanizme upravljanja ljudskim potencijalima. Hrvatska bi to mogla učiniti tako da za tu vrlo utjecajnu skupinu dâ prednost novom pristupu na temelju kompetencija koji je Akcijskim planom 2 općenito predviđen za državnu službu te da ga postupno uvede u sve institucije. Bilo bi preporučljivo takav pristup za rukovodeće državne službenike primijeniti u određenoj mjeri i na neke druge, već postojeće menadžerske ili visoke položaje u državnoj službi, kako bi se dobio veći fond najboljih stručnjaka s najboljim kompetencijama, koji su sposobni „zaštiti etos politički neutralne i profesionalne javne uprave“ (OECD). Izravni politički utjecaj na njihovo imenovanje mora biti smanjen koliko je god moguće kroz sljedeće instrumente:

Potrebne mjere: Ministarstvo uprave trebalo bi dati Vladi na razmatranje jasan prijedlog politika za osnivanje rukovodstva državne službe. U idealnom scenariju nakon toga bi uslijedio paket izmjena i dopuna Zakona o državnoj službi i najavljeni zakon o plaćama:

- Početna je točka definiranje zahtjeva. Potrebno je izraditi okvir kompetencija za rukovodstvo državne službe i progresivno ga širiti na sva radna mjesta iznad srednje razine rukovodstva. Okvir za rukovodstvo državne službe trebao bi se usredotočiti na horizontalne kompetencije potrebne svim rukovoditeljima (npr. rukovođenje, komunikacije, opće upravljanje, strateška vizija, integritet, usmjerenost na klijenta, usmjerenost na EU itd.), pri čemu su sektorska znanja sekundarna i povezana sa širokim područjima umjesto s pojedinim radnim mjestima. Kompetencijski okvir za rukovodstvo državne službe trebao bi biti ishodišna točka za zapošljavanje, razvoj i upravljanje učinkom.

Okvir 5. Upravljanje kompetencijama vrha državne službe u Estoniji

Centar izvrsnosti za rukovodstvo državne službe (TCSEC) unutar ureda vlade odgovoran je za novačenje kandidata, organizaciju odabira, koordinaciju ocjene učinka i davanje mišljenja o samorazvoju za oko 100 najviših položaja (uključujući načelnike županijskih uprava). Temelj svih aspekata rada Centra jest Kompetencijski okvir za rukovodstvo državne službe donesen 2009. godine, kojim je opisano šest osnovnih kompetencija kroz sliku (1) čelnika koji je (2) odvažni kreator budućnosti, (3) realizator, (4) nadahnjujući pokretač inovacija, (5) istinski graditelj vrijednosti za ciljne skupine i (6) djelotvoran autovoditelj. Sve kompetencije mjere se uz pomoć četiri do deset pokazatelja aktivnosti, označenih od lošeg do izvrsnog na petstupanskoj ljestvici. Pokazatelji mjere kako se rješavaju moderni izazovi uključujući globalizaciju, natjecanje među državama, nove tehnologije, zahtjevne ciljne skupine, nove obrasce rada, demografske promjene, urbanizaciju i sve veću prekarost.

Kompetencije svih najviših rukovoditelja ocjenjuju se najmanje jednom u dvije godine prema metodi od 360 stupnjeva u kojoj se njihova samoprocjena kombinira s ocjenama koje dobiju od neposredno nadređenih, podređenih, kolegica i kolega i partnera iz organizacija, i to u elektroničkom okruženju (Centar za e-kompetencije) namijenjen najvišim rukovoditeljima. Rezultati služe kao podloga za razgovor o ocjeni učinka (razgovor se obavlja jednom godišnje). Centar upotrebljava rezultate da bi svakome rukovoditelju pomogao isplanirati razvojne aktivnosti za sljedeće razdoblje – što može uključivati individualno vođenje i mentorstvo, posebno osmišljene razvojne programe, individualne i skupne programe osposobljavanja, radionice, seminare i konferencije. Ocjena kompetencija također se upotrebljava kao podloga za reviziju učinka koja se radi jednom godišnje, s naglaskom na institucionalne ciljeve.¹

- Naknade i nematerijalne nagrade trebale bi biti primjerene traženim kompetencijama. Plaća rukovoditelja trebala bi biti dovoljno konkurentna da privuče kandidate s iskustvom rada u privatnom sektoru (utjecaj na proračun bit će skroman zbog malog broja radnih mjesta o kojima je riječ), moguće i uključivanjem nagrada za uspješnost u odnosu na institucionalne ciljeve. Moraju biti ponuđene i jasne prilike za profesionalno usavršavanje – uključujući obvezno personalizirano vođenje, izobrazbu i mogućnost promjene karijere uz mobilnost između institucija odnosno razina, uključujući područnu i razinu EU-a. Ovo drugo posebno je važno za zadržavanje rukovoditelja jer iako pripadnost rukovodstvu državne službe može biti na neograničeni period, da bi se nastavilo naglašavati učinak, imenovanja na pojedine položaje moraju ostati vremenski ograničena.
- Kad je riječ o sustavu odabira, Ministar uprave najavilo je proces u kojem političari neće imati nikakvu ulogu, što znači da ostaje nadležno samo za konačno imenovanje na temelju užeg popisa koji sastavi selekcijski odbor. Takav pristup, koji je zapravo i najrašireniji u EU-u i u mnogim državama članicama OECD-a, već je poznat i u Hrvatskoj. No potrebno ga je ojačati kako bi selekcijski odbor prijave i kompetencije mogao ocijeniti na transparentan i provjerljiv način te kako bi se osigurao objektivan sastav i pravedno upravljanje odborom. Općenito govoreći, određeni stupanj političke diskrecije može se opravdati zbog potrebe da rukovodstvo bude osjetljivo na potrebe demokratski izabраниh dužnosnika. No taj diskrecijski prostor mora biti ograničen na imenovanje, a ne na fazu odabira. Čileanski sustav odabira dobar je primjer sustava u kojem se za konačno imenovanje traži ravnoteža načela zasluga i političke diskrecije. Čile je 2002. godine znatno reformirao režim upravljanja rukovodećim državnim službenicima (čelnici i zamjenici čelnika) nakon niza korupcijskih skandala povezanih sa sustavom isključivo političkih imenovanja. Posebna agencija priprema detaljni profil zahtjeva za radno mjesto i zatim imenuje poduzeće lovca da pronađe kandidate, dok drugo savjetodavno poduzeće ocjenjuje ostale kandidate koji su se javili za posao putem mrežne stranice. Savjetodavno poduzeće ocjenjuje sve kandidate i podnosi izvješće. Neovisno povjerenstvo zatim preispituje njegove ocjene i u konačnici priprema uži popis preporučenih kandidata

prema kojem nadležni ministar radi konačan odabir. Latvija je još jedan dobar primjer toga (Okvir 6.).

Okvir 6. Odabir rukovodstva državne službe u Latviji prema načelu zasluga

Većina današnjih sustava rukovođenja državnom službom nadahnuta je modelom Ujedinjene Kraljevine. Ondje povjerenici za državnu službu – neovisne osobe koje imenuje Kraljica – tradicionalno predsjedaju odabirom ili ga prate kako bi se uvjerali da će oko 200 najviših i visokih položaja biti dodijeljeno prema načelu zasluga. Od 2015. godine sličan mehanizam primjenjuje se i u Latviji, gdje Državne kancelarije ima centraliziranu funkciju odabira rukovodstva državne službe. Odbor koji ocjenjuje kompetencije kandidata sastavljen je od rukovodećih državnih službenika i stručnjaka izvan javne uprave, koji mogu biti iz nevladinih udruga, koje često i moraju sudjelovati u svojstvu vanjskog promatrača. Cilj je njihova sudjelovanja ograničiti politički utjecaj, uzimajući u obzir da se među kompetencijama ocjenjuje i politička otvorenost (obavljanje službe pod bilo kojim ministrom). Odbor sastavlja uži popis od dva imena o kojima Državna kancelarija daje svoje mišljenje prije nego što nadležni ministar donese konačnu odluku. Prijedlog o uključivanju nevladinih organizacija svojedobno je naišao na snažno protivljenje Parlamenta zbog njihove kritičnosti prema Vladi. Predsjednik Vlade, međutim, podržao je zamisao i rezultati danas to opravdavaju.ⁱ

U slučaju Hrvatske, moglo bi biti važno da se sustav rukovodstva državne službe uvede postupno; bilo bi nerealno odjednom otvoriti natječaje za popunjavanje 80-ak najviših rukovodećih položaja nakon izbora 2020. i očekivati da će stići dovoljno kvalitetnih prijava da bi proces bio uistinu kompetitivan. Osim toga, postupna provedba dala bi Ministarstvu uprave određeno vrijeme da testira inovacije i izgradi svoje upravljačke kapacitete. Tako dugo dok se imenovanje na položaje bude temeljilo na načelu zasluga, možda bi bilo mudro dopustiti jednokratno privremeno raspoređivanje na rukovodeće položaje najučinkovitijih takvih privremenih službenika.

Upravljanje rizicima: Glavni rizik povezan s predloženom politikom krije se u mogućnosti da pristup temeljen na kompetencijama sklizne natrag u dobro poznate rutinske prakse upravljanja ljudskim potencijalima zbog nedovoljno razvijenog sustava strateškog planiranja od kojeg se očekuje da definira ciljeve koje rukovodstvo treba ostvariti (o čemu ovisi koje će se kompetencije tražiti). U tom smislu, uvođenje sustava rukovodstva državne službe u Hrvatskoj trebalo bi ići ruku pod ruku s razvojem strateškog planiranja. Politički obojeni utjecaj na njihovo imenovanje, skriven iza maske manjkavog i pristranog postupka javnog natječaja, jedan je od značajnih rizika.

5 Horizontalna pitanja i njihov utjecaj na javne politike

Modernizacija javne uprave sama je po sebi horizontalna tema: smanjenje birokracije ima neposredni utjecaj na učinak, političku i gospodarsku stabilnost te na povjerenje u javne institucije. Na primjer, stabilnost regulatornog okvira i transparentna primjena zakona i propisa potaknut će gospodarski rast i razvoj, a posljedično i strana ulaganja. Poboljšanje suradnje i koordinacije među institucijama javnog sektora i smanjenje dupliciranja funkcija stvorit će političko ozračje u kojem vlada povjerenje. Uspostava kompetentnog i meritokratskog sustava državne službe u središnjim, lokalnim i državnim tijelima (uključujući državna poduzeća) smanjit će nepovjerenje i percepciju o „zarobljenosti države“ te dovesti do mobilnosti državnih službenika i transparentnosti na tržištu rada.

Također, bolje upravljanje i učinkovitost javne uprave imat će izravnog utjecaja na javne financije smanjenjem troškova, osiguranjem fiskalne održivosti i smanjenjem javnog duga. Budući da je Hrvatska zainteresirana smanjiti neke ponovljene rashode, racionalizacija javnosektorskog aparata trebala bi ostvariti uštede koje se mogu iskoristiti za smanjenje javnog duga ili povećanje kapitalnih izdataka.

6 Prijedlog plana provedbe

U sljedećim tablicama nalazi se sažeti prikaz preporuka predloženih u Odjeljku 4., u formatu i s okvirnim rokovima koji omogućuju provedbu. Redoslijed i vremensko trajanje samo su indikativne naravi s obzirom na to da se strateške odluke donose kasnije, tako da je očigledno previše rano za razgovor o operativnom planiranju.

Preporuke politika i plan provedbe također daju obrise potencijalnog strateškog („*flagship*“) projekta za reformu javne uprave u cilju bolje usluge građanima. Taj se projekt može strukturirati oko tri sastavnice:

1. jačanje koordinacije politika i centra državnog čelništva za modernizaciju javne uprave
2. poboljšanje vještina, odgovornosti i učinka rukovodećih državnih službenika
3. kvalitetnije pružanje usluga digitalizacijom administrativnih usluga i uspostavom snažnijeg okvira uspješnosti za jedinice lokalne samouprave.

Konkretno projektne aktivnosti u tim sastavnicama bile bi: tehnička pomoć za uspostavu potrebnog regulatornog okvira i okvira javnih politika, redizajn poslovnih procesa za upravne usluge te praćenje rezultata, uvođenje IT sustava i izgradnja kapaciteta.

6.1 Jačanje koordinacije za modernizaciju javne uprave

Sljedeći redoslijed predloženih aktivnosti temelji se na pretpostavkama da će temeljni rad na pokazateljima za novi okvir modernizacije javne uprave (i EU potporu proračunu) biti usuglašen na temelju rada Hrvatske unutar EUPAN-a u vrijeme njezina predsjedanja EU-om te da će pokretanje ranog metaprojekta (objava poziva) na temelju rezidualnog tematskog cilja 11 iz ESIF-a biti moguće tijekom 2020.

Početak	Podmjere	Ključna etapa	Resursi	Područje
4. kvart/19.	1. Osmišljavanje sljedećeg okvira politika za modernizaciju javne uprave: <ul style="list-style-type: none"> • konačna participativna ocjena Strategije razvoja javne uprave i Strategije e-Hrvatska • revizija upravljačke strukture za modernizaciju javne uprave i područje primjene okvira (samo Ministarstvo uprave) • osmišljavanje okvira modernizacije javne uprave s manjim brojem više integriranih programa 	3. kvart/20. odobren okvir modernizacije javne uprave za sljedeći ciklus	<ul style="list-style-type: none"> • Program potpore strukturnim reformama (pojačan ESIF-om, tehničkom pomoći) 	upravljanje ↓ modernizacija javne uprave ↓ strateški okvir
2. kvart/19.	2. Uspostava na ishodima temeljenih pokazatelja modernizacije javne uprave: <ul style="list-style-type: none"> • EUPAN-ov projekt o pokazateljima temeljenim na otvorenim podacima • uspostava kompatibilnih pokazatelja za novi okvir modernizacije javne uprave • uspostava kompatibilnih pokazatelja za EU potporu proračunu 	2. kvart/21. EU potpora proračunu koristi predložene hrvatske pokazatelje	<ul style="list-style-type: none"> • Program potpore strukturnim reformama (gore) 	
1. kvart/19.	3. Izgradnja kapaciteta <i>Službe za planiranje razvoja javne uprave, upravljanje kvalitetom i</i>	4. kvart/21.	<ul style="list-style-type: none"> • Program potpore 	

	<p><i>usklađivanje s politikama EU</i> za praćenje, koordinaciju i kontakte s javnošću:</p> <ul style="list-style-type: none"> • premještanje fokusa na koordinaciju i upoznavanje sa svim područjima programa • vještine praćenja i izvještavanja za okvir javne uprave, nacionalni program reforme, EU potporu proračunu • kapacitete za komunikaciju i informiranje javnosti o ciljevima reforme javne uprave 	dovršen prvi ciklus izvještavanja za novi okvir javne uprave	strukturnim reformama (gore)	
1. kvart/20.	<p>4. Uspostava novih kanala <i>Službe za planiranje razvoja javne uprave, upravljanje kvalitetom i usklađivanje s politikama EU</i> za koordinaciju pomoći za modernizaciju javne uprave:</p> <ul style="list-style-type: none"> • uspostava inkluzivnih struktura za upravljanje pomoći pod vodstvom Ministarstva uprave • pokretanje prvog metaprojekta o e-upravi uz pomoć preostalih sredstava iz ESIF-a za tematski cilj (TO) 11 • pokretanje metaprojekta o e-upravi uz pomoć potpore proračunu i koordinacije Programa potpore strukturnim reformama 	4. kvart/21. Ministarstvo uprave daje prvu pomoć iz Programa potpore strukturnim reformama i prva bespovratna sredstva iz potpore proračunu	<ul style="list-style-type: none"> • ESIF 2013/20. • Potpora proračunu • Program potpore strukturnim reformama 	

6.2 Integrirani dizajn i pružanje javnih usluga usmjerenih na građane i poduzeća

Predloženi redoslijed radnji za ovu preporuku pretpostavlja da, u skladu s preporukom, Ministarstvo uprave do 2021. dobije ulogu u upravljanju značajnim središnjim resursima za financiranje sektorskih projekata e-uprave (naslijedivši trenutnu ulogu Ministarstva rada i mirovinskog sustava). U ovoj fazi, kad obujam e-uprave u Hrvatskoj već znatno poraste, novi će program usvojiti izrazito kvalitativan pristup na temelju očekivanja korisnika.

Početak	Podmjere	Ključna etapa	Resursi	Područje
2. kvart/21.	<p>1. Ministarstvo uprave predlaže program e-uprave i pojednostavnjenja na razini cijele Vlade:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministarstvo počinje raditi na politici nakon što dobije zadaću upravljanja sredstvima za e-upravu • izrađen je prvi nacrt, uključujući i za upravljačke strukture programa • nakon pregovora o proračunu (uključujući EU potporu proračunu) program je odobren 	1. kvart/22. Vlada odobrava program	<ul style="list-style-type: none"> • Program potpore strukturnim reformama (tehnička pomoć) 	<p>upravljanje ↓ modernizacija javne uprave ↓ pružanje usluga procesi</p>
3. kvart/21.	<p>2. Ministarstvo uprave osniva središnji tim koji će upravljati programom</p> <ul style="list-style-type: none"> • pronađen je voditelj projekta 	2. kvart/22. Središnji tim upravlja programom	<ul style="list-style-type: none"> • Program potpore strukturnim reformama (tehnička pomoć) 	

		<ul style="list-style-type: none"> • sekundirani su stručnjaci za e-upravu, odnose s korisnicima i upravne postupke • pruža se tehnička pomoć iz Programa potpore strukturnim reformama EK-a 		
3. kvart/22.	<p>3. Faza pokretanja i savjetovanja (6 mjeseci):</p> <ul style="list-style-type: none"> • novi program oglašava se u javnosti i u upravi • prikupljaju se prijedlozi građana, poduzeća i ostalih dionika • prikupljaju se prijedlozi državnih službenika i svih institucija 		4. kvart/23. prikupljeni su svi mogući doprinosi	<ul style="list-style-type: none"> • Program potpore strukturnim reformama (tehnička pomoć) • Potpora proračunu
1. kvart/23.	<p>4. Faza analize (6 mjeseci):</p> <ul style="list-style-type: none"> • primljeni prijedlozi za pojednostavnjenje usustavljaju se prije analize • svi se prijedlozi ocjenjuju prema izvedivosti, odnosu troška i koristi i potražnji • Ministarstvo uprave pregovara s ostalim institucijama o godišnjem programu pojednostavnjenja 		2. kvart/23. dogovoren prvi godišnji program pojednostavnjenja	<ul style="list-style-type: none"> • Program potpore strukturnim reformama (tehnička pomoć)
2. kvart/24.	<p>5. Faza provedbe (godinu dana):</p> <ul style="list-style-type: none"> • osnovana inkluzivna upravljačka struktura za upravljanje kalendarom programa • svim voditeljima projekata i timovima dodijeljeni su resursi i oni započinju s radom • Ministarstvo uprave predsjedava procesom i izvješćuje javnost o napretku i kašnjenjima 	2. kvart/25. dovršen prvi godišnji program	<ul style="list-style-type: none"> • Program potpore strukturnim reformama (tehnička pomoć) • Potpora proračunu • ESIF 2013/20. 	

3. kvart/25.	6. Inventura i pokretanje sljedećeg ciklusa: <ul style="list-style-type: none"> • prvi je ciklus programa završen • provedeno je prvo vrednovanje ostvarenja • program je poboljšán i pokreće se drugi ciklus 	4. kvart/25. Pokreće se poboljšani novi ciklus	<ul style="list-style-type: none"> • Program potpore strukturnim reformama (tehnička pomoć) 	
--------------	--	--	--	--

6.3 Pomoć održivosti lokalne samouprave

Redoslijed ovih preporuka ovisi ponajviše o tome koliko će vremena biti potrebno za studiju Ministarstva uprave o preferiranom modelu porezne funkcionalne i teritorijalne decentralizacije te o brzini njezine provedbe. Ako dođe do opsežnog teritorijalnog preustroja, projekti održivosti malih razmjera koji se temelje na međuopćinskoj suradnji (MOS) mogli bi postati manje opravdani. Redoslijed u nastavku pretpostavlja suštinski nepromijenjeno stanje:

Početak	Podmjere	Ključna etapa	Resursi	Područje
1. kvart/19.	1. Ministarstvo uprave provodi projekt baze podataka koji je već prijavljen za financiranje iz ESIF-a: <ul style="list-style-type: none"> • definira specifikacije i razvija sustav • uspostavlja perifernu mrežu za unos podataka na lokalnoj razini • gradi analitičke kapacitete u nadležnom sektoru Ministarstva uprave. 	4. kvart/21. dogovoren proces održivosti	<ul style="list-style-type: none"> • Program potpore strukturnim reformama (tehnička pomoć) 	upravljanje ↓ modernizacija javne uprave ↓ javna uprava organizacija
1. kvart/19.	2. Ministarstvo uprave definira osnovu sustava revizije održivosti: <ul style="list-style-type: none"> • raspravlja s udrugama jedinica lokalne samouprave i malim zajednicama • daje prijedloge MRRFEU-u i Ministarstvu financija za njihovo sudjelovanje • kontaktira istraživačke institucije radi pristupa njihovoj ekspertizi 	2. kvart/19. osigurani kapaciteti za reviziju održivosti	<ul style="list-style-type: none"> • Program potpore strukturnim reformama (tehnička pomoć) 	
3. kvart/19.	3. Ministarstvo uprave poboljšava alate za međuopćinsku suradnju: <ul style="list-style-type: none"> • s resornim ministarstvima dogovara i pokreće izmjene restriktivnih odredbi • s Ministarstvom financija i MRRFEU-om dogovara veličinu i mobilizaciju poticaja • uspostavlja pokazatelje održivosti na temelju baze podataka 	3. kvart/21. racionalizira se zakonodavn i okvir za međuopćinsku suradnju	<ul style="list-style-type: none"> • Program potpore strukturnim reformama (tehnička pomoć) 	
3. kvart/20.	4. Ministarstvo uprave započinje provoditi prvi krug revizija održivosti: <ul style="list-style-type: none"> • informira jedinice lokalne samouprave o prirodi tih revizija održivosti 	1. kvart/21. prve preporuke o održivosti	<ul style="list-style-type: none"> • Program potpore strukturnim reformama 	

	<ul style="list-style-type: none"> • radi retrospektivno praćenje radi identificiranja ciljanih jedinica lokalne samouprave • obavlja (s terenskim timovima) prve posjete i daje preporuke 		(tehnička pomoć) <ul style="list-style-type: none"> • Potpora proračunu • ESIF 2013/20. 	
2. kvart/21.	5. Ministarstvo uprave pomaže u provedbi preporuka o održivosti: <ul style="list-style-type: none"> • pomaže u dogovaranju različitih sustava međuopćinske suradnje između suglasnih općina • podržava i pomaže pri definiranju zajedničkih ciljeva • objavljuje rezultate i pokreće novi ciklus revizija. 	1. kvart/22. novi ciklusi revizija	<ul style="list-style-type: none"> • Program potpore strukturnim reformama (tehnička pomoć) • Potpora proračunu • ESIF 2013/20. 	

6.4 Uspostava, profesionalizacija i depolitizacija sustava rukovodstva državne službe

Redoslijed za ovu preporuku zahtijeva rješavanje problema nemogućnosti novačenja *en masse* cijeloga novog korpusa rukovodećih državnih službenika po isteku mandata većine sadašnjih imenovanja potkraj 2020. Svako prijelazno rješenje trebalo bi se temeljiti na kvalitetnim kadrovima, a za predsjednički tim 2020. možda bi se mogla ispitati mogućnost privremenog statusa.

Početak	Podmjere	Ključna etapa	Resursi	Područje
4. kvart/18.	1. Ministarstvo uprave uspostavlja baze za sustav rukovodećih državnih službenika: <ul style="list-style-type: none"> • savjetuje se i pribavlja odobrenje za sveobuhvatnu politiku sustava rukovodećih državnih službenika • priprema i provodi kroz zakonsku proceduru potrebne promjene zakonodavnog okvira za državnu službu • priprema i usvaja paket potrebnog sekundarnog zakonodavstva. 	4. kvart/19. Uspostavljen pravni okvir Za sustav rukovodećih državnih službenika	<ul style="list-style-type: none"> • Program potpore strukturnim reformama (tehnička pomoć) 	
3. kvart/19.	Ministarstvo uprave gradi kapacitete za upravljanje sustavom rukovodećih državnih službenika: <ul style="list-style-type: none"> • nadograđuje svoju središnju jedinicu koja podržava upravljanje sustavom rukovodećih državnih službenika • preko Državne škole za javnu upravu ugovara projekt izobrazbe za sustav rukovodećih državnih službenika (uključujući i podprojekte) • uvodi liderstvo u jedinice za upravljanje ljudskim potencijalima i educira ih o upravljanju rukovodećim državnim službenicima. 	3. kvart/20. Uspostavljeni kapaciteti za upravljanje sustavom rukovodećih državnih službenika	<ul style="list-style-type: none"> • Program potpore strukturnim reformama (tehnička pomoć) • ESIF 2013/20. • Državni proračun 	upravljanje ↓ modernizacija javne uprave ↓ ljudski potencijali
4. kvart/20.	2. Ministarstvo uprave s ostalim ministarstvima priprema i provodi prijelazni plan: <ul style="list-style-type: none"> • podržava institucije pri novačenju prepoznavanjem i privlačenjem kandidata • podržava institucije organizacijom procesa odabira prije imenovanja 	4. kvart/22. Imenovane sve kohorte novih rukovodećih državnih službenika	<ul style="list-style-type: none"> • Program potpore strukturnim reformama (tehnička pomoć) 	

	<ul style="list-style-type: none"> • preko Državne škole za javnu upravu otvara kolosijek za vanjske kandidate (i niže državne službenike visokog potencijala). 		<ul style="list-style-type: none"> • Potpora proračunu • ESIF 2013/20.
4. kvart/20.	<p>3. Ministarstvo uprave podržava institucije u upravljanju novim kandidatima za rukovodeće državne službenike:</p> <ul style="list-style-type: none"> • preko Državne škole za javnu upravu omogućuje kontinuiranu nadogradnju menadžerskih kompetencija • provodi ocjene učinka i nagrađivanje u skladu sa skupom internih ciljeva • potiče mobilnost po isteku imenovanja na određeno vrijeme. 	4. kvart/27. završava ciklus prvih imenovanja rukovodećih državnih službenika	<ul style="list-style-type: none"> • ESIF 2013/20 • Potpora proračunu • Program potpore strukturnim reformama (tehnička pomoć)
1. kvart/28.	<p>4. Ministarstvo uprave razmatra pouke i unaprjeđuje sustav rukovodećih državnih službenika:</p> <ul style="list-style-type: none"> • naručuje vrednovanje sustava rukovodećih državnih službenika (prvi krug imenovanja) • predlaže preispitivanje politike i promjene zakonskog okvira za sustav rukovodećih državnih službenika u skladu s tim • u tijeku je drugi krug menadžerskih imenovanja. 	4. kvart/30. vrednovan i unaprijeđen učinak sustava rukovodećih državnih službenika	<ul style="list-style-type: none"> • Program potpore strukturnim reformama (tehnička pomoć)

ⁱ Vidi 10-dijelno izdanje GU-a za zapošljavanje Europske komisije; F. Hauser ed.: Quality of PA: a Toolbox for Practitioners, 2017.; s posebnim naglaskom na konkurentnost: Europska komisija, Excellence in PA for Competitiveness in EU Member States, GU za unutarnje tržište, 2014.; te o e-upravi na platformi JoinUp financiranoj sredstvima programa ISA-2. EUPACK- Strengthening Country Knowledge on. Public Administration, (N. Thijs et al.), A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28, GU EMPL Europske komisije, 2017. Europska komisija, Tematski informativni članci za Europski semestar "Kvaliteta javne uprave", 2017.

ⁱⁱ Na temelju indeksa *online* usluga (OSI) koji objavljuje Ured Ujedinjenih naroda za gospodarsku i socijalnu politiku (UNDESA).

ⁱⁱⁱ World Bank 2016. *Izvjешće Svjetske banke o svjetskom razvoju 2016. Digitalne dividende.*

^{iv} Fountain, 2010.

^v EUPACK, Komparativni pregled [...], str.18.

^{vi} <https://www.apsc.gov.au/1-whole-government-challenge>, pristup ostvaren 18. siječnja 2019.

^{vii} OECD, 2017. *Ukratko o državnoj upravi.*

^{viii} Svjetska banka (za Europsku komisiju): Indicators of Citizen-Centric Public Service Delivery, 2018.; EUPAN (N. Thijs), Measure to improve: Improving public sector performance by using citizen-user satisfaction information, 2011.; EUPAN, EU Priručnik za upravljanje zadovoljstvom korisnika, 2008.

^{ix} Centar za podršku Zajedničkog okvira za ocjenjivanje organizacija javnog sektora (CAF) Europskog instituta za javnu upravu (EIPA) (P. Staes), Growing Towards Excellence in the European Public Sector - a decade of European collaboration with CAF, 2010.

^x OECD, 2018.

^{xi} Eurofound, Godišnje izvješće ERM-a za 2014.: Restrukturiranje u javnom sektoru, Ured za publikacije EU-a, 2015.

^{xii} EUPACK- Strengthening Country Knowledge on. Public administration, (N. Thijs et al.), A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28, GU EMPL, 2017., str. 28.

^{xiii} EK (GU EMPL), Quality of PA: A Toolbox for Practitioners, tema 4., poglavlje 4.3.2., Ured za publikacije EU-a, 2017.

^{xiv} EUPAN, Performance Appraisal in the EU Member States and the European Commission, Ured Vlade Slovačke, 2017.

^{xv} EUPACK (GU EMPL), A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28, 2018., str. 27.

^{xvi} EUPAN, Top Public Managers in Europe: Management and Employment in Central PA, Nizozemsko ministarstvo unutarnjih poslova i odnosa u Kraljevini, 2016.

^{xvii} J. Meyer-Sahling, „Civil Service Professionalisation in the Western Balkans“, Dokument SIGMA-e br. 48, OECD-ov Ured za publikacije, Pariz, 2012. <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jrm35-en>; EUPACK- Strengthening Country Knowledge on Public Administration, (N. Thijs et al.), A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28, EK GU EMPL, 2017., str. 47–48.

^{xviii} Sljedeći podatci o Hrvatskoj uglavnom su preuzeti iz EUPACK-a (I. Koprić), Public administration characteristics and performance in EU28: Hrvatska, 2018.

^{xix} Akcijski plan 2 (2017. – 2020.) uz Strategiju razvoja javne uprave, mjera 5.1.

^{xx} Akcijski plan 2 (2017. – 2020.) uz Strategiju razvoja javne uprave, mjera 3.1.

^{xxi} Akcijski plan 2 (2017. – 2020.) uz Strategiju razvoja javne uprave, mjere 3.5 i 3.6.

^{xxii} Akcijski plan 2 (2017. – 2020.) uz Strategiju razvoja javne uprave, mjera 7.1.

^{xxiii} Akcijski plan 2 (2017. – 2020.) uz Strategiju razvoja javne uprave, mjera 17.3 o poslovnom portalu.

^{xxiv} Akcijski plan 2 (2017. – 2020.) uz Strategiju razvoja javne uprave, mjere 18.1 i 2, kao i, naravno, Strategija e-Hrvatska.

^{xxv} Eurostatovi pokazatelji informacijskog društva.

^{xxvi} Strategija e-Hrvatska, str. 78.

^{xxvii} World Bank, 2016.

^{xxviii} U analitičkoj podlozi pojam „agencije“ upotrebljava se u značenju koje ima u engleskom jeziku, označavajući sva izvršna tijela osim ministarstava, u skladu s praksom u institucijama Europske unije (npr. preporuke po državama za 2018. godinu: „Planirano smanjenje broja lokalnih ureda središnjih upravnih tijela i racionalizacija sustava državnih agencija opet je odgođeno“), studijom EUPACK koju je naručila Europska komisija, a koje se analitička podloga pridržava na zahtjev Ministarstva uprave, te u važnim komparativnim studijama (npr. one mreže COBRA, K. Verhoest et al., „Government Agencies: Practice and Lessons from 30 countries“, MacMillan, 2012.). Riječ se ne upotrebljava kao istoiznačnica hrvatske riječi „agencija“, koja može imati drukčije značenje.

^{xxix} Izmjene i dopune Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, NN br. 116/18, prosinac 2018.

^{xxx} EUPACK (I. Koprić), Odjeljak 3.3.5, prema dokazima Vlade iz 2015. te Eurostatu, Broj nacionalnih državnih službenika u središnjim tijelima javne uprave (NACE O.84.11), 2012. – 2017.

^{xxxi} Ministarstvo uprave, Statistički pregled br. 8, prosinac 2017.

^{xxxii} Prema istom skupu podataka Ministarstva uprave iz prethodne bilješke, udio radnih mjesta u državnoj službi za koja nije potrebno barem trogodišnje sveučilišno obrazovanje iznosi 36 % u središnjim državnim uredima, 48 % u službama i uredima državne uprave, 55 % u ministarstvima, 57 % u državnim uredima na razini županija u mreži Ministarstva uprave te 59 % u državnim upravnim organizacijama. Budući da samo neke od tih skupina uključuju institucije koje obavljaju funkciju provedbe zakona, davanje statusa državnih službenika njihovim zaposlenicima može samo djelomično objasniti nizak traženi stupanj obrazovanja za većinu radnih mjesta.

^{xxxiii} Strategija e-Hrvatska, Akcijski plan 2, mjera 10.1.

^{xxxiv} Strategija e-Hrvatska, Akcijski plan 2, mjera 11.2.

^{xxxv} Strategija e-Hrvatska, Akcijski plan 2, mjera 11.3.

^{xxxvi} EUPACK (Koprić), Odjeljak 3.2.2.

^{xxxvii} Strategija e-Hrvatska, Akcijski plan 2, mjera.

^{xxxviii} Dodatak na plaću za uspješnost nije eksplicitno definiran kao mjera u Akcijskom planu 2, ali čini se da će to biti dio pristupa, ovisno o mogućnostima proračuna.

^{xxxix} Cilj br. 16 iz Akcijskog plana 2 predviđa aktivnosti u vezi s profesionalnom etikom, tri široke mjere koje će se prenijeti u sljedeće plansko razdoblje, sve u vezi s javnom upravom. Vlada bi htjela proširiti aktivnosti Škole na sve javne zaposlenike, kao i zastupnike u Saboru. Ti ciljevi, međutim, izlaze izvan granica mandata ove analitičke podloge.

^{1 xl} Marko Didić, Ekskluzivno doznajemo: pomoćnici ministara odlaze u povijest, a na njihovo mjesto dolaze profesionalci, Slobodna Dalmacija novosti, 21.09.2018.

^{xlii} Strategija e-Hrvatska, Akcijski plan 2, mjera 15.2

^{xliii} Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o državnim službenicima, P.Z. br. 516, Hrvatski Sabor, studeni 2018.

^{xliiii} EUPACK (W. Van Dooren), Measuring Public Administration: a Feasibility Study for Better Comparative Indicators in the EU, 2018.

^{xliv} Ovdje nije moguće napraviti detaljnu analizu odredbi specijalnog sektorskog zakonodavstva o mogućnostima i inicijativama međuopćinske suradnje, ali Udruga općina Republike Hrvatske ponudila je sjajnu polazišnu točku u dokumentu „Međuopćinska suradnja u Republici Hrvatskoj: Zakonodavni, institucionalni i financijski okvir međuopćinske suradnje i primjeri dobre prakse“, Zagreb, 2010.

^{xlv} Vlada Alberte, Ministarstvo općinskih poslova – revizije održivosti: <http://www.municipalaffairs.alberta.ca/viability-reviews>.

^{xlvi} Štoviše, međuopćinska suradnja mogla bi se učiniti obveznom za najmanje jedinice, kao što je trenutačno slučaj u području opskrbe vodom i odvodnje. Italija je u tom pogledu ekstreman primjer; ondje je, naime, od 2014. godine suradnja obvezna za sve male općine u području svih njihovih osnovnih zadaća.

^{xlvii} OECD-ova Mreža za fiskalne odnose među različitim razinama državne uprave; Promoting performance: using indicators to enhance the effectiveness of sub-central spending, Radni dokument br. 5, 2008. Primjere shema sustavnog vrednovanja koje provode udruge općina (npr. u Škotskoj i Nizozemskoj) dala je GU EMPL Europske komisije (F. Hauser ed.), Quality of PA: a Toolbox for Practitioners, 2017.

^{xlviii} Vidi prethodno spomenutu studiju Udruge općina Republike Hrvatske, „Međuopćinska suradnja...“ iz 2010.

^{xlix} Općenito o portugalskoj AMA-i, www.ama.gov.pt: o programu Simplex+: OECD Opservatorij za inovacije u javnom sektoru, Simplex+ Program na ww-ov.w.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/innovations/page/simplexprogram.htm.

^l Projekt EU COCOPS (A. Uudelepp et al.), Development of the Estonian Top Civil Service, 2013.

^{li} EUPAN, Top Public Managers in Europe [...], 2016., str. 36.