



Pretpostavke uspješne provedbe reforme državne uprave u Hrvatskoj

ANALIZA STAJALIŠTA KLJUČNIH DIONIKA REFORME

Autorice izvještaja:
Nives Miošić
Marina Škrabalo

Zagreb, veljača 2013.

Istraživanje je provedeno u sklopu projekta **Zajedno protiv korupcije**

Razdoblje provedbe projekta: 05.05.2011. – 04.05.2013.

Ukupan iznos projekta: 213,597.70 EUR, od čega 196,616.68 EU sredstava

Partneri na projektu:



Projekt sufinanciraju:



Europska unija



Ured za Udruge

Vlade Republike Hrvatske



Stavovi i mišljenja sadržana u ovom izvještaju ne predstavljaju mišljenja i stavove Europske unije, Ureda za udruge Vlade RH niti Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva.

Sadržaj

| | |
|---|----|
| 0. Sažetak..... | 4 |
| 1. Uvod | 6 |
| 2. Metodologija | 7 |
| 3. Rezultati istraživanja | 9 |
| 3.1 Opis stanja | 9 |
| 3.2 Pristup reformi državne uprave | 17 |
| 4. Zaključak..... | 29 |
| 5. Preporuke | 32 |
| Prilog 1: Popis intervjuiranih osoba..... | 38 |
| Prilog 2: Q metoda izjave | 39 |
| Prilog 3: Q metoda tablica | 41 |

0. Sažetak

U razdoblju rujan-listopad 2012. godine GONG-ov Istraživački centar proveo je istraživanje o perspektivama provedbe reforme državne uprave u Hrvatskoj, s obzirom na utjecaj adekvatnog funkcioniranja državne uprave na sveukupno javno upravljanje, a time i društveni i ekonomski razvoj Hrvatske. Cilj istraživanja bio je utvrditi područja slaganja, ali i razlike u stavovima i mišljenjima ključnih aktera reforme o tome kojim smjerom i uz koje pretpostavke Hrvatska može provesti ovu važnu reformu. U istraživanju su sudjelovale osobe koje su visoko relevantne za ovu temu ili u pogledu svog formalnog položaja donositelja odluka ili socijalnih partnera ili pak stručnjaka i praktičara sa zavidnim poznavanjem teme u prilici da utječu na sadržaj reforme.

Istraživanje je pokazalo da se neki od mitova o reformi državne uprave ne odražavaju u stajalištima njezinih ključnih aktera, poput onih da je ta reforma politički riskantna za one koji je provode, da sindikati ni pod kojim uvjetima neće pristati na smanjenje radničkih prava službenika te da primarni cilj reforme treba biti smanjenje troška državnog aparata.

Sudionici ovog istraživanja u potpunosti su odbacili koncept „male države“, te linearno smanjenje troškova ili broja ljudi te su suglasni da se reforma treba temeljiti na povezivanju postojećih resursa (ljudi, znanja i novca), kako bi se postigla **viša razina troškovne učinkovitosti, koja može, ali i ne mora nužno rezultirati uštedama.**

Uprava treba biti jaka, autonomna i utjecajna u profesionalnom smislu te transparentna u odnosu na građane. Da bi postala takva treba joj profesionalni integritet i adekvatna razina kompetencija, ali i mogućnost fleksibilnije organizacijske strukture i radnih procesa, s fokusom na dinamične procese planiranja, praćenja i vrednovanja učinaka, koji će omogućiti ostvarivanje specifičnih strateških ciljeva pojedinih resora. **No, to u djelotvornim demokracijama znači da politika preuzima svoju odgovornost za definiranje strateških ciljeva i usko surađuje s upravom na njihovoj realizaciji, pri čemu politička kontrola i utjecaj dobivaju pozitivnu, a ne negativnu konotaciju** Ta se pak kontrola, odnosno „politizacija uprave“ treba ograničiti na najvišu razinu strateškog usmjeravanja i osiguranja političke podrške (ministar, pomoćnik ministra i kabinet), umjesto dosadašnjeg zagušenja uprave političkom kontrolom na svim razinama, sa svakom smjenom vlasti. Upravo zato, **politička elita mora odbaciti praksu političkog kadrovanja koje zanemaruje potrebne razine kompetencija** te sustavno pristupiti izgradnji vlastitih kompetencija za javno upravljanje.

Reforma se mora temeljiti na jasnom i koherentnom konceptu unutar kojeg će uprava biti shvaćena kao poluga sveukupnog društvenog i ekonomskog razvoja države. Taj koncept treba biti jasno iskomuniciran kako unutar državne uprave, tako i prema široj javnosti, te mora biti prepoznat kao **ključni prioritet, kojim se strateški upravlja s najviše političke razine**

Polazna točka reforme treba biti nova kadrovska politika, koja će državnim službenicima omogućiti rad u predvidljivim uvjetima te prilagodljivoj i pravednoj organizacijskoj strukturi, a službenike kao i njihove rukovoditelje motivirati na inovaciju, suradnju i zalaganje.

Uslijed nedostatka kompetencija na nižim razinama uprave, važan je zaključak ovog istraživanja da decentralizaciji treba pristupiti oprezno, uz funkcionalnu diferencijaciju, s obzirom na veličinu, status i resurse na raspolaganju, i uz paralelnu izgradnju kapaciteta za preuzimanje većeg broja funkcija. **To nipošto ne znači odgađanje pitanja teritorijalnog preustroja, već dapače njegovu temeljitu razradu u najskorije vrijeme**, a svakako do kraja mandata ove Vlade, uzimajući u obzir postojeća ograničenja i apsolutnu nužnost usuglašavanja perspektiva i interesa različitih dionika.

Ključne preporuke razrađene na kraju izvještaja odnose se na:

1. sadržaj novog strateškog okvira za reformu državne uprave s provedbenim planovima;
2. elemente nove kadrovske politike, kao prioritarnog pitanja reforme;
3. sustavan pristup izgradnji adekvatnog institucionalnog i provedbenog okvira za edukaciju za javno upravljanje na razini formalnog obrazovnog sustava, ali i unutar političkih stranaka;
4. potrebu fleksibilizacije institucionalnog dizajna koja će osigurati učinkovito ispunjenje ciljeva specifičnih resora, uz eliminaciju preklapanja djelokruga i nadležnosti i jačanje odgovornosti čelnika resora za ostvarenje rezultata.
5. Korištenje novih tehnologija radi povećanja transparentnosti uprave, veće učinkovitosti i podizanja povjerenja građana u institucije
6. Pripremu teritorijalnog preustroja, vodeći računa o kapacitetima nižih razina vlasti.

1. Uvod

Reforma državne i, u širem smislu, javne uprave u Hrvatskoj tema je o čijoj se neminovnosti govori već više od desetljeća, povezujući ju s jedne strane s demokratizacijskim procesima i upravom u službi i na usluzi građanima, a s druge strane, s povećanom kompetitivnošću hrvatskog gospodarstva. Potonji argument sve je važniji u svjetlu teške gospodarske krize i gotovo rekordnih stopa nezaposlenosti, čije se pak rješenje vidi u povećanju privatnih, po mogućnosti stranih, investicija. One pak izostaju uslijed, između ostalog, brojnih administrativnih prepreka koje odbijaju potencijalne investitore.

Za razliku od drugih reformi, poput primjerice reforme pravosuđa, koja je bila sastavni dio hrvatskog pregovaračkog procesa s Europskom unijom, i gdje su ipak napravljeni određeni pomaci nabolje, reforma uprave nije doživjela ozbiljnije pomake, dijelom i stoga što ona ne čini sastavni dio *acquis*-a, izuzev tzv. „političkih kriterija“ koji predmnijevaju adekvatnu razinu administrativnih kapaciteta za funkcioniranje u europskom administrativnom prostoru¹. Ipak, posljednji izvještaj Europske komisije iz listopada 2012. navodi kako bi „Hrvatska bez odlaganja trebala riješiti pitanje ograničenih sposobnosti državne uprave... i osigurati da to ne utječe na dovršenje priprema za članstvo u EU-u“², jasno ukazujući na to da unatoč višegodišnjem deklarativnom prepoznavanju problema, Hrvatska još uvijek nije izgradila modernu, pouzdanu i transparentnu državnu upravu, usmjerenu na građane i njihove potrebe. Osim toga, Izvješće na više mjesta, u kontekstu različitih pregovaračkih poglavlja, ističe potrebu jačanja administrativnih kapaciteta za primjenu europske pravne stečevine.³

S obzirom na važnost ove teme, odnosno utjecaj adekvatnog funkcioniranja državne uprave na sveukupno javno upravljanje, a time i društveni i ekonomski razvoj Hrvatske, te u svrhu doprinosa javnoj raspravi o procesu i sadržaju reforme GONG-ov Istraživački centar je tijekom rujna i listopada 2012. godine proveo istraživanje čiji je cilj bio utvrditi područja slaganja, ali i razlike u stavovima i mišljenjima ključnih aktera reforme o tome kojim smjerom i uz koje pretpostavke Hrvatska može provesti ovu važnu reformu. Predmnijevali smo, naime

¹OECD (1999), “European Principles for Public Administration”, Sigma Papers, No. 27, OECD <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>

²Europska komisija (2012), Sveobuhvatno izvješće o praćenju Hrvatske, str. 6, dostupno na http://www.mvep.hr/Portals/EU/File/121108_izvjesceEK.pdf

³Ibid.

da, uzevši u obzir kompleksnost teme, a s punim razumijevanjem da se radi o dugotrajnom i zapravo nikad završenom procesu, postoje i područja slaganja, ali i područja neslaganja ključnih aktera. Potonja, između ostalog mogu proizlaziti i iz svjetonazorskih i ideoloških postavki, koje pak, isto tako dijelom mogu biti razlogom odugovlačenja i održavanja *statusa quo*.

Nadamo se da će u ovoj analizi identificirana područja slaganja doprinijeti brzom razradi i primjeni mjera koje će unaprijediti ustroj i funkcioniranje državne uprave u nekim segmentima njenog djelovanja, dok će identificirana područja neslaganja usmjeriti djelovanje donositelja odluka na razradu i prezentaciju opcija, pa i izgradnju konsenzusa oko nužnih promjena u srednjoročnom razdoblju. Na ovome bismo mjestu još željeli istaknuti i kako se istraživanje bavilo pitanjima reforme državne uprave u užem smislu, i to zbog kompleksnosti teme i potrebe fokusiranja pažnje ispitanika na jedan segment, ali i zbog našeg uvjerenja da se promjene u širem kontekstu javne uprave, a koja onda zahvaća i pitanja javnih usluga poput zdravstva ili obrazovanja, ne mogu kvalitetno i obuhvatno osmisliti niti provesti bez uređenja funkcioniranja uprave na najvišoj državnoj razini.

Kratkom opisu metodologije slijede nalazi istraživanja grupirani oko opisa stanja i pristupa reformi. Rasprava o pristupu reformi fokusirana je na pitanja (1) preduvjeta reforme; (2) kadrova; (3) alata strateškog upravljanja te (4) troškova. Na kraju izvještaja donosimo zaključak i preporuke.

2. Metodologija

Metodologija ovog istraživanja razvijana je s obzirom na potrebe i specifični politički i društveni kontekst Hrvatske. U izradu metodologije, osim GONG-ovog istraživačkog tima⁴, a u svojstvu savjetnika bili su uključeni i drugi relevantni istraživači⁵ raznih aspekata ove teme u Hrvatskoj, koji su nam pomogli u fokusiranju teme i ključnih istraživačkih pitanja. Dodatno, dio njih bio je uključen i u finalizaciju istraživačkog instrumenta, sudjelovanjem u pilot intervjuima. Svima se najljepše zahvaljujemo na doprinosu.

⁴Marina Škrabalo, MA Public Administration, Syracuse University, SAD; Nives Miošić, MA Public Administration and Public Policy, University of York, Velika Britanija; Duje Prkut, dipl. politolog, FPZG

⁵Dr. sc. Dragan Bagić, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu; dr.sc. Anamarija Musa, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, dr. sc. Katarina Ott, Institut za javne financije; dr.sc. Paul Stubbs, Ekonomski institut Zagreb, dr.sc. Igor Vidačak, Ured za udruge VRH; dr.sc. Nenad Zakošek, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Među ispitanicima⁶ bilo je šest predstavnika političkih struktura iz pozicije i opozicije, šest bivših ili aktualnih državnih službenika na rukovodećim pozicijama, pet predstavnika akademske zajednice, četiri konzultanta koji su se intenzivno bavili ovom temom, tri predstavnika medija te po dva predstavnika poslovnog sektora, civilnog društva i sindikata. Radi se redom o osobama koje su visoko relevantne za ovu temu ili u pogledu svog formalnog položaja donositelja odluka, ili u ulozi socijalnih partnera ili pak stručnjaka i praktičara sa zavidim poznavanjem teme i prilikom da utječu na sadržaj reformi.

Istraživanje je provedeno kombinacijom Q-metode i klasičnih polustrukturiranih intervjua. Naime, Q-metoda, s obaveznim rangiranjem seta izjava „prisilila je“ ispitanike da u kompleksnoj temi, s mnogim problemima i mogućim rješenjima identificiraju one koje smatraju prioritetnima za rješavanje, odnosno odaberu ili odbace neka od ponuđenih rješenja. Međutim, klasična Q-metoda, predmnijeva i grupiranje prominentnih profila promišljanja pomoću faktorske analize. Kako u našem istraživanju nije bilo primarno ispitanike svrstati u faktore, već identificirati područja slaganja i neslaganja, daljnja obrada prikupljenih kvantitativnih podataka zasniva se jednostavnoj deskriptivnoj statistici. Ovakva kombinacija istraživačkih metoda omogućila nam je dubinski uvid u argumentacije ispitanika, ali i jasan pregled njihovih preklapanja te jednostavnu identifikaciju područja slaganja i neslaganja. Budući da su naši ispitanici istovremeno i akteri ove reforme, vjerujemo da smo na taj način istraživanjem dobili i glavne smjernice za provedbu same reforme. Na kraju intervjua, sve smo ispitanike zamolili da nam navedu tri ključne stvari koja se po pitanju reforme državne uprave trebaju i mogu provesti u mandatu aktualne Vlade. Ovim smo pitanjem željeli dobiti dodatan uvid u promišljanja aktera, koja su nam bila korisna za definiranje preporuka za Vladu RH o koracima i mjerama koje bi trebala poduzeti u najskorijem razdoblju. Intervjui su provedeni u razdoblju rujna – listopada 2012. godine i svi su snimljeni i transkribirani za potrebe izrade ove analize. Ispitanicima je zajamčena anonimnost prilikom interpretacije nalaza koja se temelji na povezivanju i uopćavanju pojedinačnih gledišta, uz citiranje ilustrativnih izjava uz navođenje sektorske pripadnosti, ali ne i imena pojedinih sudionika u istraživanju.

Što se tiče samog istraživačkog instrumenta, prvi korak u istraživanju Q-metodom je razvoj niza izjava o temi istraživanja. U našem slučaju, izjave su se kreirale temeljem postojeće relevantne literature i izvještaja koji obrađuju problematiku javne i državne uprave u Hrvatskoj, mišljenja o temi zastupljenih u javnom govoru i medijima, te našim poznavanjem specifičnih prilika u hrvatskoj državnoj upravi. Inicijalni set od 33 izjave je nakon tri pilot intervjua dorađen i sveden na 30 izjava⁷,

⁶Vidi Prilog 1 – popis intervjuiranih osoba

⁷Vidi Prilog 2 – Set izjava

od kojih se 13 odnosi na opis ključnih problema i aktualnog stanja, 13 na prijedloge mogućih rješenja, te četiri na uloge, relevantnost i kapacitete pojedinih formalnih i neformalnih aktera u reformi.

Faza samog istraživanja uključila je 30 intervjua u kojima je ispitanicima zadatak bio rangirati pojedine izjave u normalnoj distribuciji na skali od -3 do +3⁸, s obrazloženjem položaja svake pojedine izjave, odnosno diskusijom s istraživačima tijekom i nakon završetka rangiranja, a radi razumijevanja logike rangiranja individualnih ispitanika.

Po završetku prikupljanja podataka, sve izjave s dodijeljenom razinom (ne)slaganja svih ispitanika obrađene su deskriptivnom statistikom. Raspon mogućih bodova bio je između -90 i +90 za svaku pojedinu izjavu, ovisno o vrijednosti, odnosno stupnju (ne)slaganja svih ispitanika u uzorku. Temeljem tako dobivenih rezultata identificirana su područja slaganja i neslaganja, koja donosimo u nastavku teksta.

3. Rezultati istraživanja

3.1 Opis stanja

U opisu stanja državne uprave, najveći broj ispitanika (80%) smatra da su nisu ostvareni značajniji pomaci u jačanju profesionalnog integriteta i razgradnji klijentelističkih mreža u državnoj upravi. Isti postotak mišljenja je kako je sustav i troškovno neučinkovit, a 77% ih ne misli da je državna uprava uspjela usmjeriti svoje djelovanje na potrebe građana i društvene probleme. Konačno 73% smatra kako sustav individualne odgovornosti za rezultate rada nije zaživio kako na razini službenika, tako ni na razini dužnosnika.

Po pitanju razgradnje klijentelizma kao dominantnog obilježja ne samo državne uprave, već hrvatskog društva općenito, većina ispitanika/ca smatra kako u posljednjih nekoliko godina, pa niti sa smjenom vlasti nije došlo do značajnijih pomaka:

Određene klijentelističke mreže koje se godinama stvarale u upravi, čak i sa promjenom na razini vlasti i na razini visokih političkih dužnosnika, su se zadržale. Te klijentelističke mreže su se zadržale pogotovo na razini službenika koje su godinama bili u izravnom kontaktu sa određenim tipovima klijentelističkih mreža i uz velike napore pojedinih čelnika da se neke stvari promijene veliki su otpori na službeničkim razinama da se rutina rada i vrste komunikacije sa dijelom tih tipova klijentelističkih mreža da se to promijeni.

Predstavnik državnih službenika

Još uvijek postoje klijentelističke mreže nažalost i mislim da nikako da se shvati da nemamo beskonačan broj ljudi na raspolaganju koji su u stanju raditi neke poslove, nego se dosta često gleda tko je za koga radio, tko je s kim bio u kontaktu. Ne

⁸Vidi Prilog 3 – Q metoda tablica

gleda se toliko profesionalna sposobnost nečija i rad koliko se to veže za neku političku stranku ili za nekog pojedinca koji je bio u nekom trenutku.

Predstavnik državnih službenika

Upravo uslijed klijentelističkog ozračja unutar kojeg djeluje, državnu se upravu percipira kao servis u službi politike na vlasti:

Ona je zapravo više pogurnuta da bude servis vlasti nego li javni servis. I u tome jest problem. Nažalost, ti ljudi koji rade u državnoj upravi rade ono što pred njih stavljaju njihovi nadređeni.

Predstavnik sindikata

Ta državna uprava se svake četiri godine, jednu godinu bavi samo sobom i organizacijom tko će što raditi, gdje će tko i što biti. I to na razini načelnika, voditelja odsjeka rada. To je prestrašno. Mi nemamo to vrijeme da se u četiri godine jednu godinu bavimo time. Zato nema reforme, zato nema pomaka. Kako će biti kada se bavi sama sobom? A zahvaljujući ponovno političkim elitama.

Predstavnik državnih službenika

U takvom okružju, nije zaživio niti sustav objektivnijeg ocjenjivanja službenika, što posljedično za sobom povlači izostanak odgovornosti za rezultate rada:

To naravno proizlazi iz toga što je sustav nesređen, što nije definirano što se treba postići, koji su ciljevi i kako mi to mjerimo je li to postignuto. S obzirom da toga nema..., naravno da onda nema niti te prave odgovornosti i to ponovno na svim razinama. I onda se teško reforme mogu zaista provesti jer svi bježe ustvari i od posla i od odgovornosti i uopće od osmišljavanja ciljeva i postizanja nekih ciljeva.

Predstavnik državnih službenika

S druge strane, način na koji je sustav postavljen, onemogućava brzo rješavanje problema, čak i kada dođe do utvrđivanja individualne odgovornosti:

Vi morate uložiti jako puno energije da biste dokumentirali te povrede, da biste se sa njima sporili na odgovarajućim službeničkim sudovima i toliko vremena može proći dok se vi ne riješite lošeg službenika da se to zapravo može sve svesti da oni ne odgovaraju, da su alati koji su na raspolaganju rukovodećem kadru neprofesionalni u opsegu mogućih povreda službenih dužnosti i nemara koji vlada među određenim dijelom službenika.

Predstavnik državnih službenika

S obzirom na takvo viđenje, ne čudi niti visok postotak (73%) ispitanika koji ne misle da je državna uprava usmjerila svoje djelovanje na potrebe društva, unatoč naporima pojedinih entuzijasta.

Ne možemo govoriti o nečemu što je odraz sustavne politike odnosno političke volje i napora da se tako nešto napravi nego naprosto vrlo često stvar entuzijazma ovog ili onog dijela službenika u pojedinim ministarstvima.

Predstavnik državnih službenika

S druge strane, razlozi neučinkovitosti leže u glomaznom i rascjepkanom sustavu, te u prevelikom broju, često neusklađenih i nedorečenih propisa, koje su službenici unatoč takvim obilježjima dužni provoditi:

...suština funkcioniranja tog državnog aparata je da to bude što jednostavnije, što pristupačnije a onda će to ti ljudi koji rade moći kvalitetno odraditi. ... U ovom slučaju državni sustav je prekompliciran, zakoni su prekomplicirani...

Predstavnik sindikata

Oni ne samo da nam nude lošu uslugu nego nam nude i loš okvir unutar kojeg ... ne samo da nam je teško poslovati nego vrlo često i propadamo radi njega, radi tog nakaradnog sustava koji je vrlo često oprečan, u pravilu je gotovo uvijek preskup, prekompliciran i dovodi te u situaciju da ne možeš biti po zakonu, uvijek negdje ti mogu naći. Dakle, toliko je sve nečisto.

Predstavnik poslovnog sektora

S obzirom na rezultate koje državna uprava postiže, većina ispitanika smatra kako je sustav troškovno neučinkovit, budući da unatoč visokim ukupnim izdvajanjima, kvaliteta javnih politika i njihovih učinaka ne zadovoljava, uz značajnu potplaćenost i manjak visokoobrazovnih državnih službenika, te percipiran višak službenika s nižom razinom obrazovanja, koja pak nema adekvatne razine znanja i vještina, ali niti motivacije. No, takvo je stanje po mišljenju ispitanika samo odraz odsustva promišljanja načina organizacije rada, i to ponovno uslijed klijentelističke kulture. Zanimljivo je pritom da se u toj ocjeni slažu i predstavnici pozicije i predstavnici opozicije, dakle oni koji su imali ili momentalno imaju priliku promijeniti taj isti sustav:

Vi morate postaviti opis svih poslova koje radi jedna određena organizacija, onda se odrede ciljevi te organizacije. ... Prema tome, postaviti organizaciju, da se postignu ciljevi, da se postignu rokovi, da se izvrše i onda se traži odabir ljudi koji mogu najviše odgovarati za koje radno mjesto. Kod nas se prije biraju ljudi nego radno mjesto. A treba obrnuto. Treba prvo odrediti potrebna radna mjesta i potreban broj ljudi da bi se ostvario određeni cilj, a onda se traže izvršitelji koji su najpogodniji za taj posao. A kod nas se najprije nađu izvršitelji pa se traže nekakvi poslovi.

Predstavnik opozicije

...vidite da je sustav nakaradno postavljen. I samo ga treba vratiti u normalu. Kad se vrati u normalu već će se riješiti 50% stvari i onda možemo ići na sljedeći level.

Predstavnik pozicije

Među ispitanicima postoji suglasje oko izjave da aktualni sustav državne uprave određuje raznorodnost tradicija i to na način koji ga čini neučinkovitim. U sustavu se sukobljavaju kontinentalni model kojeg karakterizira visoka razina normiranosti s, našoj upravi nesvojstvenom,

anglosaksonskom usmjerenosti na rezultate, koja nosi znatno veću razinu fleksibilnosti u ostvarivanju tih rezultata, ali i znatno veću razinu osobne odgovornosti za njihovo postizanje. Potonji elementi u sustav uprave ušli kroz proces pristupanja EU, a najvidljiviji su u procesu programskog planiranja proračuna, koji zahtijeva definiciju strateških i specifičnih ciljeva, te pokazatelja njihova ostvarenja. Oni međutim nisu do kraja zaživjeli, o čemu svjedoči nalaz da čak 83% ispitanika smatra kako proces pristupanja EU u tom smislu nije odigrao značajniju utjecaj na kapacitete uprave da podigne sveukupnu kvalitetu hrvatskih javnih politika. To nažalost predstavlja nenadoknadivu, propuštenu priliku koju će Hrvatska vjerojatno vrlo skupo plaćati, barem u prvim godinama članstva, prvenstveno kroz nizak postotak iskorištenosti dostupnih sredstava iz EU fondova. Kako je uvodno rečeno, dio razloga leži u činjenici da reforma uprave nije bila dio *acquisa* o kojem se pregovaralo i u kojem su bila postavljena jasna mjerila, dio u činjenici da se odjele, odnosno, osobe koje su radile na EU poslovima tretiralo kao otoke unutar sustava, koji nisu imali nikakvog doticaja s drugim odjelima.

To mi je zapravo jedno veliko razočarenje. Ja sam osobno očekivao da će višegodišnji kontakt s drugačijim praksama rada na europskoj razini i upoznavanje svih sistema rada na europskoj razini, da ćemo mi biti u stanju na drugačiji način provoditi reforme. I to se sada donekle i vidi sa novim okolnostima i sa novom vladom koja doduše nije vodila pregovore, ali čak i ljudi koji su aktivno i sudjelovali u svim pregovorima nisu se na kraju pokazali kao katalizator reformi po ministarstvima, nego se ta ekspertiza znanja, taj jedan know-how zadržala u jednom vrlo uskom krugu, nije se dogodio taj spill-over za kojeg sam ja očekivao da će se dogoditi. I to je zapravo jedna šteta.

Predstavnik državnih službenika

... tu je bilo nekakvih 6, 7 ljudi koji su tijekom procesa bilo najviše izloženi, najviše su to radili ... tih 7 ljudi su kroz 6 godina svašta naučili i znaju kako se to treba raditi i razumiju kud, koji smjer trebaju u biti, kako se strateški planiraju neke aktivnosti i ti ako izgubiš te ljude... Još uvijek se oslanjamo na pojedince i što vrijeme ide dalje to su te reforme zahtjevnije, teže i što su kompleksnije stvari koje se moraju mijenjati onda shvatiš koliko ti fali odgovarajući kadar. Jer to sada više nije u načelu mi ćemo sada mijenjati ne znam socijalnu politiku prema mladima. Ne. To su sada konkretne stvari koje se moraju provoditi i koje se moraju raditi i vršiti evaluaciju tih politika ...i tu kiksamo. Jer zapravo nemamo taj sustav koji je u stanju to odraditi do kraja. Neke parcijalne stvari funkcioniraju, ali na puno mjesta još uvijek rupe.

Predstavnik državnih službenika

U razloge izostanka značajnijih promjena ubraja se i strah, odnosno neizvjesnost oko ishoda tih promjena, što onda dovodi do površinskih, kozmetičkih zahvata:

...sustavi koji su operativni, koji stalno funkcioniraju, nitko se ne usudi napraviti preveliki rez jer se ne zna koje posljedice će imati. Dakle, bolje nešto što funkcionira pa makar funkcionira i sa manama, nego nešto što će izazvati kaos i zastoje. Vjerojatno tu dolazi do nekakvog straha ljudi da nešto previše zagrebu. Ne zato što štite nešto što je loše, nego jednostavno, treba se suočiti sa posljedicama.

Predstavnik pozicije

Gledano iz političkog rakursa, vjerojatno najznačajniji nalaz ovog istraživanja predstavlja činjenice da većina ispitanika ne smatra kako bi provedba reforme državne uprave bila „politički opasna“ u smislu gubitka izbora ili izazivanja velikih socijalnih nemira. Dapače, ispitanici se slažu kako je taj strah, inače percipiran kao jedan od glavnih kočničara provedbe reforme, potpuno neopravdan. Smatraju naime da bi početak provedbe stvarne reforme mogao dovesti do povećanja povjerenja građana u sadašnju vlast i donijeti joj političke poene, pod pretpostavkom da se pod reformom ne misli isključivo na rezanje troškova i otpuštanje službenika bez ikakvih kriterija:

...nitko se ne bi trebao bojati ni sindikata ni nikoga kada bi ljudi znali gdje idu, koliko će to trajati, koliko će to koštati i da mu ponudiš alternativu. Ali ne možeš mu reći ti nisi više moja briga, moraš se snaći.

Predstavnik konzultanata

Logično je od sindikata očekivati svaku reakciju kada su u pitanju otkazi. Međutim ono što ja ujedno naglašavam jest da smo mi spremni razgovarati o svim pitanjima vezanima za položaj državnih službenika. ... Dakle, mi ne bježimo od tih razgovora jer jednostavno mislimo da moramo u situaciji kakva je sada preuzimati i taj dio odgovornosti kao socijalni partneri. Lako je bilo pregovarati u vrijeme kada su se prava samo dizala. E, sada treba stisnuti se i okrenuti se dakle situacijama u kojima je teško i u kojima članstvo od nas očekuje zapravo da preživimo sa što manje gubitaka. Prema tome, moramo razgovarati i o tim temama.

Predstavnik sindikata

...ti politički troškovi s jedne strane su veliki politički dobitak s druge strane. Broj ljudi koji će imati otpor, koji će biti pogođen ovime još uvijek je manji od onih koji će vidjeti da zbog toga će imati dugoročnu korist.... kad govorimo o državnoj upravi mislim da zapravo jako puno ljudi u ovoj državi baš to čeka.

Predstavnik civilnog društva

Ako ti uspiješ uštedjeti i pokazati da imaš neke pozitivne trendove za neke od poslova koje radi uprava da onda to ne znači da ćeš izgubiti nego da ti je to zapravo savršen argument da dobiješ izbore. Da imaš neku viziju i sliku za sljedeći mandat, za sljedeće 4 godine što ćeš raditi.

Predstavnik državnih službenika

Iznenadit će se... ako shvate da neće izgubiti izbore ako to naprave. Mi koji smo unutra, to smo očekivali.

Predstavnik državnih službenika

Ono što ispitanici očekuju jest da vlast preuzme odgovornost za posao za koji se natjecala i koji je dobila:

Oni nisu izabrani zato da budu popularni... nego zato da rade, odlučuju, provode nešto.... Ukratko da vladaju.... Prema tome, to kao argument nekakve politike „mi bismo to napravili, ali vidite što nam rade sindikati, što nam rade ove interesne grupe, što nam prigovaraju udruge itd.“ Žalim slučaj. Ili ih lomi, ili idi mimo njih ili se dogovori s njima. Napravi bilo što, ali radi svoj posao.

Predstavnik medija

Ovakav nalaz dijelom je vjerojatno i rezultat izostanka odlučnijih mjera u prvoj godini mandata aktualne Vlade:

da su odmah krenuli možda bi mogli čak i posložiti do te mjere da bi ljudi prepoznali da je postavljen temelj za nešto novo, bolje, ali čini mi se da se stalno isto važe...

Predstavnik poslovnog sektora

Ono što bi za vladajuću koaliciju trebao biti zabrinjavajući nalaz jest činjenica da čak 63% ispitanika nema povjerenja u kapacitete i/ili odlučnost političke elite da se upusti u reformu. Jedan dio ispitanika smatra da elita ne zna kako pristupiti reformi, odnosno da joj nedostaje jasna i koherentna vizija promjene, a drugi je skloniji zaključiti kako joj nedostaje dovoljno odlučnosti, što zbog već opisanog percipiranog političkog troška, što zbog inertnosti, ili pak kompleksnosti i dugoročnosti zadatka.

Ponavljaju se floskule i krećemo samo sa razine nekih elemenata odnosno alata kao e-Hrvatska ili restrukturiranje kolektivnih ugovora, ali ne postoji generalna ideja što se hoće sa državnom upravom i elementi te reforme koji bi trebali biti međusobno povezani su zapravo nepovezani. ... Dakle, ta neka velika slika, vizija ili kako god, velika slika gdje se sve te različite male reforme povezuju u jednu veću, zapravo ne postoji. U tom smislu mislim da politička elita ne zna kako.

Predstavnik civilnog društva

Mislim da zbilja ne znaju, a djelomično bih čak rekla da nije pitanje ne znanja nego volje da tome pristupe. ... vrlo često je političkoj eliti i cilj ostaviti strukturu takva kakva je da bi mogli, da bi čak i ovaj operativni dio ministarstava bila njihova mjesta uhljebljenja i nagrade za političku odanost u stranci.

Predstavnik civilnog društva

Kod nas nije pitanje znanja nego pitanje volje, pragmatizma. ...Kod nas najčešće nije pitanje znanja. To ne bi trebalo biti teško samo se nema odlučnosti da se to napravi.

Predstavnik pozicije

...mislim kombinacija jednog i drugog. Političke volje u smislu „ne želim imati velikih problema jer je to užasno sustavno“, a s druge strane mislim da ni sami nisu sigurni otkud početi.

Predstavnik državnih službenika

To je užasno zahtjevna reforma, ona je kontinuirana, kod nje nema početka i kraja, nema rezanja crvenih vrpca, imate puno nezadovoljnika gdje ih gurate iz statusa quo u jedno totalno nesigurno polje ili način rada i naravno da nailazite na veliki otpor. I

rezultate ćete vidjeti kroz nekih 5,6 možda 10 godina. Dakle, užasno nepopularna reforma i nikome se nije dalo u stvari, koliko ja vidim, fokusirati od početka do kraja.

Predstavnik konzultanata

Što se tiče samih kapaciteta za provedbu reforme, među ispitanicima ne postoji suglasje oko toga ima li u sustavu dovoljan broj stručnjaka koji su sposobni reformu i provesti, odnosno upravljati procesom promjena. U tom pogledu vidljiva je razlika između ispitanika izvan sustava, koji u najvećoj mjeri ne misle da ih je dovoljno. Za razliku od njih, konzultanti koji su radili na nekim reformskim procesima, ali i sami intervjuirani državni službenici optimističnije gledaju na kapacitete službenika iznutra, iako ponovno ističu gubitak znanja uzrokovan „političkim nepovjerenjem“ koje se javlja sa svakom smjenom vlasti:

...događa to da ljudi koji su provodili reforme, koji su gurali promjene, i koji su stjecali znanje, jer se znanje u nekim stvarima može steći samo u državnoj upravi a ne sjedenjem na sastanku u središnjici stranke, i izgubili smo onda to znanje. To nam predstavlja problem. ...mislom da, ono što se nama stalno događa sa bilo kojom promjenom vlasti, je ja bih rekao neka vrsta političke diskriminacije. ... Mi smo premala zemlja i nismo baš toliko pametni da bi se mogli razbacivati s ljudima koji imaju znanje, iskustvo i sposobnosti...

Predstavnik konzultanata

S druge strane, ispitanici su suglasni oko toga da bi elita treba pokazati čvrstu političku volju i dati okvir, a stručnjacima unutar i izvan uprave prepuštiti osmišljavanje i provedbu samog procesa.

...politička elita teško da će ikad zaista znati i ne znam baš da u bilo kojoj zemlji to politička elita to posebno zna. Jer državnu upravu, stvarne reforme državne uprave rade profesionalci. To je pitanje profesionalaca, a ne političkih elita. Profesionalci su ti koji daju naravno više opcija i onda svaka politička elita bira onu opciju koja je njima bliskija, ali politička elita mora dobiti u stvari nekakve gotove prijedloge. Ona u biti i ne zna, ali ni ne mora.

Predstavnik državnih službenika

Ovome čak nisu neskloni niti predstavnici političke elite, no čini se da **ključni problem leži u činjenici kako reforma državne uprave među političkom elitom uživa status „neatraktivne političke teme“**, nedovoljno politički „uzbudljive“, a pritom dugoročne i kompleksne, **koja nadilazi četverogodišnji izborni ciklus:**

Što se tiče javne uprave... ona je bila između -1 i 1. Ništa što bi nas previše ostrastilo i ništa što bi nas ono...to bi bilo u nekom srednjem dijelu.

Predstavnik pozicije

Političar uopće ne želi ulaziti u problematiku zato što je smatra neostvarivom.

Predstavnik pozicije

Upravo u ovakvim stavovima leži i najveća opasnost od daljnjeg odgađanja provedbe ove ključne reforme. Prema izjavama predstavnika političke elite, čini se naime da je ta tema i dalje vrući kesten kojim će se parcijalno i u nužnim dijelovima baviti aktualna vladajuća garnitura, ali bez pokušaja

stvaranja koherentne vizije i donošenja sveobuhvatne strategije reforme cjelokupnog sustava državne i javne uprave:

Jedino vidim da nitko od političara, i to je pravilo, ne želi se baviti teškim ili nerješivim slučajem. ... nitko ne želi sebe prljati nerješivim stvarima.

Predstavnik pozicije

...kad smo mu izložili da treba ... reformirati državnu upravu on je rekao da će on to učiniti na kraju mandata. Pitao sam ga zašto, rekao je da će to uvaliti onim drugima.

Predstavnik konzultanata

Iz svega rečenog, uočljiv je paradoks – naime i politička elita i vanjski stručnjaci i državni službenici, ali i sindikati razumiju što su problemi. Čini se da je konačno stvorena kognitivna veza između funkcioniranja državne uprave i ekonomskog rasta na razini društva, a ovo je istraživanje pokazalo i da su percipirani politički rizici u velikoj mjeri nepostojeći. Unatoč tome, i dalje ne dolazi do značajnijih pozitivnih promjena, pa ni pod utjecajem procesa pristupanja EU.

Premda je nakon ovog istraživanja ostala nejasna slika oko broja kompetentnih ljudi za provedbu reforme iznutra, te bi to svakako trebao biti jedan od pripremnih koraka samoj reformi, postoji visoka razina slaganja oko toga da se vanjsko znanje ne koristi u dovoljnoj mjeri. Naime, 73% naših ispitanika nije se složilo s izjavom da u Hrvatskoj stručna javnost ostvaruje značajan utjecaj na reformu.

S obzirom na status i položaj poslovnog sektora, odnosno njegov utjecaj na reformu, ispitanici su većinom mišljenja da utjecaj poslovnog sektora na reformu ne bi trebao biti ni veći ni manji od utjecaja ostalih društvenih aktera, unatoč važnosti reforme za konkurentnost gospodarstva. Smatraju naime da je potrebno uključiti ih u razradu onih aspekata reforme gdje je njihovo iskustvo i stručnost korisno, poput upravljanja velikim sustavima ili ukazivanja na uska grla u upravi. U svakom slučaju, ispitanici su suglasni oko toga da utjecaj svakog aktera u reformi treba biti transparentan:

ne treba bježati od utjecaja poslovnog sektora samo ga treba učiniti transparentnim i iskoristiti ono što objektivno poslovni sektor zna bolje nego javni, a to je biti efikasniji. Nije ni naš poslovni sektor nešto efikasan, ali sigurno je efikasniji od javnog.

Predstavnik opozicije

Što se tiče kapaciteta sindikata i civilnog društva za pozitivan doprinos osmišljavanju i provedbi reforme, ispitanici su podijeljenog mišljenja, pri čemu se ističe nešto negativniji stav prema sindikatima, zbog njihove logične usmjerenosti na zaštitu prava članstva:

mogu se složiti da postoje relevantna znanja i vještine jer i u sindikatu državnih službenika i svim ostalim sindikatima jako dobro znaju što su glavni problemi u

reformi državne uprave, ali su mjere koje se predlažu vrlo često uvjetovane ne dugoročnim promišljanjem o koristima za društvo nego koristima za članove ili korisnike koje zastupaju.

Predstavnik državnih službenika

S druge strane, po našem mišljenju, ispitanici iskazuju poprilično nerealnu percepciju visoke kapacitiranosti civilnog društva za doprinos ovoj reformi, te smo u tom smislu skloniji prikloniti se mišljenju jedne od intervjuiranih predstavnica civilnog društva:

Mislim da možda dio civilnog društva možda imaju neke ideje, možda netko iz sindikata ima neke ideje, ali niti civilno društvo niti sindikati nisu to jasno niti artikulirali niti jasno predstavili...jer da jesu, da imamo artikulirano ... kako bi se to moglo izvesti mi bi našli načina da to zagovaramo i da baš to guramo. Ali mislim da mi imamo ideju oko toga što bi trebalo biti fokus te reforme, nekakvi širi ciljevi, ali da ni mi nemamo ideju kako to napraviti. I što je prvo, drugo, treće četvrto...Niti da imamo sve informacije koje nam trebaju da bi mogli to napraviti.

Istraživanje je ukazalo i na razloge sporosti – reforma državne uprave percipira se kao politički neatraktivna tema, čija dugoročnost nadilazi četverogodišnji izborni ciklus. Osim toga, ovo je istraživanje potvrdilo nalaze nekih prijašnjih istraživanja⁹ vezanih uz manjak upravljačkih kapaciteta te uz nedostatak strateškog načina promišljanja javnih politika, o čemu će biti riječi u nastavku teksta.

3.2 Pristup reformi državne uprave

3.2.1. Preduvjeti reforme

77% naših ispitanika smatra kako je preduvjet uspješnoj provedbi ove reforme izgradnja širokog društvenog i političkog konsenzusa oko ciljeva i modela reforme, upravo zbog njezinog utjecaja na društvo u cjelini:

... ako se ne postigne to, onda kočničara u ovakvom razjedinjenom društvu kakva je Hrvatska, ima previše da bi se u cilju uspjelo. Onda se ne mogu ključne stvari riješiti. ... Dakle, ako mi znamo kamo idemo onda to moraju podržavati svi sudionici u našem procesu.

Predstavnik poslovnog sektora

...inače nikada se ništa neće moći naročito promijeniti jer je Hrvatska zemlja u kojoj je sve moguće spriječiti, a promjene je teško napraviti.

Predstavnik pozicije

⁹Škrabalo M. i Miošić, N. (2010), „Ključni nalazi i preporuke istraživanja o kompetencijama državnih službenika u RH u kontekstu pristupanja i članstva u EU“, u Vlašić-Feketija, M. i Goran P. (ur.) (2010). *Hrvatska nadomak cilja – kako uspješno djelovati u EU*. British Council: Zagreb

Ispitanici su mišljenja da bi u izgradnji tog konsenzusa posljedično došlo i do kristalizacije najprimjerenijih instrumenata, koji bi se istovremeno implementirali s istim ciljem, što bi konačno dovelo do jednog ujednačenog, višerazinskog i višemandatnog pristupa:

konsenzus mora biti za više od jednog političkog mandata. Tu četiri godine nisu dosta. Ali za to recimo i politika i javnost i akademska zajednica moraju sjesti i moraju napraviti jedan cjeloviti strateški plan razvoja. U ovoj zemlji se svako malo donose nekakvi strateški planovi, strateški dokumenti. Oni su tragikomični kad ih čovjek vidi jer se oni donose za rok od 2 godine.... Pa reforma državne uprave je uvelike u stvari reforma društva. ... mislim bilo bi važno da se uspiju dogovoriti.

Predstavnik medija

S druge strane, svjesni hrvatske realnosti i činjenice da se u novijoj hrvatskoj povijesti široki društveni i politički konsenzus izgradio oko pitanja samostalnosti Hrvatske i dijelom oko ulaska u EU, ispitanici naglašavaju kako se reforma ne smije odgađati zbog eventualne nemogućnosti izgradnje konsenzusa.

U tom slučaju, od vlastodržaca očekuju preuzimanje odgovornosti:

Ja mislim da je vlast ultimativno odgovorna kuda ide jedna zemlja. Dakle da, sigurno je i lakše i bolje raditi reformu ostvarujući konsenzus, ali to ne smije biti uvjet. To nije razlog ako se ne može postići taj konsenzus, ako imaš neku jasnu viziju, nekakav plan, nek' prionu...

Predstavnik opozicije

To bi bilo poželjno ali je uglavnom nemoguće. Dakle, mi o konsenzusu stalno govorimo, ali konsenzus se jako teško stiče i neke stvari se nažalost ne mogu riješiti konsenzusom jer ga nema, nego preuzimanjem odgovornosti onih koji su to dogovorili.

Predstavnik pozicije

U tom kontekstu treba promatrati i činjenicu da se većina ispitanika (63%) složila s tvrdnjom da je **za provedbu ove reforme potreban moćan politički sponzor, optimalno na razini premijera ili njegovih najbližih suradnika. To bi prema mišljenju ispitanika bio pokazatelj stvarne političke volje da se reforma u potpunosti provede, a tamo gdje postoji politička volja mogući su i rezultati:**

Dakle, dok nema političke volje neće se ništa provesti. A do sada ne da nismo imali političku volju da se provede nego smo imali političku volju da se ne provede. A sada mi izražavamo volju da se provede a neki od nas to stvarno namjeravaju. Neki.

Predstavnik pozicije

Bitno je da je to visoko na agendi svake vlade, bitno je da je taj problem osviješten ne samo na razini ministra nego na razini čitave vlade i na razini premijera prije svega. ... Ja bih to stavio kao jednu od redovnih točaka dnevnog reda na sjednici svake vlade da vidimo što se pomaknulo. Nemamo pravog akcijskog plana, imamu tu nekakvu strategiju reforme državne uprave koja se uopće nije niti provodila, koju nova vlada nije niti aktualizirala. Mi de facto nemamo popis ključnih aktivnosti koje je ova vlada zacrtala na području reforme državne uprave i u tom smislu naravno nedostaju i pravi indikatori praćenja provedbe, ali to zapravo

pokazuje do koje mjere je važno da imamo jakog političkog sponzora na ovom području.

Predstavnik državnih službenika

...odlučnost vladajuće elite i to čvrsta, bez nje nema ništa. A do sada je nismo imali pa onda ni nemamo reformu.

Predstavnik sindikata

Konačno, u smislu rezultata, odnosno ishoda reforme, istraživački tim je donekle iznenađen visoko rangiranom izjavom, s visokom stupnjem slaganja ispitanika (77%) oko toga da će jedan od važnih pokazatelja uspješnosti reforme biti spremnost na stvarni dijalog i suodlučivanje s građanima i civilnim društvom o politički osjetljivim pitanjima. Premda je tako visok postotak možda i odraz činjenice da su ispitanici bili svjesni da bi to bio „poželjan“ odgovor, ipak nam tako visoki postotak ulijeva optimizam. To bi naime značilo da je jedan od dugoročnih rezultata reforme državne uprave promjena stava i načina razmišljanja u upravi, te njezina stvarna usmjerenost na potrebe građana i poštivanje najviših demokratskih načela u praksi. Drugim riječima, reforma državne uprave postigla bi svoj davno definiran opći cilj: transparentna i učinkovita uprava, usmjerena na potrebe građana i društva u cjelini.

3.2.2. Kadrovi

Nova kadrovska politika, koja uključuje zapošljavanje, napredovanje i nagrađivanje temeljeno na stručnosti, znanju i rezultatima rada je i u ovom, kao i u brojnim drugim istraživanjima, iskočila na visoko mjesto među prioritetima reforme. Naime, čak 80% ispitanika upravo ovo pitanje smatra prioritetnim. Istovremeno, to je jedno od područja konsenzusa oko toga da se radi o procesu kojeg aktualna Vlada mora barem ozbiljno započeti, odnosno stvoriti čvrste pretpostavke da takav sustav uvede:

Po meni, jedan od ključnih problema u reformi državne uprave je nedostatak sustava ocjenjivanja, nagrađivanja znanja rada i odgovornosti i iz svoje prakse vidim da je jako teško dugoročno motivirati djelatnike koji nemaju mogućnost sustavno dobivati povratne informacije na kvalitetu svoga rada i sustavno dobivati poticaje koji bi trebali biti i financijski u smislu prijelaza u nove platne razrede odnosno mogućnosti da im se povećaju koeficijenti ili neki bonusi u odnosu na ostvarene rezultate... novi zakon o plaćama koji će omogućiti da se djelotvorno ocjenjuje i nagrađuje znanje je po meni jedan od ključnih preduvjeta za reformu, za zadržavanje kvalitetnih službenika.

Predstavnik državnih službenika

Štoviše, unaprjeđenje kadrovske politike percipira se kao prvi korak reforme državne uprave, no istovremeno i kao nešto što je aktualna Vlada propustila napraviti na samom početku svog mandata:

Vlada je to mogla promijeniti vrlo jasnim izjavama i vrlo jasnim djelovanjem. Ali nije nego je, nažalost, postupila upravo suprotno. Znači, samo je nastavila ono što je bila praksa zadnjih 60 godina.

Predstavnik konzultanata

Mislim da je dosta loša poruka poslana sustavu i stručnjacima u sustavu, da se opet ponavlja isti model političkih imenovanja za koja su...barem ljudi u sustavu, vjerovali da se neće ponoviti. Da će svi njihovi napori biti sada konačno prepoznati ali eto, dovodeni su ljudi, ali stvarno, u nekim sektorima bez kompetencija. Mislim, nitko ne govori da ti ljudi neće to naučiti ili da nemaju dobru komunikaciju sa svojim suradnicima, da nisu počeli učiti ili da nisu spremni učiti, ali ja mislim da nije vrijeme za to učenje nego stvarnu mobilizaciju svih znanja kojeg imamo i moglo se to malo bolje napraviti.

Predstavnik državnih službenika

...sada smo 9 mjeseci nakon izbora, stvari se dešavaju prilično shizofreno s obzirom da se prvo krenulo u iscrpno pregovaranje o kolektivnim ugovorima koji na neki način zamrzavaju status quo, umjesto da se krenulo u reformu javne uprave, u reformu sustava plaća što onda traži i sasvim drugačije kolektivne ugovore.

Predstavnik konzultanata

Ovdje je važno napomenuti i to da se, unatoč uvriježenom mišljenju, sindikati ne opiru novom modelu kadrovske politike, uz pretpostavku stvarne depolitizacije sustava, predvidljivije organizacije posla, i uvođenja sigurnosnih mehanizama koji bi sprječavali zloupotrebe sustava ocjenjivanja.

Upravo to zbog važnosti posla kojeg ti ljudi rade tu moraju biti sposobni ljudi, moraju biti ljudi koji su odgovorni i mora se uvesti sustav nagrađivanja rada i dogovornosti što podupiru i sindikati, ali ono što se pri tome mora paziti je da su ta mjerila jasna i razgovijetna. Jer je inače u protivnom se dovodimo u situaciju da se to zloupotrijebi.

Predstavnik sindikata

...mi se zalažemo za natječaje i za primjenu merit sustava. Dakle, javni natječaj, adekvatna stručna sprema, ocjenjivanje...ali treba jako paziti da taj sustav ocjenjivanja ne ide na štetu i da se ne zloupotrebljava.

Predstavnik sindikata

Ja sam za to da se uvede ocjena, ali preduvjet ocjeni je to da ministarstva, agencije, sve tvrtke u vlasništvu države, sve na koje se primjenjuju odredbe, različitih kako kolektivnih ugovora i drugoga, prvo donesu kvalitetne strateške planove. Drugo je da oni svoj posao raspoređuju temeljem tih strateških planova i operativnih programa tako da svaki zaposlenik zna svoje obaveze, vrijeme izvršavanja tih obaveza, i da zna što radi. Trenutačno ne zna nitko što radi jer ako je istinita činjenica da je svega 15-20% planiranih poslova u ministarstvima, a da su sve ad hoc poslovi, znači to je od danas do sutra. Uvijek sve se radi sad, sad, sad. Znači taj postotak treba preokrenuti jer u protivnom i ta ocjena koju će dobiti, moći će ju svaki pobiti, ona nije relevantna.

Predstavnik konzultanata

Čini se da bi otpori bili najmanji spram sustava ocjenjivanja koje kombinira vrednovanje radnog staža, stečenih kvalifikacija i kompleksnosti radnog mjesta s procjenom kompetencija odnosno napretka u njihovom stjecanju, produktivnosti i uspješnosti u obavljanju zadaća. Za vjerodostojnost bilo korisno osigurati i procjenu rukovoditelja od strane podređenih. Izazovi koji su posebno istaknuti odnose se na manjak referentnih vrijednosti u odnosu na koje je moguće relativno pouzdano odrediti nečiju radnu uspješnost, a to su prvenstveno kompetencijski okvir te opis radnog mjesta koji su usklađeni s ciljevima i zadaćama određenog upravnog tijela i jedinice, pri čemu je izvor frustracija veliki udio nepredviđenih poslova uslijed manjka kadra i nestabilnosti planova.

Istovremeno, većina je ispitanika (60%) protiv bilo kakvih radikalnih mjera, naročito radikalnog otpuštanja, sve dok se sustav ne uredi na način da će biti jasno da netko svojim kompetencijama ili rezultatima rada ne doprinosi u adekvatnoj mjeri. U trenutnoj situaciji, ispitanici su skloniji reorganizaciji unutar koje bi se provjerilo jesu li državni službenici po svojim kompetencijama na pravim mjestima, ili su neučinkoviti stoga što su postavljeni na kriva mjesta ili što nemaju nikakvih motiva da ulažu svoj maksimum:

pitanje je tko će procijeniti da li je netko kompetentan ili nije i da li je to stvar službenika ili samo sustava koji je takav. Mislim da bi prvo trebalo promijeniti sustav, ljude kušati i uključiti u taj sustav pa onda početi procjenjivati...

Predstavnik konzultanata

Ne mislim da je to ključ niti najbrži put do promjene jer to bez svih drugih zahvata neće značiti ništa.

Predstavnik civilnog društva

Sigurno da dio ljudi se može maknuti iz uprave na neki način ali mislim da je puno bolje da ih se na bilo koji način motivira.

Predstavnik medija

Ako je netko nekompetentan na najnižoj razini moje mišljenje je da je za to odgovoran onaj koji je iznad njega i njegov šef. U tom slučaju ultimativnu i najveću odgovornost za javnu administraciju nose prethodne vlade.

Predstavnik opozicije

Kako je čest kamen spoticanja u diskusijama oko reforme državne uprave visoka razina zaštite radnih prava državnih službenika, dok nam međunarodni akteri zamjeraju nefleksibilnost radnog zakonodavstva, u izjave smo uvrstili i ujednačenje razine radnih prava državnih službenika i radnika u privatnom sektoru, kao jedno od mogućih rješenja. Zanimljivo je da je većina naših ispitanika pojasnila da se protive smanjenju radnih prava državnih službenika, a zalažu se za povećanje radnih

prava u privatnom sektoru, uz napomenu da to ne znači potpuno ujednačenje već približavanje radnih uvjeta u javnom i privatnom sektoru. Pod fleksibilizacijom radnih mjesta, ispitanici najčešće misle na uvođenje stimulacija financijske i nefinancijske prirode, kao i uvođenje varijabilnog dijela plaće, ovisno o učinku, a tek u krajnjim slučajevima fleksibilizaciju u smislu lakšeg otpuštanja „neradnika“. Na ovakav su način ovu provokativnu izjavu pročitali predstavnici svih sektora.

Većini je ispitanika normalna veća razina sigurnosti radnog mjesta državnih službenika, koja se kompenzira nižim plaćama od onih u privatnom sektoru gdje je pak nužna veća prilagodljivost tržišnim prilikama što zahtijeva i brže promjene strukture zaposlenih, a ta nesigurnost se kompenzira višim plaćama. Veću sigurnost radnih mjesta u državnoj upravi pravdaju i odgovornošću posla kojeg državni službenici obavljaju za opće dobro, pri čemu je pitanje „količine“ radnih prava zapravo pitanje „zdravog razuma“ i pravne zaštite od eksploatacije prava bilo na štetu radnika ili na štetu poslodavca.

....mislim da rad u javnoj upravi, u javnom sektoru je prije svega jedna posebna odgovornost, rekao bih posebna čast, nešto što zavrjeđuje posebnu pažnju za one koje rade tamo. Pod uvjetima da se u javnu upravu dolazi na načelima meritokracije uz vrlo temeljite provjere znanja i da se daje pristup samo najboljima koji će raditi za javni i opći interes. Mislim da određena veća razina sigurnosti treba postojati u javnom sektoru zbog veće razine odgovornosti koja se očekuje od tih ljudi koji su pod većom lupom javnosti, pritiscima...

Predstavnik državnih službenika

Meni je to vrlo jednostavno. Mislim da se moraju garantirati određena radna prava i ljudi moraju imati određenu sigurnost radnih mjesta, to je užasno bitno za društvo u cjelini. Ovo što se sada globalno radi je zapravo društvena katastrofa. Ljudi ne mogu ništa planirati, ne mogu si organizirati život. Ono što je bitno je da s druge strane se mora moći dati otkaz nekome tko ne radi. Ovdje je samo pitanje, ja bih rekla, svođenja svega toga na zdrav razum. Sa garancijama da se te odluke mogu preispitivati odnosno da ljudi imaju pravo na pravnu zaštitu.

Predstavnik civilnog društva

Sve ovo navodi na zaključak da smanjenje sigurnosti radnih mjesta ili uštede na plaćama nisu poluge za povećanje kvalitete rada niti mobilnosti, niti se aktualne radne uvjete državnih službenika smatra pretjerano sigurnima ili povoljnima, već je za to puno važniji meritokratski sustav zapošljavanja i napredovanja koji posljedično dovodi i do mogućnosti otpuštanja te sustavan razvoj kompetencija.

Po pitanju kompetencija državnih službenika, istraživanje je potvrdilo da unatoč provedenim programima profesionalnog usavršavanja i dalje postoji potreba izgradnje službeničkih kapaciteta. Dio ispitanika tu potrebu veže direktno uz funkcioniranje naše uprave u uvjetima članstva u EU, odnosno maksimalno iskorištavanje svih prilika koje članstvo nosi:

...još uvijek imamo posla da bismo uspješno funkcionirali u EU. Procjenjuje se da će 30% zaposlenih u državnoj upravi raditi na europskim poslovima i biti ovako ili onako odgovorni za određene dosjee, za određene javne politike i to je zahtjevno i sigurno da taj postotak ljudi u državnoj upravi nije spreman što se tiče kompetencija, znanja jezika, umijeća i vještina pregovaranja, tu je potreba velika i nismo spremni za uvjete funkcioniranja u EU kad općenito govorimo o projektu državne uprave.

Predstavnik državnih službenika

Dakle naša javna administracija koliko je nekonkurentna to će se multiplikativno odraziti na život i standard građana ove zemlje. Kad uđemo u EU posebno.

Predstavnik opozicije

...ja sam sa zebnjom gledam to, vidim koji posao se odrađuje, koliko imamo posla u domaćim zadacima, a da ni sami nismo svjesni koje nas sve obveze čekaju jer mi više nećemo biti promatrač. Mi moramo biti aktivni sudionik u donošenju odluka koliko god mi bili mali i beznačajni, 28. i mala naša delegacija tamo. Mi ćemo biti i sudionici u procesu donošenja odluka i trebat ćemo prepoznati kako se odluke donose i kako zaštititi svoje interese.

... zaposlenici, službenici će morati ići u strukture, pregovarati, preuzimati neke zadatke iz Bruxellesa i definitivno za to će nam trebati i prilagodba i stručnjaci koji će moći to određivati. I tu vidim probleme i to je jedan dodatni argument da se ide u reformu..

Predstavnik pozicije

I to jačanje administracije, prilagodba, kapacitiranje to bi trebalo biti cilj nad svim ciljevima. Bez obzira na minuse u proračunu, nedostatke sredstava jer ćemo u toj budućnosti okruženja EU puno više izgubiti ako ne uđemo spremni. Primjer su znači fondovi, kohezijska politika to je samo jedan onako vrlo, vrlo jasan plastičan primjer jer 10 milijardi ako nismo spremni nećemo iskoristiti, a 4 moramo uplaćivati u EU proračun. Znači, možemo ući u zaista velike minuse i još veće probleme i umjesto razvoja doći do one negativne krivulje.

Predstavnik državnih službenika

Drugi dio ispitanika skloniji je argumentu da bez obzira na članstvo, hrvatska uprava mora podizati vlastite kapacitete radi dobrobiti nas samih i radi kvalitete javnih usluga koje pruža. U tom smislu, ovaj dio ispitanika ne smatra da je potrebno koristiti EU argument za bržu provedbu reforme:

mislim da se hrvatska državna uprava pod hitno treba prilagoditi i kapacitirati, ali zbog građana RH i zbog njihove dobrobiti...

Predstavnik medija

Glavni argument za brzu reformu mora biti to kakva će biti ta usluga i kakva će biti uprava zbog ljudi koji ovdje žive. A ovo može biti medijski i u javnosti atraktivan argument, ako mi to ne posložimo mi možemo izgubiti 100, 200, 500 milijuna eura, milijardu, 2 milijarde. Onda ljudi to malo drugačije doživljavaju...

Predstavnik medija

Ispitanici su se na pitanje upravnih kapaciteta osvrtni i u kontekstu rangiranja izjave o cilju reforme, definiranog kao smanjenje centralnog aparata kroz spuštanje i prijenos ovlasti na niže razine vlasti, te podugovaranje neprofitnog i profitnog sektora za pružanje javnih usluga. Svega se trećina ispitanika donekle složila s ovom tvrdnjom, dok je većina bila neutralna, odnosno iskazala određenu dozu neslaganja. Ono što je analiza odgovora pokazala jest da se ispitanici u načelu slažu s potrebom naročito dekoncentracije i decentralizacije, no smatraju kako kadrovski kapaciteti na lokalnim razinama još uvijek nisu dostatni:

Baš zato bi sada jedinice po lokalnoj upravi i samoupravi trebalo 'bildati' za novo proračunsko razdoblje EU 2014-2020... Da oni steknu apsorpcijske moći i kapacitete, da taj dio adaptacije, izgradnje, opremanja škola, vrtića, ambulanti, izgradnja nogostupa, sve ono što je njima bitno za život.

Predstavnik konzultanata

Mene je strah tih podkapacitiranosti lokalne samouprave pa i državnih ureda na razini županija gdje po meni mi nemamo dobar kadar. To spuštanje, to prebacivanje odgovornosti bez garancije da će to funkcionirati ili da će funkcionirati dobro... prije toga zbilja treba napraviti supstancijalne promjene.

Predstavnik civilnog društva

Isto tako, ispitanici su mišljenja da decentralizacija može funkcionirati jedino ukoliko ju prati i fiskalna decentralizacija, pa smatraju kako takvim postupcima treba pristupiti vrlo oprezno i promišljeno:

...decentralizacija ne smije provoditi samo takvim političkim mjerama i ovlastima i decentralizacija moći bez decentralizacije svih sustava pa i fiskalnog, koji će omogućiti da ljudi žive u različitim dijelovima Hrvatske nekakav život.

Predstavnik civilnog društva

...ono što se ne bi smjelo dogoditi to je da s državne razine nešto spuštamo na lokalnu razinu pa da onda to na lokalnoj razini ovisi i o prihodu lokalne razine što je od općeg društvenog interesa. Pa da tako recimo spustimo razinu npr. škola na lokalnu razinu pa onda jedna škola negdje u Lici ili u Dalmatinskoj zagori nema isti mogućnosti zato jer lokalna zajednica nema toliko prihoda pa će ta škola i dalje imati onu klasičnu ploču sa kredom, a ova škola negdje u Istri ili negdje drugdje, ona će moći biti potpuno opremljena, svaki će učenik pred sobom imati računalo, imati će elektronsku ploču itd. To se ne bi smjelo dogoditi. I kada se delegira tako dio tih ovlasti na lokalnu razinu onda pri tome treba paziti na ujednačenost usluge. To mora biti ključ svega jer ćemo imati u protivnom u Hrvatskoj neravnomjeran razvoj pa će se onda ljudi seliti iz jedne krajeve u druge radi toga što im tamo nije omogućeno ono što drugdje jest.

Predstavnik sindikata

S druge strane, podugovaranje usluga profitnom sektoru ne smatra se dobrim rješenjem, uslijed različite logike funkcioniranja profitnog sektora i njegove usmjerenosti na stvaranje profita:

Na civilno društvo, na gospodarske udruge, na čitav niz asocijacija takvih bi trebalo prenijeti dio ovlasti. Ali nikako na profitni centar jer onda bi oni iskoristili svoju ulogu da sebi maksimiziraju profite.

Predstavnik poslovnog sektora

Podugovaranje s neprofitnim sektorom je ispitanicima prihvatljivija opcija, ali samo onda kad postoje kapaciteti za praćenje njihovih učinaka, kao i jasni standardi kvalitete i kriteriji ugovaranja:

...tamo gdje očito postoje kapaciteti i mogućnosti pogotovo recimo za neprofitni sektor da preuzmu određene usluge od strane države. Mislim da taj prostor treba otvarati po vrlo jasnim kriterijima i standardima kvalitete.

Predstavnik državnih službenika

3.2.3. Strateško upravljanje

Čak 86% naših ispitanika mišljenja je da se državna uprava u prvom redu treba usmjeriti na kvalitetu programa i usluga, i uvesti alate strateškog upravljanja, ponajprije planiranje, monitoring i evaluaciju.

To su sve pojmovi koji su ovoj upravi izbjegnuti, a svi su dio jednog normalnog upravljanja. Svatko normalan koji upravlja taj planira, taj kontrolira, mijenja kada treba nešto.

Predstavnik poslovnog sektora

Ispitanici su prepoznali napore koje je Ministarstvo financija u prošlom mandatu uložilo u podizanje kapaciteta uprave za proces strateškog planiranja unutar proračunskog procesa, no skeptični su u odnosu na stupanj institucionaliziranosti tog procesa, u kojem svaki državni službenik razumije njegovu važnost i smisao, i to upravo uslijed nedostatke jasne vizije, odnosno cilja promjene.

...mislim da pomak tu je napravljen, ali on nije institucionaliziran.

Predstavnik akademske zajednice

...to zapravo nekako vidim i povezujem s postupnom potrebom jačeg uvođenja sustava procjene učinka propisa te zapravo osvještavanja unutar rukovodećeg kadra, koje su prednosti koje stoje iza tog sustava i zašto su svi ti alati strateškog upravljanja koji omogućuju bolje planiranje, praćenje, vrednovanje zapravo saveznici svih rukovodećih kadrova a ne protivnici ili nekakvi kočničari...

Predstavnik državnih službenika

mislim da nismo kao državna uprava, znači od rukovoditelja do službenika, dovoljno upoznati s time da nam je to svima još uvijek nepoznato, nedovoljno.

Predstavnik pozicije

Osim toga, ispitanici se slažu da bi trebalo graditi politički konsenzus oko strateških ciljeva države, koji bi trebali ostati nepromijenjeni i u slučaju smjene vlasti. Temeljem tako definiranih ciljeva mogli bi se raditi planovi provedbe, ali i evaluacija ostvarenja ciljeva. Osim toga, takvim bi se pristupom zatvorio i

jaz između demokratskog i tehnokratskog pristupa budući da bi se tehnokratska razina upravljanja podredila demokratskom procesu definiranja strateških ciljeva. U aktualnoj situaciji, gdje strateški dokumenti u ključnim resorima ili nedostaju ili se pišu ispočetka sa svakom novom vlašću nije moguće planirati, pratiti niti evaluirati.

Ja bih htjela u budućnosti kad strategija bude donesena da je obvezujuća za bilo koju političku elitu do njezinog ispunjenja i da ona bude toliko obvezujuća da se mjere rezultati, da se mjeri evaluacija postignutoga i da se onda korigira put ako taj put nije bio dobar.

Predstavnik konzultanata

...fokus na planiranje, posebno u nekim nacionalnim ciljevima koji ne smiju imati veze sa politikom. Ne vidim zašto neke stvari ne bismo mogli izdići iznad politike. U tom smislu valjda smo u mogućnosti napraviti nekakav konsenzus nacionalni oko takvih interesa koji će onda ići daleko izvan četverogodišnjeg horizonta.

Predstavnik opozicije

Procesi (strateškog) planiranja percipiraju se i kao alat za prevladavanje birokratskog mentaliteta državnih službenika koji počiva na hijerarhijskom ustroju, uslijed koristi koje ti procesi imaju po izgradnju timova i horizontalnih odnosa, gdje se odgovornost za rezultat dijeli među članovima tima.

Kod nas je planiranje i strateško planiranje potrebno kao mjera prevladavanja birokratskog mentaliteta temeljenog na podjeli rada i hijerarhije.

Predstavnik pozicije

Na kraju, ispitanici upozoravaju da je važno da alati strateškog upravljanja ne postanu sami sebi svrha, odnosno da oni mogu smisleno funkcionirati jedno u uvjetima jasnih ciljeva i vizije željene kvalitete javnih programa i/ili brzine pružanja usluga građanima. Stoga primat i u ovom kontekstu stavljaju na širu viziju, odnosno pozitivnu promjenu koju se nekom javnom politikom želi postići:

...vrlo često se zaboravi meritum stvari, sadržaj zbog čega se ta stvar radi i da se onda jednostavno 'strategizira' i da ono nešto što je zapravo jedan alat postane sam sebi svrha...

Predstavnik civilnog društva

Vjerojatno upravo iz tog razloga, uvođenje parcijalnih, tehničkih rješenja, baziranih na informatici (npr. e-Hrvatska, e-spis...) za rješavanje pojedinih problema nije visoko na ljestvici prioriteta naših ispitanika. Ispitanici naime smatraju kako takva rješenja mogu ubrzati promjenu jedino ukoliko predstavljaju dio velike slike.

Ponekad je čak i mudro napraviti neko parcijalno rješenje, ako znate u koju širu sliku će se uklopiti kasnije. Jer ako vi imate sliku u glavi i onda napravite neki potez i onda kasnije kažete pa dobro, evo baš se to slučajno lijepo poklopilo. A vi ste u

osnovi znali da ćete s tim potezom malo razdrmati sustav, otvoriti si situaciju, to je onda u redu.

Predstavnik akademske zajednice

Dio ispitanika prvenstvenu prednost od informatizacije vidi u povećanju efikasnosti državne uprave:

e-Hrvatska nije ono što obuhvaća cjelovitu informatizaciju ovog društva. E-Hrvatska je jedan podprojekt stvarnog projekta koji nam treba. Nama prvo treba informatizacija svih administrativnih funkcija. Dakle, ona se mora napraviti na državnoj i na lokalnoj razini. Jer neke administrativne funkcije pripadaju lokalnoj a neke državnoj upravi. Korištenje istih baza podataka, da bi se izbjegla redundancija ...je nužna. Dakle, to mora biti centraliziran sustav sa relativnim bazama podataka koji ustvari koriste svi.

Predstavnik poslovnog sektora

...to može biti samo jedan alat koji može funkcionirati u sređenom sustavu, ali ne može zamijeniti potrebu da se sustav sredi.

Predstavnik civilnog društva

Neke mjere koje se selektivno stavljaju u ovu ili onu strategiju vrlo često pod pritiskom različitih dionika zainteresirane javnosti, a zapravo mi nismo imali do kraja nikada raspravu o tome što mi zapravo hoćemo, kako hoćemo da izgleda ta naša e-Hrvatska, naša informatizirana javna uprava, koji tip usluge je prioritetan za građane, gdje građani zapravo najbrže i osjete neke promjene i ono što je najvidljivije zapravo u svakodnevnom životu kao učinak e-Hrvatske. Eto, mi nismo zapravo imali niti prave raspravu niti imamo nekakve glavne jasne mjere, tu vizija zapravo općenito nedostaje.

Predstavnik državnih službenika

Drugi dio ispitanika ističe koristi koje informatizacija može postići u smislu povećanja transparentnosti, a time i odgovornosti upravnog aparata:

Javnost, transparentnost rada je jedan od ključnih područja reforme državne uprave. Zapravo, područja gdje će reforma čini mi se imati najvidljiviji učinak i možda najbrži učinak u odnosu na povjerenje građana i institucija, a i općenito za promjenu kulture rada u upravi... ... Sve ono što se do sada radilo kroz e-Hrvatska ne opravdava to, ali dugoročno taj projekt može imati velike učinke i zato mislim da je prioritet.

Predstavnik državnih službenika

Zapravo govorimo o transparentnosti, efikasnost se samo isključivo modernom tehnologijom ne može postići. Ali transparentnost može.

Predstavnik opozicije

Definitivno je odlična za transparentnost, da bude svaki proces javan i transparentan i definitivno ono može poboljšati i samu percepciju uprave prema građanima. Ako u išta, po meni, država mora ulagati u e-Hrvatsku. Ako bi svu energiju usmjerili samo na ovo i razvili, mislim da bi to dovelo do velikog pomaka. I definitivno ovaj dio nam je neiskorišten, a po meni stvarno ključan alat za efikasnost i transparentnost.

Predstavnik pozicije

3.2.4. Troškovi

Zanimljivo je da su apsolutno svi ispitanici bili suglasni oko toga da provedba ove reforme prema naputcima vanjskih aktera poput MMF-a nije ispravan pristup. **Ispitanici se slažu oko toga da rezanje troškova ni u kom slučaju ne bi trebao biti cilj, već eventualno rezultat provedbe reforme.**

...smanjenje troškova nije reforma i mislim da cilj reforme državne uprave ne smije zapravo biti smanjenje troškova nego osiguranje pozitivnog napredovanja odnosno odabira najboljih kadrova u državnu upravu. ... mislim da dolazak MMF-a uvijek nosi rezanje troškova, mislim da to njima i je cilj. A meni je cilj dobro upravljanje i dobra državna uprava koju mislim da ne možemo imati bez dobrih kadrova, a dobri kadrovi koštaju.

Predstavnik civilnog društva

... MMF naprosto reže javni sektor po jednoj linearnoj špranci koja manje-više ove korporativne sustave koje su usvojeni u sjevernoj Europi i dijelom u središnjoj kontinentalnoj Europi ne uvažavaju. I mislim da je trošak od rastrojstva takvog sustava koji radi MMF veći od koristi smanjenja troškova.

Predstavnik akademske zajednice

U tom smislu, **znakovito je i mišljenje ispitanika kako najveći problem nije visina troškova državne uprave, već njezina troškovna i sadržajna neučinkovitost. Stoga postoji i visoka razina slaganja (77%) ispitanika oko toga da troškove državne uprave ne treba radikalno rezati, već upravo suprotno, smatraju da u reformu treba uložiti, odnosno resurse preraspodijeliti, kako bi državna uprava postigla svoj cilj** – postala transparentan i učinkovit servis građanima koji na odgovoran način usmjerava proračunska sredstva prema ostvarenju Vladinih ciljeva. U ovom svjetlu treba dekonstruirati i u javnosti vrlo prisutnu tezu kako je državnih službenika u Hrvatskoj previše. Naime, 2012. godine ukupan broj državnih službenika iznosio je samo 5,7% svih zaposlenih u Republici Hrvatskoj¹⁰.

Smatram da je nemoguća reforma bilo kakvog sustava bez ulaganja, a ovo je obrnut smjer.

Predstavnik civilnog društva

Nije stvar samo radikalnog rezanja na svim razinama kako bi uprava bila produktivnija, dapače, to može biti kontraproduktivno, nego je stvar pametnog osmišljavanja, ulaganja u razvoj državne uprave

Predstavnik državnih službenika

...Smatram da to nije dobar način razmišljanja jer nama treba racionalizacija, ali logična racionalizacija. Racionalizacija., koju će predložiti stručnjaci, oni koji rade, koji

¹⁰Prema podacima koje je objavio Sindikat državnih i lokalnih službenika, temeljem informacija dostavljenih od Ministarstva uprave, na dan 13.03.2012. ukupno je bilo zaposleno 63.129 državnih službenika (<http://www.sdlisn.hr/index.php/?article=8525&category=1>). U istom periodu, prema podacima Državnog zavoda za statistiku, ukupan broj zaposlenih u RH bio je 1.107.000 (Mjesečnostatističkoizvješće 12/2012., str. 25 na <http://www.dzs.hr/>)

se razumiju gdje treba rezati, a ne rezati da bi rezali. Apsolutno sam protiv toga i nikakvo radikalno rezanje po meni ne bi donijelo, ne bi bio preduvjet za stvarne promjene u strukturi i produktivnosti državne uprave. Treba nam jedna logična racionalizacija, a ne radikalno rezanje.

Predstavnik pozicije

Ključna stvar je djelotvornost. Znači da sustav postane djelotvorniji, da daje usluge građanima, da po mogućnosti manje košta, ali to nije nužno. Mislim da naprosto mora biti djelotvorniji, mora biti brži, mora bolje štiti i poduzetništvo, ali i socijalna prava.

Predstavnik akademske zajednice

Ispitanici su također velikim dijelom (63%) suglasni da novaca za provedbu ove reforme ima dovoljno, te da nije potrebno dodatno zaduživanje kako bi se ona provela, već ponovno naglasak stavljaju na potrebu drugačije organizacije rada i racionalizacije poslovnih procesa, što će u konačnici dovesti i do bolje iskoristivosti proračunskih, ali i sredstava koja nam stoje na raspolaganju iz međunarodnih izvora .

...reforma državne uprave izuzev ovog dijela zapošljavanja, je pitanje ljudi i motivacijskih instrumenata i interne organizacije i strukturiranja. ... tu ne da bi se davala dodatna financijska sredstva nego bi se moglo napraviti uštede...

Predstavnik državnih službenika

kada je riječ o novcu vjerujem da bi se za ozbiljnu reformu javnog sektora u cjelini državne uprave unutar toga mogla povući sredstva iz EU.

Predstavnik sindikata

Koliko je meni poznato u svjetskoj banci postoji jedan program gdje novci još uvijek leže, kredit za reformu državne uprave. Mi ih ne trošimo zato jer su ta sredstva uvjetovana. Da bi ih povlačili morate nešto i raditi. I ta sredstva leže tamo, građani RH plaćaju kamate na nepotegnuta sredstva i taj kredit tamo stoji i čeka da se netko sjeti. Znači nema priče da nema novaca, novac sjedi na računu, svjetska banka čeka, redovno upozoravaju i pozivaju.

Predstavnik poslovnog sektora

4. Zaključak

Premda ovo istraživanje možda nije iznjedrilo neke nepoznate boljke državne uprave, vjerujemo da je njegova dodana vrijednost u činjenici da je na jednom mjestu objedinilo stavove ključnih formalnih i neformalnih aktera, što nalazima i zaključcima daje legitimitet da se ozbiljno razmotre u sklopu rasprave i konačnog osmišljavanja ciljeva i mjera prijeko potrebne reforme državne uprave.

Osim toga, **istraživanje je pokazalo da se neki od mitova o reformi državne uprave ne odražavaju u stajalištima njezinih ključnih aktera**, poput onih da je ta reforma politički riskantna za one koji je provode, da sindikati ni pod kojim uvjetima neće pristati na kadrovsko restrukturiranje državne uprave te da primarni cilj reforme treba biti smanjenje troška državnog aparata. Uz to, ponuđena je

dublja analiza nekih uvriježenih i raširenih stavova o problemima koji su u složenoj međuovisnosti, poput nužnosti preuzimanja političke odgovornosti za provedbu reforme, manjka vizije donositelja odluka, brojnih razloga/potica za nedjelovanje političkih elita. Smatramo posebno vrijednim širinu suglasja koja se razotkrila u ovom istraživanju oko nužnosti definiranja strateških ciljeva i načela kojima bi se trebala voditi reforma državne uprave.

Sudionici ovog istraživanja u potpunosti su odbacili koncept „male države“ i linearno smanjenje troškova ili broja ljudi, a suglasni su da se reforma treba temeljiti na povezivanju postojećih resursa (ljudi, znanja i novca), kako bi se postigla viša razina troškovne učinkovitosti, koja može, ali i ne mora nužno rezultirati uštedama. Nadalje, smatraju kako umjesto proizvodnje široko postavljenih dokumenata, treba pristupiti **izradi konkretnih provedbenih planova usmjerenih na jasno definirane očekivane promjene u organizacijskoj kulturi uprave i načinu njenog rada.**

Što se tiče odgovora na pitanje „**Kakvu upravu trebamo?**“, ispitanici su jasno definirali njena ključna obilježja. **Uprava treba biti jaka, autonomna i utjecajna u profesionalnom smislu te transparentna u odnosu na građane.** Da bi postala takva treba joj profesionalni integritet i adekvatna razina kompetencija, ali i mogućnost fleksibilnijeg organiziranja posla i ustroja institucija u skladu sa specifičnostima strateških ciljeva, problematike i profesionalnih kultura pojedinih resora. **No, to u djelotvornim demokracijama znači da politika preuzima svoju odgovornost za definiranje strateških ciljeva i usko surađuje s upravom na njihovoj realizaciji, pri čemu politička kontrola i utjecaj dobivaju pozitivnu, a ne negativnu konotaciju.** Ta se pak kontrola, odnosno „politizacija uprave“ treba ograničiti na najvišu razinu strateškog usmjeravanja i osiguranja političke podrške (ministar, pomoćnik ministra i kabinet), umjesto dosadašnjeg zagušenja uprave političkom kontrolom na svim razinama, sa svakom smjenom vlasti. Pritom se takozvani tehnokratski alati strateškog upravljanja povjereni rukovodećim službenicima i stručnjacima unutar uprave trebaju prepoznati kao dragocjen izvor podrške i za same političare u donošenju meritornih, pravodobnih odluka o sadržaju, tempu, financiranju, pokretanju ili pak obustavi pojedinih politika. **Ključ uspješnog vođenja javnih poslova je djelatna sprega politike i uprave, temeljene na znanju i integritetu.**

Upravo zato, **politička elita mora odbaciti praksu političkog kadroviranja koje zanemaruje potrebne razine kompetencija.** Štoviše, ona mora razumjeti specifičnosti javnog upravljanja i strukturu uprave, te imati povjerenja u stručnost svojih službenika, hrabrosti prepustiti im onaj dio posla za koji elita nije stručna te mudrosti da sustavno pristupi izgradnji vlastitih kompetencija za javno upravljanje. Konačno, politička elita mora prepoznati i kompetencije koje joj stoje na raspolaganju u stručnoj javnosti i otvoriti se prema sugestijama koje se temelje na profesionalnom iskustvu vanjskih aktera, ali i osobnim iskustvima građana.

Što se tiče same reforme državne uprave, ispitanici se slažu oko se ona **mora temeljiti na jasnom i koherentnom konceptu unutar kojeg će uprava biti shvaćena kao poluga sveukupnog društvenog i ekonomskog razvoja države.** Taj koncept treba biti jasno iskomuniciran kako unutar državne uprave, tako i prema široj javnosti, te mora biti prepoznat kao **ključni prioritet, kojim se strateški upravlja s najviše političke razine.** Nadalje, koncept mora biti dovoljno fleksibilan da omogući prilagodbu novonastalim ili novo-uočenim potrebama tijekom same provedbe reforme kojoj je cilj djelotvorna i otvorena državna uprava koja će omogućiti održiv i ravnomjeran razvoj Hrvatske. Izostanak šireg koncepta reforme državne uprave na razini Vlade imat će barem dva negativna ishoda: vrlo ograničene domete parcijalnih rješenja zbog njihove nepovezanosti u širi koncept te nevoljkost sindikata da u sklopu izrade nove kadrovske politike pristanu na smanjenje radnih prava koje nije opravdano zahtjevom za provedbom nužne, smislene i sveobuhvatne reforme.

Polazna točka reforme treba biti nova kadrovska politika, koja će državnim službenicima omogućiti rad u predvidljivim uvjetima te u prilagodljivoj i pravednoj organizacijskoj strukturi, a službenike kao i njihove rukovoditelje motivirati na inovaciju, suradnju i zalaganje. Takva nova kadrovska politika treba biti donesena u dogovoru sa svim ključnim dionicima, uključujući i sindikate i same državne službenike, što je ključno za njezin legitimitet i uspješnost, čime se izbjegava reprodukcija neprimjerenih rješenja i smanjuju unutarnji otpori njenoj provedbi. U tu je svrhu neizostavno uvođenje smislene evaluacije rada službenika koje će doprinijeti razvoju profesionalnog odnosa prema radu i izgradnji službeničkog integriteta. **Nova kadrovska politika stoga očekivane učinke može proizvesti samo ako se nalazi u centru koncepta reforme državne uprave, te ako je na smislen način povezana s evaluacijskim procesima i procesima strateškog upravljanja.**

Rašireno je shvaćanje među sudionicima ovog istraživanja da otkazi i smanjenje kadrovskih troškova trebaju biti tek moguća posljedica provedene reforme, a nikako ne njezin preduvjet. Ključni su izazovi kvaliteta i produktivnost državnih službenika, a ne njihov broj koji je u nekim resorima te na nekim zadaćama, posebno onim specijalističkim, premalen. To u prvom redu zahtijeva unaprjeđenje radnih procesa – od višerazinskog planiranja do tehnoloških poboljšanja – s naglaskom na posvećeno vodstvo koje je u stanju raspoređivati ljude na odgovarajuće zadatke te ih poticajno nadzirati i mentorirati. Umjesto otpuštanja, fokus treba biti na privlačenje i zadržavanje osoba s primjerenim interesima i kompetencijama koji su spremno stalno učiti i razvijati se, temeljeno na vjerodostojnom sustavu procjene uspješnosti rada. Državnu upravu čine ljudi te njih treba smatrati središnjom vrijednošću i izvorom uspješnosti ukupnog političkog djelovanja i društva, a ne troškom.

Usljed nedostatka kompetencija na nižim razinama uprave, važan je zaključak ovog istraživanja da decentralizaciji treba pristupiti oprezno, uz funkcionalnu diferencijaciju, s obzirom na veličinu, status i resurse na raspolaganju, i uz paralelnu izgradnju kapaciteta za preuzimanje većeg broja funkcija. **To nipošto ne znači odgađanje pitanja teritorijalnog preustroja, već dapače njegovu temeljitu razradu u najskorije vrijeme**, a svakako do kraja mandata ove Vlade, uzimajući u obzir postojeća ograničenja i apsolutnu nužnost usuglašavanja perspektiva i interesa različitih dionika.

Na kraju, optimističan je zaključak ovog istraživanja da reformu državne uprave ne priječi manjak novca, budući da veća ulaganja nisu potrebna, već je dovoljno ciljano usmjeravanje i povezivanje postojećih izvora financiranja, uključujući i darovnice za jačanje institucionalnih kapaciteta, što će i dalje biti moguće i kroz EU fondove. Ono što je potrebno je politička volja, koju bi pak trebala potaknuti i procjena da ova reforma aktualnoj vlasti ali i svim njezinim pretendentima u budućem izbornom ciklusu donosi daleko više dobiti od političkih troškova, jer naime u konačnici kvalitetna državna uprava osigurava bržu i bolju realizaciju političkih ciljeva.

Smatramo da uočena područja slaganja dionika predstavljaju izvrsnu osnovu za početak rada na osmišljavanju, pa čak u nekim slučajevima i provedbi onih dijelova reforme koji nisu sporni. S druge strane identificirana područja neslaganja trebala bi poslužiti koncipiranju potrebnih analiza koje je potrebno provesti, kako bi ulazni pokazatelji za reformu bili što točniji.

5. Preporuke

5.1 Treba nam novi strateški okvir za reformu državne uprave s provedbenim planovima

- **Vlada RH treba postaviti reformu državne uprave kao svoj glavni strateški projekt i jezgro strukturnih reformi.** Kako bi se napokon prekinula marginalizacija reforme državne uprave, smatramo nužnim da ova reforma dobije političkog sponzora, i to tako što će predsjednik Vlade izravno zadužiti jednog člana Vlade za njezinu uspješnu provedbu, s mandatom koordinacije i usmjeravanja relevantnih ministarstava, uz mandat pregovaranja sa svim dionicima i izravno izvještavanje Vladi u mjesečnom ritmu.
- **Izraditi koherentan koncept reforme državne uprave s jasno definiranim očekivanim promjenama i odgovornostima za provedbu do kraja mandata Vlade, ali i s navedenim ciljevima i akcijama u narednom trogodišnjem razdoblju.** Strateški okvir za reformu državne uprave treba sadržavati jasnu viziju i temeljne vrijednosti nove državne uprave, i stabilne ciljeve i prioritete reforme koji se temelje na suglasju, deklariranoj političkoj volji i spremnosti na suradnju svih ključnih aktera – Vlade, opozicije, sindikata i stručne zajednice.
- **Prioriteti reforme državne uprave u naredne tri godine moraju biti jasno definirani i razrađeni u provedbene planove s precizno navedenim zadaćama, nadležnostima, rokovima i izvorima financiranja:**

1. **Nova kadrovska politika:** Uvođenje nove kadrovske politike koja je afirmirati stručnost, djelotvornost, autonomiju, fokus na javni interes i dobrobit građana te motiviranost za rad u državnoj službi;
 2. **Organizacijska fleksibilizacija:** Organizacijsko restrukturiranje koje će osigurati veću djelotvornost i responzivnost upravnih organizacija, u odnosu na specifičnosti njihova djelokruga, što nužno znači i veću autonomnost i fleksibilnost, ali uz jasne linije odgovornosti. Ovo uključuje i određenu racionalizaciju te dekoncentraciju i devoluciju na način da se poveća, a ne smanji kvaliteta usluga.
 3. **Strateško upravljanje:** Poboljšanje kompetencija dužnosnika i rukovodećih službenika za strateško upravljanje u skladu s demokratski definiranim političkim prioritetima te uz demokratske mehanizme kontrole s fokusom na procese strateškog i operativnog planiranja, monitoringa, osiguranja kvalitete i evaluacije;
 4. **Transparentnost za učinkovitost:** Daljnje jačanje transparentnosti državne uprave što je usko vezano uz primjenu načela proaktivne objave podataka i prava na pristup informacijama te tehnološke inovacije, a što je i najbrži put do sistemskih ušteda i veće efikasnosti;
 5. **Teritorijalni preustroj:** temeljita priprema modela teritorijalnog preustroja sa simulacijama učinaka različitih opcija, uz konzultacije sa svim dionicima i nacionalni politički konsenzus o ritmu provedbe bez obzira na aktualni sastav vlasti.
- **Izvori financiranja za reformu državne uprave** u velikom dijelu već postoje za prioritetne aktivnosti, ukoliko se detektiraju i povežu postojeća sredstva u proračunu s darovnicama i drugim projektnim sredstvima iz pristupnog razdoblja, uz pravodobno i ciljano planiranje usmjeravanja i povlačenja sredstava za osiguranje institucionalnih kapaciteta za članstvo u EU iz strukturnih i kohezijskih fondova. Glavni izdaci odnose se na tehnološka rješenja i sustav obrazovanja.
 - Kako bi se osigurala dugoročnost i održanje političkog konsenzusa, bilo bi uputno da **Strateški okvir za reformu državne uprave donese Hrvatski sabor**. Na taj način osigurala bi se veća razina legitimiteta, ali i demokratski nadzor Sabora nad provedbom ove ključne reforme, koja je u odgovornosti Vlade. Osim toga, takav bi politički i širi konsenzus omogućio „preživljavanje“ koncepta i Plana mimo izbornih ciklusa i mogućih smjena vlasti. **Hrvatski sabor**, s druge strane, **treba redovito pratiti provedbu ove reforme**, te se aktivno uključiti u osmišljavanje novih specifičnih ciljeva i mjera, ukoliko se za tim ukaže potreba.
 - S obzirom na važnost ove reforme, Vlada RH treba težiti **postizanju što šireg društvenog i političkog konsenzusa oko njenih ciljeva, ali i u sklopu poticanja i praćenja njihova ostvarenja**, uz jasnu poruku kako je to proces kojim će se strateški upravljati s najviše političke razine. Stoga predlažemo uspostavu Partnerstva za djelotvornu državnu upravu, strateškog multiresornog tijela koje će djelovati pri Vladi RH, pod predsjedanjem imenovanog člana Vlade, a uključit će predstavnike relevantnih institucija (Ministarstva uprave, Ministarstva financija, Državne škole za javnu upravu), stručnjaka iz akademske zajednice i praktičara te naravno sindikata i organizacija civilnog društva te svakako predstavnike

najvećih parlamentarnih stranaka, radi osiguranja političkog konsenzusa. Ovo tijelo treba diktirati ritam provedbe reformskih zadataka uz njihovu razradu.

5.2 Nova kadrovska politika u državnoj upravi treba postati prioritet Vlade i Ministarstva uprave, uz shvaćanje da se radi o glavnoj alatki strukturnih reformi za čiju je uspješnost i pravodobnost izrijekom zadužen član Vlade koji odgovara Premijeru i parlamentu.

- Nužni preduvjet uspješnosti nove kadrovske politike jest svjesni zaokret u shvaćanju državne uprave kao servisa političkih stranaka, gdje su službenici uspješni prvenstveno ako su poslušni, prema shvaćanju državne uprave kao glavnog izvora podrške uspješnom razvoju društva u cjelini. U ovom modelu državni službenici trebaju biti stručni, poduzetni i odgovorni u odnosu na postizanje ciljeva javnih politika. U tom smislu, potrebno je
- Za izradu nove kadrovske politike kao podlogu treba iskoristiti Strategiju razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi 2010-2013. koja u najvećem dijelu nije zaživjela, iako je sadržaj vrlo relevantan i odgovara na sve prepoznate prioritete od strane ključnih dionika – razvoj kompetencija, revizija sustava zapošljavanja, ocjenjivanja, nagrađivanja temeljenog na stručnosti djelotvorniji edukativni programi i profesionalni razvoj, usmjereno upravljanje karijerama s ciljem što veće produktivnosti i zadržavanja najboljih u sustavu. Podsjećamo da je u srpnju 2012. donesen **revidirani Akcijski plan za 2012- 13., no čiji je kronični problem izostanak autoriteta za koordinaciju provedbe i deficit političke pažnje koja se pridaje ovom ključnom reformskom zadatku.**
- Potrebno je ažurirati **analizu kompetencija državnih službenika u odnosu na njihovu sadašnju poziciju i zahtjeve konkretnog opisa posla** te razine odgovornosti. Sukladno analizi kompetencija, **državne službenike treba postaviti na odgovarajuća mjesta u novodefiniranoj strukturi.** One službenike za koje se utvrdi da nemaju potrebne razine kompetencija treba preraspodijeliti na mjesta niže razine odgovornosti uz izradu **individualnih planova profesionalnog usavršavanja**, čija sustavna implementacija treba omogućiti njihovo stjecanje kompetencija za preuzimanje kompleksnijih zadataka i viših razina odgovornosti.
- Kao kostur nove kadrovske politike, **nužno je definirati novi kompetencijski okvir i odgovarajući sustav ocjenjivanja te donijeti novi Zakon o plaćama državnih službenika.** Time će se omogućiti nagrađivanje učenja i uspješnosti, time što će se vrednovati više aspekata rada (1) razina kvalifikacija i radnog iskustva, (2) složenost i odgovornost radnih zadataka; (3) uspješnost u ostvarenju zadaća te (4) trud uloženi u učenje i preuzimanje viših razina odgovornosti.
- U evaluaciji jasno definirani ciljevi za naredno područje kao i očekivana područja napretka trebaju biti **u izravnoj vezi s napredovanjem/nazadovanjem i sustavom financijskog i nefinancijskog nagrađivanja** (edukacije, predstavljanja tijela na međuresornim ili međunarodnim platformama, fleksibilno radno vrijeme, rad od kuće, itd.).
- **Osnovno načelo zapošljavanja i napredovanja u državnoj službi – načelo stručnosti – mora zaživjeti u praksi.** Izvore i poticaje neprofesionalnog rada državnih službenika te ih odstranjivati kontinuiranim izmjenama institucionalnog i pravnog okvira za: zapošljavanje

novih djelatnika, napredovanje unutar državne uprave, sustav upravljanja sukobom interesa na razini administracije, sustav prijava nepravilnosti i prijevarena, detekciju i sanaciju korupcijskih rizika. Ovo ukupno predstavlja sadržaj *Provedbenog plana: Integritet i kvaliteta rada državnih službenika*.

5.3 Za razliku od mnogobrojnih neformalnih i formalnih programa edukacije za upravljanje u poslovnim sektoru, područje edukacije za javno upravljanje u Hrvatskoj je krajnje ograničeno te ga pod hitno treba obogatiti u pogledu ponude i kvalitete.

- S obzirom na značajne razlike u pogledu logike upravljanja u profitnom i javnom sektoru, pod hitno je potrebno, uz daljnji razvoj programa i kapaciteta Državne škole za javnu upravu je usmjerena na već postojeće državne službenike, **iznaći sredstva za javno financiranje novih dodiplomskih i postdiplomskih sveučilišnih programa koji će educirati kadar nužan za javno upravljanje**. Dosad pokrenuti dodiplomski program na Pravnom fakultetu u Zagrebu, te po poslijediplomski program na Pravnom fakultetu u Rijeci i Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu nisu dostatni za zadovoljenje potreba, niti njihovi programi i trajanje dozvoljavaju sagledavanje kompleksnosti pitanja javnog upravljanja.
- **Programi profesionalnog usavršavanja trebaju biti doneseni u suradnji s Državnom školom za javnu upravu** te osim resorno specifičnih modula i razine zahtjevnosti sukladno razini odgovornosti, svakako moraju sadržavati module koji se odnose na:
 - Integritet u državnoj službi i upravljanje sukobom interesa
 - Primjenu načela dobrog upravljanja u praksi
 - Razvoj javnih politika
 - Upravljanje *policy* ciklusom - primjena alata strateškog upravljanja, naročito planiranje, praćenje i evaluacija javnih politika
 - Za rukovodeće službenike: upravljanje ljudskim resursima
- **Podizanje kadrovskih kapaciteta ne smije se ograničiti samo na državne službenike**, već nužno, a s obzirom na u istraživanju identificiran i manjak kapaciteta dužnosnika za javno upravljanje **mora obuhvatiti i (buduće) dužnosnike**. Primjerice, bilo bi korisno da se za sve nove dužnosnike uvede orijentacijska edukacija o funkcioniranju resora i glavnim alatima upravljanja, koja bi omogućila i razmjenu znanja i uspostavu dijaloga i povjerenja između dužnosnika i najviše razine rukovodećih državnih službenikanaročito na početku, ali i tijekom cijelog mandata.
- Budući da bi **u trenutku stupanja na dužnost oni morali poznavati sustav javnog upravljanja i imati razvijene javno-upravljачke kapacitete, predlažemo da se u Zakon o političkim strankama unesu odredbe o obaveznoj provedbi takvih edukacija za članstvo političkih stranaka**. Smatramo da je ova preporuka opravdana, s obzirom na iznos javnih sredstava koja se iz proračuna izdvajaju upravo za funkcioniranje parlamentarnih stranaka i zastupnika, te opravdano očekivanje javnosti da dužnosnici imaju adekvatne razine kompetencija za donošenje odluka koje se reflektiraju na svakodnevne živote građana. Ove je edukacije najjednostavnije provoditi putem organiziranih oblika edukacija koje većina stranaka provodi u sklopu svojih „političkih akademija“.

5.4 Fleksibilniji institucionalni dizajn treba osigurati da interna organizacija odgovara specifičnim ciljevima svakog pojedinog resora, uz eliminaciju preklapanja djelokruga i nadležnosti i jačanje odgovornosti čelnika resora za ostvarenje rezultata.

- Pretpostavke reorganizacije su **dugoročni strateški planovi pojedinih ministarstava, koje prate provedbeni planovi s definiranim alatima praćenja i upravljanja programima.** Unutarnja reorganizacija treba doprinijeti unaprjeđenju kvalitete i brzine pruženih usluga unutar postojećih troškova.
- Racionalizacija sustava državne uprave treba se temeljiti na egzaktnim pokazateljima neproduktivnosti i neefikasnosti, ali i deficita kapaciteta, no u odnosu na zadaće i očekivanu kvalitetu usluga i politika.
- S obzirom na skoro članstvo u EU, potrebno je identificirati one državne službenike koji imaju kapacitete ili potencijala za rad na EU poslovima, pri čemu EU odjeli u ministarstvima ne smiju biti getoizirani i izdvojeni od ostatka cjeline, već integrirani u definiranje i provedbu svih resornih politika. U sklopu razvoja kompetencija na radnom mjestu naglasak treba staviti na razmjene znanja, putem mentorstva, rotacija ili internih stručnih praksi.
- Kao poticaj za inovacije u internoj organizaciji i procesima, predlaže se pokretanje Centra za inovacije u upravljanju (u suradnji s akademskom zajednicom) koji bi pružao potporu institucijama u provedbi institucionalnih promjena „odozdo“, u obliku tehničke pomoći, edukacije ali i malih financijskih potpora.

5.5 Transparentnost kao poluga učinkovitosti

- Dodatno povećanje učinkovitosti, efikasnosti, ali i transparentnosti može se ostvariti **uvođenjem novih tehnoloških rješenja, naročito u području upravljanja informacijama, pri čemu treba voditi računa o sustavnosti pristupa,** kako bi se daljnja tehnološka unaprjeđenja nadograđivala na postojeći koherentan sustav.
- U području upravljanja i objave informacija, tehnološka rješenja trebaju se voditi **načelom otvorenog pristupa podacima, koji omogućava njihovo ponovno korištenje u gospodarske ili istraživačke svrhe, uz minimalnu dodatnu opterećenost državne uprave.**
- Provedbeni plan za tehnološke inovacije u državnoj upravi treba definirati status projekata u tijeku, rokove i pokazatelje njihove pune realizacije, uz navođenje izbora financiranja i odgovornosti i detektirane glavne rizike u provedbi, temeljem analize razloge njihova kašnjenja, uz definiranje dodatnih žurnih mjera za otklanjanje tih rizika (kao što su loše sročeni ugovore s podugovarateljima, problemi s javnom nabavom, loše postavljene parametri itd.). Pritom treba definirati jedinstvenu točku nadzora nad provedbom, bez obzira o kojem se resoru radilo. Vlada RH i javnost moraju biti redovito i precizni informirani o tempu realizacije ovih projekata koji su dragocjeni izvor dugoročnih ušteda i povećanja efikasnosti.

5.6 Teritorijalni preustroj

- **Aktualni teritorijalni ustroj RH**, s 21 županijom te 556 gradova i općina, uz mnogobrojna preklapanja nadležnosti između državne, regionalne i lokalne razine vlasti krajnje je neučinkovit, neefikasan i troškovno neodrživ, te poguban za ravnomjeran razvoj Hrvatske, što se već **odražava u kroničnom manjku kapaciteta za pripremu kvalitetnih razvojnih projekata koje je moguće financirati iz EU fondova.**
- **Nacionalno povjerenstvo za provođenje decentralizacije i reforme lokalne i područne (regionalne) samouprave mora se pod hitno aktivirati i u participativnom procesu do kraja 2013. godine donijeti prijedlog teritorijalnog preustroja**, za što je rok istekao još 30. rujna 2012. godine. Predloženi koraci i mjere moraju se raspraviti i usuglasiti s jedinicama lokalne i regionalne samouprave, imajući u vidu krajnji cilj – **ravnomjeran i održiv razvoj Hrvatske te jednaka kvaliteta i brzina pružanja usluga i obavljanja javnih poslova u svim dijelovima Hrvatske.**
- Koncept teritorijalnog preustroja nužan je kako bi se kroz uvođenje vizije funkcionalne diferencijacije JLRS moglo adekvatno promisliti o procesima decentralizacije i dekoncentracije u sklopu reforme državne uprave.
- S obzirom na identificiran manjak kapaciteta na nižim razinama vlasti, decentralizaciji treba pristupiti oprezno, pri čemu treba voditi računa da svaku **funkcionalnu decentralizaciju treba pratiti i ona fiskalna, uz preduvjet prethodnog podizanja razine kapaciteta lokalnih službenika.**
- Paralelno s pripremama za decentralizaciju treba sustavno provoditi **edukaciju lokalnih službenika za natjecanje za EU strukturne fondove**, ali i osigurati dostatna sredstva za njihovo su- i među-financiranje od strane JL(R)S. Projekti i programi za koje se natječu i koja provode tijela na lokalnim razinama trebaju biti usklađena s i komplementarna nacionalnim prioritetima definiranim u strateškim planovima resora. **U cilju ostvarenja načela supsidijarnosti i responzivnosti javnih politika, u sve procese odlučivanja u ranim fazama treba uključiti što veći broj zainteresiranih lokalnih dionika.**

Prilog 1: Popis intervjuiranih osoba:

1. Arsen Bauk, Socijaldemokratska partija, ministar uprave, bivši zastupnik u Hrvatskom saboru
2. Sandra Benčić, programska voditeljica Centra za mirovne studije
3. Boris Bjedov, konzultant u području revizije, financijskog upravljanja i strateškog planiranja
4. Vladimir Ferdelji, predsjednik Hrvatskog udruženja menadžera i poduzetnika CROMA
5. Željko Ivanković, glavni urednik časopisa Banka
6. Ivana Jakir Bajo, službenica Ministarstva financija, bivša ravnateljica Uprave za izvršavanje državnog proračuna
7. Ivan Koprić, profesor na Pravnom fakultetu u Zagrebu
8. Josip Kregar, nezavisni zastupnik u Hrvatskom saboru, profesor na Pravnom fakultetu
9. Slavica Lukić, novinarka Jutarnjeg lista
10. Ivana Maletić, konzultantica za regionalni razvoj, financijsko planiranje, EU fondove, Centar za razvoj javnog i neprofitnog sektora - TIM4PIN, bivša državna tajnica u Ministarstvu financija te bivša zamjenica Glavnog pregovarača
11. Sanja Mađarević-Šujster, viša ekonomistica Svjetske banke
12. Goran Marić, Hrvatska demokratska zajednica, bivši zastupnik u Hrvatskom saboru
13. Mirjana Matešić, ravnateljica Hrvatskog poslovnog savjet za održivi razvoj (HRPSOR)
14. Boris Milošević, pomoćnik ministra uprave
15. Domagoj Ivan Milošević, Hrvatska demokratska zajednica, zastupnik u Hrvatskom saboru, bivši potpredsjednik Vlade za investicije
16. Anamarija Musa, docentica na Pravnom fakultetu u Zagrebu
17. Katarina Ott, ravnateljica Instituta za javne financije
18. Dubravka Prelec, zamjenica ravnatelja Državne škole za javnu upravu
19. Zdravko Petak, profesor na Fakultetu političkih znanosti
20. Tihomir Ponoš, novinar Novog lista
21. Andrej Plenković, Hrvatska demokratska zajednica, zastupnik u Hrvatskom saboru, bivši državni tajnik za europske integracije
22. Boris Pleša, predsjednik Sindikata državnih i lokalnih službenika i namještenika Republike Hrvatske
23. Jozo Radoš, Hrvatska narodna stranka, zastupnik u Hrvatskom Saboru, bivši ministar obrane
24. Mirna Santro, voditeljica razvojnog poslovanja za Zapadni Balkan, British Council
25. Krešimir Sever, predsjednik Nezavisnih hrvatskih sindikata
26. Renata Šeperić Petak, konzultantica za regionalni razvoj i projektni menadžment, Logička matrica d.o.o.
27. Neven Šimac, međunarodni stručnjak za javno upravljanje
28. Igor Vidačak, predstojnik Ureda za udruge Vlade RH
29. Emina Višnić, ravnateljica Zagrebačkog centra za nezavisnu kulturu i mlade
30. Mirna Vlašić-Feketija, službenica Ministarstva vanjskih i europskih poslova, bivša tajnica Koordinacije za pregovore RH s EU

Prilog 2: Q metoda izjave

1. Vlada u ovom mandatu može i mora uvesti novu kadrovsku politiku koja se temelji na meritokraciji, djelotvornom ocjenjivanju i nagrađivanju znanja, rada i odgovornosti.
2. Poslovni sektor treba imati snažan utjecaj na reformu državne uprave zbog njezinog značaja za konkurentnost hrvatskog gospodarstva.
3. Politička elita ne zna kako reformirati državnu upravu.
4. Dok god reforma državne uprave ne dobije moćnog političkog sponzora, od nje neće biti ništa.
5. Projekt e-Hrvatska je ključni alat za povećanje efikasnosti i transparentnosti, te ga zato ova Vlada mora uspješno provesti.
6. Veliki pomaci već su ostvareni u jačanju profesionalnog integriteta i razgradnji klijentelističkih mreža u državnoj upravi.
7. Državna uprava se prvenstveno treba usmjeriti na kvalitetu programa i usluga te uvesti alate strateškog upravljanja, s fokusom na planiranje, monitoring i evaluaciju.
8. Dok se ne niveliraju radna prava i sigurnost radnih mjesta zaposlenih u javnom i privatnom sektoru, manevarski prostor za reformu je krajnje ograničen.
9. Sustav je shizofren jer se sudaraju austro-ugarska usmjerenost na slovo zakona i anglosaksonska usmjerenost na rezultate, uz balkanski lako ćemo pristup poslu te socijalističko podrazumijevanje radnih prava i sigurnosti.
10. Sustav državne uprave je troškovno neučinkovit – unatoč relativno visokim proračunskim izdvajanjima, kvaliteta zakona i javnih usluga je loša, korištenje suvremenih tehnologija minimalno, a službenici su uglavnom potplaćeni.
11. U Hrvatskoj, stručna javnost ostvaruje značajan utjecaj na reformu.
12. Država uprava više nije sama sebi svrha, već je dobrim dijelom usmjerena na potrebe građana i društvene probleme.
13. Bez dolaska MMF-a, sa setom čvrstih uvjeta za restrukturiranje i smanjenje troškova, prava reforma se neće dogoditi.
14. Hrvatska državna uprava je sada, nakon pregovora, spremna i sposobna provoditi reforme na koordiniran, obuhvatan i konzistentan način.
15. Civilno društvo i sindikati imaju ideje, znanja i vještine kojima značajno mogu doprinijeti osmišljavanju i provedbi reformi.
16. Postojeća globalna kriza i domaća recesija odlična su prilika za Vladu da u kratkom roku provede velike reformske zahvate i rezove.
17. U sustavu ne postoji dovoljan broj kvalitetnih stručnjaka koji su u stanju iznijeti reformu.

18. Cilj reforme državne uprave treba biti drastično smanjenje centralnog aparata, kroz spuštanje i prijenos ovlasti i funkcija na niže razine vlasti te neprofitni i profitni sektor.
19. Državni službenici ne odgovaraju za neznanje, nemar i nerad, baš kao što ni političari ne gube pozicije zbog loših odluka i politika.
20. Hrvatska državna uprava se pod hitno treba prilagoditi i kapacitirati da bi RH funkcionirala u uvjetima članstva u EU, što se treba nametnuti kao glavni argument za slamanje otpora i brzu reformu.
21. Najbrži put do promjene je radikalno otpuštanje svih nekompetentnih državnih službenika koji ne žele ni raditi ni učiti.
22. Da je reforma stvarni politički prioritet, Vlada bi osigurala dodatna financijska sredstva za restrukturiranje i modernizaciju, pa makar to značilo i zaduživanje.
23. Radikalno rezanje troškova državne uprave nije samo fiskalni imperativ već i preduvjet za stvarne promjene u strukturi i produktivnosti državne uprave.
24. Primarno je postići široki politički i društveni konsenzus oko ciljeva i modela reforme, a ne se baviti parcijalnim tehničkim rješenjima.
25. Politički troškovi reforme javne uprave - otpor sindikata, strah od socijalnih nemira i gubitak izbora - su preveliki za bilo koga na vlasti.
26. Negativna slika u javnosti o državnoj upravi kao balastu, a ne resursu, a koju potpiruje poslovni sektor, onemogućuje strateška promišljanja i ulaganja u održivu reformu.
27. Kvalitetni službenici ne mogu dugoročno opstati u sustavu skrojenom po mjeri mediokriteta, podobnih i poslušnika, gdje je izražavanje inicijative znak za uzbunu i kolega i nadređenih.
28. Totalna depolitizacija državne uprave je preduvjet za promjenu.
29. Kad bi državna uprava bila tako loša kako ju se stalno prikazuje, Hrvatska nikad ne bi ni započela, a kamoli završila pregovore s EU, koji su tražili ogroman napor i stručnost u provedbi kolopleta kompleksnih reformi.
30. Važan pokazatelj uspješnosti reforme državne uprave je spremnost na stvarni dijalog i suodlučivanje s građanima i civilnim društvom u politički osjetljivim pitanjima.

Prilog 3: Q metoda tablica

| -3 | -2 | -1 | 0 | 1 | 2 | 3 |
|-----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|----------|
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |