

# Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj

Zagreb, listopad 2011.

Studije

# **Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj**

**Urednica studije:**

Jelena Budak, Ekonomski institut, Zagreb

**Suradnici:**

Dubravka Jurlina Alibegović, Ekonomski institut, Zagreb

Danijel Nestić, Ekonomski institut, Zagreb

Sunčana Slijepčević, Ekonomski institut, Zagreb



## Sadržaj

Sažetak .....	5
Uvod .....	6
1. Javna uprava: veličina i odnos prema građanima .....	7
2. Decentralizacija kao okvir za učinkovitiju javnu upravu .....	10
3. Upravljanje po razinama javne vlasti: utvrđivanje jasnih odgovornosti, nadležnosti i izvora financiranja.....	13
4. Uključivanje privatnog sektora u poslove javnog sektora .....	16
5. Javno-privatno partnerstvo u pružanju javnih usluga .....	19
6. Podizanje kompetencija javne uprave u javnom managementu .....	22
7. Uspostava stimulativnog sustava plaća i nagrađivanja .....	25
8. Integritet javne uprave i suzbijanje koruptivnog ponašanja .....	28
9. Regulatorni okvir za poticanje poduzetništva i ulaganja .....	31
10. Mjerenje rezultata i učinkovitosti javne uprave.....	34
Zaključak.....	37



## Sažetak

Studija *Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj* nastala je kao radni materijal za stručnu raspravu o aktualnoj temi reforme javne uprave. Za deset identificiranih područja reforme, opisano je stanje, istaknuti su problemi i prvi prijedlozi mjera za raspravu. Za neka su područja prijedlozi za raspravu preuzeti iz postojećih dokumenata, dok se kod drugih propituju teorijska saznanja i ponuđena rješenja. Obradena područja reforme podudaraju se sa *Strategijom reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011.*, koja navodi da je za postizanje dobre poduzetničke klime, boljeg standarda građana i bržeg pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji (EU) nužno povećati učinkovitost i ekonomičnost u sustavu državne uprave.

Prema ocjenama građana, poduzetnika, stručnjaka, ali i službenim procjenama, javna uprava i javni sektor u cjelini nisu dovoljno učinkoviti i nemaju razvijene kapacitete da se odgovori zahtjevima moderne javne uprave koja služi korisnicima. Javni sektor ukupno zapošljava oko 400 tisuća djelatnika, od kojih je oko 52 tisuće državnih službenika i namještenika. Točan broj zaposlenih u javnom sektoru tek se treba utvrditi uspostavom Registra zaposlenika u javnom sektoru, no od same veličine javne uprave većim se problemom čine neravnomjerna raspoređenost, loša organizacija i podkapacitiranost za obavljanje dijela javnih funkcija. Opća razina kompetencija je relativno niska s obzirom na specifične zahtjeve moderne javne uprave, primjerice za uvođenje e-uprave ili sudjelovanje u radu stručnih tijela po ulasku Hrvatske u EU. U Hrvatskoj, uz postojeće programe usavršavanja, nedostaje visoka škola za javni management. Suština reforme javne uprave po uzoru na druge europske zemlje koje su se suočile sa sličnim problemima nalazi se u postizanju izvrsnosti djelatnika i integriteta javne uprave, koja bi u konačnici trebala postati prestižna i odgovorna profesija u kojoj će zaposleni napredovati u karijeri prema transparentno postavljenim kriterijima zasluga, stručno se usavršavati kroz programe cjeloživotnog učenja, a za svoj doprinos biti primjereno nagrađeni.

Upravo su pristupanje Republike Hrvatske EU-u i zakonske promjene u pripremi prilika za promišljeno uspostavljanje sustava kriterija ocjenjivanja i napredovanja u karijeri zaposlenih u javnoj upravi i javnom sektoru u cjelini. Predlaže se razrada sustava plaća zaposlenih prema novim opisima radnog mjesta (sukladno stvarnim potrebama), uz korekcije nagrađivanja prema rezultatima rada, tj. učincima. Zapošljavanje i stimulativno napredovanje zaposlenika nužno mora biti povezano s njihovim kompetencijama. Svako ponašanje koje narušava integritet javne uprave, prema strožim internim kontrolama i prijavama korisnika, valja sankcionirati, uz prevenciju putem edukacije i podizanja svijesti o etičkom postupanju u svakodnevnom radu.

Reformske mjere trebaju obuhvatiti i lokalnu vlast (županije, gradove i općine) budući da su problemi na lokalnoj razini izraženiji zbog još slabijeg kapaciteta upravljanja. Daljnja decentralizacija vlasti u Hrvatskoj povezana je s jasnim i *de facto* prijenosom javnih ovlasti i sredstava te novim administrativno-teritorijalnim preustrojem.

U cilju povećanja učinkovitosti javne uprave, preporuča se ozbiljno ocjenjivanje potencijalnih područja uključivanja privatnog sektora u obavljanje dijela poslova javne uprave. Dobro osmišljeni modeli javno-privatnog partnerstva također mogu pružiti dodatne razvojne mogućnosti za koje sam javni sektor nema kapaciteta, posebice upravljačkih. Govoreći o odnosu javne uprave i privatnog sektora, niz regulatornih prepreka koči poslovanje i ulaganje. Tu se posebno ističe neizvjesnost i nestabilnost zakonodavnog okvira, neusklađenost propisa i manjak podzakonskih propisa. U Hrvatskoj više ne postoje službe koje se time isključivo bave, a potrebe su tim veće što je brži tempo usklađivanja zakonodavstva u procesu pristupanja EU-u. Za uspostavu učinkovitog zakonodavnog okvira preporuča se sustavna analiza i ocjena učinaka regulative.

Naposlijetku, povezivanje strateškog s proračunskim planiranjem, uz praćenje ostvarenih rezultata u odnosu na plan i za to vezanih troškova, put je ka mjerenju učinkovitosti javne potrošnje. Uspostava sustava kontinuiranog praćenja rezultata i učinaka javne uprave odgovorit će na pitanje koliko je učinkovita javna uprava u Hrvatskoj, te u kojoj mjeri i u kojim područjima postoji potreba za poboljšanjem djelovanja i aktivnosti javne uprave, a sve s ciljem racionalizacije trošenja proračunskih sredstava.

## Uvod

U veljači 2011. godine, Friedrich Ebert Stiftung (FES) i Ekonomski institut, Zagreb (EIZ) dogovorili su suradnju na jednoj od najaktualnijih tema u Hrvatskoj – reformi javne uprave. Odabir područja od zajedničkog interesa za FES i EIZ nije bio slučajan. U hrvatskoj se stručnoj javnosti sve više ističe bojazan o tome odgovaraju li postojeći kapaciteti i kompetencije javne uprave zahtjevima Europske unije. Mediji izvještavaju o korupcijskim aferama i prate pritužbe građana na «birokraciju», dok poduzetnici navode neučinkovitost javne uprave kao veliku prepreku ulaganjima i poslovanju općenito. Aktualizirana su i pitanja decentralizacije u Hrvatskoj, pri čemu prijenos ovlasti na jedinice lokalne i regionalne samouprave treba ovisiti o njihovim sposobnostima za učinkovito obavljanje dodijeljenih javnih funkcija, što implicira smanjenje broja gradova i općina. Gospodarska je kriza ponovno potaknula raspravu o visini plaća u javnom sektoru, kao i sustavu nagrađivanja i napredovanja. Pred javnu se upravu postavljaju zahtjevi da učinkovito i stručno obavlja javne funkcije, osigura kvalitetni servis građanima i poticajni regulatorni okvir poslovnom sektoru. Ne postoji, međutim, jedinstveno mišljenje na koja područja javne uprave ili dio aktivnosti valja usmjeriti napore u reformi.

S obzirom na složenost problematike, najveći je izazov bio odabrati pravi pristup temi reforme javne uprave u Hrvatskoj. Kako je cilj zajedničkog projekta identificirati ključna područja unapređenja javne uprave u Hrvatskoj i pružiti smjernice za konkretne reforme, smatrali smo da u njihovu izradu valja uključiti širi krug specijaliziranih stručnjaka.

Nadalje, identificirano je deset najaktualnijih područja reforme. Za svako je područje opisano stanje, istaknuti su problemi u obliku pitanja za raspravu i dani okvirni prijedlozi reformskih mjera. Ova je studija, pod nazivom *Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj*, zamišljena kao podloga za raspravu, prikupljanje prijedloga i mišljenja relevantnih domaćih i inozemnih stručnjaka, te za razmjenu mišljenja na okruglom stolu. Rezultati stručne rasprave održane 26. svibnja 2011. godine u Zagrebu objedinjeni su u ovoj, konačnoj verziji studije. Svaka podtema reforme javne uprave s preporukama politike na taj je način stručno elaborirana, a cjelokupna je studija predstavljena široj javnosti i nositeljima politike u listopadu 2011. godine.

Svrha ove studije nije evaluacija *Strategije reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011.* kao nacionalnog dokumenta za provedbu reformi. Ipak, studija nastaje u posljednjoj godini Strategije i nužno se dotiče važnih područja provedbe strateških reformskih ciljeva.

Naposljetku, valja dati nekoliko terminoloških napomena. Pod pojmom javna uprava (*engl. public administration*) ovdje se podrazumijevaju tijela državne uprave (ministarstva, središnji državni uredi, državne upravne organizacije i uredi državne uprave u županijama), odnosno u njima zaposleni državni službenici i namještenici. Neke su reformske mjere primjenjive na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, pa te vrste analize obuhvaćaju i lokalnu upravu na razini općina i gradova, odnosno županija. Premda javna uprava u gore opisanom smislu ne obuhvaća javne službe u zdravstvu, obrazovanju, socijalnoj skrbi, kulturi i dr., većina preporuka reformskih mjera primjenjiva je i na te specifične djelatnosti, pa čak i na javni sektor u cjelini, uključivo tzv. javna poduzeća (društva u većinskom ili pretežitom vlasništvu države ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave).

# 1. Javna uprava: veličina i odnos prema građanima

## Opis problema

Moderna javna uprava u obavljanju svojih javnih funkcija služi građanima. Ovo osnovno načelo poslužilo je kao temelj reformi javne uprave u europskim zemljama. Radi se o državama s tradicionalno vrlo razvijenom javnom upravom, koje su upravo zbog postavljanja novih zahtjeva pred funkciju javnog upravljanja pristupile dugotrajnim i složenim reformama modernizacije javne uprave (primjerice, Velika Britanija). Reforme se provode kako bi se državna uprava transformirala u javnu upravu s konačnim ciljem uspostavljanja uprave koja služi građanima<sup>1</sup>. Javna uprava u Hrvatskoj ima obilježja državne uprave - strogo centralizirane, birokratizirane vlasti koja u svom djelovanju nije povezana s građanima i poduzetnicima. Građani i poduzetnici očekuju da se proračunskim financiranjem osigura pružanje javnih usluga po mjeri poreznih obveznika, što je bit funkcioniranja moderne javne uprave i javnih službi.

U Hrvatskoj je donesena *Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011.* koja jasno navodi da je za postizanje dobre poduzetničke klime, boljeg standarda građana i bržeg pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji nužno povećati učinkovitost i ekonomičnost u sustavu državne uprave. Predviđeno je da se reforme odvijaju u pet glavnih smjerova:

- smanjenja državne uprave, povećanja učinkovitosti i ušteda, reorganizacije stručnih službi Vlade, poboljšanja koordinacije, otvorenosti i participacije građana s ciljem postizanja europskih standarda,
- postizanja boljeg pravnog sustava kroz strateško planiranje, oblikovanje programa, procjene učinka novih propisa te provedbu regulacije,
- postizanja moderne državne službe kroz depolitizaciju i profesionalizaciju, sustav razvoja i upravljanja ljudskim potencijalima, borbu protiv korupcije i jačanje etike državnih službenika, nagrađivanje prema rezultatima rada te reformu sustava plaća u javnoj uprav,
- obrazovanja i usavršavanja državnih službenika radi stjecanja znanja, vještina i kompetencija,
- pojednostavljenja i modernizacije upravnog postupanja te ostvarenja e-uprave.

Naredna poglavlja bave se opisanim područjima reforme kroz svih pet ciljeva Strategije, a u ovom prvom će se dijelu razmotriti pitanje veličine javne uprave i unapređenja njezinog odnosa s građanima.

Računa se da otprilike 25 posto ukupno zaposlenih u Hrvatskoj radi u javnom sektoru, uključujući zaposlene u tijelima državne uprave, javnim uslugama (obrazovanju, zdravstvu, kulturi) te u javnim poduzećima. Točan broj zaposlenih poznat je u slučaju državnih službenika i namještenika zaposlenih u tijelima državne uprave te u uredima i stručnim službama Vlade RH (tablica 1.1.).

Tablica 1.1. Broj državnih službenika i namještenika, 30.4.2010.

	Ukupno
Središnja tijela državne uprave	49.044
- Ministarstva	44.941
- Središnji državni uredi	112
- Državne upravne organizacije	3.991
Uredi Vlade RH	525
Uredi državne uprave u županijama	3.087
Sveukupno državna uprava	52.656

Napomena: Moguće je da nisu obuhvaćeni svi zaposleni u Ministarstvu unutarnjih poslova, pravosudnim tijelima i Oružanim snagama RH.

Izvor: Kriteriji za smanjenje broja zaposlenih u tijelima državne uprave, prijedlog, Ministarstvo uprave, rujana 2010.

<sup>1</sup> Više u Neven Šimac: Europski principi javne uprave: od vladanja do služenja građanima, Udruga za demokratsko društvo, Zagreb, 2002.



Broj stvarno zaposlenih državnih službenika i namještenika je za oko 20 posto manji od okvirnog broja predviđenog pravilnicima o unutarnjem ustrojstvu. Propisi o unutarnjem ustrojstvu tijela državne uprave dopuštaju organizaciju na 4.328 usitnjenih ustrojstvenih jedinica, a 5.890 službenika radi na rukovodećim mjestima (podaci za ožujak 2009.). Naime, veliki broj ustrojjenih rukovodećih mjesta poslužio je kao mehanizam za zapošljavanje na bolje plaćenim radnim mjestima (podplaćenih) stručnih djelatnika.

Uz tijela državne uprave, u kategoriju proračunskih korisnika središnje države valja dodati i zaposlene u agencijama, zavodima, komisijama i sl., pa se ukupni broj zaposlenih u državnim proračunskim korisnicima penje na 249 tisuća. Dodaju li se tome i izvanproračunski fondovi (zaposleni u javnim zavodima i poduzećima poput Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, HZZO-a, HZMO-a, Hrvatskih voda, Hrvatskih cesta i dr.), središnja država zapošljava više od 250 tisuća djelatnika (podaci za 2008)<sup>2</sup>. Prema analizama Instituta za javne financije<sup>3</sup>, 2008. godine je u ukupno 576 županija, gradova i općina bilo oko 66,8 tisuća zaposlenih, od čega su jednu trećinu činili zaposlenici 144 lokalna komunalna društva. Noviji podaci Ministarstva financija navode da je u tijelima u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave 2010. godine bilo zaposleno 14.837 službenika i namještenika, od toga 2.142 u županijama, 2.760 u Gradu Zagrebu, 6.101 u gradovima, i 3.834 u općinama. U javnim je poduzećima (financijskim i nefinancijskim) 2008. godine ukupno bilo zaposleno 13,6 tisuća djelatnika. Prema tim analizama, 2008. godine je u hrvatskom javnom sektoru ukupno bilo zaposleno 388 tisuća djelatnika<sup>4</sup>.

Premda javna uprava (državna ili lokalna) daje suglasnost za zapošljavanje u javnim službama i/ili isplaćuje plaće djelatnicima iz proračuna, ne postoji točan podatak o broju ukupno zaposlenih u javnom sektoru. Zbog sve snažnijih pritisaka za racionalizacijom i podizanjem učinkovitosti javnog sektora, Vlada RH je utvrdila obvezu izrade Registra zaposlenih u javnom sektoru<sup>5</sup>. Registrom se trebaju na jednom mjestu objediniti podaci o državnim službenicima i namještenicima te službenicima i namještenicima u javnim službama, te osigurati praćenje i izmjenu tih podataka. Korisnicima u obuhvatu uspostave Registra smatraju se sve institucije koje su korisnici proračuna, odnosno državne i javne službe kojima se rashodi za zaposlene osiguravaju u državnom proračunu<sup>6</sup>. Zadaća izrade Registra je u listopadu 2010. godine povjerena Financijskoj agenciji (FINA). U godini dana od donošenja odluke o izradi Registra do zadanog roka završetka 31.3.2011. godine Registar nije izrađen, već je s tim datumom tek stupio na snagu zakon koji regulira obvezu izrade Registra<sup>7</sup>.

## Otvorena pitanja

- Koji je stvarni broj zaposlenih u javnom sektoru u Hrvatskoj? Na kojim se procjenama temelje tvrdnje o prekobrojno zaposlenim u javnom sektoru? Postoji li podkapacitiranost i nerealne potrebe iskazane pravilnicima o ustrojstvu?
- Odluka o zamrzavanju zapošljavanja i smanjenju broja zaposlenih u državnoj upravi po načelu da se na dva ispražnjena radna mjesta dozvoljava zapošljavanje jedne osobe zamišljena je kao privremena mjera gospodarskog oporavka. Predstavlja li načelo «2 za 1» prepreku kvalitetnom novom zapošljavanju u javnoj upravi?
- Vlada RH je u veljači 2011. uputila u Hrvatski Sabor prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o državnim službenicima koji je naišao na relativno veliki otpor sindikata. Otpor prema promjenama je uobičajena prepreka u svim reformama. U Hrvatskoj, međutim, sindikati iskazuju bojazan da će provedba fleksibilne politike zapošljavanja i ocjenjivanje djelatnika biti podložni neformalnim subjektivnim

---

<sup>2</sup> Institut za javne financije: Analiza sustava zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru, lipanj 2010.

<sup>3</sup> Anto Bajo: Struktura zaposlenih u lokalnim jedinicama, Newsletter IJF br.43, srpanj 2009.

<sup>4</sup> Institut za javne financije: Analiza sustava zaposlenih u hrvatskom javnom sektoru, lipanj 2010.

<sup>5</sup> Program gospodarskog oporavka Vlade Republike Hrvatske od 19.4.2010. godine; Plan provedbenih aktivnosti Programa gospodarskog oporavka Vlade Republike Hrvatske od 6.5.2010.

<sup>6</sup> U smislu Zakona o plaćama u javnim službama, NN 27/2001, 39/2009.

<sup>7</sup> Zakon o Registru zaposlenih u javnom sektoru, NN 34/2011.

kriterijima. Kako uvjeriti dionike da su promjene nužne i osigurati transparentnu provedbu po propisanim kriterijima?

- Treba li i kako uspostaviti kontrolu zapošljavanja u jedinicama lokalne vlasti - županijama, gradovima i općinama - te u javnim poduzećima?
- Hoće li Registar zaposlenih u javnom sektoru, uspostavljen u cilju evidencije zaposlenika, omogućiti i kvalitetnije planiranje ljudskih potencijala i preustroj organizacijskih jedinica u javnoj upravi?
- Promicanje svijesti kod javnih djelatnika da su oni tu zbog korisnika, uz očuvanje njihovog digniteta, bio je dugotrajan i zahtjevan proces u drugim europskim državama koje su provodile reformu javne uprave. Kako profesiju u javnoj upravi i javnim službama učiniti prestižnim zanimanjem? Provodi li se Strategija u segmentu približavanja javne uprave građanima?
- Istraživanja javnog mnijenja pokazuju da su glavni razlozi nezadovoljstva građana kvalitetom javnih usluga u Hrvatskoj slaba učinkovitost, nedovoljna stručnost i neljubaznost djelatnika. Više od polovine ispitanika smatra da u kontaktima sa zaposlenima u javnom sektoru ne dobivaju potrebe informacije. Traženje mita je zadnji po važnosti razlog nezadovoljstva građana radom javnih službi (UNODC, 2011.). Vodi li se u Hrvatskoj dovoljno računa o primjedbama građana (i poduzetnika) na rad javne uprave i javnih službi?
- Ulaže li se dovoljno napora kako bi e-servisi za građane i poduzetnike zaživjeli u punoj mjeri?

## Preporuke mjera politike

- *Iskoristiti Registar i interne podatke o zaposlenima za reorganizaciju državne uprave i javnih službi* koja će biti povezana sa standardiziranom razinom kompetencija nužnim za obavljanje posla na pojedinom radnom mjestu. Smanjiti broj formalno ustrojenih rukovodećih radnih mjesta, uz paralelno povećanje dodijeljenih ovlasti u odlučivanju i nagrađivanje prema rezultatima i učincima zaposlenika.
- *Načelo učinkovitosti javne uprave postaviti iznad problema veličine javne uprave.* Isključivi cilj smanjenja broja zaposlenih u javnoj upravi zamrzavanjem novog zapošljavanja ili uvjetovanjem zapošljavanja samo na upražnjena radna mjesta po načelu «2 za 1» ne vodi podizanju razine kompetencija javnih djelatnika. Fleksibilna politika zapošljavanja prema kompetencijama i stvarnim potrebama pojedinih javnih funkcija dovest će do veće učinkovitosti javne uprave. Nužne mjere za povećanje učinkovitosti javne uprave čine zakonske izmjene koje olakšavaju zapošljavanje prema sposobnostima i otpuštanje nedovoljno učinkovitih djelatnika, zatim premještaj po potrebi službe, obvezatno usavršavanje, interno testiranje ovladavanjem novih kompetencija tijekom karijere te ocjena prema rezultatima rada/učincima pojedinaca i unutar organizacijskih jedinica. Stoga od njih ne treba odustati, već osigurati promišljeno i transparentno provođenje novih mjera.
- Pri tome valja ispitati iskustva drugih zemalja i njihovu primjenjivost na hrvatske uvjete. U nekim se organizacijama uspješnim pokazalo ocjenjivanje djelatnika od strane svih suradnika u timu na način da su ocjene trebale biti raspodijeljene tzv. normalnom distribucijom. Također su vrlo *korisna iskustva primjene kriterija i politike zapošljavanja* (razvoja ljudskih potencijala) u privatnom sektoru. Evaluacija ostvarenog plana i učinaka za proteklo razdoblje mora biti usuglašena između rukovoditelja i zaposlenika, a otklanjanje nedostataka treba predvidjeti planom za naredno razdoblje, pri čemu je nužno točno specificirati očekivane rezultate i financiranje usavršavanja za stjecanje nužnih kompetencija.
- Osnovati urede i povjerenstva koja će pratiti učinkovitost rada javnih službi i prijedloge korisnika za unapređenje. Analize i mišljenja te revizije s preporukama za unapređenje treba ugraditi u nove propise i prakse koje se moraju provoditi u javnoj upravi.
- U svrhu približavanja javne uprave građanima, moguće je *u svakoj organizaciji učiniti promišljene male promjene* koje bi značajno unaprijedile poslovanje s korisnicima (korisnicima prilagođeno radno vrijeme, e-aplikacije, ažurirane informacije na web stranicama i sl.) te promicati primjere dobre prakse.
- Donositelji mjera politike trebali bi se više oslanjati na stručna mišljenja i kvalitetno pripremljene proaktivne prijedloge civilnog društva.

## 2. Decentralizacija kao okvir za učinkovitiju javnu upravu

### Opis problema

Javnu upravu u Hrvatskoj čini središnja država koja je sastavljena od ministarstava, državnih ureda, državnih upravnih organizacija, agencija, zavoda i drugih organizacija te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U Hrvatskoj je ukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Ukupno je 555 jedinica lokalne samouprave, odnosno 429 općina i 126 gradova te 20 jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno županija. Grad Zagreb ima status glavnog grada i županije.

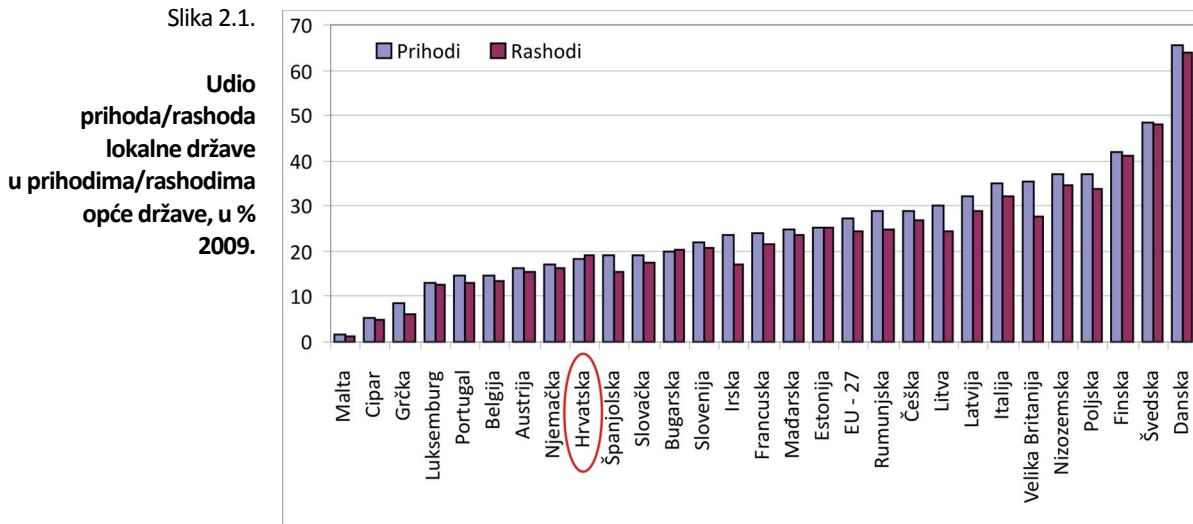
Nakon ustrojavanja sustava lokalne i regionalne samouprave krajem 1993. godine, određivanja njihovih ovlasti i načina financiranja, tek se sredinom 2001. godine pojavljuju prve aktivnosti središnje države usmjerene na širenje procesa decentralizacije time što je preuzimanje osnivačkih prava i djelomično financiranje decentraliziranih funkcija u području osnovnog i srednjeg školstva, zdravstva, socijalne skrbi i javnog vatrogastva (materijalnih rashoda, rashoda za održavanje i kapitalnu izgradnju) preneseno sa središnje razine vlasti na gradove – ne sve, već one s jačim fiskalnim kapacitetom – i na županije. Za prenesene su poslove lokalnim jedinicama osigurani namjenski prihodi iz povećanog sudjelovanja u prihodima od poreza na dohodak.

Nastavak procesa decentralizacije trebao se temeljiti na *Okvirnom programu decentralizacije za razdoblje 2004.-2007.*, kojeg je Vlada Republike Hrvatske donijela u travnju 2004. godine. Program se temeljio na prijedlogu da se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave povjeri znatno širi krug poslova, uz nužno osiguranje višeg stupnja samostalnosti, te je sadržavao okvirni pregled poslova iz nadležnosti tijela državne uprave koje je moguće decentralizirati na lokalne jedinice, kao i okvirni popis zakona i podzakonskih akata čije donošenje, odnosno prilagodbu, zahtijeva provedba procesa decentralizacije. Provedbu *Okvirnog programa decentralizacije za razdoblje 2004.-2007.* trebalo je koordinirati Povjerenstvo Vlade Republike Hrvatske za decentralizaciju.

Daljnji se pomak u procesu decentralizacije dogodio 2005. godine kada su veliki gradovi preuzeli nadležnost za obavljanje novih poslova u vezi održavanja javnih cesta, izdavanja građevinskih i lokacijskih dozvola te druge poslove koji se tiču izgradnje i provedbe prostorno planske dokumentacije na njihovom području. To znači da se pristupilo decentralizaciji samo manjeg dijela javnih poslova navedenih u *Okvirnom programu decentralizacije za razdoblje 2004.-2007.*

Vlada Republike Hrvatske je u srpnju 2010. godine usvojila *Smjernice i načela za funkcionalnu decentralizaciju i teritorijalni preustroj*. Smjernice su Vladin dokument u kojem se po prvi put nakon 2001. godine navodi potreba reforme lokalne i regionalne samouprave kao dijela sveobuhvatne reforme javne uprave. Prema Smjernicama, cilj je reformi stvaranje pretpostavki za racionalniju, kvalitetniju i transparentniju javnu upravu, kao i povećanje dostupnosti i kvalitete usluga građanima. Njima je predviđena funkcionalna decentralizacija i teritorijalni preustroj, što bi trebalo u potpunosti zaživjeti nakon lokalnih izbora 2013. godine.

Usprkos svim tim aktivnostima, dostignuti stupanj stvarne fiskalne decentralizacije u Hrvatskoj nije se značajnije mijenjao u odnosu na početak procesa decentralizacije u srpnju 2001. Hrvatska je u usporedbi s EU-27 i dalje u skupini visoko centraliziranih država (slika 2.1.). Središnja država ostvaruje većinu javnih prihoda i troši najveći dio javnih rashoda, dok ona lokalna (sve općine, gradovi i županije) sudjeluje s oko 18,2 posto u prihodima i 19,1 posto u rashodima nekonsolidirane opće države, odnosno oko 7 posto u BDP-u.



Izvor: Analitičke podloge za učinkovitu decentralizaciju u Hrvatskoj. Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb, 2010.

## Otvorena pitanja

U svrhu povećanja stupnja decentralizacije, potrebno je ispuniti niz preduvjeta. Jedan od važnijih je jasna raspodjela javnih funkcija i odgovornosti te izvora financiranja za njihovo provođenje između središnje države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U kojoj je mjeri u Hrvatskoj moguće izvršiti transparentu raspodjelu javnih funkcija između središnje države, županija, gradova i općina te povećati općinama, gradovima i županijama nadležnosti i učešće u javnim prihodima i rashodima za obavljanje javnih funkcija?

U Hrvatskoj proces decentralizacije traje puno desetljeće. Je li proces decentralizacije rezultirao većom učinkovitošću javne potrošnje i višom razinom kvalitete javnih usluga građanima? Mogu li se postignuti učinci smatrati zadovoljavajućim da bi se dala preporuka za prenošenjem istih javnih funkcija na sve lokalne jedinice?

Decentralizacija ima svoje prednosti i nedostatke. Vezano uz prednosti decentraliziranog sustava, nameću se sljedeća pitanja:

- Veći stupanj decentralizacije može smanjiti koncentraciju moći, vlasti i financijskih sredstva u rukama središnje države. Veći stupanj decentralizacije može rasteretiti središnju vlast zbog prenošenja dijela rutinskih poslova državne uprave lokalnoj upravi. Hoće li decentralizacija indirektno povećati učinkovitost središnje vlasti? Može li veći stupanj decentralizacije dovesti do efikasnijeg upravljanja javnim sredstvima i veće učinkovitosti javne potrošnje u Hrvatskoj?
- Decentralizacija sustava podrazumijeva veću odgovornost u planiranju i upravljanju razvojem na lokalnoj razini. Donositelji odluka na lokalnim razinama trebali bi kvalitetnije uskladiti svoje strateške razvojne planove s nacionalnim strategijama, ali i s potrebama heterogenih lokalnih područja unutar pojedine države. Na koji se način može postići ostvarivanje ovog cilja?
- Županije, gradovi i općine trebaju efikasnije zadovoljavati potrebe za javnim dobrima i uslugama terasvojnim potrebama. Hoće li daljnja decentralizacija javnih funkcija i ovlasti dovesti do efikasnijeg rješavanja lokalnih problema? Omogućuje li se općinama, gradovima i županijama u Hrvatskoj da decentralizacijom razvojnog planiranja i upravljanja povežu sva izolirana lokalna područja u cjelinu, te efikasnije nadgledaju i ocjenjuju provođenje razvojnih projekata nego što bi to radila središnja agencija ili državno ministarstvo?
- Decentralizacija bi trebala omogućiti veće sudjelovanje građana u razvojnom planiranju i upravljanju općine, grada i županije. Omogućuje li decentralizirana državna struktura veće sudjelovanje građana u razvojnom planiranju i upravljanju te razmjeni informacija o lokalnim potrebama?
- Decentralizacija bi trebala dovesti do veće odgovornosti za ostvarene rezultate pojedinih odluka i mjera.

Mogu li donositelji političkih odluka u decentraliziranom sustavu lakše pratiti rezultate vlastitih odluka i bolje predvidjeti realne učinke donesenih odluka? Hoće li daljnja decentralizacija dovesti do povećanja odgovornosti za ostvarene rezultate?

Nedostaci decentraliziranog sustava traže odgovore na sljedeća pitanja:

- Korupcija se smatra većim problemom u lokalnoj nego u središnjoj javnoj vlasti. Život i rad u lokalnoj zajednici, gdje se ljudi međusobno poznaju i rade različite ustupke, povećava rizik korumpiranosti lokalne uprave i korištenja ovlasti u privatne svrhe. Na koji se način ovaj nedostatak može izbjeći na lokalnoj razini?
- Općenito se smatra da je državna uprava obrazovanija i posjeduje znatno bolje stručne kvalitete nego lokalna uprava. Obrazovani pojedinci uobičajeno smatraju da radno mjesto u službama središnje države osigurava viši društveni ugled, pa smatraju privlačnijim raditi za središnju nego za lokalnu javnu vlast. Kako povećati zapošljavanje obrazovanije radne snage u općinama, gradovima i županijama, posebno onima s manjim fiskalnim kapacitetima koji ne mogu osigurati iste plaće svojim zaposlenicima kao što to mogu općine, gradovi i županije s većim fiskalnim kapacitetima?
- U većini je država postojeća struktura i veličina općina, gradova i županija određena političkim i povijesnim, a ne ekonomskim čimbenicima. Zbog toga je skoro nemoguće postići usklađenost prostornih karakteristika lokalnih javnih dobara i usluga s odgovornostima lokalne javne vlasti u pružanju tih usluga i dobara na danom prostoru. Na koji se način to može uskladiti?
- Djelatnosti poduzete u općini, gradu i županiji mogu imati znatne pozitivne ili negativne učinke na susjedne lokalne jedinice. Kako smanjiti negativne i povećati pozitivne utjecaje?
- Ekonomija obujma u pribavljanju javnih dobara, odnosno pružanju javnih usluga, može dovesti do smanjivanja troškova po stanovniku povećanjem broja korisnika. Na koji način potaknuti susjedne općine, gradove i županije na udruživanje u pribavljanju ili pružanju pojedinih javnih dobara s ciljem smanjivanja troškova i ostvarivanja prednosti ekonomije obujma?

## Preporuke mjera politike

- *Postići politički konsenzus* o potrebi reforme javne uprave i lokalne i regionalne samouprave kao neophodnog preduvjeta uspješne decentralizacije, postaviti *jasne ciljeve decentralizacije* te utvrditi aktivnosti i mjere za ostvarenje decentralizacije i njihove nositelje, kao i očekivane rezultate i učinke.
- *Izvršiti jasnu podjelu nadležnosti između središnje države i lokalnih jedinica i izvora sredstava*. Funkcionalna decentralizacija treba biti popraćena i fiskalnom decentralizacijom koja znači prijenos odgovornosti u politici javnih rashoda, prava na utvrđivanje odgovarajućih prihoda, odgovarajući sustav pomoći središnje države te utvrđivanje mogućnosti lokalnog zaduživanja.
- *Poticati financijsku neovisnost i samostalnost u financiranju minimalnih nadležnosti u provođenju javnih funkcija* kojima se minimizira ovisnost općina, gradova i županija o pomoćima središnje države.
- *Izgraditi sustav kriterija*, pri čemu je izuzetno važno primijeniti sustav kriterija u mjerenju fiskalnog kapaciteta koji postaje osnovicom za utvrđivanje potrebne pomoći središnje države.
- *Poticati suradnju i povezivanje općina, gradova i županija u zajedničkom pružanju javnih usluga* te u financiranju razvojnih projekata, što se može ostvariti financijskim i/ili fiskalnim poticajima, odnosno namjenskim pomoćima iz državnog proračuna.
- *Jačati suradnju javnog i privatnog sektora*, pri čemu se od općina, gradova i županija primarno očekuje da zaštite javni interes, ali i u procesu pripreme, planiranja i implementacije razvojnih programa i projekata, koristeći instrumente koji im stoje na raspolaganju (fiskalne, prostorno-urbanističke i dr.), prepoznaju interes potencijalnih privatnih ulagača za sudjelovanje u projektima.

### 3. Upravljanje po razinama javne vlasti: utvrđivanje jasnih odgovornosti, nadležnosti i izvora financiranja

#### Opis problema

U Hrvatskoj nije izvršena dovoljno jasna podjela nadležnosti u provođenju javnih funkcija između središnje države, općina, gradova i županija. Odgovornosti se često međusobno preklapaju (tablica 3.1.), dok je većina raspoloživih sredstva za provođenje javnih funkcija i financiranja razvoja u rukama središnje države. Iste nadležnosti su propisane za sve općine, gradove, velike gradove i županijska središta bez obzira na veličinu mjerenu brojem stanovnika, stupanj razvijenosti, fiskalni kapacitet, geografski položaj i sl. (tablica 3.2.).

Tablica 3.1. Raspodjela javnih funkcija između razina javne vlasti

	Javne funkcije	Središnja država	Općine	Gradovi	Županije
1.	Opće javne usluge	X	X	X	X
2.	Obrana	X			
3.	Javni red i sigurnost	X	X	X	
4.	Ekonomski poslovi	X	X	X	X
5.	Zaštita okoliša	X		X	X
6.	Unapređenje stanovanja i zajednice	X	X	X	X
6.1.	Stanovanje		X	X	X
6.2.	Razvoj zajednice			X	X
6.3.	Vodoopskrba	X		X	X
6.4.	Javna rasvjeta	X	X	X	X
7.	Zdravstvo	X			X
8.	Rekreacija, kultura i religija		X	X	
9.	Obrazovanje	X	X	X	X
9.1.	Predškolsko		X	X	
9.2.	Osnovno	X		X	X
9.3.	Srednje	X			X
9.4.	Poslije srednjeg	X			X
9.5.	Visoko	X			
10.	Socijalna zaštita	X	X	X	X

Izvor: Sistematizacija autora.

Tablica 3.2. Obvezne javne funkcije lokalnih jedinica

Gradovi i općine	Veliki gradovi	Županije
Uređenje naselja i stanovanje	Uređenje naselja i stanovanje	Obrazovanje
Prostorno i urbanističko planiranje	Prostorno i urbanističko planiranje	Zdravstvo
Komunalno gospodarstvo	Komunalno gospodarstvo	Prostorno i urbanističko planiranje
Briga o djeci	Briga o djeci	Gospodarski razvoj
Socijalna skrb	Socijalna skrb	Promet i prometna infrastruktura
Primarna zdravstvena zaštita	Primarna zdravstvena zaštita	Planiranje i razvoj mreže obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih i kulturnih ustanova
Predškolski odgoj i obrazovanje	Predškolski odgoj i obrazovanje	Izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola
Kultura, tjelesna kultura i šport	Kultura, tjelesna kultura i šport	
Zaštita potrošača	Zaštita potrošača	
Zaštita i unapređenje prirodnog okoliša	Zaštita i unapređenje prirodnog okoliša	
Protupožarna i civilna zaštita	Protupožarna i civilna zaštita	
Promet na području općine/grada	Promet na području velikog grada	
	Izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola	
	Održavanje javnih cesta	

Izvor: Sistematizacija autora.

Velikim gradovima, gradovima i djelomično općinama je prepuštena briga o većini javnih poslova iz samoupravnog djelokruga, dok je odgovornost županija usmjerena na srednje školstvo te na pokrivanje troškova održavanja ustanova zdravstvene i socijalne skrbi. Županije često preuzimaju nadležnosti za općine te izravno pružaju usluge (osnovno školstvo, prostorno i urbanističko planiranje). Sve općine i mali gradovi nisu u mogućnosti pružiti svojim građanima širi opseg javnih usluga te se za osnovno obrazovanje i urbano planiranje oslanjaju na županije, dok se za usluge predškolskog odgoja i obrazovanja oslanjaju na gradove. Usluge socijalne skrbi koje pružaju županije ograničene su na pomoć za podmirenje troškova stanovanja i pomoć za ogrjev.

## Otvorena pitanja

- Općine i gradovi su javne vlasti najbliže stanovnicima, izravnim korisnicima javnih usluga i dobara, koje bi trebale najučinkovitije prepoznati i zadovoljavati najveći dio različitih javnih potreba. Trebaju li općine i gradovi preuzeti obavljanje većine javnih poslova, a središnjoj javnoj vlasti prepustiti samo one javne funkcije koje su preduvjet za siguran i kvalitetan život, rad i djelovanje svih stanovnika države kao što su briga o makroekonomskoj stabilnosti, sigurnosti u zemlji, vanjskoj politici i sl.? Koja bi uloga u provođenju javnih funkcija trebala pripasti županijama? U kojoj mjeri treba uključiti privatni i nevladin sektor u obavljanje javnih poslova?
- Osnovno je obilježje sustava nadležnosti jednak opseg odgovornosti za sve općine i gradove bez obzira na njihovu veličinu, stupanj razvijenosti, kao i na geografski položaj. Izuzetak predstavljaju veliki gradovi, odnosno gradovi koji imaju više od 35.000 stanovnika i gradovi sjedišta županija. Uz poslove iz svog samoupravnog djelokruga, oni na svom području mogu obavljati i poslove iz djelokruga županije. Treba li održati nepromijenjeni sustav nadležnosti?
- U kojoj mjeri dosadašnja decentralizacija sustava nadležnosti i financiranja dijela javnih funkcija ojačala odgovornost općina, gradova i županija te pojačala njihovu autonomiju u pružanju decentraliziranih javnih funkcija, u osiguranju drugih javnih usluga koje su najbliže građanima i njihovim potrebama ili povećala stupanj odgovornosti u provođenju ostalih javnih funkcija iz njihovog djelokruga?
- Struktura prihoda i, još više, struktura rashoda, kao i pokazatelji fiskalne snage općina, gradova i županija ne omogućuju povećanje stupnja odgovornosti općina, gradova i županija za pružanje javnih usluga svojim stanovnicima. Također, ne potiču jačanje svijesti općina, gradova i županija o potrebi oslanjanja na vlastite fiskalne kapacitete u provedbi javnih zadaća i financiranja lokalnog i regionalnog razvoja. Koliko općini ili gradu treba sredstava i iz kojih izvora za realizaciju razvojnih ciljeva definiranih u lokalnom strateškom razvojnom dokumentu? Koliki dio vlastitog proračuna troši općina, grad ili županija na pokriće rashoda za zaposlene, koliko za financiranje tekućih, a koliki dio proračuna ostaje za pokriće razvojnih potreba lokalne sredine? Kakva je ovisnost općine, grada i županije o pomoći središnje države, te dodjeljuje li se pomoć prema transparentnim kriterijima? Ostvaruje li općina i grad, na temelju zakonom propisanih mogućnosti, maksimalni iznos vlastitih poreznih (jesu li općine i gradovi uveli maksimalne stope prireza porezu na dohodak) i neporeznih prihoda? Promiče li općina ili grad vlastitu financijsku neovisnost i samostalnost u financiranju lokalnih javnih funkcija?
- Postojeći broj i veličina jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ne omogućuje učinkovito obavljanje javnih funkcija. Velik je broj financijski ovisnih općina, gradova i županija za financiranje zakonom propisanih javnih poslova, kao i za upravljanje vlastitim razvojem. Na kojim bi se kriterijima trebao temeljiti optimalni teritorijalni ustroj?

## Preporuke mjera politike

- *Prijedlog podjele javnih poslova između središnje države, općina, gradova i županija*

Konkretni se prijedlozi u podjeli javnih poslova i obvezatnih nadležnosti trebaju temeljiti na veličini i kapacitetima općina, gradova i županija. Pri tome bi općine trebale preuzeti najmanji broj obvezatnih javnih

poslova, i to onih koji su najnužniji stanovništvu bez obzira u kojoj lokalnoj sredini žive (predškolski odgoj i obrazovanje, financiranje odvoza i zbrinjavanje komunalnog otpada i sl.). Gradovi bi trebali preuzeti sve obvezatne nadležnosti općina, ali i dio javnih funkcija svojstvenih urbanim središtima (javna knjižnica i sl.). Velikim bi gradovima trebalo biti u nadležnosti pružanje svih lokalnih javnih funkcija. Županijama bi trebala pripasti uloga koordinatora lokalnog i regionalnog razvoja. Pri tome je nužno osigurati dobru komunikaciju i konsenzus između mjerodavnih tijela središnje države i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave o raspodjeli javnih poslova između središnje države, općina, gradova i županija, te o načinima novog financiranja javnih poslova na svim razinama.

- *Prijedlog novog načina financiranja javnih poslova*

Preporuke za nastavak fiskalne decentralizacije temelje se na jasnom utvrđivanju javnih ovlasti koje će se prenijeti na općine, gradove i županije te na kriterijima temeljem kojih će se definirati njihovo prenošenje i utvrđivati sredstva za financiranje tih javnih ovlasti. Osnovna preporuka je da formule za računanje sredstava potrebnih lokalnim jedinicama za obavljanje novih javnih ovlasti trebaju biti jednostavne i formulirane na način da njihova primjena osigura stabilne, sigurne i dovoljno izdašne i predvidive prihode općinama, gradovima i županijama čiju visinu one mogu same unaprijed procijeniti. Preporuka se odnosi i na transparentnu formulu za procjenu prihoda od pomoći središnje države koja se ne bi smjela mijenjati u trogodišnjem razdoblju planiranja proračuna. To bi općinama, gradovima i županijama omogućilo objektivnije planiranje sredstava u proračunu za pokriće tekućih aktivnosti za provođenje novih odgovornosti u nizu javnih funkcija te za razvojne projekte i strateške prioritete planirane u lokalnom strateškom razvojnom dokumentu. Na taj se način promiče integrirani sustav planiranja i upravljanja lokalnim razvojem.

Prijedlozi i preporuke trebaju obuhvatiti unapređenje postojećeg načina financiranja općina, gradova i županija (razmatranje uloge prireza porezu na dohodak, širenje namjene komunalnog doprinosa, upravljanje imovinom u vlasništvu općina, gradova i županija te utvrđivanje transparentnih dodatnih kriterija za zaduživanje). U razmatranje reformskih prijedloga za novi način financiranja općina, gradova i županija prvenstveno treba uključiti:

- povećanje prihoda od poreza na imovinu,
- utvrđivanje standardnog rashoda za svaku javnu funkciju iz obuhvata obvezatnih nadležnosti općina, gradova i županija, odnosno utvrđivanje standardne (prihvatljive) razine rashoda za obavljanje javne funkcije u skladu s utvrđenom formulom za računanje standardnog rashoda,
- preciziranje vrsta pomoći i kriterija za odobravanje pomoći središnje države općinama, gradovima i županijama (opće pomoći središnje države za izravnane za financiranje obvezatnih nadležnosti, namjenske pomoći za financiranje razvojnih programa i projekata i nenamjenske pomoći za povezivanje općina, gradova i/ili županija u zajedničkom pružanju javnih usluga).



## 4. Uključivanje privatnog sektora u poslove javnog sektora

### Opis problema

Javna uprava je suočena s rastućom potražnjom i očekivanjima stanovnika za zadovoljavanjem sve većeg broja različitih javnih potreba. Ograničeni proračuni i vlastiti kapaciteti ne omogućuju javnoj upravi da pruži sve javne usluge i javna dobra po istoj razini kvalitete. Stoga je javna uprava i u Hrvatskoj suočena s dilemom o poticanju ili ograničavanju uključivanja privatnog sektora u pružanje javnih usluga.

Primarni *ciljevi uključivanja* privatnog sektora u financiranja javnih dobara i usluga su:

- efikasnija alokacija oskudnih resursa i smanjenje troškova pružanja usluge,
- mijenjanje uloge javnog sektora od primarnog ponuđača javnih dobara i usluga do institucionalnog regulatora njihove ponude,
- smanjenje poreznog opterećenja,
- smanjenje javnog duga.

Iako se u Hrvatskoj nedovoljno primjenjuje, u praksi postoji više *oblika* privatnog financiranja javnih dobara i usluga. Najčešći i najjednostavniji oblik je *ugovaranje korištenja usluga vanjskih partnera* (engl. *outsourcing*) u kojem javna uprava sklapa ugovor s privatnim poduzetnikom ili neprofitnim organizacijama o opskrbi javnim uslugama, dok javna vlast zadržava odgovornost nad njihovim planiranjem i financiranjem. Primjeri usluga za ugovaranje s privatnim poduzetnikom su: pravne usluge, odlaganje krutog otpada, ulična rasvjeta, održavanje stanova, vozila i zelenih površina, prometna signalizacija, posredovanje pri zapošljavanju, obrada podataka, primarna zdravstvena zaštita i sl. Primjeri javnih usluga pogodnih za ugovaranje s neprofitnim sektorom, koje se koriste i u Hrvatskoj, odnose se na pružanje zdravstvenih i socijalnih usluga, održavanje parkova, vođenje dječjih vrtića, programa za starije osobe, liječenje ovisnosti od droge i alkohola i sl. Tablica 4.1. pokazuje da javna vlast ima više mogućnosti za sklapanje ugovora s vanjskim partnerima.

Tablica 4.1. **Oblici ugovaranja korištenja usluga vanjskih partnera (*outsourcing*)**

<i>Ugovaranje samo s jednim ugovaračem</i>	Javna uprava ugovara pružanje javne usluge samo s jednim ugovaračem koji samostalno pruža ugovorenu uslugu i ima pravo sklapanja podugovora za osiguranje potrebnih sredstava, djelatnika i opreme neophodne za pružanje javne usluge.
<i>Ugovaranje s više ugovarača</i>	Javnu uslugu mogu pružiti dva i više ugovarača s kojima javna uprava sklopi ugovor.
<i>Pružanje usluge uz zadržavanje opreme</i>	Javna vlast može zadržati opremu i ostala sredstva u svom vlasništvu, dok se s privatnim poduzetnikom ugovara usluga rada za pružanje javne usluge.
<i>Prodaja opreme uz zadržavanje usluge</i>	Javna vlast u pružanju javnih usluga može osigurati svoje djelatnike, a unajmiti potrebnu opremu za pružanje usluga od privatnih osoba.
<i>Suradnja između javnog i privatnog sektora (kooperacija)</i>	Javna vlast i privatni poduzetnik zajednički isporučuju određenu javnu uslugu.
<i>Kupnja pomoćnih usluga</i>	Pružanje javne usluge ostaje u nadležnosti javne uprave, dok se pomoćne djelatnosti prepuštaju privatnom sektoru (npr. ugovaranje prehrane učenika u javnoj školi s privatnim ugostiteljem).
<i>Ugovaranje upravljačkih funkcija</i>	U pružanju javnih usluga javni sektor može osigurati opremu, zgrade i djelatnike, dok se upravljačke funkcije ugovaraju s privatnim poduzetnikom (primjena u bolnicama).
<i>Ugovaranje pomoćnih usluga</i>	Javni sektor zadržava nadležnost u obavljanju javnih usluga, dok se zbog veće efikasnosti upravljanje nad pomoćnim uslugama prepušta privatnom sektoru (npr. usluge tehničkog održavanja opreme, usluge čišćenja i sl. u bolnicama).

Izvor: Sistematizacija autora.

*Franšiza* je drugi oblik ugovaranja u kojem javna uprava ovlašćuje privatnu tvrtku da pojedinim uslugama opskrbljuje određeno geografsko područje. Javna uprava kontrolira razinu i kvalitetu pružene usluge i visinu cijene, s tim da korisnici plaćaju naknadu izravno opskrbljivaču. Upotrebu franšiza ograničava njihovo svojstvo da se mogu koristiti samo za usluge čiji su krajnji korisnici poznati jer se trošak usluge mora naplaćivati izravno. Stoga se franšiza najčešće koristi za komercijalno odlaganje krutog otpada, gradski prijevoz, usluge aerodroma, vučnu službu, održavanje rekreacijskih objekata i slične javne usluge.

*Volonterstvo* je oblik uključivanja privatnog sektora, odnosno dobrovoljaca u program pružanja javnih usluga. Dobrovoljni rad odavno se koristi u različitim djelatnostima kao što su knjižnice, socijalne usluge, vatrogasna društva i sl.

Osnovna prednost privatnog sektora nad javnim je u tome što privatni sektor može osigurati sredstva za zadovoljavanje društvenih, ekonomskih i razvojnih potreba zajednice bez dodatnog opterećivanja financijskog potencijala države. Samim tim, uključivanje privatnog sektora u pružanje javnih usluga omogućuje javnoj upravi upotrebu njihovih ograničenih financijskih resursa za financiranje drugih potreba, kao i korištenje niza prednosti uključivanja privatnog sektora u ponudu javnih usluga. To su:

- smanjenje troškova javne uprave i povećanje financijskog i kreditnog potencijala javnog sektora,
- podjela odgovornosti između javne uprave i privatnog sektora,
- smanjenje opterećenja poreznih obveznika zbog veće efikasnosti privatnog sektora, ušteda u troškovima, povećanja produktivnosti i ekonomije obujma u pružanju javnih usluga,
- smanjenje troškova i/ili povećanje kvalitete javnih usluga bez povećanja poreza ili korisničkih naknada,
- ograničava se rast javne administracije i angažiranje odgovarajućih kadrova po potrebi,
- omogućava se uvođenje novih vrsta javnih usluga, kao i prilagodba veličine programa pružanja javnih usluga potrebama korisnika,
- očiglednija je struktura cijene koštanja javne usluge i bolji je sustav informiranja,
- javna se vlast može više posvetiti planiranju i nadzoru pružanja javne usluge, što utječe na kvalitetu usluge,
- odgovornost, rizik i troškove neuspjelih projekata snosi sam poduzetnik, a ne porezni obveznici.

Osnovni *nedostaci* uključivanja privatnog sektora u pružanje javnih usluga su sljedeći:

- želja za većim profitom i troškovi nadzora mogu više utjecati na povećanje nego na smanjenje cijene usluge i/ili smanjenje kvalitete usluge,
- konkurentska borba za dobivanje ugovora može povećati korupciju,
- pružanje usluge može prestati ukoliko privatni poduzetnik koji pruža uslugu iz bilo kojeg razloga prestane poslovati,
- smanjuje se odgovornost javne vlasti, te se od javne uprave traži više kontrole u osiguranju dosljednog poštivanja ugovora,
- poboljšanje razine kvalitete usluge ili brze reakcije na potrebu promjene usluge mogu biti usporene ili čak onemogućene zbog ugovornih ograničenja,
- ugovaranje s privatnim partnerom može umanjiti uključenost neprofitnih organizacija u pružanju dijela javnih usluga.

Sustavno razmatranje uključivanja privatnog sektora u poslove javne uprave u Hrvatskoj započeto je u *Strategiji reforme državne uprave za razdoblje 2008. do 2011.* Tamo se navodi da je potrebno dovršiti dubinsku funkcionalnu analizu i preispitati organizacijske strukture, upravljanje i funkcije u tijelima državne uprave i s njima povezanim tijelima i pravnim osobama s javnim ovlastima (agencijama, fondovima) radi jasne podjele ovlasti i rješavanja problema paralelizma funkcija. Zato je predviđena analiza o tome *koje se funkcije i aktivnosti trebaju obavljati u državnoj upravi, a koje se mogu racionalnije i jeftinije obavljati, po mogućnosti na tržišnom načelu.* U skladu s rezultatima analiza, planirana je daljnja preraspodjela funkcija i aktivnosti, kao i službenika i namještenika. Strategija predviđa prijenos na nedržavne subjekte onih funkcija i aktivnosti koje su potrebne, a nemaju obilježje poslova državne uprave. Predviđa se prenošenje tih poslova putem različitih ugovornih i sličnih mehanizama (koncesije, *outsourcing*, javno-privatno partnerstvo, privatizacija i dr.), čime bi se mogle ostvariti značajne uštede u troškovima rada.

U prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima iz veljače 2011. godine predviđa se omogućavanje vanjskog ugovaranja (*outsourcing*) pomoćno-tehničkih poslova (kantine, ugostiteljstvo, čišćenje) koje, sukladno Zakonu o državnim službenicima i Zakonu o sustavu državne uprave, obavljaju namještenici. Ocjenjuje se da bi u određenim slučajevima bilo ekonomičnije povjeriti te poslove

pružateljima usluga putem ugovora (servis), nego imati stalno zaposlene namještenike. Naime, kod namještenika koji su u radnom odnosu u državnom tijelu pojavljuje se potreba za bolovanjem, korištenjem godišnjeg odmora i sl. (kada je potrebno osigurati zamjenu odsutnog namještenika), ali se postavlja i pitanje dnevne iskorištenosti rada namještenika u nekim, uglavnom manjim, državnim tijelima.

## Otvorena pitanja

- Države imaju različita iskustva u prepuštanju pružanja različitih javnih usluga privatnom sektoru. Koje se to javne usluge u Hrvatskoj mogu prepustiti privatnom sektoru, a da se pri tome osigura zadovoljavajući pristup javnim dobrima i pružanje kvalitetnih javnih usluga?
- Veće uključivanje privatnog sektora u poslove javnog sektora može omogućiti javnoj upravi pristup drugačijim/novim znanjima i vještinama. Hoće li veće uključivanje privatnog sektora omogućiti javnom sektoru pristup specijaliziranim znanjima i vještinama i najboljim praksama u pružanju javnih usluga?
- Javna uprava vrlo često teško prihvaća promjene u organizaciji i upravljanju, dok gotovo uopće ne prati ostvarivanje rezultata i učinaka potrošenih javnih sredstava. Hoće li veće uključivanje privatnog sektora olakšati proces upravljanja promjenama u cilju postizanja boljih rezultata i učinaka?
- Donošenje odluke o većem uključivanju privatnog sektora omogućuje stručnjacima u javnoj upravi da se lakše obrate konzultantima kako bi pronašli rješenje za određeni problem i iskoristili njihova specijalizirana znanja i metode. Ima li javna uprava pristup stručnjacima u privatnom sektoru za traženje prihvatljivih rješenja određenih problema, a naročito onih koji se tiču djelotvornog i učinkovitog pružanja javnih usluga?

## Preporuke mjera politike

Osim prijedloga sadržanih u *Strategiji reforme državne uprave za razdoblje 2008. do 2011.* kojim se predlaže mogućnost ugovaranja obavljanja dijela javnih poslova od strane privatnog sektora putem različitih oblika ugovora te prijedloga sadržanih u prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima iz veljače 2011. godine, kojima se predviđa omogućavanje vanjskog ugovaranja (*outsourcing*) pomoćno-tehničkih poslova (kantine, ugostiteljstvo, čišćenje) koje, sukladno Zakonu o državnim službenicima i Zakonu o sustavu državne uprave, obavljaju namještenici, u nastavku se navode i prijedlozi koji se odnose na ustupanje poslova lokalne samouprave vanjskim pružateljima usluga.

USAID<sup>8</sup> iznosi sljedeće prijedloge za *ustupanje poslova lokalne samouprave vanjskom subjektu*:

- poslovi koje u tijelima lokalne samouprave obavljaju namještenici (poslovi vozača, grafičara, domara, elektromehaničara, telefonista, kuhara, portira, čišćenja radnih prostorija i sl.),
- analitičko-normativni, financijsko-planski, informatički, opći i administrativni, materijalno-financijski i računovodstveni poslovi koje obavljaju službenici u tijelima lokalne samouprave, ali je kod dodjele poslova potrebno procijeniti nužnost pojedinih poslova u dnevnom procesu rada, kao i zakonom propisane odgovornosti pojedinih službenika za zakonito izvršavanje poslova,
- upravno-pravni poslovi kojima se neposredno izvršavaju opći akti i kojima je propisana isključiva nadležnost tijela uprave jedinica lokalne samouprave mogu se prenijeti drugim pravnim osobama s javnim ovlastima samo kada je to propisano posebnim zakonom<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Iako se u praksi primjenjuju, u Hrvatskoj manjkaju iskustava javne uprave o primjeni usluga vanjskih partnera u pružanju dijela javnih usluga. Jedan od malobrojnih projekata koji se bavio ovom problematikom je Projekt reforme lokalne samouprave u okviru kojeg je jedan od ciljeva bio promicati vanjsko ugovaranje kao način povećanja djelotvornosti lokalne samouprave.

<sup>9</sup> Karzen, M., Mikelsons, M., Chmura, K., Pleština, S., Ramić, S., Runtić, D., Miškulin, I.: *Outsourcing u gradovima i općinama*. Primjeri dobre prakse vanjskog ugovaranja usluga u Republici Hrvatskoj. Projekt reforme lokalne samouprave: Zagreb: The Urban Institute, 2007., str. 87.

## 5. Javno-privatno partnerstvo u pružanju javnih usluga

### Opis problema

Sve veća liberalizacija, proces globalizacije i pomanjkanje sredstava u proračunima dovode do toga da država više nije jedina koja financira javna dobra i javne usluge, već se njena osnovna uloga mijenja u stvaranje odgovarajućeg institucionalnog okvira. Budući da zaštićena monopolska tržišta postaju sve više liberalizirana i konkurentna, te u njima postaje presudno pitanje financiranja i efikasnosti, upravljanje dijelom javnih dobara ne odvija se samo na nacionalnoj, već sve više na međunarodnoj razini, privatni se kapital sve više uključuje u područja u kojima je sve donedavno dominirala država, dok se isključivo državno financiranje sve više zamjenjuje mješovitim modelom financiranja, odnosno javno-privatnim financiranjem. Privatni se kapital sve više javlja kao financijer razvojnih projekata značajnih za zadovoljavanje javnih potreba na nacionalnoj i lokalnoj razini. To se prvenstveno odnosi na izgradnju cestovne i željezničke infrastrukture, energetskih postrojenja, postrojenja za zaštitu okoliša i sličnih objekata.

Brojni su razlozi za uključivanje privatnog sektora<sup>10</sup> u partnerstvo s javnim u svrhu financiranja dijela javnih dobara i usluga, posebno infrastrukture. Ministarstva, općine, gradovi i županije sve se više nalaze u situaciji da ne mogu udovoljiti rastućoj potražnji za javnim dobrima i uslugama, a naročito je velika potražnja za modernim infrastrukturnim dobrima. Javne vlasti ne mogu u svojim proračunima u potpunosti osigurati dovoljna novčana sredstva za financiranje izgradnje i održavanja infrastrukture. Privatnim ulagačima u infrastrukturu, zbog sve veće razvijenosti i povezanosti tržišta kapitala, znatno je olakšan pristup međunarodnom kapitalu.

Od devedesetih godina prošlog stoljeća u Hrvatskoj se nastoji uključiti privatni sektor u financiranje javnih usluga, naročito u izgradnju cestovne infrastrukture. Iako je tek nedavno utvrđen cjelovit institucionalni okvir za javno-privatno partnerstvo u Hrvatskoj, hrvatska praksa pokazuje brojne uspješne projekte javno-privatnog partnerstva na nacionalnoj i lokalnoj razini. U hrvatskoj praksi javno-privatno partnerstvo predstavlja relativno novu mogućnost za osiguranje oskudnih sredstava za izgradnju važnih javnih objekata. Nedostatak javnih sredstava je najvažniji razlog za uključivanje privatnog sektora u nacionalne, lokalne i regionalne investicijske i razvojne projekte. U Hrvatskoj postoje primjeri javno-privatnih partnerstava. Većinom se radi o koncesijskim ugovorima za izgradnju autoputova u Istri i Dalmaciji. Model *izgradi-upravljaj-prenesi (BOT)* predstavlja primjer modela javno-privatnog partnerstva koji se u Hrvatskoj koristi i kod drugih infrastrukturnih projekata (npr. u slučaju sistema za pročišćavanje otpadnih voda u Zagrebu).

Hrvatska je započela s izgradnjom institucionalnog i zakonodavnog okvira javno-privatnog partnerstva u 2006. godini. *Smjernice za primjenu ugovornih oblika javno-privatnog partnerstva* donesene su te godine i njima su se regulirala samo ugovorna, a ne institucionalna javno-privatna partnerstva. *Zakon o javno-privatnom partnerstvu* donesen je krajem listopada 2008. godine. Nova Agencija za javno-privatno partnerstvo registrirana je u prosincu 2008. godine i službeno je počela s radom u siječnju 2009. godine.

U javno-privatnom partnerstvu privatni sektor preuzima dio rizika koji je inače bio obveza javnog sektora, čime dolazi do raspodjeljivanja rizika. Privatni sektor teži minimiziranju troškova i maksimiziranju profita, a budući da je učinkovitiji u brzini projektiranja i izgradnji, te pouzdaniji u eksploataciji, privatni kapital nalazi svoj interes za sva ulaganja koja nosi više prinose, ali pod uvjetom da državna regulativa potiče ulaganja. Moguća je realizacija projekata bez velikog početnog ulaganja kapitala i uvođenje novih vrsta usluga (tablica 5.1.).

---

<sup>10</sup> Prednosti i nedostatke partnerstva javnog i privatnog sektora vidjeti u poglavlju 4.

Tablica 5.1. Prikaz ključnih faktora za donošenje odluke o projektima javno-privatnog partnerstva

Upravljanje rizicima	Uravnoteživanje interesa	
Financijski rizik Tehnološki rizik Upravljački rizik Rizik zaštite okoliša	Javni sektor	Realizacija društvenih ciljeva Realizacija političkih utjecaja Minimizacija rizika
Društveni rizik Politički rizik Ostali rizici	Privatni sektor	Ostvarivanje odgovarajućih povrata uložених sredstava Realizacija korporativnih ciljeva Spremnost na djelomično snošenje poslovnih rizika
<b>Vrijednost za novac za oba sektora (javni i privatni sektor)</b>		
Usporedba odnosa cijene proizvoda ili usluge i njegove korisnosti za korisnika te usporedba između načina financiranja projekta putem modela javno-privatnog partnerstva i konvencionalnih načina financiranja projekata kojima se osiguravaju javna dobra ili javne usluge.		

Izvor: Sistematizacija autora.

U modelima javno-privatnog partnerstva nužno je strogo kontrolirati aktivnosti da bi se osiguralo dosljedno poštivanje ugovora između partnera.

## Otvorena pitanja

- U praksi razvijenih država primjenjuje se puno različitih modela javno-privatnog partnerstva s nizom varijacija i kombinacija koje se mogu pojaviti pred javnom upravom kada želi financirati infrastrukturni projekt. Pri izboru konkretnog modela javno-privatnog partnerstva važni su faktori poput dužine sudjelovanja privatnog sektora u danom projektu, oblika nadoknade za to sudjelovanje, prava na sudjelovanje u profitu, stupnja autonomije u određivanju cijena za pružene usluge i sl. Navedeni faktori utječu na stupanj zainteresiranosti privatnog sektora za ulaganja i vođenje poslova, određuju oblik upravljanja i vlasništvo te način financiranja. Postavlja se pitanje na koji se način javne vlasti odlučuju za izbor konkretnog načina financiranja infrastrukturnih projekata? Na temelju kojih se analiza i procjena donosi konkretna odluka o financiranju infrastrukturnih objekata sredstvima iz državnog proračuna ili, u slučaju razvojnih projekata općina, gradova ili županija, sredstvima iz lokalnih proračuna ili izravnom kapitalnom pomoći iz državnog proračuna, zaduživanjem, odnosno uzimanjem zajma kod financijskih institucija, izdavanjem lokalnih obveznica sa ili bez državnog jamstva ili sudjelovanjem privatnog sektora u financiranju projekata putem javno-privatnog partnerstva?
- Iako javno-privatno partnerstvo pretpostavlja obećanje da će se povećati količina i kvaliteta infrastrukturnih projekata i drugih javnih dobara i usluga bez dodatnog opterećenja proračuna središnje države i proračuna općina, gradova i županija, zbog činjenice da privatni investitori mogu lakše osigurati potrebna financijska sredstva za infrastrukturne projekte, ipak se javno-privatno partnerstvo treba promatrati s određenom dozom pažnje jer središnjoj državi, kao i općinama, gradovima i županijama koje ugovaraju financiranje projekata po načelima javno-privatnog partnerstva, ostaju brojni rizici. Rizici su vezani uz kvalitetu i kvantitetu osiguranja neophodnih javnih dobara i usluga stanovništvu. Ukoliko javno-privatno partnerstvo osigurava javna dobra i usluge najviše kvalitete i uz najniže troškove za njihove korisnike i za državu, onda su i svi rizici preneseni s javnog na privatni sektor. Kvaliteta javnih usluga može se ugovoriti tako da plaćanja onima koji pružaju javnu uslugu budu upravo razmjerna kvaliteti pruženih usluga, čime se rizici za obje strane (pružatelju i korisniku javne usluge) minimiziraju. Koji su načini koji će osigurati javnoj upravi da u ugovore o javno-privatnom partnerstvu uključi sve rizike?
- Više je zainteresiranih partnera u javno-privatnom partnerstvu, a najvažniji su: javnost (korisnici javnih dobara i usluga), građevinska poduzeća za izgradnju infrastrukturnih objekata, poduzeća za održavanje infrastrukturnih objekata, trgovačka poduzeća koja prodaju građevinske i druge materijale neophodne za gradnju i održavanje tih objekata, financijske institucije, privatni investitori i osiguravajuća društva. Kako i gdje se javna uprava može dodatno obrazovati o modelima koji osiguravaju optimalno zadovoljavanje javnih interesa?

## Preporuke mjera politike

Kako bi se maksimalno iskoristile prednosti partnerstva javnog i privatnog sektora, stalno se usavršavaju postojeći i izgrađuju novi oblici partnerstva, te se čak javljaju novi modeli partnerstva za pojedine projekte. Iskustva razvijenih zemalja u kojima postoji zadovoljavajuća praksa primjene javno-privatnog partnerstva za stvaranje odgovarajućeg institucionalnog i pravnog okvira za veće uključivanje privatnog sektora u infrastrukturne projekte pokazuju da bi se država trebala uključiti u rješavanje niza važnih pitanja. Sva su ta pitanja relevantna i za unapređenje javno-privatnog partnerstva u Hrvatskoj, a odnose se na sljedeće:

- povećanje stupnja transparentnosti samog procesa - ulagačke mogućnosti privatnog sektora uvjetovane su postojanjem posebnih državnih politika i programa koji potiču ulazak privatnog sektora, kao i *transparentnim sustavom vrednovanja i zaključivanja ugovora*,
- konkurencija u nadmetanju za sklapanje ugovora o izvođenju infrastrukturnih projekata - transparentnost se najbolje postiže *javnim nadmetanjem* za sklapanje ugovora o izvođenju infrastrukturnih projekata, a takvim se načinom najbolje biraju potencijalni sudionici u izradi infrastrukturnih projekata,
- *odgovarajuća alokacija rizika* - podjela rizika između države, korisnika i samih izvođača infrastrukturnih projekata ključni je dio oko kojeg se vodi rasprava o uključivanju privatnog sektora,
- *usklađivanje stope povrata s visinom rizika* - prilično je teško precizno izmjeriti rizik koji je uključen u ulaganje sredstava u infrastrukturni projekt, kao i prihvatljivu stopu povrata na uložena sredstva u taj isti projekt, no to je neophodno učiniti prije poduzimanja ulagačkog poduhvata,
- *stabilno političko i gospodarsko okruženje* - privatni ulagači u infrastrukturu, bilo da se radi o domaćim ili stranim, traže stabilno i predvidivo političko i gospodarsko okruženje koje se odnosi i na elemente kao što su porezni sustav i pravni okvir za ulaganja,
- *državna jamstva i osiguranje kredita* - bilateralna i multilateralna jamstva i osiguranje kredita važna su pitanja kako bi se osiguralo uspješno financiranje infrastrukturnih projekata, a to se naročito odnosi na države koje su nedavno prošle put tranzicije ekonomskog sustava s državnog na tržišni,
- sustavni rad na *obrazovanju* zaposlenih u javnoj upravi u svim područjima koja se tiču javno-privatnog partnerstva.

## 6. Podizanje kompetencija javne uprave u javnom managementu

### Opis problema

Za ocjenu učinkovitosti javne uprave nužno je dobiti uvid u formalnu obrazovnu strukturu i kompetencije djelatnika. Godine 2008. 59 posto državnih zaposlenika imalo je srednju stručnu spremu, a 39 posto visoku i višu (tablica 6.1.). Pri tome su od formalne obrazovne strukture zaposlenih važniji primijenjeno znanje i vještine kojima djelatnici raspolažu u svom svakodnevnom radu te njihova sklonost usavršavanju i cjeloživotnom obrazovanju.

Tablica 6.1. **Stupanj stručne spreme državnih službenika i namještenika, 2008.**

Tijelo državne uprave	VSS	VŠS	SSS	KV i NSS
Ministarstva	10.602	5.341	26.561	920
Središnji državni uredi	143	11	62	8
Državne upravne organizacije	1.541	465	1.672	45
Uredi državne uprave u županijama	1.228	546	1.761	189
Ostala državna tijela	536	52	576	80
Ukupno	14.050 (27 %)	6.405 (12 %)	30.632 (59 %)	1.242 (2 %)

Izvor: Središnji državni ured za upravu (SDUU), privremena evidencija o broju zaposlenih državnih službenika u državnim tijelima na koja se primjenjuju odredbe Zakona o državnim službenicima (NN 92/05, 107/07 i 27/08).

U Hrvatskoj ne postoji niti jedna visokoobrazovna institucija koja isključivo obrazuje buduće kadrove u javnoj upravi, ali postoje programi i kolegiji na pojedinim fakultetima koji pružaju segmentirana znanja za pojedine struke u javnoj upravi te specijalizirani stručni studiji. Međutim, postoji više institucija koje pružaju programe izobrazbe zaposlenima u javnoj upravi.

Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika je unutarnja ustrojstvena jedinica Ministarstva uprave, ustrojen je 2004. godine, a vodi brigu o izobrazbi državnih službenika. Sukladno iskazanim potrebama izobrazbe državnih službenika, u 2009. godini iskazan je interes za ukupno 50.108 polazanja općih programa izobrazbe. U tom broju ministarstva sudjeluju s oko 78 posto, središnji državni uredi i državne upravne organizacije s oko 10 posto, uredi državne uprave u županijama (11 posto) i ostali (1 posto). Prioriteti opće izobrazbe državnih službenika su stjecanje i usavršavanje informatičkih, jezičnih i komunikacijskih vještina. Osim toga, postoji i velik interes za usavršavanje rukovodećih državnih službenika i državnih službenika koji žele napredovati u višu kategoriju. U 2009. godini<sup>11</sup> opći programi izobrazbe čine 56 posto iskazanih potreba za usavršavanjem, dok prijavljene potrebe za izobrazbom uvjetno mogu poslužiti kao pokazatelji kompetencija državnih službenika koje valja razviti u narednom srednjoročnom razdoblju. Također, tijela državne uprave iskazala su i interes državnih službenika za pohađanjem specijalističkih programa izobrazbe. Radi se o programima vezanim uz posebnosti radnih mjesta namijenjenima službenicima iz jednog ili više tijela državne uprave. Od ostalih programa izobrazbe za koje su zainteresirani državni službenici, veći dio se odnosi na razne tečajeve (najviše informatičke i tečajeve jezika), seminare, konferencije, studijska putovanja te za formalne oblike izobrazbe.

Koncem 2010. godine osnovana je Državna škola za javnu upravu u Zagrebu koja je započela s radom u travnju 2011. Djelatnost škole je stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika, kao i službenika u tijelima lokalne i područne (regionalne) samouprave, te u pravnim osobama s javnim ovlastima, a s ciljem trajnog podizanja razine i kvalitete njihovog znanja, vještina i sposobnosti radi oblikovanja profesionalnog, djelotvornog i učinkovitog javnog sektora koji će pružati pravodobne i kvalitetne javne usluge u skladu s najboljim općeprihvaćenim standardima.<sup>12</sup> Prema Uredbi o osnivanju, Državna će škola preuzeti dio

<sup>11</sup> Središnji državni ured za upravu, Izvješće o procjeni potreba izobrazbe državnih službenika za 2009. godinu

<sup>12</sup> Uredba Vlade RH o osnivanju Državne škole za javnu upravu, NN 144/10.

obrazovnih aktivnosti javnopravnih tijela i prvenstveno obrazovati službenike koji rade na poslovima vezanim za EU ili se pripremaju za rad s fondovima EU-a.

Temeljem Zakona o izmjenama i dopunama zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz studenog 2005. godine, Vlada RH je u ožujku 2006. godine donijela Uredbu o osnivanju Akademije lokalne demokracije. Djelatnost Akademije je trajno stručno usavršavanje imenovanih i izabranih lokalnih dužnosnika i zaposlenika u županijama, gradovima i općinama s ciljem unapređenja njihove profesionalnosti i doseganja standarda koji će omogućiti primjenu pozitivnog nacionalnog zakonodavstva. Aktivnosti Akademije uključuju:

- analizu potreba za stručnim usavršavanjem u različitim pravnim područjima i tehnikama te utvrđivanje prioriteta aktivnosti,
- pripremu i razvoj edukativnih programa i pratećih obrazovnih materijala,
- organiziranje standardnih i specijaliziranih modela edukacije i osiguranje izobrazbe o modernim tehnikama poučavanja za predavače,
- stalnu evaluaciju provedenih obrazovnih aktivnosti,
- informiranje o aktivnostima akademije, novim propisima i drugim novinama od interesa za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu,
- suradnju sa sveučilištima i veleučilištima, strukovnim udrugama te domaćim i stranim donatorima.

U Hrvatskoj postoji i Pravosudna akademija kojoj je osnovna zadaća cjeloživotno usavršavanje sudaca, državnih odvjetnika i savjetnika te obuka vježbenika sukladno Zakonu o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu. Pravosudna akademija radi i na pripremanju za početak rada Državne škole za pravosudne dužnosnike kao ustrojstvene jedinice Pravosudne akademije. U lipnju 2011. godine osnovan je i Studijski centar za javnu upravu i javne financije te Studijski centar za izobrazbu trenera u sklopu Pravnog, odnosno Kineziološkog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

## Otvorena pitanja

Podizanje kompetencija i profesionalizma te osiguravanje političke neovisnosti javne uprave osnovni su uvjeti za uspostavu javne uprave koja učinkovito i stručno obavlja javne funkcije te pruža kvalitetnije usluge građanima. Jesu li znanja i vještine zaposlenika u javnoj upravi na zadovoljavajućoj razini? Kakvo je stručno osposobljavanje i usavršavanje potrebno zaposlenicima? Jesu li napravljeni zadovoljavajući pomaci u procesu depolitizacije i na koji se način može osigurati politička neovisnost zaposlenika u javnoj upravi?

Interes za općim programima izobrazbe ukazuje na nedostatak osnovnih znanja. Žele li djelatnici kroz program «besplatne» izobrazbe usvojiti znanja koja im mogu koristiti na drugim radnim mjestima i/ili u svakodnevnom životu? Prati li se uspješna primjena novih usvojenih znanja, ima li povratnih informacija? Kriterij «iskazivanja interesa» za odabir polaznika seminara nije dobar jer osnovni kriterij treba biti nedostatak znanja i vještina na posao koji se od njih očekuje. Skupine polaznika su dosta heterogene.

Omogućuje li postojeći proces decentralizacije širenje odgovornosti općinama, gradovima i županijama i nastoji li ostvariti odgovarajući kapacitet njihove uprave, posebno na razinu profesionalizma i stručnosti zaposlenih? Pristupanje Europskoj uniji nameće potrebu prilagođavanja struktura i funkcija javne vlasti sustavu javne vlasti u Europi koja se temelji na utvrđenim standardima u obavljanju javnih poslova, od kojih treba navesti otvorenost, sudjelovanje (participaciju), odgovornost, djelotvornost, koherentnost i usmjerenost na jačanje načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Usvajaju li se ti standardi u Hrvatskoj?



## Preporuke mjera politike

Za podizanje kompetencija zaposlenika u javnoj upravi potrebno je:

- ugraditi potrebu za cjeloživotnim obrazovanjem u filozofiju javne uprave i uspostaviti sustav trajnog osposobljavanja i usavršavanja zaposlenika,
- poticati izvrsnost poticanjem izloženosti djelatnika novim idejama, stalnim usavršavanjem i uspostavom sustava ocjenjivanja za napredovanje u karijeri, nagrađivanjem natprosječnih i sankcioniranjem ispodprosječnih rezultata te uspostavom stimulativnog i objektivnog sustava plaća,
- posebnu pozornost posvetiti nužnim ekspertizama i kompetencijama kojima trebaju ovladati djelatnici javne uprave, počevši od vrlo visoke razine korištenja stranog jezika struke za sudjelovanje u radu stručnih tijela EU-a i ovlasti za samostalno odlučivanje,
- karijeru u javnoj upravi učiniti prestižnim zanimanjem i podići razinu reputacije profesije,
- uvesti visoke kriterije kako bi se izbjeglo dodjeljivanje diploma polaznicima koje automatski jamče kvalificiranost za neko radno mjesto (primjer obrazovanja za članove nadzornih odbora javnih poduzeća u tom smislu ne služi kao primjer dobre prakse).

Osnovati sveučilišni studij za visoko obrazovanje kadrova u javnom managementu u Hrvatskoj. Smjernice razvoja tog studija valja odrediti prema uzoru na *Ecole Nationale d'Administration (ENA) u Francuskoj*, koja ima izrazitu selekciju pristupnika, visoko kvalificirane (i inozemne) predavače te nudi polivalentna znanja za državne upravne funkcije<sup>13</sup> (okvir 6.1.).

### Okvir 6.1. *Ecole Nationale d'Administration (ENA) u Francuskoj*

ENA je nacionalna visoka škola za obrazovanje kadrova u javnoj upravi u Francuskoj osnovana poslije Drugog svjetskog rata. U školu se, putem strogog natječaja i po kriteriju izvrsnosti, upisuju perspektivni kadrovi s ambicijom profesionalnog napretka i karijere u javnoj upravi. Program obrazovanja omogućuje stjecanje polivalentnih znanja iz područja prava, ekonomije, javnih financija, socijalne tematike, međunarodnih odnosa, prava EU, urbane problematike, javnog managementa, opće kulture i sl. Cilj ENE je odabrati i obrazovati izvrsne kandidate, pružiti im vrhunska znanja za upravne funkcije te, prema uspješnosti studija, osigurati objektivnu selekciju za daljnje zapošljavanje na višim pozicijama u javnoj upravi.

Izvor: Šimac, 2008.

---

<sup>13</sup> Neven Šimac: Regrutiranje i obrazovanje kadrova za Državni savjet i za državnu upravu u Francuskoj, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 45, 1/2008, str. 11-30.

## 7. Uspostava stimulativnog sustava plaća i nagrađivanja

### Opis problema

Svijest o potrebi unapređenja sustava plaća i nagrađivanja u javnoj upravi prisutna je već duže vrijeme. Ideje i dokumenti za reformu postoje godinama u obliku radnih materijala, strategija ili prijedloga zakona, ali značajnije promjene ipak se nisu dogodile. Uzroci za to mogu se potražiti u izuzetnoj osjetljivosti promjena na političkoj razini, te na razini dijaloga između Vlade i sindikata. Dojam je da kod ključnih dionika nije bilo hrabrosti za pravi zaokret.

Uvid u osnovne odnose između plaća u javnoj upravi i ostalim djelatnostima, odnosno privatnom sektoru, moguće je dobiti iz statističkih podataka (tablica 7.1).

Tablica 7. 1. Omjeri prosječnih neto plaća prema stručnoj spremi i djelatnosti

	1996.	2001.	2006.	2008.	2009.
<b>Ukupno</b>					
VSS/NKV	2.28	2.65	2.57	2.58	2.55
VSS/SSS	1.61	1.78	1.77	1.79	1.79
<b>Javna uprava*</b>					
VSS/NKV	2.23	2.71	2.08	2.01	1.93
VSS/SSS	1.60	1.80	1.62	1.60	1.57
<b>Prerađivačka industrija*</b>					
VSS/NKV	2.51	2.92	2.92	3.03	2.99
VSS/SSS	1.84	2.04	2.12	2.15	2.15
<b>Javna uprava / Prerađ. ind.*</b>					
Ukupno	1.22	1.38	1.28	1.35	1.37
VSS	0.87	1.00	0.93	0.93	0.94
SSS	1.00	1.13	1.20	1.25	1.29
NKV	0.98	1.08	1.31	1.39	1.46

Napomene: \* Za 2009. godinu podaci su iskazani prema revidiranoj klasifikaciji djelatnosti NKD 2007., dok su za 2006. i 2008. iskazani prema NKD 2002. a za 1996. i 2001. prema izvornoj NKD, zbog čega je moguće da obuhvat prerađivačke industrije i javne uprave nije potpuno identičan u svim godinama, ali to, prema našoj procjeni, ne utječe značajno na prikazane rezultate usporedbe. VSS – visoka stručna sprema; SSS –srednja stručna sprema; NKV – nekvalificirani.

Izvor: Izračuni autora na osnovi podataka DZS-a (Statistički godišnjaci DZS-a i Priopćenje br. 9.1.5./13. ožujka 2011.).

2009. godine prosječna je neto plaća u djelatnosti javne uprave i obrane bila 19 posto viša od prosjeka za sve djelatnosti te 37 posto viša od prosjeka prerađivačke industrije (u ovom slučaju kao predstavnika privatnog sektora). Usporedba po stručnoj spremi ukazuje na sljedeće:<sup>14</sup>

- U javnoj su upravi konkurentno plaćeni radnici s nižim obrazovanjem, ali zaostajanje je prisutno u plaćama visoko obrazovanih djelatnika. Posljednjih je godina prosječna plaća VSS zaposlenika u javnoj upravi bila niža nego u prerađivačkoj industriji, dok je prosječna plaća za SSS i NKV radnike bila viša, a ta relativna razlika čak je i povećana posljednjih godina<sup>15</sup>.
- Kompresija plaća (sažimanje razlike između najviših i najnižih plaća) u javnoj upravi je puno izraženija nego u privatnom sektoru. Odnos prosječnih plaća VSS i NKV radnika, kao i VSS i SSS radnika je manji u javnoj upravi nego što je to slučaj za prosjek cijelog gospodarstva, te u prerađivačkoj industriji. Kompresija plaća u javnoj upravi povećava se nakon 2001., što smanjuje motivaciju za napredovanje i prihvaćanje odgovornijih poslova i zadataka budući da se ono neće «isplatiti» na odgovarajući način.

<sup>14</sup> Prikazani su podaci za godine koje se smatraju važnima za ilustraciju sustava plaća; 1996. je prva godina za koju postoje usporedivi podaci, godine 2001. i 2006. izabrane su tako da prikažu stanje u trenutku modifikacije službeničke regulative (vidjeti Okvir 7.1), a 2008. i 2009. posljednje su dvije godine za koje postoje podaci.

<sup>15</sup> Navedena usporedba pruža samo okvir za raspravu i ne daje «prave» raspone plaća za identične poslove zbog velikih razlika u radnim mjestima, poslovima i odgovornostima u različitim djelatnostima.

U javnoj je upravi prisutan problem privlačenja i zadržavanja kvalitetnih visokoobrazovanih djelatnika, te u razvoju sustava napredovanja i odgovarajuće nagrade za uspješan rad. Fokus dosadašnje politike plaća uglavnom su bili kolektivni pregovori kojima se ugovarao opći rast plaća i dodaci na plaće, dok se malo toga učinilo na razvoju stimulativnijeg sustava plaća (okvir 7.1.).

#### Okvir 7.1. Regulatorno uređenje sustava plaća, ocjenjivanja i nagrađivanja u javnoj upravi

U razdoblju od 2001. od 2006. godine zakonom su uređene plaće državnih službenika i namještenika<sup>16</sup>, definirane četiri kategorije radnih mjesta i pripadajući rasponi koeficijenata, a uredbom<sup>17</sup> nazivi radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova. Predviđeno je ocjenjivanje sa četiri ocjene, omogućeno je i ubrzano napredovanje u slučaju dobrih ocjena, ali sustav ocjenjivanja općenito nije zaživio. Naime, Vlada je trebala, ali nije donijela uredbu o nagrađivanju službenika i namještenika.

Novi je zakon od 2006. godine<sup>18</sup> modificirao sustav ocjenjivanja i napredovanja, ali nije donio suštinske promjene. Zakon je predvidio donošenje posebnog zakona o plaćama državnih službenika i uredbu o plaćama namještenika, što nije ostvareno, samo je postojeća uredba o koeficijentima izmijenjena desetak puta. Plaće su određene Kolektivnim ugovorom za državne službenike i namještenike, i to kao umnožak osnovice i koeficijenta, koji je uvećan za 0,5 posto za svaku godinu staža. Službenici se ocjenjuju (namještenici se više ne ocjenjuju) ocjenama «izvanredan», «odličan», «dobar», «zadovoljava», «ne zadovoljava». Temeljem ocjene rada, službenik može biti redovito i izvanredno unaprijeđen ako je uzastopno ocijenjen kao «izvanredan» ili «odličan», no to ovisi o tome postoji li slobodno radno mjesto. Kod samog ocjenjivanja u praksi pretežu visoke ocjene, što sugerira da ocjenjivanje ne udovoljava svojoj svrsi.

Razvrstavanje radnih mjesta u platne razrede (12 platnih razreda i 12 platnih stupnjeva unutar svakog platnog razreda koji se izražavaju u obliku koeficijenata), promicanje u plaći temeljem ocjena te nagrađivanje za izniman učinak predviđeni su u Prijedlogu zakona o plaćama državnih službenika, o kojem se saborska rasprava vodila početkom 2009. Nakon vraćanja na drugo čitanje, Prijedlog zakona nije vraćen u proceduru duže od 6 mjeseci, što znači da je procedura donošenja zakona obustavljena.

## Otvorena pitanja

- Sadašnji sustav plaća održao je svoju cjelovitost ponajprije zbog jedinstvenih naziva radnih mjesta i koeficijenata, ali je s vremenom postao vrlo složen, a procedura odobravanja novih koeficijenata nedovoljno transparentna. Kojim se promjenama može unaprijediti sustav razvrstavanja radnih mjesta i njegova veza s visinom plaća?
- Mogućnost napredovanja u karijeri i redovitog povećanja plaća ograničena je zbog prestrogih pravila glede potrebne stručne spreme i radnog staža. Svako radno mjesto ima fiksni koeficijent kojim se uglavnom vrednuje *input* rada (stručna sprema i staž), umjereni značaj ima složenost i odgovornost radnog mjesta, dok je *output*, odnosno rezultat rada zanemaren, što znači da je moguće ostati na istoj plaći godinama bez obzira na učinke. U pravilu se napredovalo svakih pet godina. Sustav je omogućavao izvanredno napredovanje i nagrađivanje, no to se rijetko koristilo, a često je i bilo predmet sumnji da se temelji na političkim, a ne stručnim kriterijima. Kako uvesti učinkovit sustav ocjenjivanja učinka?
- Reforma sustava nagrađivanja trebala bi ići u tri smjera<sup>19</sup>:
  - izrada transparentne strukture svrstavanja radnih mjesta u platne razrede,
  - povezivanje osobnog učinka s plaćom,
  - unapređenje mehanizama ocjenjivanja učinka.

Kako prevladati poteškoće u provedbi, pronaći kvalitetna rješenja i za njih osigurati političku potporu?

<sup>16</sup> Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN27/01, 92/05, 86/07, 28/10.

<sup>17</sup> Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi, NN 37/01, 38/01, 71/01, 89/01, 112/01, 7/02, 17/03, 197/03, 21/04, 25/04, 66/05, 131/05, 11/07, 47/07, 109/07, 58/08, 32/09, 21/10, 38/10, 77/10, 113/10, 22/11.

<sup>18</sup> Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 142/06, 107/07, 27/08.

<sup>19</sup> Takve su preporuke iznesene u projektu «Ocjena sustava plaća i naknada u državnoj službi» koji je proveden 2004. i 2005. godine za potrebe Središnjeg državnog ureda za upravu u okviru Programskog zajma za prilagodbu (PAL-1) Svjetske banke, a uz potporu Odjela za međunarodni razvoj Ujedinjenog Kraljevstva (DFID). U to je doba aktivna bila i podrška EU-a, odnosno suradnja sa SIGMA-om u okviru koje su napravljena i druga istraživanja plaća u državnoj službi. Saznanja i prijedlozi iz ovih projekata i danas su vrlo aktualni. Isto navode i *Strategija reforme državne uprave za razdoblje od 2008. do 2011. godine; Strategija razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi 2010.-2013. te Program gospodarskog oporavka Vlade RH.*

## Preporuke mjera politike

Iz rasprave o prijedlogu zakona o plaćama državnih službenika čini se da razvrstavanje u platne razrede nije bilo sporno, između ostalog zbog odredbe da svi oni kojima bi plaća po novom sustavu bila niža nego po starom zadržavaju dotadašnju plaću. Problem je nastao oko sustava nagrađivanja. Prijedlog zakona je pretpostavljao odustajanje od dodatka za staž te prihvaćanje promicanja u plaći temeljem ocjene rada i povećanja stručne spreme. Sindikati ne prihvaćaju potpuno odustajanje od staža kao kriterija, ali je moguće da bi prihvatili sustav koji kombinira rast plaća prema stažu i ocjeni učinka. Prijedlog zakona je ponudio i bolje vrednovanje rukovodećih i visoko stručnih radnih mjesta putem viših koeficijenata te dekompresiju, odnosno širenje distribucije plaća. Predviđeno je povremeno nagrađivanje za iznimne rezultate. Osnovni smjer predloženih promjena činio se dobrim. Međutim, predviđena je relativno mala masa sredstava za rast plaća temeljem promicanja (1 posto mase plaća) i nagrađivanja (0.1 posto mase plaća), što bi moglo značiti da ona neće imati značajnije implikacije na plaće i motivaciju za boljim radom. Iako se činilo da je postignut napredak u dijalogu sa sindikatima, postupak donošenja zakona je obustavljen. Umjesto njega, sada se priprema novi zakon sličnog sadržaja i šireg obuhvata jer bi uključivao i državne i javne službe.

Spor oko *ocjenjivanja učinka* prenesen je i na Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o državnim službenicima, koji je trenutno u saborskoj proceduri. Previđa se ocjenjivanje službenika s pet ocjena, ali uz ponešto izmijenjene nazive u odnosu na ranije («izuzetan», «primjeren», «uspješan», «zadovoljava», «ne zadovoljava»), te se navode određeni kriteriji uz svaku ocjenu. Navodi se da će postupak ocjenjivanja, kriterije i sadržaj obrasca o ocjenjivanju službenika Vlada propisati uredbom. Namještenici se ocjenjuju s četiri ocjene (nema ocjene «izuzetan»). Sindikati postavljaju pitanje kompetentnosti i objektivnosti rukovoditelja pri ocjenjivanju, a napominju da prema navedenim kriterijima zaposlenici sa SSS-om praktično nikad ne bi mogli dobiti najvišu ocjenu. Smatraju da bi se predloženim sustavom uvela prevelika doza subjektivnosti ocjenjivanja, podložna političkom i sličnom pogodovanju podobnim kadrovima.

Pravilno postavljen sustav ocjenjivanja u svrhu nagrađivanja uspješnih radnika temelji se na određenoj *distribuciji ocjena kako bi se izbjegla situacija u kojoj svi zaposlenici dobivaju iste ocjene*. Jedan primjer razumno očekivane raspodjele ocjena je 8 posto (5-10 posto) za najvišu ocjenu, 17 posto (15-20 posto) za stupanj nižu ocjenu, 60 posto (50-65 posto) za standardnu ocjenu, 12 posto (10-15 posto) za nižu od standardne ocjene i 3 posto (1-5 posto) za najnižu ocjenu<sup>20</sup>. Ukoliko ocjene unutar neke ustrojbene jedinice budu dosta izvan naznačenih granica, nužno je provesti *kontrolu* odstupanja, što treba propisati (pod)zakonskim propisima kako bi i zaposlenici i rukovoditelji znali što se od njih očekuje prilikom ocjenjivanja.

Zaključno, čini se da su otežavajuće okolnosti za reformu u sferi političke ekonomije i politike sljedeće:

- iznimna osjetljivost na promjene, naročito kod plaća, pri čemu se radije odustaje od planiranih poteza i promjena umjesto da se riskira konfrontacija,
- strah, nerazumijevanje i teško prihvaćanje ocjenjivanja radnog učinka, što je možda kulturološki uvjetovano te pojačano strahom od ocjena na bazi «političkih» kriterija,
- tendencija da se problemi «rješavaju» samo na normativnoj razini, zakonom i uredbama, dok zaostaje proces promjene suštine, u ovom slučaju pažljiva uspostava cjelokupnog sustava nagrađivanja koja uključuje i obrazovanje rukovoditelja za posao motivacije i ocjenjivanja zaposlenika.

Dug je put prema ostvarivanju načela «nagrađivanja prema učinku» i jačanja motivacije zaposlenika javne uprave za učinkovitijim pružanjem javnih usluga, no treba ga poduzeti, možda ponekad i manjim koracima i kompromisima, ali uz stalne napore u razvijanju objektivnog sustava ocjenjivanja i nagrađivanja, koji bi tada zadobio podršku zaposlenika u javnoj upravi.

<sup>20</sup> Prijedlog reformi iz 2005. u okviru zajma PAL-1 Svjetske banke.

## 8. Integritet javne uprave i suzbijanje koruptivnog ponašanja

### Opis problema

Integritet javne uprave podrazumijeva predanost u radu, poštenje i odgovorno ponašanje svakog pojedinog djelatnika. Načelo integriteta promiče se na način da se rad u svakom području javne uprave temelji na visokim etičkim vrijednostima. Međutim, u okruženju gdje je odgovornost javnog djelovanja na niskoj razini, diskrecijske ovlasti djelatnika u obavljanju javne službe potencijalni su izvor zlouporabe tih ovlasti. Individualni motivi djelatnika mogu biti oprečni javnim interesima, pa raste rizik nepravilnosti u radu javne uprave. Najveća zamjerka integritetu javne uprave u Hrvatskoj danas je korupcija.

Koruptivno ponašanje, osim uobičajenog primanja i davanja mita u novcu ili vrijednim poklonima, obuhvaća i sofisticiranije oblike poput nepotizma i favoriziranja u zapošljavanju ili dobivanju javnih ugovora, trgovinu uslugama ili informacijama, ucjene, pritiske i druge oblike nezakonitog lobiranja. Svaki postupak kojim se dovodi u privilegirani položaj jedna stranka, a diskriminira druga, predstavlja koruptivno ponašanje djelatnika javne uprave. Građani smatraju da je nepotizam i davanje privilegija bliskim osobama prevladavajuća korupcijska praksa državnih dužnosnika, javnih službenika i drugih djelatnika javnog sektora.

Nedavna istraživanja percepcije korupcije u Hrvatskoj (Ministarstvo pravosuđa, 2010.) potvrđuju da postoji rašireno mišljenje o snažnoj prisutnosti korupcije u javnom sektoru u Hrvatskoj. Građani smatraju da su korumpirani političari (52 posto ispitanika), suci (31 posto) i policajci (21 posto) najveća prijetnja društvu te da je koruptivno ponašanje najviše prisutno u bolnicama, lokalnoj samoupravi i prometnoj policiji. U odnosu na 2007. godinu, raste udio građana koji su imali osjećaj da lokalna samouprava traži mito, dok je izrazito smanjenje korupcijskog ponašanja zamijećeno u bolnicama, drugim javnim ustanovama i u kontaktima s prometnom policijom. U 2010. godini (UNODC, 2011.) građani su mito davali najviše u svrhu ubrzanja postupka (36 posto) i osiguranja boljeg tretmana (18 posto). Čak 13 posto građana dalo je mito kako bi dobilo željenu informaciju od javnih djelatnika, što upućuje na ozbiljne nepravilnosti u obavljanju javnih funkcija. Percepcije vrlo raširene korupcije prilikom zapošljavanja u javnom sektoru nalaze svoju potvrdu u ispitivanju korupcijskih iskustava građana. Od ukupno anketiranih 3.005 građana, jedna trećina je u posljednje tri godine podnijela prijavu za zaposlenje u javnom sektoru. Za 16 posto prihvaćenih prijama kandidati su priznali da su dali novac, poklon ili uslugu temeljem koje je njihova molba za radno mjesto u javnom sektoru bila pozitivno riješena. U 58 posto slučajeva podmićivanja zaposlenika u javnom sektoru građani su mito dali dobrovoljno, a u 7 posto slučajeva javni djelatnici su izričito i izravno tražili mito od građana. Korupcija je po mišljenju hrvatskih građana treći po redu glavni problem u Hrvatskoj, iza nezaposlenosti i rada Vlade RH (UNODC, 2011.). Blago smanjenje percepcije o korumpiranosti dijelova javne uprave, kao i podatak prema kojemu ispitanici odbijaju prihvatiti ponuđeno mito iz moralnih razloga, upućuje na to da su sazreli uvjeti za provedbu radikalnije antikorupcijske politike.

Korupcija u javnoj upravi prepreka je i poslovanju privatnog sektora (tablica 8.1.). Čak 19 posto poduzeća smatra da je korupcija glavna prepreka poslovanju u Hrvatskoj, a vrijednost očekivanog poklona kako bi se osigurao javni ugovor iznosi oko 2 posto vrijednosti ugovora (BEEPS, 2007. ). Mala i srednja poduzeća posebno su izložena korupciji i teže podnose korupcijsku rentu – 38 posto malih i srednjih poduzeća u Hrvatskoj smatra da je korupcija velika prepreka poslovanju u RH (YES Foundation i Partnerstvo za društveni razvoj, 2010.).

Tablica 8.1. **Gospodarstvenici o raširenosti korupcije u Hrvatskoj**

Od mog poduzeća se očekuje:	% poduzeća
Neslužbena plaćanja javnim službenicima za obavljanje posla	14,5
Davanje poklona službenicima porezne uprave	6,0
Davanje poklona kako bi se osigurao javni ugovor	4,3
Davanje poklona radi dobivanja dozvole za početak poslovanja	2,1
Davanje poklona radi dobivanja građevinske dozvole	1,3

Izvor: BEEPS, 2007.

Korupcija nije svojstvena samo Hrvatskoj, a njezino suzbijanje ne smije biti motivirano ulaskom u članstvo Europske unije. Europa nastoji pronaći učinkovitije načine suzbijanja korupcije i na tom tragu izrađuje novu antikorupcijsku strategiju.

## Otvorena pitanja

- U svjetlu nedavnih velikih korupcijskih skandala može se činiti da trenutačno nema smisla poduzimati antikorupcijske akcije na nižoj administrativnoj razini, posebno imajući u vidu da su raspoloživi resursi, kao i uvijek, ograničeni. Međutim, specifičnosti borbe protiv korupcije zahtijevaju simultane aktivnosti na svim područjima i prema svih pojavnim oblicima korupcijskih transakcija. Zanemarivanje bilo kojeg oblika korupcijskog ponašanja dovelo bi do širenja na sve veće i ozbiljnije slučajeve korupcije. Posvećuje li se problemu administrativne korupcije u Hrvatskoj dovoljna pozornost? Koliko je ona opasna? Treba li kreirati posebne mjere suzbijanja administrativne korupcije?
- Davanje poklona zahvalnosti, ponajprije liječnicima i medicinskim sestrama, u hrvatskom se društvu ne smatra nemoralnim korupcijskim ponašanjem. Imaju li i ti znakovi zahvalnosti diskriminatorno obilježje jer povećavaju dostupnost zdravstvenih usluga i osiguravaju bolji tretman?
- S obzirom na rastući problem nezaposlenosti u Hrvatskoj, konkurencija za zapošljavanje u javnom sektoru očekivano će rasti i stvarati više prilika da se dobivanje posla u javnom sektoru osigura koruptivnim putem. Zapošljavanje u javnom sektoru suprotno meritornim kriterijima iznimno je štetno budući da onemogućuje zapošljavanje kompetentnih stručnjaka i narušava učinkovitost javnog sektora u cjelini i na dugi rok. Kako osigurati zdravu konkurenciju pri zapošljavanju u javnom sektoru i nepristranost odabira na javnim natječajima?
- Primjer potencijalno rastuće korupcije slučaj je administrativne korupcije kada se građani ponašaju kao racionalni ekonomski subjekti dobrovoljno dajući mito kako bi smanjili službene troškove, izbjegli plaćanje kazni i sl. Korupcijska aktivnost koju inicira davatelj mita pokazuje pozitivan stav prema korupciji kao sredstvu za rješavanje problema. Svi će ti građani tolerirati podmićivanje i posljedično neće prijaviti takvo nemoralno ponašanje, te će nastaviti i dalje sudjelovati u korupcijskim transakcijama. Oportunistički stav građana ima ozbiljne negativne posljedice na sustav moralnih vrijednosti u društvu. Ako je u takvim slučajevima odgovornost za odbijanje ponuđenog mita na djelatnicima javne uprave, kako povećati njihov integritet?
- Rasprostranjeno je mišljenje kako korupciju ne treba prijavljivati jer ništa korisno neće biti učinjeno ili nedostaje informacija kome prijaviti korupciju. Ova opažanja upućuju da je nužno pažljivo razmotriti ulogu i učinkovitost službenih institucija. Hrvatski građani i poduzetnici mogu se osjećati rezignirano i razočarano samim tijekom borbe protiv korupcije. Otkako su velike korupcijske afere otkrivene, istrage i procesuiranje sa stanovišta šire javnosti ne čine se dovoljno djelotvornim niti brzim. Nedostatak interesa građana, poduzeća i samih djelatnika javne uprave za prijavu korupcije upućuje na neučinkovitost sustava u rješavanju slučajeva koruptivnog ponašanja i zaštite zviždača. Kako ohrabriti građane i djelatnike javne uprave da prijave korupciju?
- Je li glavni motiv suzbijanja korupcije u Hrvatskoj zatvaranje pregovaračkog poglavlja 23? Je li realna bojazan da će antikorupcijski napori oslabjeti nakon ulaska Hrvatske u EU? Što učiniti da se to ne desi?

## Preporuke mjera politike

Mjere suzbijanja administrativne korupcije u Hrvatskoj trebaju se usredotočiti na povećanje antikorupcijske svijesti u dva pravca: prema javnosti i prema zaposlenicima u javnom sektoru. Nužno je promijeniti stavove javnosti o tome što se smatra neprihvatljivim korupcijskim ponašanjem. U tom smislu trajna antikorupcijska kampanja, obrazovanje i promicanje primjera dobre prakse mogu biti učinkovito sredstvo za provedbu mjera politike. Rezultate, međutim, ne treba očekivati brzo jer će oni biti vidljivi tek na dulji rok.

Zaposlenike u javnom sektoru treba educirati da ne prihvaćaju niti male poklone zahvalnosti.

Primjena etičkog kodeksa, interne kontrole i sankcije trebaju se strogo i bez iznimke poštivati, a postupci u zapošljavanju u javnom sektoru pomno nadzirati.

Antikorupcijska politika treba biti pažljivo kreirana i primijenjena na lokalnoj razini budući da lokalna uprava u Hrvatskoj općenito slabo primjenjuje načela kvalitete javnog upravljanja (*engl. good governance*).

Antikorupcijske mjere valja specifično razraditi interno, za svaki sektor ili organizaciju unutar javne uprave. Učinak formalno imenovanog etičkog povjerenstva će izostati ako nema posvećenog rada na suzbijanju koruptivnog ponašanja ili otklanjanja korupcijskih pritisaka na svoje djelatnike.

Svaka uspješna strategija borbe protiv korupcije oslanja se na rezultate empirijskih istraživanja, studije slučajeva, ankete, stručne analize i mišljenja. Zbog toga ispitivanje percepcije i stvarnih iskustava administrativne korupcije treba redovito ponavljati kako bi se pratila kretanja i rezultati te identificirala potencijalna nova žarišta i prilike za korupciju u javnom sektoru. Takve bi ankete bile usmjerene na odabrana ključna pitanja i posebno osjetljiva područja korupcije poput davanja i primanja mita u zdravstvu ili integriteta lokalne samouprave.

Svaki slučaj neuobičajeno dugog postupka izdavanja dozvola, rješenja i sl., primjerice poduzetnicima ili u sudskoj praksi, nadležna kontrola mora ispitati i utvrditi im uzrok.

Politička ili korupcija na visokoj razini povezana je s nedostatkom integriteta političke elite, što potvrđuju i politički korupcijski skandali u svijetu. Pritisak iz redova političke stranke i biračkog tijela obično učinkovito sankcionira takve slučajeve.

## 9. Regulatorni okvir za poticanje poduzetništva i ulaganja

### Opis problema

Regulatorno opterećenje obuhvaća čitav niz administrativnih i zakonskih prepreka s kojima se suočava poslovni sektor. Smanjenje regulatornog opterećenja izravno doprinosi konkurentnosti gospodarstva, posebno srednjeg i malog poduzetništva. Smanjenje administrativnih troškova proizašlih iz postojeće složene regulative EU-a za 25 posto u razdoblju 2007. do 2013. godine ujedno je i jedan od ciljeva Lisabonske strategije<sup>21</sup>. Usporedba ocjene kvalitete regulative pokazuje da Hrvatska zaostaje za zemljama EU-27 (tablica 9.1).

Tablica 9.1 Kvaliteta regulative, usporedba Hrvatske i EU-27, 2009.

Iznad prosjeka EU-a	Ocjena 0 (najlošije) do 100 (najbolje)	Ispod prosjeka EU-a	Ocjena 0 (najlošije) do 100 (najbolje)
Danska	99,0	Malta	89,0
Finska	97,6	Cipar	87,6
Nizozemska	97,1	Belgija	86,7
Švedska	96,7	Češka	86,2
Luksemburg	95,7	Francuska	85,2
Irska	95,2	Španjolska	84,8
Velika Britanija	94,3	Slovačka	82,4
Austrija	92,9	Mađarska	81,9
Njemačka	92,4	Portugal	80,5
Estonija	91,9	Latvija	80,0
<b>Prosjek EU27</b>	<b>89,5</b>	Litva	79,5
		Poljska	78,6
		Italija	77,6
		Slovenija	77,1
		Grčka	74,8
		Bugarska	71,4
		Rumunjska	70,5
		<b>Hrvatska</b>	<b>68,1</b>

Napomena: Pokazatelj kvalitete regulative mjeri percepciju razine regulatornih opterećenja koja koče vanjsku trgovinu, razvitak poslovnog sektora i poslovanje općenito te učestalost politika koje sputavaju djelovanje slobodnog tržišta.

Izvor: Worldwide Governance Indicators, The World Bank, 2010.

Posljednja izvješća Svjetske banke<sup>22</sup> su pozitivna. Hrvatska se prema ukupnim pokazateljima lakoće poslovanja popela za pet mjesta u odnosu na prethodnu godinu, premda i dalje zauzima relativno slabo 84. mjesto od ukupno 183 zemlje na listi (tablica 9.2.).

Tablica 9.2. Pozicija Hrvatske prema područjima lakoće poslovanja, 2010.

Područja Doing Business 2011	Rang Hrvatske od 183 promatrane zemlje, podaci za 2010.
<b>Ukupno</b>	<b>84</b>
Plaćanje poreza	42
Poštivanje provedbe ugovora	47
Početak poslovanja	56
Dobivanje kredita	65
Zatvaranje poduzeća	89
Međunarodna trgovina	98
Upis vlasništva	110
Građevinske dozvole	132
Zaštita ulagača	132

Izvor: Svjetska banka, www.doingbusiness.org

<sup>21</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/en/s02315.htm>

<sup>22</sup> Doing Business 2011 (podaci za 2010.).



Najslabiji se rang zadržao u području dobivanja građevinskih dozvola, zaštite ulagača i upisa vlasništva. Ukupnom napretku je najviše pridonijelo poboljšanje u području pokretanja poslovanja (56. mjesto na rang-listi, pomak za 44 mjesta), u čemu Hrvatska dostiže prosjek razvijenih zemalja OECD-a (tablica 9.3.).

Tablica 9.3. Pregled unapređenja pokazatelja početka poslovanja u Hrvatskoj, 2004.-2010.

Pokazatelji lakoće početka poslovanja	2004.	2006.	2008.	2010.	Prosjek zemalja OECD-a 2010.
Broj postupaka za osnivanje poduzeća	12	10	8	6	5,6
Broj dana za osnivanje poduzeća	49	45	40	7	13,8
Troškovi osnivanja poduzeća, u % dohotka po stanovniku	14,4	12,2	11,5	8,6	5,3
Minimalni osnivački kapital, u % dohotka po stanovniku	24,4	20,6	16,6	15,3	15,5

Izvor: Svjetska banka, [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)

Međutim, zatvaranje poduzeća u Hrvatskoj traje 3,1 godinu i nije skraćeno u posljednjih sedam godina. U zemljama OECD-a, postupak zatvaranja poduzeća dvostruko je kraći. Visoki troškovi stečajnog postupka u Hrvatskoj penju se do 15 posto stečajne mase, što je iznad prosjeka OECD-a (9 posto). U Hrvatskoj vjerovnici na jednu jedinicu ukupnog potraživanja naplate tek 0,287 novčanih jedinica, što je znatno manje od prosjeka OECD-a (0,70). U Hrvatskoj je odnos troškova stečajnog postupka i naplaćenih potraživanja u ukupnim potraživanjima vjerovnika izrazito nepovoljan jer se skroman dio potraživanja naplati uz visoke troškove.

Smanjenje regulatornog opterećenja ukidanjem normativnih i administrativnih zapreka u Hrvatskoj je započelo projektom HITROREZ u listopadu 2006. godine. Projekt je preispitao 1451 propis vezan uz gospodarstvo i za više od polovice (55 posto) propisa podnio preporuke za izmjenama. Oko polovice preporuka odnosilo se na ukidanje suvišnih i zastarjelih propisa, a druga polovica na izmjene. Nadležna su tijela prihvatila 69 posto preporuka. Od lipnja 2007. godine do konca 2008. provedeno je 63 posto ukupno prihvaćenih preporuka, a HITROREZ je prema procjenama donio više od 115 milijuna kuna izravnih ušteda gospodarstvu na godišnjoj razini skraćivanjem administrativnih koraka. HITROREZ je ukinut, a o daljnjem pojednostavljenju regulative trebao se brinuti novoosnovani Ured za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa osnovan uredbom Vlade RH u lipnju 2007. godine. Ured je započeo s radom u siječnju 2009., da bi ubrzo bio ukinut uredbom Vlade RH u srpnju 2009. godine.

## Otvorena pitanja

Nerazumijevanje javnosti o potrebi vanjske procjene učinaka novih propisa, čime je Ured za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa proglašen još jednim nepotrebnim birokratskim tijelom, kao i proces ubrzanog donošenja zakona radi ispunjavanja uvjeta i mjerila za članstvo u EU-u, minoriziralo je važan korak u donošenju kvalitetne regulative: procjenu učinaka. U međuvremenu je sredstvima EU-a iz programa CARDS izrađen Priručnik o procjeni učinaka (BIZimpact, 2008.) kako bi se hrvatskoj javnoj upravi, poslovnom sektoru i civilnom društvu približila načela i metodologija analize učinaka regulative. Iskustva uvođenja zakona zabrane rada nedjeljom i zakona «zabrane pušenja» govore u prilog potrebi analize cjelokupnih učinaka regulative. Na koji način potaknuti hrvatsku javnu upravu da prihvati i primjenjuje procjenu učinaka regulative koja se sustavno provodi u drugim europskim zemljama?

U hrvatskom zakonodavstvu očite su česte promjene i neusklađenost zakona, koji se većinom donose po hitnom postupku, a podzakonski propisi sa zakašnjenjem i bez edukacije subjekata na koje se regulativa odnosi, što dovodi u pitanje provedbu postojeće regulative. Kako postići koordiniranost u donošenju regulative, a da se pri tome ne ugrozi tempo usklađivanja zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a?

Neizvjesnost zakonskog okvira, složenost propisa i nekvalitetan pravni okvir predstavljaju regulatorno opterećenje gospodarstvu i odbijaju ulagače. Koje bi administrativno tijelo u RH trebalo preuzeti zadaću otklanjanja normativnih i administrativnih zapreka ulaganju i poduzetništvu općenito?

Građani, privatni poduzetnici i sami subjekti iz javnog sektora često ne mogu dobiti kvalitetnu informaciju, argumentirano stručno mišljenje ili službeni naputak o nekom propisu. Mogu li pravne i savjetodavne službe komora, porezne uprave i ureda lokalne samouprave preuzeti ulogu kvalitetnog informiranja i savjetovanja svojih korisnika?

## **Preporuke mjera politike**

U donošenju novih propisa valja ocijeniti i pratiti jesu li očekivani ukupni pozitivni učinci veći u odnosu na negativne učinke novog propisa primjenom metode *Regulatory Impact Assessment (RIA)*. Time se procjenjuje učinkovitost novih zakonskih rješenja kako bi kvalitetna legislativa bila što manje regulatorno opterećenje gospodarstvu.

Treba nastaviti s analizom neusklađenih, nepotrebnih i manjkavih propisa. Kvalitetnija bi regulativa u konačnici smanjila i opterećenost sudstva u RH.

Valja osigurati kvalitetnu difuziju novina u zakonima i s promjenama upoznati sve dionike kako bi se osigurala kvalitetna provedba.

U suradnji s domaćim i inozemnim gospodarstvenicima te potencijalnim ulagačima, javna uprava i neovisni stručnjaci trebaju izraditi analizu stanja u kojoj će se identificirati konkretne regulatorne prepreke, administrativni i transakcijski troškovi poduzetništvu i ulaganju u Hrvatskoj te odrediti plan aktivnosti za njihovo otklanjanje. Posebnu pozornost treba obratiti na otklanjanje svih regulatornih prepreka za nova ulaganja, i to u suradnji s jedinicama lokalne samouprave u Hrvatskoj. Intenzivno se mora provoditi ažuriranje zemljišnih knjiga i katastra te ubrzati postupke zatvaranja poduzeća, uključujući stečajne postupke.

## 10. Mjerenje rezultata i učinkovitosti javne uprave

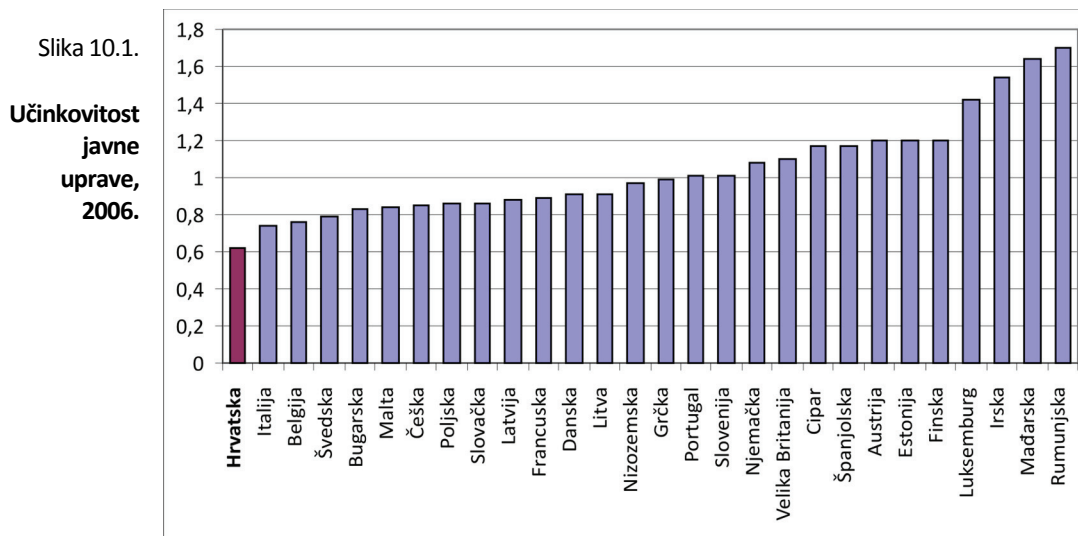
### Opis problema

Mnoge države primjenjuju metodologiju za mjerenje rezultata i učinkovitosti javne potrošnje. Njihova iskustva pokazuju da primjena metodologije i praćenje ostvarenih rezultata i učinkovitosti rezultiraju smanjenjem javne potrošnje i/ili povećanjem rezultata u javnom sektoru. Unatoč tome što je unapređenje proračunskog planiranja, a naročito trošenja proračunskih sredstava i praćenja očekivanih rezultata i učinaka trošenja javnog novca, navedeno kao važan prioritet u nizu strateških dokumenata koji se tiču upravljanja proračunom u Hrvatskoj, u praksi nije uspostavljena metodologija za mjerenje rezultata i učinkovitosti javne uprave. Iako je od 2003. godine unaprijeđen sustav planiranja državnog proračuna prema programima, daljnji korak prema mjerenju rezultata i učinaka još nije napravljen. Tako ne postoji ni sustav pokazatelja koji bi omogućili mjerenje učinkovitosti pružanja javnih usluga, odnosno ne postoje pokazatelji uspješnosti (*engl. performance indicators*) ni učinkovitosti trošenja javnih sredstava koji bi omogućili praćenje postignutih rezultata i učinaka trošenja sredstava u državnom proračunu i proračunima općina, gradova i županija.

Cilj uspostave transparentnih mjera rezultata i učinkovitosti javne uprave je:

- preglednost proračuna iz kojih se uočava usmjerenost na tekuće i razvojne ciljeve, kao i na javne potrebe po određenim područjima,
- pomoć stručnjacima u tijelima državne uprave, županijama, gradovima i općinama o potrebi poduzimanja konkretnih mjera u planiranju, strukturi i praćenju rashoda u proračunima,
- efikasnije upravljanje javnim financijama usklađeno s utvrđenim strateškim prioritetima,
- povećanje informiranosti stanovništva o trošenju proračunskih sredstava,
- povećanje ostvarenih rezultata i učinkovitosti javne uprave.

Stupanj učinkovitosti javne uprave u Hrvatskoj u ovom trenutku nije moguće izmjeriti. Nisu dostupni podaci za precizno mjerenje rezultata i učinkovitosti javne uprave, pa čak ni osnovni podaci o veličini javne uprave. Procjena učinkovitosti javne uprave u Hrvatskoj na temelju pokazatelja koji se koriste u ekonomskoj literaturi pokazuje da javna uprava u Hrvatskoj postiže znatno niže rezultate, te je neučinkovitija u odnosu na niz europskih zemalja (slika 10.1.).



Napomena: Indikator učinkovitosti mjeri odnos između ostvarenih rezultata mjerenih pokazateljima korupcije, birokracije i sive ekonomije u odnosu na uložene resurse (procijenjene udjelom rashoda opće države za konačnu potrošnju u BDP-u). S obzirom da se radi o primjeni subjektivnih pokazatelja, radi se tek o pokazatelju kako stanovništvo doživljava uspješnost javne uprave u postizanju svojih ciljeva i zadataka u odnosu na utrošena sredstva. Pri tome 1 označava da je za jednu jedinicu uloženi sredstava ostvarena 1 jedinica rezultata i ishoda.

Izvor: Slijepčević, S.: Efikasnost i učinkovitost javne uprave: Hrvatska na putu prema Europskoj uniji, Fircon d.o.o., Mostar, 2010.

Europska unija u mnogim dokumentima izričito navodi cilj postizanja usporedivo dobrog stupnja kvalitete i profesionalizma javne uprave u državama članicama kako bi građani EU-a, bez obzira u kojoj državi žive, mogli ostvariti istu kvalitetu javne usluge. Učinkovitija javna uprava značila bi veću sposobnost i odgovornost javne uprave u korištenju resursa za ostvarivanje planiranih ciljeva i prioriteta, što bi moglo utjecati na smanjenje javne potrošnje i/ili povećanje ostvarivanja planiranih ciljeva. Poboljšanje rezultata i učinkovitosti javne uprave važno je i zbog utjecaja kojeg javna uprava ima i na ostale dijelove gospodarstva i stanovništvo. Za pristupanje Republike Hrvatske Europskoj uniji preduvjet je da državna služba prihvati zajedničke europske standarde transparentnosti, djelotvornosti, odgovornosti i usklađenosti. Oni su pokazatelji djelotvornog i učinkovitog javnog sektora koji pruža kvalitetne usluge svojim građanima i kontinuirano nastoji zaštititi ustavna prava, učvrstiti demokraciju te omogućiti napredak i blagostanje kroz održivi gospodarski razvoj.

Svjetska banka (2009.) u Okviru za razvoj proračunskog planiranja usmjerenog na rezultate i srednjoročno planiranje navodi da je pretpristupni proces Europskoj uniji ukazao na manjak povezanosti strateškog i proračunskog planiranja u Hrvatskoj, te da je potrebno povezati strateško i proračunsko planiranje kroz uspostavu sustava u kojem se povezuju strateški prioriteti i strateški ciljevi s raspodjelom proračunskih sredstava. Navode da je za daljnji napredak u uspostavi transparentnog sustava nužno unaprijediti planiranje državnog proračuna uspostavom metodologije koja bi omogućila mjerenje i praćenje rezultata i učinkovitosti, a ne samo rashoda po visini i vrsti, da je potrebno razraditi detaljne pokazatelje za praćenje rezultata i učinaka javne potrošnje, te da je potrebna daljnja razrada programske klasifikacije kako bi se mogli mjeriti rezultati pojedinog programa u smislu postizanja željenih učinaka (ishoda).

## Otvorena pitanja

Mnoge su države (Australija, Kanada, Velika Britanija i dr.) posljednjih desetljeća unaprijedile način proračunskog planiranja i praćenje trošenja proračunskih sredstava. Iskustva pokazuju da promjene rezultiraju povećanjem rezultata i učinkovitosti, ali tek nakon više godina uzastopne primjene i unapređivanja. Na koji se način može u Hrvatskoj unaprijediti sustav proračunskog planiranja s ciljem utvrđivanja obavljaju li proračunski korisnici učinkovito svoje poslove i zadatke? Treba li uvesti proračunsko planiranje prema rezultatima, te na koji način je moguće postići konsenzus i potpuno razumijevanje javne uprave o razlozima i nužnosti tih promjena?

Za uvođenje proračunskog planiranja prema rezultatima nužno je da javna uprava posjeduje određena znanja i vještine (na primjer, osnovno razumijevanje koncepta proračunskog planiranja prema rezultatima i njegovih ciljeva, razlikovanje mjerljivih i nemjerljivih pokazatelja uspješnosti i sl.). Posjeduje li javna uprava u Hrvatskoj potrebna znanja i vještine, te koja su dodatna znanja potrebna kako bi uvođenje proračunskog planiranja prema rezultatima imalo pozitivne učinke na postignute rezultate i efikasnost javne potrošnje?

Za povećanje rezultata i učinkovitosti nužno je postići usklađenost strateških ciljeva i prioriteta s proračunskom potrošnjom. Je li u javnoj upravi dovoljno zastupljena funkcija strateškog planiranja? Jesu li ciljevi i prioriteti navedeni u strateškim dokumentima usklađeni s proračunom? Tko treba biti zadužen za koordinaciju ciljeva u strateškim planovima? Na koji se način planiraju aktivnosti i rad u ministarstvima, tijelima državne uprave, županijama, gradovima i općinama? Tko treba biti zadužen za nadzor nad praćenjem ispunjavanja ciljeva i prioriteta i njihove usklađenosti s planiranim u strateškim dokumentima?

Iskustva država pokazuju da će proračunsko planiranje prema rezultatima imati pozitivne učinke ako postoje jasno određeni programi i transparentno uspostavljeni pokazatelji uspješnosti. Tko treba biti zadužen za uspostavu sustava pokazatelja i mjerenje učinkovitosti? Trebaju li mjere uspješnosti biti međusobno usporedive (između različitih tijela državne uprave i s pojedinim drugim članicama EU-a i sl.)?

Proračunsko planiranje prema rezultatima temelji se na uspostavi jasnih pokazatelja utrošaka, rezultata i učinaka (ishoda). Na koje razdoblje je potrebno uspostaviti pokazatelje? Kako odrediti tržišnu vrijednost rezultata i učinaka (ishoda) za javne usluge koje se nude besplatno ili po nižim, subvencioniranim cijenama?

Iskustva nekih drugih država pokazala su da tijela državne uprave ponekad mogu planirati preniske ciljeve kako bi ostvarile bolje rezultate od planiranih, te na taj način osigurati veća proračunska sredstva u narednom razdoblju. Na koji način uvesti objektivne i transparentne pokazatelje? Koje konkretne mjere treba poduzeti u slučaju postizanja nižih rezultata od planiranih, odnosno slabih rezultata i (ne)učinkovitosti?

## Preporuke mjera politike

Prijedlozi za poboljšanje rezultata i učinkovitosti javne uprave trebaju se temeljiti na integriranom sustavu planiranja koje obuhvaća strateško i proračunsko planiranje. Dodatni se prijedlog odnosi na uvođenje proračunskog planiranja usmjerenog prema rezultatima. U tom proračunu trebaju biti jasno utvrđeni ciljevi za svakog proračunskog korisnika, čije se ostvarenje mora mjeriti. Programima koji ostvaruju dobre rezultate pruža se mogućnost povećanja sredstava, dok onima koji ne ostvaruju planirane rezultate prijeti smanjivanje dijela sredstava ili isključivanje iz proračuna. To bi u praksi značilo da se kod planiranja proračuna klasifikacija rashoda temelji na specifikiranju aktivnosti, navođenju proračunskih korisnika koji će navedene aktivnosti provesti i troškova provođenja svake pojedine aktivnosti.

Prema *Strategiji reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011.*, za povećanje rezultata i učinkovitosti javne uprave potrebno je:

- jačati strateško planiranje u tijelima državne uprave,
- definirati strateške i srednjoročne ciljeve i prioritete tijela državne uprave, usmjeriti rad ustrojstvenih jedinica u tijelima državne uprave prema ostvarenju tih ciljeva i prioriteta te jačati povezanost između rada tijela državne uprave i strateških ciljeva Vlade,
- osnovati ustrojstvene jedinice za strateško planiranje u tijelima državne uprave kao samostalne ustrojstvene jedinice ili pak funkciju planiranja pridružiti kabinetu ministra, odnosno drugog čelnika tijela,
- ojačati koordinaciju strateškog planiranja radi jače povezanosti planova pojedinih tijela državne uprave sa strateškim ciljevima Vlade, pri čemu ključnu ulogu ima Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije,
- izraditi smjernice za integriranje strateškog i proračunskog planiranja kao podršku u izradi resornih strateških dokumenata koji trebaju sadržavati relevantne ciljeve, instrumente, pokazatelje uspješnosti, procjene rezultata i učinaka te mogućnosti provedbe.

Osim toga, Strategija navodi nužnost značajnog poboljšanja odnosa između ulaznih vrijednosti i izlaznih rezultata, uz brže pružanje usluga, odnosno potrebu za značajnim povećanjem efikasnosti državne uprave. Pri tome je naglasak stavljen na smanjenje troškova funkcioniranja državne uprave za željenu razinu usluga. Navodi se da je taj cilj moguće postići promjenom kvalifikacijske strukture državnih službenika na način da se poveća udio službenika s visokom stručnom spremom, smanji broj državne uprave i racionalizira sustav. U području upravljanja kadrovima potrebno je osigurati veći stupanj decentralizacije odlučivanja i veću individualnu odgovornost državnih službenika za ostvarivanje postavljenih ciljeva prema dogovorno utvrđenim planovima rada, uz preciznije utvrđivanje radnih zadataka i obveza službenika. Potrebno je osigurati objektivne i mjerljive kriterije ocjenjivanja rezultata i kvalitete rada u odnosu na postavljene i očekivane rezultate, uz uvođenje sustava nagrađivanja natprosječnih rezultata rada i sankcioniranja nerada i nediscipline.

## Zaključak

Sustavna reforma javne uprave u Republici Hrvatskoj je nužnost. Članstvom u Europskoj uniji rast će i zahtjevi koje se postavljaju pred sve dijelove javnog sektora, što upućuje na kontinuiranu modernizaciju i usavršavanje kompetencija u svim njegovim segmentima. Javni sektor, kao i privatni, također mora jačati svoje kompetitivne prednosti, primjerice kako bi što uspješnije sudjelovao u kreiranju zajedničkih politika EU-a ili koristio sredstva raspoloživih fondova EU-a.

Cilj ove studije je dati stručni doprinos razvoju javne uprave koja će biti pouzdani i učinkoviti servis građanima i poslovnom sektoru u Hrvatskoj. Zaključne smjernice ostvarivanja tog cilja predstavljaju opće mjere politike čija je sustavna provedba temelj reforme javne uprave, a to su:

- Uvesti sustav ocjenjivanja i nagrađivanja prema učinkovitosti zaposlenih u javnom sektoru na temelju transparentnih i mjerljivih kriterija.
- Provesti potpunu profesionalizaciju i depolitizaciju javnog sektora.
- Uspostaviti sustav cjeloživotnog obrazovanja i postizanja izvrsnosti zaposlenih u javnom sektoru, uz jasno određene kriterije i mogućnost napredovanja u karijeri.
- U strategiju razvoja ljudskih resursa u javnom sektoru ugraditi sustav parametara za praćenje učinkovitosti rada zaposlenih u ostvarivanju njihovih zadaća. Zadaće trebaju biti usklađene s ciljevima mjera politike i/ili djelatnosti pojedinih institucija i sektora.
- S posebnom pažnjom osmisliti mjere povećanja učinkovitosti u pružanju javnih usluga u suradnji s privatnim sektorom kako bi se model prilagodio postojećim uvjetima poslovanja u Hrvatskoj.
- Uvesti sustav procjene učinaka donošenja zakona i politika s naglaskom na procjenu fiskalnih utjecaja, kako na središnjoj državnoj, tako i na lokalnoj razini.
- Ojačati dugoročno strateško i proračunsko planiranje u svim segmentima javnog sektora i koordinaciju aktivnosti među dionicima.
- Uz stručne predstavnike izvršne vlasti, tijela državne uprave, sindikate i druge neposredne dionike, u promišljanje i provedbu reformi uključiti i lokalnu zajednicu, akademsku zajednicu i nevladine udruge.
- Budući da su problemi izraženiji na lokalnoj razini, valja ustrajati na procesu funkcionalne i fiskalne decentralizacije, uz jasnu podjelu nadležnosti između središnje države i lokalnih jedinica i izvora sredstava.
- Na razini političkih i društvenih elita, ali i u svakoj pojedinoj instituciji, promovirati primjere dobre prakse podizanja kompetencija, učinkovitosti, motivacije i integriteta zaposlenika javnog sektora.

Postojeći napori u unapređenju rada javne uprave dobra su osnova za provedbu dubinskih reformskih mjera. U tom kontekstu, ova je studija doprinosi struke donošenju dugoročnih odluka i ostvarivanju konsenzusa za njihovu provedbu.

