



# TEMATSKI INFORMATIVNI ČLANAK O EUROPSKOM SEMESTRU

## KVALITETA JAVNE UPRAVE

### 1. UVOD

Javna uprava odraz je institucionalnih temelja načina upravljanja državom<sup>1</sup>. Javna uprava bavi se potrebama društva i funkcionira na temelju organizacijskih struktura, procesa, uloga, odnosa, politika i programa te utječe na održivo gospodarsko blagostanje<sup>2</sup>, socijalnu koheziju i dobrobit ljudi<sup>3</sup> kao i na društveno povjerenje te utvrđuje uvjete za stvaranje javne vrijednosti<sup>4</sup>.

Institucije imaju temeljnu ulogu u utvrđivanju odgovarajućih poticaja, smanjenju nesigurnosti i omogućivanju dugoročnog blagostanja. Zbog nedostataka u funkcioniranju javne uprave mogu nastati znatne prepreke za funkcioniranje jedinstvenog tržišta, za

ulaganja na regionalnoj i lokalnoj razini<sup>5</sup> te za inovacije.

Neke države članice EU-a ustrajne su u svojem nastojanju da poboljšaju rezultate svojih uprava, dok druge trebaju preispitati sastavnice svojeg administrativnog sustava. Zbog trenutačnog tempa društvenih, tehnoloških i gospodarskih promjena sve će se javne uprave morati prilagoditi novim stvarnostima.

EU podupire nastojanja u tom području putem financiranja, tehničkih normi i instrumenata, analiza, razmjena među stručnjacima, smjernica i tehničke pomoći (vidjeti Prilog 1.).

**Ovaj se informativni članak odnosi na horizontalne aspekte funkcioniranja javne uprave.** U njemu se razmatraju ostvarenje rezultata i povećanje odgovornosti te poboljšanje donošenja politika, struktura i procesa, ljudskih resursa i pružanja usluga. Povezani aspekti upravljanja, kao što su održivost javnih financija, korupcija, učinkoviti pravosudni sustavi te porezni sustavi i porezna uprava razmatraju se u zasebnim tematskim člancima.

---

<sup>1</sup> Holmberg, S. i Rothstein, B., *Good Government: The Relevance of Political Science*, Edward Elgar Publishing, 2012.

<sup>2</sup> Kaufmann, D. Kraay, A. i Zoido-Lobaton, P., *Governance Matters*, Policy Research Working Paper 2196.

<sup>3</sup> Hallerod, B., Rothstein, B., Nandy, S. i Daoud, A., „Bad governance and poor children: a comparative analysis of government efficiency and severe child deprivation in 68 low- and middle-income countries“, *World Development*, broj 48, kolovoz 2013., str. 19.–31.

<sup>4</sup> Javna je vrijednost ona vrijednost koja je zajednička svim subjektima u društvu: građanima, poduzećima, organizacijama i neformalnim skupinama. Ona proizlazi iz svih odluka o raspodjeli sredstava koje donose svi dionici u društvu u cjelini.

---

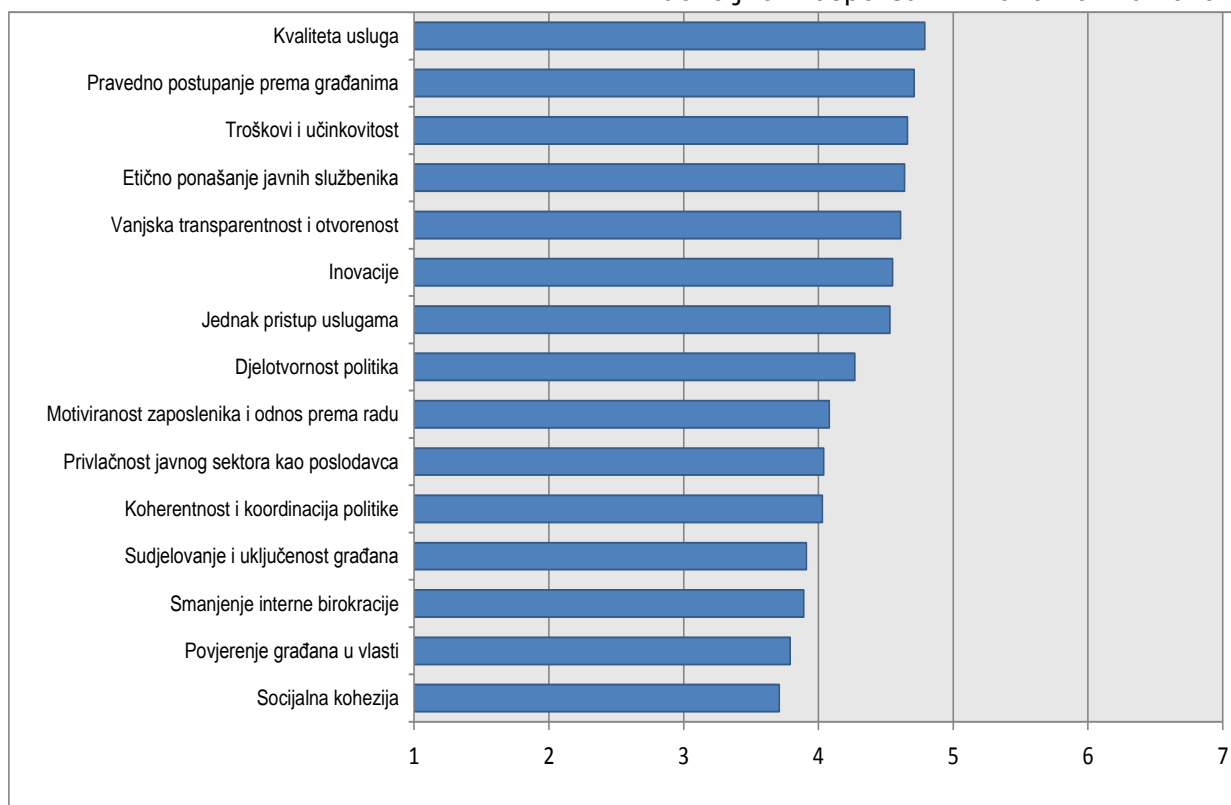
<sup>5</sup> Odbor regija, *Rezultati internetskog savjetovanja Odbora regija o preprekama za ulaganja na lokalnoj i regionalnoj razini*, tajništvo Povjerenstva za gospodarsku politiku (ECON), Bruxelles, rujan 2016.

## 2. KLJUČNI IZAZOVI

### 2.1. Postignuća i ograničenja nedavnih nastojanja u pogledu reformi

Reforme provedene u državama članicama u prethodna dva desetljeća donekle su poboljšale troškovnu učinkovitost i

**Grafikon 1. – Postignuća u pogledu provedbe reformi<sup>6</sup>**



Izvor: Hammerschmid i dr.<sup>7</sup>

Nisu ostvareni dovoljni rezultati u smislu uspostave partnerskih odnosa i suradničkih mreža.

Teško je analizirati razloge takvog promjenjivog napretka jer se često podcjenjuje sustavna evaluacija ishoda reformi te se stoga primjenjuje u

učinkovitost javne uprave. Općenito su institucije postale otvorenije i transparentnije te su se poboljšali pristup uslugama i njihova kvaliteta. Međutim, povjerenje građana u vlasti, socijalna kohezija i privlačnost javnog sektora kao poslodavca pogoršali su se.

ograničenoj mjeri<sup>8</sup>. Osim toga, ne postoji dovoljno usporednih analiza država

članica, područja politike i administrativnih ustroja u pogledu iskustava s reformama i njihova uspjeha<sup>9</sup>.

Mnoge inicijative za provedbu reformi u cijeloj Europi usmjerene su na preustroj formalnih struktura i postupaka. Često se provode odozgo prema dolje, što je odraz političke ili proračunske logike, i ponekad zanemaruju razvoj ljudskih potencijala,

<sup>6</sup> Od 1 = znatno pogoršanje do 7 = znatno poboljšanje.

<sup>7</sup> Hammerschmid, Gerhard i dr., *Trends and Impact of Public Administration Reforms in Europe: Views and Experiences from Senior Public Sector Executives*, COCOPS European Policy Brief, 2013.

<sup>8</sup> Hammerschmid, Gerhard (ur.) i dr., *Public Administration Reforms in Europe – The View from the Top*, Elgar, 2016.

<sup>9</sup> Peters, B. G. i Pierre, J., „Two Roads to Nowhere: Appraising 30 Years of Public Administration Research”, *Governance*, br. 30, 2017., str. 11.–16.

preispitivanje rada tijela vlasti ili promjenu administrativne kulture. Rukovoditelji javnih tijela često imaju nisku razinu autonomije. Institucije se rijetko potiču na razvoj kapaciteta za interno promišljanje, učenje iz pogrešaka ili uvođenje inovacija. U mnogim državama članicama dugotrajno i intenzivno formalističko restrukturiranje dovelo je do zasićenosti reformama.

Države članice koje su pristupile EU-u nakon 2004. provele su značajne administrativne reforme u okviru njihove pripreme za članstvo u EU-u. Ciljevi reformi bili su modernizacija procesa izrade politika, poboljšanje učinkovite koordinacije i izgradnja državne službe u kojoj se rad temelji na zaslugama i koja će moći privući i zadržati kvalificirano osoblje.

Međutim, u velikom broju tih država članica nekoliko godina nakon njihova pristupanja oslabila je dinamika reformi<sup>10</sup>. Mnogi aspekti administrativnih promjena i dalje su nestabilni i rascjepkani. Nepostojanje političke suglasnosti o sadržaju i smjeru reformi, neuspješna borba protiv politizacije povezane s njima te nemoć i nestabilnost temeljnih vladinih institucija često su ugrožavali njihovu održivost. Zbog nepostojanja profesionalnog i nepristranog najvišeg rukovodstva koje bi upravljalo modernizacijom mnoge su zakonske izmjene postale „mrtvo slovo na papiru“ i nisu bile popraćene praktičnim djelovanjem<sup>11</sup>.

## 2.2. Kapaciteti za izvršavanje ovlasti

Pokazatelji održivog upravljanja<sup>12</sup> uzimaju u obzir kapacitete vlasti da provedu ispravne politike te ovlasti društvenih

---

<sup>10</sup> Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, *The Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe Five Years after Accession*, SIGMA Paper br. 44, OECD, Pariz, 2009.

<sup>11</sup> Verheijen, Tony, *Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?*, World Bank Working Paper br. 115, Washington, DC, 2007.

<sup>12</sup> Pokazatelji održivog upravljanja zaklade Bertelsmann Stiftung kombinacija su analize rezultata politika, demokracije i upravljanja u 41 zemlji članici EU-a i OECD-a (Bertelsmann, 2017.).

dionika za sudjelovanje i nadzor te upućuju na velike razlike u EU-u u smislu kapaciteta za izvršavanje ovlasti i odgovornosti. Znatno broje država članica i dalje rijetko primjenjuje svoje formalne mehanizme za bolju izradu politika.

Strateško planiranje i koordinacija najslabije su razvijeni u Grčkoj, Cipru i Mađarskoj. Najbolje su integrirani u proces politike u Danskoj, Finskoj i Ujedinjenoj Kraljevini. U znatnom broju država uporaba dokaza tijekom izrade politika i dalje je ograničena, a kvaliteta procjene učinka propisa treba se znatno poboljšati. Većim uključivanjem civilnog društva i akademske zajednice u izradu i evaluaciju politika može se poboljšati kvaliteta politika u Grčkoj, Mađarskoj i Rumunjskoj.

Opći indeks upravljanja bilježi trend opadanja u ukupno 14 država članica EU-a (Estonija, Hrvatska, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Poljska, Portugal, Slovenija, Slovačka, Finska, Švedska). U samo trima državama članicama (Italija, Cipar i Malta) zabilježeno je znatnije poboljšanje kapaciteta za izvršavanje ovlasti (više od 0,5 postotnih bodova) u protekle četiri godine otkad su uvedeni pokazatelji.

## 2.3. Razvoj potencijala zaposlenika u javnoj upravi

Javni sektor najveća je „industrija“ EU-a. Zapošljava oko 75 milijuna ljudi odnosno oko 25 % ukupne radne snage. Javni rashodi iznose gotovo 50 % BDP-a.

Nedavna su istraživanja<sup>13</sup> pokazala da je nakon pada zabilježenog 2012. (na 7 % u Grčkoj i 4,7 % u Ujedinjenoj Kraljevini) ukupna zaposlenost u državnoj upravi u državama članicama ponovno na razini prije krize. U nekim je državama članicama došlo do smanjenja broja zaposlenika (3,5 % u Latviji, 3,6 % u Nizozemskoj), dok je u nekim drugima povećan broj zaposlenika u javnoj upravi za najviše 2 postotna boda (Češka, Estonija, Mađarska, Slovenija). Na temelju dostupnih podataka može se zaključiti da su središnje vlasti i vlasti na nižim

---

<sup>13</sup> OECD, *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Pariz, 2017.

razinama uglavnom podijelile teret prilagodbe zaposlenosti. Postoje određene iznimke, iako su u nekim slučajevima one odraz preustroja pružanja usluga između različitih razina vlasti.

Starenje državnih službenika najveći je rizik za javne institucije u EU-u. U nekim državama članicama (Belgija, Španjolska, Italija) očekuje se umirovljenje čak 45 % državnih službenika u sljedećih 15 godina. To je ozbiljan problem u pogledu dugoročnih kapaciteta, institucionalne stabilnosti i kvalitete usluga<sup>14</sup>.

Trebaju se uvesti djelotvorne strategije za privlačenje talenata, osiguravanje prijenosa znanja i omogućivanje razvoja karijere.

Zapošljavanje na temelju favoriziranja pojedinaca golem je problem u nekim nacionalnim sustavima i može biti prepreka razumnim nastojanjima da se izgradi bolja javna uprava<sup>15</sup>. Politizacija državne službe i nepostojanje sustava zapošljavanja na temelju zasluga stvaraju uvjete za korupciju u javnoj upravi i smanjuju uspješnost<sup>16</sup>.

Smanjenje javnih rashoda tijekom krize imalo je posljedice na plaće zaposlenika i ulaganja u osposobljavanje u javnoj upravi<sup>17</sup>. Plaće viših državnih službenika u prosjeku su 2,6 puta niže od plaća rukovoditelja tijela javne uprave koji su im nadređeni. Najveća razlika između plaća najviših državnih službenika i viših rukovoditelja zabilježena je u Italiji, dok je

u Grčkoj, Latviji i Sloveniji najmanja<sup>18</sup>. Općenito su se napori i stres na radnom mjestu u javnoj upravi povećali. Nije zabilježen vidljiv porast neetičnog ponašanja.

---

<sup>14</sup> Baltički institut za društvene znanosti i dr., *The Study on the Future Role and Development of the Public Administration*, Riga, 2015.

<sup>15</sup> Kopecky, Petr i dr. (ur.), *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

<sup>16</sup> Meyer-Sahling, Jan-Hinrik i Sass Mikkelsen, Kim, „Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries“, *Public Administration*, 2016.

<sup>17</sup> OECD, *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Publishing, Pariz, 2016.

---

<sup>18</sup> Primjenjuju se definicije OECD-a. „Najviši državni službenici“ jesu službenici ispod razine ministra ili državnog tajnika. „Viši rukovoditelji“ na razini su ispod najviših državnih službenika. „Viši službenici“ bave se analizom politika i uključeni su u izradu politika i programa.

Većina je politika upravljanja ljudskim resursima usmjerena na uspješnost, ali razvoj potencijala zaposlenika ne ubraja se uvijek među važne prioritete. Upravljanje procesima važnije je od rukovođenja ljudima. U nekim su državama članicama iz srednje i istočne Europe pristupi na središnjoj razini vlasti neusklađeni s pristupima na nižim razinama<sup>19</sup>. S obzirom na ključnu ulogu koju vlasti na nižim razinama imaju u pružanju usluga (u nekim slučajevima i u izradi propisa) boljom koordinacijom na svim razinama vlasti pridonijet će se ispunjenju potrebe za stručnim i visoko učinkovitim državnim službenicima.

#### 2.4. Kvaliteta javnih usluga

Nedavno je istraživanje<sup>20</sup> pokazalo da je kvaliteta javnih usluga u državama članicama u korelaciji s razinom povjerenja u javnu upravu, lakoćom poslovanja i blagostanjem društva. Ona je ujedno i dobar zamjenski pokazatelj općenitog dobrog funkcioniranja države.

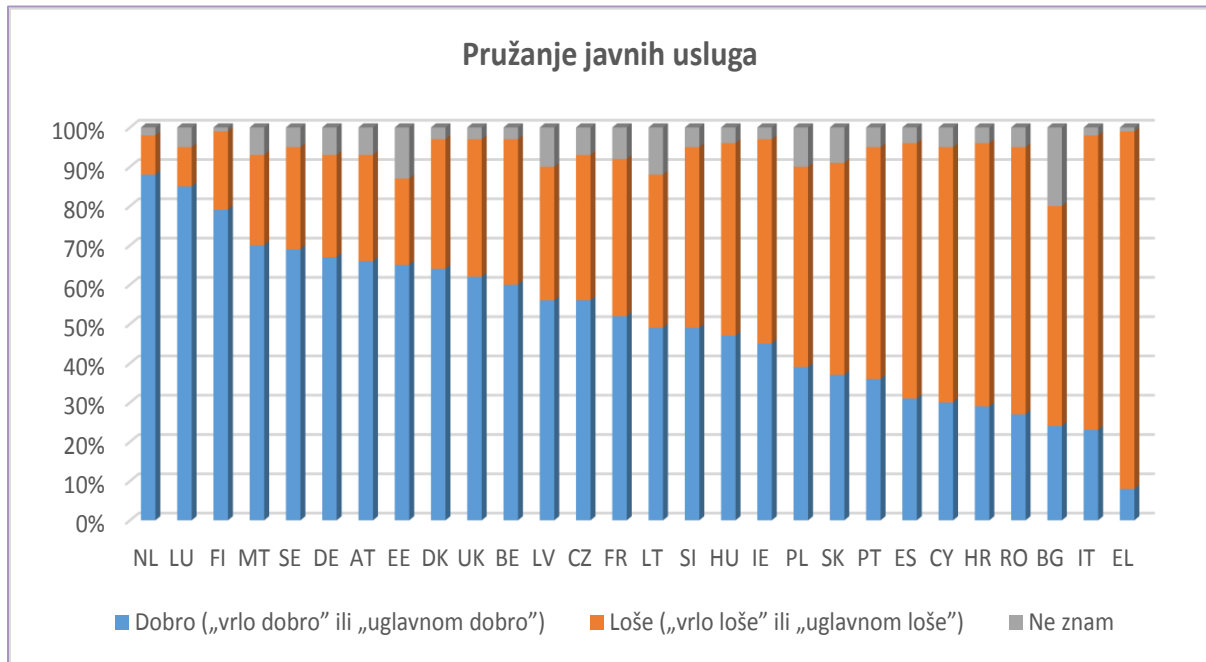
Na grafikonu 2. prikazane su goleme razlike u percepciji javnih usluga u cijelom EU-u.

---

<sup>19</sup> Europska komisija, *Pregled javnih uprava u državama članicama EU-a*, u pripremi.

<sup>20</sup> Vidjeti Portal otvorenih podataka EU-a, *Standardni Eurobarometar 85*, podaci iz 2016., svezak A.

**Grafikon 2. – Uočena kvaliteta javnih usluga**

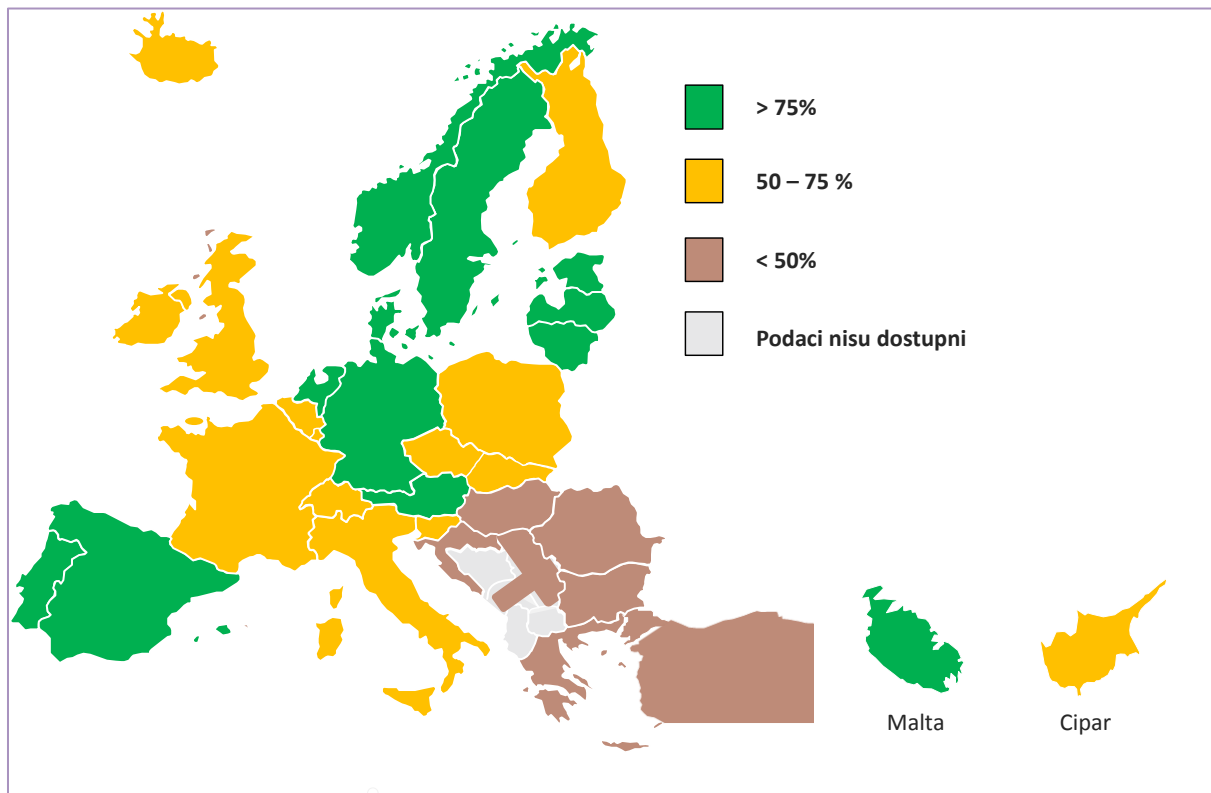


*Na grafikonu 2. prikazane su goleme razlike u percepciji javnih usluga u cijelom EU-u.*

## **2.5. Pružanje usluga putem interneta**

Dobro osmišljene usluge e-uprave imaju potencijal promijeniti kvalitetu i učinkovitost pružanja javnih usluga.

Grafikon 3. – Uspješnost e-uprave



Izvor: Europska komisija, 2016.

Međutim, u komparativnom izvješću o e-upravi za 2017. naglašene su velike razlike u uspješnosti e-uprave u cijeloj Europi. Najuspješniju skupinu zemalja čine nordijske zemlje, baltičke zemlje, iberske zemlje, Njemačka, Malta, Nizozemska i Austrija. Najmanje uspješnu skupinu zemalja čine zemlje jugoistočne Europe. Uspješnost se izračunava kao prosječna vrijednost rezultata za četiri najvažnija referentna mjerila: usmjerenost na korisnika, transparentnost, prekogranična mobilnost, ključna rješenja.

Ako se razmotre prioriteti novog [Akcijskog plana EU-a za e-upravu](#), kojim se nastoje osmisliti nove inicijative primjenom sedam načela navedenih u nastavku, u komparativnom izvješću o e-upravi u EU-u navodi se da su se javne usluge koje se pružaju putem interneta neravnomjerno poboljšale.

**„Digitalizacija kao standard“:** obvezne e-usluge za poduzeća uobičajena su praksa u mnogim državama članicama (u polovini broja država članica EU-a obvezno je pružanje jedne ili više usluga putem interneta), a broj usluga namijenjen učenicima i studentima povećao se (u 11 od 34 zemlje). Međutim, to nije slučaj u ostatku EU-a (4 od 34 zemlje).

U državama članicama u kojima su internetske usluge najrazvijenije standardni je način pružanja usluga putem interneta za 43 % usluga za građane. Međutim, 48 % građana EU-a kojima su potrebne javne usluge i dalje ne mogu koristiti javne usluge koje se pružaju putem interneta, a ključna su prepreka tomu nedovoljno razvijene vještine.

**„Načelo uporabe samo jednom“:** ponovna uporaba informacija neznatno se povećala, odnosno za 1 postotni bod, i informacije se sada ponovno upotrebljavaju za polovinu javnih usluga. Od svih usluga koje su potrebne za osnivanje poduzeća 10 % ih je automatizirano, ali taj je broj mnogo manji za usluge namijenjene građanima. Uporaba starih informatičkih sustava prouzročila je znatne probleme za modernizaciju usluga e-uprave i

onemogućuje potpunu primjenu načela „samo jednom“.

**„Uključivost i dostupnost“:** gotovo svi građani EU-a imaju pristup internetu. Uporaba mobilnih uređaja za pristup internetu u proteklih se pet godina drastično povećala: svaka druga javna internetska stranica sada je prilagođena za pristup preko mobilnog uređaja.

**„Prekograničnost kao standard“:** mjerilo poslovne mobilnosti pokazuje da su prekogranične usluge nedovoljno razvijene: 17 % usluga koje su potrebne poduzetnicima kako bi osnovali poduzeće (ili informacije o tim uslugama) nije dostupno iz strane zemlje. Nasuprot tomu, poduzetnici koji osnivaju poduzeće u vlastitoj zemlji suočavaju se s tim problemom u manje od 1 % slučajeva.

Najčešće su prepreke jezik, nepostojanje informacija na internetskim stranicama i potreba fizičke prisutnosti pojedinca da bi mu se pružila usluga.

**„Interoperabilnost kao standard“:** rezultati pokazuju da bi se interoperabilnost u EU-u mogla polagano poboljšati: trenutačno se elektronički dokument izdan u inozemstvu prihvaća u samo 31 % slučajeva, a strana elektronička identifikacija može se koristiti u samo 22 % slučajeva.

**„Pouzdanost i sigurnost“:** većina građana EU-a smatra da ima *određenu razinu* kontrole nad informacijama koje dostavljaju putem interneta (mogućnost upravljanja osobnim podacima u okviru javnih usluga koje se pružaju putem interneta), ali većina ih nema osjećaj *potpune* kontrole (samo 15 % ispitanika u prosjeku). U nekim državama članicama postoji paradoks u pogledu osobnih podataka – građani imaju osjećaj da kontroliraju vlastite osobne podatke, dok im zapravo njihove vlasti jamče samo određenu razinu transparentnosti. U nekim drugim državama članicama situacija je suprotna.

**E-identifikacijom** može se zajamčiti jedinstvena identifikacija osobe i omogućiti pružanje usluge osobi koja na nju ima pravo. Gotovo su sve države članice uspostavile sustav e-identifikacije uz



potporu na nacionalnoj razini ili ga trenutačno uspostavljaju. Međutim, zbog nepostojanja zajedničke pravne osnove države članice ne mogu prepoznati i prihvatiti e-identifikaciju izdanu u drugim državama članicama.

Poboljšala se **transparentnost** u pogledu vlastitih odgovornosti i uspješnosti vlasti, postupka pružanja usluga i uključenih osobnih podataka. Iako se čini da je transparentnost dio programa rada većine vlada, rezultati se razlikuju i pokazuju da se to načelo ne primjenjuje dosljedno: dok su neke države članice napredovale u velikoj mjeri, druge zaostaju.

## 2.6. Otvoreni podaci

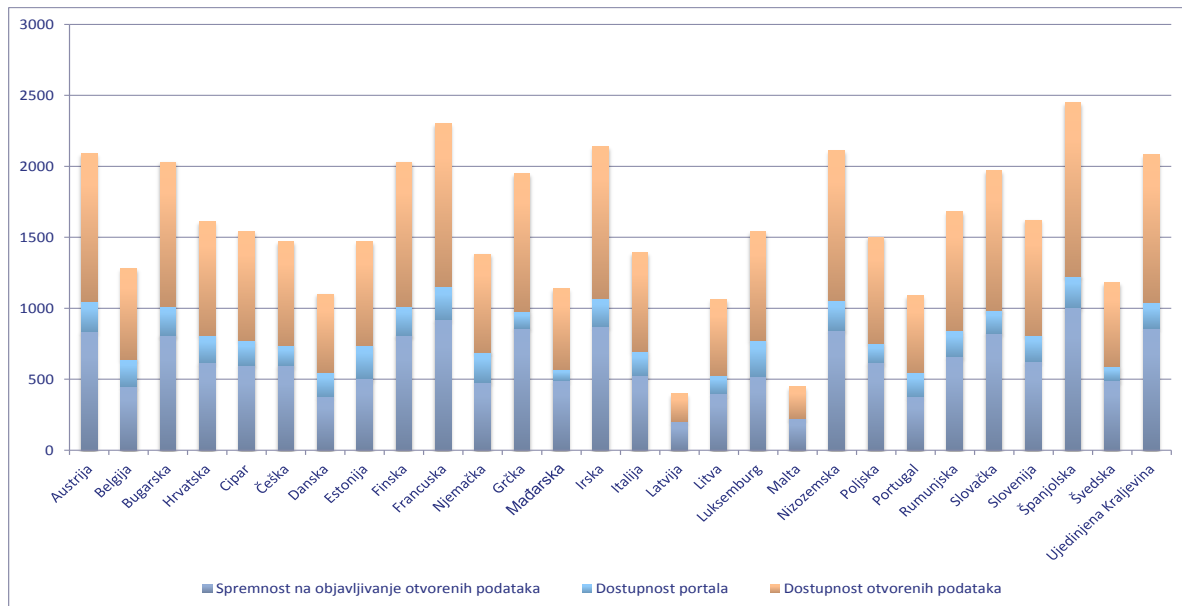
Objavljivanje „otvorenih podataka“<sup>21</sup> i definiranje pravila njihove ponovne uporabe imaju dvostruku korist. Njima se povećava transparentnost i odgovornost vlasti te potiče privatne subjekte na pružanje inovativnih usluga putem interneta<sup>22</sup>. Otvorenim podacima mogu se dodatno potaknuti istraživanja i sudjelovanje građana kako bi se povećala baza dokaza u izradi politika.

---

<sup>21</sup> Pokazateljem „otvorenost podataka“ mjeri se status otvorenih podataka i ponovna uporaba informacija javnog sektora u cijelom EU-u (pokazatelj se izražava u rasponu od 0 do 700). Vidjeti: Europska komisija, *Pregled stanja informacija europskog javnog sektora*, 2014.

<sup>22</sup> Europska komisija, *Komunikacija o izgradnji europskog podatkovnog gospodarstva*, 2017.

**Grafikon 4. – Otvoreni podaci**



Izvor: Europska komisija, 2016.

Pregled spremnosti država članica na objavljivanje otvorenih podataka na portalima otkriva da države članice moraju podići razinu (političke) svijesti o otvorenim podacima, poboljšati automatske procese na svojim portalima kako bi povećali upotrebljivost i ponovnu upotrebljivost podataka te organizirati više događanja i osposobljavanja u cilju potpore lokalnim i nacionalnim inicijativama<sup>23</sup>.

## 2.7. Javna uprava u razdoblju fiskalne konsolidacije

Financijska je kriza povećala proračunski pritisak na vlasti i javni sektor te je time upravljanje proračunom postalo prioritet reforme javnog sektora. Odgovori na krizu različiti su i u velikoj mjeri ovise o čimbenicima specifičnim za pojedinu državu članicu i kontekstualnim čimbenicima. Iako se može tvrditi da bi ciljanim smanjenjima trebalo dati prednost pred univerzalnim pristupom, mnoge su države članice izabrale pristup razmjernih smanjenja.

<sup>23</sup> Europska komisija, Europski portal podataka, *Uvid u postojeće stanje u Europi*, 2016.

## 2.8. Javna uprava i društveni izazovi

Uloga je javne uprave predvidjeti društvene izazove i proaktivno se suočiti s njima kako bi se smanjili šokovi za građane i poduzeća. Međutim, na javnu upravu utječu znatni vanjski trendovi<sup>24</sup>, kako je prikazano u Prilogu 2.

Nema neposrednih rješenja kojima bi se moglo odgovoriti na te trendove. Ciljevi budućih javnih organizacija trebali bi biti: usmjerenost na ciljeve, utemeljenost na inovacijama, dugoročna usmjerenost, decentralizacija, umrežavanje i preuzimanje rizika<sup>25</sup>. Predviđanjem buduće transformacije može se rukovoditeljima javnih tijela pomoći da svoje institucije opreme potrebnim kapacitetima, vještinama, znanjem i strukturama.

## 3. ODGOVORI POLITIKE NA IZAZOVE

### 3.1. Sastavni dijelovi boljeg javnog upravljanja

Javna uprava dio je šireg okvira javnog upravljanja<sup>26</sup>. Stoga se u osmišljanju i provedbi administrativnih reformi u obzir treba uzeti politički kontekst<sup>27</sup>.

U ovom se odjeljku razmatraju načini na koje države članice mogu izgraditi kvalitetnije javne uprave. Za sve javne sektore i politike relevantno je sljedećih pet međusobno povezanih dimenzija<sup>28</sup>:

---

<sup>24</sup> Pollitt Christopher, *Advanced Introduction to Public Management and Administration*, Edward Elgar Publishing, 2016.

<sup>25</sup> Mazzucato Mariana, *Mission-Oriented Innovation Policy*, IIPP Working Paper 2017-1.

<sup>26</sup> Pollitt, Christopher i Bouckaert, Geert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 3. izdanje, Oxford University Press, 2011.

<sup>27</sup> Za pregled instrumenata za političko-ekonomsku analizu vidjeti: Mcloughlin, C., *Political Economy Analysis: Topic Guide* (2. izdanje), GSDRC, Sveučilište u Birminghamu, UK, 2014.

<sup>28</sup> Povezan i vrlo relevantan aspekt *upravljanja javnim financijama* tema je zasebnog informativnog članka.

Rezultati i odgovornost	
Institucionalne strukture i procesi	Javna služba i upravljanje ljudskim resursima
Izrada i provedba politike	Pružanje usluga

### 3.2. Rezultati i odgovornost

Budući da se složenost modernog društva i očekivanja od vlasti da ostvare rezultate naglo povećavaju, dominantni<sup>29</sup> pristupi javnom upravljanju utemeljeni na ostvarivanju dobiti moraju se zamijeniti promišljanjima o sustavima<sup>30</sup>. Ključna je sastavnica takvog pristupa odgovornost vlasti utemeljena na meritokraciji<sup>31</sup>, transparentnosti i uključenosti građana. Javna tijela moraju bolje iskoristavati znanje, prosudbu, inicijativu i integritet svojih zaposlenika kako bi proizveli veću vrijednost za javnost<sup>32</sup>.

### 3.3. Institucionalne strukture i procesi

Institucionalni okvir neke zemlje obično se sastoji od velikog broja različitih organizacija u obliku ministarstava, agencija i drugih javnih tijela koja djeluju na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. Kvaliteta interakcije među tim tijelima znatno utječe na uspješnost ili neučinkovitost rezultata pojedine zemlje.

Sljedeće mogućnosti mogle bi pridonijeti poboljšanju cjelokupnog sustava:

---

<sup>29</sup> Morieux, Yves i Tollman, Peter, *Six Simple Rules: How to Manage Complexity without Getting Complicated*, Harvard Business Review Press, 2014.

<sup>30</sup> OECD, *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*, OECD Publishing, Pariz, 2017.

<sup>31</sup> Za pristup mjeranju meritokracije vidjeti: Charron, Nicholas i dr., *Measuring meritocracy in the public sector in Europe, A New National and Sub-National Indicator*, serija stručnih članaka, Institut za kvalitetu upravljanja, Sveučilište u Göteborgu, 2015.

<sup>32</sup> Pristup koji se promiče takozvanim okvirom „Nova sinteza“, vidjeti: Bourgon, Jocelyne, *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*, School of Policy Studies, Queen's University, 2011.

**poboljšanje sustavne produktivnosti** unaprjeđenjem kvalitete odnosa i suradnje,

**osnaživanje upravljanja na više razina**, uključujući primjenu funkcionalnog planiranja i preispitivanja kako bi se pojasnile odgovornosti i smanjilo preklapanje,

**osiguravanje usklađenosti ovlasti/odgovornosti** i resursa na svim administrativnim razinama,

**poticanje suradnje među općinama**, uključujući udruživanje resursa i stvaranje mreža između istih i različitih razina vlasti,

**usmjeravanje i pojednostavnjenje procesa** te promicanje načela i prakse interoperabilnosti u javnim upravama i među njima,

**uporaba cjelovito osmišljenih rješenja u području IKT-a** kojima se mogu izmijeniti interakcija i komunikacija u institucijama i među njima te time poboljšati uspješnost javnih uprava.

Ne postoji univerzalni pristup ustroju javnog sektora. Potreban je razlikovni pristup koji uzima u obzir troškove i prednosti osmišljanja različitih kombinacija stilova upravljanja i njihove primjene kako bi se postigli željeni ishodi i dodijelila optimalna sredstva u skladu s različitim potrebama<sup>33</sup>. Tradicionalne hijerarhije sve se više zamjenjuju novim oblicima ustroja, u kojima se naglasak stavlja na ono što bi se moglo nazvati **suradnički kapacitet**. Takozvane umrežene razine vlasti temelje se na suradnji i koordinaciji svih tijela u javnoj upravi

te suradnji s dionicima i posrednicima, što uključuje uklanjanje prepreka<sup>34</sup> između različitih administrativnih subjekata uz istodobnu dijeljenje infrastrukture, procesa, podataka, imovine, znanja, resursa, sadržaja i instrumenata<sup>35</sup>.

**SOLVIT**<sup>36</sup> je primjer umrežavanja tijela unutar država članica EU-a i među njima. Njime se mogu riješiti administrativni problemi povezani s življenjem ili poslovanjem u drugoj državi članici EU-a. Za uspješnost takvih mreža potrebni su aktivno sudjelovanje država članica i kapaciteti za pravodobno postizanje rezultata koje građani i poduzeća očekuju.

Istodobno zbog nasumičnog ukidanja institucionalnih subjekata formalne strukture koje su možda potrebne za djelotvornost i odgovornost mogu nestati<sup>37</sup>.

Prednosti **političke, administrativne i fiskalne decentralizacije** moraju se usporediti s obzirom na mogućnosti za usmjeravanje, pojednostavnjenje i pozitivne učinke ekonomije razmjera na isti način na koji se u okviru organizacijskih struktura mora uspostaviti ravnoteža između hijerarhije i suradnje<sup>38</sup>.

Kako bi **upravljanje na više razina** dobro funkcioniralo, odgovornosti podnacionalnih tijela moraju se jasno definirati. Njihove ovlasti te njihovi resursi i kapaciteti moraju biti u skladu s njihovim odgovornostima. Teritorijalna podjela mora biti održiva, granice moraju biti nesporne, a pravo uplitanja tijela s viših

---

<sup>33</sup> Meuleman, Louis, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets – The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, Springer, 2008.

---

<sup>34</sup> Tett, Gillian, *The Silo effect*, Simon & Schuster, 2015.

<sup>35</sup> Europska komisija, *Vizija za javne usluge*, 2013.

<sup>36</sup> [http://ec.europa.eu/solvit/index\\_hr.htm](http://ec.europa.eu/solvit/index_hr.htm)

<sup>37</sup> Niestroy, Ingeborg i Meuleman, Louis, *Teaching Silos to Dance: A Condition to Implement the SDGs*, IISD, SDG Knowledge Hub, 2016.

<sup>38</sup> Netivist, *Political organisation: centralisation vs decentralisation – which is the best approach?*, 2015.

razina u autonomiju podnacionalnih tijela trebalo bi se jasno regulirati<sup>39</sup>.

### 3.4. Javna služba i upravljanje ljudskim resursima

Zaposlenici su glavna vrijednost javnih organizacija. Uzimajući u obzir starenje i činjenicu da se rutinski postupci sve više automatiziraju, potrebno je u većoj mjeri usredotočiti se na predviđanje i rješavanje strateških problema, za što je potrebno sposobno rukovodstvo u koje su uključeni svi zaposlenici. Specifične mogućnosti za razvoj organizacija putem upravljanja ljudskim resursima uključuju sljedeće:

**planiranje radne snage** u cilju poboljšanja uspješnosti na način da se u pravom trenutku zaposle prave osobe s odgovarajućim vještinama,

**privlačenje novih zaposlenika** u javne uprave na način da se stvara pozitivna slika o poslodavcu i bolje upravlja talentima,

**omogućivanje mobilnosti** u institucijama i među njima u cilju razmjene znanja i iskustva te stvaranja fleksibilnosti i sposobnosti reagiranja; treba postupati s oprezom jer su stabilnost i pouzdanost isto tako važne,

**olakšavanje razvoja uloge rukovoditelja** koji ulogu nadzornika i donositelja odluka zamjenjuje ulogom posrednika i podupiratelja tima; primjena sustava upravljanja kvalitetom za samopoboljšanje,

**poticanje timskog rada** i suradnje, upravljanja znanjem, uključujući mreže za učenje i međugeneracijsko učenje,

**zapošljavanje**, napredovanje i razvoj **na temelju sposobnosti** kojima se priznaju zasluge te potiču trajno učenje i razvoj,

**uspostava poticajnih mjesta rada** i povećanje povjerenja u osoblje kako bi se potaknulo i osnažilo zaposlenike i

iskoristila raznolikost radne snage; ispitivanje i procjena zadovoljstva osoblja,

**uspostava šireg okvira za upravljanje rezultatima** kako bi se u obzir uzele okolnosti koje se neprestano mijenjaju, potreba za okretnosti i odgovornosti, ostvarenje ishoda, a time i važnost trajnog učenja.

Kako bi se organizacijama omogućilo da transformiraju nesvjesno i implicitno znanje u eksplicitno znanje koje se može razmjenjivati u cijeloj organizaciji, potrebni su odgovarajući sustavi i instrumenti. Time se može smanjiti osjetljivost organizacija na fluktuaciju osoblja i rizik od pada učinkovitosti.

Trebale bi se primjenjivati **prakse upravljanja ljudskim resursima utemeljene na povratnim informacijama** kako bi se povećale motivacija, suradnja i profesionalnost u javnoj upravi. Međutim, ako se njima ispravno ne upravlja, prakse upravljanja ljudskim resursima mogu izazvati podjele i smanjiti motiviranost te time obeshrabriti timski rad.

**Poboljšanje upravljanja ljudskim resursima** u javnim tijelima u velikoj mjeri ovisi o kontekstu i modeli nisu uvijek prenosivi<sup>40</sup>. Međutim, jasno je da ono što se događa u nekoj organizaciji izravno utječe na njezinu sposobnost i kapacitet za donošenje politika i pružanje usluga.

### 3.5. Izrada i provedba politike

*Ništa nije važnije za napredak naših gospodarstava i društava od dobre regulative. Pod 'dobrom' regulativom podrazumijeva se ona regulativa kojom se ostvaruju legitimni ciljevi javne politike na troškovno učinkovit način odnosno regulativa kojoj je cilj poboljšanje dobrobiti zajednice u cjelini.*<sup>41</sup>

Politički proces nije samo linearan i ne sastoji se samo od uzastopnih faza, već se

<sup>39</sup> Buis, Hans i Boex, Jamie, *Improving local government performance by strengthening their 5 core capabilities*, VNG International, 2015.

<sup>40</sup> Demmke, Christoph, *Doing Better with Less? The future of the Government Workforce, Politics of Public HRM reforms in 32 countries*, Peter Lang, 2016.

<sup>41</sup> OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Pariz, 2015.

sastoji i od međusobno povezanih i međusobno ovisnih dijelova te sustavâ povratnih informacija. Učinak odluka o politici uvijek bi se trebao predvidjeti, ali se nikad ne može u potpunosti prognozirati. Mehanizmi povratnih informacija ključni su kako bi se korigirao smjer politika ako se njima ne ostvaruju ciljevi. Oni na koje odluke politike najviše utječu, posebno građani i poduzeća, trebali bi biti aktivni sudionici procesa izrade politika.

Mogućnosti za to uključuju sljedeće:

**uspostavu analitičkih kapaciteta** i bolje baze dokaza te primjenu analize podataka, promišljanja o formuliranju i biheviorističkih spoznaja na izradu politika,

**uključivanje civilnog društva, istraživačkih i profesionalnih organizacija** u zajedničku izradu i donošenje politika od samog početka,

**uspostavu djelotvornog središta vlasti** koje će određivati standarde, posredovati pri izradi politika u institucijskim okvirima i pratiti provedbu,

**prelazak na testiranje/eksperimentiranje i promišljanje**, trajno praćenje i prilagodbu u stvarnom vremenu (prihvaćanje i prilagodba),

**povećanje transparentnosti i otvorenosti** te objavljivanje podataka u cilju razvoja boljih proizvoda i usluga.

Provedba odgovarajućih procesa i osiguravanje dovoljne razine savjetovanja dovode do sveobuhvatne prihvaćenosti odabira politike. Prisvajanje politike, pri čemu mali broj bliskih interesa monopolizira izradu politika protivno interesima šire zajednice, trebalo bi se izbjegavati.

**Razmišljanje izvan okvira zakonodavstva:** iako je zakonodavstvo i dalje prevladavajući instrument politike, neke države članice sve više primjenjuju

biheviorističke spoznaje kako bi postigle željene ciljeve<sup>42</sup>.

Ključni izazovi nisu ograničeni na jedan sektor ili jednu organizaciju. Države članice eksperimentirale su s posebno osnovanim analitičkim odjelima, laboratorijima za izradu politika (kao što su CPB u Nizozemskoj, MindLab u Danskoj ili Nudge Unit u Ujedinjenoj Kraljevini) i stručnim skupinama (kao što su istraživanja budućih trendova u Finskoj ili Smarter Network u Nizozemskoj).

**Podaci imaju vrlo važnu ulogu** u izradi djelotvornih i pouzdanih politika jer stvaraju čvrstu bazu dokaza koji se mogu upotrijebiti, što podrazumijeva prikupljanje i tumačenje podataka iz brojnih izvora i stajališta te propitkivanje prethodno stvorenih ideja i postojećih praksi u potrazi za djelotvornijim rješenjima politike<sup>43</sup>. Nužno je postojanje osnovnih statističkih podataka. Predstavnici sektorâ politika trebali bi jasno navesti koji su im osnovni podaci potrebni.

**Kapaciteti za donošenje politika i zakonodavstva** dodatni su nužan preduvjet. *Razlika u provedbi*, tj. razina neizvršenja propisa ili blage provedbe propisa koja se niti prati niti kažnjava, ozbiljan je problem za vjerodostojnost uprave. U tom se području javljaju problemi kvalitete neovisnih provjera i društvenog nadzora.

Sustav za razmjenu stručnjaka **TAIEX REGIO PEER 2 PEER** instrument je kojim se potrebe za stručnim znanjima u različitim državama članicama međusobno uparuju. Instrumentom koji se temelji na potražnji izravno se putem posjeta stručnjaka, studijskih posjeta i posebnih radionica odgovara na konkretne zahtjeve nacionalnih ili regionalnih tijela koja upravljaju [europskim strukturnim i investicijskim fondovima](#).

<sup>42</sup> OECD, *Behavioural insights and new approaches to policy design – The views from the field*, sažetak međunarodnog seminara, Pariz, 2015.

<sup>43</sup> Europska komisija, *Kvaliteta javne uprave – skup alata za stručnjake*, 2015.



[TAIEX-EIR P2P](#) dodatni je Komisijin instrument osmišljen u cilju potpore razmjeni stručnog znanja među nacionalnim, regionalnim i lokalnim javnim tijelima koja su nadležna za provedbu prava i politike EU-a u području okoliša.

### 3.6. Pružanje usluga

To je područje u kojem se politika isprepleće sa svakodnevnim životom građana. Zbog postojećih društvenih, tehnoloških i gospodarskih promjena stvaraju se nova očekivanja od javnih usluga. Mnogi korisnici očekuju pojednostavnjene ili automatizirane usluge prilagođene njihovim potrebama koje se pružaju putem kanala koji im najviše odgovaraju, a to su u sve većoj mjeri mobilni kanali<sup>44</sup>.

U skladu s tim pozornost bi se trebala usmjeriti na sljedeće mogućnosti:

**razumijevanje potreba i očekivanja građana, poduzeća i drugih administrativnih tijela** u pogledu pružanja javnih usluga, primjerice na temelju anketa, fokusnih skupina, tajnog kupovanja, mapiranja puta klijenata, analize životnih događaja i tehnika utemeljenih na empatiji,

**pružanje usluga u vrijeme i na mjestima koji najbolje odgovaraju korisnicima i brzinom koja im najbolje odgovara** te kombinaciju načela „digitalizacija kao standard“ i opcija koje upotrebljavaju više kanala<sup>45</sup>,

**uvodenje registracije „samo jednom“ i beskontaktnih točaka (eng. *no-stop shop*)** (na kojima se usluge pružaju automatski na temelju prava), pružanje javnih usluga u skupinama kojima se omogućuje korisnicima da sastave vlastite pakete e-usluga i prelazak na digitalizaciju kao standard,

**pregled cjelokupnog portfelja usluga** kako bi se utvrdilo preklapaju li se usluge ili jesu li zastarjele,

**primjenu kreativnog ukidanja usluga i zamjenu suvišnih usluga** kako bi se postigli bolji ishodi,

**prelazak na zajedničke interne usluge**, prema potrebi, kako bi se povećala učinkovitost i posebno postigla veća (unutarnja) usmjerenost na klijenta,

**poticanje građana i organizacija civilnog društva** da primjenjuju svoje spoznaje koje su stekli kao korisnici usluga kako bi se uključili u zajedničko stvaranje i izradu usluga u suradnji s javnim tijelima i podjelu odgovornosti, uključujući suradničku primjenu.

---

<sup>44</sup> Europska komisija, *Komparativno izvješće o e-upravi*, 2017.

<sup>45</sup> The Vanguard Periodical, *The Vanguard Method and Digital*, 2017.

**Interoperabilnost** i „**prekograničnost kao standard**“ postaju sve važnija načela u izradi javnih politika, što je posljedica sve veće digitalizacije i internacionalizacije društva.

Primjenom **e-identifikacije** i **usluga povjerenja** mogu se unaprijediti sigurnost i jednostavnost uporabe svih internetskih aktivnosti, kao što su podnošenje porezne prijave, upis na sveučilište u inozemstvu, osnivanje poduzeća u drugoj državi članici, nadmetanje na javnom natječaju putem interneta itd.

Strategijom „**digitalizacija kao standard**“ na razini EU-a moglo bi se godišnje uštedjeti oko 10 milijardi EUR<sup>46</sup>. Prelazak na digitalne usluge ključan je i za učinkovito i odgovorno upravljanje javnim proračunom<sup>47</sup>.

Primjenom načela „**uporabe samo jednom**“ u EU-u vjerojatno bi se bio uštedio neto iznos od oko 5 milijardi EUR godišnje na razini EU-a do 2017.<sup>48</sup>

Današnji korisnici očekuju i da javne uprave budu otvorene i transparentne te da im omoguće praćenje administrativnih procesa i postupaka, davanje povratnih informacija o kvaliteti pruženih usluga te da pridonese administrativnim poboljšanjima i provedbi novih ideja. Savjetovanje bi se trebalo smatrati neprekinutim procesom koji započinje utvrđivanjem početnih potreba i očekivanja, a završava praćenjem i ocjenom zadovoljstva razinom do koje su te želje ispunjene tijekom pružanja usluge ili načinom na koji su se razvile<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Europska komisija, *Study on collaborative production in eGovernment* (SMART 2010/0075), 2010.

<sup>47</sup> Europska komisija, *Komparativno izvješće o e-upravi*, 2017.

<sup>48</sup> Europska komisija, *Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden* (SMART 2012/0061), 2012.

<sup>49</sup> Europska komisija, *Kvaliteta javne uprave – skup alata za stručnjake*, 2015.



**Objavlivanje informacija javnog sektora u elektroničkom obliku** snažan je način za potporu poduzećima čija se djelatnost temelji na podacima, a time i rastu. Očekuje se da će ekonomske koristi od toga iznositi oko 40 milijardi EUR godišnje<sup>50</sup>. Procijenjeno je da je izravan učinak otvorenih podataka na gospodarstvo EU-a u 2010. iznosio 32 milijarde EUR, uz predviđenu godišnju stopu rasta od 7 %<sup>51</sup>.

IKT i automatizacija stvarni su pokretači pružanja boljih javnih usluga, ali mora se razmisliti i o određenim rizicima:

**Birokracija se ne bi trebala digitalizirati** – tehnološke okolnosti u stvarnosti bi se trebale pojaviti na kraju integriranih pristupa izradi utemeljenih na usmjerenim procesima. U protivnom postoji opasnost od digitalizacije birokracije umjesto pružanja neometanih usluga.

**Razmjena i ponovna upotreba instrumenata, sustava i usluga**<sup>52</sup> – u IKT-u postoji velika opasnost da se izmisli nešto što već postoji. Mnogi projekti u području IKT-a preskupi su i ostvaruju slabe rezultate. Za javne usluge već postoje brojna dokazana digitalna rješenja koja su besplatno dostupna u okviru različitih programa EU-a, kao što su Instrument za povezivanje Europe<sup>53</sup> ili projekt ISA dostupan putem platforme JoinUp<sup>54</sup>.

**Zaštita podataka** – ključno je da se pravila o zaštiti podataka poštuju u potpunosti. Ako se ne poštuju, građani bi mogli izgubiti povjerenje u svoje javne uprave.

---

<sup>50</sup> Vickery, Graham, *Review of recent studies on PSI re-use and related market developments*, 2011.

<sup>51</sup> Capgemini Consulting, *The Open Data Economy – Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data*, 2013.

<sup>52</sup> Deloitte, *Study on cloud and service oriented architectures for eGovernment* (za Europsku komisiju), 2011.

<sup>53</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/connecting-europe-facility>

<sup>54</sup> <https://joinup.ec.europa.eu/>

**Sigurnost** – kibernetičke prijetnje problem su koji ne poznaje granice i ima negativne posljedice za naše gospodarstvo, temeljna prava građana i društvo u cjelini. Zaštita osobnih podataka, privatnosti i povjerljivosti važni su preduvjeti za povećanje povjerenja u digitalne usluge i njihovu primjenu.

### 3.7. Upravljanje uspješnom reformom – elementi uspjeha

Pitanje o tome kako osmisliti i provesti reforme kojima se ostvaruju očekivani ishodi i koristi ključno je pitanje. Kao važno polazište u obzir se uzima specifični kontekst, uključujući politički proces<sup>55</sup>. U nastavku navodimo neke dodatne savjete za uspješne reforme<sup>56</sup>:

reforme bi se trebale temeljiti na **ex ante evaluacijama** specifičnih okolnosti i dokazima o ključnim izazovima i nedostacima,

administrativne reforme trebale bi biti manje **usmjerene** na smanjenje troškova, a više na **ciljeve/ rezultate** i cilj bi im trebala biti veća uključenost javnosti i osoblja,

**izmjena formalnih struktura** i pravila **nije dovoljna**, a ponekad nije ni potrebna,

**razvoj potencijala javnih službenika** u cilju razvoja njihovih vještina i sposobnosti za budućnost. Usmjerenost na administrativnu kulturu, sudjelovanje u srednjoročnim i dugoročnim planovima za prelazak na mlađe, manje i fleksibilne organizacije koje djeluju u skladu s vrijednostima javnog sektora<sup>57</sup>,

razina **upravljačke autonomije** i politizacije može ograničiti provedbu i učinak reformi,

uzimanje u obzir **ritma i brzine** provedbe reformi; treba izbjeći preopterećenost reformama!

---

<sup>55</sup> Hammerschmid i dr., 2016.

<sup>56</sup> Hammerschmid i dr., 2016.

<sup>57</sup> Pollitt, Christopher i Bouckaert, Geert, *A Comparative Analysis – Into The Age of Austerity*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

**primjena pragmatičnog pristupa:** upotreba jednostavnih sustava koji su relevantni i za upravu i za osoblje,

**nema brzih rješenja problema:** strpljenje i upornost važni su elementi uspješnih reformi,

reforme ne bi trebalo smatrati političkom ili tehničkom zadaćom – **komunikacija, postizanje konsenzusa i izgradnja povjerenja** najvažniji su ciljevi,

**provedba** bi se trebala temeljiti na **trajnom preispitivanju/evaluaciji** elemenata koji funkcioniraju i onih koji ne funkcioniraju.

#### 4. USPOREDNA ANALIZA POSTOJEĆEG STANJA

##### 4.1. Prioriteti reformi u državama članicama

Koji su uočeni prioriteti reformi javne uprave? Anketa provedena među javnim službenicima u odabranim državama članicama<sup>58</sup> pokazala je da su digitalne usluge ili usluge e-uprave najvažniji prioriteti zajedno s boljom suradnjom u javnom sektoru,

nakon čega slijedi usmjerenost na transparentnost. Smanjenje broja zaposlenika i dalje je važno, kao i poboljšanje ishoda/rezultata i smanjenje birokracije. Privatizacija, osnivanje agencija i „ugovaranje vanjskih suradnika“ više nemaju toliki značaj među prioritetima reformi.

Usmjerenost na „odgovornost utemeljenu na pokazateljima“ pri mjerenju rezultata postupno se zamjenjuje usmjerenošću na „učenje utemeljeno na pokazateljima“<sup>59</sup>.

##### 4.2. Poticajni primjeri iz reformi javne uprave u EU-u

U sljedećim odabranim poticajnim primjerima navedeno je šest različitih slučajeva različitog razmjera, opsega, podsektora i konteksta<sup>60</sup>, koji pokazuju načine na koje se može pristupiti problemima i prilikama navedenima u prethodnim odjeljcima.

##### *Višedimenzionalna reforma javne uprave u Španjolskoj*

Zbog snažnog pritiska na proračun izazvanog financijskom krizom 2008. španjolska vlada uvidjela je da su potrebne opsežne i temeljite promjene u javnoj upravi.

---

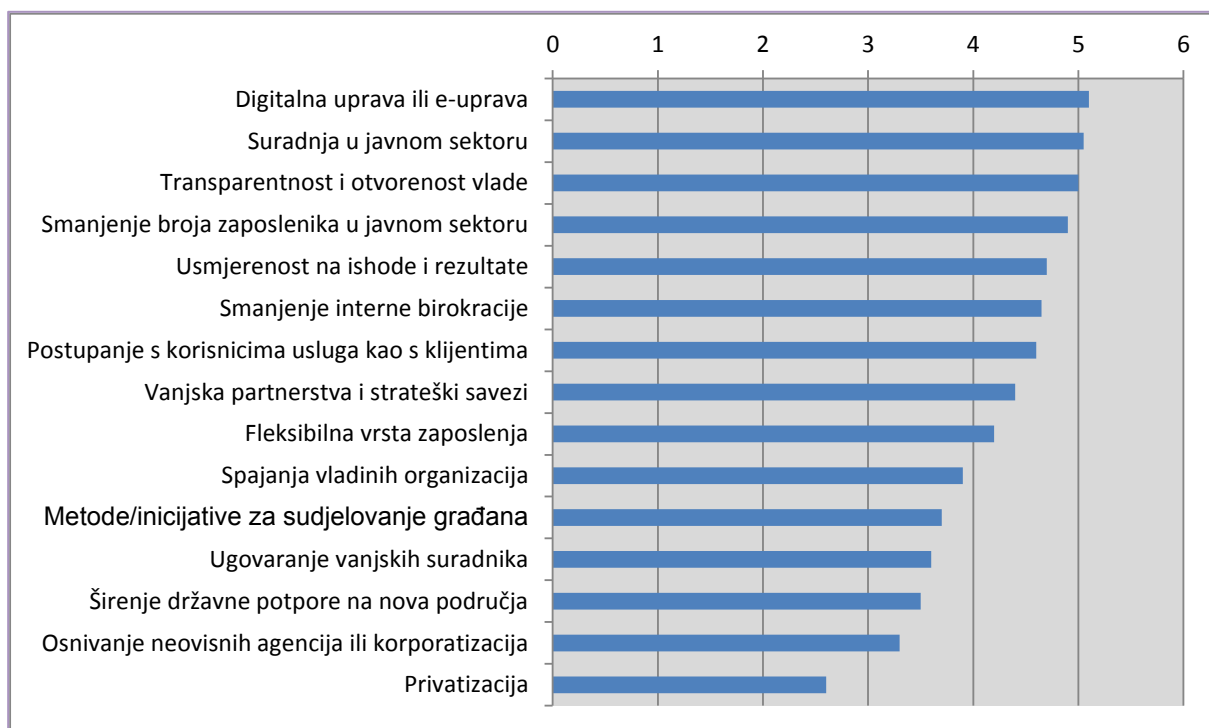
<sup>58</sup> Hammerschmid et al., 2016.

---

<sup>59</sup> Van Dooren, Wouter et al., *Performance Management in the Public Sector (Uspješnost upravljanja u javnom sektoru)*, Routledge, London, 2015.

<sup>60</sup> Za dodatne poticajne primjere vidjeti: *Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners' (Kvaliteta javne uprave – praktične smjernice za stručnjake)*, Europska komisija, 2015.

**Grafikon 5. – Prioriteti reformi u odabranim državama članicama**



Izvor: Hammerschmid et al., 2016.

Sljedeći je primjer ogledan zbog sveobuhvatnog pristupa i stroge provedbe te detaljnog praćenja rezultata.

U okviru španjolskog ureda potpredsjednika vlade i u suradnji s dionicima na visokoj razini osnovano je **Povjerenstvo za reformu javnih uprava** (CORA) kako bi se poboljšale učinkovitost i djelotvornost aktivnosti javne uprave te smanjili troškovi bez smanjenja kvalitete pruženih usluga. CORA je bila usredotočena na uklanjanje administrativnog dupliciranja, veće administrativno pojednostavnjenje, upravljanje zajedničkim uslugama i resursima te institucionalno upravljanje te je predložila 218 mjera usmjerenih na unaprjeđenje i pojednostavnjenje načina funkcioniranja javnih uprava na nacionalnoj i lokalnoj razini.

Ured za provedbu administrativnih reformi (OPERA) sustavno provodi te mjere i rezultati u smislu učinkovitosti, administrativne jasnoće, ušteda i bolje usluge redovito se dostavljaju CORA-i, koja ih provjerava.

### **Ostvarenje rezultata osnaživanjem osoblja u Belgiji**

Većina je reformi javne uprave politički motivirana i njima se upravlja odozgo prema dolje. Međutim, poticajni primjer iz Belgije pokazuje da se pozitivna promjena može ostvariti i jednostavnom primjenom dobrog upravljanja na razini organizacije.

**Savezni javni ured za socijalnu sigurnost** (FPS) pretvorio se, prema riječima Franka van Massenhoeva, koji je 2002. preuzeo upravljanje njime, iz „najgoreg ministarstva na zapadnoj polutci” u „najpoželjnijeg poslodavca u Belgiji”. Van Massenhove je primijenio jedinstven sustav upravljanja utemeljen na povjerenju, neovisnosti i fleksibilnosti zaposlenika te jasno definiranim očekivanim rezultatima. Članovi osoblja rade u samostalno organiziranim skupinama u čiji se rad rukovodstvo vrlo malo upliće. Osoblje može raditi gdje god želi, čime se smanjuje potreba za uredskim prostorom, što je dovelo do znatnog smanjenja tekućih troškova. Uredski prostori koji se i dalje koriste dizajnirani su na način kojim se potiče suradnja i timski rad. Zahvaljujući tom

pristupu FPS je postao najpoželjniji poslodavac u javnom sektoru u Belgiji. Kultura, stil upravljanja, radne prakse i fizičko okruženje pridonijeli su znatnom povećanju produktivnosti. Iscrpljenost i izostajanje s posla zbog bolesti gotovo su nestali.

### *Primanje naknada za djecu bez podnošenja zahtjeva u Austriji*

E-uprava važna je tema u postupku modernizacije javne uprave. Međutim, ostvarenje njezina punog potencijala u smislu boljih usluga, integriranije organizacije i nižih troškova nije tako lako postići u praksi. Iz Austrije dolazi primjer načina na koji promjena procesa može koristiti građanima i administrativnim tijelima.

Projekt „Primanje naknada za djecu bez podnošenja zahtjeva” rješenje je u obliku „beskontaktne točke” (eng. *no-stop shop*) utemeljeno na integraciji procesa i interoperabilnosti. Prije tog projekta građani su pojedinačne zahtjeve za naknade za djecu morali podnijeti osobno

### *Planiranje politike usmjerene na budućnost u Finskoj*

Većina javnih uprava dobro reagira pri rješavanju problema. Priprema za predviđanje budućih promjena može biti iznimno važna u sve promjenjivijem, nepredvidljivijem, složenijem i dvosmislenijem okruženju. Dobar primjer dolazi iz Finske.

Finski **Odbor za buduće promjene** stalni je odbor koji se sastoji od 17 parlamentarnih zastupnika iz svih stranaka i utemeljen je na Ustavu. Članovi raspravljaju o pitanjima koja se odnose na budući razvoj te im je zapravo zadaća spriječiti usmjerenost vlasti na kratkoročna pitanja. Oni se ne bave zakonodavnim prijedlozima ni njihovom provjerom, već imaju funkciju savjetnika, provode relevantna istraživanja budućih trendova i ocjenjuju tehnološki razvoj te društvene posljedice politika. Primjenjuju participativne metode kao što su rasprave s građanima i skupno financiranje (eng.

kod poreznog tijela, poslati ga poštom ili putem internetske stranice (samo 20 % zahtjeva podneseno je putem internetske stranice). Djelatnici službe zatim bi prikupili odgovarajuće podatke i ocijenili zahtjev.

Nakon provedbe projekta na temelju obavijesti iz bolnice o rođenju djeteta aktivira se potpuno automatiziran proces. U sustavu se izdaje rodni list i provjerava pravo na primanje naknade za djecu na način da se provjeravaju potrebni podaci u odgovarajućim bazama. Prosječno vrijeme potrebno za obradu zahtjeva iznosi dva dana. U više od 60 % slučajeva izvršava se automatska isplata. U preostalih 45 % slučajeva dodatno se zahtijevaju samo bankovni podaci. Procjenjuje se da građani na taj način uštede oko 39 000 sati godišnje. Zabilježena stopa pogreške iznosi 2 %. Zahvaljujući smanjenju radnog opterećenja u pogledu obrade zahtjeva javna uprava može prerasporediti svoje osoblje na druge poslove u kojima su potrebni ljudski resursi.

*crowdsourcing*) kako bi izradili odgovarajuće metodologije za istraživanja budućih trendova. Njihov je rad utjecao, primjerice, na politiku zdravstvene skrbi i izmijenio je način razmišljanja finskih političara koji sada uzimaju u obzir dugoročne buduće opcije.

### *Pružanje boljih javnih usluga – pregled administrativnog postupka usmjerenog na korisnike u Francuskoj*

Građani i poduzeća očekuju bolje javne usluge koje im olakšavaju poštovanje propisa i koje su prilagođene korisniku.

Francuska je poduzela korake kako bi ispunila ta očekivanja.

Pristup francuskog tijela **Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique** pružanju javnih usluga u potpunosti je usmjeren na korisnika i obuhvaća cjelokupan administrativni postupak što uključuje interakciju s brojnim vladinim agencijama, dokumente koji se trebaju dostaviti, spise predmeta koje treba otvoriti i rokove koje treba poštovati. Takav je pristup već velikom broju korisnika olakšao interakciju s javnom upravom, počevši od pripreme za umirovljenje do osnivanja poduzeća, do

rješavanja administrativnih postupaka u slučaju smrti člana uže obitelji ili upisa u popis birača. Iskustvo iz tog pristupa pokazuje da faza u kojoj se uzimaju u obzir mišljenja korisnika pomaže da se brzo utvrde konkretni načini na koje se pružena usluga može poboljšati. Isto tako dokazuje da najdjelotvornija poboljšanja nisu nužno ona koja je najsloženije provesti.

Datum: 22. 11. 2017.

## 5. KORISNI IZVORI

- Informativni članci o europskom semestru  
[https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets\\_hr](https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets_hr)  
Posebno vidjeti sljedeće članke: Oporezivanje, Borba protiv korupcije, Javna nabava, Djelotvorni pravosudni sustavi, Održivost javnih financija
- Europska komisija, *Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners (Kvaliteta javne uprave – praktične smjernice za stručnjake)*  
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=en>
- Europska komisija, *Akcijski plan EU-a za e-upravu*  
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>
- Europska komisija, Europski portal podataka  
<https://www.europeandataportal.eu/hr/dashboard#2017>
- Europska komisija, Vision for public services (*Vizija za javne usluge*)  
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>
- Europska komisija, informativni članci o e-upravi  
[http://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og\\_page/egovernment-factsheets](http://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/egovernment-factsheets)
- Europska komisija, *Study on Analysis of the Needs for Cross-Border Services and Assessment of the Organisational, Legal, Technical and Semantic Barriers (SMART 2011/0074)*, 2011.  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-study-analysis-needs-cross-border-services-and-assessment-organisational-legal>
- TAIEX Peer 2 Peer – Pregled aktivnosti u području okoliša  
[http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm)
- Europska mreža za javnu upravu (EUPAN)  
<http://www.eupan.eu/>
- OECD – Promatračnica za inovacije javnog sektora (*Observatory of Public Sector Innovation*)  
<https://www.oecd-opsi.org/>
- OECD – Preporuka Vijeća o strategijama digitalne uprave  
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- SIGMA – Načela javne uprave  
<http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

### Ogledni primjeri

- Reforma javne uprave u Španjolskoj  
[http://www.seap.minhap.es/en/web/areas/reforma\\_aapp.html](http://www.seap.minhap.es/en/web/areas/reforma_aapp.html)
- Savezni javni ured za socijalnu sigurnost, Belgija  
<http://socialsecurity.belgium.be/en>
- Primanje naknada za djecu bez podnošenja zahtjeva u Austriji  
<https://www.bmfj.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/familienbeihilfe0/antrag-familienbeihilfe.html>
- Planiranje politike u Finskoj  
<http://www.fdsd.org/ideas/the-committee-for-the-future-finnish-parliament>
- Mapiranje puta klijenata u Francuskoj  
<http://www.modernisation.gouv.fr/en/mapping-users-journey-improve-service-public>

## TEHNIČKI PRILOG 1.: PREGLED POTPORE EU-A ZA POBOLJŠANJE JAVNE UPRAVE

Inicijative i potpora Europske komisije u tom području uključuju sljedeće: financiranje, elemente okvira politike za e-upravu, istraživanje, tehničku pomoć i potporu.

### Financiranje

Ključni izvorni financiranja uključuju [Europski socijalni fond](#) i [Europski fond za regionalni razvoj](#):

- [tematskim ciljem 11.](#) financira se „jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i zainteresiranih strana te učinkovite javne uprave“ u okviru ESF-a/EFRR-a uz proračun u iznosu od oko 4,2 milijarde EUR u 17 država članica
- EFRR tomu pridodaje usmjerenost na infrastrukturu e-uprave u okviru [tematskog cilja 2.](#)
- Komisija pomaže osnažiti administrativne kapacitete nacionalnih i regionalnih uprava unaprjeđenjem struktura, ljudskih resursa, sustava i instrumenata: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/policy/how/improving-investment/](http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/how/improving-investment/)
- [Instrumentom za povezivanje Europe](#) ulaže se u prekograničnu interoperabilnost e-uprave i promiče se ponovna uporaba zajedničkih ključnih digitalnih rješenja.

### Politika e-uprave

Najrazvijeniji je okvir politike onaj u području e-uprave:

- [Akcijski plan za e-upravu 2016. – 2020.](#) donosi viziju javnih uprava s temeljnim načelima i prioritetima politike
- [Uredbom eIDAS](#) utvrđuje se predvidljiv pravni okvir za pojedince, društva (posebno MSP-ove) i javne uprave kako bi s povjerenjem prešli na digitalne usluge primjenom elektroničke identifikacije i usluga povjerenja (tj. elektroničkih potpisa, elektroničkih žigova, elektroničkih vremenskih žigova, usluga elektroničke dostave i autentifikacije internetskih stranica).
- **studije** pridonose boljem razumijevanju načina za smanjenje administrativnog opterećenja, prelazak na otvorenost vlasti i analizu vrijednosti nove generacije usluga e-uprave (vidjeti upućivanja)
- **razmjena dobrih praksi** te baze podataka koje se mogu pretraživati i koje sadržavaju relevantne studije slučaja o e-upravi isto su tako važni mehanizmi za učenje i potporu.

### Potpora za istraživanja i inovacije

Osim toga, EU financira projekte u području istraživanja i inovacija u okviru Sedmog okvirnog programa / programa Obzor 2020., npr. [LIPSE](#) (Učenje iz inovacija u okruženjima javnog sektora), [COCOPS](#) (Koordinacija za koheziju u javnom sektoru budućnosti) ili [OPSI](#) (OECD-ova Promatračnica za inovacije javnog sektora).

Studija Zajedničkog istraživačkog centra Komisije [Biheviorističke spoznaje primijenjene na politiku](#) (BIAP) pridonosi procjeni *statusa quo* i promicanju znanja u cilju unaprjeđenja postupka izrade politika.

### Smjernice i tehnička pomoć

Komisija usmjerava i podupire države članice putem [Kvaliteta javne uprave-praktične smjernice za stručnjake](#) te olakšava učenje i umrežavanje među stručnjacima.

Kako bi pomogla državama članicama da poboljšaju svoju javnu upravu na temelju potražnje, Komisija je osnovala [Službu za potporu strukturnim reformama](#), koja će pružati tehničku pomoć putem Programa za potporu strukturnim reformama.

Konačno, Europska komisija sufinancira [Nagradu za europski javni sektor](#), koju dodjeljuje Europski institut za javnu upravu (EIPA).



## TEHNIČKI PRILOG 2.: DRUŠTVENE PROMJENE I POTEŠKOĆE ZA JAVNU UPRAVU KOJE IZ NJIH PROIZLAZE

Društvene promjene	Poteškoće za javnu upravu
<b>Globalizacija</b>	Zbog sve veće međusobne povezanosti i složenosti u društvu teško je predvidjeti kretanja. Zbog neprestanih problema u modernom društvu potrebna je kontinuirana prilagodba, koja se ne može postići tradicionalnim praksama upravljanja i ustroja. Težnja za optimizacijom i učinkovitošću smanjuje otpornost javnih organizacija i sustava. Potreba za spretnim i fleksibilnim javnim upravama dovodi u pitanje neka od njihovih tradicionalnih načela.
<b>Demografske promjene</b>	Zbog stanovništva koje stari stvara se sve veći pritisak na javne sustave, što zahtijeva nova rješenja politike i nove usluge te drukčiji način uporabe resursa. Velik broj zaposlenika u javnoj upravi približava se dobi za umirovljenje, stoga je potrebno privući nove zaposlenike iz sve malobrojnije skupine mladih osoba koje ulaze na tržište rada.
<b>Klimatske promjene</b>	Zbog sve većih ekoloških rizika potrebne su nove vještine i novi kapaciteti na svim razinama uprave za inovativne administrativne procese utemeljene na dokazima i integrirane na horizontalnoj razini. Kapaciteti i infrastruktura moraju se prilagoditi.
<b>Tehnološke promjene</b>	Nove tehnologije unose promjene u sve aspekte naših života. Vlasti moraju pronaći ravnotežu između omogućivanja promjena i jamčenja otvorenog i poštenog tržišnog natjecanja. Nove tehnologije zahtijevaju nova razmišljanja o tome kako jamčiti sigurnost, privatnost, transparentnost, jednakost i slobodu izražavanja. Za inovacije su potrebna velika i dugoročna ulaganja koja su u konkurenciji s drugim prioritetima za dobivanje javnih financijskih sredstava. Tehnološki napredak zahtijeva od javnih službenika nove vještine i kompetencije. Iako težimo digitalizaciji kao standardu u pružanju usluga, digitalni jaz mogao bi ozbiljno onemogućiti pristup digitalnim uslugama u nekim kontekstima. Digitalne tehnologije mogu ponovno oživjeti birokraciju i smanjiti sposobnost institucija da prepoznaju potrebe građana i odgovore na njih na odgovarajući način. Digitalizacija analitičkih zadataka i napredak umjetne inteligencije dovest će do promjene vrsta poslova u javnoj upravi. Kad je riječ o digitalizaciji, mora se pronaći idealna ravnoteža između centralizacije i decentralizacije.
<b>Gospodarska kretanja</b>	Zbog društvenih izazova veća je konkurencija za dobivanje javnih financijskih sredstava, koja su ograničena. Okolina koja se sve brže mijenja zahtijeva od vlasti da reagiraju bez odgode s pomoću središnjih strategija. Težnja za kratkoročnim uštedama stvara potrebu za jasnim prioritetima kako bi se izbjegle štetne posljedice za osnovne usluge i kapacitete.
<b>Povjerenje javnosti u vlasti</b>	Granice javnog sektora sve su nejasnije zbog privatizacije, eksternalizacije poslova i javno-privatnih partnerstava te drugih modernih metoda pružanja usluga i izrade politika. To podrazumijeva javnu odgovornost za donošenje politika i pružanje usluga. Od nacionalnih se vlasti očekuje da reagiraju na globalne krize koje potječu izvan nacionalnih granica. Priroda političkog okruženja mijenja se. Društvene poteškoće povećavaju nepovjerenje u vlasti i njihove reakcije. Društveni i politički pokreti dovode u pitanje legitimnost države.

Izvor: Pollitt<sup>61</sup> i vlastita adaptacija

<sup>61</sup> Pollit, Christopher, *Future Trends in European Public Administration and Management: An outside-in Perspective*, COCOPS, 2014.