

Zaključci sa savjetovanja Instituta za javnu upravu

„Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u lokalnoj samoupravi i javnoj upravi“

1. Pravni okvir evaluacije i upravljanja učinkovitošću u Hrvatskoj je nedovoljno fokusiran, nejasan, nepotpun i zastario. Određeni oblik evaluacije javnih politika postoji te se povremeno objavljuju relevantna evaluacijska izvješća, no praksa je još uvijek obilježena nesnalaženjem i slabim prihvaćanjem ozbiljnih metoda evaluacije. Radi poboljšanja evaluacije, kao i upravljanja učinkovitošću potrebno je poduzeti nekoliko temeljnih koraka: 1) *kritički preispitati prijedloge unaprjeđenja sustava upravljanja učinkovitošću koje nudi Strategija razvoja javne uprave do 2020.* te shvatiti da samo uvođenje novih informatičkih alata zasigurno neće riješiti pitanje uspostave cjelovitog sustava upravljanja učinkovitošću, 2) *izmijeniti Zakon o sustavu državne uprave* te poslove strateškog planiranja i upravljanja, praćenja, evaluacije i vrednovanja postaviti na temeljno mjesto, s obzirom na njihovo sistemsko značenje, 3) *na opći način regulirati sve javne agencije*, pri čemu bi jedno od ključnih rješenja trebalo biti ugovorno definiranje rezultata rada agencija na godišnjoj razini, uz propisivanje elemenata njihovih izvještaja, 4) *ojačati kapacitete Ministarstva uprave i Vlade* za praćenje, nadzor, evaluaciju i vrednovanje rada javnih agencija, 5) *izmijeniti Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* kako bi se utemeljio sustav temeljen na *policy* pristupu, evaluaciji i upravljanju učinkovitošću, 6) *doraditi Zakon o državnim službenicima i Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi* uvođenjem suvremenijih i objektivnijih metoda analize i oblikovanja radnih mjesta, načina i postupka ocjenjivanja, kao i stimuliranja kvalitetnog rada, a destimuliranja formalizma, birokratizma, nesposobnosti, nedovoljne radne aktivnosti i drugih nepoželjnih oblika ponašanja i rada državnih i lokalnih službenika, 7) *regulirati cjelovit sustav prikupljanja i analize podataka o javnoj upravi.*
2. Mjerenje učinkovitosti primjene instrumenata upravljanja kvalitetom u javnoj upravi zahtjevan je posao koji se stoga ne provodi često i sustavno. U Hrvatskoj takva mjerenja gotovo ne postoje, djelomično i zbog niske razine primjene posebnih instrumenata upravljanja kvalitetom u javnoj upravi. Međutim, riječ je o postupku koji može predstavljati značajan faktor prilikom donošenja odluka u upravnoj organizaciji. Pored odlučivanja o tipu instrumenta koji će se primijeniti u svrhu podizanja kvalitete, *analiza*

efekata koje pojedini instrumenti imaju na organizacijsku učinkovitost može poslužiti i unaprjeđenju modela koji se u organizaciji već primjenjuju. Na široj razini rezultati se mogu koristiti kao temelj razvoja politike kvalitete u javnoj upravi.

3. Upravljanje učinkom (učinkovitošću) predstavlja suvremeni menadžerski pristup koji se sastoji od dva temeljna elementa: mjerenja učinka i upotrebe dobivenih informacija kako bi se budući učinak povećao. Provedeno istraživanje pokazuje da hrvatske lokalne jedinice zaostaju kako u mjerenju učinka, tako i u korištenju dobivenih informacija. Naime, samo se rezultati mjere u većem opsegu dok su druge dimenzije učinka u cijelosti zanemarene. Kao glavni problemi slabog mjerenja učinka u lokalnim tijelima ističu se *nedovoljna osposobljenost lokalnih službenika, nedovoljni materijalni i financijski kapaciteti lokalnih jedinica* kao i njihovo *nedovoljno poznavanje strateškog menadžmenta, ali i nedostatak političke podrške*. Poticaji jačem mjerenju učinka proizlaze u prvom redu iz interesa javnosti, ali i iz komparativnih i teorijskih iskustava koja pokazuju da primjena ovog instrumenta može povećati buduću učinkovitost i uspješnost lokalnih jedinica.
4. Zadatak je regulatornih agencija da organiziraju tržište i osiguraju konkurentnost sudionika na tržištu što postižu intervencijom u tržišne odnose. Nužno je da njihov rad bude učinkovit, transparentan, objektivan, kvalitetan te usmjeren na postizanje zadovoljstva korisnika. Uvođenje i primjena nekog od modela upravljanja kvalitetom pridonosi učinkovitoj unutarnjoj organizaciji rada i standardizaciji postupanja što onda rezultira kvalitetom poslovanja te povjerenjem i podrškom javnog sektora, gospodarskih subjekata i drugih društvenih aktera. Usprkos tome, *koristi od primjene sustava upravljanja kvalitetom još uvijek nisu prepoznate u hrvatskim regulatornim agencijama* te je HAKOM jedina regulatorna agencija koja posluje prema principima upravljanja kvalitetom postavljenim u normi ISO 9001.
5. Radi što uspješnije provedbe aktivnosti za podizanje kvalitete javnih usluga Hrvatska bi trebala učiti od drugih zemalja. Na temelju iskustva u upravljanju kvalitetom u javnoj upravi u Španjolskoj i Češkoj uputno je poduzeti sljedeće mjere: 1) *razviti nacionalnu politiku kvalitete u javnoj upravi*, 2) *uspostaviti sustave i instrumente upravljanja kvalitetom utemeljene na dobrovoljnoj osnovi uz snažnu potporu države*, 3) *uspostaviti institucionalnu podršku upravljanju kvalitetom u javnoj upravi*, 4) *razviti mrežu za ostvarivanje suradnje u području upravljanja kvalitetom u javnoj upravi*, 5) *razviti indikatore i mjerenje kvalitete u javnoj upravi*, te 6) *razviti specifični instrument prilagođen hrvatskim upravnim organizacijama*.

6. U slovenskoj javnoj upravi upravljanje kvalitetom prepoznato je kao sredstvo za jačanje upravnih kapaciteta za poboljšavanje učinkovitosti i uspješnosti javne uprave. Takav pristup zahtijeva primjerenu *ravnotežu između strukturnih i postupnih promjena u sustavu te razvoj kulture inovacije i promjene* koja nije samo deklarativna nego i propisno institucionalizirana. Organizacije javne uprave koje rade prema načelima potpunoga upravljanja kvalitetom pripremljene su za suočavanje s promjenama gotovo bilo koje vrste. Kada je uključena u sve djelatnosti organizacije i njezinih zaposlenika kvaliteta postaje vrijednost, a sama organizacija okružje neprestanoga učenja i poboljšavanja.
7. Usprkos nizu pozitivnih efekata primjene CAF modela, za njegovu primjenu, kao i primjenu drugih modela upravljanja kvalitetom, nužno je postojanje *adekvatnog organizacijskog konteksta te određenih obilježja samih organizacija*. Hrvatskoj upravi nedostaje učinkovita i jaka centralna točka koja bi koordinirala reformu javne uprave u cjelini i predstavljala inovativnu, fleksibilnu i logističku reformsku bazu. Hrvatska uprava se nedovoljno uključuje u europske procese te nedovoljno primjenjuje inovativne instrumente za poboljšanje upravnog djelovanja. Legalistička upravna tradicija ne bi smjela biti izgovor za nesposobnost za promjenu već je potrebno aktivno osmisliti i potaknuti upotrebu menadžerskih sredstava kao što je CAF, uključivanje i potporu upravnim organizacijama za konkuriranje u nagradama za kvalitetu te provoditi ispitivanje zadovoljstva korisnika uslugama javne uprave, kako sektorski, tako i unutar sustava državne uprave te lokalne samouprave.
8. Najučestalije primjenjivana ISO norma u jedinicama lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj je ISO 9001 vezana uz sustav upravljanja kvalitetom. *Revizijom norme ISO 9001:2015* otvara se mogućnost da se unutar pojedinih sustava poduzmu aktivnosti koje bi rezultirale integracijom više implementiranih sustava odnosno procedura rada, optimizira dokumentacija, precizno odredi kontekst organizacije i jasno naglasi potreba krajnjih korisnika usluga, prate poslovni rizici te sagledaju sve relevantne ulazne i izlazne informacije, a kako bi se odredile učinkovite mjere poboljšanja sustava. Kako bi sustavi upravljanja JLRS bili što efikasniji neophodno je da se *formira stručno radno tijelo pri postojećim udrugama* (Hrvatska zajednica županija/Udruga gradova i općina) ili *formira nova udruga*, u cilju *praćenja, suradnje te donošenja smjernica djelovanja vezanih uz učinkovitu implementaciju međunarodnih normi u JLRS*. Pored toga, neophodno je *iskoristiti sve mogućnosti koje nude informacijske i komunikacijske*

tehnologije kako bi se unaprijedilo unutarnje komuniciranje i postupanje, a u konačnici na kvalitetan način zadovoljili zahtjevi krajnjih korisnika usluga.

9. Proračun po rezultatima temelji se na korištenju definiranih pokazatelja uspješnosti kako bi se na osnovi njih dobile informacije o ostvarenom učinku i donijele odluke o daljnjem financiranju. U 90% zemalja Europske unije može se pronaći proračun po rezultatima u pojedinom obliku, no u Hrvatskoj za sada postoji trend njegova postupnog uvođenja na razini ministarstava, ali i nerazumijevanje njegove primjene u jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Kao temeljni problemi, a ujedno i pravci reforme, navode se *slabo poznavanje uputa za izradu proračuna koje Ministarstvo financija dostavlja lokalnim jedinicama, relativno kratko vrijeme primjene proračuna po programima te potreba dodatnog ulaganja u edukaciju lokalnih službenika.*
10. Balanced Scorecard (BSC) predstavlja suvremenu metodu mjerenja organizacijske učinkovitosti koja nalazi sve širu primjenu u javnom sektoru. BSC zahtjeva oblikovanje misije, vizije, strategije, strateških ciljeva organizacije te mjerenje i upravljanje njezinom učinkovitošću. Primjena BSC u hrvatskim lokalnim jedinicama je iznimno ograničena, no potrebno je uzeti da se metoda BSC razvija specifično za pojedinu organizaciju. Stoga je potrebno da hrvatske jedinice lokalne samouprave, kao i organizacije javne uprave općenito, *razviju vlastiti model mjerenja učinkovitosti, pri čemu osnovi model BSC može služiti kao temelj.*
11. Upravljanje radnim izvršenjem (učinkovitošću) službenika povezano je sa upravljanjem učinkom i kvalitetom čitave organizacije. Osnovni preduvjeti koji se ističu kao temeljni za pravilno funkcioniranje sustava upravljanja radnim izvršenjem službenika jesu da takvi sustavi moraju biti doživljeni kao pošteni od strane službenika što se postiže jamčenjem njihove objektivnosti, transparentnosti i osiguranjem sudjelovanja službenika u samom procesu procjenjivanja radnog izvršenja. Kako bi se to ispunilo u Hrvatskoj je potrebno 1) osigurati *donošenje godišnjim planova rada službenika koji moraju biti povezani sa širim organizacijskim ciljevima te sadržavati pokazatelje*, 2) *uvesti ugovore o učinku* kako sa samim organizacijama, tako i sa vodstvom organizacije i službenicima, 3) *jačati transparentnost sustava ocjenjivanja* kroz jasno postavljanje kriterija ocjenjivanja i sudjelovanje službenika te 4) *koristiti ocjene radnog izvršenja u nizu funkcija*, među ostalim i u cilju razvoja ljudskih potencijala.