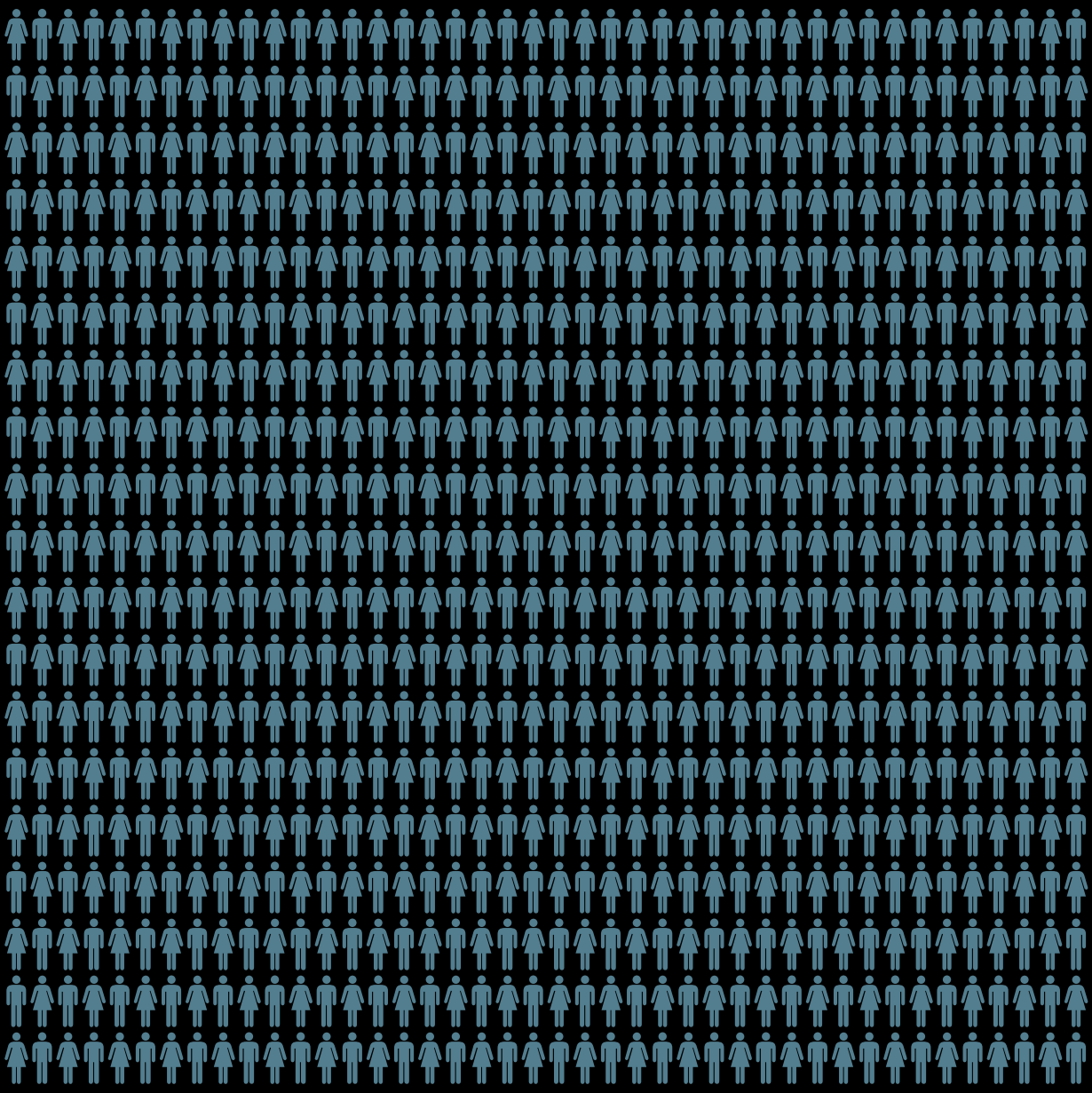
FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

institut za javnu upravu

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

UPRAVLJANJE UČINKOVITOŠĆU U JAVNOJ UPRAVI



© Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu

Izdavač:
Friedrich-Ebert-Stiftung, ured za Hrvatsku, www.fes.hr
Institut za javnu upravu, www.iju.hr

Za izdavača:
dr. sc. Max Brändle
prof. dr. sc. Ivan Koprić

Urednica:
doc. dr. sc. Anamarija Musa

Grafička priprema:
Vesna Ibrišimović

Tisak:
P.W.U. d.o.o., Zagreb

Tiskano u 100 primjeraka.

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu
pod brojem 001012356.

ISBN 978-953-7043-77-3

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

UPRAVLJANJE UČINKOVITOŠĆU U JAVNOJ UPRAVI

Sadržaj

PREDGOVOR 5

Stanka Setnikar Cankar
KONSOLIDACIJA JAVNIH FINANCIJA I VAŽNOST UTVRĐIVANJA UČINKOVITOSTI 7

Romea Manojlović Toman
SUSTAV UPRAVLJANJA UČINKOVITOŠĆU U HRVATSKOJ I MOGUĆNOSTI NJEGOVA UNAPRJEĐENJA 19

Ruža Brčić
ORGANIZACIJSKE VRIJEDNOSTI KAO ALAT DJELOTVORNOSTI JAVNE UPRAVE 37

Dubravka Jurlina Alibegović
UPRAVLJANJE UČINKOVITOŠĆU: POVEZANOST RAZVOJNOG I PRORAČUNSKOG PLANIRANJA 47

Teo Giljević
SAŽETAK FORUMA ZA JAVNU UPRAVU
Upravljanje učinkovitošću u javnoj upravi 57

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

institut za javnu upravu

Predgovor

Upravljanje učinkovitošću (*performance management*) aktualni je menadžerski instrument čiju upotrebu potiču sve relevantne međunarodne organizacije, a primjenjuje ga, na različitom stupnju razvoja, i većina europskih zemalja. Upravljanje učinkovitošću sastoji se od postavljanja jasnih ciljeva (rezultata i ishoda) koje tijela javne uprave moraju ostvariti, mjerenja razine njihova ostvarenja te upotrebe informacija dobivenih tim putem kako bi se poboljšao njihov rad i osigurao daljnji rast učinkovitosti. Ovaj sustav zahtijeva povezivanje sa sustavom strateškog planiranja – koji određuje dugoročne, srednjoročne i kratkoročne ciljeve koji se moraju ostvariti – proračunom i općenito financijskim upravljanjem, koji osiguravaju sredstava za njihovo postizanje te sa sustavom upravljanja kvalitetom, koji osigurava da konačna usluga koju građani dobivaju bude odgovarajuće kakvoće i da njome budu zadovoljni. Također, upravljanje učinkovitošću na organizacijskoj razini omogućuje uspostavu sustava upravljanja radnim izvršenjem službenika jer su razni mehanizmi ocjenjivanja i nagrađivanja službenika po učinku primjenjivi kada se znaju širi organizacijski ciljevi.

Upravljanje učinkovitošću počinje se postupno primjenjivati u hrvatskoj javnoj upravi većinom od 2009. kada je propisana obveza donošenja strateških planova za sva središnja tijela državne uprave, kao i praćenja njihova ostvarenja. U istom razdoblju strateško planiranje počelo se zahtijevati i od županija u sklopu poticanja regionalnog razvoja, a ono predstavlja i jedan je od preduvjeta za korištenje sredstava europskih fondova. Ipak, iako se sustav strateškog planiranja počeo razvijati, pokazalo se da postoji neujednačenost u njegovu razvoju između središnje državne uprave i lokalne samouprave koja u tom pogledu znatno zaostaje. Uza to, na obje razine glavni je problem nedostatak praćenja ostvarenja takvih planova i njihove evaluacije, odnosno nedostaje integrirani sustav upravljanja učinkovitošću koji bi omogućio dobivanje jasnih informacija o ostvarenim rezultatima i ishodima. Navedeno se nastoji unaprijediti stupanjem na snagu novog Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem koji propisuje obvezu povezivanja dugoročnih, srednjoročnih i kratkoročnih planova središnjih i lokalnih tijela te praćenja njihova ostvarenja putem uspostave koordinatora za strateško planiranje i uvođenjem posebnog informacijskog sustava.

Svrha je foruma odgovoriti na niz pitanja: ima li novi Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem potencijala potaknuti mjerenje učinkovitosti hrvatske javne uprave? Može li se stvoriti sustav u kojem postoje pouzdani podaci o rezultatima i ishodima rada javnopravnih tijela? Mogu li se takve informacije koristiti i tko ih može koristiti? Postoji li realni interes za takvim informacijama ili je riječ o zadovoljavanju forme koja je preduvjet korištenja europskih fondova? Je li u hrvatskim uvjetima moguć razvoj odgovornosti za učinak javne uprave? Može li se razviti proračun prema učinku? Kakve su mogućnosti jedinica lokalne samouprave u tom pogledu? Hoće li prevelika fragmentiranost i nedostatni kapaciteti onemogućiti funkcioniranje sustava? Postoji li potreba uspostave redovite evaluacije učinkovitosti lokalnih jedinica po uzoru na neke europske zemlje? Kakva su komparativna iskustva u funkcioniranju sustava upravljanja učinkovitošću?

Na forumu održanom 24. travnja 2018. godine uvodna izlaganja održale su *prof. dr. sc. Stanka Setnikar Cankar (Fakultet za upravu, Sveučilište u Ljubljani)* na temu *Upravljanje učinkovitošću u Sloveniji: iskustva i izazovi* te *doc. dr. sc. Romea Manojlović (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu)* na temu *Kako unaprijediti upravljanje učinkovitošću u hrvatskoj javnoj upravi?* Kao diskutanti u raspravi sudjelovali su *prof. dr. sc. Anto Bajo, Institut za javne financije / Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović, Ekonomski institut Zagreb, prof. dr. sc. Ruža Brčić (Fakultet organizacije i informatike Sveučilišta u Zagrebu)* te *izv. prof. dr. sc. Vedran Đulabić (Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu)*. Događanje i raspravu moderirala je Saša Šegrt.

Urednica

KONSOLIDACIJA JAVNIH FINANCIJA I VAŽNOST UTVRĐIVANJA UČINKOVITOSTI[1]

prof. dr. sc. Stanka Setnikar Cankar
Fakultet za upravu Sveučilišta u Ljubljani
e-mail: stanka.setnikar-cankar@fu.uni-lj.si

1 Tekst predstavlja autorizirani transkript izlaganja koje je autorica održala na Forumu za javnu upravu 24. travnja 2018.

Sažetak

U radu se razmatra i ističe važnost mjerenja učinkovitosti i razmjene iskustava između zemalja, u ovom slučaju između Slovenije i Hrvatske. Danas postoji svijest da učinkovitost sama po sebi nije dovoljna, već je potrebno naglasak staviti na kvalitetu javnih usluga i javnog djelovanja. U radu se daju primjeri mjerenja učinkovitosti u Sloveniji. Prvi primjer odnosi se na mjerenje učinkovitosti slovenske državne uprave, i to porezne uprave, koje je uvedeno još 2003. U svrhu reorganizacije, mjerenje učinkovitosti provedeno je i u slovenskoj policijskoj upravi. Na lokalnoj razini uvedeno je mjerenje određenih pokazatelja učinkovitosti lokalnih jedinica pri čemu je ključnu ulogu imao Fakultet za upravu koji je kao jedan od sudionika, uz državu i lokalne jedinice, djelovao kao stručna institucija i facilitator. U radu se daje i primjer negativnih efekata do kojih dolazi ako se mjerenje orijentira samo na ekonomske aspekte efikasnosti, kao što se dogodilo u jeku financijske krize 2014. kada je Ministarstvo financija u Sloveniji išlo za smanjenjem sredstava sektoru obrazovanja. Konačno, daje se primjer projekta Model mjerenja efikasnosti javnozdravstvenih usluga koji je još u tijeku, a čiji rezultati mogu poslužiti kao dobar primjer javnim sektorima u Hrvatskoj i Sloveniji.

Ključne riječi:
mjerenje učinkovitosti, kvaliteta u javnoj upravi, Slovenija, državna uprava, lokalna samouprava, obrazovanje, zdravstvo

1. Važnost mjerenja i upravljanja učinkovitošću

Izuzetno je pohvalno da se vode diskusije i rasprave o temi učinkovitosti javne uprave te da postoji svijest o potrebi razmjene iskustava između zemalja, u ovom slučaju između Hrvatske i Slovenije.

Zašto je ova tema iznimno važna? Ne samo zato što u javnoj upravi radi velik broj ljudi te javna uprava troši velika financijska sredstva nego danas u Sloveniji postoji negativan imidž javne uprave. Percepcija je da ljudi koji rade u javnoj upravi ne rade puno i ne rade dobro, da nepotrebno troše sredstava, da postoji niz radnih mjesta na kojima se ne samo loše radi nego se uopće ne radi. To je daleko od istine, a ja to mogu odgovorno tvrditi jer sam niz godina provela na Fakultetu za upravu[2] koji je jedini fakultet specijaliziran za javnu upravu u Sloveniji te se bavi svim pitanjima koja se odnose na javnu upravu, a posljednjih 10 godina i na javni sektor. Naravno, situacija nije uvijek ružičasta, uvijek je bilo radnika koji su dobro radili i onih koji su izbjegavali obaveze. No sve je više onih koji žele dobro raditi i nešto promijeniti. U sklopu Fakulteta za upravu postoji i Katedra za ekonomiku javnog sektora, čija sam članica te smo vrlo brzo u fokus stavili pitanja što se u javnoj upravi radi, koliko se zapravo učinkovito radi, rade li se prave stvari i koliko se sredstava troši za njihovo ostvarivanje.

Prije 15 godina pitanja učinkovitosti bila su uglavnom samo akademska pitanja. Sjećam se međunarodnih skupova na kojima su političari tvrdili da se rad u državnoj i javnoj upravi ne

2 http://www.fu.uni-lj.si/

može mjeriti, da je to iluzija te da je preteško propisati mjere i kriterije za rad u javnoj upravi. U tom pogledu sada je situacija došla do drugog ekstrema: naglašava se transparentnost, naglašava se mjerenje te se sve više-manje svodi na pitanja učinkovitosti. Iako je to dobro, barem što se ekonomske strane poslovanja i ekonomskih kriterija tiče, s druge strane treba uzeti u obzir da u javnoj upravi i javnom sektoru učinkovitost nije jedino mjerilo vrijednosti. Na tom tragu danas se u svijetu počinje sve više naglašavati kvaliteta i dostupnost usluga. Učinkovitost je ono što se podrazumijeva kao sastavni dio rada u upravi, ali naglasak se sve više pomiče prema traženju načina kako podići kvalitetu rada u upravi te traženju načina kako osigurati da uprava radi prave stvari. Dakle, možemo reći da više nije dovoljno samo raditi učinkovito, nego treba i raditi prave stvari.

Stoga svaka reforma javne uprave danas ima dva generalna cilja: osigurati veću učinkovitost, ali i bolju kvalitetu usluga. Zahtjev za povećanje učinkovitosti u javnoj upravi može naići na ograničenja u pravilima, postupcima i uvjetima djelovanja koji su određeni zakonima te je manevarski prostor puno uži negoli je to slučaj u privatnom sektoru. Zato se kao jedan od važnih koraka navodi i potreba uvođenja i provođenja prethodne procjene učinka svih planiranih mjera, kako bi se unaprijed znali efekti do kojih one mogu dovesti te kako bi se omogućio odabir najučinkovitije. K tome, povećanje učinkovitosti i kvalitete rada javne uprave zahtijeva prethodno definiranje standarda rada te uvođenje objektivnih pokazatelja rada. Ipak, uz ove tehničke elemente (uvođenje prethodne procjene učinaka djelovanja, postavljanje standarda, definiranje indikatora i samo mjerenje rada), cijeli sustav može zaživjeti samo ako postoji politika upravljanja (menadžmenta) koja je usmjerena na rezultate i korisnike. Važnost objektivnog mjerenja i utvrđivanja rezultata rada javne uprave važna je zbog financijskog vrednovanja rada. Naime, postojanje objektivnih pokazatelja kvantitete i kvalitete rada omogućuje uvođenje proračuna koji se temelji na rezultatima, ali i korištenja sredstava koja proizlaze iz racionalizacije poslovanja za stimulaciju učinkovitog i uspješnog rada zaposlenih.

Zato i moje izlaganje ide u pravcu ukazivanja na razvoj upravljanja učinkovitošću u Sloveniji, od početne ekonomske svrhe usmjerene na razradu metoda i načina mjerenja učinkovitosti do današnjeg shvaćanja o potrebi uvođenja sistemskih mjera za osiguranje učinkovitosti, efikasnosti, a posebno kvalitete u javnom sektoru. U nastavku ću izložiti neke primjere upravljanja učinkovitošću u javnoj upravi na kojima je radio Fakultet za upravu ili skupina istraživača u kojoj sam sudjelovala.

2. Mjerenje učinkovitosti u državnoj upravi Slovenije

U slovenskoj državnoj upravi najveći napredak postigle su administrativne jedinice (*upravne enote*)[3] s obzirom na to da već dulje od 15 godina imaju sustav mjerenja koji se javno objavljuje, a imaju i niz certifikata kvalitete. Stoga, kad god se govori o kvaliteti u slovenskoj javnoj upravi, ističe se da su u tome najbolje administrativne jedinice. Nekako se vjeruje da je razlog u tome što je prije više od 10 godina u vrhu ministarstva zaduženog za javnu upravu bio stručnjak za to područje, dr. Gregor Virant s Fakulteta za upravu iz Ljubljane, koji je znao što govori i što radi te je uvidio neke suštinske probleme slovenske uprave, među kojima su bili i

3 Prema čl. 14. Zakonu o državnoj upravi (Uradni list RS, br. 52/02, 14. 6. 2002) administrative jedinice se ustrojavaju za obavljanje poslova državne uprave koji se moraju organizirati i obavljati na teritorijalnoj osnovi.

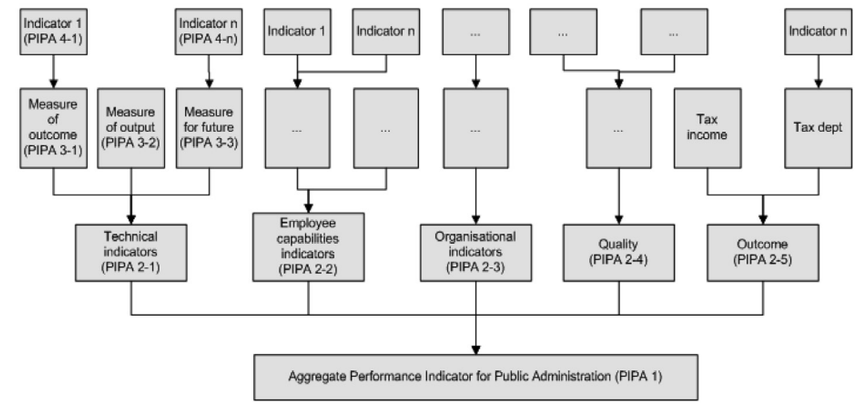
problemi u mjerenju učinkovitosti, postavljanju kriterija i pokazatelja uspješnosti te poticanja javne diskusije o njima.[4]

Uz administrativne jedinice postoji i ocjenjivanje, odnosno mjerenje rada porezne uprave. To navodim kao primjer jer je pokrenuto još 2003., kao prvi pokušaj da se na području porezne uprave učine neke promjene. I ovo je pokrenuto zbog angažmana i stručnosti direktora odjela unutar Ministarstva financija, dr. sc. Žige Andoljšeka, koji je uveo mjerenje kako poreznih uprava tako i drugih upravnih organizacija pod okriljem tog ministarstva. Ovo mjerenje pokazalo se kao pozitivno te se može smatrati da je utjecalo i na druge organizacije u slovenskoj upravi.

Mjerenje učinkovitosti porezne uprave u Sloveniji započinje jasnim definiranjem djelatnosti organizacije, njezinih sastavnih dijelova, rezultata koji se očekuju kao i ishoda koji se očekuju. Za svaki cilj određeni su neki pokazatelji (npr. smanjenje troškova, povećanje učinkovitosti, skraćenje vremena čekanja itd.), a dobiveni rezultati moraju se analizirati kao i predložiti mjere za poboljšanje. Potrebno je naglasiti da mjerenje učinkovitosti porezne uprave kako je zaživjelo 2003. nije ostalo samo na klasičnom input-output modelu izračunavanja, već se prvi put počelo gledati i na ishode rada (*outcomes*), kao i na kvalitetu i ciljeve za budućnosti. Ovaj složeni sustav mjerenja funkcionira i danas, iako ima jedan veliki nedostatak. Naime, iako sve jedinice porezne uprave moraju mjeriti svoje rezultate, analizirati ih i predlagati mjere za poboljšanje, nedostaje financijsko nagrađivanje najboljih jedinica i pojedinaca unutar njih.[5]

Osim porezne uprave, jedan se veliki projekt radio na području policije jer se tražilo povećanje njezine efikasnosti i efektivnosti, što se nastojalo postići reorganizacijom. Sva odjeljenja unutar policijske uprave prošla su analizu učinkovitosti te se na temelju rezultata odlučilo smanjiti broj odjeljenja (v. Setnikar Cankar i Aristovnik, 2009).

Slika 1: Mjerenje učinkovitosti slovenske porezne uprave



Izvor: Setnikar Cankar i Andoljšek (2005)

4 Detaljnije o radu administrativnih jedinica v. http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/upravne_enote/letna_porocila_upravnih_enot/

5 Više o mjerenju učinkovitosti porezne uprave u Sloveniji v. Setnikar-Cankar i Andoljšek (2005).

3. Mjerenje učinkovitosti u lokalnoj samoupravi Slovenije

Velik projekt bio je proveden i u području mjerenja učinkovitosti lokalnih jedinica. U početku provedbe tog projekta postojala je žestoka diskusija o tome je li potrebno i kako dobiti podatke o učinkovitosti lokalnih jedinica (općina). Neki su bili skloni tome da se država potpuno povuče iz takvih planova te da se ne upušta u mjerenje učinkovitosti lokalnih jedinica jer se o tome nije imalo iskustva, niti je postojala tradicija mjerenja. Na kraju se pronašlo rješenje – na Fakultetu za upravu sklopljen je ugovor između Ministarstva financija i udruženja lokalnih jedinica i dogovoreno da će zajedno utvrditi mjere za koje sve lokalne jedinice moraju slati podatke te da će se to javno objaviti na stranici Fakulteta, ali bez bilo kakvog rangiranja lokalnih jedinica. Tako se omogućilo da se dođe do dogovorenih podataka, ali da se oni koriste samo za usporedbu odnosno *benchmarking* lokalnih jedinica, bez njihova rangiranja, što se pokazalo kao dobar odabir: došlo je do natjecanja između jedinica (najbolja jedinica, najbolja reorganizacija, najveća učinkovitost), ali bez pritiska ili negativnih konzekvencija.

Oba prethodno navedena iskustva državne i lokalne samouprave govore da se sustav mjerenja mora uvoditi s vrha (ministarstva). U Sloveniji je svako ministarstvo dužno brinuti se o mjerama koje je potrebno provesti radi ostvarenja politike iz njegova djelokruga, a Slovenija je imala sreću da je na čelu ministarstva mjerodavnog za javnu upravu bio stručnjak. Ipak, danas zbog velike autonomije ministarstava postoji pomalo kaotična situacija jer postoji razlika između ministarstava koja razumiju, žele i podržavaju mjerenje učinkovitosti kao aktivnu politiku i onih koji tome ne pridaju pažnju. Nažalost, čini se da sadašnje Ministarstvo uprave nije u stanju uvesti zajednički sustav mjerenja.

4. Mjerenje učinkovitosti u sektoru obrazovanja Slovenije

Slovensko iskustvo iz 2014. govori što se događa kada se mjerenje učinkovitosti želi provesti samo kako bi se pokazala što bolja efikasnost u nekim segmentima djelovanja. Naime, 2014. je pritisak financijske krize bio najjači te je Ministarstvo financija tražilo bolje ishode i rezultate rada u svim područjima. Ono je preuzelo inicijativu u provođenju mjerenja učinkovitosti i predlaganju mjera reforme, a argument koji je bio predstavljen Vladi i javnosti bio je da uprava mora napokon početi raditi bolje. Ono što je Ministarstvo financija zapravo željelo postići jest veća učinkovitost uz smanjenje proračunskih sredstava. Takva je orijentacija dovela do toga da su sve mjere koje je Ministarstvo financija predložilo bile usmjerene isključivo postizanju tehničke, ekonomske, efikasnosti uz zanemarivanje svih drugih dimenzija učinkovitosti.

Primjerice, u području obrazovanja Ministarstvo financija analiziralo je rad vrtića i osnovnih škola te je, iako mi nije jasno po kojim kriterijima, zaključilo da su oni potpuno neefikasni i da im treba smanjiti sredstva uvođenjem novih normativa i standarda i to u pravcu povećanja broja djece u vrtićkoj skupini, povećanja broja učenika u razredu ili većih radnih obveza odgajatelja i nastavnika. Stav Ministarstva financija bio je da vrtići, škole i fakulteti ne rade dovoljno učinkovito te da će im postavljanje novih standarda i normativa omogućiti da to postignu uz manje sredstava. Prema izračunima Ministarstva financija, samo u 2015. trebalo je na području obrazovanja uštedjeti 100 milijuna eura. Ministarstvo za obrazovanje, znanost i sport zauzelo je drugačiji stav: gotovo preko noći izradilo je analizu troškova i koristi (*cost-benefit* analizu) te provelo prethodnu procjenu učinaka do kojih svaki prijedlog Ministarstva financija dovodi. Došlo se do zaključka da će lokalna samouprava uštedjeti 35 milijuna eura, međutim, da će se nezaposlenost povećati za 1000 ljudi što će izazvati 15,3 milijuna eura troškova za otpremnine. Budući da se ovaj proces događao u trenucima najveće krize i najveće nezaposlenosti u Sloveniji, upravo je dodatno povećanje nezaposlenosti bio glavni argument Vlade da odustane od predloženih mjera i da se zaključi kako uštede ne vrijede troškova koje bi proizvele.

Ovaj primjer pokazuje da se, ako se u javnom sektoru orijentacija stavi isključivo na jedan aspekt – u ovom slučaju isključivo na aspekt ekonomske efikasnosti, može pogriješiti. Nužno je provoditi procjenu učinaka propisa (*regulatory impact assessment*), ali i procjenu učinaka drugih mjera reforme jer izbjegavanje takvih analiza, iako s argumentom da je država u krizi i da treba hitno djelovati, najčešće dovodi više do negativnih negoli do pozitivnih rezultata.

Kao odgovor na kritiku Ministarstva financija da se u području obrazovanja ništa nije uštedjelo, 2015. nastao je novi projekt Osiguranja kvalitete i vanjske evaluacije obrazovanja u Sloveniji, u koji se uključio i Fakultet za upravu. Evaluacija je sustavni proces koji se unaprijed planira i sustavno provodi. Svaka evaluacija zahtijeva sustavno prikupljanje podataka, a takvi se podaci zatim koriste s namjerom da se donesu odluke o poboljšanju programa, procesa i proizvoda. Kod provođenja evaluacije obrazovnog sustava vidjelo se da se naglasak ne može staviti samo na ekonomsku efikasnost, već se moraju uvoditi i mjere koje podržavaju inovativnost i kreativnost onih koji javne usluge u konačnici i pružaju. Pri tome okvir za utvrđivanje kvalitete obrazovnih ustanova čine ne samo ekonomski pokazatelji već i a) analiza uvjeta rada u obrazovnim ustanovama, b) procesi rada (koji se mogu podijeliti u tri skupine – pedagoško vođenje i organizacija; provedba nastave; uključivanje sudionika obrazovanja i njihovih roditelja) te c) rezultati koji postižu sami sudionici procesa obrazovanja. Iako se može provoditi i unutarnja evaluacija pokazuje se da provođenje vanjske, neovisne evaluacije daje puno bolje rezultate. Naime, unutarnja evaluacija najčešće se sastoji u pisanju malih analiza koje se redovito podnose, ali se najčešće ne analiziraju te se na temelju njih ništa ne poduzima. Vanjsku evaluaciju mogu provoditi domaće, ali često je dobro uključiti i strane međunarodne organizacije. Takva evaluacija ima unaprijed definirane kriterije i pokazatelje koji govore što je to dobra obrazovna institucija i omogućuju dobivanje objektivnih podataka koji se mogu koristiti za poboljšanje rada. S rezultatima vanjske evaluacije moraju biti upoznati svi dionici (školski menadžment, roditelji i učenici), a sustavno prikupljanje podataka omogućuje kako poboljšanje rada pojedinih institucija, poboljšanje procesa samoevaluacije, tako i cjelovito vođenje obrazovne politike. Sudjelovanje u procesima vanjske međunarodne evaluacije dodatno omogućuje obrazovnim institucijama dobivanje raznih međunarodnih certifikata, što njihovim polaznicima otvara dodatna vrata u daljnjem procesu školovanja i rada. Slovenske obrazovne institucije koje su od 2015. ušle u ovaj projekt i provele vanjsku evaluaciju iskazuju zadovoljstvo ostvarenim rezultatima.[6] Ovaj primjer pokazuje da je u javnom sektoru moguće uvesti mjerenje učinkovitosti, kao i to da je moguće sustavno upotrebljavati takve podatke radi poboljšanja cjelokupne kvalitete usluga koje se pružaju krajnjim korisnicima. Međutim, ovaj primjer isto tako naglašava važnost toga da se moraju mjeriti prave, bitne stvari, a ne se orijentirati samo na jednu, najčešće ekonomsku, dimenziju.

6 O koristima vanjske evaluacije v. Setnikar Cankar, Cankar, Deutsch, T. (2016).

5. Projekt Model mjerenja efikasnosti javnozdravstvenih usluga

I kao zadnji, željela bih predstaviti projekt Model mjerenja efikasnosti javnozdravstvenih usluga koji financira Hrvatska zaklada za znanost, a nastao je kao rezultat suradnje Ekonomskog fakulteta u Rijeci i Fakulteta za upravu iz Ljubljane. Riječ je o projektu koji još uvijek traje (2015. – 2019.), a njegov je temeljni cilj predložiti mjere za mjerenje efikasnosti javnozdravstvenih usluga, iako se metodologija može primijeniti i na bilo koju organizaciju javne i državne uprave.[7]

Mjere izložene u modelu su ekonomske – metoda DEA i Balanced Scorecard (BSC – model uravnoteženog mjerenja uspjeha). Metoda DEA tradicionalno se koristi za neprofitne organizacije, a omogućuje informacije o izvorima neefikasnosti, o potencijalnim promjenama u inputima koje su nužne da bi relativno neefikasne jedinice postigle relativnu efikasnost, zatim o relativno efikasnim jedinicama koje bi mogle poslužiti kao primjer poslovanja neefikasnima, o realnim ciljevima koje bi neefikasne jedinice trebale postići kao o i potencijalnim jedinicama koje bi trebalo reorganizirati. U sklopu ovog projekta DEA je isprobana na pilot-projektu Odjela zdravstvene ekologije.[8]

BCS je metoda i alat strateškog upravljanja i mjerenja rezultata poslovanja povezivanjem kvantitativnih i kvalitativnih ciljeva i mjeritelja. Implementacija BSC-a zahtijeva: definiranje misije i vizije; određivanje osnovnih perspektiva; određivanje ciljeva, mjera, mjeritelja i akcija na razini Zavoda i odjela; eventualne nadopune u informacijskom sustavu.

Iako su i DEA i BSC ekonomske mjere, one su rijetko ovako povezane te se rijetko koriste kao mjere koje bi dovele do stvarnih rezultata. Slika 2 pokazuje model funkcioniranja i mjerenje u sklopu projekta na primjeru Nastavnog zavoda za javno zdravstvo Primorsko-goranske županije.

7 Voditeljica projekta je prof. dr. sc. Neda Vitezić s Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, a projekt financira Hrvatska zaklada za znanost. Osnovni je cilj projekta razviti i predložiti model mjerenja efikasnosti poslovanja javnozdravstvenih usluga korištenjem suvremenih metoda i alata. Specifično, ciljevi projekta su:

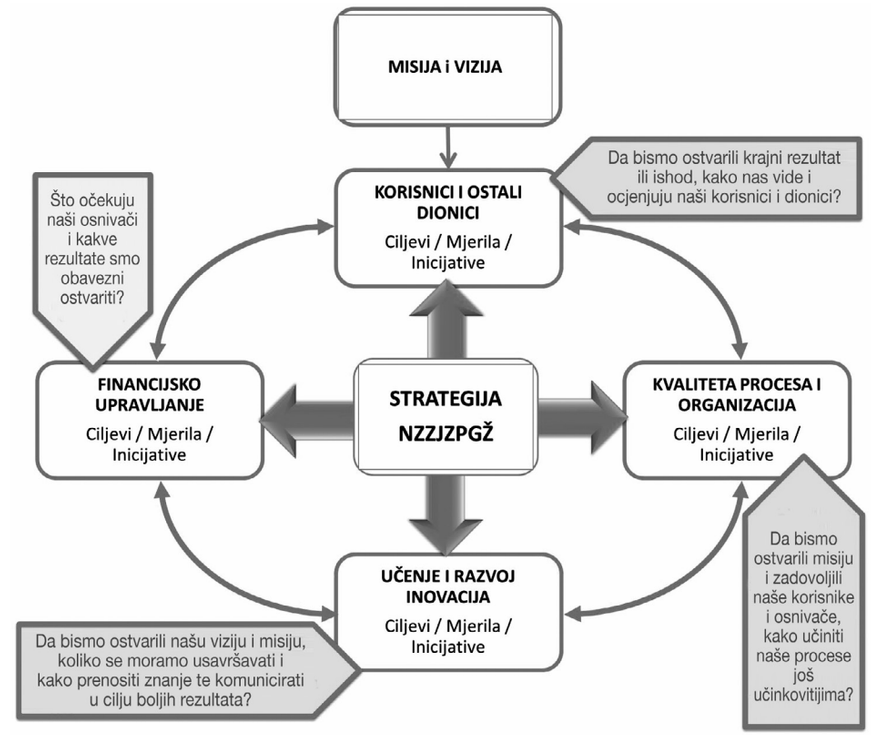
I. ocijeniti postojeći sustav mjerenja i informiranja
II. usporediti sa sustavima u socijalno orijentiranim zemljama
III. analizirati i ocijeniti relativnu efikasnost organizacijskih jedinica metodom DEA
IV. kreirati prilagođeni BSC model i strateške mape
V. kreirati i testirati DEABSC model mjerenja efikasnosti javnozdravstvenih usluga.

Suradnici na projektu su: prof. dr. Vladimir Mićović, NZZJZPGŽ, MedRi; izv. Prof. dr. Đulija Malatestinić, PGŽ, MedRi; prof. dr. Stanka Setnikar Cankar, FU Ljubljana; izv. prof. dr. Alemka Šegota, EfRi; doc dr. Suzana Janković, NZZJZPGŽ, MedRi; doc. dr. Mirjana Grčić Fabić EfRi; mr. sc. Lidija Pernar, Državni ured za reviziju; Mirjana Zukić, mag. oec spec., NZZJZPGŽ; Antonija Petrlić, mag. oec, EfRi; Barbara Kvartuč, mag., NZZJZPGŽ.

Više o projektu v. http://www.hrzz.hr/default.aspx?id=78&pid=8235&rok=2014-09

8 O primjeni metode DEA u sektoru zdravstva v. Vitezić, Šegota, Setnikar-Cankar (2017).

Slika 2: Model mjerenja efikasnosti javnozdravstvenih usluga

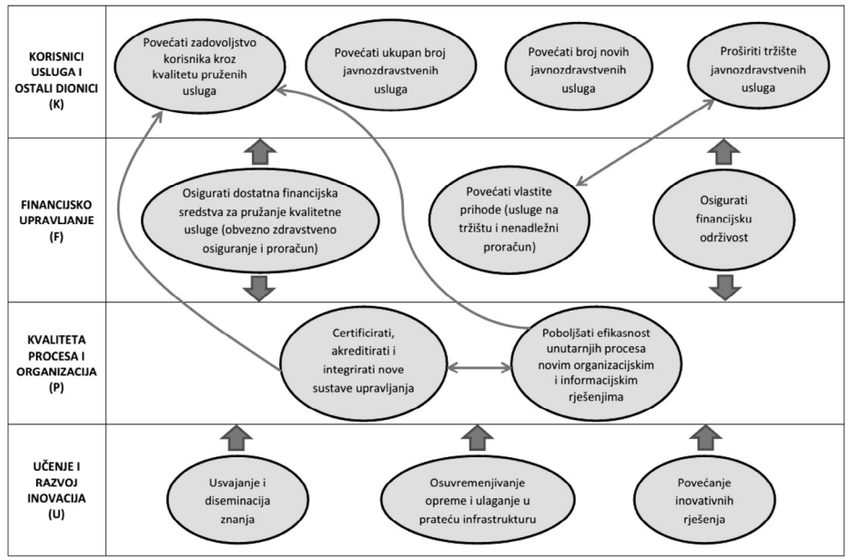


Izvor: preuzeto iz projekta Model mjerenja efikasnosti javnozdravstvenih usluga

Nedavno slovensko iskustvo na području visokoškolskog obrazovanja, prema kojem bi one organizacije koje su po nekim kriterijima iznadprosječne (npr. međunarodna suradnja) dobivale dodatna financijska sredstva kao stimulaciju, želi se iskoristiti i u sklopu ovog projekta. Odnosno, želi se postići da oni koji postižu bolje rezultate, ali i koji ulažu dodatno vrijeme u mjerenje učinkovitosti, za to budu dodatno nagrađeni. Na predstavljanju projekta prezentirani su neki komunikacijski alati koji će se koristiti kako bi svi zainteresirani dionici bili upoznati s rezultatima projekta. To ne uključuje samo političare i donositelje odluka, nego s rezultatima moraju biti upoznati i oni koji će projekt neposredno izvoditi.

Smatram da ovaj projekt ima potencijala postati primjer dobre prakse na području mjerenja učinkovitosti javnog sektora te može postati putokaz i drugim sektorima, kako u Hrvatskoj tako i Sloveniji. Potrebno je stoga pratiti konačne rezultate i preporuke koje će on proizvesti.

Slika 3: Komunikacijski alati za prezentaciju rezultata projekta



Izvor: preuzeto iz projekta Model mjerenja efikasnosti javnozdravstvenih usluga

Literatura

Setnikar Cankar, S., Cankar, F., Deutsch, T. (2016) Valuational Overhaul of Regulation and Assessing and Maintaining Education Quality in Slovenia. *International Public Administration Review*, 14 (2-3): 75–94.

Setnikar Cankar, S. i Aristovnik, A. (2009) Public Sector Performance Measurement In Slovenia – Selected Concepts And Cases. *Köz-gazdaság: tudományos füzetek*, 2: 117–132.

Setnikar Cankar, S. i Andoljšek, Ž. (2005) Quantitative performance measurement of tax offices in Slovenia. U: *Democratic governance for the XXI century: challenges and responses in CEE countries*: presented papers from 13th NISPAcee Annual conference: Moscow, Russia, May 19-21, 2005. Bratislava: NISPAcee.

Vitezić, N., Šegota, A., Setnikar Cankar, S. (2017) Measuring the Efficiency of Public Health Services by DEA. *International Public Administration Review*, 14(4): 27–48.

SUSTAV UPRAVLJANJA UČINKOVITOŠĆU U HRVATSKOJ I MOGUĆNOSTI NJEGOVA UNAPRJEĐENJA

doc. dr. sc. Romea Manojlović Toman
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
e-mail: romea.manojlovic@pravo.hr

Sažetak

U radu se prikazuje sustav upravljanja učinkovitošću koji se temelji na mjerenju niza dimenzija učinkovitosti te upotrebe tako dobivenih informacija u brojnim funkcijama, sve s ciljem povećanja efikasnosti, efektivnosti i kvalitete rada upravnih organizacija te povećanja ukupnog zadovoljstva građana. Sustav upravljanja učinkovitošću najbolje funkcionira ako postoji povezanost između strateškog, operativnog i proračunskog planiranja, ali i povezanost sa sustavom upravljanja radnim izvršenjem službenika i sustavom upravljanja kvalitetom. U radu se prikazuje stanje upravljanja učinkovitošću u Hrvatskoj pri čemu se vidi da se ono počelo razvijati, no u svakom od navedenih međusobno poveznih područja postoji još niz nedostataka. Na osnovi utvrđenih nedostataka iznose se moguće preporuke za unaprjeđenje sustava upravljanja učinkovitošću u Hrvatskoj.

Ključne riječi:
mjerenje učinkovitosti, strateško planiranje, operativno planiranje, upravljanje radnim izvršenjem službenika, upotreba informacija o učinkovitosti, preporuke

1. Uvod

Suvremena javna uprava obilježena je stalnom težnjom za povećanjem učinkovitosti, smanjivanjem troškova, ali i povećanjem kvalitete usluga koje se pružaju građanima. Ove tendencije posebno su vidljive od 1980-ih nadalje kada mnoge zemlje kreću s opsežnim reformama vlastite javne uprave te u javnom upravljanju naglasak stavljaju na suvremene menadžerske instrumente, među kojima se ističe i upravljanje učinkovitošću (v. Koprić et al., 2014: 124–132).

Upravljanje učinkovitošću (*performance management*)[1] podrazumijeva kontinuirano mjerenje i kvantificiranje rada upravnih organizacija te upotrebu takvih informacija (v. Van Dooren et al., 2010). Upravljanje učinkovitošću ima dugu tradiciju (Van Dooren et al., 2010: 37–53), no njegov suvremeni razvoj može se pratiti od kraja 1970-ih i početka 1980-ih. U prvom razdoblju, upravljanje učinkovitošću bilo je usmjereno na kruto mjerenje ostvarenih rezultata (*output*) rada upravnih organizacija. Međutim, s vremenom se shvaća da mjerenje mora uzeti u obzir i druge dimenzije učinkovitosti, u prvome redu konačne ishode (*outcome*) koje javna uprava proizvodi prema građanima (Bouckaert i Halligan, 2008: 16; Behn, 1995: 319–320). Također, shvaća se da upravljanje učinkovitošću najbolje funkcionira ako postoji povezanost između strateškog, operativnog i financijskog planiranja, ali i poveznica sa sustavom upravljanja radnim izvršenjem službenika u kojem javni menadžeri (rukovodeći službenici) dobivaju autonomiju u postizanju politički zadanih ciljeva, ali odgovaraju za njihovo izvršenje (v. Moynihan, 2008). Dodatno, danas se vidi približavanje te međuovisnosti između sustava upravljanja učinkovitošću i sustava upravljanja kvalitetom (Aristigueta, 2008; Džinić i Manojlović, 2018).

1 U hrvatskom se jeziku za englesku riječ *performance* koriste razni prijevodi kao što su učinak, izvedba, uspješnost, učinkovitost (v. Manojlović, 2016: 65–66). Iako se odnose na isti engleski termin, u ovom radu koristit će se termin učinkovitost ili učinak.

Upravljanje učinkovitošću može dovesti do niza pozitivnih efekata, među kojima se mogu istaknuti, primjerice, racionalizacija procesa odlučivanja jer se imaju precizne informacije o ostvarenim rezultatima i ishodima te je lakše donijeti odluku kako ih poboljšati, jasnije određivanje prioriteta i ciljeva djelovanja, bolje razumijevanje i legitimiranje javne uprave u cjelini, kao i pojedinačnih upravnih organizacija, u očima građana koji imaju uvid u to što i kako uprava radi (v. npr. CoE, 2017: 4–5).

Sustav upravljanja učinkovitošću razvija se u mnogim zemljama (v. Bouckaert i Halligan, 2008), a od 2009. njegova se primjena intenzivira i u Hrvatskoj. Stoga je cilj ovog rada prikazati temeljne značajke sustava upravljanja učinkovitošću, objasniti trenutno stanje i probleme koji postoje u Hrvatskoj te dati preporuke za moguće unaprjeđenje.

2. Sustav upravljanja učinkovitošću

2.1. Mjerenje i upravljanje učinkovitošću[2]

Upravljanje učinkovitošću može se definirati kao svrhovita i kontinuirana upotreba informacija dobivenih mjerenjem raznih dimenzija učinkovitosti prilikom donošenja odluka u nizu funkcija unutar organizacije i u vezi s organizacijom (Manojlović, 2016: 68).[3] Ovakva definicija upućuje na to da upravljanje učinkovitošću čine dvije temeljne komponente: mjerenje učinka te upotreba informacija dobivenih mjerenjem.

Prva komponenta sustava sastoji se od samog kvantitativnog mjerenja učinkovitosti pri čemu je potrebno uzeti u obzir da postoji više dimenzija učinka (učinkovitosti)[4] te stoga i više elemenata koje je potrebno mjeriti. U prvome redu može se govoriti o *resursima* (*input*) koje organizacija koristi kako bi obavljala svoje zadatke. Gledajući samo inpute, moguće je mjeriti ekonomičnost rada organizacije. Međutim, sustav upravljanja učinkovitošću naglasak pomiče prema mjerenju konkretnih *rezultata* (*outputs*) rada upravnih organizacija – više nije bitno samo kako se radi i jesu li resursi ekonomično korišteni, nego su bitni konkretni rezultati koji se pritom postižu. Zajedno s rezultatima moguće je mjeriti i *efikasnost* rada, odnosno omjer između uloženih sredstava i ostvarenih rezultata. Međutim, u javnom sektoru rezultati nikada nisu cilj sami po sebi (Bouckaert i Halligan, 2008: 16; Behn, 1995: 319–320) već se naglasak mora staviti na kompleksnije dimenzije učinkovitosti, ponajprije na *ishode* (*outcomes*) rada upravnih organizacija, odnosno konačne efekte svih poduzetih mjera i uloženih sredstava. Gledajući ishode, moguće je mjeriti efektivnost rada upravnih organizacija, odnosno koliko se proizvedeni rezultati zaista pretvaraju u tražene ishode, ali i *troškovnu efektivnost*, tj. koliko je sredstava potrošeno da bi se proizveo konačni ishod. Iako se može činiti jednostavnim, pokazalo se da se u javnom sektoru pojavljuje niz problema prilikom mjerenja kompleksnih dimenzija učinka, iako su one u konačnici i najvažnije.[5]

2 Detaljnije v. rad Manojlović (2016: 65–76) na kojem se ovo poglavlje temelji.

3 Za slične definicije v. Van Dooren et al. (2010: 17), Hatry (2006: 10), Moynihan (2008: 5).

4 Dimenzije učinkovitosti temelje se na modelu proizvodnog procesa, v. npr. Van Dooren et al. (2010: 17–22).

5 Npr. iako je informacija koliko je inspekcija obavljeno (rezultat rada) korisna informacija, ono što je u konačnici relevantno, posebno građanima, jesu konačni ishodi (*outcome*) – jesu li te inspekcije smanjile stope rada na crno, je li se smanjio postotak bespravne gradnje itd.

Samo mjerenje učinkovitosti prolazi nekoliko faza. U prvoj se postavljaju jasni ciljevi i objekti mjerenja, a zatim se postavljaju pokazatelji (indikatori) na osnovi kojih se može pratiti njihovo ostvarenje. U trećoj se fazi prikupljaju potrebni podaci te se u četvrtoj fazi obavlja njihova analiza kako bi se procijenilo jesu li se ciljevi ostvarili. Mjerenje završava pripremom izvještaja na osnovi kojeg se mogu poduzimati daljnje mjere (v. Van Dooren et al., 2010: 54–70).

Druga komponenta upravljanja učinkovitošću zahtijeva upotrebu informacija dobivenih mjerenjem. Informacije dobivene mjerenjem mogu se koristiti za različite svrhe: upravne organizacije mogu podnositi izvještaje o svom radu parlamentu ili predstavničkom tijelu koje na temelju toga može odlučivati o njihovim financijskim/personalnim ili drugim pitanjima (tzv. politika utemeljena na dokazima), mogu se koristiti radi donošenja proračunskih odluka (proračun utemeljen na rezultatima), radi upravljanja radnim izvršenjem pojedinačnih službenika, radi evaluacije dosadašnjeg rada i donošenja planova za budući rad itd. (v. Manojlović, 2016: 73–75). Van Dooren et al. (2010: 100–101) grupiraju načine korištenja informacija u tri skupine: korištenje za svrhu učenja (kako unaprijediti budući rad), korištenje za svrhu upravljanja i kontrole (interna upotreba kako bi se upravljalo sadašnjim stanjem) te upotreba za svrhu odgovornosti (podnošenje izvještaja na osnovi kojih mjerodavna tijela, pojedinci ili sami građani mogu poduzimati daljnje mjere).

U načelu se korisnici informacija grupiraju u tri velike skupine: menadžeri (vodstvo unutar same organizacije), političari (ponajprije parlamenti i regionalna/lokalna predstavnička tijela) te građani (Van de Walle i Van Dooren, 2011: 3). Međutim, ono što se danas pokazuje kao temeljni problem jest kako postići da se informacije dobivene mjerenjem zaista i upotrijebe. Naime, ako se one ne upotrebljavaju, cijeli sustav upravljanja učinkovitošću transformira se u dodatno administrativno opterećenje u kojem se mora prikupljati niz informacija, no one se zatim ni na koji način ne koriste. Niz istraživanja pokazao je da se informacije koriste u puno manjem opsegu negoli se to očekivalo (v. npr. Van de Walle i Van Dooren, 2011, Bouckaert i Halligan, 2008, Laegrid et al., 2011, Van Dooren et al., 2010, Moynihan, 2008, Nomm i Randma Liiv, 2012: 863–864, Ammons i Rivenbarck, 2008: 305, Sanger, 2013: 187, Moynihan, 2010). Bouckaert i Halligan (2008) proveli su klasifikaciju osam zemalja s obzirom na razvijenost sustava upravljanja učinkovitošću te su utvrdili da postoji cijela skupina nazvana zemlje koje „administriraju učinkom“. U tim zemljama, kojima su predvodnice Francuska i Njemačka, provodi se mjerenje učinkovitosti jer je ono propisano zakonom ili se zahtijeva drugim pravnim sredstvima, međutim, takve se informacije zatim ne koriste u procesu odlučivanja. Upravo se zato ističe da uspjeh sustava upravljanja učinkovitošću ovisi o tome primjenjuju li se zaista u konačnici informacije dobivene mjerenjem.[6]

2.2. Integracija sustava upravljanja učinkovitošću

Upravljanje učinkovitošću može potpuno uspjeti samo ako postoji povezanost između nekoliko sustava. U prvome redu, potrebno je postojanje sustava strateškog planiranja koji donošenjem strateškog plana postavlja šire ciljeve i viziju djelovanja organizacije, a koji se zatim u procesu taktičkog/operativnog planiranja razrađuju u konkretne i mjerljive

6 Čak je i glavni tajnik za učinak Ureda za javni menadžment tadašnjeg američkog predsjednika Baracka Obame naveo da je konačni test cijelog sustava mjerenja učinkovitosti taj koriste li se zaista takve informacije te istaknuo da u SAD-u do 2010. takve informacije nisu koristili ni Kongres, ni upravne organizacije, ni javnosti. Istaknuo je da se puno uložilo u mjerenje i prikupljanje informacija, ali malo u poticanje njihove stvarne upotrebe (Zients, 2009, prema Moynihan, 2010: 10).

godišnje planove i rezultate rada kako cijele organizacije, tako i njezinih unutarnjih jedinica. Nadalje, potrebna je njihova integracija sa sustavom proračunskog i financijskog planiranja i upravljanja, kojima se određuju i kontroliraju sredstva potrebna za postizanje postavljenih ciljeva. Također, potrebno je osigurati povezanost sustava mjerenja organizacijske učinkovitosti s mjerenjem i upravljanjem radnim izvršenjem službenika. Naime, sustav upravljanja učinkovitošću zahtijeva davanje tzv. menadžerske slobode čelnicima organizacije, ali i voditeljima unutarnjih jedinica, koji dobivaju autonomiju u načinu postizanja postavljenih zadataka, ali i odgovaraju za njihovo (ne)izvršenje (v. Moynihan, 2008: 26–39). Jedini način da bi se znalo koje rezultate pojedinačni voditelji, ali i svaki pojedinačni službenik, mora postići jest povezivanje organizacijske razine i organizacijskih ciljeva s razinom pojedinačnih službenika.[7] Potpuna integracija svih ovih sustava omogućuje stvaranje sustava strateškog menadžmenta u kojem širi strateški ciljevi određuju sve niže razine planiranja i mjerenja (v. Poister, 2003: 165).[8]

Dodatno, danas postaje posebno aktualno pitanje povezivanja sustava upravljanja učinkovitošću sa sustavom upravljanja kvalitetom (v. npr. Aristigueta, 2008). Naime, postavlja se pitanje mora li sustav upravljanja učinkovitošću mjeriti i kvalitetu usluga koje se pružaju građanima, kao i samu kvalitetu rada. Pri tome treba uzeti u obzir da je kvalitetu u javnom sektoru teško definirati i operacionalizirati (Džinić, 2012: 1005–1011, Tampieri, 2006: 62) te je stoga nije moguće matematički odrediti i mjeriti (v. Carter et al., 1995: 40–41). Zbog toga se kvaliteta često poistovjećuje s pravovremenošću u isporuci usluga, pouzdanošću, primjerenim odnosom prema građanima, zadovoljstvom građana itd. Uza to, razvijen je niz instrumenta usmjerenih mjerenju i upravljanju kvalitetom u javnoj upravi (v. Džinić, 2014).

Ono što se danas uočava jest približavanje i međuovisnost između sustava upravljanja kvalitetom i sustava upravljanja učinkovitošću i to na dva načina. Prvo, kvaliteta se često gleda kao posredujući ishod (npr. Hatry, 2006: 19) te se stoga uključuje u sustave upravljanja učinkovitošću i zahtijeva se njezino mjerenje (v. i CoE, 2017: 11). Drugo, kvalitetu se počinje percipirati kroz prizmu zadovoljstva korisnika pa stoga upravljanje kvalitetom zahtijeva uzimanje mjerenje različitih dimenzija učinkovitosti (posebno ishoda) kako bi se osiguralo da uprava pruža građanima ono što je njima bitno i što osigurava njihovo zadovoljstvo (v. Džinić i Manojlović, 2018). Upravo je zato potrebno osigurati jasnu i stalnu poveznicu između sustava upravljanja kvalitetom i sustava upravljanja učinkovitošću (v. i Van Dooren, 2008).

7 Za objašnjenje integracije na lokalnoj razini v. CoE (2017: 6–9).

8 Moynihan (2008: 7) posebno upozorava na važnost povezivanja strateškog planiranja i mjerenja učinkovitosti jer ako ona ne postoji, strateški planovi ostaju mrtvo slovo na papiru, a mjerenje učinkovitosti koje ne proizlazi iz širih strateških ciljeva ostaje bez prave svrhe, postaje obična tehnička vježba i takve informacije nisu korisne donosiocima odluka.

3. Stanje upravljanja učinkovitošću u Republici Hrvatskoj

Kako bi se prikazalo trenutno stanje upravljanja učinkovitošću u Hrvatskoj, objasnit će se problemi koji postoje u svakome od međusobno povezanih područja. Dodatno, daje se osvrt na to koliko informacije upotrebljavaju saborski zastupnici, koji bi trebali biti jedni od najvažnijih korisnika informacija o učinkovitosti, a time i pokretači sustava.

3.1. Strateško planiranje

Strateško planiranje dalo je glavni poticaj postavljanju ciljeva, rezultata i ishoda u hrvatskim upravnim organizacijama te početku mjerenja učinkovitosti. Strateško planiranje postalo je obvezno za središnja tijela državne uprave 2009. jer je Zakon o proračunu[9] uveo obvezu donošenja trogodišnjih strateških planova, kao i polugodišnjih i godišnjih izvještaja koji se dostavljaju Ministarstvu financija. Ministarstvo financija svake godine daje upute i smjernice tijelima državne uprave kako unaprijediti sustav. Osim što daje smjernice o načinu unaprjeđenja strateškog planiranja, Ministarstvo financija zahtijeva i povezivanje strateških planova s proračunima organizacija središnje razine.[10]

S druge strane, lokalna je razina većinom prepuštena sama sebi. Stari Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske iz 2009.,[11] kao i novi Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske,[12] zahtijeva da strateške planove donose samo županije, Grad Zagreb i gradovi središta urbanih područja, ali ne i lokalne jedinice koje imaju obvezu donošenja planova razvojnih programa, koji se, međutim, ne mogu smatrati strateškim planovima (v. Juras Antić, 2013: 5).

Prema podacima istraživanja iz 2014. na koje se odazvalo 100 tijela središnje i lokalne razine, pokazalo se da je strateško planiranje našlo svoje mjesto u hrvatskoj upravi te da čak 77 % tijela ima strateške planove. To se čini kao dobar postotak, međutim isto istraživanje pokazalo je da samo 50 % tijela ima izvještaje o izvršenju strateških planova, a od toga njih samo 44 % ima indikatore u svojim izvještajima. To upućuje na zaključak da se strateški planovi donose kako bi se ispunila zakonska obveza, a ne kako bi oni djelovali kao pravi dokumenti koji određuju smjer djelovanja i čije se izvršenje mjeri i kontrolira. Dodatno, pokazalo se da postoji iznimno velika razlika između tijela središnje i lokalne razine. Naime, 60 % tijela središnje razine provodi strateško planiranje, pa čak i pravi strateški menadžment, dok je na lokalnoj razini taj postotak samo 22. Istraživanje je utvrdilo da je upravo strateški menadžment glavni poticaj mjerenju svih, a posebno kompleksnijih dimenzija učinkovitosti (ishoda, efikasnosti i troškovne efektivnosti) te ovakvo zaostajanje lokalne razine onemogućuje razvoj sustava na toj razini (Manojlović, 2017).

Probleme koji postoje u sustavu strateškog planiranja prepoznala je i hrvatska Vlada (2017: 1) koja navodi: *„Praksa je pokazala da su se akti strateškog planiranja na svim razinama upravljanja donosili stihijski, a sadržaj mnogih od njih ukazuje na neujednačen*

9 NN 87/08, 136/12, 15/15.

9 http://www.mfin.hr/hr/stratesko-planiranje

11 NN 153/09.

12 NN 147/14, 123/17.

pristup u njihovoj izradi, provedbi te osobito praćenju postignutih rezultata i učinaka.“ Kako bi se sustav unaprijedio, krajem 2017. donesen je Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja regionalnim razvojem Republike Hrvatske (NN 123/17, dalje ZSSPURR).

ZSSPURR uvodi obvezu strateškog planiranja i za tijela središnje i za tijela lokalne razine te razlikuje nekoliko vrsta strateških dokumenta: *dugoročne* koji se donose na razdoblje od najmanje deset godina, nazivaju se strategije, a donosi ih Sabor; *srednjoročne* koji se donose na razdoblje od pet do deset godina, zovu se planovi, a donose ih Vlada te predstavnička tijela lokalnih jedinica te *kratkoročne* koji se donose na razdoblje od jedne do pet godina, zovu se programi, a donose ih Vlada, čelnici tijela središnje državne uprave te (grado)načelnici i župani (čl. 10.–13. ZSSPURR-a). Ti akti moraju biti međusobno usklađeni tako da niži akt strateškog planiranja mora proizlaziti iz višeg i biti s njime usklađen.

Zakon uspostavlja i institucionalnu strukturu za provedbu sustava strateškog planiranja te uvodi koordinacijsko tijelo za cijeli sustav (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU-a). Uza to, svako tijelo središnje državne uprave mora imati posebnu unutarnju jedinicu zaduženu za poslove strateškog planiranja. Na područnoj razini uvodi se funkcija regionalnog koordinatora, a tu ulogu preuzimaju tijela osnovana sukladno Zakonu o regionalnom razvoju, tj. regionalne razvojne agencije kao javne ustanove. Na lokalnoj razini svaka jedinica mora imati lokalnog koordinatora kao pravnu ili fizičku osobu koja je zadužena za poslove strateškog planiranja (čl. 32.–36. ZSSPURR-a).

Dodatno, kako bi se osiguralo praćenje provedbe strateških dokumenta, ZSSPURR uvodi posebni informacijski sustav koji, među ostalim, mora osigurati da svi dokumenti strateškog planiranja budu zaista međusobno usklađeni; da ciljevi navedeni u njima budu povezani s financijskim sredstvima te da se redovito prate ostvareni rezultati, ishodi i učinci provedbe. Koordinatori za strateško planiranje na svim razinama odgovorni su za unošenje podataka i praćenje provedbe akata strateškog planiranja (čl. 44.–45. ZSSPURR-a).

Ovako postavljen sustav mogao bi zaista unaprijediti sustav strateškog planiranja, a time potaknuti i mjerenje učinkovitosti, no pravi efekti vidjet će se tek nakon potpune primjene ZSSPURR-a koja će uslijediti krajem 2020. (kada svi akti strateškog planiranja moraju biti usklađeni sa Zakonom, čl. 50. ZSSPURR-a). Mnogo je faktora koji će odrediti uspjeh/neuspjeh provedbe ZSSPURR-a, ali među glavnim treba istaknuti faktor cilja. Odnosno, pitanje glasi je li temeljni cilj imati zakon koji će formalno zadovoljiti zahtjeve fondova EU-a u pogledu programiranja ili je cilj zaista uspostaviti sustav koji dugoročno može uspostaviti pravi strateški menadžment u Republici Hrvatskoj. U slučaju da se pokaže prvo, postoji velika vjerojatnost da će strateški dokumenti zaista biti doneseni i međusobno usklađeni, ali praćenje provedbe neće postojati ili će ono biti samo formalno, ali bez namjere da se informacije koje se dobivaju tim putem upotrijebe za daljnje unaprjeđenje djelovanja. U tome pogledu veliku će ulogu odigrati Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU-a i njegova (ne)mogućnost da prisili sve aktere na pravilnu provedbu ZSSPURR-a.

Daljnji faktor svakako je kapacitet jedinica lokalne samouprave, odnosno hoće li sve, a posebno one najmanje jedinice lokalne samouprave, biti sposobne proizvesti kvalitetne strateške planove, kao i osigurati kompetentne koordinatore za sustav

strateškog planiranja.[13] Pri tome je potrebno uzeti u obzir da u Hrvatskoj ima 395 (71 %) lokalnih jedinica koje imaju manje od 5000 stanovnika (Koprić et al., 2018), a 120 općina ima manje od petero zaposlenika (Ministarstvo financija, 2017: 33). Ipak, ZSSPURR se može iskoristiti i kao veliki poticaj ne samo za razvoj sustava strateškog planiranja na lokalnoj razini već i za razvoj sustava mjerenja učinkovitosti i međusobnog uspoređivanja (*benchmarking*) lokalnih jedinica. Naime, činjenica da će svaka lokalna jedinica morati imati koordinatora za strateško planiranje može se iskoristiti i tako da se lokalnim jedinicama dodatno propiše i određeni krug zajedničkih istih indikatora koje sve moraju mjeriti. Time se potiče mjerenje učinkovitosti kao i mogućnosti usporedbe i međusobnog učenja između lokalnih jedinica. Naravno, pri tome je potrebno uzeti u obzir da se malim lokalnim jedinica ne može propisati jednako velik broj indikatora kao i većima (v. poglavlje 4).

3.2. Operativno planiranje te mjerenje kvalitete i dimenzija učinkovitosti

Sustav upravljanja učinkovitošću zahtijeva razvijeno operativno planiranje na godišnjoj razini, odnosno postojanje jasno postavljenih rezultata i ishoda koji se na godišnjoj razini moraju ostvariti, kao i indikatora (pokazatelja) njihova ostvarenja. Operativno planiranje moralo bi biti povezano sa sustavom strateškog planiranja te bi konkretni godišnji rezultati i ishodi morali proizlaziti iz širih strateških ciljeva.

Istraživanje provedeno 2014. pokazalo je da gotovo sva tijela u Hrvatskoj imaju godišnje planove rada, kao i godišnje izvještaje o radu. Naime, 80 % ih je potvrdilo da ima godišnji plan rada, a 85 % da ima godišnje izvješće o radu. Ovakvi podaci djeluju obećavajuće, no problem se pojavljuje u činjenici da samo 56 % godišnjih planova i 62 % godišnjih izvještaja sadrže indikatore. To upućuje na zaključak da su planovi samo formalnog i opisnog karaktera, kako bi se pokazalo da postoje, no na osnovi njih ne može se provesti mjerenje bilo koje dimenzije učinkovitosti jer ne propisuju jasne indikatore na osnovi koji se to može postići. Također, istraživanje je pokazalo da je operativno planiranje često odsječeno da strateškog, s obzirom na to da je samo 37 % tijela koja su sudjelovala u istraživanju potvrdilo da su godišnje planove rada u cijelosti povezali sa strateškim planom. Uza to, pokazalo se i da je samo strateško planiranje često odsječeno od proračunskog planiranja jer je samo 30 % tijela u cijelosti povezalo svoje strateške planove s proračunom. (Manojlović, 2017: 17–19).

Nedostaci u sustavu operativnog planiranja potvrđeni su i u Strategiji razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020.[14] u kojoj se navodi: *„Nerijetko se planovi rada donose prvenstveno radi zadovoljavanja forme, odnosno ispunjenja propisane obveze, a njihovo se izvršavanje ne prati na odgovarajući način. Tako su i izvješća o izvršenju često opisnog karaktera, bez brojčanih pokazatelja koji bi govorili u prilog izvršenju planiranoga“* (t. 4.1.3.).

Ovakva situacija s operativnim planiranjem dovodi naravno i do poteškoća i zaostajanja u mjerenju učinkovitosti. Isto istraživanje pokazalo je da u hrvatskoj središnjoj državnoj upravi kao i lokalnoj samoupravi postoje problemi u mjerenju kompleksnih dimenzija

13 Ovu bojazan iznose i Bajo i Puljiz (2017: 3) koji uz to ističu i pitanje je li Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU-a dovoljno politički snažno da osigura pravilnu implementaciju sustava, naglašavaju nužnost povezivanja razvojnog i proračunskog planiranja, ističu probleme kod evidentiranja razvojnih projekta u bazi projekata, ali iznose i sumnju je li 2020. prekratak provedbeni rok za uspostavu sustava.

14 NN 70/15.

učinka. Rezultati (*outputs*) dimenzija su koju u većoj mjeri ili u potpunosti mjeri 66 % tijela, no s druge strane, njih čak 55 % nikada ili samo sporadično mjeri ishode, 64 % ih nikada ili sporadično mjeri efikasnost, a 75 % ih nikada ili sporadično mjeri troškovnu efektivnost (Manojlović, 2017: 17).

I mjerenje kvalitete vidi se kao veliko zaostajanje hrvatskih upravnih organizacija. Naime, u navedenom istraživanju pokazalo se da 65 % tijela nikada ili samo sporadično mjeri brzinu pružanja usluga, a samo 38 % ih u većoj mjeri ili sustavno mjeri zadovoljstvo korisnika. Zanemareni su instrumenti upravljanja kvalitetom te samo 22 % tijela koristi standarda ISO, a *Balanced Scorecard* ni 5 %. Samo 10 % ih sudjeluje u nekim nagradama za kvalitetu, a samo se jedno tijelo prijavilo kao korisnik *Common Assessment Frameworka* (Manojlović, 2016a: 252).[15]

Ukupno gledajući, nerazvijenost operativnog planiranja onemogućuje razvoj mjerenja kompleksnijih dimenzija učinkovitosti, a sustav upravljanja kvalitetom još je uvijek nerazvijen i odsječen od sustava upravljanja učinkovitošću. Ipak, Ministarstvo uprave najavljuje uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u hrvatsku javnu upravu[16] te će se uskoro pokazati dolazi li do intenziviranja mjerenja kvalitete, ali i njezina povezivanja sa sustavom upravljanja učinkovitošću.

3.3. Upravljanje radnim izvršenjem službenika i upravljačka odgovornost

Ideja sustava upravljanja učinkovitošću jest davanje autonomije vodstvu organizacije (javnim menadžerima), koji dobivaju menadžersku slobodu u načinu postizanja zadanih rezultata i ishoda, ali i preuzimaju odgovornost za njihovo (ne)izvršenje. Ovo se može smatrati doktrinom upravljanja učinkovitošću (Moynihan, 2008: 26–39) koja se temelji na postavci da političko vodstvo postavlja ciljeve i ishode koji se u organizaciji moraju ostvariti te na temelju informacija o razini ostvarenja poduzima daljnje mjere, no sam način njihova ostvarenja mora biti ostavljen onima koji to najbolje mogu postići – profesionalcima unutar same uprave. Time svatko preuzima onu djelatnost u kojoj je najbolji: politika određuje što se radi, a uprava kako se to radi.[17]

Prema Moynihanu (2008: 32–33) cjelokupno javno upravljanje prolazi nekoliko razvojnih faza. Iz faze predbirokratske uprave u kojoj rukovodeći službenici imaju autonomiju u načinu rada, ali nisu odgovorni za bilo kakav rezultat, prelazi se u fazu birokratske uprave u kojoj je bitno kako se radi i sama procedura djelovanja te stoga ne postoji autonomija u načinu rada, ali nema ni orijentacije, a time ni odgovornosti, za ostvarene rezultate. Uvođenje sustava upravljanja učinkovitošću zahtijeva prelazak na sustav u kojem postoji visoka razina autonomije vodstva, ali i velika odgovornost za rezultat. Međutim, ono što se često događa prilikom formalnog prelaska na sustav upravljanja učinkovitošću jest da se na javne menadžere prenese odgovornost, ali ne i autonomija djelovanja, što stvara sustav ograničenog upravljanja učinkovitošću u kojem se ne mogu pokazati koristi do kojih sustav upravljanja učinkovitošću može dovesti.

15 Za objašnjenje pojedinih instrumenta upravljanja kvalitetom v. Džinić (2014).

16 https://uprava.gov.hr/vijesti/potpisani-ugovori-vrijedni-vise-od-53-milijuna-kuna-koji-ce-pomoci-u-reformi-javne-uprave/14746

17 Za dihotomiju politika – uprava v. Koprić et al. (2014: 108 – 110).

Dodatno, postojanje sustava mjerenja organizacijske učinkovitosti omogućuje i razvoj sustava upravljanja radnim izvršenjem svih službenika u kojem se točno zna koji se radni rezultati očekuju od pojedinog službenika te se na osnovi ocjene njihova ostvarenja prema službeniku mogu poduzimati različite mjere (npr. ocjena se može koristiti za plaćanje po učinku, može se koristiti pri odlučivanju o napredovanju službenika, njihovom kažnjavanju u slučaju slabih rezultata, može se koristiti pri odlučivanju o premještajima ili radi kontinuiranog upravljanja karijerom itd.). Uvjet za razvoj ovakvog sustava jest povezivanje organizacijske razine s razinom službenika, kako bi se širi organizacijski ciljevi pretvorili u konkretne zadatke pojedinih radnih jedinica i službenika kao pojedinaca.[18]

Iako je u hrvatsku javnu upravu uveden koncept upravljačke odgovornosti koja zahtijeva prenošenje odgovornosti na niže upravljačke razine u organizacijama (v. Ministarstvo financija, 2012), u praksi takav sustav još uvijek nije zaživio te Ministarstvo financija (2015: 8–9) navodi da *„još uvijek nije razvijena praksa da se ukupan iznos proračuna jasno raspodijeli i dodijeli na upravljanje rukovoditeljima ustrojstvenih jedinica, što je pretpostavka za delegiranje ovlasti za ostvarivanje dodijeljenih zadataka, ali i jačanje odgovornosti pojedinca za odluke koje donosi.“*

Kad je riječ o upravljanju radnim izvršenje službenika te mjerenju rezultata njihova rada, oni u formalnom smislu postoje i u Zakonu o državnim službenicima[19] i u Zakonu o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi[20], zajedno s provedbenim propisima. Naime, oba Zakona propisuju ocjenjivanje rada službenika, pri čemu Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika[21] propisuje da se pri ocjenjivanju mora uzeti u obzir i razina postizanja unaprijed zadanih ciljeva i zadataka. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi propisuje (čl. 95.) da se pri ocjenjivanju službenika uzima u obzir i učinkovitost rada, a daljnje uređenje prepušteno je svakoj pojedinoj lokalnoj jedinici.

Međutim, iako formalno postoji ocjenjivanje rada službenika, u praksi se pokazuje da upravne organizacije i na središnjoj i na lokalnoj razini ne donose godišnje planove rada službenika na osnovi kojih bi se mogli odrediti konkretni ciljevi i rezultati i na osnovi kojih bi se mogla donijeti ocjena. Naime, spomenuto istraživanje iz 2014. pokazalo je da samo 32 % tijela središnje razine i samo 12 % tijela lokalne razine ima godišnje planove rada službenika koji sadrže indikatore (pokazatelje) (Manojlović, 2016b: 310). Slično potvrđuje i Ministarstvo financija koje navodi da samo 48 % tijela središnje razine i 36 % tijela lokalne razine ima godišnji plan rada tako razrađen da se zadaci mogu točno dodijeliti po pojedinim zaposlenicima (Ministarstvo financija, 2015: 9). Očito se stoga ocjene službenika većinom ne temelje na ostvarenim radnim rezultatima te se ne može govoriti o postojanju razvijenog sustava upravljanja radnim izvršenjem službenika.

18 Ipak, prilikom donošenja ocjena o radnoj učinkovitosti službenika potrebno je uzeti u obzir više elemenata, uz razinu postizanja unaprijed postavljenih rezultata koji proizlaze iz širih organizacijskih rezultata. Tako je istraživanje koje je proveo OECD (2005: 50) utvrdilo da većina zemalja u obzir uzima npr. i znanje i tehničke sposobnosti službenika, interpersonalne sposobnosti i sposobnost timskog rada, sposobnost vođenja i upravljanja. U načelu se može reći da kod ocjenjivanja radnog izvršenja službenika treba uzeti u obzir razinu postizanja traženih rezultata, ali i njihovo osobno ponašanje i kompetencije.

19 NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17.

20 NN 86/08, 61/11, 04/18.

21 NN 113/11.

3.4. Korištenje informacija dobivenih mjerenjem učinkovitosti

Kao što je rečeno, sustav upravljanja učinkovitošću može zaživjeti samo ako se informacije dobivene mjerenjem zaista i upotrebljavaju. U suprotnom, sustav postaje dodatna administrativna zapreka i postoji samo na papiru. Pri tome bi jedan od važnijih korisnika informacija dobivenih mjerenjem trebali biti političari, a posebno parlamentarni zastupnici koji bi na osnovi takvih informacija mogli donositi odluke o daljnjem djelovanju (npr. odluke o proračunu). Ipak, u stvarnosti se pokazuje niz problema u korištenju informacija o učinkovitosti ove skupine korisnika, odnosno pokazuje se da oni vrlo često ne koriste informacije u znatnom opsegu (v. Van Dooren et al., 2010: 121–123).

Čini se da se u tom pogledu Hrvatska uklapa u trendove jer je istraživanje iz 2015. pokazalo da saborski zastupnici u puno manjoj mjeri traže informacije o učinkovitosti nego što im ih uprava dostavlja. U navedenom istraživanju Manojlović i Lalić Novak (2015) analizirale su sva zastupnička pitanja koja su postavljena u prvih šest mjeseci 2015., kao i odgovore na njih. U svakom se pitanju gledalo traži li zastupnik neku informaciju o upotrijebljenim sredstvima bilo koje vrste (*input*), o ostvarenim rezultatima (*output*) i o ostvarenim ishodima (*outcome*). Isto se analiziralo i u odgovorima koje su ministarstva dostavila ili ministri usmeno dali na postavljena pitanja (Tablica 1).

Tablica 1: Informacije o učinkovitosti u zastupničkim pitanjima i odgovorima

	Informacije tražene u pitanjima			Informacije dostavljene u odgovorima		
	Sredstva/ *input*	Rezultati/ *output*	Ishodi/ *outcome*	Sredstva/ *input*	Rezultati/ *output*	Ishodi/ *outcome*
Ukupan broj traženih/ dostavljenih informacja	53	57	16	67	98	21

Izvor: Manojlović i Lalić Novak, 2015.

Pokazalo se da uprava dostavlja puno više informacija nego što ih zastupnici traže. To je posebno vidljivo kod informacija o rezultatima kad uprava nudi zastupnicima niz podataka o rezultatima koje oni nisu tražili (traženo je 57 informacija o rezultatima, a uprava ih je dostavila čak 98). Nizak interes zastupnika za traženje informacija očito upućuje i na slab interes da takve informacije upotrijebe u bilo kojem obliku. Ipak, mogli bi se dogoditi da se, ako uprava nastavi redovito dostavljati informacije o učinkovitosti, kod zastupnika počne razvijati svijesti o koristi takvih informacija, a posljedično to može utjecati i na povećanje potražnje za takvim informacijama kao i na povećanje njihove upotrebe. Međutim, ono što se pokazuje kao posebno zabrinjavajuće jest iznimno malo traženje, a i dostavljanje, informacija o ishodima koji bi trebali biti dimenzija koja je saborskim zastupnicima najvažnija, ali i dimenzija koju bi uprava treba posebno mjeriti. Nažalost, podaci pokazuju da je ova dimenzija učinkovitosti u Hrvatskoj u cijelosti zanemarena.

4. Preporuke za unaprjeđenje stanja

Na osnovi prikazanog stanja moguće je formulirati neke opće preporuke koje mogu pridonijeti razvoju sustava upravljanja učinkovitošću. Pri tome treba uzeti u obzir da je upravljanje učinkovitošću iznimno kompleksno te je potrebno duže razdoblje za njegov kontinuirani razvoj.

– Povezivanje više sustava. ZSSPURR predviđa da koordinaciju sustava strateškog planiranja obavlja ministarstvo zaduženo za regionalni razvoj. S druge strane, proračunsko planiranje kao i financijski menadžment u rukama je Ministarstva financija, dok Ministarstvo uprave planira uvođenje sustava upravljanja kvalitetom.[22] Potrebno je stoga paziti da se ti sustavi ne odvoje, što u konačnici može donijeti nepotrebno administrativno opterećenje svim uključenim tijelima. Povezanost sustava može se osigurati institucionalizacijom tijela koje bi prikupljalo informacije što dolaze od tijela zaduženih za koordinaciju svakog od ovih pojedinačnih sustava te koje bi poticalo i usmjeravalo mjerenje učinkovitosti. U tom pogledu kao inspiracija može poslužiti austrijski Savezni ured za učinak osnovan pri uredu Saveznog kancelara, što mu jamči jaki politički legitimitet i mogućnost da potiče i zahtijeva razvoj sustava upravljanja učinkovitošću.[23] Ipak, osnivanje takvog tijela ili općenito povezivanje ovih sustava zahtijeva jedan temeljni preduvjet, a to je postojanje jasne strategije i političke volje Vlade da želi promijeniti javno upravljanje i usmjeriti ga prema upravljanju utemeljenom na učincima i kvaliteti. Također, povezanost se mora osigurati i kroz komunikaciju i povezanost između službenika koji se bave ovim sustavima.

– Mjerenje kompleksnih dimenzija učinkovitosti i kvalitete – današnji sustav mjerenja učinkovitosti mora evoluirati te se više ne smije zadržati samo na mjerenju rezultata. Potrebno je učiniti korak naprijed te početi mjeriti kompleksne dimenzije učinkovitosti, u prvome redu ishode, ali orijentirati se i prema kvaliteti, posebno u obliku zadovoljstva korisnika.

– Povezivanje sustava upravljanja organizacijskom učinkovitošću s upravljanjem radnim izvršenjem službenika. Postavljanje sustava strateškog planiranja pohvalno je i nužno, no bez razvoja službeničkog sustava koji će omogućiti fleksibilnost, menadžersku slobodu i jasno postavljanje rezultata službenicima, posebno onim rukovodećim, cjelovito upravljanje učinkovitošću ne može zaživjeti. Potrebno je stoga nastaviti raditi na razvoju sustava menadžerske odgovornosti, ali i razviti sustav upravljanja radnim izvršenjem prema kojem će zadaci pojedinog službenika proizlaziti iz širih planova tijela te će se moći jasno specificirati i mjeriti. Pri tome uvođenje ovakvog sustava upravljanja radnim izvršenjem službenika ne mora odmah značiti i uvođenje plaćanja po učinku. Ovaj će sustav unaprijediti ocjenjivanje službenika, omogućiti njegovu transparentnosti i pravednost, a pokazalo se da je pravednost glavna stavka koju službenici traže od sustava ocjenjivanja (v. Krats i Brown, 2013; Eisenberg i Ingraham, 1993: 127; Manojlović, 2016b: 299). U tom pogledu može se razmisliti o uvođenju ugovora o učinku između nadređenog tijela i rukovodstva pojedine upravne organizacije. Takvi bi ugovori omogućili da vodstvo organizacije točno zna koji se organizacijski ciljevi moraju postići

22 https://uprava.gov.hr/vijesti/potpisani-ugovori-vrijedni-vise-od-53-milijuna-kuna-koji-ce-pomoci-u-reformi-javne-uprave/14746

23 V. https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/Folder_Wo_Steuerung_EN.pdf?61poig

te da za njihovo postizanje zaista i odgovora, što bi vrlo vjerojatno dovelo i do većeg konkretiziranja zadataka službenika unutar organizacije (v. Manojlović, 2016b: 312).

– Mjerenje učinkovitosti lokalnih jedinica – može se otvoriti posebno pitanje o tome je li potrebno mjeriti učinkovitost lokalnih jedinica. Glavni razlog za takvo mjerenje jest taj što mjerenje istih dimenzija učinkovitosti u pružanju lokalnih javnih usluga u svim lokalnim jedinicama može omogućiti međusobnu usporedbu jedinica, kao i učenje iz iskustva (*benchlearning*) te usvajanje najbolje prakse kako bi se ukupna učinkovitost povećala. Dodatno, lokalne jedinice dobivaju informaciju o vlastitoj učinkovitosti te njihovo vodstvo može poduzeti potrebe korektivne mjere. Građani dobivaju uvid u stanje u lokalnoj jedinici te se mogu aktivirati kako bi se riješili neki problemi, čime se jača i lokalna demokracija, a i cijeli sustav dobiva legitimitet (v. CoE, 2017: 4–5).

Postoji niz komparativnih iskustava u mjerenju učinkovitosti lokalnih jedinica. Primjerice, u Velikoj Britaniji postoje odvojeni sustavi mjerenja učinkovitosti u Engleskoj, Walesu i Škotskoj, pri čemu je temeljna razlika ta da je u Engleskoj postojalo rangiranje lokalnih jedinica na osnovi informacija dobivenih mjerenjem učinkovitosti, dok Wales i Škotska nisu nikada upotrijebili rangiranje (v. Martin et al., 2016). Ipak, sve tri zemlje kontinuirano mjere učinkovitost vlastitih lokalnih jedinica na osnovi postavljenih indikatora te javno objavljuju informacije dobivene mjerenjem. U sklopu menadžerskih reformi i Njemačka je uvela mjerenje u svoje jedinice lokalne samouprave, pri čemu su lokalne jedinice počele stvarati kataloge proizvoda koje nude građanima te provoditi mjerenje učinkovitosti u njihovu pružanju. Ipak, pokazalo se da lokalne jedinice nisu koristile informacije dobivene takvim mjerenjem u očekivanom opsegu (Kuhlmann et al., 2008).

U hrvatskom kontekstu treba uzeti u obzir da je Hrvatska izuzetno centralizirana zemlja s fragmentiranom strukturom lokalne samoupravu u kojoj gotovo 50 % lokalnih jedinica ima manje od 3000 stanovnika (Koprić et al., 2018: 169). Stoga se i sustav mjerenja učinkovitosti mora uvoditi postupno, a u tome može pomoći i Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja regionalnim razvojem Republike Hrvatske (ZSSPURR). Naime, Zakon propisuje obvezu svake jedinice da ima koordinatora za strateško planiranje. Moguće je stoga dodatno propisati najmanjim lokalnim jedinicama mjerenje samo nekoliko ključnih zajedničkih indikatora, za što će biti zaduženi koordinatori za strateško planiranje, a koje neće biti komplicirano provesti. Broj indikatora koje moraju pratiti i mjeriti veće lokalne jedinice može se povećati, a velikim gradovima i županijama može se propisati najveći broj indikatora koji moraju mjeriti. Naravno, pri tome je potrebno paziti da broj indikatora ne bude prevelik kako se samo mjerenje ne bi pretvorilo u dodatnu administrativnu zapreku. Rezultate dobivene mjerenjem trebalo bi objaviti na službenim stranicama lokalnih jedinica, a kasnije se može stvoriti i zajednička stranica. Objava rezultata ne smije se koristiti kao instrument rangiranja ili kažnjavanja lokalnih jedinica, nego ponajprije kao instrument putem kojeg će same lokalne jedinice vidjeti kako jedinice koje su im veličinom slične djeluju u pojedinim aspektima i kako to poboljšati.

– Edukacija, depolitizacija i podizanje svijesti o koristima sustava upravljanja učinkovitošću – kao i kod svih pitanja vezanih uz javnu upravu, svaka reforma može uspjeti samo ako su službenici educirani za njezinu provedbe te ako shvaćaju važnost i mogućnosti koje ona donosi. Stoga je potrebno uložiti sredstava u edukaciju službenika koji sudjeluju u svim aspektima mjerenja učinkovitosti. Pri tome u edukaciju moraju biti uključeni i rukovodeći službenici te edukacija o važnosti mjerenja i upravljanja učinkovitošću mora postati sastavni dio programa obuke rukovodećih službenika.

Osim toga, upravljanje učinkovitošću sustav je koji zahtijeva predanost svih razina unutar organizacije te bez predanosti kako upravnog, ali i političkog vodstva ne može funkcionirati. Stoga je potrebno ne samo educirati službenike već i kontinuirano raditi na podizanju svijesti političkih dužnosnika o koristima do kojih upotreba informacija dobivenih mjerenjem učinka može dovesti te o koristima razvijanja pravog sustava menadžerske odgovornosti. Razvijanje sustava menadžerske odgovornosti zahtijeva i depolitizaciju hrvatske javne uprave te stvaranje jasne linije razgraničenja između političara koji određuju što se radi i menadžera, profesionalnih službenika, koji provode u djelo zadane ciljeve i odgovaraju za njihovo ostvarenje.

– Tehnička pitanja – sustav upravljanja učinkovitošću zahtijeva upotrebu modernih tehnologija. Naime, nemoguće je mjeriti kompleksne dimenzije učinkovitosti bez posebnih kompjutorskih programa. No pri tome je potrebno uzeti u obzir da takvi programi mogu biti skupi, ali i da ih treba prilagoditi potrebama pojedinih organizacija. Naime, izvjesno je da organizacije s 1000 zaposlenih i one s 5 zaposlenih ne trebaju, a i ne mogu, koristiti potpuno isti program i isto programsko rješenje. Potrebno je stoga razraditi i rješenja za male upravne organizacije (v. Van Dooren, 2005: 376). Također, takvi programi, osim interne upotrebe, moraju omogućiti i javnu objavu informacija koje građani mogu koristiti. Pri tome je potrebno uzeti u obzir da informacije koje se stavljaju na raspolaganje građanima moraju biti u obliku koji će omogućiti njihovu upotrebu. To znači da podaci moraju biti jednostavni, pregledni te sadržavati informacije o dimenzijama učinkovitosti koje su građanima bitne (v. Đulabić et al., 2017: 442–444).

Literatura

Ammons, D. N., Rivenbark, W. C. (2008) Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project. *Public Administration Review*, March/April 2008: 304–318.

Aristigueta, M. P. (2008) The integration of Quality and Performance. U: De Lancer Julnes, P.; Stokes Berry, F., Aristigueta, M. P., Yang, K. (ur.) *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, Sage Publications, str. 395–411.

Bajo, A., Puljiz, J. (2017) Institucionalna potpora za strateško planiranje i gospodarski razvoj Republike Hrvatske. *Aktualni osvrti – Institut za javne financije*, 93: 1–4.

Behn, R. D. (1995) The Big Questions of Public Management. *Public Administration Review*, 55(4): 313–324.

Bouckaert, G. & Halligan, J. (2008) *Managing Performance: International Comparisons*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Carter, N., Klein, R., Day, P. (1995) *How Organizations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government*. London: Routledge.

Council of Europe CoE (2017) Performance Management Toolkit – Delivering Goog Governance. Preuzeto s: https://rm.coe.int/168070c09f

Đulabić, V., Džinić, J., Manojlović, R. (2017). Utjecaj instrumenata javnog menadžmenta na odnose građana i uprave. U I. Koprić, A. Musa, T. Giljević (ur.) *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*. Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu, str. 437–460.

Džinić, J. (2012) Nagrade u javnom sektoru – podizanje kvalitete kroz natjecanje i suradnju? *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration*, 12(4): 1003–1037.

Džinić, J. (2014) *Utjecaj instrumenata unapređenja kvalitete na organizacijsko učenje u upravnim organizacijama*. Doktorski rad. Zagreb: Pravni fakultet.

Džinić, J. Manojlović, R. (2018). Analysis of academic papers on quality and performance management in public administration. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 68(2): 243–273.

Eisenberg, E. F., Ingraham, P. W. (1993) Analyzing the Comparative Pay-for-Performance Experience. Are There Common Lessons? *Public Productivity & Management Review*, 17 (2): 117–128.

Hatry, H. P. (2006) *Performance Measurement – Getting Results*. Washington D.C.,USA: The Urban Institute Press.

Juras Anić, I. (2013) Povezivanje županijskih razvojnih strategija s planovima razvojnih programa. *Informator* br. 6158 od 12. ožujka 2013: 5–6.

Koprić, I., Škarica, M. & Manojlović Toman, R. (2018) Local Public Services and Austerity Measures in Croatia: Adaptations of the Resilient Social Model through the Central-Local Power and Blame Games. U: A. Lippi & T. N. Tsekos (Eds) *Local Public Services in Times of Austerity across Mediterranean Europe*. Chippenham i Eastbourne: Palgrave Macmillan, str. 167–191.

Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., Lalić Novak, G. (2014) *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.

Krats, P., Brown, T. C. (2013) Unionised Employee's Reactions To The Introduction Of A Goal-Based Performance Appraisal System. *Human Resource Management Journal*, 23 (4): 396–412.

Kuhlmann, S., Bogumil, J., Grohs, S. (2008) Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success of Failure of the „New Steering Model". *Public Administration Review*, September/October 2008: 851–863.

Laegrid, P., Roness, P. G., Rubecksen, K. (2011) Performance Information Steering: Integrated System or Loose Coupling? U: Van Dooren, W., Van de Walle, S. (Ur.) *Performance Information in the Public Sector. How it is Used*. Chippenham i Eastbourne: Palgrave Macmillan, str. 46–61.

Manojlović, R. (2016) Upravljanje učinkom u hrvatskoj lokalnoj samoupravi. U: Koprić, I. Džinić, J., Manojlović, R. (ur.) *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 65–96.

Manojlović, R. (2016a) Organizational Size as a Determining Factor of Performance and Quality Measurement: Lessons for the Croatian Local Self-Government. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration*, 16(2): 237–266.

Manojlović, R. (2016b) Preduvjeti za funkcioniranje sustava upravljanja radnim izvršenjem službenika. U: Koprić, I. Džinić, J., Manojlović, R. (ur.) *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 287–317.

Manojlović, R. (2017) Strategic Management and Performance Measurement – A Connected or Disconnected Duo? Evidences from Croatian Public Administration. *International Public Administration Review*, 15 (1): 11–31.

Manojlović, R., Lalić Novak, G. (2015). *Connection between demand and supply of performance information – study case of Croatian Parliament and public administration*. Rad predstavljen na konferenciji EGPA (European Group for Public Administration) u Toulouseu, 26. – 28. kolovoza, 2015.

Martin, S., Nutley, S., Downe, J., Grace, C. (2016). Analysing Performance Assessment in Public Services: How Useful is The Concept of a Performance Regime?. *Public Administration*, 94 (1), 129–145.

Ministarstvo financija (2017) *Objedinjeno godišnje izvješće o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za 2016*. Zagreb: Ministarstvo financija.

Ministarstvo financija (2015) *Objedinjeno godišnje izvješće o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za 2014*. Zagreb, Hrvatska: Ministarstvo financija.

Ministarstvo financija (2012) *Smjernice za upravljačku odgovornost*. Zagreb: Sektor za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole.

Moynihan, D. (2008) *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington: Georgetown University Press.

Moynihan, D. (2010) *The Politics Measurement Makes: Performance Management in the Obama Era*. Preuzeto s: http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1000&context=donald_moynihan

Nomm, K., Randma-Liiv, T. (2012) Performance Measurement and Performance Information in New Democracies A Study of the Estonian Central Government. *Public Management Review*, 14 (7): 859–879.

OECD (2005) *Performance- Related Pay Policies for Government Employees*. Paris: OECD.

Poister, T. H. (2003) *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations.* San Francisco: John Wiley & Sons.

Sanger, M. B. (2013) Does Measuring Performance Lead To Better Performance? *Journal of Policy Analysis and Management*, 32 (1): 185–203.

Tampieri, L. (2005) Performance Evaluation Indexes in Public Administration. Some issues of their actual usefulness. *Uprava*, 3 (2): 59–82.

Van de Walle, S.; Van Dooren, W., S. (2011) Introduction: Using Public Sector Performance Information. U: Van Dooren, W., Van de Walle, S. (ur.) *Performance Information in the Public Sector: How it is Used*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, str. 1–12.

Van Dooren, W. (2008) Quality and Performance Management: Toward a Better Integration? U: De Lancer Julnes, P., Stokes Berry, F., Aristigueta, M. P., Yang, K. (ur.) *International Handbook of Practice-Based Performance Management*, Sage Publications, str. 413–423.

Van Dooren, W. (2005) What Makes Organisations Measure? Hypotheses On The Causes And Conditions for Performance Measurement. *Financial Accountability & Management*, 21 (3): 363–383.

Van Dooren, W., Bouckaert, G., Halligan, J. (2010) *Performance Management in the Public Sector*. London, New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Vlada Republike Hrvatske (2017) Prijedlog Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske. Preuzeto s: http://www.sabor.hr/prijedlog-zakona-o-sustavu-strateskog-planiranja-i

Pravni izvori

Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17

Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, NN 147/14, 123/17

Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/08, 61/11, 04/18

Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja regionalnim razvojem Republike Hrvatske, NN 123/17

Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika, NN 113/11

Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020., NN 70/15

ORGANIZACIJSKE VRIJEDNOSTI KAO ALAT DJELOTVORNOSTI JAVNE UPRAVE

prof. dr. sc. Ruža Brčić
Fakultet organizacije i informatike Varaždin, Sveučilište u Zagrebu
e-mail: rbrcic@foi.hr

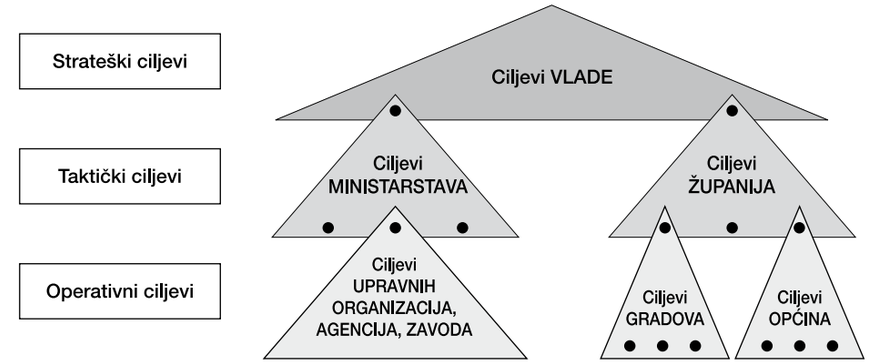
1. Općenito o učinkovitosti i djelotvornosti[1]

Učinkovitost i djelotvornost važna su mjerila uspješnosti javne uprave. Učinkovitost (engl. *efficiency*) odnosi se na konkretni posao u tijelu javne uprave, a izražava se kao omjer troškova i koristi za neki učinak ili kao omjer *inputa* i *outputa*. Učinkovitost se može izraziti i kvalitativno, no ipak valja imati na umu da se utvrđuje i kvalitativno i kvantitativno kao mjera uspješnosti nekog posla. Primjerice, zadovoljstvo građana sigurno je važan kvalitativni pokazatelj uspješnosti (učinkovitosti i djelotvornosti) javne uprave, ali je važno znati koliki broj građana iskazuje to zadovoljstvo.

Djelotvornost (engl. *effectiveness*) širi je koncept mjerenja uspješnosti, a izražava se kao stupanj ili razina ostvarivanja ciljeva neke upravne organizacije ili općenito javne uprave. To znači da djelotvornost javne uprave možemo utvrđivati (mjeriti) tek ako se aktivno promišljaju njezini ciljevi. Ciljevi govore što treba činiti, koliko i u kojem vremenu i kao takvi ciljevi javne uprave su „putokaz“ razvoja države i društva općenito.

Dobro postavljeni ciljevi, pametni ili SMART ciljevi, trebaju biti: specifični, mjerljivi, ostvarivi, realni i vremenski određeni. Važno je da ciljevi javne uprave budu usklađeni međusobno po tijelima i razinama javne uprave (Slika 1). Kako je prikazano na Slici 1 javna se uprava promatra kao ukupnost struktura i procesa koji su u funkciji provedbe politika kojima se ostvaruje javni interes tj. opće dobro, na svim razinama javne uprave: državna uprava (ministarstva, ali i agencije, zavodi) te regionalna (županije) i lokalna (gradovi i općine) samouprava.

Slika 1: Usklađenost ciljeva javnog upravljanja (dorađeno prema: Sikavica, 2011: 23)



Recentni trendovi dobrog javnog upravljanja teže tome da poslovi javne uprave budu što djelotvorniji (efektivniji), tj. da dovedu do rješenja onih problema ili ostvarenja onih ciljeva zbog kojih se obavljaju, kao i to da se ti poslovi obave učinkovitije (efikasnije), tj. sa što povoljnijim omjerom između uloženih sredstava i postignutih rezultata.

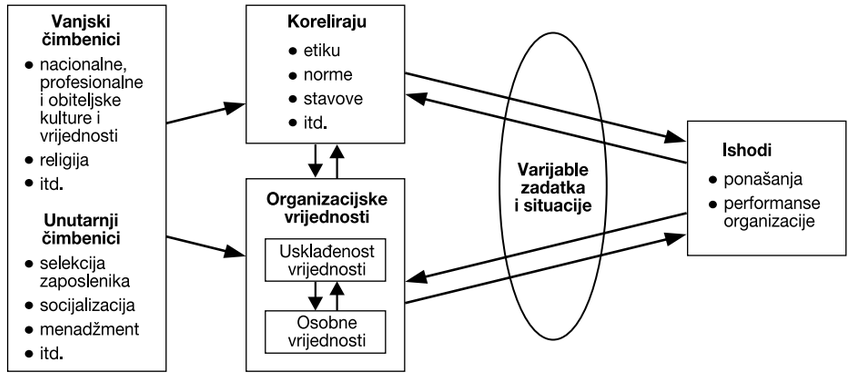
1 Autorica proučava djelotvornost državne uprave od 1998. godine. Na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu obranila je 2002. doktorsku disertaciju na temu Organizacija državne uprave u funkciji djelotvornosti porezne uprave u Republici Hrvatskoj.

2. Uloga organizacijskih vrijednosti

Organizacijske vrijednosti možemo promatrati kao usmjeravajuća načela prema kojima organizacija[2] djeluje i na temelju kojih nastoji ostvariti svoju osnovnu svrhu i ciljeve. Organizacijske vrijednosti objašnjavaju ono za što se organizacija zalaže i u što vjeruje te kao takve predstavljaju temelj organizacijskog ponašanja, ali i odluka koje organizacija donosi. Suvremena literatura kazuje da su organizacijske vrijednosti najjače „oružje“ kojim organizacija može utjecati na zaposlene (Collins i Porras, 1996; Bahtijarević-Šiber i Sikavica, 2001; Malbašić, 2015) te su kao presudne za uspješnost svake organizacije. Organizacijske vrijednosti odnose se na osobne vrijednosti zaposlenih i na vrijednosti same organizacije (vizija, misija, ciljevi, strategija).

Na Slici 2 prikazuje se model organizacijskih vrijednosti kao čimbenik djelotvornosti svake organizacije, odnosno kako nastaju i općenito kako se kreiraju organizacijske vrijednosti u svakoj organizaciji. Dvije skupine činitelja utječu na oblikovanje organizacijskih vrijednosti (vanjski i unutarnji). Vanjski činitelji oblikuju osobu (pojedinca), a posebno u smislu etike, normi i stavova. Unutarnji činitelji (selekcija, socijalizacija, menadžment) formiraju organizacijske vrijednosti čija je usklađenost u funkciji svladavanja različitih zadataka u različitim situacijama. Ishodi ili rezultati djelovanja jesu profesionalno ponašanje i ostvarenje zadanih ciljeva organizacije.

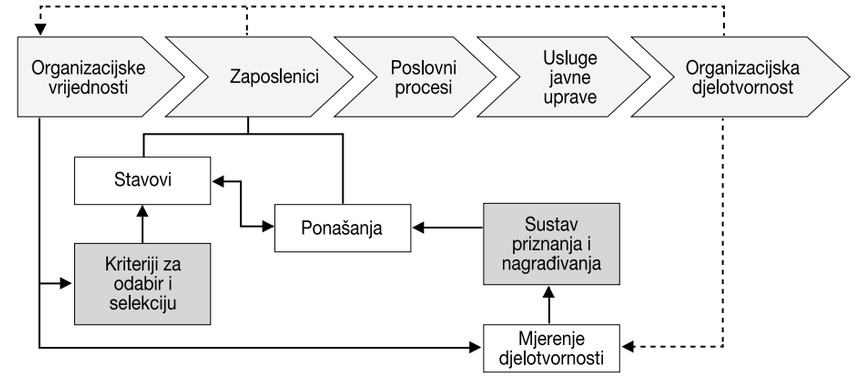
Slika 2. Opći model organizacijskih vrijednosti (Järvensivu, 2007: 33)



Model organizacijskih vrijednosti u javnoj upravi (Slika 3) prikazuje kako se organizacijske vrijednosti, kao što su vizija, misija, ciljevi i strategija, operacionaliziraju vrijednostima zaposlenika koji generiraju i realiziraju poslovne procese. Realizacija poslovnih procesa podrazumijeva obavljanje različitih poslova i zadataka koji rezultiraju uslugom javne uprave (opće dobro i zadovoljstvo građana). Organizacijska djelotvornost ovdje pretpostavlja racionalno korištenje proračunskih sredstava i izvršavanje zadanih ciljeva vlade, odnosno svih tijela i razina vlasti. Utvrđivanjem ciljeva javne uprave valja generirati modele njihove evaluacije, na temelju čega se može mjeriti djelotvornost na svim razinama tj. službama gdje se ti ciljevi izvršavaju.

2 Pod pojmom organizacija ovdje razumijemo gospodarske i negospodarske organizacije, odnosno privatne i javne organizacije. U konkretnom slučaju javnu upravu ovdje promatramo kao javnu organizaciju.

Slika 3: Model organizacijskih vrijednosti u javnoj upravi (prema Jaakson, 2009: 36)



Za kvalitativno izvršavanje ciljeva potrebno je stalno provjeravati i nadograđivati sustav priznanja i nagrađivanja zaposlenih. Ta će činjenica rezultirati određenim ponašanjem (najčešće pozitivnim) ako je sustav nagrađivanja pravedan, što znači da će zaposleni razvijati profesionalizam i motivaciju u poslu. Za novo zapošljavanje treba stalno propitkivati kriterije za odabir i selekciju, kako bi se među potencijalnim zaposlenicima našla potrebna znanja i sposobnosti. Zadaća je javnih menadžera razvijati sustave vrijednosti i diferencirati organizacijske vrijednosti koje su u funkciji veće djelotvornosti javne uprave.

3. Vrijednosti zaposlenika u hrvatskoj javnoj upravi

Istraživanjima u okviru znanstvenog projekta pod nazivom „Utjecaj organizacijskih vrijednosti na djelotvornost javne uprave“[3], koji je odobrilo Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, utvrđene su vrijednosne varijable javne uprave u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2010. – 2015.

Istraživački postupak sadržavao je 45 pitanja, odnosno izjava na temelju kojih se nastojalo doći do stavova ispitanika o vrijednostima u javnoj upravi. Posebno su propitkivane vrijednosti zaposlenika, a posebno vrijednosti organizacije (upravnog tijela). U pitanjima je korištena Likertova skala od 5 stupnjeva, a za obradu su korištene metode analize i sinteze, deskriptivna statistika i faktorska analiza, odnosno metoda eksplorativne faktorske analize.

Kako je vidljivo iz Tablice 1 redoslijed zastupljenosti vrijednosnih dimenzija zaposlenika je sljedeći: prvo, profesionalizam u obavljanju poslova; drugo, orijentacija na korisnike koja se ogleda u brizi zaposlenih za zadovoljstvo korisnika; treće, orijentacija na nadređene ili jednostavnije – upravljanje te četvrto, organizacijska klima.

3 Projekt je odobren 2008., a istraživanja su provedena u vremenskim razmacima u razdoblju 2010. – 2015. Broj projekta: 016-0000000-3341., voditeljica Ruža Brčić, Fakultet organizacije i informatike Varaždin i Pravni fakultet Zagreb, Sveučilište u Zagrebu.

Tablica 1. Vrijednosti zaposlenika prema rangu zastupljenosti (na skali od 1 do 5)

Vrijednosna dimenzija	Ocjena	Rang
Profesionalizam	4,493	1
Zadovoljstvo korisnika (orijentacija na korisnike)	3,824	2
Upravljanje (orijentacija na nadređene)	3,368	3
Organizacijska klima	3,182	4

Izvor: vlastito istraživanje

Prva u rangu vrijednosnih dimenzija odnosi se na profesionalizam[4] u obavljanju poslova. Vrijednosti koje zaposlenici preferiraju su: međusobno poštovanje, zadovoljstvo korisnika i mogućnost napredovanja u struci. Ove vrijednosti imanentne su karakteristikama ispitanika (oko 44 % ima staž u javnoj upravi između 10 i 24 godine, oko 71 % ima višu i visoku stručnu spremu, a oko 67 % njih radi na složenijim službeničkim poslovima). Zaposlenici, uz formalnu stručnu spremu, već posjeduju i profesionalni potencijal koji nije korišten u dovoljnoj mjeri u njihovim organizacijskim jedinicama s obzirom na hijerarhije, procedure, ulogu politike i nadređenih.

Orijentacija na korisnike druga je po rangu zastupljena vrijednosna dimenzija. Zaposleni u javnoj upravi pokazuju visok stupanj razumijevanja svrhe svoga posla, a to je zadovoljstvo korisnika, tj. građana. Građani – korisnici usluga koje isporučuje javna uprava iskazuju svoje zadovoljstvo, no ostaju otvorene mogućnosti za poboljšanje kvalitete tih usluga. U tom smislu, stručni potencijal zaposlenih (koji postoji) nije dovoljno iskorišten. Razvidno je da prevladava svijest zaposlenih u smislu važnosti korisnika usluga i to više nego što se od njih zahtijeva na poslovima koje obavljaju.

Treća u rangu vrijednosnih dimenzija odnosi se na upravljanje, odnosno riječ je o orijentaciji na nadređene, tj. o kreiranju poslova i procesa u javnoj upravi. Proces upravljanja može se promatrati s političkog aspekta (utvrđivanje javnih politika) i stručnog aspekta (poslovi upravnih odjela i njihovi nadređeni), u okviru kojih politike treba provoditi organiziranjem različitih poslova i procesa. Politiku razvoja javne uprave treba promišljati u svom programu ona politička opcija koju građani izaberu na izborima. Taj politički program mora se realizirati ciljevima, strategijama i planovima iz kojih proizlaze različiti poslovi za upravne odjele u sustavu javne uprave. Odluke o ciljevima, strategijama i planovima moraju donositi javni menadžeri, tj. nadređeni koristeći stručnost zaposlenih u javnoj upravi. Vezano uz upravljanje, kao trećerangiranu vrijednosnu dimenziju, potrebno je ukazati da, unatoč i više nego primjerenom stručnom potencijalu zaposlenih u javnoj upravi, istraživanja ne ukazuju na korištenje ovog stručnog potencijala u procesima odlučivanja. Zaposleni su orijentirani na nadređene u smislu primanja naredbi za obavljanje konkretnih poslova. U takvim uvjetima poslušnost uzima mjesto kreativnosti, ciljevi i strategija razvoja se ne promišljaju, a najčešće i ne utvrđuju. Dobro upravljanje koje isključuje poslušnost i počiva na kreativnosti treba biti najvažnija vrijednosna dimenzija. Tada bi se racionalno koristili svi resursi, osobito znanja zaposlenih, što bi rezultiralo kvalitetom usluga za građane i većom učinkovitošću i djelotvornošću.

4 Ključni mehanizmi profesionalne socijalizacije službenika su programi obrazovanja i osposobljavanja. Profesionalno obavljanje poslova javne uprave proporcionalno je s učinkovitošću i djelotvornošću tih poslova, a obrnuto proporcionalno s brojem izvršitelja koji su potrebni za te poslove.

Organizacijska klima kao vrijednosna dimenzija zauzima četvrto mjesto na ljestvici vrijednosnih dimenzija zaposlenih. Razvidno je da službenici djeluju u sredinama koje ne potiču inicijativu i kreativnost, štoviše, prepoznaju da politika utječe na način rada i odlučivanja. No međusobni odnosi službenika grade se na poštovanju te jasnoj i nedvosmislenoj komunikaciji. U tom smislu organizacijska je klima poticajna za rad službenika, ali javni menadžeri ne koriste službenički resurs za kreativnost i profesionalnu učinkovitost.

Rezimirajući prikazane vrijednosti zaposlenika u javnoj upravi, nalazimo da upravljanje, odnosno šire – proces menadžmenta ima poseban (negativan) značaj u kreiranju ovih vrijednosti. Suvremene pak rasprave o organizacijskim vrijednostima (v. Järvensivu, 2007; Malbašić, 2015) ukazuju na upravljačke procese pomoću vrijednosti kao posebnog resursa organizacije. Nadređeni (javni menadžeri) u javnoj upravi moraju „okrenuti“ način postupanja prema zaposlenima (podređenima) – umjesto „poslušnosti“ trebaju nagrađivati njihovu kreativnost i ideje te se brinuti o profesionalnom osposobljavanju i nagrađivanju. Kako bi se ovi procesi pokrenuli nasušno su potrebni profesionalni, a ne „podobni“ javni menadžeri u organiziranju i izvršavanju poslova javne uprave. Neodrživa je situacija u kojoj je javno upravljanje skupo i neučinkovito, a kvaliteta javne usluge jedva zadovoljavajuća, dok stručni i profesionalni potencijal službenika ostaje neiskorišten.

4. Vrijednosti organizacija (tijela) hrvatske javne uprave

Metodologija istraživanja korištena u istraživanju podrazumijevala je da ispitanici ocijene u kojoj je mjeri pojedina organizacijska vrijednost zastupljena u tijelu javne uprave u kojem su zaposleni. Ovdje se daje osvrt na deset najlošije ocijenjenih organizacijskih vrijednosti, koje prema mišljenju ispitanika imaju negativan utjecaj na učinkovitost i djelotvornost javne uprave, a prikazane su u Tablici 2 prema redoslijedu negativnog utjecaja.

Tablica 2. Utjecaj vrijednosti organizacije na djelotvornost (negativan utjecaj)

Specifična organizacijska vrijednosti	Rang
Utjecaj politike	1
Nagrađivanje službenika	2
Napredovanje u poslu	3
Korištenje stručnih kompetencija	4
Inicijativa	5
Napredovanje u struci	6
Planiranje	7
Plaća proporcionalna učinku	8
Stručno usavršavanje	9
Kreativnost i inovacije	10

Izvor: vlastito istraživanje

Rang specifičnih organizacijskih vrijednosti u Tablici 2 potvrđuje vrijednosne orijentacije iz Tablice 1, što znači da vrijednosti koje imaju službenici nisu u funkciji veće učinkovitosti i djelotvornosti. Na prvom je mjestu utjecaj politike na upravljačke i poslovne procese (izborom ljudi koji nemaju znanja i vještina za upravljačke poslove), što potiskuje stručnost i profesionalizam. Drugo mjesto pripada nagrađivanju službenika koje gotovo i ne postoji. Modeli nagrađivanja trebaju biti pravedni, odnosno u izravnoj korelaciji s poslovima koje zaposlenik obavlja, što iziskuje visok profesionalizam nadređenih službenika. Trećerangirana negativna vrijednost je mogućnost napredovanja na više plaćena radna mjesta. Četvrta i peta rangirana negativna vrijednost odnosi se na korištenje stručnih kompetencija i inicijativu zaposlenih, što je posljedica trajno prisutne negativne selekcije osobito nadređenih službenika u sustavu javne uprave. Od ostalih negativnih vrijednosti čini nam se zanimljivim spomenuti planiranje. Zaposlenici ne prepoznaju planske aktivnosti u javnoj upravi, niti sudjeluju u njihovim promišljanjima i predlaganjima. Aktivno plansko promišljanje o poslovima javne uprave znači kreirati suvremene politike i procese u razvoju države i društva općenito. Prikazani rang negativnih organizacijskih vrijednosti posljedica je dominacije politike nad strukom, što je gotovo svojstveno javnom upravljanju na svim razinama vlasti u Republici Hrvatskoj.[5]

5. Zaključak

Djelotvorna i učinkovita javna uprava u svakoj je državi važno pitanje. Ona za posljedicu ima racionalnu potrošnju proračunskog novca i veće zadovoljstvo građana. Djelotvorna javna uprava promišlja svoje ciljeve i propitkuje poslove koji doprinose ispunjenju tih ciljeva. Ciljevi javne uprave moraju biti promišljeni u javnim politikama koje su u funkciji razvoja države i društva u cjelini. Poslovi javne uprave proizlaze iz javnih politika. Stoga je temeljno pitanje za djelotvornu javnu upravu „što je javni posao, a što bi trebao biti javni posao“ u smislu učinka i ispunjenja ciljeva koji generiraju razvoj države, gospodarstva i općenito društva. Kako vrijednosti doprinose djelotvornom obavljanju poslova javne uprave temeljno je motrište ove rasprave.

Organizacijske vrijednosti alat su za postizanje djelotvorne javne uprave, ove vrijednosti odnose se na zaposlene i na vrijednosti organizacije (prema Tablici 1 i 2). Nađene vrijednosti zaposlenika vrlo su afirmativne, zaposleni u javnoj upravi imaju primjerena profesionalna znanja, prepoznaju svrhu svoga rada i stvaraju dobre, kolegijalne međuljudske odnose u poslu. Ove vrijednosti imaju potencijalno pozitivan utjecaj na učinkovitost svakog zaposlenog.

Nađene vrijednosti organizacije koje zovemo „specifične organizacijske vrijednosti“ (Tablica 2) negativnog su trenda i nisu u funkciji učinkovitog i djelotvornog obavljanja poslova. Najvažniji vrijednosni negativni trend je utjecaj politike. U praksi je to prepoznatljivo, s obzirom na to da je za nadređena radna mjesta svih razina poslova važnija politička podobnost, tj. pripadnost nekoj stranci nego profesionalizam. U tim uvjetima nisu mogući objektivni kriteriji nagrađivanja, vrednovanja rada službenika, napredovanja u poslu i struci. Nesposobni nadređeni službenici generiraju strah i poslušnost podređenih, dok su im stručne kompetencije i inicijativa podređenih suvišni, a često i smetnja odnosno ugroza. U tim uvjetima nema aktivnog planiranja i promišljanja poslova javne uprave, nema kreativnosti, već umjesto toga dominira trivijalnost, površnost i „množenje“ poslova koji ničemu ne služe. Ove negativne organizacijske vrijednosti nisu u funkciji učinkovitosti, a još manje djelotvornosti hrvatske javne uprave. Samo profesionalni javni menadžeri, koji razumiju poslove i sami su kreativni, mogu promijeniti negativan trend ovih vrijednosti, što će rezultirati profesionalnom i visoko motiviranom javnom upravom. Takva javna uprava može kreirati i predlagati razvojne politike, a potom učinkovito i djelotvorno obavljati poslove u funkciji javnog interesa, razvoja države i društva.

5 Uz višegodišnje iskustvo na poslovima u državnoj upravi i veliko empirijsko istraživanje u sustavu državne uprave (krajem 90-ih godina) provedeno u sklopu doktorske disertacije, autorica nakon 15 godina u ponovljenom istraživanju identificira iste negativne vrijednosne varijable u organizaciji javne uprave.

Literatura

Bahtijarević-Šiber, F., Sikavica, P. (2001) *Leksikon menadžmenta*. Zagreb: Masmedia.

Brčić, R. (2002) *Organizacija državne uprave u funkciji djelotvornosti Porezne uprave u Republici Hrvatskoj. Doktorska disertacija.* Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet.

Collins, J. C., Porras, J. I. (1996) Building Your Company's Vision. *Harvard Business Review*, 74 (4): 65–77.

Gabel-Shemueli, R., Capell, B. (2013) Public Sector Values: Between the Real and the Ideal. *Cross Cultural Management: An International Journal*, 20 (4): 586–606.

Jaakson, K. (2009) *Management by Values: The Analysis of Influencing Aspects and its Theoretical and Practical Implications. Doctoral dissertation*. University of Tartu, The Faculty of Economics and Business Administration.

Järvensivu, T. (2007) *Values-Driven Management in Strategic Networks: A Case Study of the Influence of Organizational Values on Cooperation. Doctoral dissertation*. Helsinki School of Economics.

Lyons, S. T., Duxbury, L. E., Higgins, C. A. (2006) A Comparison of the Values and Commitment of Private Sector, Public Sector, and Parapublic Sector Employees. *Public Administration Review*, 66 (4): 605–618.

Malbašić, I. (2015) *Impact of Balanced Organizational Values on Business Performance. Doktorska disertacija.* University of Maribor, Faculty of Economics and Business.

UPRAVLJANJE UČINKOVITOŠĆU: POVEZANOST RAZVOJNOG I PRORAČUNSKOG PLANIRANJA

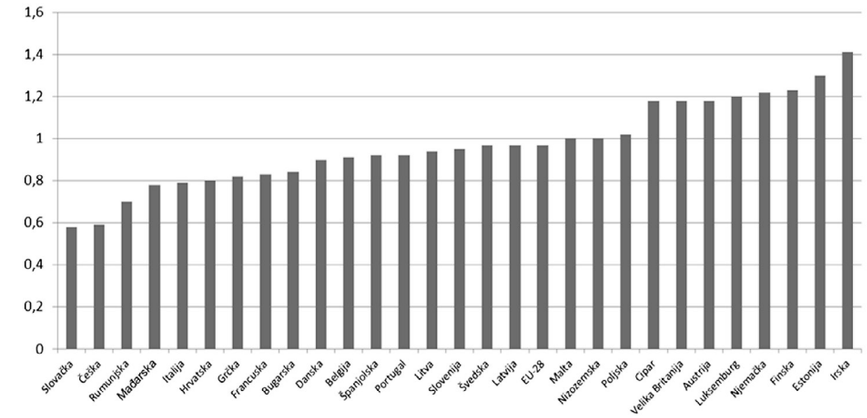
dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović
Ekonomski institut, Zagreb
e-mail: djurlina@eizg.hr

Uvod

U Hrvatskoj je percepcija stručnjaka o javnoj upravi negativna. Njihovo je mišljenje da je javna uprava neučinkovita te da povećanje učinkovitosti treba imati primarno mjesto u reformi hrvatske javne uprave (Ekonomski institut, 2014). O tome svjedoče podaci prikazani na Slici 1, koja prikazuje učinkovitost javne uprave u zemljama Europske unije u 2011. Na slici je procijenjena učinkovitost javne uprave na temelju pet varijabli: udio rashoda opće države za konačnu potrošnju u bruto domaćem proizvodu te pokazatelji Svjetskoga gospodarskog foruma o stupnju korupcije, birokracije, neslužbenoga gospodarstva te neovisnosti sudstva.

Podaci na Slici 1 ukazuju da je javna uprava u Hrvatskoj neučinkovitija od javne uprave u drugim zemljama Europske unije jer jedinicom rashoda hrvatska javna uprava ostvaruje samo 0,8 jedinica rezultata, što je ispod prosjeka Europske unije. Manje su učinkovite samo javne uprave u Italiji, Mađarskoj, Rumunjskoj, Češkoj i Slovačkoj. Najučinkovitiju javnu upravu ima Irska, u kojoj se s jedinicom rashoda ostvaruje 1,4 jedinice rezultata. To također znači da je hrvatska javna uprava gotovo dvostruko neučinkovitija od irske javne uprave.

Slika 1: Učinkovitost javne uprave u zemljama Europske unije, 2011. godina



Napomena: Rezultati su analizirani primjenom kompozitnog pokazatelja pri čemu se polazilo od pretpostavke da sve varijable jednako doprinose ostvarivanju ukupnih rezultata javne uprave. Jedan označava da javna uprava s jedinicom uloženih sredstava ostvaruje jedinicu rezultata.

Izvor: Ekonomski institut (2014: 50)

Polazeći od tih saznanja, a u svrhu povećanja učinkovitosti, odnosno poboljšanja rezultata javne uprave u Hrvatskoj, predlaže se snažnije povezivanje razvojnog i proračunskog planiranja. Iako je programski proračun u Hrvatskoj uveden 2003. i njime se postojeći sustav proračunskog planiranja znatno unaprijedio, ipak on i dalje ne daje jasne odgovore na pitanja o strateškim ili prioritetnim ciljevima, iznosu potrošnje za njihovu realizaciju te rezultatima, ishodima i učincima koji se namjeravaju postići

utrošenim sredstvima. To znači da je nedovoljna razina usklađenosti strateških područja ili ciljeva s programskom klasifikacijom i rashodima u proračunu.

Zato bi strateška područja ili ciljevi trebali biti usklađeni s programskom klasifikacijom i rashodima u proračunu tako da se iz prezentiranih dokumenata vidi jasna strateška perspektiva, odnosno postojanje strateških ciljeva, pregledna programska perspektiva, odnosno programi za realizaciju ciljeva te utvrđena organizacijska perspektiva, odnosno nositelji programa.

Strateški ciljevi trebali bi biti utvrđeni tako da se slijedi metoda postavljanja ciljeva S.M.A.R.T, koja podrazumijeva da je svaki postavljeni cilj:

- *Specific* (konkretan, specifičan), što označava efikasnost u ostvarivanju konkretnih (jasno definiranih) ciljeva u privatnom sektoru, državnoj upravi, političkim strankama, civilnom društvu;
- *Measurable* (mjerljiv), što znači da je rezultat moguće mjeriti;
- *Achievable, action oriented* (ostvariv, orijentiran prema djelovanju) u kratkom, srednjem odnosno dugom roku;
- *Realistic* (realističan), što znači što više rezultata, uz što manje utrošak resursa;
- *Time bound* (vremenski ograničen), što znači da je za cilj postavljen vremenski okvir.

S druge strane nužno je postaviti i odgovarajuću vrstu proračuna. Riječ je o vrsti proračuna prema rezultatima, ishodima i učincima,[1] koji tretira rashode i prihode proračuna prema dosegnutom stupnju zadovoljavanja javnih potreba. Njegov je krajnji učinak u potpunosti definiran odnos utrošenih sredstva, kojima upravljaju odgovorne osobe i kojima se postižu konkretni rezultati i ciljevi. Mogućnost upravljanja, nadzora i kontrole je potpuna.

Prednosti i izazovi proračuna prema rezultatima, ishodima i učincima

Takav proračun ima niz prednosti jer daje preglednost raspoloživih sredstava po aktivnostima, osigurava bolju kontrolu javnih rashoda, usmjerava sredstva na postizanje ciljeva i potreba te pruža veću fleksibilnost u planiranju. Njegove su prednosti usmjerene na javnu upravu jer pruža jasnije upravljanje javnim sredstvima usklađeno sa strateškim prioritetima, lakše pruža informacije o trošenju sredstava, dok se praćenje trošenja sredstava izvršava prema planiranim razvojnim prioritetima. Prednosti su usmjerene na stručne službe u javnoj upravi jer su osigurani uvjeti za jasniji pregled raspoloživih sredstava za ostvarivanje utvrđenih ciljeva te je povećana odgovornost za planiranje i trošenje javnih sredstava. Prednosti takvog proračuna imaju i građani kojima je osigurana podloga za povećanu informiranost o trošenju javnih sredstava, a usto im je osigurano povećano sudjelovanje u odlučivanju o javnim poslovima.

1 Za razliku od proračuna prema rezultatima, ishodima i učincima, u Hrvatskoj je trenutno na snazi programski proračun, koji je uveden 2003., a prethodno je postojao proračun po stavkama. Obje vrste proračuna imaju nižu razinu tretmana rashoda i prihoda proračuna, krajnjih učinaka te mogućnosti upravljanja, nadzora i kontrole.

S druge strane, proračun ima i neke izazove od kojih se ističu sljedeći:
- ustrajavanje na preglednosti informacija,
- povećanje kompleksnosti planiranja i izvršavanja proračuna koje postaje temelj za efikasnije donošenje odluka,
- usmjerenost na analizu i praćenje te
- mogućnost za raspravu o prioritetima.

Posebni izazovi za javnu upravu odnose se na:
- zaobilaženje političkog otpora ranim uključivanjem u proces izrade programskog proračuna,
- tretiranje proračuna kao osnovice za vođenje tekuće i razvojne politike utemeljene na strateškom razvojnom dokumentu te
- osiguravanje podjele i prijenosa odgovornosti na odgovorne osobe.

Posebni izazovi za stručne službe vidljivi su u:
- potrebi za dodatnim osposobljavanjem,
- većem vremenskom angažmanu u početku pripreme takvog proračuna radi prikupljanja podataka te
- potrebi za suradnjom među upravnim odjelima.

Pred građanima su posve drukčiji izazovi koji su usmjereni na:
- poboljšavanje procesa donošenja odluka,
- poboljšavanje proračunske transparentnosti te
- povećavanje participacije i uključivanja u definiranje razvojnih prioriteta.

Koordiniranost razvojnih ciljeva i proračunskog planiranja postiže se integracijom strateškog i proračunskog planiranja te uvođenjem pokazatelja učinkovitosti.

Mjerljivost ciljeva

Razvojni ciljevi trebaju biti formulirani tako da su mjerljivi, odnosno jasno postavljeni ciljevi koji omogućuju mjerenje programskih aktivnosti. Mjerenje ostvarenih učinaka proces je u kojem se ocjenjuje postignuti napredak u ostvarivanju ciljeva. To je kvantitativan i kvalitativan opis ostvarenih učinaka. Pomoću pokazatelja mjere se ostvareni zadaci ili pružene usluge tako da se početnoj vrijednosti doda napredak u vremenu za postizanje mjerljivog cilja koji se mjeri pomoću pokazatelja uspješnosti (kvalitativni i kvantitativni).

Osnovni koncept mjerenja ostvarenja postavljenih ciljeva sastoji se od inputa, aktivnosti, rezultata i učinaka.

Inputi obuhvaćaju rad, financijska sredstva, kapital, tehnologiju, opremu te opisuju koji su sve *inputi* potrebni za provođenje aktivnosti, a kako bi se ostvarili postavljeni ciljevi (npr. broj nastavnika ili količina informatičke opreme).

Aktivnosti za postizanje rezultata i učinaka skup je različitih aktivnosti, odnosno načina ostvarivanja postavljenih ciljeva.

Rezultati (outputi) su količina pruženih javnih usluga i osiguranih javnih dobara te opisuju što se sve treba proizvesti (javne usluge, javna dobra) kako bi se ostvarili postavljeni ciljevi (posebni ciljevi) (npr. učinkovito cjeloživotno obrazovanje).

Željena razina učinaka su *ostvareni učinci (outcomes)* koji su važni za društvo i oni opisuju što se želi postići trošenjem proračunskih sredstava, odnosno koje se strateške prioritete ili ciljeve (opće ciljeve) želi ostvariti (npr. društvo znanja).

Pokazatelji uspješnosti

Pokazatelji uspješnosti su mjere koje daju informacije o učincima javnih programa, mogu biti kvantitativni i kvalitativni i treba ih redovito ažurirati. Oni trebaju odražavati ostvarenje utvrđenih posebnih ciljeva, a omogućavaju i efikasniju kontrolu ostvarivanja strateških općih razvojnih ciljeva. S pomoću njih se poboljšava donošenje odluka, osigurava troškovna učinkovitost i efikasnije upravljanje javnim sredstvima. Programima koji ostvaruju dobre rezultate omogućuje se povećanje sredstava, a onima koji ne ostvaruju rezultate prijeti mogućnost uskraćivanja dijela sredstava ili isključivanje iz proračuna. Pokazatelji uspješnosti prate i vrednuju ostvarene rezultate u skladu s postavljenim ciljevima te omogućuju dobru osnovu za pregovaranje o visini proračunskih sredstava.

Pokazateljima uspješnosti glavno je obilježje mjerljivost. Njihov razvoj ovisi o raspoloživim podacima te ih je potrebno kvantificirati, jasno i nedvosmisleno izraziti kako bi se omogućila izrada izvještaja o napretku i ostvarenju zadanih ciljeva. Svaki pokazatelj uspješnosti treba imati: naziv, kratku definiciju i metodološko objašnjenje (način računanja i točan izvor podataka). Za svaki posebni cilj treba definirati od jedan do pet pokazatelja uspješnosti te se ne smiju koristiti međusobno ovisni ili povezani pokazatelji (npr. plaća po zaposlenom; plaća po radnom satu). Tablica 1 prikazuje odrednice pokazatelja uspješnosti.

Tablica 1: Odrednice pokazatelja uspješnosti

Opis	Pokazatelj
Definirati smjer promjene (ŠTO će se promijeniti?)	Smanjiti nezaposlenost
Definirati raspone promjene (KOLIKO će se promijeniti?)	Od X do Y posto (u apsolutnim iznosima samo iznimno) Relativan broj (udio u strukturi, indeks) Pokazatelj dinamike (stopa rasta, stopa pada)
Odrediti ciljanu skupinu (TKO ili KOJA društvena skupina?)	Radno sposobne žene
Odrediti mjesto (GDJE?)	U području X
Odrediti vremensko razdoblje (KADA?)	Od 2015. do 2020.

Izvor: Sistematizacija autorice

Praćenje i izvješćivanje

Svrha je praćenja pravodobno uočavanje odstupanja od plana te ocjena hoće li planirane aktivnosti imati željeni učinak zbog kojeg su i uspostavljeni ciljevi. Sustav praćenja uspostavlja se sukladno posebnostima kako bi se osigurale informacije o postizanju utvrđenih ciljeva te za redovito polugodišnje i godišnje izvještavanje o trošenju javnih sredstava. Pokazatelji uspješnosti trebaju biti samo jedan element šireg skupa informacija koje će pomoći u praćenju ostvarivanja ciljeva.

Sustav izvješćivanja koji sadrži izvješća o ispunjavanju ciljeva temelji se na kvalitetnom praćenju, dajući odgovore na niz pitanja kao, primjerice, može li se uz razumnu razinu sigurnosti očekivati da će se provedba do kraja godine odvijati prema planu. Ako ne, zašto i što je potrebno učiniti da bi se plan ostvario? Ostvaruju li se planiranim aktivnostima posebni ciljevi? Jesu li posebni ciljevi i dalje relevantni za opće ciljeve, odnosno hoće li njihov doprinos ostvarivanju općih ciljeva biti u skladu s očekivanim rezultatima?

Odgovori na ta i slična pitanja temelje se na operativnim i financijskim podacima o dosadašnjoj provedbi aktivnosti, podacima iz područja na koje se aktivnosti i ciljevi odnose. Kod izvješćivanja naglasak je na bitnim elementima. Važno je naglasiti da se pripremaju različita izvješća za različite korisnike.

Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (NN 123/17) na snazi je od 20. prosinca 2017. Njime se uređuje sustav strateškog planiranja Republike Hrvatske i upravljanje javnim politikama odnosno priprema, izrada, provedba, izvješćivanje, praćenje provedbe i učinaka te vrednovanje akata strateškog planiranja za oblikovanje i provedbu javnih politika koje sukladno svojim nadležnostima izrađuju, donose i provode javna tijela.

U nastavku se navode pitanja u vezi s boljim upravljanjem učinkovitošću javne uprave. Prijedlozi odgovora na postavljena pitanja mogu se shvatiti kao zaključna razmatranja i kao poticaji za razmišljanje u kojoj mjeri snažnija povezanost razvojnog i proračunskog planiranja doprinosi upravljanju učinkovitošću u javnoj upravi u Hrvatskoj.

Tablica 2: Pitanja i mogući odgovori za bolje upravljanje učinkovitošću javne uprave u Hrvatskoj

Pitanje	Mogući odgovor
Ima li Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske potencijala potaknuti mjerenje učinkovitosti hrvatske javne uprave?	Općenit odgovor je da se smatra kako sam Zakon nije dovoljan. Treba formirati koordinativno tijelo Vlade RH koje će usmjeravati procese strateškog i proračunskog planiranja. Potrebno je pažljivo pratiti njegovu provedbu i po potrebi ga ažurirati i dopunjavati.
Može li se stvoriti sustav u kojem postoje pouzdani podaci o rezultatima i ishodima rada javnopravnih tijela?	Takav sustav treba postati dio procesa strateškog planiranja i donošenja proračuna. Treba kreirati sustav odnosno bazu podataka sa svim važnim pokazateljima za vođenje javnih politika.
Može li uslijediti korištenje takvih informacija i tko će ih koristiti?	Uz snažno usmjeravanje koordinativnog tijela Vlade RH koje je zaduženo za procese strateškog i proračunskog planiranja, jedinica lokalne i regionalne samouprave, Vlada RH, Hrvatski sabor, izvanproračunski fondovi, javna i komunalna poduzeća te poduzeća agencijskog tipa mogli bi koristiti takve informacije.
Postoji li realan interes za takvim informacijama ili se radi o zadovoljavanju forme koja je preduvjet korištenja europskih fondova?	Realni interes nije vidljiv, ali može postati dio procesa planiranja državnog i lokalnih proračuna, financijskih planova te dio strateškog planiranja, a ne samo formalnog udovoljavanja uvjetima korištenja europskih fondova.
Postoji li u hrvatskim uvjetima mogućnost razvoja odgovornosti za učinak javne uprave?	Mogućnost razvoja odgovornosti za učinak javne uprave u hrvatskim bi uvjetima mogla postojati. Ona treba postati osnovica prilikom svakih parlamentarnih i lokalnih izbora. Treba jasno formulirati strateške ciljeve i informirati javnost o postojećem i planiranom utrošku sredstava za njihovo postizanje. Potrebno je redovito pratiti ostvarenje strateških ciljeva javnih tijela i o tome obavještavati javnost.
Može li se razviti proračun prema učinku?	Može. Treba poboljšati programske proračune u smislu uspostave konkretnih programa te definirati prave pokazatelje za praćenje ostvarivanja ciljeva programa.
Kakve su mogućnosti jedinica lokalne samouprave u tom pogledu?	Trenutno je većina jedinica lokalne samouprave malena po broju stanovnika te ima ograničene ljudske kapacitete.
Hoće li prevelika fragmentiranost i nedostatni kapaciteti onemogućiti funkcioniranje sustava?	Kao i dosad, može se odraditi, ali bez pravog rezultata jer postoje mnoge malene lokalne jedinice po broju stanovnika, što vodi do rasipanja javnih sredstava.
Postoji li potreba uspostave redovite evaluacije učinkovitosti javne uprave po uzoru na neke europske zemlje?	Da. Isto treba uvesti za sva javna tijela u Hrvatskoj, iz čega se mogu jasno uočiti mjesta učinkovitosti i neučinkovitosti.
Kakva su komparativna iskustva u funkcioniranju sustava upravljanja učinkovitošću?	Najbolja iskustva imaju neke neeuropske zemlje (Kanada, Novi Zeland, Australija), ali i skandinavske zemlje.

Izvor: Sistematizacija autorice

Literatura

Ekonomski institut, Zagreb (2014) *Kako pobuditi rast hrvatskoga gospodarstva?* Studija za Klub Ekonomskog instituta. Zagreb: Ekonomski institut, Zagreb.

Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske, NN 123/17

SAŽETAK FORUMA ZA JAVNU UPRAVU

Upravljanje učinkovitošću u javnoj upravi

doc. dr. sc. Teo Giljević
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
e-mail: teo.giljevic@pravo.hr

Jedna od temeljnih karakteristika suvremene javne uprave u posljednjih je nekoliko desetljeća kontinuirano nastojanje za povećanjem učinkovitosti, smanjivanjem troškova te povećanjem kvalitete javnih usluga. Kako bi se to ostvarilo, u mnogim zemljama započinje se s reformom javne uprave te se intenzivno počinju upotrebljavati raznovrsni menadžerski instrumenti, pa tako i upravljanje učinkovitošću upravnog djelovanja.

Upravljanje učinkovitošću može se definirati kao svrhovito i kontinuirano korištenje informacija dobivenih mjerenjem raznih dimenzija učinkovitosti prilikom donošenja odluka u organizaciji, s ciljem stvaranja sustava koji odlučuje na temelju konkretnih dokaza te efikasno, efektivno i kvalitetno realizira unaprijed postavljene rezultate i ishode.

Za razliku od privatnog sektora u kojem učinkovitost postoji ako je organizacija ostvarila profit, u javnoj upravi učinkovitost nije tako jednostavno izmjeriti s obzirom na to da je cilj javne uprave ostvarivanje javnog interesa i zadovoljavanje potreba građana, a ne ostvarivanje profita. Zbog toga je mjerenje učinkovitosti u javnoj upravi znatno kompleksnije u odnosu na privatni sektor.

Važnosti upravljanja učinkovitošću u javnoj upravi, odnosno ponajprije pitanje korištenja resursa u javnoj upravi dodatno dobiva na važnosti za vrijeme gospodarske krize kada se posebno propituje položaj službenika u odnosu na zaposlene u privatnom sektoru, kao i ispunjavanje ciljeva te je javna uprava pod snažnijim pritiskom da se opravda i legitimira u društvu.

Prednosti mjerenja učinkovitosti su racionalizacija procesa odlučivanja i upravljanja (*evidence based management*), transparentnost i legitimnost javne vlasti, odgovornost uprave prema političkoj vlasti i građanima te otvaranje organizacije prema inovacijama i poticanje sposobnosti učenja. Informacije dobivene mjerenjem učinkovitosti mogu znatno poboljšati i olakšati budžetiranje, raspodjelu sredstava i organizaciju rada javnih službenika. Također, može se znatno ojačati odgovornost i transparentnost javne uprave prema političkoj vlasti i građanima jer se može obaviti nadzor te vidjeti je li i na koji način određena upravna organizacija ostvarila postavljene rezultate ili nije te za što su utrošena javna sredstva. Mjerenje učinkovitosti može dovesti do otvaranja upravnih organizacijama prema inovacijama te korištenju *benchmarkinga*, prakse u kojoj upravne organizacije međusobno uspoređuju rezultate, razmjenjuju iskustva te preuzimaju najbolja rješenja i najbolju upravnu praksu.

S druge strane, potencijalne opasnosti kriju se u pitanju kako u praksi provesti mjerenje i što sve mjeriti, u stvaranju dodatnog troška i administrativnog opterećenja ako se dobivene informacije ne iskoriste na adekvatan način te u stvaranju „kulture mjerenja" umjesto „kulture učinka". Uspjeh ili neuspjeh uvođenja mjerenja i upravljanja učinkovitošću može se procijeniti s obzirom na to upotrebljavaju li se zaista informacije dobivene mjerenjem pri donošenju odluka ili predstavljaju formu koja stvara samo dodatno administrativno opterećenje. Postavljanje prevelikog broja indikatora može pak dovesti do zamagljivanja onog bitnog i pritom negativno djelovati na redovito obavljanje upravne djelatnosti. Mjerenje učinka može uzrokovati i prebacivanje fokusa upravne organizacije na vlastite kratkoročne ciljeve zanemarujući svoje dugoročne ciljeve, ali i ciljeve drugih upravnih organizacija, pa čak i dovodeći u opasnost funkcioniranje cijelog upravnog sustava. Prekomjerno inzistiranje na mjerenju učinkovitosti može stoga dovesti i do nepravilnosti u radu upravnih organizacija i nanošenja neposredne

štete građanima u ulozi korisnika javnih usluga. Važno je stoga imati realna očekivanja u samom početku jer nije uvijek sve ono što je bitno mjerljivo na ekonomičan način, niti se mjerenjem mogu riješiti svi problemi u upravi. Osnovni preduvjet da bi se informacije upotrebljavale je da su one kvalitetne i pouzdane, stoga je važno kontinuirano raditi na jačanju kvalitete i pouzdanosti informacija kako pogrešne informacije ne bi dovele do pogrešnih odluka koje bi negativno djelovale na učinak organizacije, ali i povjerenje u opravdanost samog sustava upravljanja učinkovitošću.

Mjerenje učinkovitosti javne uprave još je prije petnaest godina u Sloveniji i Hrvatskoj bilo samo akademsko pitanje jer se smatralo da se učinkovitost u javnoj upravi ne može mjeriti. Danas se, naprotiv, može govoriti i o ekstenzivnom korištenju mjerenja učinkovitosti u javnoj upravi, dok se zanemaruju druge vrijednosti poput kvalitete ili dostupnosti usluga.

U Sloveniji se može istaknuti nekoliko uspješnih primjera mjerenja učinkovitosti: utvrđivanje učinkovitosti administrativnih jedinica, porezne uprave, policije te lokalnih jedinica. Kao poseban izazov nametnulo se pitanje kako doći do podataka na temelju kojih se može provesti mjerenje učinkovitosti. Kao inovativno rješenje, Fakultet za upravu u Ljubljani dobio je zaduženje prikupljati takve podatke te su podaci za usporedbu i analizu slovenskih lokalnih jedinica i javno dostupni. Kao problemi u mjerenju učinkovitosti u Sloveniji ističu se nesustavnost mjerenja učinkovitosti s obzirom na to da se različita ministarstva koriste različitim pristupima te je stoga aktivna politika nužnost kako bi se za cijelu javnu upravu razvio i kasnije koristio jedan, zajednički pristup u mjerenju učinkovitosti.

U Hrvatskoj postoji niz planova, ali još uvijek nema sustavnog pristupa mjerenju učinkovitosti. Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja regionalnim razvojem iz 2017. uređuje sustav strateškog planiranja Republike Hrvatske i upravljanje javnim politikama prvi put na sustavan način, no postoji opravdana bojazan kako će se Zakon provoditi u praksi, ponajprije zbog slabog upravnog kapaciteta tijela hrvatske javne uprave. Također postoje problemi s mjerenjem kompleksnih dimenzija učinka, nedovoljno razvijenom upravljačkom odgovornošću i menadžerskom slobodom te nepostojanjem sustava upravljanja radnim izvršenjem službenika. Na razini središnje uprave u Hrvatskoj nužno je uvesti novi informacijski sustav u kojem će informacije o tijelima biti dostupne i jednostavno vidljive po uzoru na austrijski informacijski sustav. Na lokalnoj razini poželjno je početi uvoditi mjerenje učinka lokalnih jedinica, što će predstavljati velik problem s obzirom na slab upravni kapacitet velike većine hrvatskih lokalnih jedinica. Proračun prema rezultatima, ishodima i učincima jedan je od načina jačanja učinkovitosti javnog upravljanja.

Na temelju rasprave u sklopu foruma proizašli su sljedeći zaključci i preporuke:

1. Kontinuirana edukacija o važnosti i primjeni sustava mjerenja učinkovitosti u javnoj upravi i lokalnoj samoupravi
Za sustav upravljanja učinkovitošću nužni su kvalitetni i dobro osposobljeni upravni službenici. Važno je da su upravni službenici upoznati s mjerenjem svoga rada, ali i rada cijele upravne organizacije i da prihvaćaju kako se javni sektor može mjeriti pod uvjetom da se mjere prave stvari, kako bi se ostvarila puna svrha mjerenja učinkovitosti u javnoj upravi. Edukacija se mora kontinuirano provoditi za državne, javne i lokalne službenike putem različitih specijaliziranih programa.

2. Jačanje svijesti političkih dužnosnika o važnosti provođenja mjerenja učinkovitosti i korištenja informacija dobivenih mjerenjem pri odlučivanju
Potrebno je razvijati i jačati svijest političkih dužnosnika, ali i rukovodećih službenika o koristima koje odlučivanje na temelju informacija dobivenih mjerenjem donosi za organizaciju, ali i cijeli upravni sustav i građane.

3. Uvođenje sustava upravljanja učinkovitošću u fazama, uz kontinuiran rad na jačanju upravnih kapaciteta
Sustav mjerenja učinkovitosti potrebno je uvoditi uzimajući u obzir veličinu upravne organizacije, postupno povećavajući broj indikatora koji se mjere. Potrebno je također i osigurati barem minimalnu tehničku infrastrukturu za uvođenje sustava upravljanja učinkovitošću, za što su nužna dodatna ulaganja u javnu upravu.

4. Transparenta objava rezultata mjerenja učinkovitosti na službenim internetskim stranicama tijela
Transparentna objava rezultata mjerenja na internetskim stranicama tijela omogućit će usporedbu rada upravnih organizacija i dodatna unaprjeđenja rada, koristeći iskustava drugih upravnih organizacija. Tako će provođenje zadanih ciljeva i odgovornost za konkretne rezultate javnih službenika i političkih dužnosnika dodatno dobiti na važnosti te će se građanima omogućiti jednostavnije informiranje o radu uprave.

5. Promjena pristupa u proračunskom financiranju
Uvođenje proračuna prema rezultatima, ishodima i učincima, koji polazi od jasno mjerljivih ciljeva i načina njihova ostvarenja, jedan je od važnih čimbenika učinkovitosti javnog sektora u cjelini. Njime se osiguravaju uvjeti za jasniji pregled raspoloživih sredstava za ostvarivanje utvrđenih ciljeva te povećanje odgovornosti za planiranje i trošenje javnih sredstava.

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Modernizacija i inovativna reforma javne uprave ključni su element reforme države i javnog upravljanja u zapadnim zemljama od kraja 70-ih godina prošlog stoljeća. Osnovni smjer razvoja uključivao je promjenu paradigme javne uprave prema jačoj demokratizaciji i orijentaciji na građane, ali i većom efikasnosti i djelotvornosti kako bi se uhvatila u koštac s temeljitim društvenim i gospodarskim promjenama. U zemljama nastalima raspadom bivše Jugoslavije koje su se ujedno suočile s ratom i razornim posljedicama rata, a dijelom i u drugim tranzicijskim zemljama, takav je razvoj javne uprave izostao, a globalne debate o reformi javne uprave zaobišle su domaći javni diskurs.

Tijekom 90-ih, u kontekstu tranzicije, u Hrvatskoj se stvarala država i novi gospodarski sustav, koju je pratila i rekonstrukcija javne uprave. I dok su u početku promjene u javnoj upravi bile vođene centralističkom vizijom, u novom tisućljeću decentralizacija postaje vodeći koncept, ali nerijetko s nejasnim sadržajem i nedovoljnom osnovom za provedbu. Osim toga, izostala je temeljita reforma javne uprave koja bi uvela ključne institucionalne inovacije i stvorila koherentan sustav utemeljen na suvremenim vrijednostima odgovornosti, efikasnosti, transparentnosti, vladavini prava, funkcionirajućih institucija. Ti su propusti posebno vidljivi u kontekstu aktualne gospodarske i političke krize s negativnim posljedicama na društveni i gospodarski razvoj.

Friedrich Ebert Stiftung i *Institut za javnu upravu* iniciraju promišljanje i raspravu o vodećim konceptima i idejama u okviru politike upravne reforme i potiču formuliranje preporuka koje bi mogle poslužiti kao okvir i sadržaj reformskog procesa. U tu svrhu pokreće se Forum za javnu upravu u skladu sa slijedećim načelima:

- Članovi su stručnjaci iz različitih akademskih i drugih institucija, a u Forumu sudjeluju na poziv organizatora
- Forum se sastaje tri puta godišnje, pri čemu se raspravlja na temelju dva izlaganja koja razmatraju istu ključnu temu iz različitih perspektiva
- Sastanci Foruma su zatvorenog tipa
- Nakon sastanka objavljuje se publikacija koja sadržava oba teksta, komentare te sažetak rasprave, a s kojom će biti upoznati političari i mediji
- Publikacije se objavljuju na Internet stranicama Instituta www.iju.hr i Zaklade www.fes.hr

Radovi objavljeni u publikaciji s foruma podliježu uredničkoj recenziji.