

Nagrade u javnom sektoru – podizanje kvalitete kroz natjecanje i suradnju

*Jasmina Džinić**

UDK 35.072.2(4)

Pregledni znanstveni rad / review scientific paper

Primljeno / received: 4. 1. 2012.

Prihvaćeno / accepted: 15. 12. 2012.

Interes za pitanje kvalitete u javnoj upravi posebno dolazi do izražaja tijekom zadnjih 30-ak godina, i to zbog pojave doktrine novog javnog menadžmenta i promijenjene uloge građana spram uprave. U radu se problematizira koncept kvalitete, razlike koje u tom pogledu postoje između javnog i privatnog sektora, s posebnim naglaskom na specifičnosti javnog sektora i kompleksnost vrijednosti koje bi on trebao njegovati. Središnji dio rada posvećen je nagradama u javnom sektoru, kao jednom od mogućih instrumenata za podizanje kvalitete kroz ostvarivanje dviju funkcija – natjecanja i suradnje putem učenja iz tuđeg iskustva. Autorica navodi i nedostatke nagrađivanja te opisuje povijesni razvoj i klasifikaciju nagrada u javnom sektoru. Prikazuju se i analiziraju dvije europske nagrade za kvalitetu te nacionalne nagrade u zemljama članicama EU. Budući da u Hrvatskoj ne postoji nagrađivanje namijenjeno isključivo organizacijama javnog sektora, predlaže se njihovo uvođenje uz navođenje kriterija kojima bi se pritom trebalo voditi.

* Jasmina Džinić, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: jdzinic@pravo.hr)

Ključne riječi: kvaliteta – javni sektor, javne usluge, novi javni menadžment, nagrade – EFQM Excellence Award, European Public Sector Award (EPSA)

1. Uvod

Iako se o kvaliteti javne uprave i potrebi njezina povećanja svakodnevno govori, riječ je o konceptu koji nije lako definirati i mjeriti. U radu se nastoji približiti određenju pojma kvalitete u organizacijama javnog sektora te naznačiti specifičnosti tog sektora koje otežavaju njezino mjerenje, kao i generalni problemi koji se javljaju kada se radi o definiranju i utvrđivanju razine njezina ostvarenja. Budući da se najčešće govori o kvaliteti usluga koje pruža javna uprava, smatra se da su korisnici oni koji bi trebali prosuđivati je li određena usluga kvalitetna odnosno u kojem je opsegu kvaliteta ostvarena. Posljedica je to promijenjenog shvaćanja o ulozi javne službe koja se sve više orijentira na obavljanje društveno korisnih funkcija, ali i stava uprave prema građanima koji postaju ponajprije korisnici, a onda i potrošači usluga koje ona pruža. Međutim, u takvom slučaju je neizbježan element subjektivnosti procjene koji ne pridonosi objektivnom određenju kvalitete usluge odnosno uspješnosti rada određene organizacije.

Upravo je to jedan od razloga zbog kojih se u proces određivanja kvalitete rada organizacija uvode različite metode utemeljene na nešto objektivnijim mjerilima. Pored različitih oblika (samo)vrednovanja i podizanja kvalitete, iz privatnog sektora preuzeta je i ideja nagrađivanja uspješnih organizacija. Time se u javni sektor uvode elementi tržišta koji bi trebali potaknuti tamošnje organizacije da probude svijest o vlastitoj uspješnosti i porade na njoj kako bi mogle drugima konkurirati. S druge strane, isticanje pozitivnih primjera treba poslužiti drugima da uče iz njihova iskustva. U radu se opisuje povijesni razvoj nagrađivanja organizacija za uspješnost te klasifikacija nagrada po različitim kriterijima. Nakon analize prednosti i nedostataka nagrađivanja, nastoji se utvrditi je li nagrađivanje doista prikladan instrument za podizanje kvalitete u javnoj upravi odnosno koje bi uvjete natjecanje trebalo zadovoljiti u tu svrhu.

Nadalje, opisuju se najznačajnije europske nagrade za kvalitetu u javnom sektoru s posebnim naglaskom na Europsku nagradu za javni sektor (EPSA) u odnosu na koju će se analizirati prijavljene zemlje odnosno projekti kroz sva održana natjecanja. Osim toga, daje se pregled nacionalnih nagrada za kvalitetu u zemljama Europske unije te, naposljetku, iznose

prijedlozi za uvođenje takvog oblika natjecanja u Hrvatskoj gdje još uvijek ne postoji nagrađivanje za uspješnost namijenjeno isključivo organizacijama javnog sektora.

2. Kvaliteta u javnoj upravi

Upravljanje kvalitetom je koncept koji svoje početke bilježi u privatnom sektoru te se pod njim ponajprije razumije kvaliteta proizvoda da bi se poslije proširio i na usluge. Iako se o kvaliteti javne uprave raspravljalo još sredinom 20. stoljeća, interes je posebno porastao u posljednja tri desetljeća, potaknut krizom socijalne države i ekspanzijom javnih službi (Pusić, 2002: 195; Musa, 2008: 175). Naglasak na pružanju visokokvalitetnih usluga (uz, čini se, proturječan zahtjev za smanjenjem troškova) ističe se kao jedna od karakteristika doktrine novog javnog menadžmenta (*New Public Management*, NJM), odnosno nastojanja da se »većina vrijednosti i tehnika privatnog sektora nametne javnom sektoru« (Peters, 1996; prema: Grupa autora, 2006: 354; Homburg et al., 2007: 5–7). Treba, međutim, imati na umu da se pitanje kvalitete kao mjere učinkovitosti u okviru navedene doktrine javilo tek nakon što se inzistiranje na vrijednostima ekonomičnosti i učinkovitosti praćeno primjenom grubih mjera radi njihove realizacije negativno odrazilo na kvalitetu usluga. Zahtjev za povećanjem kvalitete usluga i boljim korištenjem (pravnih) postupaka u svrhu njegova ostvarenja rezultat je promijenjene uloge pojedinca u odnosu prema državi. Postavljaju ga potrošači usluga koje uprava pruža i koji za svoj novac traže odgovarajuću razinu njihove kvalitete (Perko-Šeparović, 2002: 101).¹ Javni sektor počinje djelovati poput privatnog: usmjeren je na zadovoljenje potreba potrošača, dok se oni bez dovoljno sredstava za financiranje (kvalitetnih) usluga istiskuju sa »tržišta«. Gubi se svrha postojanja javnog sektora čija je bit upravo u tome da se u okviru njega ostvaruje javni interes, odnosno zadovoljavaju potrebe i interesi širokog kruga građana, i to ponajprije onih koji ih zbog svojih slabih ekonomskih potencijala ne mogu ostvariti na privatnom tržištu.

Kvaliteta je širok pojam i može se promatrati s različitih aspekata. S obzirom na subjekt, govori se o kvaliteti pojedinog službenika, ljudi u upravi,

¹ Riječ je o jednom u nizu paradoksa upravnih reformi provedenih u Velikoj Britaniji koji je, suprotno prvobitnim ciljevima usmjerenim na štednju i ekonomičnost, doveo do povećanja troškova u javnom sektoru (*ibid.*).

odnosno njihova rada,² rada organizacijske jedinice, čitave upravne organizacije ili, pak, cjelokupnog upravnog sustava (pa se, primjerice, govori o kvaliteti obrazovanja, zdravstva i sl. te se uskladenost tih javnih politika odražava na generalnu kvalitetu usluga koje se pružaju društvu). Pritom se može promatrati kvaliteta odlučivanja,³ kvaliteta organizacijske strukture, kvaliteta radnog okruženja, kvaliteta usluga koje se isporučuju, itd. U okviru doktrine NJM-a i, poslije, doktrine dobre vladavine (*Good Governance*), naglasak se stavlja upravo na kvalitetu usluga koje uprava pruža građanima i drugim subjektima. Međutim, u tom se kontekstu uprava svodi na puki mehanizam za provedbu javnih politika čija se kvaliteta pritom ne propituje. Pritisak za kvalitetom usmjeren je na onaj dio uprave koji je u neposrednoj interakciji s korisnicima usluga koje ona pruža, dakle na one organizacije koje Lipsky (1980) naziva »street level bureaucracies« (primjerice policijski i porezni službenici, učitelji, zdravstveni radnici). Berg (1995: 167) ističe da određene kritike usmjerene javnom sektoru neispravno proglašavaju pojedine agencije ili čak pojedine članove osoblja odgovornima za političke odluke poput onih koje se odnose na razinu povlastica ili sredstava namijenjenih zadovoljavanju potreba i zahtjeva građana. Međutim, treba imati na umu da se odgovornost za kvalitetu usluga ne može usmjeriti isključivo na organizacije odnosno službenike »u prvom redu« do njihove društvene okoline, nego i na one aktere koji sudjeluju u oblikovanju javnih politika, dakle više upravne rukovoditelje, političke dužnosnike u upravnim organizacijama te vladu i parlament kao politički odlučujuća tijela.⁴

² Pusić (1995: 281–282) ističe da je kvaliteta uprave kvaliteta rada ljudi u njoj, a taj je rad ponajprije i najopćenitije rezultanta četiriju sastavnica: sposobnosti, obrazovanja, iskustva i motiviranosti. Sve se one odnose na ljude koji rade u upravi, ali se motiviranost, pored toga, postavlja i kao pitanje interesa ljudi koji su sposobni izvana utjecati na upravu, a trebalo bi im biti stalo da uprava radi kvalitetno. Međutim, članovi političkih tijela motivirani su bavljenjem upravom u mjeri koja im osigurava održanje političke pozicije, dok se građani korisnici javnih službi često vode logikom kolektivne akcije misleći da ionako ne mogu u upravi ništa bitno promijeniti.

³ Kvaliteta odlučivanja može biti od utjecaja na odabir stila donošenja odluka. Naime, ponekad dolazi do suprotnosti između kvalitete određene odluke i mogućnosti njezine implementacije. Ako donositelj odluke daje prednost relativnoj kvaliteti odluke u odnosu prema vjerojatnosti njezina prihvaćanja od javnosti, onda je prikladniji *autokratski* stil odlučivanja. U tom će slučaju trebati uložiti više vremena da bi se oponente uvjerilo u važnost donošenja i poštovanja odluke. S druge strane, daje li se prednost prihvaćanju odluke u odnosu prema njezinoj kvaliteti, prikladniji je *demokratski* stil odlučivanja koji uključuje sve zainteresirane u donošenje odluke, pa je implementacija olakšana (Wittmer i McGowan, 2007: 320).

⁴ Iako ne treba smetnuti s uma utjecaj koji izravni pružatelji usluga imaju na oblikovanje javnih politika (Lipsky, 1980).

Iako je riječ o terminu koji izaziva pozitivne konotacije (jer, »tko bi mogao biti protiv 'kvalitete'?« – Pollitt, 2009: 380), teškoće se javljaju pri njegovu definiranju i operacionalizaciji.

Problem ponajprije proizlazi iz razlike između proizvoda i usluga na kojima je u javnom sektoru pretežit naglasak. Naime, proizvodi su »opipljivi« i mogu se podvrgnuti kontroli, pa je i jednostavnije odrediti njihovu kvalitetu. Oni se mogu upakirati, pohraniti i ostaviti na čekanje svojim budućim konzumentima, dok se usluga pruža »na licu mjesta«. Osim toga, većina usluga nije standardizirana, već se konkretne usluge unutar pojedine skupine (npr. lekcija u školi) međusobno razlikuju. Da bi se osiguralo uspješno, a onda i kvalitetno pružanje određenih usluga, svakako je potrebna *odazivnost* i *volja* korisnika da uslugu »primi«. Primjerice, uspješnost obrazovanja uvelike ovisi o sudjelovanju učenika u obrazovnom procesu (Pollitt i Bouckaert, 1995: 11–12), kao što uspješnost zdravstvene usluge može ovisiti o životnim navikama pacijenta.

Nadalje, kada se govori o kvaliteti usluga, posebno dolaze do izražaja specifičnosti javnog sektora, iako se to često zanemarivalo prilikom provođenja menadžerskih reformi. Naime, usluge javnog sektora kompleksnije su od usluga privatnog sektora. Problem mjerenja njihove kvalitete često proizlazi iz mnoštva različitih vrijednosti koje javni sektor nastoji zadovoljiti. Za razliku od privatnog sektora, nije dovoljno udovoljiti zahtjevu efikasnosti i efektivnosti, već treba uzeti u obzir i vrijednosti poput točnosti, pouzdanosti, provjerljivosti, sigurnosti, pravne jednakosti i dr. (Hakvoort i Klaassen, 2007: 107). Osim toga, dio djelatnosti javnog sektora, poput vojske, policije, različitih inspekcija i sl., ide izravno protiv interesa »korisnika«, a u korist prilično kompleksnog javnog interesa. Nadalje, privatni pružatelj usluga vrlo brzo dobiva povratnu informaciju (*feedback*) od svojih klijenata, što se odražava u kretanju njegove financijske dobiti (Pollitt i Bouckaert, 1995: 12), te podizanjem kvalitete (ili smanjivanjem troškova uz održanje iste razine kvalitete) nastoji pridobiti kupce. U javnom sektoru često ne postoji motiv za podizanjem kvalitete s obzirom na to da »korisnika uvijek ima«, pogotovo u slučaju monopolističkih i oligarhijskih položaja javnih organizacija (*ibid.*). U takvom su slučaju i očekivanja korisnika niska budući da nema puno pružatelja usluga koje mogu međusobno uspoređivati (1995: 17).⁵

⁵ O razlici između proizvoda i usluga privatnog sektora te usluga javnog sektora također u: Löffler i Vintar, 2004: 10.

Čini se da bi primjena instrumenata upravljanja kvalitetom iz privatnog sektora uspjeh mogla polučiti jedino u onim dijelovima javnog sektora koji djeluju po tržišnim načelima. Problem se javlja kada se ti instrumenti nastoje primijeniti na tijela koja se bave *policy* poslovima (Löffler, 2001: 8). Budući da je riječ o višedimenzijском konceptu, opasnost mogu stvoriti preširoke definicije i nastojanje da se »u ime kvalitete« provedu opsežne reforme koje najčešće vode k neuspjehu. S druge strane, preusko određivanje termina dovodi do izdvajanja određenih pitanja kojim se tijela javne uprave bave i koja utječu na kvalitetu njihovih usluga (Pollitt, 2009: 379–380). Pollitt stoga kvalitetu službe definira kao »ukupnost izgleda i svojstava službe koji potiču sposobnost zadovoljavanja utvrđenih i podrazumijevanih potreba« (Boland i Silberg, prema: Perko Šeparović, 2006: 95).

Beltrami (1992; prema Löffler, 2001: 7) razlikuje tri evolucijske faze u poimanju kvalitete u javnom sektoru: kvaliteta u smislu poštovanja normi i procedura radi ostvarenja načela zakonitosti, potom kvaliteta orijentirana na postizanje unaprijed određenih rezultata i, naposljetku, kvaliteta u smislu zadovoljstva korisnika usluga.⁶ Primjetno je da prijelaz iz prve u drugu fazu u poimanju koncepta kvalitete odgovara promjenama u okviru javnog menadžmenta izraženim u napuštanju klasičnog modela javnog menadžmenta utemeljenog na upravljanju putem propisa i prihvaćanjem modela upravljanja putem rezultata specificiranih u pogledu kvantitete i kvalitete isporučene usluge (Perko-Šeparović, 2006: 93–94). Takav razvoj poimanja kvalitete u javnoj upravi odraz je promjene u shvaćanju uloge javne uprave, društvenim vrijednostima koje ona zagovara te načelima za njihovo ostvarivanje. Ranih je 1980-ih u Sjevernoj Americi i Zapadnoj Europi pod utjecajem reformskog pokreta NJM-a *total quality management* koncept (TQM) razvijen u okviru privatnog sektora prenesen u javni⁷ te mjerilo kvalitete postaje zadovoljstvo građana uslugama javne uprave.⁸

⁶ Bovaird (1996; prema: Bovaird i Löffler, 2003: 138) navodi i četvrtu fazu u evoluciji koncepta kvalitete: kvalitetu shvaćenu kao »strastvenu uključenost emocija« između klijenta i usluge.

⁷ Pokazalo se, međutim, da TQM ne korespondira u cijelosti sa zahtjevima NJM-a, posebno kada ističe potrebu za stalnim poboljšanjem *inputa* i procesa radi poboljšanja kvalitete. Osim toga, ističu se mnogobrojni razlozi neprikladnosti primjene TQM-a u javnom sektoru (Perko-Šeparović, 2006: 96).

⁸ Međutim, mnoge zemlje još uvijek kvalitetu poistovjećuju s usklađenošću djelovanja s pozitivnim pravnim normama. To je posebno izraženo u zemljama kontinentalne Europe s upravnopravnim sustavima koji naglasak stavljaju na načelo zakonitosti u radu uprave, odnosno zahtjev da sve upravne akcije imaju čvrsto uporište u pravnoj normi.

Orijentiranost na građane⁹ i definiranje kvalitete kao zadovoljenja potreba i zahtjeva korisnika dodatno je otežalo njezino određivanje i mjerenje. Naime, pored već navedenih problema određivanja pojma kvalitete, dodatnu teškoću stvara njegova dinamičnost, odnosno promjenjivost tijekom vremena sukladno promjenama u javnim interesima i standardima različitih subjekata. Stoga je za davanje bilo kakve preporuke (u pogledu podizanja kvalitete) potrebno precizirati vremenski trenutak odnosno razjasniti pod kojim bi budućim okolnostima preporuka trebala vrijediti (Pusić, 1995: 278–279). Nadalje, nije uvijek lako odrediti korisnika/kupca neke javne usluge. Swiss (prema: Perko-Šeparović, 2006: 96) kao primjer navodi američko Ministarstvo unutrašnjih poslova koje, navodeći svoju zadaću u vezi s upravljanjem prirodnim resursima, kao korisnika ističe buduće generacije. Osim toga, percepcija kvalitete ovisi o interesnom stajalištu promatrača (*ibid.*), razlikuje se od korisnika do korisnika, a uz to može varirati kod jednog te istog korisnika te se na nju može utjecati različitim mehanizmima (Pollitt i Bouckaert, 1995: 17; Đulabić, 2006: 29).¹⁰ Budući da se kvaliteta može stupnjevati, postavlja se pitanje koja je razina kvalitete prikladna (treba li početi od ideala kvalitete ili onoga što se smatra dovoljno dobrim) i tko bi o tome trebao odlučivati (Berg, 1995: 170). Drugo je pitanje misle li donositelji odluka u javnim organizacijama na isto kada govore o kvaliteti (Löffler i Vintar, 2004: 5). Zadovoljstvo korisnika kao

⁹ U radu se naizmjenice koriste izrazi građanin, korisnik i konzument/potrošač usluga imajući na umu pojedince kojima su namijenjeni proizvodi i usluge javne uprave. Međutim, riječ je o pojmovima koji se međusobno sadržajno razlikuju u velikoj mjeri. Nakon prvotne, isključive uloge pojedinca kao obespravljenog podanika u odnosu prema svemoćnom monarhu, uslijedila je faza građansko-demokratskih borbi za neovisnost i slobodu nakon kojih pojedinac postaje građanin s političkim pravima te aktivan sudionik u formiranju vlasti. Razvoj javnih službi i preuzimanje njihova obavljanja od države pojedinca su pretvorili u korisnika usluga čiju realnu cijenu on ne plaća (u cijelosti ili djelomično), nego se troškovi podmiruju iz javnog proračuna. Sudjelovanjem u javnim poslovima pojedinac postaje suradnik (partner) vlasti i uprave. Pod utjecajem doktrine NJM-a i stavljanja u prvi plan ekonomskih vrijednosti u javnoj upravi dolazi do naglašavanja uloge konzumenta (potrošača, klijenta) koji plaća realnu cijenu javnih usluga, pa su mu one i dostupne ovisno o njegovim sposobnostima plaćanja (Grupa autora, 2006: 19–23). Upravo je prenošenje metoda i tehnika iz privatnog sektora u javni sektor dovelo do zanemarivanja uloge pojedinca kao građanina i korisnika, pa i suradnika u njegovu odnosu spram uprave te naglašavanja pasivne uloge konzumenta/potrošača/klijenta. Tome često odgovara i vokabular koji se koristi prilikom primjene instrumenata za podizanje kvalitete (v. Pollitt i Bouckaert, 1995), a kada to i nije slučaj (kao kod *povelja građanina*, *Citizen's Charters*), postupanje uprave prema pojedincima jednako je onome u odnosima organizacija privatnog sektora prema potrošačima njihovih proizvoda odnosno usluga (v. Schiavo, 2000; prema: Đulabić, 2006: 21).

¹⁰ Više o mogućim dimenzijama kvalitete i indikatorima mjerenja kvalitete u: Bovaird i Löffler, 2003: 139–140.

mjerilo kvalitete uvodi (pre)veliku mjeru subjektivnosti u sam njezin koncept te se na koncu može postaviti pitanje je li doista riječ u tom slučaju o ocjeni kvalitete nečijeg rada, pružene usluge ili o nečemu drugom. Kada studenti ocjenjuju rad nastavnika, (pr)ocjenjuju li oni zaista kvalitetu toga rada i svoje zadovoljstvo? Može li se nastavnik objektivnom procjenom lošeg znanja zamjeriti studentu i zauzvrat i on biti negativno ocijenjen? Ili suprotno, spuštanjem kriterija i on dobiti ocjenu koja nadilazi kvalitetu njegova rada? Postoji li mogućnost da se ocjenjuju nastavnikove sklonosti određenoj političkoj opciji, životne navike ili bilo što drugo nevezano za njegov rad sa studentima? Što kada pohađanje nastave nije obvezno, pa u anketi sudjeluju i oni studenti koji nisu redovito slušali predavanja? I, na kraju, je li za ocjenu kvalitete određenog upravnog sustava (primjerice, obrazovnog) dovoljno da se ocjenjuju samo neposredni pružatelji usluga (nastavnici), a ne i oni koji sudjeluju u oblikovanju javnih politika i nisu u neposrednom kontaktu s korisnicima? Ocjenjivanje bi svakako trebalo obuhvatiti sve aktere koji sudjeluju u njihovu oblikovanju, a onda i implementaciji. U protivnom se dobiva iskrivljena slika funkcioniranja političko-upravnog sustava i vrednuje nešto/netko tko nije isključiv kreator svojeg djelovanja, što nije objektivno. Nadalje, ocjenjivanje bi se trebalo, barem jednim dijelom, prepustiti stručnjacima u određenom području. To ne znači da zadovoljstvo korisnika nije ni od kakve važnosti. Naprotiv, ono bi se svakako trebalo uzimati u obzir, ali ne kao jedino mjerilo, nego jedno od mjerila čiji bi se doprinos krajnjem zaključku o (ne)kvaliteti rada unaprijed utvrdio.

Unatoč navedenim problemima, u javnom su se sektoru razvili različiti mehanizmi putem kojih bi se kvaliteta trebala osigurati i unaprijediti. Interes za podizanjem kvalitete u javnim službama posebice je došao do izražaja početkom 1990-ih u zemljama Zapadne Europe, osobito u Velikoj Britaniji, donošenjem povelja javnih službi kojima se definiranjem standarda kvalitete obavljanja službe nastojalo tu službu unaprijediti te ojačati ulogu građana u odnosu prema javnoj upravi.¹¹ Pored cjelovitog upravljanja kvalitetom (TQM), u praksi su se razvili i neki drugi modeli usmjereni razvoju upravljanja putem rezultata poput obvezatnog upravljanja kvalitetom (Commitment Quality Management – CQM) u Švedskoj te britanskog standarda sustava kvalitete (British Standard for Qua-

¹¹ Više o poveljama javnih službi kao instrumentu za podizanje kvalitete u javnoj upravi u: Đulabić, 2006.

lity Systems).¹² Krajem 1990-ih dolazi do rastuće popularnosti različitih međunarodnih i nacionalnih instrumenata za ocjenu kvalitete u području javnih službi, poput ISO standarda,¹³ EFQM Excellence Model, CAF¹⁴ i drugih. Većina njih preuzeta je iz privatnog sektora te poslije prilagođena javnom sektoru.

U uvjetima velikih ekonomskih kriza i pritiska za smanjenjem javnih troškova kao gorućim problemima današnjice pitanje osiguranja (i podizanja) kvalitete javnih službi ne prestaje biti aktualno. Financijski problemi posebno zahvaćaju zemlje Istočne Europe i zemlje (potencijalne) kandidatkinje za ulazak u EU te se odražavaju u nemogućnosti zapošljavanja osoblja osposobljenog za implementaciju instrumenata kvalitete, odnosno educiranja postojećeg osoblja, odustajanju od primjene modernih informatičkih tehnologija koje bi unaprijedile kvalitetu i sl. (Löffler i Vintar, 2004: 7-8). Problem posebice dolazi do izražaja kod službi neprofitnog karaktera, odnosno onih kod kojih država nastoji osigurati dostupnost onima kojima su potrebne bez obzira na njihove materijalne mogućnosti. Iako se kvaliteta pokazala kao koncept primjenjiv u različitim zemljama pod različitim okolnostima, to ne treba navoditi na zaključak da je riječ o jednoznačnom terminu za koji postoji samo jedan najbolji model za njegovu realizaciju u praksi (Löffler i Vintar, 2004; prema: Pollitt, 2009: 382).

3. Nagrade za kvalitetu u javnom sektoru

Među instrumentima za podizanje kvalitete u javnom sektoru svoje su mjesto pronašle i nagrade koje se dodjeljuju najuspješnijim organizacijama. Kada se govori o nagradama za kvalitetu, treba uzeti u obzir činjenicu da se mnoge nagrade dodjeljuju za uspješnost organizacija u inovaciji, povećanju efikasnosti i sličnome te se ne govori izričito o kvaliteti kao takvoj. U svakom slučaju, riječ je o nagrađivanju za uspješnost, izvrsnost, »dobar

¹² Više o različitim modelima upravljanja kvalitetom u: Perko-Šeparović, 2006: 94–100.

¹³ ISO standardi međunarodno su priznati standardi za osiguranje kvalitete koji se u javnom sektoru uglavnom primjenjuju u slučajevima pružanja usluga na ugovornoj osnovi.

¹⁴ EFQM (*European Foundation for Quality Management*) Excellence Model instrument je internog ili vanjskog vrednovanja kvalitete organizacije prema utvrđenim indikatorima. CAF (*Common Assessment Framework*) jest instrument kvalitete razvijen isključivo za samoocjenjivanje organizacija javnog sektora i jednostavniji je, ali i manje sistematičan u odnosu prema EFQM Excellence Model.

primjer«, a kvaliteta je svakako jedan od parametara za njihovo (pr)ocjenjivanje. Stoga se u radu govori o nagradama o javnom sektoru bez obzira na to koja se dimenzija uspješnosti organizacije ocjenjuje.

Löffler (2001a: 27) razlikuje dvije funkcije nagrađivanja kao instrumenta za podizanje kvalitete. Prva se odnosi na uvođenje elemenata kvazitržišta u područje gdje ne postoji tržišni mehanizam putem kojeg bi se osiguravala kvaliteta proizvoda odnosno usluga. Nagrađivanje se ovdje javlja kao *benchmarking* instrument, odnosno »tehnika kojom se ključni podaci o proizvodnom procesu dobara i/ili usluga unutar organizacije uspoređuju s podacima jedne ili više drugih organizacija kako bi se povećala efikasnost i efektivnost te organizacije« (Hakvoort i Klaassen, 1999: 12; Hakvoort i Klaassen, 2004: 206, prema: Hakvoort i Klaassen, 2007: 112).¹⁵ Time se potiče razvoj kulture natjecanja, odnosno »podizanja svijesti o stupnju vlastite osposobljenosti uspješnosti i potrebi da se ista poveća« (Maleković i Puljiz, 2010). Preduvjet za ostvarivanje te funkcije jest sudjelovanje organizacije na natječaju za dodjeljivanje nagrade. Neki, pak, termin »natjecanje« smatraju neprikladnim budući da dodjeljivanje nagrada za kvalitetu ne predstavlja nadomjestak tržišnom natjecanju jer gubitnika zapravo i nema (Kouzmin et al., 1999: 130). Naime, samo sudjelovanje bez stjecanja nagrade dovoljno je da se prepoznaju područja u kojima je potreban daljnji razvoj i usavršavanje. Osim toga, nagrađivanjem se nastoji identificirati uspješne organizacije iz čijih bi primjera drugi mogli učiti, neovisno o tome jesu li i oni sami sudjelovali u natječaju, što predstavlja drugu značajnu funkciju nagrađivanja.¹⁶ U novije vrijeme govori se o tzv. *benchlearning* konceptu.¹⁷ Međutim, čini se da se u javnom sektoru svaka od navedenih funkcija može ostvariti samo nauštrb druge, stoga je na organizatorima da kreiraju nagradnu shemu sukladno tome što žele postići nagrađivanjem.¹⁸

¹⁵ Treba imati na umu da se ovdje naglašavaju prvenstveno ekonomske vrijednosti svojstvene privatnom sektoru, odakle *benchmarking* tehnika i potječe. Organizacije javnog sektora nastoje razvijati niz različitih vrijednosti od kojih su ekonomske samo jedan dio. Više o problematici *benchmarkinga* u javnom sektoru u: Hakvoort i Klaassen, 2007.

¹⁶ Širenju dobre prakse svakako mogu pridonijeti e-publikacije s opisom nagrađenih projekata budući da su besplatne i široko dostupne (Žurga, 2008: 22).

¹⁷ *Benchlearning* koncept razvio je švedski konzultant Karlöf 1994. te ga primijenio na organizacije privatnog, ali i javnog sektora. Naglašava da je *benchlearning* »metoda učenja o tome kako bolje razumjeti i poznavati vlastito poslovanje gledajući ga u svjetlu tuđeg iskustva« (Karlöf et al., 2001). Sukladno tome, naglasak je stavljen na proces učenja, što je korak dalje u odnosu prema pukom uspoređivanju vlastitih rezultata s rezultatima drugih.

¹⁸ Više o smjernicama organizatorima nagrada za kvalitetu u: Löffler, 2001.

Isto tako, zbog problema koji se javljaju kod provedbe ocjenjivanja kvalitete od samih korisnika usluga (*supra*), nužno je da žiri koji provodi postupak vrednovanja i dodjele nagrada bude sastavljen od stručnjaka koji će na objektivan način odraditi svoj zadatak (kao što je i slučaj u praksi, *infra*). Zadovoljstvo korisnika nije jedino mjerilo kvalitete te bi se prepuštanjem ocjene djelatnosti pojedinca/organizacije/projekta isključivo subjektivnom mjerilu dovelo u pitanje ostvarenje navedenih funkcija nagrađivanja.

U literaturi se ističu i neki nedostaci nagrađivanja u javnom sektoru. Kozmin i dr. (1999: 130) navode kako nagrade za kvalitetu nemaju utjecaja na organizacije kojima nedostaju elementi kulture učenja.¹⁹ Čini se da je organizacijska kultura od ključnog utjecaja na efikasnost nagrađivanja kao instrumenta za podizanje kvalitete. Polazeći od Koprićeve tipologije organizacijske kulture dobivene križanjem njezine vrijednosne i praktične dimenzije (Koprić, 1999: 271–290), najbolje izgleda za uspjeh kroz učenje imaju organizacije u kojima je orijentacija službenika profesionalno-proaktivna, odnosno organizacijska kultura legalistička, participativna ili poduzetnička. S druge strane, razvijanje natjecateljskog duha kroz nagrađivanje može dovesti do promjena u organizacijskoj kulturi, u prvom redu onih organizacija koje sudjeluju u natjecanju. S obzirom na uvođenje ekonomskih vrijednosti odnosno tržišnih elemenata u djelovanje organizacije, ona je na dobrom putu da razvije tržišnu, menadžersku (Rouban, 1995; Barlow et al., 1996; Metcalfe i Richards, 1993a, prema: Koprić, 1999: 269–270) ili, pak, poduzetničku kulturu.

Halachmi (prema: Van Dooren i Van de Walle, 2004: 157) smatra da nagrađena organizacija može lako postati samozadovoljna i nemotivirana za daljnji napredak smatrajući ga nepotrebnim, dok se organizacija koja nije osvojila nagradu često doživljava kao »gubitnik«, što je također kontraproduktivno za poboljšanje postojećeg stanja. To nikako nije pravilo, štoviše, pohvala za uspjeh, kao i konstruktivna kritika, može biti izvor jake motivacije za promjenu loše prakse odnosno daljnje napredovanje i usavršavanje.

¹⁹ Brodtrick (1995: 73) ističe da učeća organizacija (*learning organization*) razvija sposobnost provedbe triju procesa koji čine bit organizacijskog učenja: a) snažno poticanje i podrška individualnom učenju te ugrađivanje rezultata individualnog učenja u kulturu i djelovanje organizacije; b) preispitivanje i modificiranje polaznih pretpostavki i mentalnih modela organizacije radi osiguranja kontinuirane prilagodbe promjenjivom organizacijskom okruženju; c) sudjelovanje u učećim partnerstvima s klijentima radi postizanja društveno prihvaćenih rezultata.

Treba, također, imati na umu da prevelik broj nagradnih programa može voditi k suprotnom efektu. Naime, u želji da privuku što veći broj sudionika na svoje natjecanje, pojedini bi organizatori mogli sniziti kriterije za dobivanje nagrade i tako privući organizacije vođene isključivo željom za pobjedom. Osim toga, inflacija nagrada dovodi do opadanja prestiža povezanog sa stjecanjem određene nagrade (Löffler, 2001a: 40). Nagrade bi prvenstveno trebale biti potvrda istinske kvalitete rada, a tek posredno marketinški instrument za privlačenje korisnika²⁰ odnosno proširivanje djelatnosti na kojima organizacija još nije stekla reputaciju.

U svakom slučaju, nagrade se mogu smatrati vrijednim instrumentom prepoznavanja i promoviranja dobre prakse (Hartley i Downe, 2007: 333). Bourgault i Gusella (2001, prema: Hartley i Downe, 2007: 331) – one ističu važnost prepoznavanja vrijednosti nagrađene organizacije od građana te prednosti koje nagrađivanje ima za rezultate poslovanja zbog povećanog ponosa zaposlenika. Poticanje kulture natjecanja Puljiz i Maleković (2010: 216) smatraju dobrim načinom podizanja motiviranosti i osposobljenosti dionika razvoja neke lokalne odnosno regionalne jedinice što može pozitivno djelovati na razinu njezine konkurentnosti. Posebna je uloga političke podrške nagradama koja se sastoji u tendenciji vladajućih da kritiku službenika zamijene isticanjem pozitivnih primjera unutar javne uprave (Bouckaert, 2001, prema: Hartley i Downe, 2007: 331). Time se, također, postavlja temelj promjenama stava građana prema upravi i poboljšanju njihova međusobnog odnosa, posebno ondje gdje vlada ponekad pretjerana i neutemeljena percepcija o javnom sektoru kao mjestu za uhljebljenje neradnika koji stvaraju trošak zajednici, a pritom ne izvršavaju svoje dužnosti niti pridonose njezinu boljitku.

3.1. Povijesni razvoj i klasifikacija nagrada u javnom sektoru

Borins (2000, prema: Hartley i Downe, 2007) navodi da su nagrade u javnom sektoru tradicionalno predstavljale priznanje službenicima za dugogodišnju vjernost upravi.²¹ Tijekom 1990-ih počeli su se nagrađivati i

²⁰ Tako je istraživanje provedeno u Poljskoj pokazalo da u toj zemlji vlada velik interes za nagrađivanjem kvalitete, što je dovelo i do porasta broja natjecanja u tom području. Organizacije javne uprave time potvrđuju visoku razinu svojih usluga, vrednuju rezultate svog rada i često osvajanje nagrade publiciraju na svojim web stranicama i u poslovnoj komunikaciji (Žurga, 2008: 19).

²¹ Primjer individualnih nagrada za dugotrajnu službu u upravi su službeničke nagrade (*Service Awards*) koje se dodjeljuju svake godine na konferenciji Međunarodne udruge

timovi, organizacijske jedinice te cjelokupne organizacije, i to za kvalitetu, izvedbu (*performance*) i/ili inovaciju u pružanju usluga i upravljanju.

Nagrade za kvalitetu, jednako kao i sam koncept kvalitete, vuku korijene iz privatnog sektora. Prvu nagradu pod nazivom *Deming Prize* uvelo je Društvo japanskih znanstvenika i inženjera (*Union of Japanese Scientists and Engineers*, JUSE) u Japanu 1951. s ciljem unapređenja tehničke kvalitete industrijskih proizvoda.²² U želji da povećaju konkurencijsku sposobnost američkih kompanija koje su se suočile s jeftinim i kvalitetnim japanskim proizvodima, tamošnji industrijalci su uz potporu vlade 1988. pokrenuli nagradu za kvalitetu nazvanu *Malcolm Baldrige National Quality Award*. Prva nagrada u Europi, *European Quality Award* (EQA), danas pod nazivom EFQM nagrada za izvrsnost (*EFQM Excellence Award*), uvedena je 1992. u okviru Europskog udruženja za upravljanje kvalitetom (*European Foundation for Quality Management*, EFQM), neprofitne organizacije utemeljene krajem 1980-ih od 14 najvećih europskih trgovačkih društava koja su prepoznala važnost kvalitete poslovanja. EFQM nagrada zapravo je europski pandan Baldrige nagradi od koje se razlikuje utoliko što obuhvaća nekoliko europskih zemalja, pa se može govoriti o njezinom regionalnom karakteru. Iako su obje navedene nagrade prvenstveno bile namijenjene velikim organizacijama iz privatnog sektora, nakon nekog vremena prilagođene su i onima u javnom sektoru. U Europi je 1990-ih organiziran čitav niz nacionalnih nagrada i programa nagrađivanja u javnom sektoru, po uzoru na EFQM Excellence Model. Velika Britanija sa svojom *British Charter Mark Awards scheme* 1991.²³ i Njemačka sa *Speyer nagradom za kvalitetu* 1992.²⁴ bile su predvodnice u tom području, a ostale europske zemlje uskoro su ih počele slijediti.²⁵ Prva europska nagrada pod nazivom

upravljanja gradovima (*International City Management Association*, ICMA) kao priznanje i obilježavanje predanosti njezinih članova javnoj upravi i profesionalnom upravljanju na lokalnoj razini. Nagrade se dodjeljuju prema godinama radnog staža u lokalnoj upravi (za prvih deset i 20 godina, a nakon toga za svakih pet godina provedenih u službi).

²² Danas se ta nagrada dodjeljuje privatnim, ali i javnim organizacijama, kao i pojedincima.

²³ *Charter Mark* bila je nagrada kojom se potvrđivalo dostignuće nacionalnih standarda izvrsnosti u službi za korisnike organizacija javnog sektora u Ujedinjenom Kraljevstvu. Godine 2008. zamijenio ju je novi standard, tzv. *Customer Service Excellence Standard*.

²⁴ Počevši od trećeg natjecanja za dodjelu Speyer nagrade za kvalitetu 1996., u natjecanje su, pored Njemačke, uključene Austrija i Švicarska. Savezne vlade tih triju zemalja daju financijsku potporu nagradi od 2002.

²⁵ Prema Komparativnoj analizi *Upravljanje kvalitetom u javnim upravama zemalja članica EU* (*Comparative Analysis Quality Management in Public Administrations of the EU*

Europska nagrada za javni sektor (*European Public Sector Award*, EPSA), namijenjena isključivo organizacijama javnog sektora, uvedena je 2007., iako su prvi prijedlozi za uvođenje europske nagrade za kvalitetu izraženi još 1998. tijekom neformalnih sastanaka ministara za javnu upravu država članica Europske unije (*infra*).

Iz povijesnog prikaza razvoja nagrada u javnom sektoru vidi se da se one često klasificiraju na temelju teritorijalnog kriterija prema kojemu se razlikuju međunarodne, regionalne, nacionalne i subnacionalne nagrade. Kao primjer međunarodne nagrade može se navesti Nagrada za javnu upravu Organizacije ujedinjenih naroda (*United Nations Public Service Awards*, UNPSA), prestižno međunarodno priznanje izvrsnosti u javnoj upravi koje se dodjeljuje svake godine radi promicanja profesionalizma i uloge javne uprave u društvu.²⁶ Mnoge zemlje koje nemaju nagrade na državnoj razini uvele su nagrađivanje u okviru pojedinih regija u zemlji. Tako je, primjerice, krajem 1990-ih regionalna vlada u Madridu pokrenula subnacionalnu nagradu za kvalitetu pružatelja javnih usluga (Löffler, 2001a: 33).

Nadalje, kriterij podjele može biti i opseg odnosno predmet vrednovanja. Naime, ponekad je predmet evaluacije određeni projekt neke organizacije javnog sektora; tada se analiziraju samo oni dijelovi organizacije koji su sudjelovali u kreiranju i provedbi tog projekta i s gledišta evaluiranog subjekta takvo ocjenjivanje predstavlja manje opterećenje u usporedbi s vrednovanjem njegove uspješnosti u cjelini.²⁷ Sukladno tome, neuspjeh u natjecanju među projektima natjecateljima ne pada tako teško kao u slučaju kad je cjelokupna organizacija označena kao »gubitnik«. U natjecanju ponekad mogu sudjelovati i partneri (više organizacija javnog sektora ili organizacija javnog sektora s organizacijom privatnog sektora, nevladinom organizacijom, akademskom institucijom i sl.).²⁸ Mogu se spomenuti i nagrade koje se dodjeljuju u pojedinim, specifičnim kategorijama djelatnosti, kao što je primjerice zdravstvo ili osnovno obrazovanje.

Member States) koju je proveo EUPAN tijekom 2008., 21 država članica EU ima jednu ili više nagrada za kvalitetu u javnom sektoru. Detaljan prikaz u tablici 2.

²⁶ Više o nagradi UNPSA na: <http://www.unpan.org/unpsa>.

²⁷ Nagrada norveškog Ministarstva upravnih poslova najuspješnijim javnim agencijama primjer je nagrađivanja za uspješnost cjelokupne organizacije. Više o tom projektu, njegovim ciljevima i metodama u: Berg, 1995.

²⁸ Primjer mogućeg partnerskog sudjelovanja na natjecanju za projekte je Europska nagrada za javni sektor, EPSA. Više o tome *infra*.

Razlikuju se i ulazne nagrade od natjecateljskih nagrada²⁹ ovisno o tome uspostavljaju li se kriteriji zadovoljenjem kojih organizacija automatski biva nagrađena, pa o »strogoći« postavljenih uvjeta ovisi i broj nagrađenih, ili se organizacije međusobno natječu i jedna drugoj predstavljaju mjerilo kvalitete, pri čemu »najbolji« pobjeđuje. Moguća je i kombinacija navedenih oblika nagrađivanja gdje se kod ulaznih nagrada ograničava broj nagrađivanih kako bi se potaknula konkurencija među uspješnim organizacijama (Löffler, 2001a; Hartley i Downe, 2007).

Mogućnost izbora između različitih nagradnih shema danas je toliko velika da organizacije razvijaju posebne strategije za osvajanje određene nagrade (Hartley i Downe, 2007: 333). Međutim, do sada je provedeno malo istraživanja o utjecajima koje nagrade imaju na unapređenje javnog sektora, pa je za pravilan odabir prethodno potrebno utvrditi mogu li se nagrađivanjem postići namjeravani ciljevi i putem kojih mehanizama.

4. Europske nagrade za kvalitetu u javnom sektoru

4.1. EFQM Excellence Award

Nagrade kao instrument za podizanje kvalitete na europskom su se kontinentu počele uvoditi tijekom 1990-ih, i to najprije kao regionalne nagrade, na temelju čega su onda pojedine europske države razvile svoje nacionalne nagradne sheme.

Prva europska nagrada regionalnog karaktera uvedena je 1992. pod nazivom Europska nagrada za kvalitetu (*European Quality Award*, EQA). Njezin se naziv nakon nekoliko godina promijenio u EFQM nagradu za izvrsnost (*EFQM Excellence Award*). Nagradu svake godine dodjeljuje EFQM,³⁰ neprofitno udruženje koje organizacijama nudi jedinstvenu platformu za unapređenje djelovanja putem učenja iz iskustava drugih. EFQM broji oko 500 članova iz 60 zemalja (europskih i izvaneuropskih) u 50 sektora, veliki je promotor TQM-a i nagrade za izvrsnost dodjeljuje organizacijama koje svoju uspješnost temelje na tom modelu upravljanja

²⁹ Löffler (2001) govori o apsolutnim i relativnim mjerilima za nagrađivanje, pri čemu su prvi pandan ulaznim, a drugi natjecateljskim nagradama.

³⁰ EFQM je, pored nagrađivanja za kvalitetu, uveo i druge različite instrumente za evaluaciju kvalitete u organizaciji, kao što je *EFQM Excellence Model*.

kvalitetom.³¹ Smatraju se najvišim stupnjem evaluacije neke organizacije, ispred samoocjenjivanja praćenog vanjskim vrednovanjem (program *Committed to Excellence*) i vanjske evaluacije (program *Recognised for Excellence*). Vrednovanje provode menadžeri organizacija privatnog i javnog sektora posebno educirani za tu funkciju. Rigoroznost ocjenjivanja potvrđuje mali broj nagrađenih organizacija te izostanak nagrađenih na natjecanju održanom 2010. Upravo su strogo postavljeni uvjeti za sudjelovanje potaknuli organizacije na veću posvećenost pripremama za natjecanje, odnosno kasnije poboljšanje područja u kojima su uočene manjkavosti. Unutar EFQM nagradne sheme razlikuju se tri razine. Najveće priznanje predstavlja EFQM *Excellence Award*. Dodjeljuje se organizacijama koje pokazuju izvrsne i održive rezultate u svim područjima te imaju visoko efektivan i efikasan sustav upravljanja koji se stalno usavršava. Od 2003. finalistima koji su se iskazali u nekom od osam područja izvrsnosti prema EFQM modelu izvrsnosti³² koji utječe na njihove natprosječne i ujedno održive rezultate, ali nisu dobili EFQM *Excellence Award*, dodjeljuje se EFQM *Excellence Prize*. I, naposljetku, status finalista dobivaju organizacije koje su pokazale visoku uspješnost u provođenju utvrđenih strategija i postizanju postavljenih ciljeva prema EFQM modelu izvrsnosti i mogu biti primjer dobre prakse ostalima.

Excellence Award prvenstveno je namijenjen organizacijama privatnog sektora, ali se nakon nekog vremena prilagodio i onima u javnom sektoru. Sudjelovati mogu organizacije i organizacijske jedinice neovisno o sektoru djelatnosti i broju zaposlenika, tako da je riječ o organizacijama iz djelatnosti proizvodnje, automobilske industrije, zdravstva, turizma i drugih sa preko 2.000 zaposlenih pa sve do malih obiteljskih gospodarstava sa tek nekoliko radnika. Upravo o veličini, opsegu poslovanja i kompleksnosti organizacije ovisi i visina naknade koju je natjecatelj dužan platiti za sudjelovanje u natjecanju i kreće se od 8.000 do 15.000 €.

Nagrade se dodjeljuju u četiri kategorije od kojih su dvije namijenjene profitnim organizacijama privatnog sektora, a preostale dvije neprofitnim organizacijama javnog sektora. Unutar svake kategorije nalazi se katego-

³¹ Tako je na natjecanju održanom 2010. vrednovanje obavljeno prema novousvojenom modelu izvrsnosti, EFQM *Excellence Model* za 2010.

³² Osam temeljnih koncepata izvrsnosti EFQM modela jesu: postizanje uravnoteženih rezultata, stvaranje vrijednosti za klijente, vodstvo obilježeno vizijom, inspiracijom i integritetom, upravljanje procesima, uspjeh utemeljen na ljudima, njegovanje kreativnosti i inovativnosti, izgradnja partnerstva i preuzimanje odgovornosti za održivu budućnost. Više na: www.efqm.org.

rija za male i srednje organizacije, s jedne strane, te kategorija za velike i vrlo velike organizacije, s druge. Odluku o tome kojoj skupini određena organizacija pripada donosi EFQM uz eventualnu pomoć žirija koji odlučuje o nagradama, na temelju već spomenutih kriterija veličine, opsega poslovanja i kompleksnosti organizacije.

Da bi neka organizacija mogla pristupiti natjecanju, uvjet je da nije bila nagrađivana prethodne tri godine na istom natjecanju, da je članica EFQM-a odnosno da namjerava to postati te da je riječ o organizaciji iz zemlje članice EU ili neke od europskih zemalja tzv. prvog pojasa (zemlje koje imaju EFQM partnera ili predstavnika i nacionalnu nagradnu shemu), kao što su Rusija, Turska ili Ukrajina. Organizacije izvaneuropskih zemalja mogu sudjelovati uz dodatne uvjete postizanja određene razine izvrsnosti prema EFQM modelu izvrsnosti i poslovne povezanosti s Europom. Takve organizacije mogu obuhvaćati samo 20% ukupnog broja sudionika.

Proces za dodjeljivanje EFQM nagrada za izvrsnost odvija se u nekoliko faza. U prvoj fazi organizacija donosi odluku o uključivanju u proces, priprema prvu verziju projektnog plana, »kvalifikacijski dokument« (*Qualification File*) te provodi analizu koristi i troškova, a EFQM provodi proces kvalifikacije, priprema dokumentaciju i formira tim za vrednovanje. Druga faza posvećena je pripremi za posjet ocjenjivačkog tima organizaciji. Održava se sastanak predstavnika organizacije s ocjenjivačkim timom radi uspostave suradnje i razmjene potrebnih informacija te se provode organizacijske pripreme za posjet ocjenjivačkog tima organizaciji koji se provodi u trećoj fazi procesa. Tada ocjenjivački tim stupa u kontakt sa zaposlenicima svih razina u organizaciji putem intervjua, fokus-grupa, prezentacija i sl. kako bi stekao dojam o postojanju kulture izvrsnosti u organizaciji. Na kraju posjeta vrši se vrednovanje prema EFQM modelu izvrsnosti kako bi se postigao zajednički sporazum u pogledu provedene analize u organizaciji. U četvrtoj, posljednjoj fazi ocjenjivački tim sastavlja pisano izvješće i daje preporuku žiriju koji donosi konačnu odluku. Nakon dodjele nagrada, vođa ocjenjivačkog tima sastaje se s organizacijama koje su sudjelovale u natjecanju. Organizacijama koje su članice EFQM dostupna je baza podataka o primjerima dobre prakse, mogućnost posjeta nagrađenim organizacijama te zajednice i manifestacije za razmjenu dobre prakse i dr.

4.2. European Public Sector Award (EPSA)

Ideja za uspostavljanje Europske nagrade za kvalitetu javne uprave javila se tijekom prvog austrijskog predsjedanja EU 1998., pod utjecajem

iskustva zemalja njemačkog govornog područja i nagrade koju dodjeljuje Visoka škola za upravnu znanost u Speyeru (*Speyer Hochschule für Verwaltungswissenschaften*) (Musa, 2008: 176). Međutim, prvi natječaj za dodjelu nagrade za kvalitetu u javnom sektoru na europskoj razini raspisan je i proveden tek 2007. u okviru Europskog instituta za javnu upravu (*European Institute for Public Administration*, EIPA) kada je kreirana *Europska nagrada u javnom sektoru (European Public Sector Award, EPSA)*. Od tada su održana još dva natjecanja (EPSA 2009 i EPSA 2011). Europsku nagradu za kvalitetu u javnom sektoru podržalo je nekoliko uglednih institucija iz područja javne uprave kao što su Zaklada Bertelsmann (*Bertelsmann Stiftung*), Europska grupa za javnu upravu (*European Group of Public Administration*, EGPA) i Visoka škola za upravnu znanost u Speyeru, mnoge europske zemlje,³³ Europska komisija te niz privatnih sponzora.

EPSA je natjecateljska nagrada koja se dodjeljuje za određene projekte javnih organizacija, a ne za uspješnost organizacije. Nagrada nije ograničena na države članice EU, nego projekt može prijaviti organizacija javnog sektora bilo koje države europskog zemljopisnog položaja s bilo koje razine vlasti (nacionalne, regionalne, lokalne), a prijaviti se mogu i paneuropski projekti.³⁴ U natjecanju mogu sudjelovati trgovačka društva i agencije iz javnog sektora te javno-privatna partnerstva na svim upravnim razinama, pri čemu se javne organizacije moraju u cijelosti financirati iz javnih izvora prihoda. Nositelj prijave mora biti institucija javnog sektora, dok ostali partneri mogu biti privatne, mješovite ili nevladine organizacije te akademske institucije.³⁵ EPSA je stoga prva europska regionalna nagrada namijenjena isključivo organizacijama iz javnog sektora. Nadalje, natjecatelji su oslobođeni naknade za sudjelovanje, a to može biti značajan faktor prilikom odlučivanja neke organizacije hoće li se prijaviti na natjecanje ili ne.

³³ Sljedeće zemlje podržale su natjecanje EPSA 2009: Bugarska, Danska, Njemačka, Španjolska, Italija, Cipar, Litva, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Austrija, Poljska, Rumunjska, Švedska i Švicarska. Godine 2011. njihov se broj smanjio budući da su Bugarska, Litva, Rumunjska i Švedska otkazale svoju podršku.

³⁴ Pored većine zemalja članica EU, na natjecanju su sudjelovale i neke zemlje kandidatkinje te druge europske države (v. tablicu 1).

³⁵ Međutim, posebna pažnja pridaje se lokalnim i regionalnim projektima, trgovačkim društvima i agencijama iz javnog sektora te javno-privatnim partnerstvima.

Upravni odbor EPSE³⁶ određuje tematska područja za svako natjecanje u skladu s najvažnijim aktualnim javnim potrebama i pitanjima u Europi.³⁷ Nakon što se utvrdi da *online* aplikacije ispunjavaju formalne kriterije,³⁸ započinje proces njihova vrednovanja. On se sastoji od četiriju koraka. Prvi je individualno *online* vrednovanje koje svaki evaluator zasebno provodi, nakon čega se održava sastanak evaluatora s ciljem utvrđivanja zajedničke liste projekata rangiranih po tematskim kategorijama. Ocjenjivački sud čine nepristrani ocjenjivači različitih nacionalnosti, članovi akademske zajednice, upravni praktičari i konzultanti. Ograničen broj projekata predmet je vrednovanja na licu mjesta (*on site evaluation*), nakon čega žiri održava sastanak na kojem se natjecatelji selektiraju i odlučuje tko je dobitnik nagrade u okviru pojedine teme.

Nekoliko je općih kriterija za odabir najboljih projekata:

1. *Inovacija*: novina rješenja; stupanj u kojem slučaj pokazuje odstupanje u kreativnosti u praksi javne uprave; nešto drugačije što ide preko onoga što već postoji;
2. *Javni značaj*: opseg u kojem se slučaj odnosi na važne potrebe ili problem javnog značaja; tema projekta je prioritet europskih javnih organizacija, kritična masa tijela u javnom sektoru bavi se tim pitanjem;
3. *Održivost*: projekt pokazuje ili opisuje elemente koji se protežu i na period poslije njegove implementacije (nakon planiranih i ostvarenih ciljeva i aktivnosti);

³⁶ Članovi upravnog odbora su visokopozicionirani javni službenici, predstavnici europskih zemalja koje podržavaju EPSA projekt.

³⁷ Tako su teme za EPSU 2007. bile: 1. Suradničko upravljanje (*Collaborative Governance*), 2. Postizanje ciljeva oskudnim sredstvima (*Targeting with Scarce Resources*), 3. Suočavanje s demografskim promjenama (*Coping with Demographic Change*); teme za EPSU 2009: 1. Unapređenje pružanja javnih usluga (*Performance Improvement in Public Service Delivery*), 2. Uključenost građana (*Citizen Involvement*), 3. Novi oblici partnerskog rada (*New Forms of Partnership Working*), 4. Vodstvo i upravljanje za promjenu (*Leadership and Management for Change*), a za EPSU 2011: 1. Pametno pružanje javnih usluga u hladnoj ekonomskoj klimi (*Smart Public Service Delivery in a Cold Economic Climate*), 2. Otvaranje javnog sektora kroz suradničko upravljanje (*Opening Up the Public Sector through Collaborative Governance*), 3. Biti zelen: konkretna rješenja iz javnog sektora (*Going Green: Concrete Solutions from the Public Sector*).

³⁸ Formalni kriteriji za sudjelovanje jesu sljedeći: popunjen obrazac za aplikaciju; nositelj prijave je institucija javnog sektora; europski zemljopisni položaj; usklađenost prijave s temama natjecanja; prijava/projekt/slučaj primjenjivao se dovoljno dugo da se njegovi rezultati mogu mjeriti.

4. *Utjecaj*: pružanje i prikaz očitih dokaza, koristi i vidljivog utjecaja; demonstracija mjerljivih rezultata;
5. *Kapacitet za učenje i prijenos*: naučene lekcije i potencijalna vrijednost za druge; projekt ima potencijal za uspješno preslikavanje od drugih uprava; potiče poboljšanja u svojoj primjeni i pruža perspektive uzajamnog učenja.

Osim toga, za svako tematsko područje utvrđuju se i posebni kriteriji po kojima se ocjenjuju samo projekti prijavljeni za specifično područje.

EPSA program završava dvodnevним simpozijem i svečanom ceremonijom dodjele nagrada tijekom koje nominirani i pobjednici predstavljaju svoje projekte. Međutim, time ne završava i misija tog projekta. Zapravo, dodjeljivanje nagrada trebalo bi biti početak nove etape u njezinu ostvarenju, a to je etapa u kojoj se odvija proces učenja. Naime, nakon okončanja natjecateljskog dijela najbolji projekti uvrštavaju se u poseban, svima dostupan katalog (*EPSA Project Catalogue*). Osim toga, godina koja slijedi namijenjena je aktivnostima usmjerenima na razmjenu dobre prakse i učenju iz pozitivnih primjera (*Knowledge-Transfer Activities*).

Dakle, opći cilj nagrađivanja je »širenje dobre prakse«, odnosno nastojanje da se nagrađeni projekti učine transparentnim, dostupnim javnosti i upotrebljivim od drugih organizacija. Konkretnije, EPSA nastoji postići ove ciljeve:

1. pridonijeti razvoju i implementaciji Lisabonske strategije razvitka i zapošljavanja;
2. stvoriti zajednički europski upravni prostor;
3. osmisлити nove paradigme za rješavanje upravnih problema;
4. promicati konstruktivnu kompeticiju među organizacijama javnog sektora i nagrađivati izvrsnost;
5. učiti od europskog vodećeg vrha;
6. uspostaviti mrežu izvrsnosti u javnom sektoru i uvjete za europsku platformu učenja o rješenjima za javnu upravu.³⁹

Međutim, vrlo je teško mjeriti učinke nagrađivanja, posebno gdje duga tradicija, kao u slučaju Europske nagrade za kvalitetu, u javnom sektoru nedostaje. Ipak, čini se da je EPSA, pored Europske konferencije za kvalitetu i CAF-a, modela upravljanja kvalitetom u javnom sektoru, postala novi instrument konvergencije djelovanja u javnoj upravi (v. Musa, 2006; 2008).

³⁹ EIPA (2009) EPSA 2009, European Public Sector Award, dostupno na: www.eipa.eu.

Tablica 1. Prijave za EPSA natjecanja po pojedinim državama
 (izvor: www.eipa.nl)

DRŽAVA	EPSA 2007	EPSA 2009	EPSA 2011	UKUPNO
Rumunjska	14	45	30	89
Španjolska	1	32	47	80
Njemačka	34	25	19	78
Austrija	25	27	24	76
Italija	17	36	23	76
Belgija	27	23	10	60
Poljska	9	21	21	51
Švicarska	24	2	11	37
Nizozemska	6	11	7	24
Portugal	4	4	11	19
Bugarska	–	8	8	16
Litva	–	14	2	16
Mađarska	2	5	8	15
Ujedinjeno Kraljevstvo	5	6	4	15
Švedska	9	4	1	14
Cipar	2	7	3	12
Institucije EU / Paneuropski projekti	–	5	7	12
Francuska	2	7	2	11
Irska	1	2	8	11
Estonija	6	1	3	10
Finska	1	6	3	10
Danska	3	1	4	8
Grčka	1	4	2	7
Turska	5	–	2	7
Slovenija	5	–	1	6
Češka	3	1	1	5
Norveška	–	2	3	5
Hrvatska	–	–	3	3
Latvija	2	–	–	2
Luksemburg	–	2	–	2

Malta	–	–	2	2
Ukrajina	1	–	1	2
Albanija	–	–	1	1
Lihtenštajn	–	1	–	1
Makedonija	–	–	1	1
Moldavija	–	1	–	1
Slovačka	–	–	1	1
Srbija	–	1	–	1
UKUPNO	209	304	274	787

U tablici 1 prikazane su zemlje sudionice natjecanja za EPSU 2007., 2009. i 2011. te broj prijava koje su organizacije iz pojedine zemlje podnijele, bez obzira na osvojene nagrade. Gotovo 800 projekata iz 37 zemalja i institucija EU sudjelovalo je na natjecanjima, pri čemu je primjetan izrazit porast sudionika⁴⁰ na posljednjem natjecanju. Naime, na EPSU 2007. sudjelovalo je 25 zemalja, na EPSU 2009. 28 zemalja, dok se na EPSU 2011. prijavilo 37 država.

Najveći broj projekata (više od 50 po zemlji) prijavilo je sedam zemalja (Rumunjska, Španjolska, Njemačka, Austrija, Belgija, Italija i Poljska), s Rumunjskom na čelu. Švicarska i Nizozemska podnijele su između 20 i 50 prijava kroz tri natjecateljske godine. Navedene su države, uz Portugal (sa 19 prijava), jedine zemlje sudionice na sva tri EPSA natjecanja. Ukupno 11 zemalja (Portugal, Bugarska, Litva, Mađarska, Ujedinjeno Kraljevstvo, Švedska, Cipar, Francuska, Irska, Estonija i Finska) podnijelo je između 10 i 20 prijava. U tu grupu spadaju i institucije EU sa svojih 12 projekata. Najveći broj država (njih 17) sudjelovao je manje od deset prijavljenih projekata. U toj grupi prevladavaju države sa samo jednim projektom. Gotovo sve zemlje (iznimka je Ukrajina) koje su podnijele jednu, dvije ili tri prijave učinile su to na jednom natjecanju. Nijedna od zemalja koje su prijavile po jedan projekt (a takvih je najviše unutar posljednje grupe) nije sudjelovala na prvom EPSA natjecanju.

Proizlazi da broj prijavljenih projekata korespondira s učestalošću sudjelovanja na EPSA natjecanjima. Primjetno je i pojavljivanje nekih zemalja istočnog Balkana, zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja za ulazak u EU na posljednja dva natjecanja za koje se čini da »ispituju te-

⁴⁰ Porastao je broj država koje sudjeluju, ali se broj prijavljenih projekata smanjio u odnosu prema 2007.

ren« s obzirom na mali broj prijava odnosno učestalost sudjelovanja. Tako su svoje projekte prvi put 2011. prijavile Albanija, Hrvatska i Makedonija, dok je Srbija sudjelovala samo na natjecanju EPSA 2009. s jednim projektom. Iznimku donekle čini Turska koja je sudjelovala na dva natjecanja (2007. i 2011.), ali također s malim brojem projekata. U grupu zemalja s malim brojem prijava pripadaju i Lihtenštajn i Luksemburg, što bi se moglo objasniti njihovom malom veličinom.

Iako je EPSA natjecanje otvoreno svim organizacijama javnog sektora s europskim zemljopisnim položajem, još uvijek prevladavaju projekti iz zemalja članica EU odnosno drugih razvijenih europskih zemalja, poput Norveške i Švicarske, dok ostale zemlje sudjeluju s malim brojem projekata i ne na svakom natjecanju. Razlog tome može biti osjećaj jake konkurencije i nedovoljne spremnosti za suočavanje s njome, nepostojanje »dobrih« projekata iz kojih bi drugi mogli učiti i sl. Čini se da se zemlje EU te Švicarska i Norveška mogu svrstati u skupinu onih koje kvalitetu javnih usluga nastoje podići kroz natjecanje. S druge strane, postavlja se pitanje mogu li se ostale zemlje svrstati u skupinu onih koje uče iz tuđeg iskustva i na taj način koriste prednosti nagrađivanja uspješnih primjera iz prakse. Kako bi se dobio odgovor na takvo pitanje, potrebno je napraviti dublje istraživanje o preuzimanju »dobre prakse« i njezinu utjecaju na kvalitetu usluga učećih organizacija, što je trenutačno gotovo nemoguće s obzirom na mali broj nagradnih ciklusa koji su do sada provedeni te dugotrajnost procesa učenja i mijenjanja uvriježenog obrasca ponašanja u organizacijama.

5. Nacionalne nagrade za kvalitetu u javnom sektoru u zemljama Europske unije

Europske države počele su uvoditi nacionalne nagrade za kvalitetu u javnom sektoru tijekom 1990-ih po uzoru na EFQM Excellence Model da bi poslije prihvatile i druge pristupe za ocjenjivanje kvalitete, poput CAF modela, vlastitih modela kvalitete i izvrsnosti ili, pak, kombinaciju različitih kriterija nagrađivanja za uspjeh u javnom sektoru (Žurga, 2008: 93).

Tablica 2. Prikaz nacionalnih nagrada za kvalitetu u javnom sektoru u zemljama EU (izvor: Žurga, 2008: 93–101)

DRŽAVA	NAGRADA
Austrija	– Austrijska nagrada za upravu, od 2006. – Državna nagrada, od 2005. – Speyer, od 1996.
Belgija	–
Bugarska	– Nagrada Instituta za javnu upravu i europske integracije, od 2003. – Nagrada ministra za državnu upravu i upravnu reformu, od 2006.
Cipar	–
Češka	– Državna nagrada za kvalitetu u javnoj upravi, od 2006. – Nagrada Ministarstva unutarnjih poslova za inovaciju u javnoj upravi – Nagrada Ministarstva unutarnjih poslova za kvalitetu u javnoj upravi, od 2005.
Danska	– Danska nagrada za kvalitetu, od 1997.
Estonija	– Estonska nagrada za kvalitetu, od 2001. – Nagrada za kvalitetu u javnom sektoru (ogledni projekt 2003.)
Finska	–
Francuska	– Francuska nagrada za kvalitetu i izvršenje, od 1992. – Prix territoria, od 1987. – Trofeji za kvalitetu, od 2003.
Grčka	– Državna nagrada za kvalitetu za grčke javne organizacije, od 2007.
Irska	– Taoiseachova nagrada za izvrsnost u javnoj službi
Italija	– 100 projekata na usluzi građanima, od 1995. – Integrirani planovi za promjenu, od 2003. do 2004. – Nagrada za kvalitetu, od 2004.
Latvija	– Latvijska nagrada za kvalitetu, od 1997. (za javni sektor od 2004.) – Nagrada za učinkovito upravljanje, od 2007.
Litva	– Izdvajanje najboljih projekata na konferenciji za kvalitetu uz dodjelu potvrda, nagrada i prava predstavljanja Litve na Konferenciji za kvalitetu u javnoj upravi u Europskoj uniji
Luksemburg	– Luksemburška nagrada za kvalitetu, od 2004.
Mađarska	– Nagrada za kvalitetu u javnoj upravi, od 2004.
Malta	–
Njemačka	– Speyer, od 1992.
Nizozemska	– INK nagrada, od 1994. – <i>Leadership</i> nagrade – Nagrada povelje građanina, od 2008.

Poljska	<ul style="list-style-type: none"> – Nagrada za najljubazniji ured na lokalnoj razini, 2006. – Nagrada za najljubazniji vladin ured (od 2001. do 2006.) – Poljska nagrada za kvalitetu, od 1995. (za javne organizacije od 2002.) – Porezni ured otvoren poslovnim subjektima, od 2002.
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> – Nagrada za izvrsnost u lokalnoj upravi, od 1998. – Nagrade za kvalitetu od 1993. do 2001. – Natjecanje u kvaliteti za javne službe, 2002. – PEX – nagrada za izvrsnost (EFQM Model), od 1994.
Rumunjska	<ul style="list-style-type: none"> – Nagrade Državnog instituta za upravu, od 2007. – Nagrade za izvrsnost (Rumunjski vode), od 2001. – Nagrada za izvrsnost u javnoj upravi, od 2005. – Nagrada za izvrsnost u javnoj upravi, od 2006.
Slovačka	<ul style="list-style-type: none"> – Državna nagrada za kvalitetu Republike Slovačke, od 2000. (utemeljena na EFQM Excellence Modelu) – Državna nagrada za kvalitetu Republike Slovačke, od 2006. (utemeljena na CAF modelu)
Slovenija	<ul style="list-style-type: none"> – Nagrada za »dobru praksu«, od 2002. – Nagrada Republike Slovenije za izvrsnost u poslovanju, od 2005. za javne organizacije
Španjolska	<ul style="list-style-type: none"> – Državna nagrada za kvalitetu/izvrsnost u javnoj upravi, od 2000. – Nagrada za najbolje prakse u javnoj upravi, od 2000. – Nagrada za upravljanje znanjem u javnoj upravi, od 2007. – Nagrade na lokalnoj razini
Švedska	<ul style="list-style-type: none"> – Švedska nagrada za kvalitetu, od 1992.
Ujedinjeno Kraljevstvo	<ul style="list-style-type: none"> – NA

U tablici 2 prikazane su nacionalne nagrade za kvalitetu u javnom sektoru u zemljama EU s naznakom godine njihova uvođenja. Oko 1/3 nagrada uvedena je tijekom 1990-ih, a nakon 2000. njihov se broj utrostručio. Neke zemlje EU još uvijek nemaju nacionalne nagrade. U Belgiji to ne predstavlja prepreku tamošnjim javnim organizacijama koje se u velikom broju javljaju na natjecanje za EPSU (*supra*). Cipar i Finska zemlje su koje nemaju vlastite nacionalne nagrade za kvalitetu,⁴¹ ali sudjeluju na svim natjecanjima za Europsku nagradu, iako s malim brojem prijavljenih projekata. Malta je 2011. prvi put prijavila dva projekta za EPSU te nema nacionalna natjecanja za kvalitetu u javnom sektoru.

⁴¹ Godine 1994. postojala je Finska nagrada za kvalitetu (Löfller, 2001a: 34).

6. Prikladnost nagrađivanja za podizanje kvalitete u javnom sektoru

Natjecanje među organizacijama može biti vrijedan instrument za usporedbu (*benchmarking*) prikladan da posluži sudionicima u osvješćivanju vlastite uspješnosti i mogućnosti podizanja kvalitete rada. S obzirom na to da je često teško biti objektivan prilikom samoocjenjivanja, uspoređivanje različitih organizacija od neovisnih, trećih osoba prikladan je način da se utvrdi razlika u njihovoj uspješnosti te identificiraju oni koji drugima mogu poslužiti kao pozitivan primjer.

Dodjela nagrade je potvrda kojom se iskazuje priznanje za uspješnost, izvrsnost, kvalitetu odnosno druge pozitivne karakteristike koje prelaze razinu uspješnosti postignutu od ostalih sudionika natjecanja. Upravo zato ono može djelovati kao snažan motivacijski mehanizam koji će potaknuti nagrađene da i dalje uspješno rade, a one koji nisu dobili nagradu da poboljšaju svoj rad kako bi bili uspješniji na sljedećem natjecanju. Vrsta nagrade pritom može biti od utjecaja na stupanj motiviranosti u radu, ali i na sam odaziv na natjecanje. Dodjela novčanih ili drugih materijalnih sredstava (namijenjenih unapređenju i olakšanju obavljanja djelatnosti) vjerojatno može više zaintrigirati potencijalne sudionike od nagrada u obliku javnog priznanja, međutim i potonje mogu djelovati kao snažan motivirajući mehanizam.⁴² Naime, javno priznanje povlači za sobom povjerenje građana/birača i otklanja negativne predrasude koje postoje u pogledu djelovanja javnih organizacija, pridonosi konkurentnosti organizacije i njezina okruženja, pozitivno djeluje na radni moral zaposlenika, pridonosi razvoju kulture učenja i kulture natjecanja, i sl. Tome još više pridonosi razvijena tradicija koju ima određeno natjecanje odnosno nagrada.

Prednost je natjecanja i u tome što određena organizacija ne mora postati njegov sudionik kako bi se pozitivni učinak i na nju odrazio. Naime, isticanje pozitivnih primjera, objava publikacija s opisom nagrađenih projekata, održavanje radionica radi prijenosa iskustava te drugi načini promocije izvrsnosti mogu poslužiti kao temelj za organizacijsko učenje, ne samo sudionicima natjecanja već i svima drugima koji to žele.

⁴² Istraživanja pokazuju da su upravo zaposlenici u javnom sektoru manje ekstrinzično motivirani odnosno nisu motivirani plaćom u mjeri u kojoj su to zaposlenici u privatnom sektoru (v. Buelens i Van den Broeck, 2007), pa se paralela može povući i prema obliku nagrađivanja za kvalitetu rada.

Upravo je ta želja da se uči ujedno i jedan od nedostataka koncepta nagrađivanja kao instrumenta za podizanje kvalitete. On je promašen ako se nastoji primijeniti na organizacije u kojima je stav službenika uredsko-reaktivan te u kojima izostaje kultura učenja. U takvim je organizacijama preduvjet za uspješnost koncepta nagrađivanja promjena postojeće organizacijske kulture. Međutim, i u onim organizacijama koje imaju potencijala za učenje riječ je o dugotrajnom procesu s velikim vremenskim razmakom između provedbe natječaja i ostvarivanja rezultata učenja.

Navedeni nedostaci ipak ne znače da opisani koncept treba *a priori* odbaciti. Riječ je o potencijalno vrijednom instrumentu za podizanje kvalitete koji može polučiti pozitivne učinke ako se prethodno ispune sljedeći preduvjeti:

1. Jasno definiranje kriterija nagrađivanja. Važno je da bi sudionici znali što se vrednuje i koji su kriteriji *usporedbe*. Važni su i za građane kojima je rad tih organizacija namijenjen. Time se odbacuje dojam pristranosti i subjektivnosti te pridobiva povjerenje javnosti da je pobjednikom proglašena ona organizacija koja to doista zaslužuje. Na to se nadovezuje sljedeći preduvjet.
2. Podrška javnosti i medija natjecanju te poštovanje odabira pobjednika od ostalih sudionika natjecanja (v. Törnvall i Murray, 1995: 176).
3. Jednostavnost prijave sudjelovanja na natjecanje. Složenost pripreme zahtjeva za sudjelovanje koje bi oduzimalo puno vremena može odvratiti potencijalne sudionike od prijave. S druge strane, mogućnost slanja prijave elektroničkom poštom može poticajno djelovati na prijavu.
4. Provedba natjecanja i ocjenjivanje sudionika od komisije sastavljene od nepristranih stručnjaka. Time se ne odbacuje mogućnost da se kao jedno od mjerila kvalitete uzimaju u obzir i rezultati ispitivanja korisnika usluga koje natjecatelji pružaju.
5. Treba pripaziti na iznos novčanih sredstava namijenjenih financiranju provedbe natjecanja. Građani moraju steći dojam da će se uložena sredstva »vratiti« odnosno da će se budući natjecatelji potruditi oko podizanja kvalitete svoga djelovanja te da će se pozitivno iskustvo nagrađenih uspješno prenositi na druge organizacije. Stoga nije nepoželjno niti isključiti mogućnost da nitko od prijavljenih ne osvoji nagradu.

6. Publikacija brošure o nagrađenim i eventualno nominiranim organizacijama odnosno projektima te kreiranje web stranice s podacima o natjecanju, sudionicima i nagrađenima.
7. Organiziranje »dana učenja« posvećenog radionicama za razmjenu pozitivnih iskustava.
8. Učenje prilagođeno specifičnostima svake organizacije.
9. Prednost vrednovanju pojedinih projekata odnosno određenih dimenzija organizacije pred provedbom evaluacije cjelokupne organizacije. Naime, natjecanje koje bi uključivalo ocjenu djelovanja organizacija u cijelosti moralo bi se ograničiti na manji broj subjekata zbog nedostatka vremena i sredstava za provođenje natjecateljskog postupka. S druge strane, da bi vrednovanje na temelju određenih kriterija bilo što pouzdanije, potrebno je da broj parametara koji se uzimaju u obzir prilikom ocjenjivanja isto tako bude ograničen (Berg, 1995: 171).
10. Razvijanje tradicije nagrađivanja i potvrđivanje uspješnosti nagrađenih organizacija u praksi radi poticanja kulture natjecanja i učenja kroz nagrađivanje.

7. Nagrađivanje za kvalitetu u hrvatskoj javnoj upravi

Posebno natjecanje za kvalitetu namijenjeno isključivo organizacijama u okviru javne uprave u Hrvatskoj za sada ne postoji. Međutim, javne organizacije sudjeluju (i pobjeđuju) na mnogim natjecanjima za uspješnost na kojima većinu sudionika čine natjecatelji iz privatnog sektora. Isto tako, neki se gradovi i županije ističu kao višestruki pobjednici na natjecanjima za uspješne projekte.⁴³ Riječ je o svijetlim točkama koje i građani prepoznaju i daju im priznanje.

Uvođenje nagrađivanja namijenjenog isključivo subjektima iz javnog sektora može poslužiti kao instrument za otkrivanje postoje li uspješne organizacije u hrvatskoj javnoj upravi i koja je razina kvalitete njihova djelova-

⁴³ Tako su, primjerice, Grad Pula i Grad Varaždin osvojili Nagradu za kreativnost i inovativnost 2011. u gospodarskom i društvenom djelovanju koju dodjeljuje udruga MRAK, Mreža za razvoj i kreativnost, prvi za projekt E-poslovanje, a drugi za poseban doprinos razvoju kreativnosti i inovativnosti u poslovnom i društvenom djelovanju.

nja, što je to što ih čini uspješnima, koja je tajna njihova uspjeha i što drugi mogu od njih naučiti.

S obzirom na lošu percepciju javne uprave koja je u Hrvatskoj prisutna već duže vrijeme, konkretnim upućivanjem na uspješne organizacije i projekte pridobilo bi se i povjerenje građana u javnu djelatnost. Stoga se natjecanje treba provoditi u skladu s uvjetima navedenim u prethodnom poglavlju.

Organizatori nacionalnih natjecanja za kvalitetu u javnom sektoru često su ministarstva koja imenuju članove tima zaduženog za provedbu natjecanja. Iako je riječ o stručnjacima u njihovu području koji bi trebali primjenjivati isključivo profesionalne kriterije prilikom odabira najuspješnijih organizacija, teško je oteti se dojmu da postoji mogućnost pristranosti i naklonosti prema onim organizacijama kojima su na čelu ljudi postavljeni od vlade ili prema lokalnim jedinicama gdje je na vlasti ista politička opcija kao na nacionalnoj razini. Natjecanje bi stoga trebalo organizirati neovisno tijelo odnosno grupa stručnjaka iz područja javne uprave koju bi ono sastavilo. U Hrvatskoj bi to mogao biti Institut za javnu upravu (IJU) kao udruga građana koja se zalaže za povećanje djelotvornosti hrvatske javne uprave i njezin razvoj u skladu s europskim standardima. Budući da članove IJU čine mnogobrojni stručnjaci iz područja javne uprave, problema oko sastavljanja ocjenjivačkog tima ne bi trebalo biti: Skupština IJU bila bi zadužena za imenovanje njegovih članova te definiranje kriterija za natjecanje. Iz navedenih razloga prednost bi trebalo dati nagradama za projekte ili točno određene dimenzije organizacije, a ako se ipak odluči nagrađivati kvalitetu čitavih organizacija, bilo bi dobro predvidjeti veći broj kategorija u koje bi se razvrstavale organizacije sličnih karakteristika u pogledu veličine, unutrašnje organizacije, vrste djelatnosti i drugih obilježja.

Kako bi se što više potencijalnih sudionika motiviralo na sudjelovanje, postupak prijavljivanja treba biti jednostavan, prijava moguća upotrebom elektroničke pošte, sudjelovanje besplatno, a nagrada bi, ako je moguće, trebala pored javnog priznanja uključivati i neke materijalne pogodnosti, poput financiranja kotizacije za određenu konferenciju članovima pobjedničke organizacije/tima i slično. Također bi nekoliko mjeseci prije otvaranja postupka natjecanja trebalo napraviti kvalitetan marketing putem web stranice IJU te sredstava javnog priopćavanja. Po završetku dodjele nagrada, IJU bi trebao objaviti brošuru s opisom nagrađenih projekata/organizacija te pozvati predstavnike javnih organizacija da sudjeluju na danu učenja organiziranom radi razmjene pozitivnih iskustava.

8. Zaključak

O kvaliteti u javnom sektoru počelo se govoriti paralelno s krizom socijalne države potkraj 1970-ih te promocijom doktrine NJM, posebno u fazi kada se naglasak počinje stavljati i na efektivnost pored zahtjeva za smanjenjem troškova i povećanjem ekonomičnosti i efikasnosti u javnoj upravi. Poput niza metoda i tehnika koje zagovara navedena doktrina, i koncept kvalitete svoje korijene vuče iz privatnog sektora. Teškoće njegova prenošenja u javni sektor izazvane su upravo specifičnostima koje javni sektor razlikuju od privatnog. Pretežito pružanje nestandardiziranih usluga, nepostojanje konkurencije, dominantan element subjektivnosti prisutan pri ocjenjivanju samo su neki od problema koji se javljaju pri određivanju i mjerenju kvalitete usluga. Osim toga, riječ je o širokom pojmu koji može obuhvaćati kako različite subjekte tako i mnogobrojne vrste procesa.

Međutim, iako je riječ o višedimenzionalnom, kompleksnom konceptu koji je teško definirati, a još teže mjeriti, razvijeni su (odnosno često preuzeti iz privatnog sektora) različiti mehanizmi i instrumenti koji bi trebali pridonijeti osiguranju i podizanju kvalitete usluga koje pružaju javne organizacije.

Jedan od tih instrumenata jesu i nagrade za kvalitetu koje su tijekom 1990-ih doživjele svoj procvat, kako na nacionalnoj tako i na regionalnoj odnosno međunarodnoj razini. Smatra se da je njihova uloga u podizanju kvalitete dvostruka. S jedne strane, one unose elemente tržišta u javni sektor gdje oni inače nedostaju, dok s druge služe kao instrument za provedbu *benchlearninga* učenjem iz tuđeg, pozitivnog iskustva. Preduvjet za ostvarenje prvonavedene funkcije je sudjelovanje organizacije na natjecanju, na što se ona sama odlučuje, pa se podizanje kvalitete na temelju konkurencije ne može primijeniti na one subjekte koji nemaju hrabrosti, volje ili osobitog motiva da sudjeluju u nadmetanju za nagradu. Međutim, nagrađivanje može pridonijeti i razvoju kvalitete u organizacijama koje ne sudjeluju u natjecanju ako prihvate ulogu »učenika«, ugledaju se na nagrađene i preuzmu njihovu »dobru praksu«. Tome uvelike pridonosi promocija nagrađivanja, sudjelovanje u natjecanju bez naknade te besplatne i dostupne publikacije s opisom nagrađenih projekata/organizacija.

Međutim, postavlja se pitanje u kojem opsegu nagrađivanje doista pridonosi podizanju kvalitete u javnom sektoru. Temeljni uvjet za sudjelovanje u natjecanju te za učenje iz iskustva volja je same organizacije. I ovdje do izražaja dolazi razlika između privatnog i javnog sektora. U privatnom sektoru glavni je motivator za bilo kakvo djelovanje profit, pa će organi-

zacija sudjelovati na natjecanju ako u njemu vidi mogući izvor privlačenja klijenata i povećanja profita. Postavlja se pitanje motiviranosti javnih organizacija da podignu razinu kvalitete svojih usluga, pogotovo ako se radi o organizacijama kod čijih je korisnika razina očekivanja iz različitih razloga niska. Učenje iz iskustva neprimjenjivo je u onim situacijama gdje nedostaje kultura učenja. Nadalje, treba uzeti u obzir i različite faktore koji utječu na uspjeh prenošenja nekog rješenja, kao što su, primjerice, okolina organizacije, njezina veličina, struktura i dr. Čini se, stoga, da je podizanje kvalitete lakše ostvariti sudjelovanjem u natjecanju nego učenjem iz tuđeg iskustva. Međutim, problem je što se na natjecanje prijavljuju organizacije koje su već razvile, prema njihovom mišljenju, kvalitetne projekte spremne da konkuriraju drugima, dok organizacije kojima manjkaju takvi projekti trebaju preuzimati dobra rješenja, a za to vjerojatno vrlo često nisu spremne.

Usprkos navedenom, nagrade za kvalitetu, pored različitih konferencija i modela upravljanja kvalitetom u javnom sektoru, vrijedan su instrument usmjeren podizanju kvalitete kroz priznavanje uspješnog rada te razmjenu pozitivnih iskustava i dobre prakse. Doprinosu razvoju poduzetničke kulture i kulture učenja u javnim organizacijama, poboljšavaju sliku javne uprave u očima građana i drugih korisnika usluga koje ona pruža i motivaciji službenika da svoj rad učine kvalitetnijim.

Podaci o sudjelovanju javnih organizacija iz europskih zemalja na natjecanjima za Europsku nagradu za kvalitetu (EPSA) te o prisutnosti nacionalnih nagrada za kvalitetu u zemljama članicama EU pokazuju sve veći broj organizacija koje se odvažuju prijavljivati svoje projekte na natjecanje odnosno sve veći broj zemalja koje u svoje nacionalne sustave za podizanje kvalitete uvode i nagrađivanje kao vrijedan instrument.

Budući da Hrvatska još uvijek nije uvela nagrađivanje namijenjeno isključivo organizacijama javnog sektora, predlaže se uvođenje takvog oblika natjecanja koje bi bilo organizirano od neovisne institucije i provedeno od stručnjaka iz područja javne uprave. Naime, uspješnih javnih organizacija u Hrvatskoj zasigurno ima, što pokazuju natjecanja u kojima one konkuriraju većini privatnopravnih subjekata, a često i odnose prve nagrade. Formiranjem posebnog natjecanja privukao bi se veći broj sudionika koji bi se onda uspoređivali sa subjektima iz istog sektora i sličnih karakteristika, podizali svijest o razini vlastite uspješnosti i pronalazili načine za njezino poboljšanje.

Literatura

- Berg, Anne Marie (1995) »Excellence in Government« – Case Studies of Well-Performing Government Agencies in Norway. U: Hermann Hill, Helmut Klages (ur.) Trends in Public Sector Renewal: Recent Developments and Concepts of Awarding Excellence. Peter Lang
- Bovaird, Tony, Elke Löffler (2003) Quality Management in Public Sector Organizations. U: Tony Bovaird, Elke Löffler (ur.) Public Management and Governance. London, New York: Routledge
- Brodtrick, Otto (1995) Learning Organizations. U: Hermann Hill, Helmut Klages (ur.) Trends in Public Sector Renewal: Recent Developments and Concepts of Awarding Excellence. Peter Lang
- Buelens, Marc, Herman Van den Broeck (2007) An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations. Public Administration Review, January/February 2007, str. 65–74
- Dulabić, Vedran (2006) Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 56(1): 7–48
- Grupa autora (2006) Javna uprava: nastavni materijali. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet
- Hakvoort, Jan, Henk Klaasen (2007) International Benchmarking of Public Organizations: A Critical Approach. U: Christopher Pollitt, Sandra van Thiel, Vincent Homburg (ur.) New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives. New York: Palgrave Macmillan
- Hartey, Jean, James Downe (2007) The Shining Lights? Public Service Awards as an Approach to Service Improvement. Public Administration 85(2): 329–353
- Homburg, Vincent, Christopher Pollitt, Sandra van Thiel (2007) Introduction. U: Christopher Pollitt, Sandra van Thiel, Vincent Homburg (ur.) New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives. New York: Palgrave Macmillan
- Koprić, Ivan (1999) Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama. Pravni fakultet u Zagrebu
- Kouzmin, Alexander, Elke Löffler, Helmut Klages, Nada Korac-Kakabadse (1999) Benchmarking and Performance Measurement in Public Sectors: Towards Learning for Agency Effectiveness. International Journal of Public Sector Management 12(2): 121–144
- Lipsky, Michael (1980) Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russel Sage Foundation
- Löffler, Elke (2001) Defining Quality in Public Administration. Paper for the Session on Quality in Public Administration: Basic Concepts and Comparative Perspective. NISPAcee Conference, May 10–13, 2001 Riga, Latvia
- Löffler, Elke (2001a) Quality Awards as a Public Sector Benchmarking Concept in OECD Member Countries: Some Guidelines for Quality Award Organizers. Public Administration and Development 21(1): 27–40

- Löffler, Elke, Mirko Vintar (2004) *The Current Quality Agenda of East and West European Public Services*. U: Elke Löffler, Mirko Vintar (eds.) *Improving the Quality of East and West European Public Services*. Aldershot: Ashgate
- Maleković, Sanja, Jakša Puljiz (2010) *Izazovi novog pristupa upravljanju razvojem na lokalnoj i regionalnoj razini u Hrvatskoj*. U: Jakša Barbić (ur.) *Nova lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU
- Musa, Anamarija (2008) *Hrvatska i europski upravni prostor: prema europskoj kvaliteti javne uprave?* U: Eugen Pusić (ur.) *Hrvatska država i uprava – stanje i perspektive*. Zagreb: HAZU
- Perko-Šeparović, Inge (2002) *Globalisation and Democracy: The Paradoxes of New Public Management*. *Politička misao* XXXIX(5): 97–106
- Perko-Šeparović, Inge (2006) *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga
- Pollitt, Christopher (2009) *Editorial: Public Service Quality – Between Everything and Nothing?* *International Review of Administrative Sciences* 75(3): 379–382
- Pollitt, Christopher, Geert, Bouckaert (eds.) (1995) *Quality Improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary*. London: Sage
- Pusić, Eugen (1995) *Kvaliteta ljudi u upravi*. *Financijska praksa* 19(4): 277–299
- Pusić, Eugen (2002) *Upravljanje u suvremenoj državi*. Zagreb: Društveno veleučilište
- Törnvall, Peter, Richard Murray (1995) *How to Succeed in Public Sector Administration – Quality Awards in the Swedish State Administration*. U: Hermann Hill, Helmut Klages (ur.) *Trends in Public Sector Renewal: Recent Developments and Concepts of Awarding Excellence*. Peter Lang
- Van Dooren, Wouter, Steven Van de Walle (2004) *Why Do Belgian Public Agencies Use the Common Assessment Framework (CAF)?* U: Elke Löffler, Mirko Vintar (eds.) *Improving the Quality of East and West European Public Services*. Bratislava: NISPAcee
- Wittmer, Dennis P., Robert P. McGowan (2007) *Five Conceptual Tools for Decision-Making*. U: Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, Gerald J. Miller (eds.) *Handbook of Public Administration, Third Edition*. Taylor&Francis Group
- Žurga, Gordana (2008) *Quality Management in Public Administrations of the EU Member States: Comparative Analysis*. Ljubljana: Ministry of Public Administration of the Republic of Slovenia

Mrežni izvori

www.efqm.org

www.eipa.nl

www.iso.org

www.mrak.com.hr

www.unpan.org/unpsa

PUBLIC SECTOR AWARDS – STIMULATING QUALITY THROUGH COMPETITION AND COOPERATION

Summary

The increased interest in the issue of the quality of public administration has been evident in the past thirty years, spurred by the doctrine of the New Public Management and a transformed position of citizens with regard to public administration. The paper analyses the concept of quality and the differences between the private and public sectors, with emphasis on the particularities of the public sector and the complexity of values it should foster. The main part of the paper deals with quality awards that are one of the quality improvement instruments. The function of rewarding is twofold – competition and development of cooperation based on learning from the experience of others. The author has dealt with the shortcomings of awarding and described the development and classification of public sector awards. Two European quality awards are described and analysed – the EFQM Excellence Award and the European Public Sector Award (EPSA) – together with the national awards of the member states. The author has indicated ten criteria that ought to be taken into consideration if public sector awards are to become a useful quality instrument. Since Croatia does not have an award given exclusively to public sector organisations, the author has suggested its introduction together with the orientation criteria.

Key words: *quality- public sector, public services, New Public Management, awards – EFQM Excellence Award, European Public Sector Award (EPSA)*