

Romea Manojlović

Izvorni znanstveni rad

UDK 35.07:005

35.088.7

Primljeno: 13. travnja 2016.

PRAVNO UREĐENJE MJERENJA UČINKA U HRVATSKOJ DRŽAVNOJ UPRAVI I LOKALNOJ I PODRUČNOJ (REGIONALNOJ) SAMOUPRAVI**

Sažetak: *Mjerenje učinka (učinkovitosti) suvremeni je menadžerski instrumenti koji pretpostavlja kvantitativno izražavanje rezultata i ishoda do kojih djelovanje pojedine upravne organizacije dovodi te korištenje takvih informacija kako bi se donijele odluke o budućem djelovanju organizacije. Riječ je o zagovaranom instrumentu koji se od 1980-ih kontinuirano širi u nizu zemalja. Hrvatska je započela s uvođenjem sustava mjerenja učinka, no taj razvoj je na samim počecima. Cilj rada je prikazati pravnu regulaciju instituta mjerenja učinka kakav postoji u hrvatskoj državnoj upravi te u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, ali i na osnovi provedenih istraživanja ispitati stvarne efekte do kojih je takva regulacija dovela te predložiti mjere za poboljšanje stanja i ubrzanja primjene ovog instrumenta. Metodološki, rad se temelji na pravnoj analizi propisa iz pet područja: financijsko upravljanje i kontrola, državna revizija, strateško planiranje, unutarnje ustrojstvo i status službenika i namještenika, na analizi sekundarnih podataka i dokumenta te na prezentiranju izvornih rezultata istraživanja.*

Ključne riječi: *mjerenje učinka, državna uprava, županija, lokalna samouprava, pravna regulacija*

1. UVOD

Mjerenje učinka (učinkovitosti) (*performance measurement*) definira se kao niz aktivnosti kojima se prikupljaju informacije o različitim dimenzijama učinka pojedine upravne organizacije¹ (rezultatima, ishodima, efikasnosti i troškovnoj efektivnosti). Temeljna svrha prikuplja-

* Doc. dr. sc. Romea Manojlović, docentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, 10000 Zagreb. Adresa e-pošte: romea.manojlovic@pravo.hr.

** Rad je izraden u okviru znanstvenoistraživačkog projekta Novi hrvatski pravni sustav Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

1 V. Van Dooren, W. Bouckaert, G.; Halligan J., *Performance Management in the Public Sector*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York, 2010, str. 25.

nja takvih informacija jest olakšanje donošenja odluka o djelovanju upravnih organizacija i povećanje njihove buduće uspješnosti.

Mjerenje učinka zagovarani je menadžerski instrument koji se od 1980-ih godina nadalje počeo širiti u mnogim razvijenim zemljama,² a od početka novog tisućljeća svoje mjesto nalazi i u novim državnim članicama Europske unije, među kojima i u Hrvatskoj. Naime, u sklopu govora o potrebi reforme javne uprave mjerenje njezine učinkovitosti postaje nezaobilazno pitanje.

Cilj je ovog rada ispitati pravnu regulaciju mjerenja učinka u hrvatskoj državnoj upravi te lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, odnosno ispitati postoji li takva regulacija, koji su efekti njezine primjene te predložiti moguće dopune i poboljšanja. Stoga se u radu provodi analiza propisa koji uređuju mjerenje učinka u hrvatskoj državnoj i lokalnoj te područnoj (regionalnoj) samoupravi. Pravna analiza provodi se u dva povezana dijela. U prvome dijelu daje se kraći opis svakog izabranog zakona kao i sadržaj najvažnijih podzakonskih akata koji su doneseni radi njegove provedbe. U analizi se ne prikazuje sadržaj cijelog zakona, nego samo njegov dio koji može imati utjecaja na mjerenje učinka. U analizu se uzimaju samo zakoni koji se odnose univerzalno na tijela državne uprave i tijela lokalne te područne (regionalne) samouprave, odnosno ne uzimaju se u obzir sektorski zakoni (npr. zakoni koji uređuju područje obrazovanja, kulture, graditeljstva itd.) čiji utjecaj je ograničen samo na tijela koja se bave tom specifičnom djelatnošću, a ne na čitavu kategoriju tijela koja se ovdje istražuju. U pravnoj se analizi obrađuju propisi iz područja financijskog upravljanja i kontrole, državne revizije, strateškog planiranja, ustrojstva i funkcioniranja tijela te statusa službenika i zaposlenika u tijelima.

U drugome se dijelu analize, na temelju sekundarnih podataka, daje prikaz dosadašnje primjene pojedinog zakona i eventualnih nedostataka koji u toj primjeni postoje. Uz to, u drugom dijelu analize iznose se i izvorni podaci vlastita istraživanja provedenog 2014. o mjerenju učinka u tijelima središnje državne razine te u tijelima lokalne i područne (regionalne) razine. U okviru istraživanja upitnik u kojem se istraživala praksa mjerenja učinka poslan je na adrese 253 tijela. Ukupan odaziv iznosio je 100 tijela (39,5%) i to 50 tijela lokalne i 50 tijela središnje državne razine. U ovome radu koriste se samo oni podaci dobiveni istraživanjem koji su potrebni za objašnjenje efekata primjene pojedinih propisa.³

2. MJERENJE UČINKA

Dok u privatnom sektoru definicija učinka (*performance*) nije problematična jer se može reći da učinak postoji čim organizacija ostvaruje dobit, u javnoj upravi to nije toliko jednostavno. Naime, učinak može značiti mnogo toga,⁴ on nije jedinstveni koncept niti ima nedvosmi-

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

3 Više o istraživanju vidjeti: Manojlović, R., *Utjecaj odabranih organizacijskih varijabli na mjerenje učinka upravnih organizacija*, Zagreb, 2014., doktorska disertacija, str. 306.–349.

4 Wholey, J. S., *Performance-Based Management: Responding to the Challenges*, Public Productivity & Management Review, god. 22, br. 3, 1999., str. 289.

sleno značenje.⁵ Također, često se naglašava da sam termin *učinak* ima više dimenzija⁶ te da ne postoji jedna konačna definicija.⁷

Počevši od viđenja učinka kao rezultata proizvodnog procesa,⁸ može se reći da postoje četiri temeljne dimenzije učinka koje bi javna uprava modernih država morala mjeriti. Riječ je po najprije o dimenzijama rezultata (*output*), koji predstavljaju neposredni proizvod rada upravne organizacije, odnosno ono na što ona može izravno utjecati, te ishoda (*outcome*) koji predstavljaju efekte do kojih rad upravnih organizacija dovodi, ali organizacija te efekte ne može proizvesti sama, nego se do njih dolazi uz djelovanje subjekata iz njezine okoline. Nadalje, tu su dimenzije efikasnosti, koje označavaju koliko je sredstava (rada i djelovanja ljudi u upravnoj organizaciji, materijalnih ili financijskih sredstava) potrebno uložiti za ostvarivanje rezultata te troškovne efektivnosti koja govori koliko sredstava je potrebno uložiti za postizanje traženih ishoda. Osim toga, u javnoj upravi mora se uzeti u obzir i kvaliteta pružanih usluga. Kvalitetu je najteže definirati⁹ te se pod njom mogu smatrati različiti aspekti djelovanja koji osiguravaju kvalitetu proizvoda ili usluga što ih organizacija pruža (npr. brzina djelovanja, odnos prema građanima, zadovoljstvo građana uslugom itd.).

Mjerenje učinka nije cilj samo po sebi, ono se provodi kako bi se došlo do informacija o raznim dimenzijama učinka te kako bi se na osnovi takvih informacija mogle donositi kvalitetnije odluke o budućem djelovanju organizacije za koje se očekuje da će osigurati bolje djelovanje organizacije i u konačnosti bolje ispuniti želje i potrebe građana. Mjerenje učinka je stoga prvi korak. Ono osigurava prikupljanje potrebnih informacije, no tek svrhovita i kontinuirana upotreba takvih informacija dovodi do stvaranja sustava u kojem se odluke donose na temelju konkretnih dokaza, odnosno dovodi do cjelovitog sustava upravljanja učinkom.¹⁰

Osim što mijenja i unaprjeđuje način upravljanja, upravljanje učinkom može dovesti i do drugih pozitivnih posljedica. Tako se, među ostalim, navodi da može povećati budući učinak, racionalizirati proces odlučivanja, ojačati legitimitet vlasti i odgovornost vlasti i javne uprave prema građanima, pojačati transparentnost javne vlasti, doprinijeti promjeni organizacijske kulture, otvoriti organizaciju prema inovacijama itd.¹¹

5 Bovard, 1996: 147 prema Bouckaert, G., Halligan J., *op. cit.* u bilj. 2., str. 14. Lebas, M., Euske, K., *A conceptual and operational delineation of performance*, u: Neely, A., *Business Performance Measurement – Unifying Theory and Integrating Practice*, Cambridge University Press, New York, 2008., str. 126.–127. navode devet različitih definicija učinka.

6 Verhoest *et al.*, *Performance of Public Sector Organizations: Do Managerial Tools Matter?* u: Laegreid, P., Verhoest, K., *Governance of Public Sector Organization. Proliferation, Autonomy and Performance*, Palgrave Macmillan, Chippenham i Eastbourne, 2010., str. 213. Wholey, *op. cit.* u bilj. 4., str. 289.–290.

7 V. Siegel, J. P., Summermatter, L., *Defining Performance in Public Management: A Survey of Academic Journals*. Rad predstavljen na EGPA konferenciji, Rotterdam, Nizozemska, 3. rujna 2008.

8 Prema: Van Dooren *et al.*, *op. cit.* u bilj. 1., str. 17.–22.

9 V. Džinić, J., *Nagrade u javnom sektoru – podizanje kvalitete kroz natjecanje i suradnju?*, Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration, god. 12, br. 4, str. 1005.–1011.

10 V. Van Dooren, W. *Quality and Performance Management. Toward a Better Integration*, u: De Lancer Julnes, P., Stokes Berry, F., Aristigueta, M. P., Yang, K., *International Handbook of Practice-based Performance Management*, Sage Publications, Thousand Oaks, 2008., str. 415.

11 Više o koristima mjerenja i upravljanja učinkom vidjeti: Van Dooren *et al.*, *op. cit.* u bilj. 1., str. 10.–158. Sažetak koristi vidjeti i kod: Manojlović, R., *Upravljanje učinkom u hrvatskoj lokalnoj samoupravi*, u: Koprić, I.; Džinić, J.; Manojlović, R. (ur.) *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2016., str. 75.–76.

Mjerenje učinka ima dugu povijest te se njegovi korijeni mogu pronaći već u 17. stoljeću i pokretu političke aritmetike¹² i kameralizma, ali orijentacija prema povećanju i mjerenju učinkovitosti javne uprave i javnog sektora posebno obilježava reforme javne uprave od 1980-ih nadalje. Velika Britanija je 1982. donijela poznatu Inicijativu za financijski menadžment (*Financial Management Initiative*) koja je zahtijevala da sva tijela javne vlasti specificiraju ciljeve koje planiraju ostvariti te da postave konkretne indikatore s obzirom na koje se njihovo ostvarenje može pratiti i ocijeniti.¹³ U Njemačkoj je mjerenje učinka uvedeno nešto kasnije, tj. 1990. i to ponajprije u lokalnim jedinicama. Ondje je uveden poseban sustav mjerenja učinka nazvan *Produktansatz*. Prema ovom modelu lokalne jedinice morale su podnijeti listu usluga/*outputa* (nazvanih proizvodima ili *Produkte*) koje moraju pružiti građanima s indikatorima prema kojima se pružanje tih usluga može ocijeniti. Ipak, pokazalo se da sustav nije u cijelosti zaživio.¹⁴

Švedska je orijentirana prema upravljanju s pomoću rezultata koje se sastoji u jasnom određivanju kratkoročnih i dugoročnih ciljeva, njihovu prenošenju u operativne planove, postavljanju indikatora i mjerenju njihova ostvarenja.¹⁵ Italija je 2009. donijela Zakon o povećanju produktivnosti rada te povećanju efikasnosti i transparentnosti javne uprave kojim se propisuje obvezno mjerenje i upravljanje učinkom. Iako sa zakašnjenjem, početkom novog tisućljeća mjerenje učinka se pojavljuje i u bivšim socijalističkim zemljama. Estonija se ističe kao najnaprednija u tom području,¹⁶ no mjerenje učinka polako pronalazi svoje mjesto i u drugim istočnoeuropskim zemljama,¹⁷ među kojima i u Hrvatskoj.

3. PROPISI IZ PODRUČJA FINANCIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLE

U Hrvatskoj je najviše pozornosti mjerenju učinka posvećeno u okviru zakona kojima se regulira upravljanje i uporaba financijskih sredstava. Glavni propis koji regulira upravljanje državnom imovinom, njezinim prihodima i rashodima te općenito javnim financijama jest Zakon o proračunu (dalje: ZP).¹⁸ Iako je ZP u prvom redu usmjeren propisivanju procedure i pravila donošenja državnog i lokalnih proračuna, u svojim odredbama ipak postavlja temelje za

12 Van Dooren, W., *Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach*, Sveučilište u Leuvenu, doktorska disertacija, 2006., str. 47.–79. Više o povijesnom razvoju vidjeti i kod: Talbot, C., *Theories of Performance. Organizational and Service Improvement in the Public Domain*, Oxford University Press, Oxford, 2010., str. 143.–167. i kod: Heinrich, C., *Measuring Public Sector Performance and Effectiveness*, u: Peters, B. G., Pierre, J., *Handbook of Public Administration*. SAGE Publications Ltd., London, 2007., str. 25.–28.

13 Carter et al., *How Organizations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government*, Routledge, London, 1995., str. 5.

14 Kuhlmann, S., *Reforming Local Government in Germany: Institutional Changes and Performance Impacts*, German Politics, god. 18, br. 2, 2009., str. 236.–237.

15 Perko Šeparović, I., *Izazovi javnog menadžmenta*, Dileme javne uprave, Golden marketing, Zagreb, 2006., str. 93.–94.

16 Nakrošiš, V., *Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Results-based Government*, u: Peters, G. B., *Mixes, Matches, and Mistakes: New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*, Institute for Local Government & Public Service, Open Society Institute, Budimpešta, 2008., str. 53.–108.

17 Npr. u Sloveniji vidjeti: Setnikar Cankar, S., Aristovnik, A., *Public Sector Performance Measurement in Slovenia – Selected Concept and Cases*, *Köz-Gazdaság*, god. 2009., br. 2, 2009., str. 117.–132.

18 Narodne novine br. 87/2008, 136/2012, 15/2015.

mjerjenje nekih dimenzija učinka. Osim toga, kao što će se poslije prikazati, Zakon o proračunu postavlja temelj za uvođenje strateškog planiranja u upravne organizacije.

Jedno od temeljnih načela ZP-a jest i načelo dobrog financijskog upravljanja koje propisuju da se proračunska sredstva moraju koristiti u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti (čl. 11.).

Provedbu ovog načela osigurava Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (dalje: PIFC)¹⁹ koji se primjenjuje na sve korisnike državnog, županijskih i lokalnih proračuna, ali i na trgovačka društva u vlasništvu države ili lokalnih jedinica. Ovaj je Zakon stupio na snagu krajem srpnja 2015., no od 2006. do njegova donošenja na snazi je bio Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru.²⁰

PIFC određuje financijsko upravljanje kao usmjeravanje i kontroliranje financijskih učinaka poslovanja radi ostvarenja poslovnih ciljeva, koristeći pri tome sredstva na pravilan, etičan, ekonomičan, djelotvoran i učinkovit način (čl. 4. st. 1. t. 1.), a zadatak je unutarnje kontrole poboljšati upravljanje radi ostvarivanja općih ciljeva među kojima su: a) obavljanje poslovanja na pravilan, etičan, ekonomičan, učinkovit i djelotvoran način; b) usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima, planovima, programima i postupcima; c) zaštita sredstava od gubitaka uzrokovanih lošim upravljanjem, neopravdanim trošenjem i korištenjem te zaštita od drugih oblika nepravilnosti; d) jačanje odgovornosti za uspješno ostvarenje poslovnih ciljeva; e) pouzdanost i sveobuhvatnost financijskih i drugih izvještaja (čl. 5. PIFC-a).

Novi PIFC iz 2015. donosi iskorak prema uvođenju sustava mjerenja učinka, kao i razvijanju doktrine upravljanja učinkom. Naime, ova se doktrina temelji na postavci prema kojoj javni menadžeri, odnosno profesionalni rukovoditelji u upravnim organizacijama, moraju dobiti slobodu u vlastitu djelovanju te sami određivati načine na koje se politički postavljeni rezultati i ishodi mogu postići, no nužno je postaviti konkretne pokazatelje (indikatore) prema kojima se njihovo ostvarenje može pratiti i s obzirom na koje oni odgovaraju.²¹

PIFC izričito propisuje da čelnik tijela mora osigurati donošenje strateških planova koji moraju biti usklađeni sa svim ostalim planovima i financijskim dokumentima organizacije kako bi se mogli odrediti točni rezultati i ishodi koje organizacija mora ostvariti. Također, svaka organizacija mora imati takvo unutarnje ustrojstvo koje osigurava jasno definiranje ovlasti i odgovornosti za ostvarenje pojedinih ciljeva. Zakon isto tako navodi da rukovoditelji unutarnjih ustrojstvenih jedinica (odnosno javni menadžeri) imaju odgovornosti za utvrđivanje poslovnih ciljeva iz njihove nadležnosti koji moraju biti u skladu s ciljevima i sredstvima institucije te moraju razraditi pokazatelje uspješnosti na temelju kojih se omogućava izvještavanje o postignutim rezultatima i učincima.

Time PIFC u cijelosti prihvaća doktrinu upravljanja učinkom, usmjeren je prema stvaranju novog stila upravljanja koji podrazumijeva konstantno raspravljanje postignutih ciljeva te stvaranje jasne linije odgovornosti sukladno kojoj će se znati tko je odgovoran za postizanje

19 Narodne novine br. 78/2015.

20 Narodne novine br. 141/2006.

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

pojedinih ciljeva, dobit će ovlast za njihovo ostvarenje, ali će i snositi odgovornost za njihovo ostvarenje ili neostvarenje. No pitanje je u kojoj mjeri se njegove postavke zaista ostvaruju.

Treći zakon koji je povezan sa ZP-om i PIFC-om jest Zakon o fiskalnoj odgovornosti (dalje: ZFO).²² Ovaj je Zakon namijenjen određivanju pravila kojima će se ograničiti državna potrošnja i osigurati fiskalna odgovornost javnopravnih tijela te u svojim odredbama ne sadrži izravne zahtjeve za mjerenjem dimenzija učinka. Ipak, ovaj Zakon zahtijeva da čelnici svih javnopravnih tijela koja su korisnici državnog ili lokalnih proračuna potpišu Izjavu o fiskalnoj odgovornosti u kojoj potvrđuju namjensko, zakonito i svrhovito korištenje sredstava iz proračuna te funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i kontrola u okviru proračunom, odnosno financijskim planom utvrđenih sredstava (čl. 7.). Time ZFO zapravo prisiljava čelnike tijela da provedu odredbe PIFC-a, a budući da PIFC potiče mjerenje učinka time i ovaj Zakon sudjeluje u vršenju pritiska na mjerenje učinka upravnih organizacija.²³

3.1 EFEKTI PRIMJENE PROPISA IZ PODRUČJA FINACIJSKOG UPRAVLJANJA I KONTROLE NA MJERENJE UČINKA

Prethodno su prikazana tri osnovna zakona koja reguliraju područje financijskog upravljanja i kontrole. Iako PIFC u svojim odredbama razrađuje temelje koje je postavio ZP, on je, kad je posrijedi utjecaj na mjerenje učinka, ipak najvažniji propis te će mu se stoga i posvetiti više pozornosti.

PIFC tako zahtijeva praćenje rezultata poslovanja i obavljanje poslova na ekonomičan, djelotvoran i učinkovit način. *Le lege lata*, on postavlja i okvir za uvođenje cjelovitog sustava upravljanja učinkom koji se sastoji u povezivanju strateških i operativnih planova s financijskim dokumentima, davanje autonomije javnim menadžerima uz odgovornost za ostvareni rezultat te stvaranje informacija o učinku na osnovi kojih će se moći donositi daljnje odluke. Novi je PIFC na snazi svega nekoliko mjeseci i zato još nije moguće analizirati efekte njegove primjene nego se u obzir uzimaju rezultati primjene staroga PIFC-a koji je bio na snazi gotovo deset godina.

Prema Godišnjem izvješću Ministarstva financija o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za 2012. pokazalo se da na središnjoj državnoj razini svega 54% pomoćnika ministara ima ovlast za upravljanje proračunskim sredstvima koja su im potrebna za realizaciju aktivnosti iz njihove nadležnosti. Na lokalnoj razini, pak 80% pročelnika ima takvu ovlast. S druge strane, čak 90% tijela središnje države i 87% lokalnih tijela ima jasno definirane odgovornosti za realizaciju dogovorenih projekata/programa/aktivnosti.²⁴ Ovi podaci mogu postaviti temelj za ocjenu da je trenutačna situacija u hrvatskoj državnoj upravi

²² Narodne novine br. 139/2010, 19/2014.

²³ Kao prigovor ZFO-u može se istaknuti činjenica da postoji samo politička odgovornost za njegovu povredu. Naime, ZFO predviđa da će čelnik tijela za kojeg se utvrdi da je prekršio odredbe zakona staviti svoj mandat na raspolaganje. Osim stavljanja mandata na raspolaganje nikakve druge odgovornosti nema. Budući da svi dužnosnici zapravo uvijek imaju mandat na raspolaganju, npr. činjenica da nije ponudio mandat ne znači da dužnosnik ne može biti smijenjen, ova odredba ZFO-a može imati samo moralni utjecaj i značenje, ali ne može djelovati kao jači stimulan za kvalitetniju provedbu zakona.

²⁴ Ministarstvo financija, *Godišnje izvješće Ministarstva financija o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za 2012, 2013.*, str. 47., URL=<http://www.mfin.hr/hr/izvjesicvanje-1-2-1>. Pristupljeno 1. listopada 2015.

takva da se znaju odgovornosti za ostvarivanje postavljenih ciljeva, no spremnost prenošenja ovlasti za korištenje i samostalno upravljanje proračunskim sredstvima ipak je manja.

Na temelju analize godišnjih izvještaja o sustavu financijskog upravljanja i kontrola Ministarstvo financija utvrdilo je niz nedostataka (ili teškoća kako to Ministarstvo naziva) koji jasno pokazuju da sustav upravljanja učinkom još nikako nije zaživio. Kao dokaz tome mogu se navesti samo neki od utvrđenih nedostataka: nerazumijevanje koncepta upravljačke odgovornosti, nedovoljno razvijeni mehanizmi prijenosa ovlasti i odgovornosti, nejasno definirani ciljevi, nepostojanje detaljnih financijskih i nefinancijskih informacija na osnovi kojih se može provesti analiza, unutarnja financijska kontrola koja je i dalje orijentirana na inpute umjesto na ostvarene rezultate.²⁵

Da bi se moglo govoriti o upravljanju učinkom, glavno je pitanje provodi li se u hrvatskoj državnoj upravi, kao i na lokalnoj razini, mjerenje različitih dimenzija učinka te upotrebljavaju li se takve informacije. I vlastito istraživanje provedeno 2014.²⁶ na uzorku od 100 tijela središnje, županijske i lokalne razine pokazalo je da u ovim tijelima postoji samo sustavno mjerenje rezultata, dok se ishodi kao i efikasnost mjere samo sporadično i u manjoj mjeri, a mjerenje troškovne efektivnosti i kvalitete je potpuno zanemareno.

Ovi podaci upućuju na nekoliko zaključaka:

- a) i dalje ne postoje dovoljno razvijeni pokazatelji uspješnosti (indikator dimenzija učinka)
- b) mjerenje različitih dimenzija učinka nije dovoljno razvijeno
- c) ne postoji dovoljno razvijeni prijenos odgovornosti i ovlasti na rukovodeće službenike, što u konačnici znači da
- d) i dalje ne postoji cjeloviti sustav upravljanja učinkom.

Ipak, novi PIFC čini iskorak u vezi s tim te je potrebno pratiti hoće li doći do njegove pravilne primjene i razvoja sustava mjerenja i upravljanja učinkom.

4. PROPISI IZ PODRUČJA DRŽAVNE REVIZIJE

Državna revizija i njezino provođenje povjereno je Državnom uredu za reviziju, a uređeno Zakonom o državnom uredu za reviziju (dalje: ZDUR).²⁷ Državni ured za reviziju nadležan je za provođenje revizije nad svim državnim приходima i rashodima te financijskim izvještajima i transakcijama upravnih organizacija državne, područne (regionalne) i lokalne razine koje se financiraju iz državnog ili lokalnih proračuna ili nad organizacijama koje su osnovale ili u kojima imaju udjele upravne organizacije državne, regionalne ili lokalne razine (v. čl. 6. st. 1. ZDUR-a). Pod državnom revizijom smatra se ispitivanje dokumenata, isprava, izvješća, sustava unutarnje kontrole i unutarnje revizije, računovodstvenih i financijskih postupaka te

25 Ministarstvo financija, *Smjernica za upravljačku odgovornost*, Sektor za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole, Zagreb, 2012., str. 8.–11.

26 Vidjeti: Manojlović, R., *op. cit.* u bilj. 3.

27 Narodne novine br. 80/2011.

drugih evidencija radi utvrđivanja iskazuju li financijski izvještaji istinit financijski položaj i rezultate financijskih aktivnosti u skladu s prihvaćenim računovodstvenim načelima i računovodstvenim standardima (čl. 7./1. ZDUR-a).

Gledajući ove odredbe ZDUR-a može se zaključiti da je, u kontekstu mjerenja učinka, jedina nadležnost Državnog ureda za reviziju kontrola financijskih dokumenata i transakcija, odnosno kontrola jesu li podaci koje im sustavi unutarnje financijske kontrole i računovodstva upravnih organizacija dostavljaju istiniti i rađeni u skladu s postavljenim standardima. U tom kontekstu ZDUR samo neizravno utječe na mjerenje učinka.

Međutim, ZDUR isto tako propisuje da revizija obuhvaća i davanje ocjene o djelotvornosti i ekonomičnosti obavljanja djelatnosti te davanje ocjene o učinkovitosti ostvarenja ciljeva poslovanja ili ciljeva pojedinih financijskih transakcija, programa i projekata (čl. 7./3.). Ove odredbe znače da Državni ured za reviziju u svojoj nadležnosti ima i mogućnost traženja podataka o ostvarivanju rezultata i ishoda, o efikasnosti i troškovnoj efektivnosti njihova ostvarivanja i davanje vlastite ocjene o tome, odnosno ima mogućnost samostalno procijeniti učinak pojedinog tijela i provesti tzv. reviziju učinkovitosti (*performance audit*).²⁸ Korištenjem ove mogućnosti Državni ured za reviziju ima u rukama jako sredstvo za prisiljavanje upravnih organizacija na mjerenje većeg broja dimenzija učinka.

4.1. EFEKTI PRIMJENE ZAKONA O DRŽAVNOM UREDU ZA REVIZIJU NA MJERENJE UČINKA

Pitanje je koristi li Državni ured mogućnost koju mu zakon normativno pruža. Gledajući mrežnu stranicu Državnog ureda za reviziju te na njoj objavljena izvješća dolazi se do podataka da su 2013. obavljene ukupno 244 redovne revizije. Ove revizije odnose se samo na kontrolu financijskog poslovanja, a govoreći u terminima dimenzija učinka, one se bave ekonomskim aspektom inputa, odnosno koliko je sredstva primljeno i koliko je potrošeno bez ulaženja u analize rezultata koji su tim sredstvima ostvareni te njihove efektivnosti. Nasuprot 244 redovnim revizijama, na mrežnoj stranici može se pronaći 76 revizija učinkovitosti provedenih u razdoblju od 2007. do 2013., ali i one su usredotočene na inpute, iako se uzimaju u obzir i ostvareni rezultati,²⁹ no zanemarujući ostale dimenzije učinka.³⁰ Ista situacija nastavlja se i sljedećih godina budući da I. Koprić navodi da je 2015. obavljeno 36 revizija učinkovitosti no

²⁸ Navodi se da je za provođenje revizije učinka (uspjeha) primijenjen model revizije nazvan Vrijednost za novac (*Value for money*) u kojem revizori imaju diskrecijsko pravo procijeniti jesu li tijekom postizanja traženih ciljeva sredstva korištena ekonomično, efikasno i efektivno (Vašiček, V., *Ustroj unutarnje kontrole u javnom sektoru prema zahtjevima EU*, 2007., str. 10., URL=http://web.efzg.hr/dok/PDS/LokalniEkonomskiRazvoj/ulf/ler_Ustroj%20unutarnje%20kontrola%20u%20javnom%20sektoru%20prema%20zahtjevima%20EU.pdf. Pristupljeno 1. listopada 2015.).

²⁹ Primjerice, u Izvješću o obavljenoj reviziji učinkovitosti projekta Pravosudna akademija i Projekta Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika, mogu se naći podaci o ukupnom broju održanih radionica ili seminara te o ukupnom broju polaznika što zapravo predstavlja dimenziju outputa (Državna revizija, *Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti projekta Pravosudna akademija i Projekta Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika*, 2007, URL=<http://www.revizija.hr/izvjescja/2011-ru/projekt-pravosudna-akademija-i-projekt-centar-za-strucno-osposobljavanje-i-usavršavanje-službenika.pdf>. Pristupljeno 1. listopada 2015.).

³⁰ I Tiron Tudor zaključuje da hrvatski Državni ured za reviziju i dalje nije razvio pravu reviziju učinkovitosti iako se mogu pronaći neki elementi njezina korištenja (Tiron Tudor, A., *Performance Audit In Public Sector Entities – A New Challenge For Eastern European Countries*, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, br. 19, 2007., str. 126.–141., str. 135).

“one su uglavnom bile usmjerena na financijska pitanja, a ne na pitanja organizacijske prikladnosti ciljevima javnih politika ili evaluaciju javnih politika u pojedinim resorima”.³¹

Ukupno gledajući, mora se zaključiti da normativni okvir Državnom uredu za reviziju daje mogućnost vršenja pritiska prema svim javnopravnim tijelima za mjerenjem većeg broja dimenzija učinka, no prema stvarnome stanju stvari on to ne čini dovoljno intenzivno nego se u svojim revizijama ponajčešće zadržava na kontroli dimenzija inputa i pravilnosti njihova korištenja.

Kao pozitivan primjer može se istaknuti Državni ured za reviziju Velike Britanije (NAO) koji je bio jedan od glavnih pokretača mjerenja učinka 1980-ih,³² a i danas intenzivno daje preporuke javnopravnim tijelima o dimenzijama učinka koje je potrebno mjeriti i kako to činiti. Tako danas u svojim dokumentima i izvještajima NAO traži sve intenzivnije mjerenje ishoda i troškovne učinkovitost, a odmicanje od mjerenja inputa, procesa ili rezultata.³³

Bilo bi poželjno da i hrvatski Državni ured za reviziju zauzme proaktivniji stav te osim orijentacije na inpute pozornost počne posvećivati efikasnosti i troškovnoj učinkovitosti postizanja unaprijed zadanih rezultata i ishoda, prisiljavajući na taj način upravne organizacije da svoje operativne planove povežu s financijskim dokumentima i dobiju cjelovite, financijske i nefinancijske informacije o ostvarivanju traženih rezultata i ishoda.³⁴

5. PROPISI KOJI UREĐUJU STRATEŠKO PLANIRANJE

Zakon o proračunu propisao je obvezu donošenja trogodišnjih strateških planova za sva ministarstva i druga državna tijela. Zakon propisuje i sadržaj strateških planova, odnosno navodi da oni moraju sadržavati određivanje misije, vizije strateških ciljeva i načina njihova ostvarenja, njihovu vezu s organizacijskom i programskom klasifikacijom te mjere procjene rezultata. Nadležnost za sastavljanje uputa za izradu strateških planova u rukama je Ministarstva financija koje to čini uz suradnju s Ministarstvom regionalnog razvoja i fondova Europske unije (čl. 23. ZP-a).

Činjenica da je strateško planiranje propisano ZP-om govori da strateški planovi moraju biti povezani s proračunima tijela. Uz to, tijela moraju Ministarstvu financija dostavljati

31 Koprčić, I., *Evaluacija, novi zakonski okvir i važnost upravljanja učinkovitošću u lokalnoj i regionalnoj samoupravi te u državnoj i javnoj upravi Republike Hrvatske*, u: Koprčić, I.; Džinić, J.; Manojlović, R. (ur.) *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2016., str. 29.

32 Naprimjer, dajući ocjene i prijedloge za unaprjeđenje Inicijative za financijski menadžment (*Financial Management Initiative*) koja je u pravni sustav Velike Britanije uvela jasno postavljanje ciljeva te mjerenje efikasnosti njihova ostvarenja (NAO, *The Financial Management Initiative*, Her Majesty's Statutory Office, London, 1986.).

33 Primjerice, može se vidjeti da se u Sporazumima o javnim službama kojima sva središnja državna tijela jasno specificiraju što planiraju učiniti u sljedećem periodu i s kojim sredstvima, broj indikatora koji se odnose na ishode povećao s 15%, koliki ih je bilo u periodu 1999.–2002. na čak 68% u periodu 2001.–2004. (NAO, *Measuring the Performance of Government Departments*, The Statutory Office, London, 2001., str. 1.).

34 Kao pozitivan iskorak u tom smjeru treba se istaknuti da je 2014. Državni ured za reviziju proveo reviziju učinkovitosti postizanja rezultata i ciljeva trgovačkih društva u vlasništvu subnacionalnih razina (Državna revizija, *Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti postizanja rezultata i ostvarivanja ciljeva poslovanja trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, 2014, URL=<http://www.revizija.hr/izvjesca/2014/rr-2014/revizije-ucinkovitosti/rezultati-i-ciljevi-utrgovackim-drustvima/izvjesce-o-obavljenoj-reviziji-ucinkovitosti-postizanja-rezultata-i-ostvarivanja-ciljeva-poslovanja-td-u-vlasnistvu-jlprs-2.pdf>. Pristupljeno 1. ožujka 2016.

godišnja i polugodišnja izvješća o izvršavanju strateških planova čime se, barem formalno, osigurava njihova kontrola te se stvaraju preduvjeti za nastanak proračuna temeljenog na ostvarenim rezultatima (*performance budgeting*)³⁵ budući da bi Ministarstvo financija moglo na osnovi ostvarenih rezultata utjecati na proračun tijela u sljedećem razdoblju.

ZP je stupio na snagu početkom 2009., a prvi strateški planovi doneseni su za razdoblje 2010.–2012. Uzevši u razmatranje upute za izradu strateških planova koje Ministarstvo financija objavljuje svake godine³⁶ može se pratiti razvoj procesa strateškog planiranja u razdoblju od 2009. do 2014. U prvom ciklusu strateškog planiranja (razdoblje od 2010. do 2012.) temeljno je bilo upravne organizacije upoznati sa značenjem strateškog plana i njegovim dijelovima te se od tijela zahtijevalo određivanje misije, vizije, općih i posebnih ciljeva te načina i pokazatelja njihova ostvarenja. Već sljedeće godine, u ciklusu 2011.–2013., od organizacija se zahtijevalo polaganje pozornosti na definiranje pokazatelja (indikatora) rezultata i ishoda. Osim toga, te je godine propisana i obveza imenovanja odgovornih osoba za ispunjenje svakog od posebnih ciljeva i pojedinog od načina ostvarenja, a uvedena je obveza dostave polugodišnjih i godišnjih izvještaja o ostvarenju rezultata i godišnjih izvještaja o ostvarenju postavljenih ishoda. Propisano je i da su čelnici tijela obvezni donijeti odluku o prijenosu ovlasti za upravljanje proračunskim sredstvima na odgovorne osobe. Time i sustav strateškog planiranja nastoji stvoriti preduvjete za funkcioniranje doktrine upravljanja učinkom, odnosno nastoji se prenijeti ne samo odgovornosti nego i financijska ovlast za ostvarenje postavljenih ciljeva.

U trećoj fazi (ciklus od 2012. do 2014.) započelo se s uvođenjem procesa upravljanja rizicima koji zahtijeva predviđanje rizika koji mogu otežati ili onemogućiti ostvarivanje strateških ciljeva, njihovo praćenje i izvještavanje te predlaganje mjera koje mogu pomoći da se oni minimaliziraju. Također, u ovom je razdoblju postavljen zahtjev povezivanja posebnih ciljeva strateškog plana s programima iz proračuna. U četvrtoj je fazi, 2013.–2015., Ministarstvo financija iznijelo niz područja u kojima su moguća poboljšanja, u najvećoj mjeri kod određivanja pokazatelja rezultata i ishoda, ali i nastavak rada na utvrđivanju rizika. U petom ciklusu, 2014.–2016., Ministarstvo financija naglasak je stavilo na revidiranje postojećih načina ostvarenja ciljeva i pokazatelje učinka kako bi se omogućilo veće povezivanje s proračunom i kako bi alokacija proračunskih sredstva odrazila prioritete i ciljeve Vladine politike. Kako se u petom ciklusu od tijela tražilo da načine ostvarenja ciljeva podijele na stare i nove, u posljednjem, šestom ciklusu, 2015.–2017., utvrđeno je da su mnoga tijela to grupiranje pogrešno izvršila te je Ministarstvo financija odredilo revidiranje sustava grupiranja načina ostvarenja ciljeva.

Obveza upoznavanja i početka korištenja strateškog planiranja nije zaobišla niti lokalna tijela. Naime, sukladno *Zakonu o regionalnom razvoju* (dalje: ZRR)³⁷ sve županije moraju donijeti vlastitu županijsku razvojnu strategiju. Županijska razvojna strategija planski je dokument u ko-

35 U teoriji se najčešće razlikuju tri vrste proračuna: proračun po stavkama (*line-item budgeting*), proračun po programima (*program budgeting*) i proračun planiran na temelju ostvarenih rezultata/učinka (*performance based budgeting*) više vidjeti: Jurliina Alibegović, D., *Strateško planiranje i programski proračun: put do razvojnih rezultata na lokalnoj i regionalnoj razini?*, Hrvatska javna uprava, god. 7, br. 2, 2007., str. 403.–406.

36 Ministarstvo financija, *Upute za izradu strateških planova za razdoblje 2010.–2012., 2011.–2013., 2012.–2014., 2013.–2015., 2014.–2016., 2015.–2017., 2009., 2010., 2012.a, 2012.b, 2013.a, 2014.* URL=<http://www.mfin.hr/hr/stratesko-planiranje>. Pristupljeno 1. listopada 2015.

37 Narodne novine br. 147/2014. Zakon je stupio na snagu 1. siječnja 2015., no od 2009. postoji stari Zakon o regionalnom razvoju (Narodne novine br. 153/2009).

jem se određuju strateški ciljevi i prioritete održivog društveno-gospodarskog razvoja županije,³⁸ odnosno ona je dokument koji bi trebao pokazati na koje razvojne ciljeve županija planira usmjeriti financijska sredstva kako bi se osigurao kontinuirani razvoj. Županijska razvojna strategija mora biti u skladu sa Strategijom regionalnog razvoja koju donosi Vlada Republike Hrvatske.³⁹

Pravilnik o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija sadrži odredbe o obveznom sadržaju županijskih razvojnih strategija te sadrži i odredbu prema kojoj takve strategije moraju imati i pokazatelje za praćenje rezultata i razvojnih učinka (čl. 4./1. t. 7.). U Dodatku Pravilniku (t. 4.3. Dodatka Pravilniku) koji propisuje način provedbe Županijske razvojne strategije jasno je navedeno da je potrebno pratiti stupanj ostvarenja utvrđenih ciljeva, prioriteta i mjera, ostvarene rezultate i učinke na razvoj, učinkovitost i uspješnost u korištenju financijskih sredstava, ostvarenje prema utvrđenom financijskom okviru, sudjelovanje i doprinos partnerstva. Odnosno, prema tekstu Pravilnika potrebno je pratiti (mjeriti) ostvarene rezultate i ishode, ali i efikasnost i troškovnu učinkovitost u korištenju sredstava.

ZP i ZRR propisuju obvezu lokalnih jedinica i županija da donesu planove razvojnih programa u kojima se određuju ciljevi i prioritete razvoja lokalnih jedinica, a koji moraju biti usklađeni s općim strateškim planovima namijenjenim razvoju jedinice. Planovi razvojnih programa nisu cjeloviti strateški planovi, nego dokumenti koji se donose na temelju općih strateških planova, a određuju glavne prioritete razvoja lokalne jedinice za trogodišnje razdoblje.⁴⁰ Svi planovi razvojnih programa moraju biti povezani s proračunom te sadržavati pokazatelje.⁴¹

Planovi razvojnih programa osiguravaju povezanost strateških ciljeva razvoja lokalnih jedinica sa strateškim razvojnim ciljevima županije, a ti ciljevi moraju biti pak usklađeni sa Strategijom regionalnog razvoja Vlade. Time se osiguravaju preduvjeti za korištenje sredstava iz europskih fondova budući da je jedno od temeljnih načela za mogućnost njihova korištenja upravo načelo programiranja i usklađenost strateških dokumenta razvoja svih razina.⁴²

5.1 EFEKTI PRIMJENE PROPISA O STRATEŠKOM PLANIRANJU NA MJERENJE UČINKA

Prema dostupnim podacima, strateško planiranje je, barem formalno, našlo svoje mjesto među središnjim tijelima države uprave. Naime, već 2012. čak 98% središnjih tijela državne uprave (ne računajući agencije) imala su definiranu misiju i viziju, a 93% strateške ciljeve. Ipak, kao najveći problem pojavljuje se povezivanje strateških ciljeva sa svakodnevnim operativnim

38 Čl. 2./1. Pravilnika o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija (Narodne novine br. 53/2010).

39 Također, Zakon propisuje donošenje strategije razvoja urbanog područja koju mora donijeti grad koji predstavlja središte urbanog područja.

40 Juras Anić, I., *Povezivanje županijskih razvojnih strategija s planovima razvojnih programa*, Informator, br. 6158 od 12. ožujka 2013., str. 5.

41 Ministarstvo financija, *Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016.–2018.*, www.mfn.hr/adminmax/docs/Upute%20za%20izradu%20proracuna%20JLP(R)S%202016.–2018.pdf. Pristupljeno 1. listopada 2015.

42 Đulabić, V., *Regionalizam i regionalna politika*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2007. i Juras Anić, *op. cit.* u bilj. 40., str. 5.

radom budući da je samo 66% tijela imalo godišnje planove rada povezane sa strateškim ciljevima⁴³ te se postavlja pitanje ostaju li strateški planovi samo mrtvo slovo na papiru ili se oni zaista i primjenjuju. I istraživanje iz 2014.⁴⁴ rezultiralo je sličnim podacima, odnosno pokazalo je da svega 52% tijela središnje razine ima strateške planove u cijelosti povezane s godišnjim planovima rada. Ovi podaci dovode u sumnju koliko se strateški planovi zaista provode u djelo.

Na županijskog razini situaciji je lošija. Naime, u okviru Studije o ocjeni sustava strateškog planiranja i mogućnosti financiranja razvoja županija i lokalnih jedinica u kontekstu provođenja politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske⁴⁵ izvršena je detaljna analiza svih županijskih razvojnih strategija. Rezultati su pokazali da je ukupna ocjena svih županijskih razvojnih strategija prosječna (str. 25.), međutim, istaknuto je i da je jedno od glavnih područja na kojem je potrebno raditi upravo praćenje i izvještavanje, zapravo mjerenje izvršavanja županijskih razvojnih planova (str. 29.). Također, Studija je utvrdila da iako je u Hrvatskoj započela primjena strateškog planiranja na regionalnoj i lokalnoj razini, i dalje nije moguće identificirati primjere lokalnih jedinica ili županija u kojima je u praksi uspostavljen integrirani sustav praćenja postignutih rezultata i ostvarenih ishoda trošenja javnih sredstava (str. 55.), odnosno Studija govori da mjerenje raznih dimenzija učinka još nije zaživjelo.

Navedeno istraživanje iz 2014. pokazalo je veliku razliku između tijela središnje državne razine i onih županijske i lokalne. Naime, dok na središnjoj državnoj razini 60% tijela pozna praksu strateškog planiranja ili čak i strateškog menadžmenta, na lokalnoj razini 78% tijela ili nema strateški plan ili je on donesen, ali i dalje ne postoji cijeli ciklus strateškog planiranja. Ovi rezultati upućuju na potrebu pružanja pomoći lokalnim jedinicama i razvoja sustava strateškog planiranja i menadžmenta upravo na ovoj razini.

6. PROPISI KOJI UREĐUJU UNUTARNJE USTROJSTVO I FUNKCIONIRANJE TIJELA

Odredbе o ustrojstvu i poslovima državne uprave postavljene su Zakonom o sustavu državne uprave (dalje: ZSDU).⁴⁶ Sami poslovi svakog tijela državne uprave uređeni su Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave,⁴⁷ a detaljnije odredbe o unutarnjem ustrojstvu svakoga tijela propisane su uredbama Vlade Republike Hrvatske, kao i pravilnicima koje donose čelnici svakog tijela državne uprave. Osim pojedinačnih uredbi o unutarnjem ustrojstvu svakoga tijela postoji i Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (dalje: Uredba o načelima unutarnjeg ustrojstva).⁴⁸

43 Ministarstvo financija, *op. cit.* u bilj. 24., str. 46.–47.

44 Manojlović, R., *op. cit.* u bilj. 3.

45 EIZ (2012) *Studija o ocjeni sustava strateškog planiranja i mogućnosti financiranja razvoja županija i lokalnih jedinica u kontekstu provođenja politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske*, Ekonomski institut i Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Zagreb, 2012.

46 Narodne novine br. 150/2011, 12/2013.

47 Narodne novine br. 150/2011, 22/2012, 39/2013, 125/2012, 148/2013.

48 Narodne novine br. 154/2011, 17/2012.

ZSDU ne govori izravno o mjerenju učinka, niti ga zahtijeva, no neke njegove odredbe mogu poslužiti kao poticaj za njegovo uvođenje. Tako se kao jedan od poslova državne uprave pojavljuje provedba upravnog nadzora u čijem se obavljanju posebno nadzire, među ostalim, i djelotvornost, ekonomičnost i svrhovitost rada u obavljanju poslova državne uprave. Jedan od načina nadzora djelotvornosti jest svakako i mjerenje ostvaruju li se zaista unaprijed određeni ishodi i rezultati. ZSDU također navodi da su glavni tajnici ministarstava, predstojnici državnih ureda, glavni tajnici državnih ureda, ravnatelji državnih upravnih organizacija i predstojnici ureda državne uprave u županijama osobe koje su ovlaštene poduzimati mjere za osiguranje učinkovitosti u radu njihovih tijela, odnosno osobe koje obavljaju navedene poslove, trebale bi imati mogućnost uvesti mjerenje rezultata rada i ishoda kako bi se osigurala maksimalna učinkovitost u radu. Osim toga, Zakon o sustavu državne uprave sadrži i odredbu (čl. 78.) prema kojoj su ministri, predstojnici državnih ureda, ravnatelji državnih upravnih organizacija i predstojnici ureda državne uprave u županijama dužni podnositi izvješća o obavljanju poslova državne uprave. Logički se može reći da davanje podataka o ostvarenim rezultatima i ishodima predstavlja jedan od vidova podnošenja izvješća o obavljanju poslova.

Stoga, iako ZSDU to ne govori izravno, njegove odredbe mogle bi dati opravdanje za mjerenje rezultata i ishoda. Međutim, ne može se reći da ZSDU svojim odredbama potiče mjerenje bilo koje dimenzije učinka, nego on samo može poslužiti kao zakonski temelj za opravdanje uvođenja mjerenja ako se neko tijelo državne uprave na to odluči.

Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, s druge strane, može izravnije utjecati na mjerenje učinka. Naime, sukladno čl. 34. sva tijela državne uprave, a i uredi Vlade na koje se Uredba primjenjuje na odgovarajući način, moraju donijeti godišnji plan rada koji mora sadržavati podatke o ciljevima koji se planiraju ostvariti, a koji su vezani uz opće i posebne ciljeve sadržane u strateškim planovima koje tijela državne uprave izrađuju sukladno Zakonu o proračunu, te podatke o najvažnijim rizicima koji mogu utjecati na realizaciju postavljenih ciljeva. Također, plan rada se mora donijeti najkasnije 20 dana prije isteka roka za podnošenje zahtjeva za osiguranje sredstava za iduću proračunsku godinu, što podrazumijeva da plan rada mora biti povezan s proračunom. Činjenica da plan rada mora sadržavati podatke o ciljevima, može potaknuti mjerenje rezultata i ishoda jer jednom kada je cilj jasno konkretiziran, kada se točno zna što tijelo mora ostvariti, mnogo je jednostavnije odrediti rezultate i ishode koji se u tekućoj ili sljedećoj godini moraju postići i pratiti.

Osnovne odredbe o ustrojstvu i funkcioniranju upravnih tijela županija, gradova i općina uređene su Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (dalje: ZLPRS),⁴⁹ a detaljna razrada prepuštena je odlukama koje donose predstavnička i izvršna tijela ovih jedinica. ZLPRS ne sadrži odredbe koje bi izravno zahtijevale mjerenje raznih dimenzija učinka. Ipak, kao svojevrsni poticaj mjerenju može se istaknuti čl. 35.b ZLPRS-a u skladu s kojim gradonačelnik mora dva puta na godinu predstavničkom tijelu podnositi izvješća o svome radu. Obveza podnošenja izvješća može potaknuti i donošenje godišnjih planova rada kao i mjerenje njihova izvršavanja. Ipak, kao i u slučaju ZSDU-u, ova odredba može služiti kao opravdanje gradonačelniku za poduzimanje takvih mjera ali sama po sebi ne potiče mjerenje učinka.

49 Narodne novine br. 19/2013 – pročišćeni tekst. Posebne odredbe o funkcioniranju Grad Zagreba sadržane su u Zakonu o Gradu Zagrebu, Narodne novine br. 62/2001, 125/2008, 36/2009, 119/2014.

6.1. EFEKTI PRIMJENE PROPISA O UNUTARNJEM USTROJSTVU I FUNKCIONIRANJU TIJELA NA MJERENJE UČINKA

U cjelini, utjecaj propisa o unutarnjem ustrojstvu i funkcioniranju na mjerenje učinka je skroman. Na lokalnoj razini ne postoji propis koji bi stimulirao mjerenje učinka, dok na središnjoj državnoj razini to može učiniti samo Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave. Iako na prvi pogled značaj ove Uredbe može izgledati mali, u cjelini je ona važna budući da uvodi obvezu operativnog planiranja i njegova povezivanja sa strateškim. Također, kao što će se poslije vidjeti, godišnji planovi rada čije donošenje Uredba zahtijeva, predstavljaju i poveznicu između strateških planova i planova rada i ocjenjivanja individualnih službenika.

Ipak, očito je da u cjelini ova kategorija propisa ima vrlo mali potencijal da potakne mjerenje te to može biti jedan od argumenata za dopunjavanje ove skupine propisa jasnim zakonskim propisivanjem obveze operativnog planiranja rada kao i mjerenja njegova izvršenja.

7. STATUS SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA

Zakon o državnim službenicima⁵⁰ (dalje: ZDS) temeljni je zakon koji uređuje prava i obveze službenika u središnjim tijelima državne uprave. ZDS ne govori izravno o mjerenju organizacijskog učinka, nego samo individualnog učinka službenika unutar neke organizacije. Ipak, mjerenje učinka na ovoj najnižoj razini može dovesti i do mjerenja učinka na organizacijskoj razini te je stoga potrebno provjeriti pruža li ZDS mogućnost takvog razvoja.

Postoji nekoliko odredaba ZDS-a koje se odnose na mjerenje individualnog učinka službenika. Ponajprije, jedno od temeljnih načela ZDS-a jest i načelo odgovornosti za rezultate (čl. 8.) u skladu s kojim državni službenici moraju ostvariti postavljene ciljeve te odgovarati za svoje postupke i rezultate rada. Da bi službenici mogli ostvariti ciljeve te da bi mogli odgovarati za rezultate, oni moraju znati koji su ciljevi i rezultati koje moraju ostvariti, a ti ciljevi i rezultati moraju proizlaziti iz širih ciljeva organizacije.⁵¹ U idealnom slučaju ciljevi trebaju proizlaziti iz strateškog plana, biti razrađeni u godišnjem planu rada organizacije te konkretizirani u godišnjem planu rada svakog službenika.

ZDS propisuje obvezno ocjenjivanje službenika kako bi ih se potaknulo na kvalitetno i učinkovito obavljanje poslova te radi utvrđivanja njihova doprinosa u obavljanju poslova. Ocjene službenika kreću se od ocjene "ne zadovoljava" koja za sobom povlači prestanak državne službe po sili zakona do najviše ocjene "izuzetan" koju dobivaju službenici koji poslove obavljaju u većem opsegu od predviđenih, imaju višu razinu kompetencija te pokazuju inovativnost i kreativnost u unaprjeđenju svoga rada i svoga upravnog područja (čl. 84. ZDS-a). Problem je što se u tekstu ZDS-a, kod postavljanja kriterija za pojedine ocjene, ne govori o ostvarivanju rezultata i donošenju ocjene na temelju mjerenja ostvarenih rezultata, nego se kao glavni kriterij ocjene postavljaju stručnost i kompetencija te obavljanje zadataka pravodobno i u skladu

50 Narodne novine br. 92/2005, 142/2006, 77/2007, 107/2007, 27/2008, 34/2011, 49/2011, 150/2011, 34/2012, 49/2012, 37/2013, 38/2013, 1/2015.

51 Vidjeti i Marčetić, G., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2007., str. 92.–93.

s pravilima struke. Gledajući samo ove odredbe, može se zaključiti da Hrvatska pripada skupini zemalja koje poznaju upravljanje uz pomoć propisa, odnosno u skupinu zemalja u kojima je temeljni naglasak stavljen na poštovanje procedure, a ne na ostvarivanje rezultata i ishoda.

Ipak, podzakonski propisi koji uređuju ocjenjivanje službenika detaljnije razrađuju odredbe ZDS-a. Godine 2011. donesena je Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika⁵² (dalje: Uredba o ocjenjivanju) koja pokazuje iskorak prema ocjenjivanju učinka rada službenika, a ne samo njegova poznavanja zakona. Naime, Uredba o ocjenjivanju propisuje da se ocjena službenika temelji na općim i posebnim kriterijima ocjenjivanja.⁵³ Sukladno općim kriterijima ocjenjivanja za svakog je službenika unaprijed potrebno odrediti ciljeve i zadatke koje mora ostvariti te rokove u kojima ih mora ispuniti, a ocjena ovisi o razini u kojoj je navedene ciljeve i zadatke ispunio, točnosti, preciznosti i pouzdanosti u obavljanju tih poslova, pridržavanju rokova te kvaliteti i učinkovitosti u obavljanju predviđenih poslova. Uredba o ocjenjivanju navodi i posebne kriterije ocjenjivanja te se ovisno o poslovima radnog mjesta na koje je službenik raspoređen njegova ocjena temelji na stupnju inovativnosti, stupnju kreativnosti, pisanom i usmenom izražavanju, komunikacijskim vještinama i sposobnosti rada u timu. Ako je riječ o rukovodećim državnim službenicima,⁵⁴ pri donošenju ocjene o radu rukovoditelja, uzimaju se u obzir njihove kompetencije u organizaciji i koordinaciji obavljanja poslova, donošenju odluka za koje je rukovodeći službenik ovlašten, motiviranju ostalih službenika, rješavanju konflikata, praćenju rada i davanju uputa za rad službenicima te implementaciji strateških ciljeva (ako je rukovodeći državni službenik odgovoran za njihovo ispunjenje).

Uredba o ocjenjivanju stoga postavlja temelje za mjerenje više dimenzija učinka individualnih službenika. Ona pretpostavlja mjerenje pojedinačnih rezultata, njihove produktivnosti i kvalitete njihova rada. Osim toga, može potaknuti i mjerenje ishoda rada službenika, iako je njih na individualnoj razini teže mjeriti. Preduvjet da bi Uredba o ocjenjivanju do toga dovela jest da su ciljevi i zadaci koje službenici moraju ostvariti, zajedno s indikatorima na osnovi kojih će se njihovo izvršenje mjeriti, unaprijed postavljeni i da su službenici upoznati s njima. Potrebno je zapravo da svaka organizacija ima godišnji plan rada svakog službenika koji je povezan s godišnjim planom organizacije koji je pak povezan sa strateškim planom.

I odredbe o nagrađivanju državnih službenika mogle bi potaknuti mjerenje učinka. ZDS ne uređuje plaće državnih službenika, nego upućuje na stari Zakon o državnim službenicima i namještenicima⁵⁵ u kojemu postoji odredba (čl. 111.) u skladu s kojom službenici i namještenici mogu ostvariti dodatak za uspješnost na radu koji može iznositi najviše tri plaće službenika ili namještenika. Iako ova odredba normativno u hrvatski pravni sustav uvodi nagrađivanje prema ostvarenim rezultatima, uredba Vlade koja bi propisala kriterije za utvrđivanje natprosječnih rezultata i način isplate dodataka za uspješnost u radu nije donesena te institut nagrađivanja za uspješnost u radu nije nikada zaživio.⁵⁶

52 Narodne novine br. 133/2011.

53 Čl. 14. i Obrazac 2 Uredbe o ocjenjivanju.

54 Sukladno Uredbi o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi (Narodne novine br. 77/2007, 13/2008, 81/2008), radna mjesta rukovodećih službenika se dijele u tri kategorije: glavni i viši rukovoditelj, rukovoditelj i niži rukovoditelj.

55 Narodne novine br. 27/2001.

56 Masu sredstava za isplaćivanje dodataka za uspješnost treba osigurati Vlada sukladno proračunskim sredstvima, no u praksi ona nikada nisu osigurana nego se primjena instituta najčešće isključuje zakonima o izvršenju državnog proračuna (vidjeti: Ratković, K., *Razvoj sustava ocjenjivanja državnih službenika u Hrvatskoj*. Hrvatska javna uprava, god. 10, br. 1, 2010., str. 28.).

Status službenika u lokalnoj samoupravi uređen je Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁵⁷ (dalje: ZSNLPRS). I ovaj Zakon propisuje obvezno ocjenjivanje službenika s tim da se kao kriterij ocjene postavlja stručno znanje u obavljanju poslova, učinkovitost i kvaliteta rada te poštovanje službene dužnosti (čl. 95.). Službenike ocjenjuje pročelnik upravnog tijela u kojem rade, a ocjene se kreću od najviše “odličan” do najniže “ne zadovoljava”. Formulacija prema kojoj, primjerice, za dobivanje najviše ocjene “odličan” službenikov rad i učinkovitost moraju biti najviše kvalitete i osigurati najbolje i jedinstveno izvršavanje službe, mogla bi pružiti temelj za uvođenje barem mjerenja produktivnosti i kvalitete rada službenika. Kao i kad je posrijedi državna uprava, da bi se mogli mjeriti konkretni rezultati svakog službenika, potrebno je imati postavljene rezultate čitave organizacije kako bi se iz toga izveli rezultati svakog pojedinca. Može se stoga reći da ovakva formulacija ZSNLPRS-a može potaknuti mjerenje rezultata, produktivnosti i kvalitete službenika, no hoće li do toga doći ovisi o načinu provedbe ocjenjivanja i situacije u svakoj pojedinoj lokalnoj jedinici. Naime, za razliku od državne uprave gdje je uredbom Vlade moguće propisati jedinstvena pravila za sva tijela središnje državne uprave, na lokalnoj razini donošenje provedbenih propisa prepušteno je lokalnim tijelima te ne postoji ujednačena praksa.

Plaće u lokalnoj samoupravi uređene su Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi⁵⁸ koji predviđa dodatak za uspješnost na radu službenika koji može iznositi tri plaće službenika, a mogu ga dobiti službenici koji ostvare natprosječne rezultate u radu. Kriterije utvrđivanja natprosječnih rezultata propisuje pravilnikom župan, gradonačelnik ili načelnik te stoga ne postoje ujednačeni kriteriji za sve županije, gradove i općine, osim što se navodi da se ocjena kojom je službenik ocijenjen mora uzeti u obzir kao obvezni kriterij.

7.1. EFEKTI PRIMJENE PROPISA O STATUSU SLUŽBENIKA I NAMJEŠTENIKA NA MJERENJE UČINKA

Ipak, kao i uvijek pitanje je kako se sve prikazane odredbe primjenjuju u praksi. Naime, moguće je da tijela ne donesu godišnje planove rada svakog službenika, već kod ocjenjivanja samo navedu poslove pojedinog radnog mjesta sukladno pravilnicima o unutarnjem redu. Na taj način službenici ne mogu znati unaprijed koje rezultate moraju ostvariti, niti mogu biti postavljeni indikatori za praćenje njihova ostvarenja.

Istraživanje provedeno 2014. na uzorku od 50 tijela središnje razine pokazalo je da svega 34% tijela središnje razine ima donesene godišnje planove rada službenika, od čega ih samo 32% ima i razrađene indikatore.⁵⁹ Ovi podaci pokazuju da je razvoj indikatora za mjerenje učinkovitosti rada državnih službenika i dalje u početnoj fazi te da još nije došlo do povezivanja mjerenja rezultata organizacijske razine (navedenih u strateškom i godišnjim planovima) s onima na individualnoj razini što onemogućuje objektivno ocjenjivanje rada i procjenjivanje radne učinkovitosti službenika. Na lokalnoj razini rezultati istog istraživanja provedenog na

57 Narodne novine br. 86/2008, 61/2011.

58 Narodne novine br. 28/2010.

59 Manojlović, R., *Preduvjeti za funkcioniranje sustava upravljanja radnim izvršenjem službenika*, u: Koprčić, I.; Džinić, J.; Manojlović, R. (ur.) *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2016., str. 307.–308.

temelju odaziva 50 tijela lokalne razine pokazali su razočaravajuće rezultate. Naime, svega 20% lokalnih tijela ima donesene godišnje planove rada službenika, a svega 12% ima postavljene indikatore.⁶⁰ Vidi se da je postotak tijela koja imaju postavljene indikatore za ocjenjivanje rada službenika gotovo trostruko manji u odnosu na državnu upravu što upućuje na izostanak mjerenja pojedinačnog radnog učinka.

Ovdje je potrebno istaknuti još jedan nedostatak pozitivnih propisa o statusu službenika. Rukovodeći službenici trebali bi predstavljati kategoriju javnih menadžera, međutim, u hrvatskim uvjetima ne može se govoriti o njihovu postojanju. Sukladno doktrini upravljanja učinkom ova bi kategorija trebala dobiti ovlasti samostalno organizirati rad i trošiti dodijeljena sredstva, ali uz jasno postavljene rezultate i ishode te odgovornost za njihovo ostvarenje. Ovo nastoji stvoriti i PIFC kao i Ministarstvo financija s pomoću Smjernica o upravljačkoj odgovornosti,⁶¹ no već je rečeno da do toga ne dolazi. ZDS bi bio idealno mjesto u kojemu bi se mogao urediti takav status najviših rukovoditelja (javnih menadžera), ali to se ne čini.

Dodatno, javni menadžeri bi trebali biti stručnjaci koji su na svoja radna mjesta imenovani na temelju znanja, a ne političke podobnosti. U hrvatskoj državnoj upravi postoje dvije situacije koje se događaju s radnim mjestima na kojima bi se trebali nalaziti javni menadžeri: ta radna mjesta određena su kao dužnosnička radna mjesta⁶² ili su određena kao radna mjesta rukovodećih državnih službenika⁶³ koje, iako na temelju javnog natječaja, ipak imenuje Vlada što stvara zapravo jedno polupolitičko radno mjesto,⁶⁴ osigurava politizaciju sustava i onemogućuje stvaranje kategorije javnih menadžera. Očito je stoga da je u Hrvatskoj nužna depolitizacija najviših službeničkih mjesta kako bi se osigurao njihov profesionalizam i primjena mnogih novih upravljačkih instrumenata.

Problem nepostojanja javnih menadžera prisutan je i na lokalnoj razini. Naime, sukladno čl. 53.a ZLPRS-a lokalnim upravnim tijelima upravljaju pročelnici koje imenuje župan, gradonačelnik ili načelnik na temelju javnog natječaja te oni imaju status lokalnih službenika. U načelu to bi moglo jamčiti stvaranje kategorije javnih menadžera, no praksa hrvatske lokalne samouprave je takva da (grado)načelnik, neposredno nakon dolaska na vlast mijenja politički nepodobne pročelnike i postavlja "svoje" ljude, za koje je upitno jesu li zaista uvijek i najbolji. Pri tome se očito ne primjenjuje kriterij ostvarenih rezultata nego političke podobnosti što nikako ne pogoduje stvaranju kategorije profesionalnih javnih službenika. Dodatno, u zakonu ne postoje posebna pravila ocjenjivanja ili nagrađivanja pročelnika što dodatno otežava stvaranje posebne kategorije javnih menadžera.

U cjelini gledajući, može se reći da odredbe ZDS-a (i njegovih provedbenih propisa) i ZSNL-PRS o ocjenjivanju i nagrađivanju službenika mogu potaknuti mjerenje rezultata, produktivnosti (efikasnosti) i kvalitete rada individualnih službenika. Ipak, stvarna primjena ovih

60 *Ibid.*, str. 310.

61 Ministarstvo financija, *op. cit.* u bilj. 25.

62 Primjerice, radna mjesta pomoćnika ministra kojima je zadatak upravljanje upravnim organizacijama u sastavu ministarstva (čl. 41. ZSDU-a). Riječ je o radnim mjestima koja po prirodi svoga posla ulaze u kategoriju službenika i to kategoriju javnih menadžera.

63 Riječ je o radnim mjestima zamjenika predstojnika državnih ureda, glavnih tajnika ministarstva i državnih ureda, zamjenika ravnatelja državnih upravnih organizacija te predstojnika ureda državne uprave u županiji (čl. 7. ZSDU-a).

64 Vidjeti: Marčetić, G., Musa, A., *Europeizacija službeničkog prava: Usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, br. 3, 2013., str. 735.

propisa zasad pokazuje niz nedostataka. Ponajprije riječ je o tome da ocjenjivanje službenika nije dovoljno povezano s organizacijskim ciljevima i njihovim ostvarenjem, da ne postoje jasni pokazatelji na osnovi kojih se rad službenika može mjeriti, da moguće nagrađivanje na osnovi dobrog radnog učinka nije nikada zaživjelo. Visoka politizacija onemogućuje stvaranje kategorije javnih menadžera koji su preduvjet da bi sustav upravljanja učinkom zaživio.

8. ZAKLJUČAK – PREPORUKE ZA UNAPRJEĐENJE STANJA

Pravna analiza omogućuje nekoliko pozitivnih i negativnih zaključaka.

Kao pozitivna činjenica može se navesti to da pravna analiza pokazuje da u Hrvatskoj postoje zakoni i podzakonski propisi čija pravilna primjena može potaknuti mjerenje učinka. Uz to, pravilna primjena svih propisa može dovesti do stvaranja jednog sustava strateškog upravljanja učinkom, barem na središnjoj razini. Naime, ZP propisuje obvezu strateškog planiranja, on kao i PIFC predviđaju povezivanje takvih planova s proračunom, Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo predviđa spajanje strateških planova s godišnjim planovima rada dok Uredba o ocjenjivanju predviđa donošenje godišnjih planova rada svakog službenika. Također, vidi se da su svi zakoni koji imaju utjecaja na mjerenje učinka doneseni nakon 2005., što znači da je praksa mjerenja učinka još relativna novost u hrvatskom pravnom sustavu te i to može biti opravdanje za činjenicu da još nije u cijelosti prihvaćena i raširena.

Kao najveći nedostatak hrvatske regulacije mora se navesti njezina neprimjena, odnosno nedovoljno kvalitetna primjena. Iako zakoni postavljaju temelj za mjerenje učinka, svi podaci upućuju da to toga ipak ne dolazi. Također, osjetna je razlika između tijela središnje državne razine kod kojih se sustav strateškog i operativnog planiranja počeo razvijati te tijela lokalne razine kod kojih ne postoji dovoljno jasna zakonska regulacija, ali i ne postoje mehanizmi potpore koji bi upoznali i potaknuli lokalne jedinice na primjenu ovoga instrumenta.

Na osnovi svega navedenog moguće je istaknuti tri temeljne preporuke. Prva se odnosi na donošenje posebnog zakona o upravljanju u javnome sektoru. Ovaj bi zakon na jednom mjestu i izvan sustava financijskih i unutarnjih kontrola propisao obvezu svih tijela da postave konkretne ciljeve i mjere njihovo ostvarenje te bi unaprijedio sustav upravljanja ljudskim potencijalima budući da bi postavio osnove za ocjenjivanje službenika na temelju rezultata i ishoda njihova rada, a ne na temelju subjektivne procjene nadređenih službenika. To bi pridonijelo i stvaranju kategorije javnih menadžera, odnosno vodećih službenika koji bi imali specificirane i mjerljive zadatke koje moraju ostvariti i za koje dogovaraju.

Druga preporuka odnosi se na depolitizaciju hrvatske državne i lokalne samouprave. Naime, samo depolitizacija može omogućiti stvaranje posebne kategorije javnih službenika, tj. visokoobrazovanih profesionalaca koji su sposobni voditi rad u svojim tijelima te osigurati izvršenje politički postavljenih ciljeva. Cjelokupna doktrina upravljanja učinkom temelji se na stavu da se menadžerima mora dopustiti upravljanje ("Let the managers manage") budući da su oni ti koji najbolje poznaju stanje i mogu osigurati najveću kvalitetu usluga za građane.

I napokon, treća preporuka odnosi se na pomoć i unaprjeđenje stanje u lokalnim jedinicama koje znatno zaostaju za središnjom državnim razinom. Osim reformom sustava lokalne

samouprave koja je svakako prioritet, to se može postići i zaduživanjem jednog tijela koje će se baviti razradom metodologije kako strateškog planiranja, tako i mjerenja učinka specijalno za lokalne jedinice. Dodatno, lokalne jedinice imaju slični djelokrug te bi im provođenje mjerenja znatno olakšalo postojanje nekih razrađenih indikatora koje one mogu koristiti. Razrada ujednačenih indikatora imala bi dvojaku svrhu: olakšala bi mjerenje učinka lokalnim jedinicama, ali bi i omogućila njihovu međusobnu komparaciju, tj. *benchmarking*, što bi ih sigurno potaknulo na daljnje usavršavanje.

LITERATURA

1. Bouckaert, G., Halligan J., *Managing Performance: International Comparisons*, Routledge, Taylor & Francis Group, New York, 2008.
2. Carter, N.; Klein R.; Day P., *How Organizations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government*, Routledge, London, 1995.
3. Državna revizija, Izvješću o obavljenoj reviziji učinkovitosti projekta Pravosudna akademija i Projekta Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje službenika, 2007, URL=<http://www.revizija.hr/izvjesca/2011-ru/projekt-pravosudna-akademija-i-projekt-centar-za-strucno-osposobljavanje-i-usavršavanje-sluzbenika.pdf>. Pristupljeno 1. listopada 2015.
4. Državna revizija, *Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti postizanja rezultata i ostvarivanja ciljeva poslovanja trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, 2014, URL=<http://www.revizija.hr/izvjesca/2014/rr-2014/revizije-ucinkovitosti/rezultati-i-ciljevi-u-trgovackim-drustvima/izvjesce-o-obavljenoj-reviziji-ucinkovitosti-postizanja-rezultata-i-ostvarivanja-ciljeva-poslovanja-td-u-vlasnistvu-jlprs-2.pdf>. Pristupljeno 1. ožujka 2016.
5. Đulabić, V., *Regionalizam i regionalna politika*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2007.
6. Džinić, J., *Nagrade u javnom sektoru – podizanje kvalitete kroz natjecanje i suradnju?*, Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration, god. 12, br. 4, str. 1003.–1037.
7. EIZ (2012) *Studija o ocjeni sustava strateškog planiranja i mogućnosti financiranja razvoja županija i lokalnih jedinica u kontekstu provođenja politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske*, Ekonomski institut i Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, Zagreb, 2012.
8. Heinrich, C., *Measuring Public Sector Performance and Effectiveness*, u: Peters, B. G.; Pierre, J., *Handbook of Public Administration*. SAGE Publications Ltd., London, 2007., str. 24.–36.
9. Juras Anić, I., *Povezivanje županijskih razvojnih strategija s planovima razvojnih Programa*, Informator br. 6158 od 12. ožujka 2013., str. 5.–6.
10. Jurlina Alibegović, D., *Strateško planiranje i programski proračun: put do razvojnih rezultata na lokalnoj i regionalnoj razini?*, Hrvatska javna uprava, god. 7, br. 2, 2007., str. 395.–420.
11. Koprić, I., *Evaluacija, novi zakonski okvir i važnost upravljanja učinkovitošću u lokalnoj i regionalnoj samoupravi te u državnoj i javnoj upravi Republike Hrvatske*, u: Koprić, I.; Džinić, J.; Manojlović, R. (ur.) *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2016., str. 3.–38.
12. Kuhlmann, S., *Reforming Local Government in Germany: Institutional Changes and Performance Impacts*, German Politics, god. 18, br. 2, 2009., str. 226.–245.
13. Lebas, M., Euske, K., *A conceptual and operational delineation of performance*, u: Neely, A., *Buisness Performance Measurement – Unifying Theory and Integrating Practice*, Cambridge University Press, New York, 2008., str. 129.–140.

14. Manojlović, R., *Utjecaj odabranih organizacijskih varijabli na mjerenje učinka upravnih organizacija*, Zagreb, 2014., doktorska disertacija.
15. Manojlović, R., *Upravljanje učinkom u hrvatskoj lokalnoj samoupravi*, u: Koprić, I.; Džinić, J.; Manojlović, R. (ur.) *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2016., str. 65.–96.
16. Manojlović, R., *Preduvjeti za funkcioniranje sustava upravljanja radnim izvršenjem Službenika*, u: Koprić, I.; Džinić, J.; Manojlović, R. (ur.) *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2016., str. 288.–317.
17. Marčetić, G., *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*, Društveno veleučilište u Zagrebu, 2007.
18. Ministarstvo financija, *Godišnje izvješće Ministarstva financija o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru Republike Hrvatske za 2012, 2013.*, URL=<http://www.mfin.hr/hr/izvjescivane-1-2-1>. Pristupljeno 1. listopada 2015.
19. Ministarstvo financija, *Smjernica za upravljačku odgovornosti*, Sektor za harmonizaciju unutarnje revizije i financijske kontrole, Zagreb, 2012.
20. Ministarstvo financija, *Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2016.–2018.*, URL=www.mfin.hr/adminmax/docs/Upute_2016_2018.pdf. Pristupljeno 1. listopada 2015.
21. Ministarstvo financija, *Upute za izradu strateških planova za razdoblje 2010.–2012., 2011.–2013., 2012.–2014., 2013.–2015., 2014.–2016., 2015.–2017., 2009., 2010., 2012.a, 2012.b, 2013.a, 2014.* URL=<http://www.mfin.hr/hr/stratesko-planiranje>. Pristupljeno 1. listopada 2015.
22. Moynihan, D., *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Georgetown University Press, Washington, 2008.
23. NAO, *The Financial Management Initiative*, Her Majesty's Statutory Office, London, 1986.
24. NAO, *Measuring the Performance of Government Departments*, The Statutory Office, London, 2001.
25. Nakrošiš, V., *Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Results-based Government*, u: Peters, G. B., *Mixes, Matches, and Mistakes: New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*, Institute for Local Government & Public Service, Open Society Institute, Budimpešta, 2008., str. 53.–108.
26. Perko Šeparović, I., *Izazovi javnog menadžmenta*, Dileme javne uprave, Golden marketing, Zagreb, 2006.
27. Ratković, K., *Razvoj sustava ocjenjivanja državnih službenika u Hrvatskoj*. Hrvatska javna uprava, god. 10, br. 1, 2010., str. 13.–34.
28. Setnikar Cankar, S., Aristovnik, A., *Public Sector Performance Measurement in Slovenia – Selected Concept and Cases*, *Köz – Gazdaság*, br. 2, 2009., str. 117.–132.
29. Siegel, J. P., Summermatter, L., *Defining Performance in Public Management: A Survey of Academic Journals*. Rad predstavljen na EGPA konferenciji, Rotterdam, Nizozemska, 3. rujna 2008.
30. Talbot, C., *Theories of Performance. Organizational and Service Improvement in the Public Domain*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
31. Tiron Tudor, A., *Performance Audit In Public Sector Entities – A New Challenge For Eastern European Countries*, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, br. 19, 2007., str. 126.–141.
32. Van Dooren, W., *Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach*, Sveučilište u Leuvenu, doktorska disertacija, 2006. URL=<http://soc.kuleuven.be/io/english/research/publication/performance-measurement-in-the-flemish-public-sector-a-supply-and-demand-approach>. Pristupljeno 1. listopada 2015.

33. Van Dooren, W., *Quality and Performance Management. Toward a Better Integration*, u: De Lancer Julnes, P., Stokes Berry, F., Aristigueta, M. P., Yang, K., *International Handbook of Practice-based Performance Management*, Sage Publications, Thousand Oaks, 2008., str. 413.–432.
34. Van Dooren, W.; Bouckaert, G.; Halligan J., *Performance Management in the Public Sector*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, New York, 2010.
35. Vašiček, V. *Ustroj unutarnje kontrole u javnom sektoru prema zahtjevima EU*, 2007., URL=<http://web.efzg.hr/dok/PDS/LokalniEkonomskiRazvoj/ulf/lerUstroj%20unutarnje%20kontrole%20u%20javnom%20sektoru%20prema%20zahtjevima%20EU.pdf>. Pristupljeno 1. listopada 2015.
36. Verhoest, K.; Verschuere B.; Meyers, E.; Sulle, A., *Performance of Public Sector Organizations: Do Managerial Tools Matter?* u: Laegreid, P.; Verhoest, K., *Governance of Public Sector Organization. Proliferation, Autonomy and Performance*, Palgrave Macmillan, Chippenham i Eastbourne, 2010., str. 211.–234.
37. Wholey, J. S., *Performance-Based Management: Responding to the Challenges*, *Public Productivity & Management Review*, god. 22., br. 3, 1999., str. 288.–307.

PRAVNI PROPISI

1. Zakon o državnim službenicima, Narodne novine br. 92/2005, 142/2006, 77/2007, 107/2007, 27/2008, 34/2011, 49/2011, 150/2001, 34/2012, 49/2012, 37/2013, 38/2013, 1/2015.
2. Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Narodne novine br. 27/2001.
3. Zakon o državnom uredu za reviziju, Narodne novine br. 80/2011.
4. Zakon o fiskalnoj odgovornosti, Narodne novine br. 139/2010, 19/2014.
5. Zakon o Gradu Zagrebu, Narodne novine br. 62/2001, 125/2008, 36/2009, 119/2014.
6. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 19/2013, 137/2015.
7. Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 28/2010.
8. Zakon o proračunu, Narodne novine br. 87/2008, 136/2012, 15/2015.
9. Zakon o regionalnom razvoju, Narodne novine br. 147/2014.
10. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 86/2008, 61/2011.
11. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine br. 150/2011, 12/2013.
12. Zakon o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru, Narodne novine br. 78/2015.
13. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave, Narodne novine br. 150/2011, 22/2012, 39/2013, 125/2012, 148/2013.
15. Uredba o klasifikaciji radnih mjesta u državnoj službi, Narodne novine br. 77/2007, 13/2008, 81/2008.
16. Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave, Narodne novine br. 154/2011, 17/2012.
17. Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika, Narodne novine br. 133/2011.
18. Pravilnik o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija, Narodne novine br. 53/2010.

Romea Manojlović

LEGAL REGULATION OF PERFORMANCE MEASUREMENT IN THE CROATIAN STATE, REGIONAL AND LOCAL ADMINISTRATION

Summary

Performance measurement is a modern managerial instrument used to quantitatively express the outputs and outcomes of certain public organizations. These pieces of information are then used to make rational decisions about organization's future functioning. Performance measurement is a highly advocated instrument whose importance has expanded since the 1980s and it is being used by a growing number of countries. Croatia is presently at the beginning stage of performance measurement implementation. The purpose of the paper is to explain the legal regulation of performance measurement momentarily existing in Croatian state, regional and local administration *de lege lata*, and to assess the real effect which this regulation has led to. This is done by using the data provided by a number of conducted researches and the review of relevant literature. The purpose of the paper is also to suggest changes for further expansion of performance measurement in Croatian public administration. Methodologically, the paper is based on legal analysis of the regulation in five sectors: financial management and control, state audit, strategic planning, internal organization and civil servants' status, secondary documents analysis and questionnaire research results.

Keywords: performance measurement, state administration, regions, local self-government, legal regulation

* Romea Manojlović, PhD, Assistant Professor at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg maršala Tita 14, 10000 Zagreb. E-mail address: romea.manojlovic@pravo.hr.