

Konferencija *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u lokalnoj samoupravi i javnoj upravi*

UDK: 35.072.1(047)

Godišnji znanstveno-stručni skup Instituta za javnu upravu održano je 11. veljače 2016. u dvorani Hrvatske obrtničke komore pred više od stotinu sudionika. Tema skupa bila je *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u lokalnoj samoupravi i javnoj upravi*. Uvodnu riječ održao je prof. dr. sc. Ivan Koprić, predsjednik Instituta za javnu upravu, a prisutnima se obratila i ministrica uprave dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović koja je naglasila strateške ciljeve Ministarstva uprave do 2020.: uspostava racionalnog sustava javne uprave, povećanje kvalitete javne uprave putem širenja sustava e-građani i razvoj ljudskih potencijala.

Prvo predavanje održao je profesor Koprić s temom: Evaluacija, novi zakonski okvir i važnost upravljanja učinkovitošću u lokalnoj i regionalnoj samoupravi te u državnoj i javnoj upravi. Analizirana su oba koncepta – evaluacije i upravljanja učinkovitošću. Upravljanje učinkovitošću bitno je za podizanje uspješnosti javne uprave, a može se provoditi na razini cijelog upravnog sustava, pojedinog njegovog segmenta, jedne upravne organizacije i u radu službenika unutar pojedine organizacije. Naglašene su hrvatske specifičnosti osobito u svjetlu finacijske i gospodarske krize, čime se povećava važnost uvođenja evaluacije i upravljanja učinkovitošću u hrvatsku javnu upravu. Izražena je potreba za definiranjem javnih usluga, njihovih dimenzija i radnih procesa. Zaključeno je da je bitno doraditi Strategiju razvoja javne uprave do 2020. u segmentu upravljanja učinkovitošću te su izneseni prijedlozi za dogradnju Zakona o sustavu državne uprave i službeničkog prava.

Predavanje Ocjena učinkovitosti instrumenata upravljanja kvalitetom u hrvatskim jedinicama lokalne samouprave na primjeru studije slučaja odr-

žala je doc. dr. sc. Jasmina Džinić sa Pravnog fakulteta u Zagrebu. Definirani su problemi i ciljevi upravljanja kvalitetom u lokalnoj samoupravi. Unatoč svjetskom trendu uvođenja upravljanja kvalitetom, u Hrvatskoj su još uvijek rijetke lokalne samouprave koje primjenjuju neki od instrumenta upravljanja kvalitetom. Tri najčešća instrumenta koja primjenjuju hrvatske lokalne jedinice su ISO standardi, ispitivanje zadovoljstva korisnika i sudjelovanje u nagradama za kvalitetu. Prikazani su rezultati empirijskog istraživanja provedenog u Puli koji pokazuju da primjena ISO standarda u najvećoj mjeri pridonosi orijentaciji prema kvaliteti i njezinu povećanju.

Doc. dr. sc. Romea Manojlović sa Pravnog fakulteta u Zagrebu održala je predavanje na temu: Upravljanje učinkovitošću u hrvatskoj lokalnoj samoupravi. Za upravljanje učinkovitošću nije dovoljno samo mjerenje učinka, već se upravljanje učinkom sastoji od mjerenja učinka te primjene prikupljenih informacija. Teorijske postavke govore da organizacije koje primjenjuju taj model upravljanja povećavaju svoj učinak, kao i transparentnost. U Hrvatskoj postoje zakoni koji uvode neke elemente mjerenja učinkovitosti, no takvi zakoni za sada nisu dovoljno povezani i nisu primijenjeni na odgovarajući način. S druge strane, pokazalo se da je javnost sklona uvođenju upravljanja učinkovitošću u lokalne samouprave. U hrvatskoj lokalnoj samoupravi postoji mjerenje rezultata, no ishodi kao ni efikasnost i troškovna efikasnost se ne mjere. Upotrebljavanje informacija stečenih mjerenjem također je na vrlo niskoj razini. Kao glavne prepreke širem mjerenju istaknuti su nedovoljna edukacija službenika te financijska i kadrovska potkapacitiranost malih lokalnih samoupravnih jedinica.

Predavanje: Upravljanje kvalitetom u hrvatskim javnim regulacijskim agencijama održala je Anamarija Kobasić iz Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti. U predavanju je opisana uloga neovisnih regulacijskih agencija u očuvanju kvalitete pružanja usluga, prvenstveno u mrežnim djelatnostima. Navedeni su primjeri određenih modela upravljanja kvalitetom, s posebnim naglaskom na ISO 9001. Istaknute su prednosti uvođenja navedenog modela te je prikazano iskustvo HAKOM-a u primjeni modela ISO. Unatoč značajnim prednostima koje se postižu uvođenjem modela ISO, primjena sustava upravljanja kvalitetom u hrvatskim regulacijskim agencijama još nije na zadovoljavajućoj razini. Trenutačno je HAKOM jedina regulacijska agencija koja primjenjuje ISO sustav upravljanja kvalitetom.

Doc. dr. sc. Jasmina Džinić održala je predavanje na temu: Komparativna iskustva upravljanja kvalitetom u javnoj upravi. Predstavljena su iskustva upravljanja kvalitetom u španjolskoj i češkoj javnoj upravi te su temeljem analize tih sustava izvedeni zaključci i prijedlozi za hrvatsku javnu upravu.

Češka i Španjolska stvorile su snažnu institucionalnu potporu razvoju politike kvalitete. U obje zemlje doneseni su bitni strateški dokumenti kao temelj razvoja politike kvalitete. Španjolska se usmjerila na poboljšanje kvalitete javnih usluga, što se provodi uz instrument ispitivanja zadovoljstva korisnika. U Češkoj je pak razvijen sustav nagrađivanja organizacija temeljen na instrumentima upravljanja kvalitetom. Temeljem iskustva Španjolske i Češke hrvatskoj javnoj upravi predlažu se sljedeće mjere: razvoj nacionalne politike kvalitete u javnoj upravi, upotreba sustava i instrumenata upravljanja kvalitetom, uspostavljanje institucionalne podrške upravljanja kvalitetom, razvoj mreže za ostvarivanje suradnje, razvoj indikatora i mjerenja kvalitete te razvoj specifičnih instrumenata prilagođenih hrvatskim uvjetima.

Izv. prof. dr. sc. Gordana Žurga sa Fakulteta za organizacijske studije u Novom Mestu održala je predavanje na temu: Upravljanje kvalitetom u slovenskoj javnoj upravi – mogućnost učenja iz iskustva, U slovenskoj javnoj upravi upravljanje kvalitetom smatra se načinom povećanja upravnih kapaciteta te učinkovitosti uprave. Pokazalo se da organizacije javne uprave koje su usvojile načela potpunog upravljanja kvalitetom (TQM) dobro podnose promjene bilo koje vrste. Također, istaknula je da se u Sloveniji dosta napora ulaže u razmjenu primjera dobre prakse kao i na povezivanje i učenje usporedbom.

Doc. dr. sc. Anamarija Musa, povjerenica za informiranje, održala je predavanje o Common Assessment Framework (CAF) u lokalnoj i javnoj upravi koji je razvijen u okviru EU. Hrvatska je jedina članica koja nema sustavan ni strateški pristup primjeni modela CAF te stoji pred izazovom kako realizirati ciljeve iz Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020. Pitanje je kako potaknuti organizacije javnog sektora na kontinuirano poboljšanje. CAF je besplatan i lako upotrebljiv mjerni instrument kojim je svrha poslužiti kao menadžersko sredstvo za unaprjeđenje kvalitete te tako stvoriti osnovu za izradu akcijskog plana za kontinuirano poboljšanje organizacija javnog sektora. Primjenjiv je u svim vrstama organizacija javnog sektora. Analiza podataka o upotrebi CAF-a u 2012. pokazala je da su Poljska, Danska i Belgija lideri, Španjolska, Francuska i Velika Britanija zaostaju, a ostale zemlje su u sredini. U 28 zemalja članica EU i 12 drugih država broj registriranih korisnika je samo 3.765, no činjenica je da sama registracija korisnika ne znači ujedno da se CAF zaista i primjenjuje. Broj korisnika CAF-a u Hrvatskoj je zanemariv te je nužno poraditi na jačanju svijesti o važnosti njegove primjene.

Damir Malenica, Ozren Gručić, Marijana Linić iz Primorsko-goranske županije te Ivana Čandrlić-Dankoš iz Osječko-baranjske županije pre-

zentirali su stručni rad o potrebnim izmjenama u sustavima upravljanja kvalitetom koje donosi ISO 9001:2015 u jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Jedinice lokalne i regionalne samouprave prepoznale su važnost uspostave sustava upravljanja kvalitetom sukladno ISO 9001 normama. Tijekom 2000-tih dolazi do problema zbog nerazumijevanja terminologije jer je norma pisana i prevedena jezikom koji je bitno bliži proizvodnim, prerađivačkim i uslužnim poduzećima. Ključne izmjene u normi ISO 9001:2015 u odnosu prema onoj iz 2008. odnose se na promjene u strukturi, na terminologiju, razumijevanje organizacije i njezina konteksta, potpunu procesnu orijentaciju u upravljanju organizacijom, uvođenje zahtjeva za upravljanje rizicima, upravljanje dokumentacijom i ukidanje nerazumljivih »preventivnih mjera«. Tako po strukturi i terminologiji postaje razumljiva i upravnom sektoru. Također je potrebno formirati stručno radno tijelo pri postojećim udrugama ili novo radno tijelo koje će pratiti učinkovitost primjene međunarodnih normi u JLRS.

Izv. prof. dr. sc. Anto Bajo i Dijana Jurinec sa Instituta za javne financije govorili su o uvođenju lokalnih proračuna po rezultatima u Europi te opisali stanje u Hrvatskoj. Cilj proračuna po rezultatima jest poboljšati učinkovitost javnih rashoda kroz povezivanje programa s njihovim ostvarenim i mjerljivim učincima; osnažiti vezu financiranja i ishoda kroz sustavno korištenje informacijama o uspješnosti alokacije javnih rashoda. Gradovi u Hrvatskoj ne razlikuju pokazatelje rezultata (*output*) i pokazatelje učinka (*outcome*) te je tendencija uvođenja proračuna po rezultatima u samim začecima. Potrebno je stoga da Vlada i Ministarstvo financija dodatno educiraju djelatnike lokalnih jedinica o primjeni proračuna po rezultatima.

Dr. sc. Martina Tomičić Furjan sa Fakulteta organizacije i informatike u Varaždinu održala je predavanje o primjeni *Balanced Scorecard* (BSC) u jedinicama lokalne samouprave. BSC kao suvremena metoda mjerenja učinka razvija se uvijek specifično za neku organizaciju, no njezini temeljni elementi jesu opis misije, vizije, strategije, razrada strateških ciljeva i SWOT analize te izrada strateške mape ciljeva i mjera. Ta metoda podrazumijeva mjerenje učinkovitosti pomoću financijskih i nefinancijskih pokazatelja koji rezultiraju strateškom mapom i ciljevima. U lokalnoj samoupravi ona se može iskoristiti za izradu strateškog plana urbanog područja, ali i bilo kojeg dokumenta koji definira razvoj organizacija na lokalnoj razini.

Doc. dr. sc. Romea Manojlović govorila je o preduvjetima za funkcioniranje sustava upravljanja radnim izvršenjem službenika. U svom predavanju istaknula je da na temelju podataka dobivenih empirijskim istraživanjem u hrvatskoj državnjoj i lokalnoj samoupravi takav sustav zapravo još ne

postoji, iako je zakonski uveden. Već više godina na državnoj i lokalnoj razini postoji sustav ocjenjivanja službenika, ali ne zadovoljava kriterije koji se očekuju od pravnog sustava mjerenja. Ocjenjivanje bi trebalo uzeti u obzir ostvarene rezultate i osobne kompetencije službenika, a ocjena bi se trebala koristiti u nizu funkcija. Jasni su koraci koje RH treba poduzeti u tom području, no pitanje je hoće li biti volje za njihovo poduzimanje.

Nakon izlaganja uslijedila je rasprava u koju su se aktivno uključili i sudionici, a posebno se odnosila na moguće savjete o tome kako ubrzati uvođenje sustava mjerenja i upravljanja učinkovitošću i kvalitetom u javnu upravu. Znanstveno-stručni skup je dao i niz preporuka za unaprjeđenje upravljanja kvalitetom i učinkom koji se mogu pronaći na stranici Instituta za javnu upravu (www.iju.hr). Za ovaj znanstveno-stručni skup pripremljena je i knjiga s radovima izlagača, koju je kao zbornik radova sa znanstvenog skupa objavio Institut za javnu upravu.

*Šime Dujmović Maruna**

*Marina Drvarić***

* Šime Dujmović Maruna, student 4. godine Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (fourth year student at the Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: sdujmo28@hotmail.com).

** Marina Drvarić, studentica 5. godine Studijskog centra za javnu upravu i javne financije Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (fifth year student at the Study Centre for Public Administration and Public Finances at the Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: mdrvari@gmail.com).