

Komparativna europska iskustva s upravljanjem učinkovitošću

*Romea Manojlović Toman**

<https://doi.org/10.31297/hkju.19.4.4>

UDK 35.088.7:340.5(4)
35.073.515: 35.088.7(4)

Review scientific paper / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 27. 11. 2018.

Accepted / prihvaćeno: 8. 11. 2019.

U radu se komparativno istražuje te se daje pregled sustava upravljanja učinkovitošću u četirima europskim zemljama: Velikoj Britaniji (pritom se zasebno analizira Englesku, Škotsku i Wales), Austriji, Italiji i Danskoj. U svakoj zemlji opisuje se način mjerenja učinkovitosti na lokalnoj ili središnjoj razini vlasti, temeljne svrhe za koje se informacije dobivene mjerenjem koriste, period kada je sustav uveden i mijenjan, glavno tijelo koje je zaduženo za sustav te stvarni efekti do kojih je sustav doveo. Uz opis i objašnjenje stanja, kategoriziraju se zemlje s obzirom na razvijenost sustava upravljanja učinkovitošću. Uz to, cilj je rada i primjena komparativnih iskustava kako bi se formulirale preporuke za unaprjeđenje upravljanja učinkovitošću u Hrvatskoj, stoga se prikazuje i postojeći sustav upravljanja učinkovitošću u Hrvatskoj.

Ključne riječi: upravljanje učinkovitošću, komparativna analiza, Velika Britanija, Austrija, Italija, Danska, Hrvatska

* Doc. dr. sc. Romea Manojlović Toman, docentica, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatska (Assistant Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: romea.manojlovic@pravo.hr).

ORCID ID: <https://orcid.org/orcid.org/0000-0002-0292-0180>

1. Uvod**

Upravljanje učinkovitošću (učinkom/izvedbom) (*performance management*) sastoji se u mjerenju niza dimenzija učinkovitosti¹, ponajprije ishoda (*outcome*) i rezultata (*output*), do kojih aktivnosti upravnih organizacija dovode te upotrebi tako dobivenih informacija u donošenju odluka o daljnjem djelovanju organizacije (v. i Van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2010, str. 30). Informacije dobivene mjerenjem učinka mogu se upotrebljavati kod formuliranja odluka i odlučivanja o proračunu za sljedeće proračunsko razdoblje (proračun po rezultatima/učinku), podnošenja izvještaja o radu organizacije i odgovaranju za njezin rad pred zakonodavnim tijelom, ali i pred širom javnošću, donošenja strateških planova, evaluacije rada organizacije i donošenja odluka o nužnim promjenama, kod donošenja odluka o statusu, pravima i plaći službenika, ali i u nizu drugih funkcija (v. Van Dooren, Bouckaert & Halligan, str. 96–101; Hatry, 2006, str. 195–227; Ammons, 2008, str. 1455). Upotreba informacija dobivenih mjerenjem učinka omogućuje prijelaz na nov način donošenja odluka u javnom sektoru koji se naziva odlučivanje i politika temeljena na dokazima (*evidence-based policy making*), a njegova je temeljna karakteristika korištenje jasnim i konkretnim dokazima pri donošenju informiranih i potkrijepljenih odluka o javnim politikama, programima i projektima (Davies, 1999, prema Segone, 2004, str. 27).

Upravljanje učinkovitošću ima dugu povijest (v. Van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2010, str. 37–44; Van Dooren, 2006, str. 47–79), no njegov pravi procvat počinje od 1980-ih nadalje kada se mjerenje i kvantificiranje

** Rad je nastao kao rezultat istraživanja u okviru znanstvenoistraživačkog projekta *Novi hrvatski pravni sustav* Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu u 2018. godini. Radu je 2018. dodijeljena godišnja nagrada „Eugen Pusić“ Instituta za javnu upravu u kategoriji najboljega znanstvenog rada mladog znanstvenika.

¹ Učinkovitost (*performance*), kao i dimenzije učinkovitosti, mogu se definirati na različite načine. Primjerice, Siegel i Summermatter (2008) proveli su opsežno istraživanje te utvrdili da ne postoji jedna konačna definicija i da se različiti autori koriste različitim dimenzijama učinkovitosti (npr. *inputi*, aktivnosti, rezultati, ishodi, efikasnost, efektivnost, omjeri između dimenzija učinkovitosti, specifični zahtjevi djelovanja, kvaliteta, elementi koji se odnose na vanjske dionike, vrijednosti i etika), no da su ishodi (*outcome*) i rezultati (*output*) najčešće korištene dimenzije. Zbog prostornog ograničenja u ovome se radu ne ulazi u detaljniju analizu koncepta učinkovitosti te ishoda i rezultata, već se rad naslanja na Van Doorenovu, Bouckaertovu i Halliganovu (2010, str. 17–22) viziju učinkovitosti kao proizvodnog procesa i dimenzija učinkovitosti kako su ondje objašnjene. Pritom se pod rezultatima smatraju neposredni proizvodi/usluge upravnih organizacija na koje one mogu direktno utjecati, dok su ishodi efekti do kojih rad upravnih organizacija dovodi, ali na njih utječe i djelovanje subjekata iz okoline organizacije.

izvedbe postavlja kao temelj rada upravnih organizacija i kao jedan od osnovnih instrumenata koji mogu osigurati efikasnost i efektivnost javne uprave.² I Hrvatska se orijentirala prema tom instrumentu upravljanja javnim sektorom iako u njegovoj primjeni postoji još niz problema (v. Koprčić, 2016, str. 28–35; Manojlović, 2016, str. 76–91; Manojlović Toman, 2018). Orijehtacija prema upravljanju učinkom jača od 2009. nadalje, a posebno od kraja 2017. kada je donesen i Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (NN 123/17). Upravo zbog jačanja orijentacije prema upravljanju učinkom korisno je upoznati primjenu tog sustava u drugim zemljama te iskoristiti potencijal učenja iz tuđih iskustava (*benchlearning*). Stoga je cilj rada komparativno istražiti te opisati i objasniti sustave upravljanja učinkom koji postoje u odabranim europskim zemljama i na temelju njihovih iskustava formulirati neke preporuke za Hrvatsku.

U drugom dijelu rada predstavlja se metodološki okvir istraživanja, dok je treći dio rada posvećen opisu i objašnjenju upravljanja učinkovitošću u četirima izabranim europskim zemljama kao i Republici Hrvatskoj. U tome se dijelu rada zemlje i međusobno uspoređuju, dok je posljednje poglavlje namijenjeno završnim mislima i preporukama za Hrvatsku.

2. Metodološki okvir istraživanja

U radu se komparativno istražuje funkcioniranje sustava upravljanja učinkovitošću u izabranim europskim zemljama. Cilj je opisati i objasniti sustav upravljanja učinkovitošću u izabranim zemljama, prikazati moguće smjerove razvoja te ponuditi neke preporuke za unaprjeđenje stanja upravljanja učinkom u Hrvatskoj.

Kako bi se osigurao ujednačen pristup obradi svake zemlje, unaprijed je odabrano pet elemenata koji se u svakoj zemlji istražuju (v. Tablicu 1.).

1. *Način mjerenja učinkovitosti* – počevši od definicije upravljanja učinkovitošću prema kojoj se ono sastoji od mjerenja raznih dimenzija učinka te upotrebe tako dobivenih informacija u nizu funkcija unutar organizacije i u vezi s organizacijom (Manojlović, 2016, str. 67–68; v.

² Upravo u tom periodu utjecajni autori Osborne i Gaebler u svojoj knjizi *Reinventing Government* navode ono što se može smatrati geslom mnogih upravnih reforma 80-ih, posebno u SAD-u: „Samo ono što se može izmjeriti smatra se i učinjenim“ (Osborne & Gaebler, 1992, str. 146–166).

- i Van Dooren, Bouckaert i Halligan, 2010, str. 30), u svakoj se zemlji ukratko opisuje postojeći sustav mjerenja učinka.
2. *Glavni načini upotrebe informacija dobivenih mjerenjem* – što se upotrebe informacija tiče, ona se grupira u tri osnovne skupine koje su ponudili Van Dooren, Bouckaert i Halligan (2010, str. 100–101):
 - a) *učenje* – ponajprije interna upotreba unutar same organizacije kako bi se unaprijedilo buduće djelovanje (npr. upotreba informacija za svrhe strateškog planiranja, evaluacije rada)
 - b) *upravljanje i kontrola* – interna upotreba kako bi se unaprijedio sadašnji rad organizacije (npr. upotreba informacija za svrhe budžetiranja, upravljanja službenicima, ugovori o učinku)
 - c) *odgovornost* – vanjska upotreba informacija kako bi organizacija odgovarala za ostvarene rezultate (npr. objava rang-ljestvica organizacija ili objava godišnjih izvještaja).
 3. *Tijelo zaduženo za razvoj sustava upravljanja učinkovitošću* – kako nijedna upravna inovacija ne može početi funkcionirati bez potrebne političke potpore, ispituje se i koje je tijelo zaduženo za razvoj sustava upravljanja učinkovitošću da bi se mogla procijeniti njegova politička važnost te može li ono prisiliti ostale aktere da prihvate sustav.
 4. *Efekti do kojih sustav upravljanja učinkovitošću dovodi* – pritom treba uzeti u obzir da postoji niz problema u evaluaciji efekata do kojih sustavi upravljanja učinkom dovode³ te se ovdje navode oni koji su se pregledom relevantne literature istaknuli kao najvažniji.

Kako se ističe da sustav upravljanja učinkom zahtijeva određeno vrijeme da bi se institucionalizirao⁴, kod svake se zemlje navodi i *kada je uvođenje sustava počelo*.

Podatci potrebni za analizu tih elemenata dobivaju se pregledom relevantne literature, i to službenih izvještaja i zakona, a posebno znanstvenih i stručnih radova.

Da bi se izabrale zemlje koje će biti uključene u istraživanje, primijenjena su dva kriterija. U prvom redu pregledana je literatura kako bi se utvrdile zemlje koje se u nekom aspektu upravljanja učinkovitošću mogu smatrati relevantnima za Hrvatsku. U drugom redu intencija je bila izabrati po jednu zemlju iz svakog od četiriju temeljnih modela država (westminster-

³ Npr. za Veliku Britaniju v. Martin et al., 2016, str. 143–144.

⁴ Padovani, Yetano i Levy Orelli (2013) ističu da u kontekstu španjolskih i talijanskih jedinica lokalne samouprave to iznosi najmanje pet godina.

ski/anglosaksonski model, weberijanski/germanski model, napoleonski/francuski model te skandinavski/nordijski model) (Koprić et al., 2014, str. 41–42).

Kombinacijom tih dvaju kriterija u daljnu su analizu uzete sljedeće zemlje:

- a) *Velika Britanija* – kao zemlja koja je rano počela uvoditi sustav upravljanja učinkovitošću te ga je razvila na svim razinama vlasti, a predstavnicom je anglosaksonskog modela. Što se tiče Velike Britanije, naglasak se stavlja na lokalnu razinu jer zbog specifičnosti pravnog uređenja u Velikoj Britaniji postoje tri različita sustava mjerenja učinkovitosti lokalnih jedinica (engleski, škotski i velški), što omogućuje da se opisom jedne zemlje dobije uvid u tri sustava koja su uz to iznimno razvijena.
- b) *Austrija* – kao predstavnicom germanskog modela te zemlja koja je veličinom približna Hrvatskoj. Također, Austrija je počela uvoditi sustav upravljanja učinkom u istome periodu kad i Hrvatska. Kako je upravljanje učinkovitošću u Austriji najrazvijenije na saveznoj razini, u radu se obrađuje samo ta razina vlasti.
- c) *Italija* – kao predstavnicom napoleonskog modela, a ujedno i zemlja iz napoleonskoga kruga koja je geografski, povijesno i kulturološki bliska Hrvatskoj. Analizira se središnja razina vlasti, ali se daje osvrt i na efekte na lokalnoj razini.
- d) *Danska* – kao predstavnicom skandinavskih zemalja koja je veličinom i brojem stanovnika najbližnja Hrvatskoj, a sustav upravljanja učinkovitošću razvija od 90-ih. Osvrt se daje ponajprije na središnju razinu vlasti iako se sustav primjenjuje i na lokalnoj razini i u javnim službama.
- e) *Hrvatska* – Koprić et al. (2014., str. 44–45) govore i o modelu istočnoeuropskih zemalja⁵ te se stoga analizira Hrvatska koja ulazi u tu skupinu zemalja, a njezin prikaz i komparacija s izabranim zemljama omogućuju učenje iz komparativnih iskustava i formuliranje preporuka za Hrvatsku.

⁵ Postoje i druge podjele upravnih tradicija (modela država). Primjerice, Painter i Peters (2010, str. 19–30) govore o anglo-američkoj, napoleonskoj, germanskoj, skandinavskoj, latinskoameričkoj, postkolonijalnoj u južnoj Aziji i Africi, istočnoazijskoj, sovjetskoj i islamskoj, no ovdje se preuzima podjela prihvaćena u hrvatskoj literaturi upravne znanosti.

3. Komparativni prikaz izabranih zemalja

3.1. Velika Britanija

Sustav upravljanja učinkovitošću u Engleskoj. Laffin navodi da su u Engleskoj postojala četiri sustava mjerenja učinkovitosti. Prvi, *Compulsory Competitive Tendering (CCT)*, uveden početkom 80-ih, zahtijevao je da lokalne jedinice počnu nabavljati veći dio javnih usluga putem tržišta i privatnih pružatelja, a da se smanji udio samostalnog (*in-house*) pružanja (Laffin, 2018, str. 51–52).

Dolaskom na vlast ljevice CCT se ukida, a 1999. uvodi se *Best Value* sustav prema kojemu su lokalne jedinice morale donijeti petogodišnje planove učinkovitosti (*performance plans*) i mjeriti učinkovitost pojedinih služba prema unaprijed postavljenim indikatorima u petogodišnjim ciklusima (Laffin, 2018, str. 52–53). Riječ je o pravom sustavu mjerenja učinkovitosti prema unaprijed postavljenim indikatorima, a odgovornost za njegovu provedbu bila je u rukama Komisije za reviziju lokalnih jedinica (*Audit Commission for Local Authorities*) koja je odgovarala ministarstvu zaduženom za lokalnu samoupravu te je čitav sustav postavljen strogo *top-down* (Martin et al., 2016, str. 137). Glavni prigovori BV-u bili su da njegov *top-down* pristup dovodi u pitanje prihvaćanje od lokalnih jedinica i da je upitno opravdavaju li troškovi ostvarene koristi (Laffin, 2018, str. 54).

Godine 2002. prelazi se na novi sustav nazvan sustavom cjelovite procjene učinka (*Comprehensive Performance Assessment – CPA*), čija je temeljna karakteristika javna objava rang-lista lokalnih jedinica s obzirom na njihovu uspješnost (*naming-and shaming*) (Laffin, 2018, str. 54–56). Sustav je doraden 2005. te se u osnovi sastoji od mjerenja učinka putem više od 1.000 indikatora u nekoliko kategorija (socijalni doprinosi; socijalna skrb; okoliš; knjižnice i odmor; raspolaganje resursima; obrazovanje i stanovanje). U svakoj od kategorija lokalne jedinice dobivale su od jednog do četiri boda, pri čemu su se bodovi u nekim kategorijama množili s četiri odnosno dva. Uz to, ocjenjivala se sposobnost vođenja i napredovanja lokalne jedinice kao cjeline. Kombinacijom tih kriterija lokalne jedinice dijelile su se u pet kategorija: od onih koje su dobile nula zvjezdica do onih koje zaslužuju pet zvjezdica (Lockwood & Porcelli, 2010, str. 5–6). Rang-lista svih lokalnih jedinica redovito se objavljivala, a nagrada za uspješne lokalne jedinice bila je veća financijska autonomija (manja ograničenja mogućnosti propisivanja vlastitih lokalnih poreza), oslobođenje od provođenja revizije u sljedećem periodu te mogućnost sudjelovanja na

forumu inovatora.⁶ S druge strane, lokalne jedinice koje su dobivale nula ili jednu zvjezdicu bile su podložne kontroli, dužnosti pripremanja izvještaja i planova oporavka kako bi povećale svoj budući učinak i dostigle bolje rangirane lokalne jedinice. Glavno tijelo zaduženo za sustav i dalje je bila Komisija.

Sustav CPA djelovao je do 2009. kada je zamijenjen sustavom *Comprehensive Area Assessment* (CAA) koji je bio usmjeren na neovisno mjerenje kvalitete lokalnih javnih služba. Kao temeljna razlika između CPA-a i CAA-a može se istaknuti da je kod CAA-a došlo do smanjivanja broja indikatora koji se prate (ukupno se mjerilo 200 nacionalno određenih indikatora te 53 cilja koja su bila centralno postavljena (Flynn, 2012, str. 130)), odnosno došlo je do koncentracije na samo nekoliko ključnih područja koja se procjenjuju na osnovi izvještaja koje lokalne jedinice ionako moraju dostavljati nadležnim inspekcijama neovisno o CAA-u (Flynn, 2012, str. 129), čime se željelo smanjiti nepotrebno administrativno opterećenje lokalnim jedinicama. Ipak, i dalje je postojalo rangiranje lokalnih jedinica te se isticalo da se znatno otežava posao Komisiji koja sada mora surađivati sa sedam inspekcija da bi se formirala konačna ocjena (Laffin, 2018, str. 56–57).

Promjena vlasti 2010. podudarna je s globalnom ekonomskom krizom na koju je Engleska reagirala rezanjem troškova lokalnim jedinicama (od 2009. do 2015. troškovi lokalnih jedinica smanjeni su za 20,4 %). U skladu s politikom štednje ukinut je i CAA, ali i Komisija za reviziju (Laffin, 2018, str. 57–58), a lokalne jedinice dobile su obveze same ugovoriti provođenje revizije s privatnim revizorima (Sandford, 2016). Ukidanjem CAA-a više ne postoji obvezan i centraliziran sustav mjerenja učinkovitosti lokalnih jedinica, već se prelazi na dobrovoljni program nazvan *Sector-Led Improvement* (SLI). Tim sustavom upravlja Udruga lokalnih jedinica, sudjelovanje je dobrovoljno, a sastoji se u dobrovoljnom uspoređivanju lokalnih jedinica koje provode lokalni dužnosnici i javni menadžeri (Laffin, 2018, str. 58–59).

Što se tiče efekata do kojih su CPA i CAA doveli prije njihova ukidanja, Lockwood i Porcelli (2010) proveli su analizu povećava li objava rang-lista lokalnih jedinica zaista njihovu efikasnost. Utvrdili su da mjerenje učinkovitosti kao takvo povećava efikasnost, što se dogodilo i u Engleskoj koja je objavljivala rang-liste lokalnih jedinica i u Walesu koji to nije činio.

⁶ <https://www.theguardian.com/society/2005/dec/15/localgovernment.theissuesexplained>

To upućuje na zaključak da sama objava rang-lista nije pridonijela rastu efikasnosti, no mjerenje kao takvo mora postojati. Dodatno, pokazalo se da mjerenje učinkovitosti kako je to zahtijevao CPA (s više od 1.000 indikatora) dovodi i do znatnih troškova⁷, ali i stvara veliko administrativno opterećenje lokalnim jedinicama koje su morale prikupljati niz podataka i pripremati izvještaje za potrebe Komisije (Martin et al., 2016, str. 138). Potrebno je istaknuti da je CPA proizveo i druge prateće efekte. Naime, pokazalo se da utječe na političke odluke građana, u prvom redu na kažnjavanje političara. Tako su James i John (2007) utvrdili da političari čije su lokalne jedinice rangirane u najlošijoj kategoriji gube potporu građana. S druge strane, nije se pokazalo da potpora građana raste prema političarima u lokalnim jedinicama koje su rangirane kao najbolje.

Ipak, i novom sustavu dobrovoljnog uspoređivanja lokalnih jedinica ističu se neki prigovori, u prvom redu to da njegov dobrovoljni karakter dovodi u pitanje kvalitetu procjene učinkovitosti lokalnih jedinica, transparentnost provedbe, prihvaćanje javnosti, ali i pritisak koji može raditi na lokalne jedinice te se javlja dilema hoće li se ipak pokazati da Engleskoj nedostaje Komisija za reviziju kao neovisno tijelo koje vodi sustav i daje potrebne informacije i savjete (Laffin, 2018, str. 59).

Sustav upravljanja učinkovitošću u Škotskoj. U Škotskoj postoji sustav mjerenja učinkovitosti lokalnih jedinica koji se naziva revizija najbolje vrijednosti (*Best Value Audits – BVA*). Sustav vodi Ured za reviziju (*Audit Scotland*) koji je sastavni dio Škotske državne revizije (*Auditor General for Scotland*). Sustav je uveden 2003., a mijenjan je dvaput, 2008./09. i 2014./15. (*Audit Scotland*, 2017). Iako je Ured za reviziju glavno tijelo zaduženo za upravljanje sustavom, sam sustav postavljen je konsensualno, odnosno pri njegovu uvođenju formirana je skupina sastavljena od predstavnika škotske vlade, ureda za reviziju, lokalnih jedinica, trgovačkih udruga i škotskog vijeća za potrošače. To je dovelo do široka prihvaćanja sustava koji nema elemente strogo centraliziranog i *top-down* pristupa kakav je bio primijenjen u Engleskoj (Martin et al., 2016, str. 137).

Za razliku od Engleske, gdje su unaprijed bili propisani sektori u kojima se provodi mjerenje kao i točni indikatori koji se moraju mjeriti, Ured za reviziju Škotske navodi da su okolnosti svake lokalne jedinice specifične te je

⁷ Haubrich i McLean (2006 prema Lockwood & Porcelli, 2010, str. 3) utvrdili su da ukupni troškovi mjerenja i revizije u lokalnim jedinicama iznose oko 2,1 % njihovih ukupnih troškova. Uz to, i sama je Komisija godišnje trošila 28 milijuna funta (Martin et al., 2016, str. 138).

kod svake potrebno pojedinačno uzeti u obzir na koji način ona ostvaruje najbolju vrijednost. Pritom Ured za reviziju daje upute o tome kako ostvariti najbolju vrijednost u deset različitih aspekata djelovanja (Audit Scotland, 2017, str. 3), čime potiče upotrebu informacija i za svrhu učenja, ali i upravljanja i kontrole.⁸ Nakon izmjena iz 2014./15. Ured za reviziju istaknuo je da se dodatni naglasak želi staviti na razinu napretka ostvarenu u lokalnim jedinicama, na kvalitetu javnih služba kao i na ostvarene ishode. Uz to, i dalje se naglašava važnost i kontrola načina upravljanja lokalnim jedinicama (Audit Scotland, 2017, str. 4).

Na osnovi takvih smjernica revizori pripremaju godišnji izvještaj o svakoj lokalnoj jedinici. Takav izvještaj dostavlja se lokalnoj jedinici kao i glavnom lokalnom revizoru (*Controller of Audit for Scotland*). Na osnovi tih izvještaja, za svaku lokalnu jedinicu barem se jedanput u pet godina donosi izvještaj o ostvarenju najbolje vrijednosti (*Best Value Assurance Report*) u kojem se daje mišljenje o tome koliko učinkovito lokalna jedinica djeluje, ima li strateški cilj i viziju, kako se koristi sredstvima, kako uključuje sve ostale dionike te pokazuje li znakove stalna napretka (Audit Scotland, 2017, str. 5). Izvještaji služe usmjeravanju lokalnih jedinica, no ne postoji rangiranje lokalnih jedinica kao što je postojalo u Engleskoj. Također, mišljenja koja se daju opisna su te ne postoji kvantitativno numeriranje pojedinih aspekata djelovanja lokalne jedinice. Budući da se izvještaji o ostvarenju najbolje vrijednosti ne donose svake godine, to smanjuje i troškove Ureda za reviziju (Martin et al., 2016). Izvješća su javno dostupna, a od 2018. postoji i zasebna internetska stranica na kojoj se objavljuju neke ključne informacije o učinku svih lokalnih jedinica.⁹

Efekti koji se time postižu, a ujedno i glavni način upotrebe informacija jest da se one upotrebljavaju za interno unaprjeđenje lokalnih jedinica, no bez vanjskog rangiranja jedinica iako su izvještaji javno dostupni, što omogućuje i upotrebu za propitivanje odgovornosti. Čini se da se time postiže odgovarajuća mjera pritiska na lokalne jedinice te je sustav prihvaćen i održan.

⁸ 1. Predanost i vodstvo, 2. Responzivnost i javne konzultacije, 3. Kvalitetno i povezano upravljanje na strateškoj, operativnoj i financijskoj razini, 4. Dobro upravljanje financijskim sredstvima, 5. Ocjenjivanje i praćenje rada službenika, 6. Osiguranje konkurentnosti, 7. Podrška održivom razvoju, 8. Osiguranje jednakih mogućnosti za sve građane, 9. Zajednički rad, 10. Odgovornost.

⁹ <http://www.audit-scotland.gov.uk/local-government-in-scotland-challenges-and-performance-2018>

Sustav upravljanja učinkovitošću u Walesu. Sustav mjerenja učinka u Walesu zove se Velški program za unaprjeđenje (*Wales Programme for Improvement – WPI*), a njegova primjena započinje 2002. Iako je počeo kao velški odgovor na CPA, već je 2005. ublažen, znatno je mijenjan 2009. te doraden 2016.

Prema WPI-u svaka lokalna jedinica dobiva zadatak postaviti vlastite dugoročne ciljeve unaprjeđenja. Pritom postavljeni ciljevi moraju pomoći u unaprjeđenju nekog od sljedećih sedam područja: strateške učinkovitosti, kvalitete usluga, dostupnosti usluga, pravednosti (jednakosti i socijalnoj uključenosti), održivosti, efikasnosti i inovativnosti. U određivanju ciljeva unaprjeđenja nužno je provesti javne konzultacije te uključiti širok krug dionika (WAG, 2010, str. 16).

Na osnovi toga, svake godine lokalne jedinice pripremaju godišnji plan ciljeva unaprjeđenja, a sljedeće godine moraju objaviti izvještaj o njihovu ostvarenju. Pri provođenju mjerenja ostvarenja ciljeva postoje dvije skupine indikatora: prvu čine oni koje lokalne jedinice moraju prikupljati, a postavila ih je velška vlada.¹⁰ Drugu skupinu čine indikatori koje postavlja i razvija svaka lokalna jedinica ovisno o svojim potrebama i ciljevima (WAG, 2010, str. 19–21). Lokalne jedinice imaju slobodu u načinu izbora sredstva objave izvještaja i same forme izvještaja, pri čemu izvještaji moraju sadržavati podatke o indikatorima koji se moraju prikupljati, no savjetuje im se da prikazuju i niz drugih informacija (WAG, 2010, str. 26–28). Naglašava se i da se mjerenje ne smije temeljiti samo na mjerenju rezultata i ishoda, nego treba obuhvatiti puno širu sliku kao što je zadovoljstvo građana, inovacijski potencijal itd. (WAG, 2010, str. 18).

Navodi se i način upotrebe tako dobivenih informacija – radi *benchmarkinga* između samih lokalnih jedinica. Cilj nije stvaranje rang-ljestvice, već omogućavanje lokalnim jedinicama da vide kakva je njihova pozicija u odnosu na druge lokalne jedinice kako bi se tom informacijom koristile za daljnje unaprjeđenje vlastitog rada (WAG, 2010, str. 18–19). Time se potiče dobrovoljni i samoinicijativni napredak lokalnih jedinica (Martin et al., 2016, str. 140). Dodatno, posebno je pohvalno što se izričito navodi da se lokalne jedinice potiče da objave na koje se sve načine koriste in-

¹⁰ Tako postoje nacionalni strateški indikatori koje lokalne jedinice moraju mjeriti, ali i indikatori kojima se procjenjuju pojedini aspekti učinkovitosti i standardi pružanja služba kod kojih ne prevladava strogi *top-down* pristup. Naime, velška vlada financira godišnje prikupljanje zajedničkih indikatora, ali koji će to indikatori biti, određuju zajednički inspekcije, regulatori i lokalne jedinice, a udruženje lokalnih jedinica dobiva sredstva od vlade kako bi svake godine posredovalo u postizanju dogovora o tim indikatorima (WAG, 2010, str. 18–21).

formacijom o učinku, a isto tako savjetuje ih se i da pripremaju veći broj izvještaja tako da svaki od njih bude prilagođen ciljanoj publici (WAG, 2010, str. 27–28).

Ured za reviziju Walesa (*Wales Audit Office*) provodi godišnju reviziju planova kao i reviziju ostvarenog učinka, pri čemu se ima pravo koristiti i podacima koje mu dostave lokalne jedinice, podacima svih inspekcija, neposrednim posjetima kao i mišljenjima građana. Po potrebi Ured provodi i specijalne revizije i kontrole te objavljuje godišnji izvještaj o napretku svake jedinice (WAG, 2010, str. 33–36).

Velški je sustav doživio znatnu promjenu 2009. Naime, do tada nije postojala obveza objave rezultata lokalnih jedinica, što je dovelo do netransparentnosti sustava (Martin et al., 2016, str. 137) te se od 2009. uvodi takva obveza. Sustav objave rezultata evoluirao je tako da sada postoji specijalizirana internetska stranica na kojoj građani mogu vidjeti rezultate svoje lokalne jedinice te ih usporediti s onima drugih jedinica. Ipak, iako je omogućena komparacija lokalnih jedinica, ne postoji formalno rangiranje lokalnih jedinica.¹¹

Sustav se dodatno modernizirao 2016. kada je propisano da lokalne jedinice moraju u svoje planove unaprjeđenja i indikatore koje mjere uključiti i obveze koje proizlaze iz Zakona o dobrobiti budućih generacija.¹²

U Walesu je sustav razvijen dijalogom između Komisije za reviziju, udruženja lokalnih jedinica i državne uprave. Iako je i ovdje Komisija za reviziju formalno vodila sustav, zbog velike suradnje udruženja lokalnih jedinica i države njezin utjecaj bio je znatno manji, što je utjecalo i na izgled čitava sustava (Martin et al., 2016, str. 137).

U početnoj fazi primjene rezultati lokalnih jedinica nisu bili objavljivani, što je dovelo do pozitivnih efekata i prihvaćanja sustava od lokalnih dužnosnika koji su navodili da „WPI ne dominira njihovim životom“ (Martin et al., 2016, str. 138). Ipak, poslije su se pokazali problemi kao što su slabi rezultati velških škola (Martin et al., 2016, str. 141), ali i nemogućnost korištenja rezultatima mjerenja za propitivanje odgovornosti, ponajprije građana, ali i viših razina vlasti (Martin et al., 2016, str. 137). To se nastojalo riješiti uvođenjem javne objave, ali bez rangiranja, što je sustavu omogućilo da opstane, ali i da se otvori prostor da se svi akteri koriste informacijama i za propitivanje odgovornosti.

¹¹ http://www.mylocalcouncil.info/Default.aspx?lang=en-GB&id=_00PT

¹² <http://wlg.wales/wales-programme-for-improvement>

3.2. Austrija

Austrija je u reformu uvođenja sustava upravljanja učinkovitošću formalno krenula 2007. kada je Savezni parlament jednoglasno izglasao reformu saveznog zakona o proračunu kojom se u austrijsku saveznu upravu uvodi upravljanje temeljeno na učincima (*Wirkungsorientierte Steuerung*) (Speer & Winkler, 2015, str. 29). Reforma je u praksi zaživjela od 2013., a temelji se na dvama elementima: upravljanju učinkom te procjeni učinaka propisa (Bundeskanzleramt, 2018, str. 108). U okviru uvođenja sustava upravljanja učinkom zahtijeva se povezivanje svih razina upravljanja, počevši od najviše razine strateškog planiranja do razine pojedinog službenika.

Sam sustav upravljanja učinkom prolazi sedam faza u okviru kojih svako ministarstvo mora donijeti svoj strateški plan, izjave o ishodima (*outcome*) i rezultatima (*output*) te sklopiti ugovore o učinku s tijelima koja su njemu odgovorna. Na osnovi mjerenja ostvarenih ishoda i rezultata evaluira se djelovanje, poduzimaju se potrebne mjere te se izvještava. Izjave o ishodima i rezultatima moraju biti povezane s proračunom, a u njihovoj izradi sudjeluje više tijela. Naime, ministarstva pripremaju nacrt izjave o ishodima i rezultatima koje zatim ispituju Savezni revizorski sud i Savezni ured za upravljanje učinkom. Na osnovi preporuka dobivenih od tih institucija, savezna tijela mijenjaju svoje izjave o ishodima i rezultatima, a na temelju finaliziranih izjava određuju se proračunska sredstva te Ministarstvo financija šalje prijedlog proračuna parlamentu (Gepl, 2014, str. 5–11). Na razini pojedinih tijela uvode se službenici zaduženi za upravljanje učinkom te se osniva Savezni ured za upravljanje učinkom (Gepl, 2014, str. 5–11).

Savezni ured za upravljanje učinkom (*Bundeskanzleramt - Sektion III – Öffentlicher Dienst und Verwaltungsinnovation*) glavno je tijelo za koordinaciju provedbe sustava, a osnovan je pri Uredu saveznog kancelara, što pokazuje njegovu političku moć i važnost. Njegovi su temeljni zadatci trojaki: pomoć ministarstvima u donošenju izjava o ishodima i rezultatima, ispitivanju i osiguranju kvalitete postavljenih indikatora kako bi parlament na osnovi njih mogao odlučivati te priprema skupnog izvještaja o ishodima i rezultatima koji se dostavlja parlamentu, a čini i javno dostupnim.¹³

Austrija je učinila velik iskorak u korištenju informacijskom tehnologijom te se na posebnoj internetskoj stranici¹⁴ može dobiti uvid u ciljeve svakog

¹³ https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/Folder_Wo_Steuerung_EN.pdf?61poig

¹⁴ <https://www.wirkungsmonitoring.gv.at/index.html>

od saveznih ministarstava kao i u razinu njihova ostvarenja, što omogućuje samostalnu ocjenu svakoga građanina o radu savezne uprave.

Kao pozitivno može se istaknuti to da u Austriji postoji svijest da sustav upravljanja učinkom može funkcionirati samo ako obuhvaća sve razine, počevši od strane strateškog planiranja pa sve do razine službenika. Stoga postoje godišnji intervjui pojedinačnih službenika sa sebi nadređenim službenicima, čime se želi osigurati prijenos općih ciljeva do najniže razine i njihova razrada u konkretne zadatke službenika. Smatra se da će se time doprinijeti povećanju transparentnosti, ali i da će činjenica da službenici uviđaju kako njihov rad doprinosi ostvarenju općih ciljeva organizacije djelovati kao jak motivacijski faktor (Bundeskanzleramt, 2018, str. 109). Ipak, godišnji intervjui ne upotrebljavaju se radi ocjenjivanja pojedinačnih službenika te ne postoji pojedinačna ocjena o učinku službenika (Staroňová, 2017, str. 16–17).

Ukupno gledajući, čini se da je osnovni cilj uvođenja sustava upravljanja učinkom u austrijsku saveznu upravu bilo jačanje odgovornosti prema parlamentu i građanima. U vezi s time vide se pozitivni iskoraci jer se navodi da je novi sustav potaknuo članove parlamenta, posebno Odbor za proračun, na raspravu o ishodima, mjerama i indikatorima (Bundeskanzleramt, 2018, str. 108). Ipak, naglašava se svojevršno zanemarivanje interne dimenzije i upotrebe informacija zbog samostalnog poboljšanja djelovanja unutar pojedinog tijela te se ističe potreba povezivanja vanjskog i unutarnjeg dijela sustava upravljanja učinkom (Speer & Winkler, 2015, str. 35–36).

Dodatno, analizirajući početne efekte do koji je sustav doveo, Speer i Winkler (2015, str. 34–35) zaključili su da proračun još uvijek ne služi kao glavno sredstvo upravljanja parlamenta, već ponajprije kao sredstvo informiranja. Također, sustav je ocijenjen previše formalističkim i tehnokratskim, a formalna organizacijska struktura koja postoji u većini austrijske uprave još je previše hijerarhijski organizirana, što onemogućuje prenošenje odgovornosti na niže razine kao i menadžersku fleksibilnost koju sustav upravljanja učinkom zahtijeva. Uz to, u kontekstu upravljanja učinkom još nije ostvarena vertikalna povezanost svih razina vlasti, posebno poveznica s lokalnom razinom. Ipak, autori ističu da u Austriji nema govora o povratku na staro, već se samo raspravlja kako sustav unaprijediti. Također, sustav se počeo širiti te ga savezne zemlje počinju dobrovoljno prihvaćati.

3.3. Italija

Pravi sustav upravljanja učinkom u Italiju je uveden relativno kasno, točnije 2009., iako je Italija već krajem 80-ih počela uvoditi neke elemente upravljanja učinkovitošću (Bianchi & Xavier, 2017, str. 28). Novi sustav uveden je donošenjem posebnog Zakona o povećanju produktivnosti rada te efikasnosti i transparentnosti javne uprave¹⁵, nazvana „Zakon Brunetta“ po tadašnjem ministru javne uprave i inovacija Robertu Brunetti, koji je pokrenuo niz reforma javne uprave. Izmjene Zakona Brunetta donesene su 2017. u sklopu novog plana reforme talijanske javne uprave koja je počela 2015.¹⁶

Zakon Brunetta postavlja cjelovit sustav upravljanja učinkom koji povezuje organizacijsku učinkovitost s učinkovitošću rukovodećeg osoblja i učinkovitošću službenika te pritom prati temeljne postavke menadžmenta preko rezultata (Laperuta, 2011, str. 132). Zakon (čl. 4.) navodi da se ciklus upravljanja učinkom sastoji od šest faza. U prvoj se određuju ciljevi koji se moraju postići kao i njihovi indikatori. U drugoj se fazi ciljevi moraju povezati s financijskim sredstvima, dok se u trećoj fazi kontrolira njihovo ostvarenje i poduzimaju eventualne korektivne radnje. U četvrtoj se fazi samo mjeri organizacijski i individualni učinak. Peta je faza namijenjena povezivanju organizacijske i individualne učinkovitosti jer propisuje ocjenjivanje i nagrađivanje na osnovi ostvarenog učinka. U posljednjoj fazi sustav zahtijeva objavu i dostavu rezultata svim zainteresiranim dionicima, od političko-upravne okoline organizacije do korisnika i cjelokupne javnosti.

Svako tijelo dužno je donijeti godišnji plan učinka u kojem se određuju ciljevi kao i godišnji izvještaj o učinku (čl. 10.), a uz to svako tijelo mora uspostaviti i jedinicu zaduženu za upravljanje učinkom (čl. 14.) koja sudjeluje u evaluaciji učinka i mora odobriti konačni izvještaj o učinku. Svi planovi i izvještaji moraju biti javno objavljeni.

Što se samog mjerenja tiče, Zakon (čl. 8.) navodi više stavaka koje se moraju uzeti u obzir kod mjerenja organizacijskog učinka. Između ostalog, potrebno je mjeriti razinu postizanja postavljenih ciljeva, efikasnost u korištenju sredstvima, ali i doprinos ostvarenju javnih politika kao i kvalitativni

¹⁵ Legge 4 marzo 2009, n. 15 sulla ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, modifiche decreto legislativo 74/2017.

¹⁶ http://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Valutazione_DLgs_25_maggio_2017_n74.pdf

napredak i modernizacijsku sposobnost organizacije te kvalitetu pruženih usluga. Izmjenama Zakona iz 2017. (čl. 19. *bis*) dodatno je naglašeno da građani moraju sudjelovati u mjerenju organizacijskog učinka te svaka organizacija mora pronaći način kako mjeriti zadovoljstvo građana i kako rezultate toga javno objaviti. Time Zakon postavlja širok krug dimenzija učinka koje se moraju mjeriti, uključujući tu i kvalitetu.

Prednost je Zakona to što sadržava niz odredaba posvećenih ocjenjivanju i nagrađivanju rukovodećih i ostalih službenika na osnovi učinka (posebno čl. 9. i čl. 17.–31.), čime se nastoji osigurati integracija sustava upravljanja učinkom do najniže razine u organizaciji.

U institucijskom pogledu, glavni idejni začetnik i koordinator novog sustava bilo je ministarstvo zaduženo za javnu upravu, no Zakon Brunetta (čl. 13.) uspostavio je novo tijelo, Komisiju za evaluaciju, transparentnost i integritet javne uprave (*Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*), koje je trebalo kontrolirati implementaciju zakona te služiti kao središnje koordinativno mjesto. Zadatak tog tijela bilo je i postavljanje standarda rada javnih služba te briga za osiguranje transparentnosti i integriteta upravnih organizacija. Međutim, Komisija nije ostvarila svoje ciljeve, a kao obrazloženje navodi se da ona nikada nije dobila pravu moć, kao ni odgovarajuća financijska sredstva ili potreban broj ljudi da to ostvari (ANA, 2014, str. 8–9). Stoga je već 2013. Komisija pretvorena u Nacionalno tijelo za borbu protiv korupcije, a zadatci koji se tiču upravljanja učinkom preneseni su Direkciji za javne funkcije (*Dipartimento di Funzione Pubblica*), koja je sastavni dio Ministarstva za pojednostavnjenje i javnu upravu. Direkcija ima zadatak prikupljati i javno objavljujati planove o učinku kao i izvještaje o učinku svih tijela.¹⁷

U normativnom pogledu Zakon Brunetta uveo je potpun sustav upravljanja učinkom koji zahtijeva upotrebu informacija radi upravljanja i radi propitivanja odgovornosti. Ipak, u praksi se pokazalo da postoji niz problema, ponajprije nedovoljna upotreba informacija dobivenih mjerenjem, a time i izostanak širih pozitivnih efekata primjene. Na razini središnje države ističe se da organizacijska kultura ne potiče upravljanje učinkovitošću te nedostaje odgovarajuće vodstvo, što dovodi do toga da su strateški ciljevi često odvojeni od operativnih, a to onemogućuje postavljanje jasnih indikatora, provedbu mjerenja, a time i upotrebu informacija (Bianchi & Xavier, 2017, str. 749). Iako je uspostavljena posebna stranica posvećena upravljanju učinkom (<https://performance.gov.it/>) na kojoj se objavljuju

¹⁷ <https://performance.gov.it/>

planovi i izvještaji o učinku, pregledom se može primijetiti da postoje i tijela koja ne objavljuju te dokumente, posebno izvještaje. Dodatno, uklanjanje posebne komisije koja se direktno bavila provedbom Zakona Brunetta, upućuje na smanjen politički pritisak prema uspostavi sustava. Uz to, ističu se i problemi u provođenju plaćanja po učinku (Gori & Fissi, 2014), a navodi se i to da bi Zakon Brunetta mogao smanjiti menadžersku autonomiju rukovodećim službenicima (Bruni, 2017, str. 47–48).

Istraživanje koje su Angiola i Bianchi (2015) proveli na uzorku od 31 lokalne jedinice u jugoistočnoj regiji Apuliji pokazuje da i lokalne jedinice imaju problema s mjerenjem kompleksnijih dimenzija učinka kao što su ishodi, kvaliteta, pa čak i produktivnost, te se većinom zadržavaju na mjerenju rezultata. Također, pokazala se i slaba razina korištenja informacijama dobivenih mjerenjem, a kao glavni razlozi navedeni su slaba kvaliteta informacija te neobjavljivanje informacija javnosti. Isto istraživanje utvrdilo je da se ne može reći da je došlo do povećanja produktivnosti i kvaliteta rada lokalnih jedinica, no s druge strane, što je iznimno pozitivno, došlo je do pozitivnih iskoraka u sustavu upravljanja ljudskim potencijalima jer se ocjena službenika počela temeljiti i na ostvarenju širih organizacijskih ciljeva (Angiola & Bianchi, 2015, str. 533–536).

3.4. Danska

Danska ima dugu tradiciju upravljanja učinkom jer je prve pokušaje uvođenja mjerenja počela već početkom 90-ih. Danski sustav upravljanja učinkom karakterizira to da se on temelji na ugovorima o učinku koji agencije sklapaju sa sebi nadređenim ministarstvima.¹⁸

Pilot-projekt ugovora o učinku započeo je 1992. kada je Vlada zatražila od Ministarstva financija da ispita mogućnosti povećanja efikasnosti državnih agencija. Početna analiza otkrila je 31 prepreku povećanju efikasnosti agencija, a kao odgovor na to počelo se sklapati ugovore o učinku između agencija i njima nadređenih ministarstava (Pedersen, Sørensen & Vestergaard Buhl, 1997, str. 3). Sklapanjem ugovora agencije su dobile jamstvo da se za trajanja ugovora njihov proračun neće smanjivati te su

¹⁸ Danska ima takav ustroj vlasti prema kojemu ministarstva djeluju kao kreatori i koordinatori politika, dok je neposredno obavljanje djelatnosti prepušteno agencijama. Također, ne postoje striktna pravila kako pojedino ministarstvo kontrolira svoje agencije te su se u vezi s tim ugovori o učinku pojavili kao zajednički način orijentacije prema rezultatima (Pedersen, Sørensen & Vestergaard Buhl, 1997, str. 2).

dobile menadžersku slobodu u upravljanju ljudima kao i u načinu ostvarenja dogovorenih ciljeva, a obvezale su se ostvariti ciljeve koji su dogovoreni s ministarstvom. Prve godine sklopljeno je sedam, a sljedeće još šest ugovora (Binderkrantz & Grønnegaard Christensen, 2009, str. 65–66). Početne agencije pokazale su iznimno dobre rezultate. Naime, u prosincu 1995. Ministarstvo financija objavilo je početne rezultate primjene ugovora u učinku te je istaknulo pet pozitivnih iskoraka: a) povećala se efikasnost rada agencija kao i kvaliteta usluga koje pružaju, a glavni je razlog tome reorganizacija unutarnjeg rada agencija do koje je došlo zbog orijentacije na konkretne ciljeve, b) povećava se broj informacija koje se pružaju građanima te se uzima u obzir i njihovo zadovoljstvo c) poboljšana je dijalog između ministarstva i agencija, d) poboljšana je *policy* kontrola i određivanje ciljeva i prioriteta agencija, e) razvija se metodologija mjerenja kvantitativnih dimenzija učinka (npr. efikasnost) i onih kompleksnijih kao što je kvaliteta (Pedersen, Sørensen & Vestergaard Buhl, 1997, str. 4–5). Tako dobri rezultati primjene ugovora o učinku doveli su do ubrzanog rasta broja agencija koje imaju ugovore o učinku te je 2008. postotak agencija koje imaju ugovore narastao na 93,5 % (Bjørnholt & Salomonsen, 2014, str. 515). Osim toga, ugovori o učinku šire se i na razinu lokalne samouprave kao i na javne ustanove (Binderkrantz & Grønnegaard Christensen, 2009, str. 76).

Način mjerenja učinka kao i opseg mjerenja znatno se mijenjao. Dok je 90-ih mjerenje bilo orijentirano na unutarnja pitanja organizacije i korištenje sredstvima, sljedeće generacije ugovora fokus pomiču prema građanima (Binderkrantz & Grønnegaard Christensen, 2009, str. 69). Ukratko, s početnog mjerenja *outputa* koji se relativno jednostavno mjere vidi se prelazak na mjerenje ishoda i kvalitete koji su razlog postojanja same javne uprave.

Što se upotrebe informacija dobivenih mjerenjem tiče, i u vezi s tim vidi se razvoj. Početni ugovori o učinku htjeli su osigurati rast produktivnosti agencija i njihovu odgovornost prema ministarstvima te su bili relativno uniformni i pod vodstvom Ministarstva financija, što je osiguravalo jačanje odgovornosti agencija. Kod kasnijih ugovora vidi se promjena te oni postaju puno fleksibilniji, što omogućuje njihovo prilagođavanje potrebama pojedine organizacije (Binderkrantz & Grønnegaard Christensen, 2009, str. 74–75), a time se potiče upotreba informacija za učenje i upravljanje organizacijom. Sve agencije imaju obvezu podnošenja godišnjih izvještaja koji se čine javno dostupnima, čime se omogućuje javnosti upotreba informacija za pitivanje odgovornosti (v. Manojlović, 2010, str. 971).

Dodatno, ugovori o učinku upotrebljavaju se i za potrebe upravljanja radnim izvršenjem službenika, odnosno osigurava se cjelovit sustav upravljanja učinkom koji počinje od razine ministarstva do individualnog službenika. Naime, ciljevi koje pojedina agencija mora ostvariti postaju ujedno i ciljevi čelnika tijela te se s njim može zaključiti poseban ugovor o učinku. Takvih je ciljeva prosječno 10-15 te se oni objavljuju na intranetu i internetu kako bi se svi članovi organizacije mogli upoznati s njima. Nakon toga čelnik tijela može sklapati daljnje ugovore o učinku s unutarnjim ustrojstvenim jedinicama, odnosno voditeljima takvih jedinica kao i s pojedinačnim službenicima (Demmke, 2007, str. 72–73, v. i Manojlović, 2016a, str. 300–305).

Potrebno je naglasiti da ugovori o učinku nisu pravno obvezujući ili pravno regulirani te ih ministarstvo može i povući, a ugovori i ne sadržavaju sankcije za slučaj da se ciljevi ne ostvare (Greve, 2000, str. 161). Početno uvođenje sustava ugovora o učinku potaknuo je kabinet Vlade i bilo je pod vodstvom Ministarstva financija (Pedersen, Sørensen & Vestergaard Buhl, 1997, str. 5), no otkad se broj agencija koje imaju ugovore povećao, Ministarstvo financija više nije moglo voditi striktnu kontrolu te sada svako ministarstvo prilagođava ugovore svojim potrebama, zbog čega između ugovora postoje osjetne razlike (Binderkrantz & Grønnegaard Christensen, 2009a).

Ukupno gledajući, ugovori o učinku u Danskoj ostvarili su pozitivne efekte, što se može vidjeti iz činjenice da se njihov broj kontinuirano širi te da je postignuta čak i integracija sa sustavom upravljanja ljudskim potencijalima. Dodatno, kao što je istaknuto, početne analize pokazale su da takvi ugovori povećavaju produktivnost agencija (Pedersen, Sørensen & Vestergaard Buhl, 1997, str. 4). Kasnije analize (Bjørnholt & Salomonsen, 2014) nadopunile su te nalaze pokazujući da ugovori o učinku ostvaruju najbolji rezultat kada postoji dijalog između agencije i ministarstva te balans između kontrole koju provodi ministarstvo i autonomije koja je dana agencijama, a isto je istraživanje (*ibid.*, str. 517) pokazalo da čelnici danskih agencija smatraju da postoji ravnopravna suradnja između ministarstva i agencija u svim fazama formuliranja i kontrole provođenja ugovora.

Čini se stoga da tajna uspjeha danskih ugovora o učinku leži u *soft law* karakteru ugovora koji omogućuje da se ugovor prilagodi svakoj pojedinoj agenciji, kulturi dijaloga, ali u dužem periodu eksperimentiranja i prilagođavanja ugovora stvarnim potrebama.

3.5. Hrvatska

Mjerenje učinka u Hrvatskoj počelo se uvoditi od 2009. kada je Zakonom o proračunu (NN 87/08, 136/12, 15/15) za sva središnja tijela državne uprave propisana obveza donošenja trogodišnjih strateških planova koji moraju sadržavati indikatore rezultata i ishoda kako bi se mogao pratiti njihov napredak. Na područnoj (regionalnoj) razini od te godine postoji obveza donošenja županijskih strateških planova¹⁹, dok lokalne jedinice imaju obvezu donošenja planova razvojnih programa. Krajem 2017. donešen je novi Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja regionalnim razvojem Republike Hrvatske (NN 123/17) koji propisuje obvezu dugoročnog, srednjoročnog i kratkoročnog strateškog planiranja za sva tijela središnje i lokalne razine, uspostavlja koordinativno tijelo (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU-a) te predviđa uspostavu informacijskog sustava koji će pratiti ostvarenje tih planova. Uz to, sva će tijela morati imati jednog koordinatora zadužena za strateško planiranje. Ipak, taj će zakon zaživjeti tek 2020., pa je potrebno čekati njegovu primjenu kako bi se mogli ocijeniti efekti do kojih će dovesti.

Iskorak prema mjerenju učinkovitosti učinjen je u sektoru financijskog upravljanja, ponajprije Zakonom o sustavu unutarnjih kontrola u javnom sektoru (NN 78/15) koji u svojim postavkama slijedi doktrinu upravljanja učinkom te propisuje da svaka organizacija mora imati takvu unutarnju organizaciju rada koja omogućuje jasno određenje koje su ovlasti i odgovornosti rukovoditelja, odnosno koje ciljeve i kojim ih sredstvima on/ona mora ostvariti te moraju postojati pokazatelji uspješnosti na temelju kojih se to može pratiti.

Uz to, Uredba o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (NN 154/2011, 17/12, 118/16, čl. 34.) propisuje da sva tijela središnje državne uprave moraju donositi godišnje planove rada u kojima moraju prikazati ciljeve koje planiraju ostvariti, a koji moraju biti vezani uz opće i posebne ciljeve iz strateških planova.

Pravno uređenje stoga postavlja temelje za mjerenje nekih dimenzija učinkovitosti, ponajprije rezultata i ishoda rada. Međutim, u praksi se pojavljuje niz problema. U prvom redu, istraživanje iz 2014. pokazalo je da hrvatske upravne organizacije mjere većinom samo rezultate, dok imaju problema s mjerenjem kompleksnijih dimenzija učinka (npr. ishoda i efikasnosti) te su one kao i kvaliteta većim dijelom zanemareni (v. Manojlović Toman, 2018, str. 27–28).

¹⁹ U skladu sa Zakonom o regionalnom razvoju, NN 147/14, 123/17, 118/18.

Kao glavni način upotrebe informacija može se istaknuti priprema različitih izvještaja. Ipak, problem se pojavljuje u tome što se informacije, a time i izvještaji, većinom ne upotrebljavaju. Dva se razloga mogu navesti kao ključna za izostanak primjene informacija, a time i širih efekata uvođenja sustava upravljanja učinkovitošću. U prvome redu, ne postoji interes za time. Tako je npr. uočena mala potražnja Sabora za informacijama o učinku, što upućuje na zaključak da se informacije ne žele upotrebljavati za donošenje proračuna po učinku ili pozivanja na odgovornost uprave (Manojlović Toman & Lalić Novak, 2019). Nadalje, iako formalno postoji mogućnost da se ocjenjivanje državnih službenika poveže s mjerenjem organizacijskog učinka jer Uredba o postupku i kriterijima ocjenjivanja državnih službenika (NN 133/11) propisuje da je za svakog službenika potrebno navesti planirane ciljeve i zadatke, praksa pokazuje da se takvo povezivanje ne provodi. Npr. prema istraživanju iz 2014. svega je 34 % tijela središnje državne uprave imalo godišnje planove rada, a plaćanje po učinku nije primijenjeno (v. Manojlović, 2016), što govori da još nije došlo do povezivanja sa sustavom upravljanja ljudskim potencijalima. Drugi je razlog slaba kvaliteta dostupnih informacija. Iako središnja tijela državne uprave objavljuju izvještaje o radu, oni su najčešće opširni te nisu prilagođeni tomu da ih građani upotrebljavaju. Oni nisu ni u obliku primjenjivom samoj upravi jer i Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020. (NN 70/15) u t. 4.1.3. navodi da su izvještaji vrlo često opisna karaktera te da se donose radi zadovoljavanja forme i bez posebna praćenja izvršenja planova. I župani i (grado)načelnici podnose polugodišnje izvještaje predstavničkim tijelima, no ne postoje ujednačena pravila kako ona moraju izgledati, a niti predstavničko tijelo ima bilo koji mehanizam sankcioniranja gradonačelnika u slučaju da se ne slaže s podnesenim izvještajem.

Što se tiče tijela zadužena za razvoj sustava upravljanja učinkovitošću, može se vidjeti da je nadležnost podijeljena između nekoliko njih, što otežava funkcioniranje sustava. Ministarstvo financija zaduženo je za proračunsko planiranje i financijski menadžment, a ministarstvo zaduženo za regionalni razvoj postaje koordinativno tijelo za provedbu Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja regionalnim razvojem Republike Hrvatske. Razvoj službeničkog sustava i njegovo povezivanje s organizacijskom razinom u rukama je Ministarstva uprave, koje planira uvesti i sustav upravljanja kvalitetom u hrvatsku javnu upravu.²⁰ Dodatno, nadzor

²⁰ <https://uprava.gov.hr/vijesti/potpisani-ugovori-vrijedni-vise-od-53-milijuna-kuna-koji-ce-pomoci-u-reformi-javne-uprave/14746>

učinkovitosti provodi i Državni ured za reviziju koji može tražiti informacije o nizu dimenzija učinka te provesti reviziju učinkovitosti (*performance audit*) i time utjecati na razvoj sustava.²¹

2.6. Komparacija zemalja

Opisani sustavi upravljanja učinkom izabраниh zemalja pokazuju međusobne sličnosti, ali i neke razlike, posebno u efektima koje proizvode (v. Tablica 1.). Bouckaert i Halligan (2008) formulirali su poznatu kategorizaciju zemalja na osnovi koje se zemlje dijele u više modela: od onih koje samo administriraju učinkom (mjerenje većinom orijentirano na *inpute* i procedure, uz ograničenje/izostanak upotrebe informacija), preko onih koje upravljaju učincima (postoje razvijeni sustavi mjerenja za različite funkcije, međutim ti sustavi mjerenja nisu međusobno usklađeni i povezani) do onih koje posjeduju pravi model cjelovitog upravljanja učinkom (koji obilježava široko mjerenje i koordinirana upotreba dobivenih informacija u svim funkcijama).

Gledajući Bouckaertovu i Halliganovu (2008) klasifikaciju, Velika Britanija ulazi u okvir modela cjelovitog upravljanja učinkom. Mjerenje i upotreba informacija za različite svrhe prihvaćeni su i internalizirani te je stvoren jedan integrirani sustav cjelovitog mjerenja. Mjerenje nije orijentirano samo na kvantitativne dimenzije učinka, već se sve više pomiče prema kvaliteti cjelokupnog upravljanja, a velški primjer pokazuje čak i pomicanje prema mjerenju dobiti budućih generacija. Time se u budućem razvoju može očekivati veća integracija između sustava upravljanja učinkom i sustava upravljanja kvalitetom, što može dovesti do razvoja prave vladavine putem učinka.

Slična tendencija primjetna je i u Danskoj. U Danskoj se može vidjeti intenzivna upotreba informacija dobivenih mjerenjem, a Danska pokazuje i smjer koji je potrebno pratiti kako bi se osigurala integracija svih razina upravljanja, od strateške do razine pojedinog službenika. Meki karakter ugovora o učinku osigurava dobrovoljno širenje i prihvaćanje sustava upravljanja učinkom te je to smjer kojim će Danska vjerojatno i nastaviti, prilagođavajući i dimenzije mjerenja suvremenim potrebama uz sve veće naglašavanje važnosti mjerenja ishoda i kvalitete.

²¹ Detaljnije o sustavu mjerenja učinkovitosti i preporukama za Hrvatsku v. Manojlović Toman, 2018.

S druge strane, i Austriju i Italiju moguće je uvrstiti u kategoriju zemalja koje administriraju učinak (Bouckaert & Halligan, 2008, str. 69–76). Mjerenje je uvedeno i obvezatno se i provodi iako i dalje uz probleme. Informacije se objavljuju, pri čemu prednjači Austrija. Ipak, u objema se zemljama kao glavni problem pojavljuje upotreba takvih informacija. Pritom Austrija nastoji potaknuti vanjsku upotrebu, ponajprije od parlamenta, dok je u Italiji intencija jače povezati mjerenje s upravljanjem ljudskim potencijalima. Iako u objema zemljama postoje pozitivni iskoraci u vezi s tim, niz problema upućuje na to da se još ne može govoriti o postojanju cjelovitog sustava upravljanja učinkom. Budući da te zemlje ulaze u kategoriju germanskog, odnosno napoleonskog modela države koje karakterizira jaka legalistička orijentacija (Koprić et al., 2014, str. 41–42), u kontekstu javnog menadžmenta u njima dominira upravljanje preko propisa koje svoj naglasak stavlja na donošenje propisa i na proceduru djelovanja, dok su ostvareni ishodi stavljeni u drugi plan (Koprić et al., 2014, str. 124). U budućnosti se može očekivati razvoj u skladu s doktrinom neoweberijanske države²² prema kojoj instrumenti suvremenoga javnog menadžmenta, u prvom redu upravljanje učinkovitošću, svakako nalaze svoje mjesto, no moraju se prilagoditi tradicionalnim vrijednostima i legalističkom uređenju zemlje.

Navedene zaključke potvrđuju i rezultati projekta COCOPS u kojem se ispitivalo koje reforme te koliko se i koji menadžerski instrumenti primjenjuju u 17 europskih zemalja. Istraživanje je pokazalo da je orijentacija na rezultate, kao menadžerska mjera reforma, iznadprosječno prisutna u Velikoj Britaniji i Danskoj, prosječno u Austriji te ispodprosječno u Italiji (Huxley et al., 2016, str. 262). Pojedinačne analize zemalja pokazuju da je upravljanje učinkom, uz digitalizaciju/*e-government*, glavni smjer razvoja danske javne uprave (Greve & Ejersbo, 2016, str. 121–122). U Velikoj Britaniji činjenicu da je upravljanje učinkom internalizirano u britanski upravni sustav dokazuje i to da se *benchmarking* ostvarenih rezultata primjenjuje u osjetno većoj mjeri nego u drugim zemljama (Downe, Andrews & Guarneros-Meza, 2016, str. 178–179). U Italiji je orijentacija prema rezultatima percipirana kao najmanje bitna mjera reforme²³ iako se Italija mnogim menadžerskim instrumentima koristi čak i u većem opsegu od prosjeka 17 analiziranih zemalja (Ongaro et al., 2016, str. 188–192). Naj-

²² Za neoweberijansku državu v. NISPAcee 2008/2009.

²³ Iako je potrebno istaknuti da se u Italiji uočava veći naglasak na plaćanju po učinku, što dokazuje da sustav upravljanja učinkom koji se nastoji uvesti od 2009. velik naglasak stavlja na razvoj sustava upravljanja ljudskim potencijalima (Ongaro et al., 2016, str. 188–192).

bolje objašnjenje stanja u Austriji daju Leixnering, Schikowitz & Meyer (2016, str. 49–50) koji navode da se u Austriji „ništa nije promijenilo, iako se sve promijenilo“. Drugim riječima, novi se menadžerski instrumenti, među kojima i upravljanje učinkom, primjenjuju, ali oni bivaju prilagođeni austrijskoj upravnoj kulturi koja se temelji na slijedenju pravila i u kojoj je iznimno bitno i kako se radi, a ne samo krajnji rezultat. Orijentacija na rezultate percipira se kao dugotrajni cilj i *policy* smjernica više nego kao konkretno definiranje indikatora radi njihove neposredne upotrebe.

Prema Bouckaertovoj i Halliganovoj klasifikaciji (2008), Hrvatska se može uvrstiti u skupinu zemalja koje administriraju učinkom. Mjerenje postoji, no problem se pojavljuje kod primjene takvih informacija. Uspoređujući s četirima izabranim zemljama, može se vidjeti da Hrvatska donekle nalikuje na Austriju i Italiju jer se velik naglasak stavlja na donošenje niza zakona kako bi sustav počeo funkcionirati. Ipak, u samoj primjeni Hrvatska zaostaje i za Austrijom koja je uspjela pobuditi interes parlamenta kao i za Italijom koja je počela povezivati sustav upravljanja učinkovitošću sa sustavom upravljanja ljudskim potencijalima.

Ukupno gledajući, može se zaključiti da je upravljanje učinkom našlo svoje mjesto u svim analiziranim zemljama iako opseg njegove primjene kao i efekti koje on proizvodi nisu isti. Približavanje sustava upravljanja učinkom i upravljanja kvalitetom, koje se događa i u Danskoj i u Velikoj Britaniji, a djelomice je vidljivo i u Italiji, može biti pokazatelj načina na koji će se sustavi upravljanja učinkom koji postoje u raznim skupinama zemalja djelomično približiti jedan drugome. Naime, takva integracija zahtijeva ne samo kruto i mehaničko mjerenje kvantitativnih dimenzija učinka i davanje autonomije menadžerima već i orijentaciju na građane, njihovo zadovoljstvo i proceduru djelovanja, a upravo taj drugi aspekt može biti bliži kontinentalno europskim zemljama, pa i Hrvatskoj.

CROATIAN AND COMPARATIVE PUBLIC ADMINISTRATION

Tablica 1. Usporedba zemalja po analiziranim elementima

Zemlja/razina	Period uvođenja	Način mjerenja	Glavni načini upotrebe informacija	Tijelo zaduženo za sustav	Efekti primjene
Engleska – lokalna razina	2002.	Do 2010. – mjerenje učinka u 5-7 ključnih područja s unaprijed postavljenim indikatorima koji su zajednički za sve lokalne jedinice, procjena sposobnosti za napredak. Od 2010. – dobrovoljno uspoređivanje lokalnih jedinica.	Do 2010. – objava rang-lista lokalnih jedinica, veća autonomija za uspješne, izvještaji i kontrola za neuspješne – <i>ponajprije odgovornost</i> . Od 2010. – dobrovoljno uspoređivanje – <i>učenje</i> .	do 2010. – Komisija za reviziju lokalnih jedinica, a od 2010. – Udruženi lokalnih jedinica	Nema dokaza da objava rang-lista povećava učinkovitost lokalnih jedinica, ali mjerenje učinka povećava: troškovi, dodatne procedure i administrativni zahtjevi. Građani se koriste informacijama i kažnjavaju neuspješne vođe lokalnih jedinica. Ukidanje dotadašnjih sustava i ukidanje Komisije. Upitno može li dobrovoljno mjerenje osigurati transparentnost, javnost to prihvata i napredak. Korištenje informacija za napredak; akteri prihvaćaju sustav.
Škotska – lokalna razina	2004.	Mjerenje prilagođeno svakoj lokalnoj jedinici – naglasak na kvaliteti javnog upravljanja, kvaliteti usluga i proizvedenim ishodima.	Interno unaprjeđenje rada, odbijanje stvaranja rang-lista, ali objava izvješća – <i>učenje, ali i upravljanje i odgovornost</i> .	Ured za reviziju	Korištenje informacija za napredak; akteri prihvaćaju sustav.
Wales – lokalna razina	2002.	Obvezni indikatori postavljeni u dogovoru lokalnih jedinica te indikatori koje biraju i postavljaju same lokalne jedinice. Naglasak se pomiče prema zadovoljstvu korisnika i mjerenju dobiti budućih generacija.	Objava informacija radi unaprjeđenja, zahtjev da se u izvještaju prikaže upotreba – <i>učenje, ali i odgovornost i upravljanje</i> .	Ured za reviziju	Manja transparentnost u početku je dovela do objave informacija na zajedničkoj internetskoj stranici, ali bez rang-lista; sustav je prihvaćen.

Austrija – savezna razina	2007.	Izjave o ishodima i izjave o rezultatima te postavljanje indikatora njihove provedbe.	Dostava parlamentu i javna objava informacija; početak povezivanja sa sustavom upravljanja ljudskim potencijalima – <i>ponajprije odgovornost, podredno upravljanje</i> .	Savezni ured za učinak pri Uredu saveznog kancelara	Sustav birokratiziran; organizacijska struktura nije se promijenila; još ne služi kao sredstvo odlučivanja parlamenta; orijentacija na vanjske elemente sustava. Prihvaćanje sustava i rasprave o rezultatima.
Italija – središnja, podredno lokalna razina	2009.	Planovi i izvještaji o učinku – mjerenje efikasnosti, efektivnosti, postizanja ciljeva, modernizacijske sposobnosti te dimenzija kvalitete.	Ocjnivanje i nagrađivanje rukovodećih i ostalih službenika po učinku; objava informacija – <i>upravljanje, podredno odgovornost</i> .	Ministarstvo uprave	Problemi u mjerenju kompleksnih dimenzija učinka; problemi u nedovoljnoj upotrebi informacija; nedovoljna objava informacija. Početak unaprijeđenja sustava upravljanja ljudskim potencijalima iako uz probleme.
Danska – središnja razina	1992.	Ugovori o učinku između ministarstva i agencija – mjerenje se orijentira prema ishodima i kvaliteti.	Povećanje efikasnosti rada, reorganizacija unutarnjih procesa; <i>policy</i> planiranje; komunikacija i dogovor agencija s nadređenim ministarstvom, javna objava izvještaja o ostvarenom učinku, upravljanje radnim izvršenjem službenika – <i>upravljanje, učenje, odgovornost</i> .	Ministarstvo financija	Povećanje dijaloga između ministarstva i agencija; povećanje produktivnosti, širenje ugovora na sve agencije te lokalnu samoupravu i javne službe; povezivanje sa sustavom upravljanja ljudskim potencijalima.
Hrvatska – središnja, podredno lokalna razina	2009.	Sustavi strateškog i operativnog planiranja te unutarnjih kontrola zahtijevaju praćenje ostvarenih rezultata i ishoda.	Većinom podnošenje izvještaja – <i>odgovornost</i> .	Ministarstvo regionalnog razvoja (strateško planiranje), Ministarstvo financija (financijski menadžment), Državni ured za reviziju, Ministarstvo uprave (sustav kvalitete)	Poteškoće u mjerenju kompleksnijih dimenzija učinka; nepostojanje interesa Sabora za informacije; neprilagođeni izvještaji, što dovodi do nekorisćenja informacijama; nepovezivanje sa sustavom upravljanja ljudskim potencijalima.

Izvor: autorica

3. Zaključak

U radu su prikazani sustavi upravljanja učinkovitošću koji postoje u Velikoj Britaniji (Engleska, Wales, Škotska), Italiji, Austriji, Danskoj i Hrvatskoj. Te zemlje pripadaju različitim upravnim tradicijama, a to se prenosi i na različito uređenje njihovih sustava upravljanja učinkovitošću. Dok Velika Britanija i Danska imaju visokorazvijene sustave koji teže prema nastajanju prave vladavine koja se temelji na učinku i kvaliteti, sustavi u Austriji i Italiji, a posebno onaj u Hrvatskoj još su u začetku. Ti se sustavi i dalje temelje na legalističkom shvaćanju da su najbolje promjene one koje su striktno zakonski propisane, no zatim se pojavljuju nedostaci u samoj primjeni i provedbi zakona. Ipak, iskustva svih tih zemalja pružaju neke smjernice za daljnji razvoj sustava upravljanja učinkovitošću u Hrvatskoj te ih je zato korisno upoznati.

Iskustva Engleske, Škotske i Walesa pokazuju kako provesti mjerenje učinkovitosti lokalnih jedinica te kako se ono može upotrebljavati za različite svrhe. Ipak, uvođenjem mjerenja potrebno je biti svjestan uvjeta hrvatske lokalne samouprave te činjenice da od 556 lokalnih jedinica, njih 274 (49,3 %) ima manje od 3.000 stanovnika, a 71 % ima ih manje od 5.000 stanovnika, što ih čini ekonomski teško održivima (Koprić, Škarica & Manojlović Toman, 2018, str. 168–169).

Idealno bi bilo reformirati čitav sustav lokalne samouprave te stvoriti manji broj većih i jačih lokalnih jedinica (v. Koprić, 2010, str. 134). No, čekajući i nadajući se takvoj reformi, određeno mjerenje učinkovitosti moglo bi se pokušati uvesti i u sadašnji sustav. Mjerenje bi se moglo provesti stvarajući skupine jedinica: npr. županije i gradovi koji su preuzeli decentralizirane funkcije, gradovi i općine koji imaju više od 10.000 stanovnika bez decentraliziranih funkcija, gradovi i općine s 3.000 – 10.000 stanovnika i oni s manje od 3.000 stanovnika. Svakoj skupini moglo bi se centralno propisati određen broj obveznih indikatora koje moraju pratiti te im dati slobodu da mjere i one koje one smatraju potrebnima, s time da broj indikatora ne smije biti prevelik, a u posljednjoj skupini može obuhvatiti svega nekoliko ključnih indikatora koji nisu dodatno opterećenje. Lokalne jedinice rezultate mogu objaviti na svojim službenim internetskim stranicama, a u perspektivi je potrebno razmišljati o formiranju posebne internetske stranice na kojoj će se pronaći rezultati svih jedinica, slično kao što postoji u Walesu.²⁴

²⁴ Pozitivan iskorak u vezi s mjerenjem učinio je portal Gradonačelnik.hr koji je potkraj 2018. prvi put dodijelio nagrade za najuspješnije gradove u kategoriji gospodarstva,

Wales, ali i Austrija, pokazuju koje sve prednosti mogu proizići iz dobro osmišljena informacijskog sustava u kojemu građani dobivaju uvid u razinu ostvarenja postavljenih ciljeva upravnih organizacija te koji omogućuju da se takvim informacijama koriste i građani, i politika, i same upravne organizacije.

Potrebno je obratiti pozornost na to da u europskim zemljama već dolazi do tendencije integriranja sustava upravljanja učinkom i kvalitetom te je to potrebno iskoristiti i u Hrvatskoj. Naime, Hrvatska tek počinje izgrađivati sustav upravljanja kvalitetom, a i onaj strateškog i operativnog planiranja u fazi je reforma te je potrebno unaprijed raditi na njihovu povezivanju.

Pitanje koje je uvijek aktualno u svim zemljama jest službenički sustav i potreba njegove reforme. U Hrvatskoj se govori o uvođenju sustava plaćanja po radnom izvršenju, no primjer Danske jasno pokazuje da takvo što može zaživjeti jedino ako se osigura sustavna integracija upravljanja organizacijskim i individualnim učinkom.

Napokon, čitav sustav može zaživjeti samo ako se pokaže jasna politička volja za time te ako jedno politički utjecajno tijelo preuzme vođenje i koordiniranje sustava kako bi se spriječilo preklapanje nadležnosti i nekoordinacija.

Literatura

- Ammons, D. (2008). Performance measurement and benchmarking in local government. U E. M. Berman, (Ed.) *Encyclopedia of public administration and public policy – second edition* (str. 1455–1458). Boca Raton, USA: CRC Press, Taylor & Francis Group.
- ANA – Autorita' Nazionale Anticorruzione (2014). *Piano di riordino (ai sensi dell'art. 19, comma 3 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito in legge 11 agosto 2014, n. 114)*. Preuzeto s <https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneDegliUffici/PianoRiordino/PianoRiordino2014.pdf>.
- Angiola, N., & Bianchi, P. (2015). Public managers' skills development for effective performance management empirical evidence from Italian local governments. *Public Management Review*, 17(4), 517–542, <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.798029>.

demografije i obrazovanja te kvalitete života, i to na temelju objektivnih pokazatelja iz javno dostupnih podataka (<http://www.gradonacelnik.hr/najbolji-grad>). Potrebno je stoga pratiti hoće li ta objava ostvariti pozitivne efekte.

- Audit Scotland (2017). *Auditing best value in councils*. Preuzeto s https://www.audit-scotland.gov.uk/uploads/docs/um/bv_audit_councils.pdf.
- Bianchi, C., & Xavier, J. A. (2017). The design and execution of performance management systems at state level: A comparative analysis of Italy and Malaysia. *International Journal of Public Administration*, 40(9), 744–755, <https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1191034>.
- Binderkrantz, S. A., & Grønnegaard Christensen, J. K. (2009). Governing Danish agencies by contracts: From negotiated freedom to the shadow of hierarchy. *Journal of Public Policy*, 29(1), 55–78, <https://doi.org/10.1017/s0143814x09000968>.
- Binderkrantz, S. A., & Grønnegaard Christensen, J. K. (2009a). Delegation without Agency Loss? The Use of Performance Contracts in Danish Central Government. *Governance*, 22(2), 263–293.
- Bjørnholt, B., & Salomonsen, H. H. (2014). Contracting and performance in agencies: A question of control, dialogue or autonomy? *Public Organization Review*, 15, 509–530, <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01435.x>.
- Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing performance: International comparisons*. New York, USA: Routledge, Taylor & Francis Group, <https://doi.org/10.1007/s11115-014-0286-7>.
- Bruni, P. (2017). *The regulation of executive pay in the public and semi-public sector across the European Union*. Preuzeto s https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2017/10/Paola_Bruni_Regulation_Executive_Pay_EU.pdf.
- Bundeskanzleramt (2018). *The Austrian federal civil service 2017. Facts and figures*. Preuzeto s https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/publikationen/PJB_E_final_25022016_barrierefrei.pdf?61ppc5.
- Demmke, C. (2007). *Performance assessment in the public services of the eu member states – procedure for performance appraisal, for employee interviews and target agreements*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Downe, J., Andrews, R., & Guarneros-Meza, V. (2016). A top-down, customer-oriented approach to reform: perceptions from UK civil servants. U G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews, & P. Bezes (eds.). *Public administration reforms in Europe. The view from the top* (str. 173–184–51). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/9781783475407.00024>.
- Flynn, N. (2012). *Public Sector Management*. Los Angeles, CA: SAGE. VCCV.
- Geppl, M. (2014). *The federal performance management office and its role in the performance budgeting/management process*. Preuzeto s https://www.pempal.org/sites/pempal/files/attachments/6_2014-01-31_pempal_federal_performance_management_office_.pdf.
- Gori, E., & Fissi, S. (2014). New trends in public sector performance measurement and evaluation: A Closer look at the Italian reform. *Organization Development Journal*, 32(2), 101–122.
- Greve, C. (2000). exploring contracts as reinvented institutions in the Danish public sector. *Public administration*, 78(1), 153–164, <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00197>.

- Greve, C., & Ejersbo, N. (2016). Denmark_ towards the Neo-Weberian State in digital era. U G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews, & P. Bezes (eds.). *Public administration reforms in Europe. The view from the top* (str. 119–128). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/9781783475407.00019>.
- Hatry, H. P. (2006). *Performance measurement – getting results*. Washington D. C., USA: The Urban Institute Press.
- Huxley, K., Andrews, R., Hammerschmid, G., & Van de Walle, S. (2016). Public administration reforms and outcomes across countries and policy areas. U G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews, & P. Bezes (eds.). *Public administration reforms in Europe. The view from the top* (str. 259–272). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/9781783475407>.
- James, O., & John, P. (2007). Public management at the ballot box: Performance information and electoral support for incumbent English local governments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(4), 567–580, <https://doi.org/10.1093/jopart/mul020>.
- Koprić, I. (2010). Teritorijalna organizacija Republike Hrvatske: stanje, kriteriji za prosudbu racionalnosti i prijedlog novog sustava. U J. Barbić (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava* (str. 109–144). Zagreb, Hrvatska: HAZU.
- Koprić, I. (2016). Evaluacija, novi zakonski okvir i važnost upravljanja učinkovitošću u lokalnoj i regionalnoj samoupravi te u državnoj i javnoj upravi Republike Hrvatske. U I. Koprić, J. Džinić, & R. Manojlović (ur.) *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi* (str. 3–38). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Koprić, I., Škarica, M., & Manojlović Toman, R. (2018). Local public services and austerity measures in Croatia: Adaptations of the resilient social model through the central-local power and blame games. U A. Lippi, & T. N. Tsekos (eds.) *Local public services in times of austerity across Mediterranean Europe* (str. 167–191). Chippenham and Eastbourne, UK: Palgrave Macmillan, https://doi.org/10.1007/978-3-319-76225-8_8.
- Koprić, I., & Marčetić, G., & Musa, A., & Đulabić, V., & Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
- Laffin, M. (2018). The politics of evaluation in performance management regimes in English local government. U I. Koprić, H. Wollmann, & G. Marcou (eds.) *Evaluating reforms of local public service in Europe* (str. 49–64). Chippenham and Eastbourne, UK: Palgrave Macmillan, https://doi.org/10.1007/978-3-319-61091-7_4.
- Laperuta, L. (2011). *Compendio di Scienza dell'amministrazione*. Dogana, San Marino: Maggioli Editore.
- Leixnering, S., Schikowitz, A., & Meyer, R. E. (2016). Austria: nothing is different, but everything's changed. U G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews, & P. Bezes (eds.). *Public administration reforms in Europe. The view from the top* (str. 41–51). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/9781783475407>.

- Lockwood, B., & Porcelli, F. (2010). *Assessing comprehensive performance assessment*. Preuzeto s https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/intranet/manage/calendar/assessing_cpa_27_mar_final.pdf.
- Manojlović, R. (2010). Danski model novog javnog menadžmenta – može li poslužiti kao uzor Hrvatskoj. *Hrvatska javna uprava*, 10(4), 961–996.
- Manojlović, R. (2016). Upravljanje učinkom u hrvatskoj lokalnoj samoupravi. U I. Koprić, J. Džinić, & R. Manojlović (ur.) *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi* (str. 65–96). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Manojlović, R. (2016a). Preduvjeti za funkcioniranje sustava upravljanja radnim izvršenjem službenika. U I. Koprić, J. Džinić, & R. Manojlović (ur.) *Upravljanje kvalitetom i učinkovitošću u javnoj upravi* (str. 287–317). Zagreb: Institut za javnu upravu.
- Manojlović Toman, R. (2018). Sustav upravljanja učinkovitošću u Hrvatskoj i mogućnosti njegova unaprjeđenja. U A. Musa (ur.) 16. *Forum za javnu upravu – Upravljanje učinkovitošću u javnoj upravi* (str. 21–35). Zagreb, Hrvatska: Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu.
- Manojlović, Toman, R., & Lalić Novak, G. (2019). The (lack of) demand for performance information by the Croatian Parliament. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 58, 100–115, <https://doi.org/10.24193/tras.58e.7>.
- Martin, S., Nutley, S., Downe, J., & Grace, C. (2016). Analysing performance assessment in public services: How useful is the concept of a performance regime? *Public Administration*, 94(1), 129–145, <https://doi.org/10.1111/padm.12206>.
- NISPAAcee (2008/2009). Special issue: A distinctive European model? The Neo-Weberian state. *The NISPAAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), special issue.
- Ongaro, E., Ferre' F., Galli, D., & Longo, F. (2016). Italy: set along a Neo-Weberian trajectory of administrative reform? U G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews, & P. Bezes (eds.). *Public administration reforms in europe. The view from the top* (str. 185–193). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/9781783475407.00026>.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government – how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Massachusetts, USA: Addison-Wesley Publishing Company, <https://doi.org/10.1002/npr.4040110314>.
- Padovani, E., Yetano, A., & Levy Orelli, R. (2013). Municipal performance measurement and management in practice: Which factors matter? *Public Administration Quarterly*, 34(4), 591–635, <https://doi.org/10.2139/ssrn.1427733>.
- Painter, M., & Peters, B. (2010). Administrative traditions in comparative perspective: Families, groups and hybrids. U M. Painter, & B. Peters (eds.) *Tradition and public administration* (str. 19–30). Chippenham, UK: Palgrave Macmillan, https://doi.org/10.1057/9780230289635_2.
- Pedersen P. K., Sørensen D., & Vestergaard Buhl, J. (1997). *The contract management projekt in Denmark*. Preuzeto s <http://www.oecd.org/denmark/1902922.pdf>.

- Sandford, M. (2016) *Local audit in England*. House of Commons Library, Number 07240, 16 November 2016. Preuzeto s <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7240/CBP-7240.pdf>
- Segone, M. (2004). Evidence-based policy making and the role of monitoring and evaluation within the new aid environment. U: Segone, M. (Ed.) *Bridging the gap – the role of monitoring and evaluation in evidence-based policy making* (str. 16–45), Unicef, http://www.unicef.org/ceecis/evidence_based_policy_making.pdf, <https://doi.org/10.4337/9781785363245.00015>.
- Siegel, J. P., & Summermatter, L. (2008). *Defining Performance in Public Management: A Survey of Academic Journals*. Rad predstavljen na EGPA konferenciji u Rotterdamu, Nizozemska, 3. rujna 2008.
- Speer, B., & Winkler, K. (2015). Impact orientation in Austria. *Strategic Public Management Journal*, 2, 28–40.
- Staroňová, K. (2017). *Performance appraisal in the EU member states and the European Commission*. Preuzeto s https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2019/02/2016_2_SK_Performance_Appraisal_in_the_EU_Member_States_and_the_European_Commission.pdf.
- Van Dooren, W. (2006). *Performance measurement in the flemish public sector: A supply and demand approach*. Doctoral dissertation. Katholieke University Leuven. Preuzeto s <https://soc.kuleuven.be/io/english/research/publication/performance-measurement-in-the-flemish-public-sector-a-supply-and-demand-approach>.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2010). *Performance Management in the Public Sector*. London, UK, New York, USA: Routledge, Taylor & Francis Group.
- WAG – Welsh Assembly Government (2010). *Part 1: Local government improvement – wales programme for improvement (WPI)*. Preuzeto s <https://gov.wales/sites/default/files/publications/2019-06/wales-programme-for-improvement-local-government-part1.pdf>.

COMPARATIVE EUROPEAN EXPERIENCES WITH PERFORMANCE MANAGEMENT

Summary

In order to conduct a comparative analysis of performance management systems in European countries, four countries were selected in addition to Croatia; Great Britain (in which England, Scotland and Wales are examined separately), Austria, Italy and Denmark. The countries belong to different administrative traditions (East-European, Anglo-Saxon, German, Napoleonic and Scandinavian), offering insights into the functioning of the performance management system in

each cluster of states. Five elements were analysed: how performance is measured; whether and for what purposes the performance information is being used; the time period in which the performance management system is instituted and when any major changes have occurred; the body responsible for performance management system coordination and implementation; and some real time effects of the performance management system. In addition to describing their own performance management systems, these countries are also categorized according to the Bouckaert and Halligan (2008) categorization. The analysis shows that Great Britain and Denmark have highly developed performance management systems that are evolving towards performance governance, while Austria, Italy and Croatia, although they have instituted performance management systems, their implementation still shows many flaws. The predictions seem to indicate that the performance management system in these countries will have to adapt to an existing legalistic tradition in which the procedure is equally important as the output and outcome. These comparative insights are being used to formulate lessons for the improvement of the Croatian system of performance management being developed since 2009, but still with many problems in its implementation.

Keywords: performance management, comparative research, Great Britain, Austria, Italy, Denmark, Croatia