

# *Razvoj metodologije i provedba pokusnog projekta funkcionalnog pregleda*

*(Projekt financiran drugim zajmom Svjetske banke za tehničku pomoć, TAL 2, 2005.)*

*Ivan Koprić\**

## Opće informacije o projektu

Tijekom prve polovice 2005. proveden je projekt kojim je započeo funkcionalni pregled u sustavu hrvatske državne uprave. Njegov je cilj bio razvoj i prilagodba metodologije funkcionalnog pregleda uvjetima hrvatske uprave kroz provedbu pokusnog projekta u četirima organizacijama državne uprave. Taj se projekt odvijao u ministarstvima poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva te zdravstva i socijalne skrbi, kao i u uredima državne uprave u Istarskoj i Medimurskoj županiji. Projekt se financirao iz drugog zajma Svjetske banke za tehničku pomoć (TAL 2).

Projekt je proveo istraživački tim sastavljen uglavnom od domaćih stručnjaka, uz značajnu pomoć međunarodnih konzultanata. Domaći su stručnjaci, pored zajedničkih aktivnosti u vezi s razvojem metodologije funkcionalnog pregleda, obavili tri pokusna projekta radeći u parovima sastavljenima od po jednog pravnika i jednog ekonomista. Pregled u Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi obavili su dr. sc. Vladimir Buratović (Zraka d.o.o.) i Marko Kovačić (Savez Udruge gradova i Udruge općina), u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodnog

---

\* Dr. sc. Ivan Koprić, profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu, Katedra za upravnu znanost.

gospodarstva mr. sc. Boris Ljubanović (Pravni fakultet u Osijeku) i Marijo Polić (Institut za međunarodne odnose iz Zagreba), a u dva ureda državne uprave dr. sc. Sanja Tišma (Institut za međunarodne odnose iz Zagreba) i prof. dr. sc. Ivan Koprić (Pravni fakultet u Zagrebu). U razvoju metodologije pomoć su pružili ekspert britanskog DFID-a Stuart Palmer i eksperti Svjetske banke, a u izvedbi projekta, u daljnjem rafiniranju metodologije te u uobličenju završnog izvještaja Michal Ben-Gera.

Metodologija funkcionalnih (upravnih) pregleda nije nova istraživačka metoda, ali je ponovo postala vrlo popularna tijekom upravnih reformi u europskim tranzicijskim zemljama. Upravni pregled je metoda usavršavanja rada i organizacije<sup>1</sup> koja je u novije vrijeme značajno unaprijeđena i tako postala puno rafiniranija i kvalitetnija metoda upravnih reformi.<sup>2</sup> Ona je u velikoj mjeri nestandardizirana, a time i ovisna ne samo o specifičnim okolnostima pojedine zemlje nego i o znanju, vještinama i drugim osobinama stručnjaka koji je upotrebljavaju. Posebno vrijedi istaknuti da je ponegdje obogaćena ili pak može biti dograđena suvremenim metodama reinženjeringa poslovnih procesa, razvoja organizacijske kulture, i sl.

Predstavljanje rezultata tog početnog projekta i prijedloga za nastavak funkcionalnog pregleda održano je 14. srpnja 2005. u velikoj dvorani Središnjeg državnog ureda za upravu. Završni izvještaj sadržava vrlo bogat empirijski materijal o istraženim tijelima državne uprave, kao i prijedlog metodologije koja bi se primjenjivala u nastavku funkcionalnog pregleda. Ovdje se objavljuju samo preporuke za reformu državne uprave na razini ureda državne uprave u županijama.

## Preporuke za reformu državne uprave na razini prvostupanjanskih ureda državne uprave u županijama

1. Nužno je smanjiti broj ureda državne uprave u Hrvatskoj na 10–14. Uredi državne uprave (UDU) nastali su tijekom upravne reorganizaci-

<sup>1</sup> V. npr. Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb: Školska knjiga, 2002., str. 354–356.

<sup>2</sup> V. npr. UNDP, *Rebuilding State Structures: Methods and Approaches*. Bratislava, 2002.

je 2001. Tada je od više tzv. županijskih ureda (8, 9 ili 10 u različitim županijama) formiran jedan ured državne uprave u svakoj županiji. Grad Zagreb predstavlja iznimku u organizaciji obavljanja poslova državne uprave. Dio poslova i službenika preuzele su županije kao jedinice regionalne samouprave, čime se broj državnih službenika u UDU značajno smanjio (oko 30% na razini čitave države). No, broj ureda ostao je isti kao i broj županija (20). Budući da su županije vrlo različite po teritoriju i broju stanovnika, razlozi racionalne organizacije državne uprave govore u prilog osnivanju jednog ureda državne uprave za približno isti broj stanovnika. Bez nastavka preispitivanja svih UDU nije moguće precizno odrediti njihov optimalni broj, no preliminarne procjene upućuju na smanjivanje njihova broja na 10–14 u čitavoj Hrvatskoj.

*2. Potrebno je izvršiti promjene organizacijske strukture u pojedinim UDU, smanjiti broj službi unutar pojedinog UDU na četiri te smanjiti broj ispostava UDU na 75–80. Tako bi se smanjili osobito troškovi funkcija podrške (unutarnje upravne funkcije) i funkcije rukovođenja. Ista organizacijska struktura postoji u različitim UDU, bez obzira na veličinu UDU, specifičnosti pojedinog dijela državnog teritorija, i druge okolnosti. U svakom uredu osnovano je pet istih službi: za zajedničke poslove, za gospodarstvo i imovinskopravne poslove, za prostorno uređenje, zaštitu okoliša i graditeljstvo, za društvene djelatnosti i za opću upravu. Neki su službe znatno manje od ostalih i znatno manje opterećene poslovima. S obzirom na preporuku o smanjenju broja izdvojenih matičnih ureda i izdvojenih matičnih područja (v. dalje pod 3) te s obzirom na mogućnost da matičari obavljaju i srodne upravne poslove, moglo bi se preporučiti spajanje službe za društvene djelatnosti i službe za opću upravu. To bi omogućilo bolje korištenje ljudskog potencijala i smanjenje broja zaposlenih službenika.*

Pored toga, UDU imaju ispostave u preko 90 mjesta u Hrvatskoj. Ispostave također pokrivaju prostor s različitim brojem stanovnika, različitog su broja službenika, s različitim krugom upravnih poslova i područja koja pokrivaju. Zasad nije moguće govoriti o preciznom broju ispostava, jer tijekom projekta nisu obuhvaćeni upravo najveći UDU s najvećim brojem ispostava, no pretpostaviti je da je moguće smanjiti broj ispostava barem 10–15%, tj. na 75–80 ispostava.

*3. Potrebno je znatno smanjiti broj matičnih ureda – sve izdvojene matične urede i izdvojena matična područja može se ukinuti. Alternativno, obavlja-*

*nje funkcije vođenja državnih matica može se povjeriti jedinicama lokalne samouprave u preneseni djelokrug.* Posebno je primjetno da postoje matični uredi i matična područja izvan sjedišta ureda državne uprave i izvan njegovih ispostava. Informatizacijom državnih matica i omogućivanjem elektroničkog pristupa problem bi se smanjio do te mjere da bi se svi izdvojeni matični uredi i područja mogli ukinuti. Ušteda bi bila znatna, a usluga građanima lakše dostupna, pouzdanija i jednostavnija. Alternativno, posao vođenja državnih matica mogao bi se, kao posao državne uprave, prenijeti na obavljanje lokalnim samoupravnim jedinicama (preneseni djelokrug). Takvo rješenje razmjerno je često u drugim europskim zemljama, a njime se mogu zadovoljiti interesi lokalnih jedinica i njihovih građana da im posao prijave činjenica o kojima se vode matične knjige i izdavanje uvjerenja o tome bude nadohvat ruke.

4. *Potrebno je UDU-ima dodijeliti poslove koje sada obavljaju neke područne jedinice središnjih tijela državne uprave (npr. vođenje evidencija i prvostupanjski upravni poslovi u području obrane, unutarnjih poslova, izdavanje određenih dozvola, isprava i sl., inspeksijske službe).* Tako bi se koncentrirale državne evidencije i prvostupanjski upravni poslovi u istom tijelu, smanjili troškovi unutarnjih upravnih funkcija (funkcija podrške), eliminirala postojeća preklapanja poslova te lakše uklonile neusklađenosti među različitim državnim evidencijama, a postigle bi se i značajne uštede u sustavu državne uprave.

5. *Dio poslova ureda državne uprave treba povjeriti u samoupravni djelokrug jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, dio samostalnim agencijama, komorama, stručnim organizacijama, a dio privatizirati (putem outsourcinga i sličnih metoda).* Decentralizirati bi se mogli određeni poslovi u području poljoprivrede (npr. vođenje i rad s upisnikom poljoprivrednih gospodarstava, poslovi vezani uz raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u državnom vlasništvu), izdavanje obrtnica, raspolaganje mineralnim sirovinama, lokacijske i građevinske dozvole – posebno za obiteljske kuće i slični manje složeni predmeti, izvodi iz prostornih planova, potvrđivanje elaborata (katastar, etažno vlasništvo), zaštita okoliša i prirode, vođenje katastra onečišćivača, vođenje registra udruuga građana, vođenje popisa birača i registra stanovništva, izdavanje dozvola turističkim vodičima, itd.

Neki od tih i drugih poslova mogli bi se povjeriti strukovnim organizacijama ili ovlaštenim stručnjacima (izdavanje dozvola turističkim vodičima, izvodi iz prostornih planova, potvrđivanje elaborata, neki geo-

detski poslovi, itd.). Privatizirati bi se mogla čuvarska služba, poslovi čišćenja, održavanje opreme, računovodstvo (osim poslova s Državnom riznicom), informatička podrška, određeni kadrovski poslovi, neki poslovi nabave, ugostiteljske usluge, itd. Time bi se izvršilo svojevrsno »čišćenje« djelokruga i omogućila koncentracija ureda državne uprave na njihov glavni posao (*core business*). Ostvarene uštede mogle bi se kreirati barem od 10% do 20%, mjereno samo troškovima rada.

*6. UDU je potrebno osigurati veću mjeru samostalnosti i odgovornosti u radu i financiranju. Potrebno je osigurati funkcionalnu neovisnost UDU od političkih utjecaja s lokalne razine.*

Dio usluga UDU bi mogli pružati i naplaćivati jedinicama lokalne i regionalne samouprave i drugim tijelima (npr. Zavodu za mirovinsko osiguranje, i sl.). Potpuna financijska ovisnost ureda, nefleksibilnost u trošenju dodijeljenih sredstava i činjenica da se sredstva za neke bitne namjene u državnom proračunu uglavnom ne planiraju (npr. za nagradivanje efikasnosti u radu, za upravno obrazovanje i usavršavanje, itd.) onemogućuje veću djelotvornost rukovodnog tima UDU (predstojnik, zamjenik predstojnika i pomoćnici) u UDU.

Lokalnim samoupravnim jedinicama i županijskim političkim tijelima treba onemogućiti utjecaj na održavanje određenih strukturnih rješenja i način funkcioniranja, pa čak i na rješavanje upravnih predmeta. Tako je, na primjer, postojeća mreža matičnih ureda i područja s velikim brojem izdvojenih jedinica uvjetovana željama lokalnih političkih tijela, što dovodi do neracionalnih i skupih rješenja za UDU.

*7. Nužno je utvrditi realna i standardna mjerila rada (norme) za različite vrste poslova i funkcija koje se obavljaju u UDU. Postojeći sustav omogućuje velike razlike u stupnju radnog opterećenja službenika koji obavljaju različite poslove, što se vidi i iz podataka o stanju rješavanja upravnih i neupravnih predmeta i izdavanja uvjerenja i drugih potvrda. Razlike u broju predmeta koji se prosječno godišnje dodjeljuju jednom službeniku u različitim službama i ispostavama su prevelike. Postoje i razlike u prosječnom radnom opterećenju službenika koji obavljaju iste funkcije u različitim UDU. Utvrđivanje takvog standarda omogućilo bi bolju iskorištenost radnog vremena svih službenika i znatne pomake u racionalnosti organizacije UDU.*

*8. Nužno je ojačati vodstvo, a smanjiti broj rukovodećih radnih mjesta u UDU. Potrebno je uvesti drugačiji rukovodni (menadžerski) sustav i sustav*

*nagrađivanja rukovoditelja u UDU. Potrebno je sasvim depolitizirati i profesionalizirati funkciju predstojnika ureda, čime bi se zaštitili i ostali službenici od političkog utjecaja s razine središnje države, ali i s razine lokalnih i regionalnih samoupravnih jedinica.*

Opća je karakteristika strukture UDU prevelik broj rukovodećih radnih mjesta. S druge strane, njihovi nositelji vrlo se malo bave menadžerskim poslovima ili poslovima rukovođenja, a više obavljaju sasvim izvršne poslove. To se posebno odnosi na voditelje ispostava, koji manje-više uopće ne rukovode radom ispostava, nego služe samo kao osobe za održavanje veze između središnjeg dijela ureda i pojedine ispostave. Nužno je smanjiti broj unutarnjih organizacijskih jedinica, a time i broj rukovodećih radnih mjesta. Voditelje manjeg broja većih ispostava treba ovlastiti, osposobiti i motivirati da učinkovito rukovode djelovanjem svojih ispostava.

Uz veće ovlasti, predstojnici bi trebali snositi veću odgovornost za rezultate rada (efikasnost, kvalitetu, ekonomičnost). Ta bi odgovornost trebala biti ugovorna, a ne politička. Voditelji ispostava moraju biti jače orijentirani na poslove rukovođenja te snažnije odgovorni za rezultate rada ispostava. Uz precizno određene zahtjeve u pogledu rezultata trebalo bi vezati adekvatnu nagradu, tj. očekivani i traženi učinci UDU i pojedine ispostave trebali bi biti unaprijed predviđeni (moguće čak i ugovorom, osobito kad je riječ o predstojnicima UDU), a uz postizanje rezultata ili podbacivanje u odnosu na ugovorene rezultate vezala bi se i njihova plaća. Praksa ugovornog obvezivanja rukovoditelja za rezultate te vezanje nagrađivanja uz stvarne učinke poznata je u mnogim zemljama, a temelji se osobito na modelu i iskustvima britanskih izvršnih agencija. Posao koji obavljaju uredi nije ni u kojem aspektu politički, nego je stručni i provedbeni posao koji zahtijeva ekspertna upravna znanja, dobre menadžerske vještine i usmjerenost na rezultate rada i kvalitetu usluga građanima i drugim osobama.

9. *Potrebno je uspostaviti formalne mehanizme participacije UDU u pripremi resornih javnih politika kao i u procjeni učinaka novih propisa (regulatory impact assessment). Time bi se izbjegla neusklađenost propisa i popravila slaba koordinacija u provedbi javnih politika. Procjena učinaka novih propisa bila bi znatno realnija, budući da znatan dio zakona i drugih propisa neposredno provode upravo UDU kao prvostupanjska tijela državne uprave. Poznavanje lokalnih okolnosti te problema i poteškoća u radu i provedbi propisa mora se uzeti u obzir u postupku pripreme resornih politika i novih propisa.*

10. *Potrebno je osigurati efikasne mehanizme vođenja od strane ministarstava i drugih tijela središnje državne uprave, suradnje i koordinacije u izvršavanju resornih javnih politika.* Postojeće stanje u nekim upravnim resorima upućuje na značajne mogućnosti poboljšanja učinaka, ako bi se s administrativnog i birokratskog pristupa prešlo na aktivni upravljački pristup. To bi olakšalo funkcioniranje UDU, koji sada troše znatna sredstva (materijalna, radnu snagu, itd.) da bi saznali očekivane učinke pojedinih mjera, da bi postigli kvalitetan kontakt s tijelima središnje državne uprave zaduženima za pojedinu javnu politiku, da bi upozorili na nelogičnosti i konfliktna rješenja u propisima, itd.

11. *Potrebno je uspostaviti formalne mehanizme horizontalne koordinacije i standardizacije postupanja među UDU-ima.* Oni bi trebali omogućiti redovito mjesečno sastajanje predstojnika i pomoćnika predstojnika, s tim da bi trebalo omogućiti da na tim sastancima budu zastupljeni službenici tijela središnje državne uprave i drugi eksperti, kako bi se pojedina pitanja i problemi mogli svestrano raspraviti te utvrditi načini njihova rješavanja, a posebno standardizirano i jednako postupanje u istovrsnim predmetima na čitavom državnom teritoriju.

12. *Potrebno je uvesti prikladnije metode predviđanja i planiranja, koje bi obuhvatile i strateško planiranje programa i planiranje tijeka rada.* Sadašnji način planiranja suviše je birokratiziran i formalan, a predviđanja zapravo uopće i nema. Bez kvalitetnog praćenja trendova i drugih metoda predviđanja nema ni kvalitetnih planova. Bolji planovi mogli bi poslužiti kao dobar temelj za ocjenjivanje rada ureda, rukovodećeg osoblja i službenika.

13. *Potrebno je oblikovati program osposobljavanja rukovodećeg osoblja.* Osposobljavanje rukovodećeg osoblja mora obuhvatiti stjecanje znanja i vještina koje se odnose na aktualne upravne procese (pridruživanje EU, europski upravni prostor i uloga nacionalne uprave, modernizacija uprave, upravljanje procesom decentralizacije, regionalizacija i regionalna politika), kao i stjecanje menadžerskih znanja i vještina (*total quality management, common assessment framework*, razvoj organizacijske kulture, *benchmarking, human resource management, management by results*, programsko budžetiranje, itd.).

14. *Potrebno je osigurati mogućnost sustavnog dodatnog upravnog obrazovanja i stručnog usavršavanja svih službenika.* Premda se o tom pitanju sve više govori, oblikovanje i realizacija takvih programa te što masovnije uključivanje službenika još je na samom početku. S gledišta upravne

prakse i svakodnevnih potreba na terenu, inicijative se ne ostvaruju potrebnom brzinom, zbog čega opstaju tradicionalni načini rada, a učinci UDU ostaju suboptimalni.

15. *Kriterije zapošljavanja novog osoblja u pogledu kvalifikacije treba precizno odrediti kako bi se izbjegle mogućnosti zapošljavanja neadekvatnog osoblja.* Potrebno je pripremiti temeljiti pregled adekvatnosti kvalifikacijske strukture službenika, utvrditi koje su osobe s neadekvatnom kvalifikacijom te pripremiti program njihove zamjene adekvatno obrazovanim osobljem. Udio osoba sa srednjom spremom, srednje dobi, nespremnih na prekvalifikaciju, još je opterećenje i prepreka modernizaciji uprave i usvajanju europskih upravnih standarda. Da bi služba u UDU bila privlačnija, mora se preoblikovati sustav nagrađivanja i napredovanja. Visokostručni rad mora biti više vrednovan, a posebno bi trebalo osmisliti sustav nagrađivanja natprosječnih i kažnjavanja ispodprosječnih rezultata.