

Projekt Funkcionalna preispitivanja i pomoć u restrukturiranju tijela državne uprave i njihovih pomoćnih agencija

Projekt *Funkcionalna preispitivanja i pomoć u restrukturiranju tijela državne uprave i njihovih pomoćnih agencija* potpora je aktivnostima koje provodi Središnji državni ured za upravu (SDUU) u nastojanjima za reorganizacijom državne uprave radi dostizanja europskih upravnih standarda i postizanja njezine učinkovitosti na razini zemalja Europske unije. Projekt se financira iz sredstava darovnice Švedske međunarodne agencije za razvoj (SIDA) i Međunarodne banke za obnovu i razvoj, a provodi ga Institut za međunarodne odnose iz Zagreba u suradnji s nizom vanjskih suradnika iz zemlje i inozemstva.

Tijekom dvanaest mjeseci (od 1. prosinca 2007. do 30. studenog 2008.) provest će se funkcionalna preispitivanja u deset središnjih tijela državne uprave i s njima povezanim agencijama te u pet odabranih ureda državne uprave u županijama.

Zaključkom Vlade Republike Hrvatske od 20. srpnja 2006. određeno je da se funkcionalno preispitivanje provede u:

- (i) Ministarstvu financija, (ii) Ministarstvu pravosuđa, (iii) Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva, (iv) Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture (promjena projektnog zadatka u siječnju 2008.), (v) Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, (vi) Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa, (vii) Ministarstvu kulture, (viii) Ministarstvu obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti, (ix) Središnjem državnom uredu za upravu i (x) Državnom inspektoratu, i
- uredima državne uprave u Splitsko-dalmatinskoj, Vukovarsko-srijemskoj, Osječko-baranjskoj, Ličko-senjskoj i Sisačko-moslavačkoj županiji.

Rezultati funkcionalnih preispitivanja koristit će se kao temelj za izradu preporuka i kao prijedlog nove učinkovitije organizacije, a zatim i za provedbu programa racionalizacije kroz preraspodjelu funkcija u analiziranim tijelima državne uprave.

Temeljni ciljevi ovog projekta funkcionalnih preispitivanja jesu:

1. Reorganizacija strukture državne uprave, u skladu s utvrđenim funkcijama u tijelima državne uprave, radi povećanja učinkovitosti i ušteda u radu.
2. Preusmjerivanje funkcija u državi i poboljšanje upravljanja poslovnim procesima unutar tijela državne uprave.
3. Usklađivanje organizacijskih struktura središnjih tijela državne uprave, državnih agencija i ureda državne uprave u županijama sa strateškim i povjerenim zadacima te odgovornostima koje trebaju preuzeti.
4. Prilagođivanje državne uprave europskim standardima radi stvaranja preduvjeta za uključivanje u europski administrativni prostor i uspješno provođenje pravne stečevine Europske unije.
5. Poboljšanje koordinacije u radu tijela državne uprave.

Projektni zadaci koje je potrebno izvršiti do konca 2008. za postizanje navedenih ciljeva jesu:

- 1) Analizirati podatke o agencijama i drugim pravnim osobama (javnim ustanovama pripojenih ministarstvima) radi razvijanja tipologije postojećih institucija na temelju njihovih funkcija, linija odgovornosti, pravnog statusa, financiranja i drugih varijabli.
- 2) Primijeniti metodologiju funkcionalne analize na preispitivanje deset odabranih središnjih tijela državne uprave i s njima povezanih agencija te pet ureda državne uprave u županijama.
- 3) Analizirati i preispitati organizacijske strukture i funkcije u odabranim tijelima državne uprave i povezanim agencijama radi jasne podjele ovlasti i uklanjanja paralelizma funkcija.
- 4) Provesti vertikalnu funkcionalnu analizu u dva izabrana sektora (zaštiti okoliša i prostornom uređenju i graditeljstvu).
- 5) Izraditi preporuke koje se funkcije i aktivnosti trebaju obavljati u državnoj upravi, koje su funkcije i aktivnosti nepotrebne, a koje se mogu racionalnije obavljati u samostalnim agencijama utemeljenima na tržišnim načelima.

- 6) Izraditi prijedlog programa racionalizacije na temelju rezultata funkcionalne analize u suradnji s tijelima državne uprave u kojima je ona provedena.
- 7) Izraditi preporuke za racionalnu organizacijsku strukturu tijela državne uprave u kojima je provedena funkcionalna analiza i, na temelju toga, izraditi smjernice općih načela za unutarnje ustrojstvo u tijelima državne uprave.

Odlukom državnog tajnika Središnjeg državnog ureda za upravu od 13. prosinca 2007. osnovan je Odbor za upravljanje projektom. Članovi Odbora iz tijela su državne uprave u kojima se provodi funkcionalna revizija. Oni su izravni partner konzultantima te osiguravaju suradnju svih potrebnih službenika i namještenika s projektnim timom. Uz potporu u radu konzultantskog tima Odbor za upravljanje projektom ima ključnu ulogu i nakon završetka funkcionalnih preispitivanja u praćenju i provođenja preporuka projekta u tijelima državne uprave.

Projektni tim Instituta za međunarodne odnose sastavljen je od visokokvalificiranih stručnjaka sa značajnim iskustvom u područjima važnim za provedbu projekta. Poslove u cijelosti pokriva šesnaest stručnjaka organiziranih u devet stručnih timova koji se međusobno preklapaju i dopunjuju u radu:

- šest timova predviđeno je za provedbu funkcionalnog preispitivanja i analize organizacijskog ustroja u izabranim tijelima državne uprave, pomoćnim agencijama i ostalim pravnim osobama (javnim institucijama pripojenim ministarstvima),
- jedan tim provest će vertikalnu funkcionalnu reviziju,
- jedan tim izradit će smjernice općih načela za unutarnje ustrojstvo u tijelima državne uprave.

Tim hrvatskih stručnjaka poseban je doprinos projektu jer osigurava objektivnu analizu situacije i visoku motiviranost za provedbu projektnih zadataka.

Najveći dio međunarodne ekspertize odnosi se na: (i) izradu preporuka vezanih za funkcionalno preispitivanje i aktivnosti koje će se provesti u tijelima državne uprave, kao i funkcije i aktivnosti koje se smatraju nepotrebni, pa se mogu racionalizirati, a mogu ih provoditi neovisne agencije na marketinškim principima, (ii) izradu prijedloga za program racionalizacije na temelju rezultata funkcionalnog preispitivanja, u suradnji s tijelima državne uprave u kojima je provedeno funkcionalno preispitivanje, i (iii) pripremu smjernica općih načela za unutarnje ustrojstvo u tijelima državne uprave.

U provedbi projektnih aktivnosti u potpunosti će se poštovati sljedeća pravila:

- Korištenje već provedenih aktivnosti i ostvarenog iskustva,
- Korištenje već postojećih sposobnosti,
- Interakcija s domaćom i međunarodnom ekspertizom,
- Participativni pristup,
- Poštovanje specifičnih potreba i zahtjeva,
- Poštovanje specifičnih uvjeta,
- Bliska suradnja s korisnicima projekta,
- Učenje na iskustvu ostalih zemalja.

Prema projektnom zadatku projekt će se provesti kroz pet glavnih komponenta. To su:

1. Analiza pomoćnih agencija i ostalih pravnih osoba (javnih institucija povezanih s ministarstvima).
2. Funkcionalno preispitivanje i analiza organizacijske strukture u tijelima državne uprave, pomoćnim agencijama i ostalim pravnim tijelima (javnim institucijama pripojenih ministarstvima), preporuke i prijedlozi za program racionalizacije unutar tih tijela.
3. Vertikalno funkcionalno preispitivanje u dva izabrana sektora, zaštiti okoliša te prostornom uređenju i graditeljstvu.
4. Završne integrirane preporuke i prijedlozi za program racionalizacije u analiziranim tijelima državne uprave i pomoćnim agencijama.
5. Smjernice općih načela za unutarnje ustrojstvo u tijelima državne uprave.

Komponenta 1: Analiza pomoćnih agencija i ostalih pravnih osoba

Projekt je započeo odmah nakon završenih parlamentarnih izbora koncem 2007., dok su u tijeku bili pregovori za sastavljanje nove Vlade. Ta činjenica nije utjecala na kašnjenje početka rada na projektu, a preliminarni rezultati bit će naknadno nadopunjeni prema promjenama u broju i organizaciji ministarstava. Analiza obuhvaća organizacijsku strukturu ministarstava, SDUU-a i Državnog inspektorata, pregled temeljnih zadataka i aktivnosti koje ta tijela obavljaju, pregled pomoćnih institucija te analizu njihove organizacije, linije odgovornosti, pravnog statusa, financiranja te zadataka i aktivnosti. Analiza organizacijske strukture i temeljnih zadata-

ka provedena je u sljedećim tijelima državne uprave i njihovim pomoćnim agencijama:

Ministarstvo financija

- Hrvatska agencija za nadzor financijskih usluga

Ministarstvo kulture

- Zavod za zaštitu prirode
- Hrvatski restauratorski zavod
- Hrvatski državni arhiv

Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka (novo Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture)

- Fond za regionalni razvoj
- Hrvatske ceste
- Hrvatska agencija za telekomunikacije (HAT)
- Agencija za plovne putove unutarnjih voda
- Agencija za obalni linijski pomorski promet
- Agencija za regulaciju tržišta željezničkih usluga

Ministarstvo pravosuđa

Ministarstvo gospodarstva

- Agencija za promicanje izvoza i ulaganja
- Hrvatski fond za privatizaciju
- Agencija za obvezne zalihe nafte i naftnih derivata
- Hrvatska energetska regulativna agencija
- Hrvatski zavod za zapošljavanje
- Fond za razvoj i zapošljavanje
- Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje
- Hrvatska agencija za malo gospodarstvo

Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa

- Agencija za strukovno obrazovanje
- Agencija za znanost i visoko obrazovanje
- Agencija za obrazovanje odraslih
- Agencija za odgoj i obrazovanje

- Hrvatska agencija za borbu protiv dopinga u športu

Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva

- Agencija za zaštitu okoliša
- Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost

Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti

- Obiteljski centri

Središnji državni ured za upravu

Državni inspektorat.

Komponenta 2: Funkcionalno preispitivanje i analiza organizacijske strukture u tijelima državne uprave, pomoćnim agencijama i ostalim pravnim tijelima (javnim institucijama povezanim s ministarstvima), preporuke i prijedlozi za program racionalizacije

Cilj tog zadatka je provesti funkcionalno preispitivanje i analizu organizacijske strukture prema metodologiji koja je izrađena tijekom projekta *Savjetodavne usluge za funkcionalno preispitivanje i provedba pilot projekta u Hrvatskoj za Središnji državni ured za upravu (projekt WB/PAL2) 2005.* Ta metodologija pripremljena je da posebno vodi računa o specifičnosti tijela državne uprave, pomoćnih agencija i ostalih pravnih osoba (javnih institucija povezanih s ministarstvima) u Republici Hrvatskoj, kao i o potrebama za njihovu reorganizaciju.

S obzirom na to da će u provedbi projekta savjetodavne usluge pružiti stručnjaci koji su pripremili metodologiju za provedbu funkcionalnog preispitivanja državne uprave i testirali je na pokusnim tijelima državne uprave tijekom 2005., dinamika i slijed svih ključnih aktivnosti koje treba poduzeti u svakom dijelu procesa funkcionalnog preispitivanja i analize ustrojstva neće se bitnije mijenjati.

Nakon uvodnog razdoblja, tijekom kojeg će se korisnicima savjetodavnih usluga predstaviti projekt i tim, daljnje aktivnosti strukturirane su kao slijed četiriju funkcionalnih faza, koje su podijeljene na sveukupno dvanaest pojedinačnih koraka.

U prvoj fazi prikupit će se potrebne podloge za funkcionalno preispitivanje (od zakona i drugih propisa, pravilnika o unutarnjem redu, organizacijskih shema, statističkih pregleda i izvješća do planova djelovanja u budućem razdoblju, npr. trogodišnjih ili petogodišnjih). Osnovat će se i radne grupe, strateško-upravljačke skupine, u svakom od odabranih tijela.

U drugoj fazi provest će se SWOT, PESTLE analiza, identificirat će se strateški ciljevi odabranih ministarstava i ureda državne uprave u župani-

jama, identificirat će se srednjoročni ciljevi i ispitati povezanost između srednjoročnih i strateških ciljeva.

U trećoj fazi identificirat će se sadašnje funkcije na razini pojedinih organizacijskih jedinica obuhvaćenim projektom (uprave, službe, itd.), a zatim će ih se klasificirati i kvantificirati s obzirom na utrošeno vrijeme i financijske resurse potrebne za njihovu provedbu. Ispitat će se povezanost postojećih funkcija i srednjoročnih ciljeva.

U završnoj fazi razmotrit će se odnosi i značenje svih organizacijskih struktura funkcija u odabranim tijelima državne uprave, načinit će se preporuke vezane za razvoj tipologije javnih ustanova pripojenih ministarstvima, pripremit će se zaključci koji se tiču provedbe vertikalne funkcionalne analize u dva izabrana sektora (zaštiti okoliša te prostornom uređenju i graditeljstvu), izradit će se preporuke o funkcijama i aktivnostima koje treba obavljati u državnoj upravi, kao i preporuke za racionalniju organizacijsku strukturu tijela državne uprave.

Komponenta 3: Vertikalno funkcionalno preispitivanje u dva izabrana sektora, zaštiti okoliša te prostornom uređenju i graditeljstvu

Provest će se vertikalno funkcionalno preispitivanje u dva izabrana sektora, zaštiti okoliša te prostornom uređenju i graditeljstvu, analizom povezanosti, zadataka i odgovornosti Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva s državnom upravom na razini županije i središnjoj razini. Vertikalno funkcionalno preispitivanje pomoći će u razlikovanju sadašnje podjele funkcija i odgovornosti. Na temelju toga izradit će se nacrt prijedloga za jasno delegirane odgovornosti da bi se izbjeglo preklapanje poslova i neučinkovitost. Dijelom, ta preraspodjela već je definirana novim Zakonom o zaštiti okoliša (NN 110/2007) te će se provjeriti učinkovitost nove organizacije poslova.

Komponenta 4: Završne integrirane preporuke i prijedlozi za program racionalizacije u analiziranim tijelima državne uprave, pomoćnim agencijama i ostalim pravnim tijelima (javnim institucijama povezanim s ministarstvima)

Tim zadatkom namjerava se osigurati izrada preporuka za racionalizaciju u skladu s međunarodnim iskustvima i povezivanjem rezultata rada timova u zadatku i integralnim pristupom cjelini državne uprave koja se analizira. Također, predviđeno je i zajedničko predstavljanje rezultata funkcionalnih preispitivanja u izabranim tijelima državne uprave, organizacijske strukture izabranih tijela državne uprave i pomoćnih agencija te preporuke i prijedlozi za program racionalizacije.

Komponenta 5: Smjernice općih načela za unutarnje ustrojstvo u tijelima državne uprave

U okviru ovog zadatka analizirat će se sadašnja organizacija i načela upravljanja u hrvatskim tijelima državne uprave u smislu suvremene organizacije, najboljih komparativnih organizacijskih praksi u javnoj upravi razvijenih zemalja te suvremene doktrine upravljanja, a istovremeno će se uzimati u obzir kompleksni zakonodavni okvir u hrvatskim tijelima državne uprave i najbolja domaća iskustva. Također, bit će predložen suvremeni pristup izradi javnih politika i strateškom planiranju u skladu s najboljim europskim praksama i standardima. Projekt će na koncu predložiti promjene u raspoloživom radnom vremenu za obavljanje pojedinih funkcija uzimajući u obzir nove mogućnosti e-uprave i buduće odredbe novog Zakona o općem upravnom postupku, koji se priprema.

Projekt je započeo odmah nakon završenih parlamentarnih izbora, dok su u tijeku pregovori za sastavljanje nove Vlade. Ta činjenica nije uzrokovala kašnjenje početka rada na projektu, a prve preliminarne analize vezane za Komponentu 1 projekta: Analizu pomoćnih agencija i ostalih pravnih osoba (javnih institucija povezanih s ministarstvima) dorađene su tijekom prvih mjeseci trajanja projekta u skladu s nastalim promjenama u broju i organizaciji tijela državne uprave. Za daljnju uspješnu provedbu projekta nužna je kontinuirana suradnja s tijelima koja su predmetnom funkcionalnih preispitivanja. Izostanak suradnje i informacija onemogućio bi kvalitetnu analizu, izradu prijedloga za racionalizaciju u završnoj fazi projekta te kasniju provedbu preporuka u praksi.

*Sanja Tišma**

* Dr. sc. Sanja Tišma, Institut za međunarodne odnose, Zagreb (Institute for International Relations, Zagreb, Croatia)