

Metodološki pristup funkcionalnom pregledu javne uprave na kantonalnom nivou

Sadržaj

Kontekst	3
Ciljevi funkcionalnog pregleda	4
Metodološki pristup.....	4
Upravljanje procesom	9
Prilog 1. Obrazac baze podataka organa javne uprave	10
Prilog 2. Obrazac dijagrama reorganizacije	12

Kontekst

Ovaj dokument pruža detaljne metodološke smjernice za kantonalne vlade u Federaciji Bosne i Hercegovine, koje se odnose na sprovođenje funkcionalnih pregleda javne uprave. Iako je izrađen prvenstveno za kantonalne vlade, predloženi pristup ima univerzalnu primjenu i može se primijeniti i na drugim nivoima javne uprave.

Predloženi pristup temelji se na međunarodnoj praksi i standardima za funkcionalni pregled javne uprave, ali je prilagođen potrebama i kapacitetima javne uprave na kantonalnom nivou. Kao takav, predviđa pojednostavljeni model s minimalnim potrebnim resursima za primjenu, uz naglasak na ključnim organizacionim pitanjima. Njegova svrha je pružanje dokaza i smjernica za buduću reorganizaciju javne uprave na makro i mezo nivou.

Ovaj dokument predstavlja nastavak prethodno razvijenog „Koncepta funkcionalnog pregleda i reorganizacije javne uprave u BiH“. U tom konceptualnom dokumentu definisan je obim funkcionalnih pregleda, dok se u ovom nastavku pruža komplet alata za njihovu implementaciju. Predloženi koncept, iako zasnovan na originalnom metodološkom pristupu, razvijen je uz analizu međunarodnih praksi i iskustava u ovoj oblasti, i to:

- Britanski model trogodišnjih pregleda javnih tijela koja ne odgovaraju nijednom ministarstvu. U aprilu 2011. godine Kabinet je najavio da će sva javna tijela koja ne odgovaraju nijednom ministarstvu (eng. *non-departmental public bodies – NDPB*), a koja su preostala nakon reformi uvedenih Zakonom o javnim tijelima, podlijevati suštinskom pregledu najmanje jednom u tri godine, počevši od 2011/2012. Iako je program u međuvremenu ukinut, njegova metodologija pruža vrijedan metodološki pristup procjeni postojećeg institucionalnog uređenja javne uprave (<https://www.gov.uk/government/publications/triennial-reviews-guidance-and-schedule>);
- Dokumenti Svjetske banke, kao vodeće institucije koja aktivno promoviše i podržava sprovođenje funkcionalnih pregleda (vidjeti npr. Manning, N., & Parison, N. (2004). *Determining the structure and functions of government: program and functional reviews*. World Bank, 5.);
- Metodologije i pristupi koje promoviše UNDP, naročito za postsocijalističke zemlje (vidjeti npr. Smirl, L., & Kozáková, A. (2001). *Rebuilding State Structures: Methods and Approaches, the Trials and Tribulations of Post-communist Countries*. UNDP).

Ciljevi funkcionalnog pregleda

U skladu s pristupom UNDP-a (Smirl, L., & Kozáková, A. (2001). *Rebuilding State Structures: Methods and Approaches, the Trials and Tribulations of Post-communist Countries*. UNDP), predlažemo da se funkcionalni pregled kantonalne uprave usmjeri na četiri glavna cilja:

- Eliminacija suvišnih funkcija;
- Smanjenje dupliranja unutar i između institucija;
- Dodavanje nedostajućih funkcija;
- Optimizacija raspodjele funkcija.

Uzimajući u obzir navedene ciljeve, konačni rezultat funkcionalnog pregleda treba da bude skup preporuka koje se odnose na reviziju organizacionog uređenja javne uprave, praćen prijedlozima politika i zakonodavnih rješenja potrebnih za sprovođenje tih preporuka.

Metodološki pristup

S obzirom na vrlo ograničene resurse dostupne za sprovođenje funkcionalnih pregleda, ključno je osloniti se na metodološki pristup koji maksimizira rezultate, a pritom koristi minimalne organizacione, tehničke i kadrovske resurse. Ovako svedena funkcionalna revizija treba da se koncentriše na prioritetna pitanja, a ne na cjelokupnu i sveobuhvatnu reorganizaciju organizacione arhitekture javne uprave.

U skladu s ovim pristupom, predlažemo da glavni rezultat procesa bude analitički izvještaj koji se temelji na podacima o organizacionom okviru kantonalne uprave prikupljenim kroz istraživanje postojeće dokumentacije, te na analizi zakonodavstva i primarnim podacima dostavljenim direktno od institucija koje su obuhvaćene pregledom. Obim podataka koji se zahtijeva od institucija treba biti sveden na minimum kako bi se smanjilo ukupno administrativno opterećenje koje nameće ova aktivnost.

Konačni izvještaj će se prevashodno oslanjati na podatke iz baze podataka o organima javne uprave, koja sadrži sve relevantne informacije o njihovom organizacionom uređenju, prikazane u tabeli u nastavku.

Tabela. Obim podataka koje treba prikupiti za funkcionalni pregled organa javne uprave

BLOK	SPECIFIČNI PODACI
Osnove	- Naziv - Pravni osnov - Formalni status prema službenoj tipologiji - Funkcije i zadaci u skladu sa zakonskim okvirom
Upravljanje	- Uređenje (jednostruko ili dvostruko) - Upravljački (izvršni) organ: - Naziv - Tip (monokratski ili kolegijumski) - Zamjenici - Organ za imenovanje - Procedura imenovanja - Kriterijumi za imenovanje - Mandat (na određeno ili neodređeno vrijeme) - Kriterijumi za razrješenje - Plata (mjesečna) - Funkcije - Interni nadzorni organ (ako postoji) - Naziv - Tip (monokratski ili kolegijumski) - Zamjenici - Organ za imenovanje - Procedura imenovanja - Kriterijumi za imenovanje - Mandat (na određeno ili neodređeno vrijeme) - Kriterijumi za razrješenje - Plata (mjesečna) - Funkcije
Funkcionalna autonomija	- Nadzorna ovlaštenja nadređenog organa (resorno ministarstvo) - Godišnji plan usvojio: - Godišnji plan podliježe saglasnosti nadređenog organa (resorno ministarstvo)? - Godišnji izvještaj usvojio: - Godišnji izvještaj odobrava nadređeni organ (resorno ministarstvo)?
Status upravljanja javnim finansijama	- Izvori prihoda (%) - Državni budžet - Naknade i pružene usluge - Vanjska pomoć - Ostalo (navesti šta?) - Budžet/finansijski plan usvojio: - Budžet/finansijski plan podliježe saglasnosti resornog ministarstva? - Preostala sredstva na kraju budžetske godine (da li ih organ zadržava ili se prebacuju u državni budžet)
Upravljanje kadrovskim resursima	- Propis koji se primjenjuje na status zaposlenih - Broj zaposlenih utvrđuje: - Broj radnih mjesta predviđen sistematizacijom - Stvarni broj zaposlenih (bez upražnjenih radnih mjesta) - Propis koji se primjenjuje na plate zaposlenih - Politiku plata utvrđuje: - Srednja mjesečna plata

Tabelu treba konvertovati u Excel datoteku koja će sadržavati cjelovitu bazu podataka s informacijama o svim organima kantonalne uprave. Obrazac za ovu bazu podataka dat je u Aneksu.

Podatke za bazu podataka treba prikupiti putem sljedećih metoda:

- Analiza relevantnog primarnog i sekundarnog zakonodavstva, uključujući horizontalne zakone (npr. zakoni o državnoj službi, upravljanju javnim finansijama, organizaciji javne uprave) i akte kojima se osnivaju pojedinačne institucije;
- Korištenje podataka preuzetih iz baza i registara, poput informacionog sistema za upravljanje kadrovskim resursima (ako postoji), budžetskih klasifikacija i registara budžetskih korisnika, kao i godišnjih izvještaja i planova organa javne uprave;
- Sprovođenje ankete među organima javne uprave radi prikupljanja kvantitativnih podataka, naročito u vezi s finansijskim upravljanjem i kadrovskim resursima.

Broj pitanja u anketi treba da bude strogo ograničen kako bi se smanjilo opterećenje za učesnike i povećala vjerovatnoća dobijanja odgovora. U okviru koji slijedi dat je primjer koncepta ankete koji se može dodatno prilagođavati.

Primjer ankete za prikupljanje podataka za potrebe funkcionalnog pregleda

Format ankete: Online upitnik distribuiran rukovodstvu institucija s najviše 10 konkretnih pitanja. Rok za dostavljanje podataka ne bi trebalo da bude duži od dvije sedmice.

Potencijalna pitanja:

(1) Molimo vas da navedete podatke o pojedinačnim mjesečnim platama (za prethodni mjesec) za svakog člana upravljačkog tijela vaše institucije, raščlanjeno na osnovnu platu, bonuse i dodatke;

(2) Molimo vas da navedete izvore prihoda vaše institucije za prethodnu budžetsku godinu (iskazane kao procenat ukupnog budžeta), razvrstane prema sljedećim kategorijama:

Subvencija iz kantonalnog budžeta:

Administrativne takse za pružene usluge:

Naknade za pružene usluge:

Vanjska pomoć:

Prihodi od nekretnina:

Ostalo (navesti šta):

(3) Molimo vas da navedete broj radnih mjesta predviđenih sistematizacijom u vašoj instituciji (EPRV):

(4) Molimo vas da navedete stvarni broj popunjenih radnih mjesta u vašoj instituciji (EPRV):

(5) Molimo vas da navedete prosječnu i srednju mjesečnu platu u vašoj instituciji (isključujući rukovodstvo):

Prosječna mjesečna plata (bruto):

Srednja mjesečna plata (bruto):

(6) Molimo vas da navedete podatke za izračun godišnje stope fluktuacije osoblja za prethodnu godinu:

Broj zaposlenih koji su napustili instituciju:

Broj zaposlenih na početku godine

Broj zaposlenih na kraju godine

(7) Molimo vas da navedete broj zaposlenih na koje se primjenjuju sljedeći propisi o zapošljavanju:

Zaposleni koji podliježu zakonu o državnoj službi:

Zaposleni koji podliježu zakonu o radu:

Nakon prikupljanja relevantnih podataka, bazu podataka treba dostaviti institucijama na provjeru tačnosti (validaciju). Ovaj korak je neophodan kako bi se smanjio rizik od eventualnih grešaka i odstupanja.

Finalizacija baze podataka omogućuje prelazak na formiranje kvalitativnih nalaza pregleda. Ovaj proces će zahtijevati kritičku analizu prikupljenih informacija. Analiza treba da se vodi ključnim pitanjima koja se odnose na svaki aspekt (segment) organizacionog uređenja naveden u gornjoj tabeli. Početna lista ključnih pitanja za kvalitativnu analizu data je u nastavku:

OSNOVE:

- Da li su sve funkcije koje trenutno obavlja organ u dovoljnoj mjeri opravdane?
- Kakvi su rezultati rada organa za svaku njegovu funkciju prema dostupnim podacima?
- Koje su moguće institucionalne alternative za obavljanje funkcija koje trenutno obavlja organ (npr. prenošenje na druge organe vlasti, jedinice lokalne samouprave, državna preduzeća ili ugovaranje s privatnim sektorom)?
- Da li priroda funkcija koje organ obavlja odgovara njegovom statusu prema službenoj tipologiji organa uprave?

UPRAVLJANJE:

- Da li je trenutno upravljačko uređenje (monokratsko ili kolegijumsko, sa ili bez unutrašnjeg nadzornog tijela) opravdano funkcijama koje organ obavlja?
- Da li trenutno upravljačko uređenje odgovara upravljačkim uređenjima drugih organa sličnog tipa i funkcija?
- Da li procedura imenovanja rukovodstva organa omogućava izbor rukovodstva institucije koji je transparentan i zasnovan na zaslugama?
- Da li su plate članova uprave usklađene s opštim standardima za ovu vrstu pozicija u javnoj upravi?
- Da li je raspodjela funkcija između upravljačkih tijela racionalna i da li su jasno definisane linije odgovornosti?

FUNKCIONALNA AUTONOMIJA:

- Da li je upravljačko tijelo adekvatno zaštićeno od neprikladnog uticaja političkih ili interesnih grupa u obavljanju svojih funkcija?
- Da li resorno ministarstvo raspolaže adekvatnim ovlaštenjima za usmjeravanje rada i za pozivanje podređenih tijela na odgovornost?

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA:

- Da li stepen finansijske autonomije odgovara funkcijama i statusu organa?
- Da li su uspostavljeni dovoljni mehanizmi za finansijsku kontrolu i praćenje rada organa?
- Da li resorno ministarstvo raspolaže dovoljnim ovlaštenjima da utiče na finansijske uslove rada podređenih tijela?

UPRAVLJANJE KADROVSKIM RESURSIMA:

- Da li pravila za zapošljavanje omogućavaju izbor osoblja koji je transparentan i zasnovan na zaslugama?
- Da li je sistem plata zasnovan na transparentnim i pravičnim kriterijumima za određivanje plata?
- Da li je nivo plata prikladan za funkcije zaposlenih, čime se takođe omogućava privlačenje kvalifikovanog osoblja?

Na osnovu odgovora na ova pitanja mogu se formulisati nalazi i preporuke za organizacione promjene. Ove preporuke će takođe poslužiti kao osnova za izradu šeme reorganizacije, odnosno tabele s preporukama za potencijalno restrukturiranje postojećih organa. Obrazac dijagrama reorganizacije dat je u Aneksu.

Konačni izvještaj funkcionalnog pregleda treba da pruži koncizan, ali informativan sažetak glavnih dijagnostičkih nalaza, uz jasne preporuke politike koje će omogućiti reorganizaciju javne uprave. Okvirna struktura izvještaja prikazana je u nastavku.

SAŽETAK

UVOD

- Ciljevi pregleda;
- Obim;
- Metodološki pristup;

DIO 1. DIJAGNOSTIKA

- Zakonodavni okvir za javnu upravu – tipologija organa, glavna pravila koja uređuju organizaciono uređenje;
- Glavne karakteristike institucionalnog uređenja javne uprave u svakoj oblasti analize, tj. dominantni institucionalni obrasci

DIO 2. KLJUČNI NALAZI

- Uočeni glavni nedostaci, odstupanja i problemi u svakoj oblasti analize;
- Studije slučaja – prikaz primjera glavnih problema i izazova u vezi s pojedinačnim institucijama

DIO 3. PREPORUKE

- Preporučene promjene na sistemskom nivou – horizontalno zakonodavstvo;
- Preporučene promjene za pojedinačne institucije – šema reorganizacije i druge preporuke.

Upravljanje procesom

Funkcionalni pregled treba da sprovodi analitički tim koji formira Vlada i koji je odgovoran za prikupljanje i analizu podataka, kao i za formulisanje nalaza i preporuka. Dio tima mogu činiti vanjski konsultanti, ali rukovođenje timom treba biti povjereno državnom službeniku. Primjer sastava tima s opisom zadataka prikazan je u tabeli u nastavku.

POZICIJA	ODGOVORNOSTI
Vođa tima	- Fino podešavanje metodologije za prikupljanje podataka; - Komunikacija s organima javne uprave; - Formulisanje glavnih nalaza i preporuka;
Viši analitičar	- Nadgledanje procesa prikupljanja podataka; - Rješavanje metodoloških pitanja; - Provjera kvaliteta prikupljenih podataka; - Izrada završnog izvještaja pod vodstvom vođe tima;
Niši analitičar	- Glavna uloga u procesu prikupljanja podataka; - Pomoć u izradi završnog izvještaja;

Prilog 1. Obrazac baze podataka organa javne uprave

[illegible]

UPRAVLJANJE FINANSIJAMA			Izvori prihoda
	Budžetska subvencija		
	Administrativne takse		
	Usluge		
	Nekretnine		
	Vanjska pomoć		
	Ostalo		
	Budžet/finansijski plan usvojio:		
	Budžet/finansijski plan podliježe saglasnosti resornog ministarstva?		
	Preostala sredstva na kraju godine:		
	Propis koji se primjenjuje na status zaposlenih		
	Broj zaposlenih utvrđuje:		
	Broj radnih mjesta predviđen sistematizacijom		
	Stvarni broj zaposlenih (bez upražnjenih radnih mjesta)		
	Propis koji se primjenjuje na plate zaposlenih		
	Politiku plata utvrđuje:		
	Srednja mjesečna plata		
UPRAVLJANJE KADROVSKIM RESURSIMA			

Prilog 2. Obrazac dijagrama reorganizacije

Naziv organa	Predložena reorganizacija	Obrazloženje
	Zadržavanje – organ ostaje, bez promjena u njegovom portfelju Promjena portfelja – organ ostaje, ali se određene funkcije prenose na drugi organ Spajanje – organ se spaja s drugim postojećim institucijama radi postizanja funkcionalne integracije Promjena modela – mijenja se organizacioni oblik (agencija, državno preduzeće, privatni sektor) Promjena matičnog ministarstva Ukidanje – organ se ukida jer Vlada prestaje da obavlja dosadašnju funkciju	