

КА ЕФИКАСНИЈОЈ ДРЖАВНОЈ УПРАВИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

*Методологија за спровођење
функционалне анализе
у органима државне управе*

КА ЕФИКАСНИЈОЈ ДРЖАВНОЈ УПРАВИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

*Методологија за спровођење
функционалне анализе
у органима државне управе*

КА ЕФИКАСНИЈОЈ ДРЖАВНОЈ УПРАВИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Методологија за спровођење функционалне анализе
у органима државне управе

Издавач

Министарство за државну управу и локалну самоуправу

За издавача

Милан Марковић

Уредник издања

Душан Брајковић

Сарадници

Јасна Стојановић
Владимир Влајковић

Лектура и коректура

Татјана Станић-Ненадић

Дизајн и прелом текста

Ненад Бјеговић

Година издања

2009.

ISBN 978-86-87843-15-8

Мишљења изнесена у овој публикацији представљају мишљења аутора и не морају неопходно представљати и мишљења Уједињених нација, укључујући Програм Уједињених нација за развој, или држава-чланица.

©2009. Сва права су задржана. Ниједан део ове публикације не може бити репродукован нити смештен у систем за претраживање или трансмитовање у било ком облику, електронски, механички, фотокопирањем, снимањем или на други начин, без претходне дозволе издавача.

Поштована/и,

Представљамо Вам стручну публикацију посвећену функционалној анализи, која је припремљена у склопу иницијативе усмерене ка стварању услова за боље разумевање и спровођење процеса реформе државне управе.

Публикација садржи информације о општим карактеристикама функционалне анализе као инструмента за унапређење функционисања органа државне управе и позитивним ефектима који се остварују њеном применом; сажет преглед претходних искустава у спровођењу функционалних анализа у државној управи у Републици Србији и предлог методологије за спровођење функционалне анализе у органима државне управе, која је припремљена на основу искустава стечених спровођењем функционалне анализе у два министарства пилот групе током 2009. године.

Публикација је припремљена у оквиру пројекта „**Подршка Стратегији реформе државне управе у Републици Србији – друга фаза**“ који реализује Министарство за државну управу и локалну самоуправу у сарадњи са Програмом Уједињених нација за развој и уз донаторску подршку Шведске агенције за међународну развојну сарадњу (Sida) на основу материјала који је припремила међународна консултанткиња госпођа Олга Лукашенко.

С поштовањем,

Милица Дражић,
помоћник министра

Сектор за европске интеграције,
међународну сарадњу и пројекте

Садржај

I. Ка ефикаснијој државној управи	7
Увод	7
1. Начела добре управе	7
2. Функционална анализа – инструмент за анализу функционисања организације	9
3. Карактеристике државне управе у Републици Србији	10
4. Искуства у примени функционалне анализе у државној управи у Републици Србији	12
II. Предлог методологије за спровођење функционалне анализе у органима државне управе	14
1. Уводна разматрања	14
2. Преглед процеса спровођења функционалне анализе	15
3. Припрема за спровођење функционалне анализе	16
4. Дефинисање основних елемената анализе и прикупљање информација и података	16
4.1. Припремне информације	16
4.2. Општи и специфични циљеви	17
4.3. Прикупљање основних информација и података	19
5. Анализа прикупљених информација и података	22
6. Израда препорука и писање извештаја	26
7. Спровођење препорука из извештаја о спроведеној функционалној анализи	26
Референтне публикације и материјали	28

I. Ка ефикаснијој државној управи

Увод

Сврха ове публикације је да представи опште карактеристике функционалне анализе као инструмента чијом применом је могуће створити услове за унапређење ефикасности организације¹, као и да предложи методологију за спровођење функционалне анализе у органима државне управе у Републици Србији, због чега је публикација подељена у два дела. У првом делу сажето је представљен општи концепт функционалне анализе и досадашња искуства Републике Србије у спровођењу реформи и, с тим у вези, примени функционалне анализе. Методологија за спровођење функционалне анализе, која је представљена у другом делу ове публикације, развијена је почетком 2009. године за потребе спровођења функционалне анализе у министарствима из пилот групе и накнадно је унапређена у складу са искуствима стеченим у току овог процеса.

Суштински, функционална анализа представља процес анализе функционисања организације. У последњих десет година, у државној управи великог броја земаља у свету коришћена је функционална анализа, уз различите приступе у њеном спровођењу. Према објекту над којим треба да се изврши нека реформа (и сходно томе анализа), сви примењени приступи могу се сврстати у две основне категорије: организациона анализа и анализа политике. У овој публикацији описан је приступ који припада категорији организационе анализе и заснован је на искуствима везаним за функционалну анализу из више земаља у транзицији, као и на досадашњим искуствима у спровођењу функционалне анализе у органима државне управе у Републици Србији.

Функционална анализа не треба да буде циљ сама себи. Уколико се спроведе на одговарајући начин, функционална анализа треба да послужи као инструмент који Влади одређене државе омогућава да развије ефикаснији и ефективнији систем државне управе, који ће функционисати у складу са начелима добре управе. Овим начелима, која је формулисао Савет Европе, посвећена је посебна пажња и због тога њиховим представљањем ова публикација и почиње.

1. Начела добре управе

Данас владе утичу на живот грађана у много већој мери него пре стотину година. Владе су са пружања класичних јавних услуга као што су, између осталог, одржавање реда и спровођење закона, изградња и одржавање основне инфраструктуре и наплата пореза, прешле на пружање специфичних јавних услуга које подразумевају учешће у готово свим аспектима живота грађана. Један од ефеката овог преласка јесте ситуација да грађане, много више него у претходном периоду, интересују и дотичу одлуке, ефикасност и ефективност како влада као целина, тако и појединачних органа државне управе (па и свих државних органа). Ситуација у Србији није ништа другачија.

Како би одговорила на интерес и потребе грађана, државна управа у развијеним земљама уводи низ правила и вредности у своју свакодневну праксу, са циљем да обезбеди законитост, непристрасност, транспарентност и одговорност у свом раду. У Европи су ова правила и вредности сабрана и прихваћена на међунационалном нивоу, као што су Савет Европе и Европска унија.

¹ Израз „организација“ подразумева органе државне управе, посебне службе, државне органе и све остале организационе облике који се могу јавити у јавном сектору.

Комитет министара Савета Европе усвојио је 2007. године Правилник добре управе. Овај документ поставља начела и правила која државни органи треба да примењују у свом односу са грађанима, тј. јавношћу, како би се изградила добра управа. Правилник садржи следећа начела:

- **начело законитости** према коме ће државни органи поступати у складу са законом и неће спроводити произвољне мере, чак и приликом вршења својих дискреционих права;
- **начело равноправности** према коме државни органи неће правити разлику између приватних лица и третираће приватна лица која су у истом положају на исти начин;
- **начело непристрасности** према коме ће државни органи поступати објективно, узимајући у обзир једино релевантна питања;
- **начело сразмерности** према коме ће државни органи наметати мере које утичу на права или интересе приватних лица једино онда када је то неопходно и искључиво у сврхе потребне да се испуни жељени циљ;
- **начело правне извесности** према коме се државни органи неће мешати у стечена права и коначне правне ситуације, изузев у случајевима када је то императивно неопходно у име јавног интереса, и неће предузимати ретроактивне мере, осим у правно оправданим околностима;
- **начело поступања у оквиру разумног временског рока** према коме ће државни органи деловати и вршити своје дужности у разумном временском року;
- **начело партиципације** према коме ће државни органи одговарајућим путем пружити могућност приватним лицима да учествују у припреми и спровођењу административних одлука које се тичу њихових права и интереса;
- **начело поштовања приватности** према коме ће државни органи предузети све неопходне мере да поштују и заштите приватност приликом обраде личних података;
- **начело транспарентности** према коме ће се државни органи старати о томе да приватна лица буду обавештавана о њиховим поступцима и одлукама.

Правилник наводи и правила којих се треба придржавати приликом доношења административних одлука, и то:

- поштовање права приватног лица да буде саслушано у вези са појединачним одлукама;
- поштовање права приватних лица да учествују у неким одлукама које нису регулативне природе;
- обрачунавање правичних и разумних трошкова у вези са административним одлукама;
- формулисање административних одлука на једноставан, јасан и разумљив начин;
- објављивање административних одлука;
- онемогућавање да административне одлуке имају ретроактивно дејство у односу на датум који је претходио њиховом усвајању или објављивању;
- обезбеђивање одговарајућег временског периода приватним лицима да се повинују одлукама државних органа;
- изричито прописивање законом принудног извршења одлука од стране државних органа;
- узимање у обзир права и интереса приватних лица у случајевима када државни органи врше дозвољене измене и допуне појединачних административних одлука, или њихово повлачење, у име јавног интереса;
- поштовање права приватних лица да захтевају правосудну ревизију административне одлуке и гаранцију да неће трпети штетне последице од државних органа уколико поднесу жалбу на неку административну одлуку;
- поштовање права приватних лица која су претрпела штету услед незаконитих административних одлука или немара на правни лек.

Један од механизма за обезбеђивање поштовања начела добре управе у Републици Србији, између осталог, јесте Стратегија реформе државне управе у Републици Србији коју је Влада усвојила у новембру 2004. Стратегија је заснована на пет реформских принципа – децентрализацији, деполитизацији, професионализацији, рационализацији и модернизацији. Сви принципи су засновани на поштовању начела добре управе. У јулу 2009. године, Влада Републике Србије је усвојила Акциони план за спровођење Стратегије реформе државне управе у Републици Србији који се односи на период 2009–2012. године. Важан сегмент овог Акционог плана представљају активности и мере које се тичу остваривања напретка у области унапређења ефикасности и ефективности функционисања органа државне управе, при чему је као један од кључних инструмената за остварење планираних резултата у области идентификована функционална анализа.

2. Функционална анализа – инструмент за анализу функционисања организације

Сврха анализе функционисања организације јесте да се уоче проблеми у функционисању постојећег облика организовања, људски, материјални или технички недостаци у организационој структури, као и нови изазови и потребе које окружење намеће организацији. Такође, анализом треба да се утврде и истакну позитивни елементи функционисања организације који, уколико постоји могућност за то, треба да се „пресликају“ у друге делове организације. Анализа функционисања треба да резултира одговарајућим закључцима и препорукама које применом треба да унапреде ефикасност и ефективност у функционисању организације.

У контексту државне управе, спровођење функционалне анализе на одговарајући начин треба да обезбеди унапређење функционисања органа државне управе који је предмет анализе, али и осталим органима државне управе (што се односи на бољу интеракцију једног елемента са осталим елементима система). Досадашња међународна искуства у спровођењу функционалних анализа указују на следеће позитивне ефекте:

Стварање предуслова за усвајање нове организационе културе, што се постиже интензивном комуникацијом и разменом информација током спровођења анализе између запослених и са окружењем кроз заједничке састанке, тематске радионице, интервјуе и сл. Такође, процес спровођења функционалне анализе пружа могућност представљања и разматрања нових управљачких концепција и примера најбоље праксе руководства органа државне управе.

Побољшање ефективности у раду органа државне управе, које се постиже усредсређивањем на послове, активности и мере које се односе на кључне дугорочне и краткорочне циљеве Владе или директно доприносе постизању тих циљева. Такође, један од начина јесте и идентификација и јасно представљање одговорности различитих делова органа државне управе у обављању послова (конкретан инструмент за то може бити оквир одговорности свих запослених).

Побољшање ефикасности функционисања и управљачког процеса у органима државне управе. Ревизијом постојећих радних процедура, увођењем ефикаснијих механизма комуникације, као и прихватањем релевантних искустава и примера најбоље праксе у функционисању, могуће је знатно унапредити ефикасност функционисања и процес доношења одлука у органима државне управе. Ово се најбоље осликава уколико је потребно унапредити квалитет услуге а да се не повећава обим послова и коришћења ресурса.

Смањење система управе. Рационализацијом броја функција кроз препознавање функција и услуга које се могу комерцијализовати или децентрализовати, могуће је смањити број органа управе или број организационих јединица у органу државне управе. Ово је свакако функционалније и боље решење од неправилно процењеног смањена буџета Владе или појединих органа државне управе.

Ослобађање финансијских и људских ресурса укидањем сувишних функција или дуплирањем посла. Сувишне функције су честа појава у управама у друштвима која су у процесу транзиције. У процесу транзиције, велики

број институција у оквиру управе развијао се као мешавина наслеђа претходних политичких режима и нових трендова и развојих праваца који су уследили као последица политичких промена.

Довођење организационе структуре у склад са функцијама органа државне управе које обавља или треба да обавља. Овај склад обезбеђује ефикасност органа, посебно у случајевима када се надлежности, обавезе или обим послова увећавају.

Утврђивање нових функција и надлежности. Ово се односи на функције које су неопходне за остваривање нових општих и специфичних циљева. У пракси увек долази до промена у спољним и унутрашњим факторима који утичу на орган државне управе (запослени, радна средина, корисници услуга), а резултат ових промена може бити потреба да се мењају и дугорочни и краткорочни циљеви. Промене у циљевима могу захтевати и одређени степен промена у организационој структури, функцијама, задацима и пословима.

Интензивније консултације у оквиру органа државне управе. Консултације у циљу бољег разумевања и изградње консензуса у вези са могућим променама омогућавају руководству да развије прикладнији приступ за спровођење промена у оквиру органа државне управе.

Имајући у виду претходно наведено, позитивни ефекти спровођења функционалне анализе огледају се у омогућавању јачања фокуса на постизање краткорочних и дугорочних циљева, уз могуће смањење расхода у многим областима (при чему ипак треба имати у виду да анализа у одређеним областима може указати и на потребу за увећањем расхода), без негативних последица у односу на ефикасност и ефективност у пружању услуга.

Процес спровођења функционалне анализе се најчешће одвија као део знатно шире агенде промена у оквиру државне управе, и поставља оквире за организационе промене у органима државне управе. Отуда успех функционалне анализе зависи од извесног броја спољних и унутрашњих фактора, као што су: посвећеност руководства, структура (постојећи облик организационе структуре и структуре запослених), учешће свих заинтересованих страна, обуке пре спровођења, комуникација и финансијска подршка. Не постоји нека посебна комбинација ових фактора која се може препоручити. Ипак, могло би се рећи да занемаривање једног од ових фактора може произвести негативне последице по читав процес. Важно је имати у виду чињеницу да реформе у оквиру државне управе углавном иницира политичко руководство, али их организују и спроводе професионални државни службеници. Државне управе у различитим државама у свету могу да имају одређена наслеђа из прошлости, специфичну историјску традицију и утврђене обрасце понашања који се често испољавају као терет који спречава државну управу да прихвати нове идеје и иницијативе.

3. Карактеристике државне управе у Републици Србији

Према ранијим истраживањима које је спровела Агенција за унапређење државне управе, основне карактеристике државне управе у Србији су:

- јака централизација органа који доносе одлуке,
- административна култура заснована на поштовању правила и минималном излагању ризицима,
- слаби механизми за координацију између министарстава,
- недостатак капацитета за развој стратегије и политике,
- широко распрострањен проблем мотивације,
- свеприсутна политизација.

Научни кругови у Србији углавном подржавају наведене карактеристике, напомињући да је српска државна управа, у којој по бројности доминирају службеници са образовањем у области права, „управа која се заснива на правилима, са снажним легалистичким приступом јавном управљању и јаким поштовањем интерних правила и процедура“².

Међутим, у последње време све се више уочава тенденција да се резултатима рада поклања већа пажња него искључивом праћењу формалних правила у државној управи Републике Србије.

У Документу о процени политике чија је тема развој државне управе у Србији и Црној Гори из 2004. године, Светска банка наводи да управа у Србији има традицију „управе засноване на поштовању правила, са јаким осећајем за поличитку непристрасност“.

Промене у политичком систему на посебан начин могу утицати на ситуацију у државној управи. У државама у којима је после Другог светског рата успостављен комунистички систем, велики број запослених, који су радили у управи и у претходном систему, остао је да ради на својим радним местима. Тако је у управи у извесној мери сачувана одређена култура понашања и традиција из прошлости. Према овој филозофији понашања, примарна функција државне управе била је да „спроводи законе“, односно да припрема неопходне законе и подзаконска акта, да доноси одлуке о административним питањима итд. С обзиром на затвореност коју су наметали глобални односи у свету, на овакву интерпретацију улоге државне управе у државама са комунистичким политичким уређењем у Средњој и источној Европи нису утицали позитивни трендови који су се јавили у западном делу Европе. Ти трендови су подразумевали преузимање и развој нових функција у државној управи, као што су развој политика или координација и сл. У Србији је због изражене изолованости од остатка света оваква ситуација посебно била изражена у блиској прошлости.

Карактеристике руководства такође обликују организациону културу и утичу на запослене на свим нивоима кроз заједнички рад. Са друге стране, када се запошљавају нови људи, неке друге вредности улазе у организацију. На вредности организационе културе у извесној мери утичу и структура запослених према етничком пореклу, старости, образовању или структура према полу, али такође велики утицај имају и вредности националне културе.³

Теорија институционалних промена препознаје вођство и структуру као два интерна фактора која могу да објасне успех или неуспех реформи у оквиру једне организације. Квалитет вођства и посвећеност главних руководилаца променама изузетно су важне променљиве величине. У оквиру теорије институционалних промена, појам „структура“ обухвата много више од дијаграма организационе структуре и најчешће се односи на запослене у организацији, на планове, стратегије и процесе које организација користи у свом пословању, као и на партнерства и ресурсе који су организацији на располагању. На ове потфакторе утиче организациона култура или, другим речима, заједничка перцепција свакодневне праксе коју деле запослени.

Холандски научник Герт Хофшted дефинисао је организациону културу као систем идеја које су члановима организације у великој мери заједничке. Хофшted је засновао свој петодимензиони модел културе на основу обимног истраживања у коме је испитивао утицај националне културе на организациону структуру и функционисање. Његова методологија је јединствена и по обиму и по структури. У овом истраживању током 80-их, осим ситуације у многим државама, анализирана је и ситуација у Социјалистичкој Федеративној Републици Југославији. Према том истраживању, национална култура у СФРЈ је представљала друштво у коме људи прихватају хијерархијски поредак и не траже никаква оправдања за такав поредак. Оваква друштва се могу дефинисати као друштва која имају велику дистанцу у односу на моћ. У таквим друштвима, појединци имају тенденцију да прате формална правила понашања и оклевају да изразе неслагање са својим надређенима. То је случај са „колективистичким“ земљама, где људи себе најчешће доживљавају као чланове проширених породица или организација и стављају групне интересе испред индивидуалних потреба. Такође, оваква друштва се сматрају друштвима са високим нивоом избегавања неизвесности у којима се квалитет живота и вредност која се приписује бризи за друге сматрају изузетно важним. Оваква друштва имају израженију потребу за консензусом и писаним правилима, и не толеришу одступања од норме.

² А. Рабреновић, 2007, *Виши званичници у Србији – вође или следбеници?*, Београд, Институт за упоредно право.

³ Г. Хофшted, 1991, *Културе и организације*, Харпер и Колинс Пословна издања.

Турбулентни период транзиције у протеклој деценији унео је одређени број неизвесности у државну управу у Републици Србији. Данашња државна управа је такође у великој мери обликована и спољним утицајима. Нестабилни састав заједничких држава у току ових транзиционих година и честе промене владе само су неки од фактора који су одредили спољну средину у којој функционише данашња државна управа. Политичка средина која се непрекидно мења осујетила је напредак онога што се назива „подстицајном средином за промене“. Последица овога јесте да нису пружени неопходни подстицаји за промене у државној управи. Чињеница да је општа јавност у Србији у претходном периоду била више „продржавно“ оријентисана⁴ такође је довела до недовољног инсистирања да реформе унутар државне управе буду спроведене.

4. Искуства у примени функционалне анализе у државној управи у Републици Србији

Усвајањем Стратегије реформе државне управе у Републици Србији 2004. године, постављен је циљ – изградња државне управе усмерене ка грађанима, која је способна да грађанима и приватном сектору пружи висок квалитет услуга уз разумне цене. Акционим планом за спровођење Стратегије предвиђен је низ реформских мера и активности за период од 2004. до 2008. године које су требале да допринесу остварењу претходно поменутог циља. Између осталог, Акционим планом је било предвиђено и спровођење функционалне анализе и спровођење процене капацитета у свим републичким органима, као један од елемената потребних за стварање одговарајућих услова за спровођење новог оквира државне управе. У новом Акционом плану за спровођење Стратегије реформе државне управе у Републици Србији 2009–2012. такође је наглашена потреба и значај функционалне анализе као инструмента за унапређење ефикасности рада органа државне управе.

Од 2002. године до данас, функционална анализа је спроведена у неколико органа државне управе у Републици Србији, углавном у министарствима. За спровођење ових анализа најчешће су организовани посебни тимови састављени од посебно ангажованих консултаната и државних службеника запослених у министарствима која су била предмет анализе. Приликом спровођења ових анализа коришћени су различити методолошки приступи. Тешко је проценити стварне ефекте ових анализа, тј. препорука које су произашле из њих. Упркос чињеници да у већини случајева препоруке нису одмах спроведене, само спровођење функционалне анализе довело је до стварања свести о потреби за променом, као и до испуњења и осталих неопходних предуслова за промену (унапређење комуникације, боље упознавање са начином функционисања и сл). Тако су неке од препорука, које су проистекле из функционалне анализе, реализоване као саставни део и резултат промена које су уследиле накнадно после одређеног временског периода. Неке још нису реализоване, док су неке у међувремену једноставно застареле.

Уз поштовање специфичности сваке од ових анализа и контекста њиховог спровођења, могуће је идентификовати неке опште карактеристике или проблеме који важе за све и на тај начин сублимирати општа искуства у досадашњем спровођењу функционалних анализа у државној управи у Републици Србији.

Све функционалне анализе које су до сада спроведене биле су **једнократне иницијативе које су у највећој мери покретале међународне донаторске организације**. У складу са позитивним искуствима других држава које су прошле кроз транзицију, у примени функционалне анализе као једног из скупа инструмента за спровођење реформе државне управе, међународне донаторске организације су покушале да функционалну анализу уведу у примену и у Србији. Међутим, већина функционалних анализа које су инициране на овај начин спроведена је у изолацији или је представљала тек једну од активности под окриљем већих пројеката. Због ширине контекста таквих пројеката, функционална анализа није могла бити уочена као алатка за подршку у бављењу и одлучивању у вези са стварним

⁴ З. Шевић, А. Рабреновић, *Државна управа Југославије: Традиција против транзиције*, код Т. Вержејен (ур.) *Системи државне управе у Централној и Источној Европи, 1999*, Едвард Елгар.

проблемима везаним за реформе. Ово је свакако био један од фактора који су утицали на то да се у претходном периоду није остварила институционализација функционалне анализе у оквиру система државне управе. Спровођењем функционалне анализе као једнократне активности није могуће остварити пун потенцијал њене примене. Да би се обезбедила одржива, циклична и на стварној потреби заснована примена, неопходно је, наравно уз одговарајућу политичку подршку, обезбедити интегрисање функционалне анализе у систем државне управе.

Важан моменат у претходним искуствима спровођења функционалних анализа јесте непостојање политичког консензуса на нивоу Владе поводом усмеравања промена у целокупном систему државне управе. Ово указује на то да је политичка воља да се уведе систематичан и ефикасан начин управљања у органима државне управе била прилично слаба. Искуства из других земаља показала су да је ово један од кључних фактора успешне интеграције функционалне анализе у систем.

Проблем **осећаја власништва над процесом спровођења функционалне анализе** пресудно утиче на успех процеса. Без јасног власништва над процесом промена, промена неће ићи у добром правцу. Уопштено посматрано, прецизним дефинисањем надлежности у овој области неког органа државне управе или, уколико се дође до закључка да је то сврсисходније, оснивањем посебног органа државне управе или службе Владе која ће бити задужена искључиво за процес функционалне анализе, решио би се проблем осећаја власништва. Тако би се створили услови за везивање процеса спровођења функционалне анализе и процеса планирања буџета и уопште планирања рада.

У до сада спроведеним функционалним анализама, у највећем броју случајева **изостало је објашњавање циљева функционалне анализе**. Имајући у виду да се функционална анализа, као и свака друга промена, међу државним службеницима доживљава као претња, овај процес треба да им буде јасно објашњен. Функционална анализа је инструмент за реформе који се користи како би се побољшала ефикасност и ефективност система државне управе. Јасно и директно објашњавање циљева државним службеницима и широј јавности не би само промовисало концепцију функционалне анализе као такве, већ би изградило и подстицајну средину за овај процес. Искуства неких држава указују да је један од главних фактора за успех функционалне анализе интересовање јавних медија који покривају широку јавност, што говори у прилог потреби јасног објашњавања циљева функционалне анализе (или процеса промена) свим заинтересованим странама.

II. Предлог методологије за спровођење функционалне анализе у органима државне управе

1. Уводна разматрања

Методологија за спровођење функционалне анализе у органима државне управе (у даљем тексту: методологија) која је предложена у овом документу заснива се на искуству држава из региона, као и на претходним искуствима са спровођењем функционалне анализе у оквиру државне управе у Републици Србији. Ова методологија је 2009. године иницијално примењена у два министарства из пилот групе и у складу са искуствима стеченим у том процесу, додатно је унапређена.

Према овој методологији, функционална анализа има три главна циља:

1. **стварање предуслова за усвајање новог начина размишљања у оквиру органа државне управе,**
2. **омогућавање лакшег самопроцењивања органа државне управе, пружање подршке руководству за боље разумевање самог органа државне управе и његовог окружења.**

Функционална анализа представља инструмент за почињање процеса унапређења рада у органу државне управе јер обезбеђује:

- индикаторе који се могу мерити и упоређивати са низом критеријума и/или примера добре праксе који су постали широко прихваћени у јавном сектору у многим земљама;
- прилику да се промовишу и размењују примери добре праксе у оквиру различитих области рада органа државне управе;
- начин да се различите иницијативе интегришу у нормално пословно функционисање органа државне управе.

Ова методологија пружа опис главних елемената процеса спровођења функционалне анализе, укључујући почетак процеса, врсту информација које треба да се сакупљају и анализирају у току процеса и методе за прикупљање тражених информација. Методологија такође предлаже неке аналитичке технике које могу бити од користи тиму који учествује у спровођењу функционалне анализе у самој фази анализе прикупљених информација и података.

Ова методологија се, осим примене у органима државне управе, може користити и у друге сврхе – на пример, у оквиру процеса реформе јавних политика. Такође, могуће је методологију прилагодити за примену на регионалном или локалном нивоу управе, али уз задржавање основних елемената.

Методологија користи терминологију коју није лако одмах разумети и усвојити, нарочито ако се функционална анализа спроводи први пут. Зато је неопходно на почетку процеса усагласити значење одређених појмова и израза који ће се користити током спровођења функционалне анализе.

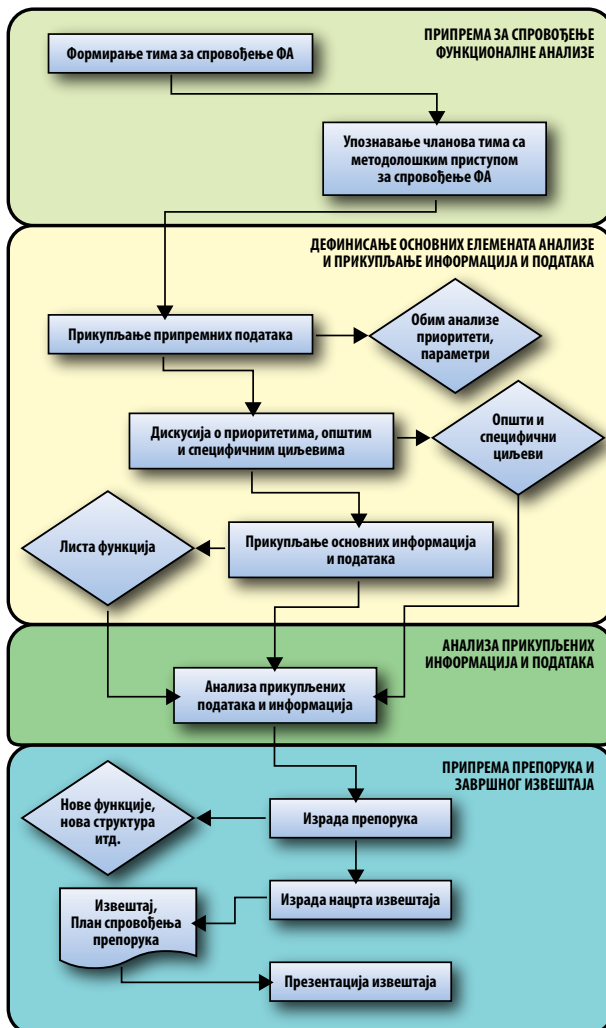
2. Преглед процеса спровођења функционалне анализе

Процес спровођења функционалне анализе може се поделити у четири основна елемента или фазе:

1. припрема за спровођење функционалне анализе,
2. дефинисање основних елемената анализе и прикупљање информација и података,
3. анализа прикупљених информација и података,
4. припрема препорука и завршног извештаја.

Свака од ове четири фазе подразумева спровођење одређених активности, при чему резултати сваке фазе представљају инпут за наредну. Резултат последње фазе представља и резултат целог процеса. На следећој слици приказан је алгоритам процеса спровођења функционалне анализе.

Слика 1. Алгоритам процеса спровођења функционалне анализе



3. Припрема за спровођење функционалне анализе

Прва фаза процеса спровођења функционалне анализе обухвата припремне активности. Кључни елемент припреме јесте формирање тима за спровођење функционалне анализе (у наставку: тим) унутар органа државне управе. Чланове тима именује руководиоца органа државне управе. Чланови тима морају да добро познају надлежности и структуру органа државне управе, ресор и окружење у коме орган функционише, као и визију његове будућности. Након пажљивог прегледа методологије и упознавања са методолошким приступом који треба да буде примењен, тим треба да организује дискусију о функционалној анализи у оквиру органа државне управе, како би се минимализовало интерно супротстављање процесу спровођења функционалне анализе и олакшало и омогућило коначно спровођење њених препорука.

4. Дефинисање основних елемената анализе и прикупљање информација и података

Друга фаза процеса спровођења функционалне анализе се у суштини своди на прикупљање информација и података ради израде релевантних и делотворних препорука за организационе промене. Прикупљање и анализирање информација према унапред утврђеном редоследу дефинише кључне елементе ове фазе процеса.

У току спровођења функционалне анализе, обично се прикупљају и анализирају две врсте информација и података:

- припремне, и
- основне информације и подаци у вези са функцијама које се реализују у органу државне управе.

Обе врсте информација и података прикупљају се и користе у различитим тренутцима у току трајања друге фазе процеса. Припремне се прикупљају на почетку процеса и користе се: (1) за одређивање основа за обим анализе, и (2) као допринос за дефинисање или поновно дефинисање општих и специфичних циљева органа државне управе.

Прикупљање основних информација и података у вези са функцијама које се реализују у органу државне управе служи за идентификацију и процену функција. Приликом прикупљања ових информација и података, службеници имају прилику да слободно изнесу своје мишљење о функцијама које обављају. Прикупљање основних информација и података обично почиње пошто су одређени општи и специфични циљеви органа државне управе.

4.1. Припремне информације

Припремне информације и подаци користе се као полазиште за анализу и представљају основ за одређивање приоритета и параметара за упоређивање. Припремне информације и подаци обухватају информације и податке о органу државне управе које су доступне из спољних извора и/или ресору у коме орган функционише, као и информације и податке добијене од запослених у органу. Ова врста информација и података користи се за одређивање општих и специфичних циљева органа државне управе, као и у току фазе анализирања функција.

Кључне активности:

- прикупити припремне информације и податке;
- одредити обим анализе која треба да буде спроведена;
- упознати се са приоритетима Владе у секторској области;
- одредити параметре за упоређивање.

Извори из којих се прикупљају припремне информације и подаци могу бити:

- претходне студије макроситуације у одређеном ресор;
- прегледи сродних ресора и органа у другим земљама;
- извештаји о претходним покушајима организационих реформи и њиховим резултатима;
- Владине развојне политике и стратегије које су релевантне за ресор;
- прописи који дефинишу задатке органа државне управе, постојећи организациони графикони, расподела финансијских и људских ресурса;
- извештаји о учинку органа државне управе;
- буџет органа државне управе.

Ово није коначна листа извора и тим може и треба да користи било које одговарајуће односно расположиве секундарне изворе.

Припремне информације и подаци треба да помогну у:

- одређивању обима анализе тако што ће се идентификовати делови органа државне управе које треба обухватити анализом, уколико већ не постоји потреба да се анализира целокупан орган;
- идентификовању свих заинтересованих страна унутар и изван система државне управе које могу да пруже неке критичке осврте на учинак органа државне управе;
- разумевању приоритета Владе и разлагању ових приоритета на опште и специфичне циљеве на нивоу органа државне управе;
- одређивању параметара за упоређивање путем пружања јасне идеје о томе како се сродни органи у другим државама баве истим пословима. Ови параметри се користите за израду препорука на крају процеса спровођења функционалне анализе.

Када се све припремне информације прикупе и прегледају, тим прелази на следећи задатак – утврђивање општих и специфичних циљева органа државне управе.

4.2. Општи и специфични циљеви

У вези са дефинисањем општих и специфичних циљева, неопходно је утврдити начин реализације одређених приоритета Владе у складу са утврђеним овлашћенима и делокругом органа државне управе.

Кључне активности:

- дискутовати о приоритетима Владе и другим прикупљеним припремним информацијама и подацима;
- утврдити, формулисати и евидентирати опште и специфичне циљеве органа;
- обезбедити сагласност са формулацијама циљева и одобрење (уз евентуалне сугестије за дораду) за наставак процеса од руководства (руководиоца) органа.

Одређивање општих и специфичних циљева треба да се обави пре детаљне анализе функција које се врше у органу државне управе, с обзиром на то да ће оно несумњиво бити од велике помоћи током даљих корака у оквиру анализе.

Да би процес функционалне анализе био успешан, неопходно је у току идентификовања општих и специфичних циљева упутити изазов „статусу кво“ у органу државне управе. Овде се информације и подаци прикупљени из секундарних извора, као и прегледи сличних ресурса у другим земљама, могу показати корисним.

Одређивање општих и специфичних циљева јесте задатак који је погодно обавити посредством радионица уз размену идеја (енгл. brainstorming). Предност ове технике је у томе што омогућава интеракцију учесника и доводи до широке прихваћености усвојене дефиниције (општих и специфичних циљева); што је важно, имајући у виду улогу коју ће ове дефиниције одиграти у уравнотежавању налаза и препорука у оквиру процеса спровођења функционалне анализе. Корисно је и организовати састанке са великим бројем учесника, уз укључивање различитих заинтересованих страна. Ипак, приликом организовања ових састанака, зарад продуктивности треба имати у виду да је великим и некохерентним групама тешко управљати.

Општи циљ – формулација којом се описује жељено стање у одређеном ресурсу државне управе, чијем остварењу доприносе специфични циљеви органа.

Специфичан циљ – сажета формулација којом се описује жељено стање у одређеној области (која је обухваћена делокругом надлежности органа) на коју утиче искључиво рад органа. Остваривањем специфичних циљева постиже се остваривање општих циљева.

Приликом одређивања општих и специфичних циљева органа државне управе, треба имати на уму следеће:

- општи циљеви имају шири контекст, а специфични ужи;
- општи циљеви представљају опште намере, а специфични су прецизни;
- општи циљеви су апстрактни, а специфични су конкретни;
- општи циљеви се не могу вредновати, а специфични могу.

Другим речима, општи циљ представља оно шта се жели достићи, док су специфични циљеви кораци који треба да до тога доведу.

Имајући у виду претходно, сврсисходно је применити систем „МУДРО“⁵ (енгл. „SMART“), као критеријум за тестирање предложених дефиниција циљева који је у широкој употреби.

Табела 1. Систем за тестирање дефиниција циљева – МУДРО

М	Мерљиви (енгл. Measurable) Да ли се може измерити да ли се циљеви испуњавају или не?
У	У временском оквиру (енгл. Time-bound) У ком временском оквиру утврђене циљеве треба остварити?
Д	Достижни (енгл. Achievable) Да ли су циљеви достижни и оствариви?
Р	Реални (енгл. Realistic) Да ли је реално остварити циљеве ресурсима који су на располагању?
О	Одређени (енгл. Specific) Да ли су циљеви јасни?

⁵ МУДРО је уобичајени превод SMART теста на српски језик, с тим што је редослед елемената нешто измењен, како би сам акроним имао исто значење и на једном и на другом језику. Редослед елемената на енглеском је Specific, Measurable, Achievable, Realistic и Time-bound.

Важно је обезбедити равнотежу и усаглашеност између предложених циљева. На пример, унапређење услуга које се пружају грађанима најчешће захтева да неколико различитих елемената органа државне управе раде заједно и да се међусобно подржавају, тако да сваки циљ треба да одражава одговарајући ниво равнотеже са осталим циљевима. На пример, често се јавља неусаглашеност између циљева везаних за квалитет услуга и оних који се тичу ефикасности трошкова – сваки од ових циљева може имати одговарајуће оправдање. Овакве неусаглашености и тензије се морају разрешити.

Приликом одређивања општих и специфичних циљева, важно је имати у виду да ће се они користити како би се оправдале функције које се обављају у органу државне управе, а не за мерење њиховог учинка. Стога, за потребе функционалне анализе, ови циљеви треба да буду груписани према циљним групама – корисницима резултата рада органа државне управе.

Примери дефиниција општих и специфичних циљева

Општи циљ

Створити савремену, професионалну, деполитизовану, ефикасну и рационалну државну управу која ће функционисати у складу са европским стандардима.

Краткорочни циљеви

- Спровести Стратегију реформе државне управе у Републици Србији у складу са Акционим планом за њено спровођење који је усвојила Влада.
- Успоставити мере и механизме за ефикасно спровођење законског оквира у области државне управе.

Кад се општи и специфични циљеви формулишу, важно је тражити коментаре (повратне реакције) од руководства и добити сагласност. Једном када су општи и специфични циљеви органа државне управе одређени, дефинисани, евидентирани и прихваћени, тим може да пређе на наредни задатак – прикупљање основних информација и података.

4.3. Прикупљање основних информација и података

Прикупљање основних информација и података је један од елемената процеса који захтева највише времена.

Кључне активности:

- одредити списак организационих делова који ће бити предмет анализе и/или који ће учествовати у истраживању;
- утврдити списак функција које обавља орган;
- прикупити основне податке о свакој функцији путем упитника и /или интервјуа са запосленима;
- упознати се са ставовима и виђењем запослених у вези са функцијама које обављају.

Функционална анализа не залази у детаљно анализирање учешћа сваког појединачног запосленог у укупном учинку органа државне управе. Стога тим треба да одреди људе или структурне делове органа државне управе чије је учешће у истраживању потребно.

Иако ће и током прегледа припремних информација и података тим стећи неку представу о функционисању органа државне управе, добро разумевање захтева везаних за основне информације и податке обезбедиће њихов бољи квалитет и у складу са тим бољи квалитет налаза и препорука и са њима повезаних накнадних одлука.

Ослањање искључиво на функције одређеног органа државне управе које су дефинисане у одговарајућим прописима није довољно за потребе спровођења функционалне анализе. У стварности, постоји разлика између:

1. функција које су органу државне управе неопходне како би остварио своје циљеве;
2. функција које су дефинисане прописима;
3. функција које свакодневно врше запослени.

Такође је уобичајено да списак функција описаних у прописима буде у пракси комбинација стварних функција и осталих пратећих послова.

У многим случајевима, прва реакција у покушају да се одреде функције које се обављају у органу државне управе јесте да се те функције дефинишу на тако уопштен начин да није могуће утврдити шта се заиста обавља. У пракси, оваква општа дефиниција може замаскирати нешто што заправо представља скуп повезаних функција које врши орган државне управе. У исто време, важно је избећи спуштање на ниво детаља на коме појединачне активности доприносе искључиво остварењу конкретног резултата функције.

Стога, пре прикупљања основних информација и података, тим треба да схвати дефиницију „функције“ која ће се користити за потребе анализе. У оквиру функционалне анализе, дефиниција функције гласи:

- *функција је активност (или скуп активности) чији је резултат јасно одређен и повезан са циљевима органа државне управе.*

Активности или радни процеси који не воде ка резултату повезаним са задацима органа државне управе не сматрају се функцијом у оквиру функционалне анализе.

Основне информације и подаци о појединачним функцијама које се врше у органу државне управе обухватају како податке о инпутима (улазним параметрима) за одређену функцију тако и резултате које функција остварује. Искуство је показало да су овакви подаци ретко доступни у погодном, поузданом и доследном облику из извора који подразумевају централизовану евиденцију. Зато је неопходно прикупити их са самог „места дешавања“, тј. од оних који обављају дотичне функције.

Основне информације и подаци прикупљају се слањем упитника одговарајућим запосленима или посредством структурираних интервјуа. Тим треба да одреди одговарајући приступ, али водећи рачуна о томе да се све потребне основне информације и подаци прикупе за даљу анализу.

Основне информације и подаци које је неопходно прикупити у току истраживања обухватају:

- опис функције;
- регулаторни оквир који налаже обављање функције;
- опис резултата који се постиже обављањем функције;
- колико запослених обавља функцију;
- износ средстава потребан за обављање функције;
- ко су корисници резултата функције и какве су њихове потребе;
- списак других организација које учествују у обављању ове функције (уколико их има) и њихова улога.

Такође је важно разумети оно што руководиоци и запослени у органу државне управе мисле о функцијама које обављају. Питања о овој теми могу варирати у зависности од сврхе анализе. На пример, тим може да постави следећа питања:

- До које мере је ова функција критична за остварење укупних циљева органа државне управе или неког његовог дела?

- Шта би се догодило уколико ова функција у потпуности престане да се обавља или буде сведена на смањени ниво активности?
- Да ли би функција могла да буде пренета на неку другу организацију ради побољшања квалитета?

У овој фази, с обзиром на то да одражава мишљење запослених, квалитет и доследност добијених информација ће варирати, али ће оне свакако имати утицаја на даљу анализу. Такође, важно је тражити мишљење од оних који обављају функцију јер то може допринети стварању ентузијазма међу запосленима у вези са функционалном анализом с обзиром на то да су укључени у процес.

У пракси се може користити комбинација различитих приступа за прикупљање основних информација и података. Идеална комбинација је увек заснована на одговарајућем односу између расположивог времена и ресурса који су потребни да се изврши анализа.

У наставку су представљени обрасци који садрже питања у вези са основним информацијама и подацима, који се могу користити као основа за било који одабрани приступ у њиховом прикупљању. Први образац се односи на општи опис организационе јединице а други на основне информације и податке у вези са сваком од функција које се у тој организационој јединици реализују (што значи да за сваку функцију морају бити прикупљене основне информације и подаци који су побројани у другом обрасцу).

Образац 1: Општи опис организационе јединице

Орган државне управе:	
Организациона јединица:	
Потребан број запослених који је наведен у Правилнику о унутрашњој организацији и систематизацији радних места	
Број стварно запослених	
Сажета оцена радних услова у организационој јединици (расположива опрема, квалитет радних просторија итд)	
Функције које се обављају у организационој јединици	Категорија
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
итд...	

Образац 2: Функција – квантитативне и квалитативне одлике

Функција
Резултат функције
Број запослених који учествују у обављању функције
Корисници резултата функције
Да ли и други органи државне управе учествују у обављању функције (у случају да је одговор потврдан, потребно је набројати друге органе ДУ и кратко описати њихову улогу)?
Обављање ове функције засновано је на:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Важећим прописима (потребно је навести назив прописа); 2. Процесу европских интеграција; 3. Неком другом основу (потребно је сажето објаснити).
Циљ органа државне управе чијем остварењу обављање ове функције доприноси
Да ли је, уз прихватљив ризик, могуће смањити квалитет или обим обављања активности и послова које ова функција обухвата?
Да ли та функција може да се пренесе на неки друг орган државне управе или на неку другу организациону јединицу?
Да ли корисници за одређене услуге које се односе на активности и послове које ова функција обухвата плаћају надокнаду?
Да ли је потребно и могуће увести плаћање?

Када тим прикупи информације и податке о функцијама и деловима органа државне управе и евидентира их у одговарајућем формату, може се почети са анализом.

5. Анализа прикупљених информација и података

Припремне и основне информације и подаци представљају оквир за анализу коју треба да уради тим. Анализирање подразумева примену одређених техника и може да захтева дужи временски период.

Када се прикупљање основних информација и података обавља достављањем одговарајућег упитника (заснованог на претходно представљеним обрасцима), важно је проценити валидност информација у вези са резултатима функција. Процена подразумева следеће:

- проверу да ли су дефинисани резултати функција;
- додељивање категорије свакој функцији на основу природе резултата који остварује (описано у наставку);
- поделу функције у већи број засебних функција, уколико функција има резултат на основу кога је дотичну функцију могуће сврстати у више категорија истовремено;
- поновно разматрање функције, уколико функција коју је дефинисала организациона јединица органа државне управе не доводи ни до каквог конкретног резултата (искуство показује да постоји природна тенденција да се ситни задаци приказују као функције).

Овај корак није неопходан уколико је прикупљање основних информација и података обављено уз помоћ интервјуа, зато што се преиспитивање функције најчешће врши у току самог интервјуа.

У складу са природом резултата који се остварује спровођењем неке функције, могуће је извршити категоризацију функција. Категоризација је неопходна због једноставније анализе великог броја функција које се могу спроводити у органу државне управе. Према стандардима УНДП, функције је могуће категоризовати као:

- **функције везане за политику:** стратешко планирање, припрема нацрта прописа, дефинисање елемената уговора о раду, стандарда или норми, анализа и процена јавних политика, давање прогноза;
- **функције пружања услуга:** пружање услуга интерним (други државни органи) или спољним (грађани, приватна предузећа, удружења итд) корисницима;
- **регулативне функције:** издавање лиценци, потврда, дозвола и акредитација, инспекција, проверавање придржавања правилима и финансијска контрола;
- **функције координације, надзора и праћења рада:** координирање односа између различитих тела, праћење рада подређених тела, омогућавање подређеним телима да остваре своје циљеве;
- **функције подршке:** управљање финансијама, управљање људским ресурсима, развој и одржавање информационих система, обезбеђење организационе инфраструктуре, обука запослених, преглед ефикасности и контрола руковођења, секретарске услуге.

Након што је прегледана евиденција функција, тим самостално доноси предлог одлуке о будућности појединих функција користећи прикупљене информације, параметре за упоређивање (уколико су на располагању) идентификоване у току прикупљања припремних информација, као и друге доказе који су му до тог тренутка стављени на располагање. С тим у вези, за сваку функцију неопходно је размотрити следеће алтернативне поступке:

- **задржати** функцију без измена;
- **укинути** функцију;
- **пренети** функцију на неки други државни орган или евентуално чак на приватно предузеће или невладину организацију;
- **рационализовати** функцију;
- **смањити** одређене аспекте функције;
- **децентрализовати** функцију.

Како би се дошло до одговарајућег закључка о будућности за сваку од функција, тим може сваку функцију да анализира кроз контролну листу према следећем обрасцу.

Образац 3: Контролна листа за анализу функција

<p>1. Које функције обавезно и даље треба да се обављају?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Функције које су потребне за заштиту јавне безбедности • Функције за које постоје јаки захтеви да се настави њихово спровођење • Функције које подржавају приоритете Владе • Када Устав, домаће или међународно право захтевају обављање ове функције
<p>2. Која врста организације на најбољи могући начин може да обавља функције које нису део групе функција које обавезно и даље треба да се обављају? Потребно је одредити радну средину која ће бити најпогоднија за спровођење функције.</p>	<p>Алтернативна решења:</p> <ul style="list-style-type: none"> • на централном нивоу управе, • децентрализиција, • деконцентрација, • приватно предузеће, • удружење.
<p>3. Како функције (које нису део групе функција које обавезно и даље треба да се обављају и за које је закључено да је најцелисходније да наставе да се обављају на централном нивоу управе) могу да се на одговарајући начин прерасподеле на различита тела државне управе?</p>	<p>Алтернативна решења:</p> <ul style="list-style-type: none"> • министарство, • орган у саставу министарства, • агенција, • регулаторно тело, • специјализована служба Владе.
<p>4. Како преостале функције (које нису део групе функција које обавезно и даље треба да се обављају и за које је закључено да је најцелисходније да наставе да се обављају у организацији) обављати на најефикаснији могући начин? Потребно је проценити обим функције.</p>	<p>Алтернативна решења:</p> <ul style="list-style-type: none"> • смањење без ризика, • смањење уз прихватљив ризик, • спајање са неком другом функцијом.

Тим може да контролну листу допуни питањима ако је то неопходно за потребе анализе, а са циљем да се донесе одговарајућа одлука.

Препоруке тима у вези са функцијама треба припремити као посебан документ који треба да буде предствљен руководству. Једна од техника које се могу применити у вези са овим јесте припрема табеле која је представљена у наставку.

Табела 2. Препоруке тима у вези са функцијама органа државне управе

Бр.	Функција	Одлука						Врста институције					
		Задржати без измена	Укинути	Пренети	Рационализовати	Смањити	Децентрализовати	Деконцентрализовати	Министарство	Орган у саставу	Агенција	Регулаторно тело	Специјализована служба Владе
1.													
2.													
3.													
4.													

Такође, веома је важно обратити пажњу и на функције које „недостају“, а не само на тренутно постојеће функције. У органима државне управе чији се делокруг надлежности шири, вероватно ће постојати одређени број функција које се тренутно уопште не обављају а које су пресудне за остварење циљева органа у пуној мери. Кључно питање за идентификовање недостајућих функција јесте да ли ће, уколико орган државне управе успешно обавља све препознате функције, то заиста и довести до остварења циљева и жељених ефеката и резултата. У случају да је одговор на питање „не“, очигледно је да нека функција недостаје, или остварење циља и даље зависи од других субјеката, који обављају неке друге функције. Какав год да је одговор, указаће на наредне кораке.

У овој фази такође је корисно извршити свеобухватну анализу органа државне управе уз употребу алатки за управљање квалитетом. Тим може самостално да одабере и користи било који од познатих инструмената (SWOT, CAF, EFQM, ISO 9000 итд). Ипак, предност треба да буде дата инструментима који узимају у обзир европску праксу и начела добре управе. Један од таквих инструмената је заједнички радни оквир за процене – CAF (енгл. Common Assessment Framework) који препоручује и подржава Европски институт за државну управу. CAF пружа радни оквир за самопроцењивање који је по концепцији сличан водећим моделима за управљање квалитетом, али је нарочито осмишљен за организације из јавног сектора, имајући у виду њихове специфичне одлике.

Структура CAF-а је приказана у наставку. Структура препознаје девет главних аспеката/критеријума које треба размотрити у свакој организационој анализи. Критеријуми 1-5 (руководство, људи, стратегија и планирање, партнерства и ресурси, процеси) баве се оним одликама организације чији је циљ да се нешто омогући. Они одређују то шта организација ради и како приступа својим задацима да би остварила жељене резултате. Што се тиче критеријума 6-9, резултати остварени у областима везаним за кориснике услуга, друштво и кључни учинак мере се мерама перцепције и вреднују се интерним индикаторима. Сваки критеријум може даље да се разложи на низ поткритеријума.

Слика 2: Заједнички радни оквир за процене – Common Assessment Framework



Пре него што примени CAF, тим би требало да се упозна са публикацијама везаним за CAF које су лако доступне било путем Европског института за државну управу било путем интернета.

6. Израда препорука и писање извештаја

Када се анализа функција заврши и тим стекне јасну представу о свим функцијама које орган државне управе треба да обавља како би остварио своје циљеве, следећи корак треба да буде груписање функција у организационе блокове како би се осмислила будућа организациона структура. У овом тренутку је важно да се груписање обави без ослањања на постојећу организациону структуру. Осврт на постојећу структуру не треба потпуно одбацити, али то ипак треба да се ради накнадно.

Постоји неколико критеријума које треба узети у обзир приликом осмишљавања нове организационе структуре.

- *Одражавање циљева* - онолико колико је то могуће, основа организационе структуре (организациони блокови) треба да одражава структуру прихваћених циљева органа државне управе.
- *Заједнички напори* - функције које су заједно груписане тако да их обавља један организациони блок треба да надопуњују једна другу.
- *Дефинисање корисника* - мора постојати јасна представа о кориснику резултата функција које су груписане у организационом блоку.
- *Смањивање потребе за вишеструким трансакцијама* - кад год је то могуће, функције треба да буду груписане на такав начин да запослени не мора да превише често тражи информације или подршку из других организационих блокова или од других засполених. Ипак, треба избегавати дуплирање функција.
- *Уклањање сукоба интереса* - треба раздвојити функције како би се избегли потенцијални сукоби интереса. На пример, требало би одвојити функције пружања услуга од функција регулаторне природе у два независна блока, или чак у различите организације.

Узевши у обзир сложеност процеса реформи, осим будуће структуре органа државне управе, тим би могао да предложи и транзициону структуру као прелазни модел између тренутне и будуће структуре.

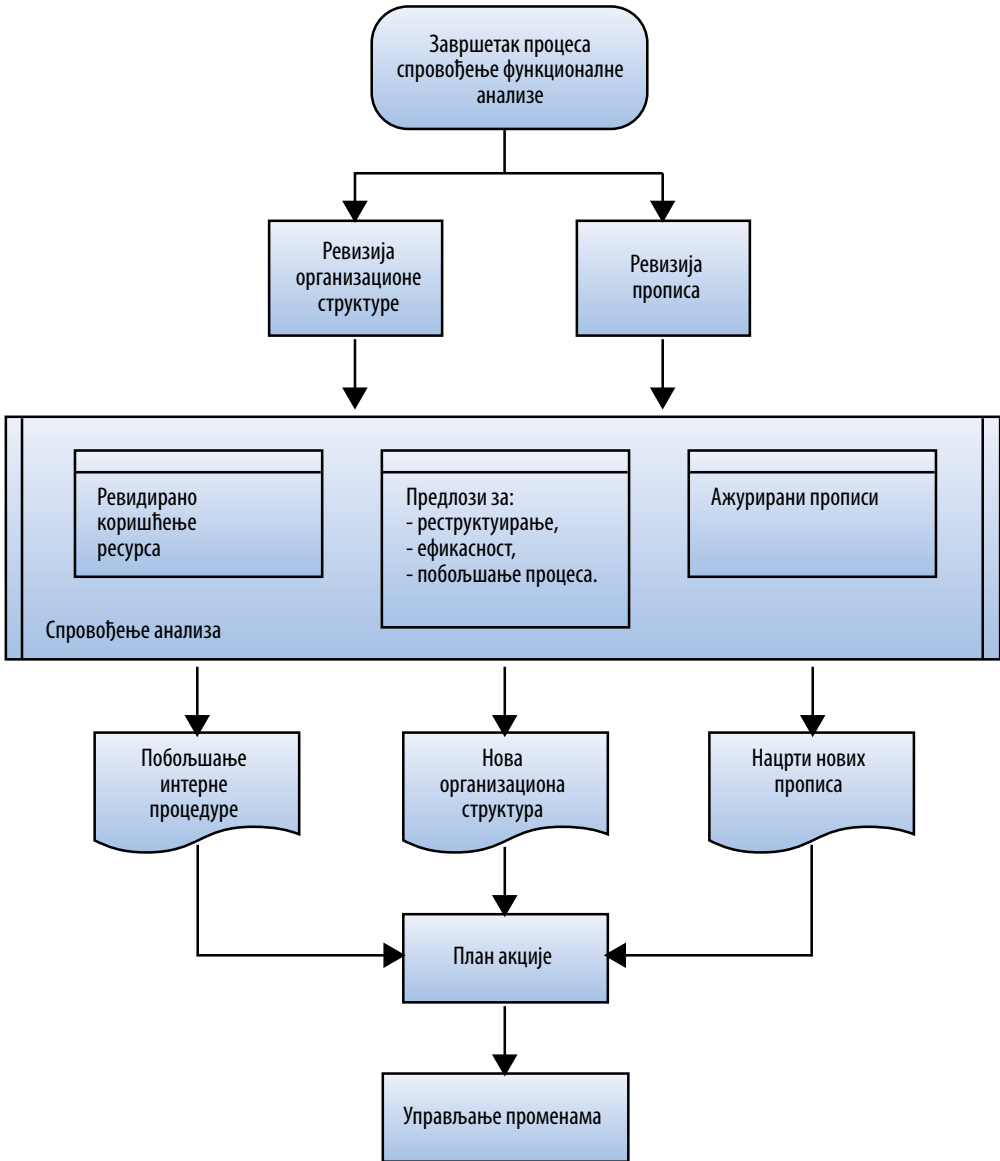
О препорукама за функције које орган државне управе треба да обавља, главним налазима функционалне анализе, будућом организационом структуром и транзиционом структуром (уколико је предложена), потребно је обавити консултације са руководством. Ове консултације се могу обавити на састанку тима и руководства или тако што ће руководство припремити коментаре на нацрт основних елемената **Извештаја о спроведеној функционалној анализи**. Кад стигну повратне информације од руководства, тим треба да направи Извештај о спроведеној функционалној анализи. Овај извештај треба да обухвати и на одговарајући начин представи све елементе процеса спровођења функционалне анализе. Сама структура извештаја треба да буде заснована на фазама процеса, при чему нагласак у документу треба да буде на налазима и препорукама до којих се дошло у току анализе. У сваком случају, извештај треба да садржи: опис методолошког приступа који је примењен, анализу постојеће ситуације према одговарајућим параметрима, опште и специфичне циљеве органа државне управе, препоруке у вези са функцијама и у складу са њима препоруке за организационе промене и, коначно, општи распоред спровођења предложених промена. Уколико су током спровођења анализе коришћена искуства сродних органа из других држава, корисно је да се та искуства на одговарајући начин представе и у самом извештају.

7. Спровођење препорука из Извештаја о спроведеној функционалној анализи

Функционална анализа није ништа друго до инструмент који помаже у проналажењу начина да се унапреди рад органа државне управе. Дефинисање препорука и писање извештаја представља моменат у коме тек треба да почне реорганизација и, с тим у вези, управљање променама. Само писање извештаја не доводи до промена и због тога је

потребно припремити и накнадно спровести план активности за спровођење промена. На следећој шеми приказани су кораци које је потребно предузети после завршетка процеса спровођења функционалне анализе.

Слика 3. Кораци после завршетка функционалне анализе



Кораци које је потребно предузети кад се процес спровођења функционалне анализе заврши обухватају усавршавање и/или развој нових интерних процедура, увођење нове организационе структуре и израду нацрта нових прописа. Да би се ово постигло, важно је урадити прецизан План активности који треба да буде заснован на општем распореду спровођења препорука које су произашле из процеса спровођења функционалне анализе.

Референтне публикације и материјали

1. О. Лукашенко, 2009, *Ка ефективнијој јавној управи-Методологија за функционалну анализу*, радни материјал на енглеском језику
2. Брошура о САФ, 2006, Европски институт за државну управу. <http://www.eipa.eu/en/pages/show/&tid=102>
3. Препоруке Савета Министара државама чланицама у вези добре управе, 2007, Савет Европе
4. *Како писати SMART и SMARTer циљеве, Брзо пословно усавршавање (How to write SMART objectives and SMARTer objectives)*, Rapid Business Improvement. <http://www.rapidbi.com/index.html>
5. Сиројид О. Лукашенко, *Функционална анализа – алатка за обезбеђивање доброг управљања у државној управи*, необјављен рукопис на украјинском
6. Н. Менинг, Н. Перисон, 2001, *Модернизација савезне државне службе: Методологија функционалне анализе (Modernization of Federal Civil Service: Methodology for Functional Review)*, документ Светске банке, Москва – Вашингтон
7. UNDP, 2001, *Поновна изградња државних структура: Методи и приступи (Rebuilding State Structures: Methods and Approaches)*, Братислава
8. Г. Хофшted, 1991, *Културе и организације*, Харпер и Колинс Пословна издања

Министарство за државну управу и локалну самоуправу

Бирчанинова 6

11000 Београд

Србија

Телефон: +381 11 36 07 701

+381 11 33 45 671

Факс: +381 11 26 86 868

www.drzavnauprava.gov.rs

UNDP Србија

Поштански фах бр. 3

Интернационалних бригада 69

11000 Београд

Србија

Телефон: +381 11 20 40 400

Факс: +381 11 344 4300

www.undp.org.rs

Програм Уједињених нација за развој (UNDP) је глобална развојна мрежа која се залаже за промене и обезбеђује приступ знању, искуствима и ресурсима неопходним за бољи живот грађана.

Година издавања: 2009 .

