

Regionalna radionica o reformi državne uprave u zemljama Zapadnog Balkana – Politike upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj upravi i izazovi europske integracije

Sarajevo, BiH, 11.–12. rujna 2006.

U Sarajevu je 11. i 12. rujna 2006. u organizaciji Razvojnog programa Ujedinjenih naroda (*United Nations Development Programme – UNDP*) za Bosnu i Hercegovinu u suradnji s regionalnim uredom UNDP-a u Bratislavi te u partnerstvu s agencijama za državnu upravu i državnu službu Bosne i Hercegovine, Delegacijom Europske komisije u BiH i programom OECD/SIGMA održana Regionalna radionica o reformi službeničkog sustava u državnoj upravi zemalja Zapadnog Balkana s posebnim osvrtom na politike upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj upravi te izazove europskih integracija. Radionica je održana u UNITIC Business Centru, sjedištu brojnih međunarodnih organizacija u Bosni i Hercegovini.

Ideja o izvođenju zajedničke radionice za predstavnike navedene grupe zemalja (Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora, Makedonija, Albanija) utemeljena je, kako stoji u pozivu za Radionicu, na činjenici da državne uprave i njihov službenički sustav u svim navedenim zemljama dijele tri zajedničke karakteristike: socijalističku tradiciju, provođenje reformi kojih je cilj transformirati nastalu tradiciju u modele kakve imaju demokratske države te težnje priključenju Europskoj uniji. Stoga je kao jedan od važnijih ciljeva Radionice bio povezati državne službenike iz navedenih zemalja kako bi razmijenili iskustva,

ocrtali viziju državnog službenika te razvili vlastito samopoimanje kao ključnog elementa javne uprave. Kvaliteta i profesionalizam državnih službenika istaknuti su kao ključan čimbenik uspjeha reformi javne uprave, koje pak u tranzicijskim zemljama nisu shvaćene kao strateški projekti i sociološki procesi, već se ostvarenje ciljeva reformi očekuje u prekratkim vremenskim okvirima i bez uzimanja u obzir posebnog konteksta tranzicijskih zemalja u kojima još nisu u potpunosti uspostavljene osnovne moderne administrativne funkcije i vrijednosti.

S obzirom na navedeno, poseban cilj Radionice bila je realizacije ideje o »zajednici praktičara« koja bi okupila, na dobrovoljnoj osnovi, sve stručnjake uključene u proces reforme državne uprave u zemljama regije (državne službenike, lokalne stručnjake, konzultante međunarodnih i donatorskih organizacija). Na taj način Radionica bi dala značajan doprinos razvijanju osjećaja pripadnosti zajednici koja dijeli slične probleme i suočava se sa sličnim izazovima te stvaranju foruma za razmjenu iskustava i informacija. Radionica se također orijentirala na unapređenje reformskih kapaciteta lokalnih sudionika reformi službeničkih sustava u državnoj upravi putem efikasne i sistematične razmjene informacija, iskustava i naučenih lekcija.

Radionica je okupila više od 150 predstavnika državne uprave iz zemalja regije, međunarodne zajednice te drugih sudionika u provođenju reformi državne uprave (znanstvene institucije, nevladin sektor) koji su se bavili pitanjima upravljanja ljudskim potencijalima u državnim upravama navedenih zemalja u kontekstu postojećih nacionalnih reformi javne uprave te aktivnosti vezanih za proces pridruživanja Europskoj uniji.

Radionica je bila podijeljena u dva segmenta. Prvoga dana održane su panel-prezentacije koje su sadržavale izvještaje iz pojedinih zemalja regije o trenutnom statusu reformi, s posebnim naglaskom na službenički sustav (pravni i institucionalni okvir, implementacija, praćenje), politike upravljanja ljudskim potencijalima (ocjenjivanje rezultata rada, motivacija, politike zapošljavanja, plaće) te sustave usavršavanja i osposobljavanja državnih službenika (standardi, kvaliteta, modaliteti, mogućnosti financiranja). Drugoga dana Radionice odvijao se rad u grupama usmjeren na rasprave koje su imale cilj identificirati glavne probleme i izazove s kojima se suočavaju službenički sustavi u zemljama regije te oblikovati prijedloge mogućih strategija za njihovo rješavanje.

Nakon otvaranja i uvodne riječi organizatora (UNDP BiH), sudionike Radionice pozdravili su Adnan Terzić, predsjedavajući Vijeća ministara BiH, Christine McNab, predstavnica UNDP BiH, te Michael B.

Humphrey's, voditelj Delegacije Europske komisije u BiH. U kategoriji »glavnog govornika« svoje je izlaganje pod nazivom *Osnovni faktori koji utječu na reformu državne službe i proces upravljanja u njoj* predstavio Gregor Virant, slovenski ministar javne uprave. Istaknuvši zapošljavanje kvalitetnih ljudi na ključnim menadžerskim mjestima u javnoj upravi kao presudno važan element za uspjeh upravnih reformi, naglasio je da modernizacija uprave neposredno ovisi i o snažnoj, ne samo deklarativnoj, političkoj podršci, kompetentnim javnim službenicima te kvalitetnim upravljanjem promjenama.

Prije izlaganja pojedinih predstavnika zemalja regije, stručnjakinja za javnu upravu iz programa OECD/SIGMA Anke Freibert dala je iscrpan pregled razvoja modernog upravljanja ljudskim potencijalima (dalje: ULJP) u regiji, ističući kako je za sve zemlje karakteristično djelovanje na tom području, ali cjelokupan proces još uvijek nije dosegao zadovoljavajuću razinu. Kao neke od ključnih problema naglasila je činjenicu da je centralne jedinice za ULJP bilo teško uspostaviti, a i pri konačnom formiranju takvih jedinica njihova se nadležnost ograničila u pravilu samo na dio državnih službenika, često bez dovoljne podrške političkog vrha. Osim toga, same centralne jedinice za ULJP često su nedovoljno osposobljene i nisu potpuno operativne pa će ocjenu kvalitete njihova rada biti moguće dati tek nakon protoka određenog vremena.

Zatim su uslijedila izlaganja u okviru dviju panel-diskusija. U prvoj grupi izlagali su predstavnici Bosne i Hercegovine – Srđa Vranić, koordinator reforme javne uprave; Makedonije – Biljana Nikolovska Žagar, državna savjetnica za pravne poslove Agencije za državnu službu; Kosova – Tefik Sulejmani, direktor Odjela za centralnu upravu pri Ministarstvu javne uprave, te Albanije – Ansi Shundi, direktor Odjela za javnu upravu. Srđa Vranić kao najveće probleme reforme naglasio je postojanje različitih pravnih rješenja u različitim upravnim strukturama BiH, zastarjeli platni sustav te nedostatak kapaciteta i planiranja na području ljudskih potencijala. Biljana Nikolovska Žagar istaknula je intenzivan rad na reformi ULJP i državne uprave u cjelini u Makedoniji, važnost poboljšanja pravnog okvira i borbu protiv korupcije. Posebnost makedonskog sustava je nužnost poštovanja načela podjednake nacionalne zastupljenosti u javnoj upravi, što donekle komplicira djelotvorno provođenje politike ULJP. Tefik Sulejmani ustvrdio je da kosovski Odjel za upravljanje državnom službom nastoji izradom politika i nadgledanjem njihove provedbe ostvariti multietničku, nepolitičnu, odgovornu i profesionalnu državnu upravu, a kao glavne zadaće istaknuo je restrukturiranje platnog sustava te poticanje zapošljavanja

žena na vodećim položajima u upravi. Ansi Shundi izložio je do sada postignute mjere i novitete albanskog Odjela za javnu upravu (sustav ocjenjivanja, platni sustav, smjernice za provođenje funkcionalnog pregleda), uz napomenu da bi provođenje reforme znatno olakšala intenzivnija politička podrška i postizanje ujednačenog načina rješavanja raznovrsnih problema koji se pojavljuju u državnoj upravi, kao i suzbijanje visoke fluktuacije radne snage u državnu upravu i iz nje.

U drugoj grupi izlagali su predstavnici Srbije – Vesna Ilić-Prelić, državna tajnica Ministarstva za upravu i lokalnu samoupravu Srbije; Hrvatske – Zoran Pičuljan, zamjenik državnog tajnika Središnjeg državnog ureda za upravu; te Crne Gore – Svetlana Vuković, direktorica Uprave za kadrove. Vesna Ilić-Prelić istaknula je da su zadaci u reformi državne uprave i službeničkog sustava u Srbiji u fazi stvaranje demokratske države, vladavine zakona, odgovornosti, djelotvornosti i efikasnosti. Ono što je nužno jest osiguravanje političke podrške i općeg konsenzusa u pogledu smjera i elemenata reforme te podizanje svijesti građana i javnih službenika o potrebi i modalitetima modernizacije državne uprave i javne uprave u cjelini. Zoran Pičuljan istaknuo je postignute stepenice u reformi hrvatske državne uprave i sustava ULJP (funkcionalna analiza u pojedinim ministarstvima, Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje, analiza platnog sustava i izrada nacрта novog zakona o plaćama državnih službenika), naglasio važnost merit-načela za službenički sustav, povezanost procedura zapošljavanja i napredovanja u službi te ključnu ulogu snažne političke podrške za modernizaciju službeničkog sustava i državne uprave u cjelini. Svetlana Vuković ocrtala je trenutačno stanje reforme u Crnoj Gori te istaknula buduće izazove – stvaranje središnjeg službeničkog registra i automatizaciju procesa testiranja, usavršavanje metodologije na području analize potreba za izobrazbom i evaluacije te praćenje učinkovitosti u radu s ciljem osobnog razvoja. Poseban problem u ostvarenju tih ciljeva, naglasila je, nedostatak je kadrovskih kapaciteta u samoj Upravi za kadrove koja je nadležna za politiku ULJP.

Drugoga dana održavanja Radionice odvijale su se grupne rasprave. Tema Grupe I bile su politike u području upravljanja ljudskim potencijalima (moderator Gianni La Ferarra, ekspert za reformu javne uprave), dok se Grupa II koncentrirala na problematiku usavršavanja i osposobljavanja državnih službenika (moderator Anamarija Musa, asistentica na Pravnom fakultetu u Zagrebu). Po završenim radionicama u grupama, izvještaje su podnijeli Dan Dionisie iz Regionalnog ureda UNDP-a u Bratislavi (za grupu I) te Amna Muharemović iz ureda UNDP BiH. U radu svake od navedenih grupa sudjelovalo je po tridesetak diskutanata.

U Grupi I naglašeno je da u zemljama regije postoje formalni propisi kojima se razrađuju elementi politike ULJP, ali definiranje cjelokupne politike ULJP u smislu procesa nije uobičajeno. Također, istaknuto je da se ULJP organizacijski razlikuje u pojedinim zemljama, uz veću ili manju uključenost stranih konzultanata, upravo zbog nedovoljne stručnosti i nedostatka domaćih eksperata. Poseban je problem klasifikacija poslova koja je važan korak u racionalizaciji državne uprave i postizanju veće transparentnosti i koherentnosti, a naponi za njezino uspostavljanje suočeni su s otporima unutar same uprave.

Grupa II bavila se modalitetima i problemima u usavršavanju i osposobljavanju službenika, uz djelomičan osvrt na problem obrazovanja državnih službenika prije stupanja u službu. Istaknuta je važnost stvaranja specifične organizacijske kulture koja bi trebala povoljno djelovati na navedene segmente ULJP, unapređivanje načela odgovornosti službenika za svoj rad te koordinacije donatora i njihovih programa edukacije. Naglašen je nedostatak stručnjaka za ULJP u javnoj upravi koji bi izradili cjelovite programe osposobljavanja i usavršavanja, nepostojanje ustanova visokog obrazovanja koje bi nudile obrazovne programe za stvaranje profesionalnog rukovodećeg osoblja u javnoj upravi, ali i nedostatak volje i sposobnosti za dugoročno investiranje u osobni razvoj državnih službenika. Posebno je istaknuta potreba osposobljavanja službenika za izazove europskih integracija i usavršavanje potrebnih vještina i sposobnosti za prilagodbu promjenama povezanim s modernim trendovima u javnoj upravi, kako na centralnoj razini, tako i na nižim razinama. Zaključeno je da kratkoročni cilj politike ULJP u ovome području treba biti izgradnja kapaciteta javne uprave za provedbu reforme i priključenje EU, ali u dugoročnom smislu potrebno je uspostaviti mrežu akademskih i stručnih institucija za obrazovanje budućih javnih službenika.

Na kraju, obje grupe okupile su se kako bi razmotrile ideju uspostavljanja »zajednice praktičara« i dale svoje komentare na prijedlog, pod vodstvom Hazima Kazića, voditelja Odjela za obuku Agencije za državnu službu BiH, te Anke Freibert iz SIGMA-e. Završnu riječ Radionice dao je Stefan Preisner, zamjenik glavnog predstavnika UNDP BiH. Sudionicima je izložen prijedlog stvaranja »zajednice praktičara« (*community of practice*) u kojoj bi (dobrovoljno) sudjelovali svi koji su uključeni u reformu u području upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj upravi. Tim se modelom često interno koristio UNDP u svrhu upravljanja znanjem i kao sredstvo umrežavanja unutar organizacije, a on uključuje internetsku platformu (adresar, grupu za novosti, forum, radni prostor na intranetu) te redovite sastanke članova. Karakteristike »zajednice prak-

tičara« uključuju nehijerarhijsku strukturu (mrežni tip suradnje), utemeljenost članstva na profesionalnom interesu, a ne na formalnom statusu, organiziranje susreta članova iako je internetska komunikacija primarni *modus operandi*, stalno poticanje na raspravu i razmjenu iskustava uz vješto moderiranje forumom. Internetska stranica sadržavala bi brojne informacije o stanju upravnih reformi, vijesti, dokumente, tekstove prema tematskim područjima i sl., ali bi diskusije na forumu dale najveći doprinos razmjeni informacija. Organiziranje susreta članova odvijalo bi se putem radionica, seminara, konferencija i slično, a postoje prijedlozi i za pokretanje e-časopisa stručnog i znanstvenog karaktera u kojemu bi članovi mogli objavljivati radove. Potreba za stvaranjem takve zajednice utoliko je veća što sve zemlje regije u svojim reformskim nastojanjima prolaze slične prepreke i suočavaju se s istovrsnim problemima pa je u tom smislu intenzivna razmjena iskustava jedan od načina definiranja najbolje prakse (*best practice*) u pojedinim segmentima reforme. Sudionici su ocijenili predloženu inicijativu vrlo korisnom te izrazili interes za uključivanje u takvu »zajednicu«, pa čak i konkretno definirali svoj mogući doprinos (moderiranje diskusija, odgovori na upite itd.). Izražena je potreba za institucionalnom podrškom, a kao moguće krovne organizacije istaknuti su UNDP ili nova Regionalna škola za javnu upravu. Dogovoreno je da će se u prvoj fazi formiranja »zajednice« definirati prioritetne teme te potaknuti potencijalne članove da se angažiraju na projektu.

Entuzijastična i prijateljska atmosfera u kojoj je protekla ova zaista izvrsno organizirana radionica dala je naslutiti da inicijative za formiranje zajednice praktičara neće ostati samo na deklarativnoj razini, a prema dostupnim informacijama o dosad poduzetim aktivnostima njezinu realizaciju možemo očekivati već uskoro.¹

Anamarija Musa*

¹ Napomena: U izradi prikaza korišten je Završni izvještaj koji je pripremio Damir Ahmetović (UNDP BiH).

* Mr. sc. Anamarija Musa, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, Zagreb University)