

## *Treća regionalna radionica o reformi državne službe na području zapadnog Balkana*

U organizaciji Središnjeg državnog ureda za upravu Republike Hrvatske i Zajednice praktičara u području upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi na zapadnom Balkanu (HRM CoP), a u suradnji s uredom Razvojnog programa Ujedinjenih naroda (UNDP) Hrvatska i Institutom za javnu upravu iz Zagreba, održana je Treća regionalna radionica o reformi državne službe na zapadnom Balkanu na temu *Kako privući i zadržati najbolje ljude u državnoj upravi*.

Na dvodnevnom skupu održanom 4. i 5. studenoga 2008. u Zagrebu okupili su se predstavnici struktura državne službe iz sedam zemalja regije (Albanije, Bosne i Hercegovine, Crne Gore, Hrvatske, Kosova, Makedonije i Srbije), zatim članovi međunarodnih institucija, akademske zajednice, nevladinih udruga i drugi s posebnim interesom za područje reforme državne uprave.

Prvog dana Radionice predstavljena su izvješća o stanju u strukturama državne službe u regiji s naglaskom na problem privlačenja i zadržavanja najboljih ljudi u državnoj upravi.

Sudionicima se najprije obratio Antun Palarić, državni tajnik Središnjeg državnog ureda za upravu Republike Hrvatske, koji je naveo neke mjere koje je Republika Hrvatska poduzela radi poboljšanja stanja u javnoj upravi općenito, kao i one koje se namjeravaju poduzeti u skoroj budućnosti, a tiču se sustava nagrađivanja službenika, s posebnim naglaskom na poboljšanje položaja onih koji se posebno zalažu u svom radu. Uvodni je govor održao i Alessandro Fracassetti, zamjenik stalnog predstavnika u UNDP-u Hrvatska, naglasivši kako je Radionica izvrsna prilika za razmjenu iskustava i znanja u području javne uprave, a njezini su poboljšanje i kvaliteta visoko na ljestvici prioriteta zemalja centralne i istočne Europe, neovisno o tome jesu li dio Europske unije ili to tek namjeravaju postati.

Prvo glavno izlaganje održao je prof. dr. sc. Ivan Koprić s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Upoznao je sudionike Radionice s istraživanjem provedenim u sklopu projekta Zajednice praktičara *Privlačenje i zadržavanje najboljih ljudi u javnoj službi*. Profesor je iznio još nepotpune rezultate ispitivanja uzroka poteškoća u privlačenju i zadržavanju najboljih službenika u upravi, mogućnosti poboljšanja postojećeg stanja, motivirajućih faktora za rad u upravi te stajališta o mogućim rješenjima, kao i područjima za traženje tih rješenja.

Doc. dr. sc. Gordana Marčetić s Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu prikazala je razvoj teorija motivacije, njihovih polazišta, ideja i rezultata primjene, istaknula potrebu razlikovanja upravljanja ljudskim potencijalima u javnom sektoru od onog u privatnom s obzirom na rezultate mnogobrojnih istraživanja u zapadnim zemljama koja upućuju na to da različiti ciljevi javnog i privatnog sektora utječu na različitost profila ljudi koji rade u svakom od njih. Naglasila je da se prethodno moraju uzeti u obzir specifične društvene okolnosti zemalja iz kojih dolaze sudionici Radionice, kao što su slabo izgrađeni institucionalni službenički sustav, politizacija, neizgrađenost sustava obrazovanja i dr., kako bi se izbjegli negativni učinci primjene modela uvezenih sa zapada. Docentica Marčetić poseban je naglasak stavila na potrebu individualnog pristupa i procjene svakog pojedinca posebno kako bi se otkrili njegovi motivirajući faktori.

Raspravu je otvorio Francisco Cardona, stručnjak inicijative SIGMA, izlaganjem na temu *Bitka za talente: može li državna služba konkurirati privatnom sektoru?* Naveo je važnost regrutiranja najboljih ljudi u državnu službu i motivirajuće faktore za rad u takvoj službi, s posebnim naglaskom na participaciju samih službenika u donošenju odluka. Naveo je i moguća rješenja za jačanje kapaciteta države u upravljanju ljudskim potencijalima te istaknuo ulogu mjerodavnih tijela za državnu službu u ostvarenju tih rješenja.

Usljedile su prezentacije u kojima je izneseno stanje u području zapošljavanja državnih službenika u Hrvatskoj, Makedoniji i Kosovu.

Dubravka Prelec iz Središnjeg državnog ureda za upravu Republike Hrvatske dala je kratak pregled projekata reforme koji se provode u području upravljanja ljudskim potencijalima, procedure prijma u državnu službu, mjera koje se poduzimaju radi zadržavanja službenika, poteškoća u praksi, kao i planova za budućnost u tom području.

Gordana Dimitrovska iz Generalnog sekretarijata Vlade Republike Makedonije istaknula je kako se mjere poduzete u okviru reforme javne uprave te zemlje temelje prvenstveno na donošenju mnogobrojnih propisa koji,

sami po sebi, ne osiguravaju promjene te da je potrebno posvetiti veću pažnju obrazovanju, unapređivanju profesionalizma i stvaranju boljih radnih uvjeta.

Shefqet Berisha, direktor Službe za upravljanje kadrovima Vlade Republike Kosova, iznio je teškoće s kojima se suočava Kosovo nakon nedavnog osamostaljenja u području državne uprave. Naglasio je da, unatoč tome što je javni sektor još uvijek najveći poslodavac u zemlji, postoji trend odljeva najboljih ljudi u međunarodne organizacije i javna poduzeća jer njihovim visokim plaćama država ne može konkurirati. Također je naveo i neke od Vladinih aktivnosti za privlačenje kvalificiranog osoblja u državnu upravu.

Moderator Dan Dionisie iz UNDP-a nastojao je usmjeriti raspravu prema traženju odgovora na pitanje traži li državna uprava ljude istoga profila kao privatni sektor te može li karijera u javnom sektoru biti posebno cijenjena na tržištu rada u konkurenciji s privatnim sektorom.

U raspravi koja je uslijedila Aleksandra Rabrenović, stručnjakinja za reformu javne uprave iz Republike Srbije, istaknula je problem prevelike fluktuacije osoblja iz javnog u privatni sektor u zemljama zapadnog Balkana, uzrok kojih su često niske plaće u javnom sektoru koje ne omogućuju »pristojan« život. Po njezinu mišljenju, potrebno je osigurati minimum primanja koja bi učinila javni sektor konkurentnim privatnom, posebno u državnoj službi gdje su plaće niže od onih u ostalim dijelovima javnog sektora. Tanja Trendafilova, stručnjakinja za reformu javne uprave iz Makedonije, istaknula je da ne možemo znati imamo li dobre službenike ako je cijeli sustav loš te upozorila na potrebu da se problemu pristupi ozbiljnije, sustavnije, a ne donošenjem parcijalnih rješenja poput povećanja plaće u državnoj službi koja ne mogu osigurati poboljšanje na dugi rok. Boris Pleša, predstavnik Sindikata državnih i lokalnih službenika i namještenika Republike Hrvatske, istaknuo je da je položaj državnih službenika lošiji od službenika u jedinicama lokalne i područne samouprave, kao i onih u javnim službama, što uzrokuje velike fluktuacije državnih službenika u druge dijelove javnog sektora. Naglasio je i potrebu donošenja novog zakona o plaćama, kao i modela napredovanja u državnoj službi oko kojih se predstavnicima Sindikata i Vlade još uvijek ne mogu složiti. Docentica Marčetić naglasila je da u odlučivanju o poboljšanju plaća službenika treba voditi računa o gospodarskom stanju zemlje i pritiscima za smanjenjem troškova te da stoga treba odrediti kome će se plaće povećati, a to trebaju ponajprije biti najsposobniji službenici. Istaknula je i problem politizacije sustava, neosjetljivosti političara na preporuke stručnjaka koji u našoj regiji još nemaju dovoljnu snagu autoriteta da utječu na politiku te ponudila rješenje

tog problema u okviru povezivanja i suradnje stručnjaka na nadnacionalnim razinama.

U drugom dijelu rasprave iznesena su iskustva u drugim zemljama regije na području privlačenja i zadržavanja najboljih ljudi u državnoj službi.

Fatmir Demneri iz Instituta za stručno usavršavanje državnih službenika u Republici Albaniji naveo je uzroke problema u privlačenju i zadržavanju najboljih ljudi u tamošnjoj državnoj službi (stereotipi, loše plaće i loše upravljanje ljudskim potencijalima) te mjere koje je Vlada Republike Albanije poduzela radi rješavanja tih problema, a odnose se na prijam u državnu službu, platni sustav i povratak obrazovanih stručnjaka iz inozemstva.

Dragana Janković iz Službe za upravljanje kadrovima Republike Srbije također je navela osnovne probleme u zapošljavanju državnih službenika, mjere koje je institucija iz koje dolazi poduzela radi rješavanja tih problema, kao i aktualne projekte koji su podržali razvoj i ostvarenje ciljeva Službe.

Neven Akšamija iz Ureda nacionalnog koordinatora za reformu javne uprave Federacije Bosne i Hercegovine naveo je pozitivne i negativne faktore koji utječu na fluktuaciju osoblja u državnoj službi Federacije BiH te Republike Srpske. Kao i prethodni izlagači, iznio je mjere koje su poduzete i one koje se namjeravaju poduzeti radi povećanja opsega kvalitetnog osoblja koje radi u državnoj službi.

Svetlana Vuković iz Uprave za kadrove Republike Crne Gore upozнала je sudionike Radionice s dijelom Strategije upravne reforme u toj zemlji koji se odnosi na područje ljudskih potencijala u državnoj upravi te naglasila važnost promocije rada u državnoj upravi, posebno putem sajma zapošljavanja.

U raspravi, u koju su se mogli uključiti svi sudionici Radionice i iznijeti svoja mišljenja i komentare, ponovo se aktualiziralo pitanje plaća državnih službenika. A. Rabrenović je s ostalim sudionicima podijelila pozitivno iskustvo Republike Srbije u povećanju plaća ciljanim grupama državnih službenika te je upozorila na opasnost prevelikog oslanjanja na inozemne izvore pomoći koji nikako ne mogu biti dugoročno rješenje.

Kao i na prethodne dvije radionice održane u Sarajevu i Budvi (2006. i 2007.), drugi dan posvećen je tematskim raspravama o pitanjima otvorenim prvog dana. No, prije samih rasprava Damir Ahmetović, koordinator Zajednice praktičara, projekta pokrenutog u okviru UNDP-a Bosne i Hercegovine, izložio je aktivnosti i planove Zajednice praktičara u području upravljanja ljudskim potencijalima, dok je Agi Veres iz UNDP-ova Regionalnog centra u Bratislavi iznijela pregled mogućnosti razmjene i učenja

iz iskustava drugih putem on-line zajednica praktičara. Panos Liverakos, glavni stručni savjetnik u UNDP-u, predstavio je Regionalni centar za projekt reforme javne uprave.

Tematske rasprave odvijale su se u dvije grupe. Sudionici prve grupe imali su priliku iznijeti svoja stajališta glede izazova u povećanju privlačnosti radnih mjesta u državnoj službi. Svi su se složili kako prvenstveno treba razbiti stereotipe ljudi da je rad u državnoj službi dosadan, nedinamičan i neperspektivan te poboljšati imidž uprave, u čemu bi veliku ulogu imali rukovodeći službenici, ali i bolji marketing. Sadašnji su natječaji sami po sebi dugi i neatraktivni i treba ih učiniti privlačnijima. Istaknuta je i potreba formiranja stalnih timova za selekciju najboljih kandidata koji će prvenstveno ispitivati vještine pregovaranja, timskog rada i sl. Osim toga, neki od sudionika smatraju da rad u upravi treba učiniti transparentnijim na način da se utvrde jasne obveze službenika kao i (brže) mogućnosti napredovanja. Iz izloženih se iskustava vidi da u svim zemljama postoji jako izražen problem politizacije, pa čak i na najnižim radnim mjestima u državnoj službi. Smatra se da bi stručnjacima trebalo dati više prostora u natječajnim komisijama da ostali članovi komisije ne bi na njih radili pritisak oko prijma kandidata. U Srbiji su nastojali problemu politizacije doskočiti tako da selekciju osoba koje su se javile na natječaj za rad u državnoj službi temelje na provjeri vještina, a ne znanja. Temelj autoriteta kojim bi se upravno osoblje moglo suprotstaviti političkim pritiscima leži upravo u njegovoj profesionalnosti i stručnosti koja je na niskoj razini te je izražena potreba za njegovim sustavnim upravnim obrazovanjem. S tim u vezi istaknuto je da u Hrvatskoj još uvijek ne postoji visokoobrazovna institucija za javnu upravu, što predstavlja iznimku u suvremenoj Europi. Raspravljalo se i o zahtjevu jednake zastupljenosti manjina u državnoj službi te je istaknut problem konflikta između pozitivne diskriminacije, koja je uvijek političko pitanje, i privlačenja najboljih kadrova. Sudionica iz Hrvatske istaknula je da tamošnji Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina manjinama daje prednost kod prijma u državnu službu, ali samo pod istim uvjetima, pa se takav konflikt tu ne pojavljuje. Također je navela da u Hrvatskoj postoji problem nerazmjera u privlačenju kadrova između razvijenijih i slabije razvijenih dijelova zemlje, dok se za ozbiljenje instituta premješaja moraju osigurati materijalni uvjeti za koje još uvijek nema mogućnosti.

Tema oko koje se vodila rasprava druge grupe odnosila se na problem odljeva najučinkovitijih pojedinaca iz državne službe i pronalaženje načina da ih se motivira na ostanak u njoj. Moderatorica A. Rebrenović uvodno je iznijela rezultate istraživanja provedenog u Republici Srbiji, prema

kojem su osnovni razlozi nezadovoljstva državnih službenika niske plaće, nedostatak nagrađivanja onih koji pokazuju bolje rezultate rada, sporo napredovanje u karijeri, veći izazovi i mogućnosti u privatnom sektoru, preopterećenost te nezanimljivost posla. Raspravljalo se i o tome koliko tip službeničkog sustava utječe na odlazak ljudi iz državne službe. Sudionici rasprave složili su se da je zadržavanje najboljih ljudi u službi najprimjerenija kombinacija sustava radnih mjesta s karijernim sustavom. Istaknut je i problem nerealan velikog broja službenika ocijenjenih najvišom ocjenom, i to, po mišljenju sudionika, zbog nepoznavanja samog ocjenjivanja i neposvećivanja dovoljno radnog vremena davanju ocjene. Kao jedno od mogućih rješenja tog problema naveden je propisom ograničen broj službenika koji mogu biti ocijenjeni najvišom ocjenom. Govorilo se i o važnosti povećanja ljudskih potencijala, posebno u okviru pristupnih procesa Europskoj uniji, te važnosti koju imaju rukovodeći službenici u zadržavanju najboljih kadrova na radu u državnoj službi. Sudionici su raspravljali i o mehanizmima zadržavanja službenika nakon povratka s edukacijskih programa i njihovu funkcioniranju u praksi.

Zaključne govore održale su A. Veres iz UNDP-a u Bratislavi te Slavica Banić, glavna tajnica Instituta za javnu upravu Hrvatske, koje su izrazile svoju potporu ovakvom načinu razmjene ideja, prijedloga i iskustava zemalja zapadnog Balkana radi prevladavanja postojećih problema i poboljšanja javnih uprava cijele regije.

*Jasmina Džinić\**

---

\* Jasmina Džinić, znanstvena novakinja na projektu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske *Europeizacija hrvatske javne uprave: utjecaj na razvoj i nacionalni identitet* (scientific researcher on the project financed by the Ministry of Science, Education and Sports of the Republic of Croatia *Europeanisation of the Croatian Public Administration: Influence on Development and Identity*)