

Druga Regionalna radionica o reformi struktura državnih službi na zapadnom Balkanu – profesionalizacija i depolitizacija državne službe

Drugu Regionalnu radionicu o reformi struktura državne službe na zapadnom Balkanu zajednički su organizirali Ured Razvojnog programa Ujedinjenih Nacija (UNDP) u Crnoj Gori, Uprava za kadrove Crne Gore i Zajednica praktičara u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi na zapadnom Balkanu. Skup je održan 11. i 12. oktobra 2007. u Hotelu Maestral u Budvi. Pokrovitelji Radionice bili su UNDP-ov Regionalni centar u Bratislavi kao i Regionalni centar za reformu javne uprave koji kao projekat finansira Vlada Grčke, a implementira Regionalni centar UNDP-a. I ove godine, kao i prethodne, zaključeno je da okupljanje praktičara i stručnjaka u oblasti reforme državne službe u regionu ima puno opravdanje te da treba intenzivirati umrežavanje i suradnju među državnim službenicima kroz novoformiranu Zajednicu praktičara.

Po uzoru na prvu Regionalnu radionicu, kojoj je domaćin bio Ured UNDP-a BiH u Sarajevu,¹ i ovogodišnja je radionica okupila predstavnike struktura državnih službi u regionu, članove međunarodne zajednice i druge učesnike procesa reforme državne službe (akademske institucije, nevladine organizacije). Učesnici Radionice raspravljali su o specifičnim pitanjima vezanim za postojeće reforme usmjerene profesionalizaciji i depolitizaciji državne službe. Format rada skupa uključivao je panel-prezentacije koje su učesnicima trebale obezbijediti upoznavanje sa trendovima

¹ Prikaz Anamarije Musa objavljen je u *Hrvatskoj javnoj upravi* br. 4 iz 2006., str. 335–340.

u razvijenim zemljama, kao i presjek stanja stvari u oblasti profesionalizacije i depolitizacije državne službe u svakoj od zemalja iz regiona. Drugog dana skupa, učesnici su nastavili rad kroz grupne diskusije u kojima su veoma iscrpno tretirali neka od najvažnijih pitanja koja se tiču profesionalizma i političke neutralnosti u državnoj službi. Treba dodati i to da je prijedodnevni termin drugog dana Radionice bio rezerviran za zvaničnu promociju projekta *Zajednica praktičara u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima na zapadnom Balkanu (ZP)*.

Inače, inicijativa za uspostavljanjem Zajednice praktičara pokrenuta je na prvoj Regionalnoj radionici u Sarajevu. Od tada, Ured UNDP-a u BiH saradivao je sa velikim brojem predstavnika struktura državnih službi u regionu kako bi tu ideju pretočio u konkretan projekat. U julu 2007. održan je prvi sastanak Resursne grupe sa predstavnicima struktura državne službe u regionu i Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA) kako bi se zvanično obilježio početak rada Zajednice praktičara i započele pripreme za organizaciju druge Regionalne radionice. Učesnici skupa u Budvi dali su punu podršku Zajednici tako što su postali registrirani članovi. Održavanje i pružanje šire podrške Zajednici bit će od presudnog značaja za njenu daljnju održivost.

Radionici je prisustvovalo preko 70 učesnika iz sedam različitih struktura državnih službi iz regiona (Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora, Kosovo,² Makedonija i Albanija). Dobrodošlicu svim učesnicima skupa poželjeli su Svetlana Vuković, direktorica Uprave za kadrove Republike Crne Gore, i Garret Tankosić Kelly, vršilac dužnosti rezidentnog koordinatora UNDP-a Crne Gore.

Učesnicima skupa zatim se obratio Jusuf Kalamperović, ministar unutrašnjih poslova i javne uprave Republike Crne Gore. Kalamperović je istakao važnost dobre uprave i izrazio svoje uvjerenje da će reformirana javna uprava biti generator napretka kako Crne Gore tako i drugih zemalja u regionu. Također, naglasio je da dobra uprava podrazumijeva politički neutralne državne službenike koji trebaju služiti građanima, a ne svojim političkim vodama.

Prije nego su počele prezentacije predstavnika zemalja iz regiona, Dan Dionisie iz Regionalnog centra UNDP-a u Bratislavi govorio je o temi *Zašto trebamo profesionalnu i depolitiziranu državnu službu*. Podcrtao je da je profesionalna i depolitizirana državna služba ono što želimo, ali da na putu do njenog ostvarenja postoji mnogo problema, naročito u jako politi-

² Kosovo se navodi kao teritorija pod upravom UN-a, u skladu sa rezolucijom Vijeća sigurnosti 1244.

ziranom regionu zapadnog Balkana. U osnovi, naglašeno je da se problemi ne mogu riješiti samo kroz izmjene propisa, jer propisi ne samo da ne mogu preko noći radikalno promijeniti ustaljenu praksu već u pojedinim situacijama mogu imati i neželjene posljedice.

Pored toga, u svojoj je prezentaciji istakao potrebu za jačim uključivanjem šireg društvenog sektora u datu problematiku, kao i to da izvorno »domaća« rješenja nemaju alternativu i da se zbog toga suradnja kroz Zajednicu praktičara mora realizirati.

Nakon prezentacije D. Dionisia, Anke Freibert iz inicijative SIGMA³ prisutnima je prezentirala dešavanja u regionu zapadnog Balkana i na taj način kompletirala sliku o izazovima i perspektivama na putu uspostave profesionalne i politički neutralne državne službe u regionu. U svojoj prezentaciji, pod naslovom *Problemi i izazovi na putu stvaranja profesionalne i politički neutralne državne službe na zapadnom Balkanu*, A. Freibert je ponovila da političari uistinu trebaju profesionalne kadrove radi implemetiranja reformi i »stoga trebaju učvršćivati vjerovanje da je nestranačka i profesionalna državna služba moguća«.

Također, A. Freibert je podvukla da treba poraditi na osiguranju profesionalizma kod viših državnih službenika povlačeći pritom striktnu liniju između političkih savjetnika i viših državnih službenika. Na kraju, istaknula je da reforme u ovoj oblasti zahtijevaju promjenu mentaliteta ljudi koji su uključeni u procese, a to, između ostalog, podrazumijeva viši stupanj delegiranja, kreiranje sankcija i podsticajnih mjera za kadrove, kao i pružanje primjenjive i na potražnji zasnovane obuke.

Nakon prezentacije A. Freibert učesnici skupa imali su priliku čuti sedam prezentacija, pripremljenih od predstavnika upravnih tijela u regionu zaduženih za upravno osoblje. Tako su učesnici imali priliku da se upoznaju sa najvažnijim rezultatima postignutim na polju profesionalizacije i depolitizacije državnih službi u regionu.

U prvoj grupi prezentacija izlagali su predstavnici Crne Gore – prof. dr. sc. Milan Marković, Pravni fakultet Univerziteta u Podgorici, Makedonije – Biljana Nikolovska Žagar, državna savjetnica za pravne poslove Agencije za državnu službu, te Kosova – Rrahman Zahiti, direktor Odjela za personalnu administraciju. Profesor Marković je istakao da je neophodno osigurati veći kvalitet izvršavanja poslovnih zadataka i uvođenje određenih kontrolnih mehanizama, kao i insistirati na efikasnijem utvrđivanju odgovornosti na svim nivoima javne uprave. Pored toga, da bi državni službe-

³ SIGMA je zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije uglavnom finansirana od EU-a.

nik bio u stanju da vrši svoje dužnosti na nepristrasan i politički neutralan način, u skladu s javnim interesima, potrebno je da se konstantno jača svijest o tome da javne usluge trebaju biti u službi klijenata, tj. građana i komercijalnih subjekata. Biljana Nikolovska Žagar je napomenula da u Makedoniji Zakon o državnoj službi i Kodeks etičkog ponašanja jasno naglašavaju potrebu za profesionalnom i depolitiziranom državnom službom. Ipak, profesionalizam kod državnih službenika često puta biva doveden u pitanje ne samo zbog uplitanja politike već i zbog nedostatka motivacije i pomanjkanja određenih stručnih profila (informatičari, ekonomisti, itd.). Rrahman Zahiti je objasnio da je u dokumentu *Evropsko partnerstvo za Kosovo* jasno izražen zahtjev za profesionalizacijom i depolitizacijom javne uprave. U praktičnom smislu, profesionalizacija se nastoji osigurati kroz podsticanje transparentnih procedura zapošljavanja, premještaja, ocjenjivanja, unapređenja, kontrole i otpuštanja državnih službenika iz službe.

U drugoj grupi izlagali su predstavnici Albanije – Enkela Dudushi, šefica Odjela za javnu upravu, Srbije – Petar Špadijer, zamjenik direktora Službe za upravljanje kadrovima, Hrvatske – Dubravka Prelec, načelnica Odjela za planiranje, razvoj i upravljanje kadrovima, Središnji ured za upravu, te Bosne i Hercegovine – Aleksandar Karišik, savjetnik za upravljanje ljudskim potencijalima u Uredu koordinatora za reformu javne uprave u BiH. Enkela Dudushi u svom je izlaganju podvukla da mora postojati jasna granica između politike i upravljanja ljudskim potencijalima. U tom smislu naglašena je potreba za demokratičnijim sistemom zapošljavanja putem otvorenog konkursa zasnovanog na uvažavanju stvarnih vrijednosti kandidata. Petar Špadijer je izvijestio da je depolitizacija uprave u Srbiji u mnogome uspostavljena navodeći da su, u skladu sa novim zakonima, jedine političke pozicije one ministara i državnih sekretara – svi ostali su javni službenici i državni uposlenici. Naglašen je i značaj Visokog vijeća javnih službenika u popunjavanju radnih mjesta koje u velikoj mjeri pomaže Službi za upravljanje kadrovima. Dubravka Prelec je naglasak svog izlaganja stavila na konkretne iskorake prema profesionalizaciji i depolitizaciji državne službe u Hrvatskoj navodeći kao primjere napredak u objektiviziranju kriterija i procedura zapošljavanja u državnu službu, kao i transformaciju pozicija državnih dužnosnika u pozicije državnih službenika. Na kraju, Aleksandar Karišik izložio je trenutnu situaciju u BiH napominjući da je *Strategija za reformu javne uprave* naglasila potrebu za profesionalnom i politički neutralnom državnom službom. Ipak, i pored zabilježenih pomaka u segmentu zapošljavanja u državnu službu (zasnovanog na uvažavanju stvarnih vrijednosti kandidata), potrebni su dodatni naponi kako bi se i u slučaju rukovodećih pozicija državnih službenika u potpunosti eliminisao uticaj politike.

Drugi dan radionice započeo je prezentacijom pod naslovom *Modaliteti rada i ciljevi Zajednice praktičara*, koju je održao Damir Ahmetović – koordinator zajednice praktičara i ekspert za upravljanje ljudskim potencijalima UNDP-a BiH. Prezentacija se dotakla razvoja Zajednice praktičara u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama državnih službi na zapadnom Balkanu, koja je u periodu od 12 mjeseci prerasla u konkretan projekat vođen od UNDP-a BiH i koji, u velikoj mjeri, podržava Regionalni centar UNDP-a u Bratislavi (UNDP BRC). Učesnicima skupa podijeljeni su obrasci za učlanjenje u Zajednicu praktičara i velika većina tu je priliku iskoristila da ih odmah i popuni.

Videnje perspektive ZP-a, iz ugla Regionalnog centra UNDP-a u Bratislavi, dala je Agi Veres, zamjenica šefa Odjela za politiku djelovanja i razvoj programa Regionalnog centra UNDP-a u Bratislavi, koja je govorila o podršci koju UNDP BRC može pružiti ovakvim inicijativama. Veres je napomenula da iskustvo UNDP-a govori da su općenito zajednice praktičara moćni mehanizmi za uspješan meadžment znanja i da, u kontekstu zapadnog Balkana, ta inicijativa ima veliku priliku da kreira jednu sasvim novu vrijednost u procesima reforme javne uprave.

Radionica je nastavljena kroz rad po grupama. Grupa I. težište svoje rasprave stavila je na *Trendove u formuliranju statusa državnih službenika u Evropi*, dok se grupa II. fokusirala na *Naučene lekcije u procesu stvaranja politički neutralne državne službe (EU naspram zapadnog Balkana)*. Moderator grupe I. bio je prof. dr. sc. Ivan Koprić (profesor Pravnog fakulteta u Zagrebu), dok je Jadranka Đurković (zamjenica direktorice Uprave za kadrove Crne Gore) bila zadužena da prezentira osnovne tačke diskusije. Ansi Shundi (nezavisni ekspert za reformu javne uprave iz Albanije) moderirao je diskusiju unutar grupe II, dok je Petar Špadijer ukratko prezentirao pitanja o kojima se diskutovalo.

Grupa I, tretirajući pitanje povezanosti profesionalizma i statusa javnih uposlenika, zaključila je da povezanost postoji i da sigurnost posla u značajnoj mjeri utiče na način rada i ponašanje državnih službenika. Ipak, mogla su se čuti i upozorenja da zaštićenost statusa državnih službenika ne smije ići nauštrb kvaliteta rada. Kvalitetna obrazovna priprema, lojalnost vladajućim demokratski izabranim političkim snagama, ali i promišljanje dugoročnog javnog interesa odlike su suvremenog profesionalizma. Razmatrala su se pitanja pravog značenja depolitizacije, pravnih režima za državne i javne službenike, načina razdvajanja političkih od službeničkih položaja, razlike karijernog sistema i sistema radnih mjesta, standarda Vijeća Europe i inicijative SIGMA u pogledu službeničkog sustava, uloge Europskog suda za ljudska prava u zaštiti prava službenika, itd.

Diskusija u grupi II. bila je u velikoj mjeri posvećena vječitoj dilemi o tome gdje uticaj politike prestaje biti pozitivan, jer je političke predstavnike nemoguće eliminirati iz javne uprave, niti ih je moguće osloboditi njihove menadžerske odgovornosti. Zaključeno je da apsolutna politička neutralnost nije moguća i da treba usvojiti određene principe u pogledu zapošljavanja i motiviranja državnih službenika kojim bi se afirmirao princip meritornosti i da te principe trebaju primjenjivati i političari.

Radionica je zaključena obraćanjem Svetlane Vuković i Biljane Nikolovske-Žagar. S. Vuković zahvalila je učesnicima na angažovanosti i izrazila svoju uvjerenost u to da će Radionica postati tradicionalno godišnje okupljanje. B. Nikolovska-Žagar osvrnula se na zvanični početak rada ZP-a, ukazujući na to da je to inicijativa vrijedna svakog napora zato jer samo može biti od koristi državnim službenicima koji rade u odgovarajućim strukturama državnih službi u regionu. Također je najavila započinjanje konkretnih aktivnosti ZP-a nakon sastanka Resursne grupe, koji je planiran za januar 2008. u Sarajevu.

Sve u svemu, ovaj skup je potvrdio da postoji visok stepen entuzijazma među učesnicima da surađuju i razmjenjuju iskustva. Očigledno je da kako jača svijest o potencijalima regionalne saradnje, tako i skupovi regionalnog karaktera postaju sve popularniji jer nude priliku za konkretnu međusobnu saradnju. U tom smislu s pravom se očekuje da Zajednica praktičara ponudi stabilnu platformu za regionalnu kooperaciju u veoma bitnom segmentu menadžmenta ljudskih potencijala u državnoj službi.

Treba naglasiti da je Uprava za kadrove Republike Crne Gore bila izvanredan domaćin, ali i promotor skupa jer se angažmanom Uprave za kadrove realizirala tematska TV emisija (u udarnom terminu na kanalu 1 nacionalne televizije), u potpunosti posvećena ovom događaju i njegovoj glavnoj temi. Opšti uspjeh Radionice velikim je dijelom i rezultat nesebične pomoći koju je u svim aspektima organizacije pružio Ured UNDP-a u Crnoj Gori. Na kraju, članovi Resursne grupe Zajednice praktičara u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima (pomognuti od Ureda UNDP-a BiH kao nosioca inicijative) naporno su radili kako bi pripremili program Radionice i angažovali vanjske stručnjake koji su u njoj aktivno učestvovali.

*Damir Ahmetović**

* Mr. sc. Damir Ahmetović, viši tehnički savjetnik za upravljanje ljudskim resursima, UNDP u Bosni i Hercegovini (senior technical adviser for human resource management, UNDP in Bosnia and Herzegovina)