

Globalni procesi i razvoj kapaciteta državnih službenika u Bosni i Hercegovini

Samra Ljuca

Magistar evropskih studija

Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine

E-mail: samra.ljuca@adsfbih.gov.ba

Abstract: Countries in transition are facing the challenge of adapting their public service to a new environment, which has emerged as a result of changes in the political and economic system, new expectations and demands of citizens and requirements to comply with European and global standards. Global changes call for not only new structures and institutions for public administrations but also major changes in public management, including human resources management. To meet these challenges, it is crucial for the public workforce to acquire as quickly as possible new skills and qualifications, including changes towards the public. A wide range of initial and in-service training is offered by a variety of providers in transition countries to improve professionalism of the civil service staff and to obtain new skills and qualifications. It is important issue for all countries in transition to dispose of an effective and efficient civil service training system, which will enable staff to carry out their new tasks and support economic development.

Keywords: Global changes, European standards, Civil Servants Training capacities, Human Resources Management, Training System

UVOD

Razvoj i uspostava moderne i efikasne bosanskohercegovačke javne uprave predstavlja veoma bitan segment u ispunjavanju kriterija i uvjeta koje nameće proces pristupanja Evropskoj uniji.¹

Bosni i Hercegovini je neusmnjivo potrebna stručna i kompetentna javna uprava koja je sposobna da ispuni Kopenhaške kriterije² i istovremeno implementira pravno nasljedstvo Evropske unije (*Acquis Communautaire*). Posljednji izvještaj Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine u procesu evropskih integracija napominje da su administrativni kapaciteti u Bosni i Hercegovini za provedbu *acquis-a i dalje nedovoljni*. Složena podjela nadležnosti između administrativnih struktura na različitim nivoima vlasti i dalje negativno utiče na efikasno pružanje usluga, kao i na funkcionalnu podjelu uloga u procesu evropskih integracija.³ Upravljanje reformskim procesima je složen i vrlo kompleksan proces, koji kao krajnji rezultat donosi i promjenu u državnoj službi. Reforma podrazumijeva neku vrstu aktivnosti, koja oblikuje i transformira organizacijske procese, procedure, te utječe na promjenu stavova i ponašanja uposlenih u državnoj službi.

Postoji i niz drugih faktora, koji zahtjevaju stalne reformske aktivnosti unutar javne uprave a odnose se na općepoznate globalne procese i tehnološke inovacije, koje proširuju spekter mogućnosti i inovacija, ali donose i nove izazove i opasnosti. Niti jedna uprava, posebno javna uprava malih i siromašnih zemalja, ne može sebi priuštiti luksuz nepoznavanja i nerazumijevanja procesa globalizacije i ignoriranja tehnoloških inovacija.⁴ Poznato nam je da globalizam kao ideologija teži ka uspostavljanju hegemonije te da vjeruje u tehnologiju i tehnološki razvoj, koji svaku individuu čine neovisnom o vremenu i prostoru. U smislu uspona globalnog građanskog društva nacionalne vlade ne gube autonomiju već učestvuju u raspodjeli moći sa svijetom biznisa, međunarodnim i nevladinim organizacijama.⁵ U savremenom svijetu vlade imaju sasvim drugačiju ulogu u društvu i preuzimaju odgovornost upravljanja reformskim procesima i promjenama.

Da bi bosanskohercegovačka javna uprava mogla odgovoriti promjenama i reformskim zahtjevima neophodna je reforma unutarnjih struktura, procesa, procedura i,

¹Bosna i Hercegovina je potencijalni kandidat za članstvo u EU. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Bosne i Hercegovine i EU je ratifikovan 2011. godine, ali još uvijek nije stupio na snagu.

²http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en.htm, posljednja posjeta 01.04.2014. godine

³ http://europa.ba/documents/delegacijaEU_2013101614134537bos.pdfm, posljednja posjeta 01.04.2014godine

⁴Eskić Aleksandar, *Quo vadis, public administration? Evaluation of progress achieved in the implementation of public administration reform in Bosnia and Herzegovina.*, Policy Brief, Forum for European Integration. Sarajevo, January 2010

⁵Steger B Manfred, *Globalisation*, Oxford University Press, 2003, str 60.

iznad svega, kulture. Sastavni dijelovi ovih promjena čini spremnost uprave i državnih službenika da usvoje nova znanja i vještine i prilagode se promjenama.⁶ Stručno obrazovanje i obuka, ključni su preduslovi za reformu javne uprave, a pitanje izgradnje institucionalnih kapaciteta za obrazovanje i obuku državnih službenika u Bosni i Hercegovini rješava se u okviru entitetskih agencija za državnu službu/upravu, državne Agencije i Pododjela za ljudske resurse Distrikta Brčko.

Neophodno je dati nekoliko terminoloških napomena. Pod pojmom javna uprava, ovdje se podrazumijevaju tijela organa uprave, odnosno u njima zaposleni državni službenici (državna ministarstva, federalni i republički organi uprave, uprave organizacije i uredi državne uprave u kantonima). Javna uprava u gore opisanom smislu, ne obuhvata javne službe u zdravstvu, obrazovanju, kulturi i dr., i uposlene u organima uprave sa nezavršenom visokom stručnom spremom.

SISTEM RAZVOJA KAPACITETA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

Kratak osvrt na trenutno stanje

Unapređenje kapaciteta i profesionalizma uposlenih u javnoj upravi te osiguravanje političke neovisnosti javne uprave osnovni su uvjeti za uspostavu javne uprave koja učinkovito i stručno obavlja javne funkcije te pruža kvalitetnije usluge građanima.

Zakonim o državnoj službi/upravi u Bosni i Hercegovini utvrđuju se načela profesionalne državne službe i osigurava se pravni okvir za stručno obrazovanje i usavršavanje državnih službenika. Državni službenici su dužni da neprestano rade na svom stručnom obrazovanju i usavršavanju. Također, imaju prava i obavezu da učestvuju na savjetovanjima i drugim oblicima aktivnosti, o čemu odlučuje rukovodilac organa državne službe, vodeći pri tome računa o podjednakom tretmanu svih državnih službenika.

Postojeći sistem upravljanja i stručnog razvoja ljudskih potencijala obuhvata planiranje zapošljavanja, provođenje postupka zapošljavanja, ocjenjivanje rada državnih službenika, nagrađivanje i kontinuirano stručno obrazovanje i usavršavanje. Postojeći pravni okvir povezo je obuku kao funkciju upravljanja ljudskim potencijalima sa drugim funkcijama upravljanja ljudskim potencijalima kao što su: ocjenjivanje državnih službenika, razvoj karijere, unapređenje znanja i vještina i pripremanja za nove izazove u provođenju reforme javne uprave. Međutim, praksa pokazuje kako se ove odredbe, ukoliko se uopće poštuju, uglavnom nastoje formalno zadovoljiti, a da se pri tome ne ulazi u stvarni kvalitet njihove implementacije. Također, očigledno je da uspjeh u obrazovnim i stručnim

⁶Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, dostupno na www.parco.gov.ba

programima uglavnom nema značajniju ulogu u napredovanju državnih službenika,⁷ kao što je to slučaj u nekim od zemalja Evropske unije (Francuska, Njemačka, Belgija) koje su razvile programe obuke u cilju unapređenja i promocije u višu kategoriju radnih mjesta⁸. Program obuke i ispiti u ovim zemljama su regulirani podzakonskim propisima.

Postojeći sistem obuke i usavršavanja u Bosni i Hercegovini karakterišu četiri bitna koraka/faze koji/koje su međusobne povezani/povezane i ne mogu biti razdvojeni/razdvojene jedan od drugog/jedna od druge:

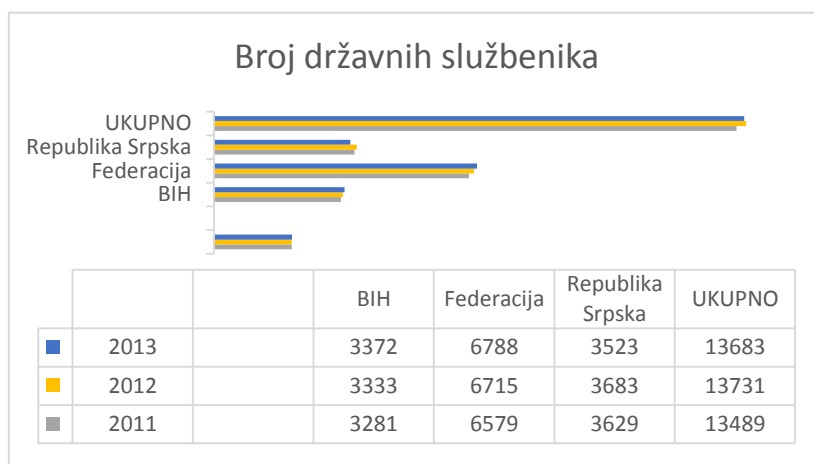
- analiza potreba za stručnim usavršavanjem u različitim područjima i tehnikama, te utvrđivanje prioriternih aktivnosti,
- priprema i razvoj edukativnih programa i pratećih obrazovnih materijala,
- organiziranje standardnih i specijaliziranih modela edukacije i osiguranje obuke o modernim tehnikama prenošenja znanja za predavače,
- stalna evaluacija i monitoring provedenih obrazovnih aktivnosti.

Opis problema

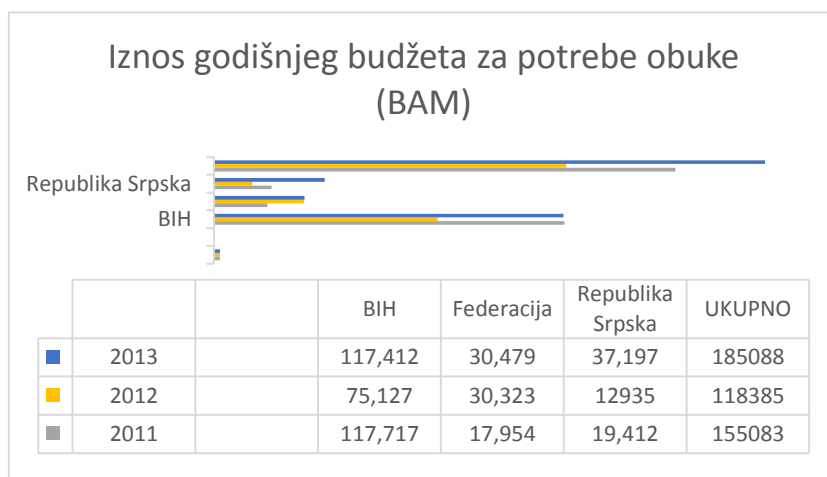
U okviru postojećeg sistema obuke uočeni su problemi nedostatka kvalitetnih kadrova za primjenu politika upravljanja ljudskim resursima te nedostatka prakse ocjene radnog učinka nakon odslužane obuke. Pored toga, zanemaren je i finansijski aspekt stručnog obrazovanja kako na nivou državne agencije tako i na nivou entiteta. U većini slučajeva se primjenjuje centraliziran sistem finansiranja stručnog usavršavanja državnih službenika. Agencije za državnu službu/upravu organizuju obuke besplatno, u skladu sa potrebama organa državne službe. Na temelju indikatora, koji su korišteni za analizu efektivnosti javne uprave u okviru Strategije za Jugositočnu Evropu (SEE) 2020 rezultati istraživanja pokazuju da je u 2013. godine u Bosni i Hercegovini u prosjeku za za jednog polaznike obuke izdvojeno 13,00 BAM.

⁷Živanović Miroslav, *Perspektive obrazovanja i obuke državnih službenika u oblasti javne uprave*, Policy Brief, Sarajevo.

⁸Public Service Training System in OECD countries, SIGMA paper No. 16



Izvor: Agencije za državnu službu službu/upravu u Bosni i Hercegovini: privremena evidencija o broju zaposlenih državnih službenika u organima uprave (državni i entitetski nivo) na koja se primjenjuju odredbe zakona o državnim službenicima



Izvor: Agencije za državnu službu službu/upravu u Bosni i Hercegovini: državni i entitetski budžeti za obuku i usavršavanje

S obzirom na ograničena finansijska sredstva, koja se dodjeljuju za potrebe stručnog usavršavanja upitno je da kvalitet i broj pruženih obuka može da zadovolji stvarne potrebe organa uprave. Strategija reforme javne uprave, prepoznala je ove probleme te uključila brojne akcije i istakla značaj institucionalizacije obuke osnivanjem Instituta za javnu

upravu.⁹Institut za javnu upravu još uvijek nije osnovan, a u Revidiranom Akcionom planu 1 uz Strategiju refome javne uprave ova aktivnost nije postavljena kao prioritena, jer se entitetske vlade nisu mogle dogovoriti oko osnivanja jednog instituta za javnu upravu u Bosni i Hercegovini. Budući da izvještaji o napretku reformskih procesa u oblasti javne uprave sporo napreduju, još nije kasno da se razmisli o novom pozicioniranju stručnog usavršavanja u sveukupnom procesu.

Važnost stručnog usavršavanja

U cilju jačanja integriteta, odgovornosti i transparentnosti u radu organa uprave neophodno je provoditi programe obuke, koji uključuju upoznavanje državnih službenika s pojmovima etike, integriteta i morala, pojmom korupcije i značenja njenog suzbijanja. Državni službenici moraju stalno usvajati nova znanja i vještine i trajno ih unpređivati, kako bi mogli raditi u skladu sa novim zahtjevom politika i učinkovitim radnim procesima, čime se ujedno postiže veće zadovoljstvo u obavljanju posla, te veća organizacijska učinkovitost. Strateški okvir, koji reguliše oblast obuke i usavršavanja u Bosni i Hercegovini¹⁰ zahtjeva puno veća finansijska sredstva i ubuduće bi se ovom problemu trebalo pristupiti sa dosta pažnje.

Određene vještine i znanja teško se mogu naći na raspoloživom tržištu rada, jer su usko povezani sa specifičnim zadacima i iskustvom u određenim područjima. Nesumnjivo je važno obezbijediti stručno usavršavanje službenika, koji već rade na specifičnim radnim mjestima i osigurati politiku njihovog zadržavanja. S obzirom na važnost obuke i usavršavanja potrebno je stalno jačati znanja i vještine odgovornih za razvoj ljudskih potencijala u organima uprave. To bi istovremeno omogućilo učinkovito upravljanje ljudskim potencijalima na način da se državnim službenicima koji su uspješno savladali pojedine programe obuke pruži mogućnost izbora složenijih radnih mjesta čime bi javna uprava imala mogućnost izbora najboljih službenika na najzahtjevnija radna mjesta.

Otvorena pitanja

Unapređenje kapaciteta i kompetencija uposlenih u javnoj upravi, te osiguranje političke neovisnosti osnovni su uvjeti za uspostavu javne uprave koja stručno obavlja javne funkcije i pruža kvalitetnije usluge građanima. Da li su znanja i vještine uposlenih u javnoj upravi na zadovoljavajućem nivou u smislu globalnih promjena na tržištu i reformskih

⁹Akcionni plan 1, Strategija za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini

¹⁰Strategija obuke i razvoja državnih službenika u Bosni i Hercegovini 2013-2015; Strategija obuke i usavršavanja državnih službenika u Federaciji Bosne i Hercegovine 2011-2015, Strategija za obuku uposlenih u jedinicama lokalne samouprave Federacije Bosne i Hercegovine i Republike srpske (2011-2015), Strategija obuke uposlenih u republičkim organima uprave u Republici Srpskoj (2011-2014)

procesa? Da li stručno usavršavanje odgovara stvarnim potrebama organa uprave i da li je povezano sa strateškim ciljevima vlada?

Interes za stalno iskazivanje potreba za općim programima obuke ukazuje na nedostatak osnovnih znanja. Postavlja se sada pitanje da li službenici koji pohađaju besplatne obuke žele usvojiti znanja koja im mogu koristiti na drugim radnim mjestima i/ili u svakodnevnom životu? Da li rukovoditelji organa uprave prate uspješnu primjenu novih znanja i da li ima povratnih informacija? Praksa je pokazala da kriterij iskazivanja interesa za odabir polaznika obuke nije dobar, jer osnovni kriterij treba biti nedostatak znanja i vještina za posao koji se od njih očekuje. Pristupanje Evropskoj uniji nameće potrebu prilagođavanja struktura i funkcija javne vlasti sistemu javne vlasti u Evropi koja se zasniva na utvrđenim standardima u obavljanju javnih poslova, od kojih treba navesti otvorenost, participaciju, odgovornost, djelotvornost, koherentnost i usmjerenost na jačanje načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.¹¹

ZAKLJUČAK

U cilju upravljanja promjenom u javnoj upravi i unapređenja kompetencija usposlenih neophodno je :

- uspostaviti sistem trajnog usavršavanja državnih službenika;
- uspostaviti sistem ocjenjivanja za napredovanje u karijeri, nagrađivanjem nadprosječnih i sankcioniranjem ispodprosječnih rezultata;
- uspostaviti mrežu državnih službenika koji posjeduju određenu ekspertizu i kompetencije, počevši od vrlo visokog nivoa poznavanja i korištenja stranog jezika za sudjelovanje u radu stručnih tijela Evropske unije;
- uvesti visoke kriterije za dodjelu diploma polaznicima obuke;
- uvesti akreditirane programe obuke za buduće lidere koji upravljaju promjenama u javnoj upravi;
- osnovati Institut za javnu upravu¹²

¹¹Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj, Ekonomski institut, Zagreb, 2011. godina

¹²Smjernice tog institucionalnog okvira za stručno usavršavanje odrediti po uzoru na *Ecole Nationale d'Administration u Francuskoj* koja ima visoko kvalificirane predavače i izrazitu selekciju polaznika obuke. ENA je nacionalna škola za usavršavanje kadrova u javnoj upravi u Francuskoj. U ovu školu se putem javnog poziva i po kriteriju izvrsnosti upisuju perspektivni kadrovi s ambicijom profesionalnog napretka i karijere u javnoj upravi. Cilje ENA-e je odabrati i obrazovati izvrsne kandidate, pružiti im vrhunska znanja za upravne funkcije te osigurati objektivnu selekciju za daljnje zapošljavanje na višim pozicijama u javnoj upravi.

LITERATURA

1. Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj, Ekonomski institut, Zagreb, 2011. godina
2. Eskić Aleksandar, *Quo vadis, public administration? Evaluation of progress achieved in the implementation of public administration reform in Bosnia and Herzegovina.*, Policy Brief, Forum for European Integration. Sarajevo, January 2010
3. Izvještaj Evropske komisije o napretku Bosne i Hercegovine
4. Kettl, D, *The Transformation of Governance: Globalisation, Devolution and the Role of Government*, Public Administration Review, Vol.60, No6.
5. OECD (2005), *Modernising Government*, OECD, Paris.
6. OECD (2008), *Managing Change in OECD Governments*, OECD, Paris.
7. Public Service Training System in OECD countries, SIGMA paper No. 16
8. Steger B Manfred, *Globalisation*, Oxford University Press, 2003
9. Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini
10. Strategija obuke i razvoja državnih službenika u Bosni i Hercegovini 2013-2015
11. Strategija obuke i usavršavanja državnih službenika u Federaciji Bosne i Hercegovine 2011-2015
12. Strategija obuke uposlenih u republičkim organima uprave u Republici Srpskoj 2011-2014
13. Živanović Miroslav, *Perspektive obrazovanja i obuke državnih službenika u oblasti javne uprave*, Policy Brief, Sarajevo.