



Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini

Procjena kapaciteta za obrazovanje i obuku u oblasti javne uprave

Miroslav Živanović

U reformu bez znanja!?

Brojni su razlozi zbog kojih je Bosna i Hercegovini potrebna reforma javne uprave. Od reformisane i moderne javne uprave se očekuje da poboljša opšti učinak vlade. Proces pridruživanja Evropskoj uniji zahtjeva javnu upravu koja funkcioniše u skladu s evropskim upravnim standardima. Također, reformisana javna uprava se doživljava kao razvojni alat, naročito kada se radi o gorućem pitanju ekonomskog razvoja.

Bosna i Hercegovina je započela s reformom javne uprave. Političke vođe su se formalno obavezale¹ na reformu; pravni okvir je ustanovljen; ključne reformske institucije su uspostavljene (agencije za državnu službu i Ured koordinatora za reformu javne uprave); sistemski pregled javne uprave je izvršen; ključni strateški dokumenti su usvojeni i javno objavljeni (Strategija reforme javne uprave i Akcioni plan I); međunarodna zajednica je predstavila određeni broj projekata koji se odnose na reformu javne uprave.

Ipak, uspjeh reforme javne uprave je suštinski određen političkom voljom glavnih donosilaca odluka, uložnim finansijskim sredstvima i znanjem i vještinama onih koji su odgovorni za njenu direktnu implementaciju. Upravo su znanje i vještine, kao sastavni dijelovi uspješne reforme javne uprave, predmet ozbiljne zabrinutosti. Preciznije, javna uprava u Bosni i Hercegovini nema redovnu i kvalitetnu opskrbu potrebnim znanjima i vještinama. Istraživanje komponenti koje uglavnom određuju jedan sistem za obrazovanje i obuku u javnoj upravi (vrsta sistema državne službe i regrutacije državnih službenika; pravni okvir; finansiranje; institucionalni okvir; vrsta, dizajn, sadržaj i

implementacija programa obrazovanja i obuke; međunarodna pomoć) ukazalo je na nekoliko glavnih problema:

- neadekvatan i slabo implementiran zakonski okvir
- slab institucionalni okvir
- nedostatak kadrova
- nedostatak budžetskih sredstava
- nedostatak akademskih programa u oblasti javne uprave
- ovisnost o međunarodnoj pomoći.

Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (ZDSBiH) samo je jedan od mnogih bosanskih pravnih akata koji nije u potpunosti proveden nakon stupanja na snagu. Ovo se naročito odnosi na one odredbe koje se tiču obrazovanja i obuke državnih službenika. U Završnom izvještaju sistemskog pregleda javne uprave u Bosni i Hercegovini (Sistemski pregled), te u intervjuima s relevantnim faktorima, ističe se kako ZDSBiH i nekoliko drugih podzakonskih akata nisu uspjeli uspostaviti adekvatan i održiv sistem obrazovanja i obuke u oblasti javne uprave.

Institucionalni okvir upravnog obrazovanja i obuke čine centralne (agencije za državnu službu) i periferne (jedinice za ljudske resurse unutar pojedinačnih institucija) jedinice. Dok su agencije za državnu službu uspostavljene i funkcionalne (iako nedovoljno popunjene ljudskim resursima), periferne jedinice su prilično nerazvijene i potcijenjene. Kao posljedica, sistem nije u stanju da odredi stvarne potrebe za obrazovanjem i obukom.

I finansijski aspekt obrazovanja i obuke je zanemaren, kako na nivou centralne administracije tako i na nivou entiteta i Distrikta Brčko. Iako u ovom trenutku nema preciznih podataka, sigurno

Sažetak

Reforma bilo koje vrste ima male šanse za uspjeh ukoliko reformatorima nedostaju potrebna znanja i vještine. Bosna i Hercegovina je započela s reformom javne uprave, ali pri tome nema funkcionalan i održiv sistem za upravno obrazovanje i obuku, što je osnov za sticanje znanja i vještina u oblasti javne uprave. I obrazovanje i obuka se shvataju kao elementi javne uprave koji će biti predmetom reforme. Međutim, u ovom se radu naglašava da su obrazovanje i obuka ključni preduslovi za reformu javne uprave, te da se pitanje izgradnje kapaciteta za obrazovanje i obuku državnih službenika mora rješavati trenutno i sistematično.

¹ Vijeće ministara i entitetske vlade su se obavezali na ispunjavanje "Pet obaveza u oblasti javne uprave".

no je da više od 95% fondova za upravno obrazovanje i obuku u Bosni i Hercegovini zapravo čine sredstva međunarodne pomoći. Dodatni problem predstavlja nedostatak strateškog pristupa ovim investicijama. Na primjer, uobičajeno je da se izabrani državni službenici šalju u inostranstvo na skupe studije, ali bez ikakve ideje o tome kako iskoristiti njihove uvećane kapacitete u funkciji reforme javne uprave.

Očigledno je da ovaj zbir problema zahtijeva dobro osmišljen strateški pristup radi njihovog rješavanja. Pitanje je da li su Strategija reforme javne uprave (Strategija) i Akcioni plan I kao ključni strateški dokumenti u stanju da to urade.

obuka su predmet 12 akcija, 21 aktivnosti i 58 mjera. Uspostavljanje Instituta za javnu upravu i alokacija sredstava za obuku u visini od 3% budžeta za plate državnih službenika samo su primjeri predloženih strateških intervencija u oblasti obrazovanja i obuke.

Ipak, napori usmjereni na obrazovanje i obuku su nejednako podijeljeni između šest pomenutih oblasti djelovanja, uz opšti utisak da se radi, kao i u slučaju drugih elemenata Strategije, samo o elementima koji će biti reformisani, pri čemu nisu prepoznati kao njeni neophodni preduslovi.

Novi pristup razvoju obrazovanja i obuke u oblasti javne uprave

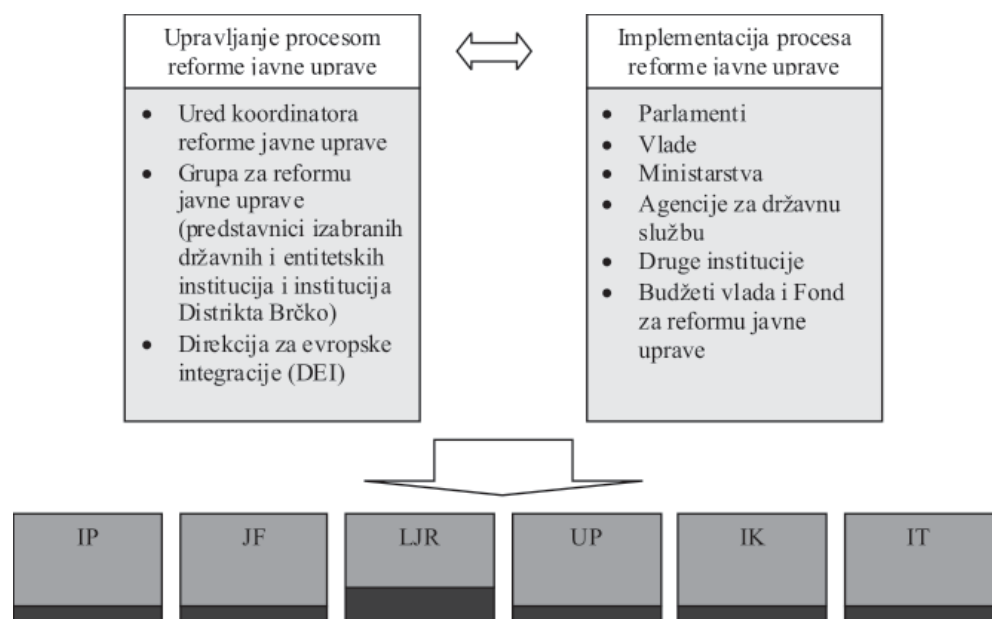
Šta nude Strategija reforme javne uprave i Akcioni plan I?

„Obuka i razvoj“ jedan je od elemenata Strategije. Problemi upravnog obrazovanja i obuke su prepoznati, a odgovarajuće aktivnosti i akcije su uključene u Akcioni plan I uz Strategiju. Od ukupno 143 akcije, 242 aktivnosti i 480 mjera koje pokrivaju šest ključnih oblasti (izrada politika i koordinacijski kapaciteti, javne finansije, upravljanje ljudskim resursima, upravni postupak, institucionalna komunikacija, informacijske tehnologije) u javnoj upravi, obrazovanje i

Reforma javne uprave će, ukoliko bude uspješna, uvesti novi sistem obrazovanja i obuke u oblasti javne uprave. Ipak, mora se priznati da obrazovanje i obuka nisu samo predmet reforme javne uprave, nego su i glavni preduslovi njene uspješne implementacije. Nova upravna znanja i vještine potrebni su već na samom početku reforme javne uprave. To je i razlog za predlaganje nove pozicije upravnog obrazovanja i obuke unutar Strategije reforme javne uprave i Akcionog plana I.

S ciljem uvođenja novog pristupa, sve aktivnosti obrazovanja i obuke treba da budu izdvojene iz

Slika 1. Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini: pozicija obrazovanja i obuke u oblasti javne uprave



Legenda: IP - Izrada politika i koordinacijski kapaciteti; JF - javne finansije; LJR - upravljanje ljudskim resursima; UP - upravni postupak; IK - institucionalna komunikacija; IT - informacijske tehnologije; ■ - udio akcija i aktivnosti u oblasti obrazovanja i obuke; ■ - udio ostalih akcija i aktivnosti.



postojećih intervencijskih oblasti, koncentrisane unutar jedne dodatne intervencijske oblasti s najvećim prioritetom i podržane odgovarajućim strateškim dokumentima (Strategija obrazovanja i obuke u javnoj upravi) koji su ojačani pravnim i institucionalnim okvirom (Zakon o obrazovanju i obuci državnih službenika, Institut za javnu upravu) i setom operativnih mjera koje će pomoći u premošćivanju jaza između trenutne situacije i smjernica koje daju Strategija i Akcioni plan I.

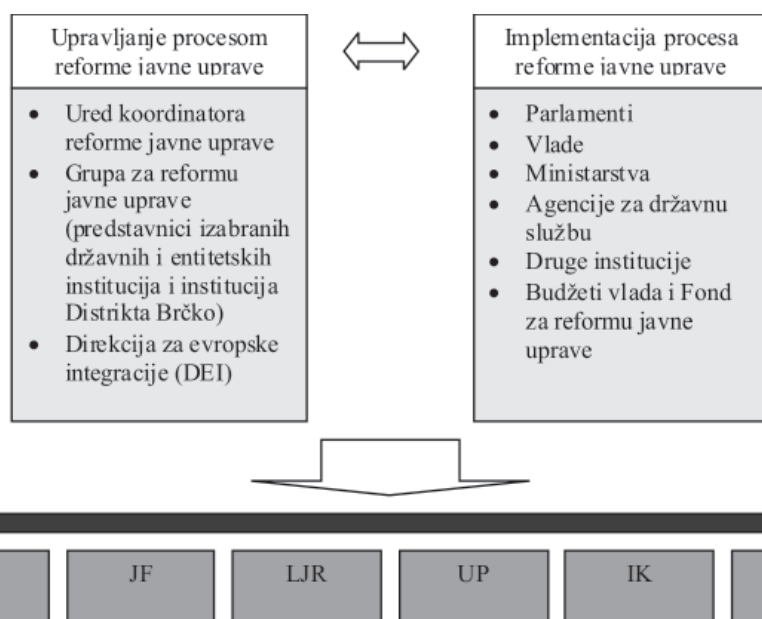
Operativne mjere

Set operativnih mjera predstavljen ovdje temelji se na istraživanju trenutne situacije u oblasti upravnog obrazovanja i obuke u Bosni i Hercegovini i na analizi relevantne evropske i regionalne prakse. Operativne mjere su:

- Operativna mjera 1: Radna grupa za obrazovanje i obuku u oblasti javne uprave
- Operativna mjera 2: Dvogodišnji postdiplomski program u oblasti javne uprave
- Operativna mjera 3: Jednogodišnji specijalizirani akcioni trening u upravljanju ljudskim resursima
- Operativna mjera 4: Nacrt zakona o obrazovanju i obuci državnih službenika u (institucijama u) Bosni i Hercegovini.

Cilj **Radne grupe za obrazovanje i obuku u oblasti javne uprave (Radna grupa)** je: (1) da omogući komunikaciju i saradnju između svih institucija uključenih u upravno obrazovanje i obuku (agencije za državnu službu, međunarodne agencije, univerziteti i fakulteti, nevladine organizacije – NVO); (2) da se osigura komunikacija i saradnja između svih institucija koje se bave upravnim obrazovanjem i obukom s vladama u BiH i sa Uredom koordinatora za reformu javne uprave. Ona će djelovati kao savjetodavno, posmatračko i zagovaračko tijelo koje će doprinijeti adekvatnom pozicioniranju upravnog obrazovanja i obuke u kontekstu reforme javne uprave.

Osnovni cilj **postdiplomskog programa u oblasti javne uprave** je da utemelji centralnu tačku unutar sistema visokog obrazovanja u BiH namijenjenu akademskom studiju javne uprave. Specifičniji cilj prvog/pilot programa se odnosi na pripremu za osnivanje Instituta za javnu upravu (Institut) u BiH koji je predviđen Strategijom i Akcionim planom I i podržan od svih agencija za državnu službu u BiH. Program će imati zadatak da obrazuje grupu stručnjaka/naučnika koji će biti profesionalno angažovani u Institutu, bilo kao uposlenici ili kao vanjski saradnici (menadžeri, treneri, istraživači i savjetnici). Sličan pristup osnivanju institucije za obrazovanje i trening primijenile su i Slovenija i Srbija.



Slika 2. Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini: Prijedlog za repozicioniranje obrazovanja i obuke u oblasti javne uprave

Legenda: IP - Izrada politika i koordinacijski kapaciteti; JF - javne finansije; LJR - upravljanje ljudskim resursima; UP - upravni postupak; IK - institucionalna komunikacija; IT - informacijske tehnologije;
 - akcije i aktivnosti u oblasti obrazovanja i obuke; - ostale akcija i aktivnosti.



Miroslav Živanović je rođen 13. juna 1976. godine u Sarajevu, gdje je završio osnovnu i srednju školu. Diplomirao je na Odsjeku za komparativnu književnost i bibliotekarstvo Univerziteta u Sarajevu, a magistrirao je 2003. godine na postdiplomskom programu Upravljanje državom i humanitarni poslovi Univerziteta u Sarajevu, Univerziteta u Beogradu i Univerziteta "La Sapienza" u Rimu. Miroslav Živanović je šef Odjela za biblioteku i dokumentaciju Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu. Angažovan je i kao bibliotečki tutor u Centru za interdisciplinarnu postdiplomsku studiju Univerziteta u Sarajevu. Njegovi istraživački prioriteti su ljudska prava u Bosni i Hercegovini, informacijske i komunikacijske tehnologije i ljudska prava, civilno društvo, javna uprava, dobro upravljanje, itd.

Jednogodišnji specijalizirani akcioni trening

u upravljanju ljudskim resursima je doprinos otklanjanju jedne od najvećih prepreka normalnom funkcionisanju sistema za obrazovanje i obuku u javnoj upravi – slabosti njegovih perifernih jedinica, odnosno kadrovskih jedinica unutar institucija. Koncept "učenja kroz rad" je u pozadini ove operativne mjere. Program će biti jedna vrsta akcionog treninga koji ima prilično praktičan pristup menadžerskom razvoju: integriše formalne metode obuke sa neformalnim obučavanjem kroz rješavanje problema na konkretnoj radnoj poziciji. Vrijednost metoda akcionog treninga je u tome da „uključuje učenje kroz rješavanje problema i rješavanje problema kroz učenje“.

Nacrt zakona o obrazovanju i obuci državnih službenika

u (institucijama u) Bosni i Hercegovini biće alat za zagovaranje održivog sistema upravnog obrazovanja i obuke u Bosni i Hercegovini. Sadašnji pravni okvir čine ZDSBiH i dodatni podzakonski akti koji se slabo provode. Dati nacrt zakona o obrazovanju i obuci državnih službenika će biti jedinstvena prilika da se skupe i u jednom zakonskom aktu uokvire svi postojeći podzakonski akti, propisi i preporuke koje se odnose na ovu oblast. Potencijal ovakvog zakona je veliki; on može voditi ka rješanju mnogih problema uočenih u ovom, ali i drugim istraživanjima. I teorija i praksa reforme i modernizacije javne uprave tvrde da je pažnja posvećena obrazovanju i obuci neophodna za uspjeh. Bosna i Hercegovina bi mogla biti jedna od prvih zemalja u svijetu koja bi priznala ovu činjenicu regulišući je zakonom. Nema potrebe da se naglašava značaj ovog čina u kontekstu međunarodnog imidža naše zemlje i trenutnih pregovora o članstvu u EU.

Ključni izvori

1. Connaughton, B. i Verheijen, T. (2000). Developing public administration education in Central and Eastern Europe: the significance of the European dimension in academic programmes. Pristupljeno 11.08.2006. na <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN006443.pdf>.
2. Kavran, D. (2003). Javna uprava: reforma, trening, efikasnost. Beograd: Savet za državnu upravu Vlade Republike Srbije; Udruženje za javnu upravu Srbije; Centar za javnu upravu FON-a.
3. Kerrigan, J.E., i Luke, J.S. (1989). Public administration education and training in the third world: problems and opportunities. *Policy Studies Review*, 8(4), 904-912.
4. Ured koordinatora reforme javne uprave. (2005). *Sistemski pregled javne uprave u BiH: Završni izvještaj (knjiga br. 5.)*. Sarajevo: Ured koordinatora reforme javne uprave.
5. Ured koordinatora reforme javne uprave. (2006). *Bosna i Hercegovina: Strategija reforme javne uprave*. Sarajevo: Ured koordinatora reforme javne uprave.
6. Živanović, M. (2007). *Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini: procjena kapaciteta za obrazovanje i obuku u oblasti javne uprave: istraživanje u oblasti javnih politika*. Sarajevo: Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina.



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijeđenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama. Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 27 istraživača. Sva istraživanja su dostupna na www.soros.org.ba.