

**Fond otvoreno društvo Bosna i Hercegovina**

**Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini**

**Procjena kapaciteta za obrazovanje i obuku u oblasti javne uprave**

**Istraživanje u oblasti javnih politika**

**Miroslav Živanović**

**Sarajevo, 1. april 2007. godine**

## **Sadržaj**

Sažetak (4)

Uvod (8)

1. Obrazovanje i obuka u oblasti javne uprave u Bosni i Hercegovini (10)

1.1. Pravni okvir (11)

1.2. Institucionalni okvir (15)

1.3. Akademske programi (19)

1.4. Međunarodna pomoć (23)

1.5. Finansiranje (27)

2. Obrazovanje i obuka u Strategiji reforme javne uprave i Akcionom planu (29)

2.1. Strategija (29)

2.2. Akcioni plan I (31)

2.3. Repozicioniranje obrazovanja i obuke u Strategiji reforme javne uprave i Akcionom planu I (33)

3. Zaključak i preporuke (36)

3.1. Operativne mjere (37)

3.1.1. Operativna mjera 1: Radna grupa za obrazovanje i obuku u oblasti javne uprave (38)

3.1.2. Operativna mjera 2: Dvogodišnji postdiplomski program u oblasti javne uprave (39)

3.1.3. Operativna mjera 3: Jednogodišnji specijalistički program akcionog treninga u oblasti upravljanja ljudskim resursima (41)

3.1.4. Operativna mjera 4: Nacrt Zakona o obrazovanju i obuci državnih  
službenika u institucijama Bosne i Hercegovine (43)

Bibliografija (45)

## **Sažetak**

Reforma javne uprave zahtijeva obrazovanje i obuku u oblasti javne uprave. Bosni i Hercegovini je potrebna reforma javne uprave, a to podrazumijeva obrazovanje i obuku.

Učinkovita javna uprava je neophodna za razvoj zemlje i njen ekonomski prosperitet. Bosna i Hercegovina – jedna od najmanje razvijenih zemalja u regiji poznatoj kao Zapadni Balkan ili Jugoistočna Evropa, treba ovakvu javnu upravu još i više, budući da je ona uslov za pridruživanje Evropskoj uniji, što je jedan od rijetkih zajedničkih ciljeva slabe i etnički podijeljene države koja još uvijek osjeća posljedice rata 1992. – 1995.

Reforma je potrebna da bi se dosegnule vrijednosti moderne javne uprave. Sve tranzicijske zemlje Centralne i Istočne Evrope, te Jugoistočne Evrope, u jednom su trenutku ušle u proces reforme javne uprave. Više ili manje uspješno, one su promijenile upravnu tradiciju razvijenu tokom njihove komunističke historije. Kao rezultat, novi sistemi javne uprave su uspostavljeni, a Evropska unija sada ima deset novih članica.

Bosna i Hercegovina ide istim putem, iako se nalazi u mnogo složenijoj situaciji. Reforma javne uprave treba da se dogodi u zemlji opisanoj kao poluprotektorat (Knaus, 2003); etnički podijeljenoj na gotovo svim administrativnim nivoima; sa slabim centralnim institucijama i jakim entitetima nejednake strukture (Federacija Bosna i Hercegovina je decentralizovana i čini je deset kantona, dok je Republika Srpska centralizovana) i Distriktom Brčko. Političku moć dijele političke partije sa izraženom nacionalističkom politikom, često bez ikakve zajedničke vizije i političke volje da ostvare

promjene (*Balkans Public Administration Reform Assessment: Bosnia and Herzegovina*, 2004). U ovakvom okruženju reforma javne uprave će biti prilično izazovan napor.

Ipak, reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini je realnost koja je predmet interesovanja ove studije. Političke vođe su se formalno obavezale<sup>1</sup> 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.

Uspjeh reforme javne uprave je suštinski određen političkom voljom glavnih donosioca odluka, odnosno vođstva promjena (Polidano, 2001), uloženim 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, bili u fokusu ove studije. Preciznije, cilj je bila procjena kapaciteta za obrazovanje i obuku u oblasti javne uprave na državnom nivou. Istraživanje je bile usmjereno na one komponente koje uglavnom određuju jedan sistem za obrazovanje i obuku u javnoj upravi (*Public service training systems in OECD countries, SIGMA Papers No. 16, 1997*), a to su: vrsta sistema državne službe i regrutacije državnih službenika; pravni okvir; finansiranje; institucionalni okvir; vrsta, dizajn, sadržaj i implementacija programa obrazovanja i obuke; međunarodna pomoć.<sup>2</sup>

Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (ZDSBiH) je samo jedan od brojnih pravnih akata koji nisu u potpunosti implementirani nakon stupanja na snagu.

---

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

<sup>2</sup> Naravno, u pitanju je specifična komponenta karakteristična za reformu javne uprave u tranzicionim, manje razvijenim i zemljama u razvoju.

Ovo se naročito odnosi na njegove odredbe o obrazovanju i obuci državnih službenika. Prema ZDSBiH obrazovanje i obuka su pravo i obaveza državnih službenika, a Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine (ADSBiH) je državna institucija odgovorna za obrazovanje i obuku državnih službenika. Ipak, Sistemski pregled javne uprave u BiH (Sistemski pregled) i intervjui obavljani tokom istraživanja upućuju na činjenicu da ZDSBiH i nekoliko drugih podzakonskih akata nisu uspjeli u stvaranju adekvatnog i održivog sistema obrazovanja i obuke u oblasti javne uprave. U tom smislu pažnja se mora posvetiti i usvojenoj Strategiji reforme javne uprave (Strategija) koja ne prepoznaje unapređenje pravnog okvira u ovoj oblasti kao prioritet.

Budžetski iznosi namijenjeni obrazovanju i obuci najbolji su način da se odredi vladina posvećenost napretku osoblja. Finansijski aspekt obrazovanja i obuke je prilično zanemaren na državnom nivou i nivou entiteta i Distrikta Brčko. Iako trenutno nema preciznih podataka, sasvim je sigurno da se više od 95% fondova osigurava kroz međunarodnu pomoć. Postojeći sistem nije finansijski održiv. Ovaj problem je prepoznat i Akcioni plan I Strategije predviđa iznos u visini od 3% budžeta za plate, koji bi bio namijenjen obuci državnih službenika. Međutim, istraživanje pokazuje da šanse za dobijanje ovih finansijskih sredstava nisu velike.

Reforma javne uprave diljem Centralne i Istočne Evrope i potreba za visokokvalifikovanim specijalistima bile su osnov za uspostavljanje brojnih akademskih programa u oblasti javne uprave (Connaughton and Verheijen, 2000). Bosna i Hercegovina nije uspjela da slijedi ove očigledne i logične trendove. Javna uprava je daleko od toga da u akademskim i vladinim krugovima bude priznata kao akademska

disciplina. Također, strateško planiranje koje uključuje redovnu komunikaciju i saradnju agencija za državnu službu i univerziteta ne postoji.

Kičmu sadašnjeg sistema obrazovanja i obuke državnih službenika čine centralne i periferne jedinice – agencije za državnu službu i kadrovske jedinice unutar pojedinačnih institucija. Prema Strategiji i Akcionom planu I, ovaj institucionalni okvir će biti unaprijeđen uspostavom Instituta za javnu upravu (Institut). Institut će biti odgovoran za obrazovanje i obuku svih državnih službenika u Bosni i Hercegovini (na državnom, entitetskom i nižim administrativnim nivoima). Također, reforma javne uprave će biti usredotočena na šest oblasti (izrada politika i koordinacijski kapaciteti, upravni postupak, javne finansije, upravljanje ljudskim resursima, institucionalna komunikacija i informacijske tehnologije) i svaka od njih će imati određeni procenat aktivnosti i akcija koje se odnose na obrazovanje i obuku. Ipak, njihovo pozicioniranje unutar šest intervencijskih oblasti ne odražava važnost obrazovanja i obuke kao strateških preduslova za ostvarivanje ciljeva reforme javne uprave. Studija ističe da se vrijednost obuke mora uzeti u obzir i priznati u formi sveobuhvatne i detaljno elaborirane strategije za obrazovanje i obuku u oblasti javne uprave. U tom smislu studija predlaže set dugoročnih i kratkoročnih mjera koje bi uticale na stvaranje pozitivnog okruženja za uspostavljanje održivog i stabilnog sistema upravnog obrazovanja i obuke. Ove mjere nisu u suprotnosti sa opštim smjernicama koje donose Strategija i Akcioni plan I. Naprotiv, u pitanju su komplementarni prijedlozi čija je namjera da doprinesu učinkovitoj reformi javne uprave.

## Uvod

“Ratnoprofiterski moćnici žele odlučivati o imenovanjima u ključnim institucijama, o privatizaciji, koalicijama, dodjeli poslova i koncesija, ko može i treba da bude predsjednik države i vlade, ministar, ambasador... Ovaj krug čini sve da ostvari svoj cilj, a to je da suspendira legalne državne institucije i nastavi donositi odluke na sijelima i minderima, kako su ranije radili. To bi bilo najgore i najopasnije po državu BiH i naše građane, posebno Bošnjake, i ja na to neću pristati!” (Tihić, S., 2006). To su riječi g. Sulejmana Tihića, bivšeg člana Predsjedništva Bosne i Hercegovine i aktuelnog vođe jedne od najsnažnijih i najmoćnijih političkih partija u Bosni i Hercegovini, koja učestvuje u vlasti još od izglasavanja nezavisnosti 1992. godine. Citat je preuzet da bi se ilustrovali izazovi s kojima se mora suočiti reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini.

Osim dobre volje i novca, više je nego očigledno da reforma javne uprave zahtijeva ogromno i jedinstveno znanje i vještine reformatora, od kojih se očekuje da se nose sa ovako složenim poduhvatom. Stoga je početna tačka istraživanja, zapravo, prihvatanje obrazovanja i obuke kao ključnih procesa za sticanje znanja i vještina, kao neophodnih sastojaka uspješne reforme i modernizacije javne uprave. Preciznije, istraživanje ima ambiciju da procjeni pravne, političke, institucionalne, organizacione i akademske kapacitete za obrazovanje i obuku u oblasti javne uprave na nivou državnih javnih institucija. Također, mora se naglasiti da istraživanje nije detaljna prezentacija i procjena svih obrazovnih programa i obuka u oblasti javne uprave u Bosni i Hercegovini.

Procjena ove vrste bila je potrebna zato što ima razloga za uvjerenje da su slab učinak javne uprave i spora reforma djelimično uzrokovani postojećim, odnosno nepostojećim



kapacitetima sistema upravnog obrazovanja i obuke. Također, nedostatak svijesti o važnosti ovog pitanja rezultirao je njegovom marginaliziranom pozicijom unutar relevantnog zakonskog okvira, zvaničnih politika i reformskih strategija.

Procjena kapaciteta znači istraživanje ključnih komponenti koje čine predmet procjene. U konkretnom slučaju upravnog obrazovanja i obuke u Bosni i Hercegovini ove komponente i oblasti istraživanja su:

- Pravni okvir obrazovanja i obuke u oblasti javne uprave. Specijalna pažnja je posvećena implementaciji odgovarajućih pravnih propisa.
- Institucionalni okvir upravnog obrazovanja i obuke.
- Pozicija obrazovanja i obuke u ključnim dokumentima reforme javne uprave.
- Akademski programi u oblasti javne uprave.
- Uloga međunarodne zajednice u obrazovanju i obuci u oblasti javne uprave.

Sadržaj same studije organizovan je u skladu sa navedenim oblastima. Njihovo istraživanje i analiza čine glavni dio ovog rada.

U svojoj početnoj fazi istraživanje se baziralo na metodu analize sadržaja. Analize zakona i podzakonskih akata, relevantnih dokumenata evropskih institucija, izvještaja i sistemskih pregleda, naučnih radova, izabranih studija slučaja, ključnih reformskih dokumenata, misija i programskih dokumenata međunarodnih agencija i univerzitetskih nastavnih planova i programa, korištene su s ciljem da se dobije jasan pregled pozicije upravnog obrazovanja i obuke u Bosni i Hercegovini.

Inicijalno istraživanje ukazalo je na potrebu primjene dodatnih istraživačkih metoda. Stoga je izvršen i određen broj polustrukturiranih intervjua sa državnim službenicima, predstavnicima međunarodne zajednice, osobljem i studentima bosanskohercegovačkih univerziteta.

Studija se zaključuje setom preporučenih operativnih mjera čiji je cilj da se trenutno uhvate ukoštac s nekim od nedostataka sistema obrazovanja i obuke u oblasti javne uprave, a radi povećanja kapaciteta neophodnih za suočavanje s izazovima koje nose reforma i modernizacija javne uprave.

## **1. Obrazovanje i obuka u oblasti javne uprave u Bosni i Hercegovini**

Obrazovanje i obuka čine harmoničnu cjelinu. Obrazovanje je „prethodna“ priprema državnih službenika, trening „naknadna“ i neposredna priprema za konkretne poslove i zadatke (Kavran, 2003). Obrazovanje se shvata kao duži i temeljniji proces sticanja teorijskih i praktičnih znanja o okruženju koje služi kao osnova intelektualnog razvoja. Istovremeno, trening se definiše kao proces sticanja ili produbljivanja znanja, vještina i promjena stavova i ponašanja osobe koja će ih primijeniti u poslu kojim se bavi (Kavran, 2003). Da bi ispunili svoje dužnosti i obaveze, državni službenici trebaju oboje.

Imajući u vidu definiciju Rosenblooma i Kravchuka, američkih upravnih naučnika,<sup>3</sup> obrazovanje i obuka u oblasti javne uprave mogu se shvatiti kao usvajanje znanja i vještina o „korištenju upravnih, političkih i pravnih teorija i procesa sa svrhom izvršavanja zakonodavnih, izvršnih i sudskih mandata namijenjenih ostvarivanju vladinih regulatornih i servisnih funkcija“ (Rosenbloom i Kravchuk, 2002).

---

<sup>3</sup> Mora se priznati da veliki dio naučnog diskursa o javnoj upravi dolazi iz SAD, gdje je javna uprava kao akademska disciplina priznata još od 19. stoljeća.

Definicija uključuje tri pristupa javnoj upravi: upravni, politički i pravni. Od državnog službenika se očekuje da bude upoznat sa svima. Vrijednosti u pozadini ovih pristupa su efikasnost, efektivnost, ekonomičnost, odgovornost i jednakost. Slične vrijednosti i principi su naglašeni i u Zajedničkoj izjavi šefova vlada o Strategiji reforme javne uprave<sup>4</sup> i članu 3. ZDSBiH. Način da se ove vrijednosti predstave u državnoj službi jesu obrazovanje i obuka.

### **1.1. Pravni okvir**

Prema ZDSBiH<sup>5</sup>, obrazovanje i obuka su pravo i obaveza otprilike 900 državnih službenika<sup>6</sup> u institucijama Bosne i Hercegovine (Dž. Živalj, osobni intervju, 24.01.2007.). Član 15. ZDSBiH navodi da državni službenik ima pravo na podršku i pomoć u stručnom obrazovanju i profesionalnom usavršavanju s ciljem napredovanja u karijeri, pomoću obuke i na druge načine. Član 49. detaljnije informiše o pitanjima obuke:

1. Državni službenici obavezni su da neprestano rade na svom stručnom obrazovanju i usavršavanju.

---

<sup>4</sup> Strategijom će se naši naponi fokusirati na zajednički rad s ciljem stvaranja javne uprave koja bi bila učinkovitija, efektivnija i odgovorna za ono što radi; koja bi služila građanima na bolji način za manje novca; i koja bi radila na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz istovremeno ispunjavanje svih uslova potrebnih za evropske integracije, i time postala istinski faktor koji bi omogućio kontinuiran i održiv društveno-ekonomski razvoj. (Strategija reforme javne uprave, 2006)

<sup>5</sup> ZDSBiH je usvojen u maju 2002. godine.

<sup>6</sup> Državni službenik je osoba postavljena upravnim aktom na radno mjesto u državnoj službi, u skladu sa zakonom. Također, da bi bila postavljena na mjesto državnog službenika, osoba mora da ima univerzitetsku diplomu i druge obrazovne ili akademske kvalifikacije najmanje VII stepena stručne spreme (član 22. ZDSBiH). Članovi 4., 5. i 6. regulišu izuzetke kada je u pitanju status državnog službenika. Na primjer, izabrani zvaničnici, poput članova Parlamenta BiH, Vijeća ministara, sudija Ustavnog suda, itd., nisu državni službenici. Prema ADSBiH, trenutno oko 900 državnih službenika radi u državnim institucijama Bosne i Hercegovine.

2. Državni službenik ima pravo i obavezu da učestvuje u savjetovanjima i drugim oblicima obrazovnih aktivnosti.
3. O učestvovanju državnih službenika na savjetovanjima i drugim oblicima obrazovnih aktivnosti odlučuje osoba određena podzakonskim aktom, pri tome vodeći računa o podjednakom učešću svih državnih službenika.

Također, u članu 22. ZDSBiH se navodi da su univerzitetska i druge obrazovne ili akademske kvalifikacije najmanje VII stepena stručne spreme uslov za postavljanje na mjesto državnog službenika.

Bosna i Hercegovina ima pozicijski sistem državne službe, što znači da ZDSBiH propisuje otvoreni konkurs kao osnovu za regrutovanje kadrova i napredovanje (*Balkans Public Administration Reform Assessment: Bosnia and Herzegovina, 2004*). U pozicijskom sistemu svako se radno mjesto popunjava putem otvorenog konkursa u kojem učestvuju i vanjski i interni kandidati. Uobičajeno je da interni kandidati nemaju nikakvu relativnu prednost u odnosu na vanjske kandidate (Obuka državnih službenika u kontekstu reforme javne administracije, 2003). Ipak, član 19. ZDSBiH definiše da interno oglašavanje i premještanje imaju prednost u odnosu na otvoreni javni konkurs (*Balkans Public Administration Reform Assessment: Bosnia and Herzegovina, 2004*).

Da bi bila imenovana na poziciju u državnoj službi, osoba mora proći proceduru javnog konkursa. Član 26. ZDSBiH određuje sadržaj javnog konkursa, koji čine javni i stručni ispit.<sup>7</sup> Javni konkurs je detaljno opisan u *Odluci o načinu i programu polaganja javnog i stručnog ispita za lica koja se postavljaju za državne službenike u institucijama Bosne i*

---

<sup>7</sup> Ove ispite organizuje i implementira ADSBiH.

*Hercegovine*“.<sup>8</sup> Ipak, primijećeno je da proces javnog konkursa ostavlja dosta prostora za manipulacije od pojedinačnih institucija i rukovodećih državnih službenika, što ga značajno udaljava od principa objektivnosti i otvorenosti.

Pored ZDSBiH, pravni okvir obrazovanja i obuke u oblasti javne uprave čini i nekoliko dodatnih podzakonskih akata:

- Navedena *Odluka o načinu i programu polaganja javnog i stručnog ispita za lica koja se postavljaju za državne službenike u institucijama Bosne i Hercegovine*
- *Odluka o stipendiranju na specijalističkim postdiplomskim studijima u zemlji i inostranstvu državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine* (21. juli 2005.)
- *Odluka o uspostavljanju, uslovima i načinu utvrđivanja kredita za završene obuke državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine* (21. juli 2005.)
- *Odluka o visini kredita po pojedinim elementima vrednovanja obuke državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine* (06. juli 2006.)
- *Odluka o određivanju jedinica u institucijama Bosne i Hercegovine za implementaciju Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine* (03. april 2006.)
- *Odluka o uslovima, načinu i postupku određivanja učešća državnih službenika na obukama* (31. oktobar 2006.)
- *Pravilnik o postupku ocjenjivanja i unapređivanja državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine* (16. april 2004.)

---

<sup>8</sup> ADSBiH je predložila ovu Odluku, koju je 26. juna 2003. usvojilo Vijeće ministara.

Državni službenici, kao i drugi uposleni u institucijama Bosne i Hercegovine, imaju pravo učešća na obukama. Međutim, samo državni službenici imaju obavezu da u toku kalendarske godine sakupe potreban broj kredita za završene obuke.<sup>9</sup> ADSBiH i pojedinačne državne institucije su u toku godine obavezne da ponude dovoljan broj kurseva kako bi se ispunile ove obaveze. Visinu i opravdanost kredita za svaku obuku utvrđuje ADSBiH u saradnji s institucijom čiji službenici se obučavaju. Također, sistem kredita za obuku je povezan sa sistemom ocjenjivanja i unapređivanja državnih službenika. Prema članu 5. Pravilnika, obrazovanje i obuka su predmet godišnjeg ocjenjivanja državnih službenika. Za ovaj segment evaluacije državni službenik može dobiti maksimalno deset bodova. Pri tome, vrijednost jednog boda odgovara vrijednosti dva kredita za završenu obuku. Imajući u vidu ustanovljenu obavezu državnih službenika da u toku godine ostvare najmanje osam kredita za obuku, odnosno deset za rukovodeće državne službenike, to znači da broj bodova koje državni službenik može dobiti za obavezno stručno obrazovanje i usavršavanje ne može biti manji od četiri.

Predstavljeni pravni okvir trebalo bi da bude dobra osnova za razvoj sistema obrazovanja i obuke državnih službenika. Ali, pravo pitanje jeste: da li su ove pravne odredbe zaista i implementirane? Posljednji izvještaj Programa podrške kvalitetu u upravama zemalja Centralne i Istočne Evrope (SIGMA) o bosanskohercegovačkoj upravi zaključuje da je implementacija ZDSBiH i dalje razočaravajuća. Izvještaj izražava ozbiljnu zabrinutost kada su u pitanju obrazovanje i obuka u oblasti javne uprave:

- Obuka u službi nije sistematski organizovana niti u potpunosti vođena stvarnim potrebama
- Obuka trenutno uglavnom ovisi o stranim donatorima

---

<sup>9</sup> Rukovodeći državni službenici najmanje deset kredita, a ostali državni službenici najmanje osam kredita.

- ADSBiH još uvijek nije u potpunosti popunjena kadrovima u skladu sa sistematizacijom
- Ocjena učinka, koja se između ostalog zasniva i na evaluaciji obrazovanja i obuke, još uvijek nije postala rutina
- Izražena politizacija, zajedno s principom nacionalne reprezentativnosti, ostavlja malo prostora za stvarni uticaj učinka na promociju i druge poticaje
- Neprikladna i neprimjenjiva obuka
- Stvarne potrebe za obukom često nisu uočene niti zadovoljene
- Vještine upravljanja ljudskim resursima možda i postoje, imajući na umu obim obuke omogućene zahvaljujući donatorskoj zajednici, ali njihova adekvatna primjena ostaje i dalje ograničena.

Slične probleme navode i uposlenici ADSBiH, kao i menadžeri programa međunarodne pomoći. Jedan od zaključaka konferencije Pitanja kvaliteta u obuci<sup>10</sup> je da pravni okvir mora biti unaprijeđen. Drugi zaključak je da postojeći pravni okvir nije uspio da osigura održiv sistem obrazovanja i obuke u oblasti javne uprave. ZDSBiH nije veoma detaljan kada su u pitanju obrazovanje i obuka, što je za posljedicu imalo usvajanje dodatnih podzakonskih akata. Ipak, istraživanje je ukazalo na činjenicu da mnoge institucije i pojedinci ne djeluju u skladu s postojećim zakonskim propisima, ili to rade na sasvim formalan način.

---

<sup>10</sup> Konferencija Pitanja kvaliteta u obuci, 7. i 8. decembar 2006., hotel Radon Plaza, Avazov poslovni centar, Sarajevo, Bosna i Hercegovina. U radu Konferencije učestvovalo je više od trideset domaćih i međunarodnih stručnjaka uključenih u proces obrazovanja i obuke u oblasti javne uprave.

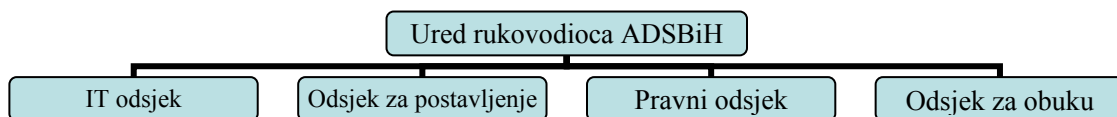
## 1.2. Institucionalni okvir

ZDSBiH daje institucionalni okvir za obrazovanje i obuku državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine. Institucionalni okvir se sastoji od centralne i perifernih jedinica.

U ovom trenutku ADSBiH<sup>11</sup> je centralna vladina agencija koja se bavi obrazovanjem i obukom u oblasti javne uprave (Sistemski pregled, 2005). Obuka državnih službenika je jedan od tri glavna mandata ADSBiH:

- Realizacija procesa zapošljavanja državnih službenika na zahtjev institucija
- Pomaganje institucijama u realizaciji njihove kadrovske politike, organizacionog razvoja kao i pri uspostavljanju centralnog registra osoblja
- Obuka i razvoj državne službe.

ADSBiH ima prilično jednostavnu organizacionu strukturu:



Odgovornosti Odsjeka za obuku definisane su Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji ADSBiH i podrazumijevaju aktivnosti od procjene potreba za obukom, razvoja i implementacije nastavnih planova i programa, upravljanja resursima za obuku, savjetovanja, do nabavke potrebne literature i obrazovnih materijala.

<sup>11</sup> ADSBiH je predmet člana 62. ZDSBiH. U junu 2002. ju je visoki predstavnik lord Paddy Ashdown inaugurisao kao vladinu agenciju za upravljanje ljudskim resursima. Postala je operativne 3. februara 2003. godine, i od tada upravlja značajnim dijelom vladinih reformskih inicijativa.



Prema sistematizaciji radnih mjesta, koja je aneks Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji ADSBiH, pomenute odgovornosti treba realizovati tim Odsjeka za obuku, koji čini pet uposlenika:

1. pomoćnik direktora
2. šef Odsjeka
3. stručni savjetnik za plan, analizu i koordinaciju
4. viši stručni saradnik za decentraliziranu obuku
5. stručni saradnik za centraliziranu obuku.

Ipak, gotovo pet godina nakon osnivanja ADSBiH Odsjek za obuku još nije popunjen, budući da ima samo tri uposlene osobe. Ovo predstavlja očigledno potcjenjivanje važnosti koju obrazovanje i obuka predstavljaju za javnu upravu.

Osim ADSBiH kao centralne kadrovske jedinice na državnom nivou, obrazovanje i obuka su odgovornost i tzv. perifernih jedinica. Sistem perifernih jedinica je ustanovljen članovima 59. i 60. ZDSBiH. Državne institucije i agencije su obavezne da uspostave jedinice za ljudske resurse koje će osigurati implementaciju njihovih kadrovskih politika, upravljati kadrovima, saradivati sa ADSBiH, te osigurati implementaciju i poštivanje opštih odredbi ZDSBiH. Prema Sistemskom pregledu, tek nekolicina institucija ima uspostavljenu jedinicu za ljudske resurse, a i u tim rijetkim slučajevima njihov status nije zadovoljavajući.<sup>12</sup> Ovo predstavlja ozbiljan problem za obrazovanje i obuku. Bez perifernih kadrovskih jedinica nije moguće razviti strategije obrazovanja i obuke utemeljene na procjenama potreba za obukom državnih službenika u državnim institucijama i agencijama. Kao posljedica toga, ADSBiH kao centralna kadrovska

---

<sup>12</sup> Dvije godine nakon stupanja na snagu ZDSBiH, većina (73%) državnih institucija je priznala da nije ispunila ovu obavezu (Sistemski pregled, 2005).

jedinica, suočava se sa teškoćama u definisanju i implementaciji odgovarajućih i učinkovitih programa obrazovanja i obuke.

S namjerom da pokuša riješiti ovaj problem, Vijeće ministara BiH je usvojilo Odluku o određivanju jedinica u institucijama Bosne i Hercegovine za implementaciju Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. Cilj koji bi ova Odluka trebala postići (član 2.) je efikasnija realizacija procesa zapošljavanja državnih službenika; uzajamno pomaganje institucija Bosne i Hercegovine i ADSBiH u realizaciji kadrovske politike; koordinacija, organizacija i realizacija obuke državnih službenika i razvoj državne službe. I pored toga, diskusije među ekspertima za ljudske resurse tokom konferencije Pitanja kvaliteta u obuci sugerišu da Odluka nije imala značajniji efekt, što znači da su primjedbe Sistemskog pregleda još prisutne:

- Upravljanju ljudskim resursima još uvijek nije data strateška uloga unutar institucija
- U većini slučajeva kadrovske jedinice su smještene podalje od rukovodstva institucije
- Uposlenici sa kadrovskim zadacima se često zovu „referentima za kadrove“, a često se i ne ubrajaju u državne službenike
- Aktivnosti upravljanja ljudskim resursima su ograničene na izradu rješenja o prijemu u radni odnos, kao i na vođenje ličnih dosjea i ostalih uobičajenih dokumenata (na primjer, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji)
- Od osoblja koje radi na poslovima upravljanja ljudskim resursima niko nema posebnu stručnu naobrazbu, obuku i kvalifikacije u oblasti upravljanja ljudskim resursima.

ZDSBiH (članovi 8., 9. i 10.) također definiše određene pozicije unutar državne službe gdje leži odgovornost za upravljanje ljudskim resursima, uključujući obrazovanje i obuku osoblja. To su pozicije rukovodećih državnih službenika (sekretar i pomoćnik ministra) i šefova unutrašnjih organizacionih jedinica. Ipak, Sistemski pregled primjećuje da je tek nekolicina upoznata s osnovnim konceptima upravljanja ljudskim resursima. Pri tome se mora naglasiti da aktuelna dinamika reforme javne uprave u načelu ovisi o rukovodećim državnim službenicima i njihovim vještinama i učinku.

### **1.3. Akademske programi**

Cilj proučavanja uprave je da otkrije, prvo, šta vlada može uraditi ispravno i uspješno, i drugo, kako te ispravne stvari može uraditi s najvećim mogućim stepenom efikasnosti i uz najmanje moguće troškove, i novca i energije (Wilson, 1887). Ove riječi su citat iz čuvenog eseja Woodrowa Wilsona "The Study of Administration", u kojem predsjednik SAD iz 19. stoljeća promišlja o činjenici "da nadasve praktična nauka o upravi ulazi u nastavne programe na koledžima". 120 godina kasnije Bosna i Hercegovina nema razvijenih akademskih programa u oblasti javne uprave.

Od 1990. godine države Centralne i Istočne Evrope svjedoče pojavi javne uprave kao akademske discipline (Connaughton i Verheijen, 2000). To je bilo jednostavno i logično prihvatanje činjenice da su u procesu demokratske tranzicije, koji je zahtijevao upravnu reformu, bila potrebna dodatna znanja i vještine osigurani kroz novouspostavljene akademske programe.

Na razvoj upravnih akademskih programa uticalo je nekoliko faktora: tradicija obrazovanja u državnoj službi tokom komunističkog režima; stav državnih organa prema upravnim akademskim programima; stav univerziteta prema akademskim programima;

pristup organizaciji akademskih programa u oblasti javne uprave; evropska dimenzija upravnih programa; pristup upravnih diplomanata profesiji i stavovi prema njihovom zapošljavanju (Connaughton i Verheijen, 2000).

Bosna i Hercegovina ima tradiciju upravnog obrazovanja. Tokom 1950-ih sve republike bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) su osnovale više upravne škole (Pavić, 2003). U početku su to bili dvogodišnji kursevi s jedinstvenim nastavnim planom i programom i predmetima poput uvoda u upravne nauke, uvoda u nauku o upravi, organizacije i metoda javne uprave, upravno pravo, uprava, ustavni sistem, sociologija, socijalna psihologija javne uprave, kancelarijsko poslovanje i komunikacija (Dimitrijević, 1959). Tokom njihovog postojanja za vrijeme komunističkog režima u nekoliko navrata su mijenjale nastavne planove i programe, sve do trenutka kada su ukinute u periodu 1980-ih.

Centralne vlasti Bosne i Hercegovine su veoma pasivne kada su u pitanju obrazovanje i obuka u oblasti javne uprave. Nema upravnih akademskih programa koje inicira, predlaže ili čak zahtijeva vlada. U takvoj situaciji najvažniju ulogu ima ADSBiH, koja zapravo djeluje kao posrednik između državnih službenika i stranih i domaćih akademskih programa u okviru različitih disciplina. U nekoliko navrata ADSBiH je pokušavala da pokrene konkretniju saradnju sa univerzitetima i fakultetima, no ovi su pokušaji ostali bezuspješni (Dž. Živalj, osobni intervju, 24.01.2007.). Do sada je saradnja ostvarena samo u vidu učešća nekih univerzitetskih profesora u treninzima koje je organizovala ADSBiH.

Također, istraživanje nije otkrilo nijedan upravni program ili kurs koji organizuje neki od osam javnih univerziteta (Sarajevo, Istočno Sarajevo, Banja Luka, Mostar, Mostar

Zapad, Zenica, Bihać i Tuzla). Slične zaključke donosi i Sistemski pregled javne uprave u BiH.<sup>13</sup> Ipak, čak i da upravni akademski programi postoje, bilo bi lako dovesti u pitanje njihov kvalitet imajući u vidu opšte stanje visokog obrazovanja u BiH. Kriza je najprikladniji termin koji opisuje trenutno stanje (Weber, 2006). Tokom 2004. godine Evropska univerzitetska asocijacija (EUA) je izdala izvještaj o institucionalnoj evaluaciji sedam javnih univerziteta u Bosni i Hercegovini. Zaključci EUA bili su razočaravajući:

- Visoko obrazovanje u BiH u velikoj je mjeri ograničeno zakonskom situacijom
- Nastava i učenje su nezadovoljavajući
- Istraživački rad je zanemaren
- Reforma univerziteta u skladu sa bolonjskim modelom stagnira
- Mehanizmi za osiguranje kvaliteta nisu uspostavljeni
- Većina javnih univerziteta još uvijek nije integrisana
- Starosna struktura akademskog osoblja je zabrinjavajuća
- U ovom trenutku postoje malobrojni mehanizmi za strukturiranu razmjenu i dijalog između univerziteta i njihovih aktera.

Spomenuto je da ZDSBiH zahtjeva univerzitetsku diplomu kao jedan od uslova za postavljanje na mjesto državnog službenika. Dakle, priroda i kvalitet javne uprave veoma ovise o prirodi i kvalitetu sistema visokog obrazovanja (Randma-Liiv and Connaughton, 2005). Trenutno sistem visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini očigledno ne može zadovoljiti potrebe javne uprave za kvalificiranim stručnjacima.

---

<sup>13</sup> ... javna uprava kao cjelina u BiH teško da se može osloniti i na jednu domaću obrazovnu instituciju jednostavno zbog nedovoljno mogućnosti da se proizvedu kvalifikovani mladi stručnjaci s pravom mješavinom vještina i sposobnosti, spremni da zauzmu mjesta unutar organa državne službe u BiH.

Ipak, primijećeni su izvjesni pomaci u ovoj oblasti. Prvi na listi je Centar za interdisciplinarnu postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu (CIPS). CIPS organizuje i implementira nekoliko interdisciplinarnih postdiplomskih programa u saradnji sa poznatim evropskim univerzitetima (univerziteti u Bolonji i Rimu, London School of Economics itd.). Trenutno oko 150 studenata pohađa četiri postdiplomska programa:

- Upravljanje državom i humanitarni poslovi
- Evropski regionalni postdiplomski studij u oblasti ljudskih prava i demokratije za Jugoistočnu Evropu (ERMA)
- Evropske studije (ES)
- Rodne studije (GS)

U cijelom sistemu visokog obrazovanja u BiH ovi programi su najbliži konceptu modernih upravnih programa. Njihov zvanični jezik je uglavnom engleski, a nastavnici dolaze s domaćih i inostranih univerziteta. Primjenjuju interdisciplinarni pristup s veoma izraženom evropskom dimenzijom. Značajan procenat studenata čine državni službenici, ili pak oni koji imaju namjeru stupiti u državnu službu. Pomenuti izvještaj EUA je veoma pozitivno ocijenio CIPS-ove programe i aktivnosti. Bitno je naglasiti da se ovi programi uglavnom finansiraju sredstvima međunarodnih institucija i djelimično naplaćivanjem školarine. Državna vlada i vladine agencije nikada nisu učestvovala u razvijanju ili implementaciji ovih programa, a nisu čak uspjeli osigurati ni osnovni pravni okvir koji bi omogućio CIPS-ovim magistrantima pristup javnoj upravi. Na primjer, osoba koja je položila pravosudni ispit prije rata u Bosni i Hercegovini u boljoj je poziciji kada se prijavljuje za državnu službu (oslobođena je obaveze polaganja javnog ispita) nego osoba

koja ima zvanje magistra u oblasti evropskih studija ili upravljanja državom.<sup>14</sup> Mnogi državni službenici i CIPS-ovi magistranti su prilično zabrinuti zbog činjenice da napor koji su uložili u postdiplomsko obrazovanje u CIPS-u nije imao nikakvog uticaja na njihove karijere i napredovanje u javnoj upravi. U nekim slučajevima ova zabrinutost je za posljedicu imala napuštanje državne službe i prelazak na pozicije u privatnom sektoru i međunarodnim organizacijama.

#### **1.4. Međunarodna pomoć**

Slično iskustvu zemalja Centralne i Istočne Evrope, ključnu ulogu u obrazovanju i obuci u oblasti javne uprave ima međunarodna pomoć, koju predstavljaju različiti projekti međunarodnih agencija i donatora.

Prisustvo međunarodnih donatora u Bosni i Hercegovini je veoma izraženo, uz veliki procenat onih koji imaju obrazovanje i obuku u oblasti javne uprave na svojim agendama. Među njima najvažniju ulogu imaju Delegacija Evropske komisije u BiH (ECD), Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP), Odjel za međunarodni razvoj Ujedinjenog kraljevstva (DFID), Agencija za međunarodni razvoj SAD (USAID) i Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE). Ipak, istraživanje će obuhvatiti samo pomoć Delegacija Evropske komisije (ECD) namijenjenu obrazovanju i obuci u javnoj upravi, budući da se radi o glavnoj donatorskoj agenciji na nivou centralne vlasti.

ECD je glavni međunarodni partner centralnim vlastima u procesu pripreme, razvoja i implementacije Strategije reforme javne uprave i Akcionog plana (I. Šotra, osobni

---

<sup>14</sup> Član 13. Odluke o načinu i programu polaganja javnog i stručnog ispita za lica koja se postavljaju za državne službenike u institucijama BiH definiše da su kandidati s položenim pravosudnim ispitom, doktori pravnih nauka, asistenti i profesori fakulteta u BiH na katedrama pravnih predmeta oslobođeni obaveze polaganja javnog ispita.

intervju, 17.01.2007.). Značajan dio njene tehničke i finansijske pomoći koristi se za obrazovanje i obuku u oblasti javne uprave. Od 2003. ECD je implementirala tri strateška projekta u oblasti reforme javne uprave: Podrška Uredu koordinatora za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini (početak projekta: 01.09.2003; trajanje 15 mjeseci); Sistemski pregled institucija javne uprave u Bosni i Hercegovini (početak projekta: 15.12.2003; trajanje 12 mjeseci); Podrška Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (početak projekta: 09.12.2003; trajanje 12 mjeseci). Samo jedan od njih je imao obuku državne službe kao jedan od glavnih ciljeva.

Od 2005. godine ECD je odlučila da pokrene nekoliko projekata koje je finansirao CARDS<sup>15</sup> program, sa fokusom na oblast obuke u državnoj službi:

- Stipendije za specijalizaciju u oblasti javne uprave (PASS) – vrijednost: 500.000 EUR
- ECDL<sup>16</sup> obuka u informacijskim i komunikacijskim tehnologijama – vrijednost: 200.000 EUR
- Civil Service Training Project (CSTP) – vrijednost: 1.000.000 EUR
- Twinning Light projekat “Podrška Odsjeku za obuku Agencije za državnu službu u definisanju strategije i sadržaja obuke u državnoj službi”
- Kursevi stranih jezika (engleski, francuski i njemački) – vrijednost: 500.000 EUR.

Projekat PASS daje izabranim bosanskohercegovačkim državnim službenicima stipendije za jednogodišnje postdiplomske studije na univerzitetima u inostranstvu u oblasti prava EU, ekonomije i interdisciplinarnih studija. Pored toga, program nudi državnim službenicima još i specijalizovane kurseve u trajanju od tri sedmice u različitim oblastima

---

<sup>15</sup> Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation.

<sup>16</sup> European Computer Driving Licence.



javne uprave. Prema ADSBiH, glavni problem ovog projekta je nedostatak dovoljno dobrih kandidata, kao i manjak podrške rukovodećih državnih službenika. Na primjer, 15 stipendija je bilo na raspolaganju u toku 2005. godine, no u program je uključeno samo osam uspješnih kandidata (Odjel za obuku ADSBiH, 2006).<sup>17</sup> Također, da bi bio učinkovitiji, PASS zahtijeva usvajanje dodatnih pravnih regulativa. Naime, postojeća Odluka o stipendiranju na specijalističkim postdiplomskim studijima u zemlji i inostranstvu državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine ne može osigurati maksimalnu učinkovitost i efikasnost PASS programa. Izabrani državni službenici uglavnom odlaze na studije u inostranstvo bez ikakve strategije o svom angažmanu nakon završetka studija. Nema nikakve procedure za uključivanje ovih novih stručnjaka u proces reforme javne uprave. Sigurno je samo to da će se državni službenici – magistri obavezno vratiti na svoje prijašnje pozicije u javnoj upravi, gdje uglavnom nemaju mogućnost da primijene nova znanja i vještine koje su stekli tokom studija.

Projekat CSTP je realizovan u periodu između decembra 2005. i februara 2007. godine. Finansijsku konstrukciju je obezbijedila EC Delegacija,<sup>18</sup> dok je UNDPBiH bio zadužen za implementaciju. Cilj projekta je bio doprinos jačanju državne službe u BiH kroz razvoj i provođenje obuke na osnovu prioriteta koje je utvrdila Agencija za državnu službu, kao i na osnovu relevantnih dokumenata kao što je Sistemski pregled (J. Krolikowski, osobni intervju, 06.02.2007). Najznačajniji rezultati projekta su:

- 129 realizovanih obuka
- 4 međunarodna seminara
- oko 2.500 državnih službenika je učestvovalo u treninzima

---

<sup>17</sup> Odlučeno je da će preostalih sedam stipendija biti ponuđeno tokom akademske 2006./2007. godine.

<sup>18</sup> Manji dio fondova je osigurao UNDPBiH.

- 75 državnih službenika je učestvovalo u radu 6 studijskih posjeta koje su za cilj imale upoznavanje sa sistemima obuke državne službe, upravnim postupkom i upravljanjem ljudskim resursima (Sjeverna Irska, Slovenija)

Iako su ovi rezultati prilično impresivni, uočeno je i nekoliko već prilično poznatih problema. Jacek Krolikowski, UNDP-ov menadžer CSTP projekta, ukazao je na činjenicu da određeni broj učesnika u treninzima nije bio u poziciji da primijeni stečena znanja i vještine u institucijama koje su predstavljali. Početna ideja CSTP obuka bila je primjena akcionih treninga državnih službenika, gdje bi oni imali obavezu da u toku svog svakodnevnog posla izvrše određene zadatke predviđene programom, što bi bila jasna manifestacija stečenih znanja i vještina. Ipak, javne institucije nisu bile kooperativne u ovom pogledu i nisu pružile podršku svojim uposlenicima koje su delegirale na CSTP kurseve. Primjera radi, neki od učesnika u obuci upravljanja ljudskim resursima uopšte nisu bili postavljeni na pozicije koje se odnose na upravljanje ljudskim resursima. Također, u nekim slučajevima osobni kapaciteti delegiranih državnih službenika nisu bili adekvatni za učestvovanje na kursovima upravljanja ljudskim resursima.

Twining Light projekat “Podrška Odsjeku za obuku Agencije za državnu službu u definisanju strategije i sadržaja obuke u državnoj službi” realizovan je na zahtjev ADSBiH, budući da je Odsjek za obuku prepoznao potrebu za efikasnim i fokusiranim pristupom obuci državnih službenika, a sve s ciljem uspješnog suočavanja s izazovima reforme javne uprave i procesa evropske integracije (ADSBiH, 2006). Projekat je implementiran u periodu između 8. jula 2005. i marta 2006. godine. Cilj projekta je bila dodatna obuka uposlenika Odsjeka za obuku ADSBiH u oblasti procjene potreba, izrade efikasnih i sistematskih programa obuke državnih službenika, usklađivanje organizacije

Odsjeka za obuku sa najboljim praksama i unapređenje saradnje s entitetskim agencijama za državnu službu. Rezultati projekta su:

- Principi sistema obuke državnih službenika na nivou BiH
- Priručnik za menadžere obuke u javnoj upravi
- Radionice sa domaćim i inostranim partnerima

Međutim, praktična implementacija ovih dokumenata je izostala. Skoro godinu nakon što su principi obuke predstavljeni, nema dokaza da neka javna institucija ili centralna vlast u cjelini djeluju u skladu s utvrđenim principima. Na primjer, nepostojanje budžetske linije namijenjene obuci i razvoju u budžetima pojedinačnih upravnih institucija je samo jedna, ali veoma snažna ilustracija.

Iskustvo ECD u realizaciji obrazovanja i obuke u oblasti javne uprave kao jednu od posljedica ima nekoliko zabrinjavajućih zaključaka. Pri tome je jedan od njih izrazito dominantan: iako je značajan iznos međunarodne pomoći uložen u obrazovanje i obuku državnih službenika, čini se da konstantno nedostaje volje, ili možda i kapaciteta, domaćih vlasti, rukovodilaca i donosilaca odluka za korištenje ovih vrijednih ulaganja. Drugim riječima, sipa se gorivo u automobil čiji vozač ili ne zna ili neće da ga vozi.

## **1.5. Finansiranje**

Bosna i Hercegovina nema finansijski održiv sistem za obrazovanje i obuku u oblasti javne uprave. Bez međunarodne pomoći obuka državnih službenika ne bi mogla zadovoljiti ni najminimalnije potrebe za novim znanjima i vještinama.

Postoje tri osnovna modela državnog finansiranja obrazovanja i obuke državnih službenika:

- Država finansira izvršioca obuke
- Država finansira naručioca obuke
- Kombinacija prva dva modela

Budući da pojedinačne državne institucije nemaju budžetsku liniju namijenjenu obrazovanju i obuci kadrova, na nivou državnih institucija primjenjuje se model finansiranja izvršilaca obuke, odnosno ADSBiH, koja ima godišnji budžet za obuku u iznosu od 140.000 KM<sup>19</sup> (Dž. Živalj, osobni intervju, 24. januar 2007.) Iako je u pitanju iznos koji je daleko manji od 3% budžeta za plate državnih službenika, što je iznos koji prema Strategiji reforme javne uprave treba biti namijenjen finansiranju obuke, u ADSBiH ističu kako su ova sredstva utrošena na izuzetno bitne i korisne obuke rukovodećih državnih službenika.

Prijedlog Okvirnog budžeta BiH za period od 2007. do 2009. godine nije usklađen sa Strategijom reforme javne uprave i ne prepoznaje obrazovanje i obuku kao prioritete, niti predviđa sredstva za Institut za javnu upravu, koji bi trebao biti potpuno operativan do kraja 2008. godine.

Očigledno je da se i u narednom periodu očekuje da međunarodna zajednica finansijski podržava obrazovanje i obuku državnih službenika. Osnivanje Fonda za reformu javne uprave,<sup>20</sup> koji bi bio popunjen sredstvima donatorske zajednice namijenjenim implementaciji reforme javne uprave (Buha, 2006) pod okriljem Ureda koordinatora za reformu javne uprave, djelimično potvrđuje ovu činjenicu.

---

<sup>19</sup> U svom Izvještaju o napretku BiH iz 2006. godine Evropska komisija navodi, kako se čini, pogrešnu cifru od 40.000 EUR namijenjenih obuci.

<sup>20</sup> Više informacija o Fondu za reformu javne uprave može se naći na zvaničnoj web prezentaciji Ureda koordinatora za reformu javne uprave na [www.parco.gov.ba](http://www.parco.gov.ba).

Pretpostavlja se da će dio ovih sredstava biti iskorišten za obrazovanje i obuku državnih službenika.

## **2. Obrazovanje i obuka u Strategiji reforme javne uprave i Akcionom planu I**

Ured koordinatora za reformu javne uprave (PARCO) pripremio je i objavio ključne dokumente reforme javne uprave: To su:

- Sistemski pregled javne uprave u Bosni i Hercegovini: Finalni izvještaj
- Bosna i Hercegovina: Strategija reforme javne uprave (Strategija)
- Aneks 5: Akcioni plan I uz Strategiju reforme javne uprave (Akcioni plan I)

Budući da su opažanja iz Sistemskog pregleda o obrazovanju i obuci već pomenuta, ovo poglavlje će pokušati da utvrdi poziciju i snagu ovih kategorija unutar Strategije i Akcionog plana I.

### **2.1. Strategija**

Strategija, definisana kao sveobuhvatan i univerzalan dokument, daje strateški okvir za proces reforme javne uprave, koji čine tri osnovna segmenta:

- Razvoj opštih upravnih kapaciteta
- Stvaranje osnove za održivi razvoj sektorskih upravnih kapaciteta
- Upravljanje reformskim procesom.

Razvoj opštih upravnih kapaciteta se odnosi na reformu osnovnih horizontalnih sistema i struktura državnog upravljanja. Tu spadaju razvoj kapaciteta za donošenje politika i koordinaciju, javne finansije, ljudski resursi, upravni postupak, institucionalna komunikacija i informacijske tehnologije. Potpuno očekivano, obrazovanje i obuka se vide kao dio strategije upravljanja ljudskim resursima.

Strategija opisuje trenutnu situaciju u oblasti upravljanja ljudskim resursima kao složenu.

Identifikovani su brojni problemi u ovoj oblasti:

- Zakonski okvir postoji, ali njegovu važnost ozbiljno umanjuje nedostatak jedinstvenih pristupa i procedura u upravljanju ljudskim resursima
- Funkcije i alati upravljanja ljudskim resursima koji su definisani u propisima nisu potpuno implementirani (na primjer, procjena potreba za obukom)
- Nedostatak kapaciteta za upravljanje ljudskim resursima u pojedinačnim institucijama
- Nedostatak monitoring i savjetodavnih kapaciteta agencija za državnu službu.

S ciljem rješavanja ovih problema, potrebno je djelovati u određenim oblastima politike upravljanja ljudskim resursima, pri čemu su obrazovanje i obuka jedna od tih oblasti.

Strategija, u poglavlju pod nazivom OBUKA I RAZVOJ, naglašava potrebu razvijanja kulture *permanentnog učenja*, koja vidi obuku kao suštinsku potrebu a ne opciju koja je ostavljena slobodnom izboru. Sve aktivnosti obuke treba da budu zasnovane na zadovoljavanju prvo organizacijskih, a onda i personalnih potreba. Sposobnosti rukovodilaca da prepoznaju i zadovolje potrebe za obukom moraju se dodatno razvijati. Ukoliko se to ne desi, aktivnosti na ovom planu će i dalje biti zasnovane na ponudi, a ne na potražnji.

ADSBiH ima odgovornost izrade strategije i programa aktivnosti zasnovanih na utvrđenim potrebama za obukom u svakoj pojedinačnoj instituciji. Pored toga, Strategija predlaže razmatranje mogućnosti uspostavljanja ustanove specijalizovane za obrazovanje i obučavanje državnih službenika.

## 2.2. Akcioni plan I

Akcioni plan I je aneks 5. Strategije. To je prvi od dva akciona plana koji prate Strategiju. Utemeljen na osnovnoj ideji Strategije, on sadrži dogovorene radnje predviđene za šest ključnih oblasti politika<sup>21</sup> u javnoj upravi, sa ukupno pedeset podoblasti, koje je pripremio šest međuvladinih radnih grupa kako bi se povećali opšti kapaciteti javne uprave.

Format Akcionog plana I je tabela koja određuje aktivnosti što ih je neophodno poduzeti radi postizanja cilja, predložene mjere za postizanje cilja, te instituciju(-e) i predviđeni vremenski okvir za provedbu aktivnosti. Sljedeća tabela predstavlja učešće obrazovanja i obuke u akcijama, aktivnostima i predloženim mjerama Akcionog plana I.

<b>Učešće obrazovanja i obuke u akcijama, aktivnostima i mjerama Akcionog plana I</b>		
<b>Oblast</b>	<b>Ukupan broj akcija, aktivnosti i mjera</b>	<b>Ukupan broj akcija, aktivnosti i mjera koje se odnose na obrazovanje i obuku</b>
Izrada politika i koordinacijski	23 akcije	1 akcija (4,3%)
	38 aktivnosti	4 aktivnosti (10%)

<sup>21</sup> Izrada politika i koordinacijski kapaciteti, javne finansije, upravljanje ljudskim resursima, upravni postupak, institucionalna komunikacija, informacione tehnologije.

kapaciteti	80 mjera	7 mjera (8,75%)	
<p>Institucije koje su odgovorne za poduzimanje ovih mjera su vlade, parlamenti, sekretarijati vlada i parlamenata, uredi za izradu zakona, Direkcija za evropske integracije i pojedinačne institucije. Predviđene su i doprinos univerziteta (pravnih fakulteta, ekonomskih fakulteta itd). Akcioni plan I povezuje neke od aktivnosti obuke sa tekućim projektima međunarodnih agencija: UNDP-ov projekat „Jačanje kapaciteta predstavnika Vijeća ministara BiH i vlada u BiH za izradu politika, razvoj strategija i implementaciju reforme javne uprave“ i EC Twinning Lights projekti. Vremenski okvir implementacije ovih aktivnosti, osim onih koje su već u toku, je period između 2007. i 2009. godine.</p>			
Javne finansije	25 akcija	2 akcije (8%)	
	43 aktivnosti	2 aktivnosti (4,65%)	
	71 mjera	6 mjera (8,45%)	
<p>Državno i entitetska ministarstva finansija, Vlada Distrikta Brčko (sektor odgovoran za finansije) i sve pojedinačne institucije su odgovorne za obuku i organizaciju seminara i radionica za finansijske službenike u oblasti budžeta, revizije, unutrašnje revizije itd. Čini se da Akcioni plan I isključuje agencije za državne službe iz procesa obrazovanja i obuke u oblasti javnih finansija.</p>			
Upravljanje ljudskim resursima	29 akcija	5 akcija (17%)	
	41 aktivnost	8 aktivnosti (19,5%)	
	136 mjera	30 mjera (22%)	
<p>Ove aktivnosti su odgovornost države, entiteta i Distrikta Brčko, državne i entitetskih agencija za državnu službu, Pododjela za ljudske resurse Distrikta Brčko i pojedinačnih institucija. Agencije za državnu službu i Pododjel za ljudske resurse bi trebalo da obezbijede politike, savjetovanje, vođstvo i obuku za pojedinačne institucije. Ako imaju namjeru da to urade, one moraju biti uključene u proces razvoja kapaciteta usmjerenog na osiguravanje njihove pozicije kao centara izvrsnosti i znanja iz oblasti savremenog upravljanja ljudskim resursima. Također, Akcioni plan I je zainteresovan za:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zaključivanje sporazuma o saradnji između agencija za državnu službu i specijalista za upravljanje ljudskim resursima iz pojedinačnih institucija u području kadrovske planiranja, uvodne obuke o informacijskim sistemima koji podržavaju upravljanje ljudskim resursima, unapređenje trenutnih funkcija upravljanja ljudskim resursima itd.</li> <li>• Ispitivanje znanja i vještina potrebnih za upravljanje ljudskim resursima u pojedinačnim institucijama i razvoj programa obuke izgradnje kapaciteta i specijalista za upravljanje ljudskim resursima i linijskih rukovodilaca</li> <li>• Obuku specijalista za upravljanje ljudskim resursima, u okviru pojedinačnih institucija i agencija za državnu službu</li> <li>• Utvrđivanje i razvoj trenerskog kadra iz cijele državne službe (specijalisti za upravljanje ljudskim resursima) koji će kontinuirano održavati potrebne obuke linijskog menadžmenta</li> <li>• Obuku linijskih menadžera kako bi se osiguralo djelotvorno upravljanje osobljem na svim nivoima javne službe</li> <li>• Kreiranje i obezbjeđivanje zajedničkog programa obuke za sve osoblje uključeno u ocjenu prijave za pozicije državnih službenika</li> <li>• Dalji razvoj koncepta pripravnčkih programa za obuku budućih menadžera</li> <li>• Izradu i distribuciju ažuriranih priručnika, te radionice za obuku menadžera i pojedinaca</li> <li>• Obezbeđenje uputa/obuke za menadžere o prepoznavanju i poboljšanju slabog učinka tokom probnog perioda</li> <li>• Obuku za menadžere radi utvrđivanja potreba za obukom i mogućnost da sve institucije izvrše analizu potreba za obukom svog postojećeg osoblja; mogućnost da se obuka novih uposlenika i zahtjevi za razvoj identifikuju u toku probnog perioda; osiguranje da se potrebe za pojedinačnom obukom i razvojem razmatraju i utvrđuju kao dio ciklusa upravljanja učinkom</li> <li>• Razvoj trogodišnjeg plana obuke, koji će se godišnje revidirati u skladu s novim potrebama koje se utvrde</li> <li>• Razvoj kadrova – državnih službenika koji će kao „unutrašnji“ treneri provoditi obuku u cijeloj državnoj službi</li> <li>• Uspostavljanje Instituta za javnu upravu (za cijelu BiH) koji će kreirati programe obuke/utvrđivati sadržaj za državnu službu</li> </ul>			



<ul style="list-style-type: none"> <li>Pojedinačne institucije će pripremiti godišnji plan obuke i podnijeti ga agencijama za državnu službu i Pododjelu za ljudske resurse Distrikta Brčko</li> <li>Koordinaciju zajedničke razvojne potrebe/aktivnosti kako bi se osigurala efikasna upotreba raspoloživih sredstava.</li> </ul> <p>Sve ove aktivnosti treba implementirati između 2006. i 2008. godine, s tim što će neke od njih biti nastavljane i nakon tog perioda. Njihovo provođenje se veže uglavnom za programe tehničke podrške ECD.</p>		
Upravni postupak	17 akcija	1 akcija (5%)
	25 aktivnosti	1 aktivnost (4%)
	55 mjera	4 mjere (7,27%)
<p>Obrazovanje i obuka o upravnom postupku su potrebni radi ispunjenja osnovnih zahtjeva koji se odnose na profesionalnu kvalifikaciju osoblja odgovornog za upravno odlučivanje.</p>		
Institucionalna komunikacija	21 akcija	1 akcija (4,76%)
	36 aktivnosti	3 aktivnosti (8,3%)
	79 mjera	6 mjera (7,5%)
<p>Obuka je potrebna u sljedećim oblastima: planiranje komunikacija; svrha i zahtjevi vladinih dokumenata o institucionalnoj komunikaciji; odnosi s javnošću; informacijske i komunikacijske tehnologije; strani jezici; upravljanje ljudskim resursima; budžetiranje.</p> <p>DFID-jev projekat „Reforma državne i entitetske javne uprave“ preporučen je kao moguća podrška akcijama u ovoj oblasti intervencionoj oblasti.</p>		
Informacijska tehnologija	28 akcija	2 akcije (7,1%)
	59 aktivnosti	3 aktivnosti (5%)
	59 mjera	5 mjera (8,47%)
<p>U ovoj oblasti Akcioni plan I je zainteresovan za sljedeća pitanja: obrazovanje rukovodilaca o potencijalima informacijskih tehnologija u reformi javne uprave; kontinuirano obrazovanje osoblja; procjena potreba za obukom; dodatna obuka za rukovodioce u ovoj oblasti u vještinama potrebnim za upravljanje projektima (na primjer, analize troškova i dobiti, procjena rizika itd); kompjuterska pismenost državnih službenika.</p> <p>Uključivanje agencija za državnu službu u aktivnosti je definisano Akcionim planom I, dok nema preporučenih projekata koje finansira međunarodna zajednica.</p>		

**Tabela 1.** Učešće obrazovanja i obuke u akcijama, aktivnostima i mjerama Akcionog plana I

### 2.3. Repozicioniranje obrazovanja i obuke u Strategiji reforme javne uprave i

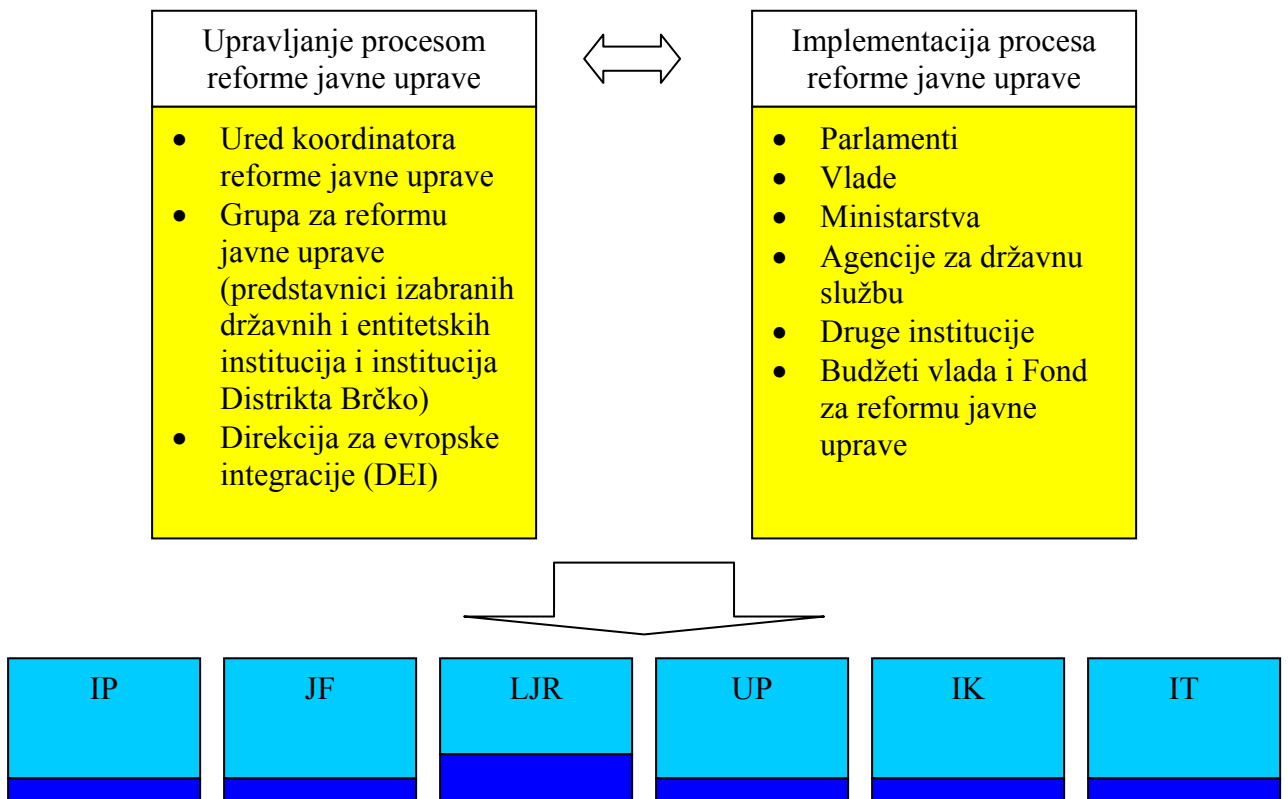
#### Akcionom planu I

Slika 1. predstavlja trenutnu poziciju obrazovanja i obuke u procesu reforme javne uprave. Neke karakteristike ove pozicije se moraju istaći:

- Svaka oblast intervencije ima određeni procenat aktivnosti i akcija koje se odnose na obrazovanje i obuku

- Obrazovanje i obuka su ravnopravni elementi intervencionih oblasti i tretiraju se kao predmet reforme javne uprave.

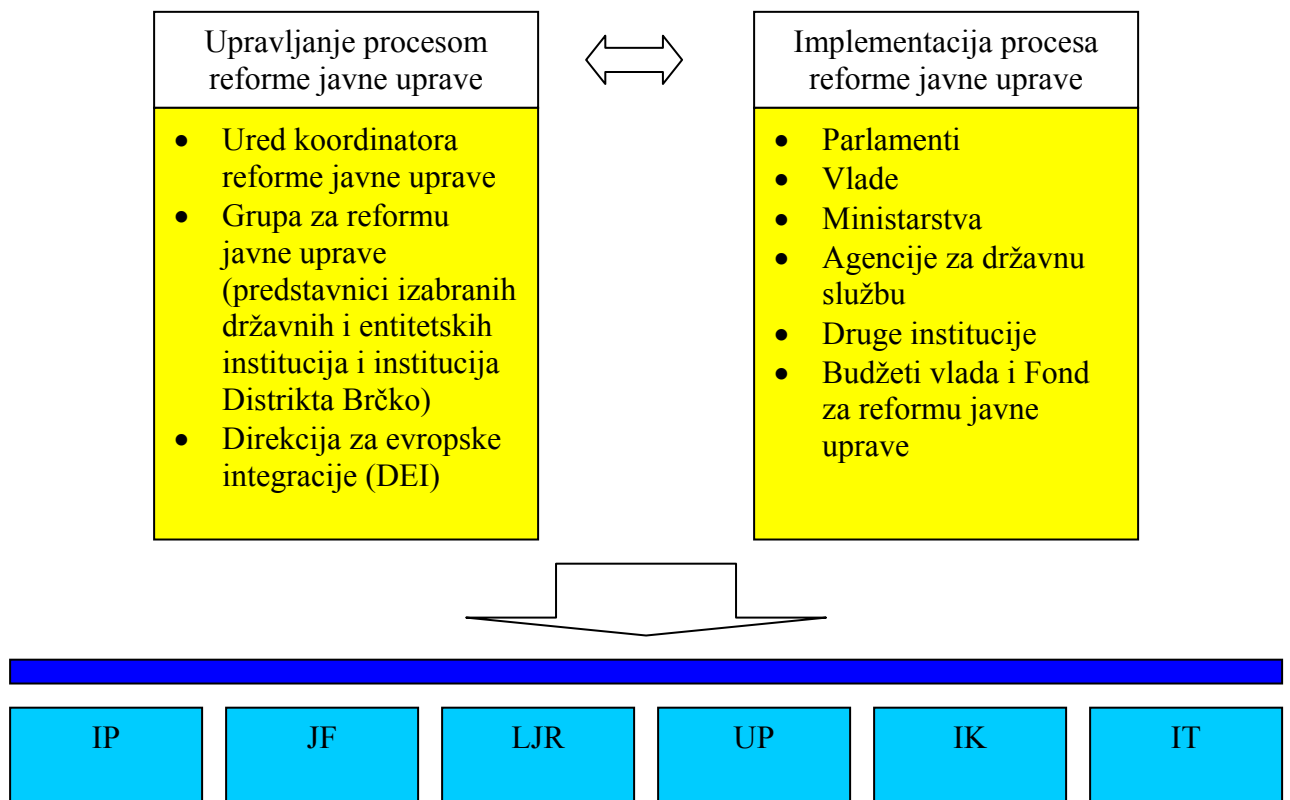
**Slika 1.** Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini: pozicija obrazovanja i obuke u oblasti javne uprave



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

Podijelivši napore u oblasti obrazovanja i obuke između intervencionih oblasti, ovaj model nije uspio da naglasi značaj koji obrazovanje i obuka imaju kao preduslov uspješne reforme javne uprave. Zbog toga se i predlaže jedna vrsta reorganiziranja.

Slika 2. Reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini: Prijedlog za reorganiziranje 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 akcije i aktivnosti

Sve aktivnosti obrazovanja i obuke treba da budu izdvojene iz postojećih intervencijskih oblasti, koncentrisane unutar jedne dodatne intervencijske oblasti s najvećim prioritetom i podržane odgovarajućim strateškim dokumentima (Strategija obrazovanja i obuke u javnoj upravi), ojačanim 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 date situacije i smjernica koje daju Strategija i Akcioni plan I.

### **3. Zaključak i preporuke**

Bosna i Hercegovina nema potpuno operativan sistem obrazovanja i obuke u oblasti javne uprave. Ključni problemi su:

- Neadekvatan i slabo implementiran zakonski okvir
- Slab institucionalni okvir
- Nedostatak ljudskih resursa
- Nedostatak budžetskih fondova
- Nedostatak akademskih programa u oblasti javne uprave
- Ovisnost o međunarodnoj pomoći.

Strategija reforme javne uprave prepoznala je ove probleme te uključila brojne akcije i aktivnosti u Akcioni plan I. To znači da će reforma javne uprave, ukoliko bude uspješno provedena, uvesti novi sistem upravnog obrazovanja i obuke. Ipak, mora se prihvatiti činjenica da obrazovanje i obuka nisu samo predmet reforme javne uprave nego i jedan

od osnovnih preduslova za njenu uspješnu implementaciju. Nova upravna znanja i vještine potrebni su na samom početku reforme. Postavljaju se sljedeća pitanja:

- Šta je sa obrazovanjem i obukom reformatora?
- Šta je sa obrazovanjem i obukom za obrazovanje i obuku u oblasti javne uprave?

Zahvaljujući međunarodnoj pomoći i velikim naporima odjela za obuku agencija za državnu službu, ova su pitanja bila predmetom nekoliko projekata, koji su imali impresivne rezultate u pogledu proizvedenih dokumenata i priručnika, organizovanih treninga i seminara, studijskih posjeta itd. Ovi kvantitativni indikatori mogu se smatrati zadovoljavajućim, ili čak izvrsnim, mada je sam kvalitet ovih napora upitan budući da nema cjelovitog plana ili strategije u vezi s tim kako izvući maksimum iz ovih skupih investicija.

Šta su u tom smislu uradili Strategija i Akcioni plan I? Istraživanje je došlo do zaključka da su ključni dokumenti reforme javne uprave predstavili osnovne smjernice ka usvajanju sistematskog i sveobuhvatnog strateškog planiranja upravnog obrazovanja i obuke. Pravi izazov je kako ove smjernice učiniti ostvarivim koristeći se njihovom dubljom elaboracijom u vidu operativnih mjera koje treba poduzeti.

### **3.1. Operativne mjere**

Set operativnih mjera predstavljen ovdje temelji se na istraživanju trenutne situacije u oblasti upravnog obrazovanja i obuke u Bosni i Hercegovini, te na analizi relevantne evropske i regionalne prakse. Izvori informacija bili su ključni dokumenti reforme javne uprave (Sistemski pregled, Strategija i Akcioni plan I); međunarodni izvještaji i procjene (Evropska komisija, SIGMA i UNDP); intervju i diskusije sa predstavnicima ključnih

domaćih i međunarodnih institucija uključenih u reformu javne uprave, stručnjacima u oblasti javne uprave, državnim službenicima; naučne publikacije i članci. Ambicija operativnih mjera je da dopune postojeću Strategiju i Akcioni plan I.

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 specijalizovani akcioni trening u upravljanju ljudskim resursima
- Operativna mjera 4: Nacrt zakona o obrazovanju i obuci državnih službenika u (institucijama u) Bosni i Hercegovini.

### **3.1.1. Operativna mjera 1: Radna grupa za obrazovanje i obuku u oblasti javne uprave**

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); (2) da se osigura komunikacija i saradnja između svih institucija koje se bave upravnim obrazovanjem i obukom sa vladama u BiH i s Uredom koordinatora za reformu javne uprave. Radnu grupu treba uspostaviti i podržati Ured koordinatora, i to što je prije moguće. Ona će djelovati kao savjetodavno, posmatračko i zagovaračko tijelo koje će doprinijeti adekvatnom pozicioniranju upravnog obrazovanja i obuke u kontekstu reforme javne uprave. Organizovaće diskusije o već pomenutim problemima (pravni i institucionalni okvir, finansiranje, koordinacija, kulturne prepreke,

strateško planiranje, evaluacija itd.) i predlagati njihova rješenja vladama, Uredu koordinatora i pojedinačnim institucijama.

Važno je naglasiti da je potreba za ovakvom radnom grupom već spomenuta u dokumentu „Principi sistema obuke državnih službenika na nivou BiH“, koji je izradila ADSBiH uz pomoć stručnjaka za javnu upravu iz Estonije. Ipak, razlika između ova dva prijedloga leži u činjenici da ADSBiH predlaže radnu grupu sačinjenu od „predstavnik državnih institucija zaduženih za obuku“, dok radna grupa iz ove studije uključuje kao članove i predstavnike iz privatnog sektora i NVO-a, akademske zajednice i međunarodnih agencija.

### **3.1.2. Operativna mjera 2: Dvogodišnji postdiplomski program u oblasti javne uprave**

Osnovni cilj postdiplomskog programa u oblasti javne uprave je da utemelji centralnu tačku unutar sistema visokog obrazovanja u Bosni i Hercegovini namijenjenu akademskom studiju javne uprave. Specifičniji cilj prvog/pilot programa odnosi se na pripremu za osnivanje Instituta za javnu upravu (Institut) u BiH koji je predviđen Strategijom i Akcionim planom I i koji podržavaju sve agencije za državnu službu u BiH. Prema Akcionom planu I, Institut bi trebalo da postane operativan do kraja 2008. godine. Ukoliko se u obzir uzme trenutna dinamika reforme javne uprave, nije vrlo vjerovatno da će ovaj cilj biti ostvaren u datom vremenskom okviru. Također, ni Strategija niti Akcioni plan I ne navode nikakve dodatne akcije i aktivnosti potrebne za uspostavljanje institucije koja će preuzeti punu odgovornost za razvoj i provođenje obuke državnih službenika. Ovaj konkretni problem je predmet predložene operativne mjere. Ciljna grupa

postdiplomskog programa bili bi državni službenici i nosioci univerzitetskih diploma – potencijalni treneri i istraživači Instituta.

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. MASTER projekat,<sup>22</sup> slovenačko-švajcarski program za modernizaciju javne uprave, predstavljao je prvi korak ka uspostavljanju slovenačke Upravne akademije (Country Profiles of Civil Service Training Systems: SIGMA Papers: No. 12, 1997). Državni službenici obrazovani kroz ovaj projekat još uvijek predstavljaju ključno osoblje slovenačkih institucija odgovornih za razvoj i obuku državnih službenika (Trpin, 2004). U Srbiji, na Pravnom fakultetu u Beogradu organizovan je postdiplomski program kao početak profesionalne pripreme budućih trenera u Institutu za javnu upravu (Kavran, 2003).

Predloženi postdiplomski program bio bi interdisciplinaran i imao bi kurseve koji bi predstavili politički, pravni i menadžerski pristup javnoj upravi. Naravno, potrebe i zahtjevi budućeg Instituta za javnu upravu bili bi ključni faktori u definisanju nastavnog plana i programa Instituta.

Postdiplomski program treba biti zajednički poduhvat centralne vlade i domaćih i inostranih univerziteta. PASS projekat Delegacije EC može obezbijediti finansijsku podršku za program. Ovakav pristup bi eliminisao najmanje jednu slabu tačku PASS

---

<sup>22</sup> Ovaj projekat je imao ciljeve na više nivoa, ali je u suštini bio fokusiran na obuku 40 državnih službenika u oblasti razvoja državne službe – organizacija, metodi i tehnike rada – i obuku unutar javne uprave. Bilo je planirano da rezultat ovog rada bude specijalizovana organizaciona jedinica koja će se brinuti o razvoju državne uprave... (Country Profiles of Civil Service Training Systems: SIGMA Papers: No. 12, 1997)



programa – efikasnu i efektivnu upotrebu njegovih diplomaca. Naravno, vlada će morati dati svoj doprinos usvajanjem odgovarajućih pravnih propisa, omogućavajući na taj način da prva generacija diplomaca bude profesionalno angažovana u Institutu i drugim institucijama uključenim u provođenje reformu javne uprave. (Ured koordinatora, agencije za državnu službu).

### **3.1.3. Operativna mjera 3: Jednogodišnji specijalizovani akcioni trening u upravljanju ljudskim resursima**

Jedna od najvećih prepreka normalnom funkcionisanju sistema za obrazovanje i obuku u javnoj upravi je slabost njegovih perifernih jedinica, odnosno kadrovskih jedinica unutar institucija. Ovaj problem je dobro poznat i bio je predmet intervencije brojnih programa međunarodne pomoći (na primjer, CSTP projekat ECD). U kvantitativnom smislu krajnji rezultati ovih napora bili su impresivni, no krajnji opšti rezultat i dalje ostaje slab i periferne jedinice i dalje su daleko od toga da budu potpuno operativne jedinice za upravljanje ljudskim resursima.

Koncept „učenja kroz rad“ leži u pozadini ove operativne mjere. Imajući na umu veličinu javne uprave na državnom nivou, program treba da ima ambiciju da uključi kadrovske jedinice svih državnih institucija i agencija. Program će biti jedna vrsta akcionog treninga koji ima prilično praktičan pristup menadžerskom razvoju koji integriše formalne metode obuke sa neformalnim obučavanjem kroz rješavanje problema na konkretnoj radnoj poziciji (Kerrigan i Luke, 1989). Vrijednost metoda akcionog treninga je u tome da „uključuje učenje kroz rješavanje problema i rješavanje problema kroz učenje“ (Kerrigan i Luke, 1989). Metod ima pet bitnih karakteristika: (1) usmjeren je na učinak; (2)

usmjeren je na konkretnu situaciju; (3) usmjeren je na sistematičnost; (4) usmjeren je na izgradnju kapaciteta; (5) podrazumijeva integraciju treninga, istraživanja i savjetovanja.

Predloženi akcioni trening treba shvatiti kao organizacionu intervenciju usmjerenu na rješavanje problema upravljanja ljudskim resursima i istovremeno povećanje unutrašnjih kapaciteta u ovoj oblasti. Učesnici će poduzeti akciju okrenutu rješavanju problema, a ne samo razmišljanju o njemu i njegovoj analizi, što se dešava u formalnom treningu (Kerrigan i Luke, 1989).

Neki programi ove vrste već su uspješno realizovani u BiH. Jedan od primjera je i program koji finansira GTZ, njemačka organizacija za tehničku saradnju, i ima za cilj razvijanje omladinskih politika na nivou lokalnih zajednica u Bosni i Hercegovini. GTZ je potpisao memorandume o razumijevanju sa svim opštinama koje učestvuju u projektu i obavezao ih da obezbijede okruženje za razvoj i usvajanje omladinskih politika. Slično bi trebalo postupiti i u ovom programu, koji bi kao konačni cilj imao razvoj sveobuhvatnih politika upravljanja ljudskim resursima u pojedinačnim institucijama.

Predloženi program akcionog treninga u upravljanju ljudskim resursima je, zapravo, sredstvo za implementaciju Odluke o imenovanju jedinica u institucijama Bosne i Hercegovine za implementaciju Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine.

I ovdje je najrealnija opcija za implementaciju programa partnerstvo između vlade i državnih institucija i međunarodnog faktora, najvjerovatnije Delegacije EC. Imajući u vidu problem jezičkih barijera i prirodu akcionog treninga (česta komunikacija između trenera i polaznika, usmjerenost na konkretnu situaciju) program će zahtijevati angažman domaćih trenera.

#### **3.1.4. Operativna mjera 4: Nacrt zakona o obrazovanju i obuci državnih službenika u (institucijama u) Bosni i Hercegovini**

Cilj ove operativne mjere je zagovaranje održivog sistema upravnog obrazovanja i obuke u Bosni i Hercegovini. Kao što je istraživanje pokazalo, sadašnji sistem se suočava s brojnim preprekama i u velikoj mjeri ovisi o međunarodnoj pomoći. Pravni okvir čine ZDSBiH i dodatni podzakonski akti koji se slabo provode. Ponuditi nacrt zakona o obrazovanju i obuci državnih službenika predstavljaće jedinstvenu priliku 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 rješenju mnogih problema uočenih u ovom, ali i drugim istraživanjima. On može:

- Osigurati zakonsko priznavanje principa sistema obuke državnih službenika koje je već razvila ADSBiH
- Regulisati pravni status Instituta za javnu upravu
- Uspostaviti model državnog finansiranja obrazovanja i obuke državne službe
- Predstaviti set obaveznih obrazovnih i trening kurseva i programa za sve pozicije u državnoj službi (od pripravničkih do najviših rukovodećih pozicija)
- Regulisati saradnju između Instituta za javnu upravu i centralnih (agencije za državnu službu) i perifernih (kadrovske jedinice) jedinica odgovornih za obrazovanje i obuku

- Regulisati pristup profesiji za diplomirane stručnjake u oblasti javne uprave
- Regulisati saradnju s univerzitetima i drugim akademskim i obrazovnim institucijama, uključujući i nevladine organizacije
- Regulisati saradnju sa međunarodnim institucijama
- Predstaviti sankcije za institucije i pojedince/državne službenike koji ne postupaju u skladu sa zakonom.

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 Evropskoj uniji. Nažalost, bosanskohercegovački zvaničnici i donosioci odluka nisu svjesni važnosti koju stalno razvijanje državnih službenika ima za ukupni učinak javne uprave. Izrada nacрта ovog zakona može doprinijeti podizanju njihove svijesti o ovom pitanju.

Operativnu mjeru 4. mogu realizovati agencije za državnu službu i gore pomenuta Radna grupa u saradnji s međunarodnim ekspertima, i to u formi *twinning light* projekta, koji je, barem kada je ADSBIH u pitanju, izuzetno cijenjen model pružanja međunarodne pomoći.

## **Bibliografija**

1. Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine – Odsjek za obuku. (2006). *Izveštaj o aktivnostima Odsjeka za obuku u 2005. godini*. Sarajevo: Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine.
2. Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine – Sektor za obuku i informacijske tehnologije. (2007). *Izveštaj o aktivnostima Sektora u 2006. godini*. Sarajevo: Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine.
3. Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine. (2005). *Principi sistema obuke državnih službenika na nivou BiH*. Sarajevo: Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine.
4. Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine. (2006). *Priručnik za menadžere obuke u javnoj administraciji*. Sarajevo: Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine.
5. Agencija za državnu upravu Republike Srpske. (2004). *Reforma državne uprave i dalji pravci u reformi: Zbornik referata sa međunarodnog naučnog skupa*. Banja Luka: Agencija za državnu upravu Republike Srpske.
6. Buha, D. (2006). *PAR fond – decentralizovano korištenje pomoći*. Pristupljeno 17.01.2007. na

[http://www.parco.gov.ba/cms/index.php?option=com\\_content&task=view&id=30&Itemid=52](http://www.parco.gov.ba/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=30&Itemid=52).

7. 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>.

8. Dimitrijević, P. (1959). *Organizacija i metodi rada javne uprave: Organizacija u javnoj upravi: II dopunjeno izdanje*. Beograd: Savremena administracija.

9. 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.

10. 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.

11. Koprić, I. (Ur.). (2003). *Modernizacija hrvatske uprave*. Zagreb: Suvremena javna uprava.

12. Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine. (2006). *Dokument okvirnog budžeta 2007.-2009.: Prijedlog*. Sarajevo: Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine.

13. Odluka o načinu i programu polaganja javnog i stručnog ispita za lica koja se postavljaju za državne službenike u institucijama Bosne i Hercegovine. (2003).

14. Odluka o određivanju jedinica u institucijama Bosne i Hercegovine za implementaciju Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. ( 2006).
15. Odluka o stipendiranju na specijalističkim postdiplomskim studijima u zemlji i inostranstvu državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine. (2005).
16. Odluka o uslovima, načinu i postupku određivanja učešća državnih službenika na obukama. (2006).
17. Odluka o uspostavljanju, uslovima i načinu utvrđivanja kredita za završene obuke državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine. (2005).
18. Odluka o visini kredita po pojedinim elementima vrednovanja obuke državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine. (2006).
19. Pavić, Ž. (2003). Ključni momenti u razvoju upravnog obrazovanja na hrvatskim područjima. U I. Koprić (Prir.), *Modernizacija hrvatske uprave* (str. 179-191). Zagreb: Suvremena javna uprava.
20. Polidano, C. (2001). *Why civil service reforms fail* (IDPM Public Policy and Management Working Paper no. 16). Pristupljeno 12.02.2007. na [http://www.man.ac.uk/idpm/idpm\\_dp.htm](http://www.man.ac.uk/idpm/idpm_dp.htm).
21. Pravilnik o postupku ocjenjivanja i unapređivanja državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine. (2004).
22. Program podrške kvalitetu u upravama zemalja Centralne i Istočne Evrope, SIGMA. (2002). *Prikaz sistema stručne obuke državnih službenika u zemljama Centralne i Istočne Evrope*. Sarajevo: Centar za promociju civilnog društva.

23. Program podrške kvalitetu u upravama zemalja Centralne i Istočne Evrope, SIGMA. (2004). *Balkans public administration reform assessment: Bosnia and Herzegovina*. Pristupljeno 25.12.2006. na

<http://www.sigmaweb.org/dataoecd/11/60/36480156.pdf>

24. Program podrške kvalitetu u upravama zemalja Centralne i Istočne Evrope, SIGMA. (2006). *SIGMA Balkans reports: Bosnia and Herzegovina: Public service and the administrative framework*. Pristupljeno 25.12.2006. na

<http://www.sigmaweb.org/dataoecd/30/18/37739048.pdf>

25. Program podrške kvalitetu u upravama zemalja Centralne i Istočne Evrope, SIGMA. (1997). *Public service training systems in OECD countries* (SIGMA Papers No. 16). Pristupljeno 25.12.2006. na <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/52/39/1819020.pdf>

26. Randma-Liiv, T. i Connaughton, B. (2005). *Public administration as a field of study: divergence or convergence in the light of 'Europeanization'*. *Trames*, 9(59/54), 348-360.

27. Razvojni program Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini. (2003). *Obuka državnih službenika u kontekstu reforme javne administracije: Komparativna studija odabranih zemalja Centralne i Istočne Evrope i bivšeg Sovjetskog Saveza (1989–2003): Najbolji primjeri iz prakse u pristupu efektivnoj obuci državnih službenika*. Sarajevo: Razvojni program Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini.

28. Rosenbloom, D.H., i Kravchuk, R.S. (2002). *Public administration: understanding management, politics, and law in the public sector*. New York: McGraw-Hill.



29. Shafritz, J.M., i Hyde, A.C. (Ur.). (1997). *Classics of public administration*. New York: Harcourt Brace College Publishers.
30. Trpin, G. (2004). Reforma javne uprave u Sloveniji. U: Agencija za državnu upravu Republike Srpske, *Reforma državne uprave i dalji pravci u reformi: Zbornik referata sa međunarodnog naučnog skupa* (str. 51-69). Banja Luka: Agencija za državnu upravu Republike Srpske.
31. Ured koordinatora reforme javne uprave. (2005). *Sistemski pregled javne uprave u BiH: Završni izvještaj (Knjiga br. 5.)*. Sarajevo: Ured koordinatora reforme javne uprave.
32. Ured koordinatora reforme javne uprave. (2006). *Akcionni plan I uz Strategiju reforme javne uprave*. Sarajevo: Ured koordinatora reforme javne uprave.
33. Ured koordinatora reforme javne uprave. (2006). *Bosna i Hercegovina: Strategija reforme javne uprave*. Sarajevo: Ured koordinatora reforme javne uprave.
34. Verheijen, T. i Coombes, D. (Ur.). (1998). *Innovations in public management: Perspectives from East and West Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
35. Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. (2002).