

UNDP PROJEKAT "SISTEM OBUKE ZA OPĆINE"

SAŽETAK PROJEKTA

I. UVOD

Početakom 2007. godine UNDP BiH je izradio studiju izvodljivosti (Prijedlog za diskusiju) u cilju procjene situacije u oblasti obuke i izgradnje kapaciteta lokalnih vlasti u BiH. Ključna saznanja u okviru ove studije su ukazala da se kvalitet i standardi lokalne samouprave na području BiH u velikoj mjeri razlikuju. Slab sistem decentralizacije se ogleda i u kršenju principa pravičnosti i dovodi u pitanje efikasno pružanje usluga na lokalnom nivou. Osim toga, postojeći načini obuke su ocijenjeni kao nedovoljno koordinirani i zasnovani isključivo na ponudi, dok se procjena učinka i kontrola kvaliteta rijetko vrše. Situaciju dodatno usložnjava kompleksan i nepotpun zakonski okvir. Nadalje, kultura obuke nije razvijena na lokalnom nivou, sistemi upravljanja ljudskim resursima na lokalnom nivou ne postoje ili su slabi, a postojeći kapaciteti domaćih predavača su nedovoljni.

Studija izvodljivosti je predstavljala polaznu osnovu za konsultacije sa relevantnim domaćim akterima na sastanku (vidi zapisnik sa sastanka u prilogu). Na ovom sastanku koji je održan u maju 2007. godine dogovoreno je da se postojeća situacija treba rješavati u okviru prilagođenog i sveobuhvatnog projekta za uspostavu sistema obuke za općine. Između nekoliko različitih mogućnosti, partneri su se opredijelili za mješoviti sistem obuke sa uspostavljenim entitetskim mehanizmima za obuku uz jaku ulogu Ministarstva za upravu i lokalnu samoupravu RS, Ministarstva pravde FBiH, entitetskih Agencija za državnu službu/upravu, te oba Saveza općina i gradova. Na osnovu postignutog konsenzusa između partnera i zainteresiranosti donatora za pružanje finansijske podrške (Sida), UNDP BiH je razvio prijedlog višegodišnjeg projekta koji ima za cilj uspostavljanje održivog sistema obuke za lokalne vlasti u BiH.

II. PROJEKTNE KOMPONENTE I OSNOVNE AKTIVNOSTI

Ukratko, projekat će doprinijeti profesionalizaciji općinskog osoblja i održivosti razvoja lokalnih kapaciteta u BiH kroz izradu jedinstvene i opsežne analize potreba za obukom, razvoj strategije za obuku, te uspostavu entitetskih mehanizama/sistema obuke. Planirano je da projekat bude implementiran u periodu od tri godine (sa mogućim produžetkom). Projekat je zasnovan na praktičnim iskustvima koja je UNDP BiH stekao u oblasti izgradnje kapaciteta u posljednjih deset godina rada sa bh. općinama, kao i na iskustvima sličnih projekata UNDP-a u Srbiji i Makedoniji.

Projekat predviđa sljedeće aktivnosti:

- 1) Participatorni razvoj entitetskih strategija obuke (osiguravajući zajednički pristup na nivou BiH);
- 2) Podrška u uspostavi održivih sistema obuke koji se baziraju na entitetskim strategijama obuke i istovremeno su neophodni za njihovu provedbu;
- 3) Podrška uspostavljenim mehanizmima obuke u izradi i organiziranju prvog kruga prioriternih programa obuke;

- 4) Jačanje funkcije upravljanja i razvoja ljudskih resursa u općinama (kako bi općine bile u mogućnosti da bolje definiraju potrebe za obukom, da preuzmu na sebe utvrđivanje planova obuke na lokalnom nivou i da osiguranju profesionalni razvoj svog osoblja);
- 5) Jačanje kapaciteta domaćih organizatora obuke i njihove uloge u sistemu obuke.

Uzimajući u obzir složenost sistema javne uprave u BiH i različite zakonske okvire koji definiraju sisteme lokalne samouprave u FBiH i RS, razvit će se posebne entitetske strategije obuke, uz osiguranu koordinaciju na nivou BiH.

Na implementaciju projekta će značajno uticati strateške odluke koje će donositi domaći partneri uključeni u različita projektna tijela u procesu pripreme entitetskih strategija obuke. Ključna pitanja o kojima treba odlučiti su model sistema obuke, raspodjela odgovornosti, područje djelovanja, institucionalni okvir sistema za obuku, mehanizmi za osiguranje kvaliteta i dugoročna finansijska održivost sistema obuke.

Komponenta 1 – Participatorni razvoj entitetskih strategija obuke

Priprema entitetskih strategija obuke biće koordinirana u tijesnoj saradnji s ključnim učesnicima u procesu. Zastupajući pristup „odozdo prema gore“, u svakom od entiteta biće uspostavljeni **odbori za obuku / implementacijski timovi** kao ključna operativna tijela i privremene radne grupe, čiji članovi će biti predstavnici nadležnih ministarstava, Agencijâ za državnu službu/upravu, općinâ/SOG i UNDP-a. Ovi odbori će predvoditi analizu potreba za obukom, izradu entitetskih strategija obuke, te nakon toga pratiti njihovu provedbu. U FBiH Odbor za obuku / Implementacijski tim će se sastojati od predstavnika ADS FBiH, Ministarstva pravde FBiH, općina / SOG FBiH i UNDP-a. U RS Odbor za obuku / Implementacijski tim će se sastojati od predstavnika Ministarstva uprave i lokalne samouprave RS, ADU RS, općina / SOG RS i UNDP-a. Odborima za obuku / implementacijskim timovima će zajednički predsjedati ADS FBiH i UNDP u FBiH, te nadležno ministarstvo i UNDP u RS. (Imajući u vidu nadležnosti ADS FBiH u oblasti obuke i stručnog usavršavanja državnih službenika na lokalnom nivou, podjela uloga vezanih za procjenu potreba za obukom u FBiH će se definirati zajedno s Ministarstvom pravde FBiH i ADS na samom početku projekta).

Na državnom nivou se treba uspostaviti zajedničko koordinaciono tijelo – **Vijeće za koordinaciju obuke** – u cilju koordinacije aktivnosti na izradi strategija u dva entiteta, te osiguranja sinergije i koherentnosti. Vijeće za koordinaciju obuke biće zaduženo za izradu zajedničkog okvira za strategije obuke za općine, te definisanje zajedničkih principa za općinski sistem obuke. Vijeće će činiti članovi entitetskih odbora za obuku / implementacijskih timova, a sastajće se svaka tri mjeseca radi razmatranja zajedničkih pitanja i koordinacije aktivnosti. U toku izrade strategija obuke obezbijedit će se tehnički savjeti za Vijeće za koordinaciju obuke i odbore za obuku / implementacijske timove.

Strategije obuke će se zasnivati na sveobuhvatnoj procjeni potreba za obukom, te na preporukama učesnika u procesu. Procjena potreba za obukom biće dopunjena procjenom kapaciteta organizatora obuke. Strategijama obuke će se definisati: (1) principi obuke; (2) institucionalna struktura općinskog sistema obuke (uloge, nadležnosti, povezanost različitih segmenata); (3) prioritetni programi obuke; (4) prioritetne ciljne grupe; (5) mehanizam osiguranja kvaliteta; (6) finansijski okvir; te (7) mehanizam za izvještavanje i monitoring. U izradi strategija biće primijenjen participativni pristup, a različiti komunikacijski instrumenti će biti korišteni za upoznavanje zainteresovanih učesnika u procesu s različitim elementima strategija. U ovom kontekstu će u svakom od entiteta biti organizovane bilateralne diskusije i dva okrugla stola u cilju razmatranja strategija i postizanja koncenzusa.

Na završnoj konferenciji koja će biti organizovana na nivou BiH ključnim učesnicima u procesu biće predstavljene konačne strategije i označen početak njihove provedbe. Definisanje koraka u implementaciji takođe će podrazumijevati i analizu konkretnih regulatornih izmjena potrebnih za

učinkovitu implementaciju, a u okviru projekta će odborima za obuku / implementacijskim timovima biti pružena podrška u zagovaranju neophodnih zakonskih i regulatornih izmjena.

Komponenta 2 – Podrška u uspostavi održivih sistema obuke koji se baziraju na entitetskim strategijama obuke

U skladu s entitetskim strategijama obuke, biće pružena podrška u uspostavi relevantne infrastrukture za obuku onako kako to bude definisano u strategijama obuke i neophodno za njihovu implementaciju. Dok ovo ne mora neophodno značiti uspostavu novih institucija, može obuhvatiti (u zavisnosti od utvrđene potrebe) osnivanje upravnih odbora i mehanizama za podršku u obuci, obezbjeđenje osnovne opreme i renoviranje prostorija, te male timove stručnog i administrativnog osoblja u oba entiteta. Biće obezbijeđena tehnička podrška za osmišljavanje, organizaciju i provedbu prioriternih programa obuke. U zavisnosti od odluke da li i kako da se uspostave posebni mehanizmi obuke, tehnička podrška u okviru projekta bi mogla obuhvatiti podršku u procesu odabira i zapošljavanja osnovnog osoblja, izradu njihovih organizacijskih strategija (uključujući i finansijske planove i planove održivosti), te pružanje savjeta i mentorski rad s osobljem entitetskih mehanizama za obuku kako bi se osposobili da bolje vrše svoje funkcije na polju obuke (organizacija, održavanje i naručivanje obuke, dizajniranje projekata, izrada nastavnih planova, uvođenje novih metodologija obuke, ocjena programa obuke, uvođenje mehanizama osiguranja kvaliteta, ocjena učinka obuke, itd.). Osim toga, biće uspostavljen sistem za prikupljanje i distribuciju materijala za obuku i najboljih praksi, a putem baze podataka na Internetu i drugih instrumenata svim zainteresovanim učesnicima u procesu biće stavljene na raspolaganje informacije o obuci. Biće organizovana studijska posjeta jednoj susjednoj zemlji i jednoj od novih članica EU-a u cilju sticanja znanja i iskustva i razvoja partnerskih odnosa, što bi trebalo dopuniti uspostavljanjem "twinning" partnerskih aranžmana. Jedan od ključnih elemenata o kojem će se morati odlučiti u okviru strategija obuke jeste sistem osiguranja kvaliteta obuke, čije će uspostavljanje biti podržano u okviru ove komponente projekta, a na osnovu koncenzusa postignutog u strategijama obuke.

Komponenta 3 – Podrška uspostavljenim mehanizmima obuke u organiziranju prvog kruga prioriternih programa obuke

U okviru ovog cilja entitetskim mehanizmima za obuku biće pružena podrška u realizaciji prvog ciklusa prioriternih programa obuke za uposlenike u općinskoj administraciji, što će obuhvatiti odabir učesnika, organizaciju logistike, te samu realizaciju obuke. Prioritetne oblasti iz kojih će se vršiti obuka biće utvrđene na osnovu strategija obuke. Iskustvo iz drugih tranzicijskih zemalja pokazuje da prioriterna obuka redovno obuhvata oblasti strateškog planiranja, upravljanja projektnim ciklusom i upravljanja ljudskim resursima. Predviđeno je da se dva programa obuke izrađena u okviru drugog projekta UNDP-a u oblasti lokalne samouprave – Projekta integriranog lokalnog razvoja (ILDLP), a vezana za planiranje i implementaciju lokalnih strategija razvoja, te upravljanje projektnim ciklusom, prebace na entitetske mehanizme za podršku u obuci, te da se realizuju u okviru ovog cilja¹. U tom smislu, očekuje se da će se priprema programa obuke, uključujući i "obuku trenera", maksimalno osloniti na programe i pristupe u obuci usvojene u okviru projekta ILDP. Kriteriji odabira biće definisani u toku projekta, ali je predviđeno da će kriteriji podrazumijevati bazičnu participaciju od strane općina učesnika (oko 15% od cijene obuke), a u cilju podrške razvoju kulture obuke i uspostavljanja osnove za finansijski mehanizam čiji bi cilj bila dugoročna održivost projekta nakon što prestanu priticati donatorska sredstva.

¹ UNDP zajedno sa Švicarskom agencijom za razvoj je u oblasti lokalne samouprave razvio projekat (Projekat integriranog lokalnog razvoja) koji ima za cilj jačanje općinskih kapaciteta za integrirano i inkluzivno upravljanje lokalnim razvojem i djelotvorno pružanje usluga, za koji se predviđa da će biti pokrenut paralelno s ovim projektom. Ovaj projekat će trajati od novembra 2007. do januara 2011. godine, a sarađivat će sa 20 partnerskih općina.

Programi obuke iz oblasti upravljanja ljudskim resursima biće izrađeni u okviru cilja br. 4, a polaznici će biti lokalni stručnjaci za upravljanje osobljem. Nadalje, projekat će osigurati donatorsku koordinaciju s drugim programima u oblasti lokalne uprave koji sadrže i komponentu obuke², te ove trenere uključiti u obuku trenera i realizaciju prioriternih programa, u skladu sa potrebama definisanim analizom potreba i strategijama obuke.

U okviru projekta će, prije početka ciklusa obuke, biti organizovane i dvije radionice za ključne općinske zvaničnike (načelnike općina, općinske vijećnike, itd.) u oba entiteta u cilju informisanja i osiguranja političkog prihvatanja od strane ovih ključnih lokalnih donosilaca odluka. Na ovim radionicama biće objašnjene potrebe za administrativnim kapacitetima u kontekstu evropskih integracija, a biće govora i o glavnim oblastima prioriternih programa obuke u cilju osiguranja djelotvornog liderstva i daljih aktivnosti od strane ovih zvaničnika.

Komponenta 4 – Jačanje funkcije upravljanja i razvoja ljudskih resursa u općinama

Jedan od kriterija za održivost procesa uspostavljanja sistema obuke biće osiguranje veze s procesom reforme funkcija upravljanja i razvoja u oblasti ljudskih resursa. Pri tome će naglasak biti stavljen na razvoj lokalnih kapaciteta za procjenu potreba za obukom i izradu planova obuke. U okviru ovog cilja biće pružena tehnička podrška ADS (FBiH) i Ministarstvu uprave i lokalne samouprave (RS), a u cilju daljeg razvoja njihovih kapaciteta za pružanje usluga općinama u oblasti upravljanja ljudskim resursima i razvoja ljudskih resursa. Projekat će također procijeniti u kojoj mjeri može pružiti podršku SOG-ovima kako bi im se omogućilo da pružaju djelotvorne savjetodavne usluge općinama u skladu sa entitetskim strategijama obuke. Nadalje, u vezi s ovim ciljem UNDP će osigurati zajednički pristup i koordinaciju u okviru svojih tekućih inicijativa na jačanju upravljanja ljudskim resursima putem projekta reforme javne uprave i podrške ADS-u FBiH.

U svakom od entiteta biće uspostavljena radna grupa za upravljanje ljudskim resursima, kojom će predsjedavati ključna entitetska tijela zadužena za razvoj funkcija upravljanja ljudskim resursima na lokalnom nivou. Radne grupe će se sastojati od stručnjaka za ljudske resurse pri uspostavljenim mehanizmima za podršku u obuci, te odabranih stručnjaka za upravljanje osobljem iz općina, relevantnih ministarstava i/ili agencija za državnu službu/upravu i relevantnog osoblja SOG-a. Radne grupe će biti zadužene za nadgledanje izrade modela za podzakonske akte, uzoraka opisa poslova, te pripremu standardne metodologije za ocjenu učinka i izradu općinskih planova obuke. Radne grupe će se redovno sastajati u cilju usaglašavanja planova i prijedloga, razmatranja pitanja i postignutog napretka. Kapaciteti relevantnih ministarstava i/ili ADS/ADU i SOG-ova u oblasti upravljanja ljudskim resursima biće ojačani kako bi im se omogućilo da vode, pomažu i savjetuju općine po pitanju upravljanja ljudskim resursima, te konkretno po pitanju izrade i provedbe općinskih planova obuke. U cilju osiguranja koherentnosti, ADS u FBiH i Ministarstvo uprave i lokalne samouprave u RS će razviti i usaglasiti sa skupštinama Saveza standardnu metodologiju za općinske planove obuke, kako bi se omogućila djelotvornija provedba na terenu.

Mehanizmi za obuku će izvršiti procjenu potreba za obukom stručnjaka za upravljanje osobljem u općinama, a biće izrađen specijalizirani program obuke u oblasti ljudskih resursa, koji će, između ostalog, obuhvatati izradu općinskih planova obuke. Biće obučeni trenerski tim za realizaciju prvog ciklusa obuke u cijeloj zemlji. Program obuke će uključivati ne samo obuku nego i ciljane konsultacije, te polaznicima podariti opipljive rezultate koji će poslužiti za izradu konkretnih akcionih planova za jačanje funkcija upravljanja i razvoja u oblasti ljudskih resursa.

Proces će započeti temeljitim pregledom već postojećih pristupa jačanju razvoja ljudskih resursa na lokalnom nivou i drugim funkcijama vezanim za obuku u BiH, te pregledima dokumentacije o alternativama koje se mogu naći u regiji i u svijetu. U okviru projekta biće osigurana i koordinacija s donatorima i drugim međunarodnim akterima koji rade u oblasti reforme upravljanja ljudskim resursima i jačanja liderskih kapaciteta u BiH (naročito s OSCE-om i Vijećem Evrope). Projekat će

² Naročito s GAP-om, OSCE-om...

imati za cilj i uspostavljanje mreže stručnjaka za upravljanje ljudskim resursima (Zajednica praktičara) kako bi se pomoglo u dostizanju viših standarda na polju upravljanja ljudskim resursima, te u utvrđivanju i razmjeni najboljih praksi.

Komponenta 5 – Jačanje kapaciteta domaćih organizatora obuke i njihove uloge u sistemu obuke

Značajna pažnja biće posvećena jačanju kapaciteta lokalnih organizatora obuke. Lokalni organizatori obuke (institucije i pojedinci) biće pozvani da učestvuju u svim programima obuke trenera, te u realizaciji obuke u odabranim općinama. Osim toga, entitetski mehanizmi za podršku u obuci će lokalnim organizatorima obuke pružiti tehničku podršku i savjete (informacije, metodologije). Na osnovu rezultata procjene kapaciteta lokalnih organizatora obuke provedene u okviru izrade entitetskih strategija obuke (cilj br. 1), biće uspostavljena baza podataka o organizatorima obuke (područje ekspertize, raspoloživi resursi, iskustvo u obuci, itd.). Pored toga, biće uspostavljena mreža organizatora obuke, koju će koordinirati entitetski mehanizmi za obuku. Entitetski mehanizmi za podršku u obuci će najmanje jednom godišnje organizovati otvoreni seminar o inovacijama u obuci i potrebama za obukom.

UNDP i Sida, kao glavni donator, su odobrili projekat sa gore navedenim komponentama, a početna faza projekta je započela u decembru 2007. godine. Projekat će trajati tri godine.

III. UPRAVLJANJE PROJEKTOM I TEHNIČKA TIJELA

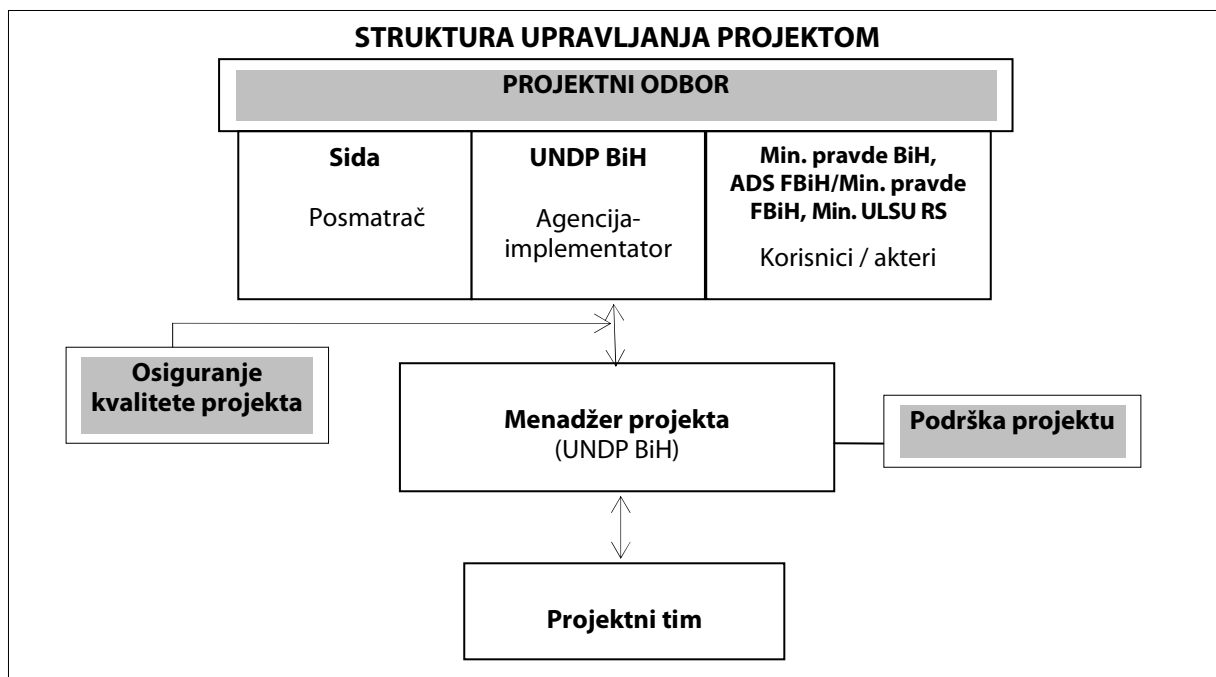
Menadžer projekta / direktor projekta upravljaće redovnim aktivnostima u okviru projekta u ime UNDP-a BiH. Njegova/njena primarna dužnost biće da, zajedno s osnovnim timom, osigura da se u okviru projekta ostvare rezultati koji će dovesti do postizanja ishoda opisanih u projektnom dokumentu.

Projektni odbor / Upravni odbor: U skladu sa pravilima i propisima UNDP-a Projektni odbor će biti struktura za nadzor projekta, a činit će ga (a) UNDP kao agencija-implementator i (b) Ministarstvo pravde BiH, ADS FBiH/ Ministarstvo pravde FBiH i Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS. Predstavnik Sida-e će prisustvovati sastancima odbora u funkciji posmatrača. Projektni odbor će biti zadužen za: sveukupni nadzor implementacije projekta u skladu s godišnjim planovima rada, strateško usmjeravanje, odlučivanje o svim bitnim etapama odlučivanja u toku implementacije projekta, te pitanjima koja zahtijevaju promjene projekta. Projektni odbor će biti konsultovan i kada je menadžeru projekta potreban savjet. Projektni odbor će se redovno sastajati, uz mogućnost sazivanja dodatnih sastanaka ukoliko to bude potrebno. Članovi Projektnog odbora imaju slijedeće dužnosti:

- UNDP (izvršni aspekt): UNDP kao agencija-implementator snosi krajnju odgovornost za implementaciju projekta u skladu s važećim propisima, pravilima, politikama i procedurama. UNDP će zastupati projekat i predsjedavati Odborom.
- Partneri/glavni korisnici: Predstavnici relevantnih partnera na državnom i entitetskom nivou zastupaće interese korisnika i usmjeravati projekat iz ugla korisnika i lokalnih učesnika u procesu.

Predstavnik Sida-e će prisustvovati sastancima samo kao posmatrač (zastupajući interese strana koje obezbjeđuju sredstva).

Osiguranje projekta: Cilj osiguranja projekta jeste nezavisni nadzor i kontrola kvaliteta upravljanja i realizacije utvrđenih projektnih etapa. Projektni odbor će vršiti preglede osiguranja projekta u utvrđenim fazama odlučivanja tokom implementacije projekta, ili pak po potrebi na koju ukaže bilo koji od predstavnika u Projektnom odboru. Osiguranje projekta je dužnost svih članova Projektnog odbora, ali se ova uloga može delegirati.



Tehnička tijela / radne grupe:

Vijeće za koordinaciju obuke i entitetski odbori za obuku / implementacijski timovi, koji će okupljati predstavnike Ministarstva uprave i lokalne samouprave RS, ADU RS, Ministarstva pravde FBiH, ADS FBiH, načelnika i entitetskih Saveza općina i gradova, će za vrijeme početne faze projekta preuzeti ulogu Projektnog savjetodavnog odbora.

Nakon što se pripreme entitetske strategije obuke, zajedno sa učesnicima u procesu odlučit će se o zvaničnoj uspostavi Projektnog savjetodavnog odbora koji će biti zadužen za pružanje ekspertskih savjeta i podrške, što će biti konkretno primjenjivano u projektnim aktivnostima unutar relevantnih komponenti, te za savjetovanje po pitanjima koja zahtijevaju promjene relevantnih komponenti projekta.