

MONITORING REZULTATA REFORME JAVNE UPRAVE U OBLASTI UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA (HRM) U 2015. GODINI

-

Ovaj dokument sačinjen je u okviru projekta Monitoring reforme javne uprave (PARM), implementiran od strane TI BiH i CIN-a, uz finansijsku podršku Švedske međunarodne agencije za razvoj (SIDA) i Vlade Danske. Mišljenja i stavovi u ovom dokumentu predstavljaju isključivo stavove TI BiH-a i ni na koji način ne odražavaju stavove SIDA-e ili Vlade Danske.

Mart 2016.

UVOD

Transparency International BiH, uz podršku švedske razvojne agencije SIDA, vodi projekat praćenja napretka u reformi javne uprave u BiH (PARM). Ovaj izvještaj se odnosi na napredak ostvaren u 2015. godini, a fokusira se na reformsku oblast upravljanje ljudskim potencijalima (HRM).

Metodološki gledano, procjena napretka u provedbi reformi u ovoj oblasti zasnovana je na dvjema korelacijama: 1) odnos poduzetih aktivnosti i ostvarenih rezultata; i 2) odnos ostvarenih rezultata i uloženi resursa. Iako su aktivnosti na prikupljanju podataka za potrebe prošlogodišnjeg izvještaja pokazale da nije ni malo jednostavno doći do egzaktnih pokazatelja o uloženi resursima, TI BiH je odlučio da parametar 'uloženi resursi' ipak zadrži kao dio cjelokupne analize. Logika je jednostavna: podaci o utrošku resursa, makar bili približno tačni, ipak pružaju mogućnost kakve-takve kontekstualizacije ostvarenih rezultata. Eventualno odustajanje od ovog parametra dovelo bi do toga da npr. jedan usvojen pravilnik kao rezultat milionskog projekta, odnosno isti takav rezultat kao plod samostalnih napora jedne institucije (koji su iziskivali minimalne resurse) budu vrednovani na isti način.

Osnovni izvori podataka o reformskim aktivnostima za 2015. godinu ostali su isti kao i prošle godine. Dakle, TI BiH se i ove godine oslonio na kombinaciju analize dostupnih izvještaja o RJU u BiH (i.e. PARCO, SIGMA, EU Delegacija) i kvalitativnog istraživanja koje je obuhvatilo po petnaest institucija sa državnog i entitetskog nivoa (i.e. BiH nivo – 15; FBiH – 15; RS – 15; BD – 1). Za razliku od prošle godine, ovo istraživanje je bilo opsežnije kako u smislu broja institucija koje su uzele aktivno učešće (18 institucija za 2014. godinu, nasuprot 30 institucija za 2015.), tako i u smislu opsega pitanja koja su ove godine uključila i dvije dodatne oblasti: stepen politizacije državne službe i kvalitet upravljačkog/menadžerskog kadra u pojedinačnim institucijama.

U osnovi, prikupljeni podaci ukazuju da se u 2015. godini prilično intenzivno radilo na reformama u oblasti HRM-a, mada su krajnji rezultati dosta ograničeni. Velika većina aktivnosti inicirana je i vođena od strane EU projekta *Modernizacija sistema upravljanja ljudskim potencijalima državnoj službi* (EU-HRM). Iako su planovi spomenutog projekta predviđali usvajanje niza novih procedura i praksi u različitim oblastima HRM-a, u konačnici je malo toga realizirano prevashodno zbog izostanka političke podrške.

I ove godine proces prikupljanja podataka je pokazao da su predstavnici institucija prilično ravnodušni prema RJU i da je jasno vidljiva averzija prema bilo kakvim nastojanjima da se dođe do podataka o provedbi reformi. U nastojanju da pojedinačnim institucijama olakša popunjavanje upitnika, TI BiH je organizirao radionice u Sarajevu (za predstavnike državnih i FBiH institucija) i Banja Luci (za predstavnike iz RS-a i Brčko Distrikta), ali je odziv bio vrlo slab. Od ukupno 46 institucija koje su bile određene da uzmu učešće u procesu monitoringa, njih samo 9 se odazvalo radu fokus grupe na sastanku u Sarajevu (28.12.2015. godine). Ostali su ili poslali samostalno popunjene upitnike ili se uopće nisu željeli uključiti u projekat. Istina, zainteresiranost onih institucija koje su direktno uključene u reforme u ovoj oblasti (i.e. agencije za državnu službu/upravu, nadležna ministarstva) može dobiti prolaznu ocjenu, ali zabrinjava indiferentnost kod predstavnika ostalih institucija. Ovim pitanjem trebaju se ozbiljno pozabaviti nadležne vlade u BiH, jer reformska rješenja formulisana bez doprinosa onih koji će ta rješenja morati da sprovedu u praksi, obično su kratkog daha.

Ovom prilikom TI BiH upućuje iskrenu zahvalu svima koji su pomogli da ovaj izvještaj bude što bolji i potpuniji.

PRISTUP PRAĆENJU REFORMI

Za polaznu osnovu (baseline) u dizajniranju metodologije za provedbu monitoringa u oblasti HRM-a uzet je dokument *Okvir principa za razvoj HRM-a u strukturama državne službe u BiH*. Dokument je rađen 2013. godine uz podršku SIGME, a na tehničkom nivou je usvojen od strane Nadzornog tima za reformsku oblast upravljanje ljudskim potencijalima i predstavljen u martu 2014. godine u sklopu početne konferencije EU-HRM projekta. Inače, dokument utvrđuje zajednička osnovna načela procesa razvoja HRM-a u pojedinačnim strukturama državne službe u BiH.

Ovaj dokument je odabran kao referentni okvir na bazi činjenice da u BiH još uvijek postoji vakuum kada je u pitanju strateški okvir za vođenje reformi u oblasti javne uprave (uključujući i HRM). Nadati se da ovaj vakum neće potrajati još dugo, jer je krajem 2015., kroz saradnju PARCO-a i SIGMA-e, pripremljen prijedlog Operativnog plana za izradu novog sveobuhvatnog strateškog okvira za RJU (do sredine 2016. godine). Ukoliko se predviđene aktivnosti realizuju u 2016. godini, postoji realna mogućnost da naredni izvještaj TI BIH o praćenju reformi bude zasnovan na ciljevima postavljenim u budućoj strategiji za RJU u BiH.

Inače, važno je spomenuti da su tokom 2015. godine Vijeće ministara BiH, vlade Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta usvojile Informaciju o aktivnostima u procesu reforme javne uprave za zaključcima čime je data podrška nastavku nedovršenih aktivnosti iz Strategije za reformu javne uprave i Revidiranog Akcionog Plana 1 (RAP).

Što se tiče izvora informacija za ovaj izvještaj, TI BIH se primarno oslonio na sljedeće izvore:

- informacije dostavljene na pitanja iz strukturiranog upitnika i razgovori sa institucijama iz sve četiri strukture javne uprave u BiH;
- godišnji izvještaj o radu Ureda koordinatora za RJU (PARCO);
- godišnji izvještaj Evropske komisije o napretku BiH u evropskim integracijama;
- završni izvještaj projekta EU-HRM.

Tabela 1. Prikaz osnovnih informacija o načinu prikupljanja podataka

IZVOR PODATAKA	NAČIN PRIKUPLJANJA PODATAKA	NAPOMENE
Institucije JU	Strukturirani upitnik i razgovor prema potrebi/u dogovoru sa predstavnicima institucija	Odabrano je po petnaest institucija sa državnog i entitetskih nivoa i centralna HRM jedinica Distrikta Brčko; osnovni kriteriji prilikom odabira bili su: 1) relevantnost institucije za reformsku oblast HRM; i 2) potreba da budu zastupljene institucije iz različitih sektora i sa različitim brojem zaposlenih.
Izvještaji PARCO-a	Analiza izvještaja	Analiziran je Godišnji izvještaj o radu Ureda koordinatora za reformu javne uprave januar – decembar 2015.
Izvještaj Delegacije Evropske komisije	Analiza izvještaja	Analiziran je izvještaj o napretku BiH za 2015. godinu.
Projekt EU-HRM	Analiza izvještaja	Analiziran je završni projektni izvještaj.

REZULTATI REFORMI U OBLASTI HRM-A

Govoreći o reformi javne uprave izvještaj Evropske komisije (EK) o napretku BiH za 2015. godinu navodi da je BiH u ranoj fazi reforme javne uprave i da u proteklih godinu dana nije bilo napretka, uslijed nedostatka sveobuhvatne političke podrške za reforme u cijeloj zemlji i, između ostalog, politizaciji državne službe koja još uvijek predstavlja problem. Prema ovom izvoru, upravljanje ljudskim potencijalima je fragmentirano i neefikasno.¹

Navodi EK iz izvještaja o napretku za 2015. godinu u velikoj mjeri su potvrđeni kroz proces monitoringa. Iako je bilo određenih pomaka u praksi upravljanja ljudskim potencijalima, ti pomaci nemaju ni opseg ni dubinu da bi značajnije uticali na proces modernizacije u ovoj oblasti. U nastavku je dat pregled najznačajnijih aktivnosti i rezultata u osam pojedinačnih oblasti HRM-a.

Pozicioniranje HRM-a

Pod pojmom 'pozicioniranje' podrazumijeva se prije svega mjesto koje HRM kao funkcija ima u organizacijskoj strukturi institucija javne uprave. U ovom poglavlju smo nastojali registrovati i druge činjenice koje bi mogle upotpuniti sliku o značaju, odnosno statusu koji HRM funkcija ima u pojedinim institucijama.

U slučaju nekih institucija koje su učestvovala u istraživanju na PARM projektu, kao na primjer Sektor za upravljanje personalom Ministarstva obrane BiH, Odsjek za upravljanje ljudskim resursima i obukama u okviru Sektora za ljudske resurse, pravne, finansijsko-materijalne poslove i pisarnicu Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH, i Odsjek za ljudske potencijale u Odjeljenju za ljudske potencijale, obuku i finansijske poslove Agencije za državnu službu FBiH, HRM je prepoznat kao nešto više od tradicionalne administrativne funkcije upravljanja kadrovima, ali još uvijek nije prepoznat kao strateška, profesionalna funkcija koja omogućava jedinicama/tijelima/upravnim strukturama da postignu svoje ciljeve.

Nadalje, uočeno je da usljed kompleksnosti strukture administrativne organizacije BiH postoji velika razlika u razumjevanju i implementaciji modernog upravljanja ljudskim potencijalima između različitih tijela i nivoa vlasti. U većini institucija HRM je i dalje lociran u odsjecima/službama za materijalno-finansijske, opće i pravne poslove. Veće institucije poput Ministarstva obrane BiH imaju zaseban odsjek koji se bavi tematikom HRM-a. Mada u praksi, čak i ako se u nazivu odsjeka/radnog mjesta koristi termin upravljanje ljudskim potencijalima, poslovi koji se obavljaju u sklopu te organizacione jedinice/radnog mjesta su i dalje pretežno administrativnog karaktera te se ne može reći da se bave ključnim oblastima modernog sistema upravljanja ljudima.

Činjenica da tri anketirane institucije na državnom nivou (Regulatorna agencija za komunikacije – RAK, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta - HEA, Agencija za državnu službu - ADS BiH) podacima (kao i jedna institucija na nivou FBiH) trenutno rade na pripremi novog pravilnika o sistematizaciji i unutrašnjoj organizaciji, i da u tom procesu očekuju adekvatno pozicioniranje HRM funkcije, zvuči ohrabrujuće. Ipak, na krajnji ishod ovih nastojanja utiču mnogi faktori, tako da konačnu ocjenu napretka u pozicioniranju HRM-a treba dati tek kad se stekne uvid u sadržaj novih pravilnika.

¹ Izvještaj EK o napretku BiH za 2015. godinu, str. 9-10,
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_bosnia_and_herzegovina.pdf

Kad su u pitanju uloženi resursi (finansijski, materijalni, ljudski), anketirane institucije ističu delegiranje pojedinaca u rad EU HRM projekta (koji je za cilj imao poboljšanje prakse HRM i pozicioniranje HRM-a u državnoj službi) i upućivanje ljudi na relevantne obuke u organizaciji ADS-a. Ni jedna institucija koja je bila predmet ovog istraživanja nije pružila podatke o eventualnim finansijskim sredstvima uložanim u oblasti HRM-a. Ovaj podatak je jasan pokazatelj da se HRM još uvijek ne smatra strateškom funkcijom unutar institucija/organa državne službe, te da je većina aktivnosti po tom pitanju rezultat vanjske pomoći.

Planiranje ljudskih potencijala

Praksa planiranja ljudskih potencijala predstavlja kontinuirani proces koji ima za cilj da osigura efikasno korištenje najvažnijeg resursa svake organizacije – ljudi.

Sistem planiranja kadrova u BiH zasnovan je na nastojanju da se održi postojeći broj zaposlenih. U praksi, to znači da broj onih koji odlaze biva zamjenjen istim brojem onih koji se primaju u službu. Na taj način praksa planiranja ljudskih potencijala svodi se isključivo na kvantitativni aspekt čime je u potpunosti zanemareno kakav profil ljudi je potreban (odnosno prioritetan) gledano s aspekta budućih potreba institucije.

Što se tiče konkretnih aktivnosti u 2015. godini, praksa planiranja ljudskih potencijala u upravnim strukturama u BiH nije doživjela neke značajnije promjene. Praksa kadrovskog planiranja u RS-u, uz sve nedostatke, i dalje ostaje najbliža modernom konceptu HRM planiranja. Na državnom nivou tek 3 od 11 institucija su imale neke aktivnosti vezano za planiranje ljudskih potencijala i to uglavnom kroz učešće na obukama organizovanim u sklopu projekata tehničke pomoći (u prvom redu Njemačkog društva za međunarodnu saradnju - GIZ i projekta EU-HRM). Jedino je Ministarstvo odbrane BiH kroz bilateralnu saradnju sa Norveškim ministarstvom odbrane uspjelo da donese dokument *Politika razvoja funkcije HR planiranja u MO BiH*, što se može smatrati prvim konkretnim korakom u procesu uvođenja modernog HR planiranja. Sličan pomak je zabilježen i u slučaju Brčko distrikta. Naime, Vlada Brčko distrikta je u mjesecu januaru usvojila dokument *Opšta načela kadrovske politike* koji propisuje ciljeve u sprovođenju osnovnih načela u ovoj oblasti. Pored navedenog, Vlada Brčko distrikta je u mjesecu junu donijela i zaključak o utvrđivanju *Metodologije izrade organizacijskih planova tijela javne uprave BD BiH*.

Projekat EU-HRM je imao ambiciju da slijedeći iskustva Slovenije, koja je s uspjehom modernizirala praksu planiranja ljudskih potencijala, isto učini i u slučaju struktura državne službe u BiH. Međutim, iako su predstavnici institucija koje su učestvovali u ovom projektu imali na raspolaganju svu neophodnu stručnu pomoć, ostvareni napredak u ovoj oblasti svodi se na jačanje individualnih kapaciteta onih koji su učestvovali na seminarima i radionicama organiziranim u sklopu ovog projekta. Imajući u vidu resurse koji su bili na raspolaganju na jednoj strani i ostvarene rezultate na drugoj, nije teško zaključiti da je u ovoj oblasti propuštena velika prilika da se napravi ozbiljniji iskorak u pravcu moderne prakse planiranja ljudskih potencijala.

Analiza i klasifikacija radnih mjesta

Analiza radnih mjesta predstavlja proces sistematičnog prikupljanja podataka o svakom pojedinačnom radnom mjestu u cilju izrade kvalitetnih opisa radnih mjesta (uključujući i stručni profil izvršioca). Kvalitetnom analizom radnih mjesta može se doći i do određenih saznanja o višku/manjku zaposlenih, zatim o obimu ili dupliranju poslova, a može se dobiti i uvid u probleme nedovoljne učinkovitosti. Klasifikacija radnih mjesta je proces koji se prirodno nadovezuje na analizu radnih mjesta, s ciljem da

radna mjesta razvrsta po karakteru i stepenu složenosti, odnosno da poslovima odredi nominalnu vrijednost.

Radna mjesta u upravnim strukturama u BiH nikad nisu na pravi način klasifikovana tako da se u praksi vrlo često susreće situacija gdje se ista radna mjesta u različitim institucijama (ili čak u različitim organizacionim cjelinama iste institucije) ozbiljno razlikuju, a nominalno su klasifikovana u istu grupu poslova (npr. stručni savjetnici ili saradnici). Prošlogodišnji izvještaj TI BiH navodi aktivnosti Ministarstva pravde na državnom nivou na standardizaciji opisa radnih mjesta, međutim postupak harmonizacije opisa nije podrazumijevao njihovu prethodnu analizu u odnosu na ono što izvršioi stvarno rade i ono što su potrebe institucije.

U naporima za prevazilaženjem postojećih nedostataka najdalje je u protekloj godini otišao projekt EU-HRM sa aktivnostima na uvođenju metodologija za sveobuhvatnu analizu i analitičku procjenu radnih mjesta (klasifikaciju/gradaciju radnih mjesta), kako bi se poboljšali opisi radnih mjesta, što čini osnovu za modernizaciju cijelog sistema HRM.

Na nivou FBiH, projekt EU-HRM pomogao je ključnim korisnicima da pripreme nacrt izmjena i dopuna *Uredbe o poslovima osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici*. Izmjene i dopune uvode metodologiju analize radnih mjesta i po prvi put okvir kompetencija u sistem državne službe FBiH. Spomenuta Uredba je usvojena na sjednici Vlade FBiH početkom februara 2016. Striktno gledano, ovaj rezultat ne bi trebao biti dijelom ovog izvještaja, ali radi se aktivnosti koja se naslanja na nešto što je većim dijelom urađeno u 2015. godini, pa je stoga uključena u ovaj dokument.

Inače, iako se ovom Uredbom uvodi veoma važna praksa analize radnih mjesta, kao i koncept okvira kompetencija, postoje dva problema koji umanjuju značaj ovog postignuća. Prvi problem je suštinske prirode i odnosi se na činjenicu da je izmijenjeni ZDS FBiH praktično eliminisao princip meritornosti kod zapošljavanja na pozicije nekadašnjih rukovodećih državnih službenika (i.e. pomoćnici rukovodilaca, sekretari organa uprave i glavni inspektori). Na ovaj način se ograničava 'domet' novih praksi, jer će se odnositi samo na nerukovodeća službenička mjesta. Drugi problem je tehničke prirode i odnosi se na vremenski rok koji se ostavlja organima uprave FBiH da provedu analizu radnih mjesta. Ovaj rok iznosi 30 dana (od dana usvajanja Uredbe) i objektivno je prekratak naročito za organe uprave sa većim brojem zaposlenih (50 i više ljudi), jer treba imati na umu da se analiza radnih mjesta provodi s namjerom da poboljša opise poslova što je osjetljiv proces koji se zahtijeva vrijeme.

Na nivou RS, projektni tim EU-HRM je pomogao ključnim korisnicima da uvedu koncept analize radnih mjesta, novu strukturu gradacije radnih mjesta i sistem klasifikacije radnih mjesta kroz pripremu nacrtu određenih dijelova novog nacrtu *Zakona o državnim službenicima*. Također, EU-HRM projekat je doprinio i pripremi nacrtu *Uredbe o analizi i razvrstavanju radnih mjesta*, kao i pripremi standardnih opisa radnih mjesta za različite kategorije državnih službenika.

Na nivou Brčko Distrikta, Zakonodavni ured Brčko Distrikta BiH bio je mišljenja da *Zakon o državnoj službi* ne daje pravni osnov za uvođenje analize radnih mjesta i njegovo regulisanje u podzakonskim aktima, pa stoga prijedlog uvođenja analize radnih mjesta nije prihvaćen.

Regrutovanje i selekcija

Proces regrutovanja podrazumijeva aktivnosti na privlačenju što većeg broja kvalitetnih kandidata da se prijave na konkurs. Da bi se u tome uspjelo, kandidatima je potrebno omogućiti da mogu lako doći do objavljenog konkursa, a potom i da mogu na što jednostavniji i jeftiniji način izvršiti prijavu na taj konkurs. Proces selekcije započinje nakon isteka roka za prijavu na konkurs, a podrazumijeva aktivnosti usmjerene na filtriranje prijava (i.e. odvajanje onih koji formalno ne ispunjavaju zahtjeve konkursa), zatim testiranje kandidata koji ispunjavaju formalne uslove i, na kraju, zapošljavanje onog kandidata koji je ostvario najbolje rezultate.

Analiza postojećeg stanja u segmentu zapošljavanja u državnoj službi pokazuje da je značajno uvećan stepen politizacije. Razlog leži u činjenici da su na nivou FBiH usvojeni vrlo štetni amandmani na *Zakon o državnoj službi*², a postoje indicije da se sličan scenario priprema i na državnom nivou kao i u RS-u.

U najkraćem, izmjene i dopune ZDS FBiH dokidaju postojanje kategorije 'rukovodećih državnih službenika' (i.e. na osnovu izmjena člana 11a ZDS FBiH, sekretari organa uprave, pomoćnici rukovodilaca organa uprave i glavni inspektori prestaju biti državni službenici), mada ova radna mjesta ostaju u sistemu uprave. Na ovaj način uprava Federacije BiH bi se mogla uvećati za nekih 250-300 ljudi, što prijeti da u potpunosti diskreditira najave iz dokumenta Reformska agenda o potrebi stvaranja ekonomičnije javne uprave.

Inače, zvanični naziv osoba iz člana 11a ZDS FBiH je 'lica koja nisu državni službenici' što je svojevrsan kuriozitet kad je uprava u pitanju. Naime, definicije pojmova u upravi u pravilu govore o tome šta određeni pojam 'jeste', a ne šta on 'nije'. Upotreba takozvane negativne definicije u ovom slučaju ne daje odgovor na pitanje kojoj kategoriji zaposlenih pripadaju lica koja nisu državni službenici.

Što se tiče radno-pravnog statusa 'lica koja nisu državni službenici' njihov mandat je podudaran sa mandatom rukovodilaca organa uprave. Ukoliko rukovodilac organa uprave želi da otpusti nekog od svojih pomoćnika ili glavnog inspektora, onda upućuje Vladi FBiH zahtjev za razrješenje, dok u slučaju sekretara organa uprave odluku o razrješenju može donijeti samostalno.

Usvojene izmjene i dopune ZDS FBiH predstavljaju eklatantan primjer slabljenja državne službe kroz otvorenu politizaciju, jer će se dosadašnji rukovodeći državni službenici ubuduće birati po pojednostavljenim procedurama koje rukovodiocu organa ostavljaju više nego dovoljno prostora da dovede pojedince koji mu najviše odgovaraju. Bez rukovodećih državnih službenika, odabranih kroz konkurentsku proceduru na bazi principa meritornosti, ugroženi su stabilnost i kontinuitet rada organa uprave naročito u situacijama višemjesečne krize u formiranju vlasti. Na ovo su ukazivali zvaničnici EU iz Brisela³, ali je vladajuća većina ipak izglasala sporne izmjene i dopune ZDS FBiH.

Ostavljajući za trenutak štetnost rješenja donešenih na nivou FBiH, treba istaći da postoji i potreba i prostor da se procedure prijema u državnu službu unaprijede na svim nivoima. Praksa regrutiranja i selekcije još uvijek se pretjerano oslanja na formalne kvalifikacije i godine radnog iskustva, dok se istodobno malo pažnje poklanja stručnim sposobnostima (vještinama), odnosno kompetencijama. U ovoj oblasti HRM-a, projekt EU-HRM je ponudio konkretna rješenja bazirana na upotrebi kompetencija

² «Službene novine Federacije BiH», broj 102/15 /31.12.2015./

³ Više o pismu koje je zvaničnicima FBiH uputio Jean Eric Paquet, direktor za Zapadni Balkan Direktorata za politiku susjedstva i pregovore o proširenju, moguće je naći na: <http://www.federalna.ba/bhs/vijest/144897/paquet-pisao-novalicu-i-predsjedavajucim-oba-doma-pfbih>

u procesu selekcije. S tim u vezi, ADS BiH je pripremio nacrt podzakonskog akta - *Uputstvo o provođenju postupka zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH* koji bi trebao stupiti na snagu u 2016. godini, a koji predviđa provjeru kompetencija u proceduri selekcije državnih službenika. Inače, vrijedno je napomenuti da je uz pomoć EU-HRM projekta u toku 2015. godine održano sedam obuka na temu korištenja okvira kompetencija u postupku zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH, kroz koje su prošli zaposleni u ADS BiH i 120 nezavisnih eksperata koji se imenuju u konkursne komisije.

Projekt EU-HRM je također pripremio *Koncept za vođenje ulaznog intervjua u proceduri javne konkurencije u republičkim organima uprave RS*, kojim se razrađuje način vođenja intervjua tokom procedure odabira. I ovdje je naglasak dat na strukturirani intervju koji se zasniva na novorazvijenom okviru kompetencija. Ukoliko bi ova rješenja u svom izvornom obliku bila integrisana u adekvatne propise, to bi svakako bio pozitivan iskorak.

Što se tiče Distrikta Brčko, ostaje problematična praksa odabira kandidata na konkursima, jer o prijemu odlučuje tročlana komisija u kojoj učestvuju dva člana iz organa koji vrši popunu. Na ovaj način rukovodilac organa (u čijoj je isključivoj nadležnosti imenovanje dva člana komisije) može vrlo lako da utiče na konačni izbor kroz imenovanje 'provjerenih' osoba, što ostavlja prostor za sumnju da se i ovdje krije potencijalna manipulacija. Nažalost, u sjeni ove potencijalne manipulacije kod odabira kandidata za poslove u BD ostaje pozitivan primjer uvođenja prakse bodovanja preporuka koje kandidati za posao dostavljaju u prijavi. Preporuke, ukoliko su vjerodostojne i dolaze od relevantnih ljudi, predstavljaju dobar izvor informacija o kandidatu i njihovu upotrebu u procesu zapošljavanja treba pozdraviti.

U toku 2015. godine u saradnji sa EU-HRM projektom održane su obuke za preko 100 članova komisija za zapošljavanje u BD-u u skladu sa novim *Zakonom o državnoj službi i Pravilnikom o zapošljavanju*.

Na kraju, pored jačanja kapaciteta državnih službenika i namještenika koji rade na poslovima regrutiranja i selekcije (kako bi u procesu zapošljavanja bili u mogućnosti donijeti objektivan sud o kandidatima), potrebno je ispitati sve mogućnosti da se konačno započne sa praksom snimanja usmenih intervjua. Na ovaj način bi se povećala transparentnost procesa zapošljavanja što bi imalo pozitivan uticaj na profesionalnost i neovisnost članova konkursnih komisija. Naravno, kandidatima koji smatraju da su oštećeni u postupku odabira omogućio bi se uvid u kompletan audio-video zapis razgovora, kao i pismene radove drugih kandidata.

Praćenje učinkovitosti u radu

Praćenje radne učinkovitosti podrazumijeva aktivnosti kojima rukovodilac nastoji da maksimizira učinak rada podređenih pojedinaca da bi im pomogao u postizanju zadatih ciljeva i osigurao profesionalni razvoj.

Učinkovitost u radu se prati zbog potrebe da se osigura efikasan rad pojedinaca, a nagrađivanje odnosno sankcionisanje dolazi kao posljedica. Međutim, u kontekstu BiH, svrha praćenja i ocjenjivanja učinka svodi se skoro isključivo na nagrađivanje odnosno sankcionisanje pojedinca. Budući da zbog hroničnih budžetskih restrikcija nije moguće izdvojiti sredstva za materijalno nagrađivanje, kompletna održivost sistema je dovedena u pitanje. Procedure se provode *pro forma* i uz naglašeno opredjeljenje rukovodilaca da se nikom ne zamjeraju. Konačni rezultat takvog pristupa je izuzetno visok broj zaposlenih koji su ocijenjeni najvećom ocjenom.

Očigledno, trebaće se uložiti dodatni naponi da postojeće menadžerske strukture u upravnim strukturama u BiH shvate pravu svrhu ovog alata i da prihvate činjenicu da je u pitanju praksa koja pruža šansu rukovodiocima da maksimiziraju učinak ljudi kojima upravljaju.

Sadržaj popunjenih upitnika ukazuje da se postupak ocjenjivanja državnih službenika obavlja prema važećim propisima i izuzimajući redovne obuke koje organizuju agencije za državnu službu/upravu, ne navode se nikakve posebne aktivnosti u ovom polju.

Kompenzacija rada

Jedina aktivnost koja se u ovom segmentu navodi od strane ispitanika na državnom nivou jeste predloženi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH koji se odnosi na policijske službenike u Jedinici za intervencije i podršku, kao i zaposlene u Sektoru za međunarodnu operativnu policijsku saranju. Ove izmjene su u proceduri i očekuje se njihovo usvajanje u 2016. godini.

Pored navedenog, ADS FBiH navodi da je u 2015. godini došlo je do izmjene *Uredbe o načinu osnivanja i utvrđivanju visine naknade za rad radnih tijela osnovanih od strane Vlade Federacije BiH i rukovodilaca federalnih organa državne službe* („Službene novine Federacije BiH“, broj 48/14, 77/14, 97/14 i 58/15). Ovom izmjenom su umanjeni iznosi predviđeni za naknade.

Posljednja izmjena, u članu 9 Uredbe („Službene novine Federacije BiH“, broj 58/15) utvrđuje slijedeće izmjene:

- (1) Član stalnog radnog tijela Vlade ostvaruje pravo na mjesečnu naknadu za rad u visini od 200 KM (umjesto ranijih 350) pod uslovom da je u toku mjeseca održana najmanje jedna sjednica radnog tijela i da je toj sjednici prisustvovao.
- (2) Član/zamjenik člana koordinacionog tijela na nivou Bosne i Hercegovine, kao član implementacionog tima projekta koji se realiziraju na nivou Bosne i Hercegovine, koji je na tu poziciju imenovan aktom Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, ostvaruje pravo na naknadu u visini od 200 KM kvartalno (umjesto 350), pod uslovom da je u tom periodu održana najmanje jedna sjednica tijela u koje je imenovan i da je toj sjednici prisustvovao, kao i da je rukovodiocu organa ili Vladi podnio izvještaj (kvartalni/polugodišnji/godišnji) o stanju u oblasti iz djelokruga tijela u koje su imenovani.
- (3) Član povremenog radnog tijela Vlade ostvaruje pravo na naknadu, nakon usvajanja izvještaja iz člana 6. ove uredbe, u jednokratnom iznosu, koji ne može biti veći od 200 KM (umjesto dosadašnjih 350), što utvrđuje Vlada, na prijedlog predsjednika radnog tijela, a u zavisnosti od složenosti oblasti za koju je obrazovano radno tijelo, potrebe rada na terenu, obuhvata različitih oblasti, obima poslova i broja održanih sjednica.
- (4) Član stalnog radnog tijela federalnog organa ili službe ostvaruje pravo na mjesečnu naknadu za rad u visini od 200 KM (umjesto 350) pod uslovima da je u toku mjeseca održana najmanje jedna sjednica radnog tijela i da je toj sjednici prisustvovao.
- (5) Član povremenog radnog tijela federalnog organa ili službe ostvaruje pravo na naknadu, nakon usvajanja izvještaja iz člana 6. ove uredbe, u jednokratnom iznosu koji ne može biti veći od 200 (umjesto ranije 300) KM što utvrđuje rukovodilac, na prijedlog predsjednika radnog tijela, a u zavisnosti od složenosti oblasti za koju je obrazovano radno tijelo, obima poslova, broja održanih

sjednica, vremena provednog na pripremi materijala iz nadležnosti komisije u prekovremenom radu ili u dane kada se ne radi.

Član 12. stav 2. Uredbe takođe je izmjenjen a odnosi se na članove Savjeta za nauku Federalnog ministarstva obrazovanja i nauke, na koje se uredba ne primjenjuje u dijelu koji se odnosi na broj članova, način izvještavanja te utvrđivanja prava na naknadu i visinu naknade, s tim da naknada i visina ne može biti veća od 350 KM umjesto ranije 500 KM.

EU-HRM projekat je bio aktivan i u ovoj oblasti. Naime, projektni tim je testirao metodologiju za analitičku procjenu radnih mjesta u državnoj službi Vlade BD čiji rezultati bi se mogli iskoristiti pri izradi sistema plaća i Zakona o plaćama. U sklopu izrade metodologije za analizu i analitičku procjenu radnih mjesta u Brčko Distriktu analizirano je ukupno 45 radnih mjesta. Kako je već navedeno u dijelu o analizi i analitičkoj procjeni radnih mjesta, Zakonodavni ured Brčko Distrikta BiH bio je mišljenja da Zakon o državnoj službi ne daje pravni osnov za uvođenje analize radnih mjesta i njegovo regulisanje u podzakonskim aktima, pa stoga prijedlog uvođenja analize radnih mjesta nije prihvaćen.

Profesionalni razvoj

Kontinuirano obučavanje i usavršavanje državnih službenika je ključni faktor za efikasno funkcioniranje svake institucije, pri čemu treba voditi računa da pored obuka, iako se najviše koristi kao način kontinuiranog usavršavanja, postoje brojni drugi vidovi usavršavanja, kao što su mentorstvo, samostalno učenje, razne vrste studijskih posjeta i drugi slični vidovi sticanja kompetencija.

U protekloj godini strukture javne uprave u BiH navele su da je održan veliki broj stručnih obuka. Završni izvještaj projekta EU-HRM navodi brojku od 600 državnih službenika koji su prošli različite programe obuke iz HRM-a kroz seminare, radionice, konferencije, okrugle stolove i studijske posjete. Također, provedena je i obuka za 20 novih predavača/trenera na sva četiri upravna nivoa čiji se zadatak da nastave prenos znanja unutar državne službe BiH.

U odgovorima iz upitnika nešto manje od polovine institucija su navele određene aktivnosti, između ostalog izradu i/ili usvajanje planova obuka i učestvovanje u programima tehničke pomoći. Tako je ADU RS pripremio i usvojio Okvirni plan obuka za zaposlene u republičkim organima uprave Republike Srpske za period 2015-2018. Očekivanja su da bi ovaj plan trebao da rezultira većim brojem ciljanih obuka.

ADS FBiH navodi puštanje u funkciju elektronske prijave za pohađanje obuka čime se olakšava prijavljivanje kandidata, te ostvaruju uštede u vremenu i materijalima u pripremi obuke. Također, ova institucija je provela anketu sa zaposlenima u Agenciji u cilju analize potreba za obukom i pripreme što adekvatnijeg prijedloga plana stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika i namještenika u Agenciji za državnu službu Federacije BiH.

Generalno, aktivnosti većine pojedinačnih institucija svode se na pohađanje obuka u organizaciji centralnih HRM institucija. Još uvijek ne postoji praksa provjere efikasnosti obuke kroz poboljšanja učinkovitosti u radu. Ovo je praksa koja se temelji na ozbiljnom pristupu ocjenjivanju rada, što nažalost nije slučaj u strukturama državne službe u BiH.

Upravljanje totalnim kvalitetom

Upravljanje totalnim kvalitetom (TQM) je koncept koji se zasniva na težnji institucije da osigura visok kvalitet usluga krajnjem korisniku kroz odnos prema poslu i njegovu organizaciju. Iako je u RJU u BiH prvi puta uveden kroz RAP 1 (2011. godine) dosta ispitanika iz institucija u BiH nije bila upoznata s ovim konceptom niti sa eventualnim aktivnostima poduzetim na ovom planu.

Ured koordinatora je tokom proteklog perioda nastavio saradnju sa Njemačkim društvom za međunarodnu saradnju (GIZ) na pripremi okvira za uvođenje TQM. Vijeće ministara BiH je na 23. sjednici, održanoj 15.9.2015. usvojilo Godišnji izvještaj o provedbi Sporazuma o implementaciji Programa jačanja javnih institucija u BiH - faza II, između Ureda koordinatora i GIZ-a i zaključke koji se odnose na podršku daljnjim aktivnostima na uvođenju predloženih modela upravljanja kvalitetom u institucijama BiH (CAF i modeli zasnovani na ISO 9001:2008 sistemu), pripremu okvirnog planskog dokumenta za uvođenje upravljanja kvalitetom u institucijama BiH i koordinaciju njegove implementacije, te izvještavanje. Slijedom usvojenih zaključaka, na konferenciji organiziranoj u saradnji Ureda koordinatora, GIZ-a i Evropskog Instituta za javnu upravu (EIPA), „Upravljanje kvalitetom – instrument za bolju javnu upravu“ održanoj 27. oktobra 2015. godine u Sarajevu, potpisan je Memorandum o razumijevanju za uspostavljanje saradnje u oblasti upravljanja kvalitetom između Ureda koordinatora, Instituta za standardizaciju BiH i GIZ-a.

U dostavljenom upitniku ADS FBiH navodi konferencije održane u novembru 2015. u Sarajevu u organizaciji PARCO-a i RESPA-e i regionalne radne grupe za upravljanje sistemom kvaliteta u javnoj upravi Zapadnog Balkana u organizaciji RESPA-e na teme mogućnosti primjene sistema kvaliteta u javnom sektoru.

Odgovor na pitanja o provedenim aktivnostima u poglavlju o TQM dale su samo tri institucije državnog nivoa i sve aktivnosti vezuju se za njihovo partnerstvo sa GIZ-om na projektu jačanja državnih institucija.

ULOŽENI RESURSI U REFORMU HRM-A

Kao što je već naglašeno na početku ovog dokumenta, ostvarene rezultate u procesu reforme upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama državne službe u BiH neophodno je staviti u perspektivu uloženi resursa, prije svega finansijskih iako treba istaći da su kroz reformske procese bili angažovani i ljudski resursi (u formi državnih službenika koji su učestvovali u različitim projektima, što su potvrdile i institucije u ovom istraživanju).

Prilikom učešća u radu na projektima tehničke pomoći institucije najčešće delegiraju jednog službenika, mada u zavisnosti od relevantnosti projektnih aktivnosti to nekad mogu biti i dvije, pa i više osoba.

Izvještaj projekta PARM u oblasti HRM-a koji je TI BiH pripremio za period 2012-2014. godina dao je detaljnu analizu o troškovima učešća državnih službenika u donatorskim projektima, kako u vremenu tako i u novcu. Za potrebe ovog izvještaja treba ponoviti da državni službenik od organizacije koja vodi projekat ne može dobiti nadoknadu za rad na tim projektima, ali učešće u tim projektima proizvodi određene direktne i indirektno troškove. Direktni troškovi su vezani u prvom redu za dnevnicu koje institucije isplaćuju državnim službenicima svaki put kad učestvuju u aktivnostima izvan matičnog

mjesta rada. Indirektni troškovi se tiču činjenice da se redovna primanja nastavljaju dok službenici odsustvuju sa svog radnog mjesta. Dakle, iako se projekti implementiraju uglavnom donatorskim sredstvima, učešće državnih službenika u njihovoj implementaciji, gledano iz ugla poreskih obveznika, nije besplatno.⁴

Naravno, ukazivanjem na troškove u vezi s angažmanom državnih službenika na projektima tehničke pomoći ne želi se obeshrabriti praksa oslanjanja na znanje i iskustvo državnih službenika u reformskim procesima. Naprotiv. Projekti su nužni, jer su bili i ostali ključna poluga reformi, baš kao što je nužan i angažman državnih službenika u implementaciji ovih projekata. Međutim, izlazni rezultati projekata tehničke pomoći moraju se povećati. Primarni problem nije u karakteru projekata niti u ljudima koji ih implementiraju, već u izostanku podrške političkih predstavnika na vlasti. Naime, svi iole značajniji ciljevi projekata uključuju izmjene propisa što bez podrške struktura na vlasti jednostavno nije moguće realizirati.

Građani BiH imaju puno pravo da budu nezadovoljni brzinom i obimom reformi, jer im profesionalna i efikasna uprava treba i kao direktnim korisnicima (kroz izdavanje ličnih dokumenata, dozvola, uvjerenja, itd.), i kao potencijalnim kandidatima za posao unutar upravnih struktura, i kao struktura koja će biti stimulacija stranim investitorima da ulože kapital u BiH, da otvore nova radna mjesta i time poboljšaju životni standard svih stanovnika. Stoga je vrlo frustrirajuće za građane da, primjerice, dvogodišnji projekat EU-HRM koji je koštao skoro 1.8 miliona eura (bez uračunatih troškova angažmana državnih službenika) na kraju rezultira sa 600 obučenih ljudi i dva-tri nova podzakonska akta.

Inače, pregledom statusa projekata reforme javne uprave u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima u 2015. godini (prema Godišnjem izvještaju o radu Ureda koordinatora za reformu javne uprave u periodu januar – decembar 2015.), uočena je sporost u provedbi postupaka nužnih za započinjanje projekata. Naime, od ukupno sedam projekata koji su nabrojani u prošlogodišnjem izvještaju kao projekti u postupku odobravanja, samo je kod jednog planiranog projekta zabilježen napredak. Radi se o projektu *Izgradnja kapaciteta za borbu protiv korupcije u strukturama državne službe BiH* za koji je u proteklom periodu odobrena tehnička dokumentacija i koji se sada nalazi u fazi javne nabavke. Svi ostali projekti čija je realizacija planirana kroz sredstva Fonda za reformu javne uprave (FRJU) ostaju u statusu u kome su bili i 2014. godine. Tabela koja slijedi daje uvid u osnovne podatke o realiziranim i planiranim projektima.

Tabela 2. Osnovni podaci o realiziranim i planiranim projektima

PROJEKAT	DONATOR	STATUS
Modernizacija sistema upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi	EU (IPA 2011) / 1.769.000,00 EUR	Završen (27. 01. 2016.)
Uspostavljanje savremenih odjela za upravljanje ljudskim potencijalima u organima uprave u BiH	FRJU / 1.594.711,22 KM	Sredstva alocirana (projekat nije započeo)
Obuka zaposlenih koji obavljaju poslove državne uprave za primjenu	FRJU / 728.430,30 KM	Sredstva alocirana (projekat u postupku javne nabavke)

⁴Transparency International u BiH, *Praćenje reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini: Analiza rezultata u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima (HRM) u periodu 2013-2014. godina*, Sarajevo, Mart 2015., str. 15.

informativnih tehnologija i rad na računarima		
Izgradnja kapaciteta za borbu protiv korupcije u strukturama državne službe BiH	FRJU / 500.000,00 KM	Sredstva alocirana (projekat u postupku javne nabavke)
Razvoj elektronskih obuka za potrebe državne službe/uprave u BiH	FRJU / 265.990,14 KM	Sredstva rezervisana (projekat u postupku odobravanja projektne dokumentacije)
Pojednostavljenje i unapređenje zapošljavanja u državnu službu	FRJU / 500.000,00 KM	Planirana sredstva (projekat u postupku odobravanja projektne dokumentacije)
Unapređenje procesa analize potreba i evaluacije efekata obuke	FRJU / 198.000,00 KM	Planirana sredstva (projekat u postupku odobravanja projektne dokumentacije)
Unapređenje informacionog sistema u ADS FBiH za ULJP (HRMIS) sa softverskim modulima u cilju davanja podrške RJU	FRJU / 210.740,40 KM	Planirana sredstva (projekat u postupku odobravanja projektne dokumentacije)

ZAKLJUČCI

Dosadašnje reforme u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima (HRM) u cjelini, uključujući i 2015. godinu u strukturama državne službe u BiH ni svojim obimom a ni dubinom, nisu ispunile očekivanja.

Glavni problem reformi HRM-a i dalje je slaba politička podrška, nedovoljno učinkovit sistem koordinacije, politizacija državne službe, kao i nedostatak opštih menadžerskih vještina kod postojeće strukture rukovodilaca. U prošloj godini je naročito bio izražen trend daljnje politizacije državne službe, kako kroz usvajanje izrazito štetnih rješenja u ZDS FBiH, tako i kroz pripremu sličnih rješenja na državnom nivou i u RS-u.

Postupak zapošljavanja nastavlja da izaziva najviše polemika u javnosti, jer su građani izgubili povjerenje u objektivnost i nepristrasnost onih koji donose odluku o tome ko je najbolji, odnosno ko su uspješni kandidati. Nužno je osigurati da se kroz nove propise na svim nivoima u BiH ustanove jasni kriteriji odabira na osnovu okvira kompetencija i uz puno poštivanje principa meritornosti.

Profesionalni razvoj državnih službenika je vjerovatno jedina oblast koja bi mogla dobiti prolaznu ocjenu. Obuke se izvode u kontinuitetu, mada bi se bez upliva projekata tehničke pomoći te obuke svele na učenje stranih jezika i rad na računaru. Analiza potreba za obukom je također postala puka formalnost.

Dosadašnje aktivnosti u oblasti TQM-a uglavnom su bile usmjerene na podizanje svijesti o potrebi da se u upravu uvedu standardi kvaliteta, ali rezultati monitoringa nisu pokazali neki značajniji napredak u informisanosti HRM osoblja u pojedinačnim institucijama.

Sve u svemu, određenog napretka u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima ima, ali je taj napredak u velikom nesrazmjeru sa uložnim resursima. U prilog rečenom ide i konstatacija EK u Izveštaju o napretku BiH za 2015. godinu koji naglašava da nosioci reformskih aktivnosti trebaju osigurati provedbu efikasnog sistema upravljanja ljudskim potencijalima.

Aneks 1

TABELARNI PREGLED POPUNJENIH UPITNIKA/ODRŽANIH SASTANAKA

NAZIV INSTITUCIJE	UPITNIK POPUNJEN (DA / NE)	SASTANAK ODRŽAN (DA / NE)
Državni nivo		
Ministarstvo pravde BiH	NE	NE
Agencija za državnu službu BiH	DA	NE
Ured koordinatora za RJU (PARCO)	DA	NE
Ministarstvo vanjskih poslova BiH	NE	NE
Direkcija za evropske integracije BiH	DA	NE
Ministarstvo odbrane	NE	NE
Ministarstvo civilnih poslova	DA	NE
Ministarstvo finansija	NE	NE
Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice	DA	DA
Regulatorna agencija za komunikacije RAK	DA	NE
Centralna harmonizacijska jedinica (Ministarstvo finansija i trezora BiH)	DA	NE
Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH (Ministarstvo sigurnosti BiH)	DA	NE
Agencija za nadzor nad tržištem BiH	DA	NE
Agencija za visoko obrazovanje i osiguranje kvaliteta BiH	DA	NE
Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	DA	NE
Federacija Bosne i Hercegovine		
Federalno ministarstvo pravde	DA	DA
Federalno ministarstvo finansija	NE	NE
Federalno ministarstvo obrazovanja	NE	NE
Agencija za državnu službu FBiH	DA	NE
Poreska uprava FBiH	DA	NE
Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva	DA	NE
Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica	NE	NE
Federalno ministarstvo zdravstva	NE	NE
Federalno ministarstvo prostornog uređenja	DA	NE
Agencija za bankarstvo FBiH	NE	NE
Agencija za privatizaciju u FBiH	NE	NE
Federalna direkcija robnih rezervi	NE	NE
Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove	DA	NE
Komisija za vrijednosne papire FBiH	DA	NE
Zavod za javno zdravstvo FBiH	DA	NE
Republika Srpska		
Agencija za državnu upravu RS	DA	NE

Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS	DA	NE
Ministarstvo finansija RS	NE	NE
Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite	DA	DA
Helikopterski servis Republike Srpske	DA	DA
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS	NE	NE
Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite	NE	NE
Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica	NE	NE
Ministarstvo pravde RS	DA	NE
Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju RS	DA	NE
Agencija za bankarstvo RS	NE	NE
Ministarstvo porodice, omladine i sporta RS	NE	NE
Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove	DA	NE
Republička uprava za inspeksijske poslove	DA	NE
Republika agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća	DA	NE
Brčko Distrikt		
Pododjeljenje za ljudske resurse	DA	NE