

**MONITORING REZULTATA U OBLASTI UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA (HRM) ZA
2015. GODINU
-RADNI DOKUMENT-
IZVRŠNI SAŽETAK**

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.

OSNOVNO O METODOLOGIJI PRIKUPLJANJA PODATAKA

Osnovni izvori podataka o ostvarenim rezultatima u oblasti HRM-a uključuju:

- Razgovori sa pojedinačnim institucijama javne uprave na nivou BiH, Federacije BiH (FBiH), Republike Srpske (RS) i i Brčko Distrikta (BD);
- Analiza izvještaja o stanju u ovoj reformskoj oblasti:
 - o godišnji i polugodišnji izvještaji Ureda koordinatora za reformu javne uprave u BiH (PARCO);
 - o izvještaj SIGME za period 2014 – 2015;
 - o izvještaj Delegacije Evropske komisije (EC) za 2015;
 - o drugi relevantni dokumenti.

Razgovori sa pojedinačnim institucijama bili su zasnovani na standardnom upitniku koji je za razliku od prošlogodišnjeg izvještaja TI BiH uključivao dodatne dvije sekcije i to: a) stepen politizacije državne službe; i b) kapacitiranost menadžerskog kadra da odgovori izazovima reformi.

Od ukupno identifikovanih 46 institucija¹, njih 25 je odlučilo da samostalno odgovori na pitanja iz upitnika uz pojašnjenje da nemaju dovoljno vremena za razgovor. Od ostalih institucija 4 su obezbijedile svoje predstavnike za strukturirani intervju. Ukupno 15 institucija nisu popunile upitnik.

Ovom prilikom se zahvaljujemo svim institucijama koje su obezbijedile podatke za ovaj izvještaj.

SAŽETAK NALAZA I PREPORUKA

- **Usvajanje Reformske agende** na svim nivoima vlasti u BiH je vjerovatno jedan od najkonkretnijih koraka napravljenih u posljednjih nekoliko godina na donošenju nužnih strukturalnih promjena u BiH. Prepoznavanje reforme javne uprave, kao jedne od ključnih aktivnosti u sveukupnom reformskom procesu, je svakako vrlo važan i pohvalan potez. Ne umanjujući značaj očekivanih promjena u ostalim oblastima RJU, aktivnosti na modernizaciji procedura i praksi u oblasti upravljanje ljudskim potencijalima su od posebnog značaja. Naime,

¹ Agencija za državnu službu, Ministarstvo civilnih poslova, Regulatorna agencija za komunikacije BiH, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH, Agencija za nadzor nad tržištem BiH, Agencija za visoko obrazovanje i osiguranje kvaliteta BiH, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Ured koordinatora za reformu javne uprave BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Direkcija za evropske integracije, Ministarstvo pravde BiH, Centralna harmonizacijska jedinica (Ministarstvo finansija i trezora BiH), Ministarstvo odbrane BiH, Ministarstvo finansija BiH, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica BiH (državni nivo, BiH);

Agencija za državnu službu FBiH, Poreska uprava FBiH, Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Federalno ministarstvo pravde, Federalno ministarstvo finansija, Federalno ministarstvo obrazovanja, Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica, Federalno ministarstvo zdravstva, Federalno ministarstvo prostornog uređenja, Agencija za bankarstvo FBiH, Agencija za privatizaciju u FBiH, Federalna direkcija robnih rezervi, Komisija za vrijednosne papire FBiH, Zavod za javno zdravstvo FBiH (entitetski nivo, FBiH);

Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove, Republička uprava za inspeksijske poslove, Republička agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća, Agencija za državnu upravu RS i Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS, Ministarstvo finansija RS, Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite RS, Helikopterski servis Republike Srpske, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS, Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite RS, Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica RS, Ministarstvo pravde RS, Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju RS, Ministarstvo porodice, omladine i sporta RS, Agencija za bankarstvo RS (entitetski nivo, Republika Srpska);

Odjeljenje za stručne i administrativne poslove, Pododjeljenje za ljudske resurse, Kancelarija Gradonačelnika, Direkcija za finansije i Odjel za javni registar (Brčko distrikt).

profesionalni, kompetentni i politički neutralni državni službenici su ključna pretpostavka za uspjeh svih drugih reformi.

- **Opredjeljenost vladajućih struktura u BiH da reforme u domenu javne uprave budu sprovedene u saradnji sa SIGMOM** dočeka je sa velikim optimizmom kod svih onih koji su istinski zainteresirani za uspjeh ovih reformi. SIGMA je krajem 2014. donijela vrlo važan dokument *Principi javne uprave* koji je jasno potcrtao očekivanja u različitim reformskim oblastima uključujući i HRM. Nažalost, slučaj Zakona o državnoj službi u FBiH, gdje SIGMA uopšte nije konsultovana u vezi sa sadržinom predloženih izmjena i dopuna, ukazuje na to da bi konkretizacija deklarativnih izjava o reformi i na drugim nivoima mogla da prođe bez ikakve komunikacije sa SIGMOM.

PREPORUKA: *Vlade na svim nivoima trebaju ispoštovati decidno izraženo opredjeljenje iz dokumenta Reformska agenda da se reforme u oblasti javne uprave sprovode u saradnji sa SIGMOM.*

- **Usvojene izmjene i dopune Zakona o državnoj službi FBiH predstavljaju korak u pogrešnom pravcu.** Pod izgovornom pravljenoj efikasnoj administrativnoj strukturi usvojen je set izmjena Zakona koje su iz strukture državne službe eliminisale njen najvažniji dio – sekretare upravnih organa, pomoćnike ministara/direktora i glavne inspektore. Državna služba kao koncept u svom temelju ima princip da kao profesionalna, kompetentna i politički neutralna struktura bude garant stabilnosti i predvidivosti rada administrativnih organa. Ovim izmjenama ZDS ukida se pojam 'rukovodećeg državnog službenika' i kompletno upravljanje institucijama povjerava se rukovodiocu i njegovom kabinetu. Na ovaj način, otvaraju se širom vrata politizaciji državne službe, a sasvim je moguće da nakon svakog izbornog ciklusa kompletan administrativni aparat Federacije doživi 'velike seobe' rukovodnih kadrova. Takva vrsta turbulencije nikako ne može pogodovati efikasnim reformama, a sasvim je sigurno da će izazvati i negativne ekonomske posljedice u vidu obeshrabrivanja potencijalnih stranih investitora da ulažu u BiH.

PREPORUKA: *U što skorijem roku donijeti novi ZDS u FBiH kao i prateće podzakonske akte koji će biti u potpunosti usklađeni sa principima javne uprave onako kako to definiše SIGMA.*

- **Aktivnosti na izradi izmjena i dopuna zakona o državnoj službi na nivou države i RS-a** uveliko teku, ali nema još nikakvih zvaničnih informacija u kojem pravcu će izmjene ići. Postoji opravdana bojazan da bi i ova dva nivoa vlasti mogla krenuti istim putem kao i FBiH. Vlada RS-a još uvijek nije razmatrala novi nacrt ZDS, dok je Vijeće Ministara BiH imalo nacrt izmjena na sjednici od 10. marta 2016. Međutim, nacrt ovog zakona je vraćen predlagaču (Ministarstvo pravde BiH) na doradu. O kakvim je doradama riječ javnost nije obaviještena.

PREPORUKA: *Intenzivirati aktivnosti na donošenju izmjena i dopuna postojećih zakona o državnoj službi u BiH i na nivou entiteta RS uz konsultacije sa ekspertima SIGME.*

- **Određene pozitivne aktivnosti u oblasti HRM-a plod su ponajviše rezultata EU projekta Modernizacija sistema upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi** (EU HRM). Ovdje je naročito važno istaći napore na obuci državnih službenika na svim nivoima vlasti u BiH u oblastima analize radnih mjesta, zatim uvođenja modernijeg planiranja ljudskih potencijala, kao i primjene sistema kompetencija u procesu zapošljavanja.
- **Općenito gledano, stanje u pojedinačnim oblastima HRM-a nije se značajnije promijenilo u odnosu na izvještaj za 2014. godinu.** Pojedinačne institucije nemaju ni želje, a ni realnih ovlasti da značajnije unaprijeđuju HRM praksu. Kompletan sistem je centralizovan do te mjere da mimo nadležnih ministarstava ili agencija za državnu

službu/upravu ne postoji skoro nikakva inicijativa za promjenama. Čak i onda kada je kroz angažman projekata tehničke pomoći ponuđena mogućnost izmjene određenih propisa, stvari su zastale i nije uslijedila njihova konkretizacija. Jedino je Vlada FBiH (u februaru 2016.) usvojila dvije uredbe koje su direktan plod saradnje nadležnih institucija sa EU HRM projektom, ali imajući u vidu da je izmjenama ZDS FBiH ruiniran princip meritornosti i političke neutralnosti, vrijednost ovog poteza je vrlo ograničena.

- Analiza podataka o stanju u pojedinačnim oblastima HRM-a ukazuje na sljedeće:
 - Postoji bojazan kod više od polovine institucija da reforma državne službe ide u smjeru još veće politizacije (60% institucija koje su popunile ovaj dio upitnika);
 - Postoji stanovita rezerva ispitanika prema kapacitiranosti menadžerskog kadra da odgovori zahtjevima reformi (35% institucija koje su popunile ovaj dio upitnika);
 - Svijest o značaju HRM-a kao menadžerske funkcije još uvijek nije ni blizu željenog nivoa; mjesto HRM-a u unutrašnjoj organizaciji još uvijek je dosta nisko u hijerarhiji, a mnogi ispitanici i dalje HRM poimaju kao jednu čisto administrativnu funkciju, pa stoga i ne čudi široka upotreba termina 'kadrovski poslovi'.
 - Planiranje ljudskih potencijala je konačno dospjelo na 'dnevni red', ali samo u slučaju institucija koje su bile korisnici EU HRM projekta. Ovaj projekat je napravio dosta detaljne upute za razvoj i unaprijeđenje postojećeg sistema kadrovskog planiranja što je posebno značajno za Brčko Distrikt, FBiH i državni nivo (u RS-u već postoji relativno efikasan sistem kadrovskog planiranja). Vrijedno je napomenuti da je uz pomoć norveških partnera Ministarstvo odbrane BiH u junu 2015. donijelo svoju internu politiku razvoja funkcije planiranja ljudskih potencijala.
 - Napravljeni su prvi koraci u etabliranju prakse analize radnih mjesta i njihove analitičke procjene. U narednom periodu očekuje se uvođenje novih praksi u pravne akte struktura javne uprave u BiH čime bi se ispunio važan preduslov za kvalitetnu izradu opisa radnih mjesta, odnosno za objektivno procjenu vrijednosti pojedinačnih poslova u državnoj službi. FBiH je već napravila određene korake u ovom pravcu, ali kao što smo već istakli, ovi naponi su ostali u sjeni štetnih izmjena ZDS.
 - Praksa regrutiranja i selekcije kadrova nije doživjela značajnije promjene, osim u slučaju FBiH gdje je izmjenama ZDS proširen krug onih o čijem će prijemu odlučivati direktno rukovodilac institucije. Što se tiče državnih službenika, praksa prijema je posebno problematična u Federaciji gdje rukovodilac institucije bira bilo kojeg kandidata sa liste uspješnih. Posredstvom EU HRM projekta započele su aktivnosti na uvođenju sistema kompetencija prilikom izbora kandidata. U tom smislu, institucijama je na raspolaganju priručnik o načinu odabira kroz korištenje kompetencija, a određeni broj službenika je dobio priliku da učestvuje na praktičnim obukama iz ove oblasti.
 - Ocjenjivanje rada državnih službenika ostaje i dalje pogrešno shvaćena procedura koja se sprovodi samo forme radi i, kao takva, nema neku značajniju korist ni za pojedinca, a ni za instituciju. Ocjene se uglavnom dijele s namjerom da se rukovodilac ne zamjera svojim podređenim.
 - Što se tiče sistema kompenzacija za rad, jedina stvar koju je bitno naglasiti jeste upoznavanje ključnih nosilaca reforme u ovoj oblasti sa sistemom analitičke procjene radnih mjesta. Naime, metodologija predstavljena u sklopu EU HRM projekta, koja predviđa da se kroz faktor-sistem izvrši procjena vrijednosti pojedinačnih poslova/radnih mjesta, ima potencijal da konačno postavi zdrav temelj za sistem plaća na svim nivoima u BiH.
 - U područjima razvoja kadrova i uvođenja sistema kvaliteta u proces upravljanja državnom službom zabilježeni su određeni skromni pomaci. Institucije unatoč budžetskim ograničenjima uspijevaju da organizuju određeni broj obuka za svoje ljude, najčešće u oblastima učenja stranih jezika i rada na računaru. Naravno, velika većina stručnih obuka i dalje dolazi kroz projekte tehničke pomoći. PARCO je uz pomoć njemačkog GIZ-a organizovao konferenciju o upravljanju kvalitetom u javnoj upravi, a donešena je i svojevrsna mapa puta u ovoj oblasti.

- Glavne preporuke za poboljšanja u pojedinačnim oblastima HRM-a su:
 - Nastaviti sa projektnim aktivnostima u ovoj oblasti (kroz PAR Fond, ali i kroz bilateralne aranžmane sa donatorima) sa naglaskom na uključivanje što većeg broja institucija;
 - Osmisliti projekte usmjerene na jačanje opštih menadžerskih kapaciteta na svim razinama vlasti u BiH;
 - Konkretizovati mjere na modernizaciji procedura planiranja ljudskih potencijala (usvojiti odgovarajuće podzakonske akte) uz naglasak na planiranje potrebnih profila ljudi, kao i postavljanje realnih prioriteta kod popune upražnjenih radnih mjesta;
 - Kreirati pravni osnov za uvođenje kompetencija u proces odabira kandidata; razviti module obuke za potencijalne članove konkursnih komisija o tome kako koristiti kompetencijski okvir u procesu selekcije kandidata za posao u državnoj službi.
 - Uvesti veći stepen transparentnosti u rad konkursnih komisija između ostalog i kroz praksu snimanja intervjua za posao i stavljanja na raspolaganje tih snimaka onima koji ulože žalbu na odluku konkursne komisije;
 - Centralne HRM institucije trebaju nastaviti sa obukom rukovodilaca na temu ocjenjivanja rada državnih službenika;
 - Planirane aktivnosti na donošenju nove strategije za reformu javne uprave u BiH treba iskoristiti za jaču afirmaciju neophodnosti da strukture javne uprave u BiH imaju funkcionalne alate u oblasti upravljanja cjelokupnim kvalitetom.