

**PRAĆENJE REFORME JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI: ANALIZA
REZULTATA U OBLASTI UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA (HRM) U
PERIODU 2013-2014**

-FINALNI IZVJEŠTAJ-

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 2015.

UVOD

Reforma prakse upravljanja ljudskim potencijalima (HRM) bi po svojoj važnosti trebala da zauzima centralno mjesto u cjelokupnoj reformi javne uprave u BiH (RJU), jer su kompetentni, profesionalni i motivisani ljudi ključni za uspjeh u svim drugim reformskim oblastima. Međutim, nalazi tima Transparency Internationala u BiH (TI BiH) pokazuju da ova reforma ne samo da ne zauzima nikakvo privilegovano mjesto u širem kontekstu RJU u BiH, već se unatoč činjenici da su mnoge osjetljive teme skinute s dnevnog reda kreće zabrinjavajuće sporo i teško i, kao takva, mnogo više podsjeća na pojedinačne improvizacije četiri solo svirača, nego na muziku jednog usklađenog kvarteta.

TI BiH je uz podršku švedske razvojne agencije SIDA započeo proces praćenja RJU u BiH sa posebnim naglaskom na oblasti HRM-a, transparentnosti i javnih finansija. Važno je istaći da je ovo jedan od rijetkih višegodišnjih projekata civilnog sektora u oblasti praćenja RJU u BiH što bi moglo ohrabriti i druge nevladine organizacije da se 'ukrcaju na isti voz'. Imajući u vidu značaj efikasne uprave za euro-atlantske integracije BiH treba ozbiljno razmisliti i o formiranju neke vrste koalicije nevladinih organizacija koja bi kreirala dodatni pritisak na donosioce odluka da ubrzaju reformske procese.

Ovaj izvještaj bavi se analizom ostvarenog napretka u reformskoj oblasti HRM u sve četiri strukture javne uprave u BiH i to u periodu 2012. – 2014. godine. Struktura izvještaja je prilagođena činjenici da je ovo prvi dokument ove vrste koji javnosti nudi TI BiH, pa je stoga bilo neophodno prvo pojasniti metodološki pristup, zatim predložiti osnovne značajke konteksta RJU u ovoj oblasti, pa tek onda predstaviti aktivnosti i ostvarene rezultate.

Osnovna ideja ovog pristupa praćenju procesa reformi u oblasti HRM-a zasnovana je na kontinuiranom fokusu na sljedeće dvije korelacije: a) korelacija između poduzetih/provedenih aktivnosti i ostvarenih rezultata; i b) korelacija između ostvarenih rezultata i uloženi resursa. Na ovaj način se jasno stavlja do znanja da samo one aktivnosti koje proizvode rezultate i vode ka ispunjenju postavljenih ciljeva imaju smisla. Sve drugo je neracionalno trošenje resursa. Pored toga, ostvareni rezultati se također moraju analizirati na način da se stave u perspektivu vremena i resursa koji su utrošeni za njihovu realizaciju. U tom smislu, napredak ostvaren kao plod samostalnih napora jedne institucije (ili jednog upravnog nivoa) uz ulaganje minimalnih resursa, mnogo je vrijedniji od sličnog napretka postignutog kroz npr. višegodišnju tehničku pomoć donatora.

U ovom uvodnom dijelu treba istaći još jednu važnu činjenicu koja je uočena kroz proces prikupljanja informacija o napretku reformi. Naime, kod ključnih institucija za reformsku oblast HRM vidljiva je dobra spoznaja ključnih koncepata i ciljeva reforme, ali je primjetna i svojevrсна zasićenost naročito u situacijama kad se traže podaci o napretku u reformi. Istovremeno, kod predstavnika institucija koje su uslovno rečeno na periferiji sistema primjetna je spremnost na razgovor o ovoj temi, ali i dosta maglovita slika o tome šta je to moderni HRM, odnosno koji su ciljevi reforme. Dakle, pojednostavljeno gledajući, dok se u centru procesa stvara prezasićenost pričom o HRM-u i reformama istog, na periferiji tog procesa spoznaja o HRM-u je vrlo skromna. Očigledno je da se moraju poduzeti dodatni napori da se postigne bolji balans između intenziteta i obima aktivnosti kad je u pitanju odnos centra i periferije u domenu reforme HRM-a.

Ovom prilikom zahvaljujemo se na saradnji svim institucijama koje su našle vremena da odgovore na naše upite.

PRISTUP PRAĆENJU REFORMI

Jedan od prvih koraka u dizajniranju metodologije praćenja RJU tiče se utvrđivanja polazne osnove (baseline) odnosno skupa referentnih vrijednosti sa kojima se porede nalazi do kojih se došlo kroz praćenje napretka u konkretnom području. U praksi se kao polazna osnova najčešće uzimaju strateški dokumenti iz konkretne oblasti, bilo da se radi o dokumentima koji su specifični za pojedine zemlje ili o dokumentima koji se odnose na grupe zemalja (npr. nedavno objavljeni SIGMINI *Principi javne uprave* odnose se na sve zemlje koje imaju ambicije da postanu članice EU).

U kontekstu RJU u BiH, na sceni je svojevrsna kriza 'strateškog pravca'. Naime, iako je Strategija za RJU iz 2006. godine još uvijek na snazi, njena implementacija nakon 2014. godine je dovedena u pitanje, jer je istekao rok za realizaciju revidiranog Akcionog plana 1 (RAP 1), a drugi dokument nije donešen niti postoje naznake kada bi se to moglo desiti. Osim toga, Strategija za RJU je rađena prije skoro deset godina i mada suštinski gledano još uvijek ima dosta visok stepen relevantnosti (bar kad je riječ o poglavlju koje pokriva HRM tematiku), potrebno joj je 'osvježanje' koje će odgovarati aktuelnom ekonomsko-političkom trenutku u BiH. Naime, strukture javne uprave u BiH moraju biti ekonomičnije i efikasnije i na taj način doprinijeti ekonomskom ozdravljenju zemlje. Nova strategija RJU treba da se pozabavi ovim pitanjem. Istovremeno, političke opcije u BiH su konačno progovorile zajedničkim jezikom i kroz izjavu Predsjedništva iz februara 2015. istakle svoju posvećenost procesu EU integracija. Ne treba podsjećati da uspjeh tog procesa zavisi umnogome i od reforme javne uprave, a kao potvrda može poslužiti činjenica da EK u Briselu insistira na ispunjenju tzv. kopenhagenskih kriterija gdje 'dobra uprava' (good governance) igra jednu od glavnih uloga.¹ Stoga je nužno da se u buduću strategiju za RJU uvrste ciljevi, vremenski rokovi i resursi potrebni za ubrzanje provedbe nužnih reformi čime bi BiH konačno počela da sustiže zemlje regiona u pogledu dinamike ispunjenja uslova za punopravno članstvo u EU.

Imajući u vidu fluidnost situacije u pogledu strateškog okvira za RJU u BiH, TI BiH je odlučio da za polaznu osnovu u praćenju reformi u oblasti HRM-a uzme dokument *Okvir principa za razvoj HRM-a u strukturama državne službe u BiH*. Ovaj dokument je rađen 2013. godine uz podršku SIGME, a na tehničkom nivou je usvojen od strane Nadzornog tima za reformsku oblast upravljanje ljudskim potencijalima. Kao takav je predstavljen u martu 2014. godine u sklopu početne konferencije EU projekta *Modernizacija sistema upravljanja ljudskim potencijalima u BiH*, ali još nema nikakvog konkretnog pomaka u procesu usvajanja ovog dokumenta od nadležnih vlada u BiH.

Kao što to i sam naziv sugeriše, dokument *Okvir principa* utvrđuje zajednička osnovna načela procesa razvoja HRM-a u pojedinačnim strukturama državne službe u BiH.

Što se tiče izvora informacija za ovaj izvještaj, TI BiH se primarno oslonio na sljedeće izvore: 1) razgovori sa institucijama iz sve četiri strukture javne uprave u BiH; 2) razgovori sa donatorima i relevantnim organizacijama iz nevladinog sektora; 3) izvještaji o napretku u RJU koje podnosi Ured koordinatora za RJU (PARCO); 4) izvještaji SIGME i Evropske komisije o stanju u BiH. U Tabeli 1 date su osnovne informacije o načinu prikupljanja podataka iz svakog od nabrojanih izvora.

¹ http://europa.ba/documents/delegacijaEU_2014121515000547eng.pdf

Tabela 1. Prikaz načina prikupljanja podataka

IZVOR PODATAKA	NAČIN PRIKUPLJANJA PODATAKA	NAPOMENE
Institucije JU	Strukturirani razgovori	Odabrano je po pet institucija sa svakog nivoa; 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.
Donatori i relevantne organizacije iz civilnog sektora	Strukturirani razgovori	Obavljeni su razgovori sa Delegacijom Evropske komisije u BiH, zatim sa razvojnom agencijom Kraljevine Švedske (SIDA), kao i sa njemačkim GIZ-om.
Izveštaji PARCO-a	Analiza izvještaja	Analizirana su posljednja dva raspoloživa izvještaja (polugodišnji izvještaj za 2014. i godišnji izvještaj za 2014.)
Izveštaji SIGME i Delegacije Evropske komisije	Analiza izvještaja	Analizirani su izvještaji za 2013. i 2014. godinu, mada je izvještaj za 2014. prvi u posljednjih skoro deset godina koji se nije direktno bavio stanjem u strukturama državne službe u BiH.

UKRATKO O DOSADAŠNJEM TOKU REFORMI U OBLASTI HRM-A

Obzirom da je ovo prvi izvještaj TI-a o reformi upravljanja ljudskim potencijalima, neophodno je podsjetiti se ključnih momenata u hronologiji reforme i napraviti jedan kraći rezime postignutih rezultata.

Početak procesa reforme u oblasti HRM-a vezuje se za period 2002. – 2003. godina kada su donešeni prvi zakoni u ovoj oblasti i kada sa radom počinju centralne HRM institucije (agencije za državnu službu/upravu i pododjel za ljudske resurse u Brčko Distriktu). Međutim, prvi konkretan rezultat reforme u ovoj oblasti bio je finalni izvještaj projekta *Sistemski pregled institucija javne uprave u BiH*, predstavljen početkom 2005. godine,² a koji je sadržavao vrlo detaljan pregled stanja stvari u ovoj oblasti zajedno sa preporukama za napredak. Ovaj izvještaj je poslužio i kao osnova za izradu Strategije za reformu javne uprave u BiH³ (kao i prvog akcionog plana za njenu provedbu) čime je stvoren strateški okvir za implementaciju reformi.

Ipak, umjesto očekivanog zamaha u reformama, donošenje strateških dokumenata kao da je uplašilo ključne strane u procesu reforme, jer sve što se dešavalo nakon usvajanja strateških dokumenata daleko je od onoga što je moglo i trebalo biti urađeno. Na primjer, Strategija potcrtava da je nužno osigurati koordinaciju i saradnju na pitanjima kao što su *“...omogućavanje mobilnosti državnih službenika, utvrđivanje opsega državne službe, unifikaciju metodologije planiranja, jačanje kompatibilnih informacionih sistema za menadžment ljudskih potencijala, modernizaciju prakse ocjenjivanja rada i unaprijeđenja pojedinca, reorganizaciju sistema plaća i nagrada, kao i jačanje kapaciteta menadžmenta ljudskih potencijala u pojedinačnim institucijama (ministarstvima,*

² Dokument se u cjelosti može preuzeti na <http://parco.gov.ba/?id=427>

³ Dokument se u cjelosti može preuzeti na <http://parco.gov.ba/?id=70>

direkcijama, agencijama)”.⁴

Retrospektivni pogled na dešavanja od 2006. – 2014. pokazuje da pitanje mobilnosti državnih službenika nikad nije ni stavljeno na dnevni red, baš kao ni pitanje utvrđivanja opsega državne službe. Tvrdilo se, naime, da se radi o osjetljivim zahvatima koji mogu imati političke konotacije i da te reforme treba ostaviti za neka bolja vremena. Što se tiče metodologije modernog HRM planiranja, ona ne samo da nije zasnovana na istim principima, nego sa izuzetkom određenog napretka u praksi institucija u Republici Srpskoj, nije doživjela nikakav pomak od 2006. naovamo. Slično je i sa jačanjem kompatibilnosti informacionih sistema za HRM koji ni nakon provedenog projekta Evropske komisije i potrošenih 600 hiljada eura u ovu svrhu još uvijek ne samo da nemaju potrebnu kompatibilnost, nego svojom funkcionalnošću (uz izuzeće sistema u Brčkom) daleko zaostaju za modernim HRM softverima.

Ipak, vjerovatno najozbiljniji udar na proces HRM reformi u BiH došao je u formi vrlo agresivne politizacije državne službe najprije kroz amandmane na tadašnji *Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske* iz maja 2006. godine, a kasnije i kroz pokušaje prvo Vlade Federacije a potom i određenih političkih opcija na državnom nivou da rukovodeće državne službenike stave na mandat. Na svu sreću, angažmanom OHR-a i EK zaustavljeni su svi dosadašnji pokušaji politizacije koji su dolazili iz FBiH, dok je politički sporazum između SDP-a i SNSD-a na državnom nivou zbog promijenjene konstelacije političkih snaga nakon izbora 2014. godine izgubio svaku šansu da bude proveden.

Inače, podsjećanja radi, Strategiju su 2006. godine podržali Vijeće Ministara BiH, obje entitetske vlade, kao i Vlada Brčko Distrikta. Očigledno, ta podrška je bila više deklarativnog nego suštinskog karaktera i to svakako treba uzeti u obzir prilikom donošenja nove strategije za RJU u BiH.

Naravno, proces reformi u oblasti HRM-a je polučio i određene pozitivne rezultate. Kao prvo, formiranje centralnih HRM institucija je ipak uvelo nekog reda u proces prijema ljudi u državnu službu. Kapaciteti pomenutih institucija znatno su ojačani posljednjih godina kroz namjenske obuke i druge vidove profesionalnog razvoja. Čelnici ovih institucija imaju redovne sastanke na kojima raspravljaju o aktuelnim pitanjima iz oblasti HRM-a, a Nadzorni tim za ovu reformsku oblast dosta kvalitetno radi na osmišljavanju i praćenju novih projektnih aktivnosti. Osim toga, sama praksa upravljanja ljudskim potencijalima je obogaćena funkcijama kao što su ocjenjivanje rada, zatim obuka i profesionalni razvoj zaposlenih, a u trenutku dok ovaj izvještaj nastaje EU projekat *Modernizacija HRM sistema u državnoj službi u BiH* započinje sa modernizacijom prakse planiranja ljudskih potencijala.

Sve u svemu, aktivnosti na tehničkom planu se kontinuirano provode, ali je ukupni rezultat ipak ispod očekivanja. Naime, PARCO je u izvještaju za 2014. godinu iznio podatak da je u oblasti HRM-a od ukupnog broja postavljenih ciljeva iz RAP-a 1 ostvareno njih tek 54%.⁵ Pri tome treba uzeti u obzir da je RAP 1 zapravo filtrirana verzija prvog akcionog plana, jer su izbačene sve one aktivnosti za koje se smatralo da su suviše ili da jednostavno nemaju šanse da budu realizovane u periodu 2011. – 2014. Tako dolazimo do zaključka da je nakon skoro jedne decenije organizovanih reformskih napora i milionskih izdvajanja donatora (samo na realizaciju RAP-a 1 u periodu 2011. – 2014. utrošeno je blizu 6 miliona KM)⁶, proces reforme HRM-a imao vrlo ograničen uspjeh.

⁴ Strategija za reformu javne uprave u BiH, <http://parco.gov.ba/?id=70>, str. 34

⁵ Godišnji izvještaj Ureda koordinatora za RJU, str. 31, <http://parco.gov.ba/latn/?page=364>

⁶ Podatak se odnosi na sredstva utrošena isključivo za jačanje HRM funkcija. U pomenuti iznos su uračunati projekti iz PAR Fonda u vrijednosti od 840.000 KM, kao i sredstva obezbjeđena od Delegacije EU u BiH u iznosu od preko 5 mil. KM (projekat Modernizacija HRM-a + spomenuti HRMIS projekat). Inače, ova cifra ne uključuje sredstva plasirana kroz različite vrste bilateralnih aranžmana u periodu prije formiranja Fonda (2007. godine).

Osnovni razlozi ovako mršavih rezultata u procesu reforme su nedostatak političke podrške i s tim povezan neefikasan sistem koordinacije reformskih aktivnosti, kao i nedovoljna kapacitiranost postojećeg rukovodnog osoblja u strukturama državne službe u BiH da na pravi način organizuju i upravljaju resursima koje imaju na raspolaganju.⁷

DEŠAVANJA NA POLJU REFORME HRM-A U PERIODU 2013. – 2014.

U ovom poglavlju donosimo analizu podataka prikupljenih iz razgovora sa predstavnicima institucija, zatim sa predstavnicima donatorskih organizacija i nevladinog sektora, kao i podataka preuzetih iz relevantnih izvještaja i drugih publikacija. Analiza je fokusirana na dešavanja u osam oblasti upravljanja ljudskim resursima, pri čemu je u obzir uzeta struktura HRM oblasti definisana u dokumentu *Okvir principa*, mada su mnoge terminološke odrednice preuzete iz revidiranog akcionog plana 1. Na ovaj način nastojalo se izaći u susret sagovornicima iz institucija sa različitih nivoa u BiH koji nisu imali priliku da se upoznaju sa dokumentom *Okvir principa*.

Pozicioniranje HRM-a

Pod pojmom 'pozicioniranje' podrazumijeva se prije svega mjesto koje HRM kao funkcija ima u organizacijskoj strukturi institucija javne uprave. Međutim, 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.

Opšti zaključak je da se HRM još uvijek primarno doživljava kao administrativna funkcija. U velikoj većini slučajeva, ova funkcija je spojena u jednu organizacionu cjelinu sa opštim i pravnim (nekad i finansijskim poslovima!). U slučaju manjih institucija to je i logično, ali zabrinjava da i veće institucije poput Ministarstva vanjskih poslova BiH također ne nalaze za shodno da HRM izdvoje kao zasebnu funkciju i podignu ga na nivo koji mu pripada. Istovremeno, većina institucija još uvijek koristi pojam 'kadrovski poslovi', što zajedno sa činjenicom da promjena u ovoj oblasti niti je bilo u ranijim godinama niti se očekuju u narednim, ukazuje na to da HRM ni simbolički (kroz terminološku odrednicu) ni suštinski još uvijek nije 'isplivao na površinu'. Kao pozitivne primjere ovdje možemo navesti Ministarstvo finansija RS-a koje ima poseban odsjek za ljudske resurse pri Sekretarijatu Ministarstva, kao i Agenciju za državnu službu FBiH koja ima Odjeljenje za upravljanje ljudskim potencijalima, obuku i finansijske poslove čime je praktično potvrđeno da se ljudski i finansijski kapital tretiraju na jednak način.

Ovdje je važno istaći i to da je vrlo ograničen broj institucija (odnosno nivoa uprave) koji su uspjeli donijeti politiku razvoja HRM-a. U stvari, kad su nivoi uprave u pitanju samo je Brčko Distrikt uspio donijeti jedan ovakav dokument (u januaru 2015.), a od pojedinačnih institucija uključenih u monitoring jedino je Direkcija za evropske integracije BiH navela da ima usvojenu Strategiju za razvoj HRM-a.

Dakle, česte izjave da su 'ljudi naš najveći kapital' jednostavno nemaju svoju potvrdu u praksi. Činjenica da se u formacijskom smislu HRM rijetko pojavljuje u samostalnom obliku, dok se u terminološkom smislu još uvijek najviše koristi termin 'kadrovski poslovi', ukazuje na to da zapravo rukovodioci organa uprave još uvijek ne osjećaju da im treba nešto više od klasične administrativne funkcije. Stoga ne treba da čudi što se većina drugih HRM funkcija obavlja tek onako *pro forma*, jer u

⁷ Upravo su ova tri razloga bili navedeni i detaljno obrađeni u dokumentu *Praćenje napretka u reformi javne uprave u BiH: Oblast upravljanja ljudskim potencijalima* koji je TI BiH prezentirao u septembru 2014. godine. Dokument je moguće preuzeti na sljedećem linku: <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2014/09/Human-Resources-Management-in-Public-Administration-Structures-in-BiH-.pdf>

visoko centraliziranom sistemu uprave, kao što je slučaj sa upravnim strukturama u BiH, ključna osoba u kreiranju organizacijskog ambijenta u kome će se odvijati poslovi je upravo rukovodilac.

Planiranje ljudskih potencijala

Praksa planiranja ljudskih potencijala predstavlja kontinuirani proces koji ima za cilj da osigura efikasno korištenje najvažnijeg resursa svake organizacije – ljudi. Postavljanje ciljeva u radu, bez obzira da li govorimo o jednoj organizaciji ili jednom radnom mjestu, zahtijeva izradu plana za njihovo ispunjenje. Bez planiranja, ciljevi nemaju smisla.

Praksa planiranja ljudskih potencijala u strukturama javne uprave u BiH daleko je od gore navedene definicije, ali postoji osnov za umjereni optimizam. Naime, u organima uprave u Republici Srpskoj je od 2010. godine na snazi obaveza da institucije donose kadrovski plan. U suštini, radi se o dokumentu koji je osigurao veći stepen finansijske discipline u organima uprave RS-a, ali je pored toga i prinudio organe da se izjasne o tome koliko će i na kojim radnim mjestima ljudi tačno zaposliti. Sličnim putem krenula je i Agencija za državnu službu FBiH koja priprema novi podzakonski akt kojim bi se na savremeniji i efikasniji način regulisala ova oblast. Istovremeno, projekat Modernizacija HRM-a radi na izradi osnovnih principa dobre prakse u ovoj oblasti što bi ukoliko bude usvojeno od nadležnih domaćih institucija moglo označiti početak nove prakse u planiranju ljudskih potencijala.

Ipak, trenutačna praksa planiranja ljudskih potencijala jasno pokazuje da se čitav proces sveo na finansijski, odnosno kvantitativni aspekt, dok se o profilima potrebnih ljudi jednostavno ne govori u procesu planiranja. Može se, naravno, razumjeti nastojanje nadležnih institucija i vlada da osiguraju finansijsku disciplinu, ali je nejasno zašto pojedinačni organi ne nalaze za shodno da od HRM osoblja traže da pored broja potrebnih ljudi u interne planove ugrade i informacije o profilu tih ljudi ili o prioritetima kod popune upražnjenih pozicija. Očigledno, praksa planiranja ljudskih potencijala u upravnim strukturama u BiH nije doživjela neke značajnije promjene u proteklim godinama i, kao takva, institucijama pruža ograničen pogled na budućnost.

Analiza i klasifikacija radnih mjesta

Analiza radnih mjesta predstavlja proces sistematičnog prikupljanja podataka o svakom pojedinačnom radnom mjestu u cilju izrade kvalitetnijih opisa radnih mjesta (u šta spada i određivanje stručnog profila budućeg izvršioca). Kvalitetnom analizom radnih mjesta može se doći i do određenih saznanja o tome da li organizacija ima višak/manjak zaposlenih, zatim, ima li dupliranje poslova i gdje se to dešava, kao i to zašto na pojedinim radnim mjestima izvršioци imaju problem nedovoljne učinkovitosti. Klasifikacija radnih mjesta je proces koji se prirodno nadovezuje na analizu radnih mjesta, jer mu je cilj 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. Niti jedna upravna struktura nema razvijenu metodologiju za klasifikaciju radnih mjesta. Kao rezultat toga u praksi se 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). Zasad je jedino Ministarstvo pravde na državnom nivou pokušalo da učini nešto na standardizaciji opisa radnih mjesta,⁸ ali je to bilo vrlo ograničenog dometa, jer postupak harmonizacije opisa nije podrazumijevao njihovu prethodnu analizu u odnosu na ono što izvršioци stvarno rade i ono što su potrebe institucije.

⁸ Vidjeti *Odluku orazvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine* (Sl. Glasnik BiH, 30/13); odluku je moguće preuzeti na http://www.mpr.gov.ba/biblioteka/podzakonski_akti/BJ_30_13_Odluka_o_razvrstavanju_rad_mjesta.pdf

U ovom momentu, institucije koje učestvuju u projektu Modernizacija HRM sistema imaju priliku da kroz savremeni pristup analizi radnih mjesta poboljšaju postojeće opise, ali zbog ograničenih kapaciteta projekta tu priliku će imati samo nekolicina institucija (ukupno njih 19) sa različitim nivoa u BiH. Inače, baš kao i u slučaju klasifikacije i praksa analize radnih mjesta tek treba da bude regulisana odgovarajućim propisima. Očekivanja su da će do kraja pomenutog projekta (decembar 2015.) bar neke od struktura javne uprave u BiH to uspjeti da urade. U međuvremenu, opisi radnih mjesta ostaju jedan od glavnih problema čitavog HRM sistema, jer nisu redovno ažurirani i kao takvi često puta imaju slabu ili nikakvu upotrebnu vrijednost. I sam postupak izmjene opisa radnih mjesta je također vrlo nepraktičan, jer se i za najmanju izmjenu u opisu radnog mjesta treba pokrenuti procedura izmjene kompletnog pravilnika o sistematizaciji.

Regrutovanje i selekcija

Uspješnost svake organizacije zavisi u prvom redu od kvaliteta ljudi koji u njoj rade. Svako novo zapošljavanje nosi rizik, jer se greške pri odabiru skupo plaćaju. Pojedinci koji nemaju sposobnosti da odgovore zahtjevima posla uzrokuju pad motivacije kod onih koji s uspjehom obavljaju svoj posao. Kao rezultat, cjelokupna institucija trpi negativne posljedice.

Izveštaji o napretku⁹ BiH koje Evropska komisija podnosi Vijeću Evrope, kao i procjena stanja koju na periodičnoj osnovi provodi SIGMA¹⁰, ukazuju na to da proces zapošljavanja mora biti zasnovan na principu meritornosti, što, u suštini, podrazumijeva da pojedinac koji je pokazao najbolje rezultate u konkursnoj proceduri treba dobiti posao.

U strukturama javne uprave u BiH osnovne konture procesa prijema u službu nisu se značajnije promijenile u posljednjih nekoliko godina. Stari problemi su još uvijek prisutni, mada ima i nekih pozitivnih pomaka. Osnovna zamjerka još uvijek se tiče načina odabira, mada je i sam proces testiranja prilično problematičan.

Što se tiče postupka odabira, rješenje u državnoj službi BiH je još uvijek najpravičnije, jer Agencija za državnu službu po automatizmu imenuje prvog s liste uspješnih kandidata. U RS-u, rukovodilac organa vrši imenovanje, ali ima obavezu da imenuje prvog s liste. Ipak, u ovom slučaju ako rukovodilac nije spreman da imenuje prvog s liste može jednostavno da ne izvrši imenovanje u zakonom predviđenom roku čime se konkurs poništava. U Federaciji BiH rukovodilac organa može da imenuje bilo kojeg kandidata s liste uspješnih pri čemu se ova lista sastavlja abecednim redom, a ne na osnovu broja osvojenih bodova, što je eklatantan primjer negativnog političkog uticaja na izradu propisa u ovoj oblasti. Ipak, najviše zabrinjava situacija u Brčko Distriktu gdje je novim pravilnikom o zapošljavanju iz jula 2014. godine sastav komisije za odabir smanjen sa pet na tri člana, pri čemu institucija koja vrši popunu nastavlja da ima dva člana u komisiji ali Odbor za zapošljavanje umjesto dosadašnja tri člana sada ima samo jednog predstavnika. Na ovaj način se otvara mogućnost rukovodiocu institucije da u komisiju predloži ljude koji će se 'postarati' da bude izabran preferirani kandidat.

Inače, što se tiče odabira rukovodećih državnih službenika, situacija je manje-više ista na svim nivoima, a karakteriše je visok stepen autonomije rukovodilaca organa kod odabira. U proteklom periodu bilježimo značaj presude Suda BiH o neophodnosti rukovodilaca organa da ukoliko se odluče na imenovanje kandidata koji nije prvi na listi uspješnih, onda moraju dati obrazloženje za svoj

⁹ Vidjeti izvještaje Evropske komisije o napretku BiH; posljednji je objavljen za 2014. godinu i može se naći na: http://europa.ba/documents/delegacijaEU_2014100811032318eng.pdf.

¹⁰ Procjene stanja (engl. *assessment reports*) koje radi SIGMA moguće je naći na zvaničnoj web stranici ove organizacije <http://www.oecd.org/site/sigma/>; posljednji izvještaj za BiH (koji tretira stanje u državnoj službi) odnosi se na 2013. godinu i može se naći na: http://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/BiH_2013_KZ6201.pdf

postupak.¹¹ Do ove presude rukovodioci organa uprave na državnom nivou nisu imali obavezu da obrazlažu odluku o imenovanju kandidata koji nije prvoplasirani na listi uspješnih.

Što se tiče ispita koje kandidati polažu za ulazak u državnu službu, evidentno je da postojeći koncept ispita općeg znanja u FBiH, odnosno javnog ispita na državnom nivou, ne ispunjavaju očekivanja. Naime, oba ispita su zasnovana na opcijskim pitanjima koja za svrhu imaju da provjere znanje kandidata o upravi i upravnim strukturama. Na ovaj način, jedino što članovi komisije mogu saznati o kandidatima koji su položili ovako koncipiran test, jeste da su imali minimum volje da sjednu i nauče neke stvari, te da imaju memorijski potencijal zdravog odraslog čovjeka. Nadležni u ADS BiH su svjesni ovog problema i u toku su aktivnosti na rješavanju ovog pitanja, ali bi proces mogao potrajati jer podrazumijeva izmjenu Zakona o državnoj službi.

Jedan od modela kako se ubuduće može urediti ova oblast jeste da se testiranje bazira na okviru kompetencija i da kandidat ima obavezu da praktično primjeni stečena znanja i vještine. Primjer ovakvog pristupa možemo naći u slučaju stručnog upravnog ispita koji se polaže u Ministarstvu pravde BiH, odnosno u Agenciji za državnu upravu RS, gdje kandidati imaju obavezu da urade praktični zadatak iz djelokruga budućeg posla.

Međutim, pored pitanja same strukture ispita za ulazak u državnu službu, neophodno je skrenuti pažnju na cijenu koju kandidati moraju platiti da bi polagali ovaj ispit u RS-u, kao i ispit Ministarstva pravde BiH. Naime, kandidati sa visokom stručnom spremom koji stručni ispit polažu u RS-u moraju biti spremni da izdvoje jako visokih 250 KM da bi izašli na ispit koji je uslov za sticanje prava na učešće u konkursnoj proceduri. Ispit u Ministarstvu pravde BiH je još skuplji i košta 400 KM, ali je olakšavajuća okolnost to što on nije uslov za valjanost aplikacije za posao, jer ga kandidati mogu polagati u periodu od 6 mjeseci nakon stupanja u službu.

Inače, centralne HRM institucije u BiH su u proteklim godinama reducirale troškove prijave na konkurs, pa se sada razne vrste uvjerenja (a posebno ljekarsko uvjerenje koje je najskuplje), traže samo od kandidata koji je dobio posao.

Sve u svemu, evidentno je da postoji prostor da se procedure prijema u državnu službu unaprijede na svim nivoima i zabrinjava činjenica da je u posljednje dvije godine vrlo malo toga učinjeno na ovom planu. I ovdje, kao i u drugim oblastima HRM-a, EU projekat *Modernizacija HRM sistema* poduzima određene aktivnosti na unaprijeđenju prakse, ali je neizvjesno koji će biti konačni rezultati.

Kad govorimo o procesu prijema u državnu službu nemoguće je zaobići opštu percepciju građana u BiH da se konkursnim procedurama manipuliše i da stoga građani jednostavno nemaju povjerenja u objektivnost procesa. Istraživanje TI BiH iz 2014. godine¹² vršeno na uzorku od 1551 ispitanika (sa prostora Federacije, RS-a i Brčko Distrikta) pokazuje da svaki drugi ispitanik misli da se posao u državnoj službi dobija na osnovu stranačkih i/ili privatnih veza, a čak dvije trećine potvrdno odgovara na pitanje da li su lično čuli za slučaj da je neko dobio posao 'preko veze'.¹³ Ovo su zbilja alarmantni podaci koje upravne strukture u BiH jednostavno ne smiju ignorirati. Činjenica da do sada nije bilo slučajeva gdje su utvrđene koruptivne aktivnosti ukazuje da na to da ako manipulacije postoje, onda se vjerovatno dešavaju na način da na kraju sve bude u skladu s važećim procedurama. To podrazumijeva da konkursna komisija mora osigurati da 'preferirani' kandidat ima najveći broj osvojenih bodova ili da makar bude pri vrhu. U praktičnom smislu, to znači da bi se povećanom transparentnošću pismenog i naročito usmenog dijela ispita za prijem u državnu službu mogao smanjiti 'manevarski prostor' za manipulacije u radu komisija. U tom smislu, jedno od mogućih rješenja može da bude obavezno snimanje intervjua za posao i to od prve do zadnje minute bez izuzetka. Na ovaj način bi se omogućilo kandidatima koji smatraju da su oštećeni u postupku odabira

¹¹ Presuda Suda BiH br: S1 3 U 005066 11 U. Presuda je donijeta 04.07.2013. godine.

da dobiju na uvid kompletan audio-video zapis razgovora, kao i pismene radove drugih kandidata, što bi sigurno pozitivno uticalo na etičnost rada članova komisije.

I na kraju, imajući u vidu sve navedeno, zaista ironično zvuči činjenica da sve strukture uprave imaju važeće kodekse državnih službenika, a samo je na državnom nivou u 2013. godini 110 državnih službenika prošlo kroz obuku u oblasti sukoba interesa i unaprijeđenja etike.

Praćenje učinkovitosti u radu

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

U kontekstu BiH postoji velika tendencija da se svrha praćenja i ocjenjivanja učinka svodi na nagrađivanje odnosno sankcionisanje pojedinaca. Na ovaj način, čitav koncept postaje upitan, naročito u vrijeme finansijske krize kada institucije imaju vrlo malo prostora za isplaćivanje bilo kakvih nagrada. Međutim, osnovna svrha ove aktivnosti jeste obezbjeđivanje profesionalnog razvoja zaposlenih, tako da izgovor o izlišnosti ove prakse u situaciji kad nema novca da se nagrade uspješni pojedinci, jednostavno nema smisla. Učinkovitost u radu se prati zbog potrebe da se osigura efikasan rad pojedinaca, a nagrađivanje odnosno sankcionisanje dolazi kao posljedica.

Nadalje, povezivanje radnog učinka sa nagradama zahtijeva da oni koji ocjenjuju radni učinak budu spremni da to rade na principijelan i objektivan način, dok u praksi primarna briga rukovodilaca jeste da održe 'mir u kući' što znači da će svi imati najveće ocjene. Nije teško pogoditi šta bi se desilo da se uz ovakav pristup ocjenjivanju još otvori mogućnost novčanog nagrađivanja.

Inače, na papiru, postupak ocjenjivanja državnih službenika je u skladu sa najboljim praksama iz ove oblasti: naglasak je na postavljanju i ocjenjivanju radnih ciljeva, a obezbijeđeno je i povezivanje sa procesom stručnog usavršavanja. U praksi, kao što je već spomenuto, ova aktivnost se ne doživljava kao alat za osiguranje efikasnosti u radu nego kao jedna formalnost sa vrlo niskom praktičnom vrijednošću.

Očigledno, trebaće se uložiti dodatni naponi da postojeće menadžerske strukture u upravnim cjelinama 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.

Kompenzacija rada

Sveukupno gledano, ni u ovoj oblasti nije bilo značajnijih reformskih aktivnosti u proteklom periodu. Propisi vezani za plaće i naknade u strukturama javne uprave u BiH donešeni su u želji da se konsolidiraju principi koji će opredijeliti kreiranje sistema plaća, kao i da se minimiziraju efekti finansijske krize (što je naročito vidljivo kad je u pitanju Zakon platama zaposlenih u organima uprave Republike Srpske iz aprila 2014. godine).

Ono što treba spomenuti jeste pokušaj projekta *Modernizacija HRM sistema* da upravnim strukturama u BiH ponudi model analitičke procjene radnih mjesta koji bi bio osnov za izgradnju sistema plata. Postoji dobar interes korisnika ovog projekta da ovladaju novim tehnikama, ali će materijalizacija prakse analitičke procjene poslova zavisiti prvenstveno od toga da li će nadležne vlade imati sluha za ovakav jedan iskorak. Podsjećanja radi, postojeći sistemi plata u BiH nisu bazirani

¹² Percepcija javne uprave u BiH za 2014. godinu, Transparency International BiH, str. 28. Dokument je moguće u cjelosti preuzeti na <http://ti-bih.org/wp-content/uploads/2014/09/PERCEPTIONS-OF-PUBLIC-ADMINISTRATION-20141.pdf>

¹³ Ibid, str. 29

na analitičkoj procjeni radnih mjesta, tako da je proklamovani princip 'ista plata za isti posao' pod ozbiljnim znakom pitanja. Uistinu, kako se može znati da su poslovi isti, ako ih nismo analizirali?

Inače, oblast plaća i naknada se u kontekstu BiH smatra 'suverenom teritorijom' ministarstava finansija što je ipak jedna vrsta ekskluzivizma koja nije u skladu najboljim praksama u ovoj oblasti. Naime, proces klasifikacije radnih mjesta, kao i procjene njihove nominalne vrijednosti su u razvijenim zemljama dio prakse upravljanja ljudskim potencijalima i bilo bi uputno da se kod kreiranja budućih sistema plaća ova činjenica uzme u obzir i da ministarstva finansija za partnere u ovom poslu sebi uzmu centralne HRM institucije.

Profesionalni razvoj

Kontinuirano obučavanje i usavršavanje državnih službenika ključni je faktor za efikasno funkcioniranje svake institucije. Inače, razgovori sa državnim službenicima pokazuju da većina zapravo poistovjećuje obuku sa stručnim usavršavanjem, što je, naravno, pogrešno, jer je obuka samo jedan vid stručnog usavršavanja. Postoje brojni drugi vidovi usavršavanja, kao što su mentorstvo, samostalno učenje, razne vrste studijskih posjeta itd., ali su oni iz različitih razloga zapostavljeni.

U proteklom periodu, sve su strukture javne uprave u BiH navele da je održan veliki broj stručnih obuka, ali je bilo i nekih sistemskih inovacija. U tom smislu, treba spomenuti da je 2013. godine u RS-u osnovana mreža trening menadžera čiji je cilj da unaprijedi saradnju u segmentu obuke između centralne HRM institucije (Agencije za državnu upravu) i pojedinačnih organa uprave. Također, ADS FBiH je uspostavila sistem akreditacije trenera što bi trebalo da rezultira i kvalitetnijom obukom za korisnike. Pored navedenog, sve strukture državne službe imaju važeće strategije obuke što je osnova za pravljenje planova obuke na godišnjem nivou.

Međutim, pristup obukama se još uvijek primarno bazira na broju ljudi koji su prošli kroz različite kurseve, što je klasični primjer kako se 'aktivnost' tretira kao 'rezultat'. Naime, da bi se obuka mogla ocijeniti kao uspješna, potrebno je prvo da bude svrsishodna, pa tek onda i kvalitetna. Ali i nakon što zadovolji ova dva kriterija, obuka se može ocijeniti uspješnom samo ako je rezultirala konkretnim poboljšanjima koje su polaznici napravili na radnom mjestu. Ukoliko se osjete poboljšanja u radu (što se registruje kroz postupak ocjenjivanja rada), onda je usavršavanje bilo uspješno. Nažalost, nemaran odnos većine rukovodilaca prema ocjeni o radu ostavlja minimalne šanse da se ovakva poboljšanja zbilja i registruju.

Upravljanje totalnim kvalitetom

Upravljanje totalnim kvalitetom (TQM) je najmlađa oblast u katalogu HRM reformi. Radi se o konceptu 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. Ipak, treba istaći da je PARCO (kao nosilac ovih aktivnosti u BiH) uz podršku njemačke razvojne agencije GIZ napravio solidan posao u ovom segmentu što je rezultiralo izradom Mape puta za uvođenje preporučenih standarda kvaliteta. Standardi koji su preporučeni su CAF (Common Assessment Framework) i ISO (International Organisation for Standardisation).

Inače, predstavnici centralnih HRM institucija su naveli da je u 2014. održan jedan broj obuka iz ove oblasti (npr. ADS BiH je sama finansirala tri obuke iz ovog područja), a da se dodatni broj obuka očekuje u 2015. godini.

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. Ovdje se prije svega misli na finansijske resurse, mada treba istaći da su kroz reformske procese bili angažovani i ljudski resursi u formi državnih službenika koji su učestvovali u različitim projektima. Međutim, ovdje treba napomenuti da postoji još jedan vrlo važan resurs koji je utrošen i koji se za razliku od novca ili ljudi jednostavno ne može obnoviti, a to je vrijeme. Drugim riječima, deset godina organizovane reforme HRM-a je zauvijek prošlo. Šta je urađeno, urađeno je! Čak i kad bi bilo izvjesno da na raspolaganju stoji novih deset godina za reforme, to ne bi vratilo vrijeme koje je prošlo. Zapravo, novih deset godina rada na istim ili sličnim stvarima bi dovelo do umanjenja vrijednosti ostvarenih rezultata.

Kad je riječ o utrošenim ljudskim resursima, nalazi ovog izvještaja govore da su institucije koje su bile direktno uključene u reformu HRM-a uglavnom delegirale po jednu osobu za učešće u različitim projektnim aktivnostima. Inače, uzorak ponašanja organa uprave prilikom učešća u radu na projektima tehničke pomoći podrazumijeva delegiranje najčešće jednog službenika (u rijetkim slučajevima delegiraju sve dva službenika) u rad na konkretnim projektnim aktivnostima. Iako se ovdje govori uglavnom o donatorskim projektima, učešće državnih službenika u njihovom sprovođenju ima svoju cijenu.

Kao prvo, državni službenik od organizacija koje vode projekte ne može dobiti nadoknadu za rad na tim projektima. To znači da u vrijeme dok je službenik angažovan na projektnim aktivnostima, organ uprave u kojem radi (i koji je korisnik pomoći) dužan je da plati taj rad. Naravno, većina organa uprave ima interes da učestvuje u ovim projektima, pa se taj angažman isplati. Međutim, važno je istaći da iako su sredstva za realizaciju projekata uistinu donacije iz EU ili sredstva iz bilateralnih aranžmana sa prijateljskim zemljama, ipak učešće u tim projektima košta i one koje su krajnji korisnici. Tabela 2 pokazuje kako nastaju troškovi (koji se namiruju iz budžeta!) kao posljedica učešća jednog službenika na jednom projektu.

Tabela 2. Pregled troškova koji proizilaze iz angažmana jednog državnog službenika na nekom reformskom projektu

Pregled tipičnih troškova koji proizilaze iz angažmana jednog državnog službenika na nekom reformskom projektu*		
Rang državnog službenika: Stručni savjetnik		
Mjesečna primanja: cca. 1.400 KM (ili 70 KM dnevno na bazi 20 radnih dana)		
Ukupna dužina angažmana (na godišnjoj osnovi): 20 radnih dana (2 dana x 10 mjeseci)		
Ukupno putovanja u zemlji: 10 dana		
*Pretpostavka je da se iz sredstava projekta pokrivaju troškovi putovanja (prevoz, hrana)		
VRSTA TROŠKA	IZNOS TROŠKA	NAPOMENA
Plaća	1.400 KM	U vrijeme rada na projektu, državni službenik se tretira kao da je na poslu i prima redovnu plaću
Dnevnice za putovanja u BiH	250 KM (10 dana x 25 KM)	Dnevica za FBiH iznosi 25 KM, a za RS 20 KM
UKUPNO: 1650 KM ili 165 KM po danu		

Dakle, kao što je pokazano u tabeli iznad, angažman državnog službenika u radu nekog projekta tehničke pomoći košta porezne obveznike u BiH okvirno 165 KM po danu. Prezentirani podaci

predstavljaju jednu realnu procjenu troškova, jer je do zvaničnih podataka ove vrste skoro nemoguće doći. Ako uzmemo u obzir da je u posljednjih deset godina kroz različite angažmane svake godine utrošeno najmanje 140 radnih dana državnih službenika (7 institucija x 1 DS x 20 dana = 140 dana), onda dolazimo do zaključka da su reformske aktivnosti na doniranim projektima koštale poreske obveznike u BiH nekih 230 hiljada KM. Ova cifra je vjerovatno nešto i veća, jer ne obuhvata brojne studijske posjete za koje su učesnici dobili dnevnice od svojih matičnih institucija. Naravno, treba imati na umu da je ovo projekcija troškova u samo jednoj od ukupno šest reformskih oblasti. Dakle, možemo zaključiti da suprotno uvriježenom mišljenju da su donatorski projekti zapravo ‘besplatni’, jasno se vidi da učešće državnih službenika u tim projektima ima svoju cijenu koja uopšte nije zanemariva.

Međutim, cijena u novcu nije jedina koja se plaća za rad na reformama. Dok državni službenici angažovani na različitim aktivnostima iz domena reforme HRM-a odsustvuju s radnog mjesta, njihove poslove obavljaju neki drugi ljudi. Ta vrsta aranžmana nameće dodatno opterećenje za službenika koji je uskočio kao zamjena, što može da ima negativan uticaj na kvalitet međuljudskih odnosa u instituciji, jer je logično da onaj ko dobije obavezu da zamjeni kolegu koji je odsutan zbog rada na nekom projektu ne bude ‘oduševljen’ takvim aranžmanom.

Naravno, činjenica da učešće u reformskim projektima košta, nikako ne znači da se od tih projekata treba odustati. Ali, rad na reformama mora biti efikasniji kako bi se izdvojeni resursi doveli u ravnotežu sa ostvarenim rezultatima.

Dakle, prije nego se pozabavimo pitanjem ukupnog utroška novčanih sredstava na reformu upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama državne službe u BiH, neophodno je još jedanput podvući sljedeće:

1. Vrijeme je resurs koji je nenadoknativ. Činjenica da je u procesu implementacije revidiranog akcionog plana 1 (RAP 1) ostvareno tek 54% postavljenih ciljeva ukazuje da utrošeno vrijeme i ostvareni rezultati vrlo slabo korespondiraju;
2. Domaće institucije uključene u reformske aktivnosti daju svoj doprinos realizaciji projekata uglavnom kroz delegiranje svojih službenika u rad projektnih timova što ima svoje budžetske implikacije;
3. Pravljenje alternativnih aranžmana zbog odsustva ljudi s posla također može da proizvede određene posljedice po instituciju koje se manifestuju kroz neblagovremeno izvršavanja poslova, pad morala radnika, narušene međuljudske odnose, itd.

Što se tiče sredstava koja su utrošena kroz donatorske projekte, ovaj izvještaj je obuhvatio projekte u periodu od 2009. do 2014. godine. Prezentirani podaci su dostavljeni od strane Ureda koordinatora za reformu javne uprave u BiH (PARCO) i razvrstani su u tri osnovne kategorije:

- HRM projekti koji su implementirani;
- HRM projekti koji su u fazi implementacije;
- HRM projekti čija realizacije nije počela, ali za koje su alocirana/planirana sredstva;

Tabela 3. Podaci o utrošku sredstava

Naziv projekta	Donator / Vrijednost projekta (sa PDV-om)	Status projekta
Obuka državnih službenika za primjenu informacionih tehnologija i rad na računarima	FRJU / 1.213.424,95 KM	Završen
Razvoj sistema za upravljanje učinkom	FRJU / 760.383,00 KM	Završen

u strukturama državne službe u BiH		
Proširenje informacionog sistema za upravljanje ljudskim potencijalima sa softverskim modulima za planiranje kadrova i vođenje internog tržišta rada u republičkim organima RS	FRJU / 57.587,40 KM	Završen 2.031 395,35
Projekat HRMIS razvoja informacionog sistema za HRM	EU (CARDS) / 448.000,00 EUR	Završen
Modernizacija sistema upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi	EU (IPA 2011) / 1.769.000,00 EUR	Projekat u fazi implementacije (završetak: 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 informacionih tehnologija i rad na računarima	FRJU / 728.430,30 KM	Sredstva alocirana (projekat u postupku javne nabavke)
Izgradnja kapaciteta za borbu protiv korupcije u strukturama državne službe BiH	FRJU / 500.000,00 KM	Sredstva rezervisana (projekat u postupku odobravanja projektne dokumentacije)
Razvoj elektronskih obuka za potrebe državne službe/uprave u BiH	FRJU / 265.990,14 KM	Planirana sredstva (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)

U posljednjih pet godina u oblasti HRM-a je provedeno ukupno pet projekata čija kumulativna vrijednost prelazi 6 mil. KM (uključujući i EU-projekat Modernizacija HRM sistema koji će biti završen u narednih nekoliko mjeseci). Ovaj iznos ne uključuje sredstva plasirana u reformu HRM-a kroz određene bilateralne sporazume, kao ni sredstva plasirana kroz projekte koji unutar šireg okvira tretiraju i oblast HRM-a. Istovremeno, sredstva u iznosu od blizu 4 mil. KM su alocirana za sedam novih projekata čija se implementacija očekuje u narednim godinama. U prosjeku, donatori su od 2009. godine izdvajali preko million KM godišnje za aktivnosti na reformi HRM funkcije, a ovaj trend će se očigledno i nastaviti. Iako se pomenuti iznos sredstava na godišnjem nivou odnosi na četiri upravne strukture u BiH (državni nivo, entiteti i Brčko Distrikt), radi se o izuzetno velikom iznosu koji je trebao polučiti mnogo bolje rezultate od onih koji su ostvareni. Podsjećanja radi, prosjek ispunjenih ciljeva u revidiranom akcionom planu 1 iz oblasti HRM-a iznosi samo 54%.

Dakle, da rezimiramo: a) finansijska podrška obezbjeđena kroz donatorske projekte bila je više nego dostatna; b) ljudski resursi angažovani na reformskim aktivnostima bili su optimalni; c) rezultati su ispod svih očekivanja. Gdje je problem? Suština problema je u tri faktora koja su spomenuta na početku ovog dokumenta: 1) slaba politička podrška reformama; 2) neefikasan mehanizam

koordinacije reformi; i 3) slabi menadžerski kapaciteti onih koji zauzimaju rukovodna mjesta u javnoj upravi.

ZAKLJUČCI

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

Glavni problem ostaje slaba politička podrška reformama. Bez ozbiljnog zaokreta u odnosu političkih struktura prema cjelokupnoj reformi javne uprave u BiH, neće biti moguće napraviti ni značajniji pomak u području upravljanja ljudima. Pored problema političke podrške, reformu HRM-a opterećuje i nedovoljno učinkovit sistem koordinacije, zatim politizacija državne službe, kao i nedostatak opštih menadžerskih vještina kod postojeće strukture rukovodilaca.

Što se tiče stanja u pojedinačnim oblastima HRM-a, naročito ako se pogleda period 2004. – 2014., određenih napredaka je bilo, ali kada se taj napredak stavi u kontekst utrošenog vremena i novca, rezultati su jednostavno morali biti bolji.

HRM se kao moderna menadžmentska funkcija još uvijek bori za svoje mjesto u unutrašnjoj organizaciji institucija. Praktično, to znači da je termin 'kadrovski poslovi' još uvijek mnogo češći nego termin 'upravljanje ljudskim resursima', dok u formacijskom smislu HRM vrlo rijetko ima zasebno mjesto u unutrašnjoj strukturi organa uprave. Obično dijeli prostor sa opštim i pravnim poslovima.

Sistem planiranja potreba za ljudima je, generalno, slabo razvijen. Planiranje je fokusirano na kvantitativnu stranu, dok se o profilu potrebnih ljudi vrlo malo vodi računa. Određeni pomaci su napravljeni u pojedinim upravnim strukturama, ali samo u smislu uvođenja bolje discipline u postupku planiranja.

Napredak je vidljiv i u oblasti analize i klasifikacije radnih mjesta, gdje postoji kontinuitet aktivnosti još od 2008. godine. Međutim, dosadašnje aktivnosti su više bile testnog karaktera i tek treba da uslijedi pravno normiranje ove prakse. Inače, generalna je ocjena da postojeći opisi svojim sadržajem i strukturom ne zadovoljavaju potrebe moderne uprave.

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. Sistem testiranja se mora inovirati, kako bi bio jednostavniji, objektivniji i, što je vrlo važno, jeftiniji. Diskreciono pravo rukovodioca institucije da bira jednog od uspješnih kandidata ne smije biti apsolutno.

Praksa praćenja i ocjenjivanja rada zaposlenih nikad nije na pravi način shvaćena, a onda ni prihvaćena od rukovodilaca u upravnim strukturama. Umjesto da se ovaj menadžerski alat shvati kao prilika za maksimiziranjem učinka pojedinca, preovladava mišljenje da ako nema novca za nagrađivanje, čitav koncept je bezvrijedan. Primjer praćenja i ocjenjivanja rada najjasnije pokazuje nedostatak menadžerskih i liderskih sposobnosti onih koji su na rukovodnim mjestima.

Sistem kompenziranja rada u strukturama državne službe je zamišljen da funkcioniše na principu 'ista plata za isti posao'. Nominalno to i jeste tako, ali činjenica da ne postoji metodološki utemeljena analiza sadržine poslova, kao ni njihova objektivna evaluacija, baca sjenu na vjerodostojnost pomenutog principa.

Napredak registrovan u reformama HRM-a ne bi bio moguć bez kontinuiranih obuka, studijskih posjeta i drugih vidova sticanja novih znanja. Nažalost, slično kao i kod sistema ocjenjivanja i ovdje su rukovodioci nastojali da odluke o tome ko će ići na koju obuku donesu u skladu sa željom da zadrže 'mir u kući'. Proces profesionalnog razvoja državnih službenika je još uvijek više vođen ponudom nego potražnjom.

Oblast upravljanja kvalitetom u državnoj službi je u reformski proces uključena tek 2011. godine kroz proces revidiranja Akcionog plana 1 za provedbu Strategije za reformu javne uprave. Dosadašnje aktivnosti uglavnom su bile usmjerene na podizanje svijesti o potrebi da se u upravu uvedu standardi kvaliteta. Ured koordinatora za reformu javne uprave u BiH je kao nosilac ove aktivnosti sačinio Mapu puta za buduće korake u ovom području.

Iz analize informacija prikupljenih od institucija koje su bile uključene u monitoring, uočava se ogromno očekivanje od EU projekta Modernizacija HRM sistema u BiH, ali ovaj projekat ipak obuhvata samo 23 pilot institucije.

Sve u svemu, napretka u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima ima, ali je taj napredak u velikom nesrazmjeru sa uloženim resursima.

Aneks 1

TABELARNI PREGLED ODRŽANIH INTERVJUA/POPUNJENIH UPITNIKA

NAZIV INSTITUCIJE	SASTANAK ODRŽAN (DA / NE)	UPITNIK POPUNJEN (DA / NE)
Državni nivo		
Ministarstvo pravde BiH	Da	Ne
Agencija za državnu službu BiH	Da	Da
Ured koordinatora za RJU (PARCO)	Da	Da
Ministarstvo vanjskih poslova BiH	Da	Da
Direkcija za evropske integracije BiH	Da	Da
Federacija Bosne i Hercegovine		
Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke FBiH	Da	Da
Agencija za državnu službu FBiH	Da	Da
Porezna uprava FBiH	Da	Da
Ministarstvo pravde FBiH	Ne	Da
Ministarstvo finansija FBiH	Ne	Da
Republika Srpska		
Ministarstvo uprave i lokalne samouprave	Da	Da
Ministarstvo finansija	Da	Da
Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite	Da	Da
Agencija za državnu upravu	Da	Da
Koordinatorica za reformu javne uprave	Da	Da
Helikopterski servis	Da	Da
Brčko Distrikt		
Odjeljenje za stručne i administrativne poslove Vlade BD	Da	Ne
Pododjeljenje za ljudske resurse	Da	Da
Kancelarija Gradonačelnika	Da	Da
Direkcija za finansije	Da	Da
Odjel za javni registar	Ne	Ne