

PRAKSA UPRAVLJANJA U STRUKTURAMA DRŽAVNE SLUŽBE U BOSNI I HERCEGOVINI

DOKUMENT



Ovaj dokument sačinjen je u okviru projekta „Monitoring reforme javne uprave (PARM)“, finansijski podržan od strane Švedske međunarodne agencije za razvoj (SIDA) i Vlade Danske, te projekta „Jačanje sistema društvenog integriteta u zemljama Zapadnog Balkana i Turske“, finansirano od strane Evropske komisije Brisel. Mišljenja i stavovi u ovom dokumentu predstavljaju isključivo stavove TI BiH-a i ni na koji način ne odražavaju stavove donatora.

Sarajevo, novembar 2016.

1. UVOD

Ovaj dokument bavi se pitanjem opštih menadžerskih kapaciteta u strukturama javne uprave u BiH. Pojam "opšti menadžerski kapaciteti" podrazumijeva kombinaciju dva elementa koji su neophodni da bi se omogućilo efikasno upravljanje poslovima organa uprave u BiH. Ti elementi su:

- a) opremljenost rukovodilaca ključnim menadžerskim kompetencijama;
- b) pogodnost ambijenta za primjenu modernih menadžerskih praksi.

Iako proces reformi u strukturama državne službe u BiH traje već više od jedne decenije, aktivnosti na jačanju opštih menadžerskih kapaciteta, s izuzetkom EU HRM projekta¹, bile su uglavnom ograničene na povremene obuke rukovodnih struktura srednjeg nivoa.

S druge strane, na potrebu jačanja menadžerskih kapaciteta u upravi (u generalnom smislu, ali i konkretno u BiH) ukazuju brojne analize i studije rađene u proteklih dvadesetak godina – od SIGME do TI BiH². Zajednička poruka svih tih dokumenata mogla bi biti sažeta u formi upozorenja: bez kvalitetnih menadžera³ nema efikasne uprave!

Cilj ovog dokumenta je da ukaže na neophodnost razvoja opštih upravljačkih kapaciteta u strukturama državne službe u BiH. Osnovna teza je da se način upravljanja u državnoj službi mora prilagoditi kontekstu, ali da taj proces prilagodbe nikako ne znači da upravne strukture trebaju da se "brane" od većeg upliva menadžmenta kao prakse.

2. KO UPRAVLJA UPRAVOM U BiH?

Najtačniji odgovor na ovo pitanje bio bi da upravom upravljaju rukovodioci na različitim nivoima shodno odgovornostima i ovlaštenjima koja su im data. Međutim, moć odlučivanja je, sudeći po zakonima o upravi ili državnoj službi u strukturama javne uprave u BiH, u najvećoj mjeri data prvoj osobi institucije⁴ (ministru, direktoru, i sl.).

¹ Projekat je finansiran sredstvima EU i implementiran u periodu 2014 – 2015. Osnovni cilj je bio da se unaprijede procedure i prakse u upravljanju ljudskim potencijalima u strukturama javne uprave u BiH. Jedan od najvažnijih rezultata EU-HRM projekta jeste uvođenje tzv. kompetencijskih intervjua (zasad samo na državnom nivou), što je posebno relevantno za ovaj dokument.

² Više o neophodnosti jačanja menadžerskih kapaciteta moguće je naći u izvještajima i dokumentima SIGME na <http://www.sigmaweb.org/publications/>, kao i u EU izvještajima o napretku za BiH i zemlje Zapadnog Balkana (http://ec.europa.eu/enlargement/countries/package/index_en.htm). Također, ovom temom su se direktno ili indirektno bavile studije nevladinih organizacija u BiH kao što su Transparency BiH (<https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2014/09/Upravljanje-ljudskim-potencijalima-u-strukturama-javne-uprave-u-BiH-izazovi-u-procesu-pracenja-reformi1.pdf>) i Vanjskopolitička Inicijativa BH (http://vpi.ba/wp-content/uploads/2016/05/Struktura_upravljanja_drzavom_u_BiH.pdf).

³ U dokumentu se termini menadžer i rukovodilac koriste kao sinonimi i uglavnom se odnose na državne službenike koji rade na mjestima sekretara institucija, zatim pomoćnika ministara i direktora, kao i šefove nižih organizacionih jedinica.

⁴ Termin 'institucija' i 'organ uprave' koriste se naizmjenično, a odnose se na samostalnu upravnu organizaciju ili upravnu organizaciju u sastavu ministarstva.

Ostali rukovodioci imaju obavezu da planiraju, organizuju, vode i kontrolišu poslove unutar svog domena rada, ali njihova moć odlučivanja izuzetno je ograničena. To najbolje ilustruje primjer odobravanja različitih troškova gdje pomoćnici ministra/direktora imaju vrlo malo mogućnosti da npr. odobre neku nabavku. Slično je i sa uticajem na proces zapošljavanja, jer pomoćnici ne mogu da odluče ko će iz institucije biti uvršten u komisiju za selekciju, makar se radno mjesto nalazilo u njihovoj organizacionoj jedinici. Jedino što se može desiti jeste da rukovodilac institucije prenese privremeno određena svoja ovlaštenja na sekretara ili nekog od pomoćnika. Međutim, to su i dalje ovlaštenja čelne osobe institucije koja su iz nekog razloga delegirana drugima. Ovakva centralizacija odlučivanja predstavlja problem koji generiše barem tri druga, vrlo ozbiljna, problema.

Prvo, menadžer koji ima minimalnu moć odlučivanja (a time i minimalnu odgovornost) ne može biti na pravi način motivisan za bilo šta osim rutinskog obavljanja poslova. Ako se desi da rukovodilac institucije bude neko ko postavlja ciljeve, traži rezultate i uvažava drugačije mišljenje, onda se događa da i službenici na rukovodnim mjestima pružaju više nego obično. U suprotnom, postoji realan rizik da se pristup poslu svede na rutinu i prosječnost. Način ponašanja rukovodilaca, naravno, često usvajaju i nerukovodeći službenici, što uzrokuje da jedna prosječnost generiše drugu. Još ako se ovakav obrazac ponašanja sedimentira decenijama (kao što je slučaj u BiH), onda to postaje dio "organizacijske kulture", a takve se stvari vrlo teško i sporo mijenjaju.

Drugo, imajući u vidu da se primanja višeg i srednjeg rukovodnog kadra u neto iznosu okvirno kreću od 1.200 KM (šef odsjeka) do 2.000 KM (pomoćnik ministra, sekretar), postavlja se pitanje zašto tako skupo plaćati ljude koji obavljaju administrativne umjesto upravljačke (menadžerske) poslove. Zadaci i odgovornosti na poslu predstavljaju osnovu za formiranje plate. Stoga, da bi se postigao balans između zahtjevnosti posla, s jedne strane, i novčane nadoknade za rad, s druge, rukovodiocima treba ili povećati stepen odlučivanja i odgovornosti ili im treba smanjiti postojeća primanja. Naravno, u interesu dobre i efikasne javne uprave nije da u upravnim strukturama rade prosječni rukovodioci sa prosječnim primanjima, nego upravo suprotno – kvalitetni rukovodioci (menadžeri) sa pristojnim primanjima. Stoga bi logično bilo da se rukovodiocima na višem i srednjem nivou poveća stepen odlučivanja (i odgovornosti, naravno!), čime bi se postigla dva važna efekta: a) rukovodilac institucije bi imao više vremena da se bavi strateškim pitanjima; i b) rukovodioci na nižim nivoima bi bili motivisaniji za rad, jer bi mogli da samostalno donose odluke o stvarima koje spadaju u njihovu nadležnost.

Treće, ako se čelnik institucije u svome radu ne može osloniti na tim kompetentnih i motivisanih rukovodilaca na nižim nivoima, onda će institucija da trpi posljedice. Te posljedice mogu biti u formi neblagovremenih i/ili pogrešnih odluka ministra/direktora (usljed površnih analiza, loših politika i drugih sličnih propusta na nižim nivoima), a u slučaju ministarstava mogu se manifestirati i kroz formiranje jedne paralelne strukture sastavljene od osoba iz kabineta ministra koje *de facto* preuzimaju kontrolu nad pripremanjem informacija, analiza i svega ostalog što je potrebno za donošenje odluka.

Imajući u vidu navedeno, možemo zaključiti sljedeće:

- upravnim strukturama u BiH upravljaju čelnici institucija, jer oni imaju moć odlučivanja i oni snose cjelokupnu odgovornost;
- niži nivoi menadžera uglavnom vode svakodnevne, operativne poslove, ali imaju vrlo ograničena ovlaštenja za donošenje odluka (naročito onih koje imaju finansijske implikacije);
- bez decentralizacije odlučivanja zaživljavanje modernih menadžerskih praksi ići će jako teško, jer menadžeri ne vide svrhu svog posla;
- decentralizacija je nužna, ali sama po sebi nije dovoljna; dati ovlasti nekome ko nema elementarnih predispozicija da bude dobar menadžer jednako je opasno kao i uskratiti ovlasti onima koji su sposobni.

3. KAKO UNAPRIJEDITI MENADŽERSKU EFIKASNOST?

Dakle, već je rečeno da je prvi korak u procesu podizanja menadžerske efikasnosti, zapravo, omogućavanje rukovodiocima (menadžerima) da imaju veće ovlasti i veću odgovornost. Na taj način otvara se prostor stvaranju jednog novog ambijenta u kome bi rukovodioci (menadžeri) morali da donose vlastite odluke čime bi se, posljedično, mogao steći uvid u njihovu kompetentnost. Nakon što se dobije objektivna i jasna predstava o menadžerskim kvalitetima rukovodilaca biće moguće pristupiti rješavanju nekolicine drugih pitanja.

Kao prvo, strukture državne službe u BiH trebaju imati usvojen okvir kompetencija za rukovodiocima. To znači da svaki rukovodilac, bez obzira na stepen rukovođenja ili područje kojim se bavi, treba da ima određena nužna znanja, vještine i personalne karakteristike koje će biti dio njegovog/njenog opisa radnog mjesta. Kada se identifikuje koje su kompetencije potrebne, onda se može pristupiti provjeri da li ih (i u kojoj mjeri) postojeći rukovodioci posjeduju. Međutim, problem će biti moguće razotkriti samo kroz kombinaciju testiranja postojećeg rukovodnog kadra (da bi se vidjelo koliko znaju i mogu kao menadžeri) i analize rezultata ocjene o radu (kao neke vrste kontrolnog parametra).

Jedan od mogućih pristupa u provedbi ove svojevrsne revizije menadžerskih sposobnosti u upravnim strukturama u BiH bi mogao da podrazumijeva sljedeće:

- rukovodioci koji bi osvojili manje od 50% ukupnog broja bodova smatrali bi se nedovoljno kompetentnim da nastave da rade na trenutnim poslovima. Takvima bi se ponudio premještaj na radno mjesto nižeg nivoa (bilo gdje unutar postojeće upravne strukture), odnosno prijevremeno penzionisanje, pa čak i razrješenje uz zakonom predviđenu otpremninu.
- rukovodioci koji bi imali preko 80% bodova nastavili bi da obavljaju svoje poslove bez obaveze da prolaze kroz program dodatnog usavršavanja.

- svi ostali rukovodioci imali bi obavezu da prolaze kroz programe obaveznog profesionalnog usavršavanja. Te obuke bi imale karakter formalnih kurseva i učesnici bi bili ocjenjivani od strane instruktora. Oni koji ne zadovolje očekivanja, trebali bi biti uklonjeni sa rukovodnih mjesta, na način koji je predložen za one koji su u startu imali ispod 50% bodova na testiranju.

Drugo, potrebno je unaprijediti način selekcije kandidata prilikom zapošljavanja na rukovodna radna mjesta. Na ovaj način bi se povećala mogućnost zapošljavanja najboljeg kandidata. U praktičnom smislu, to znači da je potrebno razmisliti o uvođenju testiranja menadžerskih vještina i sposobnosti koja bi se sastojala od pismenog i usmenog dijela. Pismeni dio bi pomogao da se stekne uvid u analitičnost kandidata, kao i njegovu sposobnost da iznalazi rješenja (problem solving) i formuliše pravce djelovanja (policy-making role). Usmeni dio bio bi rezervisan primarno za procjenu komunikacijskih vještina kandidata. Naravno, i jedan i drugi dio testiranja bili bi bazirani na karakteru posla i izazovima koje taj posao nosi.

Ukoliko bi upravne strukture u BiH na jedan ozbiljan i savjestan način pristupile pitanju prvo decentralizacije odlučivanja u upravi, a potom provele reviziju menadžerskih kompetencija i uvele novi vid selekcije za rukovodne pozicije, stvoren bi bio jedan posve drugačiji ambijent u radu upravnih struktura. Rukovodioci institucija bi i dalje imali primarnu ulogu u određivanju strateškog pravca kojim institucije treba da idu, ali bi u realizaciji tih strategija bili potpomognuti jednom strukturom profesionalnih i sposobnih ljudi koji donose odluke i preuzimaju odgovornost.

4. IZAZOVI U UPRAVLJANJU ADMINISTRATIVNIM STRUKTURAMA U BiH

Cilj ovog poglavlja je da kontekstualizira naglašeno zagovaranje decentralizacije u odlučivanju i insistiranje na jačanju opštih menadžerskih kapaciteta rukovodilaca u upravnim strukturama u BiH.

Naime, ovaj dokument ne treba biti shvaćen kao poziv na "menadžerizaciju" uprave i na njeno vođenje po principu koji važi za privatni sektor. Uprava treba profesionalne i sposobne rukovodioce, ali oni moraju biti i ostati podrška (i po potrebi, korektiv) političkom vođstvu. Rukovodioci koji su zasnovali radni odnos kroz konkurentsku proceduru (državni službenici) ne smiju učestvovati u određivanju političkog kursa promjena. To treba da ostane prerogativ onih koji imaju status izabranih lica i koji su svoj mandat dobili na osnovu izbornih rezultata. Dakle, efikasna uprava, u duhu načela evropskog upravnog prostora, je ona uprava u kojoj su jasno povučene granice između političkih predstavnika (koji se mijenjaju u zavisnosti od rezultata na izborima, odnosno od sposobnosti da provedu stranačke zamisli) i profesionalnih službenika (koji se mijenjaju u zavisnosti od rezultata u radu).⁵

⁵ SIGMA dokument br. 23, *Priprema javnih uprava za evropski administrativni prostor* (eng. *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*), str. 145.

Problem upravnih struktura u BiH je taj što konačnu odluku o prijemu ljudi na više rukovodne pozicije u organima uprave (i.e. sekretar ministarstva, pomoćnik ministra/-direktora) donosi čelni čovjek organa uprave. Sam po sebi ovaj pristup ne mora da bude problematičan, jer u mnogim zemljama EU čelnik institucije ima značajne ovlasti kod prijema rukovodilaca na nižim nivoima.⁶ Međutim, BiH (kao i većina drugih zemalja u regionu) je zemlja sa visokim stepenom korupcije i sa političkim strankama koje "...imaju apetit za pozicijama u državnoj službi".⁷ U takvoj sredini, ostaviti mogućnost ministru da samovoljno bira koga će primiti na rukovodne pozicije predstavlja ozbiljan rizik. Malo je vjerovatno da će u ovako delikatnim društvenim prilikama, ministar (koji svoju poziciju duguje partiji) biti u stanju da kaže "ne" partijskoj direktivi. Da li će onda tako izabrani pomoćnik ministra ili sekretar ministarstva ikada biti u stanju da ima političku neutralnost spram opcije koja mu je dala posao? Da li će u svom radu biti u stanju da ne podleigne uticaju i da stane u odbranu javnog interesa tamo gdje je taj interes ugrožen od onoga ko mu je dao posao?

Dakle, da bi upravne strukture u BiH postale efikasnije nije dovoljno samo da rukovodioci budu kompetentni i da im se daju veće ovlasti i odgovornosti. Pored navedenog, nužno je da ti rukovodioci budu i profesionalni i neovisni u svom radu.

Na koncu, potrebno je spomenuti još jedno značajno pitanje koje predstavlja važan preduslov stvaranju bolje menadžerske prakse u upravi. To je pitanje pokazatelja uspješnosti u rukovođenju. Na primjer, da li se rukovodilac odsjeka za nabavke može smatrati neuspješnim zbog toga što nije realizovao kupovinu određenog artikla, ako je razlog tome činjenica da je tržišna cijena artikla koji se nabavlja znatno niža od cijene najboljeg ponuđača? Da li je službenik koji obrađuje jedan predmet mjesec dana, nužno manje efikasan od kolege koji je za isto vrijeme obradio tri predmeta? Teorija, ali i praksa, pokazuju da rukovodilac iz primjera javne nabavke ne mora nužno biti neefikasan ako nabavka nije realizovana, jer ekonomska logika (ali i javni interes) nalaže da se ne kupi proizvod čija je cijena iznad tržišne. Također, službenik koji radi na rješavanju jednog kompleksnog predmeta, iako nominalno ima slabije rezultate od kolega koji rade na manje teškim predmetima, vjerovatno ulaže jednak (ili čak i veći) trud, energiju i vrijeme kao i ostali, tako da bi bilo nepravično proglasiti ga manje efikasnim. Iz ovih primjera se vidi da je efikasnost u upravi dosta relativna stvar.

⁶ Više o uticaju politički postavljenih lica na prijem u državnu službu u članicama EU može se pročitati u studiji *Zapošljavanje u državnu službu u članicama EU i nekim državama kandidatima* (eng. *Recruitment in Civil Service Systems of EU Member States and in some Candidate States*) autora Francisco Cardona. Studija je dostupna na <http://www.sigmaweb.org/publications/36762218.pdf>.

⁷ SIGMA dokument br 48, Jan Meyer Sahling, *Profesionalizacija državne službe na Zapadnom Balkanu* (eng. *Civil Service Professionalisation in the Western Balkans*), str. 39. Dokument dostupan na [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/SIGMA\(2012\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/SIGMA(2012)1&docLanguage=En)

Količina urađenog posla može, ali i ne mora biti indikator uspješnosti. Menadžeri u upravi dužni su da vode računa o javnom interesu i stoga u svom radu principe efikasnosti i ekonomičnosti moraju uskladiti sa načelima zakonitosti i transparentnosti. I dok u privatnom sektoru menadžer koji odbije da izvrši instrukciju pretpostavljenog skoro sigurno gubi posao, u upravi odbijanje pojedinih instrukcija predstavlja jedini put da se ne izgubi posao.

Ipak, treba upozoriti da kako god kvantitet obavljenog posla mora biti posmatran u kontekstu načela zakonitosti i zaštite javnog interesa, tako rad po zakonu i za javno dobro mora biti maksimalno efikasan i ekonomičan. U suprotnom, ne bi bilo potrebe za ocjenjivanjem rada državnih službenika, jer bi jedini kriterij bilo poštovanje propisa. Moderna uprava zahtjeva efikasnost, a poštovanje propisa jednostavno se podrazumijeva.

5. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Razvoju opštih menadžerskih kapaciteta u strukturama javne uprave u BiH potrebno je pokloniti više pažnje. Činjenica da u više od deset godina organizovanih reformskih napora u BiH nije napravljeno niti jedno istraživanje na ovu temu, kao i to da nema niti jednog projekta tehničke pomoći koji je bio fokusiran na razvoj baznih menadžerskih vještina u upravi, dovoljno govori o tome da je ovo pitanje jednostavno ostalo na margini reformskih aktivnosti. TI BiH ovim dokumentom nastoji da pitanje opštih menadžerskih kapaciteta afirmiše kao jedno od ključnih pitanja cjelokupne reforme javne uprave u BiH, jer bez dobrih rukovodilaca nema kvalitetne uprave. Kako bi se stekao uvid u različite aspekte ovog pitanja i kako bi se spoznale stvarne razmjere ovog problema moraju se stvoriti uslovi za izradu jedne detaljnije analize i sveobuhvatnog istraživanja, na čemu će TI BiH u narednom periodu svakako raditi.

Ono što sa velikom sigurnošću možemo ustvrditi već sada jeste to da menadžeri na službeničkim radnim mjestima trebaju biti zapošljavani kroz modernizovani sistem prijema baziran na provjeri menadžerskih kompetencija. S druge strane, neophodno je izvršiti decentralizaciju odlučivanja i time otvoriti mogućnost nižim rukovodnim strukturama da imaju veće šanse da samostalno donose odluke, ali i da snose odgovornost za posljedice tih odluka.

Istovremeno, vlade na svim nivoima vlasti u BiH trebaju ozbiljno razmisliti da preko agencija za državnu službu/upravu provedu reviziju menadžerskih sposobnosti postojećeg rukovodnog kadra. Time bi se ne samo stekla jasnija slika o tome kakvim znanjima i vještinama postojeći rukovodioci raspolažu, već bi se stvorile i pretpostavke da se adekvatno reaguje u situaciji gdje rukovodioci ne ispunjavaju ni minimum potrebnih uslova, odnosno tamo gdje se ustanovi da je dodatna obuka neophodna.



© Transparency International Bosna i Hercegovina

BANJA LUKA
Gajeva 2
78000 Banja Luka

SARAJEVO
Mehmed Bega Kapetanovića Ljubušaka 4
71000 Sarajevo

www.ti-bih.org