

**PRAĆENJE REFORME JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI: ANALIZA
REZULTATA U OBLASTI UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA
(HRM) U 2016. 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 i ni na koji način ne odražavaju stavove Švedske međunarodne agencije za razvoj (SIDA) ili Vlade Danske.

Mart, 2017.

UVOD

Transparency International u BiH, uz finansijsku podršku Švedske međunarodne agencije za razvoj i Vlade Danske, u okviru projekta Monitoring reforme javne uprave u BiH (PARM) priprema godišnje izvještaje o reformi javne uprave, a ovaj izvještaj odnosi se na praćenje postignutih rezultata javne uprave u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima (HRM) za 2016. godinu.

Pristup procesu prikupljanja i analize podataka o aktivnostima u prošloj godini nije se značajnije mijenjao u odnosu na izvještaje za 2014. i 2015. godinu. I 2017. godine analiziran je odnos preduzetih aktivnosti i ostvarenih rezultata uz nezaobilazni osvrt na uložena sredstva u protekloj godini.

S obzirom na to da su kroz prethodna dva izvještaja obrađena sva značajnija opšta pitanja vezana za HRM, ovaj izvještaj će umjesto elaboracije ponuditi samo osvrt na ta pitanja. Centralni dio izvještaja čini rekapitulacija preduzetih i provedenih aktivnosti u 2016. godini s tim što se ove godine, kroz dorađeni upitnik, pokušalo doći do većeg broja kvantitativnih pokazatelja o stanju u pojedinim segmentima upravljanja ljudskim potencijalima.

TI BiH je u periodu januar - februar 2017. godine proveo istraživanje među institucijama na državnom i entitetskom nivou o aktivnostima u oblasti HRM-a koristeći posebno kreirani upitnik. Pored direktnog istraživanja, TI BiH je obradio i podatke dostupne kroz izvještaje i druge dokumente Ureda koordinatora za reformu javne uprave u BiH (PARCO), zatim Delegacije Evropske komisije, SIGMA, kao i organizacija civilnog društva u BiH koje su aktivne u ovom polju (Centri civilnih inicijativa, Centar za istraživačko novinarstvo).

U pogledu odziva institucija u procesu prikupljanja podataka kroz upitnik, nije zabilježen značajniji napredak u odnosu na 2015. godinu. Naime, ove godine distribuirano je ukupno 76¹ upitnika (po 25 za državni nivo, FBiH i RS + BD). Od 76 institucija obuhvaćenih uzorkom, 41² institucija nije ustupila tražene informacije od javnog značaja i time je odbila da doprinese monitoringu.

Generalno gledajući, 2016. godina prošla je u znaku aktivnosti koje su išle na dva paralelna kolosjeka:

¹ Aneks 1 i Aneks 2

² Aneks 2

1) aktivnosti na izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u FBiH i na državnom nivou; i

2) aktivnosti na izradi nove strategije za reformu javne uprave (RJU) u BiH. U prvom slučaju, može se konstatovati da je odluka Ustavnog suda FBiH (iz decembra 2016. godine), kojom su amandmani na Zakon o državnoj službi (ZDS) FBiH proglašeni neustavnim, za određeno vrijeme zaustavila negativan trend politizacije državne službe, dok je posao na izradi nove Strategije za RJU, uz sva ograničenja, ipak stigao u završnu fazu (barem kad je oblast HRM-a u pitanju). U oba slučaja, radi se o pozitivnim pomacima.

Ovom prilikom upućujemo iskrenu zahvalu svima koji su nam pomogli da ovaj izvještaj učinimo što boljim i potpunijim.

OSVRT NA KLJUČNE IZAZOVE U OBLASTI HRM-a

Delegacija EK u izvještaju o napretku BiH ka Evropskoj uniji za 2016. godinu, konstatuje da BiH treba da osigura implementaciju efikasnog sistema upravljanja ljudskim resursima, naročito u zapošljavanju, i da izmijeni zakonodavstvo koje reguliše državnu službu na inkluzivan i na činjenicama zasnovan način, kako bi se smanjio rizik od politizacije državne službe na svim upravnim nivoima.³ SIGMA je u svojoj procjeni stanja u BiH za 2016. godinu bila još konkretnija ukazujući na probleme fragmentovanosti sistema državne službe u BiH, zatim na nedostatak strateškog okvira za provedbu reformi, kao i na generalni izostanak aktivnosti na realizaciji preporuka SIGMA iz izvještaja o procjeni stanja u BiH za 2015. godinu.⁴

Iz navedenog se vidi da ključni izazovi u izgradnji modernog sistema državne službe u BiH i dalje ostaju zaštita principa meritornosti kod zapošljavanja, zatim zaštita principa političke neutralnosti državnih službenika, kao i osiguranje zaštite javnog interesa u cjelokupnom procesu reformi. Evropska komisija je vrlo jasno ukazala na potrebu da se zaštite meritornost i nezavisnost državnih službenika, dok se primjedbe SIGMA na fragmentiranost sistema državne službe i nedostatak strateškog okvira za provedbu reforme može tumačiti kao kritika političkim predstavnicima zbog indiferentnosti spram interesa građana BiH.

³ Izvještaj Evropske komisije o napretku za BiH (prevod citata: TI BiH), str. 8, dostupno na engleskom jeziku: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_bosnia_and_herzegovina.pdf

⁴ SIGMA Monitoring report BiH, str. 5, dostupno na engleskom jeziku: <http://www.sigmaweb.org/countries/bosnia-and-herzegovina-sigma.htm>

Iako su u 2016. godini uočeni određeni pozitivni pomaci u afirmaciji principa meritornosti kod odabira državnih službenika, treba naglasiti da pred upravnim strukturama u BiH stoji ogroman izazov transformacije sistema testiranja i odabira državnih službenika kako bi se dosadašnji pristup, zasnovan na testiranju znanja i odabiru na temelju formalnih kvalifikacija, zamijenio pristupom koji bi u centar postavio kompetencije za konkretan posao. Na taj način, testovi bi zahtijevali da kandidati pokažu način razmišljanja i vještinu komunikacija, a odabir bi se zasnivao na demonstriranoj sposobnosti kandidata da analiziraju konkretne situacije/probleme iz stvarnog posla i da ponude svoja viđenja istih. Određeni koraci na ovom planu već su preduzeti, ali više o tome u narednom poglavlju izvještaja.

Nadalje, princip političke neovisnosti u BiH je na stalnom udaru „politike“ još od 2006. godine i vjerovatnoća njegovog očuvanja u direktnoj je vezi sa opštom ekonomskom situacijom u zemlji (naročito u segmentu tzv. realne ekonomije). Naime, što je manje poslova u realnoj ekonomiji, to je veća potražnja za poslovima u javnom sektoru. Što je veći pritisak „politike“ na rukovodioce organa uprave da zapošljavaju ljude, to su manje šanse da će komisije za prijem očuvati svoju političku neutralnost. Iako se napuštanje principa političke neutralnosti možda najdrastičnije manifestuje kroz proces zapošljavanja, treba istaći da i sve druge odluke proistekle kao plod zaštite stranačkog, a ne javnog interesa predstavljaju jednaku opasnost. Biće potrebno mnogo truda da se na tehničkom nivou pronađu rješenja koja će na pravi način destimulisati stranački način odlučivanja u vezi sa javnim resursima, ali bez obzira koliko napora bude uloženo sve će biti uzalud ukoliko izostane snažna podrška međunarodnih faktora i iskrena opredijeljenost domaćih vlasti za reforme.

Pored navedenih izazova, sve upravne strukture u BiH imaju prostora da dodatno jačaju kapacitete kako centralnih HRM institucija (agencija za državnu službu/upravu), tako i jedinica za ljudske potencijale (personal, kadrovske poslove) u pojedinačnim organima uprave. Ovdje se naročito misli na kapacitet centralnih institucija u domenu izrade HRM politika, kao i generisanja novih, odnosno unapređenja postojećih, praksi u ovoj oblasti. Centralne institucije su u tom smislu još uvijek prilično inertne i uglavnom se oslanjaju na podršku projekata tehničke pomoći.

Rekapitulacija aktivnosti u oblasti HRM-a iz 2016. godine

Prije osvrta na stanje u pojedinačnim segmentima HRM-a, treba istaći da su ispitanici i ove godine imali priliku da iskažu svoje mišljenje u vezi sa opštim menadžerskim kapacitetima u svojim matičnim institucijama. Dobiveni odgovori pokazuju da se predstavnici anketiranih institucija tek u manjoj mjeri slažu da

menadžeri trebaju biti bolji. Na primjer, odgovarajući na pitanje da li je slaba učinkovitost na nivou pojedinačnih službenika uzrokovana nekompetentnošću njihovih rukovodilaca, samo jedna četvrtina ispitanika na državnom nivou (odnosno 18% u FBiH i 14% u RS) smatra da to jeste problem, ali ne glavni. Ostali ili nemaju mišljenje o ovom pitanju ili smatraju da su rukovodioci solidni, ali da je problem u sistemu (koji rukovodiocima ne da da se u potpunosti iskažu). Na pitanje da li treba uvesti posebne zahtjeve kod odabira rukovodećih službenika, većina na državnom nivou, kao i u RS, se slaže, dok u Federaciji sedam od trinaest ispitanika smatra da je postojeći sistem dobar i da ga ne treba mijenjati. Inače, podaci o provedenim menadžerskim obukama pokazuju da je samo 27% anketiranih iz FBiH prošlo kroz određenu menadžersku obuku, dok se ovaj procenat na državnom nivou i u RS penje do 50% (što znači da je otprilike svaki drugi menadžer imao priliku da pohađa neku od stručnih obuka).

Jačanje opštih kapaciteta u oblasti HRM-a

Pojam “opšti kapaciteti” odnosi se prvenstveno na hijerarhijsko mjesto koje HRM zauzima u instituciji, zatim opseg aktivnosti koje se uključene u rad HRM jedinice, kao i kompetentnost ljudi koji se bave ovim poslovima.

U analiziranom periodu nije bilo sistematskih aktivnosti na podizanju opšte kapacitiranosti HRM-a. Zabilježena su određena nastojanja da se dodatno ojačaju kapaciteti zaposlenih na HRM poslovima, kao i da se započne sa projektom razvoja registra državnih službenika na nivou BiH. U kontekstu izgradnje HRM kapaciteta treba pomenuti susret HRM profesionalaca iz državne službe i iz akademskog sektora, upriličen od strane njemačkog GIZ-a kroz projekat “Jačanje javnih institucija”, gdje su profesori svojim kolegama državnim službenicima predstavili trendove i moderne prakse u ovoj oblasti. Ovo je prva aktivnost ove vrste u BiH i svakako bi bilo vrijedno da se zadrži, pa možda i proširi na razmjenu iskustava i dobrih praksi između, na primjer, HRM profesionalaca iz javne uprave i privatnog sektora. Inače, GIZ je omogućio i predstavnicima centralnih HRM institucija u BiH da učestvuju u studijskoj posjeti Njemačkoj i da iz prve ruke vide na koji način je organizovana i kako funkcioniše HRM infrastruktura u njemačkoj upravi.⁵

Sredinom 2016. godine, Agencija za državnu službu BiH potpisala je ugovor sa GIZ-om o implementaciji projekta razvoja registra državnih službenika. Ovaj projekat je od suštinske važnosti za razvoj opštih kapaciteta HRM funkcije na državnom nivou, jer su podaci o broju i strukturi zaposlenih u državnoj službi osnova za donošenje svih

⁵ Polugodišnji izvještaj za 2016. godinu Ureda koordinatora za RJU u BiH, str. 26, dokument dostupan na <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/09/Polugodišnji-izvjestaj-o-napretku-za-2016.-godinu.pdf>

važnijih odluka u pogledu planiranja, zapošljavanja i obuke zaposlenih.⁶

Kroz analizu podataka prikupljenih putem upitnika uočeni su skoro isti trendovi kao i prošle godine. Terminološki gledano, pojam „upravljanje ljudskim potencijalima“ još uvijek je daleko od toga da potisne termin „kadrovski poslovi“. Posmatrano po nivoima, termin „upravljanje ljudskim potencijalima“ najviše se koristi u RS (60% anketiranih institucija), dok se isti pojam u FBiH koristi u samo 15% slučajeva, odnosno u 29% slučajeva na državnom nivou. Uvođenje nove terminologije neće nužno donijeti i željene reforme, ali usvajanje modernih termina otvara prostor i za novu sadržinu. Termin ULJP (*Upravljanje ljudskim potencijalima*) kreira prostor za stvaranje novih praksi, jer radi se o menadžerskoj funkciji koja polazi od toga da su ljudi najvrijedniji resurs jedne organizacije. Prihvatanjem ovog termina, otvaraju se vrata za aktivnosti kojima će se operacionalizovati pomenuta tvrdnja.

U pogledu samostalnosti HRM funkcije, rezultati istraživanja pokazuju da još uvijek prevladavaju aranžmani po kojima je HRM dio veće cjeline (obično su to opšti, pravni i kadrovski poslovi). Od 14 anketiranih institucija na državnom nivou njih samo četiri imaju zasebnu HRM jedinicu (29%). U RS, ovaj procenat je 25%, dok od 13 anketiranih institucija u FBiH, niti jedna nema zasebnu HRM jedinicu.

Što se tiče opsega poslova koje HRM jedinice obavljaju (bez obzira na nivo njihove samostalnosti), tabela u nastavku pokazuje kakvo je stanje u anketiranim institucijama:

⁶ Ibid, str. 27

| VRSTA POSLA | BiH | | FBiH | | RS | |
|--|-----|----|------|----|----|----|
| | DA | NE | DA | NE | DA | NE |
| Koordinacija i pružanje tehničke pomoći pri izradi godišnjeg kadrovskog plana | 8 | 6 | 7 | 4 | 7 | 1 |
| Elektronsko vođenje personalnih dosijea | 2 | 12 | 1 | 10 | 4 | 4 |
| Koordinacija procesa popune upražnjenih radnih mjesta | 12 | 2 | 11 | 1 | 8 | 0 |
| Koordinacija i pružanje tehničke pomoći u analizi radnih mjesta | 11 | 3 | 11 | 1 | 7 | 1 |
| Koordinacija i pružanje tehničke pomoći pri izmjeni postojećih i/ili izradi novih opisa r.m. | 12 | 2 | 9 | 1 | 7 | 0 |
| Koordinacija provedbe ocjene o radu | 14 | 0 | 9 | 3 | 6 | 2 |
| Koordinacija i pružanje tehničke pomoći pri analizi potreba za stručnim usavršavanjem zaposlenih | 10 | 4 | 8 | 4 | 5 | 3 |
| Koordinacija i pružanje tehničke pomoći pri provođenju disciplinskih procedura | 9 | 5 | 8 | 4 | 5 | 3 |

Podaci iz tabele ukazuju na ozbiljne razlike u obavljanju klasičnih HRM poslova među anketiranim institucijama. U tom smislu, posebno zabrinjava podatak da kod HR planiranja i vođenja elektronskih baza podataka veoma mali broj institucija na državnom nivou i u Federaciji BiH uopšte uzima učešće u tim poslovima.

Kad su u pitanju uloženi resursi (finansijski, materijalni, ljudski), anketirane institucije ističu obezbjeđivanje materijalnih i ljudskih resursa kao svoj najčešći doprinos reformskim aktivnostima. Inače, podaci koji govore o uključenosti anketiranih institucija u različite projekte ukazuju na to da one institucije koje imaju podršku projekata tehničke pomoći stoje znatno bolje od drugih. U tom smislu, najveću podršku u proteklom periodu imale su institucije iz RS (od osam anketiranih njih četiri je imalo direktnu podršku projekata), dok su institucije sa državnog nivoa i iz FBiH imale slabu (tri od trinaest institucija na državnom nivou), odnosno nikakvu podršku (niti jedna od trinaest anketiranih institucija iz FBiH nije učestvovala u projektima koji su vezani za HRM).

Planiranje ljudskih potencijala

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

U ovom segmentu HRM-a zabilježene su minimalne promjene u odnosu na izvještaj iz 2016. godine⁷. Praksom planiranja ljudskih potencijala i dalje dominira kvantitativni aspekt, što znači da je u fokusu organa uprave isključivo broj potrebnih ljudi. O profilu ljudi, kao i o strateškim prioritetima kod zapošljavanja, u sadašnjoj praksi planiranja vodi se vrlo malo brige. Kao što je konstatovano i u ranijem izvještaju, praksa planiranja u RS je nešto naprednija u odnosu na državni nivo i FBiH, ali istinska analiza potreba institucije i s tim povezanih parametara, kao što su stanje na tržištu radne snage (interno i eksterno), projekcije trendova odlazaka ljudi (npr. broj penzionisanja u naredne tri godine), mogućnosti pribavljanja neophodnih kompetencija (kroz obuku i druge vidove usavršavanja) i drugih sličnih parametara, jednostavno ne postoji.

Što se tiče konkretnih aktivnosti u 2016. godini, samo dvije institucije u Federaciji BiH i jedna u Republici Srpskoj navode da su imale određene aktivnosti na analizi postojećih planova. Očigledno da je završetkom EU HRM projekta, koji je imao čitav jedan segment posvećen HR planiranju, nastao svojevrsan vakuum u ovoj oblasti. Bilo bi jako važno da se aktivnosti započete kroz pomenuti projekat što prije nastave, kako bi centralne HRM institucije u BiH dobile neophodnu podršku da razviju jedan novi i savremeniji način planiranja potreba za ljudima.

Analiza i klasifikacija radnih mjesta

Analiza radnih mjesta predstavlja aktivnost sistematičnog prikupljanja podataka o dužnostima i odgovornostima na radnim mjestima, kao i potrebnim stručnim kvalifikacijama za uspješno obavljanje poslova. Ova analiza je osnov za izradu opisa radnih mjesta. Klasifikacija je proces grupisanja radnih mjesta u skladu sa njihovom funkcijom u organizaciji (IT pozicije, pravničke pozicije, itd.) i nivoom njihove složenosti (tehnički poslovi, savjetnički poslovi, menadžerski poslovi).

U ovom segmentu upravljanja ljudskim potencijalima nije zabilježena nikakva aktivnost institucija u 2016. godini. Istina, FBiH je usvojila *Uredbu o poslovima osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici* (koja uvodi metodologiju analize radnih mjesta u sistem državne službe Federacije BiH), ali ova je aktivnost provedena u februaru 2016. godine.

⁷ Praćenje reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini: Analiza rezultata u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima (HRM) u 2015. godini, Transparency International BiH, mart, 2016.

Stoga se može samo konstatovati da osnova za uvođenje i razvoj prakse, postavljena kroz EU HRM projekat, još uvijek čeka na svoju konkretizaciju naročito na državnom nivou i u RS.

Regrutovanje i selekcija

Pojam *regrutovanje* odnosi se na aktivnosti privlačenja što većeg broja kvalitetnih kandidata da se prijave na konkurs za posao. U tu svrhu, kandidatima se nastoji omogućiti što lakši i brži pristup tekstu objavljenog konkursa, a onda i jednostavan i finansijski pristupačan postupak prijave na konkurs. Pod pojmom *selekcija* podrazumijevaju se radnje koje započinju nakon isteka roka za prijavu na konkurs, a odnose se na filtriranje prijave (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.

Bez sumnje najznačajnija aktivnost u ovoj oblasti za ovaj izvještajni period jeste odluka Ustavnog suda FBiH (U 13/16⁸) kojom se proglašavaju neustavnim amandmani na Zakon o državnoj službi FBiH. Naime, ovom odlukom Sud je zauzeo stanovište da je *“...prilikom donošenja osporenog zakona došlo do povrede/kršenja procedure (osporeni zakon donijet po hitnom postupku), kao i da u materijalnom pogledu nije suglasan s Ustavom FBiH, odnosno međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koji su sastavni dio ustavnopravnog poretka u FBiH.”* Pored navedenog, Ustavni sud FBiH je stao i u zaštitu Agencije za državnu službu FBiH i to iz razloga što je ADS FBiH kroz predložene amandmane *“...marginalizirana i izostavljena iz procesa izgradnje profesionalne, politički neovisne, odgovorne i efikasne državne službe.”*

Nakon što je Vlada FBiH zanemarila upozorenja koja su u vezi sa spornim amandmanima dolazila iz Brisela, kao i od niza nevladinih organizacija iz BiH, pa i samog Sindikata državnih službenika i namještenika FBiH, usvojene amandmane poništio je Ustavni sud Federacije BiH. Na ovaj način, privremeno je zaustavljena politizacija državne službe u Federaciji, naročito u segmentu zapošljavanja rukovodećih službenika, ali ostaje da se vidi koje će naredne poteze vlast povući. Nezvanično se govori o započinjanju aktivnosti na izradi novog Zakona o državnoj službi, ali konkretne potvrde ovih najava još uvijek nema.

Što se tiče ostalih aktivnosti u segmentu regrutovanja i selekcije, treba istaći da je u 2016. godini pripremljen projekat “Pojednostavljenje i unapređenje procesa

⁸ Kompletan tekst odluke Ustavnog suda FBiH moguće je preuzeti na: <http://www.ustavnisudfbih.ba/hr/index.php>.

zapošljavanja za posao u državnoj službi“, koji će biti finansiran sredstvima Fonda za reformu javne uprave. Realizacija ovog projekta treba da omogući dovršavanje posla na modernizaciji procedura regrutovanja i selekcije (na svim nivoima vlasti u BiH) koji je započeo kroz EU HRM projekat. Postupak javne nabavke za ovaj projekat je u toku.

U pogledu aktivnosti na pojedinačnim upravnim nivoima, najagilniji su bili predstavnici FBiH, koji su usvojili jednu novu uredbu u ovoj oblasti, dok su dvije dodatne uredbe uskladili sa preporukama EU HRM projekta. Konkretno, donesena je Uredba o uvjetima, kriterijima i postupku zapošljavanja i razrješenja lica koja nisu državni službenici u organima državne službe u FBiH (Sl. novine FBiH, 9/16), zatim Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o poslovima osnovne djelatnosti iz nadležnosti organa državne službe koje obavljaju državni službenici, uvjetima za vršenje tih poslova i ostvarivanju određenih prava iz radnog odnosa (Sl. novine FBiH, 9/16), kao i Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o načelima za utvrđivanje unutarnje organizacije federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija (Sl. novine FBiH, 9/16). Najveća manjkavost ovih podzakonskih akata bila je vezana za činjenicu da njima nisu bili obuhvaćeni rukovodeći državni službenici, ali se kroz odluku Ustavnog suda FBiH otvara prostor za njihovu izmjenu čime bi se procedura tzv. kompetencijskog zapošljavanja proširila na sve službenike koji imaju rukovodne ovlasti, što je i bio prvobitni cilj.

Pored aktivnosti u Federaciji BiH, ADS BiH je također reagovala na preporuke EU HRM projekta, pa je pripremila Pravilnik o karakteru i sadržaju javnog konkursa, načinu sprovođenja intervjua i obrascima za sprovođenje intervjua, koji je naknadno i usvojen od strane Vijeća ministara BiH (Sl. glasnik BiH, 63/16). Pravilnikom je, između ostalog, uvedena provjera i ocjena kompetencija kandidata u konkursnim procedurama. Inače, slična aktivnost bila je pripremana i u RS kroz *Koncept za vođenje ulaznog intervjua u proceduri javne konkurencije u republičkim organima uprave RS*, ali u 2016. godini nije došlo do operacionalizacije ovog dokumenta.

Ovdje je još važno spomenuti da je konstatacija iz prošlog izvještaja, vezana za potrebu snimanja usmenih intervjua u cilju povećanja transparentnosti procesa zapošljavanja, dobila „vjetar u leđa“ kroz preporuke iz regionalne studije koju je za zemlje Zapadnog Balkana uradila Regionalna škola za javnu upravu (ReSPA)⁹. Naime, jedna od preporuka koja se odnosi na BiH upravo naglašava potrebu da se poveća transparentnost u procesu zapošljavanja na svim nivoima. U tom smislu, studija poziva na razmatranje mogućnosti ne samo da se intervjui snimaju, nego i da se otvore za prisustvo posmatrača iz nevladinog sektora.

⁹ Studiju je vodio prof. Jan Hinrik Meyer-Sahling sa Univerziteta u Nottinghamu, a dostupna je na <http://www.respaweb.eu/11/library#respa-publications-2017-7>

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.

U prošloj godini nije bilo značajnijih aktivnosti u ovom području. Sadržaj popunjenih upitnika ukazuje jedino na aktivnosti vezane za obuku službenika na državnom nivou gdje su u organizaciji ADS BiH održane dvije obuke na temu *upravljanja radnim učinkom*. Drugih, direktno vezanih aktivnosti, nije bilo.

Što se tiče disciplinovanosti institucija u provođenju ocjene o radu, kao zakonske obaveze, zabrinjava podatak da je samo 31 institucija na državnom nivou (od ukupno njih 76) dostavila ADS-u izvještaj o ocjenjivanju. Čak i ako se uzme u obzir mogućnost da su mnoge institucije provele ocjenjivanje, ali nisu dostavile izvještaj o tome, postavlja se pitanje njihovog odnosa prema obavezi izvještavanja koja je decidno propisana podzakonskim aktom koji reguliše ovu oblast. Inače, Agencija za državnu upravu RS navodi da su sve institucije koje su imale obavezu da provedu ocjenjivanje to i učinile, dok podatak o ovom pitanju od Agencije za državnu službu FBiH nije stigao.

Kompenzacija rada

Kompenzovanje rada je davanje naknade zaposlenom za vrijeme i trud uloženi na obavljanje poslova iz opisa radnog mjesta. Spomenute naknade uključuju mjesečnu platu, penzijsko i zdravstveno osiguranje, troškove prevoza na posao, ishranu u radnom vremenu, kao i druge vrste naknada.

Na osnovu prikupljenih podataka iz anketiranih institucija, i prema dostupnim podacima iz PARCO-a, u ovom području jedina zajednička aktivnost odnosi se na podršku koju su institucije pružile razvoju projekta „Podrška reformi upravljanja javnim sektorom u BiH“ kojeg implementira Svjetska banka. Naime, ovaj projekat, između ostalog, obuhvata aktivnosti u oblasti pojednostavljenja sistema plata i naknada.

Najznačajnija aktivnost u 2016. godini vezano za pojedinačne upravne strukture u BiH, bila je usvajanje izmjena i dopuna Zakona o platama zaposlenih u organima

uprave RS (decembar 2016. godine).¹⁰ Ovim izmjenama Zakona smanjena je stopa takozvanog minulog rada za zaposlene koji imaju ispod 25 godina radnog staža i to sa 0.5% na 0.3% godišnje. Zaposleni koji imaju 25 i više godina radnog staža zadržavaju i dalje stopu od 0.5%. Inače, koncept minulog rada je prilično upitan gledano iz ugla modernog HRM-a, jer je nejasno šta se na ovaj način plaća i zašto. Trud, vrijeme i stečene kompetencije kompenzuju se kroz platu i druge naknade. Posebno zalaganje i izvanredni rezultati u radu kompenzuju se kroz nagrade i bonuse (doduše ove naknade su uglavnom suspendovane na svim nivoima zbog budžetskih restrikcija). Minuli rad bi se možda mogao uporediti sa konceptom bonusa za lojalnost organizaciji (*loyalty bonus*), ali to su naknade koje zavise od konteksta i u ovom slučaju mogu ih ponuditi samo one organizacije koje imaju problem da privuku i zadrže stručne ljude. Upravne strukture u BiH vrlo visoko kotiraju na ljestvici poželjnih poslodavaca i nemaju nikakvog razloga da dodatno stimulišu ljude da ostanu unutar uprave. U tom smislu, potez Vlade RS je razumljiv i bilo bi nužno da se povede ozbiljnija rasprava u BiH oko potrebe potpunog ukidanja ove naknade.

U Federaciji BiH su pojedine institucije izvršile usklađivanje internih akata koji regulišu pitanje plata sa novim Zakonom o radu u FBiH i kolektivnim ugovorom (npr. Agencija za privatizaciju).

Profesionalni razvoj

Kontinuirano obučavanje i usavršavanje državnih službenika ključni je faktor za efikasno funkcionisanje svake institucije. Međutim, pored obuka kao najzastupljenijeg vida usavršavanja, postoje i brojni drugi načini profesionalnog razvoja (npr. mentorstvo, samostalno učenje, razne vrste studijskih posjeta i drugi slični vidovi sticanja znanja).

U 2015. godini započeta je implementacija projekta "Obuka zaposlenih koji obavljaju poslove državne uprave za primjenu informacionih tehnologija i rad na računaru" koji se odnosi na realizaciju informatičke obuke državnih službenika i zaposlenika u jedinicama lokalne samouprave koji obavljaju poslove iz nadležnosti organa uprave. Obučeno je ukupno 1746 zaposlenika na svim upravnim nivoima u BiH.

Pored navedenog, u 2016. godini izvršene su sve pripreme za implementaciju projekta "Razvoj elektronskih obuka za potrebe državne službe/uprave u BiH" (trenutno se provodi javna nabavka), kao i projekta "Unapređenje procesa analize

¹⁰ Dokument dostupan na <http://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni/zakon-o-izmjeni-i-dopuni-zakona-o-platama-zaposlenih-u-organima-uprave-republike-srpske>

potreba i evaluacije efekata obuke“ (implementacija započela u januaru 2017. godine). Spomenuti projekti usmjereni su na goruće probleme u ovoj oblasti, jer se kroz razvoj elektronskih obuka snižavaju troškovi učešća na kursovima bez da se gubi na kvalitetu. Istovremeno, unapređenje metoda evaluacije efekata obuke predstavlja možda i ključni izazov u ovoj oblasti. Naime, iako nastojanja svih nivoa vlasti idu ka tome da se ponudi što veći broj traženih obuka, sam broj održanih obuka nije pouzdan pokazatelj o tome da li su polaznici uistinu stekli neka nova znanja/vještine, odnosno koliko su ta nova znanja stvarno doprinijela boljitku institucija. Stoga je projekat koji će se baviti unapređenjem evaluacije efekata provedenih obuka itekako dobrodošao.

Od aktivnosti pojedinačnih nivoa vlasti u ovoj oblasti, na entitetskom nivou donesene su odluke putem kojih su i Federacija BiH i Republika Srpska usvojile strateške dokumente u domenu obuke zaposlenika i izabranih zvaničnika u jedinicama lokalne samouprave (za period od 2016. do 2020. godine). Ovo je svakako vrlo značajna aktivnost, jer je kontinuirani razvoj kompetencija kod zaposlenika, a naročito izabranih zvaničnika, od izuzetne važnosti za sveukupni uspjeh reformi u javnoj upravi. Stoga bi bilo uputno ovu aktivnost proširiti i na zaposlenike i izabrane zvaničnike na višim upravnim nivoima.

Kao i u 2015. godini i sada su strukture javne uprave u BiH navele da je održan veliki broj stručnih obuka. Prema podacima centralnih HRM institucija, na državnom nivou je kroz različite obuke prošlo 2853 službenika, u Federaciji njih 3112, dok je u Republici Srpskoj obukama prisustvovalo ukupno 878 službenika.

Upravljanje kvalitetom

Upravljanje kvalitetom je koncept koji se zasniva na težnji institucije da osigura visok kvalitet usluga krajnjem korisniku kroz odnos prema poslu i njegovoj organizaciji.

Zabilježene aktivnosti u ovom području i dalje su uglavnom usmjerene na podizanje svijesti o potrebi da se u upravu uvedu standardi kvaliteta. PARCO (uz pomoć GIZ-a) nastavlja da igra lidersku ulogu u popularizaciji ovog koncepta u upravnim strukturama u BiH. Otprilike trećina anketiranih institucija je odgovorila da su u prošloj godini imale određene aktivnosti iz ovog domena, što pokazuje izvjestan napredak u pogledu informisanosti HRM osoblja u pojedinačnim institucijama o ovom pitanju. Ipak, konkretni slučajevi usvajanja i korištenja nekog od standarda u pogledu upravljanja kvalitetom na nivou cjelokupne institucije još uvijek nisu zabilježeni.

Uloženi resursi u reformu HRM-a

Pregledom statusa projekata reforme javne uprave u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima u 2016. godini moguće je uočiti da postoji kontinuitet u pružanju pomoći reformskim projektima u ovoj oblasti. Najveću zaslugu za ovu podršku svakako imaju donatori koji čine Fond za reformu javne uprave, ali i druge pojedinačne organizacije - Evropska komisija, švedske SIDA i GIZ, koje su dale svoj doprinos u ovom procesu.

U ovom trenutku, nešto više od 800.000 KM stavljeno je u funkciju reformskih aktivnosti kroz dva projekta (Izgradnja kapaciteta za borbu protiv korupcije u strukturama državne službe BiH i Unapređenje procesa analize potreba i evaluacije efekata obuke). Jedan projekat je završen u prošloj godini (Obuka zaposlenih koji obavljaju poslove državne uprave za primjenu informacionih tehnologija i rad na računarima, vrijednost 721.000 KM), dok su za dodatna dva projekta u toku tenderski postupci (Razvoj elektronskih obuka za potrebe državne službe/uprave u BiH – 442.000 KM, Pojednostavljenje i unapređenje zapošljavanja u državnu službu – 371.000 KM).

Pored navedenog, treba istaći i to da su aktivnosti na pokretanju projekta *Uspostavljanje savremenih odjela za upravljanje ljudskim potencijalima u organima uprave u BiH* u potpunosti obustavljene i da će alocirana sredstva biti preusmjerena za druge projekte iz FRJU. Također, predstavnici GIZ-a su dostavili podatak da su njihova ukupna izdvajanja za različite aktivnosti u 2016. godini iznosila 260.000 evra. U ovu brojku ulaze aktivnosti koje se tiču izrade IT sistema za HRM, kao i aktivnosti na razvoju opštih HRM kapaciteta u agencijama za državnu službu/upravu u BiH, te naponi na afirmaciji sistema upravljanja kvalitetom u javnoj upravi. Tabela koja slijedi daje uvid u osnovne podatke o realizovanim i planiranim projektima.

| PROJEKAT | DONATOR | STATUS |
|---|----------------------------------|--|
| Modernizacija sistema upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi | EU (IPA 2011) / 1.769.000,00 EUR | Završen (27.1.2016.) |
| Uspostavljanje savremenih odjela za upravljanje ljudskim potencijalima u organima uprave u BiH | FRJU / 1.594.711,22 KM | Poništena javna nabavka (planira se realokacija sredstava) |
| Obuka zaposlenih koji obavljaju poslove državne uprave za primjenu informacionih tehnologija i rad na računarima | FRJU / 721.041,75 KM | Završen (21.2.2017.) |
| Izgradnja kapaciteta za borbu protiv korupcije u strukturama državne službe BiH | FRJU / 464.490,00 KM | Započela implementacija (10.5.2016.) |
| Razvoj elektronskih obuka za potrebe državne službe/uprave u BiH | FRJU / 442.868,40KM | Sredstva rezervisana (u toku javna nabavka) |
| Pojednostavljenje i unapređenje zapošljavanja u državnu službu | FRJU / 371.276,10 KM | Sredstva rezervisana (u toku javna nabavka) |
| Unapređenje procesa analize potreba i evaluacije efekata obuke | FRJU / 352.023,75 KM | Započela implementacija (26.1.2017.) |
| Unapređenje informacionog sistema u Agenciji za državnu službu Federacije BiH, Agenciji za državnu upravu Republike Srpske i Pododjeljenju za ljudske resurse Brčko distrikta BiH | FRJU / 679.770,00 KM | Planirana sredstva (projekat u postupku odobravanja projektne dokumentacije) |

U osnovi, reforme u području HRM-a imale su i imaju adekvatnu podršku donatora. Domaće institucije nastavljaju da svoj doprinos reformama pružaju uglavnom kroz delegiranje ljudi za rad na različitim projektima, mada se susreću i primjeri gdje institucije organizuju određene stručne obuke ili konkretne samostalne aktivnosti (npr. poboljšanje kadrovskog planiranja, izrada novog pravilnika o sistematizaciji, i tako dalje). Ostaje, međutim, legitimno pitanje učinkovitosti projekata tehničke pomoći. Nedavni primjer EU HRM projekta ukazuje na to da je

dvogodišnji rad i 3.5 mil. KM utrošenih sredstava donijelo tek dva istinski nova podzakonska akta (jedan u Federaciji BiH i jedan na državnom nivou). Sve ostalo na čemu je projekat predano radio – uključujući suštinski važne oblasti HR planiranja i analitičke procjene radnih mjesta – jednostavno još uvijek čekaju na neku konkretnu akciju relevantnih organa iz različitih upravnih struktura u BiH.

ZAKLJUČCI

Pregled aktivnosti na polju upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama državne službe u BiH u 2016. godini pokazuje da određenih pozitivnih pomaka ima, ali da su ti pomaci nedovoljni i nesrazmjerni uložnim resursima. Očigledno, bez definisanja ozbiljne političke odgovornosti za reforme, procesi će nastaviti da idu sporo, jer oni koji ih podržavaju (a to je takozvani „tehnički nivo“ sastavljen od visokih državnih službenika) objektivno i ne mogu napraviti puno više.

Najvažniji pojedinačni događaji u 2016. godini svakako su odluka Ustavnog suda FBiH i rad na razvoju novog strateškog dokumenta za RJU u BiH. Ustavni sud FBiH je pokazao da se politizacija državne službe mora zamijeniti njenom profesionalizacijom što će zagovornicima zapošljavanja po stranačkim kriterijima na drugim nivoima u BiH poslužiti kao podsjetnik da bi trud mogao ostati uzaludan.

Najviše aktivnosti ponovo je zabilježeno u segmentu podizanja opšte kapacitiranosti srednjeg rukovodnog i nerukovodnog stručnog kadra. To je svakako važno, ali ključ reformi u administrativnoj kulturi BiH jesu izmjene propisa. U tom smislu, na primjer, obuka ljudi iz oblasti analize radnih mjesta ima smisla samo ako postoji pravni osnov za provedbu dotične analize. Bez toga, vrijednost obuke se svodi na podizanje svijesti o potrebi da se nešto usvoji kao praksa.

Također, važno je istaći da samostalne aktivnosti institucija na reformi HRM funkcija predstavljaju pravu rijetkost. Institucije se najčešće oslanjaju na projekte tehničke pomoći, što pored činjenice da sve strukture državne službe u BiH imaju manjak stručnih ljudi koji bi preuzeli ulogu „reformatora“ vjerovatno ukazuje i na izvjesnu dozu oportunitizma – treba čekati da projekti pokrenu promjene. Ipak, kao argument u prilog institucijama, treba naglasiti da je stepen centralizacije u odlučivanju doveo do toga da državni službenik svoju kompetentnost može iskazati samo ako rukovodilac organa ima sluha za nove ideje i reformske prijedloge.

Postupak zapošljavanja i dalje je najosjetljivija tačka čitavog HRM sistema. Potrebno je nastaviti sa aktivnostima na uvođenju kompetencijskih testova za

poslove u državnoj službi, ali i povećati transparentnost čitavog procesa. Građani BiH ne vjeruju u pravičnost procedura prijema i mora im se pružiti prilika da steknu maksimalan uvid u način na koji se procedure sprovode.

U pojedinim oblastima gotovo da i nije bilo reformskih aktivnosti, ali to se ne mora smatrati nužno negativnom pojavom. Naime, u pojedinim oblastima kao što je recimo „ocjena o radu“, postojeće procedure zadovoljavaju standarde modernog HRM-a i nema potrebe za dodatnim intervencijama. Ipak, za manjak aktivnosti u oblastima poput analize radnih mjesta, provedbe analitičke procjene radnih mjesta (osnov za sistem plata) ili upravljanja kvalitetom teško da može biti opravdanja.

Sve u svemu, analiza napretka za 2016. godinu pokazuje da je ostvareni napredak nedovoljan. Očekivanja da će Reformska agenda, usvojena 2015. godine, obezbijediti neophodni zamah reformama, barem iz ugla HRM-a kao oblasti unutar reforme javne uprave, ispostavila su se netačnim.

Aneks 1 - Lista institucija koje su dostavile popunjene upitnike za monitoring reforme javne uprave

Institucije BiH:

1. Agencija za državnu službu,
2. Ured koordinatora za reformu javne uprave,
3. Ministarstvo civilnih poslova,
4. Ministarstvo finansija,
5. Direkcija za evropske integracije,
6. Regulatorna agencija za komunikacije,
7. Agencija za nadzor nad tržištem BiH,
8. Agencija za visoko obrazovanje i osiguranje kvaliteta BiH,
9. Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije,
10. Ministarstvo sigurnosti,
11. Državna agencija za istrage i zaštitu,
12. Agencija za zaštitu ličnih podataka,
13. Uprava za indirektno oporezivanje,
14. Centralna izborna komisija,
15. Agencija za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka BiH.

Institucije FBiH:

1. Federalno ministarstvo finansija,
2. Federalno ministarstvo obrazovanja,
3. Agencija za državnu službu FBiH,
4. Poreska uprava FBiH,
5. Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva,
6. Federalno ministarstvo prostornog uređenja,
7. Agencija za bankarstvo FBiH,
8. Agencija za privatizaciju u FBiH,
9. Federalno ministarstvo trgovine,
10. Federalni zavod za statistiku,
11. Arhiv Federacije BiH,
12. Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova,
13. Federalni zavod za programiranje razvoja.

Institucije RS:

1. Agencija za državnu upravu,
2. Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS,
3. Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica RS,

4. Republička uprava za inspekcijske poslove,
5. Republička agencija za razvoj malih i srednjih preduzeća,
6. Republički zavod za statistiku RS,
7. Narodna skupština Republike Srpske,
8. Republički pedagoški zavod.

Aneks 2 - Lista institucija koje nisu dostavile popunjene upitnike za monitoring reforme javne uprave

Institucije BiH:

1. Ministarstvo pravde,
2. Ministarstvo vanjskih poslova,
3. Ministarstvo odbrane,
4. Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica,
5. Centralna harmonizacijska jedinica (Ministarstvo finansija i trezora BiH),
6. Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH (Ministarstvo sigurnosti BiH),
7. Ministarstvo komunikacija i prometa,
8. Direkcija za ekonomsko planiranje,
9. Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa,
10. Agencija za statistiku BiH.

Institucije FBiH:

1. Federalno ministarstvo pravde,
2. Federalno ministarstvo raseljenih osoba i izbjeglica,
3. Federalno ministarstvo zdravstva,
4. Federalna direkcija robnih rezervi,
5. Federalna uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove,
6. Komisija za vrijednosne papire FBiH,
7. Zavod za javno zdravstvo FBiH,
8. Parlament Federacije Bosne i Hercegovine,
9. Federalni zavod za zapošljavanje,
10. Federalno ministarstvo prometa i komunikacija,
11. Federalna direkcija za namjensku industriju,
12. Federalno ministarstvo energetike, rudarstva i industrije.

Institucije RS:

1. Ministarstvo finansija RS,
2. Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite RS,
3. Helikopterski servis RS,
4. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede,
5. Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite,
6. Ministarstvo pravde RS,
7. Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju RS,
8. Agencija za bankarstvo RS,
9. Republička uprava za geodetske i imovinsko-pravne poslove,

10. Poreska uprava,
11. Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva RS,
12. Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju RS,
13. Republička uprava civilne zaštite,
14. Republička direkcija za robne rezerve,
15. Ministarstvo porodice, omladine i sporta RS,
16. Republička uprava za igre na sreću,
17. Ministarstvo nauke i tehnologije RS.

Brčko distrikt

Odjeljenje za ljudske resurse Vlade Brčko distrikta.