

**Upravljanje ljudskim potencijalima u strukturama javne
uprave u BiH- izazovi u procesu praćenja reformi**

Septembar 2014.

Uvod

Ovaj rad bavi se analizom reforme upravljanja ljudskim potencijalima (HRM)¹ u sklopu šireg procesa reforme javne uprave (RJU) u Bosni i Hercegovini (BiH). Međutim, za razliku od sličnih analiza koje su rađene u proteklim godinama, ovaj dokument, između ostalog, može biti od koristi nevladinom sektoru čija je dosadašnja uloga u procesu reformi javne uprave bila sporadična. Svrha ove analize je da obezbijedi kvalitetne ulazne podatke kao osnovu za detaljniju procjenu upravljanja ljudskim resursima kao jednog od važnih segmenata u okviru ukupnih napora reforme javne uprave.

Osnovni ciljevi ovog dokumenta su: a) da identifikuje ključne sistemske probleme koji stoje na putu reformama i na koje je potrebno staviti naglasak u procesu praćenja reformi HRM prakse u strukturama javne uprave u BiH; b) da ukaže na glavne izazove u modernizaciji HRM prakse u strukturama JU u BiH; i c) da formuliše preporuke za nevladin sektor o tome kako da se na efikasan način uključi u praćenje reformskog procesa. Namjera je da se kroz identifikovanje ključnih problema omogući bolja fokusiranost procesa praćenja reformi, a da se kroz formulisanje mogućih rješenja doprinese objektivnijoj ocjeni provedenih reformi.

Sistemske probleme u provođenju reforme

Prije osvrta na rezultate reforme u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima, neophodno je naglasiti da su ključni problemi u provođenju reforme javne uprave sistemske prirode. Sva nastojanja da se ubrza provedba reformi u pojedinačnim oblastima, uključujući i HRM, teško da će polučiti značajnije rezultate sve dok se na pravi način ne otklone problemi koji podjednako opterećuju sve strukture javne uprave u BiH. Stoga je neophodno, prije analize ključnih izazova u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima, osvrnuti se na četiri sistemska problema koji na najdirektniji način ugrožavaju napredak u ovoj i drugim reformskim oblastima.² Ti problemi su:

- 1) Izostanak političke podrške reformama;
- 2) Neefikasan sistem koordinacije reformskih aktivnosti;
- 3) Nedostatak opštih menadžerskih kapaciteta;
- 4) Upitan profesionalizam struktura državne službe.

¹ U tekstu se za termin upravljanje ljudskim potencijalima najčešće upotrebljava skraćenica iz engleskog jezika - HRM (Human Resources Management).

² Revidirani Akcioni plan navodi sljedećih šest reformskih oblasti: 1) upravljanje ljudskim potencijalima; 2) javne finansije; 3) izrada politika i koordinacijski kapaciteti; 4) upravni postupak; 5) informacione tehnologije; i 6) institucionalna komunikacija.

Izostanak političke podrške

Nemoguće je imati dobru upravu ako ne valjaju oni koji vode politiku.³ Ovo je istina koju bi trebalo stalno ponavljati i sa kojom bi trebalo počinjati (i završavati) svaku diskusiju na temu reforme javne uprave. Politički predstavnici u BiH na upravu gledaju kao na instrument vršenja vlasti, čija je primarna zadaća provođenje političkih odluka onih koji su na vlasti. U takvoj atmosferi, efikasnost administracije mjeri se stepenom poslušnosti prema dominantnoj političkoj opciji. Da bi osigurale poslušnost državnih službenika, vlasti na svim upravnim nivoima nastoje da zagospodare procesom zapošljavanja, premještanja i otpuštanja zaposlenih, a naročito onih na rukovodnim mjestima.

Pokušaji da se ovlada upravom prisutni su još od prvih organizovanih reformskih aktivnosti, ali su pritisci naglo ojačali nakon što je Vlada Republike Srpske u maju 2006. god. uvela mandat za visoki rukovodni kadar u državnoj službi. Bio je to prvi otvoreni 'napad' na profesionalizam i političku neutralnost, kao principe na kojima počiva evropski administrativni prostor. Da ironija bude još veća, iste te 2006. godine, vlade na sva četiri upravna nivoa su usvojile *Strategiju za reformu javne uprave u BiH* u kojoj su profesionalizam i politička nepristrasnost istaknuti kao primarni cilj.⁴ Međunarodne institucije, koje su uložile veliki napor i sredstva u reformu, jednostavno nisu reagovala na ovaj potez, što je ostalim strukturama vlasti bio poziv da i one učine isto.

Prva je "reagovala" Vlada Federacije BiH čiji je prijedlog Zakona o državnoj službi u FBiH iz 2008. god. sadržavao istovjetna rješenja kao i onaj iz RS-a, ali se u međuvremenu međunarodna zajednica aktivirala, pa je nakon preporuka iz OHR-a i Delegacije Evropske unije u BiH, prijedlog Zakona povučen iz parlamentarne procedure. Slična stvar je bila planirana i na državnom nivou, ali tačka 3. sporazuma SDP-SNSD iz novembra 2012. godine, koja je prijetila da u potpunosti uruši političku neovisnost državne službe, nije provedena u djelo.

Činjenica da političari rijetko spominju reformu javne uprave nikako ne znači da su oni nezainteresovani za javnu upravu. Upravo suprotno. Politički predstavnici su itekako zainteresirani za javnu upravu, jer ona je najveći poslodavac u državi i, kao takva, predstavlja idealno utočište partijskih kadrova. Političari čak nisu ni protiv reformi, sve dok se tim reformama ne ugrožavaju njihovi interesi (i.e. kontrola zapošljavanja, napredovanja i davanja različitih privilegija). Ako se tome doda i činjenica da se odgovornost za rezultate reforme ne 'fakturiše' čelnicima

³ Radi se o parafrazi jedne konstatacije iz dokumenta SIGME: *Structural Elements for Improving Horizontal public Governance Systems in EU Candidate States*,

<http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/47033012.pdf>, str. 4. Rečenica u originalu glasi: 'Good administration is impossible if policies and politics are bad'.

⁴ Strategija reforme javne uprave, str. 9, <http://parco.gov.ba/latn/?page=110>

ministarstava koja su titulari te reforme⁵, nego Uredu koordinatora za reformu javne uprave u BiH (čije su ovlasti u procesu provedbe reformi ravne nuli), onda je jasno da politički predstavnici mogu mirno da prate (ili čak da ignorišu, ako im je tako zgodnije) tok reformi. Sva teška pitanja su sklonjena s dnevnog reda: mobilnost državnih službenika među upravnim nivoima, međusobno priznavanje ispita za rad u organima uprave, jačanje koordinacionih mehanizama za provedbu reforme, eliminisanje politizacije u procesu prijema i napredovanja u službi, baziranje sistema plata na analitičkoj procjeni radnih mjesta. Ovo su samo neka od važnih pitanja koja 'čekaju bolja vremena'. Međutim, bez suštinskog zaokreta u pristupu reformama, 'bolja vremena' neće doći.

Šta podrazumijeva suštinski zaokret? Prvo, potrebno je donijeti političku odluku da glavni cilj reforme javne uprave u BiH bude *spособnost države da uspješno funkcioniše u evropskom administrativnom prostoru*. Pored toga, istom odlukom potrebno je locirati jasnu političku odgovornost za rezultate provedbe reforme. Drugo, u partnerstvu sa Delegacijom Evropske unije u BiH, neophodno je donijeti novu strategiju i akcioni plan za reformu upravnih struktura u BiH. Glavnu riječ u tumačenju onoga što zahtijeva *'uspješno funkcionisanje u evropskom administrativnom prostoru'* treba ostaviti Briselu. Treće, neophodno je redefinisati proces implementacije reformi na način da se osigura jača koordinacija među upravnim nivoima, naročito u pogledu osiguranja kompatibilnosti zakonskih rješenja.

Neefikasan sistem koordinacije

Kao što je već istaknuto, centralna institucija za koordinaciju reformskih procesa u BiH je Ured koordinatora za reformu javne uprave (PARCO), koji je osnovan odlukom Vijeća ministara BiH iz oktobra 2004. godine.⁶ U organizacionom smislu, PARCO je dio kabineta predsjedavajućeg Vijeća Ministara BiH, a osnovne dužnosti, precizirane kroz dužnosti samog koordinatora, ograničene su na: a) koordinaciju aktivnosti u pogledu pripreme, donošenja i implementacije strategije za reformu javne uprave u BiH; i b) pružanje mišljenja predsjedavajućem Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o najvažnijim pitanjima koja se tiču reforme javne uprave u institucijama BiH.

Odlukom se ne definiše niti jedan aspekt načina obezbjeđivanja efikasne koordinacije. U nedostatku nečeg konkretnijeg, PARCO je uspio da 2007. god. izdejstvuje izradu, a onda i usvajanje Zajedničke platforme – dokumenta koji je trebao da popuni rupe u sistemu koordinacije reformskih aktivnosti. Međutim, taj

⁵ Institucije koje imaju direktnu nadležnost nad reformom javne uprave u BiH su: Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo pravde FBiH, Ministarstvo uprave i lokalne samouprave RS i Odjel za stručne i administrativne poslove Brčko Distrikta.

⁶ Odluka je objavljena u 'Službenom glasniku BiH' br. 4/05, a može se naći na web stranici PARCO-a: <http://parco.gov.ba/latn/?page=8>

dokument ograničen je na proces provedbe Akcionog plana 1 za reformu javne uprave koji završava upravo 2014. god. i nema nikakvih naznaka šta će se desiti nakon toga.

Inače, treba istaći da, iako dobro zamišljena, Zajednička platforma također nije nikada na pravi način zaživjela u praksi. Na primjer, krajem 2013. g. SIGMA je na poziv PARCO-a pomogla da se definiše *Zajednički okvir principa za izradu HRM politika u BiH*, ali Nadzorni tim za reformsku oblast HRM nije uvažio SIGMA-in prijedlog da spomenuti dokument usvoji Koordinacioni odbor za ekonomski razvoj i europske integracije (i.e. tijelo formirano Zajedničkom platformom), nego je odlučeno da se o dokumentu izjašnjavaju direktno vlade pojedinačnih upravnih nivoa u BiH. Dakle, na jednoj strani nadležne vlade u BiH potpisuju Zajedničku platformu u cilju ubrzanja reformi, a na drugoj se ta odluka ignoriše od strane onih koje su te iste vlade kooptirale u reformski proces. Postavlja se pitanje čemu trud oko uspostavljanja Zajedničke platforme, ako se mehanizmi ugrađeni u ovu platformu neće koristiti u praksi?

Naravno, PARCO nema na raspolaganju nikakve mehanizme kojim bi bio u stanju da osigura implementaciju dogovorenog na političkom nivou. Zapravo, kad se malo bolje pogleda mandat koji je povjeren ovoj instituciji, dosadašnja uloga PARCO-a u procesu reformi može se ocijeniti kao izuzetno pozitivna. Naime, PARCO je pored obezbjeđivanja vrlo detaljnih polugodišnjih izvještaja o tome šta je urađeno na planu reforme⁷, kao i pokrivanja svih tehničkih aspekata provedbe reformskih projekata (i.e. izrada projektnih zadataka, praćenje projektnih aktivnosti, itd.), bio i pokretač brojnih projekata i nosilac niza novih ideja. Realno, sve dok se ne uspostavi djelotvorniji sistem implementacije i koordinacije reformskih aktivnosti, utemeljen na jasno lociranoj političkoj odgovornosti za rezultate, od Ureda koordinatora nemoguće je više i očekivati.

Nedostatak opštih menadžerskih kapaciteta

Peter Drucker, otac modernog menadžmenta, u svom antologijskom članku *Doba društvenog preobražaja*⁸, između ostalog, pojasnio je da sve moderne organizacije trebaju dobre menadžere, bilo da ih zovu šefovi, rukovodioci, vođe timova ili nekim drugim imenom. Drucker u tekstu navodi koje su to zajedničke karakteristike svih

⁷ Izvještaji se nalaze na web stranici PARCO-a i moguće ih je preuzeti na:

<http://parco.gov.ba/latn/?page=364>

⁸ Članak je objavljen u američkom časopisu *The Atlantic Monthly* 1994. godine i izvorno je naslovljen *The Age of Social Transformation*. Dostupan je na zvaničnoj stranici časopisa:

<http://www.theatlantic.com/past/docs/issues/95dec/chilearn/drucker.htm>

menadžera (bez obzira na djelatnost njihovih organizacija): moraju uskladiti rad ljudi kojima upravljaju (a koji posjeduju različite sposobnosti) da bi postigli određeni učinak; moraju maksimizirati potencijale svojih ljudi, odnosno učiniti irelevantnim njihove slabosti; moraju znati kakvi se rezultati očekuju od organizacije u kojoj rade, da bi potom bili u stanju da definišu ciljeve organizacione jedinice na čijem su čelu. Najzad, menadžeri u svim organizacijama trebaju posjedovati znanje o menadžmentu (kao praksi i disciplini), ali i znanje i razumijevanje organizacije u kojoj rade (svrhu njenog postojanja, njene nadležnosti, kontekst u kojem se nalazi, osnovne vrijednosti, itd.).

Interesantno je da se u kontekstu analize reforme javne uprave u BiH pitanju opšteg menadžmenta, odnosno opštim menadžerskim znanjima i sposobnostima onih koji rukovode državnom službom, ne posvećuje velika pažnja. Mnogo toga je napisano na temu tzv. horizontalnih funkcija u javnoj upravi (i.e. HRM, javne finansije, javne nabavke, izrada propisa, upravni postupci, itd.) i sasvim je izvjesno da će svaki rukovodilac finansijama ili nabavkama biti u stanju da nabroji osnovne dužnosti posla koji obavlja, kao i propise kojih se mora pridržavati u svakodnevnom radu. Međutim, ako bi ste upitali jednog prosječnog rukovodioca, u bilo kojoj strukturi javne uprave u BiH, koje su to ključne sposobnosti koje on/ona kao rukovodilac treba da posjeduje, odgovor bi bio mnogo manje izvjestan.

Koja su to osnovna menadžerska znanja i sposobnosti? U svom djelu *Menadžment: zadaci, odgovornosti, prakse*⁹(prevod D.A.), Drucker navodi pet takvih osnovnih sposobnosti: 1) Postavljanje ciljeva; 2) Organizovanje rada; 3) Motivisanje ljudi i komunikacija; 4) Uspostavljanje standarda u radu; i 5) Stalni profesionalni razvoj (svoj vlastiti, kao i razvoj podređenih ljudi). Logično, sljedeće pitanje bi bilo u kojoj mjeri rukovodioci u upravnim strukturama BiH posjeduju navedene sposobnosti?

Kao što je ranije rečeno, u ovom momentu nema dovoljno preciznih pokazatelja o tome u kojoj mjeri postojeći rukovodioci imaju, odnosno nemaju, navedene sposobnosti. Bilo bi veoma važno da se provede jedno kvalitetno istraživanje o kompetencijama i efikasnosti menadžerskog kadra u sve četiri strukture javne uprave u BiH. Međutim, u nedostatku preciznih informacija, moguće je osloniti se na određene pokazatelje koji proizilaze iz analize najčešćih problema u radu institucija i na taj način moguće je konstruisati jednu opću sliku o tome u kojoj mjeri postojeći rukovodioci demonstriraju pet ključnih menadžerskih sposobnosti:

- **Postavljanje ciljeva** – rukovodioci u upravi imaju ozbiljnih problema da postave ciljeve organizacija/organizacijskih jedinica na čijem su čelu. To je

⁹ Drucker, P. F. (1986), *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*, Truman Talley Books, New York, str. 275.

vidljivo na svakom koraku, a možda je najočiglednije u postupku praćenja i ocjenjivanja individualne učinkovitosti zaposlenih, gdje rukovodioci imaju obavezu da odrede radne ciljeve za konkretan period ocjenjivanja. Iz dosadašnje prakse vidljivo je da rukovodioci ne prave razliku između ciljeva i aktivnosti, a mnogi vrlo otvoreno kažu da ne vide nikakvu svrhu u određivanju ovih ciljeva.

- **Organizovanje rada** – većina rukovodilaca miješa koncept organizacije institucije sa konceptom organizacije rada. Pitanje organizacije rada u jednoj instituciji nije riješeno utvrđivanjem strukture unutrašnje organizacije i sistematizacije radnih mjesta, kako to mnogi misle. Unutrašnja organizacija (koja precizira strukturu, djelatnost i međusobne odnose unutrašnjih organizacionih jedinica, kao i broj potrebnih radnih mjesta) i sistematizacija (nazivi i opisi radnih mjesta koji preciziraju šta izvršilac treba da radi i koje karakteristike treba da posjeduje da bi te poslove s uspjehom radio) su naravno važni za dobro funkcionisanje institucije, ali ne pomažu mnogo onom menadžeru koji nije u stanju da na pravi način procijeni prirodu i zahtjevnost posla koji treba obaviti, odnosno da donese prave odluke u pogledu toga ko će taj posao obaviti. Organizovanje rada jedan je od glavnih izazova svakog rukovodioca i, zbog toga, vjerovatno najbolji pokazatelj nečije menadžerske (ne)sposobnosti. Pritužbe državnih službenika da u radu ima puno preklapanja dužnosti, da jedni rade dok drugi 'luftaju', da su neki plaćeni da budu stručni savjetnici, a da rade kao prevodioci, ukazuje na to da postoje ozbiljni problemi u domenu organizacije rada.
- **Motivisanje ljudi i komunikacija** – koncepti motivacije i komunikacije u kontekstu menadžerskog posla neodvojivi su jedan od drugog. Menadžeri ne mogu motivirati zaposlene ako nisu u stanju da uspostave dobru komunikaciju s njima. Nalazi projekta *Razvoj sistema za upravljanje učinkom u strukturama javne uprave u BiH*¹⁰ ukazuju na to da je rukovodiocima u strukturama javne uprave u BiH preokupacija da zadrže 'mir u kući'. Drugim riječima, tipičnom rukovodiocu nije stalo da motiviše ljude u cilju ostvarivanja boljih rezultata, već da ih odobrovolji da ne stvaraju probleme. Tako rukovodilac, u nastojanju da održi 'mir u kući', svojim podređenim ljudima podijeli najveće ocjene (u postupku ocjenjivanja učinkovitosti u radu) stvarajući tako sliku da su svi 'najbolji'. Ustvari, na taj način se onemogućava razvoj jednog zdravog sistema vrijednosti zasnovanog na učinkovitosti, a afirmira se princip po kome je bolja '*nepravедna једnаkоst*' nego '*pravедna nejednаkоst*'. Naravno, i rukovodioci, i podređeni znaju da žive u

¹⁰ Vidjeti dokument: *Analiza povezanosti rezultata procjene učinka i glavnih HRM funkcija (uključujući i segment ocjenjivanja probnog rada kao i rada pripravnika)* na <http://parco.gov.ba/latn/?page=398>

‘našminkanoj stvarnosti’, ali to svjesno tolerišu jer ne žele da se suoče s onim što je ‘ispod šminke’. U takvom okruženju, koje je plod kompromisa, raznoraznih ‘paktova o nenapadanju’, vrlo je teško motivisati pojedinca. Rješavanje nabrojanih problema je težak i dugotrajan proces koji započinje riješnošću rukovodioca da otvori komunikaciju među kolegama, zatim da utvrdi vrijednosti kojima će svi biti posvećeni i da istraje na afirmaciji toga.

- **Uspostavljanje standarda u radu** – tri su osnovna standarda u radu: kvalitet posla, obim posla i vrijeme potrebno da se posao uradi. Mnogi su skloni da ustvrde da poslovi u upravi ne dozvoljavaju postavljanje standarda, jer su nepredvidivi. Ta teza je samo djelimično tačna. Naime, nije sporno to da se početne pretpostavke o zahtjevnosti nekih poslova (npr. rad na upravnim postupcima, izradi propisa, donošenju politika, itd.) ponekad pokažu netačnim i da ih je nužno revidirati. Međutim, veliki broj poslova u upravi nudi sasvim realne mogućnosti da se definišu sva tri pomenuta standarda. Upravljanje resursima, interna kontrola, nabavke, prevođenje i mnogi drugi poslovi, bez obzira na svu dinamiku njihovog razvoja, ipak ostavljaju dovoljno mogućnosti za uspostavu standarda u njihovom obavljanju. Činjenica da je standarde ponekad potrebno revidirati, ne smije biti razlog da se od njih odustaje. Ustvari, upravo su standardi ti koji menadžerima u velikoj mjeri olakšavaju posao praćenja i ocjenjivanja učinkovitosti u radu pojedinaca, jer doprinose objektivizaciji čitavog procesa. Konačno, iako bi bilo idealno da standardi važe za što šire područje djelovanja, njihova primjenjivost je uslovljena i nizom kontekstualnih faktora koji, pored uobičajenih parametara vezanih za prirodu posla i organizacijsko okruženje, u slučaju BiH uključuju i famoznu političku volju. Stoga proces uspostave standarda može započeti na nivou pojedinačnih institucija, a vremenom se opseg može širiti. Takav postepeni pristup bi možda bio najbolji za BiH, jer rukovodiocima treba dati vremena da ovladaju određenim tehnikama i alatima neophodnim za definiranje standarda.
- **Stalni profesionalni razvoj** – dva su osnovna motiva koji čovjeka pokreću da stalno uči i osvaja nova znanja: da poveća svoj vlastiti fond znanja i da omogući prenošenje tog znanja drugima. Ovo je parafraza misli koju je prije više od tri stoljeća izrekao engleski filozof John Locke, a koja na najbolji način oslikava suštinu procesa učenja, odnosno usavršavanja u radu. Nažalost, velika većina rukovodilaca u institucijama javne uprave u BiH, svom i profesionalnom razvoju svojih podređenih poklanja vrlo malo pažnje. To se najbolje vidi iz podataka vezanih za kvalitet definisanih potreba za obukom, gdje se iz godine u godinu navode iste potrebe koje se svode uglavnom na vještine rada na računaru i znanje stranih jezika. Drugim riječima, rukovodioci

ne nalaze za shodno da na temelju kontinuiranog praćenja rada identifikuju potrebe za stručnim usavršavanjem, bilo da je to rezultat određenih nedostataka u radu ili, pak, vidljivog potencijala pojedinca da se razvija u određenom pravcu. Zašto je to tako? Suština problema leži u činjenici da se strukture javne uprave u BiH prekomjerno oslanjaju na formalnu naobrazbu kao indikator nečije buduće uspješnosti na poslu. Imati takav pristup, u zemlji koja ima strahovitih problema sa uvođenjem standarda kvaliteta u rad visokoškolskih ustanova, u najmanju ruku je rizično po budućeg poslodavca. Stoga je neophodno promijeniti pristup sticanju znanja i to tako što će se stručni razvoj tretirati kao obaveza svakog pojedinca, a kvalitet menadžera cijeliti prema onome što je taj menadžer uradio na svom vlastitom, ali i na razvoju svojih ljudi.

Sljedeće važno pitanje je: **zašto uprava nema bolje menadžere?**

Prvo, veliki broj ljudi je u upravu došao u vrijeme kad nije bilo skoro nikakvih kriterija za prijem. Proces revizije postavljenja, od koga se očekivalo da upravu očisti od nestručnih zaposlenika, dao je vrlo slabe rezultate. Mnogi od tih kadrova su sa nižih nivoa dospjeli u državne institucije, kao što su Ministarstvo odbrane ili Granična policija, jer je OHR omogućio da zbog brže (i socijalno bezbolnije) popune novih institucija može doći do direktnog preuzimanja kadrova sa entitetskog nivoa.

Drugo, uprava u BiH je zasnovana na takozvanom pozicijskom sistemu po kome se popuna vrši kroz raspisivanje javnih konkursa za upražnjene pozicije. Da bi s uspjehom funkcionisao, pozicijskom sistemu treba dobra ponuda ljudskih potencijala na tržištu, a to u slučaju BiH jednostavno nije slučaj. Kvalitetni profesionalci sa menadžerskim iskustvom su rijetki na tržištu radne snage u BiH. Ako se i pojave, uprava najčešće nije u stanju da ih privuče.

Treće, proces odabira se temelji na testiranjima koja komisiji za prijem ne omogućavaju da odaberu najboljeg kandidata za posao. Testovi su tako koncipirani da uglavnom otkrivaju sposobnosti kandidata da memorišu činjenice. Analitičnost, komunikativnost ili poznavanje stranog jezika se *de facto* i ne testiraju.

Četvrto, stručno usavršavanje menadžerskog kadra (o čemu smo već nešto rekli) je svedeno na sporadične obuke bez ikakve obaveze da se naučene stvari primjene u praksi. S druge strane, visoko centraliziran sistem donošenja odluka još uvijek čini itekako mogućim izbjegavanje donošenja odluka, što menadžere oslobađa pritiska da planiraju, organiziraju, vode i kontrolišu poslove.

Kao što smo mogli vidjeti, pitanje opštih menadžerskih sposobnosti je vrlo kompleksno, ali i suštinski važno za sveukupni kvalitet budućih reformi. Ovdje smo osvijetlili samo neke aspekte ovog pitanja, dok mnoge druge diskusije tek treba da budu otvorene. Činjenica je, međutim, da u proteklih desetak godina, koliko traju organizovane aktivnosti na reformi javne uprave u BiH, ovaj problem uopće nije bio prepoznat o čemu svjedoči i činjenica da ga Strategija za RJU (kao najsveobuhvatniji dokument iz ove oblasti) uopće ne spominje. Moguće je da su akteri reforme vjerovali da će se izgradnjom kapaciteta u konkretnim horizontalnim (zajedničkim) funkcijama uprave (HRM, finansije, strateško planiranje, IT) prevazići problemi vezani za nedostatak opštih menadžerskih kompetencija. Međutim, ako je to i bio slučaj, onda je to bilo pogrešno vjerovati, jer, kao što je ranije istaknuto, osnovu menadžerskog rada čini pet ključnih sposobnosti koje su 'uslov' za razvoj menadžera u bilo kojoj konkretnoj oblasti. Oni koji ne ispunjavaju taj uslov, ne mogu biti uspješni menadžeri, bez obzira na to gdje rade i bez obzira na to šta rade.

Nedostatak profesionalizma i integriteta

Termin 'profesionalizam' najčešće se veže za državnu službu (kao strukturu koja najdirektnije izvršava poslove države) i podrazumijeva stvaranje ambijenta za efikasan, politički neutralan, nepristrasan i transparentan rad državnih službenika. Pristup Evropske komisije konceptu profesionalizma državne službe zasnovan je na primjeni evropskih principa uprave (European principles of administration). Koncept evropskog upravnog prostora (European Administrative Space) razvijen je u kasnim 1990-im od strane SIGMA-e i u suštini afirmiše princip da uprava na svim nivoima treba da demonstrira principe vladavine prava (i s tim povezanu pravnu predvidivost i izvjesnost), zatim otvorenost i transparentnost, pravnu odgovornost i, naravno, efikasnost. Svaki od navedenih principa logički povlači i nekoliko dodatnih načela na kojima državni službenici trebaju da baziraju svoj rad, a to su pored već pomenute političke neutralnosti i nepristrasnosti, također i profesionalni integritet i jednak tretman za sve.¹¹

Što se tiče pitanja integriteta onih koji rade u upravi, jedna od najčešće korištenih definicija kaže da je to privrženost pojedinca određenom setu etičkih vrijednosti. Te vrijednosti između ostalog uključuju poštenje, savjesnost i istinoljubivost.

Nivo integriteta kod zaposlenih u strukturama javne uprave u BiH je dosta upitan, naročito kod onih koji su na rukovodnim mjestima. Ovdje se ne misli samo na klasičnu zloupotrebu položaja i ovlasti, već i na razne vrste drugih (katkad manje

¹¹ Meyer-Sahling, J. (2012), "Civil Service Professionalisation in the Western Balkans", *SIGMA Papers*, No. 48, OECD Publishing., str. 13

uočljivih) 'grijeva' kao što su nezalaganje na poslu, nemaran odnos prema sredstvima rada, kašnjenje na posao, namjerno izbjegavanje donošenja potencijalno osjetljivih odluka, diskreditiranje vlastite institucije, itd.

Ponekad se nedostatak integriteta dovodi u vezu sa takozvanim 'faktorom straha', jer se pojedinac odlučuje da zbog straha za vlastitu sudbinu svjesno krši određene moralne norme. Nekad je to rezultat zahtjeva (eksplicitnog ili implicitnog) nekoga od pretpostavljenih, a nekad je to rezultat vlastite procjene pojedinca o tome šta mu valja činiti u konkretnoj situaciji. Iz ovoga bi se moglo zaključiti da su državni službenici u stanju konstantnog rizika da budu otpušteni. Međutim, zakoni o državnoj službi sasvim solidno štite državnog službenika i čak ga obavezuju da ne izvrši instrukcije koje su u suprotnosti s propisima. Pored navedenog, treba napomenuti i da su iznimno rijetki slučajevi da je neko izgubio posao zbog loše ocjene rada.

Očigledno, motiv za kršenje normi etičnog ponašanja ne proizilazi samo iz straha od posljedica, nego i iz određenih očekivanja u pogledu sticanja neke koristi (npr. napredovanje u službi, delegiranje u plaćene komisije, odlazak na seminare/konferencije na atraktivne destinacije, itd.). Otuda nastojanje da se po svaku cijenu zadrži dobar odnos sa rukovodiocima.

Međutim, postoji dobar broj državnih službenika koji niti se boje da će izgubiti posao, niti imaju ikakvih ambicija da izvuku neku ličnu korist iz korektnog odnosa sa pretpostavljenim. Pa ipak, ni oni nisu spremni da kažu istinu moćnijim od sebe i u pravilu pristaju da 'zažmire' na nepravilnosti, kršenje propisa i činjenje nepravde na poslu. To je fenomen koji možemo nazvati 'stečenom poslušnošću', a koji ima veze sa organizacionom kulturom administrativnih struktura u BiH gdje se oduvijek 'cijenila' poslušnost i gdje se i dan-danas održava mit o tome da se ne isplati 'ispravljati krivu Drinu'. Ukratko, biti poslušan (makar to imalo i štetne posljedice) za mnoge je prirodno stanje državnog službenika. To ne znači da takvi ljudi ne znaju razlikovati dobro od zla. To znači da oni vjeruju da trebaju gledati svoja posla i da je to zlatno pravilo, makar svakodnevno bili svjedoci kršenja propisa i normi u radu.

Napori na izgradnji integriteta moraju biti sistemski i dugoročni. Neophodno je propisati drakonske kazne za one koji svjesno rade protiv interesa institucija koje ih zapošljavaju, ali ta mjera mora biti kombinovana sa beskompromisnom strukturom za otkrivanje i procesuiranje štetnih pojava. Iznad svega, potrebno je uporno raditi na promjeni svijesti zaposlenih u administraciji kako bi se jednog dana ipak stiglo do stanja u kome ljudi neće svjesno raditi na štetu svoje organizacije jer će takvo što biti moralno neprihvatljivo.

Problemi koje smo nabrojali u ovom poglavlju, pored toga što su uzrokovali stagnaciju reformi u oblasti HRM-a, nedvojbeno su vrlo negativno uticali i na ostale segmente reforme javne uprave. Međutim, kad govorimo o HRM-u postoji i niz drugih problema i izazova koji opterećuju isključivo ovu reformsku oblast o čemu će biti riječi u narednom poglavlju.

Glavni izazovi u modernizaciji prakse upravljanja ljudskim potencijalima

Analizu glavnih izazova u modernizaciji HRM procedura i prakse u strukturama javne uprave BiH treba početi sa konstatacijom da krajem 2014. godine završava period predviđen za implementaciju revidiranog Akcionog plana (RAP), koji predstavlja ključni strateški dokument za provedbu reformi. Suštinski gledano, RAP nije iscrpljen. Njegove preporuke su tek manjim dijelom provedene i bilo bi neodgovorno krenuti u proces izrade novog strateškog okvira bez preuzimanja svega onoga što je relevantno iz postojećeg RAP-a. Dakle, strukture javne uprave u BiH uskoro ostaju bez kredibilnog strateškog dokumenta koji bi odredio ciljeve i tok reformi na prostoru cijele BiH i to je činjenica koja treba da brine sve učesnike u reformi. Vakuum koji bi mogao nastati može da ugrozi i funkcionisanje Fonda za RJU čiji je nastanak i rad u velikoj mjeri bio uslovljen postojanjem strateških dokumenata na kojima se zasniva reforma (u prvom redu Strategija za RJU u BiH), a to bi već bio potencijalno fatalan udarac reformskom procesu.

Ipak, iako je redefiniranje strateškog okvira od ključne važnosti za sve oblasti RJU, situacija u području HRM-a bi se mogla ocijeniti nešto povoljnijom. Naime, u toku 2013. godine, pripremljen je dokument *Okvir politike za razvoj HRM-a u strukturama javne uprave u BiH* (Okvir politike), čija je osnovna svrha obezbjeđivanje jedinstvene platforme za buduće reformske korake u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima. Dokument je pripremljen od strane Nadzornog tima za reformsku oblast upravljanje ljudskim potencijalima uz podršku eksperata SIGMA/OECD-a. Predstavljanje Okvira politike ključnim akterima reforme, kao i cjelokupnoj bosanskohercegovačkoj javnosti, upriličeno je u aprilu 2014. godine na konferenciji održanoj povodu početka EU-projekta *Modernizacija sistema upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi (EUHRM)*. Dokument je dobio podršku predstavnika svih relevantnih institucija nadležnih za ovu reformsku oblast.

Imajući u vidu strateški značaj Okvira politike za buduće reformske aktivnosti u domenu HRM-a, pregled glavnih izazova u ovoj oblasti kreće upravo od konstatacije da je od suštinske važnosti da ključne institucije za provedbu RJU na svim nivoima vlasti u BiH zvanično usvoje ovaj dokument i na taj način se obavežu na poštivanje principa koji su u njemu sadržani. Inače, dokument identifikuje četiri načela koja čine suštinu profesionalne državne službe i imaju presudan uticaj na dinamiku i kvalitet

procesa razvoja funkcije HRM-a. Pomenuta načela uključuju:

Efikasnost i transparentnost Strukture državne službe i državni službenici, kao i ostali zaposlenici imaju obavezu da obavljaju poslove na efikasan i transparentan način, na osnovu zakona, propisa, te u interesu javnosti. Efikasnost podrazumijeva racionalno korištenje resursa, ali i etično postupanje u izvršavanju poslova. Transparentnost je nužna kako bi građani i drugi korisnici usluga imali puni uvid u procese koji se odvijaju i time stekli povjerenje u institucije javne uprave.

Nepristrasnost i neutralnost Nepristrasnost i neutralnost ne znači samo eliminaciju stranačkih interesa u izboru ili unapređenju službenika, već i distanciranje od svih drugih pritisaka u radu koji mogu biti motivirani (pored stranačkih) i privatnim interesima pojedinaca ili grupa. Ova načela treba osigurati kroz odgovarajući sistem prava i obaveza, uključujući i propise o sukobu interesa. Broj političkih imenovanja tzv. diskrecione pozicije, trebao bi biti značajno smanjen, a osigurati politička imenovanja samo za one pozicije sa jasnim političkim karakterom, a ne administrativnim.

Meritornost Prijem ljudi u državnu službu mora biti zasnovan na principu stručnosti (profesionalizmu) i pravilu da najbolji kandidat dobija posao. Isto važi i za unapređenja u viša službenička zvanja. Obaveza kreiranja nacionalnog balansa u strukturama javne uprave treba biti uzeta u obzir, ali na način koji neće ozbiljnije ugroziti princip meritornosti.

Odgovornost Državni službenici trebaju biti lično odgovorni za svoje službene aktivnosti. Hijerarhijska subordinacija i eksterna kontrola zakonitosti u javnoj upravi mora biti jasno uspostavljena kako bi se osigurala odgovornost.¹²

¹² Tekst je bez izmjena preuzet iz dokumenta *Okvir politika za razvoj upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama javne uprave u BiH* koji je podijeljen učesnicima konferencije održanoj u povodu početka EU-

Što se tiče izazova koji se u daljem toku reformi nameću u pojedinačnim oblastima HRM-a, ključni akteri reforme (uključujući i one koji će pratiti njen tok i rezultate) trebaju obratiti posebnu pažnju na sljedeće:¹³

a) Opšti pristup HRM-u

Upravljanje ljudima je jedna od onih funkcija u upravnim strukturama od koje se očekuje da u procesu reforme doživi transformacijsku promjenu. Bez obzira što je to već postala fraza, ljudi jesu najvažniji resurs svake organizacije. Opseg i dinamika promjena u svim sferama društva (uključujući i javnu upravu, naravno) nameće potrebu da se tom resursu posveti posebna pažnja. Danas se upravljanje ljudima ne može ograničiti na administriranje poslova koji se tiču njihovih prava i obaveza (i.e. izdavanje rješenja, vođenje evidencije o odsustvima i čuvanje personalnih dosjea). To vrijeme je prošlo.

Današnja praksa HRM-a u javnoj upravi u BiH prerasla je okvire tradicionalne funkcije 'kadrovanja', ali je još uvijek daleko od toga da bude prepoznata kao strateška funkcija koja kroz profesionalno i efikasno upravljanje ljudima pomaže instituciji da ostvari svoje ciljeve. Da bi se proces transformacije HRM-a okončao na željeni način, potrebno je ostvariti sljedeće ciljeve:

- da HRM bude u potpunosti integrisan u plan rada i razvoja svake pojedinačne institucije;
- da svoj kredibilitet zasniva na stručnosti i profesionalizmu onih koji rade u ovom području;
- da se centralne HRM institucije ubuduće bave primarno strateškim pitanjima kao što su formulisanje politika, analiza trendova i praćenje dobrih praksi, kao i na oblikovanju HRM prakse u pojedinačnim institucijama;
- da se kroz decentralizaciju HRM aktivnosti stimulišu pojedinačne institucije i rukovodioci da shvate da su oni ključni za razvoj ove prakse.

b) Organizaciono uređenje

HRM mora dobiti adekvatno mjesto u unutrašnjoj organizaciji svake institucije. Obzirom da unutrašnju organizaciju diktiraju brojni faktori (i.e. status institucije, opseg nadležnosti, broj zaposlenih, itd.), nemoguće je reći koje bi to bilo idealno mjesto HRM funkcije u strukturi organizacije. Međutim, ono što se može uzeti kao parametar jeste pozicija koju u organizaciji ima funkcija upravljanja finansijskim resursima. Ne smije se dešavati da upravljanje finansijama bude na većoj organizacionoj razini od funkcije upravljanja ljudima. U procesu reformi, na ovu

projekta *Modernizacija sistema upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi (EUHRM)*. Dokument nije zvanično objavljen.

¹³ Lista izazova prati klasifikaciju HRM tema iz revidiranog AP. Dokument je u pdf formatu moguće preuzeti na: <http://parco.gov.ba/latn/?page=453>.

činjenicu treba obratiti posebnu pažnju, jer u ovom momentu funkcija finansija ima mnogo bolji položaj od HRM-a, a ne postoji niti jedan razlog da bude tako. Naprotiv.

c) Upravljanje informacijama

Činjenica da ni nakon deset godina organizovanih reformskih napora strukture javne uprave u BiH nemaju međusobno kompatibilne baze podataka o državnim službenicima i drugim zaposlenim je zaista zabrinjavajuća. Pokušaj da se kroz projekat EU-a (HRMIS) napravi kompatibilna IT infrastruktura završila je tako što software koji je razvijen u sklopu projekta danas funkcioniše samo u Distriktu Brčko.

Inače, treba naglasiti da upotreba IT-a u procesu upravljanja ljudima nije stvar trenda, već je to stvarna potreba. Imati pravu informaciju u pravo vrijeme je ključno za uspješno donošenje odluka. Međutim, bez obzira na tehničke karakteristike IT sistema, njegov doprinos zavisi od ljudi koji ga opslužuju, odnosno od sposobnosti rukovodilaca da izvuku prave podatke. Ako jedan software nije u stanju da obezbijedi brz pristup informacijama, sigurnost njihovog pohranjivanja i sposobnost kreiranja različitih izvještaja, onda taj software nema sposobnost da pomogne stvaranje neke nove vrijednosti, a to znači da je beskoristan.

d) Planiranje

Praksa planiranja ljudskih potencijala u upravnim strukturama BiH uglavnom je fokusirana na aspekt *kvantiteta*, dok se o *kvalitetu* vodi malo ili nimalo računa. Takav pristup je doveo do toga da je planiranje, nažalost, postalo samo sebi svrha. Osnovni cilj institucija je da zadrže broj zaposlenih. Ukoliko se neka od vlada odluči da ne odobri popunu radnog mjesta koje je ostalo upražnjeno (najčešće zbog penzionisanja) institucija to doživljava kao neku vrstu neuspjeha, čak i razloga za zabrinutost, jer se smanjenje broja zaposlenih tumači kao 'kazna' zbog neracionalnog korištenja ljudskih potencijala ili čak poruka da se značaj institucije jednostavno smanjuje. Stoga je očuvanje broja zaposlenih jedan od glavnih ciljeva rukovodilaca koji na ovaj način brane vlastiti integritet i status. Institucije, dakle, kroz planiranje kadrovske potrebe ustvari nastoje da one koji odlaze zamijene drugima. To je tradicionalni pristup planiranju ljudskih potencijala koji je možda i mogao biti adekvatan prije dvije ili tri decenije, ali danas je to ispod svakog minimuma.

Novi pristup bi se trebao zasnivati na strateškim potrebama institucije i mora biti povezan sa funkcijom razvoja ljudskih potencijala, kako bi se osigurala proaktivna uloga institucija u zadovoljavanju sadašnjih (ili budućih) zahtjeva za određenim vještinama i sposobnostima.

e) Rekrutovanje i odabir kadrova

Testiranje za posao u državnoj službi treba osmisliti tako da komisija stekne uvid u sposobnost kandidata da se nosi s izazovima posla, kao i da procijeni stepen motiviranosti da taj posao obavlja. Međutim, članovi komisija za odabir to neće biti u stanju da obave ukoliko ne dobiju priliku da prođu kroz relevantnu obuku. Inače, procjenu kvaliteta kandidata putem razgovora o poslu treba temeljiti na unaprijed utvrđenim standardnim kriterijima. Dužnost je nadležnih institucija izvršne vlasti (resorna ministarstva) i centralnih HRM institucija da razviju ove kriterije.

Pored navedenog, regrutiranje i odabir zasnovani na principu meritornosti zahtijevaju da se ne pravi diskriminacija ni po kojem osnovu (spol, vjera, nacija, materijalni status, itd.), a to znači da treba obezbijediti svima jednake šanse i podrazumijeva također kreiranje procedura koje će obezbijediti brzu i jeftinu prijavu i testiranje za posao. Materijalni status kandidata (naročito u vremenu izražene ekonomske krize) ne bi trebao biti razlog njegovog/njenog odustajanja od prijave na konkurs.

f) Upravljanje učinkom

Praksa praćenja i ocjenjivanja učinka zaposlenih na poslu ima za cilj da stimuliše zalaganje i trud, a da obeshrabri prosječnost i nerad. Međutim, u kontekstu BiH velika većina rukovodilaca daje najveće ocjene svim zaposlenim bez obzira na činjenicu da među njima ima razlike. Te se razlike svjesno brišu zbog 'održavanja mira u kući'. Ove razlike u kriterijima među rukovodiocima koji ocjenjuju učinak pojedinaca izazivaju ozbiljne probleme. Stoga, centralne institucije za HRM trebaju formulisati, a pojedinačne institucije usvojiti kriterije u pogledu načina ocjenjivanja da bi se izbjeglo da isti rezultat rada u jednom odjelu znači ocjenu '2', a u drugom ocjenu '4'.

Pored navedenog, centralne HRM institucije trebaju pružiti maksimalnu podršku rukovodiocima u pojedinačnim institucijama da ovladaju praksom postavljanja individualnih ciljeva u radu, jer u ovom momentu mnogi imaju ozbiljnih poteškoća da razluče razliku između ciljeva i aktivnosti. S druge strane centralne HRM institucije trebaju insistirati na praviljenju kumulativnih izvještaja nakon svakog završenog ciklusa ocjenjivanja, gdje bi se uvrstile informacije nadležnoj vladi o svim važnijim aspektima procesa (i.e. koliko institucija je provelo ocjenjivanje, koje su prosječne ocjene, koliki je procenat najvećih ocjena, itd.). Na ovaj način bi vlade dobile uvid u podatke vezane za ocjenjivanje rada zaposlenih i imale bi priliku da se očituju o eventualnim problemima.

g) Stručno usavršavanje i razvoj

Jedan od ključnih problema u ovoj oblasti u BiH jeste činjenica da je između stručnog usavršavanja i obuke postavljen znak jednakosti. To je pogrešno, jer iako svaka obuka ima za cilj da doprinese profesionalnom razvoju pojedinca, postoje oblici stručnog usavršavanja koji nisu obuka. Jedan od tih načina kako pojedinci osvajaju nova znanja jeste samoinicijativno učenje uz rad, zatim mentorstvo, studijske posjete i drugi vidovi učenja. Obuka je samo jedan vid stručnog usavršavanja i kao takva ne smije imati nikakav ekskluzivitet.

Institucije moraju imati dobru evidenciju o tome koji zaposlenici su išli na različita stručna usavršavanja i koliko su na godišnjoj osnovi proveli vremena nastojeći da ojačaju svoja personalna znanja i vještine. Ovo je važno zbog činjenice da mora postojati pozitivna veza između učešća u stručnim usavršavanjima i učinkovitosti na poslu. Službenici koji iz godine u godinu pohađaju kurseve stranih jezika, a u svakodnevnom radu koriste usluge prevodilaca jednostavno predstavljaju 'trošak' koji nema svoje opravdanje.

h) Analiza poslova i klasifikacija radnih mjesta

Strukture javne uprave u BiH ne poklanjaju dovoljno pažnje opisima radnih mjesta. Mnoge institucije koriste opise za koje nisu sigurni ni kad su nastali, ni ko ih je napravio. Istovremeno, dinamika promjena u radu je takva da se sadržaj opisa pojedinih radnih mjesta mijenja iz godine u godinu (npr. poslovi koji se bave HRM-om). Stoga je nužno da institucije s vremena na vrijeme provedu analizu radnih mjesta (i.e. prikupljanje detaljnih podataka o dužnostima i odgovornostima na jednom radnom mjestu), a potom da obrade prikupljene podatke i izvuku određene zaključke. Proizvod analize je poboljšani opis radnog mjesta, ali u procesu analize može se doći i do spoznaja o tome da li ima nedostataka u unutrašnjoj organizaciji institucije (npr. adekvatnost naziva radnih mjesta, spajanje odnosno ukidanje radnih mjesta, izmjene u omjeru službeničkih radnih mjesta i onih koja predstavljaju pomoćnu djelatnost, itd.). Što se tiče klasifikacije radnih mjesta, osnovni cilj je da se osigura da poslovi istog ili sličnog tipa i težine budu razvrstani u iste kategorije. Pravična klasifikacija podrazumijeva postojanje kvalitetnih i ažuriranih opisa radnih mjesta. Ukoliko postoje dileme oko kvaliteta opisa radnih mjesta, ne treba započinjati proces klasifikacije.

Opisi radnih mjesta trebaju biti 'živi' dokumenti koji će oslikavati dinamiku i karakter promjena u poslovima koji se obavljaju. Da bi se to omogućilo, opisi radnih mjesta u pravilnicima o sistematizaciji trebaju sadržavati samo ključne dužnosti i odgovornosti, a njihova razrada treba biti povjerena rukovodiocima institucija kroz donošenje interne odluke o detaljnim poslovima radnih mjesta. Na ovaj način bi se pojednostavio proces izmjene opisa radnih mjesta (naravno, sve dok se te izmjene u

skladu s osnovnim dužnostima sadržanim u aktu o sistematizaciji), a rukovodioci ne bi imali razloga da se učestalo oslanjanju na formulaciju '*...i druge poslove po nalogu neposrednog rukovodioca*'.

i) Kompenzacija rada i nagrađivanje

Kako bi sistem plata imao pretpostavke da bude percipiran kao pravedan i motivirajući za državne službenike i ostale zaposlene, on bi trebao:

- biti transparentan, jednostavan i pravičan,
- slijediti uslove i kriterije definirane zakonom,
 - odrediti različite platne komponente kako bi se osigurala konzistentnost ukupnog sistema plata, na način da redukuje diskrecione odluke o platama,
- osigurati fiskalnu održivost i kompatibilnost s međunarodnim ugovorima.

Određivanje platnih koeficijenata treba biti utemeljeno na standardnoj proceduri koja će podrazumijevati objektivne i relevantne kriterije. U tu svrhu, neophodno je razviti postupak gradacije radnih mjesta koji bi omogućio utvrđivanje njihove nominalne vrijednosti. Obzirom da su klasifikacija i gradacija radnih mjesta vrlo slični postupci, sasvim je opravdano njihovo spajanje. Nagrada za dobro obavljeni posao sadržana je u plati koju pojedinac prima. Dodatni vidovi nagrađivanja mogu biti razmotreni samo u slučaju kad pojedinac nadmaši očekivanja rukovodioca. Implementacijom ovog principa rukovodioci institucija bi afirmisali jedan novi pristup, po kome bi samo dobro obrazloženi slučajevi iznimne učinkovitosti bili prepoznati kao osnov za nagradu.

j) Upravljanje cjelovitim kvalitetom

Upravne strukture trebaju da služe javnosti i pružaju javne usluge. One služe građanima, poslovnoj zajednici i mnogim drugim subjektima društva. Kvalitet pruženih usluga stoga treba prilagoditi zahtjevima onih kojima uprava služi. Obzirom da zahtjevi korisnika usluga ponekad mogu biti i nerealni, neophodno je otvoriti stalni dijalog na relaciji 'uprava – građani (odnosno korisnici usluga)', kako bi se osigurao kontinuirani razvoj i podizanje nivoa kvaliteta upravnih usluga. Upravne strukture imaju obavezu da se na osnovu strateških reformskih dokumenata (ali i na temelju vlastitih spoznaja i saznanja o dobrim praksama) u kontinuitetu moderniziraju i da kroz taj process unapređuju kvalitet usluga koje pružaju. Promovisanje upotrebe odgovarajućih modela upravljanja kvalitetom i njihova primjena u organima uprave doprinijet će realizaciji ovog zadatka. Bez kvalitetnog menadžerskog kadra i vodstva temeljenog na integritetu, uprava neće biti u stanju da napravi iskorak u kvalitetu svog rada. Usvajanje politike kvaliteta i orijentacija na rezultate u radu upravnih struktura zahtijeva jasnu podršku najvišeg rukovodstva. Rukovodioci institucija, bez obzira na način imenovanja/postavljenja na tu poziciju,

rade menadžerski posao, a njihovi podređeni u njima vide lidere od kojih očekuju viziju i primjer kako treba raditi.

Preporuke

Ovaj dokument ne nudi preporuke vlastima i institucijama zaduženim za provedbu reformi, jer su te preporuke uključene u revidirani Akcioni plan. Obzirom da u proteklih nekoliko godina nisu izgubile ništa od svoje relevantnosti, a znajući da definitivno nisu iscrpljene, nije bilo razloga da se formulišu nove preporuke kad ni dosadašnje nisu ispunjene. Činjenica da se RAP kao proces završava do kraja 2014.g. ne znači da validnost njegovog sadržaja treba dovoditi u pitanje, barem kad govorimo o HRM-u. Zapravo, nevladin sektor može da odigra ključnu ulogu u procesu obezbjeđivanja strateškog okvira za nastavak reformi upravo na bazi činjenice da reforme suštinski još uvijek nisu provedene. Inače, u oblasti HRM-a, pored onoga što je navedeno u RAP-u, postoje i vrlo važne preporuke koje se odnose na cjelokupni proces razvoja HRM-a, a nalaze se u dokumentu *Okvir politika za razvoj upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama javne uprave u BiH*.

Imajući u vidu navedeno, ovaj dokument fokusira se na preporuke civilnom sektoru o tome kako da se na efikasan način prati tok reformi. Naravno, pod pojmom 'praćenje' ne podrazumijevamo pasivno evidentiranje onoga što se dešava u procesu reforme, nego jedan aktivni pristup koji uključuje informisanje javnosti o uspjesima, ali i problemima u reformi. Prednost nevladinog sektora je upravo u tome što o reformi može da govori slobodno i neopterećeno.

U tabelama koje slijede navedene su prvo preporuke koje imaju značaj za reformu javne uprave u cjelini, a onda i preporuke koje se tiču HRM-a kao pojedinačne reformske oblasti.

Izazovi u procesu RJU u BiH	Preporuke TI BiH za efikasno praćenje
Izostanak političke podrške reformama	<ul style="list-style-type: none">- Insistirati na lociranju jasne političke odgovornosti za reforme u strukturama javne uprave u BiH;- Tražiti da se reforma javne uprave uključi u proces strukturalnog dijaloga sa EU (na taj način pojačati vidljivost potreba za reformom);- Kreirati medijski pritisak na političke

			predstavnike da informišu javnost šta je učinjeno u procesu reformi;
Neefikasan sistem koordinacije reformskih aktivnosti			<ul style="list-style-type: none"> - Zahtijevati dosljednu implementaciju Zajedničke platforme; - Informisati javnost o stepenu koordinacije među upravnim nivoima u BiH s posebnim osvrtom na proces donošenja novih propisa;
Nedostatak opštih menadžerskih kapaciteta			<p>Tražiti da se:</p> <ul style="list-style-type: none"> - proces prijema na rukovodne pozicije prilagodi potrebama državne službe (npr. poseban test za menadžere - i pismeni, i usmeni); - novozaposleni menadžeri upućuju na standardnu obaveznu obuku iz općih menadžerskih vještina; - pooštre kriteriji prilikom procjene učinkovitosti rukovodnog kadra u upravi; - ubrzaju aktivnosti na uvođenju nekog od priznatih standarda upravljanja kvalitetom u administraciji (npr. CAF – Opšti okvir za procjenu)
Upitan profesionalizam struktura državne službe			<ul style="list-style-type: none"> - Otvoriti mogućnost da zaposleni u upravi anonimno prijavljuju pritiske koji imaju političku pozadinu; otvoriti opciju da se na istom principu mogu slati pritužbe na nesavjestan/štetan rad pojedinaca; - Tražiti veću transparentnost procesa prijema u javnu upravu uključujući i omogućavanje predstavnicima nevladinog sektora da prisustvuju bilo kojem segmentu procesa odabira; - U partnerstvu sa relevantnim međunarodnim organizacijama vršiti stalni pritisak na političke predstavnike da obezbijede profesionalnu i politički neutralnu

	<p>državnu službu;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tražiti da se zakonski reguliše maksimalna zaštita 'zviždača' kako bi se stimulirala borba protiv štetnih aktivnosti na svim nivoima; - Tražiti uvođenje obaveze svim institucijama da imaju 'plan integriteta'.
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Izazovi u reformi HRM-a	Preporuke TI BiH za efikasno praćenje
Opšti pristup HRM-u	<ul style="list-style-type: none"> - Tražiti hitan angažman nadležnih institucija na izradi novog strateškog okvira za ovu reformsku oblast na bazi dokumenta Okvir politike; - Inicirati diskusiju o adekvatnosti modela pozicijskog sistema državne službe u svjetlu zahtjeva javnosti za smanjenjem budžetskih izdvajanja za upravu;
Organizaciono uređenje	<ul style="list-style-type: none"> - Ukazivati na slučajeve marginaliziranja HRM-a kroz lociranje ove funkcije u unutrašnjoj organizaciji organa uprave;
Upravljanje informacijama	<ul style="list-style-type: none"> - Analizirati sposobnost upravnih nivoa u BiH da obezbijede brze i kvalitetne informacije o broju i strukturi zaposlenih; o nalazima analize informisati javnost;
Planiranje	<ul style="list-style-type: none"> - Insistirati na proaktivnom planiranju popune radnih mjesta za koja se zna (ili se očekuje) da će biti u dogledno vrijeme upražnjena;
Regrutovanje i odabir kadrova	<ul style="list-style-type: none"> - Tražiti veću efikasnost kod objave konkursa prvenstveno kroz korištenje sve popularnijih društvenih mreža;

	<ul style="list-style-type: none"> - Insistirati na objektivizaciji kriterija koje koriste komisije prilikom ocjene kandidata na razgovoru za posao; - Tražiti da upravni nivoi ujednače praksu testiranja za prijem u državnu službu i da ne dovode u pitanje priznavanje ispita položenih bilo gdje u BiH;
Upravljanje učinkom	<ul style="list-style-type: none"> - Insistirati na objavi podataka o rezultatima ocjene o radu (koliko institucija je ispunilo obavezu, kakve su ocjene, itd.);
Stručno usavršavanje i razvoj	<ul style="list-style-type: none"> - Objavljivati podatke o vrstama stručnih usavršavanja koja su pružena zaposlenima; posebno istaći obim sredstava utrošenih za obuku;
Analiza poslova i klasifikacija radnih mjesta	<ul style="list-style-type: none"> - Insistirati na uvođenju efikasnijeg sistema izrade opisa radnih mjesta na bazi analize poslova; - Tražiti pojednostavljenije procedure izmjene opisa;
Kompenzacija rada i nagrađivanje	<ul style="list-style-type: none"> - Insistirati na analitičkoj procjeni radnih mjesta kao osnovi za utvrđivanje nominalne vrijednosti poslova u upravi;
Upravljanje cjelovitim kvalitetom	<ul style="list-style-type: none"> - Pratiti aktivnosti na uvođenju CAF-a, kao modela koji je od strane relevantnih evropskih institucija prepoznat kao najpogodniji za obezbjeđenje cjelovitog kvaliteta u javnoj upravi.

Zaključak

Reforme u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima (a vjerovatno ni u ostalim oblastima) neće dati željeni rezultat sve dok se ne riješe sistemski problemi koji opterećuju cjelokupan proces. U ovom dokumentu, naglasak je stavljen na četiri takva problema, jer su iz ugla HRM-a upravo ti problemi bili najuočljiviji. Nema nikakve sumnje da postoji još faktora koji utiču na kvalitet i dinamiku cjelokupnog procesa reforme, ali isto tako ne treba sumnjati da bi se ozbiljnim pristupom rješavanju ova četiri problema u velikoj mjeri osnažio i ubrzao tok reformi.

Što se tiče analize stanja u oblasti HRM-a, većina stvari sadržanih u ovom dokumentu afirmira ono što je već istaknuto u revidiranom Akcionom planu, a naročito u dokumentu Okvir politike. U tom smislu, cilj ove analize nije bio da ponudi nova rješenja, jer u velikom broju slučajeva nova rješenja nisu ni potrebna. Ono što je potrebno, i to je ova analiza nastojala podvući, jeste efikasna i dosljedna provedba ranijih preporuka sadržanih u gore pomenutim dokumentima.

Međutim, kao što je rečeno u uvodu, originalnost ovog dokumenta je u tome što je namijenjen i nevladinom sektoru, i što o HRM-u u kontekstu reforme javne uprave u BiH govori iz ugla nekoga ko u ime građana želi da prati dešavanja u procesu reforme. Iako nije moguće u potpunosti izbjeći bavljenje tehničkim pitanjima unaprijeđenja HRM prakse, namjera je bila da se u mjeri u kojoj je to bilo moguće stvari pojednostave i učine razumljivim običnim građanima.