

**PRAĆENJE REFORME JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI: ANALIZA
REZULTATA U OBLASTI UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA (HRM) U
2017. 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.

April, 2018. godine

Sadržaj

UVOD	3
OSVRT NA KLJUČNE IZAZOVE U OBLASTI HRM-a	4
REKAPITULACIJA AKTIVNOSTI U OBLASTI HRM-a IZ 2017.GODINE.	4
1. Jačanje opštih kapaciteta u oblasti HRM-a	4
2. Planiranje ljudskih potencijala	5
3. Rekrutovanje i selekcija	6
4. Praćenje učinkovitosti u radu	6
5. Kompenzacija rada	7
6. Profesionalni razvoj	7
7. Upravljanje kvalitetom	8
8. Uloženi resursi u reformu HRM-a	9
ZAKLJUČCI	10

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 od 2014. godine. Ovaj izvještaj odnosi se na praćenje postignutih rezultata u reformskoj oblasti *Upravljanje ljudskim potencijalima (HRM) u 2017. godini*.

Imajući u vidu da je kroz rad na izvještajima za prethodne godine uočeno da je ambicioznost u pristupu prikupljanju podataka jednostavno u raskoraku sa opštom dinamikom reformskih aktivnosti, ovogodišnja analiza rezultata bazira se na sljedeća dva izvora:

- a) upitnicima popunjenim od strane predstavnika agencija za državnu službu/upravu na državnom i entitetskom nivou (i.e. ADS BiH, ADS Federacije BiH i ADU RS);
- b) informacijama dostupnim na internetu (i.e. izvještaji PARCO-a, Evropske komisije, SIGMA i relevantnih nevladinih organizacija u BiH).

U svrhu ove analize nisu diseminirani upitnici prema HRM (engl. *human resource management*) menadžerima u pojedinačnim institucijama, kako je to predviđala metodologija u prethodnim godinama. Naime, procijenjeno je da taj izvor informacija ne bi značajnije doprinio obimu i kvalitetu prikupljenih podataka. Iz tih razloga, ali i zbog činjenice da nadležni ni prošle godine nisu dostavili tražene podatke, ovaj izvještaj ne tretira administrativnu strukturu Brčko distrikta.

Pravni okvir koji reguliše HRM kao reformsku oblast nije se mijenjao u toku 2017. godine, izuzev tri nova podzakonska akta na državnom nivou (u segmentu zapošljavanja i profesionalnog usavršavanja). U pogledu drugih aktivnosti, evidentni su kontinuirani naponi agencija za državnu službu/upravu da pruže stručne obuke državnim službenicima kako kroz standardne metode, tako i kroz unaprijeđeno korištenje modernih metoda (e-learning). Međutim, jedna od najvažnijih karakteristika 2017. godine jeste to što, nakon niza ranijih godina, konačno nisu zabilježeni pokušaji izmjene propisa koji bi doveli do politizacije zapošljavanja u državnu službu, niti je bilo pokušaja da se reducira uloga centralnih HRM institucija.

S druge strane, najvećim neuspjehom u prošloj godini može se smatrati prolongiranje aktivnosti na izradi i usvajanju novog Strateškog okvira za reformu javne uprave (RJU) u BiH čime je *de facto* blokirano intenziviranje reformskih procesa u svim oblastima uključujući i HRM.¹

¹ U martu 2018. godine predstavnici Zajedničke radne grupe za izradu Strateškog okvira za reformu javne uprave za period 2018 – 2022. postigli su dogovor oko zajedničkog strateškog okvira. Nacrt Strateškog okvira upućen je na razmatranje Vijeću ministara BiH, Vladi Republike Srpske, Vladi Federacije BiH i Vladi Brčko distrikta BiH.

OSVRT NA KLJUČNE IZAZOVE U OBLASTI HRM-a

Prošla godina je protekla u znaku popunjavanja (i prevođenja) sveobuhvatnog upitnika koji je bh. vlastima u decembru 2016. godine dostavila Delegacija Evropske komisije (EK). Jedan dio upitnika odnosi se i na tzv. političke kriterije gdje se, između ostalog, ispituje i pripremljenost administrativnih struktura da funkcionišu unutar evropskog upravnog prostora. S obzirom na to da će EK kroz procjenu odgovora na upitnik iznijeti i detaljno mišljenje o napretku zemlje ka Evropskoj uniji, pregled napretka u 2017. godini iskazan je samo kroz kraći osvrt na tri ključne reforme: vladavina prava, javna uprava i ekonomski razvoj.

Govoreći o reformi javne uprave u BiH, izvještaj Evropske komisije navodi da je proces još uvijek „u ranoj fazi“, a da u prošloj godini „nije ostvaren napredak“.² Sličan stav iznijela je i SIGMA u izvještaju iz novembra 2017. godine (koji pokriva period 2015 - 2017. godine) naglašavajući da je došlo do „usporavanja“ reformskih procesa, pa čak i do „nazadovanja“, pri čemu je posebno istaknuto nastojanje da se politizira državna služba.³

Što se tiče konkretno HRM-a kao reformske oblasti, i EK i SIGMA vlastima u BiH upućuju preporuke da se osigura efikasan sistem upravljanja ljudskim potencijalima i da se kroz amandmane na pravni okvir smanje rizici od politizacije državne službe na svim nivoima.

REKAPITULACIJA AKTIVNOSTI U OBLASTI HRM-a IZ 2017. GODINE

1. 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 su uključene u rad HRM jedinice, kao i kompetentnost ljudi koji se bave ovim poslovima.

U analiziranom periodu zabilježene su određene aktivnosti na unapređenju pozicije i statusa HRM funkcije u strukturama javne uprave u BiH. Ono što treba izdvojiti jeste formiranje mreže za upravljanje ljudskim potencijalima na nivou RS, koja je sastavljena od predstavnika više ministarstava i ADU RS i čija je zadaća da radi na aktivnostima modernizacije HRM prakse. Pored ovoga, treba spomenuti i da je Vijeće ministara BiH (VM BiH) usvojilo dokument *Okvir politike za razvoj upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama javne uprave u BiH*.⁴ Međutim, ovaj dokument (koji je rađen 2013. godine u saradnji sa SIGMA), usvojen je u vrijeme izrade novog Strateškog okvira za reformu javne uprave (RJU) u BiH koji, iako pokriva i druge reformske oblasti pored HRM-a, suštinski ima istu svrhu kao i usvojeni

² Izvještaj Evropske komisije o napretku za BiH (april 2018. godine, prevod citata: TI BiH), str. 3, dostupno na engleskom jeziku: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf>

³ SIGMA Monitoring report BiH, str. 7, dostupno na engleskom jeziku: <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Bosnia-and-Herzegovina.pdf>

⁴ Dokument je usvojen u junu 2017. godine na 105. sjednici Vijeća ministara BiH. Više informacija na: http://www.vijeceministara.gov.ba/saopstenja/sjednice/saopstenja_sa_sjednica/default.aspx?id=25497&langTag=bs-BA.

dokument. Inače, dokument Okvir politike je krajem 2017. godine usvojila i Vlada Federacije BiH.

Kad govorimo o aktivnostima u Federaciji BiH, treba spomenuti i napore koje su uložili ADS Federacije BiH i Ministarstvo pravde Federacije BiH na izradi Nacrta zakona o javnim službenicima u Federaciji BiH. Cilj ovih napora jeste da se dođe do novog zakonskog okvira koji bi osigurao kvalitetna rješenja u različitim segmentima upravljanja javnom službom, ali i postavio osnovne principe za funkcionisanje sistema javne službe na kantonalnom nivou. U trenutku nastanka ovog izvještaja napori oko izrade nacrta ovog zakona su zaustavljeni kako bi se obavile dodatne konsultacije sa predstavnicima SIGMA i Delegacije EK u BiH. Inače, Vlada Federacije BiH je martu 2017. godine usvojila Informaciju Agencije za državnu službu Federacije BiH pod nazivom “Sistem državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine – Izazovi i perspektive”. Informacija daje pregled stanja u državnoj službi i javnoj upravi i nudi potencijalna rješenja za uspostavljanje kadrovski i funkcionalno učinkovite i uspješne javne uprave.

Osim navedenog, treba istaći i da donošenje *Pravilnika o izmjenama i dopunama pravilnika o karakteru i sadržaju javnog konkursa, načinu provođenja intervjua i obrascima za provođenje intervjua* (koji na državnom nivou u praksu uvodi kompetencijske intervjue), kao i provođenje niza obuka iz domena HRM-a na svim nivoima mogu u perspektivi doprinijeti širenju opsega HRM aktivnosti i unaprijediti kompetencije ljudi koji se bave ovom funkcijom.

Ipak, činjenica je da projekat čija je osnovna namjena bila da osigura uspostavljanje savremenih odjela za upravljanje ljudskim potencijalima u organima uprave u BiH nikad nije ni došao u fazu da bude implementiran. Naime, tender za ovaj projekat (koji se trebao finansirati iz sredstava Fonda za RJU) nije realizovan, a sredstva su preusmjerena na druge projekte.

2. Planiranje ljudskih potencijala

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

U prošloj godini nisu zabilježene aktivnosti na razvoju ove oblasti HRM-a. U praksi, to znači da se planiranje ljudskih potencijala i dalje svodi na osiguravanje broja potrebnih ljudi, bez ozbiljnijeg kritičkog preispitivanja o stvarima kao što su neophodnost popune upražnjenih radnih mjesta ili potrebni stručni profil budućeg izvršioca.

3. Rekrutovanje i selekcija

Pojam „rekrutovanje“ 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 prijava (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.

U segmentu rekrutovanja i selekcije državnih službenika, ADS BiH je dodatno unaprijedila *Pravilnik o karakteru i sadržaju javnog konkursa, načinu sprovođenja intervjua i obrascima za sprovođenje intervjua*. Inače, nakon početne testne faze primjene Pravilnika, od oktobra 2017. godine primjena ovog propisa je obavezna za sve institucije. U tom smislu, ADS BiH je kontinuirano provodila obuke za potencijalne buduće članove konkursnih komisija, a do sada je ovu obuku pohađalo preko 300 pojedinaca. Iako je još uvijek rano za ozbiljnije procjene učinka novog pristupa u procesu selekcije, prve reakcije iz ADS BiH su dosta pozitivne.

U prošloj godini, na nivou Federacije BiH došlo je do izmjene u načinu prijave na konkurs. Naime, kandidati se sada na upražnjena mjesta mogu prijavljivati putem namjenske aplikacije i nije potrebna nikakva printana dokumentacija da bi prijava na konkurs bila valjana. Iako je ovdje riječ o jednom, u osnovi, tehničkom unapređenju procesa prijave na konkurs, u pitanju je veoma važna promjena koja kandidatima omogućava jednostavniju, bržu i ekonomičniju prijavu na konkurs. Ova aktivnost je provedena u sklopu implementacije projekta *Pojednostavljenje i unapređenje zapošljavanja u državnu službu*, koji se finansira sredstvima Fonda za RJU. Završetak ovog projekta predviđen je za maj 2018. godine.

4. 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. Podzakonski akti nisu mijenjani, a nije bilo nikakvih ozbiljnijih poteškoća u procesu provedbe ocjenjivanja. Sadržaj popunjenih upitnika od strane agencija za državnu službu/upravu ukazuju jedino na aktivnosti vezane za obuku službenika u ovoj oblasti. Tako je ADS BiH u 2017. godini provela ukupno pet obuka na ovu temu. Drugih, direktno vezanih aktivnosti, nije bilo.

Što se tiče disciplinovanosti institucija u provođenju ocjene o radu, kao zakonske obaveze, podatak iz prve polovine 2017. godine pokazuje da su na državnom nivou ovu obavezu

ispunile ukupno 43 institucije, što je još uvijek zabrinjavajuće u odnosu na ukupan broj institucija na državnom nivou (65 institucija), ali je napredak u odnosu na podatak iz 2016. godine kada je ocjenjivanje provedeno u samo 31 instituciji. Istovremeno, Agencija za državnu upravu RS navodi da su sve institucije koje su imale obavezu da provedu ocjenjivanje to i učinile (sa izuzetkom jedne institucije, gdje je u toku bio postupak imenovanja novog direktora). Kao i prošle godine, ADS Federacije BiH nije imao podatke o broju organa koji su proveli ocjenu o radu svojih zaposlenih.

5. 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.

U 2017. godini aktivnosti upravnih struktura u BiH u ovoj oblasti HRM-a svele su se na samo jednu intervenciju na državnom nivou. Naime, donesena je *Odluka o izmjeni i dopuni odluke o propisivanju kriterija za utvrđivanje visine naknade članovima komisija za izbor državnih službenika* (Službeni glasnik BiH, 74/17). Ovim aktom kreira se osnov za različito kompenzovanje članova konkursnih komisija i to u zavisnosti od toga da li se radi o konkursu za nerukovodeće ili rukovodeće radno mjesto. U osnovi, korištena je logika da zbog obima posla i višeg stepena pripreme za izbor rukovodećih državnih službenika, naknade za članove tih komisija treba da budu veće u odnosu na komisije za izbor i imenovanje nerukovodećih državnih službenika. Iako se može prihvatiti da postoji razlika u zahtjevnosti rada u komisijama (u zavisnosti od karaktera radnog mjesta), postavlja se pitanje da li je razlika u pripremi baš takva da je, u vremenu kad građani traže jeftiniju administraciju, bilo neophodno donositi ovakvu odluku.

6. 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).

Najznačajnija aktivnost u ovoj oblasti odnosi se na pripremu i usvajanje *Odluke o načinu provođenja obuke državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine* (Sl. glasnik BiH, 15/17). Ovom odlukom Vijeća ministara BiH stvoren je temelj za modernizaciju procesa izvođenja obuka u institucijama BiH. U konkretnom slučaju, radi se o otvaranju mogućnosti da se obuke pružaju putem različitih modela „učenja na daljinu“, odnosno kroz veću

upotrebu specijalizovanih internet aplikacija. U skladu s pomenutom odlukom, institucije na državnom nivou su imenovale i menadžere obuka, što je svakako pozitivan pomak, a po prvi put se i započinje s praksom mjerenja efikasnosti obuke.

Što se tiče drugih upravnih nivoa, u ovoj oblasti nije bilo promjena u odnosu na prošli izvještajni period.⁵

U pogledu provedenih obuka u 2017. godini, najaktivnija je bila ADS BiH koja je organizovala ukupno 186 obuka (153 obuke održane u učionici, 21 webinar, 17 self-paced obuka i 6 blended-learning obuka) kroz koje je prošao 3451 državni službenik. U RS, Agencija za državnu upravu je provela 11 obuka kroz koje je prošlo 566 polaznika, s tim što su neke od obuka kontinuiranog karaktera i nude se u više različitih modula. U trenutku pisanja ovog izvještaja, ADS Federacije BiH nije imao potpune podatke o broju organizovanih obuka i polaznika koji su ih pohađali.

7. Upravljanje kvalitetom

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

Oblast upravljanja kvalitetom je u 2017. godini bila oblast u kojoj su zabilježeni možda najveći pojedinačni iskoraci od svih HRM oblasti. Kao prvo, na državnom nivou su ispunjene sve mjere iz Revidiranog akcionog plana (RAP), a usvojen je i operativni plan za uvođenje TQM-a u sve upravne institucije⁶. Pored toga, tri institucije na državnom nivou (Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH, Agencija za statistiku BiH i ADS BiH) već imaju usvojen CAF standard, a u toku su aktivnosti na uvođenju pomenutog standarda u još četiri dodatne institucije (Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka; Agencija za rad i zapošljavanje; Agencija za antidoping kontrolu BiH; Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH). Inače, PARCO je resursni centar za CAF na državnom nivou.

Što se tiče entitetskog nivoa, austrijski KDZ Center podržava uvođenje CAF-a u ADU RS⁷, a konačni cilj je da ADU postane resursni centar za CAF u Republici Srpskoj. Slični napori od strane austrijskog KDZ-a ulažu se i u Federaciji BiH, gdje je ADS Federacije BiH također zainteresovana da postane CAF resursni centar.

⁵ Transparency International u BiH, Praćenje reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini: Analiza rezultata u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima (HRM) u 2016. godini, Sarajevo, mart 2017. godine

⁶ Dokument usvojen od strane VM BiH u februaru 2017. godine i dostupan na: <http://riu.parco.gov.ba/upravljanje-kvalitetom/operativni-plan-za-uvodenje-upravljanja-kvalitetom-u-institucije-bih-za-period-od-2016-do-2018-godine/>

⁷ <http://adu.vladars.net/latn/?page=54&vijest=4758>

8. Uloženi resursi u reformu HRM-a

U toku 2017. godine postojao je kontinuitet u pružanju pomoći reformskim projektima u oblasti upravljanja ljudskim resursima. Kao i do sada, podrška uglavnom dolazi iz Fonda za RJU. Za projekte u ovoj oblasti u 2017. godini bilo je na raspolaganju preko milion konvertibilnih maraka, što je za nekih 20 procenata više u odnosu na 2016. godinu.

Ono što zabrinjava jeste činjenica da je jedan od potencijalno vrlo važnih projekata u oblasti HRM-a (*Uspostavljanje savremenih odjela za upravljanje ljudskim potencijalima u organima uprave u BiH*), nakon poništenog tendera za javne nabavke, u potpunosti eliminisan kao opcija, dok su planirana sredstva preusmjerena za druge projekte. Inače, javna nabavka je poništena i u slučaju projekta *Razvoj elektronskih obuka za potrebe državne službe/uprave u BiH* i trenutno je u toku upravni spor pred Sudom BiH.

Tabela⁸ koja slijedi daje uvid u osnovne podatke o realizovanim i planiranim projektima.

PROJEKAT	DONATOR	STATUS
Obuka zaposlenih koji obavljaju poslove državne uprave za primjenu informacionih tehnologija i rad na računarima	FRJU / 721.041,75 KM	Završen (21.02.2017.)
Izgradnja kapaciteta za borbu protiv korupcije u strukturama državne službe BiH	FRJU / 464.490,00 KM	Završen (10.05.2017.)
Razvoj elektronskih obuka za potrebe državne službe/uprave u BiH	FRJU / 442.868,40KM	Sredstva rezervisana (poništena javna nabavka – vodi se upravni spor pred Sudom BiH)
Pojednostavljenje i unapređenje zapošljavanja u državnu službu	FRJU / 371.276,10 KM	U toku, (predviđeni završetak 15.05.2018.)
Unapređenje procesa analize potreba i evaluacije efekata obuke	FRJU / 352.023,75 KM	Završen (26.01.2018.)
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	Sredstva rezervisana (javna nabavka u toku)

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.

⁸ Podaci iz tabele dostavljeni su 8. maja 2018. od strane Ureda koordinatora za RJU u BiH (PARCO).

ZAKLJUČCI

Kao i prošli izvještaj⁹, i ovaj pokazuje da su strukture javne uprave u BiH napravile određene pomake kad je u pitanju unapređenje prakse upravljanja ljudskim potencijalima. Međutim, ostvareni napredak ponovo je rezultat rada profesionalaca iz nadležnih institucija, potpomognut projektima tehničke pomoći. Posvećenost političkih predstavnika u BiH procesu reforme javne uprave, uprkos stalnim podsjećanjima iz EU, još uvijek je veoma slaba.

Najvažniji pojedinačni događaji u 2017. godini svakako su početak sveobuhvatne primjene kompetencijskih intervjua na državnom nivou, kao i registrovani iskoraci u domenu jačanja prakse upravljanja kvalitetom, kako na državnom tako i na nivou entiteta.

Što se tiče obima aktivnosti, obuka i razvoj i dalje su na prvom mjestu. Podatak da je ADS BiH u prošloj godini održala ukupno 186 obuka je svakako vrijedan spomena, ali je možda još važnije to da se konačno pristupa pitanju ocjene efikasnosti obuke.

Sve u svemu, napredak ostvaren u 2017. godini je skroman i u nesrazmjeru je sa utrošenim sredstvima. Međutim, s obzirom na to da je konačno postignuta saglasnost oko novog Strateškog okvira za RJU u BiH (uz pretpostavku da će nadležne vlade usvojiti usaglašeni dokument) postoji osnova za jedan umjereni optimizam da će nova Strategija RJU otvoriti vrata novim projektima tehničke pomoći, bez kojih, očigledno, reforme idu teško i sporo.

⁹ Transparency International u BiH, Praćenje reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini: Analiza rezultata u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima (HRM) u 2016. godini, Sarajevo, mart 2017. godine