

Prijedlog mjera za poboljšanje sistema zapošljavanja državnih službenika u Bosni i Hercegovini

Sadržaj

0. Uvod	2
1. Opis procesa postavljenja državnih službenika na nivou BiH	2
2. Analiza procesa postavljenja državnih službenika	4
3. Preporuke	6
Bibliografija	10
Anex 1 - predložene mjere	11

Efikasnost državne administracije značajno ovisi o kvalitetu profesionalaca zaposlenih u državnim institucijama. Da bi se obezbijedio visok kvalitet zaposlenih, neophodno je imati adekvatan sistem selekcije najboljih kandidata na upražnjena radna mjesta.

Analizirali smo proces zapošljavanja državnih službenika po pojedinačnim etapama i faktorima koji utiču na proces, te na osnovu identificiranih slabosti procesa predlažemo mjere za poboljšanje transparentnosti, integriteta i kvaliteta cijelog procesa.

Unaprijeđenje pojedinačnih koraka u procesu regrutacije, zahtijeva kvalitetniju procjenu kandidata, uključujući poboljšanja i standardizaciju usmenog i pismenog ispita, unaprijeđenje sastava i rada komisija za izbor kandidata, te značajnije uključivanje eksperata za upravljanje ljudskim potencijalima u cijeli proces.

ACIPS Centar za istraživanje politika

je nezavisni think tank osnovan 2006. godine sa misijom da podrži ravnomjeran razvoj u Bosni i Hercegovini.

Ostvarenje misije Centar postiže kroz visok kvalitet istraživanja politika i promociju konstruktivnih rješenja za izazove evropskih integracija sa kojima se susreće Bosna i Hercegovina.

Osnivač Centra je Asocijacija alumni Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu (ACIPS). ACIPS je udruženje koje okuplja preko 150 stručnjaka iz područja evropskih integracija, upravljanja državom, demokratizacije i ljudskih prava. Strateški ciljevi ACIPS Centra za istraživanje politika su:

- Identificirati najrelevantnije izazove vezane za proces evropskih integracija sa kojima se suočava bosansko-hercegovačko društvo danas
- Dostići visoke standarde nezavisnog istraživanja primjenjive u kontekstu Bosne i Hercegovine, optimalno koristeći znanja ACIPS članstva i ostalih raspoloživih domaćih eksperata
- Informirati sve relevantne faktore i širu javnost o nalazima sprovedenih istraživanja, te promovirati i lobirati za implementaciju istih
- Uspostaviti kvalitetnu saradnju sa drugim institucijama koje se bave sličnim istraživanjima, vladama, poslovnim i nevladinim sektorom u BiH i regionu

Kontakt:

ACIPS Centar za istraživanja politika
Zmaja od Bosne 8
71000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina
Tel/Fax: +387 33 205 383
info@acipspolicy.ba
www.acipspolicy.ba

0. Uvod

Cilj ovog dokumenta je analizirati proces zapošljavanja državnih službenika u Bosni i Hercegovini (od objavljivanja javnog oglasa sve do izbora zaposlenika), te na osnovu identificiranih slabosti procesa ***predložiti mjere za poboljšanje transparentnosti, integriteta i kvaliteta cijelog procesa.***

Pored značajne uloge Delegacije Europske komisije u BiH, kroz podršku izradi Sistemskog pregleda javne uprave u BiH, Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) je uložio napore u poboljšanje javne uprave u Bosni i Hercegovini kroz projekte *“Prijedlozi radne grupe za unaprijeđenje procedura ocjene o radu i zapošljavanja u organima državne uprave u BiH”* i *“Vodič kroz menadžment ljudskih potencijala”*.

Ovi pokušaji nisu imali presudan uticaj na mišljenje javnosti o transparentnosti i integritetu procesa postavljenja u državnu službu. Percepcija rada državnih institucija u čitavoj BiH dobrim dijelom je vezana i za proces zapošljavanja državnih službenika. Stajališta građana se reflektiraju u Forumu na web stranici Agencije za državnu službu BiH¹, gdje je, istina, malo konkretnih primjedbi ili prijedloga za poboljšanje stanja, ali gdje su u značajnoj mjeri vidljivi frustracija i nedovoljno povjerenje u kredibilitet procesa selekcije i postavljenja državnih službenika.

U okviru ove studije, pored analize ključnih dokumenata izrađenih u posljednje tri godine u ovoj oblasti, intervjuirani su stručnjaci iz oblasti upravljanja ljudskim resursima, eksperti koji su uključeni u različite projekte reforme javne uprave u BiH, te uposlenici Agencije za državnu službu (ADS).

Za potrebe istraživanja promatran je cjelokupan proces zapošljavanja po pojedinačnim *etapama* i *faktorima* koji utiču na proces. Svaka etapa je zasebno analizirana. Koristeći opisanu metodologiju identificiran je niz nedostataka u procesu regrutacije u državnu službu. U nastavku teksta obrazlažemo njihov sadržaj i implikacije po integritet, kvalitet i transparentnost procesa postavljenja, kakav se trenutno praktikira u državnoj službi.

Zadnje poglavlje dokumenta sadrži niz preporuka koje bi dovele do daljnjeg poboljšanja procesa i dugoročno pomogle podizanju kvaliteta zaposlenih u državnoj službi.

1. Opis procesa postavljenja državnih službenika na nivou BiH

Za potrebe ove studije, proces zapošljavanja u državnu službu je predstavljen i analiziran u pet faza. U ovom dijelu studije hronološki predstavljamo osnovne segmente procesa postavljenja državnih službenika.

Faza I: Objavljivanje oglasa za zapošljavanje

Prvi korak u procesu zapošljavanja je slanje zahtjeva za početak procedure zapošljavanja ADS-u, od strane institucije BiH koja želi da uposli nove osobe. Državno ministarstvo ili institucija na osnovu sistematizacije radnih mjesta i pravilnika o unutrašnjoj organizaciji donosi odluku da zaposli nove državne službenike. Nakon primitka zahtjeva, ADS u suradnji sa matičnom institucijom priprema odgovarajući oglas koji se objavljuje u tri bosanskohercegovačka glasila. Oglasi sadrže kriterije za prijavu kandidata koji su uopćeni, a za prijavu je potrebno priložiti najosnovnije podatke o kvalifikacijama kandidata, dok je potrebna prateća dokumentacija obimna (ovjerene kopije fakultetskih diploma, osobne iskaznice, uvjerenja o državljanstvu, uvjerenja o nekažnjavanju, potvrde o ranijem radnom iskustvu, radne knjižice itd.).

Faza II: Određivanje posebne komisije za izbor

Komisija za izbor, koja se sastoji od pet članova, formira se u skladu sa članom 24. Zakona o državnoj službi Bosne i Hercegovine. Tri člana komisije su sa liste eksperata ADS-a, radi se o internom dokumentu ADS-a tj. lista nije javnog karaktera, te stoga imena i profil eksperata nisu dostupni javnosti, dok su dva člana predstavnici matične institucije. Institucija koja zapošljava najčešće delegira osobe koje se bave kadrovs-

¹ www.ads.gov.ba

kim poslovima i/ili osobu koja je direktno vezana, odnosno nadređena osobi koja će raditi na upražnjenom radnom mjestu. Listu eksperata formira ADS. Kriteriji za odabir kandidata nisu jasni ni javno dostupni, stoga nije poznato na koji način se biraju članovi komisije delegirani od strane ADS-a, niti je poznato koji su kriteriji za postajanje ADS-ovim ekspertom.

Faza III: Prikupljanje i pregled prijava kandidata

Referent u ADS-u arhivira aplikacije i provjerava kompletnost prijava. Sve aplikacije koje ne sadrže potrebne dokumente ne uzimaju se u obzir i automatski se odbacuju. Nakon ove inicijalne provjere kompletnosti aplikacija, svi kandidati se pozivaju na pismeni dio stručnog ispita.

Faza IV: Pismeni dio stručnog ispita

Komisija za izbor određuje pitanja za pismeni ispit najranije 24 sata prije ispita, kako bi se spriječilo "curenje" informacija. Svi kandidati dobivaju isti broj pitanja, prema klasi pozicije za koju se natječu:

- jedan zadatak za kandidate za mjesto stručnog saradnika
- dva zadatka za kandidate za mjesta višeg stručnog saradnika i stručnog savjetnika
- tri zadatka za kandidate za mjesto šefa unutrašnje organizacione jedinice
- četiri zadatka za kandidate za mjesta rukovodećih državnih službenika

Za polaganje pismenog ispita potrebno je dobiti 75 od ukupnih 100 bodova. "Nakon završetka testiranja, svaki član Komisije za izbor ponaosob pristupa ocjenjivanju radova kandidata, tako što svaki zadatak ocjenjuje sa određenim brojem bodova, **najviše do 100 bodova**. Broj bodova za svaki odgovor, odnosno riješen zadatak, jeste zbir bodova datih od strane svakog člana Komisije, pri čemu se u obzir ne uzimaju najmanji i najveći broj dodijeljenih bodova, podijeljen sa tri. Ukupan broj bodova na pismenom dijelu predstavlja zbir bodova za svaki odgovor, odnosno riješen zadatak,

podijeljen sa ukupnim brojem zadataka. Iznimno, ukoliko se ocijeni da broj kandidata na stručnom ispitu nije dovoljan, Komisija za izbor može predložiti, a ADS odlučiti, da na intervju budu pozvani i kandidati koji su na pismenom dijelu stručnog ispita osvojili najmanje 60 bodova."²

Faza V: Usmeni dio stručnog ispita – intervju

Kandidati koji su pristupili pismenom ispitu, izlaze na usmeni ispit pred peteročlanu komisiju. Prema informacijama dobijenim iz ADS-a, broj pitanja i trajanje intervju-a nisu standardizirani, a intervju može trajati od 10 do 30 minuta u zavisnosti od kandidata i toka intervju-a. Svaki od članova komisije može postaviti onoliko pitanja koliko misli da je potrebno da bi se dobila jasna slika o kandidatu, ali isto tako može ne postaviti niti jedno pitanje tokom intervju-a. Pošto u državnim institucijama još uvijek nije zaposlen dovoljan broj stručnjaka za upravljanje ljudskim resursima, *pitanja iz domena upravljanja ljudskim resursima najčešće se ne postavljaju na usmenom ispitu i ne ulaze u konačnu ocjenu kandidata.*

Ocjena za usmeni ispit se dobija tako što svaki od članova komisije ocijeni kandidata. Konačna ocjena se izračunava tako što se najveća i najniža ocjena ne uzimaju u obzir, a računa se prosjek tri srednje ocjene.

Za polaganje usmenog ispita potrebno je dobiti najmanje 15 od ukupnih 30 bodova. Broj bodova koje je kandidat osvojio na intervjuu jeste zbir bodova datih od svakog člana Komisije podijeljen sa tri, pri čemu se u obzir ne uzimaju najmanja i najveća ocjena.

Nakon završetka intervju-a, pravi se lista kandidata prema njihovom uspjehu na usmenom i pismenom ispitu. Prvi kandidat na listi dobiva rješenje od ADS-a o postavljenju na radno mjesto na probni period od 12 mjeseci. Ukoliko u navedenom periodu imenovani državni službenik ne udovolji zahtjevima radnog mjesta, razriješuje se sa dužnosti, a na njegovo mjesto se imenuje sljedeći kandidat sa liste. Ostali kandidat imaju pravo žalbe Odboru za žalbe ADS-a.

² Odluka o načinu i programu polaganja javnog i stručnog ispita za lica koja se postavljaju za državne službenike u institucijama Bosne i Hercegovine, ADS BiH. www.ads.gov.ba

2. Analiza procesa postavljenja državnih službenika

U nastavku dokumenta analiziramo opisane faze izbora državnih službenika. Nedostaci uočeni tokom analize procesa postavljenja, predstavljaju osnovu za preporuke u trećem dijelu ovog rada.

Faza I: Objavljivanje oglasa za zapošljavanje

Nakon što institucija koja zapošljava nove službenike pošalje zahtjev ADS-u, Agencija objavljuje natječaj u tri glasila u BiH. Poslove oko objave teksta natječaja vrše državni službenici u Sektoru za postavljenja Agencije za državnu službu - konkretno Grupa za oglašavanje, javne ispite i postavljenje, a u ime institucije na koju se odnosi natječaj, što je definirano članom 21. Zakona o državnoj službi BiH.³

Tekst javnog oglasa sadrži opis radnih zadataka. Pored toga, tekst javnog oglasa sadrži opće uvjete definirane članom 22. Zakona o državnoj službi BiH.⁴ Oglas sadrži posebne uvjete koji se odnose na pojedinačno radno mjesto, gdje se obično definiraju zahtjevi o potrebnom obrazovanju, godinama iskustva, znanju stranih jezika, poznavanju određenih računarskih programa i slično. Za izradu posebnih uvjeta neposredno je zadužen *stručni savjetnik za oglašavanje i postavljenje*, koji tekst oglasa u dijelu posebnih uvjeta usaglašava sa predstavnikom institucije u kojoj se nalazi radno mjesto. Ovaj dio oglasa koji se odnosi na znanja i vještine kandidata, u pravilu je manje detaljan od prvog dijela koji se odnosi na administrativne/opće uvjete i isti bi morao biti kvalitetnije i detaljnije urađen. Opis posebnih uvjeta je sličan za većinu pozicija u državnoj službi, što upućuje na zaključak da nisu izvršene temeljite stručne analize posebnih potreba za pojedinačna radna mjesta u sustavu državne službe.

Faza II: Određivanje posebne komisije za izbor

Sastav komisija za izbor: Način imenovanja članova stručnih komisija kao i njihovog nagrađivanja nije potpuno definiran, a odredbe

ADS-a koje ih reguliraju nisu bile dostupne tokom ovog istraživanja. Član 24. Zakona o državnoj službi BiH priznaje značaj *neovisnosti i nepristranosti* posebne komisije za izbor. Ipak, u praksi je teško osigurati ove dvije ključne pretpostavke, a relativno negativna percepcija procesa odabira kandidata može se pripisati nejasnom načinu odabira članova komisije sa liste ADS-a.

Budući da je formiranje i održavanje liste eksperata bez decidno propisanih kriterija i u domeni diskrecije ADS-a, postoji mogućnost da za pojedina radna mjesta nema adekvatnih stručnjaka na listi eksperata ADS-a. Ovaj rizik posebno je izražen kada se radi o masovnim natječajima, gdje ministarstva raspisuju natječaje za veći broj pozicija. Premda se u tom slučaju zbog količine posla imenuje jedna pa i više dodatnih komisija, raznolikost i broj oglašanih pozicija toliko su veliki da imenovane komisije teško mogu postići potreban nivo ekspertize jednak za sve radne pozicije za koje je raspisan natječaj.

Članovi komisije iz institucije na koju se odnosi konkurs imaju relevantno radno iskustvo u različitim organizacionim segmentima njihove institucije, pa tako i adekvatna znanja potrebna za testiranje kandidata, što nije slučaj sa članovima komisije - vanjskim ekspertima sa liste ADS-a.

Na politiku angažmana članova posebne komisije za izbor, koji dolaze iz institucije koja raspisuje natječaj, može utjecati neko od nadređenih u matičnom ministarstvu ili drugoj instituciji.⁵ To predstavlja mogući problem koji je već ranije prepoznat, te se izmjenom Zakona o državnoj službi BiH ovaj problem pokušao riješiti na način da većinu članova posebne komisije za izbor čine eksperti izvan institucije za koju je raspisan natječaj.

Faza III: Prikupljanje i pregled prijava kandidata

Proces regrutacije ne predviđa da članovi komisije za izbor obavezno analiziraju individualno ili zajednički profesionalne biografije kandidata. To biografije čini nerelevantnim u procesu ocjenjivanja. Drugim riječima *ne vrednuju se*

³ **Javno oglašavanje:** 1. Agencija oglašava upražnjeno mjesto. 2. Javni oglas objavljuje se u tri domaća sredstva javnog informiranja koja su dostupna na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine i na službenoj internet stranici Agencije. 3. U tekstu javnog oglasa naznačava se krajnji rok prijave, koji ne može biti kraći od 21 dana od dana upućivanja teksta oglasa instituciji. 4. Institucija je obavezna objaviti oglas u dnevnim listovima u roku ne dužem od sedam dana od dana prijema teksta oglasa od Agencije. 5. Javni oglas sadrži opće uvjete za postavljenje državnog službenika te uvjete navedene u članu 20. stav 3. ovog zakona.

⁴ **Opći uvjeti za postavljenje državnog službenika:** 1. Da bi bila postavljena na mjesto državnog službenika, osoba mora ispunjavati sljedeće opće uvjete: a) da je državljanin Bosne i Hercegovine; b) da je osoba starija od 18 godina; c) da ima univerzitetsku diplomu i druge obrazovne ili akademske kvalifikacije najmanje VII stepena stručne spremlje; d) da je zdravstveno sposobna za vršenje određenih poslova predviđenih ovim položajem; e) da je regulirala vojnu obavezu u skladu sa zakonom; f) da nije otpuštena iz državne službe kao rezultat disciplinske mjere na bilo kojem nivou vlasti u Bosni i Hercegovini u roku od tri godine prije dana objavljivanja upražnjenog radnog mjesta u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine"; g) imati uvjerenje da se ne vodi krivični postupak protiv te osobe; h) da nije obuhvaćena odredbom člana IX.1 Ustava Bosne i Hercegovine.

⁵ Zabrinutost u vezi sa objektivnošću članova komisije koji dolaze iz institucija koje zapošljavaju kandidate je prisutna kod svih intervjuiranih osoba tokom izrade ovog papira.

dodatne akademske diplome, istraživanja, publikacije, znanje stranih jezika, dakle sve ono što je bitno za kreiranje cjelovite slike o kandidatu. Značajan doprinos kvaliteti procesa selekcije bilo bi individualno upoznavanje članova komisije sa profesionalnim biografijama kandidata, odnosno njihovo vrednovanje u odnosu na opću kvalitetu i zahtjeve pojedinačnih radnih mjesta.

Stav o objektivnosti ispita bi se sigurno poboljšao ukoliko bi se smanjio broj kandidata koji budu odbijeni u ovoj fazi procesa iz proceduralnih razloga, kao na primjer zbog nepriložene ili neovjerene kopije nekog od potrebnih dokumenata (kao npr. rodni list)

Ujedno, možda i najveća slabost ovog dijela procesa je obimna dokumentacija (kao što su uvjerenje o državljanstvu, kopija lične karte i sl.) koja je potrebna za apliciranje, a koja zapravo ne govori ništa o samom kandidatu i njegovim predispozicijama za određeno radno mjesto (kao npr. sposobnost timskog rada, organizacijske sposobnosti, vještine komunikacije - uključujući i stupanj poznavanja potrebnih stranih jezika, sklonost inicijativi itd.)

Faza IV: pismeni dio stručnog ispita

Pismeni dio ispita je standardiziran u smislu broja pitanja za određenu poziciju, a sva pitanja su stručnog karaktera. To, kao i činjenica da pismeni ispit naknadno ostaje u potpunosti dokumentiran, predstavljaju veliki doprinos objektivnosti. Pozitivno obilježje pismenog ispita je i sofisticiran način ocjenjivanja (vidi str. 3: Faza III – Pismeni dio stručnog ispita).

Prema članu 19. *Odluke o načinu i programu polaganja javnog i stručnog ispita za lica koja se postavljaju za državne službenike u institucijama Bosne i Hercegovine*, komisija za izbor utvrđuje tekstove zadataka za pismeni dio stručnog ispita najranije 24 sata prije početka testiranja. Zbog prigovora na slučajeve "curenja" pitanja, ni tako kratko postavljen rok ne isključuje mogućnost da "informirani" kandidati ostvare prednost na pismenom ispitu.⁶

Nameće se potreba standardizacije pitanja za svako pojedinačno radno mjesto, te mogućnost njihovog nasumičnog odabira uoči pismenog ispita. Ovim procesom trebaju rukovoditi ljudi sa iskustvom iz menadžmenta ljudskih resursa, koji bi konzultirali interne pravilnike o sistematizaciji radnih mjesta, a po potrebi predlagali njihove dopune i izmjene, u suradnji sa rukovodstvom i osobljem zaduženim za kadrovska pitanja u državnim organizacionim jedinicama.

Faza V: usmeni dio stručnog ispita – intervju

Istraživanje je pokazalo da je jedna od najvećih slabosti u lancu aktivnosti do postavljenja državnog službenika zapravo *intervju*, odnosno usmeni dio stručnog ispita. Pozitivna osobina usmenog ispita je napredna procedura ocjenjivanja iz Čl. 25 *Odluke o načinu i programu polaganja javnog i stručnog ispita za lica koja se postavljaju za državne službenike u institucijama Bosne i Hercegovine* (vidi str. 6: Faza IV – Usmeni dio stručnog ispita – intervju).

Osnovni nedostatak intervjua je nestandardiziranost, gdje, za razliku od pismenog ispita, nisu definirani broj i vrsta pitanja, već su isključivo rezultat prethodnog usaglašavanja komisije, koja kao takva nema unaprijed zadate smjernice o potrebnom broju pitanja i njihovoj stručnoj dispoziciji. Budući da sama pitanja nisu standardizirana u broju i vrsti, ni samo trajanje intervjua nije standardizirano. U tom smislu čl. 24. *Odluke o načinu i programu polaganja javnog i stručnog ispita za lica koja se postavljaju za državne službenike u institucijama BiH*, koji propisuje vrijeme trajanja intervjua od 30 minuta, predstavlja fiktivan i neodrživ standard. Čl. 23. *Odluke* kaže sljedeće:

1. *Kandidat koji je uspješno položio pismeni dio pristupa intervjuu na kojem se testira tako što mu članovi Komisije za izbor postavljaju određeni broj pitanja.*
2. *Pitanja koja se postavljaju na intervjuu, čiji tačan broj utvrđuje Komisija za izbor, imaju za cilj da utvrde stepen znanja i sposobnost*

⁶ Što potvrđuje i "Sistemske pregled javne administracije u BiH" koji je objavila Evropska komisija, odnosno Ured koordinatora za reformu javne uprave (PARCO), str. 71.

kandidata da obavlja poslove konkretnog radnog mjesta za koje se prijavio, te sposobnost kandidata da se prilagodi promjenjivoj radnoj sredini.

3. *Pitanja na intervjuu mogu se odnositi i na radno iskustvo kandidata, njegovu stručnu spremu i kvalifikacije, kao i druge informacije koje je kandidat naveo u svojoj prijavi.*

Član 23. bi trebao imati detaljnija određenja. Svi intervjui za radna mjesta u državnoj službi trebaju imati isti broj pitanja, te da pitanja služe ocjeni šireg profila kandidata u pogledu radnog mjesta. "Šira" procjena profila kandidata orijentirana je na vještine, sposobnosti i osobine, te podrazumijeva aktivni angažman eksperata za ljudske resurse, kako u fazi pripreme pitanja tako i pri samom ispitivanju i ocjenjivanju.

Član 23. daje široku paletu mogućnosti stručnoj komisiji pri samom intervjuiranju, ali svojom nedefiniranošću i širinom također ostavlja mogućnost i za njegovu selektivnu primjenu i tumačenje. Posljedice nedovoljno standardiziranog i usmenog dijela ispita su:

- a.) ambijent ocjenjivanja u kojem *ne postoje* osnove za jednake šanse kandidata koji polažu pred različitim komisijama, naravno za različita radna mjesta,
- b.) površan uvid u profesionalna osobine kandidata,
- c.) slabo uporište u kriterijima za ocjenjivanje što može utjecati na integritet i objektivnost samog intervjua (ocjenjuje se opći dojam dok se ne inzistira na detaljima iz biografije i specifikacije određenog radnog mjesta).

Vidljivo je da je intervju glavna slabost procesa zapošljavanja državnih službenika, budući da nije optimiziran kako bi bio u funkciji selekcije najboljih kandidata. Razlog tome je njegova nestandardiziranost po broju i vrsti pitanja, što veže za sobom i varijacije u vremenu trajanja intervjua; neusmjerenost intervjuiranja na ocjenu profesionalnih osobina kandidata u odnosu na profesionalni životopis; nedovoljno razrađen opis posebnih uvjeta zbog netemeljito

provedenih analiza pojedinačnih radnih mjesta; u dizajniranju pitanja za intervjue kao i njihovom sprovođenju nije obvezno učešće stručnjaka za ljudske resurse, koji bi zapravo trebali rukovoditi cijelim procesom. Kao takav, intervju ne predstavlja dodatak objektivnijem pismenom dijelu stručnog ispita, već naprotiv, može lako poništiti objektivnost pismenog ispita. Premda je odnos vrednovanja u postupku ocjenjivanja između pismenog ispita i intervjua 1 : 3.3 u korist pismenog dijela ispita, ta okolnost ne isključuje mogućnost narušavanja objektivnosti ukupne ocjene.

Proces žalbe na odluku komisije, prema informacijama iz ADS-a, nije nikada urodio plodom. Dakle, niti jedna žalba nikada nije bila prihvaćena i odluke komisije za izbor su do sada uvijek potvrđivane. Činjenica da niti jedna odluka komisije za izbor nikada nije promijenjena tokom žalbenog postupka služi kao osnova za ocjenjivanje kvaliteta rada članova komisije sa liste ADS-a. Uspješnost članova komisije sa liste eksperata, prema ADS-u, mjeri se prema broju uvaženih žalbi na natječaj, a ne prema ukupnom broju žalbi.

3. Preporuke

Preporuke za poboljšanje procesa će biti predstavljene u pet faza procesa. Također, treba nevesti i zapažanja koja se indirektno odnose na ovu studiju a nisu sam predmet ovog istraživanja. To se prvenstveno odnosi na to da ADS-ov Sektor za postavljenje, u kojem je zaposleno svega 5 osoba, uključujući Šefa sektora, treba kadrovski dopuniti. Neophodno je i pristupiti stvaranju kadra za upravljanje ljudskim resursima prema potrebama ministarstava na državnom nivou. Naime, dobar dio prepreka o ubrzavanju i potpunoj učinkovitosti procesa leži u nedostaku kadra za upravljanje ljudskim resursima, kako unutar samog ADS-a, tako i u individualnim jedinicama.

Faza I i II: Objavljivanje oglasa za zapošljavanje i određivanje posebne komisije za izbor

1. Značajno pitanje je kako ADS utvrđuje i ažurira listu eksperata, te koji se kriteriji pri tome primjenjuju, kao i kriteriji u pogledu

njihovog angažmana. Temeljne pretpostavke za kvalitetu spomenute liste eksperata su transparentnost i ažuriranost. Stoga predlažemo da **lista eksperata bude javna i da se obznane kriteriji odabira osoba na listu.**

2. Neophodno je **strukturirati i standardizirati, po broju i vrsti, pitanja za usmeni dio ispita** od strane eksperata u suradnji sa institucijama državne službe i ekspertima iz oblasti menadžmenta ljudskih resursa (HRM). HRM eksperti svakako trebaju zauzeti posebno mjesto na listi eksperata ADS-a, što za sada nije slučaj, da ne govorimo o potrebi njihovog angažmana u svakoj posebnoj komisiji za izbor. Kao i eksperti iz drugih relevantnih oblasti, i oni bi, po odgovarajućem angažmanu, trebali usaglasiti zajednički (okvirni) program intervjuiranja iz svoje oblasti, te dati svoj doprinos u dizajniranju i standardiziranju programa intervjua. U tom smislu preporuka je i da **HRM eksperti koordiniraju sve aktivnosti vezane za selekciju kandidata, odnosno vrše poslove oko pripreme i koordinacije intervjua.** Najbolji rezultati bi se postizali kada bi se u ADS-u mogao **stalno zaposliti dovoljan broj HRM eksperata**, međutim, ukoliko u sadašnjim okolnostima to nije moguće, predlažemo da se u međuvremenu ustanovi posebna lista neovisnih HRM eksperata.
3. **Peteročlane stručne komisije zamijeniti tročlanim.** Na taj način postiže se kompaktnija i ekspeditivnija komisija, koju je lakše okupiti; manje članova pojedinačno nosi više odgovornosti; brži postupak ocjenjivanja, lakša koordinacija intervjua. Sve ovo vodi i značajnom skraćivanju ukupne količine vremena trajanja procesa zapošljavanja. Predlažemo sljedeći sastav komisije: **1. član iz institucije na koju se odnosi natječaj, 1. član sa liste eksperata ADS-a koji je blizak radnoj tematici i 1. član kao ekspert iz upravljanja ljudskim resursima.**

FAZA III: Prikupljanje i pregled prijava kandidata

4. Da bi se spriječilo diskvalificiranje kandidata zbog nedostatka određenih dokumenata (na primjer uvjerenja o državljanstvu i sl.) potrebno je omogućiti svim kandidatima da pristupe pismenom dijelu ispita, a u međuvremenu, kao preduvjet za pristupanje intervjuu zatražiti od kandidata da donesu dokument koji nedostaje. **Dakle, finalnu provjeru validnosti dokumentacije ostaviti za sam kraj procesa - do usmenog dijela ispita, odnosno kada se već odredi lista uspješnosti kandidata nakon pismenog dijela stručnog ispita.**
5. Detaljniji uvid u relevantna iskustva kandidata podrazumijeva i daljnju prilagodbu prijavnog obrasca, koji bi potaknuo kandidate da prikažu više korisnih informacija o svom školovanju, međunarodnom iskustvu, stipendijama, učešću u istraživačkim projektima i slično. Dakle, radi se o potrebi približavanja sadašnjeg prijavnog obrasca za radna mjesta u državnoj službi BiH formi životopisa. Ovakav pristup bi omogućio cjelovit uvid u raniju angažiranost kandidata članovima posebne komisije za imenovanja, čiji je zadatak da izaberu najbolje. Takav pristup je također koristan i kada se radi o kandidatima koji su ostvarili približno isti uspjeh, te dodatni angažmani i kvalifikacije mogu biti legitimna referenca pri njihovoj selekciji i odmjeravanju. Predlažemo **uvođenje EU standardnog CV formata kao obavezan dio aplikacionog materijala.** Analiza i ocjenjivanje CV-a kandidata od strane članova posebnih komisija za izbor, u ranoj fazi selekcije – odnosno po zaprimanju prijavne dokumentacije, usmjereno je ka boljoj selekciji kandidata, odnosno dopuni intervjua kroz širi uvid u profesionalne osobine kandidata. Takođe, u Brčko Distriktu već se koristi napredan i detaljan Formular za prijavu⁷ u formi životopisa. Držimo da bi isti trebalo prilagoditi potrebama službe na državnom nivou i koristiti za osnovu prilikom izrade

⁷ Formular je dostupan na www.bdcentral.net

formulara za ADS BiH. Također, u formularu treba jasno naznačiti da **kandidat pod punom krivičnom odgovornošću** garantira da su podaci u formi za prijavu potpuno tačni i vjerodostojni.

FAZA IV: pismeni dio stručnog ispita

6. Pismeni dio stručnog ispita je „najača karika u lancu“, što zahtijeva minimalne promjene ovog dijela ispita. Trenutno je najveća manjkavost pismenog ispita, vjerovanje da se nekada dešava «curenje» pitanja prije samog ispita, i stoga je potrebno napraviti **standardiziranu listu pitanja za svako od radnih mjesta**. Radi se o obimnom i trajnom, ali svakako neophodnom i izvodivom poslu. Također je potrebno **da se pitanja biraju metodom slučajnog odabira, neposredno prije početka pismenog ispita**.

7. **Uvesti pitanja sa opcijskim odgovorima** (multiple choice)⁸. Samo razvijanje ovih pitanja treba povjeriti zajednički ekspertima za pojedine oblasti i ekspertima za upravljanje ljudskim resursima. Optimalno i realno bilo bi ustanoviti listu od 15 do 20 multiple choice pitanja za svako pojedino radno mjesto, koja bi bila ažurirana u specijalnoj bazi podataka ADS-a i kompjuterski bi se izvlačili uoči samog pismenog ispita. Mehanizam za implementaciju ove preporuke je Human Resources Management IT System (HRMIS), koji finansira Delegacija Evropske komisije u Bosni i Hercegovini i koji pet minuta prije samog testiranja može izbaciti nasumičnu listu od 30 pitanja za taj dan testiranja. Uvođenje HRMIS-a bi trebalo biti završeno najkasnije do sredine 2008. godine i potrebno je preduzeti mjere da se iskoristi do maksimuma.

FAZA V: Usmeni ispit-Intervju

8. Usmeni ispit je identificiran kao najproblematičniji dio procesa, stoga su potrebne značajne promjene ovog dijela ispita. Pre-

velika diskrecija članova komisije tokom intervju se može ograničiti tako što se **standardizira "obrazac" intervjuiranja za sva radna mjesta u državnoj službi**: po broju i vrsti pitanja, formiranih prema pravilima struke i uvriježenoj metodologiji intervjuiranja. Budući da se pismenim ispitom provjerava stručno znanje, intervju treba imati težište na utvrđivanju psiho-socijalne⁹ pripravnosti kandidata za specifično radno mjesto, odnosno njihovih profesionalnih osobina.

9. Posljedica nestandardiziranog intervju je prebacivanje težišta odgovornosti uspostave kriterija na samu komisiju za izbor. Ne dovodeći u pitanje opću kvalitetu članova stručnih komisija i njihov integritet, dovoljno je reći da i najkompetentnije komisije ne mogu garantirati potpunu objektivnost u okolnostima gdje nisu utvrđeni jasni kriteriji ocjenjivanja. S obzirom na tu činjenicu, potrebno je proširiti čl. 23 Odluke¹⁰ i postaviti standarde u smislu vrste i broja potrebnih pitanja. Podrazumijeva se da ovaj zadatak nije odveć jednostavan, te da je za njegovo izvršavanje potrebno **angažirati domaće HRM eksperte uz konzultacije stranih, koji bi zajednički radili na razradi ovih pitanja**.

⁸ Pitanja na koja postoji četiri ili pet mogućih odgovora (a,b,c,d) i od kandidata se očekuje da zaokruži tačan odgovor.

⁹ Pod "psiho-socijalnim" osobinama kandidata podrazumijeva se široka paleta profesionalnih i personalnih osobina kandidata koje koresponiraju potrebama određenog radnog mjesta. To su npr: sposobnost timskog rada, organizacijske sposobnosti, vještine komunikacije (uključujući i poznavanje potrebnih stranih jezika), sklonost inicijativi, historija «turnovera» kandidata, utvrđivanje glavnih i sporednih profesionalnih sklonosti prema podacima iz životopisa: profesionalni kontinuitet i kredibilitet kandidata i sl.; vještine analize, kreativnost, sposobnost rješavanja problema, psihička stabilnost, snalaženje u stresnom okruženju, mogućnost istovremenog praćenja više poslova itd. Sve prethodne osobine i vještine kandidata mogu se vrednovati kroz matrice ocjenjivanja poznate HR struči.

¹⁰ www.ads.gov.ba, Odluke o načinu i programu polaganja javnog i stručnog ispita za lica koja se postavljaju za državne službenike u institucijama Bosne i Hercegovine.



Zaključak:

Detaljna analiza procesa regrutacije pokazala je sistemske slabosti. Uvidom u pojedine faze ciklusa identificirane su njegove „najslabije kar-ike“, ali i slabosti cjeline sistema. Sam proces selekcije je često formalno postavljen, a premalo suštinski, u smislu da naglasak nije na što boljej procjeni kandidata, već na ispunjenju formalnih uvjeta.

Unaprijeđivanje pojedinačnih koraka u procesu regrutacije, izvršeno ovim istraživanjem, upravo nalaže kvalitetniju procjenu kandidata i selekciju najboljih prema potrebama pojedinih radnih mjesta. Utvrđeno je da je potrebno usvojiti formu profesionalnog životopisa, koja bi članovima posebnih komisija za izbor pružala informacije relevantne za ukupnu procjenu kandidata.

Iznenadujuće je da u realizaciji procesa zapošljavanja, i pored reformskih napora, kako sada stvari stoje, nedovoljno učestvuju eksperti iz oblasti upravljanja ljudskim resursima. Kao potencijalno najslabije karike u sustavu zapošljavanja identificirano je odsustvo bilo kriterija ili konkretnih uputstava pri imenovanju članova posebnih komisija za izbor sa liste eksperata ADS-a, koje je u potpunoj diskreciji ADS-a; te intervju, koji nije u cjelosti standardiziran i kao takav nije objektivno mjerilo za potpunu procjenu osobina kandidata. Također je utvrđeno odsustvo planiranja kadrovske politike na nivou ministarstava, kao i nesudjelovanje ADS-a u kreiranju i vođenju te politike, što do- vodi do “masovnih” natječaja koji dodatno opterećuju proces selekcije.

Bibliografija:

1. Agencija za državnu službu, službena web stranica: www.ads.gov.ba: Odluka o načinu i programu polaganja javnog i stručnog ispita za lica koja se postavljaju za državne službenike u institucijama Bosne i Hercegovine, ADS BiH.
2. Agencija za državnu službu, službena web stranica: www.ads.gov.ba: Zakon o državnoj službi u institucijama BiH - Integralni tekst.
3. Agencija za državnu službu, službena web stranica: www.ads.gov.ba, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji agencije za državnu službu.
4. Agencija za državnu službu, službena web stranica: www.ads.gov.ba, Sistematizacija radnih mjesta – aneks pravilnika o unutrašnjoj organizaciji agencije.
5. Agencija za državnu službu, službena web stranica: www.ads.gov.ba, Odluka o određivanju jedinica u institucijama Bosne i Hercegovine za implementaciju Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine.
6. Agencija za državnu službu, službena web stranica: www.ads.gov.ba, Odluka o utvrđivanju kriterija za određivanje visine naknada članovima komisija i drugim licima u vezi sa polaganjem javnog i stručnog ispita u institucijama BiH.
7. Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP), službena web stranica: www.undp.ba, Prijedlozi radne grupe za unaprijeđenje procedura ocjene o radu i zapošljavanju u organima državne uprave u BiH.
8. Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP), službena web stranica: www.undp.ba, Vodič kroz menadžment ljudskih potencijala.
9. Ured koordinatora za reformu javne uprave, službena web stranica: www.parco.gov.ba, UNDP/PARCO: «Sistemski pregled javne administracije u BiH», 2005.
10. Ured koordinatora za reformu javne uprave, službena web stranica: www.parco.gov.ba, PARCO: Public administration reform strategy, 2006.

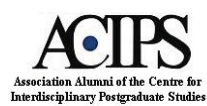


Anex 1 - Predložene mjere:

1. Zamijeniti peteročlane komisije za izbor tročlanim.
2. Angažirati eksperte za ljudske resurse na planiranju, koordiniranju i rukovođenju stručnim ispitom: usmenom i pismenom dijelu (kroz proširenje kapaciteta u Sektoru za postavljenja ADS-a ili uspostavom neovisne liste eksperata za ljudske resurse).
3. Uvesti EU standardni CV format kao obavezan dio aplikacionog materijala i/ili izmijeniti sadašnji prijavni formular ADS-a i sačiniti novi prema formularu koji se koristi u Brčko Distriktu.
4. Finalnu validaciju prijavne dokumentacije vršiti na kraju procesa, nakon što se već odredi lista uspjehnosti nakon usmenog ispita.
5. Odabir pitanja za pismeni ispit putem metode slučajnog izbora između više pitanja iste težine uoči samog ispita i od strane kandidata (uvesti IT sistem HRMIS do kraja 2007 godine).
6. Standardizacija "obrasca" intervjuiranja za sva radna mjesta u državnoj službi: po broju i vrsti pitanja. Programiranje intervjua izvesti tako da težište bude na procjeni psiho-socijalnih karakteristika kandidata u odnosu na ciljano radno mjesto.

Sarajevo, juni 2007.

Izrađeno uz podršku:



Vlada Japana



Open
Society Fund
Bosnia & Herzegovina



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina

