

4. STRATEŠKA PITANJA U UPRAVLJANJU JAVNOM ADMINISTRACIJOM

A. UVOD

4.1. Jačanje kvaliteta javne uprave i dalje predstavlja ključni izazov, kako BH napreduje na putu ka integraciji sa EU. Djelotvorna uprava takođe predstavlja važan uslov koji omogućava mnoge druge reforme politika. Iako se javnoj upravi dodaju nove funkcije i aktivnosti, sa ciljem podrške pri ispunjavanju standarda EU, vlasti moraju naći načine da umanje ukupne troškove i unaprijede stepen efikasnosti. Bez obzira na znatne napore koji su u toku prethodnih nekoliko godina uloženi u smanjivanje tereta koje zaposleni u javnom sektoru predstavljaju za budžet. Plate i naknade u javnom sektoru, izražene u odnosu na BDP, i dalje su visoke po međunarodnim standardima, dok su ishodi i dalje ispod standardnih. Štaviše, mnogi od temeljnih sistema i praksi za upravljanje vladinim ljudskim potencijalima poništavaju napore na podsticanju kulture postizanja rezultata i meritokracije unutar javnog sektora.

4.2. Udio plata u javnom sektoru u BDP i u ukupnoj potrošnji znatno je veći nego u zemljama sa kojima se mogu vršiti poređenja, što je ishod koji u velikoj mjeri predstavlja posljedicu relativno viših nivoa plata. Nivoi plata su posebno neusklađeni za zaposlene nižeg ranga na državnom nivou i, u manjoj mjeri, u FBH. Za razliku od toga, nivoi plata za zaposlene na višem i srednjem nivou su neuobičajeno neizdiferencirane. Visoki komparativni nivoi plata praćeni su ukupnim brojem zaposlenih u javnom sektoru koji izgleda skroman u odnosu na broj stanovnika zemlje, ali i pretjeran u odnosu na ukupni broj zaposlenih u privredi. Imajući u vidu višak zaposlenih u policijskim snagama, odbrani, sudovima i obrazovanju, kao i poduplavanje koje predstavlja posljedicu fragmentirane administrativne strukture, veličina “jezgra” javne uprave je vrlo mala, što ima negativne posljedice na funkcionisanje vlade i pružanje javnih usluga.

4.3. Smanjivanje cijene javne uprave u toku srednjoročnog perioda zahtijevaće pooštrenu kontrolu nivoa plata, čak i do te mjere da će učiniti neophodnim smanjenje prosječne visine plata u realnim odnosima. Pošto je najveći dio zaposlenih u javnom sektoru na nižim nivoima, pretjerani nivoi plata za ta radna mjesta mogu imati znatan uticaj na ukupni platni fond. Na državnom nivou, konkretno, treba da se izvrše dodatne procjene u vezi s tim da li se planirano, a još nerealizovano smanjenje nivoa plata za 2006. godinu za 10% treba ili ne povećati, s ciljem smanjenja troškova vezanih za zaposlene u javnom sektoru. Štaviše, bez adekvatne koordinacije između različitih nivoa vlasti, postoji rizik da će doći do dodatnog povećanja fiskalnih troškova, kako zaposleni budu bili prebacivani na državni nivo sa napredovanjem izgradnje države. Čak i unutar postojećih entitetskih struktura, postoji potreba za izbjegavanjem pretjeranih nadoknada za radna mjesta koja su u manjoj mjeri ključna za jezgro funkcija vlade.

4.4. Na određenim nivoima vlasti moraju se prihvatiti teško prihvatljivi kompromisi s ciljem smanjenja broja zaposlenih. Planirane reforme u oblastima odbrane i policije doprinijeće tome, ali neće same uraditi dovoljno na smanjenju troškova javne uprave na održive nivoe. Preklapajuće vladine strukture unutar BH ukazuju na to da bi određeni stepen racionalizacije trebalo da bude izvodljiv, ali je teško brojčano izraziti red veličina mogućih ušteda bez dubinskih istraživanja. Postavljanje jasnih, realnih budžetskih ciljeva za uštede predstavlja jednu od strategija za motivisanje određivanja prioriteta različitih

funkcija i aktivnosti u velikom broju različitih ministarstava na entitetskom i podentitetskom nivou. Postepena smanjivanja broja zaposlenih u toku srednjoročnog perioda trebalo bi da budu izvodljiva, ali bi njihov doprinos ukupnim uštedama mogao da bude skroman, imajući u vidu da je jezgro državne uprave relativno malo. **Sektori odbrane, javnog reda (uključujući i sudstvo), te obrazovanja zajedno predstavljaju oko 70 posto ukupnog platnog fonda, što znači da će svaki ozbiljan pokušaj smanjivanja troškova morati da se odnosi i na te sektore.**

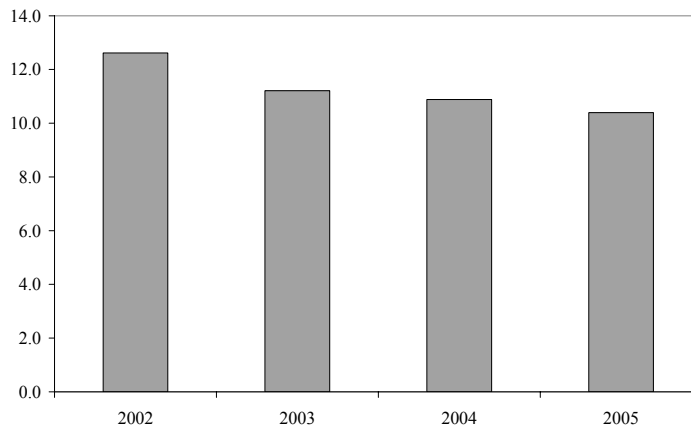
4.5. Motivacija za postizanje rezultata se takođe mora ojačati, ako se želi vidjeti bilo kakav stvarni napredak u kvalitetu javnog upravljanja. Iako je pri uvođenju imenovanja u državnu upravu na osnovu znanja i vještina postignut znatan napredak, sistem plaćanja i dalje je u velikoj mjeri nereformisan. Platne skale i dalje su veoma neizdiferencirane, pri čemu visok stepen oslanjanja na dužinu staža pri određivanju ukupnih isplata doprinosi kulturi u kojoj se rezultati i odgovornost često ničim ne nagrađuju. Unapređenje motivacione strukture imalo bi budžetske implikacije, ali one ne moraju biti preobimne, ako budu dobro usmjerene ka ključnim znanjima i vještinama. Politike za upravljanje karijerom i napredovanjem takođe bi mogle biti rafinirane, s ciljem da javni sektor postane privlačniji za pojedince sa visokim stepenom znanja i vještina.

4.6. Ovo poglavlje usmjereno je na visoke troškove javne uprave i njihove ključne odrednice. Ono predstavlja okvir opcija za smanjenje troškova, zasnovanih na premisi koja nalaže da bi aktivnosti na politikama trebalo da budu dobro usmjerene na konkretne sektore. U okviru poglavlja ne pokušava se konkretno navesti koja ministarstva ili koje funkcije treba da smanje broj zaposlenih ili nivo naknada, pošto su to kompromisi vezani za politike o kojima treba da odluče isključivo vlasti. Poglavlje takođe analizira postojeće prakse kod plaćanja i način na koji one doprinose upravljanju rezultatima i ravnopravnosti unutar javne uprave, odnosno, do koje mjere ih poništavaju. Daju se preporuke za jačanje motivacionih faktora za primanje i zadržavanje osoblja sa adekvatnim znanjima i vještinama, koje će omogućiti viši stepen djelotvornosti. Opšti pravac u kojem je usmjereno poglavlje odnosi se na potrebu daleko bolje raspodjele resursa s ciljem unapređenja rezultata javnog sektora. Zaista, pretjerano oslanjanje na postizanje željenih nivoa broja zaposlenih, bez obzira na zanemarivanje osnovnih operativnih sredstava, u nekim slučajevima je dovelo do viših troškova i upitnih ishoda.

B. TROŠKOVI ZAPOSLENOSTI U JAVNOM SEKTORU

4.7. Platni fond je i dalje visok, bez obzira na znatan stepen napretka pri smanjivanju odliva na plate koji je postignut u novijem periodu. Konsolidovani fond plata vlada na svim nivoima opao je sa 11,7 posto BDP-a u 2000. godini na 10 posto u 2004. godini (Slika 4.1). U odnosu na zvanični nivo BDP-a, smanjenje je bilo sa 19,6 posto na 15, 2 posto.¹ Uključujući odlive iz

Slika 4.1. BH: Fond plata konsolidovane vlade svih nivoa 1/ (U procentu od prilagođenog BDP-a)

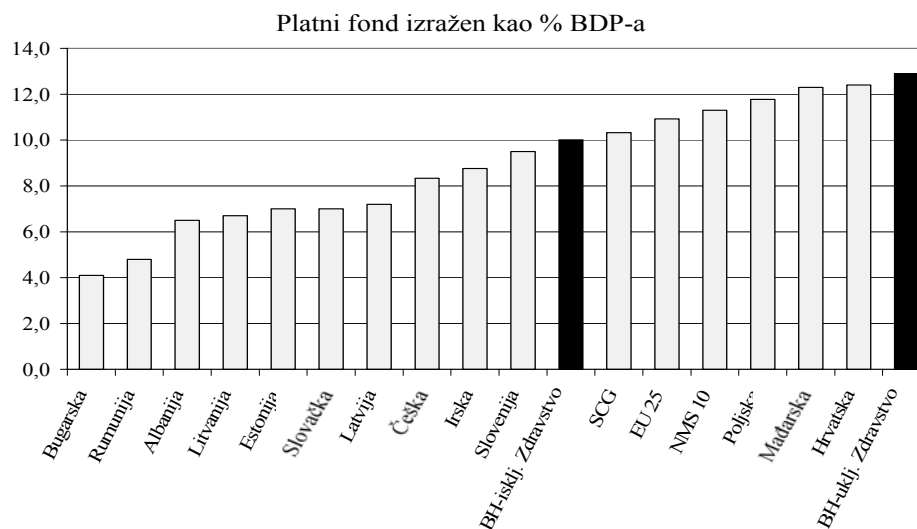


Izvori: Ministarstva finansija i procjene osoblja Svjetske banke.
1/ Ne uključuje plate za zaposlene u zdravstvenim ustanovama.

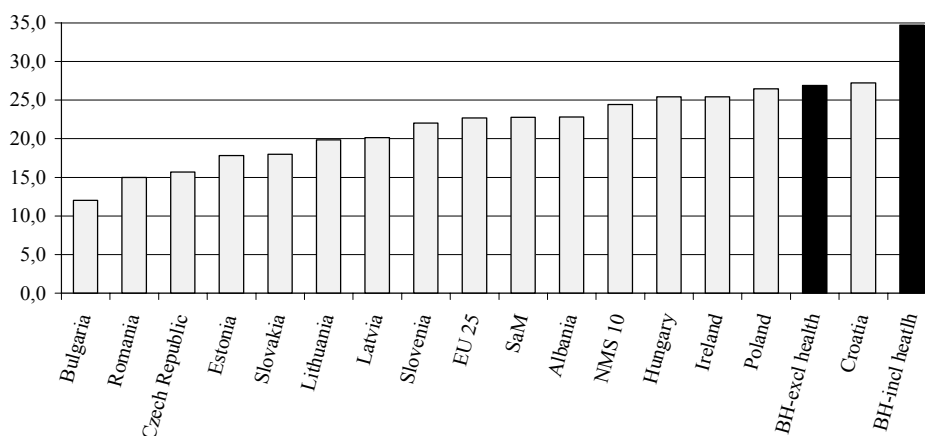
¹ Za vanbudžetske fondove nisu bili dostupni nikakvi pouzdani podaci. Kako bi se omogućila poređenja sa drugim zemljama, ova procjena isključuje odlive na plate iz vanbudžetskih fondova. Ti odlivi su iznosili 0,4 posto prilagođenog BDP-a u 2005. godini. fond plata u BH u ovom primjeru takođe ne uključuje plate koje se isplaćuju

vanbudžetskih fondova i plate za zdravstvene radnike, što je prilagođavanje koje omogućava pouzdanije poređenje sa drugim zemljama, ukupni fond plata je 2005. godine iznosio 12,7 posto prilagođenog BDP-a. u odnosu na BDP, vladin fond plata je veći nego u svim ostalim zemljama regiona srednje i istočne Evrope i jugoistočne Evrope, a posebno je pretjeran u poređenju sa privredama u razvoju sa bržom stopom rasta (Slika 4.2).

Slika 4.2. Poređenja platnog fonda konsolidovane vlade na svim nivoima, 2004. god. 1/



Platni fond izražen u procentima konsolidovane potrošnje vlada na svim nivoima



Izvori: Ministarstva finansija; MMF; Eurostat i procjene osoblja Svjetske banke.
1/ BH – u odnosu na prilagođeni BDP u 2005. godini; NMS – nove zemlje članice EU.

4.8. Potpomognut dijelom i demobilizacijom vojske, nominalni fond plata pokazuje male promjene od 2002. do 2004. godine, prije umjerenog porasta u 2005. godini, kao rezultat izgradnje novih državnih institucija. Entitetska ministarstva finansija su uložila napore da troškove zadrže pod

zdravstvenim radnicima, pošto se one finansiraju kroz paušalne transfere iz vanbudžetskih fondova. Ti odlivi na plate vjerovatno su iznosili do 400 miliona KM u 2004. godini, odnosno 2,3 posto prilagođenog BDP-a.

kontrolom, a zamrzavanja platnih nivoa za većinu zaposlenih u javnom sektoru bila su među najprominentnijim aktivnostima vezanim za politike.²

4.9. Fond plata je visok čak i kad se mjeri u odnosu na ukupnu potrošnju vlada. Uključujući plate u zdravstvu, odlivi na plate iznose do 35 posto vladine potrošnje u BH, što treba uporediti sa 24 posto, koliko je prosjek u EU, i 19 posto, koliko je prosjek za baltičke zemlje. Visoki odlivi na plate imaju tendenciju da istisnu druge vidove potrošnje, uključujući rashode na funkcionisanje i održavanje (materijalne troškove). U sudstvu, na primjer, došlo je do znatnog povećanja plata u toku perioda od 2001. do 2004. godine, dok su resursi za osnovnu opremu i operacije gotovo isušili, a mnogi sudovi su nagomilali dugove za plaćanje komunalnih i drugih tekućih troškova. Visoko sudsko i tužilačko vijeće procjenjuje da je čak i u 2004. godini samo oko 18 posto ukupnog budžeta za sudstvo otišlo na funkcionisanje i održavanje, a tek 2 posto na kapitalne investicije u objekte.

4.10. Oba entiteta doprinose visokom platnom fondu, ali je situacija gora u decentralizovanoj strukturi FBH.³ Među kantonima u FBH tendencija je da opsegom aktivnosti dominiraju funkcije obrazovanja i policije, koje u velikoj mjeri intenzivno koriste radnu snagu. Samo je jedan kanton, Kanton Sarajevo, imao dovoljne budžetske resurse koji su mu omogućili da manje od polovine svog budžeta potroši na troškove vezane za personal. 2004. godine, u 2 od 10 kantona, plate i naknade predstavljale su 70 posto o više ukupne potrošnje. Stvarni iznos koji je na raspolaganju za troškove funkcionisanja je, u stvari, mnogo niži, zbog toga što isplate transfera zauzimaju još oko jedne petine kantonalnih budžeta. Sve u svemu, kantoni u prosjeku troše samo oko 14 posto svojih budžeta na robe i sluge neophodne za izvršavanje svojih funkcija.

4.11. Naredna sekcija razmatra zaposlenost u javnom sektoru i veličinu fonda plata u javnom sektoru u odnosu na tri dimenzije: (i) odnos između državnih službenika i zaposlenih u javnom sektoru; (ii) nivo vlasti na kojem ljudi rade; i (iii) funkcije ili sektore u kojima su angažovani. Sekcija se završava razmatranjima vezanim za ukupnu veličinu zaposlenosti u javnom sektoru.

Državni službenici vs. zaposleni u javnom sektoru

4.12. Državna uprava, u opštem slučaju, izvršava osnovne funkcije vezane za politike u javnoj upravi, ali u stvari ne postoji konzistentna definicija državnih službenika koja bi se odnosila na sve vlade. I državni nivo i dva entiteta imaju zasebne zakone o državnoj upravi koji na različite načine definišu kategorije od kojih se sastoji državna uprava. Na primjer, na državnom nivou, državni službenici su ograničeni na one koji su zaposleni na određenim izvršnim funkcijama, a isključuje diplomatsku službu i uniformisane policijske snage. U sklopu propisanih funkcija na državnom nivou, pozicije državnih službenika ograničene su na one koje zahtijevaju univerzitetsko obrazovanje. Državna uprava na nivou FBH takođe ima određena ograničenja vezana za stepen obrazovanja, ali uključuje i osoblje koje radi u kantonima i opštinama, a koje ispunjava obrazovne kriterijume. Za razliku od toga, u RS državna uprava isključuje one koji su zaposleni u opštinama. Štaviše, kriterijumi koji se u RS koriste za uključenje u državnu upravu su fleksibilniji u odnosu na obrazovne kvalifikacije.

4.13. Ne postoje pouzdani podaci, ali izgleda da državni službenici predstavljaju samo mali dio ukupnog broja zaposlenih u javnom sektoru. I vlada na državnom nivou i entitetske vlade su pokrenule proces razvoja registra državnih službenika. I državna vlada i vlada RS dostavile su podatke samo o broju

² Sposobnost vlada u BH da ograniče nivoe plata odražava razlike u odnosu na druge zemlje. U drugim dijelovima regiona, dešavalo se da kolektivni ugovori sa sindikatima iz javnog sektora vrše pritisak za povećanje platnog fonda u javnom sektoru. U BH, za razliku od toga, opšti kolektivni ugovor je problematičan, prije svega zbog teškog tereta koji nameće na privatni sektor. Kao što je navedeno u novijem izvještaju Svjetske banke o tržištu rada u BH, mnogi od uslova i rokova rada koji se sada propisuju opštim kolektivnim ugovorom mogli bi se produktivnije tretirati u odvojenim granskim kolektivnim ugovorima za javni i privatni sektor.

³ U ovom slučaju, mislimo na vladu na entitetskom nivou i sve pod-entitetske vlade (tj. kantone i/ili opštine).

državnih službenika u svakom od ministarstava. Za razliku od njih, Agencija za državnu upravu FBH ima impresivne statističke podatke dostupne u registru, ali samo za mali dio ukupnog broja službenika, pošto su podaci raspršeni između različitih nivoa u entitetu, kantonalnih i opštinskih vlada.

4.14. Ukupno, oko 105.000 ljudi je zaposleno u javnoj upravi, isključujući one koji rade za opštine, a od tog broja oko 12 posto su vjerovatno državni službenici (Tabela 4.1). Na nivou opština nisu

Tabela 4.1. Zaposlenost u javnom sektoru i plate po nivou vlade, 2005. godina

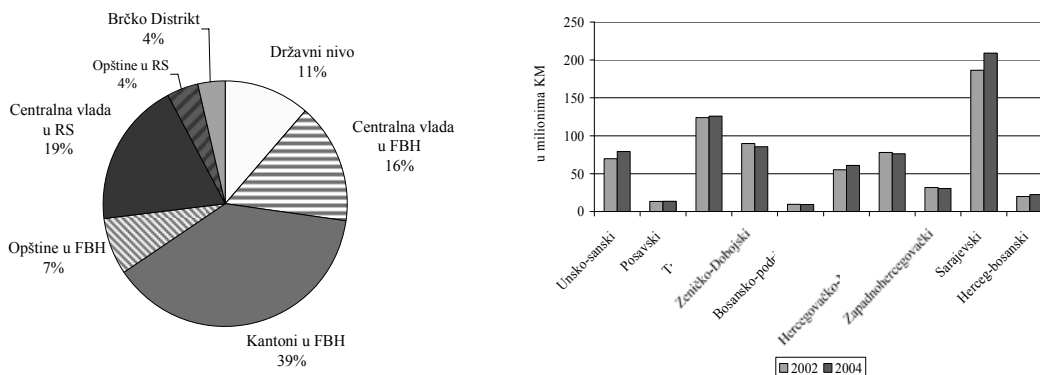
	Državni službenici	Ostali zaposleni u javnom sektoru	Ukupni broj zaposlenih u javnom sektoru	Ukupni platni fond (u milionima KM)
Državni nivo FBH	823	6,310	7,133	214
Entitetska vlada	n/a	n/a	15,041	297
Kantoni	n/a	n/a	46,100	715
Opštine	n/a	n/a	n/a	138
RS				
Entitetska vlada	4,006	30,357	34,363	362
Opštine	...	...	n.a.	78
Brčko Distrikt	...	...	2,900	66
Sve ukupno	...	...	105,537	1,870

Izvori: Ministarstva finansija; Agencije za državnu upravu; Sistemski pregled EU; MMF i procjene

dostupni nikakvi podaci, ali na osnovu njihovih podataka o potrošnji, može se procijeniti da oni možda predstavljaju još dodatnih 16.000 zaposlenih, što dovodi ukupan broj zaposlenih u javnoj upravi na svim nivoima vlasti na nivo od preko 121.000.

Broj zaposlenih po nivou vlasti

Slika 4.3. BH: Struktura ukupnih i kantonalnih platnih fondova, 2005. godine



4.15. Odgovornost za upravljanje platama i s tim vezanim troškovima je raspodijeljena između više različitih vlada. FBH, kantoni i opštine zauzimaju 61 posto ukupnih odliva na plate u BH, a RS zauzima oko 23 posto (Slika 4.3). Entitetske vlade obezbjeđuju opštu koordinaciju za najveći dio potrošnje, ali su direktno odgovorne samo za oko trećinu ukupnog platnog fonda. Kantoni su odgovorni za najveći pojedinačni dio platnog fonda, gotovo dvije trećine. Udio državnog nivoa je znatno porastao u posljednje

dvije godine, ali još uvijek predstavlja samo jednu desetinu ukupnih troškova. Ako treba da dođe do znatnog smanjenja platnog fonda, smanjenja bi morala da se izvrše na kantonalnom, a moguće i na opštinskom nivou. Na entitetskom nivou je u RS već došlo do određenog stepena racionalizacije ministarstava i funkcija, ali ne i u FBH.

4.16. Među kantonima, kapaciteti za potrošnju u velikoj mjeri variraju, a nekoliko kantona zauzima najveći dio odliva. Kantoni Sarajevo i Tuzla su odgovorni za gotovo jednu trećinu ukupnih kantonalnih rashoda na plate. Zajedno sa kantonima Una-Sana, Zenica-Doboj i Zapadna Hercegovina, pet najvećih kantona zauzimaju oko 80 posto ukupnog kantonalnog platnog fonda

Platni fond po funkciji i sektoru

4.17. Najveći broj zaposlenih u javnom sektoru koncentrisan je u tri oblasti – odbrana, javni red i obrazovanje. Te tri funkcije zajedno predstavljaju dvije trećine ukupnog platnog fonda, što je ekvivalentno 9 posto zvaničnog BDP-a, odnosno 6,9 posto prilagođenog BDP-a (Tabela 4.2).⁴ Preostala trećina platnog fonda predstavlja “jezgro” državne uprave: uključuje sve druge funkcije i ministarstva vlade. Štaviše, oko jedne polovine tog drugog iznosa troše opštine i Distrikt Brčko. Prema tome, najveći broj funkcija unutar

Tabela 4.2. Procijenjena funkcionalna alokacija platnog fonda iz 2005. godine 1/

	U milionima KM	U % platnog fonda	U % BDP-a
Odbrana	198	11	1.4
Policija / bezbjednost	304	16	2.1
Sudstvo	118	6	0.8
Obrazovanje	630	34	4.4
Drugi dijelovi državne uprave	620	33	4.3
Opštine i Brčko Distrikt	282	15	2.0
Država, entiteti, kantoni	338	18	2.4
Ukupno	1870	100	13.0

Izvori: Ministarstva finansija; MMF i procjene osoblja Svjetske banke.

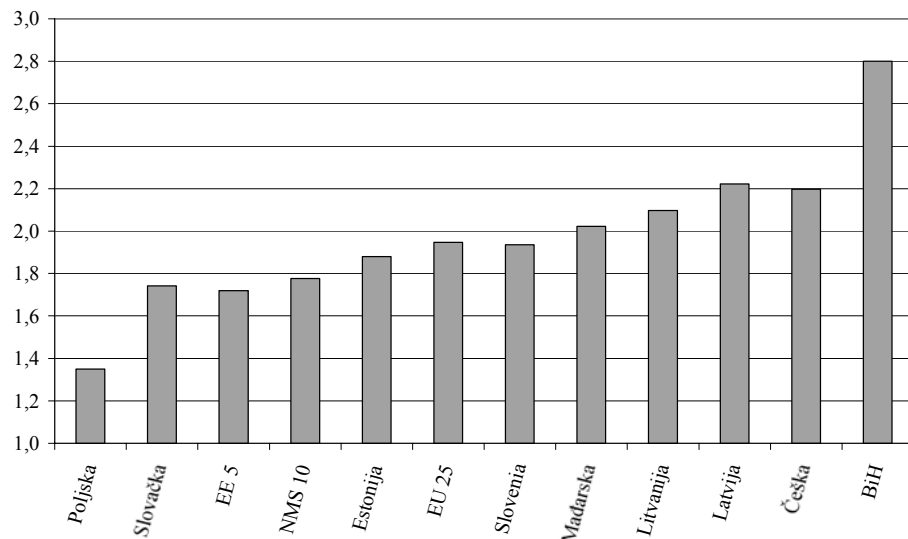
1/ Plate zdravstvenih radnika nisu uključene..

kantona, entiteta i na državnom nivou finansira se iz iznosa koji je ekvivalentan 2 posto BDP-a. od tog iznosa, oko jedne četvrtine odlazi na aktivnosti vezane za oporezivanje i carinjenje. Teško je reći da li taj bilans predstavlja adekvatan iznos za BH, u izolaciji, ali red veličina o kom se radi izgleda uglavnom u skladu sa međunarodnim praksama.

4.18. Napori na demobilizaciji u novijem periodu pomogli su pri smanjenju odliva na odbranu, ali ukupna potrošnja na odbranu i javni red i dalje se ističe kao posebno velika u poređenju sa drugim zemljama u Evropi. Odlivi na plate vezani za te dvije kategorije iznose 2,8 posto prilagođenog BDP-a u poređenju sa manje od 2 posto, koliko iznosi prosjek za EU. Rezultati su slični kada se porede i odlivi u odnosu na ukupnu potrošnju. Oko 37 posto platnog fonda u BH predstavlja potrošnju na odbranu i javni red, što treba uporediti sa oko 19 posto u EU i 17 posto među NMS (Slika 4.4). Bez obzira na relativno visoku stopu potrošnje na odbranu i javni red koja već postoji, taj udio bi mogao dodatno da se poveća, ako se reforme u odbrani i policijskim snagama ne budu sprovodile pažljivo (Poglavlje 3).

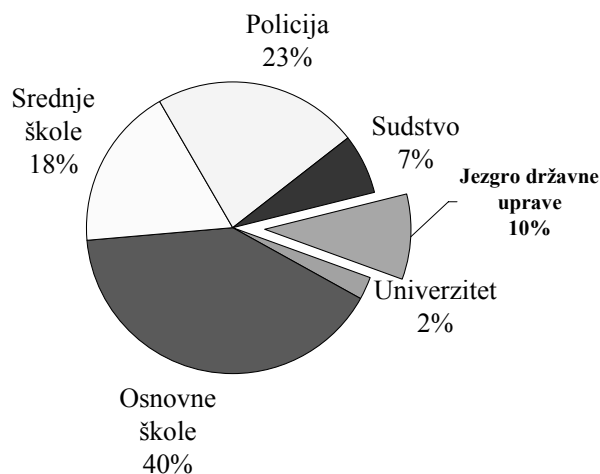
⁴ Podaci na kojima se zasniva funkcionalna raspodjela su veoma neprecizni, tako da su grafikoni koji su predstavljani u tabeli 4.2 u najboljem slučaju grube procjene.

Slika 4.4. Odlivi na plate u odbrani i javnom redu, 2004. godina 1/
(U % BDP-a)



Izvori: Ministarstva finansija, Eurostat i procjene osoblja Svjetske banke.

Slika 4.5. Raspodjela zaposlenosti po funkcijama i kantonima, 2004. godina



Izvori: Ministarstva finansija i procjene osoblja Svjetske banke.

4.19. Većina kantona ima relativno ograničene kapacitete izvan oblasti obrazovanja i policijskih snaga, što ograničava prostor za uštede u sklopu postojeće ustavne strukture. Samo 10 posto zaposlenih na kantonalnom nivou rade u jezgrou državne uprave, 60 posto radi u sektoru obrazovanja, a ostatak u policiji ili sudstvu (Slika 4.5). Štaviše, kapacitet kantona da popune osobljem jezgrou državne uprave u velikoj mjeri varira u različitim kantonima. Prema tome, svako smanjivanje koje bi se odnosilo na sve imalo bi neproporcionalan uticaj na neke od kantona. Među osam kantona koji su dostavili podatke o broju zaposlenih, Unsko-sanski, Tuzlanski i Hercegovačko-neretvanski imaju mnogo uže državne uprave. Veličina kantonalnog budžeta nije, međutim, pouzdan pokazatelj u svakom slučaju, pošto Tuzlanski kanton ima jedan od većih ukupnih platnih fondova, ali jednu od najmanjih državnih uprava. Potrebno je dodatno istražiti da li kantoni sa većim državnim upravama obezbjeđuju proporcionalno više funkcija ili službi koje bi opravdale više troškove.

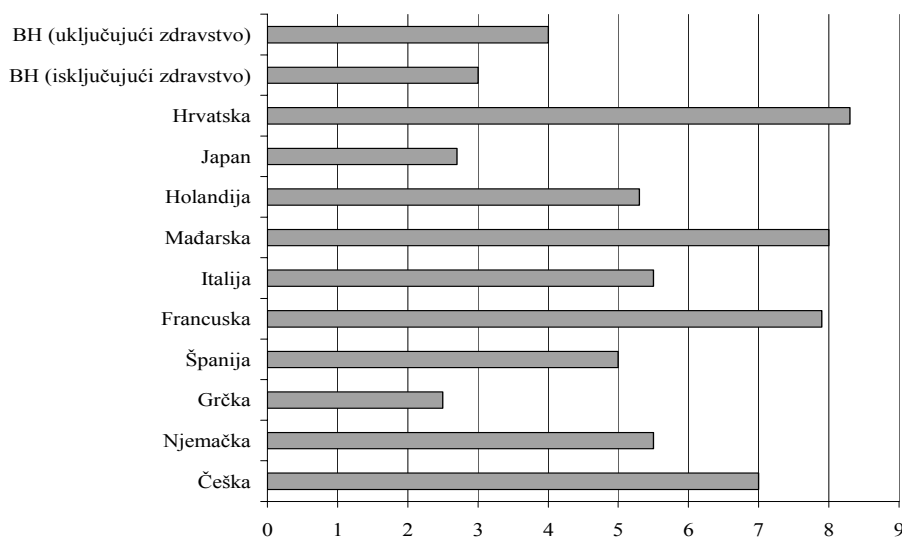
Veličina zaposlenosti u javnoj upravi

4.20. Ukupno, odnos broja zaposlenih u javnoj upravi ne izgleda pretjeran u odnosu na ukupni broj stanovnika, ako se uporedi sa situacijom u drugim zemljama. Za deset zemalja OECD-a za koje su podaci dostupni, ukupni broj zaposlenih u vladama na svim nivoima kreće se od 2,5 posto broja stanovnika u Grčkoj do 8,3 u Kanadi (Slika 4.6). U BH, broj zaposlenih u javnom sektoru, uključujući lokalne vlade, iznosi oko 3 posto broja stanovnika, što ovu zemlju stavlja na niži dio intervala. Kada bi se u procjenu za

BH uključili i zdravstveni radnici, nivo broja zaposlenih u javnom sektoru porastao bi na oko 4,0 posto – što je i dalje na donjem kraju intervala. Međutim, broj zaposlenih u javnom sektoru, izražen kao procenat u broju zaposlenih u formalnom sektoru, prevelik je, na nivou od 23 posto. Ta poređenja se moraju vršiti pažljivo, imajući u vidu da definicije možda nisu jednake u svim zemljama.

4.21. Ključno pitanje za BH možda neće predstavljati ukupni broj ljudi koji su zaposleni u javnom sektoru, već da li su oni zaposleni na produktivnim funkcijama i aktivnostima. Osim za nekoliko većih kategorija koje su već razmatrane u prethodnom dijelu teksta (odbrana, javni red i obrazovanje), podaci ne omogućavaju ocjenu broja ljudi koji su angažovani u različitim aktivnostima vlade, kao ni da li vrijednost usluga koje su pružene opravdava dodatne administrativne troškove ili ne. Na primjer, nije jasno koliko ljudi je angažovano na onome što GFS klasifikuje kao “opšte javne službe”, a, konkretno, za izvršne i zakonodavne organe koji postoje na svim nivoima vlasti. Te oblasti bi mogle imati u znatnoj mjeri pretjeran broj osoblja, čak i ako unutar kategorija “ekonomski poslovi” ili “zaštita životne okoline” postoje ozbiljni manjkovi osoblja, ili vice versa. Proces integracije sa EU donijeće na svjetlo dana oblasti u kojima je potreban dodatan broj osoblja, ali to neće u svakom slučaju riješiti probleme u oblastima sa pretjeranim nivoom zaposlenih u javnoj administraciji.

Slika 4.6. Zaposlenost u konsolidovanoj vladi na svim nivoima, 2004. godina
(u % broja stanovnika)



Izvor: Procjene osoblja Svjetske banke na osnovu podataka iz OECD/Puma.

C. UTICAJ POSTOJEĆIH PRAKSI KOD PLAĆANJA

4.22. Prakse kod plaćanja u BH su skupe i ne obezbjeđuju motivaciju za postizanje rezultata u javnoj upravi. Karakteristike platnog sistema u BH ne razlikuju se od onih koje se mogu naći u ostalim republikama bivše Jugoslavije. Opet, iako druge zemlje počinju da ostvaruju napredak u reformi svojih sistema, s ciljem postizanja standarda EU i OECD-a, BH je pokazala sporost pri adaptaciji. Platni intervali u BH i dalje su veoma neizdiferencirani, a pretjeran dio ukupnih naknada još uvijek je zasnovan na dodacima za dužinu staža.

4.23. Reforma platnog sistema zahtjevaće donošenje teških odluka između konkurentnih interesa, kao i viši nivo koordinacije na državnom nivou. Naredna sekcija poredi platne stope u javnom sektoru BH sa onima u privatnom sektoru i onima u drugim zemljama. Dalje, ona razmatra stepen konzistentnosti kod platnih praksi kod različitih vlada u BH i daje pregled strukture cijelog sistema i njenog vjerovatnog uticaja na rezultate rada.

Eksterna konkurentnost plata u javnom sektoru

4.24. Platne stope u znatnoj mjeri variraju na različitim nivoima vlade, ali na državnom nivou – gdje se očekuje najveći dio porasta broja zaposlenih u budućem periodu – plate su već veoma konkurentne i često pretjerane, u poređenju sa situacijom u privatnom sektoru. Nedavno izvršeno istraživanje pokazalo je da se neto ukupne naknade približavaju, ili da premašuju, srednju vrijednost za privatni sektor, za tri od šest radnih mjesta u javnoj službi.⁵ Samo dva najviša radna mjesta koja su razmatrana - “šef funkcije” i “viši stručni saradnik”— u znatnoj mjeri su zaostajala za srednjim vrijednostima za privatni sektor i otprilike su odgovarala 25- postotnom dijelu.⁶ Od četiri radna mjesta koja su konkurentna u odnosu na srednju vrijednost, dva su klasifikovana kao radna mjesta u državnoj upravi (Tabela 4.3).⁷

Tabela 4.3. Neto naknada u privatnom sektoru u poređenju sa državnim nivoom i FBH, 2004 (u KM na mjesečnom nivou)

Naziv radnog mjesta	Srednja vrijednost za privatni sektor	Državni nivo	FBH
Šef funkcije / srednji nivo uprave	2,050	1,402	997
Viši stručni saradnik	1,621	1,162	955
Iskusni stručni saradnik	1,166	1,090	945
Stručni saradnik	950	1,018	924
Administrativni službenik	791	874	664
Fizički radnik	685	730	664

Izvor: PriceWaterhouseCoopers, Završni izvještaj za DfID, oktobar 2005. godine.

4.25. Plate u FBH za istu kategoriju ili radno mjesto su konzistentno niže od onih na državnom nivou. Prema rezultatima istraživanja, platni nivoi u FBH su najbliži platnim nivoima na državnom nivou za radna mjesta u državnoj upravi na polaznom nivou (kao što je “saradnik”), a daleko manje bliski za radna mjesta višeg nivoa, kao što su “generalni sekretar” ili “pomoćnik ministra”. Podaci koji su za istraživanje dostavljeni iz RS nisu pouzdani, ali pokazuju da plate u RS variraju u odnosu na one u FBH. Neto ukupne naknade u FBH su nešto niže od srednje vrijednosti za privatni sektor, za četiri kategorije od fizičkih radnika do “iskusnih stručnih saradnika”. Za poslove “višeg stručnog saradnika” i “šefa funkcije”, platni nivoi u FBH su, međutim, ispod 25-tog procenta.

4.26. Plate su i na državnom nivou i u FBH veoma visoke u poređenju sa drugim zemljama u bliskom susjedstvu, posebno za niža radna mjesta i radna mjesta na srednjem nivou. Poređenja nivoa plata u različitim zemljama moraju se tumačiti oprezno, ne samo zbog razlika u kupovnoj moći. Istraživanje koje je pomenuto u prethodnom dijelu teksta predstavlja analizu platnih praksi u Hrvatskoj i SCG za šest nivoa radnih mjesta, od “službenika” do “generalnog sekretara”. Stopa naknada na državnom nivou u BH izgledaju manje-više slične onim u Hrvatskoj za četiri niža radna mjesta, a znatno niže od stopa u Hrvatskoj za najviša dva radna mjesta. Za razliku od toga, platne stope u BH su mnogo više od onih u SCG za četiri niže kategorije, a jednake za najviše pozicije (Tabela 4.4). Kada se podaci koji se odnose na plate prilagode u odnosu na paritet kupovne moći (purchasing power parity, PPP), visoka stopa naknada u BH još se

⁵ “BH: Support for the Determination of the Pay and Grading System at State Level, (BH: Podrška za određivanje sistema plata i rangiranja na državnom nivou)”, oktobar 2005. godine, pripremili PriceWaterhouseCoopers LLP u ime DfID-a. Istraživanje se prije svega odnosi na radna mjesta u državnoj upravi. Za policijske snage i vojsku, plate u RS imaju tendenciju da budu znatno niže od onih u FBH.

⁶ Nivoi plata za ta radna mjesta bili su viši od nivoa plata za samo 25 posto ekvivalentnih radnih mjesta u privatnom sektoru.

⁷ Štaviše, podaci PWC-a su pod uticajem prisustva međunarodnih kompanija u uzorku. Plate u takvim kompanijama su u tipičnom slučaju 50 posto više nego u domaćim kompanijama, ali one vjerovatno takođe zahtijevaju i više nivoe znanja i vještina.

radikalnije ističe.⁸ Naknade na državnom nivou u BH su gotovo dvostruko više nego u Hrvatskoj, za sve osim za dva najviša radna mjesta.⁹ U FBH, gdje su nivoi plata niži nego na državnom nivou, na PPP osnovi oni su ipak umjereno viši nego u Hrvatskoj, za najniža četiri radna mjesta. Plate u FBH bile bi uporedive sa platama u SCG za najviša dva radna mjesta, ali znatno više za preostala radna mjesta srednjeg nivoa i polaznog nivoa.

Tabela 4.4. Poređenje ukupne neto naknade sa susjednim zemljama
(U KM na mjesečnom nivou i US\$ PPP)

Ime radnog mjesta	U KM na mjesečnom nivou				U US\$ PPP			
	BH/Država	FBH	Hrvatska	SCG	BH/Država	FBH	Hrvatska	SCG
Generalni sekretar	1,690	1,049	3,098	1,664	3,588	2,227	2,963	2,192
Pomoćnik ministra	1,402	997	3,098	1,664	2,977	2,117	2,963	2,192
Viši savjetnik	1,162	955	1,438	503	2,467	2,027	1,376	663
Viši saradnik	1,090	945	1,230	359	2,314	2,006	1,176	473
Saradnik	1,018	924	1,133	350	2,161	1,962	1,083	461
Službenik	874	664	889	312	1,856	1,410	851	411

Izvori: PriceWaterhouseCoopers, Konačni izvještaj, oktobar 2005. godine za DFID i nacrti izvještaja PWC.

4.27. Bez obzira na analizu datu u prethodnom dijelu teksta, platni nivoi za određene kategorije radnih mjesta premašuju one koji se mogu naći u jezgru države uprave. Na primjer, policijski službenici na državnom nivou primaju u prosjeku 30 posto bonusa povrh svoje redovne plate, a sudije imaju zasebne platne skale u sklopu kojih stopa mogu biti više nego dva puta veće od onih u državnoj upravi. Podaci iz istraživanja ukazuju na to da su policijske snage u SCG plaćene znatno manje (od jedne trećine do polovine) od onih u BH.

4.28. Stabilna ponuda radne snage za javni sektor ukazuje na to je plata koja se nudi za najveći broj radnih mjesta vjerovatno prilično privlačna u odnosu na alternativne mogućnosti zapošljavanja. Podaci o protoku zaposlenih nisu dostupni, ali usmena kazivanja ukazuju na to da javni sektor nije izgubio znatan broj ljudi kroz njihov prelazak u privatni sektor. Zvaničnici u entitetima češće citiraju primjere gubljenja osoblja zbog njihovog prelaska u druge vlade, uključujući i nove državne institucije i određene opštine. Nedostatak opcija za alternativno zaposlenje u privatnom sektoru vjerovatno će predstavljati osnovni razlog zašto ljudi ostaju u privatnom sektoru bez obzira na stagnaciju plata u toku posljednjih nekoliko godina. Značajnije pitanje moglo bi biti da li državna uprava dobija onaj kalibar državnih službenika koji joj je potreban. Zvaničnici su priznali da najbolji diplomci sa univerziteta imaju tendenciju da se usmjeravaju na druge opcije i da ih ne privlači zapošljavanje u javnom sektoru.¹⁰

Unutrašnja ravnopravnost i konzistentnost kod praksi plaćanja

4.29. Veze između stepena odgovornosti na radnom mjestu i nivoa plate nisu toliko jake koliko bi trebalo da budu, da bi to podržalo stepen unutrašnje ravnopravnosti. Poslovi sa veoma različitim nivoima odgovornosti donose gotovo jednake plate, a u isto vrijeme i poslovi sa sličnim odgovornostima nose veoma različite nivoe plata. Dobra praksa upravljanja ljudskim potencijalima je određivanje nivoa plata na osnovu relativnog sadržaja posla. Međutim, u BH nazivi poslova određuju plate, a oni su zasnovani

⁸ Analiza platnih praksi prilagođena u odnosu na PPP nije uključena u završnu verziju istraživanja PWC-a.

⁹ Razlike u nivoima plata između Hrvatske i BH takođe se odražavaju u činjenici da je agregatni platni fond u odnosu na BDP u te dvije zemlje uporediv, ali da je državna uprava u Hrvatskoj znatno veća od one u BH.

¹⁰ Plate u javnom sektoru možda ne uzimaju u obzir u adekvatnoj mjeri tržišne premije koje znanja i vještine najkvalifikovanijih diplomaca privlače u međunarodnim firmama u privatnom sektoru. Drugi faktori, kao što su razmatranja mogućnosti za napredovanje u karijeri, obuku i stepen odgovornosti, takođe mogu doprinostiti oklijevanju pri prihvatanju zaposlenja u javnom sektoru.

na obrazovnim kvalifikacijama i godinama iskustva – što je sistem koji je relativno sličan sistemu u bivšim jugoslovenskim republikama. Iako postoji određeni stepen korelacije između naziva radnih mjesta i nivoa odgovornosti, ta korelacija je veoma slaba. Na primjer, “šef funkcije” nije jednako radno mjesto u svim ministarstvima i odjelima. Određeni platni sistemi u drugim zemljama mogli bi biti u mogućnosti da riješe probleme koji nastaju zbog razlika u stepenu odgovornosti, kroz široke intervale plata po kategorijama, ali oni se ne koriste u BH.

4.30. I između radnih mjesta sa istim nazivima unutar istog nivoa vlasti postoje velike i neobjašnjive varijacije. To je tačno i za državni nivo i za RS. Pregled podataka o fondu plata na državnom nivou za april 2005. godine pokazuje nekoliko radnih mjesta kod kojih su razlike između plata koje primaju pojedinci veće od onog što bi se u uobičajenom slučaju moglo objasniti strukturom plata i naknada.¹¹ Najveće razlike, međutim, nalaze se u novostvorenoj Upravi za indirektno oporezivanje, gdje je najviša plata četiri puta veća od najniže plate za radno mjesto sa istim nazivom. Moguće je naći mnogo različitih objašnjenja. Na primjer, zaostale neizmirene obaveze za plate su možda uključene u podatke, ili su menadžeri imali priliku koristiti određeni stepen fleksibilnosti sa ciljem privlačenja, zadržavanja ili nagrađivanja ljudi koji ostvaruju najbolje rezultate. Takođe se može zamisliti da tako velike razlike odražavaju određeni stepen favorizovanja ili slabe kontrole. Sve u svemu, red veličina razlika je popriličan i ukazuje na neophodnost uvođenja transparentnije strukture, sa jasnim skupom pravila i procedura za odluke vezane za plate. Štaviše, vlasti bi imale koristi od solidnijih računovodstvenih procedura koje bi jasno definisale komponente ukupne plate.

4.31. Pokušaj radne grupe vlade da pripremi nacrt zakona o platama na državnom nivou potvrđuje da postoje loše prakse za koje postoji rizik da će ih biti teško ukloniti. Predložene su posebne naknade za službe bezbjednosti, za one koji su na radnim mjestima “od posebne važnosti”, kao i one koji su preuzeli privremene dužnosti zbog toga što su drugi radnici u njihovim institucijama otišli na godišnji odmor. Kriterijumi za najveći broj tih dodatnih naknada su nejasni, pri čemu se dodaci određuju tako da predstavljaju 25-50 posto neto plate. Naknada za privremene dužnosti je podložna zloupotrebama i dovodi do distorzije budžetskog procesa. Trenutno ministri predlažu svoje organizacione strukture za ministarstva, uključujući i broj radnih mjesta koja će imati (što je podložno odobrenju Vijeća ministara). Pošto nepopunjena radna mjesta stvaraju prilike da pojedinci primaju dodatke za prihvatanje “dodatnih” dužnosti, ministarstva imaju motivaciju da održavaju neka radna mjesta nepopunjenim.

4.32. Prakse vezane za plate u RS su takođe veoma nekonzistentne, pošto izgleda da svako ministarstvo ima stepen fleksibilnosti koji mu dopušta da daje naknade prema svom nahodjenju. Podaci koje je PWC obezbijedio od Ministarstva finansija i Ministarstva rada i boračkih pitanja ukazuju da jednaka radna mjesta mogu imati veoma različite nivoe plata. Najmanja razlika je 34 posto za radno mjesto saradnika, a najveća 81 posto za radno mjesto “generalnog sekretara”. Iako se razlike kod visine plata mogu opravdati na osnovu određenih razlika u sadržaju posla ili odgovornostima, ne izgleda da postoji formalni sistem u sklopu kojeg bi se to ocijenilo. Još neobičnija je činjenica da se u istom ministarstvu radna mjesta na nižem nivou mogu plaćati više od radnih mjesta višeg nivoa. Ako su ti podaci u razumnoj mjeri pouzdani, oni ukazuju na potrebu za novim smjernicama ili procedurama za osiguravanje transparentnosti prakse vezane za naknade i njihove stvarne povezanosti sa razlikama u ostvarenim rezultatima.

¹¹ Na primjer, postoji 100 posto razlike između neto plata ljudi koji imaju zvanje “stručni savjetnik”, sve unutar istog nivoa obrazovnih kvalifikacija. Postoji i oko 70 posto razlike u platama za “šefa odsjeka” ili “šefa funkcije”, a dvostruko toliko ako se uključi i Visoko sudsko i tužilačko vijeće koje prima podršku donatora. Mjesečne plate za “sekretare”, jedno od najviših radnih mjesta, kreću se od 1.500 KM do 2.600 KM.

Tabela 4.5. Poređenje prosječne neto plate u izabranim kantonima, 2004. godina
(u KM na mjesečnom nivou ako nije eksplicitno rečeno drugačije)

Kanton	Kanton br.	Univerzitet	Osnovne škole	Srednje škole	Policija	Sudstvo	Jezero državne uprave
Unsko-sanski	1	706	485	539	561	1,065	970
Posavski	2	-	613	740	604	1,138	728
Tuzlanski	3	767	454	515	546	972	623
Zeničko-dobojski	4	793	412	540	481	990	682
Bosansko-podrinjski	5	-	412	523	478	1,011	462
Srednjobosanski	6						
Hercegovačko-neretvanski	7	-	564	591	672	1,076	945
Zapadno-hercegovački	8						
Sarajevski	9	-	615	663	788	1,080	688
Herceg-bosanski	10	-	493	556	559	1,125	616
Raspon (od Min do Max, u %)			49	44	65	17	110

Izvori: Ministarstva finansija i procjene osoblja Svjetske banke.

4.33. Velike razlike u platnim praksama postoje i između pojedinačnih kantona. Neke od razlika između kantona mogu predstavljati rezultat razlika u strukturi radnih mjesta, dok ostale mogu odražavati razlike kod platnih politika (Tabela 4.5). Raspon između kantona koji plaćaju najviše i onih koji plaćaju najmanje je upadljiv; za radna mjesta u policiji, na primjer, taj raspon iznosi 65 posto. Za radna mjesta unutar državne uprave, jedan kanton u prosjeku plaća dvostruko više od drugog.

4.34. Razlike u platama mogu biti znatne i između funkcija ili sektora. Na primjer, zbog uticaja međunarodne zajednice, plate za sudije i tužioce su se stabilno povećavale u toku posljednje četiri godine i sada je tendencija da su oko dva puta više od plata viših javnih zvaničnika. Iako obrazloženje za tu politiku možda zvuči racionalno, to je dovelo do znatnih debalansa. Čak i neka od običnih radnih mjesta u državnoj upravi koja uključuju rad sa sudstvom preko Visokog sudskog i tužilačkog vijeća sada imaju koristi od daleko viših plata u odnosu na slična radna mjesta u drugim sektorima. Oni koji rade u sudstvu nisu jedini koji imaju koristi od viših plata; na državnom nivou, radnici u policiji i bezbjednosti imaju više plate, u prosjeku, dijelom zbog bonusa od 30 posto.

Potencijalni uticaj sistema plaćanja na rezultate

4.35. Nekoliko odlika postojećeg dizajna platnog sistema, kako na državnom tako i na entitetskom nivou, ima negativan uticaj na rezultate rada javne uprave. Neke od praksi imaju dugu tradiciju i, prema tome, ukorijenjene su, što zahtijeva znatne reformske napore kojima bi se sistem doveo u sklad sa evropskim standardima za javnu upravu. U idealnoj situaciji, reforme bi trebalo da budu usvojene prije nego što dođe do dodatnih prenosa odgovornosti na institucije na državnom nivou. Bez snažnijih motivacionih faktora u sklopu platnog sistema za napredovanje u karijeri i rezultate rada, vlada rizikuje da nastavi da održava visoke nivoe potrošnje, bez ostvarivanja željenih ekonomskih koristi.

4.36. Prvi korak trebalo bi da bude diferencijacija postojeće strukture plata, koja je, prema međunarodnim standardima, visoko neizdiferencirana. Poredeći ukupne neto naknade u državnoj upravi,¹² odnos između najviše i najniže plaćene pozicije u FBH iznosi oko 2,3¹³ a oko 2,8 na državnom

¹² Policija i sudstvo imaju svoje zasebne skale.

¹³ Ako se kao pretpostavka uzme da je ukupna neto plata generalnog sekretara oko 1.150 KM, u odnosu na oko 500 KM za nekvalifikovanog radnika.

Tabela 4.6. Naknade u sklopu osnovne državne uprave, 2004. g. 1/

Nivo vlasti	Zvanje	Platni koeficijent	Odnos plate
Državni nivo	Pomoćnik ministra, savjetnik	4.8	1.50
	Šef odjela	4.2	1.31
	Stručni savjetnik	3.8	1.19
	Viši stručni saradnik	3.5	1.09
	Stručni saradnik	3.2	1.00
FBH	Generalni sekretar	7.2	1.20
	Pomoćnik ministra	6.7	1.12
	Šef odjela	6.4	1.07
	Stručni saradnik	6	1.00

Izvori: Vlade BH i procjene osoblja Svjetske banke.

1/ na osnovu radnih mjesta državnih službenika na nivou države i FBH.

nivou.¹⁴ (RS nije obezbijedila dovoljno podataka za obračunavanje tog odnosa, ali on je vjerovatno unutar istog intervala.) Za razliku od toga, stepen izdiferenciranosti u SCG je već povećan na oko 4,9, a mnoge zemlje OECD-a imaju stepen izdiferenciranosti od oko 7 do 9. Federalna vlada u SAD ima stepen izdiferenciranosti od oko 10.

4.37. U platnom sistemu

BH naknade igraju važnu ulogu i doprinose niskom stepenu izdiferenciranosti. Najčešće viđene naknade su za topli obrok, prevoz i regres za godišnji odmor. Za “nekvalifikovanog radnika” zaposlenog od strane FBH, naknade mogu da iznose čak i više od osnovne plate. Kako se naknade izražavaju u apsolutnom iznosu, umjesto kao procenat osnovne plate, javni službenici sa višim nivoom znanja i vještina primaju proporcionalno manje naknade. Postoje i druge naknade, kao što su one za privremeno obavljanje dužnosti i za rad u komisijama, koje se daju selektivno nekolicini pojedinaca i koje su otvorene za moguće zloupotrebe. Uopšte gledano, naknade imaju preveliku ulogu u određivanju ukupne neto plate i većina bi trebalo da se eliminiše, pri čemu bi se rezultujuće uštede mogle iskoristiti za povećanje osnovnih plata. Diferencijalni poreski tretman koji sada postoji u FBH, koji različito tretira osnovne plate i naknade, morao bi se izmijeniti, kako bi bilo moguće implementirati tu politiku.

4.38. Male razlike u ukupnim neto platama između platnih grupa predstavljaju značajnu prepreku za ostvarivanje rezultata (Tabela 4.6). Lice koje uđe u državnu službu na radnom mjestu saradnika može očekivati da mu se plata neće povećati za više od 20 posto nakon čak tri pomaknuća u službi. Konsekventno, oni koji ostvaruju znatne rezultate imali bi mali stepen motivacije da preuzmu dodatne odgovornosti. Takođe “prijetnja” stagnacijom u karijeri nije neki koristan instrument za motivisanje dodatnih napora od onih koji više vole da ne rade mnogo. Nedostatak rasta primanja u skladu sa nepredovanjem u karijeri sigurno predstavlja jednu od prepreka za privlačenje i zadržavanje mlađeg kadra sa visokim stepenom znanja i vještina u javni sektor. Podaci iz Agencije za državnu upravu sa državnog nivoa ukazuju da je samo oko 4 posto državnih službenika na državnom nivou mlađe od 30 godina.¹⁵

4.39. Dekompresija platnih struktura imala bi budžetske implikacije, ali bi troškovi bili ograničeni ako bi prilagođavanja plata bila usmjerena i implementirana postepeno. Za ilustrativne namjene, plate bi mogle da se povećaju za oko 50 posto u prosjeku, u toku perioda od pet godina, za tri najviša nivoa državnih službenika unutar državne uprave FBH po godišnjoj cijeni od 7 miliona KM, odnosno 0,04 posto BDP-a. U kantonima, u entitetskoj vladi RS i na državnom nivou, dekompresija bi takođe mogla biti usmjerena na jezgro državne uprave i administracije i radna mjesta koja odgovaraju nivou “šefa odjela” ili višem, što predstavlja samo mali dio ukupnog platnog fonda u javnom sektoru. Stalna kontrola vlasti nad nominalnim iznosima plata za “radnike u javnom sektoru” i državne službenike nižeg nivoa mogla bi da pomogne pri ograničavanju ukupnog fiskalnog uticaja dekompresije. Ako vlasti izaberu da usvoje značajnu

¹⁴ Za državni nivo, kao pretpostavka se uzima ukupna neto plata u iznosu od 1.690 KM za generalnog sekretara u odnosu na 610 KM za nekvalifikovanog radnika

¹⁵ Iz FBH i RS nisu bili dostupni dovoljni podaci za određivanje starosne raspodjele za njihove državne službenike. Međutim, podaci za uzorak od oko 1000 državnih službenika u cijeloj FBH ukazuju na to da je udio mladih radnika u državnoj upravi ugrubo jednak onome koji je otkriven na državnom nivou.

strategiju dekompresije, takođe bi bilo adekvatno i pooštriti zahtjeve koji se odnose za ostvarivanje rezultata, tako da od reforme imaju koristi samo oni koji ostvaruju zadovoljavajuće rezultate u radu.

4.40. Drugi važan razlog zbog kojeg platni sistem demotiviše postizanje rezultata je taj što on daje preveliki značaj dužini staža osobe pri određivanju ukupne plate. Dužina staža je legitiman faktor kod određivanja plate i mnoge vlade daju automatska povećanja na godišnjem nivou, barem dijelom zbog izazova kojeg predstavlja ocjenjivanje rezultata rada na neki drugi način, osim dužine iskustva. Međutim, način na koji je to implementirano u BH dovodi do izuzetno neravnopravnih ishoda i obeshrabruje napore na povećanju rezultata rada. Godišnja povećanja trebalo bi da se sprovede unutar konkretnih kategorija posla ili unutar konkretnih platnih razreda, ali u BH to funkcioniše kao dodatna naknada, zauvijek vezana za pojedinca, a ne za radno mjesto. Čak i ako je osoba tek stupila na radno mjesto, ona sa sobom nosi svoj najviši nivo plate na novo radno mjesto i može imati platu koja je viša od plate onih koji imaju bolje rezultate na tom konkretnom radnom mjestu. Pošto su nivoi plata u tolikoj mjeri neizdiferencirani, godine staža prave veliku razliku u odnosu na ukupnu platu. Bolji pristup bi bio da se za svaki platni razred uvedu platni rangovi, sa definisanim minimumom i maksimumom i da se dozvole povećanja unutar tog ranga. Način na koji neko prolazi kroz taj interval mogao bi biti baziran na dužini staža i/ili rezultatima u radu, ali bi stepen relevantnosti dužine staža bio prije svega vezan za konkretno radno mjesto.

Druge prakse vezane za ljudske potencijale i njihov uticaj na rezultate

4.41. Izgleda da agencije za državnu upravu na nivou države i entiteta vrlo dobro obavljaju svoje uloge pri osiguravanju da je ulazak u državnu upravu zasnovan na vrijednostima i zaslugama. Razgovori sa vladinim zvaničnicima i nalazi iz Sistemskog pregleda EU ukazuju na to da je zapošljavanje u državnoj upravi dobro strukturirano i da napreduje bez znatnog stepena kašnjenja. Uravnotežavanje etničke zastupljenosti unutar državne uprave još uvijek se razmatra u toku procesa zapošljavanja. Međutim, njegov uticaj bi u budućnosti mogao da se smanji, pošto je struktura izbornih komisija promijenjena, da bi se dalo više prostora osoblju agencija za državnu upravu koje bi, za nadati se, radilo na imenovanju najkvalifikovanijih kandidata. Zaštite za državnu upravu bi, međutim, možda trebalo da se ojačaju, s ciljem osiguravanja da se viši državni službenici ne mogu jednostavno ukloniti nakon svake promjene vlade.

4.42. Način na koji javna administracija upravlja napredovanjem i pomaknućem u karijeri ima znatan uticaj na kvalitet osoblja koje će biti privučeno i zadržano u javnoj administraciji. Do stepena do kog se ti procesi smatraju presporim, nedovoljno fleksibilnim ili zasnovanim na faktorima koji se ne svode na zasluge i vrijednosti, najtalentovaniji i najambiciozniji državni službenici ili kandidati nalaziće alternativna zaposlenja. Izazov za javnu administraciju u BH je stvaranje okruženja u kojem se priznaju i prepoznaju talent i rezultati. Više plate ne mogu predstavljati jedini instrument za omogućavanje toga. Postojeći sistem napredovanja u karijeri sam po sebi treba da bude dovoljno fleksibilan da novo osoblje sa visokim stepenom vještina i znanja ulazi u državnu upravu i da brzo može da preuzme dodatne odgovornosti i dobije priznanja koja uz to idu. U Ujedinjenom Kraljevstvu je stvoren formalan program nazvan „brza pruga“ sa zasebnim, zahtjevnijim procesom prijave, s ciljem identifikacije talenata i, nakon toga, mogućnosti da ih se izloži zadacima koji obogaćuju njihovu karijeru. U BH bi se mogao primijeniti manje strukturiran program, kao što je onaj koji predlaže Sistemski pregled EU, koji bi doveo do smanjenja zahtjeva za radnim iskustvom koji se postavljaju pred diplomce univerziteta za ulazak u državnu službu. Jedna od najznačajnijih odlika je da bi se magistarske studije uzimale u obzir kao tražene godine iskustva i da bi oni koji završe magistarske studije mogli da uđu u službu na višem nivou od onog koji je sada moguć. Posebni bonusi i posebni putevi karijere takođe bi se mogli kreirati za privlačenje pojedinaca koji su školovani u inostranstvu i koji imaju znanja i vještine za kojima postoji visok stepen potražnje. Ne može se od svih tih ljudi očekivati da cijelu karijeru posvete javnom sektoru, ali od samog javnog sektora ovisi da li će u potpunosti iskoristiti njihove vještine u toku perioda (od možda 3-5 godina) koji će oni u njemu provesti. Kao nadopuna putu napredovanja u karijeri menadžera, koji već postoji, mogle bi se uvesti tehničke/savjetničke pozicije visokog nivoa koje bi zahtijevale manje detaljno poznavanje javnog sektora.

4.43. Bez obzira na to kako se određuju specifikacije za svaki nivo državne uprave, od vitalne je važnosti da procesi za napredovanje budu što je moguće objektivniji i zasnovani na zaslugama, kao i proces za inicijalni ulazak u državnu upravu. Poštivanje zapošljavanja zasnovanog na zaslugama i vrijednostima osiguravaju agencije za državnu upravu, ali takav nadzor ne postoji za interno zapošljavanje osoblja ili napredovanje i pomaknuće osoblja. Umjesto toga, svako resorno ministarstvo određuje svoje politike i prakse za promaknuće osoblja. Iako se to ne razmatra eksplicitno u sklopu ovog izvještaja, koraci bi se trebali poduzeti s ciljem pregleda procedura za interno natjecanje za radna mjesta, a, u širem smislu, s ciljem pregleda načina na koji se u cijeloj državnoj upravi upravlja napredovanjem u karijeri.

D. UPRAVLJANJE TROŠKOVIMA U JAVNOJ UPRAVI

4.44. Potreba za uspostavljanjem novih institucija i funkcija na državnom nivou dovela je do pritiska za povećanjem fonda plata u BH bez kompenzirajućih ušteda ili unapređenja stepena efikasnosti. Da bi riješile izazove koje će u toku srednjoročnog perioda donijeti izgradnja državnih institucija, vlasti će morati da kontrolišu troškove na državnom nivou i smanje troškove na pod-državnom nivou. U slučaju da se date funkcije prenose sa entitetskog na državni nivo, na primjer, taj prenos bi trebalo da ima bar neutralan uticaj na troškove. Međutim, u slučaju da u toku procesa dođe do povećanja troškova, nadoknađujuće uštede moraju se naći na drugim mjestima (vidjeti detaljnije u poglavlju 3).

4.45. Ova sekcija usmjerena je na pristupe za ostvarivanje ušteda u javnoj administraciji. Ona kao pretpostavku uzima da će konkretne aktivnosti unutar date funkcije biti postepeno proširivane na državnom nivou, a da će to, sa svoje strane, smanjiti potrebu da se zapošljavaju ljudi koji izvršavaju aktivnosti na entitetskom i podentitetskom nivou. Funkcije će se i dalje morati izvršavati, ali se one mogu raditi jednako dobro, a možda i efikasnije, na centralizovanijem nivou. Štaviše, ne moraju sve uštede doći kao rezultat unapređenja efikasnosti. Adekvatno je podsticati i smanjenje funkcija i aktivnosti. Suočeni sa budžetskim ograničenjima, kreatori politika se mogu odlučiti za neke aktivnosti koje bi bile poželjne, ali nisu ključne.

4.46. Opcije koje su predstavljene u nastavku teksta odnose se na jezgro državne administracije, isključujući sektore kao što su policija, sudstvo, odbrana i obrazovanje. U prva tri sektora već su pokrenuti reformski programi. Sektor obrazovanja razmatra se u poglavlju 5. državna administracija koja preostaje zauzima 545 miliona KM, odnosno jednu trećinu ukupnog fonda plata. **Preostali dio poglavlja razmatra nekoliko scenarija (koji imaju oznake od 1 do 4) koji se odnose na načine kako bi se taj iznos mogao smanjiti.** Pošto je opštinskim vladama Zakonom o lokalnoj samoupravi data autonomija, one se razmatraju u zasebnom scenariju. Sve ocjene ušteda predstavljaju grube procjene imajući u vidu fragmentiranu prirodu izvještavanja u BH. U svrhu ove analize, kao pretpostavku uzimamo petogodišnji period implementacije, od 2006. do 2010. godine (Tabela 4.7).

Tabela 4.7. Procjenjene uštede kod platnog fonda koje bi rezultovale iz različitih opcija za politike 1/

Opis	Potrošnja u 2005. g.		Potrošnja u 2010. godini		
	U KM	U % BDP-a	U KM, bez promjena politike	U KM, sa promjenama politike	U % BDP-a
1a Teško zamrzavanje novog zapošljavanja sa godišnjim smanjenjem od 2,5 posto	207	1.5	229	199	1.0
1b Lako- zamrzavanje novog zapošljavanja sa godišnjim smanjenjem od 1,5 posto	207	1.5	229	211	1.1
2a Usmjereno smanjenje od 15 posto u toku pet godina	207	1.5	229	194	1.0
2b Usmjereno smanjenje od 5 posto u toku pet godina	207	1.5	229	217	1.1
2c Usmjereno smanjenje od 5 posto za opštine i Brčko Distrikt	242	1.7	267	254	1.3
3a Ograničenje ukupnog rasta plata na 1 posto godišnje, uključujući i dekompresiju	207	1.5	229	217	1.1
3b Ograničenje ukupnog rasta plata u sektoru obrazovanja na 1 posto godišnje, uključujući i dekompresiju	630	4.4	696	660	3.4
3c Ograničenje ukupnog rasta plata u opštinama i Distriktu Brčko na 1 posto godišnje, uključujući i dekompresiju	242	1.7	267	254	1.3
4 Smanjenje prosječnih stopa plata za 5 posto u nominalnom smislu	207	1.5	229	197	1.0

Izvori: Vlade BiH i kalkulacije osoblja Svjetske banke.

1/ Odnosi se na funkcije državne uprave unutar entitetskih centralnih vlada i kantona, ako nije navedeno drugačije.

Državna uprava se definiše tako da isključuje odbranu, sudstvo, javni red / bezbjednost i obrazovanje. Scenariji 1 i 2 kao pretpostavku uzimaju da će plate ostati na konstantnom nivou u realnom smislu. Scenariji 3 i 4 uzimaju kao pretpostavku da će broj zaposlenih ostati na konstantnom nivou.

Opcija 1: Smanjenje troškova kroz proces prirodnog odliva

4.47. Jedan put koji zahtijeva nizak stepen administrativnih napora ili centralnog vođenja politika bio bi implementacija zamrzavanja novog zapošljavanja i oslanjanje na proces prirodnog odliva za smanjenje broja osoblja. Broj ljudi koji bi mogli da odu je neizvjestan, ali ovaj proces ima tu prednost što je dobrovoljan i uključuje minimalni nivo konflikta. Pošto bi se određena mjesta morala ponovo popuniti, proces novog zapošljavanja bi bio isključivo interne prirode, sa stanovišta državne uprave. Nema dostupnih podataka o protoku radne snage u javnom sektoru, ali se kao pretpostavka uzima da je ta stopa oko 2,5 posto godišnje. Alternativni pristup je da se dozvoli i određena stopa novog zapošljavanja izvana, tako da postoji skroman priliv novih zaposlenika u javnu administraciju. Scenario 1A bi uključivao striktno zamrzavanje – tj. ukidanje svakog zapošljavanja izvana. Unutar entitetskih vlada i kantonalnih državnih administracija, takva mjera bi dovela do uštede 8 miliona KM, manje od 0,1 posto BDP-a godišnje (uz pretpostavku da nivoi plata ostanu na konstantnom nivou u realnom smislu). Ukupni broj osoblja bi opao za oko 13 posto. Scenario 1B uzima kao pretpostavku djelomično zamrzavanje novog zapošljavanja, pri čemu

bi se ministarstvima dopustilo da dvije od pet osoba zaposle i izvana. Iako bi se broj zaposlenih smanjio za samo 1,5 posto godišnje, uštede bi bile otprilike jednake kao i kod Scenarija 1A.

Opcija 2: Usmjereno smanjenje funkcija i aktivnosti

4.48. Nedostatak smanjenja koja su vođena procesom prirodnog odliva je taj da svi budžetski korisnici snose isti teret. To može biti problematično, pošto niti sve jedinice imaju isti teret pri radu, niti imaju isti stepen strateškog značaja. Alternativni pristup bi bio da se uspostavi proces kojim bi kreatori politika izvršili rebalans relativnih nivoa broja osoblja u svim ministarstvima, tako da on odgovara strateškim prioritetima. Određivanje prioriteta postaje neophodnost nakon što se organizacija suoči sa gornjim ograničenjem resursa unutar kojeg mora raditi. Neka ministarstva ili odjeli mogli bi ostati nepromijenjeni, dok bi ostali bili smanjeni.

4.49. Za svako ministarstvo bi se mogla odrediti gornja granica za broj zaposlenih za period od pet godina, a ministarstvima bi se omogućilo da slobodno izaberu način na koji bi postigla taj cilj. Neka ministarstva bi to mogla uraditi kroz eliminaciju funkcija ili odjela, zajedno sa osobljem, druga kroz korištenje procesa prirodnog odliva, nudeći paket naknade za dobrovoljni odlazak radnika, ili kroz neku kombinaciju programa. S ciljem smanjenja teškoća, oni radnici koji bi bili višak dobijali bi prednost pri prijavljivanju za druga radna mjesta koja bi postajala slobodna. Od ministarstava bi se očekivalo da regrutuju većinu radnika za nova radna mjesta interno, prije oglašavanja eksternih poziva za prijavljivanje kandidata. Kako bi se najbolji ljudi spriječili da napuste državnu upravu, mjere bi mogle da se ograniče na određene funkcije ili zaposlene u javnom sektoru koji nisu državni službenici (ili na neki drugi definisani podskup).

4.50. Odjel za opšte službe FBH mogao bi biti među ministarstvima koja bi mogla da podnesu veći dio troškova. Odjel je 2004. godine zapošljavao oko 450 lica, ali se samo 5 posto moglo kvalifikovati za državne službenike, a većina ostalih ima samo srednje obrazovanje, ili nivo obrazovanja niži od tog. Iako bi bila potrebna dodatna analiza, izgleda da bi to moglo da se u znatnoj mjeri smanji bez znatnijeg uticaja na javne usluge. Ako bi se većina opštih službi mogla obavljati na tržištu, Ministarstvo finansija bi moglo da stvori motivaciju za konkurentnost.¹⁶ Ova opcija bi predstavljala veći izazov za implementaciju od opcije 1. u sklopu sadašnjih ustavnih postavki, implementacija svakog smanjivanja broja zaposlenih zahtjevala bi ili jačanje centralne uprave za obezbjeđenje konkretnih smjernica vezanih za politike, ili širok stepen koncenzusa između entitetskih vlada o samostalnom sprovođenju budžetskih koncesija. Scenario 2A kao pretpostavku uzima ukupno smanjenje broja zaposlenih od 15 posto na kraju perioda od pet godina (i konstantne vrijednosti plata, nakon čega bi platni fond za entitetsku i državnu administraciju iznosio oko 194 miliona KM, odnosno 1 posto BDP-a, što je pad od oko 0,5 posto BDP-a. scenario 2B uzima kao pretpostavku umjereniju stopu smanjivanja broja zaposlenih od 5 posto. To bi dovelo do ušteda na nivou od 0,3 posto BDP-a. Scenario 2C proširio bi proces smanjivanja broja zaposlenih i na opštinske vlade, tražeći od njih da smanje broj osoblja za 5 posto. To dodaje još 0,4 posto BDP-a u uštedama povrh svega što bi moglo da se postigne na ostalim nivoima.

Opcija 3: Ograničavanje rasta plata

4.51. Treća opcija je zamrzavanje većine plata u nominalnom smislu. Imajući u vidu nisku stopu inflacije, do sada je bilo moguće za vlade da održavaju plate na gotovo nepromijenjenim nivoima. Kao što je već napomenuto, međutim, struktura plata je u velikoj mjeri neizdiferencirana, te je s ciljem poboljšanja motivacije za ostvarivanje boljih rezultata neophodan određen stepen dekompresije. Ova opcija uzima kao pretpostavku da se 1 posto ukupnog fonda plata državne administracije ostavlja na stranu za unapređenje plata za radna mjesta na srednjem i višem nivou državne uprave. Uticaj toga može biti znatno veći od 1

¹⁶ Nije uvijek slučaj da privatni sektor može jeftinije da pruža usluge, a vlade bi dobro postupile kada ne bi naslijepo ugovarale pružanje “opštih usluga.”

postu, ako se resursi pažljivo usmjeravaju. Ako se za pretpostavku uzme prosječni nivo inflacije od 2 posto, neto efekt bi i dalje predstavljao smanjenje prosječnog fonda plata za 1 posto.

4.52. Scenario 3A uzima kao pretpostavku da će plate za državnu administraciju rasti 1 posto godišnje, dok će broj zaposlenih ostati nepromijenjen. Uštede bi iznosile 10 miliona KM godišnje, odnosno 0,3 posto BDP-a. Scenario 3B proširuje isti način kontrolisanja stopa plata i na obrazovni sektor, što bi rezultovalo uštedama od 30 miliona KM, odnosno 1 posto BDP-a. Zajedno, ti scenariji bi nudili uštede na nivou do 1,7 posto BDP-a.

Opcija 4: Smanjenje nominalnih nivoa plata

4.53. Smanjivanje nominalnih nivoa plata predstavlja ambiciozan poduhvat čija bi implementacija zahtijevala znatan stepen političke volje. Državna vlada je predložila smanjenje plata na državnom nivou od 10 posto u toku 2006. godine. Do polovine 2006. godine to još nije postignuto. Vlasti bi dobro postupile kada bi razmotrile nominalna smanjenja na nivou države i FBH za zaposlene u nižim razredima. Kao što je već razmatrano u prethodnom dijelu teksta, izgleda da ti zaposleni imaju znatno bolje naknade od svojih kolega na istom nivou u regionu, a njihove pretjerano visoke plate dovode do neproporcionalnog povećanja ukupnog fonda plata. Pritisak na plate u privatnom sektoru je takođe znatan, posebno ako se ima u vidu veliki broj zaposlenih u vladi, u odnosu na ukupni broj zaposlenih u formalnom sektoru.

E. PREPORUKE

4.54. Vlasti bi dobro postupile kada bi prihvatile savjet da pri napredovanju na putu izgradnje države imaju u vidu dva međusobno komplementarna cilja. Prvi je stvaranje platnog sistema za javnu upravu koji se odlikuje transparentnošću i preuzimanjem odgovornosti. Reforma platnog sistema je od ključne važnosti za sve nivoe vlasti, pošto tekuće prakse ne nagrađuju rezultate rada niti podržavaju izgradnju meritokratije unutar javne administracije. S tim ciljem treba pripremiti nacрте novih zakona o platama, u skladu sa obavezama koje su vlasti preuzele u sklopu Kredita za strukturalno prilagođavanje ekonomskog upravljanja (Economic Management Structural Adjustment Credit, EMSAC). Štaviše, na svim nivoima vlade neophodno je uložiti napore koji bi bili u većoj mjeri koordinirani.

4.55. Drugi cilj trebalo bi da predstavlja određivanje prioriteta među funkcijama koje treba da sprovedi javna uprava, tako da se one postave na put ka fiskalnoj održivosti. Ključno pitanje je kako osigurati da se resursi koriste produktivno i da alokacije između sektora i funkcija odražavaju stvarne potrebe zemlje. Smanjivanje mogućih dupliranja unutar državne uprave predstavlja polaznu tačku, posebno u odnosu na preklapanja između državnog nivoa, entitetskog i podentitetskog nivoa vlasti. Opet, također treba priznati da su neki od najvećih dijelova platnog fonda posvećeni odbrani i javnom redu – daleko veći nego što je to slučaj u drugim dijelovima Evrope. Bez znatnih napora na smanjivanju troškova tih sektora, doći će do potrebe za znatnijim smanjenjima u drugim vitalnim oblastima, kao što je oblast ekonomskih pitanja, ili u funkcijama obezbjeđivanja prvog reda usluga, kao što je obrazovanje.

4.56. Ukratko rečeno, vlasti bi trebalo da razmotre sljedeće akcije s ciljem stvaranja temelja za djelotvornu izgradnju države u narednih nekoliko godina:

Politika plata i sistemi plaćanja

- Postepeno, ali sigurno izdiferencirati strukture plata usmjeravanjem povećanja plata u budućnosti na radna mjesta srednjeg i višeg nivoa u državnoj upravi u jezgru državne administracije. Zamrznuti (smanjiti) ukupnu bruto naknadu za radna mjesta nižeg nivoa u državnoj upravi i za sva radna mjesta koja nisu radna mjesta državnih službenika.

- **Eliminisati i/ili konsolidovati većinu naknada u osnovnu platu i osigurati da suma naknada koje neko može da ostvari rijetko iznosi više od 20 posto neto osnovne plate.** Smanjiti stepen diskrecionog odlučivanja kojeg pojedini ministri imaju pri dodjeli naknada i bonusa, uključujući naknade za preuzimanje privremenih dužnosti ili rad u komisijama.

- **Revidirati zakone o platama s ciljem stvaranja intervala plata za svaki platni razred i omogućiti postepena povećanja za dužinu staža samo unutar tih intervala plata.** Umanjiti uticaj dužine staža na ukupnu platu i stvoriti jasne institucionalne aranžmane i procedure za korištenje diskrecionog prava menadžera, kao što su smjernice za omogućavanje bržeg rasta plata onih koji ostvaruju bolje rezultate.

- **Uspostaviti viši stepen konzistentnosti između zakona o platama za državni nivo, entitete i kantone.** Pri pripremi nacrtu zakona, osigurati da su režimi plata koji se primjenjuju na svaki sektor međusobno kompatibilni (tj. da omogućavaju poređenje radnih mjesta koja zahtijevaju slične kvalifikacije u različitim sektorima ili porodicama poslova) i da odražavaju konzistentnu strategiju u smislu relativne konkurentnosti plata.

Upravljanje i planiranje u državnoj upravi

- **Raditi ka višem stepenu konzistentnosti kod definicije državnih službenika na različitim nivoima vlasti** (pri čemu bi prednost trebalo dati užim definicijama) i uspostavljanju zajedničkih procedura koje mogu da omoguće transfer državnih službenika između vlada.

- **Razviti konsolidovane baze podataka o osoblju** kako bi se vladama omogućilo da imaju podatke o broju i troškovima zaposlenih u javnom sektoru. Sistemi za izvještavanje bi trebalo da uključuju državne službenike, kao i druge zaposlene u javnom sektoru, bez obzira na nivo vlasti.

- **Povećati stepen nadzora nad procesima za napredovanje i pomaknuće u karijeri** unutar ministarstava s ciljem da se oni sprovedu na transparentan način i u skladu sa zaslugama.

- **Rafinirati kriterije za ulazak u državnu upravu**, posebno što se tiče iskustva koje se zahtijeva i načina na koji se obračunavaju viša akademska zvanja. Stvoriti fleksibilnije puteve razvoja karijere za one koji imaju posebna znanja i vještine, stavljajući pri određivanju platnih razreda veći naglasak na rezultate, u odnosu na staž..

Racionalizacija veličine i obima javne uprave

- **Uspostava realnih ciljnih iznosa za smanjenje ukupnog bora zaposlenih u javnom sektoru na svim nivoima vlasti.** Nakon toga treba da uslijedi strateški pregled koji će (i) smanjiti oblasti mogućeg poduplavanja na različitim nivoima vlasti, i (ii) odrediti prioritete među preostalim funkcijama/aktivnostima na entitetskom i kantonalnom nivou s ciljem jačanja onih koje nemaju dovoljno osoblja, i znatnog smanjenja onih koje su u manjoj mjeri ključne.

- **Implementirati djelomično zamrzavanje novog zapošljavanja u javnoj upravi**, pri čemu bi se prioritet za novo zapošljavanje dao radnim mjestima u državnoj upravi koja su angažovana na funkcijama i aktivnostima u prioritarnim kategorijama.

- **Do kraja implementirati znatne reforme u oblastima odbrane, sudstva i bezbjednosti** kako bi se agregatni troškovi tih sektora doveli u sklad sa nivoima u drugim evropskim zemljama.