

## PREDNACRT NOVOG ZAKONA O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA U REPUBLICI SRPSKOJ – IZAZOVI I OČEKIVANJA

**Doc. dr Nevenko Vranješ\***

**Prof. dr Vladimir Đurić\*\***

***Rezime:** Državna služba i državni službenici predstavljaju ključan subjekat ne samo upravne funkcije i upravne djelatnosti države već i afirmacije njenih politika. Depolitizacija i profesionalizacija državne službe i službeničkog sistema te selekcija kadrova zasnovana na principima merit sistema ključni su reformski zahtjevi koji se postavljaju pred zemlje Zapadnog Balkana na njihovom putu ka Evropskoj uniji. Shodno preporukama Evropske komisije i SIGMA, Republike Srpska se odlučila na izradu novog zakona o državnim službenicima. Proces izrade prednacrt je započeo tokom 2018. godine i intenziviran je tokom 2019. godine kako bi zakon stigao u jesen u skupštinsku proceduru. Novi zakon trebalo bi da donese nekoliko ključnih promjena, među kojima su kategorizacija državnih službenika, okvir državne službe, pismeno testiranje kandidata za državnu službu, drugačiji sistem ocjenjivanja, redefinisane rada Odbora za žalbe i dr. Predmet ovog rada je analiza rješenja iz prednacrt Zakona o državnim službenicima i njihovo poređenje sa zahtjevima Evropske komisije i SIGMA te mogući izazovi i očekivanja.*

***Ključne riječi:** državni službenici, prednacrt zakona o državnim službenicima, reforma, politizacija i SIGMA.*

### **1. Pojmovno određenje državnih službenika i službeničkih sistema**

Da bismo definisali državne službenike potrebno je odrediti termin javni službenici. Javni službenici su neizostavan i najvažniji subjekat u javnoj

---

\* Fakultet političkih nauka Univerziteta u Banjoj Luci.

\*\* Institut za uporedno pravo Beograd.

upravi. Javni službenici predstavljaju javnu upravu u personalnom smislu, a samim tim i državu odnosno njene organizacione subjekte. Oni obavljaju prevashodno autoritativne poslove, odnosno poslove koji po svojoj prirodi predstavljaju vršenje prerogativa državne vlasti. To podrazumijeva da oni u odnosu prema drugim subjektima sa kojima ostvaruju odgovarajuće kontakte istupaju sa jačom voljom.<sup>1</sup> Govoreći o licima zaposlenim u organima državne uprave, Ratko Marković ističe kako su oni „ljudski supstrat“ tih organa.<sup>2</sup> Kolika je njihova važnost govori činjenica da oni čine određenu organizaciju boljom ili lošijom, zavisno od njihovih sposobnosti, znanja i zalaganja te posebno odnosa prema strankama i samoj službi. Stoga zemlje razvijenih demokratija selekciji službenika pristupaju s posebnom pažnjom.

Najjednostavnije, čini se, jeste određenje javnog službenika prema njegovoj organizacionoj pripadnosti. Pod pojmom javnog službenika u organizacionom smislu, za potrebe ovog rada, a prema našem pravnom sistemu, možemo smatrati službenika koji je zaposlen u organima državne uprave (dakle, državni službenik) i službenika zaposlenog u jedinicama organa lokalne samouprave, budući da kod nas lica zaposlena u javnim preduzećima i ustanovama podliježu opštem režimu radnih odnosa te ne možemo govoriti da imaju službenički status već radnopravni odnos. U komparativnim sistemima susrećemo različita shvatanja koja se kreću od najšireg mogućeg određenja, da svi koji su zaposleni u bilo kojoj organizaciji čiji je osnivač država ili lokalna samouprava imaju status javnog službenika. Često se pojmovi javni i državni službenik poistovjećuju i prepliću, mada zasigurno pojam javni je znatno širi od pojma državnog službenika. Ne postoji jedinstveni model definisanja državne službe odnosno odgovarajuće kategorije zaposlenih. Države to pitanje regulišu shodno svojim specifičnostima i tradiciji.<sup>3</sup>

U Mađarskoj, državni službenici su lica koja su zaposlena u javnom sektoru i plaćeni su iz budžeta. Dakle, pored lica zaposlenih u vladinim institucijama (njih oko 105.000, prema podacima iz 2013. godine), u javne službenike u Mađarskoj spadaju i uniformisani službenici (vojska, policija, obavještajne službe – službe sa posebnim ustavnim statusom), sudije, tužioc,

<sup>1</sup> Mirjana Rađenović, „Mjesto službeničkog prava u sistemu prava Republike Srpske“, *Moderna uprava, časopis za upravnu pravnu teoriju i praksu* (Ur. Karajica, V.), br. 1/8, Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Banjaluka, 2008, str. 24.

<sup>2</sup> Ratko Marković, *Upravno pravo, drugo popravljeno i prošireno izdanje*, Slovo, Beograd, 2002, str. 162–163.

<sup>3</sup> Uporediti, *Scope of Civil Services in European Countries*, SIGMA, novembar 2000; *Who and What is a Civil Servant*, World Bank, 2000.

politički imenovana lica (članovi Parlamenta, izabrani članovi lokalnih savjeta i gradonačelnici) i daleko najveća grupa od oko pola miliona lica su javni službenici u javnim ustanovama (medicinske sestre, ljekari, učitelji, socijalni radnici i dr.). Sve ove kategorije imaju kolektivni naziv javni službenici. Pravni status svake od navedenih kategorija regulisan je parlamentarnim aktima.<sup>4</sup>

U Francuskoj, državni službenici su lica koja imaju tradicionalno privilegovan položaj. Državni službenik je lice koje učestvuje u funkcionisanju javnih službi na staln način, odnosno lice koje u hijerarhiji javne službe pripada stalnom i redovnom kadru.<sup>5</sup> Ovakvo određenje državnog službenika proizilazi iz generalnog stava Državnog savjeta – francuskog upravnog suda, koji je upravu sveo na zbir javnih službi, a upravne akte definisao kao akte kojima se vrše javne službe.

U Njemačkoj upravnoj nauci, državni službenici se definišu kao lica koja se obavezuju na obavljanje poslova, vjernost i poslušnost i nalaze se u posebnom odnosu potčinjenosti prema državi. Takođe, u Njemačkoj, Ustavom je uređeno da državni službenici vrše državne poslove kao stalno zanimanje, stručno i profesionalno, starajući se o stalnom izvršavanju poslova u javnom interesu.<sup>6</sup>

U anglosaksonskom području nastaje etimološka disperzija pri određivanju pojma javnog službenika. U Engleskoj se javljaju sljedeći termini: *officer* (službenik, činovnik); *servant* (činovnik, namještenik); *employee* (namještenik); *civil servant* (državni službenik, državni namještenik), kao termin koji je proistekao iz pojma *Civil service* (pojam koji označava javnu službu u cjelini kao i skup lica koja tu službu obavljaju). Slična određenja nalazimo i u SAD, gdje se pojavljuju pojmovi: *public employees*, *officer* i *public officer*.<sup>7</sup>

Anglosaksonsko poimanje može se svesti na određenje da je državni službenik lice koje je postavljeno odlukom ovlašćenog javnog organa u skladu sa zakonom o državnoj službi. Odluka o postavljenju državnog službenika mora biti u skladu sa uspostavljenim pravilima o prijemu u službu. Analogno navedenom, otpuštanje službenika iz državne službe ograničeno je pravilima

<sup>4</sup> Andras Patyi, Adam Rixer, (Eds.), *Hungarian Public Administration and Administrative Law*, Schenk Verlag GmbH, Passau, 2014, str. 502. Naveno u: Nevenko Vranješ, *Službenički sistemi i tranziciona reforma javne uprave*, Grafid, Banja Luka, 2016, str. 154.

<sup>5</sup> Leon Duguit, *Traite de Droit constitutionnel*, t. III, ed.3, Paris, 1930, str. 4. Navedeno prema: Zorica Vukašinić, *Evropski službenički sistem*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2013, str. 12.

<sup>6</sup> Vidjeti: Čl. 35 i čl. 131 Temelnog zakona SR Njemačke (Ustav SR Njemačke), verzija na engleskom jeziku: Basic Law for the Federal Republic of Germany, dostupno na: [http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/index.html), pristupljeno: 30.7.2019. godine. *Ibid.*, str. 60.

<sup>7</sup> Ivo Borković, *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1987, str. 268.

budući da je državni službenik zaposlenik države i da ima ustavnu ulogu.<sup>8</sup>

Šira teorijska poimanja, vjerovatno prateći shvatanja uprave i očito potičući iz nauke upravnog prava, posmatraju javne službenike s organizacionog (formalnog), funkcionalnog (sadržinskog ili materijalnog) i mješovitog (kombinovanog) aspekta. Analogno tome, dobijamo organizacioni, funkcionalni i kombinovani pojam javnog službenika.<sup>9</sup>

Prema organizacionom (formalnom) pojmu, javni službenici su lica koja obavljaju poslove u organima javne uprave, odnosno lica koja su zaposlena u javnoj upravi.<sup>10</sup>

Prema funkcionalnom (sadržinskom odnosno materijalnom) pojmu, javni službenici su lica koja vrše poslove javne službe, bez obzira na njihov status i organizacionu pripadnost.<sup>11</sup>

Najzad, kombinovani (mješoviti) pojam javnog službenika, nastojeći da razriješi manjkavosti i neodređenosti organizacionog i funkcionalnog pojma, javne službenike određuje kao lica koja obavljaju javnu službu u organima javne uprave.<sup>12</sup>

U dilemi javni ili državni službenik, možemo konstatovati da javni službenik vrši javnu, a državni državnu službu. U tom slučaju, pažnju okrećemo kao organskom određenju uprave, koje staje na stanovište da upravu u organskom smislu čine organi državne uprave i upravne organizacije,<sup>13</sup> pa tako i zaposleni u njima imaju status državnog službenika. U preostalom dijelu javne uprave (jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća i javne ustanove te ustanove od opšte koristi) zaposleni su uglavnom u statusu javnog službenika.

O pozitivnopravnom određenju državnih službenika pisaćemo u nastavku rada kroz primjer rješenja u Republici Srpskoj.

Službenici, bilo javni ili državni, čine službenički sistem. Službenički sistem je posebna vrsta društvenog, ali i pravnog sistema. Službenički sistem se može definisati kao sistem kategorija u koje se „javni službenici razvrsta-

<sup>8</sup> Nick Manning, Neil Parison, *International Public Administration Reform, Implications for the Russian Federation*, The World Bank, Washington, 1951, p. 92-93.

<sup>9</sup> Nevenko Vranješ, *Službenički sistemi i tranziciona reforma javne uprave*, Grafid, Banja Luka, 2016, str. 61.

<sup>10</sup> *Ibid*, str. 61.

<sup>11</sup> *Ibid*, str. 61.

<sup>12</sup> *Ibid*, str. 61.

<sup>13</sup> Vidjeti: Pavle Dimitrijević i Ratko Marković, *Upravno pravo I*, NIU Službeni list SFRJ, Beograd, 1986, str. 15–17.

vaju prema unapred utvrđenim kriterijumima i koji predstavlja osnov za njihovo napredovanje, nagrađivanje i kretanje u službi<sup>14</sup>. Iz navedenog slijedi da su sastavni elementi službeničkog sistema: klasifikacioni sistem, platni sistem i sistem napredovanja.<sup>15</sup>

Pozitivnopravno ali ne i teorijsko određenje službeničkog sistema nalazimo i kod Borčeta Davitkovskog i Zorana Lončara, koji navode niz zakona kojima se propisuje položaj javnih službenika u različitim organizacijama javne uprave i različitim radnopravnim odnosno službeničkopravnim režimima.<sup>16</sup>

Prema Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj – OECD, službenički sistem obuhvata sljedeće komponente: (1) zapošljavanje odnosno prijem u javnu službu; (2) razvrstavanje po radnim mjestima; (3) plate; (4) ocjenjivanje; (5) napredovanje; (6) stručno usavršavanje i (7) mobilnost odnosno pokretljivost u službi.<sup>17</sup>

Smatramo da službenički sistem obuhvata mnogo više od gore pomenutog pogotovo u strukturalnom pogledu, te s osloncem na pozitivno pravo možemo zaključiti, „da službenički sistem predstavlja vizu zakonskih i podzakonskih tekstova kojima se reguliše službenički status javnih službenika tokom vršenja javne službe kao i skup aktivnosti i instituta javnih službenika i organa uprave koje čine njegove sastavne delove. Sledstveno navedenom, možemo izdvojiti sledeće elemente službeničkog sistema: (1) analiza potreba i planiranje radnih mesta; (2) selekcija i prijem u radni odnos; (3) razvrstavanje (klasifikacija) radnih mesta; (4) napredovanje i nagrađivanje javnih službenika; (5) ocenjivanje rada javnih službenika; (6) stručno usavršavanje javnih službenika; (7) mobilnost javnih službenika i (8) platni sistem.“<sup>18</sup>

Kada je u pitanju vrsta službeničkih sistema, uglavnom razlikujemo karijerne, otvorene i kombinovane službeničke sisteme. Otvoreni se još nazivaju i pozicioni ili sistemi radnih mjesta. Karakteristika karijernih sistema je da se hijerarhijski viša radna mjesta u javnoj službi popunjavaju postojećim

<sup>14</sup> Milan Vlatković, Radoje Brković, Bojan Urdarević, *Službeničko pravo*, Dosije studio, Beograd, 2013, str. 45.

<sup>15</sup> *Ibid.*, str. 46.

<sup>16</sup> Borče Davitkovski, Zoran Lončar, *Nauka o upravi*, FEDS, Podgorica, 2012, str. 115–117. Slično tome nalazimo i u: Đordije Blažić, Radojka Đurićanin, *Službenički sistem Crne Gore*, priručnik (ur. Kos, B.), Vlada Republike Crne Gore, Uprava za kadrove, Podgorica, 2006, str. 13–14.

<sup>17</sup> Šire vidjeti: *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*, Background Note, GOV/PUMA 2003(17), Paris, 2003, p. 2–46; Francisco Cardona, *Building A Civil Service System*, SIGMA/OECD, 2002, p. 2.

<sup>18</sup> Nevenko Vranješ, *Službenički sistemi i tranziciona reforma javne uprave*, Grafid, Banja Luka, 2016, str. 54.

kadrovima posredstvom instituta napredovanja, internog konkursa i premještanjem, dok se niža radna mjesta popunjavaju kadrovima na osnovu javnog konkursa što daje mogućnost odabira kadrova „spolja“, uključujući i privatni sektor. Kod otvorenih (pozicionih) sistema sva radna mjesta, od najnižeg do najvišeg, popunjavaju se na osnovu javnog konkursa (oglasa), na kojem mogu učestvovati svi, tako da sistem napredovanja gotovo ne postoji. Tipični karijerni i tipični otvoreni sistemi ne postoje i zbog toga se pristupa kombinovanju. Ideal je postići merit sistem (sistem zasluga). Naime, dugo je u nekim službeničkim sistemima (prvenstveno u SAD) preovladavao *spoil sistem* ili sistem plijena. Sistem plijena je podrazumijevao promjenu svih postojećih službenika dolaskom nove (pobjedničke) partije na vlast i uspostavljanje nove službeničke strukture iz redova pobjednika uz otpuštanje postojećih kadrova. Merit sistem se zasniva na principima prijema i napredovanja u javnoj službi isključivo na osnovu sposobnosti odnosno kompetencija i zasluga. U tom smislu, karijerni službenički sistem u najvećoj mjeri personifikuje merit sistem koji bi trebalo da bude cilj svake javne uprave u njenom personalnom aspektu. Kao neke od principa merit sistema izdvajamo: princip depolitizacije i profesionalizacije javne službe; princip javnog konkursa (oglasa) uz transparentnost i otvorenost; princip dostupnosti javne službe svima pod jednakim uslovima; princip objektivne ocjene kandidata; princip nagrađivanja i napredovanja prema sposobnostima i dr.<sup>19</sup>

## **2. Nastanak i razvoj državne službe i trenutni položaj državnih službenika u Republici Srpskoj**

Državna služba u Republici Srpskoj ima tradiciju i postojanje koliko i sama Republika. Trenutno Republika Srpska ima svoj peti zakon koji, iako se zove Zakon o državnim službenicima, obuhvata i državnu službu u organima republičke uprave, a kako službenički status imaju samo zaposleni u organima republičke (državne) uprave, postojeći zakon može se smatrati i zakonom o državnoj službi i o državnim službenicima. Priličniji naziv bi bio zakon o državnoj službi. Prije će biti da se naziv „državna“ izbjegava od vremena kada je Kancelarija visokog predstavnika u BiH iznosila primjedbe na tadašnji naziv zakona o državnoj upravi jer po njima Republika Srpska nije država pa otuda ne može ni naziv zakona sadržavati determinantu „državna“.

---

<sup>19</sup> *Ibid*, str. 55.

Put do današnjeg Zakona o državnim službenicima<sup>20</sup> kretao se od Zakona o državnoj upravi (iz 1992. godine)<sup>21</sup> i Zakona o državnoj upravi (iz 1994. godine)<sup>22</sup>, preko Zakona o radnim odnosima u državnim organima (takođe iz 1994. godine)<sup>23</sup> i Zakona o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske (iz 2002. godine).<sup>24</sup>

Najširi horizontalni okvir državne službe propisivao je Zakon o radnim odnosima u državnim organima iz 1994. godine. Konkretnije, Zakon o radnim odnosima u državnim organima propisao je prava, obaveze i odgovornosti iz radnih odnosa lica zaposlenih u ministarstvima, posebnim organizacijama, sudovima, javnim tužilaštvima, javnom pravobranilaštvu, organima za prekršaje i u službama Narodne skupštine RS, predsjednika RS, Vlade RS i Ustavnog suda koji se primaju u radni odnos odlukom funkcionera koji rukovode ovim organima i službama, određena prava predsjednika Republike, i određena prava, obaveze i odgovornosti lica koja bira Narodna skupština i lica koja postavlja Vlada, odnosno drugi nadležni organ. Takođe, odredbe tog zakona primjenjivane su na sve zaposlene u državnim organima, odnosno izabrana i postavljena lica, osim onih čija prava, obaveze i odgovornosti su utvrđene posebnim propisima.<sup>25</sup> Ovako širok horizontalni okvir državne službe se znatno sužava zakonskim rješenjem iz 2002. godine, tj. Zakonom o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske što se zadržalo sve do dan-danas, pa bi u nastavku rada valjalo ispitati zašto je to tako, imajući u vidu današnje stavove SIGMA da je horizontalni okvir državne službe u Republici Srpskoj preuzak.<sup>26</sup>

Uprkos postojanju zakonskog određenja državne uprave i zaposlenih u organima državne uprave te uprkos činjenici da je Zakon o radnim odnosima u državnim organima uveo termin državni službenik, tek Zakonom o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske koji je donesen u februaru 2002. godine, prvi put službeničko zakonodavstvo u Republici Srpskoj

<sup>20</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16.

<sup>21</sup> „Službeni glasnik srpskog naroda u BiH“, br. 55/92.

<sup>22</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 11/94.

<sup>23</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 11/94.

<sup>24</sup> „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 16/02, 62/02, 38/03, 49/06 i 20/07.

<sup>25</sup> Čl. 1 Zakona o radnim odnosima u državnim organima, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 11/94, 96/03 i 6/97. Takođe navedeno u: Nevenko Vranješ, Vladimir Đurić, „Državna služba i upravljanje ljudskim resursima u institucijama Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj – eksterna evaluacija i budući izazovi“, *Pravna riječ, časopis za teoriju i praksu*, br. 54/2018, Udruženje pravnika Republike Srpske, Banja Luka, 2018, str. 384.

<sup>26</sup> Vidjeti: *Monitoring Report: The Principles of Public Administration Bosnia and Herzegovina*, SIGMA-OECD, Paris, November 2017. p. 71.

konkretnije, istina u formalnom smislu, određuje da je državni službenik lice koje je zaposleno u državnom organu. Zakon konstruiše i negativno određenje, propisujući da ministri i njihovi zamjenici nisu državni službenici te da se njihov pravni status uređuje drugim propisima.<sup>27</sup> Konkretnije, u službeničkom pravu Republike Srpske postojanje državnih službenika kao posebne kategorije zaposlenih lica egzistira nešto više od 17 godina.

Centralno pitanje koje se nameće jeste zašto se državni službenici razlikuju od zaposlenih prema Zakonu o radu, odnosno zašto se stvara službenički sistem u kojem se određena lica izdvajaju iz posebnog režima radnih odnosa i imaju poseban status. Preovladava shvatanje da se stvaranjem ove posebne kategorije lica i uređenjem njihovog statusa, prava, obaveza, sistema zapošljavanja i drugih pitanja doprinosi osiguranju afirmacije profesionalnosti, neutralnosti, efikasnosti i integriteta državnih službenika i državne službe. Za tu posebnu kategoriju zaposlenih primjenjuju se posebna pravila javnog prava, iako je prisutan i trend sve većeg uticaja opšteg prava o radnim odnosima i na status, prava i obaveze državnih službenika.<sup>28</sup>

Takođe, otvara se i pitanje obima državne službe u horizontalnom smislu (koji organi i organizacije podliježu pravnom režimu državne službe) i u vertikalnom smislu (koji zaposleni u okviru određenog organa odnosno organizacije podliježu pravnom režimu državne službe). Horizontalno definisanje odnosi se na pitanje da li državna služba treba da obuhvati samo organe centralne uprave ili takođe zaposlene u organima lokalne samouprave i u organima koji ne spadaju o krug organa uprave (sudovi, tužilaštva, skupština). Postavlja se i pitanje da li se primjena mora raširiti i na organizacije sa javnim ovlašćenjem (javni fondovi, javne agencije i slično).

Trenutno važećim Zakonom o državnim službenicima iz 2008. godine, mijenjanim i dopunjavanom do sada tri puta, uređuju se radnopravni status državnih službenika u republičkim organima uprave Republike Srpske; prava i dužnosti; radna mjesta državnih službenika; zapošljavanje i popunjavanje upražnjenih radnih mjesta; ocjenjivanje i napredovanje; stručno osposobljavanje i usavršavanje i stručni ispit; pripravnici i volonteri u republičkim organima uprave; disciplinska i materijalna odgovornost; prestanak radnog odnosa; zaštita prava iz radnog odnosa; kadrovski plan; vođenje centralne evidencije; druga prava iz radnog odnosa i status i nadležnost

<sup>27</sup> Čl. 4 Zakona o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 16/02, 62/02, 38/03, 49/06 i 20/07.

<sup>28</sup> Georg Virant i dr., „Podrška za pripremu Zakona o državnim službenicima Republike Srpske“, *Modernisation of HRM systems in the civil service*, 2015, str. 31.



Odbora državne uprave za žalbe.<sup>29</sup> Takođe, ovaj zakon u istom članu ostavlja mogućnost da se posebnim zakonom pojedina prava i dužnosti državnih službenika mogu urediti na drugačiji način posebnim zakonom ukoliko to priroda poslova nalaže.<sup>30</sup> Zakon propisuje da je državni službenik lice sa visokom stručnom spremom koje je zaposleno u organu republičke uprave i obavlja poslove osnovne djelatnosti organa republičke uprave. Izuzetno, državni službenik je i lice sa završenom višom i srednjom stručnom spremom u skladu sa uredbom Vlade. Vlada uredbom propisuje kategorije državnih službenika i njihova zvanja i kriterijume za analitičku procjenu radnih mjesta. Prema uredbi vlade – Uredba o kategorijama i zvanjima državnih službenika, propisano je osam kategorija radnih mjesta državnih službenika, od čega šest kategorija koje predviđaju VII stepen SS, jedna kategorija za VI stepen SS i jedna kategorija za IV stepen SS. Prema navedenoj uredbi za više stručne saradnike predviđena su tri zvanja: viši stručni saradnik prvog zvanja – VII stepen SS i radno iskustvo od tri godine; viši stručni saradnik drugog zvanja – VII stepen SS i radno iskustvo od dvije godine i viši stručni saradnik trećeg zvanja – VII stepen SS i radno iskustvo od jedne godine. Pored navedenih, predviđena je i kategorija stručnog saradnika koja zahtijeva IV stepen stručne spremlje (srednja četvorogodišnja škola) i najmanje šest mjeseci radnog iskustva. Preostale tri kategorije odnose se na inspektore, i to: mlađi inspektor – VII stepen SS i do jedne godine inspektorskog staža; inspektor – VII stepen SS i najmanje jedna godina inspektorskog staža i viši inspektor – VII stepen SS i najmanje dvije godine inspektorskog staža.<sup>31</sup> Dakle, u Republici Srpskoj status državnog službenika mogu steći i lica sa SSS.

Zakon o državnim službenicima, uprkos njegovom nazivu, propisuje da pored državnih službenika poslove iz nadležnosti republičkih organa uprave obavljaju i namještenici. Radna mjesta namještenika regulišu se se uredbom Vlade. Prema Uredbi o radnim mjestima namještenika, namještenička mjesta su radna mjesta na kojima se obavljaju administrativni, računovodstveno-finansijski, pomoćno-tehnički i drugi poslovi, a čije obavljanje je potrebno radi vršenja poslova osnovne djelatnosti iz djelokruga republičkog organa

<sup>29</sup> Čl. 1 Zakona o državnim službenicima, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16.

<sup>30</sup> Upporediti: Zakon o inspekcijama u Republici Srpskoj, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 74/2010, 109/2012, 117/2012 – ispr. i 44/2016; Zakon o policiji i unutrašnjim poslovima, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 57/2016, 110/2016 i 58/2019.

<sup>31</sup> Čl. 4 Uredbe o radnim mjestima državnih službenika, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 18/09 i 131/10.

uprave.<sup>32</sup>

U republičkom organu uprave utvrđuju se sljedeća radna mjesta namještenika: a) u okviru visoke SS: namještenik prve kategorije, uključujući i rukovodioce, namještenik druge kategorije i namještenik treće kategorije; b) u okviru više SS: namještenik prve kategorije i namještenik druge kategorije; c) u okviru srednje stručne spreme: namještenik prve kategorije i namještenik druge kategorije i d) namještenik u okviru osmogodišnje škole.<sup>33</sup>

### **3. Reformski zahtjevi u oblasti državne službe i upravljanja ljudskim resursima**

Postoji značajan broj institucija i organizacija nacionalnog, regionalnog i međunarodnog karaktera koje se bave državnom službom i ljudskim resursima te vrše monitoringe i procjene, ukazuju na stanje i probleme i izdaju preporuke za reformu i unapređenje stanja. Budući da je u Bosni i Hercegovini postignut kompromis vezan za evropske integracije u radu ćemo se osvrnuti na procjene i zahtjeve Evropske komisije.

Evropska komisija je u periodu od 2005. godine, kada je BiH uputila svoj prvi izvještaj, pa do danas, 2019. godine, ukupno objavila 14 izvještaja o napretku Bosne i Hercegovine. Izvještaji sadrže analitički opis i ocjenu stanja u pojedinim oblastima, sa preporukama za njihovo otklanjanje odnosno unapređenje, a sve u cilju usklađivanja sa komunitarnim pravom. Do sada svi predstavljeni izvještaji sadržavali su odrednice ili poglavlja koja su posvećena javnoj upravi po svim njenim segmentima. U izvještajima, Evropska komisija, pored ostalih, opisuje trenutno stanje i ukazuje na probleme u javnoj upravi u BiH smatrajući je veoma važnim segmentom reformskog procesa. Svi analizirani izvještaji identifikuju manje ili više iste probleme. Oni se svode na fragmentaciju državne službe, politizaciju i politički uticaj na popunjavanje službeničkih pozicija, slab službenički kapacitet za evropske integracije i dr.

Tokom 2019. godine Evropska komisija je Bosni i Hercegovini uputila dva dokumenta, i to: Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji (u daljem tekstu Mišljenje 2019)<sup>34</sup> i Analitički izvještaj – Mišljenje Komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u

<sup>32</sup> Čl. 2 Uredbe o radnim mjestima namještenika, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 18/09.

<sup>33</sup> *Ibid.*, Čl. 4.

<sup>34</sup> *Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*, Brussels, 29.05.2019, dostupno na: [http://europa.ba/?page\\_id=502](http://europa.ba/?page_id=502), pristupljeno: 08.08.2019. godine.

Evropskoj uniji (u daljem tekstu Analitički izvještaj).<sup>35</sup>

U Mišljenju 2019, Evropska komisija ukazuje na slabe i razuđene kapacitete BiH u pogledu usklađivanja domaćeg pravnog okvira sa komunitarnim, podvlačeći da čak „14 rukovodilaca u BiH ima nadležnosti koje su povezane sa provođenjem *acquis*-a EU“.<sup>36</sup> Mišljenje 2019, sadrži pasus koji se odnosi na javnu upravu, pri čemu se naglašava da je potrebno uložiti velike napore kako bi se obezbijedilo usklađivanje propisa s načelima reforme javne uprave (RJU), kao i njihovo efikasno provođenje. U tom pogledu, naglašava se da vlasti na svim nivoima treba da osiguraju političku podršku sistemu koordinacije reforme javne uprave, kao i adekvatna finansijska sredstva za njeno promovisanje. Nadalje, Mišljenje 2019, konstatuje da je u propise potrebno ugraditi načela zasluga prilikom zapošljavanja, napredovanja i otpuštanja službenika kako bi se omogućilo postizanje profesionalne državne službe.<sup>37</sup> Najzad, Izvještaj 2019, između ostalih, daje i preporuku BiH u domenu reforme javne uprave (...) „Završiti neophodne korake u reformi javne uprave s ciljem unapređenja sveukupnog funkcionisanja javne uprave osiguravanjem profesionalne i depolitizirane državne službe i koordiniranim pristupom u kreiranju politika u cijeloj državi (...)“.<sup>38</sup>

U Analitičkom izvještaju, RJU posvećeno je jedno čitavo poglavlje. Najprije se daje određenje da funkcionalna javna uprava „zahtijeva profesionalnu državnu službu, kreiranje politika i zakonodavstva na inkluzivan način i na osnovu pouzdanih pokazatelja, jasno razgraničene odgovornosti između institucija i prema građanima, osposobljenost za pružanje usluga građanima i poslovnim subjektima, te pouzdan sistem upravljanja javnim finansijama.“<sup>39</sup> Analitički izvještaj ističe da Strateški okvir za reformu javne uprave 2008–2022. nije usvojen od strane Republike Srpske, dok su to preostala tri upravna nivoa (nivo zajedničkih institucija BiH, Federacija BiH i Brčko distrikt BiH) učinili. U tom smislu, traži se potpuno usvajanje Strateškog okvira te izrada jedinstvenog Akcionog plana za sve nivoe upravne vlasti te jedinstven mehanizam monitoringa i evaluacije za njegovo provođenje. Osvrćući se na

<sup>35</sup> *Analytical Report accompanying the Commission opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*, Brussels, 29.05.2019, dostupno na: [http://europa.ba/?page\\_id=502](http://europa.ba/?page_id=502), pristupljeno: 08.08.2019. godine.

<sup>36</sup> *Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*, Brussels, 29.05. 2019, p. 7.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>39</sup> *Analytical Report accompanying the Commission opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*, Brussels, 29.05.2019, p. 22.

upravljanje ljudskim resursima (ULJR), Analitički izvještaj iznosi sljedeće konstatacije, zaključke i preporuke: (1) ne postoji zajednički pristup odnosno zajednički okvir politike za ULJR na svim nivoima upravne vlasti; (2) izgradnja depolitizovane, stručne i profesionalne državne službe u cijeloj zemlji i dalje predstavlja veliki izazov; (3) postoji značajna fragmentacija javne uprave (naročito u Federaciji BiH gdje sedam kantona ima vlastite zakone o državnim službenicima); (4) različiti uslovi i praksa pri zapošljavanju, unapređenju i otpuštanju predstavljaju prepreka mobilnosti; (5) prisutan je sistemski politički uticaj u postupcima zapošljavanja i napredovanja na svim nivoima vlasti, čime se narušava načelo zapošljavanja u državnoj službi na osnovu zasluga; (6) kvalitet provjere znanja prilikom zapošljavanja na svim nivoima je nizak (jedino nivoo zajedničkih institucija BiH ima uspostavljen okvir kompetencija prilikom selekcije državnih službenika); (7) imenovanje članova komisija za selekciju kandidata u državnu službu mora biti transparentnije i treba osigurati njihovu profesionalnost i nepristrasnost; (8) zakonodavstvo treba da osigura da se prilikom zapošljavanja prednost daje zapošljavanju na osnovu zasluga u odnosu na kriterijum nacionalne pripadnosti; (9) predimenzioniranost privremenog zapošljavanja; (10) otpuštanje iz državne službe kao ishod disciplinske mjere se ne koristi iako je ugrađeno u zakonodavstvo; (11) ULJR je decentralizovano na svim nivoima upravne vlasti pa je potrebno uvođenje jedinica za ULJR kao i instaliranje elektronskog sistema ULJR te jačanje kapaciteta agencija za državnu službu; (12) sistem nagrađivanja državnih službenika nije transparentan ni koherentan već se bazira na različitim zakonima o platama i različitim klasifikacijama radnih mjesta i platnim razredima na svim nivoima vlasti; (13) plate su mnogo veće u javnom nego u privatnom sektoru, a povećanje plate nije povezano sa postupkom ocjenjivanja, što je rezultiralo sistemom unapređenja koji nagrađuje radni staž, a ne rad; (14) sistem ocjenjivanja je formalno uspostavljen, ali se ne koristi efikasno kod napredovanja, te je potrebno u srednjoročnom periodu uspostaviti koherentan sistem za ocjenjivanje, napredovanje i obuku kao prava državnog službenika; (15) ne postoje sistemski i objedinjeni podaci o integritetu državnih službenika u praksi, kako u pogledu upitnika o samoprocjeni integriteta u državnoj službi, tako ni u pogledu verifikacije integriteta državne službe u cilju bolje procjene ove oblasti (16) javnost korupciju u državnoj službi percipira kao visoko prisutnu.<sup>40</sup> Na kraju, Analitički izvještaj sadrži preporuku: „Da bi se osigurala profesionalna državna služba, zakonodavstvo je potrebno uskladiti sa načelom zasluga kod zapošljavanja, napredovanja i otpuštanja, a njegova primjena u praksi treba biti oslobođena političkog miješanja. Potreb-

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 24–25.

no je ojačati kapacitete agencija za državnu službu, modernizovati upravljanje ljudskim resursima i unaprijediti programe obuke<sup>41</sup>.

Izložena zapažanja, po svemu sudeći, proizlaze iz analiza koje godinama provodi SIGMA-OECD.<sup>42</sup> Za potrebe praćenja i analize stanja te ocjene i izdavanja preporuka, SIGMA je donijela nekoliko dokumenata te usvojila principe koji sadrže mjerljive kvantitativne i kvalitativne indikatore. Osvrnućemo se samo na instrumente SIGMA u oblasti ULJR.

Prema SIGMA metodologiji, Strateški okvir za reformu javne uprave obuhvata pet reformskih oblasti: (1) koordinacija i izrada politika; (2) državna služba i upravljanje ljudskim resursima; (3) odgovornost; (4) pružanje usluga i (5) upravljanje javnim finansijama.<sup>43</sup>

SIGMA je tokom 2017. godine izdala revidirane principe za reformu javne uprave u svim oblastima, pa i u oblasti ULJR. SIGMA principi za oblast državna služba i upravljanje ljudskim resursima su: (1) djelokrug državne službe je adekvatan, jasno definisan i primijenjen u praksi; (2) politički i zakonski okviri za profesionalnu i koherentnu državnu službu uspostavljeni su i primjenjuju se u praksi; institucionalna struktura pruža dosljedne i efikasne prakse upravljanja ljudskim resursima u cijeloj državnoj službi; (3) zapošljavanje državnih službenika zasnovano je na zaslugama i jednakom postupanju u svim njegovim fazama; jasno su definisani kriterijumi za degradaciju i prekid radnog odnosa državnih službenika; (4) neposredni ili posredni uticaj na više rukovodeće funkcije u državnoj službi je spriječen; (5) platni sistem za državne službenike zasnovan je na klasifikaciji poslova; pravičan i transparentan; (6) osigurano je stručno usavršavanje državnih službenika; to uključuje redovne obuke, pravično ocjenjivanje učinka, te mobilnost i unapređenje po osnovu objektivnih i transparentnih kriterijuma i zasluga i (7) mjere za promovisanje integriteta, sprečavanje korupcije i osiguravanje discipline u državnoj upravi su u primjeni.<sup>44</sup> Za navedene principe SIGMA je predvidjela 63 indikatora kvalitativne i kvantitativne prirode koji prema specifičnoj me-

<sup>41</sup> *Ibid*, p. 26.

<sup>42</sup> *Support for Improvement in Governance and Management – SIGMA* je zajednička inicijativa Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj – OECD (*The Organization for Economic Cooperation and Development*), osnovana radi tehničke, stručne i savjetodavne podrške zemljama Jugoistočne Evrope u reformi njihovih javnih uprava, a u sklopu jačanja kapaciteta za evropske integracije.

<sup>43</sup> O metodologiji izrade Strategije za reformu javne uprave vidjeti šire: *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies*, SIGMA Paper No. 57, SIGMA-OECD, Paris, 2018.

<sup>44</sup> *The Principles of Public Administrations*, SIGMA, Paris, 2017, p. 65–115. Takođe navedeno u: Nevenko Vranješ, Vladimir Đurić, *Op. cit.*, str. 393.

todologiji sagledavaju stanje u ovoj oblasti.<sup>45</sup>

Prema navedenoj metodologiji, zadnji put SIGMA je pripremila monitoring izvještaj za BiH 2017. godine. Izdvojićemo neke nalaze iz monitoring izvještaja koji se odnose na zajednička zapažanja za sve nivou upravne vlasti, uključujući i Republiku Srpsku, kao i one koje se odnose isključivo na Republiku Srpsku. Pri tome moramo napomenuti da, prema SIGMA metodologiji, vrijednosti indikatora obuhvataju cijelu BiH (sva četiri) upravna nivoa. Ukoliko je bilo koji nivo ocijenjen sa nula, ukupan indikator je nula bez obzira na moguće dobro stanje u drugim upravnim nivoima, što svaki put kod predstavljanja ovakvih monitoring izvještaja izaziva protivljenje Republike Srpske.

Prema monitoring izvještaju za BiH 2017, adekvatnost obima javne službe je ocijenjena sa 1 na skali od 1 do 5, pri čemu je konstatovano da je horizontalni obim javne službe nepotpun, a vertikalni obim je nedosljedno definisan na svim nivoima.<sup>46</sup> Takođe, indikator: adekvatnost politike, pravnog okvira i institucionalne organizacije za profesionalno upravljanje ljudskim resursima u državnoj službi, kojim se mjeri obim u kojem postoje politika, pravni okvir i institucionalni kapaciteti i omogućavaju dosljedne prakse ULJR u cijeloj državnoj službi i procjenjuje se da li se politike i zakoni provode u cilju osiguravanja adekvatnog upravljanja državnom službom, npr. funkcionalna baza podataka državne službe, dostupnost podataka i njihovo korišćenje, itd. ima vrijednost 1 na skali od 0 do 5.<sup>47</sup> Podindikator koji čine ovaj kompozitni indikator većinom imaju vrijednost nula. Konkretnije, podindikator: uspostavljanje političke odgovornosti za državnu službu u pravnom okviru; kvalitet strateških dokumenata javne službe; provođenje i praćenje politike državne službe; profesionalizacija službi za ULJR u organima državne službe i postojanje funkcionalne baze podataka ljudskih resursa sa podacima o državnoj službi ocijenjeni su sa 0 bodova.<sup>48</sup> Indikator: meritokratija i djelotvornost u zapošljavanju državnih službenika koji pokazuje u kojoj mjeri pravni okvir i organizovanje zapošljavanja u državnoj službi podržava efikasan i na stručnosti zasnovan izbor kandidata koji žele stupiti u državnu službu i da li on osigurava željene rezultate u smislu konkurentnog, pravičnog i nediskrecionog postavljenja, atraktivnog za one koji traže posao, te da li unapređuje učinak u javnom sektoru, takođe ima vrijednost 1 na skali od 0 do 5. U okviru

<sup>45</sup> *Methodological Framework for the Principles of Public Administration*, SIGMA, Paris, 2017, p. 76–115.

<sup>46</sup> *Monitoring Report: The Principles of Public Administration Bosnia and Herzegovina*, SIGMA-OECD, Paris, November 2017, p. 80.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 82.

ovog indikatora posebno loše (sa nula) je ocijenjeno: vrijeme potrebno za zapošljavanje državnog službenika; prosječan broj kvalifikovanih kandidata po upražnjenom radnom mjestu; djelotvornost zapošljavanja na pozicije u državnoj službi i stopa zadržavanja u službi novouposlenih državnih službenika (%).<sup>49</sup> Nadalje, indikator: pravičnost i konkurentnost sistema plata i naknada državnih službenika koji pokazuje u kojoj mjeri pravni okvir i organizacija sistema plata u državnoj službi podržavaju pravičan i transparentan sistem plata i naknada državnih službenika, u smislu zakonodavnih i organizacijskih preduslova, te uspjeh i pravičnost sistema u praksi, ima vrijednost 1 na skali od 0 do 5.<sup>50</sup> Stanje ocijenjeno ocjenom 1 na skali od 0 do 5 ima i indikator: integritet državnih službenika, koji pokazuje u kojoj mjeri zakonodavstvo, politike i organizacione strukture promoviraju integritet u javnom sektoru, da li se te mjere primjenjuju u praksi i na koji način javnost percipira nivo korupcije u javnoj službi.<sup>51</sup> Takođe, prilično nisku vrijednost, i to 2, na skali od 0 do 5 imaju sljedeći kompozitni indikatori: zapošljavanje i razrješenje viših državnih službenika na osnovu stručnosti i utvrđenih kriterijuma; profesionalni razvoj i obuka državnih službenika i kvalitet disciplinskih postupaka protiv državnih službenika.

Prikazom navedenih indikatora, konstatujemo da gotovo ni jedan indikator ne prelazi vrijednost 2 na skali od 0 do 5, zbog čega se stanje u oblasti državne službe i ULJR u Bosni i Hercegovini, a samim tim i u Republici Srpskoj (uglavnom se daje identična deskriptivna ocjena za sve nivoe upravne vlasti) smatra lošim i da reforme u ovoj oblasti ne daju rezultata, te da prilično kasne. Konkretnije, ono što SIGMA vidi kao problem u postojećem zakonskom rješenju o državnim službenicima u Republici Srpskoj odnosi se na: horizontalno postavljen obim državne službe, koji se smatra usko postavljenim; nejasne razlike između državnih službenika i namještenika (naročito kada su u pitanju namještenici koji obavljaju finansijske poslove i u neravnopravnom su položaju u odnosu na državne službenike, iako obavljaju poslove iste ili složenije prirode); selekcijske komisije su strukture tri člana koje predlaže rukovodilac organa uprave odnosno Vlada i dva člana iz reda eksperata, što otvara pitanje uticaja rukovodilaca na njihov rad imajući u vidu njihov veći sastav; zatim se ističe da su selekcijske komisije u Republici Srpskoj *ad hoc* tijela i podložne su fluktuaciji te da se ne provodi njihova obuka što

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 97.

otvara pitanje njihove kompetentnosti; ne postoji pismeno testiranje kandidata za prijem u državnu službu, koje bi se zasnivalo na utvrđenom okviru kompetencija; veoma mala sredstva se izdvajaju za obuku državnih službenika u Republici Srpskoj (manje od 10 KM po licu) i obuke se zasnivaju i zavise uglavnom od donacija; usavršavanje ne utiče na napredovanje niti negativna ocjena državnog službenika implicira u praksi njegovo razrješenje od državne službe; veliki broj rukovodećih državnih službenika je u mandatu vršioca dužnosti pri čemu se prekoračuju zakonom propisani rokovi; izgradnja integriteta državnih službenika i prevencija korupcije nisu na potrebnom nivou i dr.<sup>52</sup>

Na kraju, SIGMA je izdala set preporuka kratkoročnog i srednjoročnog okvira. Izdvajamo neke od njih: da se donesu novi zakoni o državnim službenicima na svim nivoima kao i podzakonski akti koji će osigurati prijem u državnu službu isključivo na osnovu zasluga; da se obezbijede adekvatna finansijska sredstva za obuku i usavršavanje državnih službenika; da se izvrši analiza radnih mjesta u upravi i da se usklade plate shodno provedenoj analizi; da se preduzmu mjere na izgradnji sistema integriteta i sprečavanje korupcije u državnoj službi; da se uspostave registri državnih službenika i adekvatan informacioni sistem za potrebe ULJR.<sup>53</sup>

#### **4. Prikaz i analiza noviteta u prednacrtu zakona o državnim službenicima u Republici Srpskoj**

U prednacrtu zakona o državnim službenicima (PZDS – u daljem tekstu),<sup>54</sup> predviđeno je da se zakonom o državnim službenicima uredi radnopravni status državnih službenika u republičkim organima uprave Republike Srpske; prava i dužnosti; radna mjesta; zapošljavanje i popunjavanje upražnjenih radnih mjesta; ocjenjivanje i napredovanje; stručno osposobljavanje i usavršavanje i stručni ispit; pripravnici i volonteri u republičkim organima uprave; disciplinska i materijalna odgovornost; prestanak radnog odnosa; zaštita prava iz radnog odnosa; kadrovski plan; vođenje centralne evidencije; druga prava iz radnog odnosa i status i nadležnost Odbora državne uprave za

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 71–98.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 83 i 97–98.

<sup>54</sup> Nomotehnički posmatrano, Prednacrt Zakona o državnim službenicima sadrži XVII glava sa ukupno 142 člana, te iako sadrži jednak broj glava, ima 30 članova više od postojećeg Zakona o državnim službenicima.



žalbe.<sup>55</sup> Iz navedenog zaključujemo da, uprkos primjedbama Evropske komisije i SIGMA, horizontalni obim državne službe ostaje isti i obuhvatao bi i dalje samo republičku upravu. Konkretnije: ministarstva (trenutno njih 16); republičke uprave (šest republičkih uprava od kojih su tri samostalne, a tri u sastavu ministarstava) i 19 republičkih upravnih organizacija (od kojih je tri samostalno, a 16 u sastavu ministarstava).<sup>56</sup> Dakle, prema rješenju iz prednacrta, službenici iz institucija Narodne skupštine, Kabineta predsjednika Republike, Pravobranilaštva Republike Srpske i institucija pravosuđa ponovo ostaju izvan okvira državne službe i neće imati status državnih službenika niti namještenika. Ovo, pored reformskih zahtjeva, može da bude i tehnički sporno, jer u zakonima koji propisuju nadležnosti pomenutih organa postoje pojedine odredbe koje ova lica referiraju na Zakon o državnim službenicima naročito u pogledu radnopravnog statusa. Tako recimo, Odbor državne uprave za žalbe trenutno je nadležan u drugom stepenu za žalbe upućene povodom izbora kandidata (ne sudskog osoblja) u sudove.

Prema PZDS, poslove iz djelokruga republičkih organa uprave obavljaju državni službenici i namještenici kao zaposleni bez statusa državnog službenika. Definicija državnog službenika se mijenja i određuje se da je državni službenik lice sa visokom, višom i srednjom stručnom spremom koje je zaposleno u republičkom organu uprave i obavlja poslove osnovne djelatnosti republičkog organa uprave, kao i materijalno-finansijske, informatičke, računovodstvene i druge poslove administrativne prirode.<sup>57</sup> U odnosu na postojeće stanje, veliki dio namještenika će imati status državnog službenika, budući da to proizlazi iz određenja državnog službenika ali i predložene definicije namještenika, koja sada glasi da je namještenik lice koje je zaposleno u republičkom organu uprave i obavlja prateće pomoćno-tehničke i druge poslove (vozač, kurir, portir, radnik na održavanju i drugi) koji doprinose da se poslovi iz osnovne djelatnosti republičkog organa uprave mogu obavljati potpuno i kvalitetno. Takođe, prema ovome, za namještenike će biti predviđena srednja stručna sprema, a ne i visoka, viša i srednja kao do sada. U definiciji državnog službenika primjećujemo, takođe, prevaziđenu kategorizaciju stručne spreme koja više ne postoji od uvođenja bolonjskog sistema obrazovanja koji nema više diferencijacije na višu i visoku stručnu spremu, već se gradacija vrši prema broju ECTS bodova.

<sup>55</sup> Čl. 1 Prednacrta Zakona o državnim službenicima (PZDS).

<sup>56</sup> Usporediti: Zakon o republičkoj upravi, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 115/18.

<sup>57</sup> Čl. 4 PZDS.

Propisujući principe rada državnih službenika PZDS, nabraja principe profesionalnosti, nepristrasnosti, odgovornosti, poštenja, transparentnosti, efikasnosti i ekonomičnosti<sup>58</sup> izostavljajući ključan i osnovni princip – princip zakonitosti.

U pogledu vertikalnog obima državne službe, PZDS predviđa da se radna mjesta državnih službenika i namještenika razvrstavaju u skladu sa kriterijima za analitičku procjenu radnih mjesta, a to su: stepen odgovornosti, odlučivanja, složenosti, kontakata i stručnosti neophodnih za obavljanje poslova radnog mjesta. U tom smislu, sva radna mjesta razvrstavaju se u jedanaest kategorija, na sljedeći način: 1) **prva kategorija:** radna mjesta na kojima se obavljaju izuzetno složeni rukovodeći poslovi koji predstavljaju viši nivo ostvarivanja strateških ciljeva, za čije obavljanje se zahtijeva posjedovanje VII stepena stručne spreme ili prvi ciklus studija sa 240 ECTS bodova i radno iskustvo od najmanje sedam godina u traženom stepenu obrazovanja odgovarajućeg smjera; 2) **druga kategorija:** radna mjesta na kojima se obavljaju složeni rukovodeći poslovi koji predstavljaju osnovni nivo ostvarivanja strateških ciljeva, za čije obavljanje se zahtijeva posjedovanje VII stepena stručne spreme ili prvi ciklus studija sa 240 ECTS bodova i radno iskustvo od najmanje pet godina u traženom stepenu obrazovanja odgovarajućeg smjera; 3) **treća kategorija:** radna mjesta na kojima se obavljaju poslovi koji predstavljaju najviši nivo ostvarenja operativnih ciljeva, za čije obavljanje se zahtijeva posjedovanje VII stepena stručne spreme ili prvi ciklus studija sa 240 ECTS bodova i radno iskustvo od najmanje četiri godine u traženom stepenu obrazovanja odgovarajućeg smjera; 4) **četvrta kategorija:** radna mjesta na kojima se obavljaju poslovi koji predstavljaju viši nivo ostvarenja operativnih ciljeva, za čije obavljanje se zahtijeva posjedovanje VII stepena stručne spreme ili prvi ciklus studija sa 240 ECTS bodova i radno iskustvo od najmanje tri godine u traženom stepenu obrazovanja odgovarajućeg smjera; 5) **peta kategorija:** radna mjesta na kojima se obavljaju stručni ili savjetodavni poslovi koji predstavljaju srednji nivo ostvarenja operativnih ciljeva, za čije obavljanje se zahtijeva posjedovanje VII stepena stručne spreme ili prvi ciklus studija sa 240 ECTS bodova i radno iskustvo od najmanje dvije godine u traženom stepenu obrazovanja odgovarajućeg smjera; 6) **šesta kategorija:** radna mjesta na kojima se obavljaju stručni ili savjetodavni poslovi koji predstavljaju osnovni nivo ostvarenja operativnih ciljeva, za čije obavljanje se zahtijeva posjedovanje VII stepena stručne spreme ili prvi ciklus studija

---

<sup>58</sup> Čl. 7 PZDS.

sa 240 ili 180 ECTS bodova i radno iskustvo od najmanje jedne godine u traženom stepenu obrazovanja odgovarajućeg smjera; 7) **sedma kategorija:** radna mjesta na kojima se obavljaju stručni administrativni poslovi koji predstavljaju viši nivo podrške ostvarenju operativnih ciljeva, za čije obavljanje se zahtijeva posjedovanje VI stepena stručne spreme ili prvi ciklus studija sa 180 ECTS bodova i radno iskustvo od najmanje jedne godine u traženom stepenu obrazovanja odgovarajućeg smjera; 8) **osma kategorija:** radna mjesta na kojima se obavljaju stručni tehnički i specijalizovani administrativni poslovi koji predstavljaju srednji nivo podrške ostvarenju operativnih ciljeva, za čije obavljanje se zahtijeva se najmanje stečeno srednje obrazovanje u trajanju od četiri godine i radno iskustvo od najmanje jedne godine u traženom stepenu obrazovanja odgovarajućeg smjera; 9) **deveta kategorija:** radna mjesta na kojima se obavljaju administrativno-tehnički poslovi koji predstavljaju osnovni nivo podrške ostvarenju operativnih ciljeva, za čije obavljanje se zahtijeva najmanje stečeno srednje obrazovanje u trajanju od četiri godine i radno iskustvo od najmanje šest mjeseci u traženom stepenu obrazovanja odgovarajućeg smjera; 10) **deseta kategorija:** radna mjesta na kojima se obavljaju pomoćno-tehnički poslovi koji se odnose na tehnički nivo održavanja uslova rada, za čije obavljanje se zahtijeva najmanje stečeno srednje obrazovanje u trajanju od tri godine i radno iskustvo u trajanju od najmanje šest mjeseci; i 11) **jedanaesta kategorija:** radna mjesta na kojima se obavljaju pomoćno-tehnički poslovi koji se odnose na osnovni nivo održavanja uslova rada, za čije obavljanje se zahtijeva osnovna škola. Radna mjesta rukovodećih državnih službenika raspoređuju se u prvu i drugu kategoriju radnih mjesta državnih službenika, dok će detaljnu razradu opisa kategorija i metodologije za analizu radnih mjesta i raspoređivanje radnih mjesta u kategorije utvrditi Vlada.<sup>59</sup> Iz predloženog možemo konstatovati da je vertikalni obim zakona dobro definisan, nivo rukovodećih državnih službenika se jasno izdvaja, kao i namještenici (koji nisu državni službenici). Predloženih jedanaest kategorija radnih mjesta zasnovane su na kriterijumima i sveobuhvatnoj analizi poslova, gdje su samo dvije najviše kategorije državnih službenika višeg ranga sa dobro definisanim kriterijumima i uslovima. Takođe, u odnosu na postojeće rješenje uslošnjava se kriterij koji se odnosi na znatno povećan broj godina radnog iskustva naročito za radna mjesta rukovodećih državnih službenika. Dosada potrebno radno iskustvo, primjera radi, za najslabije poslove pomoćnika ministra ili direktora republičke uprave (kakvom se npr.

<sup>59</sup> Čl. 36–37 PZDS.

smatra Poreska uprava Republike Srpske, koja ima preko 800 zaposlenih) od tri godine ne pruža garancije uspješnog rukovođenja prema ovom parametru. Međutim, smatramo, da definisani nivoi ostvarivanja ciljeva koji su vezani isključivo za godine radnog staža nisu dovoljan i referentan parametar za vertikalno razdvajanje državne službe.

Ono što je poseban predmet sporenja, a u čemu većina subjekta monitoringa vidi ozbiljan prostor za politizaciju, jeste sastav komisije za izbor kandidata prijavljenih na javni konkurs. Prema PZDS, komisiju i dalje čini pet članova. Tri člana komisije za izbor rukovodećih državnih službenika imenuje Vlada, odnosno rukovodilac republičkog organa uprave na koji se odnosi javni konkurs za državnog službenika, koji imaju najmanje isti stepen stručne sprema koja je propisana za radno mjesto koje se popunjava, dok se dva člana komisije imenuju sa liste koju utvrđuje Agencija i objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srpske”.<sup>60</sup> Činjenica da većinski dio komisije imenuje Vlada odnosno rukovodilac institucije kao i dosadašnja praksa stvaraju opravdanu sumnju da isti imaju uticaj na rad komisije. Takođe, postoji i dodatni mehanizam u rukama Vlade i rukovodilaca, da konkurs proglase neuspjelim, bez obaveze obrazloženja, ukoliko Vlada u roku od 30 dana, odnosno rukovodilac u roku od 15 dana, ne donesu odluku o izboru prvorangiranog ili prvorangiranih kandidata sa liste. Prema PZDS zadržava se postojeće rješenje te ovaj značajan faktor politizacije ostaje.<sup>61</sup>

Novitet, a ujedno i ispunjavanje važnog reformskog zahtjeva predstavlja uvođenje pisanog testa, pored strukturiranog intervjua. Pisanim testom provjeravaju se znanja kandidata potrebna za obavljanje upražnjenog radnog mjesta, a strukturiranim intervjuom provjeravaju se kompetencije koje su potrebne za obavljanje poslova upražnjenog radnog mjesta. Agencija za državnu službu bliže uređuje postupak pisanog testiranja i strukturiranog intervjua.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> Čl. 44 PZDS.

<sup>61</sup> U tekstu PZDS iz 2018. godine postojala je odredba po kojoj Vlada može jedanput donijeti rješenje o obnovi mandata rukovodećeg državnog službenika bez javnog konkursa, najkasnije 60 dana prije isteka mandata rukovodećem državnim službeniku. SIGMA je prigovorila ovom rješenju jer bi, kako su napisali, uvođenjem posebnog pravila za obnovu mandata državnog službenika na rukovodećoj poziciji kojim se Vladi RS dopušta da odluči o ponovnom postavljanju tog državnog službenika na rukovodećoj poziciji bez postupka otvorene konkurencije umanjilo i naštetilo načelima jednakih prilika i postupanja, kao i načelu zapošljavanja po zaslugama, koji su ključni u sprečavanju neposrednog ili posrednog političkog uticaja na imenovanja na rukovodeće pozicije. Ovakvo rješenje postoji u uporednim sistemima, npr. u Sloveniji. Smatramo da treba postojati mogućnost obnove mandata bez konkursa kada su u pitanju rukovodeći državni službenici jer bi se time u dosta slučajeva spriječilo bespotrebno iscrpljivanje resursa i provođenje javnih konkursa za one rukovodeće državne službenike za koje se Vlada odluči obnoviti mandat.

<sup>62</sup> Čl. 44 PZDS. Ovde treba imati u vidu preporuku sa Drugog sastanka *PAR SG – Public Administration*

Takođe, PZDS sadrži norme koje u skladu sa reformskim zahtjevima nastoje da preciznije riješe institut vršioca dužnosti koji je do sada bio podložan politizaciji, na način da, iako zakonski ograničen rokom, periodi na koje su neka lica bili u statusu vršilaca dužnosti prevazilazili su i dužine njihovih mandata. Praksa je da i vršioci dužnosti postavljeni od strane vlade na mjesta rukovodećih državnih službenika gotovo uvijek postaju i dužnosnici.<sup>63</sup>

Postavlja se i pitanje po kojim kriterijima je neko izabran od strane Vlade, odnosno kako je Vlada selektovala v.d. osim formalnih kriterija koje je morao ispunjavati (mada postoje situacije da se imenuje lice koje često ne ispunjava kriterije vrste stručne spreme, pa se tokom perioda v.d. mijenja sistematizacija i prilagođava tom licu). Pored toga, bilo je sporno i postavljanje vršilaca dužnosti od strane Vlade u personalnom smislu, gdje su na te pozicije nerijetko postavljeni kadrovi izvan organa republičke uprave. Prema čl. 61 PZDS, akt o postavljenju vršioca dužnosti donosi se u slučaju osnivanja novog republičkog organa uprave, smrti ili razrješenja državnog službenika. Nadalje se propisuje da se za vršioca dužnosti imenuje lice iz republičkog organa uprave koje ispunjava uslove za radno mjesto rukovodećeg državnog službenika predviđene zakonom i pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, na period od tri mjeseci. U slučaju da se javni konkurs ne okonča imenovanjem na radno mjesto rukovodećeg državnog službenika, status vršioca dužnosti može se produžiti najduže još tri mjeseca.<sup>64</sup> Ovakvo rješenje, čini se, vratiće povjerenje u ovaj institut te spriječiti imenovanja nestručnih lica u državnu službu.

Institut rada državnih službenika na određeno vrijeme nije doživio transformaciju ni u PZDS. Monitoring izvještaji su ovaj vid zapošljavanja u državnu službu isticali kao poseban vid politizacije. Naime, pod objašnjenjem povećanog obima posla, Zakon o državnim službenicima propisuje angažovanje službenika na određeno vrijeme, bez jasnih kriterija. Dosadašnjom praksom zapaženo je da je volja rukovodioca preovlađujuća i nije poznata baza odnosno ciljna grupa iz koje se selekcija vrši. Tako, na određeno vrijeme višegodišnje postavljeni državni službenici (iako zakon propisuje rok do šest

---

*Reform Special Group* (Posebna grupa za reformu javne uprave): „BiH treba poboljšati postojeće zakonodavstvo prema otvorenijem, transparentnijem i zapošljavanju zasnovanom na zaslugama za visoke, srednje i stručne pozicije državnih službenika, poboljšanjem okvira kompetencija potrebnih za ova radna mjesta, povećanjem korišćenja online alata za zapošljavanje i odabirom najbolje rangiranih kandidata“.

<sup>63</sup> Postoji preporuka sa 2. sastanka *PAR SG*: „Vlasti u BiH trebaju da prekinu sa praksom imenovanja ‘vršioca dužnosti’ bez omogućavanja kandidatima da prođu proceduru javnog konkursa“.

<sup>64</sup> Čl. 61 PZDS.

mjeseci), pristupaju konkursu i selekciji i u najvećem broju slučajeva zauzimaju pozicije na kojima su do tada radili na određeno vrijeme. U ovu oblast uvodi se i tzv. projektno angažovanje državnih službenika kroz zapošljavanje na period dokle projekat traje, a najduže do 60 mjeseci, kroz javni konkurs.<sup>65</sup> Ova mogućnost predstavlja novitet i nalazi svoje opravdanje u činjenici da je projektno finansiranje trend u Evropi, s jedne strane dok to može postati obrazac postupanja i poremetiti stalnost državne službe, s druge strane. Rješenje može da bude u normi da ukupan broj zaposlenih na određeno vrijeme u republičkom organu uprave ne može biti veći od 10 procenata broja zaposlenih na neodređeno vrijeme.<sup>66</sup>

U pogledu ocjenjivanja i napredovanja državnih službenika PZDS ne nudi potpuna rješenja. Ne propisuje se vrsta ocjena, nije predviđena dvostepenost u ocjenjivanju, nije propisan vremenski period u kojem se imaju otkloniti razlozi negativne ocjene, nije propisano ocjenjivanje rukovodećih državnih službenika i dr. Iako čl. 71 PZDS propisuje da ocjenjivanje državnih službenika predstavlja osnov za napredovanje, nije propisano na koji način će se ocjenjivanje implicirati na napredovanje. Najzad, ključna pitanja u ovoj važnoj oblasti prepuštaju se podzakonskim aktima.

U pogledu stručnog usavršavanja i napredovanja, PZDS uglavnom zadržava postojeće institute, naglašavajući da je stručno usavršavanje pravo ali i dužnost državnih službenika. Ne garantuju se vladina sredstva i resursi za provođenje obuke i usavršavanja, što i jeste reformski zahtjev kako bi se ovi instituti učinili nezavisnim od projekata i donacija i kako bi se kontinuirano provodili. Takođe PZDS ne definiše kategorije kao što su: stručno osposobljavanje, stručno usavršavanje, obavezno osposobljavanje, dodatno obrazovanje i dr. Naprosto, predviđena rješenja ne povezuju stručno osposobljavanje i usavršavanje sa napredovanjem niti ocjenjivanje sa napredovanjem i povećanjem plate, što bi trebalo da bude suštinski cilj.<sup>67</sup>

U domenu stručnog ispita uglavnom se zadržavaju postojeća rješenja, s tim što se propisuje norma po kojoj pravo na polaganje stručnog ispita imaju samo volonteri koji su volonterski rad obavili u republičkim organima uprave,

<sup>65</sup> Čl. 62 PZDS.

<sup>66</sup> Georg Virant i dr., „Podrška za pripremu Zakona o državnim službenicima Republike Srpske“, *Modernisation of HRM systems in the civil service*, 2015, str. 28.

<sup>67</sup> Preporuka sa Drugog sastanka *PAR SG* za ovo područje glasi: „BiH treba ojačati kapacitete institucija zaduženih za obuku državnih službenika, i osigurati redovnu i kontinuiranu obuku državnih službenika“. Takođe imati u vidu i preporuku istog organa: „Vlasti BiH trebaju provoditi interne premještaje u skladu sa postupkom utemeljenom na zaslugama, institucionalnim potrebama za ljudskim resursima i pristanku državnih službenika“.

sudovima, tužilaštvima, pravobranilaštvima, jedinicama lokalne samouprave, javnim preduzećima i javnim ustanovama.<sup>68</sup> Ovako projektovana norma djeluje diskriminirajuće, prema procjeni SIGMA.

U pogledu upravljanja ljudskim resursima, čl. 121 PZDS afirmiše reformski zahtjev i propisuje uvođenje ove funkcije. Konkretnije, propisuje se da svaki republički organ uprave organizuje funkciju upravljanja ljudskim resursima, koja obuhvata planiranje ljudskih resursa, analizu i analitičku procjenu radnih mjesta, analiziranje radnih procesa, izradu pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, proces zapošljavanja u okviru nadležnosti organa, uvođenje u rad, ocjenjivanje zaposlenih i upravljanje radnom uspješnošću, planiranje obuka, razvoj karijere i druge poslove upravljanja ljudskim resursima i provođenje odredbi ovog zakona i podzakonskih propisa, kao i propisa iz oblasti radnopravnih odnosa. Funkcija upravljanja ljudskim resursima organizuje se u načelu u formi posebne organizacione jedinice za upravljanje ljudskim resursima, osim ako je to neracionalno zbog manjeg obima organa.<sup>69</sup> Takođe, predviđa se da posebna organizaciona jedinica za upravljanje ljudskim resursima, odnosno državni službenici odgovorni za upravljanje ljudskim resursima, pomažu i savjetuju rukovodioce organa i organizacijskih jedinica u oblasti upravljanja ljudskim resursima, te saraduju i koordiniraju rad sa Agencijom za državnu upravu.<sup>70</sup>

Po pitanju izgradnje i zaštite integriteta, državne službe i državnih službenika, PZDS sadrži dvije odredbe i to da državni službenik ima pravo na zaštitu svog fizičkog i moralnog integriteta tokom obavljanja službenih dužnosti, da se državnom službeniku obezbjeđuje zaštita u skladu sa posebnim propisima o zaštiti svjedoka kada postoji osnovana sumnja da će lice koje je prijavilo sumnju na korupciju biti izloženo ozbiljnoj opasnosti po život, zdravlje, fizički integritet, slobodu ili imovinu većeg obima.<sup>71</sup> Takođe, PZDS sadrži i odredbe o sukobu interesa i nespojivosti koje su identične postojećim rješenjima. O obavezi prijavljivanja imovine, standardima proaktivne transparentnosti i drugim pitanjima kojima se izgrađuje integritet službenika i službe, a što je takođe nužno propisati, prema reformskim zahtjevima, ovaj

<sup>68</sup> Čl. 80 PZDS.

<sup>69</sup> Smatramo da upotrijebljena riječ „obim organa“ nije adekvatna te predlažemo: „obima poslova“ ili „manjeg djelokruga“.

<sup>70</sup> Čl. 121 PZDS. Takođe, Preporuka sa 2. sastanka *PAR SG* za ovo područje glasi: „BiH treba utvrditi sve potrebne alate za informacione sisteme upravljanja ljudskim resursima (HRMIS) i osigurati njihovu interoperabilnost. BiH treba uspostaviti jedinice za upravljanje ljudskim resursima u svim izvršnim organima na svim nivoima vlasti i primijeniti informacione sisteme za upravljanje ljudskim resursima“.

<sup>71</sup> Čl. 10–11 PZDS.

prednacrt ne sadrži norme.

Najzad, osvrnućemo se i na poziciju Odbora za državne uprave za žalbe (u daljem tekstu Odbor). Prema PZDS, Odbor je samostalno tijelo, koji čine tri člana koji nemaju status državnog službenika, a imenuje ih Vlada na mandat od pet godina, na osnovu javnog konkursa.<sup>72</sup> Odbor odlučuje u drugom stepenu o žalbama koje se odnose na statusna pitanja državnih službenika, i to na zahtjev: državnog službenika, učesnika javnog konkursa i republičkog organa uprave u kom državni službenik obavlja svoju dužnost. Pod statusnim pitanjem državnog službenika podrazumijeva se zasnivanje radnog odnosa, raspoređivanje i preuzimanje, ocjenjivanje, napredovanje, disciplinska i materijalna odgovornost i prestanak radnog odnosa.<sup>73</sup> Kapaciteti Odbora ostaju usmjereni na republičku upravu prateći logično horizontalni obim državne službe. Međutim, ostaje neuređeno djelovanje po žalbama službenika drugih organa kao što su Pravobranilaštvo i pravosudna uprava. Takođe, PZDS ne reguliše Odbor kao instituciju odnosno organ, što ona po postojećem zakonu jeste, te se otvara pitanje administrativnih radnika (službenika) Odbora, zatim pitanje ovlašćenja za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mjesta zaposlenih, kako i pod kojim uslovima se oni zapošljavaju, kakav je njihov radnopravni status i druga pitanja.

## **Zaključak**

Donošenje novog zakona o državnim službenicima u Republici Srpskoj, uz usvajanje preporuka Evropske komisije i SIGMA-OECD, predstavlja značajan izazov za organe izvršne i zakonodavne vlasti u Republici Srpskoj. Po prvi put pred Bosnom i Hercegovinom i Republikom Srpskom nalaze se jasno utvrđene preporuke i smjernice, šta je to što treba implementirati u zakonska rješenja kako bi domaći pravni okvir u oblasti državne službe i uprav-

<sup>72</sup> Slična rješenja nalazimo u Sloveniji, Hrvatskoj i Srbiji. S tim što su članovi Odbora uglavnom istaknuti državni službenici – diplomirani pravnici (U Hrvatskoj: diplomirani pravnici odnosno magistri prava), koji rade na poslovima upravljanja ljudskim resursima u organima uprave. Šire vidjeti: Čl. 35–39 Zakona o javnih uslužbenicima, „Uradni list RS“, št. 63/07 – uradno prečišćeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF; Čl. 65–67 Zakona o državnim službenicima, „Narodne novine Republike Hrvatske“ br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17 i 70/19 i Čl. 142–153 Zakona o državnim službenicima, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 79/2005, 81/2005 – ispr., 83/2005 – ispr., 64/2007, 67/2007 – ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018.

<sup>73</sup> Jedan od zaključaka *PAR SG – Public Administration Reform Special Group* (Posebna grupa za reformu javne uprave), odnosio se i na Odbor i to da BiH treba unaprijediti kapacitete ovakvih organa. Vidjeti: [https://parco.gov.ba/specijalna\\_par\\_grupa/](https://parco.gov.ba/specijalna_par_grupa/), pristupljeno: 15.08.2019. godine.



ljanja ljudskim resursima bio adekvatan i kompatibilan kako sa stanovišta usvajanja tako i eventualne primjene komunitarnog prava. Takođe, buduće rješenje treba da ojača postojeće i uspostavi nove kapacitete za evropske integracije jer su državni službenici ključni nosioci provođenja reformi, iako su istovremeno i njen predmet. Ponuđeni prednacrt ne daje potpuna i dovoljna rješenja. Eliminacija političkog uticaja na selekciju kadrova u organe republičke uprave i depolitizacija državne službe predstavljaju najveće izazove sa kojim se Republika Srpska tradicionalno suočava. Poboljšanja prednacrt iz 2018. godine su vidljiva ali još uvijek nedovoljna kako bi se odgovorilo svim zahtjevima. Pri tome, ipak treba napomenuti da Republika Srpska, prema ocjenama SIGMA, prednjači u provođenju reformi javne uprave u gotovo svim reformskim oblastima. Najzad, kao preporuku autori predlažu da se kroz novi zakon o državnim službenicima u Republici Srpskoj postave standardi koji će spriječiti politizaciju državne službe i državnih službenika te izgradi službenički sistem zasnovan isključivo na principima merit sistema.

## LITERATURA

*Analytical Report accompanying the Commission opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*, Brussels, 29.05.2019.

*Analytical Report accompanying the Commission opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*, Brussels, 29.05.2019, dostupno na: [http://europa.ba/?page\\_id=502](http://europa.ba/?page_id=502), pristupljeno: 08.08.2019. godine.

Andras Patyi, Adam Rixer, (Eds.), *Hungarian Public Administration and Administrative Law*, Schenk Verlag GmbH, Passau, 2014.

Đorđije Blažić, Radojka Đurićanin, *Službenički sistem Crne Gore*, priručnik (ur. Kos, B.), Vlada Republike Crne Gore, Uprava za kadrove, Podgorica, 2006.

Ivo Borković, *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1987.

*Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union*, Brussels, 29.05.2019, dostupno na: [http://europa.ba/?page\\_id=502](http://europa.ba/?page_id=502), pristupljeno: 08.08.2019. godine.

Borče Davitkovski, Zoran Lončar, *Nauka o upravi*, FEDS, Podgorica, 2012.

Francisco Cardona, *Building A Civil Service System*, SIGMA/OECD, 2002.

[https://parco.gov.ba/specijalna\\_par\\_grupa/](https://parco.gov.ba/specijalna_par_grupa/), pristupljeno: 15.08.2019. godine.

Leon Duguit, *Traite de Droit constitutionnel, t. III, ed.3*, Paris, 1930.

*Mananing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*, Background Note, GOV/PUMA 2003(17), Paris, 2003.

Ratko Marković, *Upravno pravo*, drugo popravljeno i prošireno izdanje, Slovo, Beograd, 2002.

*Methodological Framework for the Principles of Public Administration*, SIGMA, Paris, 2017.

*Monitoring Report: The Principles of Public Administration Bosnia and Herzegovina*, SIGMA-OECD, Paris, November 2017.

Nick Manning, Neil Parison, *International Public Administration Reform, Implications for the Russian Federation*, The World Bank, Washington, 1951.

Pavle Dimitrijević i Ratko Marković, *Upravno pravo I*, NIU Službeni list SFRJ, Beograd, 1986.

Mirjan Rađenović, „Mjesto službeničkog prava u sistemu prava Republike Srpske“, *Moderna uprava, časopis za upravnu pravnopravnu teoriju i praksu* (ur. Karajica, V.), br. 1/8, Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Banjaluka, 2008

*Scope of Civil Services in European Countries*, SIGMA, novembar 2000; *Who and What is a Civil Servant*, World Bank, 2000.

Temeljni zakona SR Njemačke (Ustav SR Njemačke), verzija na engleskom jeziku: *Basic Law for the Federal Republic of Germany*, dostupno na: [http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gg/index.html](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/index.html), pristupljeno: 30.07.2019. godine

*Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies*, SIGMA Paper No. 57, SIGMA-OECD, Paris, 2018.

Uredba o radnim mjestima državnih službenika, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 18/09 i 131/10.

Uredba o radnim mjestima namještenika, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 18/09.

Georg Virant i dr., Podrška za pripremu Zakona o državnim službenicima Republike Srpske, *Modernisation of HRM systems in the civil service*, 2015.

Milan Vlatković, Radoje Brković, Bojan Urdarević, *Službeničko pravo*, Dosije studio, Beograd, 2013.

Nevenko Vranješ, Vladimir Đurić, „Državna služba i upravljanje ljudskim resursima u institucijama Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj – eksterna evaluacija i budući izazovi“, *Pravna riječ, časopis za teoriju i praksu*, br. 54/2018, Udruženje pravnika Republike Srpske, Banja Luka, 2018.

Nevenko Vranješ, *Službenički sistemi i tranziciona reforma javne uprave*, Grafid, Banja Luka, 2016.

Zorica Vukašinić, *Evropski službenički sistem*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2013.

Zakon o javnih uslužbencih, „Uradni list RS“, št. 63/07 – uradno prečišćeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E in 40/12 – ZUJF.

Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 16/02, 62/02, 38/03, 49/06 i 20/07.

Zakon o državnim službenicima, „Narodne novine Republike Hrvatske“ br. 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17 i 70/19.

Zakon o državnim službenicima, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 79/2005, 81/2005 – ispr., 83/2005 – ispr., 64/2007, 67/2007 – ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018.

Zakon o državnim službenicima, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16.

Zakon o inspekcijama u Republici Srpskoj, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 74/2010, 109/2012, 117/2012 – ispr. i 44/2016.

Zakon o policiji i unutrašnjim poslovima, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 57/2016, 110/2016 i 58/2019.

Zakon o radnim odnosima u državnim organima, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 11/94, 96/03 i 6/97.

Zakon o republičkoj upravi, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 115/18.

**Nevenko Vranješ \***

**Vladimir Đurić, PhD \*\***

## **DRAFT LAW ON CIVIL SERVANTS IN THE REPUBLIC OF SRPSKA - CHALLENGES AND EXPECTATIONS**

### **Conclusion**

*Adoption of the new Civil Servants Law in Republika Srpska, with the adoption of the recommendations of the European Commission and SIGMA-OECD, represents a significant challenge for the executive and legislative power in Republika Srpska. For the first time, Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska face clearly identified recommendations and guidelines, what is the need to implement in legal acts in order to make the domestic legal framework in the field of civil service and human resources management adequate and compatible both from the point of adoption such form the potential implementation of communitarian law. Also, the future solution should strengthen the existing ones and establish new capacities for European integration, as civil servants are key actors in the implementation of reforms, although they are also its subject. The proposed draft does not provide complete and sufficient solutions. The elimination of political influence on the selection of personnel into the bodies of the republic administration and the depoliticisation of the civil service represent the biggest challenges that the Republika Srpska has traditionally faced. The 2018 pre-draft improvements are visible but still insufficient to meet all requirements. However, it should be noted that, according to SIGMA, Republika Srpska is the leader in implementing public administration reforms in almost all reform areas. Finally, as a recommendation, the authors propose to set standards through the new Civil Servants Law in Republika Srpska that will prevent politicization of the civil service and civil servants and build an civil servants system based solely on the principles of the merit system.*

**Key words:** *Civil servants, Pre-draft on Civi Servants Law, reform, politicization and SIGMA.*

---

\*Associate Professor Faculty of Political Science, University in Banja Luka

\*\* Professor at Institute of Comparative Law, Belgrade