

УДК 005.96342.74(497.6)

doi 10.7251/PR5418383V

Оригинални научни чланак

DRŽAVNA SLUŽBA I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE I REPUBLICI SRPSKOJ – EKSTERNA EVALUACIJA I BUDUĆI IZAZOVI

Doc. dr Nevenko Vranješ*

Prof. dr Vladimir Đurić**

***Rezime:** Državna služba i ljudski resursi predmet su kontinuirane reforme. Državni službenici, posebno rukovodeći, istovremeno su nosioci odnosno subjekti reformi, ali su i sami njen predmet odnosno objekat. Intenzitet reformskih zahtjeva i zahvata se pojačava u sklopu usklađivanja domaćeg pravnog okvira sa evropskim upravnim prostorom. U tom pogledu, veliki je broj subjekata i institucija međunarodnog karaktera koji propisuju standarde i reformske smjernice te vrše stalni monitoring i evaluaciju nad učinkom reforme. Predmet rada je državna služba i upravljanje ljudskim resursima u institucijama Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj – eksterna evaluacija i izazovi. Rad analizira nastanak i razvoj državne službe s osvrtom na državne službenike kao ključne vršioce upravne djelatnosti, principe javne uprave u oblasti državne službe i upravljanja ljudskim resursima, a potom se bavi prikazom rezultata eksterne evaluacijom formalne i materijalne dimenzije državne službe i položajem državnih službenika na dva nivoa upravne vlasti – nivo zajedničkih institucija BiH i u Republici Srpskoj.*

***Ključne riječi:** državna služba, državni službenici, Republika Srpska, Bosna i Hercegovina, reforma, politizacija i SIGMA.*

* Fakultet političkih nauka Univerziteta u Banjoj Luci, Bulevar vojvode Petra Bojovića 1A, 78000 Banja Luka, e-mail: nvranjes@blic.net

** Institut za uporedno pravo Beograd.

1. Razvoj službeničkog zakonodavstva u Republici Srpskoj i zajedničkim institucijama Bosne i Hercegovine

Prvi zakon koji je regulisao položaj državne uprave u tadašnjoj Srpskoj Republici BiH donesen je u februaru 1992. godine pod nazivom Zakon o državnoj upravi. Težišno, ovaj zakon je propisao prava i dužnosti izvršnih organa i organa uprave u vršenju funkcija državne uprave u Srpskoj Republici BiH i druga pitanja od značaja za funkcionisanje državne uprave u Republici.¹ Zakon ne prepoznaje državne službenike kao posebnu kategoriju već pominje radnike u organima državne uprave, rukovodeće radnike u organima državne uprave i funkcionere. Funkcionera koji rukovodi organom uprave i njegovog zamjenika imenovala je skupština društvene zajednice bez javnog konkursa, kako se u zakonu izričito navodi.² Izbor radnika i rukovodećih radnika ovaj zakon nije regulisao, a njihov status je bio regulisan opštim režimom radnih odnosa.

Krajem maja 1994. godine, Narodna skupština RS donosi novi Zakon o državnoj upravi,³ kojim je raniji Zakon o državnoj upravi iz 1992. godine u cijelosti stavljen van snage. Ovaj zakon bliže propisuje položaj državne uprave u organizacionom smislu, dok samo u jednom djelu pominje da će poslove organa državne uprave obavljati radnici koji moraju imati položen stručni ispit i relevantno radno iskustvo. Međutim, u istom vremenskom okviru, Narodna skupština RS donijela je Zakon o radnim odnosima u državnim organima.⁴ Zakon je utvrdio 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 su prava, obaveze i odgovornosti utvrđene posebnim propisima.⁵

¹ Čl. 1 Zakona o državnoj upravi, „Službeni glasnik srpskog naroda u BiH“, br. 55/92.

² *Ibid.*, Čl. 41.

³ „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 11/94.

⁴ „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 11/94.

⁵ Čl. 1 Zakona o radnim odnosima u državnim organima, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 11/94, 96/03 i 6/97.

Ovaj zakon, iako je široko u horizontalnom pogledu utvrdio obim državne službe, takođe, ne uvodi kategoriju državni službenici, već klasifikaciju svodi na tri kategorije: zaposleni, izabrana i postavljena lica. Po prvi put se zakonskim rješenjem propisuje potpuniji status lica zaposlenih u organima državne uprave (prijem u radni odnos, raspoređivanje, prava, dužnosti, odgovornost, prestanak radnog odnosa i zaštita prava zaposlenih).

Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske, donesen u februaru 2002. godine, prvi put u službeničko zakonodavstvo u Republici Srpskoj uvodi kategoriju državni službenik, propisujući da je državni službenik lice koje je zaposleno u državnom organu. Takođe, ovaj zakon izričito propisuje da ministri i njihovi zamjenici nisu državni službenici te da se njihov pravni status uređuje drugim propisima.⁶ Valja napomenuti da je stupanjem na snagu ovog zakona, prestao da važi Zakon o državnoj upravi iz 1994. godine. Pomenuti zakon državne službenike definiše formalno prema organizacionoj pripadnosti, postavljajući okvir državne službe na nivo državnih organa, što je znatno šire u odnosu na organe državne uprave. Naime, Zakon, propisuje da poslove državne uprave obavljaju ministarstva, drugi republički organi uprave i republičke upravne organizacije.⁷ Nadalje, zakon propisuje da su zaposleni u organima državne uprave na radnim mjestima klasifikovanim prema navedenom zakonu, državni službenici. Ovim zapažamo određene nesuglasice, jer ukoliko su državni službenici lica koja su zaposleni u državnom organu, time se horizontalni okvir državne službe proširuje pored organa državne uprave i na druge državne organe kao što su sudovi, tužilaštva, pravobranilaštvo, Narodna skupština i dr. Međutim, iako citirana odredba zakona identifikuje državne službenike sa organima državne uprave, ostaje nejasno da li drugi državni organi, pored organa državne uprave, mogu u svome sastavu imati lica kategorisana kao državni službenici.

Prema ovom zakonu, državni službenici razvrstani su u sljedeća radna mjesta u državnoj upravi: (1) pomoćnik ministra; (2) sekretar ministarstva; (3) inspektori; (4) rukovodilac upravne organizacije; (5) zamjenik i pomoćnik rukovodioca upravne organizacije; (6) stručni savjetnik; (7) rukovodilac unutrašnje organizacione jedinice (odjeljenja, odsjeka, biroa, grupe, pisarnice, računovodstva i dr.); (8) viši stručni saradnik; i (9) stručni saradnik.⁸ Od navedenih zvanja, prvih pet su rukovodeći državni službenici, a preostala četiri državni službenici.

⁶ 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.

⁷ *Ibid.*, Čl. 2.

⁸ Čl. 32. Zakona o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 16/02, 62/02, 38/03, 49/06 i 20/07.

Kada je ovaj zakon u pitanju, treba napomenuti da on nije regulisao primarno samo državne službenike i njihov status već i položaj organa državne uprave u formalnom i materijalnom smislu, njihovo finansiranje, kao i odnose organa državne uprave prema drugim državnim organima i ostalim subjektima. Nesumnjivo, radilo se o predimenzionisanom zakonskom rešenju koje je u sebi sadržavalo materiju sadašnjih najmanje triju zakona.

Najzad, trenutno zakonsko rješenje u Republici Srpskoj u pogledu državnih službenika je postojeći *lex specialis* zakon donesen 2008. godine – Zakon o državnim službenicima,⁹ koji je mijenjan i dopunjavan tri puta. Prema ovom zakonu, državni službenik je 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.

Radna mjesta državnih službenika su rukovodeća radna mjesta za čije je postavljenje i razrješenje nadležna Vlada i radna mjesta državnih službenika za koja je nadležan rukovodilac organa u skladu sa zakonom. Rukovodeći državni službenici su: pomoćnik ministra, sekretar ministarstva, rukovodilac republičke uprave, republičke upravne organizacije, njihovi zamjenici i pomoćnici, glavni republički inspektor i sekretar u Agenciji.¹⁰ Radna mjesta državnih službenika su: stručni saradnik; viši stručni saradnik; rukovodilac unutrašnje organizacione jedinice; stručni savjetnik; inspektor i interni revizor.¹¹

Uredbom 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.

U zvanja se ne razvrstavaju: rukovodeći državni službenici, rukovodioci unutrašnjih organizacionih jedinica, stručni savjetnik i interni revizor.

Radna mjesta inspektora razvrstavaju se u tri zvanja: 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. Radno mjesto višeg stručnog saradnika razvrstava se u sljedeća zvanja: viši stručni saradnik prvog zvanja

⁹ Zakon o državnim službenicima, „Službeni glasnik RS“, br. 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16.

¹⁰ Odnosi se na sekretara Agencije za državnu upravu.

¹¹ Čl. 27. Zakona o državnim službenicima, „Službeni glasnik RS“, br. 11/08, 117/11, 37/12 i 57/16.

– 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.¹²

Pored državnih službenika, u republičkim organima uprave zapošljavaju se i namještenici. Radna mjesta namještenika 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 uprave.

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; v) u okviru srednje stručne spreme: namještenik prve kategorije i namještenik druge kategorije i g) namještenik u okviru osmogodišnje škole.¹³

Nastanak državne službe u institucijama Bosne i Hercegovine vezuje se za donošenje Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine 2002. godine. Ovaj zakon uprkos svom nazivu ne uređuje institucionalni obim državne uprave već propisuje pravni status državnih službenika u ministarstvima, samostalnim upravnim organizacijama i upravnim organizacijama u sastavu ministarstava, kao i drugim institucijama Bosne i Hercegovine osnovanim posebnim zakonom ili kojima je posebnim zakonom povjereno obavljanje poslova uprave.¹⁴ Zakon definiše državne službenike kao lica koja su postavljena upravnim aktom na radno mjesto u državnoj službi, u skladu sa zakonom. Ovim je opredijeljena pravna priroda akta o postavljenju državnih službenika. On, dakle, ima karakter upravnog akta, što znači da je zapošljavanje u državnu službu stvar od javnog interesa odnosno proces popunjavanja radnih mjesta provodi se po pravilima posebnog upravnog postupka čime se rješava određena upravna stvar.¹⁵

Zakon državne službenike razvrstava na rukovodeće i ostale državne službenike. Rukovodeći državni službenici imaju sljedeća zvanja: sekretar i sekretar sa posebnim zadatkom i pomoćnik ministra, pomoćnik direktora i glavni inspektor. Ostali državni službenici su razvrstani u četiri zvanja: šef

¹² Čl. 4 Uredbe o radnim mjestima državnih službenika, „Službeni glasnik RS“, br. 18/09 i 131/10..

¹³ Čl. 4 Uredbe o radnim mjestima namještenika, „Službeni glasnik RS“, br. 18/09.

¹⁴ Čl. 1 Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17.

¹⁵ O pravnoj prirodi akta o prijemu u državnu službu, šire vidjeti: Đurić, V., Vranješ, N., „Vrste i pravna priroda akta o prijemu i postavljenju državnih službenika“, *Pravna riječ*, časopis za pravnu teoriju i praksu (ur. Kuzmanović, R.), Udruženje pravnika Republike Srpske, br. 42/2015, str. 381–399.

unutrašnje organizacione jedinice; stručni savjetnik; viši stručni saradnik i stručni saradnik.¹⁶

2. Preporuke Savjeta Evrope o državnim službenicima

Savjet Evrope (*Council of Europe*) predstavlja svojevrsnu čekaonicu ili predvorje za zemlje koje nastoje postati članice Evropske unije.¹⁷ Ova institucija je u okviru Komiteta ministara izdala veliki broj preporuka čija implementacija, iako ne obavezujuća, značajno doprinosi kako unapređenju položaja javne uprave, pravosuđa i vladavine prava, tako i konvergenciji u (pravni) sistema zemalja Zapadnog Balkana sa evropskim upravnim prostorom.

S aspekta ovog rada značajna je Preporuka R. (2000) 6 Komiteta ministara državama članicama o statusu državnih službenika u Evropi (*Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe*) donijeta u okolnostima opšte tendencije reformisanja sistema državne službe u evropskim zemljama, kako bi se povećala njihova efikasnost, produktivnost i standardi usluga koje pružaju javnosti.

Preporuka obuhvata sljedeće smjernice:

Pravni okvir i opšta načela u pogledu statusa državnih službenika – trebalo bi da bude ustanovljen zakonom ili kolektivnim ugovorom, a o primjeni je potrebno da se stara vlada, odnosno drugi nadležni organ.

Organ nadležan za državne službenike – politika upravljanja državnim službenicima treba biti u nadležnosti vlade.

Kategorije i zvanja državnih službenika – trebaju da budu u svjetlu funkcija koje izvršavaju, povezani sa određenim stepenom odgovornosti.

Uslovi i zahtjevi za zapošljavanje državnih službenika – zapošljavanje državnih službenika treba da bude na principu jednakog pristupa radnim mjestima, selekcijom zasnovanom na zaslugama, pravednoj i otvorenoj konkurenciji i odsustvu diskriminacije.

Procedure zapošljavanja – moraju biti otvorene i transparentne, a njihova pravila jasna. Treba da budu takve da omoguće izbor najboljih

¹⁶ *Ibid.*, čl. 7.

¹⁷ O formalnom položaju, značaju i strukturi Savjeta Evrope, šire vidjeti: Košutić, B., Rakić, B., Milosavljević B., *Uvod u pravo evropskih integracija*, drugo izdanje, Pravni fakultet, Beograd, 2013, str. 266–272.

kandidata. Države treba da obezbijede pravnu zaštitu podnositelaca prijave na javne pozicije kao i pravne lijekove protiv odluka nadležnih organa.

Premještaj državnih službenika – Ne bi trebalo premještati državne službenike bez njihove saglasnosti, osim ako to nije u javnom interesu. Takođe, premještaj ne bi trebalo da bude u svrhu sankcionisanja. Potrebno je obezbijediti pravni lijek protiv eventualne nezakonitosti takve mjere.

Unapređenja državnih službenika – treba da budu zasnovana isključivo na zaslugama.

Prava državnih službenika – u principu treba da imaju ista prava kao i drugi građani. Ostvarivanje ovih prava može biti uređeno zakonom ili kolektivnim ugovorom kako bi bilo kompatibilno sa njihovim javnim dužnostima. Njihova prava, posebno sindikalna i politička, mogu biti zakonom ograničena samo u onoj mjeri u kojoj je to neophodno za njihovo pravilno provođenje.

Nediskriminacija – ne treba biti diskriminacije u pogledu pola, invalidnosti, materijalnog statusa, seksualne orijentacije, religije i sl., naročito prilikom pristupa državnoj službi i napredovanju.

Učešće državnih službenika – treba da bude promovisano učešće i konsultacije na način da personal učestvuje u donošenju odluka koje se tiču organizacije, strukture i principa vršenja javnih funkcija.

Socijalna zaštita – države treba da obezbijede socijalnu zaštitu državnih službenika uključujući i penzije putem opšteg ili posebnog režima.

Plate – državni službenici treba da imaju adekvatnu naknadu srazmjernu odgovornosti i dužnosti.

Dužnosti – Kada vrše javne funkcije, državni službenici su dužni poštovati prava građana. To uključuje poštovanje vladavine prava, lojalnost demokratskim institucijama, neutralnost, nepristrasnost, hijerarhijsku podređenost, poštovanje javnosti i odgovornost.

Disciplinska odgovornost državnih službenika – mora biti zakonski regulisana i mora omogućiti pravne lijekove protiv disciplinskih postupaka.

Obuka – obuka mora biti pravo ali i obaveza državnih službenika. Takođe, obuka mora biti uslov za napredovanje državnih službenika.

Prestanak službe – treba da bude samo na osnovu zakonom propisanih razloga. Pravni lijekovi moraju biti propisani u ovom slučaju.

Zaštita državnih službenika – pravni lijekovi zaštite pred sudom ili drugom nezavisnom institucijom mora biti obezbijeđen kako bi se zaštitila prava državnih službenika pred poslodavcem. Takođe, država treba da zaštititi

one državne službenike koji su obavljajući dužnost bili predmet zloupotrebe, uvreda ili drugih nezakonitih radnji trećih lica.¹⁸

Tragom navedenog, uočavamo načelnu regulaciju ukupnog položaja državnih službenika, ponajviše u radnopravnom smislu, počevši od prijema u državnu službu preko stanja i kretanja u službi, pa do prestanka državne službe. Važno je napomenuti da je Savjet Evrope prvi promovisao navedene principe ta dao bazični okvir položaja državnih službenika. Evropska unija je znatno kasnije, preciznije tek 2014. godine, izašla sa konkretnim principima javne uprave (među njima i državne službe i upravljanja ljudskim resursima).

3. Evropski principi (načela) za državne službenike

U oblasti upravnog prava i uprave preovladava mnoštvo principa, smjernica, zaključaka i preporuka. Najčešće različiti subjekti Evropske unije, sa institucionalnog stanovišta definišu određene smjernice kakva bi uprava zemalja članica i naročito potencijalnih članica trebalo da bude. Navedeni pluralizam unosi priličnu konfuziju u nacionalne pravne sisteme stvarajući dileme u pogledu primjene. Problem predstavlja i činjenica da se radi o principima (načelima) koji su poprilično apstraktni i njihova operacionalizacija je teško primjenjiva.

Sistematizacija evropskih principa javne uprave, pored ostalih parametara, moguća je i prema području njihove primene.¹⁹ U tom smislu, razlikujemo načela koja se odnose na javne službenike, načela koja se odnose na javne službe i njihove službenike i načela koja se odnose na upravne propise i upravne postupke.²⁰ Budući da se u radu bavimo državnim odnosno javnim

¹⁸ Dostupno na: http://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2017/11/Recommendation_No_R20006.pdf, p. 7, pristupljeno: 28. 8. 2018. godine.

¹⁹ „Evropski upravni principi evoluirali su postepeno prvenstveno proširenjem nadležnosti Evropske unije. Pored pravne prakse Evropskog suda pravde, evropski upravni principi izvedeni su i iz Sporazuma o Evropskoj uniji i Kodeksa upravnog prava zemalja članica EU. Takođe, određena načela nalaze se u zakonskim okvirima, svakodnevnim praksama i kulturama javnih uprava Evropske unije i njenih članica. Vidjeti: Meyer-Sahling, *Civil Service Professionalisation in the Western Balkans*, SIGMA Papers, No. 48, p. 12, navedeno prema: *Human Resource for EU Membership: What Policies in the Western Balkans* (Ed. Lazarević, M.), Deutsche Gesellschaft für Internationale (GIZ) GmbH, Sarajevo, 2014, p. 9-10. Fusnota preuzeta iz: Vranješ, N., *Službenički sistemi i tranziciona reforma javne uprave*, Grafid, Banja Luka, 2016, str. 128.

²⁰ Vranješ, N., *Službenički sistemi i tranziciona reforma javne uprave*, Grafid, Banja Luka, 2016, str. 128.

službenicima, na njih se odnose sljedeća načela: (1) načelo profesionalnosti; (2) načelo objektivnosti; (3) načelo lojalnosti; (4) načelo materijalne nezainteresovanosti; (5) načelo diskrecije i (6) načelo suzdržanosti.²¹

Načelo profesionalnosti državnih službenika

Profesionalnost je *differentia specifica* kategorije upravnih službenika. Na osnovu profesionalnosti razlikujemo stalni personal upravnih organizacija od radnika, građana i nosilaca funkcija.²² Ovo načelo se ogleda u činjenici da su državni službenici lica koja obavljaju državnu službu kao svoje osnovno i najčešće jedino zanimanje, zastupajući i štiteći javne interese. Zbog nespojivosti odnosno inkopatibilnosti službeničke profesije sa drugim zanimanjima, državni službenik je prinuđen biti profesionalno i isključivo vezan samo za državnu službu i pri tome ne može obavljati druge poslove kao što su privatno preduzetništvo, članstvo u nadzornim i upravnim odborima (izuzev sportskih i humanitarnih organizacija, uz odobrenje nadležnih), biti vlasnik privatnih proizvodnih i uslužnih subjekata, član organa političkih partija (pa čak i član)²³ i sl. Pored navedenog, profesionalnost se vezuje i za stručan i korektan odnos državnog službenika prema samoj službi, strankama, radnim kolegama, pretpostavljenima i potčinjenima. Da bi se obezbijedio ovaj princip u praksi, potreban je referentan sistem selekcije državnih službenika, te njihovo stalno školovanje i usavršavanje kao i provođenje visokih standarda etičnosti.

Načelo objektivnosti

Ovo načelo podrazumijeva odsustvo pristrasnosti, preferencije u jednakim stvarima i jednakim uslovima, zaštitu javnog interesa ali i interesa pojedinaca (građana, stranaka).

Prilikom vršenja državne službe potrebno je objektivno sagledavanje svake konkretne situacije, što podrazumijeva sistem vrijednosti zasnovan na činjenicama, a što je u uskoj vezi sa stručnošću i profesionalnošću javnog službenika.²⁴

²¹ *Ibid.*, str. 128.

²² Pusić, E., *Nauka o upravi*, XII izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Školska knjiga, Zagreb, 2002, str. 205.

²³ U Albaniji državni službenici ne samo da ne mogu biti članovi partijskih struktura, već ne mogu biti ni članovi političkih partija.

²⁴ Vranješ, N., *Službenički sistemi i tranziciona reforma javne uprave*, Grafid, Banja Luka, 2016, str. 129–130.

Načelo lojalnosti

Načelo lojalnosti podrazumijeva posvećenost i privrženost državnog službenika kako službi koju obavlja tako i organizaciji i sredini u kojoj djeluje. Pored navedenog, lojalnost državnog službenika se ogleda i u posvećenosti kolektivu, kolegama i međusobnom pomaganju i ispomoći te zastupanju i zaštiti načela državne službe.

Načelo materijalne nezainteresovanosti

Ovo načelo je povezano sa etičnošću. Naime, pored profesionalnosti, stručnosti i odgovornosti, državni službenici moraju imati opštu kulturu, poštenje, čast, dosljednost.²⁵

Ovo načelo, takođe, isključuje materijalizaciju službeničkog položaja i ovlašćenja kroz njihovu zloupotrebu te svodi primanja službenika isključivo na zakonom propisanu budžetsku platu. Štaviše, državni službenik ima obavezu sprečavanja i prijavljivanja korupcije.

Načelo diskrecije i suzdržanosti

Načelo diskrecije i suzdržanosti uglavnom isključuje javno istupanje državnih službenika te zahtijeva „odvajanje službeničkog rada i privatnog života u smislu komentarisanja, iznošenja činjenica i podataka, javnog pogovora, konsultovanja i sl. Pri tome diskrecija i suzdržanost moraju biti izgrađeni na način da privatna aktivnost ne utiče na službeničku, kao i obrnuto.“²⁶

Analizirajući navedena načela, uočavamo da domaće službeničko zakonodavstvo obuhvata znatno širi set, uključujući i ova načela. Tako, Zakon o državnim službenicima u Republici Srpskoj propisuje da su državni službenici prilikom obavljanja poslova dužni da se pridržavaju principa profesionalnosti, nepristrasnosti, odgovornosti, poštenja, transparentnosti, efikasnosti i ekonomičnosti, u skladu sa kodeksom ponašanja državnog službenika.²⁷

²⁵ Tomić, Z., *Opšte upravno pravo*, Pravni fakultet i JP Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 159.

²⁶ Vranješ, N., *Službenički sistemi i tranziciona reforma javne uprave*, Grafid, Banja Luka, 2016, str. 129–130.

²⁷ Čl. 5 Zakona o državnim službenicima, „Službeni glasnik RS“, br. 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16.

Tokom 2014. godine, SIGMA²⁸ je objavila principe javne prave, koje je već 2017. godine revidirala.²⁹ Prema SIGMA 2017 Principima javne uprave, Strateški okvir za reformu javne uprave sastoji se od pet reformskih oblasti: izrada i koordinacija politika; državna služba i upravljanje ljudskim resursima; odgovornost uprave; pružanje usluga i javne finansije. U navedenih pet oblasti postavljeno je ukupno 48 principa. Realizacija principa se mjeri pomoću kvantitativnih i kvalitativnih indikatora. U oblasti državna služba i upravljanje ljudskim resursima definisano je sedam principa koji se sagledavaju posredstvom 63 indikatora. 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.³⁰

Kao što je već naglašeno, za svaki od navedenih principa propisani su indikatori. SIGMA je takođe izradila i metodologiju za monitoring i evaluaciju na osnovu koje se prikupljaju podaci i određuju vrijednosti svakog indikatora.³¹ Na osnovu veoma složene metodologije mjere se konkretni učinci reforme javne uprave i izražavaju u izvještajima. Izvještaji, pored analize stanja, sadrže i konkretne mjere koje zemlje odnosno njihove uprave imaju preduzeti da bi se ostvarili principi reforme. Presjek stanja po SIGMA izvještaju za BiH za 2017. godinu izložićemo u dijelu ovog rada. Ono što je bitno napomenuti

²⁸ *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.

²⁹ *The Principles of Public Administrations*, SIGMA, Paris, 2017.

³⁰ *Ibid.*, p. 65–115.

³¹ *Methodological Framework for the Principles of Public Administration*, SIGMA, Paris, 2017.

jeste da su SIGMA principi jedini mjerljivi i operativni, odnosno na osnovu ovako postavljene metodologije moguće je vršiti operacionalizaciju principa i njihovu konkretnu personifikaciju na stvarno stanje, te sagledavati učinke i preduzimati korektivne zahvate, što nije slučaj sa principima nekih drugih subjekata niti pristupnih dokumenata.

4. Izvodi iz izvještaja Evropske komisije o napretku BiH (oblast državna služba i upravljanje ljudskim resursima) u periodu 2005–2018. godine³²

Do sada je Evropska komisija, u periodu od 2005. do 2018. godine, Bosni i Hercegovini uputila 13 izvještaja o napretku. Izvještaji sadrže analitički opis i ocjenu stanja u pojedinim oblastima, sa preporukama za njihovo otklanjanje odnosno unapređenje stanja. Obavezan dio svakog izvještaja je „skrining“ područja javne uprave, pri čemu Evropska komisija opisuje trenutno stanje i ukazuje na probleme u ovoj veoma važnoj sferi društvenog života. 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 potencijal za evropske integracije i dr.

U nastavku rada, osvrnućemo se na dijelove iz izvještaja koji pominju državnu službu i upravljanje ljudskim resursima. Izvještaji uglavnom ukazuju na to da je u BiH prisutno političko miješanje u javnu upravu kada se radi o višim rukovodećim pozicijama, gdje etnički identitet i partijsko članstvo igraju značajnu ulogu.³³ Takođe, Izvještaj iz 2005. godine skreće pažnju na nedovoljne zaštitne mjere protiv političkog uplitanja u javnu upravu.³⁴ Potrebne su kontinuirane aktivnosti radi uspostavljanja profesionalne državne službe, uz proces zapošljavanja i napredovanja zasnovan na iskustvu i uspjehnosti.³⁵ Takođe, skreće se pažnja na ograničenu mobilnost državnih službenika zbog neusklađenosti triju zakona o državnoj službi u BiH, posebno u smislu onemogućavanja prelaska državnih službenika između različitih nivoa vlasti.³⁶ Politizaciju državne službe naglašavaju i izvještaji iz 2009. i

³² http://dei.gov.ba/dei/bih_eu/paket/default.aspx?id=10099&langTag=bs-BA, pristupljeno: 28. 8. 2018. godine.

³³ *Bosna i Hercegovina, Izvještaj o napretku u 2005. godini*, Evropska komisija, Brisel, str. 15.

³⁴ *Radni dokument, Bosna i Hercegovina – Izvještaj o napretku za 2006. godinu*, Komisija Evropskih zajednica, Brisel, str. 9.

³⁵ *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2007. godini*, Komisija Evropskih zajednica, Brisel, str. 11.

³⁶ *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2008. godini*, Komisija Evropskih zajednica, Brisel, str. 12.

2010. godine, ističući potrebu profesionalnosti, transparentnosti i efikasnosti u procedurama zapošljavanja.³⁷ Nije ostvaren napredak u smislu ograničavanja uloga koju politička podobnost ima u javnoj upravi, navodi Izvještaj iz 2010. godine.³⁸ Da napretka u pravcu razvoja stručne i depolitizovane državne službe nema navodi i Izvještaj iz 2011. godine.³⁹ Identičnu konstataciju nalazimo i u Izvještaju iz 2012. godine.⁴⁰ Stalna rascjepkanost i politiziranje sistema državne službe i dalje je razlog za zabrinutost, konstatuje se u Izvještaju iz 2013. godine te preporučuje da na svim nivoima vlasti treba posvetiti dodatnu pažnju razvoju profesionalne, odgovorne, transparentne i efikasne državne službe zasnovane na zaslugama i stručnosti.⁴¹ Što se tiče državne službe i upravljanja ljudskim resursima, u Brčko distriktu je postignut određeni napredak u poboljšanju zakonodavstva o državnoj službi – navodi se u Izvještaju iz 2014. godine. Međutim, na drugim nivoima nije bilo poboljšanja u postupcima zapošljavanja koji bi osigurali primjenu objektivnih kriterijuma zasnovanih na zaslugama, transparentnost i brzo postavljanje na upražnjena radna mjesta. Kapaciteti državne službe su još uvijek slabi kada je u pitanju usklađivanje sa *acquisem* i njegovim provođenjem i obavezama koje proizlaze iz Privremenog sporazuma i Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.⁴² Evropska komisija konstatuje da je opredjeljujući princip zapošljavanja i napredovanja na osnovu sposobnosti predviđen zakonima o državnoj službi u BiH. Međutim, u praksi se prednost daje internim konkursima i premještajima u odnosu na javne konkurse, čime se ograničava mogućnost zapošljavanja na osnovu sposobnosti. Zapošljavanje na rukovodeće pozicije je i dalje pod uticajem političkih stranaka i nacionalnih faktora, a razdvajanje između političkih imenovanja i državne službe nije na odgovarajući način precizirano u zakonodavstvu, konstatuje Izvještaj iz 2015. godine.⁴³ Godinu dana kasnije, Izvještaj konstatuje da postoji princip zapošljavanja i napredovanja državnih službenika na osnovu zasluga ali je njegova primjena otežana zbog nejasnih zakonskih odredaba, formalističke primjene postupaka i slabog kapaciteta komisija za selekciju.⁴⁴ Najzad, najnoviji Izvještaj, iz 2018. godine, podvlači da je potrebno osigurati provođenje efikasnog sistema upravljanja ljudskim resursima, posebno u zapošljavanju, i izmijeniti i dopuniti propise o državnoj

³⁷ *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2009. godini*, Komisija Evropskih zajednica, Brisel, str. 11.

³⁸ *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2010. godini*, Komisija Evropskih zajednica, Brisel, str. 11.

³⁹ *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2011. godini*, Evropska komisija, Brisel, str. 10.

⁴⁰ *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2012. godini*, Evropska komisija, Brisel, str. 12.

⁴¹ *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2013. godini*, Evropska komisija, Brisel, str. 11.

⁴² *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2014. godini*, Evropska komisija, Brisel, str. 11.

⁴³ *Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u 2015. godini*, Evropska komisija, Brisel, str. 10.

⁴⁴ *Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2016. godinu*, Evropska komisija, Brisel, str. 10.

službi kako bi se smanjio rizik od politizacije državne službe na svim nivoima vlasti.⁴⁵

Citirani monitoring izvještaji opredijelili su strateško djelovanje BiH u pogledu reforme javne uprave. Drugačije rečeno, BiH je kroz Strategiju reforme javne uprave, Akcioni plan za reformu javne uprave i Revidirani akcioni plan trebalo da ispravi uočene nedostatke, implementira preporuke iz izvještaja i ostvari suštinski napredak u depolitizaciji državne službe te izgradi sistem selekcije i zapošljavanja kandidata u državnu službu isključivo na principu zasluga i sposobnosti, što predstavlja suštinu merit principa.

Strategija za reformu javne uprave donesena je 2006. godine s intencijom da se realizuje kroz dva akciona plana. „Akcioni plan 1 (AP1) imao je cilj razvijanje kapaciteta za efikasno i koherentno donošenje politika i koordinaciju, radi ispunjavanja javnih ciljeva te izgradnju, jačanje, konsolidaciju i usklađivanje opštih sistema javnih finansija, ljudskih resursa, upravnih postupaka, informacionih tehnologija i institucionalne komunikacije. Akcioni plan 2 (AP2) trebalo je da obuhvati stvaranje uslova za razvoj sektorskih kapaciteta u ključnim sektorskim politikama kojima bi se povećala koherentnost i efikasnost uprave u devet javnih sektora. Tokom 2011. godine pripremljen je Revidirani akcioni plan 1 (RAP1) dok AP2 nikada nije donesen.“⁴⁶ Prema podacima Kancelarije za reformu javne uprave BiH (PARCO), ukupna implementacija mjera iz AP1 je iznosila 52,28%, od čega u oblasti upravljanja ljudskim resursima nešto više od polovine planiranog, 59,31%.⁴⁷

Uprkos skromnom reformskom učinku, BiH je jedina zemlja koja nije usvojila novi strateški okvir za reformu javne uprave, iako je prethodni istekao još 2014. godine. Dokument pod nazivom Strateški okvir za reformu javne uprave u BiH 2018–2022⁴⁸, usvojen je na tehničkom nivou krajem marta ove godine. Nakon toga usvojile su ga Vlada FBiH i Vlada Brčko distrikta BiH, dok Savjet ministara i Vlada RS nisu usvojile pomenuti dokument, čime ne može ni započeti izrada pripadajućeg akcionog plana i realizacija same strategije.

⁴⁵ Commission Staff Working Document, Bosnia and Herzegovina 2018 Report, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf> p. 6, pristupljeno 20. 8. 2018. godine.

⁴⁶ Vranješ, N., Đurić, V., „Proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini – između očekivanog i postignutog“, *Pravna riječ*, časopis za pravnu teoriju i praksu (ur. Kuzmanović, R.), Udruženje pravnik Republike Srpske, br. 50/2017, str. 343.

⁴⁷ *Analiza provođenja Strategije reforme javne uprave – radni nacrt*, PARCO u saradnji sa Good Governance Fund Ambasadu UK i SIGMA, Sarajevo, 2016, str. 11. Navedeno prema: Vranješ, N., Đurić, V., *Op. cit.*, str. 343–344.

⁴⁸ Vidjeti na: <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/muls/Pages/default.aspx>, 30.08. 2018. godine.

5. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Bosne i Hercegovine i Evropske unije (*Stabilisation and Association Agreement*)

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) je dodatni korak koji je EU projektovala i primjenjuje samo za zemlje Zapadnog Balkana (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Kosovo, Makedonija i Srbija). Iako dodatan uslov, koje druge zemlje nisu imale, zemlje Zapadnog Balkana, shvatajući da je to njihov jedini put, prihvatile su SSP na samitu održanom u Zagrebu krajem 2000. godine, kada je SSP zvanično promovisan.⁴⁹

Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica (SSP), s jedne strane, i BiH, s druge strane, potpisan je u Luksemburgu sredinom juna 2008. godine. Međutim, SSP je stupio na snagu tek 1. juna 2015. godine, gotovo sedam godina nakon potpisivanja, odnosno četiri godine nakon što ga je 2011. godine verifikovala Francuska, među posljednjim u Evropskoj uniji. Implementacija SSP je kasnila iz razloga neispunjavanja dodatnih reformskih zahtjeva koje je pred BiH postavila EU.

Sporazum sadrži deset glava, a u dijelu koji nosi naziv Reforma javne uprave BiH se obavezala, između ostalog, na izradu i provođenja transparentnih i nepristrasnih procedura izbora zaposlenih, upravljanja ljudskim potencijalima i napredovanja u službi, stalne obuke, promovisanja etike u okviru javne uprave i jačanja procesa donošenja politika.⁵⁰

Kao što su navedeni monitoring izvještaji konstatovali, veoma malo toga je ispunjeno.

6. Reformska agenda za BiH (2015-2018)

Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015–2018. godina (Agenda)⁵¹ je strateški dokument koji je usvojen tokom 2015. godine, kao ishod inicijative dviju zemalja Evropske unije, Velike Britanije i Njemačke. U oblasti državne službe i upravljanja ljudskim resursima Agenda nalaže da će kandidati za zapošljavanje u državnu službu biti ocjenjivani na osnovu prethodno određenih kriterijuma kvalifikovanosti i rezultata testova

⁴⁹ Šire vidjeti: Mišević, T., *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Službeni glasnik Republike Srbije, Beograd, 2009.

⁵⁰ *Article III, SAA*, p. 49, http://www.dei.gov.ba/dei/bih_eu/sporazum/glavni_text/default.aspx?id=1172&langTag=bs-BA, pristupljeno 29. 8. 2018.

⁵¹ <http://europa.ba/?p=36143>, 1. 9. 2018. godine.

kompetentnosti, a organi uprave će obezbijediti zapošljavanje najbolje rangiranih. Nadalje, naglašava se da će Savjet ministara BiH, entitetske vlade, vlade kantona i BD uvesti ograničenja na zapošljavanje u javnoj upravi sve dok revidirani kadrovski sistemi ne budu doneseni i provedeni (uključujući i korišćenje norme), a ukupan fond plata u javnom sektoru će biti zamrznut do donošenja revidiranog sistema određivanja plata na osnovu učinka.⁵²

Iako ambiciozno postavljeni, ciljevi Agende nisu realizovani. Okvir kompetencija za selekciju državnih službenika je uveden kod selekcije državnih službenika i rukovodećih državnih službenika na nivou zajedničkih institucija BiH⁵³, dok je na ostalim nivoima ostao prijašnji pristup, pri čemu Republika Srpska nema ni jedan dodatni alat provjeravanja kompetencija izuzev usmenog intervjua. Takođe, uprkos formalnom ograničenju zapošljavanja u javnoj upravi, inflacija javnih konkursa i stalno zapošljavanje i dalje su prisutni, naročito na nivou zajedničkih institucija, što se može sagledati kroz broj raspisanih konkursa.⁵⁴ Takođe, sistem plata po osnovu učinka nije projektovan ni implementiran ni na jednom upravnom nivou u BiH.

7. ReSPA studija Optimizacija javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana

Regionalna škola javne uprave ReSPA (*Regional School of Public administration*)⁵⁵ je u svrhu analize i predlaganja mjera zemljama članicama izradila komparativnu studiju pod nazivom *Optimizacija javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana*. „Optimizacija javne uprave može se definisati kao proces ili metodologija putem koje se javna uprava dovodi u stanje pune funkcionalnosti, odnosno čini što je moguće efektivnijom“.⁵⁶

⁵² <https://europa.ba/wp-content/uploads/2015/09/Reform-Agenda-BiH.pdf>, pristupljeno: 28. 8. 2018. godine.

⁵³ Vidjeti: *Pravilnik o karakteru i sadržaju javnog konkursa, načinu provođenja intervjua i obrascima za provođenje intervjua*, „Službeni glasnik BiH“, br. 63/16.

⁵⁴ Poređenja radi, tokom mjeseca avgusta, Agencija za državnu službu BiH raspisala je tri javna i tri interna konkursa. Pri čemu se javnim konkursom planira popuniti čak sedam mjesta u državnoj službi. Vidjeti: http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com_content&view=category&id=41&Itemid=61&lang=bs, 1. 9. 2018. godine.

⁵⁵ ReSPA (*Regional School of Public administration*) je međunarodna organizacija za razvoj regionalne saradnje javne uprave zemalja Zapadnog Balkana. Primarni cilj ReSPA je razvoj javnih uprava zemalja potpisnica Sporazuma o uspostavljanju ReSPA (Albanija, BiH, Srbija, Crna Gora i Hrvatska). Škola je finansirana od strane Evropske unije.

⁵⁶ *The Optimization of Public Administration in the Western Balkan Region, Comparative Study with Baseline Analysis*, ReSPA, Danilovgrad, 2016, p. 149.

Navedena studija ističe sljedeće slabosti procesa optimizacije javne uprave u sistemu upravljanja ljudskim resursima: politizacija i ograničeni kapaciteti; mnogi zaposleni u javnoj upravi koji obavljaju ključne državne funkcije nemaju status državnih službenika; nepostojanje metodologije za utvrđivanje potrebnog broja državnih službenika i drugih zaposlenih u javnoj upravi; u praksi, postupci izbora i imenovanja višeg rukovodnog kadra ne garantuju zapošljavanje na osnovu zasluga; nepostojanje pouzdanog sistema za transparentan izbor isključivo zasnovan na profesionalnim kriterijumima (kompetencije); informacioni sistemi za upravljanje ljudskim resursima i centralni kadrovski registri nisu u potpunosti razvijeni; nepostojanje instrumenata za evaluaciju radnih mjesta kako bi se uspostavio pravičniji sistem zarada i naknada; nepostojanje strateškog planiranja stručnog usavršavanja i osposobljavanja u organima javne uprave i nepostojanje kriterijuma za ocjenu rezultata rada.⁵⁷

8. SIGMA izvještaji (oblast Upravljanje ljudskim resursima)

Analizirajući primjenu principa javne uprave u BiH, u svom izvještaju od 2017. godine, SIGMA konstatuje da ni jedan strateški dokument koji se bavi državnom službom i upravljanjem ljudskim resursima nije usvojen ni na jednom upravnom nivou. Nadalje, zapaža se da, uprkos postojanju adekvatnog normativnog oblika u pogledu obuke državnih službenika, u BiH i Republici Srpskoj nedostaju finansijska sredstva za realizaciju obuke, a realizovane obuke su mahom finansirane iz donatorskih sredstava.⁵⁸

Osvrćući se na vertikalni djelokrug državne službe, Izvještaj konstatuje da pozicije državnih službenika i namještenika nisu adekvatno podijeljene. Tako, u Republici Srpskoj, personal u finansijskoj službi ima status namještenika, što stvara problem u pogledu jednakosti sa ostalim personalom (pogotovo u platnim razredima). Takve varijacije između upravnih nivoa prouzrokuju praktične probleme kao što su mobilnost i dr.⁵⁹

Izvještaj kao manjkavost vidi i nepostojanje zasebnih jedinica za upravljanje ljudskim resursima, koje su uspostavljene u samo malom broju institucija na svim nivoima, a i one rijetko koriste moderne prakse upravljanja

⁵⁷ *Ibid.*, p. 152.

⁵⁸ *Monitoring Report: The Principles of Public Administration, Bosnia and Herzegovina*, SIGMA, November 2017 Paris, p. 73 and 93.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 78.

kao što su strateško planiranje, zapošljavanje zasnovano na kompetencijama, razvoj karijere i dr. Umjesto navedenih, dominiraju tzv. „kadrovski poslovi”, a nije ostvaren napredak ni u funkcionisanju informacionog sistema (IS) za upravljanje ljudskim kadrovima na bilo kom nivou upravne vlasti u BiH. Umjesto digitalnih rješenja, podaci vezani za upravljanje ljudskim resursima se ručno arhiviraju u štampanoj verziji.⁶⁰

Analizirajući postupak selekcije državnih službenika SIGMA konstatuje da se u BiH formiraju *ad hoc* komisije za izbor na svim nivoima koje treba da funkcionišu po principu nepristrasnosti i profesionalizma tokom postupka zapošljavanja. Problem je što u svim slučajevima, većina članova komisije za izbor dolazi iz institucije koja zapošljava. Drugi negativan efekt na profesionalnost je taj što članovi komisije nisu dovoljno pripremljeni ili obučeni da efikasno učestvuju u procesu odabira, a budući da se radi o *ad hoc* tijelima, stopa fluktuacije je prilično visoka. Svakako, to se negativno odražava na profesionalnost u procesu izbora.⁶¹ Nadalje, nalazi izvještaja ukazuju na nepostojanje pismenog testiranja prilikom selekcije kandidata u republičku upravu Republike Srpske, kao i na praksu zapošljavanja na određeno vrijeme koja je prisutna na svim nivoima uprave.⁶²

Iznos sredstava za obuku vrlo je nizak, te se institucije na svim upravnim nivoima i dalje oslanjaju na međunarodne donatorske fondove. Navedeno implicira da u budžetima ne postoji stabilno i dugoročno finansiranje koje bi moglo postati primarni izvor sredstava za obuku državnih službenika. Prem podacima SIGMA, prosječan godišnji iznos potrošen na obuku po državnom službeniku iznosi manje od 10 KM.⁶³ U pogledu ocjenjivanja državnih službenika kako na nivou BiH, tako i u Republici Srpskoj, postoji potpuna inflacija visokih ocjena. Tome u prilog govori podatak da je 98% ocijenjenih službenika dobilo dvije najveće ocjene,⁶⁴ što sam proces ocjenjivanja čini formalnim. Nadalje, ne postoji veza između učinka, ocjenjivanja i obuke, što bi u zbiru trebalo da čini lanac razvoja državne službe i državnih službenika.

Na kraju, SIGMA iznosi ključne preporuke koje dijeli na kratkoročne (1–2 godine) i srednjoročne (3–5 godina). Kratkoročne preporuke su da: „Savjet ministara i vlade FBiH i RS trebalo bi da predlože nove zakone o državnoj službi i podzakonske akte kako bi se obezbijedilo zapošljavanje rukovodećih i ostalih državnih službenika na osnovu stručnosti;

⁶⁰ *Ibid.*, p. 81.

⁶¹ *Ibid.*, p. 85.

⁶² *Ibid.*, p. 86.

⁶³ *Ibid.*, p. 93.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 93.

Vlada FBiH treba da otkloni pravne posljedice izmjena i dopuna Zakona o državnoj službi koje su stavljene van snage; nadležne institucije na svim nivoima treba da predlože jedinstvena pravila za priznavanje ulaznih ispita na svim nivoima uprave i Savjet ministara i vlade FBiH, RS i BD treba da obezbijede sredstva za finansiranje profesionalnog usavršavanja i obuke u državnoj službi⁶⁵. Srednjoročne preporuke nalažu da Savjet ministara i vlade FBiH, RS i BD usvoje izmjene i dopune odgovarajućih propisa kako bi postupak podnošenja prijave za kandidate za radna mjesta u državnoj službi bio jeftiniji i manje formalan i da Savjet ministara i vlade FBiH, RS i BD treba da obezbijede podršku i potrebne resurse za sveobuhvatnu analizu procjene radnih mjesta, kako bi se osigurala pravičnost i ujednačenost plata u javnoj službi. Najzad, preporučuje se da Savjet ministara, vlade FBiH, RS i BD treba da obezbijede političku podršku i resurse za promovisanje integriteta i prevenciju korupcije u državnoj službi.⁶⁶

Pored pomenutog SIGMA izvještaja iz 2017. godine, SIGMA je u prvoj polovini 2018. godine predstavila studiju pod nazivom „Analiza profesionalizacije rukovodećih državnih službenika i naredni koraci u državama Zapadnog Balkana“.⁶⁷ Studija predstavlja uporednu analizu praksi uprava na Zapadnom Balkanu i pravi razliku između dobrih praksi i onih koje ometaju razvoj profesionalizacije rukovodećih državnih službenika. Cilj studije jeste da doprinese izgradnji sistema selekcije rukovodećih državnih službenika (RDS) zasnovanog na zaslugama.

Ključni nalazi ove studije kada se govori o državnoj službi u institucijama BiH i Republici Srpskoj, mogu se svesti na sljedeće konstatacije i preporuke: potrebno je ispoštovati SIGMA preporuku da rukovodioci organa koja imaju izvršna ovlašćenja (direktno odgovorni ministru ili predsjedniku Vlade) budu u zvanju RDS; zapošljavanje RDS treba da bude na osnovu zasluga, a njihovi mandati treba da budu na neodređeno vrijeme ili mandati jasno definisanog trajanja koje je nezavisno od trajanja mandata trenutne vlade;⁶⁸ iako je zakonom propisano trajanje postavljenja vršilaca dužnosti (u RS, dva puta po 90 dana), postoje RDS koji su po nekoliko godina u statusu vršioca dužnosti; na konkurse za RDS prijavljuje se mali broj kandidata da li zbog slabe afirmacije konkursa ili zbog stava javnosti o „politički raspoređenim

⁶⁵ *Ibid.*, p. 97.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 97–98.

⁶⁷ Analysis of the Professionalisation of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans

SIGMA Paper, No. 55, Paris, 2018.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 36.

pozicijama“; kompletan postupak provođenja konkursnih procedura je „u rukama“ i „pod kontrolom“ rukovodioca, najčešće ministra ili Vlade (posebno u RS gdje Komisija od pet članova ima tri člana koje imenuje Vlada ili ministar); vrednovanje učinka i ocjenjivanje se svodi na formalnost male praktične vrijednosti budući da relacija između lošeg učinka i loše ocjene, s jedne strane, i otpuštanja iz državne službe, s druge strane, gotovo ne postoji; relacija između lošeg učinka i usavršavanja nije prepoznata; U RS i na nivou institucija BiH ocjenjivanje RDS se ne sprovodi iako je zakonska kategorija, takođe dvostepenost ocjenjivanja, koja je inače propisana za državne službenike, nije propisana za RDS.⁶⁹

Zaključak

Državna služba i državni službenici u institucijama BiH i u Republici Srpskoj kao i u ostatku BiH nalazi se u procesu stalne reforme. Reformski procesi su pod monitoringom i evaluacijom Evropske komisije, SIGMA kao i drugih institucija Evropske unije ili organizacija podržanih od strane Evropske unije.

U obilju principa, pokazatelja i reformskih smjernica, SIGMA principi se čine najkonkretniji. Njihovom operacionalizacijom moguće je reformisati državnu službu i ljudske resurse te konkretno mjeriti učinak reforme.

Prema svim izvještajima nezavisnih evaluatora, njihovim studijama i analizama, u BiH i Republici Srpskoj državna služba i njeni kadrovi predmet su snažne politizacije. Politizacija je najjače prisutna u procesu selekcije rukovodećih državnih službenika. Posebne slabosti državne službe i upravljanja ljudskim resursima nalazimo u sastavu komisija za izbor državnih službenika koje su pod uticajem politički imenovanih lica; neizgrađenom okviru kompetencija kako za kandidate tako i za članove komisija za selekciju; nedovoljnim budžetskim sredstvima za obuku državnih službenika; lošoj afirmisanosti ocjenjivanja; nepropisnom postavljenju vršilaca dužnosti; nepostojanju elektronskog sistema upravljanja kadrovima i dr.

Državna služba i državni službenici u BiH i Republici Srpskoj suočavaju se sa izazovom razgraničenja državnih službenika od politički imenovanih lica i uspostavljanjem principa da državnim službenicima rukovode rukovodeći državni službenici, umjesto politički imenovana lica. Takođe, potrebno je definisanje pojma i položaja rukovodećih i državnih službenika i namještenika

⁶⁹ *Ibid.*, p. 13, 57.

po vertikalnom i horizontalnom nivou kao i rješavanje problema dugotrajnog postavljenja vršioца dužnosti. Pored navedenih, ograničavanje i redefinisiranje rada na određeno vrijeme u državnoj službi te depolitizacija i neutralizacija (ograničenje) formalne političke diskrecije u postupku selekcije državnih službenika ostaju ključni izazovi. Najzad, kao buduće izazove vidimo i potrebu unapređenja analize učinka i njeno povezivanje sa obukama i napredovanjem, kao i potrebu strateškog upravljanje državnim službenicima u formalnom i institucionalnom pogledu.

Literatura

Košutić, B., Rakić, B., Milosavljević B., *Uvod u pravo evropskih integracija*, drugo izdanje, Pravni fakultet, Beograd, 2013.

Mišćević, T., *Pridruživanje Evropskoj Uniji*, Službeni glasnik Republike Srbije, Beograd, 2009.

Pusić, E., *Nauka o upravi*, XII izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Školska knjiga, Zagreb, 2002.

Tomić, Z., *Opšte upravno pravo*, Pravni fakultet i JP Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 159.

Vranješ, N., Ćurić, V., „Proces reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini – između očekivanog i postignutog“, *Pravna riječ, časopis za pravnu teoriju i praksu*, (ur. Kuzmanović R.), Udruženje pravnikа Republike Srpske, br. 50/2017, str. 343.

Vranješ, N., *Službenički sistemi i tranziciona reforma javne uprave*, Grafid, Banja Luka, 2016, str. 129–130.

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

Meyer-Sahling.: *Civil Service Professionalisation in the Western Balkans*, SIGMA Papers, No. 48.

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

Analiza provođenja Strategije reforme javne uprave – radni nacrt, PARCO u saradnji sa Good Governanace Fund Ambasade UK i SIGMA, Sarajevo, 2016.

Analysis of the Professionalisation of the Senior Civil Service and the Way Forward for the Western Balkans, SIGMA Paper, No. 55, Paris, 2018.

Commission Staff Working Document, Bosnia and Herzegovina 2018 Report, Đurić, V., Vranješ, N., Vrste i pravna priroda akta o prijemu i postavljenju državnih službenika, *Pravna riječ, časopis za pravnu teoriju i praksu*, (ur. Kuzmanović R.), Udruženje pravnik Republike Srpske, br. 42/2015.

Human Resource for EU Membership: What Policies in the Western Balkans, (Ed. Lazarević M.), Deutsche Gesellschaft für Internationale (GIZ) GmbH, Sarajevo, 2014.

Izveštaji o napretku Bosne i Hercegovine, 2005-2018. godina, Komisija Evropskih zajednica i Evropska komisija, Brisel.

The Optimization of Public Administration in the Western Balkan Region, Comparative Study with Baseline Analysis, ReSPA, Danilovgrad, 2016.

The Principles of Public Administrations, SIGMA, Paris, 2017.

Pravilnik o karakteru i sadržaju Javnog konkursa, načinu provođenja intervjua i obrascima za provođenje intervjua, „Službeni glasnik BiH“, br. 63/16.

Uredba o radnim mjestima državnih službenika, „Službeni Glasnik RS“, br. 18/09 i 131/10.

Uredba o radnim mjestima namještenika, „Službeni Glasnik RS“, br. 18/09.

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

Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17.

Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik srpskog naroda u BiH“, br. 55/92.

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

<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf>, 20.08. 2018. godine.

<http://europa.ba/?p=36143>, 01.09. 2018. godine.

http://www.ads.gov.ba/v2/index.php?option=com_content&view=category&id=41&Itemid=61&lang=bs, 01.09. 2018. godine.

http://www.dei.gov.ba/dei/bih_eu/sporazum/glavni_text/default.aspx?id=1172&langTag=bs-BA, pristupljeno 29.08. 2018.

http://www.pfsa.unsa.ba/pf/wp-content/uploads/2017/11/Recommendation_No_R20006.pdf, 28.08. 2018. godine.

<http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/muls/Pages/default.aspx>, 30.08. 2018. godine.

<https://europa.ba/wp-content/uploads/2015/09/Reform-Agenda-BiH.pdf>, 28.08. 2018. godine.

**STATE SERVICE AND HUMAN RESOURCES MANAGEMENT
IN THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AND
THE REPUBLIC OF SRPSKA - EXTERNAL EVALUATION AND
FUTURE CHALLENGES**

**Nevenko Vranješ, Associate Professor
Vladimir Đurić, PhD**

Conclusion

The public service and civil servants in the institutions of BiH and the Republic of Srpska, as well as in the rest of BiH, are in the process of continuous reform. Reform processes are being done under the monitoring and evaluation of the European Commission, SIGMA and other EU institutions or organizations supported by the European Union.

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

** Professor at Institute of Comparative Law, Belgrade

In the abundance of principles, indicators and reform guidelines, SIGMA principles appear to be the most concrete. Through their operationalization, it is possible to reform the civil service and human resources, and to measure the effect of the reform in concrete terms.

According to all reports of independent evaluators, their studies and analyzes, in BiH and the Republic of Srpska, the public service and its personnel are subject to strong politicization. Politicization is most strongly present in the process of selection of senior civil servants. The particular weaknesses of the civil service and human resources management are found in the selection of civil servants that are under the influence of politically appointed persons; an uncompleted framework of competencies for candidates as well as for selection committee members; insufficient budgetary resources for the training of civil servants; poor affirmation of assessment; an improper appointment of the acting staff; lack of electronic personnel management system, etc.

The public service and civil servants in BiH and the Republika Srpska face the challenge of differentiating civil servants from politically appointed persons and establishing the principle that would allow civil servants to be managed by top civil servants rather than politically appointed persons. Also, it is necessary to define the concept and position of senior civil servants and civil servants and support staff at the vertical and horizontal level, as well as to solve the problem of the long-term appointment of the acting heads. In addition, the limitation and redefinition of fixed-term work in the civil service, and the depoliticization and neutralization (limitation) of formal political discretion in the process of selection of civil servants remain key challenges. Finally, as future challenges, we see the need to improve the impact analysis and its linkage to training and promotion as well as the need for strategic management of civil servants in formal and institutional terms.

Key words: *state service, civil servants, Republic of Srpska, Bosnia and Herzegovina, reform, politicization and SIGMA.*