

## IZAZOVI PROCESA ZAPOŠLJAVANJA U DRŽAVNOJ SLUŽBI U BIH – PRAVNI I SOCIOLOŠKI ASPEKT

### Apstrakt

*Cilj rada je da identifikuje izazove sa kojima se različiti nivoi vlasti u BiH suočavaju u procesu zapošljavanja državnih službenika. Nakon analize evropskih standarda u oblasti zapošljavanja u državnoj upravi, autor analizira pravni okvir različitih faza procesa zapošljavanja u državnoj službi u BiH i osnovne probleme koji se javljaju u praksi. Autor zaključuje da se, i pored solidnog pravnog okvira, proces zapošljavanja u strukturama državne službe u BiH nalazi pred značajnim izazovima. Od početka ekonomske krize politički pritisci za zapošljavanje na osnovu partijskih veza umesto profesionalnih sposobnosti sve su prisutniji i snažniji, što je nesumnjivo i posledica efekata ekonomske krize koja je desetkovala zapošljavanje u privatnom sektoru i kandidatima sa tržišta rada ostavila mali prostor za traženje posla. U toku analize, kao i u poslednjem delu rada autor predlaže sistemsku poboljšanja pravnog okvira procesa zapošljavanja koja bi u srednjem i dugom roku mogla da unaprede trenutnu situaciju u ovoj važnoj i osetljivoj oblasti.*

**Ključne reči:** zapošljavanje, državna služba/uprava, izazovi.

### 1. Uvod

U kompleksnom sistemu javne uprave, kao što je bosanskohercegovački, proces odabira najboljih kadrova za rad u organima uprave predstavlja veliki izazov. Jedno od ključnih pitanja je kako obezbediti da selekcija kandidata bude izvršena na osnovu principa profesionalnih sposobnosti, a da u isto vreme bude ispoštovan ustavni princip nacionalne zastupljenosti. Ovaj izazov postaje još mnogo veći u vreme ekonomske krize, kada su moгуćnosti zapošljavanja u privatnom sektoru sve ograničenije, proces

<sup>1</sup> Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd, e-mail: arabrenovic@gmail.com

zapošljavanja u državnoj upravi limitiran, a državna uprava pod ogromnim pritiskom da primi kandidate koji imaju političku podršku.

Cilj ovog rada je da analizira probleme sa kojima se strukture državne službe u BiH trenutno suočavaju u procesu zapošljavanja. Analiza je sprovedena na osnovu ispitivanja pravnog okvira koji reguliše pitanja zapošljavanja na različitim nivoima vlasti u BiH, kao i na osnovu intervjua koji su sprovedeni sa predstavnicima Agencija za državnu službu/upravu i drugih organa državne službe u BiH.

Da bi analiza mogla da bude valjano sprovedena, potrebno je bilo najpre utvrditi osnovne standarde u ovoj oblasti kojima se teži, naspram kojih se može izvršiti poređenje sa trenutnim stanjem u BiH. Imajući u vidu da je strateški cilj BiH da postane članica EU, izvršen je uvid u evropske standarde u ovoj oblasti, na osnovu kojih Evropska komisija ocenjuje opšte upravne kapacitete zemalja koje se nalaze u procesu pridruživanja i pristupanja EU.

Prateći pomenutu logiku, rad je strukturiran je na sledeći način. U prvom delu predstavljeni su evropski standardi i dobra praksa u procesu zapošljavanja. U drugom delu izložena je analiza najvažnijih izazova sa kojima se suočavaju različiti nivoi državne službe u BiH u postupku zapošljavanja na osnovu javnog konkursa: državni nivo BiH i entiteti - Republika Srpska i Federacija BiH. U poslednjem delu predstavljene su generalne preporuke za poboljšanje trenutnog stanja u oblasti zapošljavanja u strukturama državne službe u BiH.

## **2. Evropski standardi i dobra praksa u oblasti zapošljavanja državnih službenika**

Osnovni evropski standard u oblasti zapošljavanja, kao i drugim segmentima upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi, jeste princip meritornosti ili profesionalnih sposobnosti (*merit based system*).<sup>2</sup> Princip profesionalnih sposobnosti ima za cilj da se osigura da je posao dobila osoba koja ima najbolje profesionalne sposobnosti (znanja, veštine, lične karakteristike) koji odgovaraju zahtvima konkretnog radnog mesta. On predstavlja protivtežu principu političke lojalnosti, koji se popularno zove »sistem plena« (spoils system), u kome se na radna mesta u državnoj

---

<sup>2</sup> Z. Vukašinić Radojičić, *Evropski službenički sistemi*, Kriminalističko-policijska akademija, Beograd, 2015, 17-18.

upravi dolazi na osnovu političkih a ne profesionalnih zasluga<sup>3</sup>.

Pored principa profesionalnih sposobnosti, ključni princip u oblasti zapošljavanja je i princip jednakih mogućnosti. Ovaj princip podrazumeva pravo svakog pojedinca na pravedan proces i objektivno razmatranje prilikom konkurisanja za radno mesto za koje ispunjava uslove.<sup>4</sup> Ovo načelo takođe treba da osigura da pojedinci imaju priliku da se takmiče sa drugima za dobijanje posla u državnoj upravi, a ne da budu uskraćeni za mogućnost zapošljavanja zbog materijalnih mogućnosti, stavova, restriktivnih zahteva posla ili fizičkih barijera koje bi mogle da imaju diskriminatorni karakter.

Zapošljavanje putem konkursa osnovni je standard službeničkog sistema zasnovanog na principima meritornosti i jednakih sposobnosti.<sup>5</sup> Posebnu važnost ima sprovođenje *javnog* konkursa, kojim se daje pravo svim građanima na jednak pristup državnoj upravi,<sup>6</sup> koji je garantovan i ustavnim odredbama mnogih evropskih zemalja. Javni konkurs predstavlja odličan instrument za pronalaženje najboljih kandidata koji traže posao na tržištu rada, zbog toga što se putem njega celokupna javnost informiše o postojanju slobodnog radnog mesta i povećava mogućnost da će se na konkurs prijaviti veliki broj kvalitetnih kandidata koji ispunjavaju uslove konkursa.

Dobra evropska praksa, koju posebno promoviše Sigma<sup>7</sup>, je da konkursnu proceduru treba da sprovode konkursne komisije koje su u svom radu nezavisne od političkog uticaja<sup>8</sup>. Članovi komisije bi trebalo da imaju dobro razumevanje poslova koji se obavljaju na radnom mestu, kao i znanja i veštine koje su potrebne za njihovo vršenje. Članovi komisije takođe treba da budu obučeni da sprovode postupke selekcije da bi mogli da ih primene na konzistentan i pravičan način. Ukoliko se proces zapošljavanja

<sup>3</sup> Uspostavljanje »sistema plena«, koji je i danas zastupljen u mnogim zemljama, interesantno je i iz razloga što se početkom XIX veka u Sjedinjenim Američkim državama smatralo da je to zapravo i najbolji sistem uređenja državne uprave u demokratskom društvu. Američki Predsednik Džekson je tako ukazivao na to da: »u zemlji gde su službe stvorene isključivo u korist naroda nijedan pojedinac nema više prava na službu nego bilo koji drugi.« Funkcionisanje »sistema plena« dovelo je, međutim, do masovnog širenja korupcije i zloupotreba u sistemu federalne uprave SAD i ubrzanog napuštanja ovog sistema. V. E. Pusić, *Nauka o upravi*, 1973, (Školska knjiga, Zagreb), 178-179.

<sup>4</sup> G. K. Fry, "The British Civil Service System" u H. Bekke, F. van der Meer (ur.), *Civil Service Systems in Western Europe*, Edward Elgar Publishing, 2000, 283.

<sup>5</sup> SIGMA/OECD, *The Principles of Public Administration*, SIGMA/OECD, Paris, 2014, <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf#page=49>, 7.6.2015, 48.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Prepoznavši važnost dobro uređene i organizovane državne uprave za ispunjenje obaveze članstva u svim sektorskim područjima, EU je 1992, u saradnji sa Organizacijom za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) osnovala program Sigma (SIGMA - *Support for Improvement in Governance and Management*). Cilj programa je da podrži aktivnosti (potencijalnih) zemalja kandidata za članstvo u EU na reformi javne uprave.

<sup>8</sup> SIGMA/OECD, *The Principles of Public Administration*, 48.

sprovodi u državnoj službi države u kojoj postoje različite etničke zajednice, u komisiji bi trebalo da budu zastupljeni i njihovi predstavnici.

Osnovni uslovi za selekciju bi trebalo da budu definisani zakonom.<sup>9</sup> Glavni kriterijumi za selekciju bi trebalo da uključuju znanja, veštine i lične karakteristike koje su potrebne za obavljanje poslova konkretnog upražnjenog radnog mjesta.<sup>10</sup> Pored znanja iz oblasti u kojoj se posao obavlja, veoma je važno da kriterijumi za odabir budu i veštine i sposobnosti koje su neophodne za efikasno vršenje posla.

Da bi izbor bio što objektivniji, preporučuje se sprovođenje pisanih ispita (pored intervjuja), jer se njima obezbjeđuje veći stepen objektivnosti u oceni znanja i veština prijavljenih kandidata.<sup>11</sup> Pisani ispiti esejnog tipa takođe mogu dati dobar osnov za testiranje veština kandidata (sposobnosti pisanja, organizovanja ideja i argumentacije itd).

Kada se sprovode intervjui, oni bi trebalo da budu strukturirani, što podrazumeva prethodno utvđivanje konkretnih pitanja koja će biti postavljena svim kandidatima, uzimanje detaljnih beleški tokom intervjuja i prethodno utvrđen sistem evaluacije odgovora kandidata. U dosadašnjoj praksi, strukturirani intervjui se pokazao kao mnogo bolji pokazatelj uspešnosti rada novozaposlenog, a informacije koje se dobiju na strukturiranom intervjuu su se pokazale tačnijim i pouzdanijim.<sup>12</sup> Važno je naglasiti da je praksa pokazala da većina pripremanja i postavljanja pitanja ne predstavlja prirodni talenat, pa je takođe neophodno da članovi komisije pohađaju obuke kroz koje će naučiti kako da postavljaju pitanja koja će im omogućiti da provere znanja, veštine i lične karakteristike kandidata i ocene ih na odgovarajući način.

Imenovanje kandidata koji je pokazao najbolji rezultat u procesu selekcije je sledeći važan standard. Uobičajena evropska dobra praksa je da se na radno mjesto postavi osoba čije kompetencije (znanja, vještine i sposobnosti) najbolje odgovaraju opisu posla.<sup>13</sup> Sigma posebno insistira na principu da samo kandidat koji je ostvario najbolji rezultat u procesu selekcije treba da bude imenovan na datu poziciju.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> J.M. Sahling, "Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession", *SIGMA Papers*, No. 44, 2009, OECD Publishing. doi: 10.1787/5kml60pvjmbq-en, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/SIGMA\(2012\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/SIGMA(2012)1&docLanguage=En), 5.5.2015.

<sup>12</sup> Civil Service Resourcing, "Best Practice Guidance for using Competencies in Recruitment and Selection", <https://gcn.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2013/03/Civil-Service-Resourcing-Best-Practice-Recruitment-Guidance.pdf>, 3.5.2015.

<sup>13</sup> SIGMA/OECD, "Can Civil Service Reforms Last?", SIGMA working paper, The European Union's 5<sup>th</sup> Enlargement and Future Policy Orientations, 2010, 11, <http://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/44789492.pdf>, 4.5.2015.

### 3. Procedura zapošljavanja u državnoj službi u BiH - pravni okvir i problemi u praksi

#### 3.1. Objavljivanje javnog konkursa i prijavljivanje na konkurs

Na svim nivoima vlasti u BiH oglašavanje upražnjenih službeničkih radnih mjesta centralizovano je unutar agencija za državnu službu/upravu. Objavljivanje konkursa predstavlja početnu tačku procesa zapošljavanja i od ključnog je značaja za primenu načela jednakih mogućnosti, koje garantuje kompetetivnost i jednakost svih građana prilikom konkurisanja za posao u državnoj službi. Na državnom nivou Agencija za državnu službu objavljuje oglas na svojoj internet stranici, dok su institucije koje su inicirale raspisivanje konkursa zadužene da objave oglas i u još tri dnevna lista.<sup>14</sup> U FBiH, oglas se objavljuje u Službenim novinama FBiH i još najmanje dva dnevna lista koja se distribuiraju na celoj teritoriji BiH i na službenoj internet stranici Agencije.<sup>15</sup> Troškove objavljivanja javnog konkursa snosi organ državne službe za čije se potrebe sprovodi taj konkurs. Da bi se troškovi smanjili, oglas u Službenim novinama i dnevnim listovima objavljuje se u skraćenoj formi, dok se celi tekst oglasa, sa detaljnijim opisom radnog mesta može naći na sajtu Agencije. Slična praska postoji i u Republici Srpskoj.

Glavni problem koji se javlja u ovoj fazi procesa zapošljavanja je što opisi radnih mesta iz pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta ne daju dobru osnovu za započinjanje regrutacije i odabira. Generalni problem je što opisi radnih mesta ne sadrže potrebne veštine i lične karakteristike (kompetencije) koje lice treba da poseduje da bi moglo da efikasno obavlja poslove radnog mesta, pa se dati elementi ne navode u oglasu, niti se kasnije testiraju u postupku selekcije. Imajući u vidu da pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji odobrava Veće ministara, odn. Vlade entita, nakon prethodno pribavljenih mišljenja ministarstva pravde/uprave i lokalne samouprave, ministarstva finansija i ureda za zakonodavstvo, Agencije za državnu službu/upravu nemaju ovlašćenja da vrše suštinske promene u opisima radnih mesta, što im znatno otežava delotvorno oglašavanje.

Poseban problem koji se javlja u nekim organima uprave koji imaju veći broj zaposlenih je što, iako znaju da će imati potrebu za novim ljudskim resursima (na pr. zbog odlaska službenika u penziju) nisu u mogućnosti da pokrenu proceduru javnog konkursa sve dok radno mesto ne bude i fizički upražnjeno, čime se dodatno usporava proces popune radnih mesta.

<sup>14</sup> Član 21, stav 2, Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, *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.

<sup>15</sup> Član 24. stav 3. Zakona o državnoj službi FBiH, *Sl. novine FBiH* br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05 i 8/06, 4/12.

### 3.2. Sastav i rad komisija za izbor

Kao što smo pomenuli u delu o evropskim standardima, jedna od glavnih garancija primene principa meritornosti je postojanje profesionalne i nepristrasne konkursne komisije, čiji sastav se razlikuje na pojedinačnim nivoima vlasti. Na državnom nivou BiH postupak sprovodi petočlana konkursna komisija - dva člana predlaže institucija koja popunjava slobodna radna mjesta, a tri člana imenuje Agencija za državnu službu sa svoje liste eksperata<sup>16</sup>. Slična situacija postoji i u Federaciji BiH, gdje proceduru selekcije kandidata sprovodi komisija sastavljena od najmanje tri člana (u najvećem broju slučajeva od pet članova) od kojih su najmanje dva člana predstavnici organa uprave u kome se radno mjesto popunjava, jedan je predstavnik sindikata, dok se ostali članovi imenuju sa liste nezavisnih eksperata koju utvrđuje Agencija za državnu službu<sup>17</sup>. U ovim slučajevima, komisija je sastavljena od manjeg broja državnih službenika iz organa u kojem se popunjavaju slobodna radna mesta, i većeg broja (barem formalno) nepristrasnih lica, kao što su nezavisni eksperti, što bi trebalo da smanji potencijalni politički uticaj na proces izbora kandidata. U Republici Srpskoj konkursna komisija sastoji se od tri službenika iz organa u kojem se sprovodi konkurs i dva eksperta, koji su na listu došli nakon provedene konkursne procedure.<sup>18</sup> U ovom slučaju, veći je broj lica koja dolaze iz organa uprave koji popunjava upražnjeno radno mjesto, što kao posledicu može imati veću pristrasnost komisije u izboru kandidata.

Interesantno je primetiti da čak i na državnom nivou BiH, gde sastav komisije daje najviše garancija za nepristrasnost njenog rada, neretko dolazi do pritisaka na njen ekspertski deo da se usaglase sa mišljenjem državnih službenika iz institucija u kojima se radno mjesto popunjava. Ova praksa ukazuje na objektivne probleme sa kojima se suočavaju državne službe u BiH u nastojanjima da proces zapošljavanja bude obavljen u skladu sa principom meritornosti, posebno poslednjih godina u vreme globalne ekonomske krize, kada sigurnost posla koja odlikuje rad u državnoj službi naročito dobija na značaju.

Sledeći problem koji se odnosi na rad komisija za izbor odnosi se na sposobnost njenih članova da obavljaju odabir profesionalno i na osnovu objektivnih kriterijuma. Način na koji se članovi komisije biraju, kao i angažman koji se od njih traži, vodi ka prilično visokoj stopi fluktuacije, čime se znatno otežava upostavljanje grupe iskusnih stručnjaka za izbor.

<sup>16</sup> Član 26. stav 2. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.

<sup>17</sup> Član 27. stav 2. Zakona o državnoj službi FBiH.

<sup>18</sup> Član 34, stav 2 Zakona o državnim službenicima, *Službeni glasnik Republike Srpske* br. 118/08, 117/11 i 37/12.

Članovi komisije sa liste eksperata često nisu dovoljno osposobljeni da uzmu puno učešće u konkursnoj proceduri, posebno pri formulisanju pitanja, što otežava posao članova komisije koji dolaze iz reda državnih službenika. Zbog toga bi bilo veoma korisno ukoliko bi članovi komisije iz reda eksperata, kao i članovi konkursnih komisija iz reda državnih službenika prošli odgovarajuću obuku, koja bi ih osposobila da budu efikasniji i pravičniji u procesu odabira.

Ovi problemi mogli bi biti u potpunosti prevaziđeni ukoliko bi agencijama za državnu službu/upravu bilo dato u nadležnost da sprovede celokupnu proceduru selekcije, kao što je to na primer slučaj u Belgiji, Španiji i Portugaliji<sup>19</sup>. Pitanje je, međutim, da li bi ovo rešenje dobilo političku podršku na različitim nivoima vlasti u BiH. Ovakvo rešenje bi takođe zahevalo i značajno jačanje kapaciteta agencija i povećanje broja zaposlenih, što je veoma teško obezbediti u uslovima ekonomske krize.

### 3.3. Testiranje

Svi nivoi vlasti prihvatili su testiranje kandidata kao osnov za donošenje odluke o zapošljavanju zasnovom na principu profesionalnih sposobnosti<sup>20</sup>, što je u skladu sa primerima iz uporedne prakse, ali se razlikuju po vrsti i načinu obavljanja testiranja.

Interesantno je primetiti da se na svim nivoima zahteva od kandidata koji prolaze konkursnu proceduru da najpre polože ispit o osnovama sistema javne uprave, koji uključuje pitanja iz oblasti ustavne materije, radnih odnosa u organima državne službe, upravnog postupka i spora i sl<sup>21</sup>. Cilj ovog ispita je da utvrdi da li kandidati koji konkurišu na radno mjesto državnog službenika poseduju dovoljan stepen znanja iz oblasti javne uprave koja su neophodna za obavljanje poslova državnog službenika i svaki ga nivo organizuje na sopstveni način. Ako kandidat položi ovaj ispit, a ne bude primljen u državnu službu, njegovo važenje mu traje i u budućnosti nije u obavezi da ga ponovo polaže. Izuzetak od ovog pravila je državni nivo BiH, gde od kraja 2012. godine ovaj ispit (koji se zove

<sup>19</sup> F. Cardona, "Recruitment in Civil Service Systems of EU Members and in Some Candidate Countries", rad predstavljen na seminaru *Civil Service Recruitment Procedures*, Vilnius, 2006. J.P de la Cruz, "Legal Framework and Practical Procedures and Mechanisms for Selection in Spain", rad predstavljen na seminaru *Civil Service Recruitment Procedures*, Vilnius, 2006, <http://www.oecd.org/countries/lithuania/36762550.pdf>, 10.4.2015; SIGMA/OECD,

<sup>20</sup> N. Akšamija, "Zaštita prava kandidata- pravni lijekovi u postupku javnog konkursa", *ZIPS* br. 1311, Sarajevo, 2015.

<sup>21</sup> Naziv ovog ispita, koji se obavlja na različite načine (putem opcijskih odgovora ili usmeno), ima i različite nazive: javni ispit na državnom nivou BiH; ispit općeg znanja u FBiH; stručni ispit za rad u upravi Republike Srpske; i ispit za rad u organima uprave u Brčko distriktu BiH. Različiti nazivi ovog ispita dovode do zabune kandidata koji planiraju da konkurišu na različitim nivoima državne službe u BiH.

“javni ispit“) važi samo za konkretan oglas/konkurs i kandidat je dužan da ga polaže i na sledećem oglasu<sup>22</sup>. Nivo Federacije BiH planira da u toku 2015. godine usvoji slično rešenje. Kandidati koji imaju položen pravosudni ispit, koji se polaže kod Ministarstva pravde, nemaju obavezu da polažu ovaj ispit.

Na državnom nivou BiH i u Federaciji BiH, nakon polaganja javnog ispita odnosno ispita općeg znanja, kandidati su dužni da polažu stručni ispit, koji se sastoji od pisanog i usmenog dela. Iako nosi isti naziv, sadržina ovog ispita značajno se razlikuje na državnom nivou i u Federaciji BiH. Na državnom nivou BiH, pisani deo stručnog ispita sastoji se od jednog do četiri pitanja esejnog tipa, u zavisnosti od radnog mesta koje se popunjava<sup>23</sup>. Svi članovi Komisije ocenjuju pisani deo testa gdje se najmanja i najveća ocjena odbacuju i uzima se prosečna ocena od preostale tri ocene.<sup>24</sup> Minimalna prolaznost ovog dela testa je 75 bodova, odn. 75 posto od najvećeg broja bodova koji se može dobiti na pisanom testu.<sup>25</sup> U Federaciji BiH pisani deo stručnog ispita sastoji se od opcijskih odgovora, gde je kandidat u obavezi da zaokruži jednu od ponuđenih opcija. Minimalna prolaznost na pisanom delu testa u FBiH je 70 posto.<sup>26</sup> U Republici Srpskoj ne sprovodi se pisani ispit koji testira da li kandidat ima znanja i vještine potrebne za obavljanje konkretnog radnog mjesta, već se testiranje obavlja samo putem intervjua<sup>27</sup>.

Može se tvrditi da sprovođenje pisanog ispita esejnog tipa ima očiglednih prednosti u odnosu na sistem opcijskih odgovora. Njime se pored znanja proveravaju i veštine, kao što su analitičko razmišljanje, logičko zaključivanje, pismeno izražavanje, a takođe i rad na računaru. Negativne strane, međutim, su što se ne postavlja veliki broj pitanja, što smanjuje mogućnost provere, a ocena takođe može biti prilično subjektivna. Radi smanjenja subjektivnosti bilo bi važno da se članovi komisije još u toku pripremanja pitanja dogovore o osnovnim standardima prema kojima će se ocenjivati pismeni rad kandidata. Najzad, najbolji lek za smanjenje subjektivnosti bio bi uvođenje šifrovane ocene rada kandidata, tako da članovi komisije ne znaju i ne mogu znati kog kandidata ocenjuju.

<sup>22</sup> Član 12. Odluke o načinu polaganja javnog i stručnog ispita, *Službeni glasnik BiH* br. 96/07, 43/10 i 103/12.

<sup>23</sup> Jedan zadatak daje se za radno mesto stručnog saradnika; dva zadatka za radna mesta višeg stručnog saradnika i stručnog savetnika; tri zadatka za radno mesto šefa unutrašnje organizacione jedinice i četiri zadatka za radna mesta rukovodećih državnih službenika. V. Član 18. Odluke o načinu polaganja javnog i stručnog ispita.

<sup>24</sup> Član 22. st. 2. i 3. Odluke o načinu polaganja javnog i stručnog ispita.

<sup>25</sup> Član 22. stav 6. Odluke o načinu polaganja javnog i stručnog ispita.

<sup>26</sup> Član 24. stav 2. Uredbe o uslovima, načinu i programu za polaganje ispita općeg znanja i stručnog ispita za kandidate za državnu službu u Federaciji Bosne i Hercegovine, *Službene novine FBiH* br. 69/06, 63/08, 27/14.

<sup>27</sup> Član 34. stav 7. Zakona o državnim službenicima Republike Srpske.



Osnovni problem prilikom sprovođenja pisanih ispita je da pitanja «cure» i dolaze do kandidata pre početka testiranja. Ovaj problem nije lako rešiv i mogao bi biti u potpunosti prevaziđen samo ukoliko bi se testiranje obavljalo od strane nezavisnog tela, na pr. agencija za državnu službu, koje bi sprovodile ukupan postupak testiranja bez učešća članova iz organa uprave, kao što je to slučaj, na primer, u Španiji, Portugalu i Belgiji, o čemu je i prethodno bilo reči.

U Federaciji BiH nedavno su učinjeni važni koraci u obezbeđenju «sigurnosti» pitanja. Naime, Uputstvom o provođenju stručnog ispita<sup>28</sup>, kojim se bliže razrađuje način polaganja stručnog ispita, propisana su pravila ponašanja članova komisije za vreme pripreme pitanja i cele procedure pisanog dela stručnog ispita. Tako, za vreme utvrđivanja pitanja i sprovođenja testa članovi komisije ne mogu napuštati prostoriju, osim iz objektivnih razloga, uz odobrenje Agencije za državnu službu. Takođe, svaki član komisije dužan je da preda službenicima Agencije na revers, ukoliko poseduje, propise i literaturu koja se odnosi na predmetni konkurs, tehnička sredstva (mobilne telefone, usb stikove i sl) koji mu se uz potvrdu vraćaju na kraju stručnog ispita.<sup>29</sup> Nadalje, Komisija za izbor dužna je najranije dva sata pre početka pismenog dela ispita da utvrdi dvostruko veći broj pitanja u obliku testa sa tri ili četiri opcijaska odgovora u odnosu na propisan broj pitanja.<sup>30</sup> Od dvostruko utvrđenog broja iz baze podataka pomoću računarskog programa metodom slučajnog izbora komisija formira test za pismeni deo stručnog ispita.<sup>31</sup>

Najzad, poslednji važan deo procedure selekcije jeste sprovođenje intervjuua. U Federaciji BiH trenutno se koriste elementi standardizovanog intervjua (kroz prethodno utvrđen sistem evaluacije kandidata, utvrđen Uredbom)<sup>32</sup>, dok je na državnom nivou BiH u pripremi uputstvo kojim bi se utvrdila pravila sprovođenja strukturiranog intervjuua, što je veoma pozitivan korak. Kao što smo pomenuli u delu o evropskim standardima, strukturirani intervjua podrazumeva prethodno utvrđivanje konkretnih pitanja koja će biti postavljena svim kandidatima, uzimanje detaljnih

<sup>28</sup> Uputstvo o provođenju stručnog ispita u konkursnim procedurama za izbor i prijem državnih službenika u organe državne službe FBiH, *Službene novine Federacije BiH*, br. 27/2013.

<sup>29</sup> Tačka 17. Uputstva o provođenju stručnog ispita u konkursnim procedurama za izbor i prijem državnih službenika u organe državne službe FBiH, *Službene novine Federacije BiH*, br. 27/2013.

<sup>30</sup> Tačka 19. Uputstva o provođenju stručnog ispita u konkursnim procedurama za izbor i prijem državnih službenika u organe državne službe FBiH.

<sup>31</sup> Tačka 22. Uputstva o provođenju stručnog ispita u konkursnim procedurama za izbor i prijem državnih službenika u organe državne službe FBiH.

<sup>32</sup> V. Prilog Uredbe o Uredbe o uslovima, načinu i programu za polaganje ispita općeg znanja i stručnog ispita za kandidate za državnu službu u Federaciji Bosne i Hercegovine - Obrazac za ocjenu kandidata.

beleški tokom intervjua i prethodno utvrđen sistem evaluacije odgovora kandidata. Putem strukturiranih intervjua takođe je moguće proceniti određene veštine i crte ličnosti (kompetencije) kandidata, što nije moguće tokom pisanih ispita. Imajući u vidu da su se u dosadašnjoj evropskoj praksi strukturirani intervjui pokazali kao mnogo bolji pokazatelj uspešnosti novozaposlenog, a dobijene informacije tačnijim i pouzdanijim, bilo bi veoma korisno kada bi se ova praksa sprovođenja strukturiranog intervjua proširila na sve nivoe državne službe u BiH.

Posebno pitanje koje se postavlja na gotovo svim nivoima vlasti u BiH je prednost koja se u toku testiranja daje kandidatima koji su prethodno primljeni na određeno vreme, posebno tokom sprovođenja intervjua. Iako su propisi na svim nivoima prilično jasni kada je zasnivanje radnog odnosa na određeno vreme u pitanju (obično u slučajevima povećanja obima posla ili potrebe hitnosti zapošljavanja), ovaj institut zna biti zloupotrebljen i korišćen da se određena lica zaposle u upravi, a zatim uz podršku okruženja, promovišu tokom procesa testiranja. Vrlo je logično da će kandidat koji je obavljao poslove konkretnog radnog mesta na određeno vreme moći da pruži bolje odgovore koji se tiču rada na datom radnom mestu od kandidata koji za to nisu imali priliku. Zbog toga je važno da se praksa zapošljavanja lica na određeno vreme limitira i kontinuirano prati.

### 3.4. Postavljena

Kao što je pomenuto u delu o evropskim principima, jedan od standarda na kome se insistira je da kandidat koji ostvari najbolji rezultat u postupku testiranja bude primljen u radni odnos. Iako je ovo načelo zastupljeno, u manjoj ili većoj meri, na različitim nivoima vlasti u državnoj službi u BiH, interesantno je napomenuti i da je većina nivoa ostavila određeni stepen diskrecije u završnoj fazi procesa zapošljavanja rukovodstvu organa u kojem se popunjava slobodno radno mesto. Naime, prilično često, rukovodilac organa ima pravo da izabere jednog kandidata sa uže liste najbolje rangiranih kandidata, koju sastavlja konkursna komisija, umesto da ima obavezu da zaposli najbolje rangiranog kandidata. Time se u značajnoj mjeri ograničava primena principa meritornosti u praksi.

Na državnom nivou BiH, za nerukovodeća radna mesta, Agencija za državnu službu automatski postavlja najbolje rangiranog kandidata na osnovu rezultata postignutih u procesu testiranja što je zakonska obaveza<sup>33</sup>, koja je u potpunosti u skladu sa dobrom evropskom praksom. Ne postoji diskreciono pravo rukovodstva u procesu izbora kandidata - kandidat koji osvoji najveći broj bodova na pismenom i usmenom ispitu dobija

<sup>33</sup> Član 28. stav 1. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine.

zaposlenje u državnoj službi. U slučaju rukovodećih državnih službenika, sistem dozvoljava primenu određenog stepena političke diskrecije kod konačnih imenovanja<sup>34</sup>, što takođe nije neuobičajena praksa, imajući u vidu da se radi o najvišim pozicijama koje su politički «osetljive».

Na nivou entiteta, međutim, zakonski propisi nisu izričiti kada je u pitanju postavljenje najboljeg kandidata sa liste, što može kompromitovati primenu ovog principa u praksi. U Republici Srpskoj, postavljenje državnih službenika nadležnost je pojedinačnih institucija dok je uloga Agencije za državnu upravu ograničena na predlog za postavljenje kandidata sa najboljim rezultatima. Imajući, međutim, u vidu činjenicu da se u Republici Srpskoj državni službenici biraju samo na osnovu intervjuja, ne postoji značajno ograničenje da komisija već u toku ocene intervjuja najveći broj bodova da kandidatu za koga postoji politička ili druga podrška. U Federaciji BiH, Agencija za državnu službu takođe je imala ovlašćenje da preporuči organu da postavi najbolje rangiranog kandidata, što se u velikoj mjeri i poštovalo, ali je nedavnim izmenama podzakonskih propisa ovo pravo izostavljeno. Agencija je sada dužna samo da dostavi rukovodiocu organa državne službe listu uspešnih kandidata,<sup>35</sup> a ministar, odnosno drugo ovlašćeno lice, ima pravo da izabere bilo kojeg od kandidata sa liste, što ukazuje na visok stepen diskrecije u finalnom procesu izbora kandidata. Da bi se postojeći problemi prevazišli, Agencija za državnu službu FBiH pripremila je nacrt Uredbe o smjernicama kadrovske politike, u kojoj su bliže utvrđeni kriterijumi za izbor kandidata sa liste uspešnih kandidata, čije se usvajanje očekuje u bliskoj budućnosti.

Izmene do kojih je proteklih nekoliko godina došlo u regulisanju procesa postavljenja u FBiH (a takođe i na nivou Brčko distrikta) govore o rastućim političkim pritiscima da određeni kandidati dobiju zaposlenje u državnoj službi. Ova praksa verovatno ne bi trebala da čudi, imajući u vidu efekte ekonomske krize, koja je značajno ograničila mogućnosti zapošljavanja u privatnom sektoru. Može se očekivati da će ovi pritisci postajati sve jači i na državnom nivou BiH, koji se, za sada, «najbolje drži» u pogledu postavljenja najboljeg kandidata, u čemu je sigurno pomoglo i zakonsko utemeljenje ove dobre prakse.

#### 4. Zaključak

Proces zapošljavanja u strukturama državne službe u BiH nalazi se pred značajnim izazovima. Iako su osnovni uslovi za obezbeđenje

<sup>34</sup> U skladu sa članom 28. stav 2 Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, rukovodeće državne službenike imenuje nadležna institucija, po prethodno pribavljenom mišljenju Agencije, sa liste uspešnih kandidata koji su prošli javni konkurs.

<sup>35</sup> Član 30, stav 2 Uredbe o Uredbe o uslovima, načinu i programu za polaganje ispita općeg znanja i stručnog ispita za kandidate za državnu službu u Federaciji Bosne i Hercegovine.

primene principa meritornosti uspostavljeni kroz solidan normativni okvir, državna služba nalazi se pod rastućim pritiscima da u radni odnos primi lica koja imaju odgovarajuću političku ili drugu podršku. Od početka ekonomske krize ovi pritisci su sve prisutniji i snažniji. To je nesumnjivo posledica efekata ekonomske krize koja je desetkovala zapošljavanje u privatnom sektoru i kandidatima sa tržišta rada ostavila mali prostor za traženje posla. U cilju smanjenja fiskalnog deficita, Vlade svih nivoa vlasti u BiH takođe su znatno ograničile zapošljavanje, čime je nadalje smanjena mogućnost pronalaženja posla u državnoj službi, kao najsigurnijem poslodavcu koji solidno plaća svoje zaposlene.

Pri davanju preporuka za poboljšanje procesa zapošljavanja postojeće ograničavajuće objektivne okolnosti moraju se uzeti u obzir. U suprotnom, postoji rizik da dosadašnja dostignuća u izgradnji sistema zapošljavanja, zasnovanom na principu profesionalnih sposobnosti, budu ugrožena. U tom smislu, valja imati na umu iskustvo novih država članica EU, kao što su Slovačka, Poljska, Češka a delom i Estonija i Mađarska, koje su nedugo nakon ulaska u EU, pod političkim pritiskom i u odsustvu EU uslovljavanja, gotovo u potpunosti napustile službeničko zakonodavstvo i ukinule centralnu institucionalnu strukturu upravljanja ljudskim resursima<sup>36</sup>. Da bi se ovaj scenario izbegao potrebno je uspostaviti jasna pravila u postupku zapošljavanja, koja će u određenoj mjeri moći da apsorbuju i spoljne pritiske. S druge strane, važno bi bilo da centralne institucije koje su zadužene za upravljanje ljudskih resursima dobiju jasnu podršku od drugih organa uprave i tako osiguraju svoju poziciju u sistemu. To će biti moguće ukoliko one jasno pokažu drugim organima da ne predstavljaju samo ograničavajuće faktore (što one i predstavljaju po samoj svojoj prirodi), već i daju puni doprinos odabiru najboljih kandidata, njihovom profesionalnom razvoju, praćenju razvoja karijere itd.

Dodatan problem u procesu zapošljavanja u strukturama državne službe u BiH, o kome zbog ograničenosti teksta nije prethodno bilo puno reči, je kako obezbediti da selekcija kandidata bude izvršena na osnovu principa profesionalnih sposobnosti, a da u isto vreme bude ispoštovan ustavni princip nacionalne zastupljenosti. Ova dva principa su, bar naizgled, u priličnoj koliziji i vrlo je teško postići da oba budu zadovoljena na odgovarajući način. Jedan od načina na koji bi se postojeći problem u pomirenju ova dva principa mogao prevazići predložen je još u

---

<sup>36</sup> World Bank (2006), *EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: the Limits of Innovation?*, The World Bank, Washington DC; Meyer-Sahling, J. (2009), "Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession", *SIGMA Papers*, No. 44, OECD Publishing. doi: 10.1787/5kml60pvjmbq-en

okviru Sistemskog pregleda javne uprave u BiH<sup>37</sup>, koji predlaže uvođenje kombinovanog sistema afirmativne akcije i sistema kvota. Smatramo da bi ovaj predlog mogao da pruži značajan doprinos rešenju ovog značajnog pitanja u sistemu upravljanja ljudskim potencijalima u BiH.

Najzad, da bi se proces zapošljavanja unapredio potrebno je graditi svest svih učesnika, posebno političara (kao ključnih donosilaca odluka) da je za efikasnost rada državne službe neophodno imati profesionalce, a ne amatere, u državnoj službi, jer će to i njima omogućiti da delotvorno sprovedu svoje programe i dobiju poverenje građana na sledećim izborima. Privlačenje kvalitetnih ljudskih resursa treba da bude zajednički cilj svih aktera koji rade u državnoj službi, jer se samo na taj način može obezbediti kvalitetan i delotvoran rad državne službe, koji će biti u stanju da odgovori savremenim izazovima vođenja države koja teži ka članstvu u EU.

**Aleksandra Rabrenović, Ph. D**

Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

### **KEY CHALLENGES IN THE RECRUITMENT AND SELECTION PROCESS IN THE BIH CIVIL SERVICE – LEGAL AND SOCIOLOGICAL ASPECT**

The objective of the paper is to identify key challenges with which different Government levels in BiH are faced during the recruitment and selection process for civil service candidates. After reviewing the European standards regarding the recruitment and selection in the civil service, the author analyses legal framework of various phases of recruitment and selection process and key problems which occur in practice. The author concludes that, in spite of the solid legal framework, the recruitment and selection process in the civil service structures of BiH currently faces significant challenges. Since the beginning of the economic crises, political pressures for selection of candidates on the basis of political connections instead of merit are ever more present,

---

<sup>37</sup> Ured koordinatora za reformu javne uprave, *Sistemski pregled javne uprave u BiH, Završni izvještaj*, 2005, 64-65.

which is undoubtedly one of the consequences of the economic crises which has significantly reduced entering into employment at the private sector and left little room for unemployed people to find a job at the labour market. In the course of the analysis and in the last part of the paper the author proposes systemic improvements of the legal framework of the recruitment and selection process in the BiH civil service, which are expected to improve the current situation in this important and sensitive field in the mid and long term.

**Key words:** recruitment, civil service, challenges.