

Niko Grubešić*

Izazovi u postupku zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH

Sadržaj

1. Uvod
2. Analiza stanja
 - 2.1. Europski standardi i dobre prakse zapošljavanja državnih službenika
 - 2.2. Postupak zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH
3. Praksa i izazovi kod zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH
 - 3.1. Javni oglas
 - 3.2. Povjerenstvo za izbor kandidata
 - 3.3. Stručni ispit
 - 3.4. Imenovanja
 - 3.5. Pravni lijek
 - 3.6. Etnička zastupljenost u institucijama BiH
4. Mjere za poboljšanje postupka zapošljavanja državnih službenika

1. Uvod

Kvaliteta rada državne službe je najuže povezana sa kvalitetom državnih službenika koji u njoj rade. Da bi se osiguralo zapošljavanje kvalitetnih kadrova u državnu službu, potreban je kvalitetan sustav privlačenja, izbora i imenovanja kandidata za rad u državnoj službi, uključujući i njegovu dosljednu provedbu. Ova pitanja dobivaju još veći značaj u vrijeme ekonomske krize, kada su mogućnosti zapošljavanja u privatnom sektoru sve manje, a državna služba pod dodatnim pritiskom za zapošljavanje, pogotovo onih kandidata koji imaju političku ili drugu potporu.

Najvažniji kvalitativni iskorak u zapošljavanju državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine (institucije BiH) načinjen je 2002. godine donošenjem Zakona o državnoj službi u institucijama BiH¹, te osnivanjem Agencije za državnu službu BiH i Odbora državne službe za žalbe.

* Autor je diplomirani pravnik i pomoćnik ministra pravde BiH.

¹ Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, Sl. gl. BiH 19/02, koji je nakon toga doživio više izmjena i/ili dopuna koje su objavljene u Sl. gl. BiH 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12.

U ovom radu istraženi su najvažniji izazovi kod zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH. Prije samog utvrđivanja najznačajnijih izazova kod zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH, istraženi su europski standardi i prakse zapošljavanja državnih službenika, kao i zakonom i podzakonskim aktima propisani postupak zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH. Rad ima za cilj da, na osnovu rezultata analize i utvrđenih izazova, predloži mjere za poboljšanje postupka zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH.

Rezultati istraživanja u ovom radu su predstavljeni u četiri povezana dijela.

U uvodnom dijelu je opisan problem istraživanja, zatim cilj, metode i struktura rada. U drugom dijelu rada je analizirano stanje. Ovaj dio sadrži dva podnaslova: europski standardi i dobre prakse zapošljavanja državnih službenika i postupak zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH. U trećem dijelu rada opisane su prakse i utvrđeni najvažniji izazovi kod zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH. U četvrtom dijelu su, na osnovu rezultata i spoznaja do kojih se došlo u ovom istraživanju, predložene mjere za poboljšanje postupka zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH.

2. Analiza stanja

2.1. Europski standardi i dobre prakse zapošljavanja državnih službenika

Bosna i Hercegovina je 16. lipnja 2008. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Europskim zajednicama i njihovim državama članicama (SSP), koji je stupio na snagu 1. lipnja 2015. godine. Njegovim potpisivanjem BiH se obvezala na usklađivanje svojega zakonodavstva sa *acquis-em* i standardima i dobrim europskim praksama. Člankom 111 SSP-a navedena je potreba reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, koja, između ostalog uključuje i aspekte kao što su: „...izrada i provedba transparentnih i nepristranih postupaka izbora zaposlenika ...“².

U Reformskoj agendi za BiH za razdoblje od 2015. do 2018. godine, druga alineja točke 13. se odnosi na reformu službeničkog i zaposleničkog sustava na svim razinama vlasti u BiH donošenjem novih zakona, kako bi se uvela veća fleksibilnost radnih aranžmana. Kandidati za zapošljavanje u državnoj službi će biti ocjenjivani na osnovu prethodno određenih kriterija kvalificiranosti i rezultata testova kompetentnosti, kako bi se osiguralo zapošljavanje najbolje rangiranih³.

Prepoznavši važnost dobro uređene i organizirane državne uprave za ispunjenje obveza članstva u svim sektorskim područjima, Europska unija (EU) je 1992. godine, u suradnji sa Organizacijom za ekonomsku suradnju i razvoj osnovala program SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management). Cilj programa je da podrži aktivnosti zemalja kandidatkinja za članstvo u EU na reformi javne uprave. U svojem radu SIGMA je razradila najvažnije zahtjeve i načela javne uprave za različite oblasti njezinog rada i upravljanja.

² Direkcija za europske integracije - *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica i Bosne i Hercegovine*, dostupno na http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/doc/default.aspx?id=758&langTag=hr-HR, očitavanje 16. 09. 2015.

³ Vlada Federacije BiH - *Reformaska agenda za BiH za razdoblje od 2015. do 2018. godine*, dostupno na <http://www.fbihvlada.gov.ba/pdf/Reformaska%20agenda%20.pdf>, očitavanje 16. 09. 2015.

U oblasti državne službe i upravljanja ljudskim potencijalima definirana su dva najvažnija zahtjeva i sedam načela. Za potrebe ovog rada analiziran je drugi najvažniji zahtjev koji glasi: „*Profesionalnost državne službe osigurava se dobrim standardima u upravljanju i praksama upravljanja ljudskim potencijalima*“⁴.

U ovom radu je obrađen dio načela broj 3, koji se odnosi na zapošljavanje državnih službenika i koji glasi: „*Zapošljavanje državnih službenika zasnovano je na zaslugama i jednakom tretmanu u svim fazama zapošljavanja ...*“⁵.

Kao što je već na početku ovog rada navedeno (v. gore s. 1), zapošljavanje državnih službenika na osnovu njihovih profesionalnih sposobnosti je od prvorazrednog značaja za osiguravanje kvaliteta u radu državne službe. Načelo profesionalnih sposobnosti osigurava zapošljavanje najboljeg kandidata za taj posao. Razrada ovog načela se vrši zakonom i podzakonskim aktima. Zakonom se propisuju opći uvjeti za prijavljivanje na radna mjesta u državnoj službi i opće odredbe kojima se osigurava kvaliteta postupka zapošljavanja. Podzakonskim aktima se detaljnije propisuje postupak, posebni i drugi uvjeti za pojedino radno mjesto, opis poslova, okvir kompetencija (sposobnosti, znanja, vještina), metode izbora, sustav bodovanja i sastav povjerenstava za izbor⁶.

Da bi se osigurala primjena ovog načela, zakonom i podzakonskim aktima se propisuje da se zapošljavanje u državnoj službi provodi na osnovu javnog natječaja, dostupnog najvećem broju zainteresiranih. Izbor prijavljenih kandidata na natječaj provode stručna i politički neovisna povjerenstva za izbor. Ona procjenjuju kandidate na osnovu: sposobnosti, vještina, iskustva i prethodnog učinka kandidata, metodom pisanja testova i neposrednim strukturiranim razgovorom sa kandidatom (intervjuom). Najbolje rangirani kandidat se imenuje za državnog službenika od strane neovisnog državnog tijela. Kandidati koji nisu imenovani imaju pravo žalbe⁷. Ovo su ujedno i dobre europske prakse zapošljavanja državnih službenika.

Suprotnost ovom načelu je načelo političke lojalnosti u kojemu se na radna mjesta u državnoj službi dolazi na osnovu političkih zasluga, a ne profesionalnih sposobnosti. Ovo načelo je napušteno u većini država razvijenih demokracija jer je dovelo do širenja korupcije i zlouporaba⁸.

Načelo jednakog postupanja podrazumijeva zaštitu prijavljenog kandidata od diskriminacije u odnosu na zaposlene državne službenike. U slučajevima koji su izričito propisani zakonom, u postupku zapošljavanja državnih službenika se uzima u obzir sveobuhvatna jednaka zastupljenost⁹.

Primjena ovog načela osigurava se raspisivanjem javnog natječaja na koji se, pod jednakim uvjetima, mogu prijaviti svi zainteresirani koji ispunjavaju opće, posebne i druge uvjete. U postupku izbora prijavljenih kandidata povjerenstva za izbor osiguravaju pravedan i pošten postupak i objektivno razmatranje kompetencija svakog kandidata, čime se osigurava da najbolji

⁴ Publikacija SIGMA, *Principi javne uprave*, Sarajevo 2015, s. 42.

⁵ *Ibid.*, s. 42.

⁶ *Ibid.*, s. 47.

⁷ *Ibid.*

⁸ E. Pusić, *Nauka o upravi*, Zagreb 1973, ss. 178 i dalje.

⁹ Publikacija SIGMA (bilj. 4), s. 47.

kandidat bude i imenovan za državnog službenika, a da nezadovoljni kandidati imaju pravo na učinkovit pravni lijek.

Postupanje u skladu sa ovim načelom ujedno predstavlja i dobre europske prakse zapošljavanja državnih službenika. U dobre europske prakse zapošljavanja državnih službenika spada i otvorenost i transparentnost postupka zapošljavanja, od raspisivanja javnog natječaja do imenovanja državnog službenika, sa ograničenjima koja se odnose na zaštitu osobnih podataka svih kandidata koji su sudjelovali u postupku izbora i imenovanja državnih službenika.

2.2. Postupak zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH

Postupak zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH propisan je člancima od 19 do 28 Zakona o državnoj službi u institucijama BiH (ZoDSBiH), Odlukom o načinu polaganja javnog i stručnog ispita¹⁰, Pravilnikom o programu polaganja javnog ispita za osobe koje se postavljaju za državne službenike u institucijama BiH¹¹ i drugim podzakonskim aktima.

ZoDSBiH je propisano da se upražnjeno radno mjesto državnog službenika u instituciji BiH popunjava slijedećim redoslijedom: 1) internim premještajem državnog službenika u instituciji BiH, 2) internim oglašavanjem, 3) eksternim premještajem u drugu instituciju BiH, 4) putem javnog natječaja. U slučaju kada je osnovana nova institucija BiH po osnovu prijenosa ili preuzimanja nadležnosti sa entiteta na BiH, upražnjeno mjesto se može popuniti putem internog ili eksternog premještaja državnog službenika iz odgovarajućeg tijela državne službe/uprave entiteta u tu instituciju BiH ili putem javnog natječaja. Ova materija je propisana Pravilnikom o postupcima oglašavanja, izbora kandidata, premještaja i postavljenja državnih službenika u slučaju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija BiH¹². ZoDSBiH je propisao mogućnost i direktnog preuzimanja državnog službenika u instituciju BiH iz entitetskih institucija ili institucija Brčko distrikta BiH. Interno oglašavanje, kao i interni i eksterni premještaji državnih službenika u institucijama BiH su propisani ZoDSBiH i Pravilnikom o uvjetima i načinu obavljanja internih natječaja, internih i eksternih premještaja državnih službenika u institucijama BiH¹³.

Da bi bila imenovana na mjesto državnog službenika, osoba mora ispunjavati slijedeće opće uvjete propisane ZoDSBiH: 1) da je državljanin BiH, 2) da je starija od 18 godina, 3) da ima sveučilišnu diplomu i druge obrazovne ili akademske kvalifikacije najmanje VII. stupnja stručne spreme odnosno visoko obrazovanje prvog, drugog ili trećeg ciklusa bolonjskog sustava studiranja, što se utvrđuje propisom kojim se reguliraju poslovi osnovnih djelatnosti i pomoćno-tehnički poslovi i uvjeti za njihovo obavljanje u institucijama BiH, 4) da je zdravstveno sposobna za vršenje poslova predviđenih ovim položajem, 5) da nije navršila zakonski propisanu starosnu dob za umirovljenje, odnosno da nije ostvarila pravo na osobnu mirovinu po bilo kojem osnovu, 6) da su prema njoj prestale pravne posljedice presude za kazneno djelo nasilja u obitelji,

¹⁰ Odluka o načinu polaganja javnog i stručnog ispita, Sl. gl. BiH 96/07, 43/10 i 103/12.

¹¹ Pravilnik o programu polaganja javnog ispita za osobe koje se postavljaju za državne službenike u institucijama BiH, Sl. gl. BiH 28/08.

¹² Pravilnik o postupcima oglašavanja, izbora kandidata, premještaja i postavljenja državnih službenika u slučaju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija BiH, Sl. gl. BiH 27/08, 56/09, 54/10 i 70/12.

¹³ Pravilnik o uvjetima i načinu obavljanja internih natječaja, internih i eksternih premještaja državnih službenika u institucijama BiH, Sl. gl. BiH 62/10 i 30/14.

izrečene pravomoćnom presudom, u skladu s kaznenim zakonima, 7) da nije otpuštena iz državne službe kao rezultat disciplinske mjere na bilo kojoj razini vlasti u BiH, odbijanja polaganja zakletve, samovoljnog napuštanja državne službe ili davanja neistinitih i netočnih podataka prilikom prijema u državnu službu, u roku od tri godine prije dana objavljivanja upražnjenog radnog mjesta, 8) da se ne vodi kazneni postupak protiv te osobe i da nije obuhvaćena odredbom članka IX.1 Ustava BiH.

Pored zakonom propisanih općih uvjeta, pravilnicima o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta u institucijama BiH se, osim sistematizacije radnih mjesta i opisa poslova i broja izvršitelja, propisuju i posebni i drugi uvjeti koje osoba mora ispunjavati, kao što su: vrsta stručne spreme, radno iskustvo, položen stručni upravni ispit, znanje stranog jezika i sl. Osobe koje nemaju položen stručni upravni ispit, prije polaganja stručnog ispita, polažu javni ispit u Agenciji za državnu službu BiH.

Postupak javnog oglašavanja započinje podnošenjem zahtjeva od strane institucije BiH Agenciji za državnu službu BiH (ADS BiH), sa tekstom javnog oglasa. Nakon davanja suglasnosti na tekst javnog oglasa ADS BiH raspisuje javni oglas za upražnjena radna mjesta na svojoj internet stranici. Institucija BiH koja je inicirala raspisivanje javnog oglasa isti objavljuje u tri domaća sredstva javnog informiranja koja su dostupna na cijelom teritoriju BiH. Rok za podnošenje prijave na oglas je 21 dan. Prijave na standardiziranom obrascu sa pratećom dokumentacijom se podnose ADS-u BiH, preporučenom poštanskom pošiljkom.

Ovisno od broja radnih mjesta za koja se raspisuje javni oglas, ADS BiH odlučuje da li će osnovati jedno ili više povjerenstava za izbor, kako bi se postupak izbora efikasno proveo. Povjerenstvo za izbor se sastoji od pet članova, od kojih su dva državna službenika iz institucije BiH na koju se javni natječaj odnosi i koji imaju akademsko i profesionalno iskustvo u oblastima obuhvaćenim postupkom javnog natječaja, dok se ostala tri člana imenuju sa liste neovisnih stručnjaka koju utvrdi ADS BiH. Tajnik povjerenstva je državni službenik ADS BiH. Povjerenstvo usvaja poslovnik i vodi zapisnik o svom radu. Postoji zakonska mogućnost ostavke i izuzeća člana povjerenstva zbog sukoba interesa. Postupak izbora eksperata reguliran je Napatkom o utvrđivanju liste eksperata i angažiranju eksperata u povjerenstvima za izbor koje imenuje ADS BiH. Njime su propisani uvjeti i postupak za izbor na listu eksperata. ADS BiH je polovicom 2013. godine objavila Javni poziv za izbor kandidata na listu eksperata ADS-a BiH za sudjelovanje u povjerenstvima za izbor državnih službenika koje imenuje ADS BiH i uvjetima i načinu izbora kandidata.

Nakon polaganja javnog ispita kandidati pristupaju polaganju stručnog ispita, koji se sastoji od pismenog i usmenog dijela (intervjua). Pismeni dio stručnog ispita je esejskog tipa i polaže se na način da kandidati na računaru rješavaju određeni broj zadataka esejskog tipa, čiji broj ovisi od pozicije na koju se kandidat prijavio. Zadatke utvrđuje povjerenstvo za izbor neposredno pred ispit. Svi članovi povjerenstva ocjenjuju pismene radove kandidata, gdje se radi što veće objektivnosti ocjenjivanja najmanja i najveća ocjena odbacuju i uzima se prosječna ocjena od preostale tri ocjene. Minimalna prolaznost na pismenom dijelu ispita je 75 od mogućih 100 bodova. Uspješni kandidati na pismenom dijelu ispita pristupaju usmenom dijelu ispita (intervjuu), na kojem mogu osvojiti najviše 30 bodova. Minimalan broj bodova na intervjuu koji kandidat mora ostvariti da bi isti položio je 16.

Nakon okončanog stručnog ispita, na osnovu rezultata koji su kandidati postigli u izbornom postupku, ukoliko se radi o državnim službenicima, ADS BiH imenuje najuspješnijeg kandidata na radno mjesto, a ukoliko se radi o rukovodećim državnim službenicima, ADS BiH daje mišljenje na osnovu kojeg nadležna institucija BiH imenuje rukovodećeg državnog službenika sa liste uspješnih kandidata. Ukoliko nadležna institucija BiH, po proteku od 30 dana od dobivanja mišljenja ne izvrši imenovanje rukovodećeg državnog službenika, prvoplasiranog kandidata će imenovati ADS BiH. Rezervna lista uspješnih kandidata čuva do kraja probnog razdoblja od jedne godine, u slučaju da imenovani kandidat ne zadovolji, kada se sa rezervne liste kandidata imenuje drugi uspješni kandidat.

Nezadovoljni kandidati imaju pravo žalbe Odboru državne službe za žalbe.

3. Praksa i izazovi kod zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH

3.1. Javni oglas

ZoDSBiH je propisano da javni oglas sadrži: 1) opis upražnjenog radnog mjesta, 2) opis vrste natječaja, 3) popis najvažnijih oblasti natječaja, 4) popis potrebnih dokumenta, te rok i mjesto njihovog podnošenja, 5) opće uvjete za imenovanje državnog službenika, 6) posebne akademske i profesionalne uvjete za radno mjesto koje se popunjava i 7) druge uvjete primjerene za odgovarajuće radno mjesto.

Preduvjet za provedbu postupka zapošljavanja zasnovanog na profesionalnim sposobnostima je kvalitetan opis poslova radnog mjesta. Sadašnji opisi poslova radnih mjesta, u pravilnicima o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta u institucijama BiH, su dosta općeniti i ne sadrže sve potrebne elemente. Kod kvalitetnog opisa radnog mjesta jasno su opisani poslovi, znanja, vještine i sposobnosti koji služe kao podloga za dobru pripremu i uspješnu provedbu izbora prijavljenih kandidata. Opis poslova radnih mjesta se vrši nakon izrađene analize svakog radnog mjesta.

ZoDSBiH propisuje osam općih uvjeta za imenovanje državnog službenika. Za neke od njih postavlja se pitanje njihove svrhe, npr. punoljetnost osobe, uzimajući u obzir školski sustav u BiH, s obveznim devetogodišnjim osnovnim obrazovanjem, četverogodišnje srednjoškolsko obrazovanje, te sveučilišno obrazovanje, koje je obvezno za državne službenike, a koje traje od tri do četiri godine. Uzimajući u obzir cjelokupan pravni sustav BiH, postavlja se pitanje da li je potrebno propisivati i slijedeće opće uvjete: 1) da osoba koja se prijavljuje nije navršila zakonski propisanu starosnu dob za umirovljenje, odnosno da nije ostvarila pravo na osobnu mirovinu po bilo kojem osnovu, 2) da su prema njoj prestale pravne posljedice presude za kazneno djelo nasilja u obitelji, izrečene pravomoćnom presudom, u skladu s kaznenim zakonima, 3) da nije otpuštena iz državne službe kao rezultat disciplinske mjere na bilo kojoj razini vlasti u BiH, odbijanja polaganja zakletve, samovoljnog napuštanja državne službe ili davanja neistinitih i netočnih podataka prilikom prijema u državnu službu, u roku od tri godine prije dana objavljivanja upražnjenog radnog mjesta i 4) da nije obuhvaćena odredbom članka IX.1 Ustava BiH.

Smanjenjem broja općih uvjeta kandidatima bi se olakšalo prikupljanje potrebne dokumentacije za prijavljivanje na javni oglas, tako da bi bilo dovoljno da se uz prijavu na javni oglas prilože ovjerene fotokopije: diplome, osobne iskaznice, kojom se identificira osoba, ali i dokazuje

državljanstvo BiH, uvjerenja o radnom iskustvu, položenom stručnom upravnom ispitu, stupnju znanja stranog jezika i sl., dok bi obveza dostave liječničkog uvjerenja i uvjerenja da se protiv osobe ne vodi kazneni postupak odnosila samo na kandidate sa kojima se zasniva radni odnos. Institucije BiH nemaju ni detaljno opisane posebne i druge uvjete primjerene za odgovarajuće radno mjesto.

Postupak izbora kandidata u institucijama BiH prosječno traje od dva do tri mjeseca. Rok prijavljivanja na javni oglas je 21 dan od dana oglašavanja. Da bi se ubrzao postupak izbora kandidata, rok za prijavljivanje kandidata na javni oglas bi se mogao zakonski skratiti, a u praksu bi se moglo uvesti ranije oglašavanje radnog mjesta koje još nije upražnjeno, ali je izvjesno da će biti upražnjeno u bližoj budućnosti. Postupak bi se mogao ubrzati i uvođenjem elektroničkog podnošenja prijave i potrebne dokumentacije, te ukidanjem javnog ispita u postupku izbora.

3.2. Povjerenstvo za izbor kandidata

Da bi se osigurala stručnost i neovisnost povjerenstva za izbor državnih službenika, članove povjerenstva za izbor državnih službenika treba birati određenim redoslijedom sa stalne liste predstavnika institucije BiH u koju se bira državni službenik, s time da na čelu povjerenstva uvijek bude rukovodeći državni službenik iz osnovne ustrojstvene jedinice institucije BiH u koju se bira državni službenik, te eksperti sa stalne liste, izabrani transparentnim postupkom. U svakom povjerenstvu za izbor državnih službenika jedan član sa liste eksperata trebalo bi da bude psiholog rada.

ZoDSBiH-om propisana mogućnost ostavke i izuzeća člana povjerenstva zbog sukoba interesa nije dovoljno razrađena i može se tražiti samo do pristupanja stručnom ispitu. Puno su preciznije odredbe koje se odnose na izuzeće službene osobe u upravnom postupku, što bi trebalo uzeti u obzir prilikom izmjena i dopuna ZoDSBiH.

Članovi povjerenstava za izbor kandidata ne prolaze nikakve obuke, što utječe na njihovu sposobnost da ocijene kompetencije kandidata. Problem se može riješiti uvođenjem obvezne obuke i završnog ispita, kao preduvjeta za članstvo u povjerenstvu.

3.3. Stručni ispit

Kod stručnog ispita u praksi se često dešava da se i na pismenom i na usmenom dijelu stručnog ispita provjeravaju prvenstveno znanja prijavljenih kandidata, a rjeđe njihove druge kompetencije (sposobnosti, vještine i osobne kvalitete). Provjera znanja se obavlja tijekom pismenog dijela ispita u kojem kandidat odgovara na pitanja esejskog tipa. Iako se na ovaj način mogu provjeriti i znanje i vještine kandidata, nedostatak ove vrste provjere je što ne postoje razrađeni kriteriji ocjenjivanja. Pitanja sastavlja povjerenstvo za izbor neposredno pred ispit. U praksi se može dogoditi da se pitanja prilagode ili prosljede pojedinim kandidatima. Kod ocjenjivanja kandidata koristi se metoda odbacivanja najviše i najmanje ocjene, a za ocjenjivanje kandidata koriste se tri preostale ocjene. Problematično je što članovi povjerenstva nisu dužni da daju nikakvo obrazloženje za dodijeljenu ocjenu. Literatura iz koje se daju zadaci se najčešće ne navodi, pa se često ni poslije održanog stručnog ispita ne može zaključiti na osnovu koje literature su pitanja postavljena.

Navedeni problemi bi se mogli riješiti sastavljanjem lista pitanja za provjeru znanja kandidata na pismenom dijelu ispita i drugih kompetencija na usmenom dijelu ispita za sve pozicije u državnoj službi koje bi računalo automatski generiralo iz sustava prije testiranja u skladu sa radnim mjestom za koji je raspisan javni natječaj i automatsko ocjenjivanje rezultata pismenog dijela stručnog ispita. Za usmeni dio ispita trebalo bi razraditi jasne kriterije ocjenjivanja. Time bi se izbjegla mogućnost prilagođavanja ili prosljeđivanja pitanja prema pojedinim kandidatima i subjektivnost kod ocjenjivanja.

Jedan od problema je pitanje zapošljavanja na određeno vrijeme koje se koristi da bi se osoba koja je zaposlena na određeno vrijeme kasnije preko javnog oglasa zaposlila na neodređeno vrijeme jer ima prednost nad drugim kandidatima s obzirom da već radi u toj instituciji BiH. Navedeni problem bi se mogao riješiti dodatnim ograničavanjem zapošljavanja na određeno vrijeme.

3.4. Imenovanja

Nakon ocjenjivanja prijavljenih kandidata sastavlja se lista uspješnih kandidata i ADS BiH imenuje prvoplasiranog sa liste, osim kod rukovodećih državnih službenika. Kada je u pitanju izbor rukovodećih državnih službenika glavni je nedostatak što se ne bira kandidat čije su kompetencije i menadžerske sposobnosti najbolje. Navedeni problem bi se mogao riješiti na način da se imenuje prvoplasirani rukovodeći državni službenik.

3.5. Pravni lijek

Nezadovoljni kandidati imaju pravo žalbe, ali se mali broj izjavljenih žalbi i usvoji. Imajući u vidu da se žalba može izjaviti samo iz procesnih razloga, izjavljuje se relativno mali broj žalbi koje veoma često budu odbijaju od strane Odbora državne službe za žalbe. Postavlja se pitanje da li je osiguran učinkovit pravni lijek u slučaju kada se žalba može izjaviti samo zbog kršenja odredbi postupka, ali ne i zbog nepotpuno ili pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja ili pogrešne primjene materijalnog prava. Navedeno pitanje treba dodatno analizirati.

3.6. Etnička zastupljenost u institucijama BiH

Zapošljavanje kandidata u institucijama BiH u skladu sa popisom stanovništva iz 1991. godine je zakonska odredba koji najčešće ne utječe na kvalitetu kandidata iako se u postupku izbora sagledava koje pozicije trebaju biti popunjene u skladu sa etničkom zastupljenošću.

Navedeni problem bi se mogao riješiti uvođenjem kombiniranog sustava afirmativnih postupaka i sustava kvota kod zapošljavanju državnih službenika koji je detaljno objašnjen u Sistemskom pregledu javne uprave u BiH.

4. Mjere za poboljšanje postupka zapošljavanja državnih službenika

Postupak zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH se nalazi pred većim brojem izazova. Iako su uvjeti za osiguravanje primjene načela profesionalnih sposobnosti uspostavljeni

kroz solidno postavljani pravni okvir, državna služba BiH se nalazi pod dodatnim pritiscima da u radni odnos primi državne službenike koji imaju odgovarajuću političku ili drugu potporu. Od početka ekonomske krize ovi pritisci su sve prisutniji i snažniji. To je nesumnjivo posljedica učinaka 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, vlasti u BiH su znatno ograničile zapošljavanje, čime je također smanjena mogućnost pronalaženja posla u državnoj službi.

Pri predlaganju mjera za poboljšanje postupka zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH moraju se uzeti u obzir postojeće ograničavajuće okolnosti. U suprotnom, postoji rizik da dostignuća u izgradnji sustava zapošljavanja zasnovanom na načelu profesionalnih sposobnosti budu ugrožena. Da bi se ovo izbjeglo potrebno je uspostaviti jasna pravila u postupku zapošljavanja koja će u određenoj mjeri moći da amortiziraju vanjske pritiske.

Konkretno preporuke koje se odnose na postupak zapošljavanja a koje bi se mogle realno provesti u institucijama BiH su: (1) izrada analize radnih mjesta i opisa poslova, (2) brisanje pojedinih općih uvjeta za imenovanje državnih službenika, radi olakšanja prijavljivanja na javni oglas, (3) izrada posebnih i drugih uvjeta primjerenih za odgovarajuće radno mjesto, (4) skraćivanje trajanja postupka izbora kandidata na maksimalno 60 dana koje se može postići: skraćivanjem roka prijavljivanja na javni oglas sa 21 dana na 15 dana od dana oglašavanja, uvođenjem ranijeg oglašavanja radnog mjesta koje još nije upražnjeno, ali je izvjesno da će biti upražnjeno u bližoj budućnosti, uvođenjem elektroničkog podnošenja prijave i potrebne dokumentacije, te ukidanjem javnog ispita u postupku izbora, (5) članove povjerenstva za izbor državnih službenika birati redoslijedom sa stalne liste predstavnika institucije BiH u koju se bira državni službenik, s time da na čelu povjerenstva uvijek bude rukovodeći državni službenik iz osnovne ustrojstvene jedinice institucije BiH u koju se bira državni službenik, kao i eksperata sa stalne liste, izabranih transparentnim postupkom, a u svakom povjerenstvu za izbor državnih službenika jedan član sa liste eksperata treba biti psiholog rada, (6) izuzeća članova povjerenstva za izbor državnih službenika urediti u skladu sa rješenjem o izuzeću službene osobe u upravnom postupku, (7) uvesti obavezne obuke, sa polaganjem završnog ispita za sve članove povjerenstava za izbor kandidata, (8) sastaviti listu od 2.000 pitanja za provjeru znanja kandidata na pismenom dijelu ispita i veći broj pitanja za provjeru drugih kompetencija na usmenom dijelu ispita za sve pozicije u državnoj službi koje bi računalo automatski generiralo iz sustava prije testiranja u skladu sa radnim mjestom za koji je raspisan javni natječaj, (9) stvoriti pretpostavke za automatsko ocjenjivanje rezultata pismenog dijela stručnog ispita, (10) razraditi kriterije ocjenjivanja za usmeni dio ispita stručnog ispita, (11) dodatno ograničiti zapošljavanje na određeno vrijeme, (12) kod rukovodećih državnih službenika osigurati da bude imenovan prvoplasirani kandidat, (13) izvršiti analizu postojećeg sustava žalbi u postupku izbora i imenovanja državnih službenika i predložiti rješenja u skladu sa nalazima analize, (14) radi osiguranja proporcionalne etničke zastupljenosti uvesti kombinirani sustav afirmativnih postupaka i sustav kvota kod zapošljavanja državnih službenika.