

Sead Maslo*

Pravni položaj javnih službenika u BiH de lege lata i de lege ferenda

Sadržaj

1. Uvod
2. Normativni okvir javne službe u BiH
3. Pravni položaj javnih službenika
 - 3.1. Državni službenici i namještenici
 - 3.2. Službenici vanbudžetskih institucija koji obavljaju upravne poslove
4. Kritika postojećeg stanja
5. Prijedlozi za napredak - preporuke za smjernice politika i instrumente u oblasti upravljanja ljudskim resursima u javnoj službi
 - 5.1. Preporuke na strateškom nivou
 - 5.2. Preporuke na instrumentalnom nivou
6. Zaključak

1. Uvod

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, entitetske vlade i Vlada Distrikta Brčko usvojile su 2006. godine Strategiju reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, potvrdivši opredjeljenost za provođenje reforme javne uprave.¹ Strategija reforme javne uprave je dokument koji definira strateški okvir za reformu usmjeren na unaprijeđenje općih upravnih kapaciteta, posebno organizaciju javne/državne uprave, kreiranje i izvršavanje javnih politika i budžeta, zapošljavanje i obuka kadrova.²

* Autor je magistar pravnih nauka i direktor Agencije za državnu službu F BiH.

¹ Strategiju za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini izradio je Ured koordinatora za reformu javne uprave, uz podršku Tima tehničke pomoći Evropske komisije. Prethodili su joj Sistemski pregled institucija javne uprave BiH i Funkcionalni pregled. Prvi je obuhvatio opće kapacitete u šest oblasti javne uprave: ljudski potencijali, javne finansije, izrada zakonskih propisa, upravni postupak, informacione tehnologije, institucionalna komunikacija, a drugi procjenu raspodjele nadležnosti i funkcija, poređenje sa situacijom u ostalim evropskim zemljama i preporuke za racionalizaciju i reorganizaciju funkcionalnih nadležnosti upravnih institucija. U kreiranju Strategije korištene su sugestije šire javnosti, prikupljene posredstvom radionica, medijskih skupova i anketa. Izvor: www.parco.ba.

² Strategija usvaja bitne principe reforme javne uprave: otvorenost, odgovornost, efikasnost, efektivnost i koherentnost, te precizira ciljeve reforme: dobro organizovana, troškovno efikasnija i profesionalna javna uprava koja služi građanima, u skladu sa najboljom evropskom praksom. Strategija odražava kriterije pristupanja Europskoj

Reforma javne uprave je komparativno posmatrano dugotrajan proces, koji traje dok se ne uspostave društvene vrijednosti i institucije primjerene najvišim standardima demokratskog društva koji jamče opći društveni napredak, pravnu i ekonomsku sigurnost stanovništva.³ Cilj reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini je da se dostigne takav standard organizacije i funkcionisanja javne uprave koja građanima i poslovnim subjektima nudi kvalitetnije usluge, uz efikasniji rad na osnovu transparentnih i otvorenih procedura. Na taj način, uz ispunjavanje uslova za evropske integracijske procese, javna uprava može postati pokretač kontinuiranog i održivog društveno-ekonomskog razvoja.⁴

Problemi prisutni u javnoj/državnoj službi u Bosni i Hercegovini su općepoznati. Sistem uprave je inertan, veliki je broj neriješenih predmeta po zahtjevima za ostvarivanje prava i pravnih interesa građana i pravnih subjekata, koji se žale na teškoće u ostvarivanju svojih prava, korupciju, te prevelik utjecaj politike na funkcionisanje javne/državne službe.

Reforma javne uprave, posebno na području upravljanja ljudskim resursima, ima zadatak da otkloni normativne i organizacijske faktore koji doprinose tim negativnim pojavama i kreiraju novo institucionalno okruženje profesionalne, nepristrane, efikasne i uslužno orjentirane javne/državne službe. Predvidiv i stabilan zakonski okvir, pouzdana, profesionalna i efikasna javna uprava, ključni su faktori demokratizacije, dobrog upravljanja i poštovanja ljudskih prava.⁵

Države potencijalni kandidati i kandidati za prijem u članstvo u Evropsku uniju dužne su uzeti u obzir standarde i principe definirane konceptom „Evropskog prostora javne uprave“⁶ u procesu organizacijske tranzicije i institucionalnog razvoja javne uprave. U tom cilju neophodno je osmisliti i provesti proces sveobuhvatne reforme javne uprave u tim zemljama i prilagoditi normativni i institucionalni okvir radi postizanja standarda dobre uprave prema konceptu EAS-a.⁷

uniji, vrijednosti i principe europskog administrativnog prostora i usklađena je sa Strategijom europskih integracija Bosne i Hercegovine.

³ BiH je prihvaćanjem dokumenta „Reforma javne uprave - Naš program“ donesen na zasjedanju Vijeća za implementaciju mira 28. 03. 2003, preuzela obavezu provođenja reforme javne uprave, što je jedan od uslova za njeno priključenje Evropskoj uniji.

⁴ Usp. *Revidirani Akcioni plan 1 za provedbu Strategije za reformu javne uprave u BiH*, dostupno na: www.parco.ba.

⁵ Usp. S. Maslo, Revizija normativnog okvira državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine - normativni okvir i prakse, de lege lata i de lege ferenda, *Revija za pravo i ekonomiju*, Mostar 2/2012, ss. 91-110.

⁶ SIGMA dokument, *European Principles for Public Administration*, 27/99, dostupno na: <http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/5kml60zwd7h.pdf?expires=1400237684&id=id&acname=guest&checksum=A093623AAA13623D221071113C8613F0>.

⁷ Zemlje članice EU koriste znatan broj principa uprave: vladavina prava, otvorenost, transparentnost, nepristrasnost i jednakost pred zakonom. Ovi principi su ugrađeni u institucije i upravne postupke na svim administrativnim nivoima i odražavaju koncept „Evropskog upravnog prostora,“ (eng. „European Administrative Space/EAS“) koji obuhvata set jedinstvenih principa i standarda kojima se određuje organizacija, djelatnost i funkcioniranje javne uprave. Javna uprava se uobičajeno smatra četvrtim, nevidljivim stubom prava Evropske unije. U tom kontekstu se razumijeva i koncept „Evropskog prostora javne uprave“.

U zemljama članicama Evropske unije ovi standardi su uporedo sa ustavnim principima ugrađeni ili preneseni preko paketa administrativnih zakona, koji uređuju upravne procedure, sudsku kontrolu zakonitosti uprave, slobodu informiranja i javnu/državnu službu.⁸

Poseban akcent kada se radi o reformi javne uprave u tranzicijskim zemljama u koje se ubraja i Bosna i Hercegovina stavlja se na ljudske resurse u javnoj upravi.⁹ S tim u vezi se postavlja kao prioritetan zadatak uspostava i razvoj sistema upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi¹⁰ zasnovanog na standardima Evropskog upravnog prostora (EAS).

Javna služba je pojmovno i sadržinski složena kategorija i u osnovi obuhvata organizacijske, funkcionalne, kadrovske i materijalno-finansijske aspekte. Kadrovski aspekt javne službe odnosi se na ljudske resurse – kadrove, fizičke osobe koje raspolažu određenim kompetencijama, znanjima, vještinama i personalnim kvalitetima koje ih čine osposobljenim za poslove javne uprave.

Osnovu novog koncepta javne uprave kao javne službe čine zaposleni javni službenici koji zadovoljavaju profesionalne kriterije prema načelu meritornosti¹¹ i koji su politički neutralni u obavljanju svojih radnih zadataka.

Pojam javni službenik u teoriji službeničkog prava izvodi se iz pojma javne službe kao generičkog pojma koji se referira na pojam javnog sektora. Pojam javnog sektora je u teoretskom i praktičnom smislu širi od pojma javne službe.

Pod javnim sektorom u širem smislu se razumijevaju pravne osobe kao poslodavci kojima je vlasnik država odnosno kojima upravlja država ili obavljaju poslove od interesa za društvo na osnovu povjerenih javnih ovlaštenja. Javni sektor u širem smislu obuhvata i one institucionalne oblike - javnopravne subjekte koje teorija javne uprave tu svrstava. To se odnosi na javna preduzeća, koncesionare i privatno-pravne osobe kojima je pravnom normom dato javno ovlaštenje za obavljanje određenih poslova uprave. Ovdje se mogu svrstati i privredna društva u kojima država ili jedinice lokalne samouprave imaju vlasničke udjele. Primjera radi, pojam javni službenik u navedenom širem smislu bio je zakonska kategorija u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji nakon 1958. godine. Zakon o javnim službenicima je regulisao status svih službenika koji obavljaju javnu službu, (izuzev vojnih lica); obuhvatao je sve državne organe, institucije obrazovanja, nauke, kulture, zdravstva, socijalne zaštite, privredne komore, zadružne saveze, banke i štedionice, državni osiguravajući zavod, lutriju i dio zaposlenih u javnim preduzećima.¹²

⁸ D. Kavran/Z. Vukašinić, Evropski upravni prostor i reforma javne uprave, *Nauka, bezbednost, policija*, Beograd 2-3/2004, ss. 9-34.

⁹ U Strategiji reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini i u Revidiranom akcionom planu 1 za implementaciju strategije, područje upravljanja ljudskim resursima istaknuto je kao jedno od šest horizontalnih područja javne uprave koje treba poboljšati kako bi se osigurao sistematski reformski proces u pravcu evropskih integracija. Opći cilj reforme u oblasti upravljanja ljudskim resursima jeste razvoj profesionalne, politički nepristane, nacionalno izbalansirane, etične, stabilne javne/državne službe koja odgovara potrebama, koja će biti poštovana i sposobna da pruži efikasne usluge vladama i građanima u Bosni i Hercegovini.

¹⁰ Eng. Human resources management/HRM.

¹¹ Načelo meritornosti je jedno od temeljnih načela EU koje se odnosi na Evropski prostor javne uprave, a definirano je kao *merit sistem* koji u osnovi obuhvata selekciju, nagrađivanje i napredovanje u javnoj službi isključivo kao rezultat ličnih kompetencija odnosno sposobnosti.

¹² Zakon o javnim službenicima, Sl. l. SFRJ 53/57.

U užem smislu pojam javnog sektora koji se referira na javnu službu obuhvata: državne organe, organe uprave, upravne organizacije i ustanove, organe i ustanove lokalne samouprave, javne agencije i javne fondove.¹³ Pojam javne službe i javnog službenika u užem smislu prisutan je u pozitivnom pravu Republike Slovenije.¹⁴ Za definiciju pojma javne službe u užem smislu bitno je da navedni javno-pravni subjekti nastupaju na autoritativan način, u zakonom propisanom postupku, kada odlučuju o pravima, obavezama i pravnim interesima pojedinaca i pravnih osoba. U ovom prilogu se pojam javne službe shvata na naprijed navedeni način, dakle kao javni sektor u užem smislu.

Dakle, pod pojmom javni službenik u smislu naprijed navedenih kriterija podrazumijeva se osoba koja u skladu sa pravom propisanim uvjetima zasniva radni odnos u javnom sektoru kod poslodavca koji je javnopravna osoba: država, odnosno državni organi i institucije; subdržavni entiteti, lokalne vlasti odnosno drugi javnopravni subjekti koji u skladu sa zakonom na osnovu javnopravnog ovlaštenja odlučuju o pravima obavezama i interesima pojedinaca i pravnih osoba. U ovom slučaju pojam javni službenik obuhvata zaposlene koji obavljaju poslove osnovne djelatnosti u državnim organima i organima jedinica lokalne samouprave koji se finansiraju iz njihovih budžeta, ali i zaposlene koji obavljaju poslove osnovne djelatnosti u drugim javnim institucijama koje se finansiraju iz vanbudžetskih javnih fondova, posebno u oblastima penzijskog, zdravstvenog i socijalnog osiguranja .

U dokumentima SIGMA-e,¹⁵ državni službenici se definiraju kao osobe kojima su povjerene javne ovlasti i zakonske nadležnosti tj. kompetencije da koriste te ovlasti, da daju prijedloge javnih politika i regulatornih instrumenata ili da daju savjete o tim pitanjima. Definirana na ovaj način, državna služba predstavlja dio vlasti date države. Ona je integrirana unutar javne sfere i oblikuje se u skladu sa mehanizmima ustavnog i upravnog prava.¹⁶

U Bosni i Hercegovini se pojam javni službenik *de lege lata* svodi na pojam državnog službenika, a slijedom toga se i javna služba poistovjećuje sa državnom službom, iako je državna služba po obimu i sadržini znatno reducirana u odnosu na pojam javne službe koji se tretira u ovom radu. Zbog toga se, ne bez razloga, osnovano postavlja pitanje obima reforme javne uprave

¹³ Usp. S. Dujić, Pravni položaj javnih službenika u Republici Sloveniji, *Moderna uprava*, Banja Luka 2/2009, ss. 21 i dalje.

¹⁴ Zakon o javnim službenicima, Sl. l. RS 32/06 – službeni prečišćeni tekst zakona koji je Parlament Republike Slovenije usvojio 2002.

¹⁵ SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) je zajednička inicijativa Evropske unije/EU i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj/OECD ustanovljena 1992, s osnovnim zadatkom da doprinese jačanju sistema i kapaciteta javne uprave u zemljama u tranziciji. Osnovni cilj SIGMA-e u Bosni i Hercegovini je da u okviru politike Evropske unije za zemlje Zapadnog Balkana daje ekspertnu pomoć na području javne uprave u procesu Stabilizacije i pridruživanja - Stabilisation and Association Process (SAP). Više o tome na: http://ec.europa.eu/enlargement/policy/glossary/terms/sap_en.htm. SIGMA trenutno daje ekspertnu podršku Bosni i Hercegovini kao potencijalnom kandidatu za članstvo u EU na području: „Zakonski okvir i javna/državna služba“ i ostvaruje saradnju sa partnerskim institucijama u BiH: Ured koordinatora za reformu javne uprave, agencije za državnu službu/upravu, entitetska ministarstva za pravosuđe i upravu i Vlada Brčko distrikta.

¹⁶ SIGMA dokument 2012 (nije objavljen), *Bosna i Hercegovina - Evaluacija upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi*. Ured koordinatora za reformu javne uprave uz asistenciju SIGMA izvršio je u prvoj polovini 2012. procjene praksi u upravljanju ljudskim resursima na svim nivoima uprave u Bosni i Hercegovini kako bi se za državnu službu izradila odgovarajuća politika i instrumenti za upravljanje ljudskim resursima. Fokus grupe i preduzete aktivnosti nakon fokus grupa, su poslužile i kao faza procjene za jednu od glavnih aktivnosti planiranih Revidiranim akcionim planom 1 za implementaciju Strategije reforme javne uprave, tj. izradu i provedbu politike razvoja upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi u BiH za period 2011-2014.

u Bosni i Hercegovini koja se na taj način pojmovno-kategorijalno definira u pomenutim strateškim dokumentima ali se formalno pravno i praktično svodi isključivo na državnu službu kako je definirana pozitivnim pravom u Bosni i Hercegovini.

2. Normativni okvir javne službe u Bosni i Hercegovini

Normativni okvir javne službe u Bosni i Hercegovini je izrazito policentričan, partikulariziran i disharmoničan. To je prije svega posljedica ustavne strukture države i preraspodjele zakonodavnih ovlaštenja pri čemu prevagu nose isključive nadležnosti nad konkurentskim, odnosno zajedničkim nadležnostima centralnih organa i entiteta, odnosno kantona u Federaciji BiH. U tom smislu se polazi od komparativne analize ustavnih odredbi koje se tiču javne službe na svim nivoima vlasti radi utvrđivanja bitnih determinanti koje određuju karakter policentričnosti sistema javne službe u Bosni i Hercegovini.¹⁷

Ustav Bosne i Hercegovine sadrži osnovne odredbe o centralnim institucijama izvršne funkcije vlasti - Predsjedništvu Bosne i Hercegovine i Vijeću ministara, ali ne sadrži odredbe koje uređuju ili bi eventualno upućivale na osnove sistema javne uprave odnosno državne službe ili lokalne uprave u Bosni i Hercegovini.¹⁸ Niti jedan član na temelju kojeg se državna služba institucionalizira kao takva, nije prisutan u Ustavu Bosne i Hercegovine. Jedine odredbe u Ustavu koje se odnose na državnu službu su sadržane u članu IX stavovi 1-3, u kojima se navodi da funkcioneri imenovani na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine, u pravilu, odražavaju sastav naroda Bosne i Hercegovine. Iz navedenog se zaključuje da Ustav uslovljava sastav državne službe u općem smislu etničkim determinantama, tj. da državna služba treba odražavati etnički sastav društva Bosne i Hercegovine.

Dakle, iako u suštini, uporedno posmatrano, predstavlja ustavnu materiju, uređivanje sistema javne/državne službe prepušteno je zakonodavcu, odnosno zakonodavcima. Međutim, u cilju definiranja shvatanja koju i kakvu državnu i javnu upravu treba imati Bosna i Hercegovina, potrebno je relevantne odredbe Ustava razumijevati i tumačiti u kontekstu ostalih ustavnih odredbi. Tako je članom I stav 2 Ustava propisano da je Bosna i Hercegovina demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom (i.e. vladavinom prava). U ovoj ustavnoj normi se prepoznaju principi legalnosti i vladavine prava. U članu II stav 4 Ustava navodi da se da je uživanje prava i sloboda, osigurano svim osobama u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status. U članu III Ustava utvrđene su nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta.

Ustav Republiku Srpsku predstavlja kao centralizirani entitet (unitarnu teritorijalno-političku zajednicu), sa svim državnim funkcijama i ovlastima, izuzev onih koje su, prema Ustavu BiH, izričito dodijeljene institucijama centralne vlasti. Nasuprot tome, u Ustavu Federacije BiH

¹⁷ Kompleksno ustavno uređenje BiH, koje se zasniva na Dejtonskom mirovnom sporazumu i njegovim aneksima, potpisanom 14. 12. 1995, u kontekstu u kojem postoji 14 parlamenata i vlada, uključujući centralne organe Države, Federaciju sa 10 kantona, Republiku Srpsku i Brčko distrikt, imalo je za posljedicu da je doneseno, uporedno posmatrano, neuobičajeno mnogo zakona i drugih propisa iz oblasti javne uprave koji se tiču njene organizacije, procedura i statusa zaposlenih.

¹⁸ U čl. III Ustava BiH navode se osnovne nadležnosti i odnosi institucija BiH i dva entiteta.

nadležnosti su podijeljene između Federacije i federalnih jedinica (kantona), gdje je većina nadležnosti ostavljena kantonima. Svaki kanton ima svoj ustav i zakone. Kantoni mogu svoje nadležnosti delegirati općini ili gradu. Prema tome, isključiva nadležnosti i upravna ovlaštenja Federacije su znatno ograničeni.

Entitetski ustavi sadrže tek osnovne odredbe koje upućuju na principe organizacije državne uprave, odnosno državne službe. Pri tome Ustav entiteta Republike Srpske¹⁹ sadrži nešto detaljnije odredbe u poređenju sa Ustavom Federacije BiH.²⁰ U ustavu Republike Srpske se izričito navodi da između ostalog Republika uređuje i osigurava „sistem javnih službi“²¹ i da „građani imaju pravo da učestvuju u obavljanju javnih poslova i da pod jednakim uslovima budu primljeni u javnu službu“²².

Ustavom Federacije BiH propisano je da federalna vlast i kantoni su nadležni za jamčenje i provođenje ljudskih prava²³, a da su kantoni nadležni između ostalog i za „utvrđivanje politike koja se tiče reguliranja i osnivanja javnih službi“²⁴.

Sumirajući navedene ustavne odredbe može se zaključiti da u sistem javne uprave na svim administrativnim nivoima u Bosni i Hercegovini mora biti inkorporirana javna/državna služba koja se zasniva na vladavini prava i u kojoj je osigurana zaštita od svakog oblika diskriminacije. U indirektnom smislu, to znači da se očekuje da na različitim nivoima uprave postoje profesionalne i nepristrasne državne institucije koje funkcioniraju u skladu sa vladavinom prava.²⁵

U Bosni i Hercegovini su tek 2002. godine započeli reformski procesi na području javne uprave usvajanjem reformskih zakona kojima se na potpuno nov način u skladu sa principima Evropskog prostora javne uprave uređuje sistem državne službe: Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine donijela je 2002. godine Zakon o državnoj službi u institucijama BiH²⁶; Narodna skupština Republike Srpske donijela je Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske 2002. godine²⁷, dok reforma državne službe u Federaciji BiH počinje 2003. godine donošenjem Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH²⁸.

Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine mijenjan je i dopunjavan jedanaest puta, Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske četiri puta i na kraju je 2008. godine donesen novi Zakon o državnim službenicima²⁹, a Zakon o državnoj službi Federacije BiH pretrpio je izmjene i dopune sedam puta. Zakon o državnoj službi Brčko distrikta iz 2006.

¹⁹ Ustav Republike Srpske, Sl. gl. RS 21/92 – prečišćen tekst, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 i 117/05.

²⁰ Ustav Federacije BiH, Sl. nov. FBiH 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05 i 88/08.

²¹ Čl. 68 tač. 11 Ustava RS (Amandman XXXII na Ustav RS kojim je zamijenjen raniji čl. 68 Ustava RS).

²² Čl. 33 Ustava RS.

²³ Čl. III.2.a) Ustava FBiH.

²⁴ Čl. III.4.e) Ustava FBiH.

²⁵ Usp. SIGMA dokument (bilj. 16).

²⁶ Sl. gl. BiH 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12.

²⁷ Sl. gl. RS 16/02, 62/02, 38/03, 42/04, 49/06 i 20/07.

²⁸ Sl. nov. FBiH 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 08/06 i 04/12.

²⁹ Sl. gl. RS 118/08, 117/11 i 37/12.

godine zamijenjen je u februaru 2014. godine Zakonom o državnoj službi u tijelima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine³⁰.

Iz navedenih podataka vidljivo je da su se zakoni mijenjali vrlo često, što je posljedica činjenice da se radi o oblasti koja nije bila dovoljno razvijena u praksi. Cilj čestih izmjena zakona je bio da se osigura adekvatan normativni okvir za nastavak reformskih procesa u Bosni i Hercegovini i ostvare ciljevi postavljeni u strateškim reformskim dokumentima.

Koliko je normativni okvir javne/državne službe fragmentiran svjedoči podatak da tu oblast izravno ili neizravno uređuje desetak zakona na sva tri administrativna nivoa, uključujući Brčko distrikt i kantone u Federaciji BiH.

Predmet uređivanja Zakona o državnoj službi Bosne i Hercegovine i entitetskih zakona su statusna pitanja državnih službenika koja se odnose na procedure regrutacije (prijema) kadrova u organe državne službe, proces selekcije kandidata, utvrđivanje strukture radnih mjesta/pozicija državnih službenika, razvoj karijere, kretanje/mobilnost u službi, ocjenjivanje i napredovanje u službi i profesionalni razvoj putem stručnog osposobljavanja i usavršavanja uvođenjem sistema obuke u državnoj službi. Zakonska definicija pojma državni službenik ograničena je na lice sa visokom stručnom spremom koje je zaposleno u organu uprave i obavlja poslove osnovne djelatnosti organa uprave.³¹ Pod osnovnim djelatnostima organa uprave u smislu zakonske definicije podrazumjevaju se normativno-pravni poslovi, izvršavanje zakona i drugih propisa, odlučivanje u upravnom postupku, inspekcijски nadzor i ostali stručni poslovi organa uprave.

Zakonski principi koje usvajaju sva tri zakona o državnoj službi su usklađeni sa principima Evropskog administrativnog prostora i odnose se na: profesionalnost, nepristrasnost, odgovornost, poštenje, transparentnost, efikasnost, ekonomičnost.

Obuhvat primjene zakona svodi se na državne službenike u organima uprave, koji se još pojmovno definiraju i kao „organi državne službe“ u Zakonu o državnoj službi Federacije BiH. Pod pojmom organa uprave/organa državne službe u smislu sva tri zakona o državnoj službi, uz manja odstupanja, podrazumjevaju se i stručne službe zakonodavnih tijela i službenici sudske uprave u pravosudnim tijelima. Izuzetak od navedenog predstavljaju zakonska rješenja u Distriktu Brčko koja pod pojmom državnog službenika podrazumjevaju i javne službenike zaposlene u institucijama Distrikta koje nemaju karakter organa uprave.³²

3. Pravni položaj javnih službenika

Pravni položaj javnih/državnih službenika *de lege lata* se sagledava analizom zakona i podzakonskih propisa koji uređuju njihov status. To se prije svega može sagledavati u dva pravca. Prvo, analizom njihovog radno-pravnog statusa u odnosu na prava i obaveze, u skladu sa općim propisima o radu i drugo analizom njihovih ovlaštenja i odgovornosti kada neposredno primjenjuju zakone i druge propise. Pri tome se posebno naglašavaju dva osnovna metoda

³⁰ Zakon o državnoj službi u tijelima javne uprave Brčko distrikta BiH, Sl. gl. BD BiH 09/14.

³¹ Izuzetak predstavlja definicija državnog službenika u čl. 2 st. 2 Zakona o državnim službenicima RS, prema kojoj je državni službenik izuzetno i lice sa završenom višom i srednjom stručnom spremom u skladu sa uredbom Vlade iz čl. 27 st. 2 Zakona.

³² Čl. 2 b) Zakona o državnoj službi u tijelima javne uprave BD BiH: „Javni službenik je osoba koja obavlja stručne poslove u javnoj upravi“.

pristupa koji čine opći okvir za analiziranje i evaluaciju politika i praksi u upravljanju ljudskim resursima u Bosni i Hercegovini: 1) profesionalizam u državnoj službi (na osnovu SIGMA dokumenata br. 21 i 27³³) i 2) upravljanje ljudskim resursima (zasnovano na teoretskom modelu koji je osmislio M. Armstrong³⁴).

3.1. Državni službenici i namještenici

Poslove javne uprave u Bosni i Hercegovini, koji obuhvataju osnovne i dopunske poslove uprave u organima državne službe, obavljaju državni službenici i namještenici. Pojmovi državni službenik i namještenik su normativno definirani u Zakonima o državnoj službi oba entiteta Bosne i Hercegovine, dok se na nivou Bosne i Hercegovine umjesto pojma namještenik koristi pojam zaposlenik. Namještenici i zaposlenici nisu obuhvaćeni reformskim aktivnostima što predstavlja ozbiljan problem. Međutim, između entitetskih zakona postoje bitne razlike u obuhvatu pojma državni službenik. Dok Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH u državne službenike ubraja i zaposlene u jedinicama lokalne samouprave (općinska i gradska administracija), koji obavljaju poslove osnovne djelatnosti, Zakon o državnoj službi Republike Srpske pod pojmom državni službenik isključivo obuhvata zaposlene u republičkoj administraciji koji rade na poslovima osnovne djelatnosti uprave.

Pravni status državnih službenika na svim nivoima vlasti, stiče se postavljenjem na jednu od zakonom propisanih pozicija u državnoj službi, u postupku selekcije kandidata, na principima: zakonitosti, transparentnosti, meritornosti, nediskriminacije, fer i poštenog pristupa, efikasnosti, ekonomičnosti, profesionalne nepristranosti i političke neutralnosti.

Navedeni zakoni i pripadajući im provedbeni propisi uređuju vrste radnih mjesta-pozicije u državnoj službi, uvjete za postavljenje sa opisom poslova, prava i dužnosti državnih službenika, kriterije i pravila za provođenje selekcije kandidata u postupku zapošljavanja, ocjenjivanje rada državnih službenika, napredovanje i kretanje u karijeri, disciplinsku odgovornost i prestanak državne službe.

Eksperti SIGMA-e su saglasni u svojim analizama da je neophodno osigurati postojanje određenih uvjeta da bi državna služba mogla adekvatno obavljati svoje zadatke. Prije svega, institucije državne službe moraju od državnih službenika, zahtjevati određeni stepen profesionalizma i integriteta. Kao drugo, državni službenici moraju ispunjavati niz zakonskih uvjeta koji im omogućavaju da svoje dužnosti obavljaju i svoje ovlasti primjenjuju na ispravan i učinkovit način.³⁵

Ovi uvjeti uglavnom se odnose na odabir i unapređenje zasnovane na zaslugama (merit), dužnosti i prava, profesionalnu stabilnost (stalni radni odnos), zaštitu od uplitanja politike i utjecaja raznih lobija, odgovarajuću visinu plaće kako bi se smanjila mogućnost pojave korupcije, te na odredbe u zakonu koje se odnose na disciplinske prekršaje. Samo onaj sistem

³³ Usp. SIGMA dokument, *Promocija efikasnosti i profesionalizma u državnoj službi*, 21/97 i SIGMA dokument, *Evropski principi za državnu upravu*, 27/99.

Dostupno: http://www.sigmaxweb.org/document/32/0,3746,en_33638100_34612958_38073440_1_1_1_1,00.html.

³⁴ M. Armstrong, *A Handbook of Human Resources Management Practice*, London 2006.

³⁵ U dokumentima SIGMA-e i Izvještajima Evropske komisije u svojim ocjenama napretka koji je BiH ostvarila u reformiranju javne uprave, naglašena je važnost jačanja jedinstva i profesionalnosti državne službe.

državne službe, koji je dobro osmišljen i kojim se upravlja na kvalitetan način, omogućava državi da dosegne odgovarajuće standarde profesionalnosti i održivosti državne službe u svim aspektima javne uprave.

Uvidom u odredbe zakona o državnoj službi koji su na snazi u Bosni i Hercegovini može se zaključiti da su u formalno-pravnom smislu ovi uvjeti uglavnom ispunjeni, ali da se problemi javljaju u procesu primjene zakona.

3.2. Službenici vanbudžetskih institucija koji obavljaju upravne poslove

Da bi se na pravilan i obuhvatan način sagledao i procjenio pravni položaj javnih službenika u institucijama koje nemaju karakter organa uprave odnosno organa državne službe, ali u čiji djelokrug je posebnim zakonom dodjeljeno obavljanje upravnih poslova³⁶, potrebno je kao polazište uzeti osnovna područja upravljanja ljudskim resursima, koja su navedena u strateškim dokumentima za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini.

Ta područja ljudskih resursa u javnoj upravi su: planiranje i zapošljavanje službenika; unapređenje, premještanje, privremeno raspoređivanje; platni razredi i određivanje plate; ocjena rada; obuka i razvoj; povreda dužnosti i sankcije; socijalne beneficije, radni odnos i penzionisanje i centralno upravljanje, koordinacija i razvoj državne službe.

Kada se radi o zapošljavanju službenika u javne institucije Bosne i Hercegovine i entiteta, koje nisu organi državne službe, izuzev Brčko distrikta³⁷, na njih se primjenjuju opći propisi o radu, prije svega zakoni o radu³⁸. Javni službenik radni odnos sa poslodavcem koji je javno-pravna osoba, zasniva na osnovu ugovora o radu, u pravilu na neodređeno vrijeme, za razliku od državnog službenika koji radni odnos u državnoj službi zasniva na osnovu administrativnog akta u formi rješenja. U procesu zapošljavanja javnih službenika u tim institucijama, najčešće izostaju osnovna načela definirana u strateškim dokumentima za reformu javne uprave jer ih opći propisi o radu ne poznaju. To se prvenstveno odnosi na načela: zapošljavanja i unapređenja zasnovanog na zaslugama, pravednog i jednakog tretmana, bez diskriminacije po bilo kom osnovu, integriteta i političke neutralnosti. Javni službenici u tim institucijama nisu obuhvaćeni reformskim programima edukacije radi sticanja potrebnih znanja i vještina i razvoja karijere na standardizirani način kao što je to slučaj u organima državne službe. Iako se u strateškim reformskim dokumentima koristi pojam reforma javne uprave jasno je da se u stvarnosti reforma ne provodi u odnosu na sve službenike u javnoj upravi. Poseban problem predstavlja činjenica da su zbog različitih standarda i procedura upravljanja ljudskim resursima sistemi državne službe i javne službe izvan nje inkompatibilni što predstavlja ozbiljnu smetnju horizontalne i vertikalne mobilnosti javnih službenika. Primjera radi nije moguće preuzeti po sporazumu dvije institucije službenika entitetskog fonda zdravstvenog osiguranja u entitetsko ministarstvo zdravlja iako su poslovi koji se obavljaju u te dvije institucije slični po obimu i sadržini.

³⁶ U ovu kategoriju spadaju entitetski fondovi penzijskog i invalidskog osiguranja, fondovi zdravstvenog osiguranja, agencije za zapošljavanje i slične institucije.

³⁷ Čl. 2 a) Zakona o državnoj službi u tijelima javne uprave Brčko distrikta BiH: „Državni službenik je osoba koja obavlja poslove osnovnih djelatnosti iz nadležnosti javne uprave“.

³⁸ Zakon o radu u institucijama BiH, Sl. gl. BiH 26/04, 7/05, 48/05 i 60/10; Zakon o radu, Sl. nov. FBiH 43/99, 32/00 i 29/03; Zakon o radu, Sl. gl. RS 55/07.

Koncept javne službe u Bosni i Hercegovini očigledno ima uže područje primjene i svodi se na državnu službu, u kojoj ima oko 14.400 državnih službenika³⁹. (što predstavlja 1,4% ukupne radne snage u BiH čiji se broj procjenjuje na 2,6 miliona⁴⁰).

S druge strane, prema podacima entitetskih zavoda za statistiku na poslovima javne uprave radi oko 65.000 zaposlenih što ne uključuje zaposlene u obrazovanju i zdravstvu, a od navedenog broja oko 28.000 sa visokom i višom stručnom spremom. Prema evidencijama koje vode Agencije za državnu službu/upravu na svim administrativnim nivoima u Bosni i Hercegovini ima oko 14.000 državnih službenika, onda se može izvesti približna procjena da je van sistema državne službe, a na taj nači i izvan procesa reforme javne uprave, oko 14.000 zaposlenih u javnoj administraciji koji obavljaju osnovne poslove uprave sa visokom i višom stručnom spremom.⁴¹

4. Kritika postojećeg stanja

U dokumentu SIGMA-e „Bosna i Hercegovina - evaluacija upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi“, iz avgusta 2012. godine zaključuje se „da niti u Ustavu BiH niti u ustavima Federacije BiH i Republike Srpske nije, u izričitom smislu, određena uspostava sistema državne službe zasnovanog na zaslugama niti je stvorena osnova za izgradnju i razvoj jedinstvene državne službe u Bosni i Hercegovini. No, budući da se, u okviru ovih ustava, očekuje da javna uprava, u kojoj postoji vladavina prava, osigura zaštitu od svakog oblika diskriminacije, time se implicitno očekuje i da državna služba, sama po sebi, bude profesionalna i nepristrasna. Statut Brčko distrikta podržava ovo tumačenje budući da se u njemu izričito uvodi princip meritornosti.“⁴²

Zbog ustavnog i institucionalnog uređenja države, na snazi je neuobičajeno veliki broj propisa za sve nivoe uprave u Bosni i Hercegovini i kada je državna služba u pitanju. Usvojeno je nekoliko zakona o državnoj službi, koji različito definiraju okvir i status državne službe na različitim nivoima uprave u Bosni i Hercegovini. „Posljedica ovih razlika je jedan nekoherentan sistem državne službe, pun pravne nesigurnosti, kojim se teško upravlja i kojeg nije lako razvijati na jedan uspješan i integriran način u svakom aspektu javne uprave u BiH.“⁴³

³⁹ PARCO, Opis projektnog zadatka (ToR) 2012. *Modernizacija sistema upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama državne službe u BiH*, dostupno na: www.parco.ba.

⁴⁰ CIA – The World Factbook, dostupno na: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bk.html>.

⁴¹ Prema podacima Federalnog zavoda za statistiku o stanju zaposlenih po statističkim oblastima, na poziciji „O. Javna uprava i odbrana obavezno socijalno osiguranje“ ima ukupno 39.434. zaposlenih od čega 16.917 sa visokom i višom stručnom spremom, a na poziciji K. 65: Osiguranje, reosiguranje i penzijski fondovi: 2.287 zaposlenih, od čega 888 sa visoko i višom stručnom spremom. Zavod za statistiku Federacije BiH, Statistički godišnjak/ljetopis 2013, dostupno na: www.fzs.gov.ba. Prema podacima Zavoda za statistiku Republike Srpske o stanju zaposlenih po statističkim oblastima, na poziciji „O. Javna uprava i odbrana obavezno socijalno osiguranje“ ima ukupno 23.198 zaposlenih od toga 10.457 sa visokom i višom stručnom spremom. Statistički godišnjak Republike Srpske 2013, dostupno na: www.rzs.rs.ba.

⁴² Čl. 20 Statuta Brčko distrikta. U Statutu se navodi da se zapošljavanje u javnom sektoru Distrikta vrši na temelju profesionalnih sposobnosti i otvorenog konkursa uz javni oglas. Međutim, u istom članu se potom navodi da državna služba odražava sastav stanovništva Distrikta, što ozbiljno dovodi u pitanje ostvarivost prethodnog principa.

⁴³ SIGMA dokument (bilj. 16).

Sva četiri zakona o državnoj službi u Bosni i Hercegovini sadrže princip meritornosti i imperativno propisuju da se zapošljavanje i napredovanje u karijeri državnih službenika zasniva na profesionalnoj sposobnosti. Međutim, ako se u ustavima i zakonima o državnoj službi oba entiteta propisuje da struktura državne službe odražava prvenstveno nacionalnu strukturu stanovništva Bosne i Hercegovine, onda nije u potpunosti moguće primijeniti sistem koji se zasniva na zaslugama odnosno principu meritornosti.⁴⁴ Dakle, u pravni sistem koji uređuje državnu službu ugrađeno je etnički determinirano ograničenje principa meritornosti.

Zajednička karakteristika svih nivoa uprave je osnivanje agencija za državnu službu/upravu kao centralnih institucija za upravljanje ljudskim resursima. Ove agencije i „Pododjeljenje za ljudske resurse“ Brčko distrikta osnovane su kao zakonski nezavisna tijela. Svaka agencija odgovara direktno vladi datog nivoa uprave. Glavne funkcije agencija za državnu službu/upravu su planiranje i provođenje zapošljavanja i obuke državnih službenika, vođenje registra/održavanje informacionog sistema, te pružanje stručne pomoći u pogledu upravljanja ljudskim resursima u tijelima uprave.⁴⁵

Koordinacija aktivnosti između agencija za državnu službu/upravu nije institucionalizirana iako se u Strategiji reforme javne uprave predviđa potreba da se identifikuju zajednički planovi i ciljevi kako za srednjoročni tako i za dugoročni period.

U zakonima u Bosni i Hercegovini, koji se odnose na državnu službu, različito se definiraju djelokrug i status državne službe na različitim nivoima uprave. Posljedica tih razlika je postojanje sistema državne službe kojim se teško može upravljati na učinkovit način, te koji je nekoherentan i pun pravne nesigurnosti. Postojeći mehanizmi zapošljavanja, unapređenja i utvrđivanja plata, usvojeni u okviru zakona o državnoj službi i u podzakonskim propisima, razlikuju se u tolikoj mjeri da je otežano ili čak nemoguće poticati mobilnost državnih službenika između različitih nivoa uprave, tako da nije jednostavan zadatak pružiti podršku razvoju jedinstvenog sistema državne službe u Bosni i Hercegovini, koja će biti profesionalna, politički neutralna i nepristrasna.⁴⁶

U gotovo svakom sektoru Federacije postoje brojni primjeri protivrječnih zakona ili preklapajućih nadležnosti, što stvara svakodnevno opterećenje, konfuziju i fragmentaciju⁴⁷. Primjer, koji se odnosi na državnu službu, jeste presuda U-27/09 Ustavnog suda Federacije BiH (donesena u aprilu 2010.) prema kojoj nadležnost za zakonskim uređivanjem državne službe za područje kantona pripada kantonalnom zakonodavcu, ali uz uslov da se u pogledu ove nadležnosti kantoni i Federacija dogovaraju na trajnoj osnovi.⁴⁸

Normativno-pravni partikularizam u uređivanju sistema državne službe u Federaciji BiH: izražene tendencije kantona za samostalnim i neusklađenim zakonodavnim intervencijama u područje upravljanja ljudskim resursima uzrokuje ozbiljan problem koji dovodi u pitanje koherentnost sistema državne službe u Federaciji BiH. Ozbiljan izazov predstavlja kako spriječiti

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ PARCO, Opis projektnog zadatka (ToR) (2012). „*Modernizacija sistema upravljanja ljudskim potencijalima u strukturama državne službe u BiH.*”

⁴⁶ SIGMA dokument (bilj. 16).

⁴⁷ Međunarodna krizna grupa/ICG Federacija BiH– Paralelna kriza. Evropski izvještaj br. 209/2010.

Dostupno na: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/bosnia-herzegovina/209-federation-of-bosnia-and-herzegovina-a-parallel-crisis.aspx>.

⁴⁸ Čl. III.3.2 Ustava FBiH.

daljnje bujanje administracije nakon presude Ustavnog suda i osigurati predvidivost i pouzdanost sistema državne službe kao cjeline. Činjenica je da nakon stupanja na snagu pomenute presude Ustavnog suda se ne može govoriti o jedinstvu sistema državne službe u Federaciji BiH, ali je nužno izgraditi sistem na istim principima. Ključ problema je, dakle, u pronalaženju rješenja ovog paradoksa kako bi se državna služba u Federaciji održala i izgradila kao jedna cjelina.⁴⁹

Koji su najvažniji glavni izazovi sa kojima se suočavaju različiti nivoi javne uprave i gdje se javlja najveći jaz između postavljenih ciljeva i stvarnih praksi u upravljanju ljudskim resursima u državnoj službi BiH?⁵⁰ Prema izvještajima SIGMA-e najveći izazov jeste politizacija državne službe, posebno viših pozicija u državnoj službi.⁵¹ Ostali problemi odnose se na ograničene odgovornosti i kapacitete koje za razvoj državne službe ima centralno rukovodstvo, ograničen kvalitet rukovodilaca, formalnu primjenu sistema ocjene rada, nedostatak motivacije i predanosti državnih službenika, te slaba organizacijska kultura u državnoj službi.

Od ostalih slabosti državne službe i javne službe uopće u Bosni i Hercegovini eksperti se slažu u sljedećem:

- Neki ključni principi moderne uprave: korisnička orijentacija, efektivnost i efikasnost, nisu dovoljno promovirani u praksi niti u normativnim aktima kojima se uređuje državna služba;
- Problemi u planiranju, zapošljavanju, unaprjeđivanju i ocjenjivanju rada javnih/državnih službenika
- Nedovoljno razvijena obrazovna infrastruktura i neadekvatni programi stručnog usavršavanja, posebno namještenika, te potpuno odsustvo strategije i programa obuke za javne službenike izvan organa državne službe, posebno agencija i fondova;

⁴⁹ SIGMA je, u okviru komentara koje je dala na Nacrt zakona o državnim službenicima i namještenicima u Federaciji BiH, 07. 06. 2012, naglasila da je sadašnji nacrt previše detaljan da bi služio kao okvirni zakon, što može dovesti do poteškoća u postizanju političkih dogovora koje kompleksnost situacije zahtijeva te stoga može biti prepreka svakom mogućem rješenju. SIGMA je stoga predložila da Parlament donese dva zakona: 1) zakon o državnoj službi i namještenicima u Federaciji BiH, 2) okvirni zakon o državnoj službi koji bi postavio principe i smjernice za zakone o državnoj službi koje treba da usvoje kantoni. Kao takav, okvirni zakon bi omogućio Federaciji da postavi glavna obilježja sistema državne službe na nižim nivoima vlasti, čime bi sistem bio u većoj mjeri integrisan i ne bi bio u suprotnosti sa presudom Ustavnog suda.

⁵⁰ Problemi i izazovi koji se svakodnevno javljaju u provedbi zakona o državnoj službi bili su predmet analize i istraživanja SIGMA-e, čiji su eksperti održali sastanke sa šest fokus grupa u Sarajevu, Banja Luci i Brčkom tokom 25 - 28. 06. 2012. Ukupno 68 učesnika sa svih nivoa javne uprave odgovornih za upravljanje ljudskim resursima u državnoj službi BiH aktivno su razmjenjivali svoja iskustva i stavove. Moderator i fokus grupa su bila dva eksperta iz SIGMA-e koji su analizirali i generalizirali rasprave, budući da metodologija zahtijeva da se ni identitet ni pripadnost učesnika ne navode u izvještaju.

⁵¹ Problemi vezani za politizaciju uopće, a posebno kada se radi o imenovanju rukovodećih državnih službenika i dalje predstavljaju najveći izazov za institucije BiH na državnom nivou. Ustavna obaveza da struktura državnih službenika odražava etničku strukturu stanovništva prema popisu iz 1991. ne korespondira sa zapošljavanjem koje se temelji na zaslugama i ravnopravnim mogućnostima, nego onom koje se zasniva na političkoj pripadnosti, a što može biti prikriveno zahtjevom za poštivanjem etničke zastupljenosti. Tako su u praksi radna mjesta rukovodećih državnih službenika najčešće podijeljena po etničkoj liniji sa političkom pripadnošću kao glavnim faktorom za sigurnost radnog mjesta.

- Organizacijska struktura neprilagođena zahtjevima modernizacije javne/državne službe uz evidentne nedostatke: tinskog rada, projektnog pristupa, jedinica za upravljanje ljudskim resursima, informatičkih radnih mjesta i jedinica;
- Slaba organizacijska kultura u javnoj/državnoj upravi (pozicijski naspram karijernog sistema)⁵²
- Evidentne slabosti u strukturi zaposlenih: nepovoljna starosna struktura zaposlenih; višak zaposlenih sa zastarjelim znanjima i vještinama i nepovoljan omjer u odnosu državnih službenika i namještenika, odnosno pomoćno-tehničkog osoblja;
- Manjak kvalifikovanog osoblja i savremenih znanja u usvajanju evropskih standarda i uključivanju u informatičko društvo;
- Znatan nedostatak menadžerskih znanja i vještina u javnoj/državnoj službi⁵³;
- Neadekvatan i zastario sistem plaća.⁵⁴

Poznato je da samo usvajanje zakona o državnoj službi i podzakonskih akata nije dovoljno za profesionalizaciju državne službe, iako predstavlja prvi korak prema izgradnji okvira koji će doprinijeti stvaranju jednoobraznosti i primjeni očekivanih standarda upravljanja na nivou cijele javne uprave, kao i upoznavanju društva sa ovakvim očekivanjima. Glavni izazov jeste i ostaje provedba zakona i propisa.

5. Prijedlozi za napredak – preporuke za smjernice politika i instrumente u oblasti upravljanja ljudskim resursima u javnoj službi

Dosljedna primjena evropskih standarda za javnu upravu na području ljudskih resursa u Bosni i Hercegovini podrazumijeva unapređenje normativnog i institucionalnog segmenta uređenja i funkcionisanja javne službe u punom obimu, dakle uključujući pored organa državne službe i druge državne institucije i agencije u kojima se obavljaju poslovi na osnovu javnih ovlaštenja i odlučuje o pravima, obavezama i interesima pravnih i fizičkih lica.

⁵² U dokumentu SIGMA je naglašena je kao problem činjenica da se državnim službenicima, koji u razvoju svojih karijera nisu postepeno prolazili različite faze, teško prilagoditi i obavljati svoje zadatke na traženom nivou, što može biti posljedica pozicijskog sistema u kojem se za svaki rang radnog mjesta objavljuje javni oglas za zapošljavanje, a istovremeno se malo vremena i pažnje pridaje uvođenju novouposlenih u kulturu državne službe. U karijernom sistemu se na niže, početne pozicije obično zapošljavaju mladi ljudi na početku svojih karijera što im omogućava da lakše razumiju i prihvate ključna obilježja organizacijske kulture u državnoj službi.

⁵³ SIGMA posebno potencira ograničen kvalitet rukovodećeg kadra u državnoj službi. Prema rezultatima istraživanja, rukovodioci na državnom i entitetskim nivoima se uglavnom zapošljavaju na osnovu njihovog obrazovanja i godina iskustva (a, također, često i na osnovu odgovarajuće političke pripadnosti), ne uzimajući u obzir njihove sposobnosti liderstva. Osobe koje imaju dovoljno godina iskustva i ispunjavaju formalne zahtjeve mogu biti postavljene na najviše pozicije unutar državne službe, s obzirom da se u postojećem sistemu odabira i ocjenjivanja ne obraća posebna pažnja na njihove kapacitete u pogledu rukovođenja i liderstva. Kao rezultat toga, rukovodioci, iako imenovani, s poteškoćama upravljaju svojim resursima (kako finansijskim tako i ljudskim) na odgovarajući način, s obzirom da nisu ni obučeni ni svjesni neophodnih liderskih sposobnosti. Njihovo rukovođenje se uglavnom svodi na intuiciju. Loše upravljanje tako dovodi do loših rezultata, a loši rezultati do zatezanja međuljudskih odnosa. Ovo je proces u kojem motivacija i entuzijizam nemaju nikakvu šansu za opstanak. Uvođenje više mogućnosti za napredovanje ili jačanje povezanosti između plaće i rezultata rada u okruženju kojem rukovode loši rukovodioci je čak još više kontraproduktivno.

⁵⁴ Plaće državnih službenika, nisu ujednačene, tj. poslovi sa sličnim odgovornostima se različito plaćaju.

To podrazumijeva promociju i ugradnju principa i instrumenata dobre uprave na normativnom i na praktičnom planu: uključujući elektronsku upravu, sistem upravljanja kvalitetom, upravljanje ljudskim resursima. U tom cilju preporučuje se donošenje Okvirnog zakona o principima javne službe u Bosni i Hercegovini i entitetskih zakona o javnim službenicima koji će uvažavati Okvirnim zakonom definirane zajedničke principe. Za postizanje ovog cilja neophodno je osigurati političku podršku na svim administrativnim nivoima u Bosni i Hercegovini uz aktivno učešće međunarodnih partnerskih organizacija.

Stvarne prakse kadrovskog upravljanja na svakodnevnom nivou potrebno je sistemski i kontinuirano unapređivati, posebno na vrijeme uočavati probleme u vezi s tim, kako bi se utvrdilo koji su najvažniji izazovi s kojima se suočavaju različiti organi uprave na svim nivoima u Bosni i Hercegovini.

Preporuke koje se daju u ovom radu korespondiraju sa preporukama eksperata SIGMA-e, usmjerene su na postizanje sveukupnog cilja u oblasti upravljanja ljudskim resursima sadržanog u Revidiranom Akcionom planu 1 reforme javne uprave u BiH, tj. na razvijanje stručne, politički nepristrasne, nacionalno izbalansirane, etične, stabilne državne službe koja je osjetljiva prema potrebama i koje će biti cijenjena i spremna za efikasno pružanje usluga vlastima i građanima BiH.⁵⁵

Preporuke koje je dala SIGMA u svom dokumentu odnose se na ključna područja upravljanja ljudskim resursima u javnoj/državnoj službi. Važno je napomenuti da dokument ne dovodi u pitanje ranije usvojene dokumente u ovoj oblasti, npr. Strategiju reforme javne uprave u BiH⁵⁶ i Revidirani Akcioni plan 1 Strategije⁵⁷, nego ih dodatno potvrđuje i dopunjuje.

Preporuke se mogu svrstati u dvije osnovne skupine: preporuke na strateškom nivou i preporuke na instrumentalnom nivou.

5.1. Preporuke na strateškom nivou

Preporuke na strateškom nivou odnose se na sve nivoe uprave u Bosni i Hercegovini, a obuhvataju strateške prioritete u razvijanju oblasti upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi Bosne i Hercegovine:

1. Definirati zajedničke interese i ciljeve u razvoju javne/državne službe na svim nivoima uprave u Bosni i Hercegovini s ciljem jačanja jedinstva i profesionalizma državne službe;
2. Izraziti političko opredjeljenje za razvoj profesionalne, politički neutralne državne službe, utemeljene na zaslugama (eng.merit-based) i primijenjivati je u kontinuitetu;
3. Odrediti instituciju/organ koji će biti odgovoran za provođenje reformi javne uprave odnosno državne službe, te osigurati da mu se dodijele potrebne ovlasti, resursi i sredstva za provođenje programa reforme državne službe i šire reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini.

⁵⁵ Potrebno je podsjetiti da su predstavnici Agencija za državnu službu/upravu usko saradivali sa ekspertima SIGMA-e tokom pripremnih razgovora i učešća u radu fokus grupa u prvoj polovici 2012.

⁵⁶ Strategija reforme javne uprave Bosne i Hercegovine, dostupno na: <http://parco.gov.ba/eng/?page=29>.

⁵⁷ Revidirani Akcioni plan 1 Strategije reforme javne uprave Bosne i Hercegovine, dostupno na: <http://www.parco.gov.ba/eng/?page=453>.

U zemlji u tranziciji kao što je Bosna i Hercegovina, od presudne je važnosti raditi na izgradnji zajedničke vizije državne službe - koji su to dugoročni zajednički interesi i ciljevi u izgradnji državne službe na svim upravnim nivoima kako bi se osiguralo jedinstvo i profesionalizam državne službe u Bosni i Hercegovini kao cjeline.⁵⁸

Politička opredjeljenost ka razvoju profesionalne i politički neutralne javne/državne službe koja se zasniva na meritornosti (zaslugama) još uvijek je upitna i zahtijeva se drugačiji pristup. Promoviranje i poštivanje principa zapošljavanja i unapređenja zasnovanog na zaslugama, pravednog i jednakog tretmana, integriteta i političke neutralnosti, pretpostavlja postavljanje odgovarajućih standarda i procedura čija će dosljedna primjena jamčiti da se sistem zapošljavanja u državnoj službi provodi na odgovarajući način, uključujući javni konkurs; da se procesi odabira i podnošenja žalbi depolitiziraju; te da se napredovanje u karijeri zasniva na učinku.⁵⁹

Politička odgovornost za status i funkcioniranje državne službe trebala bi biti jasno definirana i uspostavljena, određivanjem centralne institucije za ljudske resurse sa dovoljnim kapacitetima za uvođenje homogenih standarda upravljanja u cjelokupnoj državnoj službi, kako bi se proveo monitoring provedbe zakona o državnoj službi te predložile promjene i izmjene propisa o upravljanju ljudskim resursima u javnoj/ državnoj službi.

Ministarstva zaduženo za državnu službu trebala bi biti odgovorna za izradu i koordinaciju koherentnih politika koje se odnose na državnu službu u svim organima uprave na nivoima uprave u Bosni i Hercegovini, izradu zakona i podzakonskih propisa, kao i smjernica i standarda upravljanja za državnu službu, pružanje savjeta u pogledu konzistentne provedbe zakona i podzakonskih propisa koji se odnose na državnu službu. U saradnji sa centralnim jedinicama za upravljanje ljudskim resursima Ministarstvo treba periodično da analizira informacija i prakse u vezi sa upravljanjem ljudskim resursima, vođenje registra državnih službenika, te priprema godišnje izvještavanje Vlade Parlamentu o stanju u državnoj službi. Ministar nadležan za državnu službu također bi svoje inicijative za izradu politika trebao koordinirati sa ostalim nivoima uprave u Bosni i Hercegovini, s ciljem da se postigne koherentnost i konzistentnost u pravilima koja se tiču upravljanja ljudskim resursima na svim nivoima uprave te da se izbjegne nastanak malih, paralelnih tržišta rada u javnom sektoru.

Posebno ukazujemo na potrebu osnivanja državnog i/ili entitetskih Instituta za javnu upravu sa zadatkom razvoja naučno-istraživačkog rada na području javne uprave i davanja doprinosa iznalaženju najoptimalnijih rješenja za postizanje standarda dobre uprave.

⁵⁸ U SIGMA dokumentu *Bosna i Hercegovina - Evaluacija upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi* se izričito zahtijeva da „strukture državne službe na državnom nivou, Federaciji, Republici Srpskoj i Brčko distriktu BiH moraju pokazivati veću svijest o tome da one ne predstavljaju četiri odvojene strukture, već četiri komponente sistema javne uprave jedne države. Dok zemlje članice EU rade na izgradnji zajedničkog administrativnog prostora, BiH strukture čvrsto djeluju unutar vlastitih granica, saradujući samo onda kada je to ‘sigurno’. Ovakav pristup neće doprinijeti postizanju pouzdanosti i predvidivosti državne uprave koja je neophodna za njeno funkcionisanje u EU“.

⁵⁹ Sudeći prema rezultatima istraživanja SIGMA-e, trendovi u oblasti depolitizacije državne službe su sve samo ne pozitivni. Na osnovu dokaza, može se zaključiti da se nastojanja političkih stranaka da imaju neometan pristup radnim mjestima u javnoj upravi mogu dovesti u vezu sa pogoršanjem ekonomske situacije u zemlji. Šanse za pravedno i transparentno natjecanje za radna mjesta u državnoj službi bile su bolje 2005. nego što su danas. Profesionalizam i politička neutralnost rukovodećih struktura u državnoj službi dovedeni su u pitanje na svim nivoima uprave u BiH.

5.2. Preporuke na instrumentalnom nivou

Preporuke na instrumentalnom nivou odnose se na tri ključna prioriteta:

1. Razvoj i kontinuitet profesionalne rukovodeće strukture državne službe,
2. Jačati svijest u društvu o značaju javne/državne službe,
3. Osigurati adekvatne nadležnosti i kapacitete za centralno upravljanje i razvoj državne službe na svim nivoima uprave u Bosni i Hercegovini.

Navedene preporuke doprinose da se ostvare strateški prioriteta i moguće ih je, istovremeno i kroz međusobnu saradnju, primijeniti na sve nivoe uprave.

Profesionalne rukovodeće strukture državne službe koje imaju potrebne menadžerske kompetencije, znanja i vještine rukovođenja u sistemu javne uprave neophodne su kako bi se strateški ciljevi na području upravljanja ljudskim resursima u Bosni i Hercegovini ostvarili na najefikasniji način. U većini zemalja članica OECD i EU, poboljšanje vještina upravljanja rukovodećih struktura u državnoj službi predstavlja glavni prioritet programa koji se odnosi na upravljanje. Postoje centralno definirani profili vještina, centralizirane procedure zapošljavanje, obuke i usavršavanja rukovodećeg kadra u državnoj službi, s ciljem da se ojača liderstvo i ispune opsežni ciljevi javnih uprava u pogledu ostvarenja učinka.

Ključno pitanje u okviru upravljanja ljudskih resursa je: *Kako maksimalno iskoristiti raspoložive resurse (uključujući, naravno, i ljudske resurse) u ostvarenju zadatah ciljeva?*⁶⁰

Ispravno razumjevanje vrijednosti javne/državne službe, njenog značaja i posljedica za opći javni interes, motivacijski su element za javne/državne službenike. Takvo shvatanje javne/državne službe kao sredstva ka postizanju opće dobrobiti ima za posljedicu pozitivan stav i predanost službenika, na jednoj strani, a na drugoj strani vodi jačanju povjerenja građana i javnosti u vladu i javnu službu uopće. Osnovne vrijednosti javne/državne službe najčešće se odnose na tri glavna principa: osiguranje profesionalizma, etičnosti i integriteta u državnoj službi, osiguranje kontinuiteta državne službe i osiguranje zakonitosti odluka. Istovremeno, ove vrijednosti pokreću i usmjeravaju ponašanje, predanost i motivaciju državnih službenika, koje utiču na sveukupni rad javne uprave.⁶¹

Agencije za državnu službu/upravu na nivou Države, Federacije BiH i Republike Srpske te Pododjeljenje za ljudske resurse u Brčko distriktu osnovane su prvenstveno kako bi provodile zakone o državnoj službi: provodile javne konkurse, selekciju i odabir kandidata, organizirale obuke i vodile registar državnih službenika.

Svaka institucija, kojoj je zakonom povjereno centralno upravljanje ljudskim resursima u javnoj/državnoj službi, treba imati adekvatne kapacitete za izradu politika i propisa (ili kapacitete

⁶⁰ Svaki rukovodeći službenik, bez obzira na područje rada, koji je u okviru posla odgovoran za svoje podređene, po automatizmu je i rukovodilac ljudskih resursa. Da bi postali dobri rukovodioci ljudskih resursa, postojeći državni službenici na rukovodećim pozicijama trebaju se pobrinuti da razumiju zbog čega je upravljanje tj. rukovođenje (*management*) uopće važno, koje su ključne funkcije upravljanja i koji su im najvažniji resursi i alati na raspolaganju za ostvarenje općih ciljeva. SIGMA dokument (bilj. 16).

⁶¹ Temeljne vrijednosti mogu biti upotpunjene novim/tehničkim vrijednostima državne službe, npr. vrijednost za novac, transparentnost, usmjerenost na uslugu, kako bi se stvorila veza sa ciljevima organizacija javne uprave u pogledu učinka i sa osjetljivošću vlade prema potrebama društva općenito. SIGMA dokument (bilj. 16).

da učestvuje u ovim procesima), za njihovo provođenje i izvršavanje, te adekvatne resurse (ljudske i finansijske).⁶²

6. Zaključak

U Bosni i Hercegovini ne postoji javna služba kao konzistentan sveobuhvatan sistem, niti sistem javnih službenika zasnovan na normativno definiranim zajedničkim načelima koji bi bili prihvatljiviji za sve administrativne nivoe ustavne strukture Bosne i Hercegovine.

Zbog toga je zadatak praktičara, ali i teoretičara javne uprave na području upravljanja ljudskim resursima da iniciraju i zagovaraju kreiranje normativno-pravnog i institucionalnog okvira potrebnog za deifiniranje osnova sistema javne službe u Bosni i Hercegovini, zasnovanog na zajedničkim načelima koja određuju pravni status javne/državne službe i ujednačava radnopravni status javnih službenika, bez obzira da li su zaposleni u organima državne uprave ili drugim institucijama ukoliko su njihovi poslovi povezani sa izvršavanjem zakona, odnosno primjenom prava na autoritativan način prema pravnim i fizičkim osobama, kada rješavaju o njihovim pravima, obavezama i pravnim interesima.

Imajući u vidu izazove koji su prisutni na svim nivoima javne uprave u Bosni i Hercegovini, neophodno je poduzeti sljedeće aktivnosti:

1. Definirati zajedničke interese i ciljeve u razvoju javne/državne službe na svim nivoima uprave u Bosni i Hercegovini koji mogu realno doprinijeti jačanju integriteta i profesionalizma u javnoj službi.
2. Izraziti političku opredjeljenost za razvoj profesionalne, politički neutralne javne službe, utemeljene na zaslugama (*eng. merit-based*) i tu istu opredjeljenost bez zadržke primjenjivati.
3. Razvijati i održavati kapacitete profesionalnih rukovodećih struktura javne/državne službe. Kompetentan rukovodeći kadar omogućuje efikasnost ostvarivanja strateških ciljeva na području upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi, na demokratskim principima i vladavini prava.
4. Odrediti instituciju odgovornu za reformu javne službe koja će imati „osjećaj vlasništva“ nad tim procesima, dodijeliti joj potrebna ovlaštenja, resurse i instrumente kako bi stekla kapacitet da efikasno provoditi programe reforme javne/državne službe u kontekstu šire reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini.
5. Jačati svijest u društvu o vrijednostima i radu javne/državne službe, što će poboljšati predanost uposlenika unutar javne/državne službe, tako i povjerenje građana u istu.

Preduvjet da se navedeni prioriteti mogu primijeniti na sve nivoe javne uprave i doprinijeti ostvarivanju strateških prioriteta u reformi javne uprave na području upravljanja ljudskim

⁶² Eksperti SIGMA-e su zaključili da je u slučaju kada su ovlaštenja i kapaciteti podijeljeni, a opseg funkcija mali, teško adekvatno oblikovati i podržavati upravljanje državnom službom. „Drugim riječima – fragmentacija rukovodećih struktura vodi ka slabljenju koncepta jedinstvene državne službe države i nemogućnosti koordinacije u procesu izrade politika, upravljanja prioriternim i zajedničkim pitanjima i osiguranja konzistentnosti u provođenju pravila i propisa.“ SIGMA dokument (bilj. 16).

resursima je međusobna saradnja odgovornih institucija na svim administrativnim nivoima u Bosni i Hercegovini i izgradnja institucionaliziranih instrumenata, posebno kapaciteta za centralno upravljanje i razvoj javne službe na svim nivoima uprave u Bosni i Hercegovini.

Summary

In this paper the author analyses the legal position of public administration employees, with special regards to civil service in Bosnia and Herzegovina. Public administrative structures are (de lege lata) legally and in the practice divided and fragmented on different administrative levels into the state structures. Those so called subsystems are incompatible and disconnected, because of the fact that they are not based on similar principles.

The aim of this research is to address the main problems and gaps in current public administrative reform in Bosnia and Herzegovina and propose strategic and instrumental solutions which may guarantee common principles and standards for the public administration and civil service system in Bosnia and Herzegovina. Those common principles and standards should provide in the future (de lege ferenda) a starting point for new compatible legal solutions for public administration employees including all administrative levels of the state structure and local level in Bosnia and Herzegovina.

In addition, the author emphasises importance of new legislation that should have the task to regulate specific points in the field of Human Resources Management (HRM), defined as priorities in the Revised Action Plan 1 for implementation of the Strategy of Public Administration Reform in Bosnia and Herzegovina.