

Sead Maslo*

**Politika i javna uprava:
aspekti politizacije državne službe u Bosni i
Hercegovini, trendovi politizacije versus reformska
opredjeljenja**

Sadržaj

1. Uvod
2. Dihotomija politika-uprava
 - 2.1. Načelo odvajanja politike i uprave u teoriji i praksi
 - 2.2. Trendovi politizacije uprave
3. Evropska načela i standardi depolitizacije za javne službenike
4. Kritika postojećeg stanja u Bosni i Hercegovini
 - 4.1. Reformske aktivnosti na području upravljanja ljudskim resursima, posebno depolitizacija i profesionalizacija državne službe
 - 4.2. Upravljanje ljudskim resursima u državnoj službi: metode i tehnike političkog uticaja
 - 4.3. Rukovodeći državni službenici - meta političkog patronata
5. Preporuke za depolitizaciju i profesionalizaciju državne službe
6. Zaključak

1. Uvod

Nedopušteno preplitanje dva nivoa odlučivanja, političkog i upravnog, općenito uzev, jedan je od osnovnih problema aktuelnog odnosa na području javne uprave i procesa upravljanja u javnom sektoru. Uplitanje politike u sferu javne uprave definirano je pojmom politizacije javne uprave. Politizacija javne uprave u osnovi označava trendove nastojanja političkih struktura da ovladaju procesima zapošljavanja profesionalnog službeničkog kadra u organima javne uprave mimo zakonskih procedura ili izigravanjem sistema profesionalne zasluge, odnosno mjerila zasnovanih na kompetencijama kandidata. Drugi oblik politizacije javne uprave se ispoljava u vaninstitucionalnom djelovanju u radu javne uprave preko podobnih, politički indoktriniranih kadrova u državnoj službi.

Fenomen politizacije državne službe prisutan je i u Bosni i Hercegovini. Jedan od ključnih ciljeva aktuelnih reformi ovdje je prilagođavanje postojećeg pozitivnopravnog okvira državne

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

službe standardima evropskog administrativnog prostora uz promjene u postojećoj političkoj i upravnoj (ne)kulturi. U njoj se pozicije u državnoj službi još uvijek smatraju političkim plijenom izbornih pobjednika, a državni službenici instrumentom u provođenju političkih naloga na štetu općeg (javnog) interesa. Depolitizacija državne službe je složen i dugotrajan proces koji podrazumijeva pored normativnih i instrumentalnih i promjene u sferi socijalne psihologije. One se tiču etičke dimenzije pojedinaca i svijesti o individualnoj i opće percepiranoj koristi postojanja politički neutralne državne službe.

Načelo političke neutralnosti zahtijeva od državnog službenika da se u vršenju svoje dužnosti i primjeni ovlaštenja suzdržava od postupanja koje je zasnovano na političkim instrukcijama ili favorizira ili diskriminira pojedinca ili organizaciju zbog njihovih političkih opredjeljenja ili javno iznesenih stavova. Politička neutralnost je bez sumnje jedno od ključnih načela depolitizirane, profesionalne i efikasne državne službe. S tim u vezi je prioritetan zadatak da se uspostavi i razvije sistem upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi koji je zasnovan na standardima iz konceptu "Evropskog prostora javne uprave"¹. Taj koncept odražava osnove dobre uprave i zasniva se na načelima pouzdanosti, predvidljivosti, odgovornosti i transparentnosti, a obuhvata i tehničku i upravnu sposobnost, organizacijski kapacitet, finansijsku održivost i učešće građana.² Dakle, opći cilj reforme javne uprave u oblasti upravljanja ljudskim resursima jeste razvoj profesionalne, politički neutralne, nacionalno izbalansirane, etične, stabilne javne/državne službe koja odgovara potrebama, koja će biti poštovana i sposobna da pruži efikasne usluge vladama i građanima.

U ovom radu prikazaću, u pogledu političkog uticaja, glavne izazove sa kojima se suočavaju različiti nivoi javne uprave i identificiraću mjesta na kojima se javlja najveći jaz između postavljenih ciljeva reforme javne uprave i stvarne prakse upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi. Preporuke su usmjerene na postizanje općeg cilja u oblasti upravljanja ljudskim resursima sadržanog u strateškim dokumentima reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini.

2. Dihotomija politika-uprava

2.1. Načelo odvajanja politike i uprave u teoriji i praksi

Politika i uprava predstavljaju dvije različite funkcije vlasti. Razlikovanje funkcija politike od uprave u nauci o javnoj upravi se označava i definira pojmom dihotomije politika-uprava.³

¹ Koncept: "Evropski upravni prostor" (European Administrative Space/EAS) razvila je 1999. godine SIGMA, kao set temeljnih načela i standarda na kojima se zasniva javna uprava u zemljama članicama EU. 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. U okviru politike Evropske unije za zemlje Zapadnog Balkana, SIGMA u Bosni i Hercegovini daje ekspertnu pomoć u procesu Stabilizacije i pridruživanja, u reformskoj oblasti javne uprave za područje "Zakonski okvir i javna/državna služba" i ostvaruje saradnju sa partnerskim institucijama u BiH: Uredom koordinatora za reformu javne uprave, agencijama za državnu službu/upravu, entitetskim ministarstvima za pravosuđe i upravu i Vladom Brčko Distrikta.

² European Principles for Public Administration, SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing, <http://www.oecd-library.org/docserver/download/5kml60zwd7h.pdf?expires=1398415030&id=1398415030&id=id&acname=gest&checksum=FD455B0079C9FE4E957DE2E41D6A25CA>.

³ O interakciji politike i javne uprave zanimljiva opažanja iznio je Max Weber, koji dihotomnu logiku u odnosima politike i uprave elaborirao u studiji *Politika kao poziv* u kojoj se uprava shvaća kao tehnički aparat u rukama vlade

Temelje naučne postavke o dihotomnom shvaćanju politika-uprava postavio je F. J. Goodnow u svom djelu *Politika i uprava* iz 1900, u kojem iznosi tezu da postoje dvije različite funkcije vlasti i da njihovo razlikovanje rezultira diferencijom organa vlasti koji su sastavnica formalnog sistema vlasti⁴. Interakcija politike i uprave je kompleksan odnos koji treba da se zasniva na ravnoteži moći koju generiraju ova dva segmenta javne sfere u društvu koje teži vladavini prava. Pri tome je od presudnog značaja poštivanje ustavom i zakonom postavljenih granica u ovlaštenjima političkih institucija, na jednoj, i upravnog aparata, na drugoj strani.⁵

Razlikovanje politike od uprave znači da unutar javne sfere postoje dva nužno odvojena segmenta iako funkcionalno povezana, "počivaju na različitoj logici i izvoru legitimiteta i imaju različitu prirodu; politika se temelji na povjerenju javnosti koje se izražava na izborima i (ne) potvrđuje nakon svakog mandata, dok se uprava temelji na zaslugama i profesionalnim sposobnostima službenika, a verificira se putem otvorenih natječaja za ulazak u službu utemeljenih na zakonu."⁶

Odnosi politike i uprave u praksi se realiziraju na institucionalne i vaninstitucionalne načine. Institucionalni načini ostvarivanja tog odnosa vezani su za ustavom i zakonom utvrđene granice ovlaštenja političkih institucija i organa uprave, pri čemu su političke institucije u osnovi ovlaštene za osmišljavanje politika, donošenja zakona i kontrolu zakonitosti rada upravnog aparata, dok su organi uprave ovlašteni i odgovorni za implementaciju politika i provođenje zakona. Vaninstitucionalni uticaji političkih struktura na upravni aparat odnosno javne/državne službenike definiraju se pojmom politizacije. Politizacija državne službe manifestira se u osnovi na dva ključna područja: (1) u području upravljanja ljudskim resursima u javnoj/državnoj upravi, posebno u procedurama zapošljavanja i razvoja karijere zaposelnih; (2) u radu i postupanju službenika koji slijede instrukcije političkih patrona koje imaju za cilj ostvarivanje parcijalnih političkih i privatnih interesa mimo zakonskih procedura ili radi postizanja privilegiranog položaja u procedurama.

Bez sumnje je vaninstitucionalno djelovanje političkih struktura na upravni aparat društveno neprihvatljiva pojava, suprotna načelu vladavine prava, narušava integritet državne službe, generira koruptivno ponašanje i vodi pravnoj nesigurnosti u društvu.

bez samostalnog legaliteta i legitimiteta. Opisujući odnos u političkom sistemu Weber akcentira suprotnost između političke i upravne djelatnosti, a birokratski (upravni) aparat smatra vrijednosno neutralnim sredstvom čiji je osnovni interes ostvarivanje nesmetanog i profesionalnog djelovanja upravne organizacije. Detaljnije I. Koprić/G. Marčetić/A. Musa/V. Đulabić/G. Lalić Novak, *Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb 2014, s. 109.

⁴ "Ove dvije funkcije vlasti mogu prikladno biti određene kao politika (*politics*) i uprava (*administration*). Politika se bavi javnim politikama (*policies*) ili izražajem državne volje, a uprava se bavi izvršavanjem tih politika." Citirano prema Koprić/Marčetić/Musa/Đulbašić/Lalić Novak (bilj. 3), s. 108.

⁵ Weber je upozoravao na opasnost simbioze uprave i politike, te da se uprava pretvori u sredstvo politike. Prema njemu se u praksi mogu pojaviti dvije situacije: da je uprava pod punim uticajem politike ili da uprava postane tako moćna da je podredila čak i politiku. Zbog toga se kao imperativ postavlja zahtjev odvajanja politike i uprave: "da se upravni službenici ne smiju mješati u politiku jer predstavljanje političkih ciljeva ne može biti stvar stručnih službenika". Usp. S. Vlaj, *Teorija javne uprave*, Ljubljana 2006, s. 43 i M. Weber, *Vlast i politika*, Zagreb 1999.

⁶ I. Koprić/A. Musa/G. Lalić Novak, *Europski upravni prostor*, Zagreb 2012, s. 155.

2.2. Trendovi politizacije uprave

Imperativ koji se nameće zemljama u tranziciji i kandidatima za članstvo u EU je provođenje suštinskih reformi, posebno na području javne uprave. Ovim se želi dostići institucionalni i kadrovski potencijal javnih službi koji bi ih osposobio da servisiraju građane i pravne osobe na temelju njihovih očekivanja.

Javna služba je pojmovno i sadržinski složena kategorija i u osnovi obuhvata organizacijske, funkcionalne, kadrovske i materijalno-finansijske aspekte. Kadrovski aspekt javne službe su ljudski resursi – kadrovi, fizičke osobe koje raspolažu određenim kompetencijama, znanjima, vještinama i personalnim kvalitetima koje osposobljavaju za poslove javne uprave. Osnovu, savremenog koncepta javne uprave kao društveno korisne i odgovorne javne službe čine javni službenici koji ispunjavaju profesionalne kriterije prema načelu meritornosti⁷ i koji su politički neutralni u obavljanju svojih radnih zadataka.

Nove zemlje članice nastoje prilagoditi svoje zakonodavstvo o službeničkom sistemu i reformirati svoje državne službe kako bi promovirale (političku) neutralnost i lojalnost državi.⁸ Evropska komisija u dokumentu: "*Strategiji proširenja i ključnim izazovima 2014–2015*", detektira izazove s kojima se suočava Bosna i Hercegovina kao i druge države u procesu proširenja i svoju podršku usmjerava prema uspostavi potrebnih upravnih struktura i kapaciteta u procesu pristupanja. Komisija koncentrira svoj rad na reformi javne uprave sa državama u procesu proširenja na osnovu nekoliko ključnih pitanja, od kojih je najvažnije: pitanje javna služba i upravljanja ljudskim resursima sa organizacijom i funkcioniranjem javnih službi, uključujući depolitizaciju, primanje u službu i napredovanje zasnovano na zaslugama, obuku i profesionalizaciju.⁹ S tim u vezi se poseban akcenat stavlja na ljudske resurse u javnoj upravi, iznad svega na profesionalizaciju i depolitizaciju državne službe u Bosni i Hercegovini.¹⁰ Ključni elementi stabilnosti, depolitizacije i profesionalizma državne službe su predvidiva zakonska i podzakonska regulativa, poštivanje načela zakonitosti i odgovarajuća službenička politika.¹¹

Trendovi politizacije državne službe u Bosni i Hercegovini se najčešće odvijaju prikriveno ili posredno. Mislim na postavljanje određenih, prividno opravdanih zahtjeva za efikasnijim radom uprave i njenom racionalizacijom koji su u stvarnosti suprotni navedenim ciljevima i nisu u funkciji provođenja reforme javne uprave. Političke strukture u Bosni i Hercegovini nastoje na svim nivoima da ovladaju procesima zapošljavanja državnih službenika mimo zakonskih

⁷ Načelo meritornosti je jedno od osnovnih načela tzv. Evropskog administrativnog prostora (European Administrative Space/EAS), načelo koje prevladava u javnoj upravi zemalja članica EU, definirano kao *merit sistem* koji u osnovi obuhvata selekciju, nagrađivanje, napredovanje u javnoj službi samo kao rezultat osobnih kompetencija odnosno sposobnosti.

⁸ C. Demmke, *Evropske državne službe između tradicije i reforme*, Maastricht 2004, s. 7.

⁹ *Strategija proširenja i ključni izazovi 2014-2015*, COM (2014) 700 final, 08. 10. 2014, s. 41. Dostupno na: http://dei.gov.ba/dei/media_servis/vijesti/default.aspx?id=14286&langTag=bs-BA, očitavanje 28. 05. 2015.

¹⁰ 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 neutralne, 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.

¹¹ A. J. G. Verheijen, *Administrative Capacity Development - A Race Against Time?*, Hag 2000, s. 23, citirano prema Koprić/Musa/Lalić Novak (bilj. 6), s. 156.

procedura ili izigravanjem sistema profesionalne zasluge odnosno mjerila zasnovanih na kompetencijama kandidata. Drugi oblik politizacije javne uprave se ispoljava u vaninstitucionalnom djelovanju u radu javne uprave preko podobnih, politički indoktriniranih kadrova u državnoj službi i preko politički nominiranih savjetnika koji se neovlašteno mješaju u rad profesionalnih službenika. Tome pogoduje neprecizan zakonski okvir, koji sadrži načelne odredbe o profesionalnoj i politički neutralnoj državnoj službi, ali su na nivou podzakonskih pravila nedosljedno razrađene što otvara prostor političkom uticaju u procedurama zapošljavanja, selekcije i postavljenja državnih službenika. S tim u vezi Evropska komisija upozorava na raširenu korupciju u oblasti zapošljavanja u javnom sektoru i na rasprostranjene "mreže političkog patronata" koje utiču na sve nivoe vlasti.¹² Posljedice su deficit profesionalizma, nedostatak kompetencija, neefikasnosti u radu, erozija etike i politički odnos prema političkim mentorima u izvršavanju nezakonitih naloga, korupcija i sveopće urušavanje integriteta državne službe.

U nastavku ću kratko prikazati evropska načela i standarde za državne službenike, zatim ću analizirati postojeće propise na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, a posebno odredbe o načelima državne službe i o procedurama zapošljavanja i razvoja karijere u državnoj službi. Ukazaću na nedostatke u zakonskoj i podzakonskoj regulativi, na razloge i metode političkog uticaja na te procese. Pri tom upućujem na evropske standarde dobre uprave,¹³ a naročito na evropske standarde za javne službenike. Rezultati će pokazati da promoviranje i poštivanje principa zapošljavanja i unapređenja zasnovanog na zaslugama (merit), pravednog i jednakog tretmana, integriteta i političke neutralnosti,¹⁴ zahtijeva postavljanje i primjenu odgovarajućih standarda i procedura koje će jamčiti da se sistem zapošljavanja u državnoj službi provodi objektivno i transparentno, putem javne konkurencije, a da se procesi odabira kandidata i napredovanje u karijeri zasnivaju na kompetentnosti i učinku. Na kraju iznosim konkretne preporuke za emancipaciju državne službe iz stanja političke ovisnosti u stanje profesionalne lojalnosti i integriteta državne službe.

2. Evropska načela i standardi depolitizacije za javne službenike

Važna sastavnica evropskog upravnog prostora su načela i standardi koje moraju ispunjavati javni službenici, posebno obilježja državne službe i status državnih službenika. Definiranje i kodifikacija zajedničkih standarda i načela koja bi vrijedila u evropskom administrativnom prostoru i predstavljala osnov za orijentaciju zemalja kandidata za članstvo predstavljalo je iznimno složen i zahtjevan zadatak koji je uspješno obavljen uz ključni doprinos SIGMA-e. Prilikom definiranja načela i standarda za javne/državne službenike polazna osnova su obaveza

¹² Evropska komisija (bilj. 9), s. 41.

¹³ Pojam "dobra uprava" razvijen je kroz sudsku praksu i pokušajima kodifikacije putem određenih dokumenata različitih tijela EU i na koncu je uvršten kao pravo na dobru upravu u Povelju o osnovnim pravima EU. Upravo je sudska praksa razvila neka od osnovnih obilježja koncepta dobre uprave koja su svoje mjesto našla u Preporuci Rec (2007)7 Odbora ministara Vijeća Evrope od 20. 07. 2007. o dobrom upravljanju. Preporuka sadrži modelski kodeks dobrog upravljanja, sa navođenjem načela i pravila dobre uprave: zakonitost, jednakost, nepristrasnost, proporcionalnost, pravna sigurnost, djelovanje u razumnom vremenskom roku, sudjelovanje, poštivanje privatnosti, te transparentnost (čl. 2-10). Koprić/ Musa/Lalić Novak (bilj. 6), s. 151.

¹⁴ Načelo političke neutralnosti zahtijeva od državnog službenika da se u vršenju svoje dužnosti i primjeni ovlaštenja suzdržava od postupanja koje je zasnovano na političkim instrukcijama ili favorizira ili diskriminira pojedinca ili organizaciju zbog njihovih političkih opredjeljenja ili javno iznesenih stavova.

svake države da u ostvarivanju javnog interesa i pružanju javnih usluga osigura efikasan, profesionalan i nepristrasan rad javne uprave. Da bi se to postiglo SIGMA postavlja sljedeće uvjete:¹⁵ (1) javna uprava treba djelovati u javnom interesu u uvjetima odvojenosti javne i privatne sfere uz zaštitu javnog interesa od upliva privatnih interesa; (2) depolitizacija i profesionalizacija državne službe, što znači odvajanje politike i uprave (političke se nominacije zasnivaju na povjerenju građana kao rezultat izbora na političke funkcije, dok se pozicije u državnoj službi zasnivaju na zaslugama i profesionalnim sposobnostima službenika, a potvrđuju se u zakonskoj proceduri provjere sposobnosti putem otvorene konkurencije za ulazak u službu); (3) odgovornost državnih službenika, što znači odvajanje individualne i kolektivne odgovornosti za odluke i postupke u službi (uz pravno normiranje procedura i načina provođenja u praksi); (4) precizno definirana prava i obaveze državnih službenika, odgovarajući nivo zaštite radnog mjesta i plaće; (5) zapošljavanje i napredovanje u službi zasnovani na *načelu merita*, to jest na kompetentnosti (postignuća i sposobnosti) uz isključenje mogućnosti patronaže, diskriminacije i proizvoljnosti.

U dokumentima SIGMA-e 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

Potrebu definiranja standarda koji se odnose na državne službenike prepoznalo je i Vijeće Evrope koje je u okviru svojih institucija razmatralo donošenje preporuka radi ujednačavanja politika i praksi u državnim službama zemalja članica.¹⁷ U tom pravcu je Parlamentarna skupština VE usvojila nekoliko važnih preporuka koje se odnose na reformu javne uprave i kodeks ponašanja javnih službenika. Iako nisu obavezujući akti, preporuke su izraz zajedničke politike zemalja članica.¹⁸ *Preporuka o reformi državne službe* posebno naglašava nužnost reforme i modernizacije javne uprave, primjenu načela supsidijarnosti, depolitizaciju javne uprave, te jačanje profesionalizma i poboljšanje kvaliteta zaposlenih u javnoj službi.¹⁹ *Preporuka o kodeksu ponašanja javnih službenika* sadrži osnovna pravila kojih se službenici trebaju pridržavati u svom radu, a tiču se načina obavljanja funkcija, odnosa prema politici, odgovornosti, izvještavanju, sukobu interesa, političke ili javne djelatnosti, zaštite privatnosti, zloupotrebe položaja, prestanka službe i sl.²⁰ Državni službenik treba prema tome zadovoljavati

¹⁵ OECD, *Promocija efikasnosti i profesionalizma u državnoj službi*, dokument SIGMA, 21/1997. OECD, *Evropski principi za državnu upravu*, dokument SIGMA, 27/1999.

¹⁶ OECD, *Bosna i Hercegovina - Evaluacija upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi*, dokument SIGMA. http://www.sigmaxweb.org/document/32/0,3746,en_33638100_34612958_38073440_1_1_1_1.00.html.

¹⁷ Prema Statutu, Odbor ministara je jedino ovlašten da od članica zahtijeva informaciju o mjerama koje su preduzete na osnovu preporuka.

¹⁸ Posebno su bitne Preporuke Parlamentarne skupštine 1617(2913) o reformi državne službe u Evropi i uz nju vezan Izvještaj Odbora ministara iz 2000. godine; Preporuka R (2000) 6 o statusu javnih službenika te Preporuka R(2000) 10 o kodeksu ponašanja javnih službenika. (Council of Europe, Parliamentary Assembly, Committee on Economic Affairs and Development, doc. 9711, 19. 02. 2003; Council of Europe, Parliamentary Assembly, Recommendation 1617(2003) on civil service in Europe; Recommendation No. R (2000)6 Of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe).

¹⁹ U Preporuci se posebno ističe da članice trebaju povećati finansijska sredstva usmjerena na profesionalno usavršavanje službenika da bi usvojili potrebne vještine i znanja.

²⁰ Preporuka R(2000) 10 (bilj.18), čl. 28.

postavljene standarde: da ima primjereno obrazovanje, visok stepen profesionalizma i ličnog integriteta, poštuje pravne propise koji omogućuju efikasnost rada i pravne norme koje ga štite od uplitanja politike interesnih grupa, jamče primjerenu plaću za rad kao zaštita dostojanstva službenika i brana od koruptivnog ponašanja, podložnost disciplinskoj odgovornosti, prijem u državnu službu na osnovu odabira putem procedura javne konkurencije prema kriterijima sposobnosti (*merit*) da se odabere najbolji kandidat i da bi se isključila mogućnost patroniziranja.²¹

Navedene uvjete odabira najspособnijih, a ne (politički) najpodobnijih kandidata, moguće je postići uvođenjem sistema kompetencija²² koji predstavlja standardni postupak u procesu odabira kandidata za pozicije u državnoj službi u zemljama Evropske unije. Kompetencije su ključni instrument u upravljanju ljudskim resursima i solidna brana uticaju politike na izbor kandidata. Međutim, upravljanje kompetencijama na jednoj strani i efekti tog procesa na drugoj strani dugoročan su proces koji se treba voditi na odovarajući način i usvajanjem odgovarajuće organizacijske kulture.²³ Početna pozicija za uvođenje sistema kompetencija je definiranje odgovarajućeg *okvira kompetencija* uz prethodnu analizu radnih mjesta i određivanje ključnih kompetencija za osnovne kategorije radnih mjesta.

3. Stanje u Bosni i Hercegovini

3.1. Reformske aktivnosti na području upravljanja ljudskim resursima, posebno depolitizacija i profesionalizacija državne službe

U pogledu statusa državnih službenika na svim upravnim nivoima u Bosni i Hercegovini prioritetan zadatak u procesu profesionalizacije i depolitizacije je definiranje osnovne svrhe odnosno ključnih ciljeva normativnog okvira državne službe. Postojeći zakoni o državnoj službi u Bosni i Hercegovini, doneseni su prije više od deset godina.²⁴ Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine donijela je 2002. godine Zakon o državnoj službi u institucijama BiH;²⁵ Narodna skupština Republike Srpske donijela je Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske 2002. godine,²⁶ a zatim 2008 Zakon o državnim službenicima.²⁷ Reforma državne službe u Federaciji BiH, započela je 2003. godine donošenjem Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH.²⁸ U Brčko Distriktu, na snazi je Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrikta BiH.²⁹

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

²¹ Koprić/Musa/Lalić Novak (bilj. 6), s. 156.

²² Kompetentnost ili kompetencija u širem smislu znači sposobnost pojedinca da izvršava određene poslove i zadatke. Samo stečeno formalno obrazovanje i radno iskustvo nisu jedino mjerilo, nego se zahtijevaju i posebne vještine, sposobnosti i adekvatan način ponašanja.

²³ *Manual for Human Resources Management* (Priručnik za upravljanje ljudskim resursima), Beograd 2012, s. 28.

²⁴ U BiH su tek 2002. godine započeli reformski procesi na području javne uprave usvajanjem reformskih zakona kojima se na principima Evropskog prostora javne uprave uređuje sistem državne službe.

²⁵ 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.

²⁶ Sl. gl. RS 16/02, 62/02, 38/03, 42/04, 49/06 i 20/07.

²⁷ Sl. gl. RS 118/08 i 117/11.

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

²⁹ Sl. gl. BD BiH 09/14.

organe državne službe, proces selekcije kandidata, na strukturu radnih mjesta/pozicija državnih službenika, razvoj karijere, kretanje/mobilnost u službi, ocjenjivanje i napredovanje u službi i na profesionalni razvoj putem stručnog osposobljavanja i usavršavanja uvođenjem sistema obuke. Navedeni zakoni sadrže značajne razlike u statusu i procedurama za prijem i selekciju državnih službenika. Razlike su evidentne u proceduri selekcije kandidata za popunu upražnjenih pozicija: dok se u Federaciji BiH primjenjuju metodi pismenog testiranja za stručni upravni ispit sa 42 pitanja koja nude opcione odgovore, a nakon toga 12 pitanja za stručni ispit sa intervjuom, u Republici Srpskoj se stručni upravni ispit polaže usmeno pred komisjom, a zatim slijedi samo usmeni intervju, bez pismenog testiranja; rukovodeći državni službenici u državnoj službi RS, za razliku od Federacije, se postavljaju na mandatni period. Na državnom nivou se testiranje kandidata obavlja kombinovanom metodom esejskih odgovora na pitanja i pitanja sa opcionim odgovorima. Razlike postoje kod instituta horizontalne i vertikalne mobilnosti državnih službenika, tako da nije moguće preuzimanje državnih službenika između entitetskih organa državne službe, niti sa državnog nivoa na entitetski, sistemi disciplinske odgovornosti i napredovanja u službi su različiti, kao i programi i metodologija stručnog osposobljavanja i usavršavanja državnih službenika. Poseban problem predstavljaju nepovezani registri državne službe sa odvojenim bazama podataka.

Iz navedenog slijedi da je službenički sistem normativno-pravno i u praktičnom smislu partikulariziran i fragmentiran, što za posljedicu ima različita zakonska rješenja kada se radi o ključnim instrumentima za upravljanje ljudskim potencijalima.³⁰

Zakonski principi koje usvajaju sva tri zakona o državnoj službi podržavaju u osnovi principe evropskog administrativnog prostora i odnose se na profesionalnost, nepristranost, odgovornost, poštenje, transparentnost, ekonomičnost i efikasnost. Međutim, postojeće procedure 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."³¹

Neusklađenost zakonskih rješenja koja se odnose na osnovne institute upravljanja ljudskim potencijalom u državnoj službi vodi u konačnici različitim sistemima državne službe centralnih organa vlasti, organa uprave entiteta, kantona i Brčko Distrikta. Sve ima za posljedicu nekoherentan sistem državne službe koji producira pravnu nesigurnosti, kojim je teško upravljati i kojeg nije moguće razvijati na uspješan i integriran način u svakom aspektu javne uprave u BiH.³²

Sva četiri zakona o državnoj službi u Bosni i Hercegovini sadrže u osnovi princip meritornosti i imperativno propisuju da se zapošljavanje i napredovanje u karijeri državnih službenika zasniva na profesionalnoj sposobnosti. Kako se u ustavima i zakonima o državnoj službi oba entiteta propisuju da struktura državne službe odražava prvenstveno etničku strukturu stanovništva Bosne i Hercegovine, onda nije moguće konsekventno primijeniti sistem koji se zasniva na zaslugama,

³⁰ Ovdje su nabrojane samo neke od osnovnih razlika u normativnim rješenjima i praksi državne službe u BiH.

³¹ Ibid.

³² Usp. SIGMA (bilj. 16).

odnosno principu meritornosti.³³ Dakle, u pravni sistem koji uređuje državnu službu ugrađeno je etnički determinirano ograničenje principa meritornosti, što otvara prostor za mogućnost političke intervencije u postupak izbora i postavljenja, naročito na rukovodeće pozicije u državnoj službi.

Osnovna svrha propisa koji uređuju status državnih službenika je: "da precizno utvrde instrumente kontrole i odgovornosti da bi se spriječila zloupotreba javnih ovlaštenja i neefikasno upravljanje javnim prihodima, osigurao legitimitet javnoj upravi u javnosti, kod građana i poreskih obaveznika, da bi se izgradilo povjerenje javnosti u upravu i državu u cjelini, uspostavila jasna granica između političke i upravne sfere, ostvari profesionalni kontinuitet u upravi, poveća predvidivost njenog djelovanja, te omogući privlačenje najboljih kandidata i njihovim zadržavanjem u upravi realnim izgledima za profesionalni razvoj i samoispunjenje."³⁴

Konkretizacija navedenih ciljeva u pravnoj regulativi, kada se to odnosi na depolitizaciju i profesionalizaciju državne službe, nezavisne od svakodnevnih političkih intervencija, obuhvata između ostalog "jasno razgraničenje političkih i službeničkih položaja u upravi; zapošljavanje i napredovanje u službi zasnovano na sposobnosti i kompetenciji radi unapređenja profesionalnog nivoa javne uprave (*merit* sistem), hijerarhijska podređenost u upravnoj organizaciji uz vanjsku kontrolu zakonitosti, da bi se ojačale linije odgovornosti s jedne strane, a s druge strane da se omogući službenicima da se odupru nezakonitim naložima; kvalitetno normativno uređenje prava i dužnosti službenika, posebno dužnost političke neutralnosti, poštenja kao i sistema pozicija, poslova i angažmana nespojivih sa statusom državnog službenika, te djelotvoran sistem procesuiranja pritužbi službenika i zaštite njihovih prava u službi."³⁵

Standardi službeničkog sistema koje je izradila SIGMA³⁶ prema načelima koja postoje u zakonodavstvu zemalja članica EU, su osnovni kriterij za usklađivanje zakonodavstva koje uređuje službenički sistem na svim nivoima u Bosni i Hercegovini, u procesu reforme javne uprave.³⁷ Kada se radi o organizaciji i funkcioniranju javnih službi u Bosni i Hercegovini eksperti akcentiraju depolitizaciju državne službe, prijem u državnu službu i napredovanje zasnovano na zaslugama (*merit*), obuku i profesionalizaciju. "Nivo usklađenosti mjeri se prema oblastima, posebno kada se radi o upravljanju ljudskim resursima, uspostava merit načela u zapošljavanju putem javne konkurencije, profesionalne provjere sposobnosti kandidata (kompetentnost za određeno radno mjesto) i nezavisnost od političkog uticaja."³⁸

U dokumentu *Strategija proširenja i ključni izazovi 2014–2015*, Evropska komisija je upozorila na problem korupcije pri zapošljavanju u Bosni i Hercegovini i izražen utjecaj politike na javnu

³³ Ibid.

³⁴ Usp. SIGMA (bilj. 15).

³⁵ F. Cardona, *Uvođenje vladavine zakona u državnu službu i reforma javne uprave*, Sarajevo 2004. s. 4. (Konferencija o o reformi javne uprave putem funkcionalnih pregleda, Sarajevo 05. 05. 2004); Koprić/Musa/Lalić Novak (bilj. 6), s. 156.

³⁶ Usp. SIGMA (bilj. 15).

³⁷ Ured koordinatora za reformu javne uprave uz asistenciju SIGMA izvršio je u prvoj polovini 2012. godine 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, u državnoj službi u BiH za period 2011-2014.

³⁸ J. Meyer-Sahling, *Civil Service Professionalisation in the Western Balkans*, SIGMA Paper No. 48/2012, s. 6. Dostupno na: <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/SIGMA%282012%291&docLanguage=En>, očitavanje 28. 05. 2015.

upravu u oblasti pružanja usluga i pristupa zapošljavanju.³⁹ U izvještaju se preporučuje zemljama regiona da u pogledu trećeg stuba, reforma javne uprave predstavlja prioritet. Konstatira se da su javne službe još uvijek pretjerano ispolitizirane. "Potrebno je poboljšanje transparentnosti, odgovornosti, profesionalizma i djelotvornosti javne uprave."⁴⁰

Problemi i izazovi koji se svakodnevno javljaju u provedbi zakona o državnoj službi u Bosni i Hercegovini bili su prethodnih godina predmet analize i istraživanja SIGMA-e, čiji su eksperti izradili odgovarajuće analize i dali konkretne preporuke.⁴¹ Prema izvještajima SIGMA-e najveći izazov jeste politizacija državne službe, posebno viših pozicija u državnoj službi.⁴² 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.⁴³

3.2. Upravljanje ljudskim potencijalom u državnoj službi: metode i tehnike političkog uticaja

Realno stanje u kadrovskoj politici (upravljanje ljudskim resursima) koja se provodi u državnoj službi na svim nivoima u Bosni i Hercegovini neskriveno odražava dominantan uticaj politike na procedure i izbor kandidata u državnu službu. Kao primarni kriterij za ulazak u službu utemeljeni su "u pogledu kadrovske (personalne) strukture javne uprave, etnički kriterij i politička pripadnost (bliskost) vladajućoj/vladajućim političkoj/političkim stranci/strankama (...)." ⁴⁴ Zbog toga se u Izvještaju SIGMA iz 2013. godine, kao jedan od prioriteta reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, na području upravljanja ljudskim resursima za period do 2020. godine, posebno akcentira "posvećenost, potvrđenu konkretnim aktivnostima, na temelju merit načela razvoju profesionalne, politički neutralne i etične državne službe."⁴⁵

Za razliku od organa državne službe u Bosni i Hercegovini, u javnim ustanovama, preduzećima i organizacijama koje obavljaju djelatnosti od općeg interesa ne postoji zakonom propisana

³⁹ U izvještaju se navodi: "Mali napredak je ostvaren u unapređenju reformi sa ciljem smanjenja korupcije, koja i dalje utiče na cijeli javni sektor i još uvijek je najviše izražena u oblasti pružanja usluga i pristupa zapošljavanju. Mreže političkog patronata su široko rasprostranjene i utiču na sve nivoe vlasti." Usp. *Strategija proširenja i ključni izazovi 2014-2015*, COM (2014) 700 final, 08. 10. 2014, s. 41. Dostupno na: http://dei.gov.ba/dei-media_servis/vijesti/default.aspx?id=14286&langTag=bs-BA, očitavanje 28. 05. 2015.

⁴⁰ Ibid, s. 22.

⁴¹ Radi provjere i ocjenjivanja ispunjenosti navedenih ciljeva SIGMA je razvila dvije liste pitanja koje su objavljene u formi njenih dokumenata, kao i upute za ocjenu službeničkog sistema (*Civil Service Assesment Guidelines*) svojevrsan priručnik za eksperte uključene u proces ocjene sistema javnih službenika u pojedinim zemljama. Radi se o dokumentima br. 5 *Civil Service Legislation Contents Checklist* i br. 14. *Civil Service Legislation: Checklist on Secondary Legislation and Other Regulatory Instruments*, koji se odnose na poželjni sadržaj podzakonskih propisa službeničkog prava.

⁴² 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.

⁴³ Usp. SIGMA (bilj. 16).

⁴⁴ N. Pobrić, Primjena principa evropskog upravnog prostora-uslov za prijem u Evropsku uniju, *Sveska za javno pravo*, Sarajevo 17/2014, s. 53.

⁴⁵ OECD, *Bosnia and Herzegovina Priorities Report 2013*, s. 5. Dostupno na: <http://dx.doi.org/10.1787/-5jz2rqk0rpb-en>, očitavanje 28. 05. 2015.

obaveza prijema radnika u radni odnos putem javnog konkursa/oglasa.⁴⁶ Netransparentnost postupka zapošljavanja i nedostatak konkurencije otvaraju prostor političkom uticaju i nepotizmu u postupku popunjavanja upražnjenih radnih mjesta u većem dijelu javnog sektora u Bosni i Hercegovini. To predstavlja svojevrsni vid diskriminacije potencijalno zainteresiranih kandidata koji nemaju priliku zbog netransparentnosti postupka i nepostojanja kriterija za izbor, da u eventualnom žalbenom ili sudskom postupku ospore zakonitost prijema favoriziranih kandidata u radni odnos.

Međutim, u svojim izvještajima i analizama eksperti SIGMA naglašavaju da samo usvajanje zakona o državnoj službi i podzakonskih akata nije dovoljno za profesionalizaciju i depolitizaciju 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.⁴⁷ Zbog toga SIGMA kao glavni izazov navodi područje provedbe zakona i propisa. Posebno se to odnosi na malverzacije u procedurama prijema kandidata u organe državne službe i koruptivno djelovanje pri zapošljavanju u javnom sektoru uopće, na što kontinuirano ukazuju mediji i predstavnici nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini. Također, Transparency International BiH naglašava da cjelokupan proces reforme javne uprave neće polučiti značajnije rezultate ukoliko se ne riješe sistemske prepreke koje opterećuju javnu upravu. To su, prije svega, nedostatak političke volje, nedostatak koordinacije reformskih aktivnosti i unapređenje profesionalizma u javnoj upravi.⁴⁸ Percepcija građana, odnosno javnosti u Bosni i Hercegovini odražava nepovjerenje u objektivnost procedura zapošljavanja u javnoj upravi.⁴⁹

Specifično područje u kojem su izražene sofisticirane metode i vještine favoriziranja unaprijed određenih kandidata za neku od pozicija u državnoj službi odnosi se na rad stručnih komisija za izbor, odnosno provjeru znanja kandidata na stručnom ispitu koji je zakonom propisan kao obavezan dio procesa selekcije i postavljenja kandidata na određenu upražnjenu poziciju u državnoj službi.⁵⁰ Primjer nezakonitog uticaja na rad stručnih komisija je da pojedini članovi komisije za izbor, posebno službenici iz organa državne službe u kojem se viši postavljenje na upražnjeno radno mjesto, dobiju zadatak od rukovoditelja organa državne službe (ministra, direktora) da favoriziraju određenog kandidata koji je pod političkim patronatom. Drugi primjer je slučaj kada članovi stručne komisije imaju tzv. kolegijalnu povezanost sa kandidatom iz istog organa. U navedenim slučajevima se primjenjuju nedozvoljene metode favoriziranja jednog od kandidata uz istovremeno diskvalificiranje drugog(ih) kandidata u proceduri pismenog i

⁴⁶ Transparency International BiH, *Transparentnost javnih konkursa u javnim ustanovama, javnim preduzećima i drugim organizacijama koje obavljaju djelatnost od općeg interesa*, 2015.

⁴⁷ Usp. SIGMA (bilj. 16).

⁴⁸ Transparency International BiH: *Nezadovoljavajući rezultati napora reforme javne uprave*. Dostupno na: <http://www.federalna.ba/bhs/vijest/108261/monitoring-reforme-javne-uprave>, očitavanje 28.5.2015.

⁴⁹ Prema provedenim istraživanjima više od 50 posto građana smatra da su ključni kriteriji za zapošljavanje u javnoj upravi stranačka ili politička pripadnost i rodbinska veza, te da obrazovanje i iskustvo apsolutno ne igraju nikakvu ulogu prilikom procesa zapošljavanja. Čak 67 posto ispitanika ima lično iskustvo ili spoznaju da je neko iz njihove bliže okoline dobio posao na nezakonit način, odnosno *preko veze*. "Ovo je jako alarmantan podatak s obzirom na činjenicu da građani apsolutno nemaju nikakvo povjerenje u zakonitost provođenja propisa prilikom zapošljavanja u javnoj upravi te da političke partije zloupotrebljavaju javnu upravu za vlastite potrebe." Ibid.

⁵⁰ D. Klovo Kajić, *Zapošljavanje u državnu službu: zloupotrebe stručnog ispita i kako ih otkloniti*, http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Delila_Klovo_Kajic.pdf, očitavanje 15. 06. 2015.

usmenog testiranja, što je izravno kršenje zakonskih načela objektivnosti i fer i poštenog pristupa svim kandidatima tokom cijelog postupka za prijem u državnoj službi.⁵¹

Komisija za izbor državnih službenika se u javnosti prepoznaje kao najslabija karika u procedurama izbora državnih službenika. Tako se prema izvještajima Transparency International BiH ističe da se u praksi članovima komisija iz institucija na koje se javni konkurs odnosi najviše se zamjera da prilikom izbornog procesa favorizuju kandidate koji su već obavljali poslove u instituciji. "Gotovo najveći procenat prijava koje Transparency International BiH zaprima upravo se odnose na to da se unaprijed zna koji će kandidat biti zaposlen na mjestu državnog službenika, a to su u svim slučajevima bili kandidati koji su već radili u institucijama ili na osnovu ugovora o djelu, privremenim i povremenim poslovima i ugovoru o radu na određeno vrijeme."⁵²

Navedene ilustracije postupanja članova komisije za izbor se ne postiže svrha i cilj javnog konkursa, a to je da najbolji kandidat bude primljen u državnu službu. Ovakav rad komisija za izbor kandidata "*in fraudem legis*" jednim dijelom je omogućen i neadekvatnim testovima sa pitanjima koja su usmjerena na formalno znanje, a ne na procjenu stručnosti i sposobnosti (kompetentnosti) kandidata za određeno radno mjesto. Postojeći pravilnici o unutrašnjoj organizaciji organa državne službe sa sistematizacijom radnih mjesta i opisom poslova i uvjetima za njihovo obavljanje, ne sadrže ključne kompetencije za obavljanje tih poslova. Zbog toga su nužne promjene u postojećem normativnom okviru koji uređuje uvjete za obavljanje određenih poslova u državnoj službi kao i u procedurama selekcije kandidata. Neophodne su suštinske promjene u načinu provjere znanja i sposobnosti kandidata za obavljanje konkretnih poslova u državnoj službi. To se može postići uvođenjem u praksu pismenih testova i tzv. strukturalnog intervjua kojima se od kandidata traži dokaz o općim kompetencijama za konkretno radno mjesto: analiziranje i rješavanje problema, komunikativnost, usmjerenost na kvalitet i rezultate, učenje i personalni razvoj, određivanje prioriteta i organiziranje rada, timski rad i liderstvo te posebne kompetencije za rukovodeće državne službenike.⁵³

3.3. Rukovodeći državni službenici - meta političkog patronata

Poseban problem vezan za politizaciju uopće i dalje predstavlja imenovanje rukovodećih državnih službenika na sva tri upravna nivoa u Bosni i Hercegovini.⁵⁴ Rukovodeće pozicije u organizacijskoj strukturi državne službe tradicionalno su od primarnog interesovanja političkih

⁵¹ Statistički posmatrano nije uobičajeno da se od više kandidata za određene pozicije na listi uspješnih kandidata pojavi samo jedan (ili eventualno dva), dok najveći broj kandidata neuspješno zvrši proces testiranja, što ukazuje na činjenicu da je rezultat testiranja kandidata "naštiman" u korist potencijalnog favorita. Najčešće se u praksi događa da se pripremaju i postavljaju pitanja o kojima je unaprijed obavješten favorizirani kandidat, a koja nisu u izravnoj povezanosti sa opisom poslova odnosno karakterom radnog mjesta i kao takva su neočekivana za ostale kandidate koji su na taj način realno diskriminirani u procesu testiranja.

⁵² Transparency International BiH: *Monitornig reforme javne uprave (PARM). Analiza pregleda propisa koji regulišu zapošljavanje u državnu službu i preduzeća, ustanove i druge organizacije koje imaju javna ovlaštenja u BiH*, 13. 03. 2015, www.ti-bih.org.

⁵³ Testovi mogu sadržavati, ovisno od karaktera radnog mjesta, *case study* (studiju slučaja), vještinu prezentacije, strukturirani intervjui, rad u grupi, logičke testove i sl.

⁵⁴ Samo u Federaciji BiH, na sva tri upravna nivoa: federalni, kantonalni i lokalne samouprave, egzistira nešto manje od 1.000 rukovodećih pozicija u državnoj službi. Izvor: Agencija za državnu službu Federacije BiH.

struktura jer se inicijative i transmisija odluka odvija hijerarhijskim lancem od onih koji odlučuju prema onima koji izvršavaju zadatke u javnoj upravi. Rukovodeće pozicije u državnoj službi su pozitivnim pravom koje uređuje službeničke odnose u Bosni i Hercegovini bez dvojbe definirane kao nepolitičke, dakle profesionalne pozicije za koje se propisuju posebni uvjeti radnog iskustva, obrazovne kvalificiranosti i stručnosti, što se uz izvjesna odstupanja odnosi i na rukovodeće pozicije u ostatku javnog sektora: u agencijama, u ustanovama i u javnim preduzećima. No, svakodnevna praksa u posljednjih 15 godina "pokazuje da su one gotovo u potpunosti političke."⁵⁵ Vladajuće političke strukture nastoje, u procedurama regrutacije rukovodećeg službeničkog kadra, koristeći se izravnim uplitanjem u procedure selekcije i prijema ili vaninstitucionalnim pritiscima na službene osobe koje te procedure provode, postići izbor i postavljenje kandidata koji su politički podobni, iako često jedva da ispunjavaju osnovne uvjete propisane za konkretna rukovodeća radna mjesta, dajući im prednost nad kandidatima koji posjeduju bolje profesionalne kvalifikacije i kompetencije.⁵⁶

Nevladine organizacije procjenjuju oko 20.000 upravljačkih i rukovodećih pozicija u javnom sektoru na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini.⁵⁷

Zahtjevi da etnička struktura državne službe, posebno na državnom nivou odgovara etničkom sastavu stanovništva prema popisu iz 1991, često prikriva stvarne namjere, naime, da se izvrši politički uticaj na zapošljavanje u državnoj službi posebno na rukovodećim pozicijama mimo principa koje promovira *merit sistem*. Prema izvještajima SIGMA-e najveći izazov jeste politizacija državne službe, posebno viših pozicija u državnoj službi.⁵⁸

Rukovodeće pozicije su u savremno organiziranoj državnoj službi na "prvoj liniji odbrane" od negativnog uticaja politike na njen profesionalni integritet i neutralnost. Postojeći postupak odnosno način provjere kompetencija rukovodećih državnih službenika u javnim konkursima nije adekvatan odnosno nije usklađen sa reformskim zahtjevima i mjerama utvrđenim u Revidiranom akcionom planu 1, Strategije za reformu javne uprave Bosni i Hercegovini. Rukovodeći državni službenici se postavljaju na rukovodeće pozicije na osnovu javnog oglasa uz provjeru formalnog znanja putem pismenog testiranja i usmenog intervjua, ali ne i uz odgovarajuće testiranje njihovih stvarnih kompetencija za rukovođenje. Za izbor kandidata na rukovodeću poziciju odlučujuća je njegova politička pripadnost ili patronat političke stranke koja je na vlasti. Posljedica toga je ograničen kvalitet rukovodećeg kadra u državnoj službi. Prema rezultatima istraživanja, "rukovodioci na državnom i entitetskim nivoima se uglavnom

⁵⁵ Klovo Kajić (bilj. 50), s. 17.

⁵⁶ Prema rezultatima istraživanja SIGMA, profesionalizam i politička neutralnost rukovodećih struktura u državnoj službi dovedeni su u pitanje na svim nivoima uprave u BiH. Usp. SIGMA (bilj. 16).

⁵⁷ Centri civilnih inicijativa BiH, *Politike, procedure i prakse imenovanja i zapošljavanja u organima javne uprave u Bosni i Hercegovini, rezime analize*, 2014. Dostupno na: <http://www.cci.ba/pubs/1/21/1.html>, očitavanje 31. 05. 2015.

⁵⁸ 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. U tom smislu SIGMA u svom izvještaju navodi: "Ustavna obaveza da struktura državnih službenika odražava etničku strukturu stanovništva prema popisu iz 1991. ne korespondira sa zapošljavanjem koje je zasnovano na zaslugama i ravnopravnim mogućnostima, nego onom koje se zasniva na političkoj podobnosti ili stranačkoj pripadnosti. To posebno 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." Usp. SIGMA (bilj. 16).

zapošljavaju na osnovu njihovog obrazovanja i godina iskustva a, također, često i na osnovu odgovarajuće političke pripadnosti, ne uzimajući u obzir njihove sposobnosti liderstva. Rezultat toga je da su profesionalizam i politička neutralnost rukovodećih struktura u državnoj službi dovedeni u pitanje na svim nivoima uprave u Bosni i Hercegovini.⁵⁹

Nevladine organizacije i mediji u Bosni i Hercegovini ukazuju da se većina imenovanja, posebno rukovodećih kadrova u javnoj upravi, podrazumijeva derogaciju instituta javnog konkursa, konkurencije, izbora najboljeg kandidata "dajući isključivo prednost politički podobnim kandidatima, što je protiv zakonito i šteti javnom interesu."⁶⁰

Poseban problem predstavlja nedostatak kapaciteta u oblasti općeg menadžmenta, znači sposobnost da se menadžerski ponašaju oni koji su na upravljačkim pozicijama. Tome treba još dodati činjenicu da je profesionalizam državne službe, kao osnovni princip moderne državne službe, ugrožen i "to je problem koji stalno smeta procesu napretka u reformama, jer su državne službe non-stop pod udarom političkih krugova."⁶¹ Tendencije za uvođenjem mandatnog perioda za rukovodeće državne službenike na nivou BiH - centralnih organa državne službe i u Federaciji BiH predstavlja izravan izazov procesu depolitizacije državne službe.⁶²

Najozbiljniji udar na profesionalizam i neutralnost državne službe u Federaciji BiH izvršila je Vlada Federacije koja je pokrenula zakonodavnu inicijativu za izmjene i dopune Zakona o državnoj službi i prijedlog zakona dostavila 8. oktobra 2015. godine Parlamentu Federacije BiH na razmatranje i usvajanje po hitnom postupku. U obrazloženju zakonodavne inicijative navedeno je da se time postiže: "ustpostavljanje modernije, kompetentnije, transparentnije, efikasnije, fleksibilnije i odgovornije javne uprave." Međutim, izmjene i dopune Zakona su prvenstveno usmjerene na stavljanje rukovodećih pozicija u državnoj službi pod politički nadzor i patronat. Izmjenom zakonskih odredbi rukovodećim kadrovima se mijenja status državnog službenika i svodi ih se na politički imenovane pozicije.⁶³ Direktori uprava i upravnih organizacija, sekretari organa državne službe i pomoćnici rukovodilaca u organu državne službe, prema zakonskim izmjenama i dopunama imaju status politički imenovanih lica na koje se ne primjenjuje zakon o državnoj službi, što znači da se ne primaju, odnosno ne postavljaju na pozicije na osnovu javnog oglašavanja, u konkurenciji sa drugim potencijalnim kandidatima. Period imenovanja - mandat im je ograničen i vezan za mandat vlade odnosno ministra koji ga imenuje i u svako doba mogu biti otpušteni, razrješeni sa te pozicije, jer ne uživaju, ne samo stalnost pozicije rukovodioca, nego ni stalnost državne službe. Komparativno posmatrano, u državama članicama EU niti susjednim zemljama, ne postoji sličan primjer tako radikalnog zahvata u sistem kategorizacije državnih službenika i svođenje rukovodećih pozicija u državnoj službi na predmet izbornog političkog plijena. U Crnoj Gori sistem kategorizacije radnih mjesta

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ A. Arapović, Centar civilnih inicijativa BiH, Konferencija: *Depolitizacija javne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 27. 04. 2015, www.cci.ba, očitavanje 31. 05. 2015.

⁶¹ Usp. D. Ahmetović, *Nezadovoljavajući rezultati napora reforme javne uprave*. Objavljeno 22. 09. 2014. pod linkom: <http://www.federalna.ba/bhs/vijest/108261/monitoring-reforme-javne-uprave>, očitavanje 28. 05. 2015.

⁶² Sličan proces je završen 2008. godine u RS gdje su Zakonom o državnim službenicima uvedeni mandati za sve rukovodeće službenike, dok se to na nivou Bosne i Hercegovine odnosi na rukovoditelje organa državne službe, ali ne i na ostale rukovodeće državne službenike.

⁶³ Čl. 1 st. 2 i 3 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji BiH-prijedlog.

državnih službenika obezbjeđuje vršenje poslova u državnom organu u okviru četiri kategorije unutar kojih se rukovodeći državni službenici prepoznaju kao "visoki rukovodni kadar."⁶⁴

U Zakonu o državnim službenicima Republike Srbije su radna mjesta državnih službenika kategorizirana na položajna i izvršilačka radna mjesta (član 32, 33, 34 Zakona). Položajna radna mjesta su određena za rukovodeće državne službenike u koje se ubrajaju: pomoćnici ministara, sekretari ministara, direktori i zamjenici direktora organa uprave, pomoćnici direktora i direktori i zamjenici direktora vladinih službi, pomoćnici direktora i dr.⁶⁵

Rukovodeći službenici su kičma moderne uprave, profesionalci sa vještinama rukovođenja koji napreduju u karijeri i podliježu obavezi stručnog usavršavanja, što je u potpunosti zanemareno u izmjenama i dopunama Zakona kojeg je Vlada F BiH uputila u parlamentarnu proceduru. S obzirom da u izmjenama i dopunama zakona nisu propisana pravila za imenovanje/postavljanje, to znači da se ove rukovodeće pozicije popunjavaju bez javnog oglašavanja, prema diskrecionoj volji nosilaca političkih funkcija (kao i savjetnici premijera odnosno ministra) što otvara put političkoj patronaži i mentorstvu. Rezultat je puna politička kontrola nad radom državne uprave koja bi prema EU standardima trebala biti profesionalna, politički neutralna i depolitizirana. Prema tome, da li predložene izmjene i dopune Zakona o državnoj službi Federacije BiH od 08. oktobra 2015. odražavaju opći cilj reforme javne uprave u oblasti upravljanja ljudskim resursima naveden u usvojenim strateškim dokumentima?

Ustav Federacije BiH⁶⁶ propisuje da će Federacija osigurati primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u aktima navedenim u Aneksu Ustava. Posebno se to odnosi na politička prava, kada se radi o pristupanju građana javnim službama, "da učestvuju u javnim poslovima i da imaju jednak pristup javnim službama."⁶⁷ Aneks Ustava Federacije Bosne i Hercegovine sadrži instrumente za zaštitu ljudskih prava koji imaju snagu ustavnih odredbi, a posebno Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima UN-a iz 1948. godine⁶⁸ jamči da "svako ima pravo da na ravnopravnoj osnovi stupa u javnu službu u svojoj zemlji"⁶⁹ i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1968.⁷⁰ godine sa pripadajućim protokolima iz 1989. godine sadrži odredbe o "pravu i mogućnosti svakog građanina da bez diskriminacije i bez neosnovanih ograničenja bude primljen pod općim i jednakim uvjetima u javne službe svoje zemlje."⁷¹

Nijedan od navedenih međunarodnih standarda nije zadovoljen u prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama zakona o državnoj službi FBiH u pogledu dostupnost svim građanima rukovodećih pozicija u državnoj službi pod jednakim uvjetima. Izmjenom statusa rukovodećih pozicija u državnoj službi, što je u suštini brisanje jedne od dvije kategorije državnih službenika, otvara se proces laiciziranja uprave kao profesionalne službe. Posljedice su, prognoziram, sasvim izvjesno pogubne po efikasnost i rad uprave.

⁶⁴ Čl. 18, 20 i 21 Zakona o državnim službenicima i namještenicima. Sl. l. CG 39/11, 50/11 i 66/12.

⁶⁵ Sl. gl. RS 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08, 104/09 i 99/14.

⁶⁶ Sl. n. F BiH 1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18703, 63703, 9/04, 20/04, 33/04, 71/05 i 88/08.

⁶⁷ Čl. II.A.2 st. 2 tač. b) Ustava Federacije BiH.

⁶⁸ Generalna skupština UN, *Univerzalna deklaracije o ljudskim pravima*, 10. 12. 1948, A/RES/217.

⁶⁹ Čl. 21 st. 2 *Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima* (bilj. 68).

⁷⁰ Generalna skupština UN, *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*, 16. 12. 1966, rezolucija br. 2200 A/XXI/, stupio na snagu 23. 03. 1976.

⁷¹ Čl. 25 *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* (bilj. 70).

S druge strane zbog izostanka načela transparentnosti i javne ili interne konkurencije - oglašavanja upražnjenih rukovodećih pozicija – potpuno se zatvara mogućnost pristupa rukovodećim pozicijama zainteresiranim građanima i postojećim državnim službenicima koji ispunjavaju formalne uslove. To predstavlja izravno kršenje navedenih ustavnih odredbi i međunarodnih standarda koje Ustav FBiH sadrži i direktno se primjenjuju.

Najava izmjene Zakona o državnoj službi i na nivou institucija BiH koje imaju identičan cilj izmjenu statusa i imenovanje rukovodećih državnih službenika na četvorogodišnji mandatni period, predstavlja ozbiljnu prijetnju profesionalizmu državne službe i izravan akt njene politizacije po principu da pomoćnici ministra i sekretari ministarstava dolaze i odlaze sa politički nominiranim ministrima. Na ovaj način se prekida svaka veza sa načelima transparentnosti i meritornosti kada su u pitanju rukovodeće pozicije u državnoj službi.

Zakonodavac rukovodećim državnim službenicima treba jamčiti profesionalni radni odnos i stalnost državne službe da bi se održao kontinuitet u radu organa državne službe, "kao i zbog zaštite principa političke neutralnosti državnih službenika koji svoju lojalnost prvenstveno duguju državi (odnosno građanima) a tek onda ministru na vlasti"⁷² na zakonom propisan način.

Vodeće stranke na nivou države i Federacije BiH obavezale su se pisanim izjavama, prije izbora i to ponovile u nedavno usvojenoj *Reformskoj agendi*, upravo na depolitizaciju javnog sektora. Politički lideri imaju odgovornost da preduzmu konkretne korake u reformi javne uprave i to u smjeru njene profesionalizacije i depolitizacije. Međutim, aktuelne zakonodavne inicijative vlada na entitetskom i nivou BiH ne predstavljaju korak u tom smjeru.

4. Preporuke za depolitizaciju i profesionalizaciju državne službe

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 uprave u punom obimu. Uključene su, dakle, pored organa državne službe i druge javne ustanove, institucije i agencije u kojima se obavljaju poslovi na osnovu javnih ovlaštenja i odlučuje o pravima, obavezama i interesima pravnih osoba i pojedinaca.

Promoviranje i poštivanje principa zapošljavanja i unapređenja zasnovanog na načelima pravednog i jednakog tretmana, integriteta i političke neutralnosti, pretpostavlja odgovarajuće standarde i procedure čija dosljedna primjena jamči da se sistem zapošljavanja u državnoj službi provodi na odgovarajući način, uključujući javno oglašavanje (konkurs), da se procesi odabira kandidata depolitiziraju, te da se napredovanje u karijeri zasniva na učinku.

U tom pravcu neophodno je poduzeti sljedeće aktivnosti:

1. Na svim nivoima uprave u Bosni i Hercegovini definirati zajedničke interese i ciljeve koji bi bili u funkciji razvoja javne/državne službe i jačanja integriteta, depolitizacije i profesionalizma u javnoj službi.
2. Odrediti jednu instituciju odgovornu za reformu javne/državne službe, dati joj potrebna ovlaštenja i resurse kako bi oslobođena dnevnopolitičkih uticaja stekla kapacitet

⁷² D. Ahmetović, *Centri i epicentri moći*, Oslobođenje, Sarajevo 18. 04. 2015, s. 26.

da efikasno provodi programe reforme javne/državne službe u kontekstu šire reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, s fokusom na profesionalizaciju.

3. Deklaratornu političku opredijeljenost za modernizaciju i razvoj profesionalne, politički neutralne javne službe, zasnovane na zaslugama (*eng.merit-based*) uvrstiti u programe rada vlada na svim nivoima u BiH, usvojiti akcijske planove za njihovu provedbu i dosljedno provoditi u praksi.

4. U odnosu na personalnu dimenziju javne uprave, jasno odvojiti politički nominirane i rukovodeće, stručne, upravne pozicije, tako da se profesionalnim službenicima omogući kontinuitet u službi i neometan rad prema pravilima struke, neovisno o promjenama u političkim strukturama vlasti.

5. Radikalno smanjiti broj politički nominiranih pozicija, posebno savjetnika, ograničiti ih samo na ministarstva. Položaj političkih savjetnika precizno definirati, a ovlaštenja im ograničiti na striktno politička pitanja bez mogućnosti uticaja na statusna pitanja i izdavanje naloga državnim službenicima.

6. Rukovodeće pozicije u državnoj službi popunjavati transparentno, na osnovu konkurencije prema kriteriju stručnosti, a ne prema političkoj podobnosti. Razvijati i održavati kapacitete profesionalnih rukovodećih struktura javne/državne službe s osnovnim ciljem da se selekcijom kadrova, putem testiranja koje je usmjereno na provjeru znanja, vještine i sposobnosti, u javnoj upravi dobije kompetentan rukovodeći kadar sposoban da efikasno izvršava strateške ciljeve upravljanja ljudskim potencijalom.

7. Razvijati svijest u društvu o vrijednostima i radu profesionalno orjentirane javne/državne službe oslobođene političkog uplitanja, što vodi poboljšanju predanosti uposlenika unutar javne/državne službe i jača povjerenje javnosti i građana.

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 resursima je stvarna, a ne deklaratorna podrška odgovornih političkih struktura za provedbu reformskih ciljeva, međusobna saradnja odgovornih institucija na svim administrativnim nivoima u Bosni i Hercegovini i izgradnja institucionaliziranih instrumenata, posebno kapacitete za centralno upravljanje i razvoj javne službe na svim nivoima uprave u Bosni i Hercegovini.

5. Zaključak

U Bosni i Hercegovini još uvijek ne postoji javna/državna služba kao konzistentan sistem, oslobođen uticaja politike. Trendovi politizacije državne službe se nastavljaju suprotno deklaratornim izjavama i potpisanim dokumentima predstavnika najviših razina vlasti o opredjeljenosti za reformu javne uprave i izgradnju profesionalne, politički neutralne i efikasne državne službe. Poseban interes političke strukture na svim upravnim nivoima iskazuju u pravcu ovladavanja procedurama izbora rukovodećih državnih službenika, nastojeći izmjenom postojećih zakonskih odredbi ostvariti izravan uticaj na smjenu postojećih i postavljenje novih politički podobnih kadrova, na štetu načela profesionalnosti i političke neutralnosti, što predstavlja izravan antireformski trend.

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 definiranje osnova sistema javne službe u Bosni i Hercegovini, zasnovanog na načelima koja određuju pravni status depolitizirane i profesionalno orjentirane javne/državne službe, ali i da putem medijskog predstavljanja i edukativnih programa rade na razvijanju svijesti o nužnosti promjene postojeće političke i upravne kulture u državnoj službi u korist njene političke neutralnosti i primjerenog nivoa profesionalizma.

Summary

In this paper the author analyses the legal position of public administration employees, with special regard to problem of politicization in the civil service in Bosnia and Herzegovina. Public administration, divided and fragmented on different administrative levels into the state structures, are still under the strong influence of politics, especially when it comes to the selection and recruitment process.

The aim of this research is to address the problems of politicization and lack of professionalization in current public administrative structures in Bosnia and Herzegovina and to propose strategic and instrumental solutions based on principles and standards for the public administration and civil service system in Bosnia and Herzegovina which may guarantee transparency and fairness in the selection process/recruitment and career development of civil servants, (merit system).

Those principles and standards should provide in the future (de lege ferenda) a starting point for new compatible legal solutions for the de-politicization of public administration, including all administrative levels of the state structure and local level in Bosnia and Herzegovina.

In addition to the above, the author emphasises the 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 Plan1 for implementation of the Strategy of Public Administration Reform in Bosnia and Herzegovina, which may provide significant improvements in the process of depoliticization and more professionalism in public administration.