



**UNIVERZITET U SARAJEVU  
FAKULTET POLITIČKIH NAUKA  
ODSJEK POLITOLOGIJA**

**EVROPEIZACIJA SLUŽBENIČKOG SISTEMA U JAVNOJ  
UPRAVI U BOSNI I HERCEGOVINI**

- magistarski rad -

Kandidat:  
Belma Sejfić  
Broj indeksa: 776/ II-PSD

Mentor:  
Prof. dr. Elmir Sadiković

Sarajevo, 2022. godine

## Sadržaj

Skraćenice:	4
Popis tabela i slika	5
TEORIJSKO-METODOLOŠKI OKVIR ISTRAŽIVANJA	6
Predmet istraživanja	6
Ciljevi istraživanja	8
Sistem hipoteza	9
Generalna hipoteza:	9
Metode istraživanja	9
Kategorijalno –pojmovni sistem	10
JAVNA UPRAVA BOSNE I HERCEGOVINE	10
Pojam uprave	10
Pojam javne uprave	11
Pojam državne uprava	13
Obim javne uprave odnosno državne službe u BiH	13
STRATEŠKI OKVIR REFORME JAVNE UPRAVE U BIH SA POSEBNIM FOKUSOM NA SLUŽBENIČKI SISTEM	15
Pojam i elementi službeničkog sistema	15
Vrste službeničkog sistema	16
Strateški okvir reforme javne uprave u BiH	17
Osvrt na Reformsку agendu za Bosnu i Hercegovinu za period 2015. - 2018.	19
Evropski upravni/administrativni prostor	20
Evropski upravni standardi službeničkog prava	22
Uloga SiGMA-e u procesu uspostave standarda dobrog upravljanja	24

UPRAVNA STRUKTURA INSTITUCIJA EVROPSKE UNIJE, EVROPSKI UPRAVNI STANDARDI SLUŽBENIČKOG PRAVA i SLUŽBENIKI SISTEM INSTITUCIJA EU .....	25
Upravna struktura institucija EU .....	25
Institucije EU .....	26
Evropska komisija .....	26
Evropski parlament .....	27
Evropsko vijeće .....	27
Vijeće Evropske unije .....	28
Sud Evropske unije .....	28
Službenički sistem institucija EU .....	30
UTICAJ EVROPEIZACIJA NA SLUŽBENČKI SISTEM BOSNE i HERCEGOVINE .....	32
Pojam evropeizacije .....	32
Modeli i učinici evropeizacije .....	35
Evropeizacija kao dvosmjerni, hijerarhijski uslovljeni, odnos institucija BiH i EU .....	37
Evropeizacija javne uprave s fokusom na službenički sistem BiH .....	39
SLUŽBENIČKI SISTEM BIH .....	41
Službenički sistem BiH i upravna tradicija .....	41
Obim službeničkog sistema BiH .....	44
Neharmonizacija bosanskohercegovačkog zakonodavstva iz oblasti službeničkog sistema sa pravnom stečevinom EU .....	45
Ulaga agencija za državnu službu u zapošljavanju službenika .....	49
Zapošljavanje – prijem u službenički sistem .....	51
Platni sistem .....	60
Sistem upravljanja ljudskim potencijalima .....	62
Obuka državnih službenika .....	65
Etika i integritet državnih službenika .....	67

Depolitizacija službeničkog sistema Bosne i Hercegovine .....	69
ZAKLJUČNA RAZMATRANJA.....	72
LITERATURA.....	74
Studije, naučni radovi .....	75
Zakonodavni okvir.....	76
Internet stranice .....	77

*Skraćenice:*

ADS	Agencija za državnu službu
BD	Brčko distrikt
BiH	Bosna i Hercegovina
BPK	Bosansko –podrinjski kanton
DFID	Odjel Ujedinjenog Kraljevstva za međunarodni razvoj i saradnju
DEP	Direkcija za ekonomsko planiranje
EAS	Evropski administrativni prostor
EK	Evropska komisija
EP	Evropski parlament
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
GIZ	Njemačko društvo za međunarodnu suradnju
IPA	Instrument prepristupne pomoći
KS	Kanton Sarajevo
K10	Kanton 10
MMF	Međunarodni monetarni fond
NVO	Nevladine organizacije
OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
PK	Posavski kanton
RAP1	Revidirani akcijski plan 1
ReSPA	Regionalna škola za javnu upravu
RJU	Reforma javne uprave
RS	Republika Srpska
SIGMA	Podrška unapređenju vladavine i upravljanja
SIDA	Švedska Agencija za međunarodni razvoj i saradnju
SBK	Srednjobosanski kanton
TK	Tuzlanski kanton

ULJP	Upravljanje ljudskim potencijalima
UNDP	Program Ujedinjenih naroda za razvoj
USAID	Američka agencija za međunarodni razvoj
USK	Unsko sanski kanton
VMBiH	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
ZDK	Zeničko-dobojski kanton
ZHK	Zapadnohercegovački kanton/županija

*Popis tabela i slika*

Table 1. Organi uprave po nivoima vlasti u BiH .....	14
Table 2. Vrste službeničkih sistema.....	17
Table 3. Promjene nacionalnih institucija i politika.....	37
Table 4. Tabelarni prikaz procesa evropeizacije i nacionalnih struktura .....	39
Table 5. Horizontalni obim državne službe u BiH (zakonska regulativa) .....	45
Table 6. Komparativna analiza službeničkih sistemima pojedinih .....	48
Table 7. Način zasnivanja radnog odnosa i „kretanja“ zaposlenika u skladu sa odredbama važećih zakonima o državnoj službi- analiza .....	57
Table 8. Način zasnivanja radnog odnosa .....	57
Table 9. Kategorije radnih mjesta po nivoima vlasti u BiH.....	58
Table 10. Kategorizacija radnih mjesta i mandata za rukovodeće pozicije .....	59
Table 11. Pravna regulativa kojom se uređuje pitanje plate zaposlenika u službeničkim sistemima BiH .....	61
Table 12.Spolna struktura zaposlenih .....	64

## **TEORIJSKO-METODOLOŠKI OKVIR ISTRAŽIVANJA**

### *Predmet istraživanja*

Potreba za funkcionalnom administracijom i ljudskim resursima koji mogu da odgovore na izazove integracijskih i reformskih procesa u kontekstu procesa pristupanja EU dobija sasvim novu dimenziju u okviru Strategije proširenja EU za period 2014 - 2015. Ovim strateškim dokumentom, reforma javne uprave, zajedno sa vladavinom prava i ekonomskim upravljanjem smješta se u centar proširenja. Povećani fokus EU na reformu javne uprave posljedice su negativnih iskustava u pogledu održivosti reformi javnih uprava država koje su postale članice 2004. godine i kasnije. Istraživanja sprovedena nakon proširenja na Centralnu i Istočnu Evropu pokazala su da su nove države članice, poslije pristupanja, izgubile podsticaj za sprovođenje održive reforme službeničkih sistema i da EU nije imala nikakav mehanizam da utiče na taj aspekt iz razloga što oblast reforme javne uprave nema zasebnog pregovaračkog poglavlja u procesu pregovaranja. Prepoznavajući izazove s kojima se suočavaju države u procesu proširenja, Evropska komisija tokom pristupnih pregovora sa zemljama Zapadnog Balkana pojačano insistira na kreiranju nacionalnog upravnog prostora zemlje kandidata prema evropskim upravnim načelima. Evropski upravni prostor je neformalni *acquis communautaire*<sup>1</sup> na području javne uprave, nastao zbog proširenja Evropske unije, a postavlja minimalne standarde za zemlje kandidate i potencijalne kandidate u pitanjima reforme političkih institucija i javne uprave, posebno središnje državne uprave. Te standarde OECD/SIGMA je uobličila kao set očekivanja koja se postavljaju pred potencijalne članice za ulazak u EU, ali kao i referentnu tačku za postojeće članice. SIGMA je ustanovila nove principe javne uprave u kojima su sadržani osnovni zahtjevi koje zemlje treba da prate u procesu evropskih integracija. Svrha navedenih principa je da omoguće EU okvir za procjenu stanja i praćenje napretka država u razvoju dobrih praksi u javnoj upravi. Ovaj novi pristup procjene stanja uvodi velike promjene u načinu na koji se reforme tretiraju u procesu proširenja jer svaki aspekt sistema

---

<sup>1</sup> *Acquis communautaire* se može definisati kao skup svih stvarnih i potencijalnih prava, obaveza i vrijednosti koje proističu iz političkog i pravnog sistema Evropske unije i njenog institucionalnog okvira. Ova prava i obaveze koje povezuju sve države članice u jednu cjelinu u okviru Evropske unije, ne podrazumijevaju isključivo komunitarno pravo u užem smislu, već i sve akte usvojene u okviru drugog i trećeg stuba Evropske unije i, iznad svega, zajedničke ciljeve utvrđene osnivačkim ugovorima (Hans Lindahl, (2003) *Acquiring a Community: The Acquis and the Institution of European Legal Order*, ' European Law Journal, p. 434.)

javne uprave, uključujući i službenički sistem, postaje jasno mjerljiv i podložan detaljnijim procjenama EK.

Principi obuhvataju oblast javnog sektora koji se naziva “državna uprava” i primjenjuju se u svim zemljama u tranziciji koje teže članstvu EU. Bosna i Hercegovina kao potencijalni kandidat za članstvo EU, službenički sistem unapređuje u skladu sa standardima EU i najbolje međunarodne prakse. Razvoj službeničkog sistema u BiH usko je vezan sa reformom javne uprave u BiH.

Bosna i Hercegovina godinama trpi teške političke uvjete u okviru svoje integracije u EU. Evropska komisija u svojim izvještajima o napretku BiH na putu ka evropskim integracijama ističe zabrinutost kada su u pitanju izmjene i dopune pravnog okvira za državnu službu, posebno za Federaciju BiH gdje je posebno povećan rizik od politizacije. Nedovoljna politička podrška i fragmentacija državne službe ometaju napore u pravcu institucionalnih i zakonodavnih reformi. Najnovije analize i izvještaji ukazuju da BiH u odnosu na ostatak regiona po mnogim pokazateljima stoji lošije od svojih susjeda, a naročito Albanije, Srbije i Crne Gore. Novi sveobuhvatni izvještaj SIGMA-e analizira podatke iz 2016. godine i, nažalost, pokazuje da je malo toga čime se BiH trenutno može pohvaliti. Oblast državne službe i upravljanje ljudskim resursima u okviru sedam principa bilježi stagnaciju i prisustvo ozbiljnih nedostataka, dok je u nekim aspektima došlo i do nazadovanja. SIGMA ukazuje na problem fragmentiranosti službeničkog sistema u BiH, te na poteškoće u primjeni zakonodavnog okvira i institucionalnog uređenja.

I pored postojanja određenih specifičnosti Bosne i Hercegovine, ona se svrstava u zajedničku grupu “tranzicijskih” ili “postsocijalističkih” zemalja koje ulaze u razdoblje tranzicije s teretom državne centralizacije, politizacije i izravne podređenosti političkim strankama, te nedovoljnim znanjem o demokratskim principima. Međutim, kako Bosna i Hercegovina želi postati članica Evropske unije i provesti reforme javne uprave, u tom smislu, postoji jaka veza između tranzicijskih procesa i izgradnje modernog službeničkog sistema koji se nastoji izgraditi i poboljšati u skladu s evropskim standardima.

Predmet istraživanja je europeizacija službeničkog sistema kroz dvostrani i složeni proces između Bosne i Hercegovine i Evropske unije sa definsanim obavezama koje proizlaze iz:

- međunarodnih dokumenata
- evropskih upravnih standarda službeničkog prava i pojma evropeizacije,
- službeničkog sistema u javnoj upravi Bosne i Hercegovine po nivoima vlasti,
- važećeg službeničkog zakonodavstva,
- nejedinstvenih kategorija radnih mjesta službenika,
- profesionalizacije i zapošljavanja službenika,
- obuke i usavršavanja službenika,
- etike i integriteta u državnoj službi,
- osnivanja i uloga agencija za državnu službu,
- mehanizama političkog djelovanja na službenički sistem,
- usporedbe službeničkog sistema BiH sa službeničkim sistemom institucija Evropske unije.

### *Ciljevi istraživanja*

Istraživanje ima za cilj ponuditi odgovor na pitanje zašto je reforma javne uprave potrebna Bosni Hercegovini i na koji način principi Evropskog administrativnog prostora mogu uticati na funkcioniranje javne uprave, odnosno može li Bosna i Hercegovina bez usklađivanja sa upravnim vrijednostima „dobre uprave“ napredovati na putu evropskih integracija. Poseban dio istraživanja bit će baziran na komparaciji službeničkog sistema u BiH i uskađenosti sa standardima EU u oblasti poštivanja načela Evropskog administrativnog prostora. Takođe, prikazat će mehanizme evropeizacije i instrumente kojima Evropska unija utiče na javnu upravu, a posebno na službenički sistem BiH, te objasni mjesto i ulogu službeničkog sistema u provođenju upravne djelatnosti u ukupnom funkcionisanju javne uprave tokom provedenja reformskih procesa. Istraživanje će uz uvod i zaključak, kroz 5 poglavlja rada ponuditi odgovore na pitanja iz oblasti reforme javne uprave i evropeizacije u segmentu službeničkog sistema što će biti i naučno objašnjeno kroz pojedine aspekata iz ove oblasti: procesa zapošljavanja, platni sistem, integritet dražvne službe, obuku i etiku zaposlenika.

## *Sistem hipoteza*

### *Generalna hipoteza:*

Evropeizacija službeničkog sistema u javnoj upravi Bosne i Hercegovine je dvosmjeran i složeni proces sa hijerarhijski uslovljenim utjecajem i prevladavajućim usmjerenjima, preporukama, zahtjevima i praksom institucija Evropske unije.

H1:Dobro funkcionalan službenički sistem predstavlja parametar uspješnosti reforme javne uprave u procesu poštivanja načela evropskog administrativnog prostora.

H2: Funkcionalnost službeničkog sistema u BiH uslovnjen je složenim ustavnim i administrativno-teritorijalnim uređenjem zemlje.

H3: U BiH izvršena je depolitizacija službeničkog sistema s jasnom razdiobom političkog i upravnog dijela i čini najvažniji korak u procesu evropeizacije službeničkog sistema javne uprave u Bosni i Hercegovini.

## *Metode istraživanja*

U nastojanju da istraživanje i obrada teme bude oslonjena na objektivnost, sistematicnost i preciznost, u radu će se koristiti multimetodološki pristup. U tom smislu, koristit će se raznovrsne metode kao što su: metoda analize i sinteze, metoda apstrakcije i konkretizacije, metoda deskripcije, komparativna metoda i druge.

Kao opća naučna metoda prvenstveno će se koristiti hipotetičko–deduktivna metoda zasnovana na općim stavovoma i hipotezama te primjena teorijske i strukturalno funkcionalne analize osnovnih pokazatelja predmeta rada, pojma javne uprave i državne službe, pojma upravljanja ljudskim potencijalima, te kadrovskog planiranja i razvoja službeničkog sistema, povezanog sa ostalim funkcijama upravljanja ljudskim potencijalima i strateškim razvojem državne službe.

Analiza sadržaja će obuhvatiti: teorijske izvore i saznanja o javnoj upravi, službeničkom sistemu Bosne i Hercegovine i instituciju Evropske unije. Budući da je upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj službi određeno pravnom regulativom (zakoni i podzakonski akti), koristit će se dogmatsko - pravni metod istraživanja i utvrđivanja pravog smisla, logičke veze i sistemskog karaktera rješenja sadržanih u tim pravnim izvorima. Komparativnom metodom bit će istraženi

segmenti razvoja službeničkog sistema Evropske unije, te njegova prilagodljivost savremenim kretanjima i promjenama.

### *Kategorijalno – pojmovni sistem*

Osnovni pojmovi koji proizlaze iz naslova teme i koji čine teorijsku osnovu istraživanja su:

1. **EVROPEIZACIJA** - predstavlja proces gdje se nacionalne institucije i politike prilagođavaju u skladu s odredbama Unije, ali istodobno i same imaju utjecaj na oblikovanje Evropske unije.
2. **SLUŽBENIČKI SISTEM** - je sistem funkcionisanja državnih službenika u određenim organima i organizacijama
3. **JAVNA UPRAVA** - predstavlja skup upravnih organizacija koje obavljaju javne poslove u interesu lokalne, regionalne ili nacionalne društveno-političke zajednice, te su kao takvi određeni propisom državnog, regionalnog ili lokalnog karaktera

## **JAVNA UPRAVA BOSNE I HERCEGOVINE**

### *Pojam uprave*

Pojam uprave je osnovni pojam na kome se zasnivaju nauke koje se bave izučavanjem uprave s raznih aspekata, među kojima se posebno ističu: Nauka o upravi, Upravno pravo i Nauka o upravljanju.<sup>2</sup> Pusić tvrdi da je savremeni pojam uprave nastao s doktrinom podjele vlasti u vezi s izvršnom vlašću.<sup>3</sup> Pojam uprave određen je društveno političkim uređenjem određene zemlje, ovisno o promjenama u društveno političkom sistemu, mijenja se i društveni položaj i uloga uprave. Skup problema vezanih uz određivanje pojma uprave počinje već pri njegovom jezičnom određenju. U našoj literaturi i zakonodavstvu dugo su se upotrebljavali pojmovi "uprava" i "administracija". U novije vrijeme u zakonskim tekstovima izraz administracija zamjenjuje se gotovo uvijek pojmom uprava. Pojam administracija upotrebljava se danas više u smislu stručnog aparata što obavlja određene tehničke operacije. Da bi odredili pojam „uprave“ neophodno je utvrditi funkcionalni i organizacioni smisao tog upravljanja. S tim u vezi, kao suština problema u

---

2 Đelmo, Zenaid. (2009,), Leksikon upravnog prava, Sarajevo., str.198.

3 Pusić, Eugen ,(1993), Nauka o upravi, Školska knjiga, Zagreb, str.6

definisanju pojma „uprave“ javljaju se funkcionalni (materijalni) i organizacioni (formalni) element. Sa funkcionalnog aspekta, uprava se određuje kao posebna djelatnost, tj. kao racionalna aktivnost ljudi kada individualne i zajedničke potrebe treba zadovoljiti organizovanim radom većeg broja ljudi.<sup>4</sup> Funkcionalno gledište u definiranju pojma uprave polazi od funkcije, odnosno sadržaja upravne djelatnosti i podrazumijeva teorijsko određivanje osnovnih aktivnosti kojima uprava ostvaruje svoje poslove i zadatke. S tim u vezi, javnu upravu u funkcionalnom smislu tvore upravne djelatnosti.<sup>5</sup> Pozitivno određenje funkcionalnog pojma uprave dao je i Zoran Tomić kroz navođenje njegovih osnovnih elemenata: a) upravni ciljevi; b) upravni instrumenti; c) sadržina i kategorija upravnog rada; d) rezultati upravnog rada.<sup>6</sup> Od domaćih pravnih teoretičara koji zastupa pozitivnu definiciju uprave je Sead Dedić koji smatra da u određivanju pojma uprave nije bitna analiza vrste tijela i organizacija koje vrše upravne poslove, već je bitno sagledavanje sadržaja upravne djelatnosti. S obzirom da su upravne aktivnosti mnogi teoretičari pribjegavaju negativnom definiranju pojma uprave. Jedan od najistaknutiji pravni teoretičar našeg podneblja koji je bio zastupnik negativnog definiranja pojma uprave bio je Ivo Krbek, prema kojem je uprava „onaj golemi ostatak u državnoj djelatnosti, nakon izlučenja sudstva i zakonodavstva.<sup>7</sup> Sa organizacijskog aspekta, pojам uprave se određuje polazeći od toga ko vrši upravne poslove i na koji način, odnosno u kojoj formi. Prema ovom pristupu, uprava je poseban sistem organizacionih cjelina koji obavlja upravnu djelatnost kao svoju osnovnu i trajnu aktivnost. Organizacioni pojам uprave moguć je u sistemima koji počivaju na načelu diobe vlasti. Za određivanje organizacionog pojma uprave, po pravilu, se koristi izraz javna uprava.

### *Pojam javne uprave*

Kavran javnu upravu definiše kao sistem organa, organizacija, tijela i međuzavisani skup nadležnosti, poslova i zadataka, specifično povezan i vođen sa ciljem primjene pravnih normi, organizacionih instrumenata, metoda upravljanja, procesa i procedura radi ispunjenja mandata izabrane vlasti, skupštine i njene vlade.<sup>8</sup> Javna uprava u užem smislu podrazumijeva „autoritativno rješavanje u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima ili obavezama pojedinaca ili pravnih lica

---

4 Lilić, Stevan. (2014.), Upravno pravo-Upravno procesno pravo, Beograd, str.41

5 Schwarze, Jürgen. (1992.), European Administrative Law, London, str 12

6 Tomić, Zoran. (1998.), Upravno pravo – sistem, Beograd,str. 61.

7 Krbek, Ivo. (1929.), Upravno pravo, I, Zagreb, str.8.

8 Kavran, Dragoljub (2003), Javna uprava- reforma, efikasnost, trening, Savjet za javnu upravu Vlade Srbije, str..62.

putem upravnih akata i na osnovu zakona, vršenje upravnog nadzora, vršenje drugih javnih ovlaštenja, kao i uređivanje odnosa od šireg interesa općim aktima od strane državnih organa.<sup>9</sup> U širem smislu, javna uprava predstavlja skup upravnih organizacija koje obavljaju javne poslove u interesu lokalne, regionalne ili nacionalne društveno-političke zajednice, te su kao takvi određeni propisom državnog, regionalnog ili lokalnog karaktera.<sup>10</sup> Javna uprava obuhvata sve organe i tijela koja su vršioci upravne djelatnosti, kako u okviru državne organizacione strukture, tako i izvan nje. Vršioci upravne djelatnosti u okviru državne organizacione strukture čine državnu upravu ili javnu upravu u užem smislu. Tu spadaju ministarstva i posebne upravne organizacije (agencije, zavodi, direkcije i dr.). Javnu upravu je skup upravnih organizacija koje obavljaju javne poslove. Javni su poslovi oni koji se obavljaju u interesu lokalne, regionalne ili nacionalne političke zajednice te se kao takvi određeni propisom državnog, regionalnog ili lokalnog karaktera.<sup>11</sup> Razvojom javne uprave , razvijali su se i zadaci koje je ona izvršavala i to::

„Zadaci uprave prema Gournayu se mogu podijeliti u sljedeće četiri grupe:

- Zadaci suvereniteta (ili političke funkcije) – spoljni suverenitet uključuju odbranu i spoljne poslove, unutrašnji suverenitet, uključujući policiju, pravosuđe, politički zadaci poput obezbjeđenja funkcionisanja skupštine i izbora i dr.
- Ekonomski zadaci – ovlaštenja države po pitanju emisije novca, funkcionisanja sektora ekonomskog života (energetika, rudarstvo, saobraćaj, telekomunikacije itd.), u pogledu različitih funkcija ili problema zajedničkih za sve sektore (primjena istraživanja i produktivnosti, radna snaga i stručno obrazovanje, investicije i krediti, cijene, porezi, spoljna trgovina, opšta koordinacija, ekonomske i finansijske politike).
- Socijalni zadaci – aktivnosti u oblasti zdravstva, stanovanja i urbanizma, zaštitu prava i interesa socijalno – profesionalnih kategorija, raspodjela prihoda u korist društveno slabijih, održavanje ili preobražaj socijalnih struktura (porodična politika, društveni uspon itd.)

---

<sup>9</sup> Popović, B.Slavoljub, et. al. (1998.), Upravno pravo – opšti dio, Beograd,str. 36.

<sup>10</sup> Koprć, Ivan., et.al. (2014.), Upravna znanost – Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb, str.1.

<sup>11</sup> Ivan Koprć i dr. (2016) „Upravna znanost – Javna uprava u savremenom evropskom kontekstu“ Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu, Biblioteka savremena javna uprava, Knjiga broj 25 , Zagreb, str.4.

- Obrazovni i kulturni zadaci – naučna istraživanja, obrazovanje, razvoj umjetničkih aktivnosti, očuvanje umjetničkog i istorijskog blaga, difuzija umjetničkih djela itd”<sup>12</sup>

### *Pojam državne uprava*

Državna uprava predstavlja sistem državnih organa i organizacija koji se ustavom i zakonom jedne zemlje određuju i osnivaju kao organi državne uprave. Organi državne uprave je noseći element državnog aparata kojemu je pripao zadatak da u okviru svog djelokruga i nadležnosti vrši upravno-autoritativnu i druge stručne poslove na raznim nivoima vlasti. Dijelovi javne uprave su državna uprava (uprava na državnoj, nacionalnoj razini), teritorijalna samouprava (najčešće u obliku lokalne i regionalne samouprave) te javne službe. Državnu upravu čine ministarstva i druge njima slične državne upravne organizacije.(uprave, uredi, zavodi, isl.) Ministarstvima rukovode ministri, koji su ujedno u parlamentarnim sistemima, članovi vlade. Rukovodioци drugih upravnih organizacija na državnoj razini obično nisu članovi vlade te imaju manju političku važnost. Među tim novim organizacijama su agencija, kao državna upravna organizacija koja djeluje u određenom upravnom području. Jedna od zajedničkih karakteristika svih međusobno različitih dijelova javne uprave je djelovanje u javnom interesu bez namjere stjecanja dobiti (profita). Često se u teoriji i praksi prepliću termini „državna“ i „javna“ uprava, pa se ostavlja dojam da je svejedno koji termin koristimo. Međutim, razlika postoji jer pod državnom upravom označavamo djelatnost koju vrše isključivo organi državne uprave prema pozitivno pravnim propisima (važećim pravnim normama konkretnog pravnog sistema, tj. ustava, zakonskim propisima i drugim pravnim normama), i kao takav se odnosi na klasične državne organizacione oblike. Dakle, pored organa uprave uključuje i određene oblike koji se izdvajaju od organa uprave i ako imaju autoritativna ovlaštenja, uglavnom obavljaju stručno tehničke(neautoritativne) poslove. Takav vid organizacije označavamo terminom „upravne organizacije“.

### *Obim javne uprave odnosno državne službe u BiH*

Javna uprava u organizacijskom značenju obuhvata državnu i nedržavnu upravu. Državna uprava obuhvata dvije grupe subjekata (vršioca) upravne djelatnosti: organe državne uprave i upravne organizacije, te administraciju (upravu) organa jedinica lokalne samouprave (općina i gradova).

---

<sup>12</sup> Saša Leskovac(2009), Tranzicija i reforma javne uprave, Politika reforme javne uprave u zemljama u tranziciji sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu, Fakultet političkih nauka, Sarajevo, str.10

Nedržavna uprava obuhvata subjekte sa javnim ovlaštenjima (javna preduzeća, javne ustanove i ustanove od opće koristi).

*Državna (javna) uprava:*

<b>BiH</b>	<b>Zakon o upravi<sup>13</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ministarstva</li> <li>- upravne organizacije</li> <li>- druge institucije BiH osnovane posebnim zakonom ili kojima je posebnim zakonom povjereno obavljanje poslova uprave</li> </ul>
<b>FBiH</b>	<b>Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH<sup>14</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- federalni/kantonalni organi uprave (ministarstva i uprave-u sastavu ministarstva/samostalne)</li> <li>- federalne/kantonalne upravne organizacije(u sastavu ministarstva/ samostalne)</li> <li>- područne jedinice federalnih/kantonalnih organa uprave i federalnih/kantonalnih upravnih organizacija</li> <li>- gradske/općinske službe za upravu i gradske upravne organizacije(općinske izuzetno)</li> </ul>
<b>RS</b>	<b>Zakon o republičkoj upravi<sup>15</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ministarstva</li> <li>- republičke uprave u ministarstva</li> <li>- republičke upravne organizacije (sekretarijati, zavodi, fondovi, direkcije, agencije, centri)</li> <li>- područne jedinice organa uprave</li> </ul>
<b>BDBiH</b>	<b>Zakon o javnoj upravi<sup>16</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- odjeljenja Vlade BDBiH</li> <li>- ured gradonačelnika</li> <li>- Direkcija za finansije Distrikta</li> <li>- Ured za upravljanje javnom imovinom</li> <li>- Ured koordinatora za Distrikt pri VM</li> <li>- drugi organi uprave kada je to zakonom određeno</li> </ul>

*Table 1. Organi uprave po nivoima vlasti u BiH*

*Nedržavana (javna) uprava*

Na svim razinama vlasti u BiH određeni upravni i stručni poslovi iz nadležnosti organ uprave, kada je to prikladno da bi se efikasno ostvarila određena prava građana i obaveza građana i pravnih osoba, vrši se povjeravanje javnih ovlaštenja pravnim osobama. To se čini državnim, federalnim ili kantonalnim zakonom, odnosno odlukom gradskog/općinskog vijeća. Nedržavna (javna) uprava (javne ustanove i javna preduzeća) koji obavljaju neku drugu djelatnosti, kao na primjer, djelatnost vezana za oblasti obrazovanja, privrede i sl., zbog značaja i opšte društvene korisnosti može se

<sup>13</sup> Zakon o upravi BiH ("Sl. glasnik BiH", br. 32/2002, 102/2009 i 72/2017).

<sup>14</sup> Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH (Službene novine Federacije BiH, br. 35/05).

<sup>15</sup> Zakon o republičkoj upravi ("Sl. glasnik RS", br. 115/2018).

<sup>16</sup> Zakon o javnoj upravi ("Sl. glasnik Brčko distrikta BiH", br. 25/2020 - precišćen tekst).

povjeriti i obavljanje određenih upravnih poslova. Time se nastoji osigurati neometano obavljanje osnovnih poslova nedržavne javne uprave. Dakle pod nedržavnom javnom upravom podrazumijeva se” vršenje Opšte korisnih društvenih djelatnosti kao osnovnih aktivnosti i vršenje javne upravne djelatnosti kao prateća aktivnost od strane subjekata kojima je povjerenovo vršenje javnih ovlaštenja”<sup>17</sup>

Javna ovlaštenja predstavljaju poseban oblik javne vlasti koju obavljaju nedržavni subjekti na temelju prava povjerenog od strane države. Kod povjeravanja javnih ovlaštenja veoma je važno pitanje poslova koji se mogu obavljati na temelju javnih ovlasti. Povjeravanja javnih ovlaštenja u Bosni i Hercegovini cijelogito je uređen Zakonom o upravi Bosne i Hercegovine, Zakonom o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Zakonom o republičkoj upravi Republike Srpske i Zakonom o javnoj upravi Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

Ovim zakonskim propisima utvrđeno je da se određeni upravni i stručni poslovi iz nadležnosti organa uprave mogu povjeravati na vršenje pravnim licima (institucije sa javnim ovlaštenjima) kada je to prikladno i kada se time postiže efikasnije ostvarivanje prava i obaveza građana i pravnih osoba.

## **STRATEŠKI OKVIR REFORME JAVNE UPRAVE U BIH SA POSEBNIM FOKUSOM NA SLUŽBENIČKI SISTEM**

### *Pojam i elementi službeničkog sistema*

U određivanju službeničkog sistema dostupna su shvatanja određenih autora. Prema Eugenu Pusiću: „Službenički sistem je cjelovit sklop logički povezanih kategorija u koje se radna mjesta, odnosno upravni službenici razvrstavaju prema unaprijed utvrđenim kriterijima, a koji su osnov za njihovo nagrađivanje i okvir za kretanje u službi. Službenički sistem, prema tome, obuhvaća sistem klasifikacije, platni sistem i sistem napredovanja.“<sup>18</sup> Kao svrhu službeničkog sistema ovaj autor navodi potrebu obezbjeđivanja maksimalne efikasnosti upravne organizacije, s jedne strane i maksimalne pravednosti prema pojedinačnom službeniku, s druge strane. „Službenički sistem je

---

<sup>17</sup> Kulić, Mirko 2014, Upravno pravo, Megatrend univerzitet, Beograd, Beograd str.100

<sup>18</sup> Pusić, Eugen., 1993, Nauka o upravi, X izmijenjeno i dopunjeno i, korektnost i vladavinu zakona izdanje, Školska knjiga, Zagreb, str. 213.

sistem funkcionisanja državnih službenika u određenim organima i organizacijama.“<sup>19</sup> „Službenički sistem je ukupan sistem kategorija u koje se javni službenici razvrstavaju prema unaprijed utvrđenim kriterijima i koji predstavlja osnova za njihovo napredovanje, nagrađivanje i kretanje u službi“. Analiza dokumenta Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj-OECD, omogućava zaključak da službenički sistem obuhvata sljedeće komponente: (1) zapošljavanje odnosno prijem u javnu službu; (2) razvrstavanje po radnim mjestima; (3) plate; (4) ocjenjivanje; (5) napredovanje; (6) stručno usavršavanje i (7) mobilnost odnosno pokretljivost u službi. Na osnovu navedenog, možemo izdvojiti sljedeće elemente službeničkog sistema (1) Analiza potreba i planiranje radnih mjesta, (2) Klasifikacija radnih mjesta, (3) Selekcija i prijem u radni odnos javnih službenika, (4) Napredovanje i nagrađivanje javnih službenika,(6) Stručno usavršavanje javnih službenika,(7) mobilnost javnih službenika (8) platni sistem.

### *Vrste službeničkog sistema*

Komparativno posmatrano, službenički sistemi se dijele na karijerne, otvorene (pozicione ili sistemi radnih mjesta) i kombinovane službeničke sisteme. Karijerni službenički sistemi su takvi sistemi kod kojih se popunjavanje hijerarhijski nižih radnih mjesta vrši selekcijom spolja, dok se radna mjesta višeg hijerarhijskog nivoa popunjavaju već zaposlenim javnim službenicima premještanjem odnosno napredovanjem već zaposlenih javnih službenika shodno potrebama organizacije, a uz primjenu instituta internog konkursa. Otvoreni (pozicioni ili sistemi radnih mjesta) službenički sistemi su takvi sistemi kod kojih se popuna svih pozicija (od najnižih do najviših) vrši institutom javnog konkursa odnosno prijemom kandidata u javne službenike vanjskom selekcijom. Najzad, kao prevladavajući postoji tzv. kombinovani službenički sistem koji se zasniva na kombinaciji otvorenog i pozicionog službeničkog sistema.

---

<sup>19</sup> Raadschelders, J. C. N., Toonen, T. A. J., Van der Meer, F. M. 2007, Civil Service in Enabling Framework State of the 21st Century, The Civil Service in the 21st Century, Comparative perspectives, Palgrave Macmillan, New York, p. 299, navedeno prema: Nevenko D. Vranješ 2015,“Položaj službeničkog sistema u reformi javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije“ doktorska disertacija, Beograd, str. 44.

Sistemi	Osobine	Prednost	Nedostaci
<b>Pozicioni ili otvoreni sistem</b>	kompetitivno zapošljavanje za svaku poziciju, nema premještaja (degradacija) na drugu poziciju, izbor se zasniva na specifičnim kriterijima za poziciju, odluke i postupci zapošljavanja mogu se decentralizovati	sistem vjernosti, ohrabruje profesionalizam, zajednička kultura i osnovne vrijednosti, bolja procesna zaštita i primjena zakona, jače izražena depolitizacija	proizvodi generaliste prije nego specijaliste, može biti statican i nefleksibilan, promoviše izbjegavanje rizika radije nego učinak, može imati otpornost na političko upravljanje
<b>Karijerni sistem</b>	garantuje se zaposlenje ali ne i pozicija, zapošljavanje je poseban kompetitivni proces, mobilnost u službi je različit proces (manje strog i transparentan), formalna pravila za sistem i centralizovano upravljanje	može se decentralizovati, lakše prilagođavanje beneficija tržišnim uslovima, specifično zapošljavanje, lakše postizanje orijentacije prema učinku	transakcionalni troškovi mogu biti visoki, ne promoviše zajedničku kulturu i osnovne vrijednosti, mnogo osjetljiviji na suboptimizaciju, mnogo osjetljiviji na patronažu i na politički uticaj

Table 2. Vrste službeničkih sistema

### Strateški okvir reforme javne uprave u BiH

Reforma javne uprave jedan je od preduslova za uspješnu integraciju BiH u EU i obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Javna uprava ima ključnu ulogu u procesu evropskih integracija jer omogućava provedbu neophodnih reformi za ulazak u EU te istovremeno osigurava učinkovit dijalog o procesu pristupanja. Članom 49. Ugovora o Evropskoj Uniji, svakoj evropskoj državi čije uređenje počiva na načelima slobode, demokratije, poštivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda te vladavine prava dato je pravo da podnese zahtjev za članstvo u EU.

Pored navedenih uslova, EU je uspostavila kriterije za članstvo u EU koje država koja podnosi zahtjev mora ispuniti kako bi pristupila EU. Kriterije za članstvo utvrđuje Evropsko vijeće. Pored kopenhagenskih kriterija za članstvo dodan je i administrativni kriterij poznat kao madridski koji podrazumijeva jačanje administrativne sposobnosti i stvaranje efikasnog državnog sistema uprave za provođenje *acquis communautaire-a*. U cilju ispunjavanja navedenih kriterija u BIH počinju aktivnosti koje se odnose na reformske procese javne uprave. Od 2003. godine Vijeće ministara BiH, u okviru dokumenta „Reforma javne uprave - Naš program“, obvezalo da će osigurati

isporuku javnih usluga koje će, u skladu sa najboljim EU primjerima iz prakse, biti orijentisana na kvalitet i jednostavnost za upotrebu. Ured koordinatora za reformu javne uprave osniva se 2004. godine u cilju sprovođenja aktivnosti u oblasti reforme javne uprave s posebnom misijom uspostavljanja mehanizama za koordinaciju, sprovedbu i evaluaciju aktivnosti iz Akcionog plana (2006-2011) i Revidiranog akcionog plana (2011-2015) Strategije za reformu javne uprave u BiH u sljedećim horizontalnim oblastima:

- Izrada politika i koordinacijski kapaciteti
- Javne finansije
- Upravljanje ljudskim potencijalima
- Upravni postupak
- Institucionalna komunikacija
- Informacione tehnologije

Ovaj strateški dokument daje smjernice, kako domaćim vlastima, tako i međunarodnoj zajednici i donatorima, za identifikaciju projekata koje bi trebalo finansirati. U tu svrhu uspostavljen je Fond za reformu javne uprave (PAR Fond) koji je predviđen kao izvor finansiranja tehničke i stručne pomoći u provođenju projekata, definiranih na osnovu aktivnosti predviđenih Akcionim planom 1 i Revidiranim akcionim planom 1. Nadalje, potrebno je upozoriti na razlikovanje državnih i javnih službenika, koje se u široj javnosti često ne razumije. Državni su službenici povezani s autoritetom države, u čije ime obavljaju službu te imaju niz specifičnih ovlasti koje obuhvaćaju određivanje pravnih normi i interveniranje u osnovna prava građana. U većini evropskih zemalja potпадaju pod poseban pravni režim službeničkog zakonodavstva. S druge strane, pojam javnih službenika odnosi se na zaposlene u javnim ustanovama i javnim poduzećima, koji obavljaju širok spektar funkcionalno specijaliziranih djelatnosti u javnom interesu, odnosno općedruštveno korisne poslove (školstvo, zdravstvo i sl.). Oni su često podvrgnuti odredbama radnog zakonodavstva ili nekoj kombinaciji službeničkog i radnog zakonodavstva. Kao i od državnih, od javnih se službenika također zahtijeva visok stepen profesionalizma i integriteta, iako ne raspolažu tako specifičnim ovlastima kao državni službenici. Najveći broj evropskih država ima veći broj kategorija službenika, a u tu skupinu pripada i Bosna i Hercegovina s kategorijama državnih, javnih službenika te zaposlenih u javnim poduzećima kao posebne skupine.

U području službeničkog zakonodavstva reforme su ciljale na pojednostavljenje previše složenog zakonodavstva i smanjenje regulacije, no to se vrlo sporo mijenja, osobito u evropskim zemljama koje tradicionalno zastupaju ideju pravne države i vladavine prava.

#### *Osvrt na Reformsку agendu za Bosnu i Hercegovinu za period 2015. - 2018.*

Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015. - 2018. predstavlja dokument koji utvrđuje glavne planove svih nivoa izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini za socijalno-ekonomске i povezane reforme tokom njihovog preostalog mandata, a koji se odnose na hitnu potrebu pokretanja procesa oporavka i modernizacije ekonomije u cilju jačanja održivog, efikasnog, socijalno pravednog i stabilnog ekonomskog rasta, otvaranja radnih mjesta, povećanja i bolje ciljane raspodjele socijalnih davanja te stvaranja održivog i pravičnog društvenog okruženja. Reformskom agendum, između ostalog predviđena je podrška za snažniju reformu javne uprave na svim nivoima vlasti. Svi nivoi vlasti imaju obavezu da izrade nove zakone o državnim službenicima i zaposlenicima, uz pomoć Svjetske banke i SIGMA-e, da bi olakšali reformu javne uprave i uveli veću fleksibilnost radnih angažmana. Planirano je da zakoni budu usvojeni ubrzo nakon usvajanja novih zakona o radu u entitetima, kantonima i Brčko Distriktu. Kandidati za zapošljavanje u državnoj službi trebali bi biti ocjenjivani na osnovu prethodno određenih kriterija kvalifikovanosti i rezultata testova kompetentnosti, a organi uprave dužni su osigurati zapošljavanje najbolje rangiranih kandidata. U septembru 2015.godine, Ministarstvo pravde BiH sačinilo je Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama zakona o državnoj službi u institucijama BiH, koji je upućen na izjašnjavanje Vijeću ministara BiH. Nacrt zakona nije pretrpio veće izmjene, osim u dijelu koji se odnosi na sekretare, sekretare sa posebnim zadatkom, pomoćnike ministara i glavne inspektore, a kojim je predviđeno da isti više neće biti državni službenici, kao što je to propisano sadašnjim Zakonom o državnoj službi BiH, već će ubuduće biti imenovana lica na mandatni period. Najozbiljniji udar na profesionalizam i neutralnost državne službe u Federaciji BiH izvršila je Vlada Federacije BiH koja je pokrenula inicijativu za izmjene i dopune Zakona o državnoj službi FBiH i prijedlog zakona dostavila 8. oktobra 2015. godine Parlamentu Federacije BiH na razmatranje i usvajanje po hitnom 3 postupku. Vlada Federacije BiH se pri tom pozvala na obaveze iz Reformske agende, te je kao razloge za izmjene Zakona navela potrebu da se „odredbe usklađuju s nedavno donesenim Zakonom o radu”, kao i “potrebu za reorganizacijom javne uprave u FBiH s ciljem da državna služba bude racionalnija”. Međutim, iza ovih objašnjenja zapravo стоји namjera

da se sve kategorije rukovodećih državnih službenika eliminišu i da se ova radna mjesta ubuduće poklapaju sa mandatom ministara. Suština predloženih izmjena je u tome da se istim narušava jedan od osnovnih principa koji su proklamovani Zakonom o državnim službenicima FBiH, a to je princip političke nezavisnosti državne službe. Također, indikativno je i to što u Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama zakona o državnoj službi FBiH nije promijenjen član 31. stav 1. Zakona, koji se odnosi na postavljenje državnog službenika, na način da se osigura zapošljavanje najbolje rangiranog kandidata, a što je propisano u Reformskoj agendi. Ovaj član se promijenio na gore jer sada rukovodilac organa postavlja državnog službenika sa liste uspješnih kandidata.

Prema Programu rada narodne skupštine Republike Srpske za 2016.godine bilo je predviđeno da se o Zakonu o državnim službenicima RS odlučuje u drugom kvartalu 2016.godine, a tada je planirano i odlučivanje o Zakonu o rukovodećim službenicima u organima uprave, što implicira da će i u Republici Srpskoj rukovodeći službenici izaći iz dosadašnjeg okvira regulisanja.

#### *Evropski upravni/administrativni prostor*

Pojam Evropski upravni prostor je predmet analize i debate između teoretičara javne uprave i evropskog javnog prava iz 1990-tih godina. Smatra se da ovaj pojam bez specificiranog značaja postoji od 1992 godine, dok je naučna debata o Evropskom upravnom prostoru zaživela u njemačkoj upravnoj teoriji razvijenoj na Univerzitetu u Speseru. Širo raspravu podsticali su dvije konferencije održane u toku 2002 godine u Potsdamu i Speseru<sup>20</sup>. Koncept Evropskog upravnog prostora rezultat je praktičnih potreba budućih članica Evropske unije i predstavlja okvir definisanih smjernica koje njihove uprave treba da prate kako bi postale sposobne za budući koherentan rad kako sa upravom članica Unije, tako i sa upravom Evropske unije. Sam termin „Evropski upravni prostor“ (European Administrative Space) prvobitno se pominje u publikacijama objavljenim od strane programa SIGMA<sup>21</sup> koji predstavlja zajedničku inicijativu Centra za saradnju sa nečlanicama Zajednice u okviru OECD-a i Evropske unije (u okviru realizacije nekadašnjeg Phare Program) čiji je cilj unapređenje vlade i uprave u centralnim i istočnim evropskim zemljama. U tom kontekstu, terminom „Evropski upravni prostor“ se označava skup upravnih principa, vrijednosti i standarda za koje se može reći da čine konture Evropskog

---

<sup>20</sup> Musa Anamarija 2006, Evropski upravni prostor: približavawe nacionalnih uprava, Hrvatska javna uprava, god. 6 br. 1, str. 125.

<sup>21</sup> SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries, je zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije. Opširnije: [www.sigmaproject.org](http://www.sigmaproject.org)

upravnog prava. Konceptualizacijom Evropskog upravnog prostora određuju se organizacija, djelatnost i funkcioniranje organa državne uprave na osnovama *acquis communautaire-a* i time okvir postavljanja osnova za izgradnju moderne državne uprave u Evropi.<sup>22</sup>

Evropski upravni prostor može se označiti kao neformalni pravni poredak (*acquis*) u obliku minimalnih standarda koji se odnose na javnu upravu, a koji osiguravaju učinkovitu primjenu pravne stečevine EU. Pojam neformalan odnosi se na zajedničku doktrinu i shvatanje načela upravnog prava, standarda dobre prakse, te zahtjeva za efikasnu primjenu propisa. Glavna načela koja oblikuju EUP su sljedeća:<sup>23</sup>

- **vladavina prava**, u smislu pravne sigurnosti i predvidivosti upravnog djelovanja i odluka; u prvom se redu odnosi na načelo zakonitosti kao suprotnosti arbitarnosti u javnom odlučivanju kao i na potrebu poštovanja legitimnih očekivanja građana; uključuje nepristranost, nediskriminaciju, hijerarhiju pravnih propisa, nadzor uprave od neovisnog sudstva, a odnosi se i na načela razmjernosti, pravičnosti, pravodobnog rješavanja, profesionalizma;
- **otvorenost i transparentnost**, kojima se nastoji osigurati nadzor upravnih postupaka i rezultata te njihova sukladnost s prije utvrđenim pravilima; jedan od glavnih izraza jest dužnost obrazlaganja upravnih odluka što je podloga za rješavanje u višim instancijama te brana proizvoljnosti;
- **odgovornost** javne uprave drugim upravnim, zakonodavnim i sudskim tijelima kojom se nastoji osigurati ponašanje u skladu s vladavinom prava; očituje se formaliziranjem postupaka i definiranjem nadzornih mehanizama;
- **efikasnost** u korištenju javnih prihoda i učinkovitost u postizanju ciljeva politika koji su utvrđeni zakonima i provedbenim propisima.

Ovi principi nisu formalizirani u pravu Evropske unije zbog čega se smatraju za neformalni *acquis communautaire*, ali ipak oni u velikoj meri utiču na europeizaciju nacionalnih uprava i pretstavljaju temelje evropskog upravnog prostora. Ovi principi su pravno obavezavajući za sve učesnike u

---

<sup>22</sup> Dragoljub Kavran 2007 , Evropski upravni prostor, reforma i obrazovanje državne uprave, Pravni život, br. 9/2004, Beograd, str. 1063

<sup>23</sup> Cardona Francisco, 1999; OECD/SIGMA, 1999: 8-14.  
<http://www.sigmapublications.org/publications/documents/42747690.pdf>

javnoj sferi i služe kao parametri za određivanje upravnih standarda.<sup>24</sup> Evropski upravni prostor predstavlja relativno usklađeni zbir principa i minimalnih standarda kojima se određuje organizacija, delatnost, i funkcioniranje organa državne uprave na bazi *acquis communautaire*.<sup>25</sup> U tom pogledu ističu se sledeći principi evropskog upravnog prostora:

1. transparentnost i otvorenost prema građanima i privredi
2. materijalna i formalna zakonitost
3. predvidljivost i nediskriminacija
4. lična i organizaciona odgovornost
5. efektivnost u zaštiti javnog interesa
6. efikasnost u upotrebi resursa
7. kvalitet i blagovremeno u delovanju uprave na svim nivoima

#### *Evropski upravni standardi službeničkog prava*

Unutar načela evropskog upravnog prostora razvio se skup posebnih standarda koji se odnose na službenički sistem jer se upravo reforma službeničkog zakonodavstva i sistema postavlja kao prioritet u izgradnji javne uprave u skladu s osnovnim načelima evropskog upravnog prostora. Najvažnija uloga pripada SIGMI, koja ih je identificirala kroz svoje dokumente, a koji služe kao okvir za provedbu reformi službeničkog zakonodavstva i uprave. SIGMA je od 1995. do 2012. izradila 13 dokumenata u području službeničkog zakonodavstva, a kroz koja su se kristalizirala načela i standardi službeničkog sistema. U njihovom definisanju SIGMA polazi od osnovne dužnosti svake države da, u ostvarenju javnog interesa i obaveze pružanja javnih usluga, osigura učinkovito, profesionalno i nepristrano djelovanje javne uprave<sup>26</sup>a da bi se to postiglo, državna služba (civil service) treba ispunjavati sljedeće uvjete.<sup>27</sup>

a) **djelovanje u javnom interesu** - odvajanje javne i privatne sfere od presudne je važnosti te stoga javni interes mora imati prioritet i biti zaštićen od uplitanja privatnih interesa ukoliko nisu

---

<sup>24</sup> Anamarija Musa, 2006, Evropski upravni prostor: približavawe nacionalnih uprava, Hrvatska javna uprava, god. 6 br. 1

<sup>25</sup> Kavran Dragoljub, 2004, Evropski upravni prostor, reforma i obrazovawe državne uprave, Pravni život, br. 9, str. 1064

<sup>26</sup> OECD Sigma (1999), “European Principles for Public Administration”, Sigma Papers, No. 27, OECD Publishing, datum pristupa: 01.06.2020 [http://www.sigmapublications.org/publications/Principles-of-Public-Administration\\_Overview%202017\\_ENG.pdf](http://www.sigmapublications.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Overview%202017_ENG.pdf)

<sup>27</sup> Koprić, Ivan. 2005, Prilagodba hrvatskog službeničkog sustava evropskim standardima, Tribina Pravnog fakulteta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba, Bilten br. 1, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, str 37-38):

kanalizirani kroz političke institucije. Javna domena treba biti regulirana posebnim pravilima, a oni koji unutar nje djeluju moraju im biti podvrgnuti. Taj se zahtjev odnosi na jačanje etike i integriteta u upravi, uključujući jačanje dužnosti političke neutralnosti i ograničenja obavljanja poslova nespojivih sa svojstvom državnog službenika;

b) **depolitizacija**, u smislu jasnog razgraničenja između političkih i službeničkih položaja u upravi kako bi se osigurala neovisnost od svakodnevnih političkih intervencija. Politika i uprava su dvije odvojene domene koje počivaju na različitoj logici i izvoru legitimite - politika se zasniva na povjerenju javnosti izraženom na izborima, dok se uprava zasniva na stručnosti i profesionalizmu službenika koji djeluju u okviru zakona, što se verificira putem natječaja za ulazak u službu;

c) **profesionalizacija uprave**, podrazumijeva da su zapošljavanje i napredovanje zasnovani na stručnosti i sposobnostima (merit načelo, V.Marčetić, 2005), uz isključivanje mogućnosti patronaže, diskriminacije i arbitarnosti. Profesionalizacija ujedno znači i kontinuitet upravnog djelovanja koje doprinosi stručnosti;

d) **izgradnja kvalitetnog službeničkog sistema**, u smislu odgovarajuće regulacije prava i obaveza službenika, položaja i platnog sistema , pravednog ocjenjivanja rada službenika s jamstvom zaštite od nepravednih ocjena, te adekvatnom zaštitom prava službenika, prije svega radnog mjesta i plaće. Platni sistem mora biti utvrđen zakonom, transparentan i s malim stupnjem slobode u određivanju plaće pojedinog službenika. Istovremeno, potrebno je osigurati pravedan sistem ocjenjivanja s odgovarajućim kontrolnim mehanizmima;

e) **odgovornost državnih službenika** uključuje zahtjev za razvojem individualne odgovornosti napuštanjem ranije prakse kolektivnog odlučivanja, koje se zasniva na jasno definisanoj odgovornosti za odluke i postupke, pravno reguliranje odgovarajućih mehanizama, posebice otklanjanje nezakonitih naloga, te njihovo provođenje u praksi. To podrazumijeva i hijerarhijsku uređenost uprave te osiguravanje vanjske kontrole zakonitosti (upravno sudovanje, ombudsman, revizija i sl.);

f) **uređen i efikasan sistem** upravljanja ljudskim potencijalima u čitavoj državnoj upravi na način da se osigura primjena jedinstvenih standarda te omogući usavršavanje službenika putem odgovarajućih institucionalnih mehanizama.<sup>28</sup>

#### *Uloga SIGMA-e u procesu uspostave standarda dobrog upravljanja*

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) je zajednička inicijativa Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj/ OECD, ustanovljena 1992 godine sa osnovnim zadatkom da doprinose jačanje 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 jave uprave u procesu Stabilizacije i pridruživanju-Stabilisation and Association Process (SAP). SIGMA trenutno daje ekspertnu podršku Bosni i Hercegovini kao potencijalnom kandidatu za članstvo u EU na području „Zakonskih okvira i javnih službenika“, i ostvaruje sardnju sa partnerskim institucijama u BiH, Uredu koordinatora za reformu javne uprave, agencijama za državnu službu/upravu entitetska ministartva za pravosuđe i upravu i Vladi Brčko Distrikta. Evropska komisija je intenzivirala svoje usmjerenje ka reformi javne uprave u dokumentu „Strategija proširenja i osnovni izazovi 2014 - 2015“ definiranjem šest ključnih pitanja u procesu reforme. Na osnovu strategije proširenja SIGMA je, u saradnji sa Evropskom komisijom razvila „Principe javne uprave<sup>29</sup>“ koji određuju šta dobro upravljanje uključuje u praksi i naglašavaju glave zahtjeve koje trebaju pratiti države tokom procesa pridruživanja.

Iako su kriterijumi dobrog upravljanja univerzalni, ovi principi su izrađeni za države koje teže pristupanju EU i koje primaju pomoć EU putem Instrumenta prepristupne pomoći drugim oblastima, principi se izvode iz međunarodnih standarda i uslova, kao i iz dobre prakse država članica EU i/ili OECD-a. Države treba da postignu usklađenost (IPA). Zahtjevi *acquis-a*, kao i ostale smjernice i uputstva EU predstavljaju srž principa u onim oblastima u kojima postoji *acquis*.

---

<sup>28</sup> Marčetić Gordana ,Musa, Anamarija 2013, Evropeizacija službeničkog prava., Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, str. 725.-756

<sup>29</sup> Principi definišu ono što u praksi podrazumijeva dobro upravljanje te navode osnovne zahtjeve koje države treba da slijede tokom procesa EU integracija. Principi takođe uključuju i okvir za monitoring kojim se omogućava redovna analiza napretka postignutog u primjeni principa i postavljanje relevantnih mjerila u državi., preuzeto <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-MNE.pdf>

## **UPRAVNA STRUKTURA INSTITUCIJA EVROPSKE UNIJE, EVROPSKI UPRAVNI STANDARDI SLUŽBENIČKOG PRAVA i SLUŽBENIKI SISTEM INSTITUCIJA EU**

### **Upravna struktura institucija EU**

Evropska unija je sui generis organizacija koju, trenutno, čini 28 zemalja članica (Velika Britanija je trenutno u procesu izlaska iz članstva EU). Proces nastajanja EU počeo je 1951. osnivanjem Evropske zajednice za ugalj i čelik, a nakon toga, 1957. Godine osnivanjem i još dvije zajednice: Evropske ekonomski zajednice i Evropske zajednice za atomsku energiju. Ove zajednice osnovale su: Belgija, Francuska, Njemačka, Italija, Luksemburg i Nizozemska. Kasnije je kroz šest proširenja ovaj broj zemalja porastao na 28 članica. Danas EU zauzima površinu preko četiri miliona km<sup>2</sup> i ima oko 508 miliona.

U Evropskoj uniji su Osnivačkim ugovorima, osnovana različita tijela. Međutim, samo se pet od njih smatraju institucijama Unije. To su Evropska komisija, Vijeće Evropske unije, Evropski parlament, Evropski sud i Evropski revizijski sud. Ustrojstvo i ovlasti institucija Evropske unije ne treba gledati s prepostavkama o tradicionalnoj podjeli vlasti u državi u kategorije zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Umjesto tradicionalne trodiobe vlasti uobičajene u nacionalnim državama, u Evropskoj uniji su funkcije pojedinih nositelja vlasti prilagođene ciljevima integracije i ograničenim ovlastima Unije

Izvršnu vlast u nacionalnim državama u pravilu obavljaju državni poglavar i vlada. Dok je državni poglavar u parlamentarnim sistemima, s iznimkom polupredsjedničkog sistema kao vrste parlamentarnog, uglavnom protokolarna funkcija, stvarni nositelj političke vlasti u državi je najčešće vlada. Međutim, Evropska unija nema ni državnog poglavara niti ima klasičnu vladu.

Evropskoj uniji provedbene ovlasti nisu stavljene u nadležnost samo jednom organu, jer ih Vijeće može ili samo obavljati ili provođenje određenih poslova može povjeriti Komisiji. Stoga dva organa – Vijeće, kao međuvladino tijelo sastavljeno od ministara država članica, ovisno o materiji o kojoj se raspravlja, a koji ujedno predstavljaju svoje države članice, i Komisija, supranacionalna institucija Unije s vlastitim članovima koji odgovaraju za provođenje općeg interesa Unije – obavljaju provedbene poslove. To znači da se i Vijeće i Komisija mogu smatrati tijelima izvršne

vlasti.<sup>30</sup> Komisija se može shvatiti kao izvršni organa Unije jer ona prije svega “obavlja poslove izvršne vlasti”. Drugim riječima, ona je odgovorna za provođenje odluka Vijeća i Evropskog parlamenta. Ovo je vrlo razvidno iz član 211. tačka 4. Ugovora o Evropskoj zajednici u kojem stoji da Komisija “provodi ovlasti koje joj je podijelilo Vijeće u svrhu provedbe pravila koje je ono donijelo”. Međutim, Evropska komisija može se sagledati kao institucija s dvostrukom ulogom: “političkom” u obliku “kolegija članova Komisije” i “upravnem” obliku službi Komisije, tj. stalnog upravnog aparata.

### *Institucije EU*

Države članice Evropske unije su osnovale institucije kojima su prenijele dio svoga suvereniteta, a s ciljem kako bi se odluke koje se tiču zajedničkog interesa donosile na evropskoj razini. Evropska unija nema ustav, nego ovlasti i nadležnosti su uređene osnivačkim ugovorima koji su osnove djelovanja Evropske unije. Ove ugovore potpisuju predsjednici ili premijeri država članica EU, a ratificiraju ih nacionalni parlamenti. Osnove institucije Evropske unije su: Evropska komisija, Evropski parlament, Evropsko vijeće, Vijeće Evropske unije i Sud Evropske unije. Institucije Evropske unije raspolažu vlastitim upravnim aparatima kao instrumentom obavljanja vlastitih poslova. Zaposlenici su upravni službenici i nacionalni upravni službenici. U evropskoj uniji ima oko 28.000<sup>31</sup> službenika i namještenika.

*Evropska komisija* je politički nezavisno izvršno tijelo EU. Predlaže novo zakonodavstvo, upravlja politikama i dodjeljuje finansijska sredstva EU-a. Provodi zakonodavstvo EU i predstavlja EU na međunarodnoj razini. Sastavljeno je od 27 povjerenik (po jedan iz svake zemlje članice), a na njenom čelu je predsjednik Komisije. Predsjednik određuje političko usmjerenje Komisije, što povjerenicima omogućava donošenje strateških ciljeva. Odluke se donose na načelu kolektivne odgovornosti, konsenzusom ili običnom većinom glasova. U saradnji sa državama članicama, brine se o prikupljanju evropskih budžetskih prihoda, te realizaciji budžeta kroz precizno definisane prioritete i evropske politike.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Đerđa Dario 2007, *Institucionalni ustroj izvršne i upravne vlasti u Evropskoj uniji* 1186 Zbornik. Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 28, br. 2, str.1185-1218

<sup>31</sup> Od ovog broja Evropska komisija upošljava 20.000. službenika, Evropski parlament oko 4.500, Vijeće Evropske unije oko 2.500, dok je na Evropskom sudu zaposleno oko 1.000. službenika , Herdegen, op. cit., str. 74 <https://hrcak.srce.hr/file/39801>

<sup>32</sup> Evropska Unija , datum pristupa: 01.12.2021 [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission\\_hr#nadležnosti-evropske-komisije](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_hr#nadležnosti-evropske-komisije)

Upravna struktura Evropske komisije je precizno strukturirana i regulisana. Službe Evropske komisije mogu se podijeliti na dva osnovna oblika : opća ravnateljstava <sup>33</sup> te tzv. druge službe <sup>34</sup>. Razlika između općih uprava i drugih službi nije pravnim pravilima jasno postavljena.<sup>35</sup> Osnovno načelo kojim se ove institucije vode u svom radu je načelo vladavine prava, a uspostavljeni su adekvatni mehanizmi posredne i neposredne kontrole zakonitosti akata nastalih u njihovom radu.<sup>36</sup> nastalih u njihovom radu.

*Evropski parlament* broji 705 zastupnika <sup>37</sup> izabralih u 27 država članica unije. Od 1979 godine poslanici se biraju na neposrednim izborima na mandat od 5 godina. Poslanici Evropskog parlamenta nisu obavezni da glasaju prema nalozima vlade države u kojoj su birani, čini ovaj Parlament stvarnom nadnacionalnom institucijom. Nadležnosti parlamenta su podijeljene u tri glavna područja rada zakonodavno, nadzorno i budžetsko. Kroz zakonodavno područje:donosi propise EU, odluke o proširenjima, odluke o međunarodnim sporazumima, preispituje program rada Komisije i poziva komisiju da predlože zakonodavne akte. Provodi nadzor nad institucijama EU, odobrava Komisiju kao tijelo, odobrava izvršenje budžeta EU, razmatra predstavke građana i pokreće istrage, raspravlja o monetarnoj politici i promatra izbore .

*Evropsko vijeće* sastoji se čelnika država ili vlada zemalja EU-a, predsjednika Evropskog vijeća <sup>38</sup> i predsjednika Evropske komisije. Predstavlja najviši nivo političke saradnje između zemalja EU-

---

<sup>33</sup> Trenutno postoje sljedeća opća uprave : Opća uprava za ekonomsku i finansijsku pitanja,Opća uprava za energiju i promet,Opća uprava za informacijsko društvo,Opća uprava za istraživanje,Opća uprava za obrazovanje i kulturu Opća uprava za poduzetništvo,Opća uprava za poljoprivredu,Opća uprava za porezna pitanja i carinsku uniju,Opća uprava za pravosuđe i unutrašnje poslove,Opća uprava za regionalnu politiku,Opća uprava za ribarstvo,Opća uprava za tržišno natjecanje,Opća uprava za unutrašnje tržiste,Opća uprava za zapošljavanje i socijalna pitanja, Opća uprava za zaštitu okoliša,Opća uprava za zaštitu zdravlja i potrošača i Opća uprava za Zajednički istraživački centar (JRC).

<sup>34</sup> Druge službe trenutno čine Europski ured za borbu protiv korupcije, Europski ured za statistiku, Europski ured za suradnju, Ured za humanitarnu pomoć, Zajednička služba za prevođenje i konferencije, Zajednički centar za istraživanja, Pravna služba, Služba za tisk i informiranje, Ured za službene objave, Glavno tajništvo i Služba za prijevode.

<sup>35</sup> Đerđa Dario 2007. , Institucionalni ustroj izvršne i upravne vlasti u Europskoj uniji Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 28, br. 2, str.1119

<sup>36</sup> Hartley.C. Trevor 1998, Temelji prava Evropske zajednice (The Foundations of European Community Law) CROSBI-Hrvatska znanstvena bibliografija, Rijeka,str. 313-315.

<sup>37</sup> Raspodjela mjeseta zavisi od broja stanovnika države iz koje zastupnik dolazi i ne smije biti manji od 6 mjeseta. ni više od 96 zastupnika Njemačka 96, Francuska, 79, Italija 76 , Španija 58 , Poljska 52, Rumunija 33, Holandija 27, Belgija, Češka,Grčka, Mađarska, Portugal, Švedska 21 , Austrija 19, Bugarska 17, Finska, Danska i Slovačka 14, Irska 13, Litva 11, Hrvatska 12, Latvija i Slovenija 8, Estonia 7, Kipar,, Luksemburg i Malta 6 zastupnika.,datum pristupa: 23.02.2020, <https://www.europarl.europa.eu/meps/hr/home>

<sup>38</sup> Predsjednika Evropskog vijeća, koji ga saziva i njime predsjeda, bira samo Vijeće na mandat od dvije i pol godine, koji se može jednom obnoviti. Predsjednik predstavlja EU na međunarodnoj razini.

a. Uglavnom raspravlja o političkom programu i određuje dalje smjernice djelovanja EU. Nadležno je opštem usmjerenu i političkim prioritetima. Bavi se složenim i osjetljivim pitanjima koje nije moguće riješiti na nižim razinama međudržavne saradnje. Određuje zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a, uzimajući u obzir strateške interese i imlikacije u području odbrane. Nominuje i imenuje osobe na određene visoke položaje na razini EU-a na primjer one u Evropskoj središnjoj banci i Komisiji.<sup>39</sup>

*Vijeće Evropske unije* nema stalnih članova, Vijeće se sastaje u deset različitih sastava s obzirom na područje politike o kojima se raspravlja, svaka država članica šalje svog ministra nadležnog za odgovarajuće područje politike. Vijeća Evropske unije u svojoj nadležnosti pregovara o zakonodavstvu EU-a i donosi ga zajedno s Evropskim parlamentom po osnovu prijedloga Evropske komisije. Koordinira politike država članica EU-a. Razvija vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a na osnovu smjernica Evropskog vijeća. Sklapa sporazume između EU-a i drugih država ili međunarodnih organizacija. Donosi godišnji proračun EU-a zajedno s Evropskim parlamentom.<sup>40</sup> Upravni aparat Vijeća Evropske unije čine Glavno tajništvo Vijeća, Odbor stalnih predstavnika država članica te brojni odbori i radne skupine Odbora stalnih predstavnika. Vijeću Evropske unije u radu uvelike pomaže njegovo Glavno tajništvo. Kao neutralno tijelo, Glavno tajništvo podržava rad cijele strukture Vijeća. U Tajništvu su zaposleni neovisni, međunarodni upravni službenici. Međutim, 2000. godine unutar Glavnog tajništva Vijeća Evropske unije ustrojeno je više oružanih<sup>41</sup> formacija pod izravnom odgovornošću Glavnog tajnika.<sup>42</sup>

### *Sud Evropske unije*

Sud Evropske unije tumači pravo EU kako bi se osigurala njegova ujednačena primjena u svim državama članicama, te rješava pravne sporove između nacionalnih vlada i institucija EU. U

---

<sup>39</sup>Evropsko vijeće, datum pristupa:23.02.2020 <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/23/europsko-vijece>

<sup>40</sup> Vijeće Evropske unije, datum pristupa:23.02.2020,[https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu\\_hr#nadležnosti-vijeća-eu-a](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_hr#nadležnosti-vijeća-eu-a)

<sup>41</sup> Đerđa, Dario 2007 ,Institucionalni ustroj izvršne i upravne vlasti u Europskoj uniji Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci (1991) v. 28, br. 2, str.1185-1218

određenim slučajevima pojedinci, preduzeća ili organizacije mogu pred ovim sudom pokrenuti postupak protiv neke od institucija EU. Pred ovim sudom se najčešće vode sljedeći postupci:

- tumačenje prava – nacionalni sudovi zemalja EU dužni su osigurati pravilnu primjenu prava EU. Sud može utvrditi da li je nacionalni zakon ili sudska praksa usklađen s pravom EU.
- provedba prava – postupci se pokreću protiv nacionalnih vlada ako ne djeluju u skladu s pravom EU. Ukoliko se utvrdi da je pogriješila država članica, ona odmah mora poduzeti mјere da ispravi grešku.
- poništenje pravnih akata EU – Evropska komisija od suda može tražiti da poništi neki akt za koji smatra da krši osnovna prava utvrđena ugovorima o EU.
- osiguravanje djelovanja EU – Parlament, Vijeće i Komisija dužni su donositi odluke u određenim okolnostima.
- kažnjavanje institucija EU – svi pojedinci ili poduzeća koji su oštećeni zbog djelovanja osoblja EU mogu pokrenuti postupak protiv njih pred ovim sudom.

Sud Evropske unije čine dva suda:

- Sud – rješava zahtjeve za prethodne odluke koje podnose nacionalni sudovi.
- Opšti sud – donosi odluke u postupcima za poništenje koje su pokrenuli pojedinci, poduzeća ili vlade država članica.

Osim ovih institucija Evropska unija ima i druge brojne organe koja imaju specijalizovane uloge:

- Evropski ekonomski i socijalni odbor – predstavlja civilno društvo, poslodavce i zaposlenike,
- Odbor regija – predstavlja regionalne i lokalne vlasti,
- Evropska investiciona banka – finansira investicione projekte EU te pomaže malim preduzećima putem Evropskog investicionog fonda,
- Evropska centralna banka – odgovorna je za evropsku monetarnu politiku,
- Evropski ombudsmani – istražuju pritužbe vezane za loše upravljanje institucija i tijela EU,
- Evropski nadzornik zaštite podataka – čuva privatnost ličnih podataka,
- Biro za službene publikacije Evropskih zajednica – objavljuje informacije o Uniji,
- Evropski biro za odabir osoblja – zapošljava osoblje za institucije i druga tijela EU,

- Evropska škola za javnu upravu – pruža obuku u specifičnim oblastima za članove osoblja EU.

Podjela funkcije između institucija Evropske unije ne može se bazirati na načelu trodiobe vlasti u nacionalnoj državi. Izvršnu vlast u Evropskoj uniji obavljaju Evropska komisija i Vijeće Evropske unije .Upravnu vlast u Uniji obavlja upravni aparat institucije Evropske unije, dakle Komisija , Vijeće, Parlament te Evropski sud i Evropski revizijski sud , ali i cijeli niz nezavisnih i izvršnih agencija Ovakav difuzno ustroj izvršne i upravne vlasti u Evropskoj uniji ostavlja dojam slabe uređenosti.

### *Službenički sistem institucija EU*

Evropska unija vrlo je specifična tvorevina jer nije država, ali ne može se jednostavno svrstati ni u kategoriju međunarodne organizacije budući da posjeduje mnogo viši stupanj integracije među članicama i ovlasti autonomnog odlučivanja od drugih međunarodnih organizacija. Djelomično se zasniva na sporazumu između vlada država članica, no ima i važne nadnacionalne značajke (Parlament, sud, nadnacionalna administracija). Mogla bi se opisati „kao jedinstveno poduzeće sastavljeno od ‘međuvladinih’ i ‘supranacionalnih’ sastojaka“<sup>43</sup>.

Unutar EU ne postoji pravno reguliran i jedinstveni evropski model službenika budući da svaka država članica ima vlastitu upravnu tradiciju i političko-upravnu kulturu, što dovodi u pitanje homogenost i učinkovitost politike Unije. Kako su upravni i finansijski kapaciteti Unije mali, glavna uloga u izvršenju i implementaciji politika EU i dalje ostaje na pojedinim državama pa nerijetko dolazi do problema u koordinaciji. S druge strane, iako EU nema kodificiranih ovlasti nad nacionalnim javnim upravama država članica, vidljiv je trend prema ujednačavajućem efektu mnogih zakona, politika i smjernica EU što je pridonijelo i razvoju teorijskog koncepta evropskog upravnog prostora<sup>44</sup>. Status osoblja u institucijama EU različito je pravno reguliran. Na statusno osoblje primjenjuje se službeničko pravo EU<sup>45</sup>, dok se s ostalim osobljem sklapaju zasebni ugovori

<sup>43</sup>Literatura-Jones, Robert A.2000, The European Union. U: Chandler J.A. (ed.) Comparative Public Administration,London & New York: Routledge str 173–199.

<sup>44</sup> Marčetić Gordana 2015, Komparativni službenički sustavi HKJU – CCPA 15(1): str.33

<sup>45</sup>1962. godine donesen je osnovni propis (Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community) kojim su regulirani principi, pravni status i uslovi rada službenika koji rade u institucijama EU. Ovaj propis noveliran je početkom 2014. godine.

te se na njih primjenjuje nacionalno pravo države članice, odnosno pozitivno pravo u mjestu zaposlenja. Statusno osoblje dijeli se u dvije skupine:

(1) U prvoj su skupini stalno zaposleni službenici:

- (a) upravitelji (administrators – AD) – osobe na menadžerskim položajima i najodgovornijim funkcijama, te
- (b) asistenti (assistants – AST) – osobe koje obavljaju upravne, izvršne i tehničke poslove.

(2) Drugoj skupini pripada privremeno zaposleno osoblje:

- (a) privremeni službenici – specijalizirano osoblje koje se može usporediti sa službenicima, ali su zaposleni na vremenski ograničene ugovore ili ugovore koji predviđaju mogućnost otkaza iz službe,
- (b) ugovorni zaposlenici – osoblje zaposleno na ugovor koji je, ovisno o vrsti institucije, vremenski ograničen ili neograničen, a rade pod nadzorom stalno zaposlenih ili privremenih službenika,
- (c) lokalno osoblje i
- (d) specijalni savjetnici.

U kategoriji nestatusnog osoblja su agenti pod nacionalnim pravom, a pravna osnova za njihovo zapošljavanje je ugovor između institucije EU i osobe, koji ne potпадa pod okvir službeničkog prava EU.

Postoji i treća kategorija ostalog osoblja u koju spadaju:

- (a) nacionalni stručnjaci,
- (b) vježbenici,
- (c) uslužni djelatnici i
- (d) privremeni zaposlenici, čiji je status uređen kroz individualne ugovore ili agencijske ugovore, a plaću im u većini slučajeva isplaćuje poslodavac izvan Evropske unije.

Posebnu kategoriju čine asistenti u Parlamentu – zaposlenici koji rade za članove EP-a, po jedan za svako mjesto u Parlamentu. Oni su zaposleni na ugovore koji su vezani s mandatom pojedinog člana<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Marčetić, Gordana 2015, Komparativni službenički sustavi HKJU – CCPA 15(1): str.33

# UTICAJ EVROPEIZACIJA NA SLUŽBENČKI SISTEM BOSNE i HERCEGOVINE

## *Pojam evropeizacije*

Nemoguće je ponuditi sve obuhvatnu definiciju pojma evropeizacije budući da ne postoji jedinstveno prihvaćena definicija koncepta pojma evropeizacije, a mnogi autori evropeizaciju definiraju na različite načine i u različitim kontekstima. Evropeizacija u nekoj državi počinje procesom evropskih integracija, što na razini Zapadnog Balkana korelira s pokretanjem Procesa stabilizacije i pridruživanja 1999. godine. Definicija koja se najviše koristi u definisanju procesa evropeizacije je autora Claudiјa Radaeli. Sa političkog aspekta definiše proces kao: 1. konstrukcije, 2. difuzije i 3. institucionalizacije normi, stavova, formalnih i neformalnih pravila, procedura, paridgmi, stilova, načina na koji se stvari rade, koji se prvo definišu i konsolidišu u okviru EU, a zatim inkorporiraju u logiku domaćeg nacionalnog i subnacionalnog diskursa, političkih struktura i javnih politika na evropskom nivou.<sup>47</sup> Jedna od najranijih i najčešće korištenog pojma evropeizacija dolazi od Roberta Ladrecha koji je određuje kao “inkrementalni proces reorientacije usmjerenja i forme politike prema stupnju gdje politička i gospodarska dinamika EU-a postaje dio organizacijske logike nacionalnih politika”.<sup>48</sup> Evropeizacija nije nov pojam, no stalno rastući interes za učinak koji proces evropske integracije ima za nacionalne institucije stavio je taj pojam u središte interesa.<sup>49</sup>.

Po Laffan i Stubb (2003:70) evropeizacija je „proces gdje se nacionalne institucije i politike prilagođavaju u skladu s odredbama Unije, ali istodobno i same imaju utjecaj na oblikovanje Evropske unije“.

Tako Bulmer i Radaelli (2005: 341-346) razlikuju sljedeće pojmove.

- Upravljanje putem pregovaranja na razini Evropske unije- odnosi se na proces odobravanja pravila na razini Unije ,iako se ovdje naglašava da države često pokušavaju oblikovati taj proces prenošenjem svojih policy-preferencija na razinu Unije.

---

<sup>47</sup> Radaelli, C. M., 2000: Whither Europeanization? Concept stretching and substantivechange, European Integration online Papers (EIoP), (4) 8, dostupno na:<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>

<sup>48</sup> Ladrech, R. 1994. Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. Journal of Common Market Studies, 32 (1), 69-88

<sup>49</sup> Bulmer, S., & Radaelli, C. 2005. The Europeanisation of National Policy. U: S. Bulmer,C. Lequesne (ur.), The Member States of the EU 338-360, Oxford: Oxford University Press. 339

- Upravljanje putem hijerarhije- obilježeno je visokim stupnjem delegacije moći na supranacionalne institucije te korištenjem mehanizama zapovijedi i kontrole u provedbi politika Unije.

Koncept evropeizacije ima svoj filozofski i funkcionalni aspekt. Evropeizacija u filozofskom smislu znači širi koncept zapadnoevropske civilizacije i filozofije, kulturnih i kreativnih vrijednosti i dostignuća povezanih s visokim standardima i kvalitetom kapitalističke proizvodnje i umjetničke produkcije, te društvene organizacije osnovane na tradiciji i vrijednostima znanja, obrazovanja, tolerancije, slobode, solidarnosti. Evropeizacija u funkcionalnom smislu predstavlja koncept postojanja i širenja Evropske Unije, gdje zemlje kandidati trebaju ostvariti zahtijevane pristupne kriterije za članstvo u Evropskoj Uniji, a to su: sloboda, demokratija, vladavina prava, poštovanje ljudskih i osnovnih sloboda i administrativni kapacitet.<sup>50</sup>

U najširem smislu po Olsenu evropeizacija se može odrediti na pet načina:

- 1.kao teritorijalna ekspanzija granica EU, odnosno proces proširenja;
- 2.kao institucionalizacija na razini EU, odnosno razvoj evropskih institucija upravljanja,
- 3.kao izvoz evropskih modela političke organizacije i upravljanja izvan granica Evrope;
4. kao jačanje ‘projekta’ evropske integracije,odnosno političkog cilja stvaranja ujedinjene i politički jake Evrope;
5. kao prodiranje institucija EU i njihov utjecaj na nacionalne i subnacionalne sisteme upravljanja.<sup>51</sup>

U načelu evropeizacija se bavi trima ključnim pitanjima koje je moguće prostorno odrediti kao vertikalni pristup odozdo-gore (ulazna evropizacija, bottom-up), vertikalni pristup odozdo-dolje (silazna evropeizacija, top-down) te horizontalni pristup:

1. proces oblikovanja evropskih institucija i javnih politika te funkcionisanje političkih procesa na evropskoj razini prenošenje nacionalnih ovlasti na nad nacionalnu razinu.(pristup odozdo-gore, od države prema EU;bottom-up),

---

<sup>50</sup> Obydenkova, A., 2006 Democratization, Europeization and Regionalization beyond the EU: Search for Empirical Evidence, <http://www.eiop.or.at/eiop/texte>, s.5)

<sup>51</sup> Olsen, J. P., 2003: *Europeanization*, u: Cini, Michelle (ur.), 2003.: *European Union Politics*, Oxford University Press, Oxford, 333-348

2. direktan i indirektan utjecaj evropskih institucija, politike i političkih procesa na nacionalne institucije , politike i političke procese, uključujući i nedržavne aktere (pristup odozdo-dolje, od EU prema državama ; top-down) i
3. širenje EU izvan postojećih granica , kao političko širenje apsorpcijom novih članica tako i kulturno širenje ideja, obrazaca i normi izvan granica neposrednog susjedstva (evropizacija izvan Evrope) .

Europeizacija je proces oblikovanja evropskih institucija i javnih politika te funkcionisanje političkih procesa na evropskom nivou, to je pristup odozdo-dolje, od država prema EU, odnosno to je direktni i indirektni utjecaj evropskih institucija, politike i političkih procesa na nacionalne institucije, politike i političke procese, pristup odozgo -dolje, od EU prema državama.Fokus istraživanje europeizacije prvenstveno je na nacionalnoj razini pa europeizaciju treba razumjeti kao različite načine na koje institucije, procesi i politike s evropske razine utječu na javne politike, politiku i političke zajednice na domaćoj razini, države članice i nečlanice.

U skladu s navedenim pristupom definisane su i ključna istraživačka pitaja: *šta se mijenja* (dimenzije, područje europeizacije); *kako se mijenja* ( mehanizam europeizacije), *do kakve promjene dolazi* (učinci europeizacije).

Tri su osnovne dimenzije europeizacije:

1. Utjecaj na javne politike (funkcionalna ili policy dimenzija);
2. Utjecaj na političke i upravne strukture (strukturna ili polity dimenzija), u smislu utjecaja na izvršnu , zakonodavnu i sudsku vlast;
3. Utjecaj na političke procese (procesna ili politics dimenzija), kao utjecaj na političke stranke , stranački sistem, interesne skupine i drugo.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Ivan Koprić, Gordana Marčetić, Anamarija Musa , Vedran Đulabić i Goran Lalić Novak "Upravna znanost – Javna uprava u savremenom evropskom kontekstu" Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu , Studijski centar za javu upravu, Biblioteka savremena javna uprava, Knjiga broj 25 , Zagreb 2016, str 325

## *Modeli i učinici evropeizacije*

Kada je riječ o načinima odvijanja procesa evropeizacije, moguće je izdvojiti tri osnovna modela. Model *nepodudarnosti* podrazumijeva postojanje značajne nekompatibilnosti između evropske i nacionalne razine, što dovodi do potrebe za promjenom u državi članici ili kandidatkinji. Uz nekompatibilnost političko-upravnih procesa, politika i institucija, moguće je poći i od nekompatibilnosti normi, praksi i ideja između evropske i nacionalne razine. Dok je u prvom slučaju promjena izglednija što je nekompatibilnost veća, u drugom slučaju u kojem se evropeizacija razumijeva kao vrsta socijalizacije, vjerovatnost promjene je veća ukoliko je nepodudaranje manje.

Drugi, *model javne politike*, polazi od prirode javne politike, pri čemu kod politika pozitivne integracije dolazi do vertikalne evropeizacije, obzirom na postojanje prinude koja stvara izričit pritisak za promjenom, dok je kod politika negativne integracije evropeizacija horizontalna i neizravna, zbog promjene strukture mogućnosti i pritiska regulatornog natjecanja.

Treći je *model institucionalne adaptacije* koji podrazumijeva trajniju zamjenu postojećih praksi i struktura novima, pri čemu mogući mehanizmi uključuju prinudu (nametanje modela od strane EU), imitaciju i normativni pritisak (oponašanje modela radi izbjegavanja nesigurnosti ili zbog njegove uspješnosti u drugim zemljama), regulacijsko natjecanje (natjecanje država članica u razvijanju uspješnog modela) te uokvirivanje (framing), pri čemu same države članice promoviraju nove ideje i norme te djeluju kao agenti promjene.<sup>53</sup>

Jedan od osnovnih pitanja evropeizacije institucija, uključujući javnu upravu, jeste karakter promjena, harmonizacija, odnosno konvergencija ili diferencijalni učinak. Konvergencija se odnosi na usvajanje sličnih ili identičnih institucionalnih oblika i postupaka.<sup>54</sup> Konvergenciju je, stoga, pogrešno izjednačavati s evropeizacijom, no konvergencija može biti njen ishod. Razlog izostanka konvergencije leži u specifičnostima nacionalnih institucija i aktera koji predstavljaju svojevrsni filter kroz koji prolaze evropske politike. Postojeće institucije i prakse mogu predstavljati čvrstu

---

<sup>53</sup> Musa, Anamarija. 2014 , Agencijski model javne uprave. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije (215-237)

<sup>54</sup> Pollitt, Christopher 2002. Clarifying Convergence: Striking similarities and durable differences in public management reform. Public Management Review 4:1, 471-492

branu u usvajanju novih, evropskih modela. Proces konvergencije u središtu je pojma evropskoga upravnog prostora koji se odnosi na približavanje upravnih načela i standarda u pogledu organiziranja i funkcioniranja javne uprave u zemljama članicama.<sup>55</sup> Bitno je napomenuti da se ne radi o jedinstvenosti upravnih rješenja i usvajanju točno utvrđenih postupaka u javnoj upravi. Obaveza se odnosi na postizanje određenih rezultata u javnim upravama zemalja članica odnosno kandidatkinja, a podrazumijeva sposobnost primjene pravne stećevine EU (*acquis communautaire*). Proces europeizacije u tranzicijskim zemljama je praćen nizom specifičnosti koje proizlaze iz socijalističkog nasljeđa. Proces pristupanja tih zemalja EU obilježen je asimetrijom moći i politikom uvjetovanosti (kondicionalnosti),<sup>56</sup> razmjerno je dugotrajan s pojačanim mehanizmima nadzora i procjene napretka, te su zahtjevi i obim javnih politika širi. Što se tiče učinaka europeizacije u državama kandidatkinjama za članstvo, oni su u odnosu na učinke u državama članicama obimniji, ali ujedno i površniji, ograničeni na formalno ispunjavanje uvjeta (tzv. plitka europeizacija), a do konvergencije u većem djelu dolazi na razini diskursa i odlučivanja negoli na razini djelovanja.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Osnovni standardi evropskoga upravnog prostora obuhvaćaju vladavinu prava, transparentnost i otvorenost, odgovornost, učinkovitost i djelotvornost, učestvovaanje, koherentnost, proporcionalnost i supsidijarnost. Upravna načela i standardi nastaju prvenstveno djelovanjem evropskih institucija. U tom kontekstu moguće je govoriti o čimbenicima oblikovanja evropskoga upravnog prostora, koji uključuju presude Evropskog suda, djelovanje Evropskog vijeća, osnivačke ugovore, zakonodavne aktivnosti Vijeća EU i Evropskog parlamenta, djelovanje Evropske komisije, kontakte upravnih službenika i dužnosnika, preuzimanje dobre prakse (upravna infekcija) te utjecaj međunarodnih procesa i doktrina (Koprić i dr. 2013, 140-143).

<sup>56</sup> Politika kondicionalnosti odnosi se na primjenu određenih organizacijskih ili proceduralnih oblika kao uvjet za članstvo, a ne zbog njihovih superiornih značajki (Koprić i dr. 2013, 144). Radi se o korištenju uvjetnih pozitivnih poticaja (članstvo u EU) kao nagrada za države koje usvoje određena pravila specificirana od strane EU (Sedelmeier 2006, 9, cit. u: Musa 2014).

<sup>57</sup> Musa, A. (2014). Agencijski model javne uprave. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije., 243-256

*Promjene nacionalnih institucija i politika<sup>58</sup>*

Stepen	Razlika između EU-a i nacionalne razine, tj. neusklađenost	Stepen promjene nacionalnih institucija i politika
<b>Ukopavanje</b>	<b>Varira</b>	<b>Negativan:</b> države se aktivno opiru pritiscima na prilagodbu zbog svojih obilježja
<b>Inercija</b>	<b>Varira</b>	<b>Nizak:</b> države se opiru promjenama, ali to često dovodi do porasta pritisaka na prilagodbu i dovodi do promjene na dulji rok
<b>Apsorpcija</b>	<b>Niska</b>	<b>Nizak:</b> države prihvaćaju politike EU-a, prakse i/ili preferencije bez značajne promjene postojećih politika, praksi i/ili preferencija
<b>Prilagodba</b>	<b>Umjerena</b>	<b>Umjeren:</b> države prilagođavaju postojeće politike, prakse i/ili preferencije bez promjene njihovih osnovnih obilježja
<b>Transformacija</b>	<b>Visoka</b>	<b>Visok:</b> države značajno mijenjaju postojeće politike, prakse i/ili preferencije ili ih zamjenjuju novim

Table 3. Promjene nacionalnih institucija i politika

*Evropeizacija kao dvosmjerni, hijerarhijski uslovljeni, odnos institucija BiH i EU*

Pojam evropeizacije treba koristiti kao okvir za analizu utjecaja institucija i politika EU na države članice i države koje to žele postati. Važno je razmotriti učinke EU na nacionale institucije i politike, pa se evropeizacija shvaća kao reorganizacija ili preoblikovanje politika na nacionalnom nivou na način da odražava politike, prakse i preferencije poticane kroz sistem EU. To se uklapa u hijerarhijsko i dvosmjerno shvaćanje EU jer ne postoji jedan vertikalni sistem zapovijedanja gdje bi politika EU dolazila od država članica, ali i obrnuto.

Evropeizacija službeničkog sistema je dug proces, koji uključuje: decentralizacije i modernizacije službeničkog sistema. U ovom procesu države nastoje zadržati primat u

<sup>58</sup> prilagođeno iz Börzel/Risse (2000, 2003) i Börzel (2005), Börzel, T., Risse, T. (2000). When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, EUI Working Papers RSC 2000/56., Börzel, T., & Risse, T. (2003). Conceptualising the Domestic Impact of Europe. U: K. Featherstone, C. M. Radaelli, (ur.), The Politics of Europeanization (57-83). Oxford: Oxford University Press.

nadležnostima što je više moguće. Međutim, proces je dvosmjeran, što je veća neusklađenost zakonodavstva i djelovanja u sferi službeničkih sistema to su pritisci EU izraženiji i snažniji, usmjereni na harmonizaciju propisa i djelovanja. Postojanje određene neusklađenosti (Börzel, 2003; Heritier, 2002<sup>59</sup>) shvaća se kao nužan uslov procesa evropeizacije. Na područjima jasno određenih politika (tzv. pozitivna integracija u obliku korekcije tržišta kao regionalna politika i politika zaštite okoliša) koje izvorište imaju u Bruxellesu, evropeizacija je relativno prisilne prirode. Sasvim suprotno, na policy-područjima tzv. negativne integracije EU jednostavno traži ukidanje postojećih ograničenja slobodnoj trgovini (korekcije tržišta u obliku politike tržišnog natjecanja, porezne i monetarne politike). Tada proces evropeizacije ima znatno više horizontalnu formu jer se institucije na nacionalnoj – ali i razini Unije – „mijenjaju ovisno o redistribuciji moći i resursa između nacionalnih aktera“ (Knill/Lehmkuhl, 1999:14).

Proces evropeizacije javne uprave je izgradnje demokratskih institucija i odgovarajućih upravnih kapaciteta država kandidatkinja za članstvo u Evropskoj uniji. To je dvosmjeran proces. Pri tome se ljudski potencijali u javnoj upravi smatraju ključnim elementom u razvoju i prosperitetu društva, zaštiti ljudskih prava, učinkovitosti i odgovornosti uprave te ostvarivanja ciljeva javnih politika. Posebno je važna njihova uloga države, s jedne strane, te Evropske unije s druge u izgradnji institucionalnih kapaciteta za ispunjavanje obaveza iz članstva jer u trenutku pristupanja Uniji javna uprava svake članice postaje osnovni dio provedbenog mehanizma evropskih politika, ali i njihovog oblikovanja radi ostvarenja ciljeva Unije. Stoga je Evropska unija, prema svakoj zemlji koja je izrazila želju za članstvom, izgradnju efikasne i odgovorne uprave (prije svega državne uprave) te odgovarajućeg službeničkog sistema postavila kao osnovne preduvjete za članstvo.

Proces evropeizacije ne može se ostvariti bez pritiska na prilagodbu između EU-a i njezinih država članica. Koncept neusklađenosti dobro se uklopio u policy-područja, na kojima Evropska unija aktivno nameće jasne obaveze u obliku pravila i uredbi, te pravno slabije obavezujućih dokumenata poput bijelih knjiga i akcijskih programa (Jordan/Liefferink, 2004)<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Marinko Trinski” Prilog pojmovnom određenju europeizacije” Pregledni rad UDK: 061.1EU

<sup>60</sup> Marinko Trinski” Prilog pojmovnom određenju europeizacije” Pregledni rad UDK: 061.1EU

Od posebnog je značaja studija učinka Evropske unije na nacionalne institucije više država (Rise et al., 2001<sup>61</sup>).

### Politike, prakse i preferencije Evropske unije

#### Stepen usklađenosti između procesa evropeizacije i nacionalnih struktura

##### 5 indirektnih faktora na nacionalnoj razini

##### Promjena institucija na nacionalnoj razini

Table 4. Tabelarni prikaz procesa evropeizacije i nacionalnih struktura

Slaba usklađenost implicira snažne pritiske na prilagodbu i obratno; visok stepen usklađenosti znači slabe pritiske na prilagodbu. Stepen do kojeg pritisci na prilagodbu dovode do promjene nacionalnih institucija ovise o pet indirektnih faktora (Rise et al., 2):

1. o postojanju višestrukih veto-čvorišta u nacionalnim institucijama;
2. o posredničkim institucijama;
3. o nacionalnoj organizacijskoj kulturi i kulturi kreiranja politika;
4. o različitom osnaživanju aktera na nacionalnoj razini;
5. o policy-učenju.

#### Evropeizacija javne uprave s fokusom na službenički sistem BiH

Evropska unija je prema BiH kao glavni preduvjet za članstvo postavila izgradnju efikasne i odgovorne uprave i ponudila joj odgovarajuću tehničku i finansijsku pomoć. Evropske institucije, a posebno, Evropsko vijeće definisali su važna načela na kojima treba zasnivati funkcionalnost javne uprave, od kojih se poseban skup standarda odnosi na službenički sistem BiH.

61 Risse, T., Cowles Green, M., Caporaso J, (2001). Europeanization and Domestic Change: Introduction. U: M. Cowles Green, J. Caporaso, T. Risse (ur.), Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change (1-21). Ithaca: Cornell University Press

Međunarodna zajednica, posredstvom mnogobrojnih projekata, aktivno djeluje u Bosni i Hercegovini na polju reforme javne uprave. Iskustva iz ostalih zemalja Centralne i Istočne Evrope pokazuju da put ka članstvu u EU nameće ogromne zahtjeve javnoj upravi. Kako bi olakšala i ubrzala proces reforme, međunarodna zajednica je posredstvom različitih donatora osigurala značajna sredstva za reformu javne uprave. Donatori pomoć usmjeravaju na dostizanje pojedinačnih ciljeva reforme kako bi u konačnici bio dostignut krajnji cilj – javna uprava u Bosni i Hercegovini koja funkcioniše u skladu sa najboljom praksom Evropske unije. Donatori koji u BiH provode projekte u oblasti reforme javne uprave su: Delegacija Evropske unije, Odjel Ujedinjenog Kraljevstva za međunarodni razvoj i saradnju (DfID), Švedska Agencija za međunarodni razvoj i saradnju (Sida), Ambasada Kraljevine Holandije, USAID, UNDP, SIGMA, Svjetska banka, OSCE i ostali. Projekti koje provode obuhvataju široki spektar aktivnosti usmjerenih na unapređenje javne uprave na centralnom, entitetskom i lokalnom nivou<sup>62</sup>.

Izgradnja efikasne i odgovorne javne uprave, a posebno službeničkog sistema, jedan je od šest ključnih prioriteta Evropskog partnerstva, a javna uprava sposobna za usvajanje i provođenje *acquis communautaire-a* jedan od najvažnijih preduslova za članstvo u Evropskoj uniji. Izgradnja upravnih kapaciteta, sposobnih da usvoje i provedu 35 poglavlja legislative EU – kriterij je postavljen pred sve zemlje koje žele postati članice Unije u Kopenhagenu 1993, a dvije godine kasnije potvrđen u Madridu. Obaveze BiH na putu ka Uniji moguće je vidjeti u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, kojim se zemlja obvezala da će usvajati i provoditi “zakonodavne, administrativne, institucionalne i ekonomski reforme”. Kako bi svoju administraciju dovela na nivo potreban za pristupanje u EU, država kandidatkinja izrađuje akcioni plan kojim definiše šta će učiniti i kada. Prioriteti koji se moraju uvrstiti u akcioni plan utvrđuju se kroz pristupanje ili Evropsko partnerstvo koje EU izrađuje za svaku zemlju kandidatkinju. Od svake države kandidatkinje se također zahtijeva da napravi državni program za usvajanje pravne tečevine EU (*acquis*).

Javna uprava ima ključnu ulogu u procesu evropskih integracija jer omogućava provedbu neophodnih reformi za ulazak u EU, te istovremeno osigurava učinkovit dijalog o procesu pristupanja. Sposobnost upravnih kapaciteta za usvajanje i provedbu osnovnih propisa EU (*acquis communautaire*) jedan je od glavnih uslova za članstvo u EU. Međutim, modernizacija javne

---

<sup>62</sup> <http://rju.parco.gov.ba/rju-projekti/> ( 15.05.2020)

uprave u našoj zemlji potrebna je, ne samo zbog našeg usmjerenja ka Evropskoj uniji, nego, prije svega, kao pretpostavka za odgovornu i troškovno efikasnu državnu službu. Efikasnija, djelotvornija, odgovornija i transparentnija javna uprava, koja će biti orijentirana ka građanima i spremna da odgovori svim evropskim zahtjevima, vizija je reforme javne uprave zacrtane dokumentima Strategijom reforme javne uprave i Akcionim planom 1 za njenu provedbu. Ove dokumente su 2006. godine usvojile vlade Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH te Vijeće ministara BiH. Glavna svrha Strategije RJU<sup>63</sup> je da stvori i održi javnu upravu koja je sposobna pružiti usluge našim građanima, sa kvalitetom koji očekuju, i da osigura u cijeloj zemlji dobru provedbu reformi neophodnih za proces evropskih integracija. Nakon ovih dokumenata, vlade su usvojile i Zajedničku platformu o principima i načinu implementacije Akcionog plana 1 Strategije reforme javne uprave u BiH, a koja je osigurala politički i pravni okvir te osnov za saradnju organa uprave svih nivoa vlasti i rad njihovih predstavnika u zajednička radna tijela za nadzor i implementaciju AP 1.

## **SLUŽBENIČKI SISTEM BIH**

### *Službenički sistem BiH i upravna tradicija*

Bosna i Hercegovina ima posebno službeničko zakonodavstvo kojim regulišu statusna pitanja i rad službenika, prvenstveno uže kategorije državnih službenika. Doseg službeničkih propisa je različit pa se u nekim slučajevima njima regulišu svi odnosi vezani za službu. Iako je službenički sistem kao kategorijalni aparat većim dijelom regulisan odredbama službeničkog zakonodavstva, njegovi izvori izlaze izvan pravnog okvira te se povezuju s upravnom tradicijom, kulturom i praksom određene zemlje. S obzirom na to službenički sistem svake zemlje ima određene specifičnosti koje su karakteristične za tu zemlju uslovljene mnogobrojnim institucionalnim, političko-upravnim, istorijskim, geografskim, ekonomskim i drugim faktorima.

U tom smislu, područje Bosne bilo je dugo pod vlašću brojnih osvajača i njihovom upravom. Na razvoj službeničkog sistema BiH strana vlast je imala snažan utjecaj od osmanskog carstva preko austrougarske monarhije pa do komunizma. Tako je u Bosni je za vrijeme Turske okupacije na snazi bio osmanski pravni sistem koji se sastojao od šerijatskog prava (Kur'an i hadisi) i državnog

---

<sup>63</sup> <http://rju.parco.gov.ba/o-rju/strateski-okviri-za-rju/>  
pristup dana 5.11.2020

(sultanskog) prava, odnosno kanonskog prava kojim su uređivani odnosi koji nisu bili uređeni ili su bili nepotpuno uređeni šerijatskim pravom. Pred kraj osmanske uprave pored šerijatskih uvedene su i građanske pravne institucije i donešeni zakoni.

Potom je odlukom Berlinskog kongresa iz 1878. godine, Bosna i Hercegovina je potpala pod vlast Austro-Ugarske monarhije. Pored odluke sa Berlinskog kongresa, važniji pravni akti bili su Novopazarska konvencija iz 1879 o sporazumu između Osmanskog carstva i Austro-Ugarske monarhije o vladavini Bosnom i Hercegovinom i Zakon o upravljanju Bosnom i Hercegovinom koji su 1880. godine doneli parlamenti Austrije i Ugarske. Sve do 1882. godine Bosnom i Hercegovinom je upravljaо vojni komandant koji je bio odgovoran Ministarstvu finansija u Beču. Nakon toga civilna vlast se odvaja od vojne i njome upravlja civilni upravnik tzv. adlatus<sup>64</sup>. Civilna i vojna vlast nikad nisu bile u potpunosti odvojene. Službenički aparat je porastao sa 120 službenika koliko je bilo za vreme Osmanske uprave na 9. 533 za vreme Austro-Ugarske. Odmah po završetku Drugog svetskog rata, novoformirana Demokratska Federativna Jugoslavija pristupila je izradi službeničke legislative. 1946. godine donesen Zakon o državnim službenicima<sup>65</sup>, a 1953. Federativne Narodne Republike Jugoslavije donosi zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja i saveznim organima vlasti. Tim zakonom uveden je koncept radničkog samoupravljanja.

Danas je Bosan i Hercegovi složena država koja se sastoji od 2 entiteta i BD BiH. Federacija Bosne i Hercegovine je entitet koji se sastoji od deset kantona (koji se dalje administrativno dijele na 79 općina) a to su Unsko-sanski, Posavski, Tuzlanski, Zeničko-dobojski, Bosansko-podrinjski, Srednjobosanski, Hercegovačko-neretvanski, Zapadno-hercegovački, Sarajevski i Kanton br.10. Zakonodavnu vlast čini Parlament Federacije BiH, koji se sastoji od Predstavničkog/Zastupničkog doma i Doma naroda. Izvršnu vlast vrše predsjednik i dva potpredsjednika kao i Vlada F BiH.

Republika Srpska je entitet koji se administrativno dijeli na regije (Banja Luka, Doboј, Bijeljina, Pale i Trebinje), a regije se dalje dijele na 62 općine. U Republici Srpskoj zakonodavnu vlast vrši Narodna Skupština Republike Srpske i Vijeće naroda. Izvršnu vlast vrše predsjednik i dva potpredsjednika Republike Srpske, kao i Vlada Republike Srpske.

---

<sup>64</sup> Sućeska Avdo 1987., Istorija države i prava naroda SFRJ, Sarajevo, str. 98.- 124.)

<sup>65</sup> Zakon o državnim službenicima, Službeni list FNRJ, br. 51/46.

Teritorij Brčkog koji je bio pod arbitražom, nije pripao ni Federaciji BiH ni Republici Srpskoj, već je odlukom Međunarodne arbitražne komisije za Brčko stavljen krajem 2000. godine pod upravu države Bosne i Hercegovine kao zaseban distrikt. Distrikt Brčko ima svoju vlastitu multietničku vladu sa izabranom skupštinom, izvršnim odborom, sudstvom i policijskim snagama.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ustanovljena je Ustavom BiH. Ovaj najviši zakonodavni organ Bosne i Hercegovine sastoji se od dva doma – Predstavničkog doma i Doma naroda a sve zakonodavne odluke donose se usvajanjem u oba doma Parlamentarne skupštine BiH. Mandat izabranih članova Parlamentarne skupštine BiH do 2002. bio je dvije godine, a nakon izbora 2002. oni se biraju i delegiraju na mandat od četiri godine.

U ovako složenom državnom uređenju zemlje, jedinstven službenički sistem Bosne i Hercegovine ne postoji. Uz veće i manje razlike postoje tri sistema (te BD BiH). Drugačije rečeno, službenički sistem u Bosni i Hercegovini prati njeno ustavno i institucionalno uređenje što ga čini složenim baš kao što je i Bosna i Hercegovina država složenog državnog uređenja, sui generis karaktera, u ustavnopravnim sistemima potpuno atipična i neponovljiva.

Službenički sistem jedne države u užem smislu obuhvata sistem klasifikacije, platni sistem i sistem napredovanja (Pusić, 2002: 213) koji su međuzavisni. Službenički sistem je vezan za sistem javne uprave. Postoje zajednički faktori koji utiču na sistem javne uprave, a samim tim i na službenički sistem.

## *Obim službeničkog sistema BiH*

Postoji jasna zakonska osnova kojom je utvrđen horizontalni i vertikalni djelokrug najvažnijeg dijela službeničkog sistema, odnosno državne službe (tj. zakon o državnoj službi, zakoni o ustavnim organima, zakoni o posebnim vrstama državne službe)<sup>66</sup>

Horizontalni djelokrug minimalno obuhvata pozicije sa javnim ovlastima u skladu sa javnim pravom, koje nose odgovornost za zaštitu općih interesa države ili drugih javnih organa u sljedećim institucijama:

- ministarstva i upravni organi koji odgovaraju direktno vladu, premijeru ili ministrima (tj. državna služba na nivou centralne uprave);
- administracije parlamenta, predsjednika i premijera;
- ostali upravni organi na nivou centralne uprave, ako su uključeni u djelokrug državne službe u smislu zakona o javnoj/državnoj službi;
- ustavna i druga nezavisna tijela koja podnose izvještaje parlamentu.

Vertikalnim djelokrugom je jasno utvrđena gornja i donja linija podjele između političkih pozicija, državnih službenika i namještenika. Materijalnim djelokrugom su utvrđene sve opće odredbe od značaja za radne odnose državnih službenika i upravljanje državnom službom<sup>67</sup>. Državni službenici se razlikuju od političkih pozicija (tj. političke pozicije nisu uključene u djelokrug državne službe).

---

<sup>66</sup><http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-Bosnian.pdf> pristup dana 02.05.2020

<sup>67</sup> Primarno zakonodavstvo treba obuhvatati sljedeća važna pitanja iz materijalnog djelokruga državne službe: djelokrug i principi državne službe; klasifikacija; zapošljavanje i odabir, uključujući državne službenike na višim rukovodećim pozicijama; prava i dužnosti državnih službenika, uključujući sistem integriteta; plaće (osnovni principi i komponente platnog sistema); profesionalno usavršavanje, uključujući ocjenu rada, obuku, mobilnost i unapređenje; disciplinski postupci, uključujući prekid odnosa u okviru državne službe; prekid ugovora o radu, uključujući degradiranje i otpuštanje viška radnika; upravljanje i centralno koordiniranje državne službe.

Horizontalni obim državne službe u BiH (zakonska regulativa)			
BiH	FBiH	RS	BDBiH
Zakon o državnoj službi u institucijama BiH (poseban zakon zaposlenici)	Zakon o državnoj službi (poseban zakon namještenici)	Zakon o državnim službenicima	Zakon o državnoj službi u organima javne uprave BD BiH
Zakonom se uređuje pravni status državnih službenika u institucijama BiH (čl. 4 izuzeće u primjeni, faktički neprecizno određen horizontalni obim državne službe)	Odnosi se na radno-pravni status državnih službenika zaposlenih u organima državne uprave FBiH (odnosno organima državne službe, čl. 5 regulira izuzeće u primjeni, faktički neprecizno određen horizontalni obim državne službe)	Odredbe zakona odnose se na zaposlene u : -republičkim organima uprave (određeno Zakonom o republičkoj upravi RS) -stručnoj službi Vlade RS - Pravobranilaštvo RS	Odredbe zakona se primjenjuju na državne službenike i namještenike u: -organima javne uprave BD BIH -Uredu za reviziju javne uprave i institucija BD BiH -stručnoj službi Skupštine BD BiH - drugim organima i institucijama koje se finansiraju iz budžeta Distrikta

Table 5. Horizontalni obim državne službe u BiH (zakonska regulativa)

Neharmonizacija bosanskohercegovačkog zakonodavstva iz oblasti službeničkog sistema sa pravnom stečevinom EU

Pod upravnim kapacitetima EU podrazumijevala se sposobnost javne uprave neke zemlje da: (a) učestvuje u oblikovanju i provodi evropske javne politike, (b) provodi zajedničku evropsku pravnu stečevinu (*acquis communautaire*) i (c) usvoji standarde, koji se uglavnom odnose na službenički sistem, sasvim određeni tip njegove pravne regulacije te politiku upravnog osoblja. Službenički sistem trebalo je urediti tako da se: status javnih službenika uredi posebnim zakonom različito od statusa drugih zaposlenika, oblikuje karijerni službenički sistem, služba za državu depolitizira i osigura politička neutralnost službenika i javne uprave u cjelini, osiguraju plate službenika

usporedive s platama u privatnom sektoru te stvori poseban sistem osposobljavanja javnih službenika (Koprić, 2012)<sup>68</sup>.

Harmonizacija triju zakona o državnoj službi još uvijek je otvoreno pitanje<sup>69</sup> Sve od 2002 do danas nije završena harmonizacija sva tri zakona o državnoj službi (državnog i dva entitetska), nužno, između ostalog, da bi omogućio transfer državnih službenika između različitih nivoa vlasti. Agencije za državnu službu u BiH (uključujući i Pododjeljenje za ljudske potencijale u Brčko Distriktu) moraju se razvijati u skladu sa okolnostima. Agencije će morati preuzeti zakonske odgovornosti za kreiranje i provedbe politika u oblasti ljudskih potencijala, i to kroz razvoj vlastitih kapaciteta, ali i kroz obezbjedivanje stručne pomoći i opći razvoj menadžmenta ljudskih potencijala u ministarstvima i drugim tijelima. Ukratko, agencije trebaju preuzeti odgovornost i ključnu ulogu u:

- razvoju i nadgledanju politika djelovanja i principa u oblasti ljudskih potencijala
- uspostavljanju standarda i monitoringa
- davanju savjeta i smjernica
- koordiniranju, komuniciranju i primjeni najbolje prakse u čitavoj BiH
- odgovornosti ministarstava za učinkovitu provedbu; te
- izvještavanju prema vladama/parlamentima..

Svaki nivo vlasti u BiH mora osigurati zapošljavanje koje se zasniva na jednakim mogućnostima pod istim uvjetima i na principu izbora najkompetentnijeg kandidata, što je osnovni zahtjev reformskih procesa. Kandidati za zapošljavanje u državnoj službi trebaju i biti ocjenjivani na osnovu prethodno određenih kriterija kvalifikovanosti i rezultata testova kompetentnosti, a organi uprave dužni su osigurati zapošljavanje najbolje rangiranih kandidata.

Cilj reformi je razviti profesionalnu, politički nezavisnu, nacionalno izbalansirnu, etičnu, stabilnu i aktivnu javnu upravu koja će biti poštovana i sposobna da pruža efikasne usluge i vladama i građanima. Reforme se odnose na zapošljavanja u službi, koja se moraju učiniti efikasnim i transparentnim, procesi selekcije kadrova moraju u obzir uzeti kvalitet i sposobnost kandidata, za svako radno mjesto potrebno je definisati znanje, vještine, sposobnost, ličene karakteristike, motive

---

<sup>68</sup> Koprić, Ivan 2010 ,Attracting and Retaining the Best People in Civil Service. UNDP, 2010: 1–40, [www.rcpar.org](http://www.rcpar.org)

<sup>69</sup> Evropska komisija , 2007 str.10.

i vrijednosti koje su potrebe za uspješno obavljanje posla vi za ispunjavanje svake prioritetne oblasti koju je EU definirala u pristupnom partnerstvu.

Kvaliteta službenika i službeničkog sistema smatra se važnim za provedbu upravne reforme i izgradnju upravnih kapaciteta. Stoga je podrška reformi javne uprave u tranzicijskim zemljama u početnoj fazi bila primarno usmjerena na izgradnju depolitizirane i profesionalne javne uprave, u skladu sa evropskim standardima koji se odnose na službeničko pravo i čine dio evropskog upravnog prostora. To uključuje sistem zapošljavanja i napredovanja koji se zasnivaju na stručnosti i sposobnostima, jasno razdvajanje privatne i javne sfere kako bi se osiguralo djelovanje u javnom interesu, te izgradnju službeničkog sistema koji jasno definira prava i obaveze te osigurava odgovarajući stepen zaštite radnog mjesto i sistem plata, uz adekvatno osiguravanje upravljanja ljudskim potencijalima te usavršavanje službenika.

DRŽAVE	KARAKTERISTIKE SLUŽBENIČKOG SISTEMA
<b>Njemačka</b>	Razlikuju se državni službenici "Beamte" i zaposlenici koji su često stalno zaposleni, ali po ugovoru, koji zapravo rade iste poslove, a imaju različit obim prava i obaveza (malo veća plata, zabrana štrajka i nemogućnost otpuštanja službenika, osim u slučaju krivičnih djela) Iako je bilo pokušaja, državni službenici nisu ukinuti iako im se broj smanjuje, tako što se ne zapošljavaju novi Sistem se opisuje <b>kao dualni</b> , državni službenici mogu napredovati (sada internim konkursom), dok se za zaposlenike raspisuje javni konkurs.
<b>Francuska</b>	Državni službenici se dijele u korpuze (a unutar svake postoje klase (zvanja ili rangovi) koje su brojčane iako ima i „, klasa Napredovanje u klase je <b>karijerno</b> , uz kvote viših klasa (posebno izuzetne) Poznati su tzv Veliki državni korpsi, kao što su administrativni (lica koja su završila ENA), tehnički itd Posebno je interesantna pojava prelaska u privatni sektor (tzv. pantoufage stalno ili privremeno, sada je pod strogom kontrolom (posebno sukoba interesa), ali kao privremeno može biti i dio karijere Isto tako i određene forme mobilnosti mogu biti uslov za napredovanje
<b>Irska</b>	Iako je irska državna služba generalno <b>pozicionog tipa</b> , sa ugovorima za konkretna radna mjesta, zapošljavanja i imenovanja su centralizovana putem Službe za javna imenovanja.Najviši nivo je generalni sekretar ( ali se u posljednje vrijeme bira na mandat), te pomoćnik sekretara, glavni službenik i pomoćnik upravnika koje spadaju u više (niži su administrativni, izvršni i uredski službenici) Ipak, srednji nivo se može popunjavati interno (iako postoji proporcija interne i eksterne popune), a javni konkurs se raspisuje za pomoćnike sekretara (odgovaraju našim pomoćnicima ministra) i generalne sekretare.

<b>Estonija</b>	Strogo <b>pozicioni sistem</b> državne službe, tako da se sve, a posebno više pozicije generalni sekretari, zamjenici generalnog sekretara i generalni direktori ili šefovi sektora, biraju putem konkursa čijem se dizajnu i privlačenju pridaje velika pažnja Ipak, samo generalni sekretari i njihovi zamjenici se biraju na mandat od pet godina Inače, koncept državne službe je izuzetno moderan sa posebnom pažnjom na primjeni IKT i modernim alatima HRM od kojih se posebno ističu napredne ocjene rada (sistem 360 stepeni) i sistematska ocjena kompetencija svih zaposlenih (svake dvije godine) kao HRM alat.
<b>Hrvatska</b>	Sistem državne službe je načelno <b>karijerni</b> , napredovanje na više radno mjesto i u višu kategoriju (platnu povišicu) zasniva se na ocjenama rada, a moguće je i u slučaju neispunjavanja uslova (i sticanje višeg stepena stručne spreme). Ravnatelje i glavne inspektore koji rukovode tijelima, te glavnog tajnika ministarstva i upravne organizacije imenuje Vlada putem javnog natječaja na mandat od četiri godine Status namještenika se reguliše zakonom o državnim službenicima (shodna primjena), sličnog su statusa iako definicije i radna mjesta izostaju u zakonu.
<b>EU (Evropska „državna služba“)</b>	Mnogi su privremeno zaposleni ili upućeni od svojih vlada (uz stalno zaposlene, na osnovu konkursa i testiranja (ne traži se prethodno iskustvo u državnoj službi)). Kategorije službenika se zovu AD od 5 (mlađi službenik) do 16 (generalni direktor). Služba je načelno zasnovana na sposobnostima i karijerna (te je teoretski projekat za dostizanje najviše pozicije 40 godina, ali se više pozicije često popunjavaju iz nacionalnih administracija članica Postoji vlastiti penzioni sistem. Postoje i asistentske AST pozicije
<b>Bosna i Hercegovina</b>	Sistem državne službe na nivou BiH se može smatrati <b>mješovitim</b> u odnosu karijernog i pozicionog. Postojanje postavljenja (raznih vrsta unapređenja, različitih premještaja i transfera, stalni radni odnos, zakonski regulisana plata, centralizovano zapošljavanje i normirani disciplinski postupak su karakteristike karijernog sistema naše državne službe. Mogućnost unapređenja na neke pozicije samo javnim konkursom, imenovanje na određeno vrijeme, jednak vrednovanje iskustva iz privatnog sektora i (opći penzijski sistem su karakteristike pozicionog sistema).

Osnovni principi savremene državne službe postoje i u **Bosni i Hercegovini**, posebno kada se poredi sa evropskim državnim službama. Ne postoji ni približno neki jedinstveni evropski model, veća je sličnost sa nekim neevropskim sistemima nego između nekih država članica. Poboljšanja koja će se od nas zahtijevati i koja će se trebati preduzimati neće biti radikalnog karaktera.

Table 6. Komparativna analiza službeničkih sistema pojedinih

## *Uлага agencija za državnu službu u zapošljavanju službenika*

Agencija za državnu službu na nivou BiH uspostavljena je sredinom 2002. godine uz pomoć Evropske komisije, i počela je sa radom godinu dana iza toga. Ona za svoj rad odgovara Vijeću ministara Bosne i Hercegovine. Agencijom rukovodi direktor kojeg imenuje Vijeće ministara Bosne i Hercegovine. Direktor Agencije se nalazi na mjestu sekretara s posebnim zadatkom.

Agencija za državnu službu je državna institucija Bosne i Hercegovine zadužena da osigura realizaciju procesa zapošljavanja državnih službenika na zahtjev institucija; da pomaže institucijama u realizaciji njihove kadrovske politike, organizacionog razvoja kao i pri uspostavljanju jedinstvenog informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima u institucijama BiH; osigurava obuku i razvoj državne službe; te obavlja i druge poslove i zadatke utvrđene Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine.<sup>70</sup>

Vlada Federacije BiH je u septembru 2003. godine donijela Uredbu o osnivanju Agencije za državnu službu Federacije BiH(„Službene novine FBiH”, broj 48/03), kojom se uređuje djelokrug, organizacija i rukovođenje Agencijom. Uspostava Agencije je, u skladu sa Zakonom o državnoj službi Federacije BiH . Agencijom rukovodi direktor kojeg imenuje Vlada Federacije BiH. Agencija obavlja sljedeće poslove:

- Utvrđuje jedinstvene kriterije, pravila i postupke selekcije, imenovanja i postavljenja državnih službenika u organima državne službe u Federaciji,
- planira i realizira proces zapošljavanja državnih službenika na zahtjev i sukladno potražnji organa državne službe,
- organizira i realizira stručno obrazovanje i uavršavanje državnih službenika zaposlenih u organima državne službe, kao i razvoj državne službe,
- organizira edukaciju kandidata za polaganje stručnog ispita za državnu službu koji predstavlja uvjet za rad u organima državne službe,
- pruža stručnu pomoć organima državne službe u realiziranju njihove kadrovske politike, organizacijskih poboljšanja i razvoja, kao i uspostavljanje i vođenje registra državnih službenika,

---

<sup>70</sup> <https://www.ads.gov.ba/bs-Latn-BA> pristup dana 02.01.2022

- podnosi godišnje izvješće o stanju kadrova u organima državne službe u Federaciji i podnosi svoj plan rada za narednu godinu Vladi Federacije na odobravanje,
- obavlja ostale poslove i zadatke koji su joj Zakonom o državnoj službi u FBiH stavljeni u nadležnost.<sup>71</sup>

Agencija za državnu upravu Republike Srpske osnovana je Zakonom o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske kao samostalan organ koji za svoj rad odgovara Vladi RS. Zadatak Agencije je da obezbijedi efikasnost i kvalitet provođenja promjena zasnovanih na dobroj međunarodnoj praksi, zakona i standarda dokumenata Evropske unije. Agencija za državnu upravu imala je fundamentalnu ulogu u implementaciji projekta reforme državne uprave koju je Vlada Republike Srpske, u saradnji s Koledžom za državnu upravu iz Ujedinjenog Kraljevstva, promovisala 1998. Svrha reforme je da obezbijedi stabilnu administrativnu strukturu koja će služiti svakoj demokratski izabranoj vladi, a ključni propis u tom procesu je bio Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske usvojen 28.02.2002. Ovaj Zakon je stupio na snagu 07.04.02, a njegova implementacija je počela 01.09.2002.<sup>72</sup>

Zakonom o državnoj službi u organima javne uprave BDBiH procedure upošljavanja povjerene su Odboru i Komisiji za zapošljavanje. Odbor za zapošljavanje nadležan je za: primanje i razmatranje prijava; predlaganje odluke o raspisivanju i poništenju internog oglasa ili javnog konkursa; praćenje rokova propisanih ovim zakonom; praćenje i osiguravanje istovjetnih standarda i postupaka prilikom zapošljavanja. Komisija za zapošljavanje je organ koji vrši odabir kandidata za prijem u organe javne uprave. Komisiju imenuje gradonačelnik i sastoji se od tri člana, i to: jednog člana Odbora za zapošljavanje koji po principu rotacije dolazi na red i dva člana koja predlaže nadležni rukovodilac organa javne uprave od kojih je jedan neposredni rukovodilac upražnenog radnog mjesta. Sastav komisije mora odražavati sastav stanovništva. Članovi komisije moraju imati najmanje istu stručnu spremu propisanu za radno mjesto koje se popunjava.

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.

<sup>71</sup> <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/posebna%20tijela/agencija.php> pristup dana 02.01.2022

<sup>72</sup> <http://adu.vladars.net/latn/?page=2#a0> pristuo danaž:02.01.2022

## *Zapošljavanje – prijem u službenički sistem*

Zapošljavanje se vrši na osnovu važećeg zakonodavstva na svim nivoima vlasti u BiH. Zakoni koji uređuju prijem, između ostalog, detaljno propisuju procedure prijema u službenički sistem, kategorije radnih mjesta na koja se dražvni službenici postavljaju, napredovanje i nagrađivanje u državnoj službi i dr. Na nivou Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je 2002. godine donijela Zakon o državnoj službi u institucijama BiH<sup>73</sup> dok je Narodna skupština Republike Srpske iste godine donijela Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske<sup>74</sup>, koji je zamijenjen 2008. godine donošenjem Zakona o državnim službenicima<sup>75</sup>. U Federaciji BiH reforma državne službe počinje 2003. godine donošenjem Zakona o državnoj službi u Federaciji<sup>76</sup>. Presudom Ustavnog suda FBiH<sup>77</sup>, broj: U-27/0927, je utvrđeno da je član 1. stav (1) Zakona o državnoj službi u FBiH, u dijelu koji se odnosi na kantone, gradove i općine, nije u saglasnosti sa Ustavom FBiH, dolazi do razbijanja do tada jedinstvenog službeničkog sistema u FBiH i otvaranja mogućnosti paralelizma u zakonodavnom regulisanju službeničkih odnosa u FBiH. Do toga je u narednim godinama zaista i došlo, donošenjem kantonalnih zakona o državnoj službi. Zakonodavni paralelizam je otvorio prostor za pravni partikularizam koji se ogleda u različitim zakonskim rješenjima u službeničkom pravu. Ona su stvorila, a vjerovatno će i u budućnosti stvarati, pravnu nesigurnost u pogledu primjene odgovarajućih propisa.<sup>78</sup>

U Brčko Distriktu je 2006. godine usvojen Zakon o državnoj službi Brčko Distrikta, koji je 2014. godine zamijenjen Zakonom o državnoj službi u tijelima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.<sup>79</sup>

Navedeni zakoni predstavljaju opće izvore službeničkog prava i regulišu osnovne radno – pravne institute. Ovim zakonima se uređuju posebnosti radno – pravnog statusa državnih službenika.

Zapošljavanje se vrši na osnovu organizacionog plana, odobrenih budžetskih sredstava i pravilnika o unutrašnjoj organizaciji rada, a na inicijativu rukovodilaca organa državne službe i zasnovano je

---

<sup>73</sup> Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj: 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17.

<sup>74</sup> Službeni glasnik Republike Srpske“, broj: 16/02, 62/02, 42/04, 49/06 i 20/07

<sup>75</sup> Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16

<sup>76</sup> Službene novine Federacije BiH“, broj: 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 08/06, 04/12 i 99/15

<sup>77</sup> Presuda Ustavnog suda FBiH, broj: U-27/09 („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“, broj: 34/10).

<sup>78</sup> Mehmedović Emir, Horić Selma, „Službenički sistem u FBiH: pravni partikularizam i primjena à la carte – uzroci i posljedice“, Sveske za javno pravo, 35-36/2019, 67.

<sup>79</sup> „Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj: 9/14, 37/15, 48/16, 9/17, 50/18, 14/19, 24/20 i 41/20.

na principu *meritornosti i jednakom tretmanu*<sup>80</sup> u svim fazama zapošljavanja. Proces zapošljavanja i odabira u bilo interno ili izvana i bez obzira na kategoriju/klasu zaposlenika jasno se zasniva na zaslugama i jednakim mogućnostima. U primarnom zakonodavstvu su utvrđeni opći kvalifikatori uslovi za prijavljivanje na radna mjesta i opće odredbe kojima se osigurava kvalitet procesa zapošljavanja. Detaljne procedure, uključujući specifične uslove za svaku kategoriju/klasu, opise posla, profile kompetencija, metode odabira, sisteme bodovanja i sastav komisija za odabir, uglavnom su regulirani sekundarnim zakonodavstvom. U sastavu komisija za zapošljavanje i odabir su osobe sa stručnim znanjem i iskustvom u procjeni različitih vještina i kompetencija kandidata za pozicije u državnoj službi, bez političkog uplitanja. Kandidati koji nisu imenovani imaju pravo da se žale na nepravedne odluke o zapošljavanju. Svi upravni organi osiguravaju zaštitu od diskriminacije osoba koje se prijavljuju za radna mjesta u službeničkom sistemu i postojećih zaposlenika, u skladu sa principom jednakog postupanja. U slučajevima koji su eksplicitno utvrđeni zakonom, u procesu zapošljavanja se uzima u obzir sveobuhvatna jednaka zastupljenost. Objektivni kriteriji za degradiranje zaposlenik na niže radno mjesto i prekid radnog odnosa u državnoj službi eksplicitno su utvrđeni zakonom. Državni službenici imaju pravo da se žale na nepravedno degradiranje na niže radno mjesto i otpuštanje.

Procedure prijema u službenički sistem, po zahtjevima organa dražvne službe, u BiH, F BiH i RS provode agencije za dražvnu službu, dok zapošljavanje u BD BiH provodi Odbor i Komisija za zapošljavanje.

Uspostavljanje službeničkog sistema, vezuje se za ispunjavanje općih i posebnih uslova. Sticanje svojstva državnog službenika započinje prijemom u državnu službu. Zasnivanje službeničkog odnosa je osnovna pretpostavka za sticanje službeničkog odnosa. Uvjeti za zasnivanje službeničkog odnosa, utvrđuju se zakonom, samo su opći uslovi predmet posebne zakonske regulative.

U Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH opći uvjeti za državnog službenika postavljenje državnog službenika na radno mjesto su :

1. da je državljanin Bosne i Hercegovine;
2. da je starije od 18 godina;
3. da ima univerzitetsku diplomu i druge obrazovne ili akademske kvalifikacije najmanje VII stepena stručne spreme, odnosno visoko obrazovanje prvog, drugog ili trećeg ciklusa bolonjskog

---

<sup>80</sup> <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-Bosnian.pdf>, datum pristupa: 20.12.2020

sistema studiranja, što se utvrđuje propisom kojim se regulišu poslovi osnovnih djelatnosti i pomoćno - tehnički poslovi i uslovi za njihovo obavljanje u organima uprave institucija Bosne i Hercegovine;

4. da je zdravstveno sposobno za vršenje određenih poslova predviđenih ovim položajem;
5. da nije navršilo zakonski propisanu starosnu granicu za penzionisanje, odnosno da nije ostvarilo pravo na ličnu penziju po bilo kojem osnovu;
6. da nije otpušteno iz državne službe kao rezultat disciplinske mjere na bilo kojem nivou vlasti u Bosni i Hercegovini, odbijanja polaganja zakletve, samovoljnog napuštanja državne službe ili davanja neistinitih i netečnih podataka prilikom prijema u državnu službu u roku od tri godine prije dana objavlјivanja upražnjenog radnog mesta";
7. da se protiv njega ne vodi krivični postupak;
8. da nije obuhvaćeno odredbom člana IX.1 Ustava Bosne i Hercegovine.

U Federaciji BiH opći uslovi za postavljenje državnog službenika su istovjetni kao i za postavljenje državnog službenika u institucijama BiH, s tim što je izostavljen uslov pod rednim brojem 6., odnosno da se ne traži uvjerenje o nevođenju krivičnog postupka .

U Republici Srpskoj da bi lice steklo svojstvo državnog službenika treba da ispunjava sljedeće uslove

1. Da je državljanin BiH i RS
2. Da je stariji od stariji od 18 godina
3. Da ima opće zdravstvene sposobnosti
4. Da nije osuđivan za krivično djelo na bezuvjetnu kaznu zatvora od najmanje šest mjeseci ili za krivično djelo koje ga čini nepodobnim za obavljanje poslova u republičkim organima uprave
5. Da nije otpušten iz organa uprave kao rezultat disciplinske mjere na bilo kojem vlasti u BiH tri godine prije objave konkursa
6. Da ispunjava i druge uvjete utvrđene zakonom , drugim propisima ili aktima o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u republičkim organima uprave.

Zasnivanje radnog odnosa u BD BiH državnih službenika i namještenika traže se opći uvjeti kao i na nivou BiH, s tim da nije uvršten zahtjev o stručnoj spremi .

Posebni uslovi utvrđuju se zakonom , drugim propisima te aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta. Stoga pored općih uslova , potrebno je da lica ispunjavaju i zahtjeve u pogledu :

1. Struke – odgovarajuće školske i stručne spreme

2. Radnog iskustva
3. Posebnih zdravstvenih uslova
4. Psihofizičkih sposobnosti i drugih uslova.

Popunjavanje radnih mesta u državnoj službi u institucijama BiH vrši se na više načina, koje su zakonski predviđene i uređene. Radno mjesto na nivou BiH se popunjava sljedećim redoslijedom:

1. Internim premještajem državnih službenika zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine,
2. Eksternim premještajem prekobrojnog službenika koji je radio na sličnom radnom mjestu u drugu instituciju i
3. Putem Javnog konkursa.

Zapošljavanje državnih službenika u institucijama BiH se vrši na osnovu internog ili javnog oglašavanja Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine, a sprovodi je Komisija za izbor. Komisija za izbor provjerava i bira kandidata na osnovu profesionalnih sposobnosti procijenjenih putem javnog konkursa koji je identičan za sve kandidate koji se prijavljuju za isto radno mjesto. Državnog službenika postavlja Agencija u skladu sa rezultatom koji je kandidat postigao u izbornom procesu. Rukovodeće državne službenike imenuje mjerodavna institucija, po prethodno pribavljenom mišljenju Agencije, s liste uspješnih kandidata koji su prošli javni konkurs.

U Federaciji BiH, popuna upražnjenog radnog mesta državnih službenika se vrši na osnovu internog premještaja, sporazumnog preuzimanja državnog službenika iz drugog organa državne službe, popunom upražnjenog random mesta sa liste prekobrojnih ili putem javnog oglašavanja koje vrši Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine, ukoliko se upražnjeno radno mjesto nije moglo popuniti na neki ranije predviđen način. Agencija imenuje posebne Komisije za izbor koje su nepristrasne u provedbi javnog konkursa. Državnog službenika postavlja rukovodilac organa državne službe, uz prethodno pribavljeno mišljenje Agencije, s liste uspješnih kandidata koji su prošli javni konkurs. Nezadovoljni kandidati imaju pravo podnošenja žalbe Odboru državne službe za žalbe.

U Republici Srpskoj, zasnivanje radnog odnosa u republičkim organima uprave vrši se putem javnog konkursa kojeg, na zahtjev republičkog organa, raspisuje i objavljuje Agencija za državnu upravu u sredstvima javnog informisanja. Sprovođenje postupka izbora državnog službenika vrši Komisija za izbor kandidata koju imenuje Agencija. Bliža pravila i procedure javne konkurencije za zapošljavanje i postavljenje državnih službenika uređuju se pravilnikom koji donosi Agencija uz saglasnost Vlade. Kandidat ima pravo u roku od 15 dana od dana prijema obavještenja i rješenja o izboru da izjavi žalbu Odboru državne uprave za žalbe. U RS posebnim propisima je regulisano popunjavanje radnih mesta državnih službenika iz reda zaposlenih i to:

1. aktom o postavljenju vršioca dužnosti do 90 dana,
2. internim oglašavanjem ,
3. napredovanjem u službi,
4. raspoređivanjem i
5. premještajem

U Brčko Distriktu BiH, slobodna radna mesta popunjavaju se preko javnog konkursa. Prije raspisivanja javnog konkursa, slobodno radno mjesto može se popuniti raspisivanjem internog oglasa u slučaju prekobrojnosti. Odbor za zapošljavanje je nezavisno tijelo koje provodi postupak zapošljavanja službenika i namještenika u organima uprave Distrikta. Odbor za zapošljavanje donosi odluku o izboru kandidata. Kandidat koji nije zadovoljan rezultatima postupka može uložiti žalbu Apelacijskom povjerenstvu u roku od 8 dana od dana prijema pismene obavijesti od Odbora za zapošljavanje. Gradonačelnik izdaje akt o imenovanju službenika čija forma i sadržaj se propisuju Pravilnikom o radu. Akt o imenovanju se objavljuje u Službenom glasniku Brčko distrikta BiH.

Iz ranije navedenog zaključujemo da se postupci zapošljavanja u državnoj službi razlikuju na sva četiri političko teritorijalna nivoa u Bosni i Hercegovini, naročito u dijelu lica, odnosno organa koje je ovlašteno za izbor i postavljanje državnog službenika.

Lica izvan kadrovske strukture organa uprave na svim nivoima vlasti, mogu jedino zasnovati radni odnos, odnosno uspostaviti status državnog službenika u BiH putem javnog konkursa, a te mogućnosti su jako ograničene, što je u suprotnosti sa reformom zakonodavstva sa područja službeničkog prava.

Način zasnivanja radnog odnosa i „kretanja“ zaposlenika u skladu sa odredbama važećih zakonima o državnoj službi- analiza u FBiH

Način zasnivanja RO i „kretanja“	ZAKON O DRŽAVNOJ SLUŽBI U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE ("Službene novine Federacije BiH", broj: 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 4/12, 99/15 i 9/17 – Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj: U-13/17)	ZAKON O DRŽAVNOJ SLUŽBI U UNSKO-SANSKOM KANTONU ("Službeni glasnik USK", broj: 14/17 i 15/20)	ZAKONOM O DRŽAVnim SLUŽBENICIMA I NAMJEŠTENICIMA U TIJELIMA DRŽAVNE SLUŽBE U HERCEGBOSANSKOJ ŽUPANIJI ("Narodne novine HBŽ", broj 1/14 i 5/16)	ZAKON O DRŽAVNOJ SLUŽBI U BOSANSKO-PODRINJSKOM KANTONU GORAŽDE (Službene novine Bosansko-podrinjskog kantona Goražde, broj 3/18)	ZAKON O DRŽAVNOJ SLUŽBI U TUZLANSKOM KANTONU ("Službene novine TK", br. 7/17, 10/17, 10/18 i 14/18)	ZAKON O DRŽAVNOJ SLUŽBI U KANTONU SARAJEVO ("Službene novine KS", broj 31/16 i 45/19)						
	SBK / ZDK / HNK											
Putem javnog natječaja	Da	Čl.24.	Da	Čl.34.	Da	Čl.38.	Da	Čl.38.	Da	Čl.37.	Da	Čl.34.
Putem javnog oglasa <sup>81</sup>	Ne		Da	Čl.73.	Da	Čl.87.	Ne		Da	Čl.74.	Ne	
Interni oglašavanje	Ne		Ne		Da	Čl.33.	Da	Čl.33.	Da	Čl.36.	Da	Čl.33.
Sporazumno preuzimanje iz drugog organa	Da	Čl.22b	Da	Čl.32.	Da	Čl.31.	Da	Čl.31.	Da	Čl.34.	Da	Čl.31.
Preraspodjelom donošenjem novog pravilnika	Ne		Da	Čl.30.	Da	Čl.29.	Ne		Ne		Ne	
Interni premještaj	Da	Čl.22a	Da	Čl.31.	Da	Čl.30.	Da	Čl.30.	Da	Čl.33.	DA	Čl.30.
Raspored u nižu kategoriju	Ne		Da	Čl.45.	Da	Čl.48	Ne		Ne			
Na drugi način (preuzimanjem iz dr.ODS, raspored zbog prekobrojnosti, povratak s javne funkcije i dr.)	Da	Čl.36. (prekobrojnost) Čl.18.st.1.toč.b) (nastavak rada nakon odsustva)	Da	Čl.46. (prekobrojnost) Čl.26.st.1.toč.b) (nastavak rada nakon odsustva)	Da	Čl.49. (prekobrojnost) Čl.25.st.1.toč.b) (nastavak rada nakon odsustva)	Da	Čl.44. (prekobrojnost) Čl.25. st..1.toč.b) (nastavak rada nakon odsustva)	Da	Čl.47. (prekobrojnost) Čl.29.st.1.toč.b) (nastavak rada nakon odsustva)	Da	Čl.44 (prekobrojnost) Čl.25.st.1.točb) (nastavak rada nakon odsustva)
Prijem u RO na OV <sup>82</sup>	Da	Čl.37a	Da	Čl.42	Da	Čl.44.	Da	Čl.47	Da	Čl.50	Da	Čl.47.
Unapređenje	Da	Čl.35.	Da	Čl.44.	Da	Čl.47.	Da	Čl.43.	Da	Čl.45.	Da	Čl.43

<sup>81</sup> Način popune upražnjenog radnog mjeseta namještenika

<sup>82</sup> U šifarniku navedeno: „Prijem državnog službenika na određeno vrijeme do 3 mj“ (važi za K10, BPK, TK, KS); Prema Zakonu USK, RO OV-e traje najduže do 1 godinu; Prema federalnom Zakonu RO na OV-e traje do povratka odsutnog DS-a.

Table 7.Način zasnivanja radnog odnosa i „kretanja“ zaposlenika u skladu sa odredbama važećih zakonima o državnoj službi-analiza

		Načini zasnivanja radnog odnosa
1.	putem javnog natječaja	Kretanja
2.	putem javnog oglasa	
3.	prijem u radni odnos na OV-e do 3 mjeseca bez proveođenja procedura upošljavanja	
4.	prijem u radni odnos na OV-e uz provođenje procedura upošljavanja	
5.	putem internog oglasa	
6.	sporazumno preuzimanje iz drugog organa državne službe	
7.	postavljenje i raspoređivanje nakon donošenja novog pravilnika	
8.	interni premještaj	
9.	raspored u nižu kategoriju	
10.	Unapređenje	
11.	na drugi način (raspored zbog prekobrojnosti, povratak s javne funkcije i sl.)	

Table 8.Način zasnivanja radnog odnosa

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.

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.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> 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

Kategorije radnih mesta po nivoima vlasti u BiH			
BIH-dražavna razina	FBiH	RS	BDBiH
1.Direktor/sekretar (generalni sekretar, zamjenik)	<b>a) Rukovodeći državni službenici:</b> 1. rukovodilac samostalne uprave i samostalne ustanove;	1) pomoćnik ministra, sekretar ministarstva, rukovodilac republičke uprave i republičke upravne organizacije,	1) kategorija rukovodećih državnih službenika i namještenika
2.Pomoćnik rukovodioca i glavni inspektor	2. sekretar organa državne službe;	2) zamjenik i pomoćnik rukovodioca republičke uprave, republičke upravne organizacije,	2) kategorija rukovodećih državnih službenika i namještenika srednjeg nivoa;
3.Šef organizacione jedinice (osnovne i unutrašnje)	3. rukovodilac uprave i ustanove koje se nalaze u sastavu ministarstva;	3) inspektor, 4) interni revizor,	3) kategorija državnih službenika i namještenika stručnjaka/eksperata (državni službenici i namještenici sa VSS s najmanje završenim dodiplomskim studijem);
4.Inspektor	4. pomoćnik rukovodioca organa državne službe;	5) stručni savjetnik,	4) kategorija državnih službenika izvršilaca (državni službenici i namještenici s najmanje SSS);
5.Sručni savjetnik	5. glavni inspektori.	6) rukovodilac unutrašnje organizacione jedinice,	5) kategorija pomoćnih državnih službenika i namještenika (državni službenici i namještenici s drugim kvalifikacijama)
6.Viši stručni saradnik	<b>b) Ostali državni službenici:</b>	7) viši stručni saradnik i 8) stručni saradnik	
7.Sručni saradnik	1)šef unutrašnje organizacione jedinice;		
8.Samostalni referent	2) inspektori;		
9.Referent specijalista (	3) stručni savjetnik;		
10.Viši referent	4) viši stručni saradnik;		
11.Referent	5) stručni saradnik.		
12.Ostalo ( NS)	<b>c)Namještenici</b>		

Table 9.Kategorije radnih mesta po nivoima vlasti u BiH

Službenički sistem u Federaciji BiH je fragmentiran. Tri<sup>84</sup> od deset kantona u Federaciji BiH preuzele je i primjenjuje Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine. Sedam kantona u Federaciji BiH usvojilo je vlastite zakone o državnoj službi (5 kantona svojim zakonima

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.

<sup>84</sup> Zeničko-dobojski kanton, Srednjobosanski kanton i Hercegovačko-nervetski kanton

obavljanje određenih poslova povjerilo je Agenciji za državnu službu Federacije BiH, dok su 2<sup>85</sup> kantona samostalna), što uzrokuje daljnju fragmentaciju sustava.

Kategorizacija radnih mesta u kantonalnim zakonima slijedi Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH sa izuzetkom u slijedećim kantonima .

1. K10 i Unsko-sanskom kantonu uvedena je treća kategorija sa posebnim ovlaštenjem i odgovornostima.
2. Kanton Sarajevo, Tuzlanski i Bosansko-podrinjski kanton: kantonalnim zakonima uređuje se samo jedna kategorija zaposlenih: državni službenici uključujući i lica koji nisu državni službenici. Detaljan prikaz kategorizacije radnih mesta i utvrđenih mandata dat je u nastavku u tabeli pod rednim brojem 10.

<b>Kategorizacija radnih mesta</b>	<b>KS</b>	<b>BPK</b>	<b>USK</b>	<b>K10</b>	<b>PK/Ž</b>	<b>TK</b>	<b>ZHK/Ž</b>	<b>FBIH</b>
<b>Dvije kategorije:</b> Rukovodeći i ostali državni službenici			nema mandata	mandat 5 god	nema mandata		mandat 4 god nema ma	nema mandata
<b>Jedna kategorija:</b> Samo državni službenici uključujući i lica koja nisu državni službenici	mandat 5 <sup>86</sup> god	mandat 5 god				mandat 5 god		
<b>Treća kategorija:</b> Državni službenici sa posebnim ovlaštenjima i odgovornostima				mandat 5 god				

Table 10.Kategorizacija radnih mesta i mandata za rukovodeće pozicije

Prioritet je uspostaviti opći okvir službeničkih sistema na nivou FBiH, gdje će barem osnovni instituti i pitanja biti regulisani na isti način (definisanje koja lica su državni službenici,kategorije državnih službenika, način postavljenja državnih službenika itd.). Ukoliko sistem državne službe u FBiH ostane fragmentiran teško je za očekivati da će uopšte biti moguće provoditi reforme u

<sup>85</sup> Zapadnohercegovački (ZHK/Ž) i Posavski kantona (PK/Ž).

<sup>86</sup> Samo za rukovoditelje samostalnih kantonalnih/gradskih/općinskih uprava i upravnih organizacija

oblasti javne uprave koje su nužne u procesu pridruživanja BiH EU iz razloga jer su nosioci reformi javne uprave upravo državni službenici.

### *Platni sistem*

Platni sistem uspostavljeni prije nekoliko desetljeća bili su prilagođeni tradicionalnim upravnim vrijednostima – birokratizaciji, standardizaciji i jednakosti, a fokusirali su se na karijeru, stabilnost, iskustvo u službi i položaje, što je imalo smisla u javnoj službi koja je tražila slične kvalifikacije i poslove. No, posljednjih desetljeća radikalno se promijenila priroda rada i radne snage, traži se specijalizirano znanje i posebne vještine za mnogobrojne nove zadatke, a javni službenik više se ne promatra kao dio skupine, već kao pojedinac čije doprinose treba prepoznati i nagraditi. Sveopći proces fleksibilizacije, decentralizacije i individualizacije odgovornosti odrazio se u većoj ili manjoj mjeri i na sistem plata<sup>87</sup>.

U mnogim tranzicijskim i slabije razvijenim zemljama smanjivanje plata javnih zaposlenika postavlja kao jedan od nužnih preduvjeta. EU je od početka naglašavao potrebu reforme platnog sistema u zemljama kandidatima, kako potrebu usklađivanja plata javnom sektoru u odnosu na privatni sektor tako i većeg stupnja transparentnosti i ujednačenosti u određivanju plata javnih službenika. No, uvođenje novih metoda, kao što su ocjenjivanje radnog izvršenja (učinka) ili plate koje se zasnivaju na radnoj ocjeni, još uvijek izaziva velike rasprave. Mnoge tranzicijske zemlje su postavile zakonski osnov za postupak ocjenjivanja radnog izvršenja, no sistemi ocjenjivanja uglavnom ne djeluju iz više razloga: nedostaju standardizirani kriteriji, pa se službenici ocjenjuju prema subjektivnim i proizvoljnim kriterijima, nisu dosljedno povezani s planom i sistemom napredovanja, a vodeći službenici nisu sposobljeni za ocjenjivački proces. Kao nova metoda -a ocjenjivanje individualnog radnog izvršenja trebalo bi povezati s organizacijskim ciljevima i strateškim planiranjem, Promicanje u plati uglavnom je povezano s radnim iskustvom, odnosno brojem godina koje službenik provede u službi, prema kriteriju koji je zastupljen u većini karijernih sistema kontinentalne Evrope (Verheijen i Rabrenović, 2007; Demmke i Moilanen, 2010)<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Marčetić, Gordana 2015, Komparativni službenički sustavi HKJU – CCPA 15(1) str.33–68

<sup>88</sup> Verheijen, Tony J., Aleksandra Rabrenović (2007) Civil Service Development in Central and Eastern Europe and the CIS: Swiming with the Tide. U: Raadschelders, Jos C. N., Theo A. J. Toonen, Frits M. van der Meer (eds.) The Civil Service int he 21st Century. Hampshire & New York:- Demmke, Christoph, Timo Moilanen (2010) Civil Services in the EU of 27- Reform Outcomes and the Future of the Civil Service. Frankfurt am Main: Peter Lang GmbH, EC/EU (2014)

Kreiranje novog sistema plata jedan je od najvažnijih prioriteta reforme na svim nivoima vlasti. Unaprijeđenje strukture kompenzacije zahtjeva treba da ima za cilj zadržavanje najboljih pojedinaca. To znači da će neke funkcije biti ukinute, a sredstva koja su trošena za te funkcije preusmjerena na privlačenje novih i zadržavanje postojećih kadrova sposobnih da osiguraju bolju ukupnu efikasnost uprave. Rasponi plata trebaju biti utvrđeni u skladu sa klasifikacijom poslova. Ukoliko je moguće, uvest će se komponenta plate koja će se odnositi na efikasnost u radu, - na primjer, bonusi ili horizontalni platni razredi - kako bi se omogućilo nagrađivanje, ali i sankcioniranje na osnovu uspješnosti u radu pojedinca. Šema kojom se utvrđuje osnovica plate će zahtjevati jedinstveni zajednički pristup u cijeloj BiH, što bi omogućilo i prohodnost službenika i usklađivanje plata. Cilj bi trebao biti srednjoročna primjena sistema osnovnih plaća na teritoriji cijele zemlje. Posebna plaćanja koja bi se odnosila na troškove života u različitim centrima će se morati uzeti u obzir. Mogućnosti za dodatke i doplatke trebaju biti razmatrani na koordinirani način i u skladu sa okvirnim uređenjem ovog pitanja.

<b>Pravna regulativa kojom se uređuje pitanje plate zaposlenika u službeničkim sistemima BiH</b>		
<b>BiH</b>	<b>Zakon o platama i naknadama u institucijama BiH</b> (Ovim zakonom uređuju se plate i naknade zaposlenih, imenovanih i izabranih lica u institucijama Bosne i Hercegovine, koje se finansiraju iz BiH)	<b>Zaknski principi:</b> a)Ista plata za isti ili sličan posao b)Nagrađivaanje prema rezultatima Osnovna plata utvrđuje se množenjem osnovice za obračun plate i pripadajućeg koeficijenta
<b>FBIH</b>	<b>Zakon o platama i naknadama u organima vlasti F BiH</b> (Ovim zakonom uređuju se plate i naknade zaposlenih, imenovanih i izabranih lica u institucijama F BiH, koje se finansiraju iz budžeta F BiH)	<b>Zaknski principi:</b> a) Ista plata za isti ili sličan posao Osnovna plata utvrđuje se množenjem osnovice za obračun plate i pripadajućeg koeficijenta.
<b>RS</b>	<b>Zakon o platama zaposlenih u organima uprave RS</b>	Uređeno je nekoliko platnih grupe i određeni koeficijenti za obračun plate
<b>BDBiH</b>	<b>Set zakona o platama institucijama BD BiH</b>	Donijeto više zakona zavisno od institucija BD

Table 11. Pravna regulativa kojom se uređuje pitanje plate zaposlenika u službeničkim sistemima BiH

Pitanje plata i nagrađivanja po različitim osnovima nije riješeno na sistemski način. Platni razredi su previše zbijeni, a kriteriji efikasnosti i odgovornosti u poslu nedovoljno naglašeni. Plate kod niže rangiranih državnih službenika (naročito na državnom nivou) su relativno visoke, dok su razlike u plaćama državnih službenika na srednjem i višem nivou marginalne. Neki poslovi koji su međusobno slični u pogledu kompleksnosti, značajno se razlikuju u pogledu kompenzacije.

### *Sistem upravljanja ljudskim potencijalima*

Uređen i efikasan sistem upravljanja ljudskim potencijalima u čitavoj državnoj upravi je neophodan kako bi se osigurala primjena jedinstvenih standarda, te omogućilo usavršavanje službenika putem odgovarajućih institucionalnih mehanizama.

Za organizacije javne uprave, važi da su ljudi njihov najznačajniji potencijal i ključni faktor konkurentnosti. Zbog toga je upravljanje ljudskim resursima jedna od ključnih funkcija u svakoj organizaciji javne uprave.

Kompletna funkcija upravljanja ljudskim potencijalima u savremenim organizacijama obuhvaća sljedeće poslove:

- Analizu radnih mesta, oblikovanje organizacijske strukture i radnih mesta (uključujući opise radnih mesta i potrebnih kompetencija);
- Strateško planiranje ljudskih potencijala (naročito broja i strukture zaposlenih);
- Regрутiranje i selekciju zaposlenih te njihovo uvođenje u radni proces;
- Upravljanje radnim učinkom i ocjenjivanje istog;
- Razvoj ljudskih potencijala (obuka, stručno usavršavanje, razvoj kompetencija, podizanje motivacije, upravljanje karijerama);
- Podizanje nivoa zadovoljstva zaposlenih;
- Osiguravanje adekvatnih radnih uvjeta;
- Analitičku procjenu radnih mesta, vrednovanje rada, utvrđivanje plaća, drugih primanja i naknada;

- Odnose sa zaposlenima (socijalni dijalog, sudjelovanje zaposlenih u odlučivanju);
- Provodenje radnopravnih postupaka i reguliranje radnopravnih odnosa (taj zadatak je povezan s većinom ostalih jer brojni elementi upravljanja ljudskim resursima uključuju i radnopravne elemente);
- Upravljanje integritetom;
- Izvođenje personalne administracije, upravljanje evidencijama i informacijskim sistemom<sup>89</sup>

Osnovne aktivnosti na području upravljanja ljudskim resursima u organizaciji su: planiranje, zapošljavanje, obuka, ocjenjivanje i nagrađivanje osoblja, kao i na kreiranje sigurnog, etički prihvatljivog i pravičnog radnog okruženja za zaposlene. Proces upravljanja ljudskim resursima ima važnu operativnu i upravljačku funkciju koju obavlja centralna jedinica za upravljanje resursima, odnosno služba za upravljanje ljudskim resursima u konkretnoj organizaciji. Planiranje ljudskih resursa, (poznatije po pojmu: "kadrovska politika") je proces u kome se predviđaju zahtjevi za ljudskim resursima, na osnovu potreba organizacije, radnih zahtjeva i anticipiranih promjena u samoj organizaciji i vanjskom okruženju. Planiranje kadrova u osnovi obuhvata procese regrutiranja kvalificiranih kandidata, njihovu selekciju, mobilnost u organizaciji i izvanje i uspostavljanje i vođenje precizne i ažurne kadrovske evidencije-registra zaposlenih.

- Regrutacija potencijalnih kandidata je proces privlačenja dovoljnog broja kvalificiranih kandidata s ciljem da se omogući izbor najkompetentnijih i popune upražnjena radna mjesta;
- Izbor/selekcija kandidata je proces odabira kandidata prijavljenih za određeno radno mjesto primjenom odgovarajućih metoda provjere funkcionalnih znanja i vještina i donošenja odluke o zapošljavanju ili odbijanju kandidata;
- Upravljanje fluktuacijom je proces planiranja i primjena programa za racionalizaciju broja zaposlenih, što obuhvata ograničenje ili obustavu prijema novih zaposlenika, ukidanje nekih radnih mjesta i reduciranje broja izvršitelja što ima za posljedicu otpuštanje zaposlenih, dobrovoljno napuštanje službe (otkaz zaposlenog), penzionisanje itd.;

---

<sup>89</sup> <https://www.adsfbih.gov.ba/Content/DownloadAttachment?id=5ad788ab-4d74-4dc1-b021-813d8401d43a> dana 07.07.2021 (UPRAVLJANJE ljudskim potencijalima u državnoj službi u Bosni i Hercegovini / Gregor Virant ...[et al.].

- Kadrovska evidencija sadrži jedinstvenu bazu podataka službenika sa svim bitnim informacijama, koja omogućuje kadrovsko planiranje, analiziranje, internu mobilnost, pojednostavljivanje konkursnih postupaka, planiranje obuka, itd

Upravljanje ljudskim resursima ima svrhu da prikaže stvarno stanje zaposlenosti i planirane izmjene u broju službenika za period od najmanje tri godine. U institucijama Bosne i Hercegovine, kao i entiteta Federacije Bosne i Hercegovine, nije propisana zakonska obaveza planiranja kadrova i ne provodi se u praksi. U entitetu Republika Srpska propisana je obaveza kadrovskog planiranja

NIVO VLASTI	UKUPNO	ŽENE	MUŠKARCI
<b>Bosne i Hercegovine</b>	<b>15.592</b>	3.607	11.985
<b>Republika Srpska</b>	<b>4.006</b>	2.088	1.918
<b>Federacija BiH</b>	<b>3.806</b>	2.135	1.671
<b>Bosansko-podrinjskog kantona</b>	<b>173</b>	82	91
<b>Hercegovačkoneretvanskog kantona</b>	<b>373</b>	215	158
<b>Kanton Sarajevo</b>	<b>796</b>	324	472
<b>Kanton 10</b>	<b>169</b>	86	83
<b>Posavski kanton</b>	<b>155</b>	71	84
<b>Srednjobosanski kanton</b>	<b>375</b>	141	234
<b>Tuzlanski kanton</b>	<b>349</b>	192	157
<b>Unsko-sanski kanton</b>	<b>181</b>	95	86
<b>Zapadnohercegovački kanton</b>	<b>281</b>	156	125
<b>Zeničko-dobojski kanton</b>	<b>479</b>	225	254
<b>Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine</b>	<b>3.277</b>	1.662	1.615

Table 12. Spolna struktura zaposlenih

ali se ne provodi u praksi. Potrebe za zapošljavanjem organi uprave i institucije iskazuju stihijski, ad hoc i bez prethodne analize<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> <https://www.ceps.edu.ba/Files/DIT/Godina%203%20Broj%201/1.pdf?ver=1> dana 02.01.2022  
(Sead Maslo "Planiranje i organizacija upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi")

U tabeli iznad možemo vidjeti "Spolna struktura zaposlenih u organima i institucijama na dan, 30. Septembar 2019. godine (analitika izvršena na osnovu Specijalni izvještaj o zastupljenosti konstitutivnih naroda i ostalih u institucijama, upravnim organizacijama i regulatornim tijelima Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske, Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i kantonima Federacije Bosne i Hercegovine (prema budžetskim jedinicama), sa izuzetkom policijsko-sigurnosnih struktura.<sup>91</sup>

Iako dosta organa nije dostavilo izvještaj o broju zaposlenih na traženje Institucije Ombudsmena za ljudska prava BiH, s tim da nemam broj zaposlenih u općinama i gradovima u BiH, možemo zaključiti da javni sektor u BiH, predstavlja veliki neracionalni aparat. Rast javnog sektora, odnosno broja zaposlenih takođe se može shvatiti u funkciji održavanja socijalnog mira u situaciji vrlo visoke stope nezaposlenosti odnosno siromaštva (od ukupnog broja zaposlenih gotovo svaki treći uposlenik radi u javnom sektoru). Iako su se vlade u BiH u više navrata opredijeljivale za racionalizaciju javnog sektora i broja zaposlenih, bilo kroz reformske dokumente ili kroz aranžmane sa međunarodnim finansijskim Institutijama<sup>92</sup>, takav proces je u najvećoj mjeri izostao. Razlog tome leži u činjenici da bi takav potez, iako bi dugoročno stvorio prepostavke za razvoj zemlje, kratkoročno imao visoku cijenu za vlade, to jest mogao bi se negativno odraziti na podršku birača.<sup>93</sup>

### *Obuka državnih službenika*

Obuka koja obuhvata stručno obrazovanje i usavršavanje državnih službenika je jedna od najvažnijih i najpogodnijih metoda unapređenja profesionalnog razvoja državnih službenika. Opći cilj obuke je postizanje višeg nivoa sposobljenosti (kompetentnosti) državnog službenika za efikasnije i efektivnije izvršavanje poslova radnog mjesta, ali i podizanje nivoa kvaliteta državne službe u cijelini. Većina sistema državne službe propisuje obavezne obuke državnih službenika od ulaska u državnu službu (pripravnici i prvo zaposlenje u organu uprave) i tokom cijele

---

<sup>91</sup> [https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2020072012451914bos.pdf](https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2020072012451914bos.pdf) dana 04.01.2022. godine

<sup>92</sup> Pismo namjere BiH MMF-u iz 2016 sadrži obavezu enitetskih vlada da će smanjiti broj zaposlenih u javnoj upravi

<sup>93</sup> <https://zastone.ba/app/uploads/2019/04/Javna-uprava- -Zasto-ne.pdf>

profesionalne karijere. Za najviše pozicije u državnoj službi (rukovodeće) postoje razrađeni posebni moduli koji imaju za cilj izgradnju individualnih kapaciteta, standardiziranih menadžerskih vještina u rukovodećoj strukturi državne uprave. Pohađanje propisanih obuka je dužnost državnih službenika, s jedne strane, a s druge strane je to obaveza države da osmisli, ponudi i provede širi spektar obuka za sticanje različitih znanja i vještina koje će omogućiti bolji radni učinak na individualnom nivou, ali i podići na viši nivo kvalitet i učinkovitost državne uprave kao servisa građana i pravnih osoba. Komparativno gledano, većina država osniva specijalizirane centre za obuke, koji imaju potreban institucionalni kapacitet za planiranje i provođenje standariziranih obuka. Ali ne samo na taj način, u regionalnom kontekstu, države koje imaju zajednički interes u procesima širih integracija osnivaju regionalne centre za obuke koje sufinansiraju i kojima zajednički upravljuju.

U svijetu brzih promjena, adaptiranje na promjene, stalno učenje, prihvatanje i realiziranje novih znanja, jedan je od najbitnijih preduvjeta da društvo ili organizacija bude konkurentno i da adekvatno odgovara na sve izazove koji predstoje. Sve to važi i za državnu službu/upravu. I zaposlene u državnoj upravi treba posmatrati kao njen najvažniji resurs, a ulaganje u njihovo stručno usavršavanje kao dobru investiciju koja će rezultirati doprinosom zaposlenih razvoju djelotvorne, servisno orijentirane državne uprave koja je spremna da odgovori potrebama i zahtjevima građana i zajednice.

Državna služba/uprava treba da postane “organizacija koja uči”, u kojoj su službenici motivirani da nauče više u cilju pronalaženja novih i trajnih rješenja za izazove s kojima se suočavaju. Organizacija koja uči ne čeka da dobra praksa dođe sama. Umjesto toga, ona identificira problem i nalazi vlastiti način za njegovo rješavanje a rukovodioci trebaju dadijele znanje i iskustvo sa zaposlenima. Zaposleni trebaju biti u mogućnosti da razumiju kako se njihov rad uklapa u širu strategiju razvoja, treba da rade kao dio tima, čak i da predvode timove, treba da postižu rezultate i da fleksibilno odgovaraju na teškoće s kojima se suočavaju u svakodnevnom radu.<sup>94</sup>

Strukture javne uprave u BiH trebaju da usvoje kulturu ‘permanentnog učenja’ koja je svjesna činjenice da je stalna obuka i edukacija službenika neophodna u svim oblastima. Službenike treba ohrabriti i omogućiti im da razvijaju vlastiti potencijal. Mada određeni poslovi zahtijevaju veoma specifičnu obuku (npr. vještine izrade propisa ili menadžmentske vještine), svaka aktivnost u ovoj

---

<sup>94</sup> <https://www.adsfbih.gov.ba/Content/DownloadAttachment?id=5ad788ab-4d74-4dc1-b021-813d8401d43a>  
pristpila (19.12.2021)

oblasti treba biti zasnovana na zadovoljavanju prvo organizacijskih, a onda i personalnih potreba. U tom smislu, može se razmotriti mogućnost uspostavljanja ustanove specijalizirane za obrazovanje i obučavanje državnih službenika. U vezi sa navedenim, sposobnost rukovodilaca da prepoznaju i zadovolje potrebe za obukom mora se dodatno razvijati. Bez odgovarajuće procjene potreba za obukom, aktivnosti na ovom planu i dalje će biti zasnovane na ponudi, a ne na potražnji. Nadalje, poimanje obuke kao neke vrste nagrade za uspješan rad ili kao privilegije koja pripada isključivo 'lojalnima' mora biti napušteno. Najvišem rukovodstvu (uključujući ministre, direktore i njihove zamjenike) će se svakako dati prilika za usvajanje novih znanja iz oblasti menadžmenta ljudskih potencijala, liderstva i strateškog odlučivanja. Najviše rukovodstvo mora biti uzor ostalima. Agencije imaju obavezu izrade strategije i programa aktivnosti zasnovanih na utvrđenim potrebama za obukom u svakoj pojedinačnoj instituciji. Pored toga, treba imati na umu da svaka institucija/organ ima specifične potrebe za stručnom obukom zaposlenih, što također treba uzeti u obzir kod izrade programa obuke.

### *Eтика i integritet državnih službenika*

U tranzicijskim zemljama zapaža se pojačan interes za etiku i etičko ponašanje javnih službenika te se pojava etičkih kodeksa može sagledavati kao "donekle noviji fenomen na osnovu kojih novo shvatanje demokracije izgrađuju nove upravne tradicije"<sup>95</sup>

Etiku i integritet u državnoj službi zauzimaju posebno mjesto u zakonima država članica EU. Integritet u državoj službi podrazumjeva efikasne mjere zaštite od zloupotrebe službenog položaja u državnoj službi i otkrivanju i sprečavanju koruptivnog ponašanja državnih službenika.

Službenička etika<sup>96</sup> predstavlja bitan elemenat moderne uprave i javne službe. Službenička etika predstavlja skup društvenih pravila i vrijednosti koje je javi službenik prihvatio koga sopstvena mjerila za postupanje i ponašanje oda kada je u ulozi javnog službenika, odnosno u vršenju jave službe.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Palidauskaite, J. 2006 Codes of Ethics in Transitional Democracies – Comparative Perspective, Public Integrity, Winter 2005-6, 8(1): 35-48

<sup>96</sup> Etika je nauka o moralu, koja istražuje smisao i ciljeve moralnih normi, osnovne kriterije za moralno vrijednovanje, kao i uopće zasnovanost i izvor morala. Etika prije svega pripada filozofiji koja proučava ljudsko ponašanje koje je prihvaćeno pod određenim moralnim aspektom <http://apik.ba/online/default.aspx?id=43&langTag=bs-BA> (05.03.2020)

<sup>97</sup> Vlatković Milan. Službeničko pravo ,Besjeda i BiC,Banja Luka,2009, str 106

Bosna i Hercegovina je općim zakonodavstvom državne službe propisala načela državne službe, kojima se promovira profesionalizam, integritet i etika u državnoj službi. Usvojen je i etički kodeks za državne službenike u institucijama Bosne i Hercegovine<sup>98</sup>. Kodeks je dio općeg službeničkog zakonodavstva i kao takav se primjenjuje na sve državne službenike u institucijama Bosne i Hercegovine. Kodeksom državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine, uređuje se pravila i principi dobrog ponašanja državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine u obavljanju državne službe. Kodeks sadrži pravila i principe dobrog ponašanja državnih službenika prema građanima i u međusobnim odnosima državnih službenika, kao i upoznavanje građana sa ponašanjem koje imaju pravo očekivati od državnih službenika. Konkretno, institucija čiji državni službenici obavljaju poslove koji zahtjevaju dodatno regulisanje pravila ponašanja ili postupanja, mogu svojim aktima dodatno regulisati specifičnost navedenog ponašanja ili postupanja (nošenja uniformi ili službene odjeće, upotreba oružja drugih sredstava prinude ili posebnih ovlaštenja, itd). uz ograničenja da ta posebna pravila moraju biti u skladu sa principima Kodeksa kojeg je donijelo Vijeće ministar<sup>99</sup>. Kodeks je donijeti i na nivou entiteta.

Bosna i Hercegovina je potpisala Konvenciju UN protiv korupcije iz 2005. godine, koja zahtjeva uspostavljanje specijaliziranih organa odgovornih za sprečavanje korupcije i za borbu protiv korupcije kroz provedbu zakona. Samim tim Bosna i Hercegovina se je obavezala da poštuje i provede međunarodne standarde i principe vezane za borbu protiv korupcije i da ih ugradi u vlastito zakonodavstvo. U cilju borbe i prevencije korupcije na državnom nivou je donesena Strategija borbe protiv korupcije (2015-2019) sa akcionim planom u cilju unapređenja reformskih procesa. Vijeće ministara BiH donijelo je Opći plan borbe protiv korupcije sa akcionim planom i zadužilo organe državne službe da usvoje plan borbe protiv korupcije i Planove integracije. U planovima integracije navode se pozicije/radna mjesta podložna korupciji odnosno rangiranju se potencijalna rizična mjesta. Organi državne službe su dužni na svojoj web stranici objaviti Plan integracije, e-mail adresu, kontakt telefon za anonimne prijavitelje a u svojim prostorijama postaviti i sanduće za prijavu zaposlenih u slučaju koruptivih djelovanja.

Unatoč brojnim strategijama, propisima, etičkim kodeksima te raznorodnim mjerama za sprječavanje neetičkih ponašanja, situacija u zemljama bivše Jugoslavije nije zadovoljavajuća. Javna uprava još je uvijek ovisna o politici, visoki državni službenici nerijetko zlouporebljuju

---

<sup>98</sup> Kodeks državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH br. 49/13

<sup>99</sup> Kodeks državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine (čl.19)

svoje ovlasti, u odnosu prema građanima krše se načela ravnopravnosti i jednakosti, a stupanj korupcije među političarima i javnim službenicima je visok<sup>100</sup>.

Od 1995. godine Transparency International objavljuje Indeks percepcije korupcije (Corruption Perceptions Index – CPI) koji na godišnjoj razini rangira zemlje po njihovoј percipiranoј razini korupcije u javnom sektoru, u skladu sa stručnim procjenama i istraživanjima javnog mnijenja. Indeks rangira 180 zemalja na skali od 100 (bez korupcije) do 0 (visoka korumpiranost). Bosna i Hercegovina je jedna od zemalja koje su u proteklih devet godina najviše nazadovale kada je riječ o percepciji raširenosti korupcije. Prema Indeksu percepcije korupcije za 2020. godinu, BiH zauzima 111. poziciju, sa 35 indeksnih bodova i to mjesto dijeli sa Panamom, Mongolijom i Sjevernom Makedonijom. U odnosu na prošlogodišnji izvještaj, BiH je nazadovala za jedan bod i za 10 pozicija.<sup>101</sup>

#### *Depolitizacija službeničkog sistema Bosne i Hercegovine*

Depolitizacija u smislu jasnog razgraničenja između političkih i službeničkih položaja u upravi osigurava nezavisnost od svakodnevnih političkih intervencija. Politika i uprava su dvije odvojene domene koje počivaju na različitoj logici i izvoru legitimite - politika se zasniva na povjerenju javnosti izraženom na izborima, dok se službenički sistem zasniva na stručnosti i profesionalizmu službenika koji djeluju u okviru zakona, što se verificira putem konkursa za ulazak u službu. Bez profesionalizacije nema depolitizacije, ali niti etike ili integriteta službenika, a time ni osnove za odgovornost. O uređenom službeničkom sistemu zavise zapošljavanje, napredovanje, plate, ocjenjivanje, te zaštita prava službenika. Na kraju, sve to je nemoguće bez centralizovanog sistema upravljanja ljudskim potencijalima u državnoj službi, ali i bez stalnih napora na podizanju stručnosti i kompetencija službenika kroz obrazovanje i usavršavanje. Zakonska i podzakonska regulacija, poštivanje načela zakonitosti, te odgovarajuća službenička politika smatraju važnim elementima u stabilizaciji, depolitizaciji i profesionalizaciji državne službe. Standard depolitizirane državne službe može se definisati kao nužnost ograničenja političkih položaja u upravi na najmanju moguću mjeru, s jedne strane, te jasnu razdiobu između političkih i službeničkih položaja

---

<sup>100</sup> Nedavno istraživanje pod vodstvom I. Koprića, provedeno na uzorku od 150 državnih službenika u jugoistočnoj regiji (Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Hrvatskoj, Kosovu, Makedoniji i Srbiji), pokazuje da 48,6% ispitanika vidi korupciju kao kočnicu dalnjeg razvoja upravljanja ljudskim potencijalima, 30% njih misli da je riječ o problemu umjerene važnosti, dok samo 30% državnih službenika ne smatra korupciju ozbiljnim problemom (Koprić, 2010: 28)

<sup>101</sup> <https://transparency.hr/hr/antikorupcija-detalji/indeks-percepcije-korupcije-ipk-420> dana 04.01.2022, godine

te njihovih odnosa, s druge strane. Svrha tog razlikovanja je osigurati i zaštititi profesionalno djelovanje službenika u skladu s načelom zakonitosti, uz osiguranje kontinuiteta službe, te omogućiti svakom od ta dva segmenta – politici i upravi – da funkcionišu u skladu sa svojom unutrašnjom logikom i izvorom legitimite, ali u zajedničkoj saradnji na ostvarivanju javnog interesa. Za raspravu o depolitizaciji ključno je analizirati položaj i broj političkih funkcija u upravi te karakter crte razgraničenja između ta dva pola.

Iako je prvi korak depolitizacije službeničkog sistema, svakako, donošenje zakona o zaposlenicima u službeničkom sistemu, s jasnom određenim kategorijama radnih mesta i sistemom plata i uprkos činjenici da su zakoni na svim razinama vlasti u BiH donijeti, to nije dovelo do depolitizacije službeničkog sistema, već je spriječena, moglo bi se reći, njegova potpuna politizacija. U prilogu tvrdi ide nekoliko argumenata:

- a) i ako zakoni o zaposlenicima u službeničkom sistemu ne navode funkcionere koji imaju politički položaj (koji su preuzeti iz ranijeg sistema pomoćnici, zamjenici...), već uvode kategoriju „rukovodećih državnih službenika“, jasno je da je veliki broj zaposlenika koji su ranije obavljali ove funkcije u službi, potpao pod novu kategoriju „rukovodećih dražavnih službenika“. Ova kategorija zaposlenih je izvan evropskih standarda jasnog razlikovanja političkog i službeničkog položaja. Oni obavljaju funkcije unutar organizacijske jedinice i samog organa državne službe.
- b) postojanje funkcije savjetnika, koji obavlja važne dužnosti u organu dražvne službe, a za svoj rad odgovara ministru, također je izvan evropskih standarda odvojenosti političkog i službeničkog položaja. On su faktički u rangu pomoćnika ministra (a lično su mu lojalni), i do pomoćnika se razlikuju upravo po načinu imenovanja. Savjetnike imenuje ministar, odgovorni su ministru i od njega primaju upute za rad, dok pomoćnici u službu dolaze putem javnog konkursa. Mandat savjetnika je vezan za mandat ministra. Na njega se ne odnose odredbe o probnom radu, državnom stručnom ispitu, premještaju. SIGMA zahtijeva da se zakonski uredi pitanje obima zapošljavanja savjetnika.
- c) popunjavanje radnog mesta obavlja se putem javnog konkursa, internog oglasa, napredovanja, premještaja, a obaveza raspisivanja javnog konkursa izričito je propisana samo za niža radna mjesta i pripravnike.

d) unatoč brojnim i detaljnim odredbama o postupku provođenja postupka javnog konkursa, kandidati se u stvarnosti ne izabiru nužno po kriterijima merit sistema, što je omogućila i vrlo neodređena zakonska odredba prema kojoj se izbor kandidata za prijam u državnu službu može obavljati između čak 10 kandidata koji su postigli najbolje rezultate na provedenom testiranju i intervjuu", što znači da rukovodilac može odabrati kandidata kojeg želi. Zakonska obaveza da "izbor kandidata mora biti obrazložen" je formalne naravi, jer u praksi rukovodioci , nerijetko, povisuju broj bodova za "svoje" kandidate obrazlažući ih rezultatima intervjeta (koji nije strukturiran nit se vodi jedinstvenim kriterijima). Na primjer, u Kantonu 10, prema važećim propisima o zapošljavanju službenika i pripravnika, intervju se obavlja čak i sa pripravnicima, te im se dodjeljuje određeni broj bodova (izvan jedinstvenih kriterija), koji se pridodaje broju bodova po osnovu prosjeka ocjena i dužine nezaposlenosti. Ovo je jedan od načina da se „željenim“ kandidatima omogući veći broj bodova od drugih kandidata. U Zakonu o izmjenama i dopunama zakona o državnoj službi FBiH promijenjen je član koji se odnosi na postavljenje državnog službenika, na način da rukovodilac organa postavlja državnog službenika sa liste uspješnih kandidata bez da je obavezan da pribavi mišljenje Agencije i bez da je obavezan da postavi najuspješnjeg kandidata, a što je suprotno Reformskej agenda. Zakonom o državnim službenicima RS i pravilnikom koji se primjenjuje uz njega, propisana je mogućnost da rukovodilac organa ne mora da doneše rješenje o zasnivanju radnog odnosa kandidata kojeg mu nakon procesa selekcije predlaže Agencija, te se zbog toga javni konkurs proglašava neuspjelim, to otvara pitanje neodgovornosti rukovodioca i neefikasnost provede procedure.

e) Popunjavanje upražnjenih radnih mesta na određeno vrijeme je nejasno i netransparentno. S obzirom da na nivou BiH i RS nema obaveze za raspisivanjem konkursa, ova radna mjesta ostaju nedostupna za građane i postaju privilegija određenog kruga lica. Po pitanju zapošljavanja na određeno vrijeme na svim nivoima vlasti predviđeno je da ako u instituciji postoji upražnjeno radno mjesto državnog službenika koje je u skladu s potrebama rada neophodno hitno popuniti, a interna popuna radnog mesta nije moguća, institucija može to radno mjesto popuniti zapošljavanjem lica na određeno vrijeme. Najviše prigovora odnosi se upravo na ovaj način popune radnih mesta, kojim široko otvorena vrata popunjavanje upražnjenih radnih mesta sa rođacima, poznanicima, prijateljima svojih prepostavljenih ili svojih kolega. Problem se može riješiti na način da se upražnjena radna mjesta popunjavaju sa službenicima koji se nalaze na listi prekobrojnih, da se raspisuje javni konkurs ili da se upražnjena radna mjesta popunjavaju sa licima koja se nalaze na

evidencijama zavoda za zapošljavanje (ali nema ni jednog ovakvog primjera). Ovakvim rješenjem omogućeno je da negativne društvene pojave kao nepotizam, kronizam budu zastupljene u procedurama upošljavanja službenika, a da je mogućnosti dokazivanja ovih pojava otežana, odnosno nemoguća , s obzirom na važeće procedure zapošljavanja.

Iako depolitizacija službeničkog sistema s jasnom razdiobom političkog i upravnog dijela čini najvažniji korak u procesu evropeizacije službeničkog sistema javne uprave u Bosni i Hercegovini, jasno je da taj proces nije završen, neophodno je da se uloži dodatne napore, za što mora postojati politička volja, prije svega.

## **ZAKLJUČNA RAZMATRANJA**

Službenički sistem Bosne i Hercegovine, uslovjen je upravom tradicijom, oblikom društvenog i državnog uređenja, kulturom, praksom, Istorijskim okolnostima, integracijskim tokovima zemlje Javni službenici i službenički sistem u BiH je u velikoj mjeri, Istarski gledano, dugo bio pod utjecajem vojnih strukturama Osmanskog carstva i Austro-Ugarske monarhije s hijerarhijsko organizaciono službeničkim sistemom, a ni danas njen službenički sistem nije jedinstven, s obzirom da se država BiH prema Općem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini sastoji od entiteta Federacije Bosne i Hercegovine (51% teritorije) i Republike Srpske(49% teritorije), a svaki entitet sa svojim organima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti.

Svaka država ima diskreciju da uspostavi službenički sistem koji joj najviše odgovara uzimajući u obzir tradiciju, stanje na tržištu rada i druge okolnosti. Pri tome može da izabere karijerni ili pozicijski sistem ili neku kombinaciju oba sistema. Ali u svakom slučaju, država mora osigurati zapošljavanje koje se zasniva na jednakim mogućnostima pod istim slovima i na načelima izbora najkompetentnijeg kandidata. Upravo zbog specifičnih poslova koje obavljaju, osobinama koje moraju imati, režimu rada i ponašanja, javni službenici se razvrstavaju u specifičan službenički sistem. Proizlazi da je potrebno provesti važne reforme državne uprave koje će biti usmjerene na veću transparentnost, kvalitet i učinkovitosti. Međutim, nije posve jasno kako ostvariti taj cilj. Odgovor neće jednostavno proizići iz institucionalnih, normativnih i organizacijskih promjena, već je potrebno mijenjati autoritarno-birokratsku organizacijsku strukturu koja je uveliko zastupljena u BiH. To se ne može riješiti odjednom, niti voljom pojedinca, već dugoročno usmjereno na edukaciju i jačanju profesionalizma i etike državnih službenika i političara.

Potreba za funkcionalnom administracijom i ljudskim resursima koji mogu da odgovore na izazove integracijskih i reformskih procesa u kontekstu procesa pristupanja EU dobiva novu dimenziju u okviru Strategije proširenja EU za period 2014.-2015. Ovim dokumentom reforma javne uprave smještena je u centar Strategije i proširenja. Sama reforma javne uprave je dug i složen proces, EU ima slabe mehanizme da utiče na ovaj aspekt jer oblast reforme javne uprave nema posebnog pregovaračkog poglavlja u procesu pregovaranja. Iz ovog razloga Evropska komisija pojačano insistira na kreiranju nacionalnog upravnog prostora prema evropskim upravnim načelima, koje je i SIGMA uobličila kao standarde i postavila ih kao obavezu za potencijalne članice za ulazak u EU.

Evropeizacija i modernizacija javne uprave nije napredovala prema planu, tj. na osnovu Strategije javne uprave, Reformske agencije, dokumenata EU i drugih analizama rađenih u cilju reforme. Njen uspjeh zavisi od brojnih faktora, kao što su znanje i razumijevanje evropskog sistema, institucija i propisa, a komunikacija je najvažniji element uspješnosti procesa. Dugo godina komunikacija je bila pasivna, te se vremenom počinju ulagati dodatni napor da se komunikacija uspostavi i održava kontinuirano. Komunikacija mora biti jasna, razumljiva, prilagođena specifičnostima BiH, a EU mora izraditi sistem komunikacijskih mehanizama i sadržaj komunikacije, usmjeriti, prije svega, na politike i dostignuća EU. Evropski kanali bili bi od koristi kada bi evropska politika bila sadržajnija, odnosno kada bi se politike EU ukorijenile u svakidašnjih politički, gospodarski, socijalni život BiH, a to bi značilo da se politika EU doživljava kao nacionalna politika. Tome nije tako iz više razloga: BiH je složena država – federalizam podrazumijeva dva različita nivoa vlasti, koji nisu počinjeni jedan drugome, česte promjene na političkim pozicijama- ministri, korupcija i nadmoć privatnog interesa u državnoj vlasti, državna uprava nerijetko je samo instrument za realiziranje odluka političkih partija. Reformske inicijative mogu do određenog stupnja demonopolizirati i otvoriti državnu službu, ali općenito gledano, one ne mijenjaju osnovni sistem upravljanja javnim osobljem. Osnovni problem i izazov novih reformi leži u suprotstavljenim zahtjevima za (zakonitom) zaštitom državne službe i uspostavom etike javne službe, koja je povezana s profesionalnom autonomijom i vladavinom prava, te političkim zahtjevom za uvođenjem većeg stepena fleksibilnosti u personalni sistem.

Glavna hipoteza rada da evropeizacija službeničkog sistema u javnoj upravi BiH je dvosmjeren i složen proces sa hijerarhijski uslovjenim utjecajem i prevladavajućim usmjerenjima, preporukama, zahtjevima i praksom institucija EU, te pomoćne hipoteze 1 i 2 su nesporno održive

i potkrepljenje kroz istraživanja ovog rada, dok je tvrdnja iz pomoćne hipoteze 3 neodrživa jer iz rada proizlazi da nije izvršena depolitizacija službeničkog sistema sa jasnom razdiobom političkog i upravnog dijela.

## LITERATURA

1. Elmir Sadiković, 2014 "Evropa regija - kohezijska politika evropske unije i zapadni balkan"
2. Eugen Pušić 1996 "Nauka o upravi", Školska knjiga Zagreb,
3. Ivan Koprić, Gordana Marčetić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić i Goran Lalić Novak, 2016, " Upravna znanost – Javna uprava u savremenom evropskom kontekstu" Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javu upravu, Biblioteka savremena javna uprava, Knjiga broj 25 , Zagreb
4. Safet Halilović 2013 "Evropske integracije i Bosna i Hercegovina",Fakultet političkih nauka Sarajevo,
5. Saša Leskovac(2009), Tranzicija i reforma javne uprave, Politika reforme javne uprave u zemljama u tranziciji sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu, Fakultet političkih nauka, Sarajevo,
6. Sead Dedić, Fuad Purišević, 2016 "Opće službeničko pravo", Službeni list BiH, Sarajevo

*Studije, naučni radovi*

1. Agencija za državnu službu FBIH, 2018. Komparativna analiza zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine,
2. Anamarija Musa 2006, " Evropski upravni prostor: Približavanje nacionalnih uprava“, Pravni fakultet, Zagreb,
3. Đurman Petra 2016, "Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti“, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol. VII No. 1, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagreb, Hrvatska ,str. 342-373.
4. Edina Šehrić, (2017) „Organizacija javne uprave u Bosni i Hercegovini s posebnim Paris osvrtom na sistem javnih službi“Pravni fakultet u Tuzli,Tuzla str,132-155
5. Gordana Marčetić 2015 “ Komparativni službenički sustav „,HKJU-CCPA,
6. Gordana Marčetić, Anamarija Musa 2013“Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima“Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu,
7. Marko Trnski 2015“ Prilog pojmovnom određenju europeizacije“ Međunarodne studije, god. 15, br. 4, str. 9-28
8. Neven Akšamija 2015,“Kategorije zaposlenih u institucijama BiH“,Fondacija Centar za javno pravo i Sveske za javno pravo broj 22/15 Sarajevo, datum pristupa: 06.12.2021
9. Neven Vranješ 2015, “ Položaj službeničkog sistema u reformi javne uprave u zemljama postsocijalističke tranzicije“-doktorska disertacija, Beograd,
10. OECD (2015), Baseline Measurement Report, Bosnia and Herzegovina, OECD Publishing,:
11. Predrag Dimitrijević 2010 „Evropski upravni prostor i regionalizacija „, Strah od decentralizacije“Moderna uprava, Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Banja Luka, godine str. 145
12. Sead Maslo 2014 „Pravni položaj javnih službenika u BiH de lege lata i de lege ferenda“ ,Fondacija Centar za javno pravo ,Sarajevo,
13. SIGMA/OECD: Novembar 2014,“Principi javne uprave,..

## *Zakonodavni okvir*

1. Odluka Ustavnog suda Federacije BiH, br. U 27/09.
2. Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, „Službeni glasnik BiH“, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12.
3. Zakon o državnim službenicima RS, „Službeni glasnik Republike Srpske“, br. 118/08, 117/11 i 37/12.
4. Zakon o državnoj službi u Federaciji BiH, „Službene novine Federacije BiH“, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06 i 04/12.
5. Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta „Službeni glasnik Brčko distrikta“ br. 9/14, 37/15, 48/16 i 09/17
6. Zakon o državnim službenicima i namještenicima u tijelima državne službe u Hercegbosanskoj županiji „Narodne novine Hercegbosanske županije“, broj:1/14 i 5/16
7. Zakon o državnim službenicima i namještenicima u organima državne službe Unsko – sanskog kantona „Službeni glasnik USK“ broj 14/17
8. Zakona o državnoj službi u Tuzlanskom kantonu, „Službene novine TK“, broj 7/17 i 10/17
9. Zakon o državnim službenicima u tijelima državne službe u Županiji Zapadnohercegovačkoj, „Narodne Novine ŽZH“, broj 16/08, 7/09, 8/12 i 8/13
10. Zakon o državnim službenicima i namještenicima u tijelima državne službe u Županiji Posavskoj „Narodne novine Županije Posavske“, broj: 7/10
11. Zakon o državnoj službi u Kantonu Sarajevo,(“Službene novine Kantona Sarajevo”, broj: 31/16 i 45/19
12. Zakon o upravi BiH "Sl. glasnik BiH", br. 32/2002, 102/2009 i 72/2017.
13. Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH, Službene novine Federacije BiH, br. 35/05
14. Zakon o republičkoj upravi , "Sl. glasnik RS", br. 115/2018
15. Zakon o javnoj upravi "Sl. glasnik Brčko distrikta BiH", br. 25/2020 - prečišćen tekst

## *Internet stranice*

1. <https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2014/12/Zapo%C5%A1ljavanje-u-organima-javne-uprave-sa-posebnim-osvrom-na-primjenu-zakonskih-principa.pdf>
2. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>
3. <http://rju.parco.gov.ba/rju-projekti/>
4. <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/posebna%20tijela/agencija.php>
5. <http://adu.vladars.net/latn/?page=2#a0>
6. <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-Bosnian.pdf>
7. <https://www.adsfbih.gov.ba>
8. <https://www.ceps.edu.ba/Files/DIT/Godina%203%20Broj%201/1.pdf?veR>
9. [https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen\\_doc2020072012451914\\_bos.pdf](https://www.ombudsmen.gov.ba/documents/obmudsmen_doc2020072012451914_bos.pdf)
10. [https://zastone.ba/app/uploads/2019/04/Javna-uprava-\\_Zasto-ne.pdf](https://zastone.ba/app/uploads/2019/04/Javna-uprava-_Zasto-ne.pdf)
11. <https://transparency.hr/hr/antikorupcija-detalji/indeks-percepcije-korupcije-ipk>

## **B I O G R A F I J A**

Rođena sam u Sarajevu 06.05.1973. godine

Završila sam srednju elektrotehničku školu u Sarajevu 1992. godine

Fakultet političkih nauka , odsjek Socijalni rad upisala sam školske 2009/2010. godine, U predviđenom roku sam završila dodiplomski studij.

Školske 2013/2014 godine upisala master studije na odsjeku Politologija , usmjerenje Politički sistem i demokratija. U predviđenom roku položila sam sve ispite master studija .

Zaposlena sam i radim u Agenciji za državnu službu FBiH, na radnom mjestu Stručni saradnik za postavljenja .

Udata sam i majka dvoje djece.



FAKULTET  
POLITIČKIH  
NAUKA

## UNIVERZITET U SARAJEVU – FAKULTET POLITIČKIH NAUKA

### IZJAVA o autentičnosti radova

Odsjek za politologiju

Naziv odsjeka i/ili katedre:

/

---

---

### IZJAVA O AUTENTIČNOSTI RADOVA

Ime i prezime:

Belma Sejfić

Naslov rada:

Evrpeizacija službeničkog sistema u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini

Vrsta rada:

Magistarski rad

Broj stranica:

78

Potvrđujem:

- da sam pročitao/la dokumente koji se odnose na plagijarizam, kako je to definirano Statutom Univerziteta u Sarajevu, Etičkim kodeksom Univerziteta u Sarajevu i pravilima studiranja koja se odnose na I i II ciklus studija, integrirani studijski program I i II ciklusa i III ciklus studija na Univerzitetu u Sarajevu, kao i uputama o plagijarizmu navedenim na web stranici Univerziteta u Sarajevu;
- da sam svjestan/na univerzitetskih disciplinskih pravila koja se tiču plagijarizma;
- da je rad koji predajem potpuno moj, samostalni rad, osim u dijelovima gdje je to naznačeno;
- da rad nije predat, u cjelini ili djelimično, za stjecanje zvanja na Univerzitetu u Sarajevu ili nekoj drugoj visokoškolskoj ustanovi;
- da sam jasno naznačio/la prisustvo citiranog ili parafraziranog materijala i da sam se referirao/la na sve izvore;

- da sam dosljedno naveo/la korištene i citirane izvore ili bibliografiju po nekom od preporučenih stilova citiranja, sa navođenjem potpune reference koja obuhvata potpuni bibliografski opis korištenog i citiranog izvora;
- da sam odgovarajuće naznačio/la svaku pomoć koju sam dobio/la pored pomoći mentora/ice i akademskih tutora/ica.

**Mjesto, datum**

Sarajevo, 19.10.2022. godine

**Potpis**

---