

**FUNKCIJA UPRAVLJANJA LJUDSKIM POTENCIJALIMA U
KONTEKSTU REFORME DRŽAVNE SLUŽBE NA NIVOU FBIH**

**HUMAN RESOURCES MANAGEMENT FUNCTION IN THE
CONTEXT OF PUBLIC SERVICE REFORM IN FEDERATION OF
BOSNIA AND HERZEGOVINA**

UDK: 005.95:342.24(497.6)

**Merima Tanović, mr.sci, viši asistent
Fakultet za upravu-privredna članica Univerziteta u Sarajevu
e-mail: merima.tanovic@fu.unsa.ba**

**Refik Begić, magistar uprave, v.d. direktora Agencije za državnu
službu FBiH
email: refik.begic@adsfbih.gov.ba**

SAŽETAK

Javna služba ne može biti pravilno uspostavljena ukoliko se jasno ne odredi status, značaj, uloga, prava, obaveze i odgovornosti osnovne jedinice, tj. centralnog resursa, što je javni službenik. Javna uprava se percipira kroz rad, djelovanje i karakteristike uposlenog pojedinca koji na osnovu jasno uspostavljenih i utvrđenih pravnih normi izvršava poslove i služi potrebama krajnjeg korisnika, građanina. Stoga, problematika funkcija upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj službi predstavlja centralno reformsko pitanje prema SIGMA principima javne uprave za zemlje proširenja. Uspostavljanje profesionalne kadrovske strukture organa javne uprave, jasnog horizontalnog i vertikalnog obima, uvođenje principa zaslug (“merit system”) i hibridnog modela karijere (“career” system), te depolitizacije postupka regrutacije i selekcije, nominalno i faktički garantiraju minimum menadžerskih standarda u upravljanju ljudskim potencijalima. Fragmentacija pravnog sistema i državne službe u BiH ukazuje na tendenciju i trend diferencijalnih reformskih procesa na svakom od upravnih nivoa, koji ugrožavaju uniformnost javne službe u BiH. Naučni i teorijski modeli, evropska i druga komparativna iskustva pružaju adekvatan normativan osnov za buduće korake u procesu reforme državne službe. Osnovna pitanja službeničkog sistema, kao što su pojam javnog službenika, horizontalni i vertikalni obim javne službe, platni

sistem, sistem napredovanja, regrutiranje i selekcija, formiranje u službi, osnovi za prestanak radnog odnosa u javnoj službi, predstavljaju spornu diferencijalnu bazu i krucijalnu deharmonizaciju u reformama državne službe na svakom od nivoa vlasti u BiH. Značaj unutrašnje organizacije, sistematizacije radnih mjesta i uvjeta na radu, kao i pravila dobrog administrativnog ponašanja koji važe u EU, predstavljaju vrlo bitan normativni reformski kontekst za kredibilitet i dignitet profesionalne javne službe u BiH.

KLJUČNE RIJEČI

upravljanje ljudskim potencijalima, javna služba, javni službenik, profesionalizam javne službe, depolitizacija, horizontalni obim javne službe, vertikalni obim javne službe, uniformnost službeničkog sistema, regrutacija, selekcija, ocjenjivanje, napredovanje, platni sistem, formiranje u službi, prestanak radnog odnosa, kredibilitet javne službe, reforma državne službe, građanski orijentirana javna služba

ABSTRACT

Public service cannot be properly established unless it clearly determines the place, importance and role of the basic unit or central resource, which is a public servant.

Public administration is perceived through the work, activities and characteristics of the employed individual who, on the basis of clearly established and determined legal norms, performs the tasks and serves the needs of the ultimate user, the citizen. Therefore, the problem of the human resources management function in the public service is a central reform issue under SIGMA's public administration principles for the enlargement countries. The establishment of a professional staff structure of public administration bodies, a clear horizontal and vertical scope, with the introduction of a merit system and a hybrid career system followed by the depolitization of the recruitment and selection process, nominally and factually guarantee minimum management standards in human resources management. Fragmentation of the legal system and the civil service in BiH points to the tendency and trend of differential reform processes at each of the administrative levels that jeopardize the uniformity of the public service in BiH. Global and theoretical models, European and other comparative

experiences provide an adequate normative basis for future steps in the public service reform process. The basic issues of the civil service system, such as the notion of a civil servant, the horizontal and vertical scope of the public service, the payment system, the system of promotion, recruitment and selection, training in service, the grounds for termination of public service employment, represent the disputed differential base and the crucial de-harmonization in the civil service reforms at each level of government in BiH. The importance of internal organization, systematization of workplaces and working conditions as well as rules of good administrative behavior in the EU, are also a very important normative reform context for the credibility and dignity of the professional public service in BiH.

KEY WORDS

Human resources management, public service, public servant, professionalism of public service, depoliticization, horizontal scope of public service, vertical scope of public service, uniformity of the public service system, recruitment, selection, evaluation, progression, payment system, training in service, termination of employment, credibility of public service, public service reform, citizen-centred public service

1. Uvod

„Upravni sistem ne može biti bolji od ljudi koji ga vode, u kojim se taj sistem personificira. Najozbiljniji nedostaci uprave često proizilaze iz nezadovoljavajuće personalne politike. Obratno, uzdizanje statusa i nivoa administrativnog osoblja često je najstvarniji put da bi se postigli trajni rezultati u izgradnji javne uprave i stabilnijeg programa razvitka.“

Standards and Techniques for Public Administration, UN, 1951

Dobro upravljanje podrazumijeva i zahtijeva dobre ljudske resurse, odnosno supstrat javne uprave sposoban da „ponese“ teret reformskih procesa i stalne izazove unaprjeđenja. Pored potrebe za evropskim integriranjem, a u kontekstu značaja institucionalnih i kadrovskih kapaciteta u javnoj upravi, ne treba zanemariti ni promijenjenu ulogu države i enormno povećanje zahtjeva prema javnoj upravi, koji su izazvali građansku orijentaciju javne uprave („*citizen-centred government*“) i njenu prevashodno servisnu ulogu. Funkcija upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi, ali i javnom

sektoru, postavljena u normativne okvire, u potpunosti definira politiku administrativnog osoblja, pristup države ljudskom faktoru u upravnoj organizaciji, te razvoju službeničkog sistema. Normativne pretpostavke i praktična primjena menadžerskih standarda kao osnovnog zahtjeva iz SIGMA principa u oblasti ljudskih potencijala i javne službe za zemlje proširenja, definitivno mijenjaju birokratsku, anahronu, tradicionalnu i nekompetitivnu kulturu javnih službenika.

Smatra se da u pozadini svih problema funkcioniranja javne uprave zapravo stoji neadekvatan pristup i reguliranje pitanja službeničkog sistema, politike osoblja, etike javne službe i organizacije personalne službe.¹

Polazeći od terminološkog opredjeljenja u službeničkom sistemu kao ključne i polazne tačke za pravilno normiranje, primjenu adekvatne politike osoblja u javnoj upravi, postavlja se odgovarajući osnov primarno za formiranje horizontalnog i vertikalnog obima javne službe. Horizontalni obim definira kategorijalni obuhvat javne službe odnosno njime se određuje ko je upravni, državni odnosno javni službenik, dok se vertikalnim obimom definira klasifikacija i unutrašnji sastav profesionalnih kadrova u javnoj upravi odnosno javnom sektoru.

Neadekvatno postavljen horizontalni obim državne službe dovodi do neadekvatne i nepotpune primjene zakona i omogućava „zaobilaznje propisa“, dok problemi u konstruiranju vertikalnog obima dovode u rizik profesionalizam i apolitičnost javne uprave. Navedeno je prevashodno prisutna problematika u kontekstu reforme državne službe u FBiH, ali i na drugim nivoima vlasti, te svakako predstavlja pitanja koja zahtijevaju unutrašnju normativnu harmonizaciju.

Organizacija i funkcioniranje javne uprave, ostvarenje javnog interesa i opće politike javnog upravljanja skoro u potpunosti zavise od aranžmana administrativnog osoblja, koji će komplicirati ili pojednostaviti put do cilja upravnog sistema.

Funkcija upravljanja ljudskim potencijalima obuhvata planiranje ljudskih potencijala, analizu radnih mjesta, upravljanje učinkom, razvoj ljudskih potencijala, podizanje nivoa zadovoljstva zaposlenih, provođenje radnopravnih postupaka itd.

¹ Pusić, E., Nauka o upravi, XII izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Školska knjiga, Zagreb, 2002, str. 210

HRM (*Human Resource Management*) ističe značaj ljudskog faktora kao ključnog za kvalitet javne službe i predstavlja centralno reformsko pitanje prema SIGMA principima za zemlje proširenja.

Osnovni cilj i zahtjev reformskog procesa je izgradnja institucionalno i kadrovski snažnih upravnih kapaciteta sposobnih i spremnih za transponiranje *acquis communautaire-a* u domaći pravni sistem i efikasnu implementaciju evropskih pravnih propisa.

U svrhu pravilnog uspostavljanja svih funkcija HRM-a u javnoj upravi, a koji garantiraju profesionalnu, apolitičnu, efikasnu i efektivnu javnu službu, potrebno je stvoriti adekvatne normativne pretpostavke naročito za:

1. princip meritornosti/ sistem karijere,
2. načelo jednakog tretmana u sistemu regrutacije i selekcije,
3. pravilnu vertikalnu klasifikaciju pozicija,
4. kontinuirano obrazovanje i usavršavanje i profesionalni razvoj(formiranje u službi),
5. praćenje i ocjenjivanje radnih rezultata(„efficiency records“) u vezi s plaćom i napredovanjem,
6. inkorporiranje faktora etike, lojalnosti, discipline, kredibiliteta i prestiža javnog službenika
7. vezu između samostalnosti u vršenju upravnih ovlaštenja i sankcija („ovlaštenja, ali i odgovornosti“).

Zasluge, sposobnosti i jednake mogućnosti prilikom zapošljavanja i kretanja u službi treba da predstavljaju faktor prepoznatljivosti kvalitetnog ulaznog i internog toka u upravljanju ljudskim potencijalima u javnoj upravi. Kvalitet javne službe ovisi o pravilno uspostavljenom, zakonitom, objektiviziranom postupku regrutacije i selekcije, gdje procedura garantira angažman najboljih kandidata. U vertikalnom obimu javne službe potrebno je uspostaviti pravilnu kategorizaciju rukovodećih i ostalih javnih službenika, te onemogućiti direktnu i indirektnu politizaciju svih kategorija, čime se osigurava profesionalizam javne službe.

Kredibilitet i dignitet javne službe pružaju osnov za izgradnju povjerenja građana u državu, pravni sistem i institucije javne uprave, te je pravilno ponašanje prema građanima potrebno podržati inkorporacijom faktora etike, lojalnosti, ali i prestiža javnih službenika, u zakone i podzakonske

akte. Evropska unija je u svrhu promocije građanski orijentirane javne uprave („*citizen-oriented public administration*“) usvojila Kodeks dobrog administrativnog ponašanja², koji je podržan pravnom zaštitom ombudsmena EU. Osnovu dobrog administrativnog ponašanja odnosno standard kvaliteta javne usluge postavlja personifikacija samog pružaoca, što je javni službenik.

Prema načelima upravnog postupka, službeno lice ima samostalnost u vođenju, odlučivanju i ocjeni dokaza, segmentima presudnim za donošenje upravnih akata, ali i vršenju materijalnih radnji, te je u tom dijelu potrebno osigurati vezu između nivoa samostalnosti i nivoa odgovornosti (ovlaštenja i nadzor, ovlaštenja i sankcije).

2. Ljudski potencijal kao vrijednosni faktor – kadrovska politika i profesionalizam u javnoj upravi

Ljudi u javnoj upravi, kao personifikacija cjelokupne organizacije rada u javnoj upravi, predstavljaju centralni vrijednosni faktor radnog procesa, a tehnička sredstva, zadržavaju samo pomoćnu funkciju, iako zbog dinamike i stalnog unapređivanja mogu značajno doprinijeti efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti odnosno funkcionalnom aspektu u procesima reforme javne uprave. Ljudski faktor kao nosilac ukupnog radnog procesa, predstavlja potencijalni razvojni kapacitet javne uprave, čiji će rezultati rada zavisiti od sljedećih elemenata:

- kadrovske politike,
- radne sposobnosti ili tzv. “KSAO” (*Knowledge, Skill, Ability and Other characteristics*)³ javnih službenika,
- službeničkog sistema (prijema u službu, kretanja u službi, sistema plaća, mobilnosti itd.),
- uvjeta na radu,
- institucionalne komunikacije tj. veza i odnosa u procesu obavljanja poslova (uključujući liderske sposobnosti i kompetencije rukovodioca organa javne uprave),
- adekvatnosti podjele poslova i unutrašnje organizacije.

² Detaljnije vidjeti Joanna Mendes, Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behavior, EUI LAW, 2009/09.

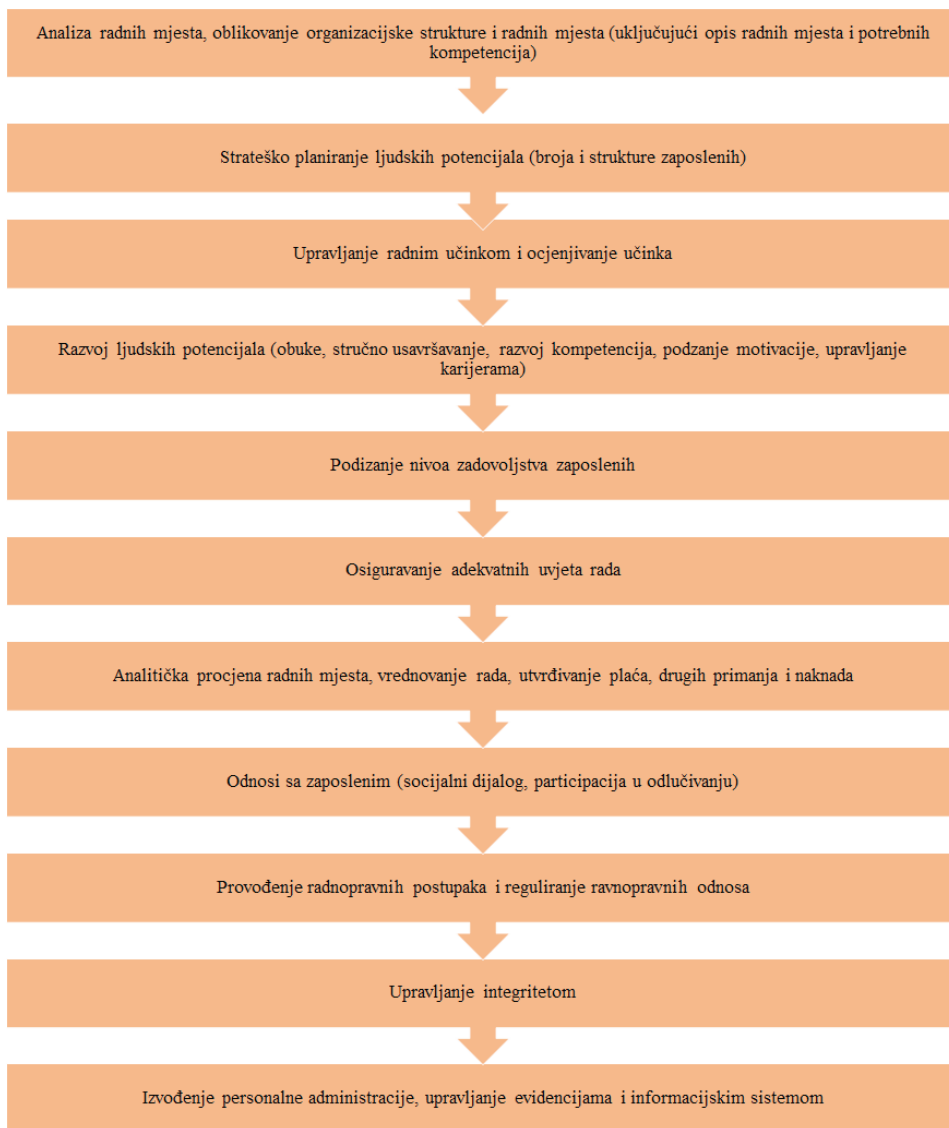
³ Jurgen Berthel, Fred Becker (2013) *Personal Menagement*, Schaffer-Poeschel, Stuttgart, str. 139.

Navedeni elementi su organizacijski segmenti u tijesnoj vezi sa funkcijama upravljanja ljudskim potencijalima, za koje je potrebno postaviti reformski strateški okvir s vremenski determiniranim akcionim planovima implementacije, a naročito unificirane normativne ugradnje u smislu izmjene postojećih ili donošenja potpuno novih zakonskih i podzakonskih akata.

3. Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi kao faktor organizacijsko- -funkcionalnog unapređenja javne uprave

Pitanje upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi, kao centralno organizacijsko-kadrovsko pitanje u upravnim organizacijama predstavlja oblast menadžmenta koja tehnikom upravljanja kadrovskim kapacitetima osigurava i garantira ostvarenje organizacijskih ciljeva. Ljudi u javnoj upravi predstavljaju osnovni konkurentni faktor procesa rada, te se zbog toga funkcije upravljanja ljudskim resursima u privatnom sektoru trebaju prilagoditi specifičnostima javne službe. *Upravljanje ljudskim resursima u savremenim organizacijama* odnosno savremenu funkciju tzv. *Human Resource Menagement(HRM)*, čini:⁴

⁴ Gregor Virant et al. (2015) *Upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj službi u Bosni i Hercegovini*, T&T concept, Sarajevo, str. 13.



Shema 1.

Priroda i poslovi organa javne uprave zahtijevaju da se u sistem upravljanja ljudskim potencijalima inkorporiraju specifičnosti državne službe:

- a) organizacija, umrežavanje, saradnja i jasna podjela nadležnosti između centralne jedinice za upravljanje ljudskim resursima i perifernih jedinica na nivou upravnih organizacija,

- b) veći i pravno zahtjevniji angažman svih funkcija upravljanja ljudskim resursima,
- c) visoko proceduralan i složen postupak selekcije kandidata po javnom konkursu i internom oglasu uz obavezno pravo na pravni lijek,
- d) visoki kriteriji, proceduralni zahtjevi i odgovornosti u segmentima radnopravnih normi zaštite i kredibiliteta javnih službenika (etički kodeks, ocjenjivanje, napredovanje, disciplinski postupci itd.),
- e) naglašenost integriteta javnog službenika u svim aspektima upravljanja ljudskim resursima.⁵

Za uspostavu strateškog centra ukupnog službeničkog sistema vrlo je značajno na svakom od upravnih nivoa centralizirati i jasno definirati nadležnost jednog državnog organa (ministarstvo ili specijalizirana agencija) za upravljanje ljudskim potencijalima (ne podijeljena odgovornost između dva ili više organa), u svim funkcijama upravljanja ljudskim potencijalima (ne samo najznačajnijim, ili samo kadrovsku administraciju) i za sve kategorije javnih službenika (ne samo državnih). Pored centralnog organa za upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi, u okviru organa uprave potrebno je formirati (perifernu) jedinicu za upravljanje ljudskim potencijalima, odnosno jednog ili više specijalista službenika za upravljanje ljudskim potencijalima u manjim organima.⁶

Funkcije upravljanja ljudskim potencijalima definiraju se putem:

- zakona o javnim službenicima,
- propisa centralnog organa za upravljanje ljudskim resursima (etički kodeks, podzakonski akti kojim se detaljizira i unapređuje minimum obuhvata zakonske norme),
- propisa rukovodioca organa javne uprave (strategija razvoja organa javne uprave, pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, te drugi podzakonski akti koji reguliraju pitanja iz oblasti upravljanja ljudskim potencijalima).

⁵ Slično vidjeti: *ibid.*, str. 14.

⁶ *Ibid.*, str. 15-26.

Funkcija upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi podržava:

- individualiziran, fleksibilan, kompetitivan radnopravni status;
- jasnu podjelu poslova usmjerenu ka strateškim ciljevima upravne organizacije i povezanu s uspostavljenim sistemom mjerenja učinka (tzv. *performance measurement*);
- mjerenje učinka kao polaznu osnovu sistema zasluga (*merit system*) u službeničkom sistemu;
- plaće, sistem kretanja u službi (napredovanje/degradiranje), ocjenjivanje i stručno obrazovanje i usavršavanje uspostavljene pretežno po sistemu zasluga.
- Dalje, *HRM* u javnoj upravi stavlja potpuni fokus na zadovoljstvo zaposlenih i razvoj ljudskih kapaciteta u vezi sa strategijom razvoja upravne organizacije, čini upravnu organizaciju fleksibilnom, uvodi decentralizaciju odlučivanja i devoluciju odgovornosti, obezbjeđuje adekvatne uvjete rada, otvara mogućnosti dokazivanja, ali i podiže skalu odgovornosti

4. Promjene službeničkog sistema – reforma javne(državne) službe

Potreba za sistemskim i pomnim izgrađivanjem službeničkog sistema javnog sektora, a naročito javne uprave, leži u suštini svih reformskih procesa. Zbog činjenice da je to kritični faktor utjecaja na funkcioniranje javne uprave, čija unutrašnja organizacijska dimenzija može biti motivirajuća ili frustrirajuća, bitno je da se pravilno reguliraju i postave:

- uvjeti za prijem javnih službenika,
- procedura prijema javnih službenika,
- raspodjela poslova javnih službenika,
- prava i dužnosti, status javnih službenika,
- mobilnost javnih službenika,
- platni sistem,
- instrumenti kontrole rada i discipline državnih službenika(izvještaji o radu, procjena učinka u postupku ocjenjivanja, disciplinski postupci, suspenzija, prigovor na materijalne radnje, žalba u upravnom postupku itd.)
- razlozi za prestanak radnog odnosa.

Evropski sistem reformirane državne službe ne podržava duboko ukorijenjene principe koji obilježavaju stare, s aspekta unapređenja organizacije i metoda rada retrogradne službeničke sisteme, svojstvene naročito tranzicijskim zemljama, koje obilježavaju:

- neadekvatan sistem regrutiranja u državnu službu (ograničena konkurencija kod rukovodećih / rukovodilaca, politizacija, korupcija, moguća subjektivnost i diskriminacija u proceduri selekcije kandidata itd.),
- nefleksibilnost javne uprave u zapošljavanju, kretanju u službi, sistemu nagrađivanja,
- zatvorenost i formalizam u metodama rada organa javne uprave, nedostupnost i nepristupačnost kao obilježje procedura za ostvarenje prava građana i zaštite javnog interesa,
- model državne službe baziran na godinama radnog staža, a ne sistem napredovanja po učinku i rezultatima rada, odnosno ne sistem zasluga,
- ograničena mobilnost prilikom kretanja u službi (napredovanje i interni/eksterni premještaj)
- doživotna garancija i stabilnost zaposlenja,
- nereprezentativan i neuslužan imidž državnog službenika.

Proces tranzicije javne uprave iz “represivne u servisnu” zahtijeva da sistem državne službe, koji stoji u osnovi upravljanja ljudskim potencijalima, bude:

- zasnovan na sistemu karijere odnosno zasluga (*merit-based public service*),
- politički neutralan,
- pravilno strukturiran, tj. postavljen i raspoređen,
- adekvatnog i jasnog obima (*right-sized*),
- adekvatno plaćen,
- odgovoran, profesionalan, nekoruptivan, dobro osposobljen, usmjeren na učinak, te relativno otvoren.⁷

⁷ Detaljnije vidjeti: UNDP, Public Service Reforms: Trends, Challenges and Opportunities, Discussion Paper, 5. mart, 2013.

KLJUČNI ZAHTEJEV: *Obim javne službe je jasno definiran i primjenjen u praksi tako da su postavljeni pravni okvir i unutrašnja organizacija za profesionalnu javnu službu*

KLJUČNI ZAHTEJEV: *Profesionalizam javne službe je osiguran dobrim menadžerskim standardima i praksama upravljanja ljudskim potencijalima*

Princip 1 Obim javne službe je **adekvatan, jasno definiran i primijenjen u praksi**

Princip 3 Zapošljavanje državnih službenika zasnovano je na **principu zasluga(merit) i jednakog tretmana u svim fazama** zapošljavanja; **kriteriji za raspoređivanje na niže rangirano radno mjesto i prekid radnog odnosa** za državne službenike su **eksplicitno postavljeni**

Princip 4 **Spriječen je direktni ili indirektni politički utjecaj na više rukovodeće pozicije** u javnoj službi

Princip 5 **Platni sistem** za državne službenike zasniva se na **sistematizaciji radnih mjesta; pravičan je i transparentan**

Princip 2 **Politika i pravni okvir za profesionalnu i koherentnu javnu službu je uspostavljen i primjenjen u praksi, unutrašnja organizacija omogućava konzistentne i efektivne prakse upravljanja ljudskim potencijalima** unutar javne službe

Princip 6 Profesionalni razvoj javnih službenika je osiguran, ovo obuhvata **redovno obučavanje, pravednu ocjenu rezultata rada, mobilnost i unapređenje** na temelju objektivnih i transparentnih kriterija i **zasluga(merit)**.

Princip 7 Postoje mjere za **promoviranje integriteta i prevenciju korupcije, te mjere koje osiguravaju disciplinu** u javnoj službi

Agencija za državnu službu Federacije BiH
Odsjek za obuku i usavršavanje

Shema 2.

Evropski standardi u oblasti HRM
SIGMA principi javne uprave za zemlje proširenja - oblast javna služba i upravljanje ljudskim resursima

Pregled Izvještaja o napretku reforme javne uprave – PARCO 2007-2016.
Statistički prikaz provedbe po reformskim oblastima s osvrtom na HRM

Godina	Ukupno AP1 - godišnje	Godišnja stopa napretka	Izrada politika i koordinacijski kapaciteti	Javne finansije	Upravljanje ljudskim potencijalima	Upravni postupci i upravne usluge	Institucionalna komunikacija	Informaciona tehnologije
2007	18,43%	-	19,55	20,63	22,13	13,70	21,12	13,44
2008	32,62%	14,19%	34,60	34,48	38,60	27,93	33,31	26,77
2009	39,07%	6,45%	39,92	44,85	45,25	33,42	40,44	30,51
2010	49,23%	10,16%	47,51	54,23	51,61	39,74	64,57	37,70
2011 (VI)	52,28%	3,04% ²¹	50,35	54,65	59,31	41,17	69,15	38,97
Godina	Ukupno RAP1 - godišnje	Godišnja stopa napretka	Strateško planiranje i koordinacija politika	Javne finansije	Upravljanje ljudskim potencijalima	Upravni postupci i upravne usluge	Institucionalna komunikacija	e-uprava
2011	Do kraja 2011. godine ukupno je: 9 % ciljeva R 32% je počela provedba, 19 % nije niti počela ciljeva, dok za 18% p				P1 ispunje U toku je vedba nije	u potpunosti, 40 % djelimično, la provedba 82% kontinuiranih počela.		
2013	46 %	-	55%	64%	33%	43%	53,7%	46,7
2014	61 %	15 %	63%	69%	54%	52%	76%	48%
2015	65 %	4 %	70%	71%	58%	66%	77%	49%
2016 (VI)	66%	1%	73%	71%	58%	68%	78%	49%

Shema 3.

5. Sažetak SIGMA Izvještaja za BiH (2015-2016) u dijelu upravljanja ljudskim potencijalima odnosno službeničkog sistema u FBiH - perspektiva razvoja državne službe i reformski pravac

Fokus SIGMA Izvještaja 2015-2016. stavljen je primarno na pokušaj isključivanja kategorije rukovodećih državnih službenika iz državne službe u FBiH izmjenama i dopunama federalnog zakona o državnoj službi (“Službene novine Federacije BiH” broj: 99/15), koje je Ustavni sud FBiH stavio van snage⁸, a koje su otvarale mogućnost politizacije državne službe. Zloupotreba perioda aktivnih promjena dovela je do reformskog teksta zakona koji ugrožava princip depolitizacije i profesionalizam javne službe, što su vrhunski principi savremene javne uprave.

Dalje, SIGMA Izvještaj za navedeni period spominje “probleme državne službe” u FBiH, odnosno BiH u cjelini, a koji predstavljaju otvoreni prostor za reformsko djelovanje, odnosno navodi da:

- su se desile značajne promjene od 2015. (“još odvojeni zakoni o državnoj službi sva četiri upravna nivoa”/nedostatak konzistencije u politici ukupne državne službe, usvojena Reformska agenda 2015.-2018. s bitnim pretpostavkama za reformu javne uprave, ze da još postoji fragmentacija državne službe),
- izmjene zakona o državnoj službi FBiH iz 2015. isključuju top menadžment iz državne službe i značajno umanjuju uogu Agencije za državnu službu FBiH u postupku zapošljavanja(selekcije i regrutacije),
- Agencija za državnu službu FBiH ima značajnu ulogu u upravljanju ljudskim potencijalima, ali dominira tzv.“kadrovska administracija” što ne odgovara savremenim menadžerskim standardima i praksama,
- postoje neadekvatnosti u uspostavljanju horizontalnog obima državne službe,
- je “substancijalno pogoršan/pokvaren” vertikalni obim državne službe (“zamađljena” linija između državnih službenika i političkih imenovanja, postoji rizik politizacije državne službe, nekonzistentno postavljen vertikalni obim, rukovodeći državni službenici “nedefinirana kategorija”),
- se od odluke Ustavnog suda iz 2010. donose kantonalni zakoni (što je dalja i dublja fragmentacija državne službe/veća ograničavanja

⁸ Odluka Ustavnog suda FBiH broj: U-13/16 od 7.12.2016 god. („Službene novine Federacije BiH“ broj: 9/17)

mobilonosti državnih službenika između upravnih nivoa, jednak problem statusa rukovodećih kao i na nivou FBiH),

- zakon o državnoj službi strukturalno regulira sve potrebne aspekte, ali naročito bilježi problematiku svih funkcija upravljanja ljudskim potencijalima,
- postoje blage varijacije u broju državnih službenika zbog “zabrane zapošljavanja”,
- generalno postoji nedostatak odgovarajućeg i koherentnog strateškog plana razvoja državne službe, što potvrđuje pravac promjena u FBiH,
- postoji disperzija funkcija upravljanja ljudskim potencijalima između odgovornosti Ministarstva pravde i Agencija, što je pitanje koje zahtijeva centraliziranje,
- Agencije za državnu službu/upravu nisu dovoljno “osnažene” za vođenje, podršku monitoring politike i pravnog okvira državne službe itd.

Evropski koncept reforme državne službe i primjeri zemalja pristupnica EU pokazuju dominantan trend u promjeni “sistema pozicija prema sistemu karijere” koji važi u službeničkom sistemu na način da:

- unapređenja budu zasnovana na evaluacijama potencijala i rezultatima rada, a ne na godinama staža,
- sistem plaća i platni razredi budu transparentni i fleksibilni u smislu da dozvoljavaju povećavanje / smanjenje plaće po radnom učinku,
- obuka javnih službenika bude obavezna i povezana s evaluacijom, te da ne podliježe dodatnim birokratskim procedurama osim prijavljivanja,
- se normativno modificira princip stalnosti zaposlenja u državnoj službi i načelo tzv. “doživotnog zaposlenja”.⁹

Zaključno, savremeno upravljanje ljudskim resursima konceptom planiranja ljudskih resursa organizuje kadrovske kapacitete kroz ulazni tok (regrutiranje, selekcija/izbor, orijentacija, socijalizacija), interni tok (evaluacija performansi i potencijala, interno raspoređivanje, promocija, denominacija, trening, edukacija) i izlazni tok (penzionisanje, otkaz

⁹ Demmke, C. (2014) *Evropske državne službe između reforme i tradicije*, Evropski institut za javnu upravu, Maastricht, str. 57-59.

državnog organa ili javnog službenika, dobrovoljno napuštanje).¹⁰ Suština pravilno postavljenog službeničkog sistema je da se posljednja dva (interni, izlazni) povežu s individualnim efektima na radu javnog službenika (teorija radnog učinka u sistemu zasluga).

6. Ključni problemi službeničkog sistema u FBiH - područja reformskog djelovanja u oblasti upravljanja ljudskim potencijalima

Summa summarum, službenički sistem u FBiH i vrlo oslabljene funkcije upravljanja ljudskim potencijalima, a koja predstavljaju prostor za donošenje potpuno novog zakona i predstavljaju primarna područja reformskog djelovanja su:

- pitanje horizontalnog (pojam i kvalifikacija kadrova) i vertikalnog obima državne službe (klasifikacija kadrova),
- neplaniranje ljudskih potencijala (opći plan kadrovske politike),
- postupak regrutacije i selekcije ne osigurava uspostavljanje profesionalne kadrovske strukture organa državne uprave,
- degradacija sistema zasluga i sposobnosti („merit system“) te jednakog tretmana u svim fazama zapošljavanja („eticizacija“ državne službe),
- nepostojanje centralne institucije za upravljanje ljudskim potencijalima,
- stagnacijski interni tok (mobilnost, napredovanje u službi, ocjenjivanje, stručno osposobljavanje i usavršavanje, disciplina itd.),
- obilježja sistema „pozicija“, ne sistema karijere,
- problematika izlaznog toka (kriteriji za prestanak radnog odnosa podržavaju neprikosnovenu stabilnost zaposlenja - manjak internih uzroka i slabost ljudskih uzroka u kriterijima za prestanak radnog odnosa u državnoj službi),
- kantonalni zakoni o državnoj službi i mogućnost daljnje fragmentacije državne službe u BiH,
- „dugotrajnost“ zakona i podzakonska prenormiranost.

Normativno i praktično stanje državne službe u FBiH, *de iure* i *de facto*, pokazuje, ne sporeći vrlo slične probleme drugih administrativnih nivoa u BiH u pitanjima službeničkog sistema i politike osoblja, kako Federacija

¹⁰ Rahimić, Z. (2010) *Menadžment ljudskih resursa*, Ekonomski fakultet u Sarajevu, Sarajevo, str. 185-359.

BiH ne poznaje savremene tehnike i standarde upravljanja ljudskim potencijalima. Nijedna od funkcija upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi nije razvijena, izuzev uvriježene funkcije vođenja personalne administracije i upravljanja kadrovskim evidencijama.

Formiranje strateškog centra ukupnog službeničkog sistema, odnosno uspostava centralne jedinice za upravljanje ljudskim potencijalima, koja nosi i koordinira sve navedene funkcije, predstavlja polaznu normativnu pretpostavku osiguranja jedinstvene državne službe.

LITERATURA

1. Dimitrijević, Pavle (1959) *Organizacija i metodi rada javne uprave*, Savremena administracija, Beograd.
2. Flumian, Maryantonett (2009) *Citizens as Prosumers: The Next Frontier of Service Innovation*, Institute on Governance, Canada.
3. Flynn, Norman (1990) *Public Sector Management*, knjiga I, Harvester-Wheatsheaf, London
4. Gaus, M. John et al. (1936) *The frontiers of Public Administration*, University of Chicago Press, Chicago.
5. Gellhorn, Walter (1967), *Ombudsman and others- Citizen's Protectors in nine Countries*, Harvard University Press, USA.
6. Habermas, Jurgen (1989) *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Massachusetts Institute of Technology, USA.
7. Halligan, John (1998), *Public Service Reform*, Centre for Research in Public Sector Management, University of Canberra, Australia.
8. Ham, Laurie (2000), *Strengthening Government-Citizen Connections: Health Policy in Canada*, OECD, Paris.
9. Harmon, M. Michael, Mayer, T. Richard (1994) *Organization theory for Public Administration*, Chatellaine press, USA.
10. Hoen, W. Herman (2001), *Good governance in Central and Eastern Europe- the Puzzle of Capitalism by Design*, Massachusetts, SAD.
11. Holland, Kaspar, Svein, Eriksen (2002) *Izazovi reforme*, Agencija za unapređenje državne uprave, Beograd.
12. Jeftić, Alma (2009), *Public administration reform in Bosnia and Herzegovina through psychological prism of human resource management*, master thesis, International University of Sarajevo, Sarajevo.
13. Mendes, Joana (2009), *Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour*, EUI Working Paper, Florence, Italia.
14. Rahimić, Zijada (2010) *Menadžment ljudskih resursa*, Ekonomski fakultet u Sarajevu, Sarajevo.

-
15. Sandrovičs, Andrics (2010) *Human Resource Development in Public Administration - A Case of Latvia*, Human Resources Management&Ergonomics, Volume IV, 1/2010.
 16. Virant, Gregor et al. (2015) *Upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj službi u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo