

**PRINCIPI DJELOVANJA SLUŽBENIKA I MENADŽMENTA ZA
FUNKCIONIRANJE JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI**

**PRINCIPLES OF ACTION OF CIVIL SERVANTS AND PUBLIC
ADMINISTRATION MANAGEMENT IN BOSNIA AND
HERZEGOVINA**

Stručni članak

*Prof. dr Fuad Purišević**

*Dr. sc. Mersiha Slipičević**

*Mag. iur. Bojana Karaica**

Sažetak:

Doktrina službeničkog prava, uz pretpostavke za efikasnije djelovanje državnih službenika, iako sa zakašnjenjem u odnosu na susjedne države, postepeno se razvija i u Bosni i Hercegovini. To nam je i bio povod da pridemo pisanju ovog rada sa ambicijom da razmotrimo i aspekte međunarodnih standarda službeničkog prava općenito i u vrijeme krize menadžmenta javne uprave.

Javna uprava u BiH, odnosno njenim entitetima i Brčko Distriktu BiH, već je blizu 15 godina u „stalnoj transformaciji“. Zbog navedenog, čini se upitnim da se, prvo, da osvrtno na osnovna načela koja su već "zaživjela" u službeničkom pravu BiH čija je reforma započela donošenjem Zakona o državnoj službi u institucijama BiH prije desetak godina, a koje prati i entitetsko zakonodavstvo, uključujući i zakonodavstvo Brčko Distrikta BiH. Drugo, neophodno je izložiti međunarodne standarde sa ovog područja, a što bi omogućilo i treće, osvrtno na usklađenost zakonodavne regulative službeničkog prava u BiH, a potom i osnovna načela djelovanja državnih službenika sa međunarodnim standardima.

Reforma javne uprave, podrazumjeva i reformu menadžmenta javne uprave, što je u BiH rezultat anahrnonosti upravljачke funkcije koja je bazirana na formalnom, a ne stvarnom autoritetu. Redizajniranje organizacije i funkcioniranja menadžmenta javne uprave, što podrazumijeva izlazak iz krize, neophodno je činiti na tkz. novom javnom menadžmentu (eng.

** Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije, Univerzitet u Sarajevu
E-mail: fpurisevic@fkn.unsa.ba*

** E-mail: slipicevic@gmail.com*

** E-mail: bojanakaraica@yahoo.com*

Now Public Management), a što predstavlja upravnu doktrinu i pokret koji naglašava ekonomske vrijednosti u javnoj upravi, podvrgavanje državne uprave i organizacije javnog sektora tržišnim načelima, kao i metode razvoja poduzetničkog ponašanja u javnoj upravi.

Dakle, ukupno službeničko pravo i napredni sistem javnog menadžmenta treba da se ogleda u nastojanju da se većina vrijednosti i tehnika privatnog sektora sa tržišnim kriterijima uvede u javni sektor, kako bi postao djelotvorniji i konkretniji, odnosno orijentiran na rezultate rada. Da bi ovakav sistem efikasnije funkcionirao, neophodno je u javni sektor, za menadžere i službenike, postaviti odgovorne i sposobne ljude koji su spremni BiH "podići na noge" i omogućiti građanima pristup svakoj informaciji vezanoj za javnu upravu.

Ključne riječi: službeničko pravo, službenici, kriza, menadžment, javna uprava.

Abstract:

The doctrine of the civil service law, with the assumptions for the efficient activities of civil servants, has gradually developed and in Bosnia and Herzegovina with a delay in comparison to neighboring countries. That was our reason to approach the writing of this paper with the ambition to consider an international standards of civil service law in general and in times of crisis of management public administration.

Public administration in BiH and its entities and the Brcko District, is almost 15 years in "constant transformation". Because of this, it seems questionable that, first, to review the basic principles that are already 'come to life' 'in civil service law BiH whose reform started by adoption of the Law on Civil Service in the BiH institutions ten years ago, which entity legislation including the legislation of the Brcko District followed. Secondly, it is necessary to expose the international standards in this area which would have allowed the third review of the compatibility of legislation of civil service law in Bosnia and Herzegovina, and then the basic operating principles of the civil servants with international standards.

Public administration reform includes the management reform of public administration, as in Bosnia and Herzegovina result with lack of control function which is based on formal rather than real authority. Redesigning the organization and functioning of the management of public administration, which means getting out of the crisis, it is necessary to do the so-called. new public management, which is the administrative doctrine and movement that emphasizes economic values in public administration,

subjecting the state administration and public sector organizations to market principles, as well as methods of developing entrepreneurial behavior in public administration.

Thus, the total civile service law and an advanced system of public management should be reflected in an effort to most of the values and techniques of the private sector with market criteria introduce in the public sector, in order to become more effective and more specific, and focused on results. In order for this system operates more efficiently, it is necessary in the public sector, for managers and employees, set up a responsible and capable people who are willing to " raise up " Bosnia and Herzegovina and allow citizens access to any information related to public administration.

Keywords: civil serivce law, civil servants, crisis management, public administration

1. OSNOVNI PRINCIPI SISTEMA RADNIH ODNOSA U BOSNI I HERCEGOVINI

Prije pristupa navedenom prikazu principa, odnosno standarda službeničkog prava potrebno je dati kratak osvrt na osnovna načela sistema radnih odnosa u BiH, koja se primjenjuju i na radne odnose državnih službenika po principu supsidijariteta. Svaki sistem radnih odnosa temelji se na većem broju načela, čija primjena treba da omogući ostvarivanje najvažnijih segmenata u funkciji radnog zakonodavstva. Bez obzira na različite klasifikacije ovih načela, većina autora slaže se oko osnovnih načela koja su jedinstvena za sve radne odnose kod svih poslodavaca. Osnovu tih načela čini čovjekov rad i njegov položaj na radu i u vezi sa radom, te se govori o grupi ovih načela tj. prava kao temeljnih pravila ponašanja subjekata radnog odnosa. U klasična načela sistema radnih odnosa najčešće se u literaturi radnog prava navode: sloboda rada, pravo rada i pravo na rad.

Ova načela, proizašla iz osnovnih vrijednosti društva, predstavljaju svojevrsni generalni putokaz kako za normiranje i tumačenje raznovrsnih propisa i drugih općih akata iz oblasti rada, tako i za ostvarivanje konkretnih prava i obaveza iz razvrstanih radnih odnosa. U katalogu ljudskih prava, socijalna prava, popularno nazvana „prava druge generacije,, predstavljaju čitav niz prava pojedinca prema državi, koja i u materijalnom pogledu treba da omogući dostojnu egzistenciju čovjeka*.

* Širi tekst o ovim načelima nalazi se na str. 183-187. udžbenika pod naslovom: RADNO PRAVO - Drugo novelirano i prošireno izdanje od S. Dedića i J. Gradašćević-Sijerčić, Pravni fakultet Sarajevo, 2005.

2. OSNOVNI PRINCIPI DJELOVANJA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U ZAKONODAVSTVU BOSNE I HERCEGOVINE

Ova načela mogu se razvrstati u tri grupe, i to: (1) načela koja se odnose na državne službenike u institucijama BiH i na državne službenike u organima uprave u FBiH, (2) načela koja se primjenjuju na radne odnose državnih službenika u organima uprave RS i (3) na načela u državnoj službi u BD BiH.

(1) Naime, Zakon o državnoj službi u institucijama BiH i Zakon o državnoj službi u FBiH sadrže istovjetne principe, s tom razlikom što je u federalnom zakonu povećan broj principa sa pet na šest. U navedenim zakonima utvrđeni su sljedeći zakonski principi:

1. zakonitosti;
2. transparentnosti i javnosti;
3. odgovornosti;
4. efikasnosti, odnosno učinkovitosti i javnosti;
5. profesionalne nepristrasnosti i
6. političke nezavisnosti.

Precizirano je da poštivanje i primjenu ovih principa osigurava državna služba u institucijama BiH, odnosno u organima uprave u FBiH (Dedić, Gradašćević – Sijerčić; 2005).

1. Zakonitost rada, odnosno djelovanja uprave, pa time i državne službe u njoj, znači postupanje u skladu sa pravnim normama, odnosno legalno djelovanje državnih službenika. U pitanju je prvi i najvažniji postulat kako upravne nauke, tako i službeničkog prava.

2. Princip transparentnosti i javnosti djelovanja uprave i njenih državnih službenika jedan je od temeljnih principa na kojem počiva javna uprava u savremenim demokratskim državama, što je metod za otvorenost prema građanima i drugim subjektima kao korisnicima njenih usluga, a istovremeno i za njenu javnu kontrolu.

Otvorenost uprave prema građanima i drugim subjektima znači informiranje javnosti o različitim djelatnostima uprave, s obzirom da je uprava višefunkcionalni sistem, odnosno o mjerama koje ona poduzima u okviru svoga djelokruga, odnosno nadležnosti, kao i o rezultatima koje postiže. Ovim putem građanima se omogućuje da kao subjekti posredno djeluju na upravu i njene službenike u cilju što boljeg rada i otklanjanja u javnosti uočenih nedostataka. Isključivanje javnosti je restriktivno i dozvoljeno je samo u zakonom određenim slučajevima.

3. Princip odgovornosti je imanentan i u djelovanju subjekata javne uprave, posebno organa uprave. Za rad, odnosno unutrašnje organiziranje i

funkcioniranje organa uprave odgovara rukovodilac tog organa. Ova odgovornost prioritetno je političke naravi. Ona ne isključuje druge odgovornosti, osim disciplinske, koju supsumira. Državni službenici odgovaraju disciplinski u posebnom postupku u kojem najznačajniju ulogu ima rukovodilac organa uprave. Ova odgovornost ne isključuje druge vidove odgovornosti, ali ima poseban “odnos“ prema krivično - pravnoj odgovornosti (Dedić; 2001).

4. Princip efikasnosti, odnosno učinkovitosti i ekonomičnosti svodi se na zahtjev da organi državne službe poslove iz svoje nadležnosti vrše brzo i efikasno. Pretpostavka za to je permanentno podizanje nivoa profesionalnog znanja državnih službenika. Ovako obavljanje poslova državne uprave, kao najznačajnijeg segmenta javne uprave, odnosno javnog sektora, trebalo bi da bude obavljeno sa što manje troškova, tj. da bude ekonomično, posebno kada su u pitanju tzv. posebni troškovi koje, u pravilu, naknađuju stranke u upravnom postupku.

5. Princip profesionalne nepristrasnosti državnih službenika počiva na traženju da državni službenik poslove svoga radnog mjesta obavlja primarno u skladu sa načelom zakonitosti i bez bilo kakvog uticaja sa strane, tj. da u svom radu maksimalno otkloni bilo kakve elemente pristrasnosti. To pretpostavlja profesionalno postupanje u kojem se eliminišu bilo kakvi lični i drugi interesi koji nemaju nikakve veze sa državnom službom. Eventualno postojanje ličnih i nekih drugih interesa van službe na strani državnog službenika traži od njega podnošenje zahtjeva za izuzeće u konkretnoj upravnoj stvari ili u nekoj drugoj stvari.

6. Princip političke nezavisnosti državnih službenika, koja je predviđena za državne službenike zaposlene u organima uprave u FBiH, pretpostavlja eliminaciju uticaja političkih partija, posebno tzv. “vladajućih“. One su u legitimnoj poziciji da kreiraju zakonodavnu i drugu regulativu pri čemu izražavaju i ugrađuju političke stavove iz svojih izbornih programa, koji su im omogućili izbornu pobjedu. Realizacija, odnosno primjena zakonodavne regulative „u rukama“ je sudskih i upravnih organa, koji treba da budu nezavisni u svom radu. Ovaj princip posebno je značajan za državne službenike koji su članovi pojedinih političkih stranaka, jer i oni ne bi trebalo da u svom radu ispoljavaju, odnosno primjenjuju stavove svoje stranke, niti bi ti stavovi trebali da utiču na njihovo zakonito, nepristrasno i objektivno postupanje. U pravilu (Krbek; 1961), političko djelovanje državnih službenika, kao i drugih građana, treba da se odvija u stranačkim strukturama i u javnom životu zemlje (Dedić, Purišević; 2016).

(2) U RS Zakon o državnim služenicima ne sadrži na jednom mjestu, odnosno u jednoj zakonskoj odredbi osnovna načela (Vlatković; 2009),

odnosno principe za djelovanje državnih službenika*. Međutim, pojedini autori sa područja službeničkog prava iz cjeline odredbi navedenog Zakona posredno zaključuju da on utvrđuje 12 osnovnih, odnosno polaznih načela službeničkog sistema RS, i to:

1) da se pojedina prava i dužnosti državnih službenika mogu posebnim zakonom urediti i na drugačiji način, ako to proizilazi iz prirode njihovih poslova (npr. oblast unutrašnjih poslova, inspekcijski poslovi i sl.), pri čemu će se, u tom slučaju, primarno primjenjivati odredbe posebnog zakona (lex specialis-a), a supsidijarno odredbe Zakona o državnim služenicima (lex generalis). Također, na prava i dužnosti državnih službenika primjenjuju se opšti propisi o radu i kolektivni ugovori po principu supsidijariteta;

2) da poslove iz djelokruga republičkih organa uprave obavljaju državni službenici i namještenici kao zaposlena lica bez statusa državnog službenika;

3) državni službenik je lice sa visokom stručnom spremom koje je zaposleno u organu republičke uprave i koje obavlja poslove osnovne djelatnosti republičke uprave. Izuzetno, to može biti i lice sa završenom višom i srednjom stručnom spremom, u skladu sa posebnom uredbom Vlade RS;

4) namještenik je lice zaposleno u republičkom organu uprave koje obavlja administrativne, računovodstveno - finansijske ili pomoćno - tehničke poslove čije obavljanje je potrebno radi obavljanja poslova iz djelokruga republičkih organa uprave;

5) također, odredbe Zakona o državnim služenicima primjenju se i na zaposlena lica u stručnoj službi Vlade RS i Pravobranilaštva RS, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno;

6) prava i dužnosti poslodavca vrši rukovodilac republičkog organa uprave (rukovodilac organa), ako posebnim zakonom ili drugim propisom nije drugačije uređeno. Treba podsjetiti da je „pravi poslodavac“ RS, a rukovodilac organa je njen svojevrsni predstavnik u radno - pravnim odnosima državnih službenika;

7) struktura državnih službenika treba da okvirno odražava nacionalnu strukturu stanovništva prema posljednjem popisu stanovništva, a nacionalna pripadnost državnog službenika određuje se na osnovu dobrovoljnog izjašnjavanja;

8) prilikom obavljanja poslova državni službenici su dužni da se pridržavaju principa profesionalnosti, nepristrasnosti, odgovornosti, poštenja, transparentnosti, efikasnosti i ekonomičnosti, u skladu sa kodeksom ponašanja državnih službenika, kojeg donosi Vlada RS, na prijedlog Agencije za državnu upravu RS;

* Zakon o državnim služenicima („Sl. glasnik RS“, br. 118/08, 117/11).

9) državni službenik je dužan da postupa u skladu sa Ustavom, zakonom i drugim propisima, prema pravilima struke i politički neutralno - načelo profesionalnosti, ne mogu biti osnivači, niti članovi organa političkih stranaka i ne smiju u obavljanju poslova svog radnog mjesta izražavati i zastupati politička uvjerenja - načelo nepristrasnosti;

10) niko ne smije vršiti uticaj na državnog službenika da čini nešto što je suprotno važećim propisima;

11) rukovodioci organa i državni službenici u obavljanju svojih poslova su dužni da poštuju principe jednakosti, mogućnosti i različitosti i ne smiju vršiti diskriminaciju u odnosu na rasu, pol, jezik, nacionalnu pripadnost, vjeroispovijest, socijalno porijeklo, rođenje, obrazovanje, imovno stanje, političko i drugo uvjerenje, društveni položaj ili neko drugo lično svojstvo, i

12) svi državni službenici jednaki su u svojim pravima i obavezama utvrđenim zakonom i po osnovu rada ostvaruju zakonom utvrđena prava (Vlatković; 2009).

(3) Za razliku od zakonodavnih rješenja na nivou BiH i u njenim entitetima, Zakon o državnoj službi u organima uprave BD BiH* ne sadži samo osam općih načela u radu uprave koje su dužni da poštuju kako službenici, tako i namještenici, već iste i bliže objašnjava. U pitanju su sljedeća načela:

1) Načelo zakonitosti - Službenici i namještenici su dužni, u obavljanju svojih poslova, postupati u skladu sa Statutom, zakonom i drugim propisima zasnovanim na zakonu;

2) Načelo materijalne istine - U obavljanju svakodnevnih aktivnosti, službenici i namještenici su dužni da potpuno i istinito utvrde sve činjenice i okolnosti u poslovima iz svoje nadležnosti;

3) Načelo zabrane diskriminacije i povlašćivanja - Službenicima i namještenicima u svom poslovanju nije dozvoljeno praviti diskriminaciju i povlašćivati građane po osnovu starosti, spola, rasne, etničke i teritorijalne pripadnosti, entitetskog državljanstva, jezičkog, političkog ili vjerskog opredjeljenja, socijalnog, bračnog ili vanbračnog statusa, ili po bilo kojem drugom osnovu vršiti diskriminaciju;

4) Načelo odgovornosti, efikasnosti i ekonomičnosti u radu - Službenici i namještenici pri obavljanju svojih poslova su dužni voditi računa da svoje poslove obavljaju u što kraćem roku uz minimalne potrebne troškove, te da odgovaraju za svoje postupke i rezultate rada;

5) Načelo čestitosti - Službenici i namještenici u svom radu dužni su ulivati, odnosno pridobijati povjerenje građana i svoj rad obavljati profesionalno i čestito;

* Član 4. Zakona o državnoj službi u organima uprave BD BiH („Sl. glasnik BD BiH“, br. 28/06, 29/06, 19/07, 2/08, 25/09, 96/09).

6) Načelo transparentnosti i javnosti - Rad službenika i namještenika je javan i dostupan javnosti, osim u slučajevima kada njihov rad predstavlja službenu, odnosno profesionalnu tajnu;

7) Načelo hijerarhijske podređenosti - Službenici i namještenici su dužni izvršavati naloge rukovodioca organa uprave i svog neposredno nadređenog rukovodioca tako da svakom hijerarhijskom nivou pripada određen stepen ovlaštenja i odgovornosti, osim ako to zakonom nije drugačije određeno;

8) Načelo političke nezavisnosti u radu - Službenicima i namještenicima u radu u službi nije dozvoljeno da u svom radu potpadaju političkom uticaju, niti da u toku radnog vremena promovišu ideje političkih stranaka.*

3. MEĐUNARODNI STANDARDI U SLUŽBENIČKOM PRAVU

U literaturi službeničkog prava navodi se da ne postoji kodificiran skup upravnih načela i standarda, koji bi jednako važili za sve zemlje članice EU, s tim što se istovremeno podsjeća da postoji skup načela i standarda koji proizilaze iz prakse zemalja članica i međunarodnih dokumenata (Miletić; 2010).

Također, podsjeća se da su pravni odnosi između države i državnih službenika rijetko predmet međunarodnog pravnog uređenja. Iako su „male mogućnosti za uređenje tih odnosa međunarodnim ugovorima“ (Ž. Potočnjak), ipak se navodi kao jedan o rijetkih međunarodnih ugovora koji se odnosi na uređenje službeničkih odnosa Konvencija broj 151 MOR-a o radnim odnosima u javnoj službi iz 1978. godine. Ovu Konvenciju nisu ratificirale susjedne zemlje, kao ni naša zemlja. Međutim, osnovano se konstatuje da su u zakonodavstvu, kao i u praksi primjenjeni standardi iz navedene Konvencije, jer se njena rješenja odnose na sindikalno organizovanje, kolektivno pregovaranje, mirno rješavanje sporova, te na građanska i politička prava zaposlenih u javnim službama (Potočnjak; 2007).

Iz navedene literature da se uočiti da, bez obzira na činjenicu da ni primarno ni sekundarno pravo EU ne sadrži odredbe koje bi zemljama članicama nametale obaveze u vezi s uređenjem službenih odnosa, ipak, EU u postupku pripremanja novih članica nameće obaveze primjene pravne stečevine EU u odnosu na upravu, pa time i na službeničke radne odnose.

Zbog toga se, u prvom redu, od država kandidatkinja zahtjeva prihvaćanje upravnih načela, koja su usaglašena i prihvaćena na više konferencija EU (Kopenhagen 1993. - zahtjev za stabilnošću institucija koje jamče demokratiju, vladavinu prava i ljudska prava, Madrid 1995. - zahtjev

* *Ibid*

za prilagođavanje upravnih i pravosudnih institucija novim zahtjevima, kako bi mogle efikasno usvojiti i provoditi pravo EU, Helsinki 1999. - zahtjev kandidatima da moraju dijeliti i usvojiti vrijednosti i ciljeve EU izražene u osnivačkim aktima EU).

Cijeni se da značajnu ulogu u profiliranju upravnih načela i standarda EU, koji su putokaz za unaprjeđenje upravnih kapaciteta, odnosno državne uprave budućih članica EU, imaju dvije organizacije, i to: SIGMA (Support for Improvement and Management in Central and Eastern European Countries) koje su zajednički osnovali OECD i EU 1992. godine i CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization).

Kao evropski upravni standardi najčešće se navode sljedeći:

- vladavina prava;
- otvorenost i transparentnost;
- odgovornost javne službe i
- efikasnost u korišćenju javnih prihoda i djelotvornost u postizanju ciljeva koji su utvrđeni zakonom i podzakonskim aktima.

SIGMA* je “zadužena“ da putem evaluacije, odnosno procjene kandidata za prijem u EU utvrdi stepen ispunjavanja postavljenih kriterija, što čini putem posebnog postupka (baseline assessment framework), iz koje se mogu uočiti i standardi koje SIGMA označava kao najznačajnije sa područja službeničkog prava.

Smatra se da u definiranju evropskih standarda koji se odnose na službeničko pravo, a polazeći od karaktera i vrijednosti državne službe, SIGMA uzima u obzir dužnosti države koje su u vezi sa javnim interesom, potom da ima obavezu pružanja javnih usluga i to efikasno, profesionalno i nepristrasno.

Da bi se mogle ostvariti sve svestranije dužnosti državne službe, nužno je da državna služba u cjelini ispunjava sljedećih 11 uvjeta:

- 1) Zakonska i podzakonska regulativa, kao i poštivanje načela zakonitosti osnovne su pretpostavke uređenja državne službe;
- 2) Depolitizacija državne službe - jasno razgraničavanje između političkih i najviših službeničkih mjesta kako bi se osigurala depolitizacija državne uprave, nezavisno od svakodnevnih političkih intervencija;

* Na eng. jeziku riječ SIGMA znači podršku za unaprijeđenje vladavine i upravljanja, a predstavlja odjeljenje u organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj koju finansira Europska unija. SIGMA pruža podršku državama u reformi državne uprave i upravljanju javnim fondovima, uključujući i javne nabavke, finansijsku kontrolu i eksternu reviziju.

- 3) Zapošljavanje i napredovanje u državnoj službi mora biti utemeljeno na sposobnostima, znanju i kompetencijama kandidata (merit sistem) kako bi se unaprijedio profesionalni nivo državnih službenika, odnosno državne službe u cjelini;
- 4) Uspostavljanje cjelovitog sistema edukacije nužna je pretpostavka uspješne i profesionalne državne uprave;
- 5) Kvalitetna regulacija dužnosti i prava službenika, posebno političke neutralnosti, poštenja i profesionalnog postupanja;
- 6) Kvalitetna regulacija svih slučajeva u kojima državni službenici mogu doći u sukob interesa;
- 7) Sistem dvostepenosti u rješavanju službeničkih odnosa, odnosno sistem sudske kontrole upravnih službeničkih akata treba biti uspostavljen;
- 8) Jačanje svih mehanizama upravljanja ljudskim potencijalima, osobito osnivanje jedne središnje službe koja bi imala te ovlasti;
- 9) Fair regulacija ocjene rada državnih službenika s dovoljnim jamstvima da se službenici mogu zaštititi od nepravednih ocjena;
- 10) Sistem plaća u državnoj službi treba biti utemeljen zakonom i s malim stepenom slobode rukovodioca u određivanju plaće pojedinog državnog službenika;
- 11) Klasifikacioni sistem mora biti pretpostavka kvalitetnog sistema napredovanja, ocjenjivanja i određivanja plaća.

Navedeni uvjeti mogu se shvatiti i kao „krovni“ standardi službeničkog prava EU. Kao takvi, oni se dopunjuju bližim reguliranjem u okviru sekundarnog prava EU, posebno normativnim aktima donesenim od strane Vijeća Evrope. U tom kontekstu, u literaturi službeničkog prava akcentira se Preporuka R (2000)6 o statusu državnih - javnih službenika u Evropi, te Preporuka R (2000)10 o kodeksu ponašanja državnih - javnih službenika u Evropi.

Kao najznačajnije smjernice, odnosno standardi iz ove prve Preporuke smatra se 17 sljedećih smjernica, odnosno standarda evropskog službeničkog prava:

- 1) Status državnih službenika mora biti reguliran zakonom ili na zakonu temeljenim podzakonskim aktima ili kolektivnim ugovorima;
- 2) Vlada treba imati generalnu odgovornost za stanje i upravljanje u upravi;
- 3) Kategorije i razine državnih službenika moraju biti definirane u vezi s poslom koji obavljaju, a nivo odgovornosti mora biti povezan s time;
- 4) Uvjeti i zahtjevi za zapošljavanje u državnoj službi moraju omogućavati jednaku mogućnost prijavljivanja na upražnjena radna mjesta u državnoj službi, a izbor kandidata mora biti baziran na merit

- sistemu. Postojanje posebnih uvjeta pri zapošljavanju, a s obzirom na specifičnosti pojedinih službi, je moguće, ali samo ako je to regulirano zakonom;
- 5) Procedure prilikom zapošljavanja moraju biti jasne, otvorene i transparentne, tako da osiguravaju izbor najboljeg kandidata. Nezadovoljni kandidati moraju imati pravo prigovora na odluku o izboru;
 - 6) Koliko je to moguće, državni službenici neće biti premješteni bez njihove saglasnosti, osim ako se ne radi o javnom interesu ili interesu službe. Državnom službeniku svakako se mora omogućiti pravo prigovora u odgovarajućem postupku na ovakve odluke;
 - 7) Napredovanje na više radno mjesto ili položaj mora biti bazirano isključivo na merit sistemu;
 - 8) Državni službenici, u pravilu, imaju ista prava kao i ostali građani. Pojedina njihova prava, pravo na sindikalno organiziranje ili političko djelovanje, mogu biti ograničena jedino zakonom, ako je to nužno za izvršavanje javnih funkcija;
 - 9) Ne smije postojati diskriminacija u pogledu dobi, boje kože, spola, seksualne orijentacije, bračnog statusa, rase, etničke i rasne pripadnosti, socijalnog porijekla, političkih ili filozofskih opredjeljenja ili vjere, ako se to odnosi na njihovu mogućnost pristupa u državnu službu ili na napredovanje u državnoj službi;
 - 10) Državnim službenicima treba omogućiti sudjelovanje ili konsultacije prilikom donošenja važnih odluka koje se tiču organizacije uprave i rukovodećih principa u izvršavanju javnih funkcija;
 - 11) Državnim službenicima treba osigurati socijalnu zaštitu, uključujući penzijsko osiguranje;
 - 12) Za svoj rad državnim službenicima treba osigurati plaću odgovarajuću njihovim zadacima i odgovornostima. Plaća mora biti dostatna za stimulaciju državnog službenika u izvršavanju njegovih zadataka i dovoljna za izbjegavanje rizika korupcije ili aktivnosti koje su nespojive s obavljanjem službene dužnosti;
 - 13) U izvršavanju svojih javnih dužnosti državni službenici su dužni voditi računa o zaštiti interesa građana na način da su dužni poštivati načelo zakonitosti, diskrecije, neutralnosti, nezavisnosti, hijerarhijske potčinjenosti, javnog interesa i lojalnosti prema demokratskim institucijama;
 - 14) Državni službenici su odgovorni disciplinski za kršenje službene dužnosti. U postupcima kojima se izriču disciplinske kazne službeniku treba omogućiti pravo prigovora protiv tih odluka;
 - 15) Postojanje sistema edukacije državnih službenika je nužan preduvjet efikasnog sistema državne uprave. Dužnost vlade je da osigura

odgovarajući sistem edukacije baziran na odgovarajućoj strategiji (policy dokumenti, programi). Državni službenici imaju pravo i obavezu educirati se za vrijeme državne službe bez diskriminacije. U određenim slučajevima određeni oblici edukacije mogu biti preduvjet za napredovanje;

- 16) Državna služba može prestati samo u zakonom određenim slučajevima. Pravo na prigovor protiv odluka o prestanku državne službe mora biti zajamčeno;
- 17) Protiv svih odluka kojima se reguliraju obaveze i prava iz državne službe mora biti osigurana odgovarajuća sudska zaštita ili zaštita pred drugim nezavisnim organom*.

Za razliku od izloženog pristupa standardima službeničkog prava, interesantno je i navođenje standarda, odnosno osnovnih načela djelovanja javnih službenika, pa time i državnih službenika.

Ovo uopštavanje načela zasniva se na uvidu u zakone desetak zemalja evropskog pravnog prostora i na osnovu više uporednih iskustava državnih uprava, koja su obrađena u više monografskih knjiga (Vlatković; 2009). U ovom interesantnom pristupu, kao standardizirana najvažnija načela djelovanja javnih službi, navode se sljedeća:

1. Načelo savjesnosti;
2. Načelo zakonitosti;
3. Načelo srazmjernosti;
4. Načelo nepristrasnosti;
5. Načelo primarnosti javnog interesa;
6. Načelo zabrane da državni službenik izražava i zastupa na radu svoja politička uvjerenja;
7. Načelo odgovornosti javnog službenika za stručnu djelotvornost njegovog rada;
8. Načelo odgovornosti za štetu službenika i
9. Načelo javnosti.

* *Evropske standarde je prikazao u već citiranom stručnom članku E. Miletić pod naslovom: REFORMA SLUŽBENIČKOG ZAKONODAVSTVA iz kojeg je preuzeto i 11 uvjeta i 17 smjenica, odnosno standarda evropskog službeničkog prava sa neznatnim adaptacijama.*

4. MENADŽMENT I REFORMA JAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI (DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA)

Upravnu djelatnost mogu organizovati i obavljati, kao stručnu, racionalnu i kontinuiranu djelatnost, samo profesionalni i depolitizovani službenici. Postavljanje političkih ciljeva nije stvar stručnosti službenika, već stvar politike, što nedvosmisleno implicira konstataciju da se službenici ne trebaju baviti politikom. Zato, općenito, pa i u kriznim situacijama (Kešetović, Korajlić, Toth; 2013), uprava treba da ostvaruje svoju socijalnu funkciju, ali ne kao instrument vlasti, već kao regulator društvenih odnosa i procesa. U ovim turbulentnim uslovima savremenog življenja uprava mora da raspolaze sa što sofisticiranijim i velikim stručnim znanjem, stručnim (nepodobnim i poslušnim), ljudskim potencijalom i materijalnim resursima za efikasnu socijalnu regulaciju. Dakle, kako raste uloga uprave kao elementa socijalne regulacije, tako direktno suprotno opada njena uloga kao vršioca političke vlasti i prinude (Lilić, Golubović; 2011).

Socijalna regulacija koju sprovodi uprava, kao takva, postaje osnovni društveni proces i čini bitnu pretpostavku za ekonomsku efikasnost, kulturni razvoj i opći društveni napredak, u uslovima industrijski razvijenog i urbanizovanog društva (Pusić; 1989).

Planiranje i upravljanje u javnoj upravi vrši menadžment svojim aktivnostima koje predviđaju proces kreiranja ciljeva i metoda rada, kao i utvrđivanje kriterija za nadzor (Gelevski; 2008).

Promjene u okruženju po pitanju javne uprave danas su dinamičnije zbog globalizacije svijeta. Zato, u javnoj upravi menadžer, da bi imao stvarni a ne formalni autoritet, mora dobro poznavati organizacijske vrijednosti i odnos zaposlenika prema radu. Upravo zbog ove činjenice, menadžer ne smije obećavati ono što se ne može učiniti, ali ni ići prema lakšim rezultatima, jer je stvarni cilj postići rezultate koji proizilaze iz misije upravne organizacije. Da bi reforma javne uprave išla u željenom pravcu, uključujući i ovo tranzicijsko i krizno vrijeme u BiH, javna uprava se mora promatrati kao "servis" građana i čitave javnosti obavljajući javne poslove i štiteći javni interes. U protivnom, javna uprava se pretvara u svoju izopačenu suprotnost. Često, tijela javne uprave koja bi trebala pružati usluge svojim građanima (Krbek; 1960), nisu ni približno na očekivanom nivou, uprkos činjenici što građani nizom poreza i drugim finansijskim instrumentima sudjeluju u finansiranju javne uprave. Dakle, uprava koja sporo reagira na promjene i zahtjeve građana predstavlja stalan izvor nezadovoljstva, isto kao i uprava koja ne obavlja službu na očekivanom nivou kvalitete (Pusić; 1996).

Reforma javne uprave bi odmah u svom začetku morala doprinijeti većoj kvaliteti obavljanja poslova, većoj brzini reagiranja na društvene promjene, što bi je približavalo idealu brze, kvalitetne i demokratske javne

uprave koja interese građana stavlja na vrh svojih prioriteta, što danas na žalost nije slučaj u BiH (Kamarić; 1961).

Zato bi reforma javne uprave, a time i menadžmenta iste, morala da predstavlja negaciju nesuvislog birokratiziranja, neznanja i nesnalaženja, u protivnom, javna uprava neće nikada biti u funkciji servisa građana, nego će, kao što je nerijetko trenutno, služiti samoj sebi. Ako se ovo ne desi, smisao reforme koja podrazumijeva efikasnu i učinkovitu javnu upravu koja postaje takva sa što manje finansijskih sredstava, onda se reforma sigurno neće moći ostvariti. Zbog svega naprijed izrečenog, evidentno je da postoje modeli i pretpostavke za uvođenje novog javnog menadžmenta (Koprić; 2007) u javnu upravu.

Poštujući navedeno, na našoj vladajućoj administraciji je da objektivno (nipošto subjektivno) procijeni koji će model i pretpostavke primijeniti na reformi vlasti javne uprave, vodeći računa o usklađenosti sa nacionalnim interesima. Ovome se mora pristupiti odmah, jer su dosadašnji rezultati potpuno zanemarljivi (Knox; 2004).

Reforma javne uprave je jedan od preduslova za uspješnu integraciju BiH u Europsku uniju, ali je to i obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji pridruživanju. Javna uprava ima ključnu ulogu u procesu europskih integracija jer omogućava provedbu neophodnih reformi za ulazak u EU i osigurava učinkovitost dijaloga u procesu pristupanja. Sposobnost upravnih kapaciteta za usvajanje i provedbu osnovnih principa EU (acquis communautaire) jedan je od glavnih uslova za članstvo u EU. Reforma javne uprave uz vladavinu prava i ekonomsko upravljanje, jedan je od tri безусловna stuba za pristupanje BiH Europskoj uniji.

Planirano je bilo da se reforma javne uprave u BiH provede u tri vremenska perioda, s ciljem da se krajem 2014. godine postigne nivo kvaliteta europskog upravnog prostora. Umjesto toga, krajem 2014. godine Europska komisija u svom izvještaju navodi da je "postignut veoma ograničen napredak u reformi javne uprave i poboljšanju njenih kapaciteta u smislu ispunjavanja zahtjeva europskih integracija".

Zato je Komisija izrazila ozbiljnu zabrinutost zbog nefunkcioniranja uprave i nedostatka saradnje između različitih političko - teritorijalnih nivoa vlasti, te ukazala na potrebu izrade nove strategije reforme javne uprave. S tim u vezi, principi javne uprave su prezentirani 2014. godine, a na samom kraju 2015. je počeo proces prikupljanja podataka za početno mjerenje stanja u upravi. Početna mjerenja je potrebno obaviti u sljedećim oblastima: strateški i rukovodni (menadžerski) okvir reforme javne uprave; izrada i koordinacija politika; odgovornost; državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima; pružanje usluga; upravljanje javnim finansijama; javne nabavke, uključujući i javno-privatna partnerstva i upravljanje koncesijama i eksterna revizija. Ovi principi su inače, jednaki za sve zemlje koje čekaju

ulazak u EU i bit će korišteni i za mjerenje napretka u BiH na području javne uprave do 2020 godine*.

Strategijom reforme javne uprave i akcionim planovima definirani su osnovni principi i pravci djelovanja u segmentu upravljanja ljudskim potencijalima u upravi. Da bi se ovo ostvarilo, neophodna je sposobnost i posvećenost (a ne kao što je nerijetko sada, partijska podobnost i poslušnost) ljudi koji rade u javnim službama što direktno zavisi i od adekvatnog menadžmenta javne uprave, a presudno je da javna uprava radi učinkovito. Postići dobar menadžment na zavidnom nivou, jeste najveći izazov za reformski proces. Da bi imao zavidan nivo, menadžment mora biti transparentan, pravičan, da podržava vrijednost i profesionalizam, te da pruža motivaciju osoblju na osnovu jasnih kriterija. Dakle, cilj mora biti: razviti profesionalnu, politički nepristrasnu, nacionalno izbalansiranu, etičnu, stabilnu i aktivnu javnu službu, koju poštuju. Samo takva može biti u stanju pružiti učinkovite usluge i građanima i vladama, uz uspostavu koordinacionih mehanizama za saradnju različitih političko-teritorijalnih nivoa vlasti u BiH.

5. ZAKLJUČAK

Može se načelno konstatovati da su standardi službeničkog prava na svim nivoima vlasti u BiH (državni, entitetski i BD BiH) međusobno dosta usaglašeni, što je, vjerovatno, posljedica aktivnog učešća međunarodnih predstavnika, odnosno stručnjaka raznih institucija međunarodne zajednice u normativno - zakonodavnom postupku izrade zakona o državnoj službi, odnosno o radno - pravnom statusu zaposlenika u državnoj upravi, a naročito državnih službenika na svim nivoima vlasti u BiH.

S druge strane, iz prikaza međunarodnih standarda službeničkog prava može se, ipak, zaključiti da postoji izvjetan korpus standarda, koji su, po prirodi stvari, naslonjeni na standarde upravnog prava EU. Istina, oni nisu kodifikovani, što se u literaturi službeničkog prava osnovano konstatuje, ali su i kao takva relativno brojna i sveobuhvatna.

Iz površne uporedbe standarda službeničkog prava BiH sa standardima evropskog službeničkog prava može se konstatovati da postoji relativno visok stepen njihove međusobne usaglašenosti.

No, i pored takve globalne usaglašenosti, postoji izvjesna nekonzistentnost u domaćoj zakonskoj regulativi službeničkog prava, što bi trebalo postepeno otklanjati u regulativi svih zakonodavnih nivoa de lege ferenda u BiH.

* *Inicijativa za monitoring europskih integracija BiH: Reforma javne uprave u BiH (Inicijativa predstavlja neformalnu koaliciju 30 organizacija civilnog društva koja doprinosi praćenju reformi i nadgleda primjenu politika, prava i standarda EU, fokusirajući se na pitanja demokratizacije, vladavine prava, te ljudskih i manjinskih prava), Sarajevo, 2015.*

Smatra se da je modernizacija i harmonizacija službeničkog zakonodavstva ključni preduvjet za modernizaciju državne uprave. U tom kontekstu posebnu pažnju zaslužuje načelo meritornosti kao jedno od temeljnih načela EU koje se odnosi na Evropski prostor javne uprave i koje je definirano kao merit sistem koji u svojoj suštini obuhvata kako selekciju, tako i nagrađivanje i napredovanje u javnoj službi isključivo kao rezultat ličnih kompetencija, odnosno sposobnosti.

Osnovano se ukazuje u novijoj literaturi službeničkog prava u BiH da sva četiri zakona o državnoj službi sadrže princip meritornosti i imperativno propisuju da se zapošljavanje i napredovanje u karijeri državnih službenika zasniva na profesionalnoj osnovi. Pri tome se ukazuje da je u ustavima i zakonima ugrađeno načelo o poštivanju nacionalne strukture stanovništva, koje se kao takvo odnosi i na sve državne organe, a koje objektivno onemogućava primjenu u potpunosti sistema karijere zasnovane na zaslugama. Zaključuje se da je u pravne sisteme u BiH “ugrađeno etnički determinirano ograničenje principa meritornosti“ (Maslo; 2014).

Uz navedeno, ključni cilj reforme javne uprave u BiH je njen razvoj, kako bi ona bila učinkovitija, djelotvornija i odgovornija. Uz to, ona bi građanima trebala da pruža bolje usluge za manje novca, a da se poslovi obavljaju na osnovu transparentnijih i otvorenijih procedura. Dakle, reforma podrazumijeva i ispunjenje svih uslova postavljenih europskim integracijama, jer bi tek tada javna uprava mogla postati sredstvo za kontinuirani i održivi društveno - ekonomski razvoj. Ovo tim prije, jer su dosadašnji učinci reforme javne uprave, prema mišljenju Europske komisije iz Izvještaja sastavljenog krajem 2014. godine, veoma ograničeni.

LITERATURA

1. Dedić, S., Purišević, F., 2016. Opće službeničko pravo. Sarajevo: Službeni list BiH,
2. Dedić, S., Gradašćević-Sijerčić J., 2005. Radno pravo - Drugo novelirano i prošireno izdanje. Sarajevo: Pravni fakultet Sarajevo,
3. Dedić, S., 2001. Upravno pravo BiH. Sarajevo/Bihać: Magistrat, Bihać/Sarajevo,
4. Gelevski, S., 2008. Upravno pravo. Novi Sad,
5. Kamarić, M., 1961. Predmet egzekutive i široka ovlaštenja. Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, Broj-4,
6. Kešetović, Ž., Korajlić, N., Toth, I., 2013. Krizni menadžment (Drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje). Sarajevo/Velika Gorica: Jordan studio,
7. Knox, C., 2002. Public Service Reform. Northern Ireland Executive-Briefing paper,
8. Koprić, I., 2007. Pojmovnik. Hrvatska javna uprava, god. 7, broj 4,
9. Krbek, I., 1960. Pravo javne uprave FNRJ (osnovna pitanja i prava građana). Zagreb: Birozavod,
10. Krbek, I., 1961. Pravo jugoslovenske javne uprave (organizacija uprave i službenička prava). Zagreb: Birozavod,
11. Lilić, S., Golubović, K., 2011. Europsko upravno pravo sa osvrtom na upravno pravo Srbije u kontekstu europskih integracija. Beograd,
12. Maslo, S., 2014. Pravni položaj javnih službenika u BiH de lege lata i de lege ferenda. Sarajevo: Sveska za javno pravo, broj 17/14.
13. Miletić, D., 2010. RH: Reforma službeničkog zakonodavstva u državnoj upravi te lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Hrvatska pravna revija, br. 7-8/10.
14. OECD., 2004. Public Sector modernisation, Changing Organisational Structures,
15. Potočnjak, Ž., 2007. Radni odnosi državnih službenika, u knjizi pod naslovom: Radni odnosi. Zagreb: P.F.Zgb i Organizator Zagreb,
16. Pusić, E., 1989. Društvena regulacija. Zagreb,
17. Pusić, E., 1996. Nauka o upravi. Zagreb: Školska knjiga,
18. Vlatković, M., 2009. Službeničko pravo. Banja Luka: BLC Besjeda,
19. Zakon o državnim službenicima („Službeni glasnik RS“, broj: 118/08, 117/11).
20. Zakon o državnoj službi u FBiH („Službene novine FBiH“, broj: 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 4/12, 99/15).
21. Zakon o državnoj službi u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj: 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09 i 8/10).
22. Zakon o državnoj službi u organima uprave BD BiH („Službeni glasnik BD BiH“, broj: 28/06, 29/06, 19/07, 2/08, 25/09, 96/09).