

Nacionalni PAR Monitor Bosna i Hercegovina

DRŽAVNOSLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

2024/2025



SADRŽAJ

AUTORI	2
O PROJEKTU WeBER 3.0	3
IZRAZI ZAHVALNOSTI	4
SAŽETAK IZVJEŠTAJA	5
LISTA SKRAĆENICA I AKRONIMA	7
I. WeBER PAR MONITOR: ŠTA PRATIMO I KAKO?	8
I.1 WeBER PRISTUP PRAĆENJU RJU	8
I.2 ZAŠTO I KAKO WeBER PRATI OBLAST „DRŽAVNOSLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA“	10
II. TRANSPARENTNOST, OTVORENOST I MERITOKRATIJA DRŽAVNOSLUŽBENIČKOG SISTEMA I ULJR	17
II.1 TRANSPARENTNOST STATISTIKA I IZVJEŠTAJA O DRŽAVNOJ UPRAVI	18
Kakav je rezultat Bosne i Hercegovine u odnosu na region?	21
II.2 TRANSPARENTNOST PRIVREMENOG ZAPOŠLJAVANJA U DRŽAVNOJ UPRAVI	22
Kakav je rezultat Bosne i Hercegovine u odnosu na region?	24
II.3 TRANSPARENTNOST I PRIMJENA PRINCIPA ZASLUGA U PROCESU ZAPOŠLJAVANJA	25
Kakav je rezultat Bosne i Hercegovine u odnosu na region?	28
II.4 SELEKCIJA ZASNOVANA NA ZASLUGAMA I ZAŠTITA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA NA POLOŽAJU OD NEPRIMJERENOG POLITIČKOG UTICAJA	29
Kakav je rezultat Bosne i Hercegovine u odnosu na region?	32
II.5 TRANSPARENTNOST I JASNOĆA INFORMACIJA O SISTEMU ZARADA U DRŽAVNOJ UPRAVI	33
Kakav je rezultat Bosne i Hercegovine u odnosu na region?	35
Poređenje ukupnog broja bodova za oblast državno-službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima	35
II.6 PREPORUKE ZA DRŽAVNOSLUŽBENIČKI SISTEM I ULJR	36
II.6.1 Praćenje preporuka iz PAR Monitora 2021/2022	36
II.6.2 Preporuke iz PAR Monitor izvještaja 2024/2025	39
METODOLOŠKI ANEKS	41
SPISAK IZVORA U OVOM IZVJEŠTAJU	49

AUTORI

Haris Ćutahija - Istraživač, Vanjskopolitička inicijativa BH

O PROJEKTU WEBER 3.0

Oslanjajući se na postignuća svojih prethodnika – projekata WeBER (2015-2018) i WeBER 2.0 (2019–2023), projekat **Pokretači civilnog društva na Zapadnom Balkanu za reformisanu javnu upravu – WeBER 3.0** predstavlja treći uzastopni projekat finansiran iz sredstava EU, u okviru najveće inicijative civilnog društva za praćenje reforme javne uprave (RJU) na Zapadnom Balkanu. Period realizacije projekta je februar 2023 – jul 2026. Vođen Principima SIGMA/ OECD, prve dvije faze ove inicijative postavile su temelje ambiciji projekta WeBER 3.0 **da dodatno osnaži organizacije civilnog društva (OCD) kako bi dale doprinos transparentnijim, otvorenijim, odgovornijim administracijama u regionu Zapadnog Balkana koje su usmjerene ka građanima i usklađene sa standardima EU.**

Projekat WeBER 3.0 nastavlja da promoviše ključnu ulogu OCD-a u reformi javne uprave, istovremeno zagovarajući šire uključivanje građana u ovaj proces, kao i inkluzivne reformske mjere koje su prilagođene korisnicima i, samim tim, dovode do konkretnih i vidljivih poboljšanja. Oslanjajući se na podatke i uvide dobijene kroz temeljan i opsežan proces praćenja, WeBER 3.0 osnažuje civilno društvo da efikasnije utiče na oblikovanje i sprovođenje RJU. U cilju podsticanja zajedničkog kreiranja politika i prevazilaženja jaza između ambicija i konkretnih rješenja, projekat će omogućiti održivi dijalog o javnim politikama između organa vlasti i OCD-a putem WeBER Platforme i Nacionalnih radnih grupa za RJU. Konačno, kroz male grantove za lokalne OCD, WeBER 3.0 jača učešće na lokalnom nivou, osnažujući glasove građana – krajnjih korisnika rada uprave

Proizvodi projekta WeBER 3.0 i dodatne informacije dostupni su na internet stranici projekta www.par-monitor.org.

Projekat WeBER 3.0 sprovodi mreža Think for Europe (TEN), koju čini šest istraživačkih organizacija iz regiona Zapadnog Balkana koje se bave javnim politikama Evropske unije:



U partnerstvu sa Centrom za istraživanje javne uprave (KDZ) iz Beča, projekat WeBER 3.0 obezbjedio je ekspertsku podršku na nivou EU, posebno u razvoju metodologije usmjerene ka građanima za rješavanje izazova RJU na lokalnom nivou.



IZRAZI ZAHVALNOSTI

Kao i u slučaju prethodnih izdanja izvještaja Nacionalnog PAR Monitora, objavljenih za 2017/2018, 2019/2020. i 2021/2022. godinu, posebnu zahvalnost upućujemo članovima WeBER Platforme i Nacionalne radne grupe u BiH, kao i drugim akterima u BiH koji su kroz intervju podijelili svoja iskustva, čime su u velikoj mjeri doprinijeli sadržaju i kvaliteti ovog izvještaja, te koji neće biti imenovani radi poštivanja principa anonimnosti.

Na kraju, tim WeBER3.0 također želi zahvaliti svojim glavnim partnerima i saradnicima koji su podržali projekat kroz istraživanja i druge aktivnosti. Posebno se ističu SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), ReSPA (Regional School of Public Administration) te Ured koordinatora za reformu javne uprave u BiH (PARCO), kao projektni saradnik.

SAŽETAK IZVJEŠTAJA

Procjena sistema javne službe i upravljanja ljudskim resursima u Bosni i Hercegovini pokazuje da je sistem u velikoj mjeri formalno uređen, ali da postoje značajne slabosti u pogledu transparentnosti, dosljednosti i primjene principa zasluga u ključnim funkcijama upravljanja ljudskim resursima. Iako u većini procijenjenih oblasti postoje strateški i pravni okviri, njihova praktična provedba je neujednačena, a javno dostupne informacije često su fragmentirane, ograničene ili teško dostupne.

Transparentnost osnovnih informacija o državnoj službi i dalje je na niskom nivou. Iako se određeni podaci objavljuju putem Agencije za državnu službu, izvještavanje je djelimično, nedovoljno raščlanjeno i nije sistemski propisano ni strateškim ni pravnim okvirom. To ograničava mogućnosti za djelotvoran javni nadzor i donošenje politika zasnovanih na dokazima.

Privremeno zapošljavanje u državnoj službi regulisano je ugovorima na određeno vrijeme u skladu sa Zakonom o državnoj službi i uglavnom se koristi rijetko te za izuzetne potrebe. Međutim, procedure privremenog zapošljavanja nisu javno transparentne, a ne objavljuju se ni objedinjeni podaci o obimu i korištenju ugovora na određeno vrijeme, što ograničava mogućnost vanjskog nadzora.

Proces zapošljavanja je formalno uređen principima otvorenosti, transparentnosti i zasluga, a javni konkursi su dostupni putem više kanala. U praksi, procedure zapošljavanja nameću visok administrativni teret kandidatima, nisu predstavljene na korisnički pristupačan način i ne omogućavaju naknadno dostavljanje dokumentacije. Ishodi zapošljavanja nisu u potpunosti javno objavljeni, rasprave komisija za izbor se ne evidentiraju, a i ključni sagovornici i podaci o percepciji javnosti ukazuju na nizak nivo povjerenja u meritokratsko i transparentno zapošljavanje.

Odabir rukovodećih službenika na osnovu zasluga i njihova zaštita od neprimjerenog političkog uticaja predstavljaju jedno od najslabijih područja. Pravni okvir ne predviđa posebne zaštitne mehanizme za rukovodeće pozicije, vršioци dužnosti mogu biti imenovani izvan državne službe i bez provođenja konkurentskih procedura, a ne postoje ni posebni mehanizmi za zaštitu viših rukovodilaca od političkog uplitanja. Podaci o imenovanjima rukovodilaca i njihovoj zaštiti ne prikupljaju se sistematski, a ključni sagovornici dosljedno ocjenjuju da su pozicije najvišeg rukovodstva u velikoj mjeri politizirane.

Sistem plata u državnoj službi reguliran je jasnim pravnim okvirom kojim su definisani platni razredi, dodaci na platu i nagrade povezane s radnim učinkom.

Ipak, transparentnost informacija o platama u praksi je ograničena, jer ne postoje objedinjeni niti javno dostupni podaci o platama, osim informacija koje se objavljuju u pojedinačnim oglasima za radna mjesta, uprkos uglavnom pozitivnim percepcijama ključnih sagovornika o jasnoći pravila koja uređuju sistem plata.

Sveukupno gledano, okvir za javnu službu i upravljanje ljudskim resursima u Bosni i Hercegovini pokazuje formalnu usklađenost s osnovnim regulatornim standardima, ali i značajne nedostatke u pogledu transparentnosti, dostupnosti podataka i primjene principa zasluga, posebno u oblastima zapošljavanja, imenovanja rukovodilaca i javnog izvještavanja. Otklanjanje ovih nedostataka zahtijevalo bi ne samo prilagođavanje pravnog okvira, već i sistematsko objavljivanje podataka, jačanje mehanizama zaštite od politizacije te unapređenje dostupnosti informacija o upravljanju ljudskim resursima.

LISTA SKRAĆENICA I AKRONIMA

AP	Akcioni Plan
BiH	Bosna i Hercegovina
ADS	Agencija za državnu službu (Bosne i Hercegovine)
OCD	Organizacije Civilnog Društva
VM	Vijeće Ministara (Bosne i Hercegovine)
EU	Europska Unija
FOI	Freedom of Information
HRM	Human Resource Management
KS	Ključni saradnik
MP	Ministarstvo pravde (Bosne i Hercegovine)
RJU	Reforma javne uprave
RJU AP	Akcioni plan reforme javne uprave
PARCO	Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave (Bosne i Hercegovine)
DZULJR	Državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima
ReSPA	Regional School of Public Administration
RS	Republika Srpska
SO RJU	Strateški okvir reforme javne uprave
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management
TEN	Think for Europe Network
PDV	Porez na dodanu vrijednost
WeBER	Western Balkans Enabling Project for Civil Society Monitoring of Public Administration Reform

I. WeBER PAR Monitor: Šta pratimo i kako?

I.1 WeBER' pristup praćenju RJU

U skladu sa fokusom WeBER-a na proces pristupanja regiona u EU, nakon što su 2023. godine ažurirani SIGMA *Principi javne uprave*, PAR Monitor metodologija je revidirana 2024. godine oslanjajući se na Principe,¹ kao i SIGMA metodologiju,² dopunjujući praćenje od strane SIGMA dodatnim zapažanjima o transparentnosti, inkluzivnosti, otvorenosti ili drugim aspektima rada državnih uprava u zavisnosti od predmetne oblasti RJU. To je učinjeno kako bi preporuke WeBER-a ostale usmjerene na reforme usklađene sa EU, čime bi se vlade u regionu vodile ka uspešnom pristupanju EU i budućem članstvu. Glavne izmene revidirane PAR Monitor metodologije su ukratko navedene u nastavku.³

1 OECD (2023), *The Principles of Public Administration*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7f5ec453-en>.

2 Dostupno na <https://www.sigmaweb.org/en/publications/documents/2024/assessment-methodology-of-the-principles-of-public-administration.html>.

3 Za detaljne informacije o obimu i procesu revizije metodologije posjetite <https://www.par-monitor.org/par-monitor-methodology/>.

Tabela 1: Glavne izmjene u PAR Monitor metodologiji

STRUKTURA

U cilju usklađivanja s novim metodološkim pristupom SIGMA-e, uvode se sljedeće strukturne promjene:

- Uvođenje jednog indikatora po oblasti PAR-a, podijeljenog na podindikatora, koji se dalje sastoje od više elemenata podindikatora (tj. specifičnih kriterija koji se ocjenjuju), kako bi se pristup pojednostavio i naglasio fokus na transparentnost, inkluzivnost i otvorenost u svakoj oblasti PAR-a.
- Uvođenje tipova elemenata podindikatora, čime se osigurava da su obuhvaćeni svi sljedeći aspekti reforme:
 - 1) Strateški okvir
 - 2) Zakonodavstvo,
 - 3) Institucionalni okvir,
 - 4) Praksa u sprovođenju, i
 - 5) Ishod i uticaj.
- Uvođenje skale od 100 poena, što omogućava nijansiraniju procenu napretka u svakoj oblasti RJU.

IZVORI PODATAKA

- Uvođenje intervju sa „ključnim sagovornicima“, tj. relevantnim nedržavnim akterima koji su uključeni u proces RJU i upoznati sa njim. Ovi intervjui služe kao izvor podataka za elemente „Ishod i uticaj“ umjesto ranije sprovedenog istraživanja stavova OCD.
- Sistematičnije korištenje rezultata anketa o javnoj percepciji kao izvora podataka za elemente „Ishodi i uticaj“ te proširenje obuhvata ankete kako bi se dopunila procjena u pet oblasti RJU – svim osim „Strategije za RJU“.
- Izostavljanje istraživanja stavova državnih službenika kao izvora podataka zbog problema sa obezbjeđivanjem adekvatnog odziva u upravama širom regiona u prethodnim ciklusima praćenja.

PAR MONITOR IZVJEŠTAVANJE

- Šest nacionalnih PAR Monitora, po jedan za svaku oblast RJU (ukupno 36 za cijeli PAR Monitor paket), kako bi se omogućilo blagovremeno objavljivanje i zagovaranje rezultata praćenja, umjesto objavljivanja rezultata 18-mjesečnog istraživanja na kraju procesa.
- Šest regionalnih izveštaja za Zapadni Balkan, po jedan za svaku oblast RJU (ukupno 6)

I.2 Zašto i kako WeBER prati oblast “Državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima”

Profesionalan, transparentan i na zaslugama zasnovan državnoslužbenički sistem temelj je sistema koji služi interesima građana. Ovi principi su ključni za očuvanje profesionalizma, integriteta i povjerenja javnosti u institucije. WeBERovo praćenje fokusira se na to kako se ovi principi primjenjuju u praksi, izvan onoga što je formalno zagantovano zakonima i strategijama - od dostupnosti oglasa za popunjavanje radnih mesta, preko transparentnosti rezultata konkursa, do javne dostupnosti podataka o ključnim aspektima sistema državne uprave. Ova pitanja direktno utiču na kvalitet, efikasnost i kredibilitet javnih institucija. Kada je zapošljavanje politizovano, pravila nejasna, a podaci nedostupni, građani se suočavaju sa upravom koja služi političkim interesima, a ne javnim potrebama. Praćenje ove oblasti omogućava zagovaranje zasnovano na činjenicama zarad izgradnje kompetentnije, odgovornije i depolitizovane državne uprave - one kojoj građani mogu vjerovati da će služiti javnom interesu

Monitoring u **oblasti državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima** zasniva se na četiri SIGMA principa u ovoj oblasti:

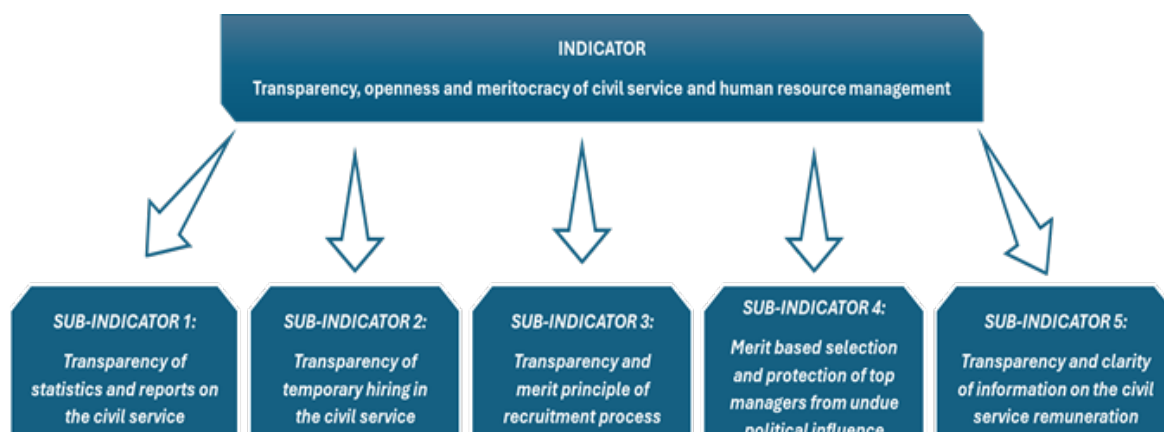
Princip 8: Okvir za zapošljavanje uspostavlja ravnotežu između stabilnosti i fleksibilnosti, obezbjeđuje odgovornost javnih službenika i štiti ih od neprimjerenog uticaja i neosnovanog otpuštanja.

Princip 9: Javna uprava privlači i zapošljava stručne ljude na osnovu zasluga i ravnopravnih mogućnosti.

Princip 10: Djelotvorno liderstvo se njeguje stručnošću, stabilnošću, autonomijom i responzivnošću odgovornih najviših rukovodilaca

Princip 11: Javni službenici su motivisani, pravedno i konkurentno plaćeni i imaju dobre uslove za rad

Ovi principi se procjenjuju iz perspektive dostupnosti svih relevantnih informacija o ključnim oblastima državnoslužbeničkog sistema, kao i stepena zastupljenosti zapošljavanja zasnovanog na zaslugama i kompetencijama, uključujući postupak privremenog zapošljavanja i postavljenja državnih službenika na položaju na osnovu zasluga i kompetencija. Fokus na transparentnosti i otvorenosti ima za cilj da utvrdi u kojoj mjeri nadležni organi objavljuju informacije koje zainteresovanoj javnosti omogućavaju uvid u ključne aspekte sistema, kao i u kojoj mjeri je državna uprava otvorena za spoljašne kandidate prilikom zapošljavanja novih kadrova.



Period monitoringa za javnu službu i upravljanje ljudskim resursima obuhvata razvoj događaja od posljednjeg ciklusa PAR Monitora, koji je trajao od januara do novembra 2022. godine. Stoga se ovaj izvještaj primarno fokusira na 2023. i 2024. godinu, kao i na dešavanja krajem 2022. koja nisu obuhvaćena prethodnim ciklusom. Iako ovaj izvještaj pruža poređenje nalaza s prethodnim izdanjima PAR Monitora, rezultati po državama nisu uporedivi s prethodnim mjerenjima zbog metodoloških promjena.

Prvi podindikator fokusira se na postojanje statističkih podataka i izvještaja koji obuhvataju važne podatke i ključne oblasti politika sistema državne službe (kao što su zapošljavanje, razvoj karijere i slično). Praćenje aspekata strategije i politike, zakonodavstva i prakse provodi se kombinovanjem kvalitativne analize strateških dokumenata, propisa i javno dostupnih zvaničnih podataka. Za procjenu ishoda i uticaja, istraživači provode tri intervjua s ključnim sagovornicima izvan državnog sektora koji posjeduju značajnu stručnost u oblasti i/ili iskustvo u učešću u analiziranim procesima.

Tabela 2: Elementi indikatora u okviru podindikatora 1

Elementi indikatora: broj i naziv	Tip
E 1.1 Strateški okvir predviđa unapređenja transparentnosti osnovnih informacija o državnoslužbeničkom sistemu	Strateški okvir
E 1.2 Propisi utvrđuju da su podaci o državnoslužbeničkom sistemu i zaposlenima u državnoj upravi javno dostupni	Zakonodavstvo
E 1.3 Vlada redovno objavljuje izvještaje koji se odnose na državnoslužbenički sistem	Praksa u sprovođenju
E 1.4 Objavljeni izvještaji uključuju podatke o zaposlenima u državnoj upravi koji nisu državni službenici	Praksa u sprovođenju
E 1.5 Objavljeni izvještaji razvrstavaju podatke prema polu, starosti i obrazovanju	Praksa u sprovođenju
E 1.6 Podaci o državnoslužbeničkom sistemu dostupni su u otvorenom formatu	Praksa u sprovođenju
E 1.7 Vlada sveobuhvatno izvještava o ključnim elementima politike državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima	Praksa u sprovođenju
E 1.8 Ključni sagovornici smatraju da su izvještaji o državnoslužbeničkom sistemu transparentni i sveobuhvatni	Ishod I uticaj

Drugi podindikator ocjenjuje otvorenost i transparentnost privremenog zapošljavanja u državnoj upravi, uz razmatranje primjene principa zasluga i ograničenja u korištenju privremenog zapošljavanja

Praćenje ovog podindikatora zasniva se na analizi propisa i internet stranica relevantnih institucija, kao i zvaničnih dokumenata i podataka pribavljenih putem zahtjeva za pristup informacijama od javnog značaja. Ocjena elemenata koji se odnose na praksu sprovodi se na uzorku najskorije završenih konkursa za privremeno zapošljavanje u pet različitih organa državne uprave, odnosno pet konkursnih postupaka za zapošljavanje državnih službenika na određeno vreme (jedan po organu) i pet konkursnih procedura za angažovanje lica van radnog odnosa putem ugovora (jedan po organu), što ukupno čini 10 posmatranih postupaka. Za ocjenu ishoda i uticaja, kao i kod prvog podindikatora, istraživači sprovode intervjue sa ključnim sagovornicima.

Tabela 3: Elementi indikatora u okviru podindikatora 2

Elementi indikatora: broj i naziv	Tip
E 2.1 Propisi utvrđuju uslove i ograničenja privremenog zapošljavanja i radnog angažovanja	Zakonodavstvo
E 2.2 Propisi utvrđuju otvorenost i primjenu principa zasluga pri zapošljavanju i radnom angažovanju	Zakonodavstvo
E 2.3 Postupak privremenog zapošljavanja i radnog angažovanja je otvoren i transparentan	Praksa u sprovođenju
E 2.4 Privremeno zapošljavanje i radna angažovanja su ograničena u praksi	Praksa u sprovođenju
E 2.5 Ključni sagovornici smatraju da je korištenje privremenog zapošljavanja i radnog angažovanja transparentno, ograničeno i svrsishodno	Ishod i uticaj

Treći podindikator ispituje transparentnost procesa zapošljavanja u državnoj upravi i primjenu principa zasluga. Konkretno, ocjena se fokusira na dostupnost oglasa za javne konkurse za upražnjena radna mesta, inkluzivnost i pravičnost postupka za spoljne kandidate, nivo institucionalne podrške kandidatima, administrativno opterećenje, kao i dostupnost informacija o ishodima postupaka, uključujući neuspjele postupke

Praćenje aspekata strategije i politike, zakonodavstva i prakse provodi se kombinovanjem različitih izvora podataka kako bi se maksimalno povećala pouzdanost rezultata. Ono uključuje kvalitativnu analizu strateških dokumenata, pravnih akata i zvaničnih podataka koji su javno dostupni ili pribavljeni od nadležnih institucija putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama. Analiza elemenata tipa „praksa“ u okviru ovog podindikatora provodi se na istih pet ministarstava/centralnih tijela državne uprave koja su uzorkovana u okviru podindikatora 2. Za procjenu ishoda i uticaja istraživači provode tri intervjua s ključnim sagovornicima. Za razliku od prva dva podindikatora, u okviru ovog podindikatora koriste se i rezultati ankete o javnoj percepciji za procjenu ishoda i uticaja. Anketa o javnoj percepciji provedena je posebno za potrebe ciklusa PAR Monitora 2024/2025.

Tabela 4: Elementi indikatora u okviru pod-indikatora 3

Elementi indikatora: broj i naziv	Tip
E 3.1 Strateški okvir predviđa unapređenja otvorenosti, transparentnosti i principa zasluga u procesu zapošljavanja	Strateški okvir
E 3.2 Propisi utvrđuju otvorenost, transparentnost i princip zasluga u procesu zapošljavanja	Zakonodavstvo
E 3.3 Oglasi za javne konkurse široko su dostupni	Praksa u sprovođenju
E 3.4 Oglasi za javne konkurse predstavljeni su na način koji motiviše i privlači spoljne kandidate	Praksa u sprovođenju
E 3.5 Nadležni organ pruža podršku i smjernice kandidatima	Praksa u sprovođenju
E 3.6 Ne postoje nerazumne prepreke za spoljne kandidate koje olakšavaju pristup javnim konkursima kandidatima unutar sistema državne uprave	Praksa u sprovođenju
E 3.7 Postupak prijave nameće minimalno administrativno opterećenje kandidatima	Praksa u sprovođenju
E 3.8 Kandidati mogu dopuniti nedostajuću dokumentaciju u razumnom roku	Praksa u sprovođenju
E 3.9 Odluke i obrazloženja konkursnih komisija javno su dostupni, uz poštovanje zaštite ličnih podataka	Praksa u sprovođenju
E 3.10 Informacije o neuspješnim javnim konkursima, uključujući razloge za neuspjeh, javno su dostupne	Praksa u sprovođenju
E 3.11 Ključni sagovornici smatraju da je zapošljavanje u državnoj upravi transparentno i zasnovano na zaslugama	Ishod i uticaj
E 3.12 Percepcija građana o zapošljavanju u državnoj upravi zasnovanom na zaslugama	Ishod i uticaj
E 3.13 Percepcija građana o uticaju ličnih veza na zapošljavanje u državnoj upravi	Ishod i uticaj
E 3.14 Percepcija građana o uticaju političkih veza na zapošljavanje u državnoj upravi	Ishod i uticaj

Četvrti podindikator fokusira se na to da li je izbor državnih službenika na položaju zasnovan na principu zasluga i da li postoje mehanizmi za njihovu zaštitu od neprimjerenog političkog uticaja. Konkretno, ispituje da li su prakse zapošljavanja i postavljenja državnih službenika na položaju zasnovane na zaslugama, analizirajući između ostalog ograničenja za postavljenje vršioce dužnosti, i stepen zaštite procesa postavljenja od političkog uticaja u praksi.

Monitoring se zasniva na analizi strateških i dokumenata javnih politika, zakonodavstva, internet stranica institucija i zvaničnih dokumenata, dopunjenih

podacima pribavljenim putem zahtjeva za pristup informacijama od javnog značaja. Analiza elemenata koji se odnose na praksu u okviru ovog podindikatora sprovodi se na osnovu analize istog uzorka od pet organa državne uprave obuhvaćenih podindikatorom 2. Za ocjenu ishoda i uticaja, istraživači sprovode intervjue sa ključnim sagovornicima, dok se podaci iz istraživanja javnog mnjenja ne koriste.

Tabela 5: Elementi indikatora u okviru podindikatora 4

Elementi indikatora: broj i naziv	Tip
E 4.1 Strateški okvir predviđa jačanje profesionalizma državnih službenika na položaju	Strateški okvir
E 4.2 Propisi utvrđuju konkurentan, na zaslugama zasnovan postupak za zapošljavanje državnih službenika na položaju	Zakonodavstvo
E 4.3 Propisi utvrđuju da se vršioci dužnosti na radnim mjestima državnih službenika na položaju postavljaju isključivo iz redova državne uprave, i to na ograničen vremenski period	Zakonodavstvo
E 4.4 Propisi utvrđuju objektivne kriterijume za prestanak radnog odnosa državnih službenika na položaju	Zakonodavstvo
E 4.5 Postojanje procedura za postavljenje državnih službenika na položaju koje su van okvira zakonodavstva o državnoslužbeničkom sistemu	Zakonodavstvo
E 4.6 Na zaslugama zasnovane procedure zapošljavanja na radna mesta državnih službenika na položaju primenjuju se u praksi	Praksa u sprovođenju
E 4.7 Za vršioci dužnosti se, u praksi, postavljaju isključivo zaposleni državni službenici	Praksa u sprovođenju
E 4.8 Udio broja kandidata koji ispunjavaju uslove po raspisanom konkursu za upražnjeno radno mesto državnog službenika na položaju	Praksa u sprovođenju
E4.9 Udio postavljanja na radna mesta državnih službenika na položaju koja nisu zasnovana na principu zasluga	Praksa u sprovođenju
E4.10 Ključni sagovornici smatraju da je proces selekcije i postavljenja državnih službenika na položaju zasnovan na zaslugama i da su oni zaštićeni od neprimjerenog političkog uticaja	Ishod i uticaj

Konačno, **peti podindikator** ispituje transparentnost i jasnoću sistema plata u državnoj upravi, sa posebnim fokusom na dostupnost informacija o platama i njihovu prilagođenost građanima.

Praćenje ovog podindikatora zasniva se na analizi propisa i internet stranica relevantnih organa. Za ocjenu ishoda i uticaja, istraživači sprovode intervjue sa ključnim sagovornicima.

Tabela 6: Elementi indikatora u okviru podindikatora 5

Elementi indikatora: broj i naziv	Tip
E 5.1 Propisi definišu jednostavno strukturisan sistem plata	Zakonodavstvo
E 5.2 Informacije o sistemu plata u državnoj upravi dostupne su na internetu	Praksa u sprovođenju
E 5.3 Postoje objašnjenja ili prikazi informacija o platama koja su prilagođena građanima	Praksa u sprovođenju
E 5.4 Ključni sagovornici smatraju da su informacije o sistemu plata u državnoj upravi transparentne i jasne	Ishod i uticaj

II. **TRANSPARENTNOST, OTVORENOST I MERITOKRATIJA DRŽAVNOSLUŽBE- NIČKOG UREĐENJA I ULJR**

Ovaj odjeljak predstavlja rezultate procjene za Bosnu i Hercegovinu. Svaki pododjeljak prikazuje rezultate za jedan podindikator (ukupno pet), počevši kratkim pregledom razvoja događaja od PAR Monitora 2021/2022. Nakon toga slijedi detaljna procjena elemenata podindikatora, počevši od politika, zakonodavnog i institucionalnog okvira, zatim prakse njihove provedbe, te na kraju ishoda i uticaja. Procjena svakog podindikatora završava grafikonom koji prikazuje dodijeljene bodove.

Grafikon u nastavku prikazuje ukupne rezultate za oblast javne službe i upravljanja ljudskim resursima u Bosni i Hercegovini, mjerene na skali od 0 do 100 bodova.

Transparentnost, otvorenost i meritokratija
državnoslužbeničkog uređenja i ULJR (ocjena 0-100)



II.1 Transparentnost statistika i izvještaja o državnoj upravi

Princip 8: Okvir za zapošljavanje uspostavlja ravnotežu između stabilnosti i fleksibilnosti, obezbjeđuje odgovornost javnih službenika i štiti ih od neprimjerenog uticaja i neosnovanog otpuštanja.

***Dodijeljeni poeni po elementu za podindikator 1:
Transparentnost statistika i izvještaja o državnoj upravi ⁴***

Elementi indikatora	Tip elementa	Ocjena
E 1.1 Strateški okvir predviđa unapređenja transparentnosti osnovnih informacija o državnoslužbeničkom sistemu	Strateški okvir	0/0,5
E 1.2 Propisi utvrđuju da su podaci o državnoslužbeničkom sistemu i zaposlenima u državnoj upravi javno dostupni	Zakonodavstvo	0/1
E 1.3 Vlada redovno objavljuje izvještaje koji se odnose na državnoslužbenički sistem	Praksa u sprovođenju	1/3
E 1.4 Objavljeni izvještaji uključuju podatke o zaposlenima u državnoj upravi koji nisu državni službenici	Praksa u sprovođenju	0/3
E 1.5 Objavljeni izvještaji razvrstavaju podatke prema polu, starosti i obrazovanju	Praksa u sprovođenju	0/3
E 1.6 Podaci o državnoslužbeničkom sistemu dostupni su u otvorenom formatu	Praksa u sprovođenju	1,5/3
E 1.7 Vlada sveobuhvatno izveštava o ključnim elementima politike državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima	Praksa u sprovođenju	2/3,5
E 1.8 Ključni sagovornici smatraju da su izvještaji o državnoslužbeničkom sistemu transparentni i sveobuhvatni	Ishod i uticaj	1,25/2,5
Ukupan rezultat za podindikator 1		5,75/19,5

⁴ Prvi podindikator fokusira se na sljedeće SIGMA podprincipe: Vlada ima jasnu politiku u oblasti javne službe, a odgovornost za ovu oblast na političkom nivou je uspostavljena; Centralno tijelo, koje ima odgovarajuća ovlaštenja, djelotvorno predvodi i koordinira sistem upravljanja ljudskim resursima (ULJR) u javnoj službi, pruža podršku tijelima javne uprave i prati provedbu; Tijela javne uprave raspolažu dovoljnim kapacitetima za profesionalno upravljanje ljudskim resursima; Efikasan informacioni sistem podržava procese upravljanja ljudskim resursima i osigurava podatke koji omogućavaju kreiranje politika javne službe zasnovanih na dokazima.

Sveukupno, transparentnost osnovnih informacija o državnoj službi u Bosni i Hercegovini je ograničena. Iako su određeni podaci javno dostupni putem Agencije za državnu službu, izvještavanje je djelimično, nedovoljno raščlanjeno i nije sistematski propisano strateškim ili pravnim okvirom, što umanjuje korisnost objavljenih informacija za sveobuhvatan nadzor i donošenje politika zasnovanih na relevantnim podacima.

Istraživači su analizirali strateški, pravni i institucionalni okvir kojim se uređuju državna služba i upravljanje ljudskim resursima u Bosni i Hercegovini kako bi utvrdili da li su predviđena unapređenja transparentnosti i javne dostupnosti osnovnih informacija o državnoj službi. Analiza je bila usmjerena na identifikaciju odredbi koje se odnose na objavljivanje podataka o državnoj službi, postojanje redovnih praksi izvještavanja, obuhvat i format dostupnih informacija te percepcije transparentnosti i sveobuhvatnosti među akterima izvan državnog sektora.

Na strateškom nivou, istraživači su analizirali strateške dokumente reforme javne uprave (RJU) i okvir za planiranje aktivnosti naveden u obračunskom listu. Iako ovi dokumenti prepoznaju značaj unapređenja upravljanja ljudskim resursima u državnoj službi, oni ne sadrže konkretne ciljeve, mjere ili aktivnosti koje su izričito usmjerene na unapređenje javne transparentnosti ili dostupnosti osnovnih informacija o državnoj službi. Stoga transparentnost podataka o državnoj službi nije operacionalizirana kroz posebne obaveze ili mjerljive aktivnosti unutar strateškog okvira.

Također je analiziran pravni okvir koji reguliše zapošljavanje u državnoj službi na državnom nivou kako bi se utvrdilo da li propisuje obavezu objavljivanja podataka o državnim službenicima i drugim zaposlenima u centralnoj državnoj upravi. Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine uređuje status, zapošljavanje i prava državnih službenika, ali ne propisuje jasnu obavezu objavljivanja objedinjenih podataka niti redovnih izvještaja o strukturi ili veličini državne službe. Shodno tome, javna dostupnost takvih podataka nije zasnovana na formalnoj zakonskoj obavezi.

U pogledu praksi izvještavanja, istraživači su procjenjivali da li vlada redovno objavljuje izvještaje koji se odnose na državnu službu. Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine objavljuje godišnji izvještaj o radu, koji pruža informacije o aktivnostima Agencije, uključujući procedure zapošljavanja i ispite. Međutim, ovaj izvještaj ne ispunjava u potpunosti kriterije sveobuhvatnog izvještaja o državnoj službi, jer ne prikazuje sistematski osnovne statistike o državnoj službi. Istovremeno, Agencija održava javno dostupnu statističku sekciju na svojoj web stranici, koja pruža određene osnovne kvantitativne informacije i omogućava djelimičnu razradu prema vrsti pozicija. U cjelini, ovi izvori pokazuju djelimičnu usklađenost sa zahtjevom za redovno objavljivanje informacija o državnoj službi.

Istraživači su dodatno ispitali da li objavljene informacije uključuju podatke o zaposlenima koji nisu državni službenici u centralnoj državnoj upravi. Dostupni javni izvori ne pružaju takve podatke, te je izvještavanje ograničeno samo na državne službenike, bez obuhvata drugih kategorija zaposlenih. U pogledu raščlanjenosti podataka, javno dostupne statistike omogućavaju ograničene razrade, uključujući određene karakteristike poput spola. Međutim, nivo raščlanjenosti ne ispunjava u potpunosti standarde definisane PSHRM metodologijom, jer podaci nisu sistematski prikazani prema dobi i obrazovanju na način koji zadovoljava kriterije ovog elementa.

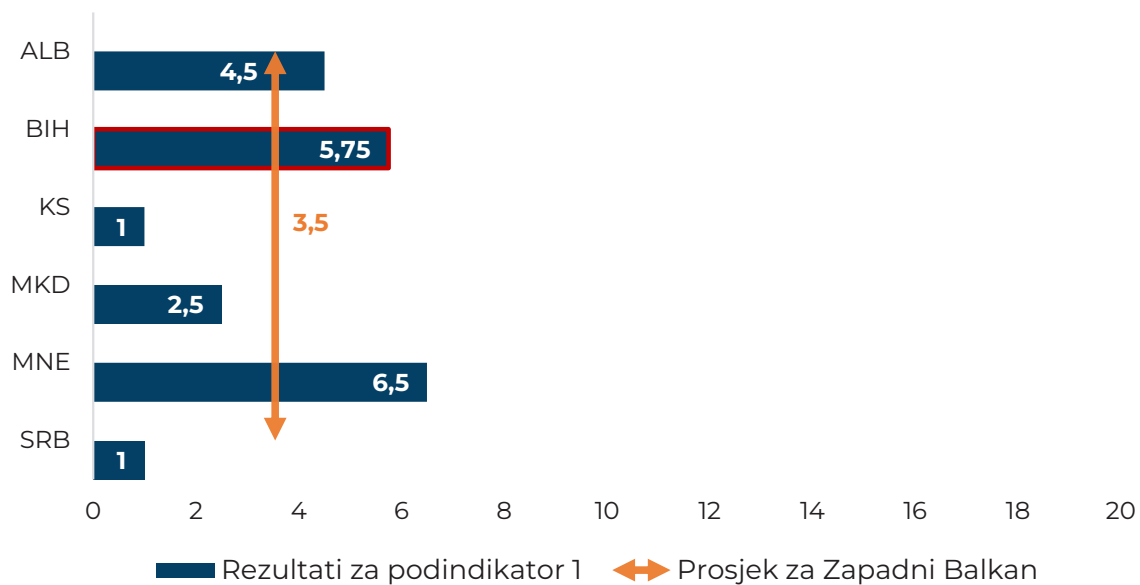
Format i dostupnost podataka o državnoj službi također su procijenjeni. Statistike državne službe dostupne su putem online interfejsa Agencije za državnu službu, a podaci se mogu izvesti iz sistema. Međutim, Bosna i Hercegovina nema funkcionalan otvoreni podatkovni portal putem kojeg bi se ovi skupovi podataka objavljivali u standardiziranom, mašinski čitljivom formatu. Kao rezultat toga, dostupnost podataka u otvorenim formatima ostaje djelimična.

Kako bi se procijenila sveobuhvatnost izvještavanja o politici državne službe i upravljanju ljudskim resursima, istraživači su analizirali da li objavljeni izvještaji pokrivaju ključne oblasti upravljanja ljudskim resursima, uključujući planiranje, zapošljavanje, ocjenjivanje učinka, razvoj karijere, stručno usavršavanje, naknade i disciplinsku odgovornost. Godišnji izvještaj o radu Agencije za državnu službu služi kao osnovni izvještajni dokument u ovoj oblasti i obuhvata nekoliko aspekata upravljanja ljudskim resursima. Ipak, procjena ukazuje na probleme u vezi s dostupnošću i pravovremenošću izvještavanja, posebno u pogledu nedostatka najnovijeg godišnjeg izvještaja u vrijeme mjerenja.

Na kraju, percepcije transparentnosti i sveobuhvatnosti procijenjene su putem inputa ključnih sagovornika (KS), kako je navedeno u obračunskom listu. KS su generalno ocijenili javno dostupne izvještaje o državnoj službi kao transparentne, prvenstveno zbog njihove objave na web stranici Agencije za državnu službu. Međutim, stavovi o sveobuhvatnosti bili su podijeljeni, pri čemu je nekoliko KS izrazilo rezerve u pogledu obuhvata i dubine dostupnih informacija. Sveukupno, ove percepcije ukazuju na umjereno povjerenje u transparentnost, ali slabije povjerenje u to da postojeći izvještaji pružaju sveobuhvatan pregled politike državne službe i upravljanja radnom snagom.

KAKAV JE REZULTAT BOSNE I HERCEGOVINE U ODNOSU NA REGION?

Podindikator 1: Transparentnost statistika i izvještaja o državnoj upravi (maksimalan rezultat 19,5)



II.2 Transparentnost privremenog zapošljavanja u državnoj upravi

Princip 8: Okvir za zapošljavanje uspostavljanja ravnotežu između stabilnosti i fleksibilnosti, obezbjeđuje odgovornost javnih službenika i štiti od neprimjerenog uticaja i neosnovanog otpuštanja.

***Dodijeljeni poeni po elementu za podindikator 2:
Transparentnost privremenog zapošljavanja u državnoj upravi⁵***

Elementi indikatora	Tip elementa	Ocjena
E 2.1 Propisi utvrđuju uslove i ograničenja privremenog zapošljavanja i radnog angažovanja	Zakonodavstvo	0,75/2
E 2.2 Propisi utvrđuju otvorenost i primenu principa zasluga pri zapošljavanju i radnom angažovanju	Zakonodavstvo	0,5/1
E 2.3 Postupak privremenog zapošljavanja i radnog angažovanja je otvoren i transparentan	Praksa u sprovođenju	0/3,5
E 2.4 Privremeno zapošljavanje i radna angažovanja su ograničena u praksi	Praksa u sprovođenju	0,5/3
E 2.5 Ključni sagovornici smatraju da je korišćenje privremenog zapošljavanja i radnog angažovanja transparentno, ograničeno i svrsishodno	Ishod i uticaj	2/3
Ukupan rezultat za podindikator 2		2,75/12,5

Privremeno zapošljavanje u državnoj službi Bosne i Hercegovine regulirano je putem zapošljavanja na određeno vrijeme u skladu sa Zakonom o državnoj službi i prati procedure zapošljavanja zasnovane na zaslugama. Međutim, procedure za privremeno zapošljavanje nisu javno transparentne, a ne objavljuju se podaci o broju ili korištenju ugovora na određeno vrijeme. Iako se ovakav oblik zapošljavanja koristi rijetko i uglavnom u izuzetnim slučajevima, nedostatak javno dostupnih informacija ograničava transparentnost i vanjski nadzor.

Privremeno zapošljavanje u državnoj službi Bosne i Hercegovine regulisano je članom 28a Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, koji uređuje rad na određeno vrijeme. Ovaj član propisuje uslove pod kojima se može zasnovati privremeno zapošljavanje, trajanje takvog zaposlenja te ograničenja u pogledu obnavljanja ugovora sa istim licem. Ugovori na određeno vrijeme mogu se obnavljati više puta, pod uslovom da njihovo ukupno trajanje ne prelazi dvije godine, odnosno dvanaest mjeseci u određenim izuzetnim slučajevima.

⁵ Kroz drugi podindikator prati se sledeći SIGMA potprincip: Javna uprava angažuje zaposlene na određeno vrijeme, u situacijama kada je to opravdano i u razumnim vremenskim okvirima.

Lica zaposlena u skladu s članom 28a smatraju se državnim službenicima angažiranim na određeno vrijeme u okviru sistema državne službe. Tokom važenja ugovora, na njih se primjenjuje Zakon o državnoj službi, a ne Zakon o radu, te imaju ista prava i obaveze kao i trajno imenovani državni službenici. Zakon ne ograničava broj lica koja mogu biti zaposlena na određeno vrijeme, niti prepoznaje ili reguliše kategoriju „angažovanog osoblja” putem ugovora o djelu. Lica angažovana putem ugovora o djelu u skladu sa Zakonom o radu stoga su izvan sistema državne službe i nisu obuhvaćena ovom procjenom.

Član 28a(1) izričito upućuje na Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine u pogledu proceduralnih aspekata privremenog zapošljavanja. Kada se lice zaposli kao državni službenik na određeno vrijeme, postupak zapošljavanja isti je kao i za stalna imenovanja u državnoj službi, uključujući javne konkurse, otvorene i konkurentne procedure te meritornu evaluaciju kandidata. Odredbe Zakona o radu primjenjuju se samo kao proceduralna dopuna u slučajevima kada se ne može provesti interni postupak imenovanja u okviru državne službe.

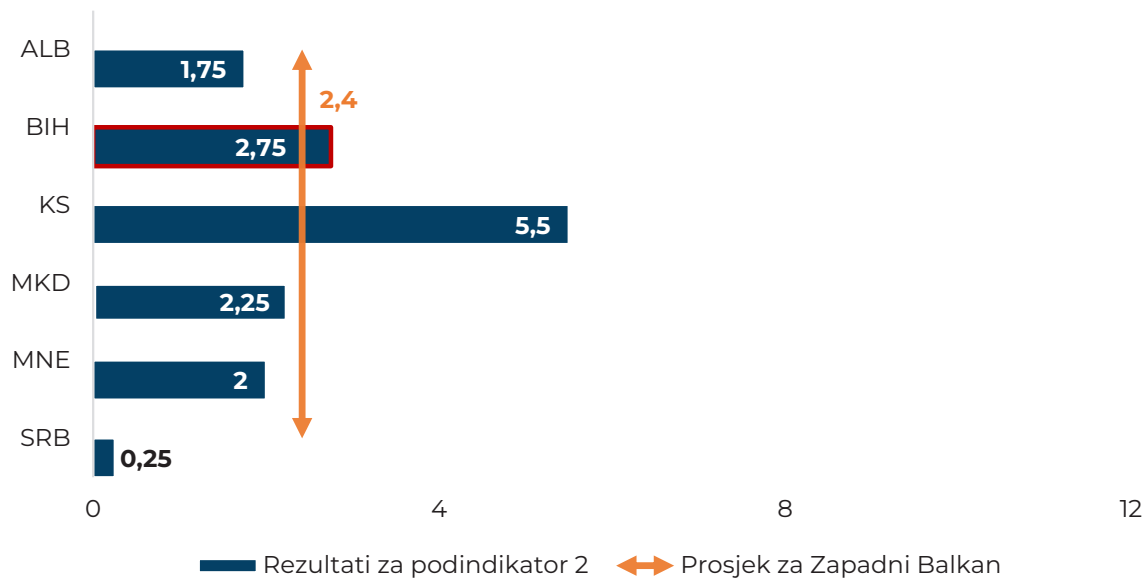
U praksi, procedure za zapošljavanje privremenog osoblja nisu javno transparentne. Procjena, zasnovana na analizi dostupnih dokumenata, intervjuima i pet zahtjeva za slobodan pristup informacijama upućenih nadležnim institucijama, nije pronašla dokaze o javno dostupnim procedurama, javnim oglasima ili objavljenim informacijama o procesima izbora ili ishodima privremenog zapošljavanja. Iako je rad na određeno vrijeme regulisan zakonom, praktična primjena procedura zapošljavanja nije vidljiva javnosti.

Bosna i Hercegovina nema zakonom propisana ograničenja u pogledu ukupnog broja državnih službenika, opštih zaposlenih ili privremeno angažovanih osoba. Međutim, praksa pokazuje da se zapošljavanje na određeno vrijeme koristi rijetko i uglavnom u izuzetnim slučajevima, kao što je zamjena državnih službenika tokom dužeg odsustva, uključujući porodijsko odsustvo. Broj takvih slučajeva smatra se zanemarivim.

Input ključnih sagovornika ukazuje na to da akteri izvan državnog sektora percipiraju korištenje privremenog zapošljavanja kao ograničeno i svrhovito, ali ne i transparentno. Sagovornici su istakli nedostatak javno dostupnih informacija o privremenom zapošljavanju kao glavni faktor koji narušava transparentnost, uprkos ograničenom obimu ovog oblika zapošljavanja u praksi.

KAKAV JE REZULTAT BOSNE I HERCEGOVINE U ODNOSU NA REGION?

Podindikator 2: Transparentnost privremenog zapošljavanja u državnoj upravi (maksimalan rezultat 12,5)



II.3 Transparentnost i primjena principa zasluga u procesu zapošljavanja

Princip 9: Javna uprava privlači i zapošljava stručne ljude na osnovu zasluga i ravnopravnih mogućnosti.

***Dodijeljeni poeni po elementu za podindikator 3:
Transparentnost i primena principa zasluga u procesu zapošljavanja⁶***

Elementi indikatora	Tip elementa	Rezultat
E 3.1 Strateški okvir predviđa unapređenja otvorenosti, transparentnosti i principa zasluga u procesu zapošljavanja	Strateški	0,75/0,75
E 3.2 Propisi utvrđuju otvorenost, transparentnost i princip zasluga u procesu zapošljavanja	Zakonodavstvo	0,75/1,25
E 3.3 Oglasi za javne konkurse široko su dostupni	Praksa u sprovođenju	1,5/3
E 3.4 Oglasi za javne konkurse predstavljeni su na način koji motiviše i privlači spoljne kandidate	Praksa u sprovođenju	0/2
E 3.5 Nadležni organ pruža podršku i smjernice kandidatima	Praksa u sprovođenju	2,25/3
E 3.6 Ne postoje nerazumne prepreke za spoljašnje kandidate koje olakšavaju pristup javnim konkursima kandidatima unutar sistema državne uprave	Praksa u sprovođenju	0/3
E 3.7 Postupak prijave nameće minimalno administrativno opterećenje kandidatima	Praksa u sprovođenju	0/4
E 3.8 Kandidati mogu dopuniti nedostajuću dokumentaciju u razumnom roku	Praksa u sprovođenju	0/3
E 3.9 Odluke i obrazloženja konkursnih komisija javno su dostupni, uz poštovanje zaštite ličnih podataka	Praksa u sprovođenju	0/4

⁶ Kroz treći podindikator prate se sljedeći SIGMA potprincipi: Javna uprava analizira ljudske resurse (LJR) i priprema i sprovodi kadrovske planove (planove LJR) u skladu sa budžetom kako bi obezbjedila odgovarajući broj radne snage, kombinaciju kompetencija, vještina i stručnosti za ispunjenje svoje misije, s obzirom na aktuelne i buduće potrebe; Javni službenici zapošljavaju se preko transparentnih i otvorenih konkursa, na osnovu zasluga; Inkluzivne politike zapošljavanja podržavaju različitosti i jednake mogućnosti u javnoj upravi; Zapošljavanje se zasniva na preciznim opisima radnih mesta koji daju traženi profil kandidata (iskustvo, znanje, vještine, kompetencije) za djelotvoran učinak, koji se odražava kroz oglas o popunjavanju radnog mesta, uz radne i finansijske uslove; Komisije za odabir kandidata sastoje se od članova kvalifikovanih da obave procjenu kandidata u odnosu na zahtjeve datog radnog mesta, bez ikakvog sukoba interesa i bez političkog uticaja; Metode odabira daju pravičnu i valjanu ocjenu iskustva, znanja, veština i kompetencija neophodnih za obavljanje radnog mesta i omogućuju izbor najpodobnijeg kandidata; Procesi odabira i zapošljavanja su efikasni, blagovremeni, prilagođeni korisniku i podržani digitalnim alatima; Kandidati blagovremeno dobijaju informacije o odluci po konkursu i imaju pravo da zatraže obrazloženje i ulože žalbu putem upravnog i pravosudnog kanala.

E 3.10 Informacije o neuspješnim javnim konkursima, uključujući razloge za neuspjeh, javno su dostupne	Praksa u sprovođenju	4/4
E 3.11 Ključni sagovornici smatraju da je zapošljavanje u državnoj upravi transparentno i zasnovano na zaslugama	Ishod i uticaj	0/2,5
E 3.12 Percepcija građana o zapošljavanju u državnoj upravi zasnovanom na zaslugama	Ishod i uticaj	0,5/2
E 3.13 Percepcija građana o uticaju ličnih veza na zapošljavanje u državnoj upravi	Ishod i uticaj	0/2
E 3.14 Percepcija građana o uticaju političkih veza na zapošljavanje u državnoj upravi	Ishod i uticaj	0/2
Ukupan rezultat za podindikator 3		9,75/36,5

Iako strateški i pravni okvir u Bosni i Hercegovini formalno podržava otvoreno, transparentno i meritokratsko zapošljavanje, u praksi i dalje postoje značajne praznine. Oglasi za zapošljavanje su javno dostupni, a kriteriji podobnosti jasno definisani, ali procedure nameću visok administrativni teret kandidatima, nisu predstavljene na korisnički pristupačan način i ne omogućavaju naknadno dostavljanje dokumentacije. Ishodi zapošljavanja nisu u potpunosti javno objavljeni, rasprave komisija za izbor se ne evidentiraju, a percepcije ključnih sagovornika i javnosti ukazuju na ograničeno povjerenje u meritokratsku i transparentnu prirodu procesa zapošljavanja.

Transparentnost i princip zasluga u procesu zapošljavanja u Bosni i Hercegovini procijenjeni su kroz pregled strateškog okvira, pravnih odredbi, prakse zapošljavanja te percepcija ključnih sagovornika i šire javnosti.

Na strateškom nivou, Akcioni plan za reformu javne uprave (RJU) predviđa unapređenja otvorenosti, transparentnosti i meritokratskog karaktera procedura zapošljavanja. Akcioni plan uključuje mjere usmjerene na povećanje otvorenosti zapošljavanja, unapređenje transparentnosti i jačanje principa zasluga, uz jasno utvrđene institucionalne nadležnosti.

Pravni okvir koji reguliše zapošljavanje primarno je uređen Zakonom o državnoj službi Bosne i Hercegovine. Članovi 21 i 21a uspostavljaju obavezu objavljivanja javnih konkursa, propisuju sadržaj oglasa za slobodna radna mjesta i uređuju poništavanje konkursa. Oglasi za radna mjesta, odnosno njihovi sažeci, moraju biti objavljeni u tri domaća medija dostupna širom zemlje, dok se puni tekstovi oglasa objavljuju na web stranicama institucije koja zapošljava i Agencije za državnu službu. Zakon također uređuje objavljivanje rezultata zapošljavanja i propisuje objavu imena izabranog kandidata u Službenom glasniku. Međutim, ne uređuje objavljivanje liste uspješnih kandidata koja bi bila odvojena od izabranog kandidata,

niti reguliše objavu odluka o poništavanju konkursa izvan propisivanja roka u kojem se poništavanje može izvršiti.

Oglasi za zapošljavanje su stoga javno dostupni putem više kanala. Međutim, analizirani konkursi nisu korišteni u vizuelno privlačnim ili korisnički prilagođenim formatima koji bi povećali pristupačnost i privlačnost za vanjske kandidate, već se oslanjaju na standardne forme prikaza.

Kandidatima su dostupne pripremne informacije putem web stranice Agencije za državnu službu, uključujući napomene za kandidate, materijale za ispite, često postavljana pitanja i upute za korisnike. Istovremeno, zakon ne predviđa formalni mehanizam kojim kandidati mogu tražiti dodatne informacije ili pojašnjenja izvan objavljenih materijala.

Uslovi podobnosti i kriteriji izbora jasno su navedeni u konkursima. Svi pregledani konkursi zahtijevali su dokaz o položenom državnom ispitu i certifikate o poznavanju rada na računaru, dok su mnogi također zahtijevali certifikate o poznavanju stranog jezika. Ove certifikate kandidati uglavnom pribavljaju o vlastitom trošku, dok se državni ispit organizuje besplatno u okviru postupka zapošljavanja. Uslovi variraju u zavisnosti od pozicije, uz ograničene izuzetke za određena radna mjesta.

Procedure zapošljavanja nameću značajan administrativni teret kandidatima. Konkursi zahtijevaju dostavljanje velikog broja dokumenata već u fazi prijave, što premašuje minimalni prag. Neki od traženih dokumenata zahtijevaju dodatni trud i troškove, a ne postoje naznake da administracije preuzimaju podatke direktno iz zvaničnih registara. Pravni okvir ne omogućava naknadno dostavljanje dokumentacije, jer se svi traženi dokumenti moraju dostaviti unaprijed.

U pogledu transparentnosti ishoda, ne dolazi do potpunog javnog objavljivanja rezultata zapošljavanja. Kandidati koji se prijavljuju putem Agencije za državnu službu dobijaju detaljne individualne informacije o svom rangiranju i ostvarenim bodovima u svakoj fazi selekcijskog procesa, uključujući pismene i usmene ispite. Međutim, ne postoji odredba o evidentiranju ili objavljivanju rasprava komisija za izbor, što ograničava odgovornost u donošenju odluka.

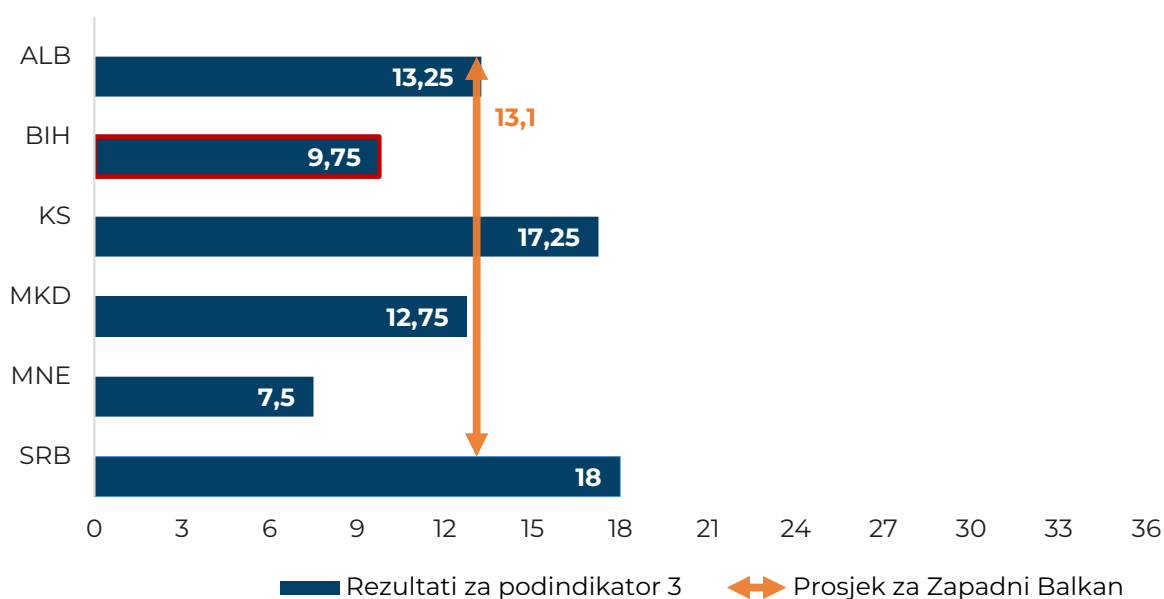
Tokom posmatranog dvogodišnjeg perioda, poništavanje procedura zapošljavanja bilo je rijetko. U slučajevima kada su poništavanja provedena, obavještenja su javno objavljivana i sadržavala standardizovana obrazloženja koja su se pozivala na organizacione ili administrativne razloge. Iako ovo formalno ispunjava zahtjeve transparentnosti, dati razlozi ostaju ograničeni u smislu sadržaja.

Percepcije praksi zapošljavanja među akterima izvan državnog sektora pretežno su negativne. Svi intervjuisani ključni sagovornici snažno se ne slažu s tvrdnjom da procedure zapošljavanja osiguravaju izbor zasnovan na zaslugama, a većina izražava neslaganje i u pogledu transparentnosti. Jedan sagovornik je posebno istakao odsustvo informacija o etničkoj pripadnosti kandidata kao pitanje transparentnosti

Podaci o javnoj percepciji dodatno ukazuju na ograničeno povjerenje u meritokratsko zapošljavanje i otpor političkom uticaju. Prema rezultatima ankete, 27,3% ispitanika se složilo ili u potpunosti složilo s relevantnom tvrdnjom o zapošljavanju zasnovanom na zaslugama, dok se 10,5% nije složilo ili se uopšte nije složilo. U odnosu na politički uticaj u zapošljavanju, 10,4% ispitanika se nije složilo ili se uopšte nije složilo s relevantnom tvrdnjom.

KAKAV JE REZULTAT BOSNE I HERCEGOVINE U NA REGION?

Podindikator 3: Transparentnost i primjena principa zasluga u procesu zapošljavanja (maksimalan rezultat 36,5)



II.4 Selekcija zasnovana na zaslugama i zaštita državnih službenika na položaju od neprimjerenog političkog uticaja

Princip 10: Djelotvorno liderstvo se njeguje stručnošću, stabilnošću, autonomijom i responzivnošću odgovornih najviših rukovodilaca.

Dodijeljeni poeni po elementu za podindikator 4: Selekcija zasnovana na zaslugama i zaštita rukovodilaca od neprimjerenog političkog uticaja⁷

Elementi indikatora	Tip elementa	Rezultat
E 4.1 Strateški okvir predviđa jačanje profesionalizma državnih službenika na položaju	Strateški okvir	0/0,5
E 4.2 Propisi utvrđuju konkurentan, na zaslugama zasnovan postupak za zapošljavanje državnih službenika na položaju	Zakonodavstvo	1,5/1,5
E 4.3 Propisi utvrđuju da se vršioci dužnosti na radnim mjestima državnih službenika na položaju postavljaju isključivo iz redova državne uprave, i to na ograničen vremenski period	Zakonodavstvo	0,5/1
E 4.4 Propisi utvrđuju objektivne kriterijume za prestanak radnog odnosa državnih službenika na položaju	Zakonodavstvo	1,5/2
E 4.5 Postojanje procedura za postavljenje državnih službenika na položaju koje su van okvira zakonodavstva o državnoslužbeničkom sistemu	Zakonodavstvo	3/3
E 4.6 Na zaslugama zasnovane procedure zapošljavanja na radna mesta državnih službenika na položaju primjenjuju se u praksi	Praksa u sprovođenju	0/4
E 4.7 Za vršioci dužnosti se, u praksi, postavljaju isključivo zaposleni državni službenici	Praksa u sprovođenju	0/3
E 4.8 Udio broja kandidata koji ispunjavaju uslove po raspisanom konkursu za upražnjeno radno mesto državnog službenika na položaju	Praksa u sprovođenju	2,5/2,5

⁷ Četvrti podindikator fokusira se na sljedeće podprincipe SIGMA-e: Zakon utvrđuje rukovodioci na najvišem nivou kao posebnu kategoriju; obuhvat rukovodećih pozicija na najvišem nivou je adekvatno definisan, čime se osigurava da se više rukovodeće pozicije u ministarstvima i agencijama ne tretiraju kao političke pozicije; pozicije rukovodilaca na najvišem nivou čine se atraktivnim kroz pravično zapošljavanje, konkurentne naknade, profesionalne izazove, autonomiju i ublažavanje rizika povezanih s karijerom; postupci zapošljavanja zasnovani su na zaslugama, vode se profesionalno, nepristrasni su i transparentni, čime se omogućava izbor i imenovanje rukovodilaca na najvišem nivou koji posjeduju dovoljno iskustva, znanja, vještina i kompetencija potrebnih za kvalitetno obavljanje poslova u skladu s unaprijed utvrđenim standardima; politike i prakse zapošljavanja podržavaju jednake mogućnosti, rodnu ravnopravnost i nediskriminaciju na rukovodećim pozicijama na najvišem nivou; rukovodioci na najvišem nivou u javnoj upravi imaju jasno definisane ciljeve usklađene s misijom organizacije i ciljevima vlade, a njihov učinak se redovno ocjenjuje; rukovodioci na najvišem nivou u javnoj upravi imaju dovoljnu profesionalnu i upravljačku autonomiju koja im omogućava da preuzmu odgovornost za upravljanje zaposlenima, resursima i radom.

E4.9 Udio postavljanja na radna mjesta državnih službenika na položaju koja nisu zasnovana na principu zasluga	Praksa u sprovođenju	2,5/2,5
E4.10 Ključni sagovornici smatraju da je proces selekcije i postavljanja državnih službenika na položaju zasnovan na zaslugama i da su oni zaštićeni od neprimjerenog političkog uticaja	Ishod i uticaj	0/2,5
Ukupan rezultat za podindikator 4		9/22,5

Izbor zasnovan na zaslugama i zaštita viših rukovodilaca u Bosni i Hercegovini i dalje su slabi. Iako strateški i pravni okvir postavlja opšta pravila za zapošljavanje i prestanak radnog odnosa, on ne sadrži posebne zaštitne mehanizme za rukovodeće pozicije, a vršioci dužnosti mogu se imenovati izvan državne službe i bez konkurentskih procedura. Ne postoje posebni mehanizmi koji bi štitili visoko rukovodstvo od neprimjerenog političkog uticaja, relevantni podaci se ne prikupljaju sistematski, a ključni sagovornici dosljedno percipiraju pozicije višeg rukovodstva kao visoko politizirane, a ne zasnovane na zaslugama.

Procjena izbora zasnovanog na zaslugama i zaštite viših rukovodilaca od neprimjerenog političkog uticaja u Bosni i Hercegovini zasniva se na pregledu strateškog okvira, pravnih odredbi, administrativne prakse, dostupnosti podataka i percepcija ključnih sagovornika.

Na strateškom nivou, Strateški okvir reforme javne uprave prepoznaje da od rukovodilaca može biti zahtijevano da pokažu stručnost u svojim funkcionalnim oblastima te da im se trebaju omogućiti prilike za razvoj i primjenu opštih menadžerskih znanja i vještina. Međutim, okvir ne definiše konkretne mjere ili aktivnosti koje se odnose na meritokratski izbor viših rukovodilaca niti njihovu zaštitu od neprimjerenog političkog uticaja.

Zakon o državnoj službi Bosne i Hercegovine reguliše objavljivanje javnih i internih konkursa te uslove zapošljavanja državnih službenika u opštim terminima, bez uvođenja posebnih odredbi za rukovodeće pozicije. Kao rezultat toga, procedure zapošljavanja za više rukovodioce nisu diferencirane u odnosu na one koje se primjenjuju na nerukovodeće državne službenike. Zakon dodatno obavezuje Agenciju za državnu službu da obavijesti organ koji vrši imenovanje o približavanju roka za imenovanje najuspješnijeg kandidata, što u pravilu podrazumijeva da bi kandidat koji je rangiran kao najuspješniji trebao biti imenovan.

Istovremeno, Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine omogućava imenovanje vršioca dužnosti na upražnjene pozicije u trajanju od šest mjeseci, uz mogućnost produženja za dodatnih šest mjeseci. Ovaj mehanizam se može primijeniti i kada imenovana osoba ne dolazi iz kruga postojećih državnih službenika te ne zahtijeva prethodno učešće u konkurentskoj proceduri

zapošljavanja u državnoj službi. Imenovanja vršilaca dužnosti su stoga etabliрана administrativna praksa usmjerena na osiguranje kontinuiteta rada, ali djeluju izvan standardnog okvira zapošljavanja zasnovanog na zaslugama. Zakon ne propisuje da imenovanja vršilaca dužnosti moraju biti izvršena iz redova državne službe.

Pravna zaštita od razrješenja viših rukovodilaca uređena je kroz opšte odredbe Zakona o državnoj službi, koji se jednako primjenjuje na rukovodeća i nerukovodeća radna mjesta. Razlozi za prestanak radnog odnosa uključuju uzastopne negativne ocjene učinka, krivičnu osudu, gubitak državljanstva, disciplinsko razrješenje, višak zaposlenih povezan s organizacijskim restrukturiranjem, trajnu nesposobnost za rad ili nezadovoljavajući probni rad. Ne primjenjuju se posebne zaštite niti diferencirani mehanizmi koji bi se odnosili isključivo na više rukovodioce.

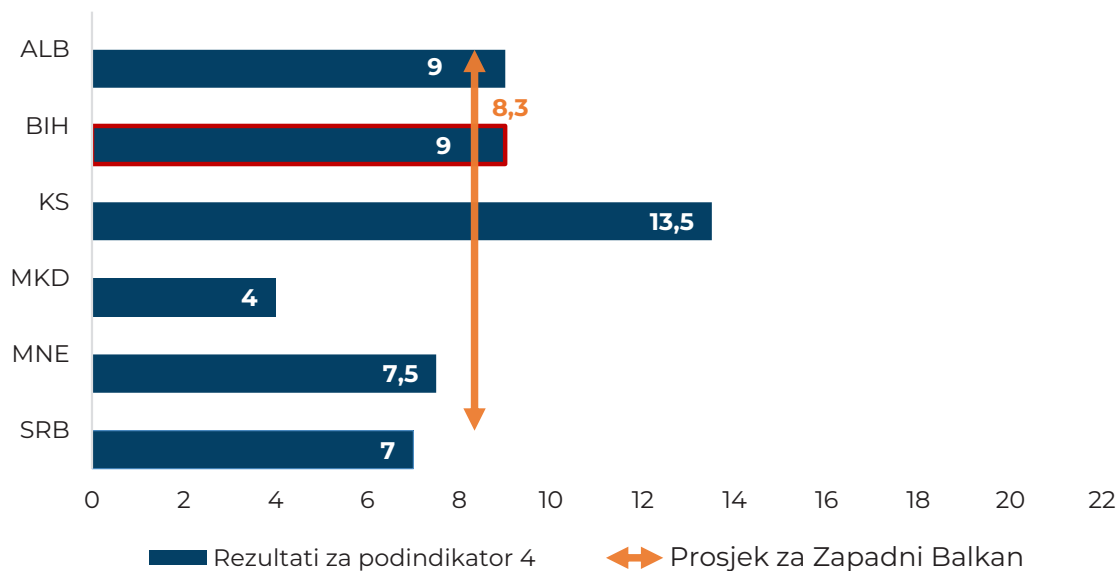
U Bosni i Hercegovini ne postoje dodatni institucionalni ili proceduralni mehanizmi usmjereni na zaštitu viših rukovodilaca od neprimjerenog političkog uticaja. Također, takve informacije nisu bile dostupne ni putem zahtjeva za slobodan pristup informacijama ni kroz javno dostupne izvore. Odsustvo jedinstvene institucije zadužene za prikupljanje i vođenje podataka o izboru, imenovanju i zaštiti viših rukovodilaca dodatno ograničava transparentnost i nadzor.

U pogledu konkurentnosti zapošljavanja, podaci za period juli 2024 – juli 2025. pokazuju da je raspisano dvanaest konkursa za radna mjesta višeg rukovodstva. Zbog strukture konkursnih oglasa, nije bilo moguće u svim slučajevima izdvojiti isključivo rukovodeće pozicije. Međutim, šest konkursa koji su se odnosili isključivo na rukovodeća radna mjesta korišteno je za analizu, pri čemu je utvrđen prosjek od 9,36 kvalifikovanih kandidata po konkursu.

Percepcije izbora zasnovanog na zaslugama i političkog uticaja među akterima izvan državnog sektora izrazito su negativne. Svi ključni sagovornici snažno se ne slažu da se viši rukovodioci biraju na osnovu zasluga ili da su zaštićeni od neprimjerenog političkog uticaja. Sagovornici jednoglasno izražavaju stav da su pozicije višeg rukovodstva dio „političkog plijena“, što odražava široko rasprostranjenu percepciju politizacije na nivou visokog rukovodstva.

KAKAV JE REZULTAT BOSNE I HERCEGOVINE U ODNOSU NA REGION?

Podindikator 4: Selekcija zasnovana na zaslugama i zaštita državnih službenika na položaju od neprimerjenog političkog uticaja (maksimalan rezultat 22,5)



II.5 Transparentnost i jasnoća informacija o sistemu zarada u državnoj upravi

Princip 11: Javni službenici su motivisani, pravedno i konkurentno plaćeni i imaju dobre uslove za rad.

Dodijeljeni poeni po elementu za podindikator 5: Transparentnost i jasnoća informacija o sistemu zarada u državnoj upravi⁸

Elementi indikatora	Tip elementa	Rezultat
E 5.1 Propisi definišu jednostavno strukturisan sistem plata	Zakonodavstvo	1,25/1,5
E 5.2 Informacije o sistemu plata u državnoj upravi dostupne su na internetu	Praksa u sprovođenju	0,5/2
E 5.3 Postoje objašnjenja ili prikazi informacija o platama koja su prilagođena građanima	Praksa u sprovođenju	0/2
Ključni sagovornici smatraju da su informacije o sistemu plata u državnoj upravi transparentne i jasne	Ishod i uticaj	3,5/3,5
Ukupan rezultat za podindikator 5		5,25/9

Sistem plata u državnoj službi u Bosni i Hercegovini regulisan je jasnim pravnim okvirom koji definiše platne razrede, dodatke na platu i nagrade povezane s radnim učinkom. Međutim, transparentnost informacija o platama u praksi je ograničena, jer ne postoje objedinjeni niti javno dostupni podaci o platama, osim informacija koje su sadržane u pojedinačnim oglasima za radna mjesta, uprkos generalno pozitivnim percepcijama ključnih sagovornika u pogledu jasnoće pravila o naknadama.

Procjena transparentnosti i jasnoće informacija o naknadama u državnoj službi u Bosni i Hercegovini zasniva se na pregledu pravnog okvira, javne dostupnosti podataka o platama i percepcijama ključnih sagovornika.

Sistem naknada za državne službenike uređen je Zakonom o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine. Zakon definiše platne razrede i koeficijente za državne službenike kroz jasno strukturiranu tabelu, te reguliše dodatke na platu, naknade i novčane nagrade za izuzetne rezultate rada. Dodatci

⁸ Kroz peti podindikator prate se sljedeći SIGMA potprincipi: Javna uprava nudi konkurentan paket finansijske i nefinansijske nadoknade: zarade i beneficije, usavršavanje i karijerne prilike, sigurnost radnog mjesta i rad uz inkluzivnost i poštovanje, kako bi privukla, motivisala i zadržala zaposlene i timove sa traženim vještinama i iskustvom; Sistem plata je transparentan prema zaposlenima i javnosti, dok obezbjeđuje dovoljan nivo zaštite osjetljivih podataka o ličnosti.

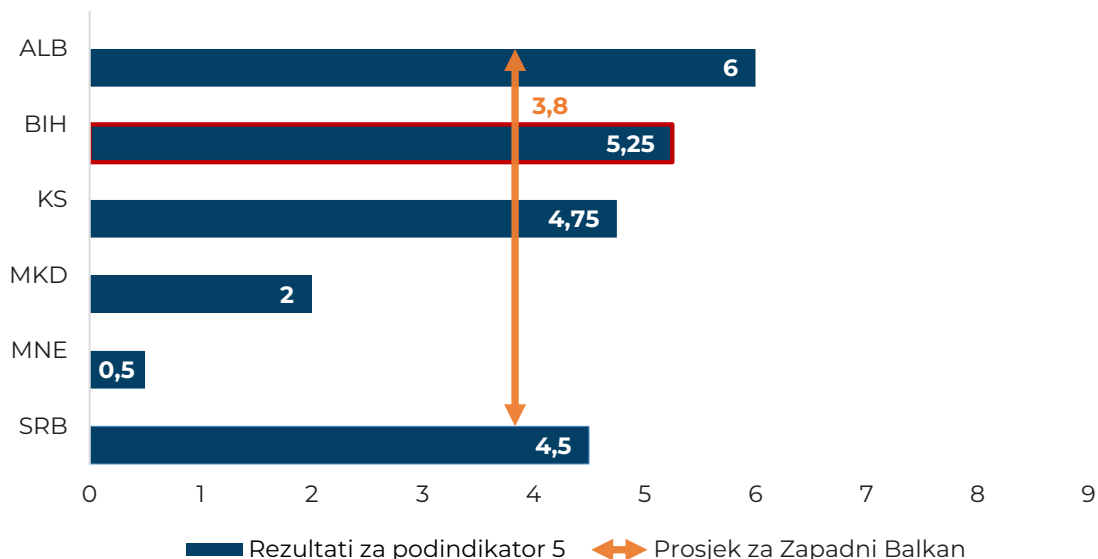
za prekovremeni rad, rad u neradne dane, noćni rad i rad u dane državnih praznika su izričito regulisani, kao i dodatne naknade poput naknade za prevoz, ishranu i godišnji odmor. Novčane nagrade uređene su kroz dvostepeni sistem, pri čemu Vijeće ministara uspostavlja okvirne kriterije putem podzakonskog akta, a zatim institucije donose interne akte kojima se definišu mjerni kriteriji i procedure. Međutim, zakon ne propisuje specifične uslove niti ograničenja za pojedine elemente naknada.

Uprkos postojanju detaljnog pravnog okvira, javna dostupnost podataka o platama ostaje ograničena. Na web stranici Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine ne postoje opšti ili objedinjeni podaci o naknadama u državnoj službi. U praksi se informacije o platama objavljuju isključivo na nivou pojedinačnih postupaka zapošljavanja, jer svaki konkurs sadrži podatak o plati za oglašenu poziciju. Osim toga, ne postoje javno dostupni agregirani ili analitički podaci o naknadama.

Input ključnih sagovornika ukazuje na pozitivnu percepciju transparentnosti i jasnoće informacija o naknadama. Svi intervjuisani ključni sagovornici u potpunosti se slažu s relevantnim tvrdnjama procjene, što odražava zajednički stav da su pravila o naknadama, kako uređena zakonom i primijenjena u praksi na nivou pojedinačnih pozicija, jasna.

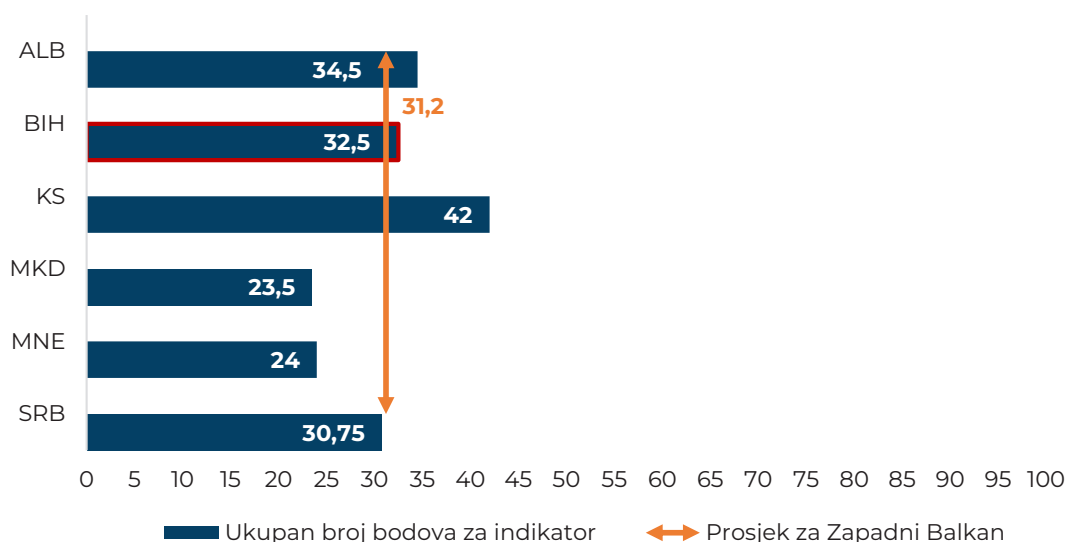
KAKAV JE REZULTAT BOSNE I HERCEGOVINE U ODNOSU NA REGION?

Podindikator 5: Transparentnost i jasnoća informacija o sistemu zarada udržavnoj upravi (maksimalan rezultat 9)



POREĐENJE UKUPNOG BROJA BODOVA ZA OBLAST DRŽAVNOSLUŽBENIČKOG SISTEMA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA

Indikator: Transparentnost, otvorenost i meritokratija državnoslužbeničkog sistema i ULJR



Regionalni pregledni izvještaj za oblast javne službe i upravljanja ljudskim resursima, s rezultatima za sve uprave Zapadnog Balkana, dostupan je na: www.par-monitor.org

II.6 Preporuke za državnoslužbenički sistem i ULJR

II.6.1 PRAĆENJE PREPORUKA IZ PAR MONITORA 2021/2022

<i>Preporuke</i>	<i>Tip (kratkoročna / srednjoročna / dugoročna)⁹</i>	<i>Status</i>	<i>Objašnjenje</i>
Potreban je novi, sveobuhvatan strateški okvir reforme javne uprave koji bi na odgovarajući način regulisao oblast državne službe i upravljanja ljudskim resursima.	Srednjoročna	Nisu preduzete nikakve mjere.	Stari strateški okvir reforme javne uprave i dalje je na snazi.
Potrebno je uspostaviti odgovarajuće registre državnih službenika (CSR) koji bi bili dostupni online. Ti registri trebaju obuhvatati i kratkoročno zapošljavanje te ugovore o angažovanju eksperata. Neophodno je pronaći izvodivo rješenje za uklanjanje prepreka kako bi HRMIS na svim nivoima postao operativan kao alat za strateško planiranje i donošenje odluka u oblasti državne službe.	Srednjoročna	Nisu preduzete nikakve mjere.	Centralna baza podataka o ljudskim resursima ne postoji i nije predviđena Zakonom o državnoj službi. Online je dostupan samo ukupan broj državnih službenika.
Nakon uspostave, sve institucije unutar sistema državne službe trebaju redovno ažurirati CSR u skladu sa Zakonom o državnoj službi. Vijeće ministara i državni resori trebaju osigurati mehanizme koji će obavezati institucije da aktivno učestvuju u prikupljanju podataka o sistemu državne službe.	Srednjoročna	Nisu preduzete nikakve mjere.	Centralna baza podataka o ljudskim resursima ne postoji i nije predviđena Zakonom o državnoj službi.
Godišnji izvještaj o državnoj službi treba da uključuje podatke o svim oblicima privremenog angažovanja u državnoj službi. Podaci bi trebali slijediti postojeću strukturu podataka o državnim službenicima, uz dodatna polja o vrsti i trajanju privremenog ugovora, što bi omogućilo bolje razumijevanje stanja u državnoj službi.	Kratkoročna	Nisu preduzete nikakve mjere.	Ništa se nije promijenilo u odnosu na prethodni ciklus monitoringa.

⁹ Preporuke za koje je procenjeno da je potrebno do jedne godine za sprovođenje označene sukao kratkoročne. Srednjoročne preporuke trebalo bi da budu sprovodive u periodu od jedne do tri godine. Dugoročne preporuke zahtevaju više od tri godine za sprovođenje.

Vlada treba usvojiti posebnu uredbu o registru državnih službenika. To uključuje definisanje učestalosti i metoda ažuriranja registra, njegovog upravljanja i nadzora, kao i sankcija i nadležnog organa (npr. upravna inspekcija) zaduženog za osiguranje tačnosti i redovnog ažuriranja registra.	Srednjoročna	Nisu preduzete nikakve mjere.	Ništa se nije promijenilo u odnosu na prethodni ciklus monitoringa.
Vijeće ministara, državni resori i Agencija za državnu službu BiH trebaju aktivno promovisati izvještaje o državnoj službi putem najpopularnijih nacionalnih kanala, kao što su web stranice, društvene mreže, saopćenja za medije ili izjave za medije.	Kratkoročna	Nisu preduzete nikakve mjere.	Ništa se nije promijenilo u odnosu na prethodni ciklus monitoringa.
Procedure zapošljavanja treba pojednostaviti. Omogućiti kreiranje elektronskih profila i elektronsko podnošenje dokumenata.	Srednjoročna	Djelimično implementiran	Od posljednjeg ciklusa procjene, procedure zapošljavanja su pojednostavljene uvođenjem elektronskih profila kandidata i potpunog elektronskog podnošenja prijavne dokumentacije.
Faza podnošenja dokumentacije treba da predstavlja minimalno administrativno i birokratsko opterećenje za kandidate. Treba biti organizovana u najmanje dvije faze, pri čemu se u prvoj fazi traže samo osnovni dokumenti. Kandidatima treba omogućiti da naknadno dopune nedostajuću dokumentaciju u roku od najmanje 5 radnih dana.	Srednjoročna	Nisu preduzete nikakve mjere.	Uvedeno je elektronsko podnošenje prijavne dokumentacije; međutim, kandidatima i dalje nije omogućeno naknadno dopunjavanje nedostajuće dokumentacije nakon inicijalne faze podnošenja.
Potrebno je uspostaviti odgovarajuće mehanizme za izbor najkvalifikovanijih stručnjaka koji će učestvovati u komisijama za izbor u otvorenim konkursima, te osigurati transparentnost ishoda procedura zapošljavanja. Odluke i obrazloženja izbora kandidata treba učiniti javno dostupnim, uz poštivanje zaštite ličnih podataka.	Srednjoročna	Nisu preduzete nikakve mjere.	Ništa se nije promijenilo u odnosu na prethodni ciklus monitoringa.
Potrebno je uspostaviti odgovarajući mehanizam za efikasno ocjenjivanje radne učinkovitosti viših državnih službenika bez političkog ili ličnog uticaja.	Srednjoročna	Nisu preduzete nikakve mjere.	Ništa se nije promijenilo u odnosu na prethodni ciklus monitoringa.
Vlada treba izmijeniti Zakon o državnoj službi kako bi se propisalo da se vršioci dužnosti viših rukovodilaca imenuju isključivo iz redova državne službe.	Srednjoročna	Nisu preduzete nikakve mjere.	Ništa se nije promijenilo u odnosu na prethodni ciklus monitoringa.

Centralna tijela državne uprave trebaju kontinuirano promovirati sistem zaštite uzbunjivača među zaposlenima. To se može realizovati kroz interne radionice za podizanje svijesti u cijeloj administraciji, brošure prilagođene korisnicima i savjetovanje o mogućnostima koje su dostupne uzbunjivačima, uključujući stvarne slučajeve i primjere.	Srednjoročna	Nisu preduzete nikakve mjere.	Ništa se nije promijenilo u odnosu na prethodni ciklus monitoringa.
Omogućiti proaktivnu transparentnost institucija u pogledu državne službe i upravljanja ljudskim resursima, te unaprijediti transparentnost, borbu protiv korupcije i integritet radi poboljšanja sistema državne službe.	Srednjoročna	Nisu preduzete nikakve mjere.	Ništa se nije promijenilo u odnosu na prethodni ciklus monitoringa.

II.6.2 PREPORUKE IZ PAR MONITOR IZVJEŠTAJA 2024/2025

Preporuke iz ciklusa monitoringa 2024/2025 za oblast javne službe i upravljanja ljudskim resursima navedene su u nastavku. Preporuke su grupisane u tri kategorije, prema procijenjenom vremenu potrebnom za njihovu provedbu. Preporuke za koje je procijenjeno da se mogu provesti u roku do jedne godine označene su kao kratkoročne. Srednjoročne preporuke trebalo bi biti moguće provesti u periodu od jedne do tri godine. Dugoročne preporuke zahtijevaju više od tri godine za potpunu provedbu.

Preporuke

1. Usvojiti sveobuhvatan i ažuriran strateški okvir reforme javne uprave (RJU) koji jasno uređuje oblast državne službe i upravljanja ljudskim resursima, s eksplicitno definisanim ciljevima, mjerama, rokovima i jasno dodijeljenim institucionalnim odgovornostima.*
2. Uspostaviti i u potpunosti operacionalizirati sveobuhvatan Registar državnih službenika (CSR) koji je javno dostupan online i uključuje podatke o stalnim, privremenim i drugim oblicima angažmana, uz osiguranje interoperabilnosti na svim relevantnim nivoima uprave.*
3. Osigurati da sve institucije unutar sistema državne službe redovno i obavezno ažuriraju CSR u skladu sa Zakonom o državnoj službi, uz podršku jasnih mehanizama odgovornosti i efikasnog nadzora nadležnih organa.
4. Usvojiti poseban propis kojim se uređuje Registar državnih službenika (CSR), uključujući definisanje učestalosti ažuriranja, standarda podataka, odgovornosti za upravljanje registrom, mehanizama praćenja te sankcija za nepoštivanje propisanih obaveza.
5. Proširiti Godišnji izvještaj o državnoj službi kako bi sistematski uključivao podatke o svim oblicima privremenog angažmana, razvrstane prema vrsti i trajanju ugovora te usklađene s postojećim strukturama podataka o državnim službenicima.*
6. Ojačati proaktivno objavljivanje i vidljivost izvještaja i podataka o državnoj službi putem službenih web stranica, društvenih mreža i medijskih aktivnosti, s ciljem unapređenja informisanosti javnosti, dostupnosti i upotrebljivosti objavljenih informacija..*
7. Dodatno pojednostaviti procedure zapošljavanja nadograđujući postojeći sistem elektronskih profila kandidata i elektronskog podnošenja prijave, te unaprijediti jasnoću opisa radnih mjesta i uslova za prijavu kroz korisnički prilagođene smjernice i informativne materijale.*
8. Smanjiti administrativno opterećenje kandidata ograničavanjem obima dokumentacije koja se zahtijeva u početnoj fazi prijave te uvođenjem

formalne mogućnosti da kandidati dopune nedostajuću dokumentaciju u jasno definisanom roku.*

9. Unaprijediti transparentnost i odgovornost u pogledu ishoda postupaka zapošljavanja jačanjem profesionalnog sastava komisija za izbor te osiguravanjem da odluke i obrazloženja izbora kandidata budu dokumentovani i javno dostupni, uz puno poštivanje zaštite ličnih podataka.*
10. Uvesti objektivne, standardizirane i depolitizirane mehanizme za ocjenjivanje rada viših državnih službenika, osiguravajući da se procjene zasnivaju na jasnim kriterijima i da budu zaštićene od političkog ili ličnog uticaja.*
11. Izmijeniti zakon o državnoj službi kako bi se propisalo da se vršioci dužnosti viših rukovodilaca imenuju iz redova državne službe, ograničila upotreba i trajanje vršilačkih imenovanja te ojačali zahtjevi za transparentnost takvih imenovanja.
12. Ojačati integritet i povjerenje u državnu službu unapređenjem proaktivne transparentnosti u oblasti upravljanja ljudskim resursima te sistematskim promovisanjem i pojašnjavanjem mehanizama zaštite uzbunjivača kroz interne obuke, informativne materijale i praktične primjere.*

* Preporuke iz prethodnog ciklusa (ponovljene i izmijenjene).

METODOLOŠKI ANEKS

Za izradu ovog izvještaja za Bosnu i Hercegovinu korištene su sljedeće istraživačke metode i alati za prikupljanje podataka i izračun elemenata:

- Analiza zvanične dokumentacije, podataka i službenih web stranica
- Zahtjevi za slobodan pristup informacijama
- Intervjui sa zainteresovanim stranama i ključnim sagovornicima
- Istraživanje javnog mnjenja

Monitoring se u velikoj mjeri zasnivao na analizi zvaničnih dokumenata dostupnih javno na internet stranicama organa uprave i na podacima i informacijama koje su u njima sadržane. Međutim, u slučajevima kada podaci nisu bili dostupni, istraživači su upućivali zahtjeve za slobodan pristup informacijama nadležnim organima kako bi pribavili informacije neophodne za bodovanje pojedinih elemenata.

Tabela X. FOI zahtjevi poslani u Bosni i Hercegovini

Institution	Datum slanja zahtjeva	Datum odgovora na zahtjev
Sekreterijat Predsjedništva BiH	18.07.2025.	25.07.2025.
Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH	18.07.2025.	05.08.2025.
Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH	18.07.2025.	31.07.2025.
Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH	18.07.2025.	15.08.2025.
Agencija za unapređenje stranih investicija BiH	18.07.2025.	05.08.2025.

Intervjui s ključnim sagovornicima provedeni su i korišteni kao osnova za dodjelu bodova za elemente 1.8, 2.5, 3.11, 4.10 i 5.4. Dodatno, korišteni su za prikupljanje kvalitativnih, fokusiranih i detaljnih informacija o praćenim pojavama. Intervjui s drugim zainteresovanim stranama (kao što su predstavnici tijela javne uprave) također su korišteni u istraživanju radi dopunjavanja i provjere podataka i nalaza prikupljenih drugim metodama. Odabir sagovornika zasnivao se na namjernom, nevjerovatnosnom uzorkovanju, pri čemu su ispitanici birani na osnovu njihove stručnosti u relevantnoj oblasti.

Intervjui s ključnim sagovornicima sastojali su se od skupa do četiri pitanja, pri čemu su učesnici izražavali stepen slaganja na četverostepenoj skali: u potpunosti se ne slažem, uglavnom se ne slažem, uglavnom se slažem i u potpunosti se slažem. Bodovi za elemente 1.8, 2.5, 3.11, 4.10 i 5.4 dodjeljivani su ukoliko su svi ključni sagovornici naveli da se uglavnom slažu ili u potpunosti slažu s datom tvrdnjom. Dodatno, korišten je skup otvorenih pitanja, što je omogućilo diskusiju sa sagovornicima i postavljanje dodatnih potpitanja tokom intervjua, umjesto strogog praćenja unaprijed definisanog formata. Sagovornicima je zagantovana potpuna anonimnost u pogledu ličnih podataka i institucionalne/organizacione pripadnosti.

Tabela XI. Intervjui sprovedeni u Bosni i Hercegovin

Datum	Sagovornici
1. 01.08.2025.	Centar za promociju civilnog društva (CPCD)
2. 01.08.2025.	Centar za razvoj omladinskog aktivizma (CROA)
3. 01.08.2025.	Udruženje Demos Brčko

Lista pitanja za intervju

➤ Element 1.8

Sljedeća pitanja koriste se za dodjelu bodova za element 1.8. Dodjela bodova određuje se na osnovu odgovora „u potpunosti se slažem“ i „uglavnom se slažem“. Za svako pitanje za koje svi ključni sagovornici navedu da se u potpunosti slažu ili uglavnom slažu s tvrdnjom, dodjeljuje se 1 bod.

- U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Javno dostupni izvještaji i statistički podaci o državnoj službi su transparentni.**
 - u potpunosti se ne slažem
 - uglavnom se ne slažem
 - uglavnom se slažem
 - u potpunosti se slažem
- U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Javno dostupni izvještaji i statistički podaci o državnoj službi dovoljno su sveobuhvatni.**
 - u potpunosti se ne slažem
 - uglavnom se ne slažem
 - uglavnom se slažem
 - u potpunosti se slažem

Dodatna pomoćna pitanja (ne koriste se za dodjelu bodova, ali su relevantna za pružanje kvalitativnih uvida potrebnih za procjenu):

1. Kako biste ocijenili kvalitet i pouzdanost podataka objavljenih u zvaničnim izvještajima o državnoj službi?
2. Da li građani, mediji i civilno društvo mogu lako pronaći i razumjeti ove izvještaje?
3. Da li izvještaji i statistički podaci obuhvataju sve relevantne aspekte državne službe (kao što su zapošljavanje, napredovanje i fluktuacija zaposlenih)?
4. Da li nedostaju neki ključni podaci u javno dostupnim izvještajima o državnoj službi? Ako da, koji?
5. U kojoj mjeri se objavljeni podaci koriste za unapređenje politika upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi?
6. Kako biste ocijenili upotrebljivost i strukturu izvještaja – da li su podaci jasno predstavljeni i prilagođeni različitim korisnicima?
7. Postoji li prostor za unapređenje sveobuhvatnosti i nivoa detalja u ovim izvještajima? Ako da, na koji način?

➤ **Element 2.5**

Sljedeća pitanja koriste se za dodjelu bodova za element 2.5. Dodjela bodova određuje se na osnovu odgovora „u potpunosti se slažem“ i „uglavnom se slažem“. Za svako pitanje za koje svi ključni sagovornici navedu da se u potpunosti slažu ili uglavnom slažu s tvrdnjom, dodjeljuje se 1 bod.

1. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Korištenje privremenog zapošljavanja u državnoj službi, kao što je zapošljavanje na određeno vrijeme državnih službenika i angažovanje ugovornog osoblja, je transparentno.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem
2. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Korištenje privremenog zapošljavanja u državnoj službi je u praksi ograničeno.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem

3. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Korištenje privremenog zapošljavanja u državnoj službi je svrhovito.**

- a) u potpunosti se ne slažem
- b) uglavnom se ne slažem
- c) uglavnom se slažem
- d) u potpunosti se slažem

Dodatna pomoćna pitanja (ne koriste se za dodjelu bodova, ali su relevantna za pružanje kvalitativnih uvida potrebnih za procjenu):

1. Po Vašem mišljenju, da li postoji dovoljno javno dostupnih informacija o privremenom zapošljavanju u državnoj službi?
2. Da li postoje jasni kriteriji i procedure za zapošljavanje privremenih državnih službenika i ugovornog osoblja?
3. Smatrate li da je proces izbora za privremene pozicije adekvatno dokumentovan i javno saopšten?
4. Po Vašem mišljenju, koji su najčešći problemi u korištenju privremenog zapošljavanja u državnoj službi?
5. Koliko se često, po Vašem mišljenju, koriste pozicije na određeno vrijeme i ugovorne pozicije u poređenju sa stalnim zaposlenjem? Da li se privremene pozicije uglavnom koriste za kratkoročne potrebe ili one ponekad prerastaju u trajne uloge?
6. Postoje li slučajevi u kojima se privremeno zapošljavanje koristi izvan svoje predviđene svrhe?
7. Koje mjere, ako ih ima, postoje da bi se spriječilo prekomjerno oslanjanje na privremeno osoblje u javnoj upravi?

➤ **Element 3.11**

Sljedeća pitanja koriste se za dodjelu bodova za element 3.11. Dodjela bodova određuje se na osnovu odgovora „u potpunosti se slažem“ i „uglavnom se slažem“. Za svako pitanje za koje svi ključni sagovornici navedu da se u potpunosti slažu ili uglavnom slažu s tvrdnjom, dodjeljuje se 1 bod.

1. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Proces zapošljavanja u državnoj službi zasnovan je na principu zasluga.**

- a) u potpunosti se ne slažem
- b) uglavnom se ne slažem
- c) uglavnom se slažem
- d) u potpunosti se slažem

2. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Proces zapošljavanja u državnoj službi je transparentan.**

- a) u potpunosti se ne slažem
- b) uglavnom se ne slažem
- c) uglavnom se slažem
- d) u potpunosti se slažem

Dodatna pomoćna pitanja (ne koriste se za dodjelu bodova, ali su relevantna za pružanje kvalitativnih uvida potrebnih za procjenu):

1. Da li smatrate da se princip zapošljavanja zasnovanog na zaslugama u državnoj službi dosljedno primjenjuje u praksi?
2. Da li smatrate da su postojeći mehanizmi koji osiguravaju da odluke o zapošljavanju budu zasnovane na zaslugama adekvatni i dovoljno kvalitetni?
3. Postoje li faktori koji narušavaju zapošljavanje zasnovano na zaslugama u državnoj službi?
4. Koliko su transparentni kriteriji i procedure za zapošljavanje u državnoj službi?
5. Da li smatrate da kandidati imaju pristup jasnim i detaljnim informacijama o radnim mjestima i selekcijskim procedurama?
6. Koji izazovi postoje u tome da zapošljavanje u državnoj službi bude u potpunosti transparentno i zasnovano na zaslugama?
7. Koliko su efikasni mehanizmi žalbi za kandidate koji smatraju da je proces zapošljavanja bio nepravedan?
8. Koja unapređenja bi se mogla uvesti kako bi se poboljšala i transparentnost i meritokratija u zapošljavanju u državnoj službi?

➤ **Element 4.10**

Sljedeća pitanja koriste se za dodjelu bodova za element 4.10. Dodjela bodova određuje se na osnovu odgovora „u potpunosti se slažem“ i „uglavnom se slažem“. Za svako pitanje za koje svi ključni sagovornici navedu da se u potpunosti slažu ili uglavnom slažu s tvrdnjom, dodjeljuje se 1 bod.

1. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Viši rukovodioci (viši državni službenici) biraju se i imenuju na osnovu zasluga.**

- a) u potpunosti se ne slažem
- b) uglavnom se ne slažem
- c) uglavnom se slažem
- d) u potpunosti se slažem

2. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Viši rukovodioci (viši državni službenici) su dovoljno zaštićeni od neprimjerenog političkog uticaja.**

- a) u potpunosti se ne slažem
- b) uglavnom se ne slažem
- c) uglavnom se slažem
- d) u potpunosti se slažem

Dodatna pomoćna pitanja (ne koriste se za dodjelu bodova, ali su relevantna za pružanje kvalitativnih uvida potrebnih za procjenu

1. Kako ocjenjujete proces izbora i imenovanja viših rukovodilaca u državnoj službi?
2. Da li smatrate da se izbor viših državnih službenika dosljedno zasniva na zaslugama, a ne na političkim razmatranjima? Kako bi se proces izbora i imenovanja rukovodilaca mogao unaprijediti kako bi se osiguralo veće odlučivanje zasnovano na zaslugama?
3. Koje su zaštitne mjere uspostavljene kako bi se osiguralo da se viši rukovodioci u državnoj službi biraju na osnovu njihovih kvalifikacija i iskustva?
4. Po Vašem mišljenju, da li je postojeći sistem imenovanja viših državnih službenika transparentan i pravedan?
5. Po Vašem mišljenju, kako biste ocijenili mehanizme za zaštitu viših rukovodilaca od neprimjerenog političkog uticaja, ako takvi uopšte postoje?

➤ **Element 5.4**

Sljedeća pitanja koriste se za dodjelu bodova za element 5.4. Dodjela bodova određuje se na osnovu odgovora „u potpunosti se slažem“ i „uglavnom se slažem“. Za svako pitanje za koje svi ključni sagovornici navedu da se u potpunosti slažu ili uglavnom slažu s tvrdnjom, dodjeljuje se 1 bod. .

1. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom: **Sistem plata u državnoj službi je transparentan.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem

2. U kojoj mjeri se slažete sa sljedećom tvrdnjom **Sistem plata u državnoj službi je dovoljno jasan.**

- a) u potpunosti se ne slažem
- b) uglavnom se ne slažem
- c) uglavnom se slažem
- d) u potpunosti se slažem

Dodatna pomoćna pitanja (ne koriste se za dodjelu bodova, ali su relevantna za pružanje kvalitativnih uvida potrebnih za procjenu):

1. Kako biste ocijenili transparentnost sistema plata u državnoj službi?
2. Da li smatrate da je postojeći sistem plata u državnoj službi jasan? Da li su kriteriji za određivanje plata i dodataka javno dostupni i lako pristupačni?
3. Kako ocjenjujete pravednost strukture plata u državnoj službi u odnosu na dužnosti i odgovornosti različitih radnih mjesta?
4. Po Vašem mišljenju, da li se sistem plata u državnoj službi redovno ažurira kako bi pratio promjene troškova života ili druge ekonomske faktore?
5. Postoje li mehanizmi koji osiguravaju da sistem plata ostane pravedan i ujednačen na različitim nivoima državne službe?
6. Na koji način se transparentnost sistema plata u državnoj službi komunicira zaposlenima i potencijalnim kandidatima?
7. Da li smatrate da je javnost dovoljno informisana o tome kako je sistem plata u državnoj službi strukturiran i raspoređen?
8. Koja poboljšanja biste, ako ih ima, predložili kako bi sistem plata u državnoj službi bio transparentniji i jasniji za sve zainteresovane strane?

Istraživanje javnog mnijenja zasnovana je na upitniku koji je usmjeren na opću javnost (stalne stanovnike starije od 18 godina) Bosne i Hercegovine. Anketa je provedena kombinacijom telefonskog intervjuiranja uz pomoć računara (CATI) i web intervjuiranja uz pomoć računara (CAWI). Anketa je provedena u periodu od 16. februara do 26. februara 2025. godine. Margina greške za uzorak od 1020 građana iznosi $\pm 3,50\%$, uz nivo pouzdanosti od 95%.

Tablica X: Pitanja iz ankete javne percepcije u oblasti javne službe i upravljanja ljudskim resursima:

Tvrdnja 2	Uopšte se ne slažem	Ne slažem se	Slažem se	Potpuno se slažem	Ne znam / Nemam mišljenje
Državni službenici se zapošljavaju putem javnih konkursa na osnovu zasluga (tj. najbolji kandidati imaju mogućnost da dobiju posao).	30,2%	44,4%	21,3%	6,0%	2,1%
Tvrdnja 3	Uopšte se ne slažem	Ne slažem se	Slažem se	Potpuno se slažem	Ne znam / Nemam mišljenje
Za zapošljavanje u javnoj upravi u mojoj zemlji potrebne su lične veze (tj. porodične veze, srodstvo, prijateljstvo i slično).	2,9%	7,6%	40,3%	47,2%	2%
Tvrdnja 4	Uopšte se ne slažem	Ne slažem se	Slažem se	Potpuno se slažem	Ne znam / Nemam mišljenje
Za zapošljavanje u javnoj upravi potrebno je imati političke veze (tj. članstvo u političkoj stranci/ organizaciji, lične veze s političkim strankama)	2,8%	7,6%	39%	48,3%	2,2%

SPISAK IZVORA U OVOM IZVJEŠTAJU

- Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine
- Zakon o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine
- Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine
- Strateški okvir reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini
- Akcioni plan reforme javne uprave
- Godišnji izvještaji Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine
- Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine– konkursi i statistike o zapošljavanju
- Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine– upute za kandidate, ispitni materijali, često postavljana pitanja i korisničke smjernice
- Kancelarija koordinatora za reformu javne uprave (PARCO) – dokumentacija reforme javne uprave
- SIGMA izvještaj o monitoringu javne uprave u Bosni i Hercegovini (najnovije dostupno izdanje)
- SIGMA monitoring principi javne uprave
- Izvještaj Evropske komisije o Bosni i Hercegovini (najnovije dostupno izdanje)
- Podaci iz ankete o javnog percepciji zasnovani na zaslugama i političkom uticaju u javnoj upravi



Funded by
the European Union

With funding from
 Austrian
Development
Agency

Ovaj izveštaj je izrađen u okviru projekta “Pokretači civilnog društva na Zapadnom Balkanu za reformisanu javnu upravu – WeBER 3.0”. Projekat WeBER 3.0 sprovode mreža Think for Europe Network (TEN) i Centar za istraživanje javne uprave (KDZ).

WWeBER 3.0 je finansiran od strane Evropske unije i Austrijske razvojne agencije (ADA). Stavovi i mišljenja izneti u ovom dokumentu isključivo su stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove Evropske unije niti ADA. Evropska unija, ADA, TEN niti KDZ ne mogu se smatrati odgovornim za navedene stavove.

Za više informacija posetite: www.par-monitor.org