

СТРУЧНИ РАД / *EXPERT PAPER*

Примљен: јун 2015.

Received: June 2015.

Јелена Јелисић

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

СИСТЕМИ ОЦЈЕЊИВАЊА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

У раду је свеобухватно обрађено оцјењивање државних службеника у Босни и Херцеговини, као важан инструмент потпоре укупном систему управљања људским потенцијалима, почевши од запошљавања и увођења у посао државног службеника, па до обуке, напредовања и награђивања. Аутор даје објашњења појма, врста и основних карактеристика система оцјењивања државних службених лица. Посебна пажња је посвећена посљедицама оцјењивања државних службеника које могу бити, с једне стране, позитивне, а с друге стране, негативне. Аутор закључује да је престанак радног односа државног службеника, у случају да два пута узастопно буде негативно оцијењен, престрога санкција, јер директно угрожава стабилност запослења, као и начело материјално-социјалне сигурности запосленог. Ово поготово из разлога што систем оцјењивања државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине одликује и потенцијална субјективност надређеног у поступку оцјењивања, а то отвара веома широке могућности за разноврсне злоупотребе од стране надређеног који спроводи оцјењивање. У том случају, сматра да је потребно увести неке друге облике стручног оспособљавања државног службеника (разне обуке, курсеве и сл.), као и унаприједити поступак сарадње надређеног и државног службеника, а све с циљем утврђивања и отклањања узрока који доводе до његовог узастопног негативног оцјењивања.

Кључне ријечи: Државни службеник; Оцјењивање; Посљедице оцјењивања; Напредовање; Престанак радног односа.

1. УВОД

Свеобухватна реформа јавне управе с циљем испуњавања услова за чланство у Европској унији, стратешки је интерес Босне и Херцеговине. Један од битних критеријума за успјех реформи осталих сегмената друштва је реформа јавне управе, која подразумијева развој професионалне, политички непристрасне, национално избалансиране, етички стабилне и активне јавне управе, која ће бити поштована и способна пружити дјелотворне услуге и владама и грађанима. Праћење учинка рада државних службеника, може имати значајан ефекат на ниво мотивације и задовољства послом сваког појединца. Разлог лежи у томе, што праћење рада пружа запосленом одређену сатисфакцију да је његов рад предмет нечијег занимања. Са гледишта органа државне управе, најважнији разлози за примјену модела оцјењивања су унапређење професионалног обављања послова и задатака, побољшање укупног квалитета пружених услуга и одговорна и дјелотворна употреба јавног новца.

Оцјењивање је важан инструмент потпоре укупном систему управљања људским потенцијалима, почевши од запошљавања и увођења у посао државног службеника, па до обуке, напредовања и награђивања. Оцјена рада државног службеника, често представља један од најважнијих темеља за напредовање у служби и награђивање. Резултати оцјењивања државних службеника имају значајне правне посљедице по њихов радноправни статус. Напредовање и награђивање, као посебан облик мотивације, у нераскидивој је вези са претходном оцјеном његовог рада. Стога је оцјењивање и награђивање на темељу резултата рада привукло велику пажњу и уведено је на свим нивоима власти у Босни и Херцеговини.

Напредовање на раду, један од најзначајнијих мотива запослених током радног вијека, потврда даровитости, стваралачке способности, и израз потврђивања професионалног угледа, води повећању сигурности запослења, бољим примањима (повећању зараде), социјалној промоцији уопште.¹ Незаобилазан је садржај социјалне правде на мјестима рада, која налаже недискриминацију, односно да сви радници/државни службеници имају једнаке шансе и третман при одлучивању о напредовању.

Наиме, развој радног права кретао се у правцу објективизације критеријума и поступка оцјењивања и напредовања, односно умјесто субјективне воље послодавца, долази до потврђивања објективне воље – норми аутономног права (права старјешинства садржана у колективном уговору) или хетерономно-аутономног права (мерит систем утврђен хетерономним

¹ Б. Лубарда, *Радно право, Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Београд 2013, 542.

актима, уз консултовање синдиката државних службеника). Другим ријечима, у општем правном режиму радних односа, оцјењивање и напредовање је на одговарајући начин и у одређеној мјери уређено колективним уговорима, док је у посебном режиму радних односа државних службеника оцјењивање и напредовање уређено прије свега законом или подзаконским општим актом хетерономног права, уз консултовање репрезентативног синдиката државних службеника – мерит систем.²

2. ПОЈАМ И СВРХА ОЦЈЕЊИВАЊА И НАПРЕДОВАЊА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Независно од чињенице да ли се ради о радном односу код приватног послодавца, или о државној служби, мало је радних мјеста која не дају никакву могућност за напредовање (тзв. *Blind Alley Job, Dead – end Job, emploi sans aucune possibilité d’advancement*). И кад не постоји могућност напредовања на друго радно мјесто (најчешће са вишом школском стручном спремом), онда постоји могућност напредовања у плати, по већим резултатима рада, по већем искуству. Наиме, нема запослења на којем не би било могуће стицати шира и ужа права од оних која радник има у одређеном моменту. У том погледу могућа су и напредовања и назадовања, као и стагнација.³ У посебном режиму радних односа државних службеника оцјењивање и напредовање уређено је прије свега законом и на закону заснованим подзаконским општим актима хетерономног права, уз консултовање репрезентативног синдиката државних службеника, док је у општем правном режиму радних односа оцјењивање и напредовање на одговарајући начин уређено колективним уговорима о раду, права сениоритета.

Лице које је примљено на рад у државни орган заснива радни однос даном ступања на рад. Овим даном оно преузима обавезе и стиче одређена права. Обавезу рада извршава у оквиру одређеног радног мјеста и по основу тога остварује и одређена права. Међутим, потребно је истаћи да се каријера државног службеника у највећем броју случајева не завршава на оном радном мјесту на којем је започета. Ово због тога што субјективни разлози запосленог, попут жеље за стицањем нових знања и амбиција за напредовањем, и објективни разлози (потребе процеса рада), утичу на кретање запосленог према радним мјестима која обезбјеђују више положаје.

Један од облика редовног кретања запосленог у служби је кретање од нижег ка вишем звању, које се назива напредовање у служби. Тежња

² Б. Лубарда, *Увод у радно право*, Београд 2014, 220–221.

³ Н.Тинтић, *Радно и социјално право*, (II), Народне новине, Загреб 1972, 224.

ка стицању нових звања представља значајан мотивациони фактор у систему организације државних органа. Тежња ка напредовању не само да је фактор мотивације запослених, него је и гарант обезбеђења виталности саме организације, тј. њене успјешности у остваривању циљева.⁴ Поред тога, могућност за напредовање, као систем, привлачи амбициозне и способне кадрове који теже да се крећу на више положаје, да напредују и развију своју каријеру. Напредовање службеника представља, у основи, посебан облик награђивања њиховог успјешног и законитог рада. Поред тога, напредовање је у непосредној вези са отвореношћу службеничког система према лицима из других области рада, првенствено приватном сектору, преко институције конкурса.⁵

Оцјењивање је претпоставка за правилно одлучивање о напредовању (или стручном усавршавању) државних службеника, али и метод откривања и отклањања недостатака у раду државних службеника. Оцјењивање се заснива на степену испуњења утврђених радних циљева државног службеника, самосталности, односу према послу, стваралачке способности и иницијативе, као и спремност прилагођавања промјенама.⁶ Што је оцјена повољнија, отвара се могућност бржег напредовања.

Сврха оцјењивања јесте мотивисање државних службеника да константно унапређују своја стручна знања и вјештине како би могли напредовати у каријери и развити свој пуни потенцијал. Циљ оцјењивања није санкционисање или награђивање државног службеника, већ пружање подршке државном службенику да, у сарадњи са својим претпостављеним, боље сагледа своје способности и слабости и досегне максимум свог професионалног развоја.

У многим службеничким системима, оцјењивање се доживљава првенствено као могућност награђивања или санкционисања државног службеника, умјесто његове улоге развоја пуног радног потенцијала као запосленог. Почетни напори на увођењу оцјењивања у Босни и Херцеговини били су такође везани за награђивање највриједнијих појединаца, односно санкционисање оних чији су резултати били испод очекивања. Оног тренутка када су из различитих разлога изостала награђивања, и кад се видјело да се нова процедура може користити за санкционисање „неподобних“ службеника, нестало је и праве мотивације да се оцјењивање и уопште спроводи.

⁴ Б. Шундерић, *Коментар Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, Закона о радним односима у државним органима, Закона о штрајку*, Београд 2005, 157.

⁵ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, *Службеничко право*, Београд 2013, 170.

⁶ Правилник о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 59/11, чл. 5.

Важно је, због тога, радити на промјени свијести сврхе оцјењивања, које првенствено представља алат за професионални развој појединца, а не пуко средство да се државни службеник награди или казни.⁷ Посматрано из угла органа државне управе, најважнији разлози за примјену система оцјењивања су унапређење професионалног обављања послова и задатака, као и побољшање укупног квалитета пружених јавних услуга и одговорна и дјелотворна употреба јавног новца.

Наиме, основни циљ оцјењивања је откривање и отклањање недостатака у раду службеника, подстицање на боље резултате рада и стварање услова за правилно одлучивање о напредовању и стручном усавршавању. С обзиром на сврху оцјењивања, утицај оцјена на статус државног службеника повезан је са другим институтима службеничког права. Оцјене су непосредно повезане са напредовањем, али и са престанком државне службе по сили закона.⁸

Данашња стратегија реформе државне управе у Босни и Херцеговини истиче као један од битних циљева побољшање система развоја и управљања кадровима у државној управи. Ради остварења тог циља предвиђене су активности усмјерене на јачање индивидуалне одговорности државних службеника за остваривање постављених задатака према утврђеним плановима рада, уз прецизније утврђивање радних задатака и обавеза службеника.

3. СИСТЕМИ ОЦЈЕЊИВАЊА И НАПРЕДОВАЊА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА

Традиционално то су системи напредовања службеника, па нису ни примјенљиви у свему у привредним дјелатностима. У сваком случају, могу помоћи при одлуци шта не би требало примјењивати. Познати су:

1) *Систем отвореног напредовања*. Овде напредовање зависи од оцјене способности радника на раду, дакле, о одлуци за то надлежног органа. Обилежје му је велика селективност и стимулативна вриједност, али и неограничена необјективност.⁹ Према томе, у отвореном систему службеник напредује на основу оцјењивања његове способности од стране овлашћеног појединца (руководиоца органа или другог појединца) или неког колегијалног тијела. Поред стручности оцјењују се и квалитет његовог рада, залагање на раду, његове личне и људске особи-

⁷ Б. Стојановић, А. Рабреновић, *Приручник о оцјењивању државних службеника и намјештеника*, Фонд за реформу јавне управе, Сарајево 2011, 7.

⁸ М. Влатковић, Р. Брковић, Б. Урдаревић, 168.

⁹ Н. Тинтић, 230.

не као и понашање на раду или у вези са радом.¹⁰ Добре стране овог система јесу у томе што он доприноси бољем радном учинку запосленог и што подстиче на сопствено усавршавање. Такође, код овог система се поставља проблем како обезбједити економичност у оцјењивању као и сигурност у погледу кретања у служби. Овим системом, према неким мишљењима, настојала се обезбједити већа селективност у избору кадрова, са једне стране, и стимулација службеника са друге стране.¹¹

2) *Систем аутоматског напредовања*. Овдје долази до напредовања чим буду испуњени одређени формално објективни критеријуми, као што су нпр. одређени број година проведених на тадашњем радном мјесту, стечени виши степен стручне спреме итд.¹² Дакле, овај систем заснива се на објективним критеријумима као што су: радни стаж, стицање више квалификације и др. Напредовање не зависи од воље овлашћеног појединца или колективног тијела. Присталице аутоматског система напредовања на основу стажа полазе од претпоставке да дуга и успјешна каријера пружа довољну гаранцију за рад службеника на вишем положају. Противници овог система сматрају да ова претпоставка може у пракси да се често покаже погрешном. Ово из разлога што природа посла на нижем радном мјесту није захтјевала радне способности које се захтијевају на вишем радном мјесту.¹³

3) *Систем који представља комбинацију система отвореног напредовања и система аутоматског напредовања*. У поменутом систему од значаја су стручна спрема, залагање и успјеси постигнути на раду, као и године службе проведене на одређеном радном мјесту. То доводи до стимулације радника на већи и бољи учинак на раду; до стимулације на стручно усавршавање, али и до првенства из реда већ запослених у тој радној организацији на напредовање, а тиме и до веће сигурности запослења. То са једне стране доводи до унутрашњих унапређења, што јача кохезивност радне заједнице и олакшава попуњавање слободних радних мјеста, али са друге стране затвара радне заједнице у „приватне групе“, спријечава једнаку доступност свих радних мјеста свима под једнаким условима, онемогућава успјешну селекцију и такмичење. Дакле, није посве у складу са загарантованим правом на рад (бар не под једнаким условима).¹⁴

¹⁰ Традиционални систем се заснива на оцјени способности – компетенција, односно радног учинка: стручност, креативност и самоиницијативност; квалитет и опсег обављених послова; придржавање задатих рокова. Вид. А. Рабреновић, „Оцјењивање државних службеника као основ за напредовање, награђивање и отпуштање“, *Правни живот* 11/2009, 517–519.

¹¹ Б. Шундерић, 157.

¹² Н. Тинтић, 230.

¹³ Б. Шундерић, 158.

¹⁴ Н. Тинтић, 230.

Државни службеници улазећи у одређену службу, мијењају у току те службе положај, платни разред итд. Увијек постоји тежња да се у служби напредује са нижег на више радно мјесто, односно у виши платни разред и у више звање. Утолико су службенички системи (као цјеловит скуп логички повезаних категорија, према унапријед утврђеним критеријумима) увијек брижљиво уређивали темеље плаћања службеничког апарата и основе, као и оквире за њихово кретање у служби.¹⁵ Напредовање државних службеника у савременом службеничком праву може да се заснива на концепту каријерног система, за који је карактеристично аутоматско напредовање, и мерит система, са обиљежјем отвореног напредовања.

3.1. Каријерни систем напредовања државних службеника

Једно од битних обиљежја правног положаја државних службеника јесте каријера, односно тежња за стручним усавршавањем и напредовањем. Каријера обухвата све оне послове који се односе на исту врсту дјелатности, исте стручне квалификације, исте стручне испите итд. Каријера обухвата одређене институције у вези са захтјевима за примање у службу, односно за именовање. Каријера се везује за напредовање и попуњавање упражњених радних мјеста, сталност и непокретност службе и са одређеним правима и обавезама, али и са одговорностима и санкцијама у облику престанка радноправног односа. Каријерни систем обухвата више фаза. Оне га воде напријед према унапријед прописаној перспективи. Број тих фаза је различит, али све слиједе једна иза друге, било аутоматски након проведених одређених година на одређеном положају, било у комбинацији са успјесима које је постигао на раду – позитивном оцјеном, а у негативном смислу заустављањем у напредовању због негативне оцјене или дисциплинске санкције.

У каријери се у том погледу уочавају различите фазе: 1) функционизације – између 18 и 26 година живота, у којој таква особа након завршеног школовања заснива приправнички статус; 2) квалификације, у којој се стичу знања, радне навике, вјештина струке, па и ритуализам службе; 3) унапређивања (у раздобљу од три до пет година), најприје кроз прво напредовање, кроз први успон у службеничкој каријери, а затим до највишег нивоа; 4) одговорности, када службеник, најчешће унутрашњим напредовањем, а понекад и јавним конкурсом постиже више унапређење; 5) дирекције, која значи остварење највише аспирације, јер службеник тада добија аутономни ауторитет. Он управља одређеном службом, постаје „шеф“ са већим бројем „потчињених“ чиновника, најчешће шеф одсјека којим он руководи, па и одлучује; 6) привилегија,

¹⁵ *Ibid.*

у којој се фази шефовство манифестује *urbi et orbi* пропраћено признањима и почастима; 7) опструкције, раздобља у којем службеник након највишег успона осјећа да је „доста“, јер је даље ограничен добним лимитом, али је постао и сметња напредовању млађих на она мјеста на којима је он, а која уједно и значи крај његове каријере. То је доб пензионисања, најчешће због испуњених услова за пуну пензију *ope legis*. Када се ради о редовном напредовању, до унапређења долази *medio tempore*.¹⁶ У концепту каријерног система напредовање се заснива на заслугама. Успоставља се на основу закона о државним (полицијским) службеницима, али исто тако се заснива на радном стажу у служби. То је систем у коме долази до готово аутоматског напредовања протеклом одређеног периода у служби. До аутоматског напредовања долази преласком у виши платни разред (под условом да рад службеника задовољава стандарде рада, службеничка мјерила). На примјер, у шведском правном систему, државни службеник (*amanuenspiranter*) почиње своју службу у оквиру 17. платне групе, послѣје осам и по година прелази у 20. групу, послѣје наредне двије године у 23. групу, да би послѣје наредне двије године прешао у 24. платну групу, остајући сво вријеме у истом степену. Напредовање је могуће и преласком у виши степен, али остајући у истој класи. Најзад, напредовање је могуће преласком из ниже у вишу класу.¹⁷

Поступак запошљавања у каријерном систему заснива се на јавном конкурсу,¹⁸ како би се омогућила једнакост кандидата у приступу пословима државне управе, и што је веома битно пријем у радни однос државних службеника заснива се на њиховим вриједностима и заслугама. На овај начин остварује се начело непристрасности као противтежа систему политичког патроната и корупције у постављању државних службених лица. У каријерном систему не узима се у обзир радно искуство стечено ван државне управе, а по правилу се законом одређују и године до којих је могуће примити у државну службу одређено лице. Приликом одређивања посебних услова за пријем у државну службу на одговарајућим радним мјестима захтјева се одређена стручна спрема и знање. Нарочито је важно истаћи да је у каријерном систему систем плаћања стриктно дефинисан. Предност каријерног система у односу на остале системе састоји се у напредовању и развоју каријере, а основно начело напредовања засновано је на заслугама. У теорији службеничког права даје се предност управо систему напредовања на основу заслуга, који обезбјеђује уважавања конкуренције радних спо-

¹⁶ *Ibid.*, 231.

¹⁷ Б. Лубарда, (2013), 548.

¹⁸ Е. Пусић, *Наука о управи*, Загреб 2002, 235.

собности, интереса службе, личних вриједности и резултата рада, што је у функцији законитости рада државне управе, а умањују се ризици од непотизма, кронизма и корупције.¹⁹

3.2. Мерит систем напредовања службеника

За такво напредовање карактеристична су обиљежја система отвореног напредовања. Приближава и покушава уравнотежити супротности између захтјева сигурности и стимулативности. Зближавају се објективна мјерила (године проведене на одређеном положају) и субјективна мјерила (успјеси постигнути на раду) и комбинацијом тих мјерила постоје и елементи аутоматизма, али допуњени оцјеном успјеха постигнутих на раду.²⁰ Ни мерит систем напредовања у већини система службеничких односа није чист, већ је помијешан неким обиљежјима каријерног система напредовања. Он укључује позитивну оцјену за напредовање (односно негативна оцјена у одређеној години зауставља напредовање) и уз редовно напредовање уводи институцију ванредног напредовања. Поред свих услова који су потребни за редовно напредовање, за ванредно напредовање потребно је да је државни службеник одређени број узастопних година службе (у највећем броју случајева три године) био оцијењен изузетно високом оцјеном успјешности на раду.

У америчком праву, на основу Закона о реформи државне управе из 1978. године, с циљем остварења концепта мерит система, који је противтежа систему патроната или „система кварења“, успостављена је Служба за управљање кадровима и Одбор за заштиту мерит система. Начела мерит система се примјењују не само при запошљавању или отпуштању, већ и при напредовању на раду, уз уважавање начела једнаких шанси и поступања. При одлучивању о напредовању, поред оцјене резултата рада, користе се бројни тестови и писмени испити, како би се рангирани кандидати за напредовање у служби.²¹

3.3. Комбинација каријерног система напредовања са мерит системом напредовања

Чим је извршена комбинација компатибилних обиљежја каријерног система напредовања и мерит система напредовања, нужно је постојање могућности унапређивања: 1) у више звање – на виши положај и 2) у виши платни разред у оквиру истог звања. У комбинацији тих система нужно је комбиновати основе, односно критеријуме и услове унапређивања у

¹⁹ И. Борковић, *Службеничко право*, Загреб 1999, 90–96.

²⁰ Н. Тинтић, 232.

²¹ Б. Лубарда, (2013), 549.

више звање. Услови који кумулативно и комбиновано дјелују на таква унапређивања су: а) стицање већег степена стручности; б) утврђено залагање на раду; в) постигнути успјеси на раду; г) одређени број година проведених у одређеном звању. Ипак, у већини службеничких система оставља се надлежном органу да рјешава по слободној оцјени о унапређењу у нека виша звања, чак и онда када постоје испуњени услови за напредовање, док други системи предвиђају право на такво унапређење, односно обавезу органа да таквог службеника унаприједи. Позитивна права разних земаља пружају примјере веома различитих рјешења. То намеће потребу оцјене: основе напредовања, потребе за унапређењем, критеријума напредовања, а нарочито објективно оцјењивање успјешности сваког радника на раду, које му не може бити ускраћено и не може зависити од дискреционе оцјене надлежног органа.²²

4. ПОСТУПАК ОЦЈЕЊИВАЊА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ

Поступак оцјењивања државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине је од великог значаја за обезбјеђивање објективног и упоредивог прегледа резултата рада, способности и компетентности државних службеника. Оцјењивање рада државних службеника у домаћем праву регулисано је Законом о раду у институцијама Босне и Херцеговине,²³ Законом о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине,²⁴ Законом о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине,²⁵ и подзаконским актима, Правилником о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине,²⁶ Правилником о оцјењивању рада полицијских службеника,²⁷ те Методологијом за распоређивање запосленог унутар платног разреда,²⁸ коју је донио Савјет министара БиХ.

У институцијама БиХ оцјењује се рад: а) државног службеника; б) државног службеника који пролази период пробног рада; в) запосленог у институцијама БиХ који нема статус државног службеника; г) запосленог у институцијама БиХ који није на пробном раду. Државни службеник је лице постављено управним актом (рјешењем) на радно

²² Н. Тинтић, 232.

²³ *Службени гласник БиХ*, бр. 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 и 32/13.

²⁴ *Службени гласник БиХ*, бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 и 40/12.

²⁵ *Службени гласник БиХ*, бр. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12 и 50/12.

²⁶ *Службени гласник БиХ*, бр. 59/11.

²⁷ *Службени гласник БиХ*, бр. 59/11.

²⁸ *Службени гласник БиХ*, бр. 6/12.

мјесто у државној служби (чл. 1, ст. 2 Закона о државној служби у институцијама БиХ). Државни службеник пролази период пробног рада након ступања на дужност. Период пробног рада државног службеника обухвата период увођења у посао и период обављања дужности, и укупно траје 12 мјесеци, осим ако руководиоц институције на основу образложеног захтјева државног службеника не одлучи да му продужи пробни рад за још шест мјесеци. Од правила оцјењивања рада у државној служби прописани су изузеци. Не оцјењују се: а) лица која немају статус државног службеника (нпр., чланови Парламентарне скупштине БиХ, чланови Предсједништва БиХ, министри, замјеници министара, судије Уставног суда БиХ, судије Суда БиХ, чланови Високог судског и тужилачког савјета, гувернер и вицегувернер Централне банке БиХ, као и савјетници напријед наведених лица, итд.).

С обзиром на то да се редовно оцјењивање врши најмање једном у сваких шест мјесеци, не оцјењују се државни службеници који су у једном периоду оцјењивања радили мање од три мјесеца, осим државних службеника који су били на пробном раду. Разлог за овакав став састоји се у томе да државни службеник треба провести на раду одређено вријеме како би се стекли услови да његов рад буде оцијењен. Такође, не оцјењују се ни запослени који су у календарској години радили мање од шест мјесеци (чл. 53.а, ст. 1 Закона о раду у институцијама БиХ). Међутим, Закон предвиђа да се у случају када запослени није радио због оправданог разлога (привремена спријеченост за рад због болести), те због тога не може бити оцијењен, у обзир се узимају резултати његовог рада који је остварио прије његовог оправданог одсуства са посла, а све с циљем да овај изузетак не би био на штету запосленог који је оправдано одсуствовао са рада.

Оцјена рада државног службеника заснива се на резултатима који су постигнути у обављању послова предвиђених описом радном мјеста и циљевима које за период у којем се врши оцјењивање утврди директно надређени (чл. 30, ст. 6 Закона о државној служби у институцијама БиХ). Рад и ангажовање државног службеника оцјењује се на основу сљедећих критеријума који су дефинисани Правилником о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама БиХ (чл. 5): степен испуњења утврђених радних циљева државног службеника; самосталност у раду; однос према послу; стваралачка способност и иницијатива; однос према другима у обављању послова и задатака и вјештине комуникације испремност прилагођавања промјенама.

Основни стадијуми поступка оцјењивања су сљедећи: 1) Утврђивање радних циљева; 2) Праћење рада државног службеника у току цјелокупног периода оцјењивања. 3) Попуњавање обрасца за оцјењивање.

вање и начин утврђивања оцјене. Оцјена се утврђује као: а) оцјена по критеријуму степена испуњења договорених радних циљева; б) оцјена у односу на све преостале критеријуме оцјењивања. Оцјена по критеријуму степена испуњења утврђених радних циљева нумеричког је типа, и одређује се тако што се испуњење сваког циља оцјењује бројчаном оцјеном од 1 до 4, а потом се израчунава просјечна оцјена за све циљеве и за цијели период оцјењивања. Оцјена у односу на све остале критеријуме оцјењивања израчунава се тако што се државни службеник оцјењује оцјенама од 1 до 4 према сваком преосталом критеријуму дефинисаном чл. 5 Правилника појединачно, а након чега се израчунава просјечна оцјена према свим преосталим критеријумима заједно. Коначна оцјена добија се када се збир просјечне оцјене из тачке а) и просјечне оцјене под тачком б) подијели са бројем два. Државни службеник који не оствари минимално 50 % очекивања не може добити оцјену „задовољава“. Оцјена „не задовољава“ додјељује се државном службенику чији свеукупни радни учинак, који се односи на степен испуњења радних циљева и друге утврђене критеријуме, није био на нивоу минималних захтјева послова и задатака конкретног радног мјеста. Оцјена „задовољава“ додјељује се службенику чији цјелокупан учинак на раду задовољава минимум захтјева послова и задатака радног мјеста које обавља. Оцјена „успјешан“ додјељује се државном службенику чији свеукупни радни учинак у потпуности одговара захтјевима послова и задатака конкретног радног мјеста. Оцјена „нарочито успјешан“ додјељује се државном службенику чији свеукупни радни учинак премашује очекиване захтјеве послова радног мјеста (чл. 17 Правилника). Коначна оцјена изражава се дескриптивно у складу са слиједећом скалом (чл. 18): „не задовољава“ (испод 1,50); „задовољава“ (1,50–2,49); „успјешан“ (2,50–3,49); „нарочито успјешан“ (3,50 и више).

Једно од кључних питања које се поставља у поступку оцјењивања рада државних службеника је како осигурати његову уједначеност и објективност. Поступак оцјењивања у државној управи по својој природи увијек укључује субјективну процјену непосредног руководиоца, који оцјењује, и због тога никад не можемо у потпуности бити сигурни у његову објективност. Резултати послова који се обављају у државној управи ријетко се могу статистички изразити из разлога што се прије свега цијени њихов квалитет, и то отежава објективну процјену рада државног службеника. Органи управе на нивоу Босне и Херцеговине имају различите приступе у оцјењивању што доводи до тога да у неким органима готово сви службеници буду оцјењени највишом оцјеном, док су у другим оцјене доста ниже. Из тог разлога природно се поставља питање конзистентности у оцјењивању.

Посљедице тога су то што велики број државних службеника сматра да оцјењивање није објективно и да у великој мјери зависи од дикретионе воље руководиоца, што додатно отежава успостављање легитимног система оцјењивања. Један од најчешће искоришћених механизма који има за циљ уједначавање оцјењивања у савременим моделима оцјењивања у упоредној пракси, јесте одређивање квота, тј. процента броја државних службеника који могу добити одређену оцјену. Квоте могу бити правно обавезујуће или необавезујуће, у зависности од тога да ли су руководиоци дужни да их дословно примјењују или имају одређени степен флексибилности у њиховом кориштењу. Проблем који се појављује код кориштења обавезујућих квота јесте обавеза руководиоца да неколико или само једног службеника оцијени најнижом или највишом оцјеном. Државни службеници на овакав начин оцјењивања гледају негативно јер лошу оцјену приписују утврђеним квотама, а не свом лошем раду. Због таквих проблема, у већини земаља користе се необавезујуће квоте, које се користе искључиво као оквир за оцјењивање.

Правилником о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама БиХ, уводе се правно необавезујуће квоте за оцјењивање државних службеника, путем којих се руководиоцима у органима државне управе препоручује да: 1) до 15 % државних службеника оцјене оцјеном „нарочито успјешан“; 2) до 80 % државних службеника оцјене оцјеном „успјешан“ и 3) до 5 % државних службеника оцјене оцјеном „не задовољава“ (чл. 33. Правилника). Важно је нагласити да квота за оцјену „не задовољава“ не значи никако да се руководиоцима препоручује да 5 % државних службеника оцјене том оцјеном, већ да том оцјеном оцијене до 5 % службеника, односно не више од 5 %. У Правилнику није наведена препоручена квота за оцјену „задовољава“, али се препоручује да она буде до 5–10 %. То би било у складу са препоруком Европске комисије, која је својим руководиоцима предложила да око 15 % запослених оцијене оцјеном изнад просјека, док би око 75 % службеника било оцијењено средњом оцјеном, чиме се успоставља равнотежа и уједначеност у систему оцјењивања.

5. ПОСЉЕДИЦЕ ОЦЈЕЊИВАЊА

Посљедице оцјењивања државних службеника могу бити, с једне стране, позитивне (које се могу манифестовати као редовно напредовање у вишу категорију у оквиру радног мјеста – виши платни разред, и више звање, као и ванредно напредовање које долази код државних службеника који покажу изузетне резултате у обављању службе), а с друге стране, негативне (када се службеник премјешта у нижи унутрашњи платни разред као резултат дисциплинске мјере, односно санкције, која у најтежем случају доводи и до престанка радног односа).

Редовно напредовање врши се кроз напредовање у виши платни разред и напредовање у више звање. До напредовања у виши платни разред долази се без промјене радног мјеста у складу са законом којим се уређују плате у државним органима. Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ, предвиђа платне разреде и услове за напредовање. Запослени напредује у виши унутрашњи платни разред у сљедећим случајевима: а) када у посљедње двије године у континуитету добија оцјену „нарочито успјешан“; б) када у посљедње четири године у континуитету добија најмање оцјену „успјешан“. Запослени напредује у виши унутрашњи платни разред након стицања једног вишег степена стручних или научних звања из области која потпада под основну дјелатност институције Босне и Херцеговине, под условом да у претходном периоду оцјењивања није добио оцјену „не задовољава“.²⁹

У упоредном службеничком праву законом о државним службеницима уређују се звања у државним органима. Тако, у француском праву прави се разлика између тијела – скупа службеника према посебном пропису (ранији коришћен израз – кадрови), којим се утврђују године службе неопходне за напредовање, а унутар тијела се врши подјела на хијерархијске степене (*grades hiérarchiques*), да би се унутар сваког хијерархијског степена вршило разврставање на класе (*classes*) и редове (*echelons*). Напредовање се јавља у два вида: напредовање у виши ред и напредовање у виши степен. Напредовање у француском каријерном систему је аутоматско, сходно стажу у државној служби. Међутим, до напредовања у виши степен не долази аутоматски, већ на основу оцјене начина обављања службе, по правилу на основу конкурса, односно провјере професионалних способности државног службеника.³⁰

У домаћем позитивном праву, Закон о државној служби у институцијама БиХ предвиђа четири основна звања која се везују за послове радног мјеста: *стручни сарадник*, *виши стручни сарадник*, *стручни савјетник* и *шеф унутрашње организационе јединице*.³¹ У позитивном праву Републике Србије Закон о државним службеницима (2005) предвиђа три основна звања: сарадници – млађи сарадник и сарадник са вишом стручном спремом, савјетници, млађи савјетник, савјетник, самостални савјетник и виши савјетник.³² У црногорском праву до на-

²⁹ Методологија за распоређивање запосленог унутар платног разреда, *Службени гласник БиХ*, бр. 6/12, чл. 6.

³⁰ Б. Лубарда, (2013), 547.

³¹ Закон о државној служби у институцијама БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 и 40/12, чл. 7.

³² Ј. Дамјановић, *Приказ Закона о државним службеницима*, у *Систему државних службеника у Републици Србији*, Збирка прописа са коментарима, Београд 2006, 16–17.

предовања долази у више звање или у виши платни разред.³³ До ванредног напредовања долази код државних службеника који покажу изузетне резултате у обављању службе, односно када се њихов рад оцијени највишом оцјеном „нарочито успјешан“. Додатни услов у хрватском праву је да има најмање једну трећину стажа потребног за постизање највишег платног разреда у свом звању.³⁴

У домаћем праву државни службеник који је премјештен на непомредно више радно мјесто јер му је два пута узастопно у периоду од двије године одређена оцјена „нарочито успјешан“, може да буде премјештен на непосредно више радно мјесто и ако не испуњава услове у погледу радног искуства. У погледу напредовања и развоја каријере током службе која подразумијева мобилност (премјештај на различита службеничка мјеста), основно начело је напредовање засновано на заслугама. У теорији службеничког права даје се предност управо систему напредовања на основу заслуга, који обезбјеђује уважавања конкуренције радних способности и интереса службе, личних вриједности и резултата рада што је у функцији законитости рада државне управе, а умањују се ризици од непотизма, кронизма и корупције. Важећи Закон о државној служби у институцијама БиХ, инспирисан начелима мерит система, ближе уређује услове за напредовање који се првенствено везују за оцјену резултата рада државних службеника, радно искуство и потребе државног органа. Притом, разликује се напредовање на више извршилачко радно мјесто, као и напредовање на положај или виши положај. С циљем примјене начела недискриминације, законом је предвиђен поступак попуњавања слободних радних мјеста, како извршилачких, тако и положаја, путем интерног или јавног конкурса уз учешће конкурсне комисије коју именује Агенција за државну службу БиХ.

Најтежа посљедица негативне оцјене је престанак радног односа државног службеника. Позитивно законодавство предвиђа да, уколико државни службеник добије двије узастопне негативне оцјене о раду, његов радни однос престаје. Наиме, Закон о државној служби у институцијама БиХ у чл. 30, ст. 8 нормира да „уколико је оцјена рада негативна, државни службеник, у циљу побољшања ситуације, пролази кроз посебан програм који уз консултације са њим одреди његов директно надређени“. У оквиру обрасца за оцјењивање непосредно надређени предлаже области рада у којим се препоручује стручно оспособљавање и усавршавање државних службеника и сваки приједлог посебно образлаже. Међутим, ако су двије узастопне оцјене рада државног службеника негативне, Агенција за државну службу, по прибављеном

³³ ЗДСНЦГ (2008), чл. 87.

³⁴ J. Дамјановић, 230.

мишљењу надлежне институције, разрјешава дужности државног службеника. Уколико су двије узастопне оцјене рада негативне за руководиоце државне службенике, надлежна институција их разрјешава по прибављеном мишљењу Агенције (чл. 30, ст. 9 Закона).

Мишљења смо да је поменуто рјешење престрога санкција, јер директно угрожава стабилност запослења, као и начело материјално-социјалне сигурности запосленог. Ово поготово из разлога што систем оцјењивања државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине одликује и потенцијална субјективност надређеног у поступку оцјењивања, а то отвара веома широке могућности за разноврсне злоупотребе од стране надређеног који спроводи оцјењивање (нпр. политичка неподобност државног службеника, поремећени односи између претпостављеног и државног службеника итд.). У том случају, сматрамо да је потребно увести неке друге облике стручног оспособљавања државног службеника (разне обуке, курсеве и слично), као и унаприједити поступак сарадње надређеног и државног службеника, а све с циљем утврђивања и отклањања узрока који доводе до његовог узастопног негативног оцјењивања.

6. ЗАШТИТА ПРАВА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА ПОВРИЈЕЂЕНИХ У ПОСТУПКУ ОЦЈЕЊИВАЊА

Наиме, оцјена на коју су дате сагласности у складу са Правилником о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама БиХ постаје коначна. Јединица институције сачињава коначну оцјену у два примјерка и саопштава је државном службенику уз потпис. Један примјерак оцјене се обавезно одлаже у лични досије државног службеника, а други у архиву. Државни службеник не задржава примјерак оцјене за себе, али има несметан приступ истој у складу са Законом о државној служби. Државни службеник има право да тражи преиспитивање правилности поступка оцјењивања, укључујући и случај када из било којег разлога не буде оцијењен, од Одбора државне службе за жалбе као другостепеног органа у року од осам дана од дана саопштавања коначне оцјене или у року од осам дана од дана истека периода када је требало извршити оцјењивање (чл. 30 Правилника).

Државни службеник на пробном раду има право да против рјешења о разрјешењу у случају незадовољавајуће оцјене рада поднесе жалбу Одбору државне службе за жалбе у року од осам дана од дана пријема рјешења. Одлука Одбора државне службе за жалбе је коначна, али државни службеник има право на вођење управног спора у случају да није задовољан одлуком Одбора. Према томе, државни службеник

може Управном одјељењу Суда Босне и Херцеговине поднијети тужбу против рјешења Одбора по жалби у року од петнаест дана од дана достављања рјешења у складу са Законом о управним споровима БиХ.³⁵

Када су у питању запослени који сматрају да им је послодавац повриједио неко право из радног односа, укључујући и права која се тичу поступка оцјењивања, на располагању им је интерно средство за заштиту повријеђених права, односно захтјев за заштиту права. Послодавац је обавезан ријешити по захтјеву писмено, у року од 30 дана од дана када је захтјев поднесен. Подношење захтјева за заштиту права не спречава запосленог да заштиту повријеђеног права тражи пред Судом БиХ. Запослени има право да поднесе тужбу због повреде права из радног односа и у случају „ћутања“ послодавца, односно када послодавац није одлучио о његовом захтјеву у року од 30 дана од дана када је захтјев поднесен. Застарјелост наступа у року од једне године од дана достављања одлуке којом је повријеђено његово право, односно од дана сазнања за повреду права из радног односа (чл. 83 Закона о раду у институцијама БиХ).³⁶

7. ЗАКЉУЧАК

Један од основних циљева стратегије реформе државне управе у Босни и Херцеговини јесте професионална и независна државна управа заснована на непристрасном одабиру кадрова и објективном праћењу и оцјењивању рада државних службеника. На тај начин, успостављају се јасна правила понашања и однос према послу као предуслов за утврђивање механизма мотивације и награђивања, укључујући и напредовање у каријери, као и изградњу одговарајућег стимулативног система зарада. Каријерни систем, уведен у Босни и Херцеговини, обезбјеђује прелазак са једног на друго радно мјесто у оквиру система државне управе, прераспорјеђивање са једног на друго радно мјесто, напредовање државних службеника, али и мјере према оним државним службеницима који не показују одговарајуће резултате у раду.

Посљедице оцјењивања државних службеника могу бити, како смо видјели, с једне стране, позитивне а с друге стране, негативне. Најтежа посљедица негативне оцјене је престанак радног односа државног службеника, односно уколико државни службеник добије двије узастопне негативне оцјене о раду. Мишљења смо да је поменуто рјешење престога санкција, јер директно угрожава стабилност запослења, као и начело материјално-социјалне сигурности запосленог. Ово поготово

³⁵ *Службени гласник БиХ*, бр. 19/02, 88/07, 83/08 и 74/10.

³⁶ *Службени гласник БиХ*, бр. 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 и 32/13.

из разлога што систем оцјењивања државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине одликује и потенцијална субјективност надређеног у поступку оцјењивања, а то отвара веома широке могућности за разноврсне злоупотребе од стране надређеног који спроводи оцјењивање (нпр. политичка неподобност државног службеника, поремећени односи између претпостављеног и државног службеника итд.). У том случају, сматрамо да је потребно увести неке друге облике стручног оспособљавања државног службеника (разне обуке, курсеве и слично), као и унаприједити поступак сарадње надређеног и државног службеника, а све с циљем утврђивања и отклањања узрока који доводе до његовог узастопног негативног оцјењивања.

Досадашња искуства у домаћем и упоредном праву показују да успостављање дјелотворног система оцјењивања рада државних службеника није нимало једноставно ни лако. Да би систем оцјењивања био успјешан, неопходно је не само унаприједити прописе који се односе на поступак оцјењивања, него и провести поступак на одговарајући начин, уз истовремено вршење корјених промјена у постојећем систему управљања државне службе у БиХ. Приоритет мора бити транспарентност у раду и међусобном уважавању дијалога између службеника и руководиоца насупрот схватању оцјењивања као санкције за лош рад и услова за прекид радног односа. У овом тренутку институције БиХ још увијек трагају за правом сврхом оцјене рада државних службеника и боре се са формалистичким приступом овом процесу. И, на крају, као и за многе друге квалитативне промјене, које као предуслов имају промјену свјести појединца, и за ову је потребно имати доста упорности и стрпљења што су и кључни елементи за даљи развој и унапређење система државне управе у Босни и Херцеговини.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Борковић, Иво, *Службеничко право*, Загреб 1999;
2. Влатковић, Милан, Брковић, Радоје, Урдаревић, Бојан, *Службеничко право*, Београд 2013;
3. Дамјановић, Јасмина, *Приказ Закона о државним службеницима, у Систему државних службеника у Републици Србији*, Збирка прописа са коментарима, Београд 2006;
4. Лубарда, Бранко, *Радно право, Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Београд 2013;
5. Лубарда, Бранко, *Увод у радно право*, Београд 2014;
6. Пусић, Еуген, *Наука о управи*, Загреб 2002;

7. Рабреновић, Александра, „Оцењивање државних службеника као основ за напредовање, награђивање и отпуштање“, *Правни живот* 11/2009;
8. Стојановић, Блаженка, Рабреновић, Александра, *Приручник о оцјењивању државних службеника и намјештеника*, Фонд за реформу јавне управе, Сарајево 2011;
9. Тинтић, Никола, *Радно и социјално право*, (II), Народне новине, Загреб 1972;
10. Шундерић, Боривоје, *Коментар Закона о радним односима у државним органима*, Београд 2005.

Правни прописи

1. Закон о државној служби у институцијама БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 и 40/12;
2. Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12 и 50/12;
3. Закон о раду у институцијама БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 и 32/13;
4. Закон о управним споровима БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 19/02, 88/07, 83/08 и 74/10;
5. Правилник о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама Босне и Херцеговине, *Службени гласник БиХ*, бр. 59/11;
6. Методологија за распоређивање запосленог унутар платног разреда, *Службени гласник БиХ*, бр. 6/12.

Jelena Jelisić

Faculty of Law, University of East Sarajevo

PUBLIC AUTHORITY EMPLOYEES ASSESSMENT SYSTEMS IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Summary

The paper deals with evaluation of civil servants in Bosnia and Herzegovina. The author gives an explanation of the term, type and basic characteristics of the evaluation system of civil servants. Special attention was paid to the consequences of evaluation of civil servants that may be, on the one hand, positive, and on the other hand, negative. The author concludes that the termination of employment of civil servants, in the case of two consecutive negative assessments, is too strict sanction, because it directly

threatens the stability of employment and the principle of socio-economic security of the employee. This is emphasized by the fact that evaluation system in Bosnia and Herzegovina institutions has a potential element of subjectivnes of the superior, when it comes to assesment process, which could lead to various abuses. In those cases, the author believes that there should be some other forms of vocational training or courses, and that cooperation between the employees and the superiors should be improved as to indentify and eliminate causes of succesive negative assesment mark.

Key words: *A civil servant; The evaluation; Consequences of assessment; The progress; Termination of employment.*